

T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi

Harun YILMAZ

2502140165

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Melikşah YASİN

İstanbul, 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



DOKTORA
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : HARUN YILMAZ

Numarası : 2502140165

Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : KAMU HUKUKU

Danışmanı : PROF.DR. MELİKŞAH YASİN

Tez Savunma Tarihi : 19.06.2019

Saati : 11:00

Tez Başlığı : TÜRK İDARE HUKUKUNDA İDARI İSTİKRAR İLKESİ

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜNE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. AYDIN GÜLAN		KABUL
2- PROF. DR. MELİKŞAH YASİN		KABUL
3- PROF. DR. TURAN YILDIRIM		KABUL
4- PROF. DR. NUR ZELİHA KAMAN		KABUL
5- DR. ÖĞR. ÜYESİ CENK YAŞAR ŞAHİN		KABUL

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. YÜCEL OĞURLU		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ HALİT UYANIK		

ÖZ

TÜRK İDARE HUKUKUNDA İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

HARUN YILMAZ

İdare hukukunda hukukun genel ilkelerinin önem ve değeri yadsınamaz. Zira hukukun genel ilkeleri, bireyleri idarenin hukuka aykırı uygulamalarından korumanın yanında, idari işleyişte istikrarlı bir yapının ortaya çıkarılmasına da katkı vermektedir. İstikrarlı bir idari işleyişe ulaşma hedefine yönelik olarak, uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması noktasında idare yargıcı tarafından sıklıkla kendisine başvurulmuş hukukun genel ilkelerinin başında ise, idari istikrar ilkesi gelmektedir. İdari istikrar ilkesi, idari işlemlerin geri alınmasına ilişkin uyuşmazlıklar başta olmak üzere; idarenin işlemleri ve faaliyetleri, kamu personel hukuku ile kamu malları rejimine ilişkin birçok başlıkta etkilerini gösteren bir ilke olma özelliğine sahiptir. Çalışmada idari istikrar ilkesinin Türk İdare Hukuku'ndaki anlam ve işlevi, yargı kararları ışığında incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdari İstikrar, İdari İstikrar İlkesi, Hukuki Güvenlik İlkesi, İdari İşlem, Geri Alma.

ABSTRACT

THE PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE STABILITY IN TURKISH ADMINISTRATIVE LAW

HARUN YILMAZ

The importance and value of the general principles of law in administrative law cannot be denied. The general principles of law, in addition to protecting individuals from unlawful practices of the administration, also contribute to the establishment of a stable structure in administrative operation. For the purpose of achieving a stable administrative operation, the principle of administrative stability comes at the top of the general principles of law, which is frequently referred to by the administrative judge for the elimination of disputes. The principle of administrative stability, especially the disputes concerning to revoke of administrative acts; also it shows the effect of the administration on the acts and activities, public personnel law and public goods regime. In this study, the meaning and function of the principle of administrative stability in Turkish Administrative Law was considered in the light of judicial decisions.

Keywords: Administrative Stability, The Principle of Administrative Stability, The Principle of Legal Security, Administrative Act, Revocation.

ÖNSÖZ

Hukukun genel ilkeleri, toplumsal ilişkilerin sağlıklı şekilde yürütülebilmesi adına hukuka bağlı olan devletlerde uygulanan müşterek ve ortak kurallar bütünüdür. Bir arada yaşamın gereklerini ortaya koyabilmek adına üzerinde uzlaşma sağlanmış referans normlar olarak ortaya çıkan hukukun genel ilkeleri, bir devleti oluşturan organların tüm faaliyetlerinde göz önünde bulundurdıkları bir başvuru kaynağı olmalarının yanında, hukuk devletini gerçek anlamda hayata geçirebilmek amacına doğrudan katkı veren temel taşlarıdır.

Türk İdare Hukuku'na hâkim önemli ilkelerden birisinin de idari istikrar ilkesi olduğu söylenmelidir. Gerçekten de idari istikrar ilkesi, yargı organları tarafından birbirinden farklı birçok uyuşmazlığın çözümünde sıklıkla kendisine başvurulmuş değerli ve vazgeçilmez bir ilke olarak ön plana çıkmaktadır. Çalışmada idari istikrar ilkesi, Türk İdare Hukuku'ndaki etki ve sonuçları bağlamında incelenmektedir.

Burada öncelikle tez çalışmamı danışmanlık etmeyi kabul edip değerli zamanını ayırarak bilgi birikimi ve eleştirileri ile çalışmamı yön veren sayın hocam Prof. Dr. Melikşah YASİN'e şükranlarımı sunarım. Ayrıca öğrencisi olmaktan her daim onur duyduğum, çalışmanın hazırlanma sürecinde gerçekleştirdiğimiz tartışmalarda engin tecrübeleri ile yoluma ışık tutan sayın hocam Prof. Dr. Aydın GÜLAN'a ve değerli görüşleri ile çalışmada karşılaştığım sorunların çözülmesinde desteğini esirgemeyen sayın hocam Prof. Dr. Halil KALABALIK'a teşekkürü bir borç bilirim. Yine çalışmanın her aşamasında güler yüzünü ve içten desteğini esirgemeyip eleştirileriyle çalışmamı yön veren değerli hocam Prof. Dr. Nur Zeliha KAMAN ile yüksek lisans eğitimine başladığım zamandan bu yana her daim desteğini hissettiğim kıymetli hocam Dr. Öğr. Üyesi Cenk Yaşar ŞAHİN'e çok teşekkür ederim. Bunun yanında tez çalışmamın her aşamasında verdikleri destek ve sonsuz sabırları ile daima yanımda hissettiğim kıymetli aileme ve tüm mesai arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Harun YILMAZ

İstanbul, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ İSTİKRAR İLKESİ VE İDARE HUKUKUNA HÂKİM TEMEL İLKELER İLE İLİŞKİSİ

I. “İDARİ İSTİKRAR” VE İDARİ İSTİKRAR İLKESİ.....	11
A. İstikrar Kavramı	11
B. “İdari İstikrar”	16
1. İdari İstikrar Kavramı.....	17
2. İdari İstikrarın Oluşmasında Etkili İki Kavram: Siyasi ve Ekonomik İstikrar	21
C. İdari İstikrar İlkesinin İdare Hukukundaki Yeri ve İşlevi	29
II. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN İDARE HUKUKUNA HÂKİM TEMEL İLKELER İLE İLİŞKİSİ	35
A. Düzenli İdare İlkesi	36
B. İdareye Güven İlkesi	43
C. Hukuki Belirlilik İlkesi	49
D. Hukuki İstikrar İlkesi	57
E. İdarenin Kanuniliği İlkesi	61

F. Hukuki Güvenlik İlkesi ve Geçmişe Etki Yasağı.....	67
1. Hukuki Güvenlik İlkesi.....	67
2. Geçmişe Etki Yasağı.....	74

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ İŞLEM TEORİSİNE ETKİLERİ BAKIMINDAN İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

I. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN İDARİ USULE YANSIYAN BOYUTU	79
A. İdari Usul Kavramı	79
B. İdari Usulün İşlevi	81
C. İdari Usul İlkelerinden Biri Olarak İdari İstikrar İlkesi.....	83
II. İDARİ TEAMÜLLERİN MEŞRULUK GEREKÇELERİNDEN BİRİ OLARAK İDARİ İSTİKRAR İLKESİ	90
A. İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri ve Niteliği	90
B. İdari Teamüllerin Meşruluk Gerekçelerinden Biri Olarak İdari İstikrar İlkesi.....	93
III. İDARİ İŞLEMİN UNSURLARINA ETKİLERİ BAKIMINDAN İDARİ İSTİKRAR İLKESİ	98
A. Yetki Unsurunu Etkileyen Boyutlarıyla İdari İstikrar İlkesi	99
1. Fiili Ajan (Görünüşte Memur) Teorisi.....	99
2. Vekâlet Kurumu ve Tedviren Görevlendirme	102
B. Şekil / Usul Unsurunda İdari İstikrar İlkesinin Görünümü	109
C. Sebep ve Konu Unsuruna Etkileri Bakımından İdari İstikrar İlkesi	114
1. Bağlı Yetki	114
2. Takdir Yetkisi	118

a. Genel Olarak Takdir Yetkisi.....	118
b. İdarenin Takdir Yetkisini Sınırlandırıcı Bir Unsur Olarak “İdari İstikrar”.....	126
D. İşlemin Amaç unsuru olarak “Kamu Yararı” ve İdari İstikrar İlkesi ile ilişkisi	134
IV. İDARİ İŞLEMİN SONA ERDİRİLMESİNİN İDARİ İSTİKRAR İLKESİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ	142
A. İdari İşlemin Sona Erdirilmesinde Koruyucu İşlevi Boyutuyla İdari İstikrar İlkesi.....	142
1. Geri Alma.....	142
a. Genel Olarak İdari İşlemin Geri Alınması.....	142
b. Geri Alınabilecek İşlemler.....	144
(1). Hukuka Uygun İşlemlerin Geri Alınması	145
(2). Hukuka Aykırı İşlemlerin Geri Alınması	146
c. Geri Almada Süre Koşulu ve Süre Koşulunun İdari İstikrar İlkesine Etkisi.....	147
(1). Geri Almada Süre Koşulu	148
i. Genel Kabul	148
ii. Geri Almada Süre Koşuluna Getirilen İstisnalar (Her Zaman Geri Alınabilecek İşlemler).....	152
(a). Yokluk	153
(b). Açık Hata.....	158
(c). Hile.....	160
(2). Geri Almada Süre Koşulunun İdari İstikrar İlkesine Etkisi	162
i. Müesses Durum Kavramı	162

ii. Müesses Durumların Korunmasının Temeli Olarak İdari İstikrar İlkesi	165
2. Kazanılmış Hak.....	174
a. Kazanılmış Hak Kavramı.....	174
b. Kazanılmış Haklara Saygı ve İdari İstikrar İlkesi	177
(1). İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi	177
(2). Kazanılmış Haklara Saygının Dayanağı Olarak İdari İstikrar İlkesi	180
3. Haklı Beklenti	192
a. Haklı Beklenti Kavramı ve Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi.....	192
(1). Haklı Beklenti Kavramı	192
(2). Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi	194
b. Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yargı Organlarının Yaklaşımı ve İlkenin İdari İstikrar İlkesi ile İlişkisi	196
(1). Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yargı Organlarının Yaklaşımı	196
(2). Haklı Beklentilerin Korunmasının Kaynağı Olarak İdari İstikrar İlkesi	202
B. İdari İşlemin Yargı Organları Tarafından Sona Erdirilmesi	214
1. İdari İşlemin İptali ve Sonuçları.....	214
2. İdari İşlemin İptali Neticesinde Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesi Sorunu Karşısında İdari İstikrar İlkesi	219

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN İDARENİN FAALİYETLERİNİN HUKUKİ REJİMİNE ETKİSİ BAKIMINDAN İŞLEVİ

I. KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLMESİNDE İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN ETKİ VE SONUÇLARI 229

A. Kamu Hizmeti Kavramı ve Kamu Hizmetine Hâkim Olan
İlkeler..... 229

B. Kamu Hizmetinin Sürekliliği İlkesi ve İdari İstikrar İlkesi ile İlişkisi
..... 231

1. İdari İstikrarın Sağlanması Açısından Kamu Hizmetinin
Sürekliliği İlkesinin İşlev ve Önemi 231

2. Kamu Hizmetinde Sürekliliğin ve İdari İstikrarın Sağlanması
İçin Öngörölmüş İlke ve Kurallar 239

a. Kamu Hizmetinde Sürekliliğin ve İdari İstikrarın Temini
Bakımından “Fait du Prince” ve “Öngörölmezlik” Teorileri
..... 240

b. Kamu Hizmetinin Sürekliliği ile İdari İstikrar İlkelerinin
Kamu Personel Rejimine Yansımaları 243

c. Kamu Malları Yönünden Kamu Hizmetinin Sürekliliği
ve İdari İstikrar İlkeleri 251

II. İDARENİN DİĞER FAALİYETLERİ BAKIMINDAN İDARİ İSTİKRAR İLKESİ..... 258

A. Kolluk Faaliyetleri 258

B. Özendirme – Destekleme ve Planlama Faaliyetleri 263

SONUÇ..... 270

KAYNAKÇA 276

ÖZGEÇMİŞ..... 307

KISALTMALAR LİSTESİ

a.	: Aşağıda
a.g.e	: Adı geçen eser
a.g.m	: Adı geçen makale
A.e	: Aynı eser
A.Ş	: Anonim Şirketi
A.Y	: Anayasa
ÂİD	: Amme İdaresi Dergisi
AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erciyes Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYİMD	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CBÜİİBF	: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çev.	: Çeviren
dip.	: Dipnot
D.	: Daire
Dan.	: Danıştay
DBB.	: Danıştay Bilgi Bankası

DD.	: Danıştay Dergisi
DDK.	: Dava Daireleri Kurulu
DDGK.	: Dava Daireleri Genel Kurulu
Der.	: Derleyen
DEÜ	: Dokuz Eylül Üniversitesi
DEÜİİBF	: Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
DKD.	: Danıştay Kararları Dergisi
DÜSBD	: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
E.	: Esas
Ed.	: Editör
f.	: Fıkra
GÜİİBF	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
H.	: Hukuk
İBK	: İçtihadı Birleştirme Kurulu
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İDDGK	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
İİİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜSBF	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
K.	: Karar
m.	: Madde
No.	: Number

OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
pp.	: Page
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
t.y.	: Basım tarihi yok
T.	: Tarih
T.B.M.M	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve devamı
VDDK	: Vergi Dava Daireleri Kurulu
Vol.	: Volume
y.	: Yukarıda
Y.	: Yıl
Yar.	: Yargıtay
ZKÜ	: Zonguldak Karaelmas Üniversitesi

GİRİŞ

1982 Anayasası'nın 2. maddesi uyarınca¹, Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Hukuk devleti, bireylerin sahip oldukları hak ve özgürlüklere saygı gösteren, onların bu hak ve özgürlüklerinin hayata geçirilmesine katkı sağlayan devlet olarak tanımlanmaktadır². Hukuk devletinin özünü ise, devleti oluşturan tüm organların hukuka bağlılığı, yönetimin tüm faaliyetlerini hukukun koyduğu sınırlar içinde kalarak yerine getirmesi oluşturmaktadır³. En başta insana verilen değer, hukuka uygun hareket eden, adil ve herkese eşit mesafede duran bir düzenin o devletin sistemine ne kadar yerleştirildiği ile ölçülmektedir. Karşılıklı etkileşim içinde güçlü bir devlet de yukarıda sayılan niteliklerin başta devletin tüm kurumlarında görev alanlar olmak üzere⁴, toplumun tüm kesimlerince içselleştirilmesi neticesinde ortaya çıkabilecektir⁵.

Hukuk devleti anlayışının bir gereği olarak olası hukuka aykırı uygulamalar neticesinde çıkarları zedelenen bireylere güçlü, tarafsız ve bağımsız bir merci önünde uyuşmazlıklarını çözme hakkı tanınmalıdır. Bu noktada idari yargının fonksiyonu büyük önem arz etmektedir. Şöyle ki, bireylerle sürekli etkileşim halinde olup onların

¹ 1982 Anayasası

"II. Cumhuriyetin nitelikleri

Madde 2 – Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

² Ramazan Çağlayan, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.II, S.1, s.41-54, s.44 vd.

³ Çağlayan, "Hukuk Devleti İlkesi", s.42.

⁴ Bugünün ve yarının demokratik yönetimlerinde yetkin bir yönetici, ilgili görev için gerekli standartları karşılamalıdır. Bu da konunun hassas yanlarını kavrayabilen bir insan anlayışı ile derin ve etik bir görev anlayışını birleştirebilmekten geçer. "İşlenmiş" ("*cultivated*") bir insan, değerlerin ve kurumların koruyucusu olmasının yanında değişimin de tercümanı olan bir reformcudur. İşlenmiş insan verdiği kararları tutarlı bir denetime yönlendirir ki, bu denetim de en başta kamu vicdanıdır. Kamuyu ilgilendiren konularda karara varılırken nihai kılavuzlar, özel çıkar gruplarının baskısı yerine ılımlılık ve toplumun genelinin uzlaştığı hususlara sağlam bir bağlılık olmalıdır. Bkz. Milton J. Esman, "Administrative Stability and Change", **The American Political Science Review**, Vol.44, No.4, December 1950, s.942-950, s.950; Carrie Leana, Bruce Barry, "Stability and Change as Simultaneous Experiences in Organizational Life", **The Academy of Management Review**, Vol.25, No.4, October 2000, s.753-759, s.758.

⁵ Alin A. Trailescu, "Predictability of The Norms and The Stability of Legal Relations - Components of The Legality of Administrative Acts", **Curentul Juridic**, Vol.44, March 2011, s.106-117, s.106.

hak ve özgürlüklerine kimi zaman müdahalelerde bulunan idarenin söz konusu işlem ve eylemlerinin denetiminde asli görevli olan merci, idari yargıdır.

Yönetilenleri idareye karşı koruma ideali kapsamında yargısal denetim, faaliyetlerini yürütürken idarenin hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesini engelleme amacına hizmet etmektedir⁶. Anılan denetim, yönetilenler ile idare arasındaki çatışmayı ortadan kaldırmaya olduğu kadar, toplumsal ilişkiler alanında kesinlik ve istikrara da hizmet etmektedir. Yukarıda bahsedilen denetimi gerçekleştirirken idari yargı organları, zaman içerisinde belli ilkeler⁷ geliştirmekte ve uyuşmazlıkların çözümü aşamasında bu ilkelere sıklıkla başvurmaktadır⁸.

Hukukun genel ilkeleri, çağdaş hukuk sistemlerinin benimsediği, toplumun birlik ve düzen içinde yaşama isteğinin ürünü olarak yine bizzat toplum tarafından kabul gören, genellikle yargı organları tarafından ortaya konulan, somut durumlara uygulanabilme özelliğine sahip olmakla birlikte hali hazırda genel, soyut, sürekli ve evrensel kabul gören ilkeler bütünüdür⁹. Kısacası hukukun genel ilkeleri, idare yargı organlarının gerçekleştirdiği hukuka uygunluk denetiminde onlara yol gösteren rehberlerdir¹⁰. Öyle ki doktrinde AZRAK, hukuku ilke ve kurallarla özdeşleştirmekte

⁶ Tekin Akıllıoğlu, “Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması ve Yönetmelik Hukukumuz”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.14, S.3, Eylül 1981, s.37-56, s.51-56.

⁷ Zuhâl Bereket, **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s.4: “İlke, herhangi bir bilgi düzeninde en genel ve en önemli gerçektir. Açıkça ortaya konmuş olan ve uygulanması gereken faaliyet kuralıdır.”

⁸ Bir bilimsel teoremin, siyasi ya da hukuki bir sistemin kurulduğu temel fikir olarak ifade edilebilecek olan “ilke” kavramı, norm ve bu normlara dayalı uygulamaların birleştirici ve genel kabul gören davranış şekli haline geldiği durum olarak ifade edilmektedir. Hukuk düzenine hakim olan “ilke” ya da “ilkeler”, toplumsal gerçeklerden hareketle hayata geçirilmektedir. İdare hukuku açısından “ilke” ise, kamu idaresi örgütlenmesinin ve etkinliğinin temelini oluşturan yönlendirici fikirler olarak ortaya çıkmaktadır. Gelişen idare hukuku doktrini neticesinde, idare hukukuna hakim olan klasik ilkelere, “adil yargılanma” (“*fairness*”), “hukukilik” (“*legality*”), “tutarlılık” (“*consistency*”), “rasyonalite” (“*rationality*”) ve “tarafsızlık” (“*impartiality*”) gibi bir dizi yeni değer eklenmiştir. Bkz. Trailescu, **a.g.m.**, s.108; Carol Harlow, “Global Administrative Law: The Quest For Principles and Values”, **The European Journal of International Law**, Vol.17, No.1, 2006, s.187-214, s.193.

⁹ Bereket, **a.g.e.**, s.6.

¹⁰ Batı idare hukuku sistemleri hukukun üstünlüğü prensibine (“*rule of law*”) dayanır ve bir idare hukuku sistemi ancak demokratik bir yönetim sistemi içinde işlev görebilir. Hukukun üstünlüğü prensibi, idare hukuku ilkelerine temel oluşturmalarının yanında yönetici özelliği ile diğer prensiplere öncülük etmektedir. Dolayısıyla hukukun üstünlüğü prensibi her alanda olduğu üzere idare hukuku alanında da birden fazla ilkeye hayat vermektedir. Örneğin idare hukukunun anayasal boyutuyla hukukun üstünlüğü, uyuşmazlık çözümü için bir mahkemeye erişim hakkının sağlanmasında rol oynayabileceği gibi; usul hukuku açısından hukukun üstünlüğü, idari faaliyetin taraflarına ilişkin usul

ve hukuku “*modern idare için sadece bir sınır değil, fakat onun bütün işlem ve eylemlerine egemen olan ilke ve kuralların tümü*” olarak tanımlamaktadır¹¹. Dahası doktrinde, “hukukun öncüsü” niteliğinden hareketle hukukun genel ilkelerinin, hukuk düzeni öncesinde de var olduğu söylenmektedir¹².

Önceleri sınırlı sayıda olan bu ilkelerin, idare yargı mercilerinin önüne gelen farklı uyumsuzluklara bağlı olarak zamanla çeşitlendiği ve sayıca artarak “*ilkeler yumağı*” haline geldiği gözlemlenmektedir¹³. Aslına bakılırsa böyle bir durumun ortaya çıkması doğal karşılanmalıdır. Zira günün farklılaşan ihtiyaçları ile değişen ve gelişen teknolojisine bağlı olarak uyumsuzlukların da çeşitlenerek artması neticesinde, idare yargıcı çareyi, farklı ve amaca hizmet eden ilkeler yaratıp söz konusu ilkeleri uyumsuzluklara uygulamakta bulmaktadır. Ayrıca idare hukukunun etki alanının oldukça geniş olmasının yanında ilgili hukuk dalının kodifiye edilmemiş olması, idare yargıcının bu yönde hareket etmesine zemin hazırlamaktadır. Gerçekten de özel hukukta hukukun genel ilkelerine idare hukukunda olduğu gibi büyük bir anlam yüklenmemiş, bu ilkeler genellikle uyumsuzlukların çözümünde başvurulacak yardımcı araçlar olarak düşünülmüştür¹⁴.

Özel hukukta hal böyle olmakla birlikte idari uyumsuzluklara ilişkin Danıştay, “*idarenin bir alanı düzenlemesi için her daim ona yetki tanıyan bir yasal düzenlemenin varlığına ihtiyaç duymayacağını; idarenin genel nitelikte ilkelere göre düzenleme yapmasında hukuk esaslarına ve mevzuata aykırı bir yön bulunmadığını*” içtihat etmek suretiyle ilkelere doğrudan birer kaynak olma işlevi kazandırmıştır¹⁵. Her ne kadar idare hukukunun bir içtihat hukuku olduğu ve yargıcın bu alana ilişkin uyumsuzluklarda diğer hukuki uyumsuzluklara nazaran görece “daha sübjektif” kararlar

kuralları koyma ve bu kurallara uygun hareket etme noktasında etki göstermektedir. Neticede tüm bu ilke ve kurallar, idarenin faaliyetlerine egemen olması umut edilen bir idari usul prosedürünün formüle edilmesine katkı vermektedir. Bkz. Harlow, **a.g.m.**, s.190.

¹¹ Ali Ülkü Azrak, “Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme”, **İÜHFM**, C.34, S.1-4, Y.1969, s.129-155, s.139.

¹² Celal Erkut, **Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi)**, İstanbul, Kavram Yayınları, 1996, s.13-14; Bereket, **a.g.e.**, s.5.

¹³ Bereket, **a.g.e.**, s.1.

¹⁴ Erkut, **Hukuka Uygunluk Bloku**, s.27; Bereket, **a.g.e.**, s.3-7.

¹⁵ **Dan. D. D. K.**, T.28.04.1972, E.1968/709, K.1972/364, **DD.**, S.8, Y.3, 1973 s.111’den aktaran Bereket, **a.g.e.**, s.7-8.

verebileceği düşünülebilirse de, idare hukukunun bu özelliğinin aynı zamanda bu hukuk dalına canlılık kazandırdığı ve idare hukukunu yaşayan bir hukuk dalına dönüştürdüğü de gözden uzak tutulmamalıdır. Bilinmelidir ki, idare hukuku bir içtihat hukuku olarak kabul edilse de bu durum, idare yargıcının vereceği kararlarda hukukun genel ilkeleri ile önceden verilen objektif ve istikrarlı yargı kararlarına bağlı olma sorumluluğunu ortadan kaldırmaz¹⁶.

Konuya ilişkin olarak doktrinde, hukukun genel ilkelerine uyma zorunluluğunun en başta hukuk devleti olmanın bir gereği olduğu; her ne kadar açık bir anayasal dayanak bulunmasa da, Anayasa'nın 138. maddesinin yorumlanması suretiyle hukukun genel ilkelerini anayasal bir temele oturtmanın mümkün olabileceği söylenmektedir¹⁷. Daha ötesinde Anayasa Mahkemesi, hukukun genel ilkelerinin hukuk devleti için ne denli önemli olduğunu hatırlatarak, hukukun genel ilkelerinin yasaların üstünde ve yasa koyucunun dahi bozamayacağı temel ilkeler olduğunu ifade etmektedir. Söz konusu kararında Yüksek Mahkeme şu saptamaları yapmaktadır¹⁸:

“Hukuk devleti, (...) Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.”

Netice itibarıyla, idare hukukunu ilgilendiren uyuşmazlıkların çözümünde ilkelerin değer ve önemi tartışmadan uzaktır. Zira hukukun genel ilkeleri, bireyi idarenin hukuka aykırı uygulamalarından korumanın yanında, istikrarlı bir yönetim sisteminin ortaya çıkarılmasına da katkı sunmaktadır¹⁹. İstikrarlı yönetime ulaşma idealinde idare hukuku doktrinine hâkim olan, uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması

¹⁶ Muammer Oytan, “Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları”, **Türk İdare Dergisi**, S.336, Y.1985, s.17-56, s.46.

¹⁷ Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003, s.35.

¹⁸ **AYM.**, T.27.03.1986, E.1985/31, K.1986/11, **RG.** T.09.05.1986, S.19102.

¹⁹ Joseph Raz, Çev. Bilal Canatan, “The Rule of Law and Its Virtue”, **Hukuk Devleti, Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal**, Ankara, 2008, s.149-166, s.158.

noktasında idare yargıcı tarafından sıklıkla kendisine başvuru ve geniş bir etki alanına sahip ilkelerin başında ise, idari istikrar ilkesi gelmektedir²⁰.

İdari istikrar ilkesi²¹, Danıştay'ın uzun yıllardır kararlarında vurguladığı bir ilke olarak ön plana çıkmaktadır. Yüksek Mahkeme'nin 1952 yılındaki kararının yanında esasen 1973 yılında verdiği içtihadı birleştirme kararının ardından, yargı organları tarafından idari istikrar ilkesinin sıklıkla kararlarda yer almaya başladığı genel olarak kabul edilse de; Mahkeme'nin bu karardan önce de istikrar ilkesine kararlarında atıf yaptığı ve bazı uyuşmazlıkların çözümü noktasında öncelikle söz konusu ilkeye başvurduğu söylenmelidir²².

İdari istikrar ilkesinin idare hukukunu ilgilendiren hemen her konuda etkilerini görmek mümkündür. Türk Hukuku'nda idari istikrar ilkesi sıklıkla idari işlemlerin geri alınması bahsinde karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki, bir idari işlemin geri alınabilme süresinin tespitinde başvuru kriterlerinden en önemlisi, “idari istikrar ilkesine uygunluk” kriteridir. Buna göre idare, hukuka aykırı bir işlemini geri alırken idari

²⁰ Doktrinde AZRAK, idari işlemlere ilişkin Avusturya hukukundaki “*kesin hüküm kuvveti ilkesi*”, Alman hukukundaki “*fesih ve tadil edilemezlik ilkesi*” ile Fransız hukukundaki “*dokunulmazlık ilkesinin*” Türk Hukuku'ndaki karşılığının “*idari istikrar ilkesi*” olduğunu söylemektedir. Bkz. Azrak, “Yargı ve İdare”, s.149.

²¹ Yabancı hukuk literatüründe idari istikrar ilkesi ile birlikte anılan ve başvuru bir ilke olarak **tutarlılık (kararlılık) ilkesi** (“*the principle of consistency*”), başlı başına bağlayıcı gücü bulunmayıp yazılı olmayan bir ilke niteliğindedir. Söz konusu ilke uyarınca, bir hukuk sisteminin düzenli ve tutarlı olması, alınan tüm kararların fiili ve hukuki gerekçeleri ile kişiler nezdinde güvenilir, doğru ve tutarlı olmasından geçmektedir. Tutarlılık, aynı zamanda yasal sistemin istikrarını gerektirdiği gibi, istikrar da yasal sistemin yeni gelişmelere uyumlu olacak şekilde yeniden düzenlenmesini kimi zaman zorunlu kılmaktadır. Doktrinde ayrıca tutarlılık ilkesinin “*hukukun iç ahlakı (internal morality of the law)*” olarak isimlendirilen kavramın bir parçası olarak nitelendirildiğinden bahsedilmektedir. Bkz. MacCormick in Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth, Oxford University Press, 1999, s.45'den aktaran Walter van Gerven, “Two Twin-Principles of EU Law: Democracy and Accountability, Consistency and Convergence” **General Principles of EC Law in a Process of Development**, The Netherlands, Kluwer Law International, 2008, s.25-47, s.42.

²² **Dan. 3. D.**, T.12.07.1955, E.1955/70, K.1955/70, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “(...) Devlet Şurasının kazai içtihatlarında olduğu kadar istişari bazı mütalaalarında da belirtilmiş bulunduğu veçhile idari muamelelerde istikrar ve istikrarın muhafazası da idare hukukunun esaslı prensiplerindendir.” **Dan. 3. D.**, T.05.05.1958, E.1958/43, K.1958/59, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “(...) Filhakika kazai içtihat ile teyyid eden istikrar prensibine ve hakkaniyet esaslarına göre bir memurun mutlak butlan ile muallel olmayan ve nihayet idarenin zühule müstenit bir tatbikat hatasına dayanan uzun zaman devam etmiş bir memuriyet devresinin keenlem yekun addi hukuken hiçbir suretle tecviz edilemez.” **Dan. 3. D.**, T.03.07.1964, E.1964/103, K.1964/120, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “(...) öğrencinin imtihanı kazanmak suretiyle iktisap etmiş bulunduğu leyli meccanilik hakkının, sonradan yapılan idari tahkikat üzerine velisinin mali gücünün yerinde olduğu kanısına dayanılarak kendisinden nez edilmesi, muamelelerdeki istikrar prensibine ve müktesep hak esaslarına aykırı düşer.”

istikrar ilkesini göz önüne almalıdır. Zira idarenin hukuka aykırı bir işlemini her zaman dilediği gibi geri alabilmesinin mümkün olmadığı; idarenin hukuka aykırı bir işlemini idari istikrarı bozmayacak bir süre içerisinde geri alabileceği, doktrin ve yargı kararlarında kabul görmektedir. Ayrıca idari istikrar ilkesi, idari işlemlerin geri alınması bahsinin yanında, idarenin işlemlerinden idarenin faaliyetlerine; kamu personel hukukundan kamu malları rejimine kadar geniş ölçekte etkilerini gösteren önemli ve vazgeçilmez bir ilke olma özelliğine sahiptir.

İdari istikrar ilkesinin belki de en önemli özelliği, “fonksiyonelliğidir”. Özellikle idari istikrar ilkesine en fazla başvurulmuş olan idari işlemin geri alınmasına ilişkin uyuşmazlıklarda Danıştay, konuya ilişkin yaptığı ve somut olayın şartlarına göre değişen sübjektif değerlendirmelerini sıklıkla “*idari istikrar ilkesi*” ile temellendirme yoluna gitmektedir. İdari istikrar ilkesinin fonksiyonellik özelliği, bazı kararlarında Yüksek Mahkeme tarafından bizzat dile getirilmektedir²³. Yine doktrinde idari istikrar ilkesi, hukuka aykırı işlemlerin iptali ya da geri alınması halinde, bu işlemler neticesinde doğmuş olan sonuçların korunması amacıyla içtihadın geliştirdiği bir kavram olarak nitelendirilmektedir²⁴. Buna göre idari istikrar, yalnızca hukuka aykırı işlemlerin geri alınmasında değil, iptal ve değiştirme durumlarında da başvurulmuş bir anahtar kavramdır²⁵.

Bazı hallerde yeni düzenlemeler vesile kılınarak önceden gerçekleştirilmiş uygulamalardan sapmalar yaşanması, hakkaniyet duygusunu zedeleyebilir. Bu noktada kimi yargı kararlarında idari istikrar ilkesinin “*hak ve nesafet (insaf) ilkeleri*” ile birlikte kullanılması, idari istikrar ilkesinin değerinin ortaya konulması açısından son derece önemlidir²⁶. Gerçekten de hukuk kurallarının varlık amacı olan hak ve

²³ **Dan. 5. D.**, T.24.11.1998, E.1998/1979, K.1998/2760, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası: “istikrar ilkesi, bu kararın (26.09.1952 tarihli İctihadı Birleştirme Kararı) ışığı altında, olayın nitelik ve özellikleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle idari yargıca uygulanmış gelmiş (...)”**

²⁴ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.190.

²⁵ **A.e.**, s.191.

²⁶ Örnek olarak bkz. **Dan. 12. D.**, T.01.02.2017, E.2016/8701, K.2017/92, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası: “(...) ortada devlet memurluğuna atanma için gerekli nitelikleri yitirdiğine yönelik bir hususun söz konusu olmaması karşısında idari istikrar ve hakkaniyet ilkesi gereği haiz olduğu öğrenim durumuna göre başka bir memuriyete atanması gerekirken (...)”** Ayrıca bkz. **Dan. 11. D.**, T.02.12.2008, E.2007/9721, K.2008/9920, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 8. D.**, T.27.09.2004, E.2004/1570, K.2004/3441, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.**

nesafetin sağlanması idari istikrar ilkesi ile birlikte düşünülmesi, idari istikrar ilkesini diğer ilkelerden ayrı ve özel bir yere koymamızı zorunlu kılacaktır. İstikrarın sağlandığı bir idari düzende bireylerin haklarının korunmasına duyulan hassasiyet artacak, bireylerin bu hassasiyete uygun düşecek faaliyetlerde bulunan idareye duyduğu güven sağlam temellere oturacaktır. Netice itibarıyla, idari istikrar ilkesinin diğer pek çok hukuk ilkesi ile arasında bağ olduğu şüphesiz olmakla birlikte ilkenin öncelikle “*hak ve nesafet*” ile ilişkilendirilmesi, ilkenin değerini bir kat daha arttırmaktadır. Doktrinde nesafete ilişkin yapılan “*idari istikrarı sağlamada bir araç olarak başvurulacak hukukun genel ilkelerinden biri*” tespiti, ilkenin hak ve adaletin sağlanmasında değerinin ne denli büyük olduğunu görmek açısından anlamlıdır²⁷.

İdari istikrar ilkesi, yargı organlarının kararlarının yanı sıra kurum kararlarında da etkisini göstermektedir. İlgili kararlarda idari istikrar ilkesine, uyuşmazlıkların çözümü noktasında bir referans norm olarak başvurulmaktadır. Örneğin Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararlarda idari istikrar ilkesine sıklıkla atıf yapıldığı dikkat çekmektedir. Kamu Başdenetçisi tarafından verilen bir karardaki şu ifadeler, hem kurumun ilkeye bakış açısını; hem de ilkenin en başta hukuk devleti için ne denli öneme sahip olduğunu özetler niteliktedir:

“Hukuk devletinin önemli gereklerinden biri de, bireylerin öngörülebilir bir hukuk ortamında yaşamalarının, yani hukuksal güvenliğin sağlanmasıdır. İdari istikrar ilkesi bu anlamda, hukuk güvenliğinin sağlanmasında önemli ilkelerden biridir. İdari istikrar, en genel anlamda, idarenin yarattığı ve bir süredir devam eden öznel hukuki durumların devamlılığını, idarenin bu tür durumları keyfi biçimde değiştirememesini ifade eder²⁸.”

İdari istikrar ilkesinin kamu hizmetlerinin “*süreklilik ve düzenliliği*” konusunda gördüğü işlev, ilke açısından önem arz eden bir başka husus olarak öne çıkmaktadır. Özellikle kamu hizmetlerinin sunumunda içerik ve yoğunluk bakımından aynı düzeyde devamı sağlayacak nitelikte bir “*istikrarın*” ortaya çıkarılabilmesi,

²⁷ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.283.

²⁸ **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Tavsiye Kararı**, T.23.12.2013, Şikayet No.02.2013/265, Karar No.2013/14 (Çevrimiçi) <https://www.ombudsman.gov.tr/category/kararlar>, 10.01.2018.

sürekliliğin yanında kamu hizmetlerinde bulunması gereken bir başka nitelik olan “değişkenlik ve uyarlama” üzerinde de düşünmeyi gerektirmektedir²⁹. Bu noktada ilk akla gelecek husus, kamu hizmetlerinin değişip gelişen koşullara uyarlanması ile idari istikrar arasında bir çatışmanın mevcut olup olmayacağı meselesidir. Doktrinde, değişip gelişen toplumsal ihtiyaçların giderilmesi için kimi zaman kamu hizmetlerinde başvurulacak zorunlu yol olan “uyarlanma” ile “istikrar” arasındaki ilişki, iki kavram arasında “uyarlanmayı” ön planda tutan ONAR tarafından şöyle açıklanmaktadır³⁰:

“Her gün istihaleler geçirerek gelişmekte ve tekemmül etmekte olan Devletim nescini ve nüvelerini teşkil eden amme hizmetlerini tebellür ettirmek, değişmez bir hale koymak, içtimai bakımdan mümkün ve doğru olmayacağı gibi, bir neslin kendi ihtiyaçlarının ifadesi olan kaidelerle kendisinden sonra gelecek nesilleri bağlaması; onları mukadderatlarına hakim olmak imkanından mahrum bırakması hukuken de caiz görülemez (...)

*Kaidelerin, bunlara müsteniden hukuki durumların her gün değişmesi ihtimali, fertlerin durumlarındaki emniyeti, istikbal üzerine kurdukları hesapları, cemiyet hayatındaki istikrarı ihlal edebilir (...) Fakat bir cemiyet her uzviyet gibi gelişme ve tekâmül değişikliklerine maruzdur. Amme hizmetleri ve bunların hukuki nizamları cemiyetin bu gelişme ve tekâmülünü temin ile mükelleftir. Aksi takdirde hukuk kaideleri dar ve sert bir zarf haline gelerek cemiyetin gelişme kudretini, enerjisini tazyik etmiş olur. Neticede ya bu tazyikin altında cemiyet gelişme kuvvetini kaybederek dejenere olur, veyahut gelişme kuvveti, gelişmeye mani olan ve artık kendi bünyesine uymayan hukuki nizamı yıkararak anarşiye yol açar. **Bu itibarla değiştirebilme zarureti, istikrarsızlık mahzurundan daha ehemmiyetlidir. Ancak her müessesedeki istikrar ihtiyacına göre değiştirme usulü daha sıkı bir takım şekillere ve merasimlere tabi tutulabilir.**”*

İlk bakışta bir kamu hizmetinin “uyarlanmasının”, bir başka deyişle hizmetin hali hazırda olandan başka bir yapıya dönüşmesinin, hizmet sunumunda ortaya çıkarılmış istikrarlı düzeni bozabileceği akıllara gelebilir. Ancak aslına bakılırsa, kamu hizmetinin uyarlanması ile idari işleyişte sağlanması arzu edilen istikrar, çatışan

²⁹ İl Han Özay, *Günışığında Yönetim*, 2. Baskıdan 3. Tıpkı Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017, s.236.

³⁰ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.I, 3. Bası, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, s.23-24.

olmaktan ziyade, doktrinde GÜLAN'ın da ifade ettiği üzere, “*aynı oranda önem taşıyan ve birbirlerinin sınırını oluşturan*” iki kavram niteliğindedir³¹.

Yukarıdaki tespitten yola çıkarak, idari istikrar ilkesinin hukuki düzenlemelere etkisi, incelemeye değer bir başka husus olarak önem taşımaktadır. Her ne kadar, mevcut hukuki düzenlemelerin ve uygulamaların korunmasında idari istikrar ilkesinin önemli paya sahip olduğu söylenebilirse de; idari istikrar ilkesinin esaslı amacı, mevcut hukuki düzenlemelerin her durumda ve sonsuza kadar devam ettirilmesini tesis etmek değildir. Aksine gelişen teknoloji, sosyal ve ekonomik hayat ya da toplumsal değişim gibi pek çok faktör, mevcut hukuki düzenlemelerde değişiklik yapılmasına sebebiyet verebileceği gibi, kimi zaman böyle bir değişiklik zorunluluk arz edebilir. İşte bu noktada idari istikrar ilkesinin bir başka fonksiyonunu görmek mümkündür.

“*Değişmeyen tek şeyin değişimin kendisi olduğu*” kabul edilse de, idari istikrar ilkesi yapılacak değişikliklerde önemli bir işlevi yerine getirecektir. İdari istikrar ilkesi uyarınca, mevcut hukuki düzenlemelerde yapılacak değişikliklerin haklı ve esaslı bir nedene dayanması; geçiş hükümleri öngörülerek ilgililerin hukuki kazanımlarının ve haklı beklentilerinin ortadan kaldırılmasına izin verilmemesi gerekmektedir. Buna karşılık devletin hukuka bağlılığını isteğe bağlı saymak ve gerekli görülen hallerde devletin hukuk dışında hareket edebileceğini kabul etmek, hukuk kuralları vesilesiyle kişilerde sağlanmak istenen güvenin oluşmasına engel olacağı gibi, ortaya çıkacak durum idari istikrar ilkesi ile de bağdaşmayacaktır³².

Burada doktrinde “*köprüleme*” olarak ifade edilen eski ve yeni düzenlemeler arasındaki geçiş hükümlerinin varlığı, idari istikrar ilkesinin amacına hizmet ederek anlamını yitirmemesi adına büyük önem arz etmektedir³³. Bahsedilen bu geçiş hükümleri, idarede istikrar ile devamlılığı ortaya çıkaracak; böylelikle bireyler ile idare arasındaki ilişkinin sağlıklı ve güven esasına dayalı şekilde devam etmesi

³¹ Yazara göre uyarlamanın hızı ve sınırı ise, her bir kamu hizmetinin niteliği, hizmetin toplum için önemi ve var olan istikrarın korunması kriterleri ışığında belirlenecektir. Bkz. Aydın Gülan, “**Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri**”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1987, s.45.

³² Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.437.

³³ Sait Güran, “İdari İşlem ve İdari Yargı'nın Kuruluş ve İşleyişine İlişkin Temel Esaslar”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.77, S.1, Y.2003, s.1281.

sağlanacaktır³⁴. Neticede idari istikrar ilkesi, zaman içerisinde meydana çıkan haklı ve esaslı nedenlerden kaynaklanan değişikliklerin, geçiş hükümleri kullanılarak uygulamaya geçirilmesi noktasında da işlev gören önemli bir idare hukuku ilkesidir.

Çalışmada öncelikle istikrar ve idari istikrar kavramları incelenecektir. Burada özellikle idari istikrara etkileri bakımından siyasi ve ekonomik istikrar kavramları değerlendirmeye tabi tutulacak; böylece idari istikrarın ortaya çıkarılması noktasında siyasi ve ekonomik istikrarın rolü belirlenmeye çalışılacaktır. Ardından idari istikrar ilkesinin idare hukukundaki yeri ve işlevi ile ilkenin idare hukukuna hâkim diğer temel ilkelerle ilişkisi üzerinde durulacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde, idari işlem teorisi bakımından idari istikrar ilkesinin işlevi incelenecek ve başta idari işlemlerin unsurlarında olmak üzere, ilkenin idari işlemler üzerindeki etkileri tartışmaya açılacaktır. Ayrıca bu bölümde, idari istikrar ilkesine en sık başvurulmuş hal olarak karşımıza çıkan idari işlemlerin geri alınması bahsi üzerinde ayrıntılı şekilde durulacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde, idarenin faaliyetlerinde idari istikrar ilkesinin etki ve sonuçları incelemeye tabi tutulacaktır. Son olarak sonuç bölümünde ise, idari istikrar ilkesinin Türk İdare Hukuku'ndaki anlam ve işlevine dair genel bir değerlendirme yapılarak çalışmamıza son verilecektir.

³⁴ İstikrar ve meşru güven gibi ilkelere devlet tarafından uyulması neticesinde, vatandaş ile devlet ilişkilerine hukuka uygun bir *iklimin* egemen kılınması sağlanacaktır. Bkz. Trailescu, **a.g.m.**, s.107. Ayrıca bkz. Ioan Muraru, Elena Simina Tanasescu, **Constitutional Law and Political Institutions**, Edition 13, Vol. II, Bucharest, C. H. Beck Publishing House, 2009, s.41; Lee Epstein, Jack Knight, **The Choices Justices Make**, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1998, s.50.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ İSTİKRAR İLKESİ VE İDARE HUKUKUNA HÂKİM TEMEL İLKELER İLE İLİŞKİSİ

I. “İDARİ İSTİKRAR” VE İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

A. İstikrar Kavramı

İstikrar kelimesi, Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından aynı kararda ve biçimde sürme, kararlılık, stabilizasyon olarak tanımlanmaktadır³⁵. İstikrara, tutarlılığı ve kararlılığı sağlamaya yönelik bir araç olarak başvurulmasından hareketle, istikrarlı bir yapının, benzer durumlarda benzer şekillerde davranmayı gerektirdiğini söylemek mümkündür³⁶.

Özü itibarıyla bir kurumun faaliyetlerine hakim olan politikalar, söz konusu kurumun hareketlerinde istikrar, tutarlılık, yeknesaklık ve süreklilik sağlamayı amaçlayan eylem kurallarıdır³⁷. Zira politikalar, yeknesaklık, istikrar ve süreklilik için çalışan dengeleyici bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna karşılık politikalar aynı anda hem esnek hem de istikrarlı; hem dinamik hem de statik olmalıdır³⁸. İstikrar, sabit bir konumda tutulma, gerekmedikçe hareket ya da değişme ihtimali olmama olarak tanımlanabilir iken; esneklik, durumun gereklerine göre değişme ya da değiştirilebilme olarak tanımlanmaktadır³⁹. Politikaların yeterince esnek olması sayesinde karar vericilerin elinde belirli koşullar ortaya çıktığında seçilip uygulanabilecek çeşitli alternatifler bulunacaktır.

³⁵ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi) www.tdk.gov.tr, 15.10.2017.

³⁶ İsmail Köküarı, **Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015, s.103.

³⁷ Nicholas G. Nicolaidis, Policy-Decision and Organization Theory, Los Angeles, University of Southern California Bookstore, John W. Donner Memorial Fund, Publication No.11, 1960’dan aktaran John M. Pfiffner, “Administrative Rationality”, **Public Administration Review**, Vol.20, No.3, Summer 1960, s.125-132, s.127.

³⁸ “Politikalar çelikten (‘steel’) ziyade lastikten (‘rubber’) yapılandırılmıştır.” Bkz. Pfiffner, **a.g.m.**, s.128.

³⁹ Ulf Melin, “The Enterprise System as A Part of An Organization’s Administrative Paradox”, **Journal of Enterprise Information Management**, Vol.23, No.2, 2010, s.181-201, s.182.

Uygun çalışma ortamının yaratılabilmesinin yanında yaşanabilecek krizlerin etkilerini olabildiğince azaltacak önlemlerin geliştirilmesi ve bu önlemlerin uygulamaya geçirilmesi için bir kurumda bazı nitelikler bulunmalı ve bu nitelikler yönetim ilkeleri ("*governance principles*") ile desteklenmelidir⁴⁰. Bahsi geçen kurumsal nitelikler, performans ("*performance*"), uyarlanabilirlik ("*adaptability*") ve istikrar ("*stability*")dır. Ana yönetim ilkeleri ise, katılma / dahil etme ("*participation / inclusion*"), ayrımcılık yapılmaması ("*non-discrimination*"), eşitlik ve hukukun üstünlüğü ("*equality and rule of law*") ile hesap verebilirlik ("*accountability*")tır. İdari birimlerden yola çıkarak söylenir ise, kamu hizmeti gören, kamu mali yönetim, izleme ve değerlendirme sistemlerine sahip mekanizmalar olan kurumlar, bu nitelikleri ve ilkeleri içselleştirmek zorundadır. Aksi takdirde uygulanan politika ve önlemler etkisiz, kısa ömürlü ve sürdürülemez olmaya mahkûmdur⁴¹.

İyi işleyen bir kurumda yukarıda sayılan niteliklerin beraber bulunması gerekliliği özellikle vurgulanmalıdır. Sadece kurumsal performans, kurumların vatandaşlara karşı yükümlülüklerini yerine getirmesine, problemlere çözüm üretebilip değişen koşullara adapta olabilmesine yetmeyecektir. Bunun yanında yeri geldiğinde esneklik gösterebilen uyarlanabilir ancak istikrarlı kurumsal yapıların da oluşturulması problem çözümünde hayati rol oynayacaktır. Burada söz konusu kurumsal niteliklere biraz daha yakından bakmakta fayda vardır.

Performans – Kamu kurumları ile özel kuruluşlar tarafından takip edilen hedefler farklılık arz etmektedir. Özel sektörde yer alan kuruluşlarda kar amacı güdülür iken; kamu kurumları, yalnızca ekonomik çıkar elde etmekle yetinmemekte, aynı zamanda kamu refahını sağlama amacına da hizmet etmektedir. Zira kamu kurumlarının varlık sebeplerinin başında kamu refahını sağlama hedefi yer almaktadır⁴². Temel kamu hizmetlerinin sunulması, politikalar tasarlanıp uygulanması ve daha büyük perspektifte ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşma çabasında

⁴⁰ "Yönetişim" hakkında bkz. Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, 2. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s.5 vd.

⁴¹ **Governance Principles, Institutional Capacity and Quality**, (Çevrimiçi) www.undp.org, 25.07.2017.

⁴² Diana Marieta Mihaiu, Alin Opreana, Marian Pompiliu Cristescu, "Efficiency, Effectiveness and Performance of The Public Sector", **Romanian Journal of Economic Forecasting**, Vol.4, 2010, s.132-147, s.133.

performans ölçütü kritik önem taşımaktadır. Etkililik (“*effectiveness*”) ve verimlilikle (“*efficiency*”)⁴³ ölçülen kurumsal performans, ekonomiye yön vererek yönetme, sosyal hizmetleri sunma, doğal kaynakları sürdürülebilir şekilde kullanma, sivil ve siyasi hakların güvenliğini sağlama noktasında bir kurumun kapasitesini gösteren önemli bir ölçektir. Etkililik, bir kurumun hedeflerine ulaşma derecesinin ölçülmesinde önemli bir kriter olarak ortaya çıkmakta iken; verimlilik, meydana gelen çıktıların onları oluşturmak için kullanılan kaynaklara (para, zaman, emek vb.) olan oranıdır. Özellikle kamu kurumlarında yakalanan yüksek verimlilik ise, hükümetin imajını (“*image*”) ve kamusal meşruiyetini (“*public legitimacy*”) geliştirir⁴⁴.

Uyarlanabilirlik – Özellikle kriz dönemlerinde kurumlar, değişen ihtiyaçlara göre politikaların uyarlanmasına gereksinim gösterir. Uyarlanabilirlik sayesinde kurumlar, gelecekteki öngörülebilir koşullara göre pozisyon almak için hareket kabiliyetine sahip olur. Böylece kurumlar, yenilikçi çözümlerle esneklik yaratarak olası krizlerin üstesinden daha rahat gelecek ve gelecekte meydana gelecek uzun vadeli buhran dönemlerinde ortaya çıkan sorunun çözümüne daha kolay ulaşabilecektir⁴⁵.

İstikrar – İstikrar, sosyal sermayeyi ortaya çıkartabilmek ve öngörülebilirliği tesis ederek belirsizliği azaltabilmek adına önemli bir işlev görmektedir. Bunun yanında istikrar, bir birimde iyi uygulamalar⁴⁶ neticesinde ortaya çıkan kuralların

⁴³ Kamu yönetiminde verimliliği artırmak için birçok AB ülkesinde reformlar başlatılmıştır. Genel olarak söz konusu reformlara şu hedefler öncülük etmektedir: a) organizasyon yapısını basitleştirerek maliyetlerin düşürülmesi; b) bilgi akışı optimize edilerek teknoloji kullanımının artırılması; c) insan kaynakları reformunun yapılması; d) programlara dayalı bütçe yapılanmasının benimsenmesi; e) bir dış faktör olarak yolsuzluğun önlenmesi. Bkz. Mihaiu, Opreana, Cristescu, **a.g.m.**, s.138.

⁴⁴ **Governance Principles, Institutional Capacity and Quality**, (Çevrimiçi) www.undp.org, 25.07.2017.

⁴⁵ T. Killick, **The Flexible Economy – Causes and Consequences of the Adaptability of National Economies**, London, Routledge, 1995.

⁴⁶ Bir kurumda iyi uygulamaların kurumsallaştırılarak istikrarın sağlanmasına yönelik yapılacaklar listesi şunlardan oluşabilir:

- . İş süreçlerini belgelendirmek
- . İhtiyaç duyulan pozisyona uygun kişileri işe alarak doğru sonuçlar elde etmek, işlerini iyi yapan kişileri ödüllendirmek yoluna giderek iş süreçlerini, gereksinimlerini ve performans yönetimini takip etmek
- . İyi uygulamaları paylaşmak ve kurumsal hafızayı korumak için bir bilgi paylaşım mekanizması geliştirmek
- . Yine sorunlara verilen planlı ve programlı tepkiler, riskin olabildiğince azaltılarak istikrarın tesis edilmesine katkıda bulunabilir. Bunun için de;
- . Katılım mekanizmalarının tasarlanarak uygulamaya konulması

kurumsallaştırılması suretiyle performanstaki dalgalanmaların ortadan kaldırılmasını sağlayacak bir kavram olarak ön plana çıkmaktadır⁴⁷. Ayrıca istikrar, kurumlarda meydana gelen yeniliklerin sistemli hale getirilip kurum kültürüne dahil edilmesi noktasında çok önemli bir yerde durmaktadır. İstikrar, katı bir durağanlık olarak nitelendirilemez. Aksine değişim ve gelişiminin gerektirdiği noktalarda bu değişim ve gelişimin süreklilik arz edebilmesine hizmet etmesi bakımından istikrar, vazgeçilmez bir kavram görünümündedir. İstikrarlı bir kurum, olası risklerin tanımlanma, analiz ve yönetim aşamalarını kolaylıkla tasarlayabilir ve neticesinde ortaya çıkan yol haritasını rahatlıkla uygulamaya koyabilir⁴⁸.

Yukarıda belirtildiği üzere istikrar, her durum ve koşulda değişimi dışlamaz. İstikrar ve değişim, aynı anda ve bir arada örgütlerde mevcut olup, her ikisi de örgütlerin uzun vadede etkin bir şekilde işlev görmesinin gerekli birer parçasıdır. Ancak istikrar ya da değişimin tercih edilmesi noktasında kimi zaman örgütlerde gelgitler yaşandığı da bir gerçektir⁴⁹. Aslına bakılırsa istikrar ve değişim arasındaki

. En iyi uygulama politikalarının hazırlanması ve

. Gerçeklere dayalı karar verme sürecini işletilebilmek için bilgi yönetimi sisteminin geliştirilmesi, atılması gereken başlıca adımlar olarak sayılabilir. Bkz. **Governance Principles, Institutional Capacity and Quality**, (Çevrimiçi) www.undp.org, 25.07.2017.

⁴⁷ *İstikrarda yer alan temalar:*

- ✓ **Kurumsallaşma (“Institutionalism”)** – Süregelen örgütsel davranışlar, kurumsallaşmayı beraberinde getirmektedir.
- ✓ **İşlem maliyetleri (“Transaction costs”)** – Özellikle istihdamda istikrar bu temayı ortaya çıkaran bir faktör olarak göze çarpmaktadır.
- ✓ **Sürdürülebilir fayda (“Sustained advantage”)** – Bu tema uyarınca, diğer örgütler tarafından kolayca taklit edilemeyecek veya değiştirilemeyecek şekilde kaynakların temini ve kullanılması yoluyla sürdürülebilir bir avantaj elde edilecektir.
- ✓ **Örgütsel sosyal sermaye (“Organizational social capital”)** – Örgütsel sosyal sermaye, örgüt içindeki sosyal ilişkilere karakter kazandırılarak başarılı bir işbirliğinin gerçekleştirilmesini sağlayan önemli bir kaynaktır.
- ✓ **Öngörülebilirlik ve belirsizliğin azaltılması (“Predictability and uncertainty reduction”)** – Sürekli belirsizlik karşısında esnekliğin dahi mümkün olmadığı hatırdta tutulduğunda, öngörülebilirlik ve belirsizliğin azaltılması, istikrar adına hayati önem taşıyan bir kriter olarak dikkat çekmektedir. Bkz. C. Leana, H. Van Buren, “Organizational Social Capital and Employment Practices”, **Academy of Management Review**, Vol.24, No.3, 1999, s.538-555, s.550; Melin, **a.g.m.**, s.187; Leana, Barry, **a.g.m.**, s.755 vd.

⁴⁸ **Governance Principles, Institutional Capacity and Quality**, (Çevrimiçi) www.undp.org, 25.07.2017.

⁴⁹ Burada istikrar ve değişim arasındaki gelgitler bazı kriterler ile açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu kriterlerden en fazla öne çıkanı ise, bireysel farklılıklardır. Farklılıklar, genellikle bir tutarlılık ölçme eşiğini aşması halinde anlamlı yapılara dönüşmektedir. Buradan hareketle bireysel farklılıklar da bir kurum içerisindeki performansı doğrudan etkileyecektir. Bir kurumda bireysel farklılıkların ortaya konulması, yapılacak tercihlerden maksimum verimi sağlama konusunda önemli bir veri olacaktır. Bkz. Leana, Barry, **a.g.m.**, s.753-756.

“gerginlik”, kurumsal yapının bir parçası niteliğinde olup, bireylere fırsatların yanında zorluklar da getirmektedir⁵⁰.

Genel olarak kurumlar, faaliyetlerinde esneklikten yararlanır⁵¹. Esneklik neticesinde kurumlar, çevresel değişikliklere hızla uyum sağlayabilecek, yeni fikir ve süreçleri keşfedebilecek, maliyetleri uygun şartlar sağlandığında düşürebilecek ve böylece diğer aktörler karşısında avantaj elde edebilecektir. Yine esnek çalışma prensipleri ve yetenekli işgücü sayesinde kurumlar, kimi zaman girdikleri piyasa rekabetinde rakipleri karşısında üstünlük sağlama fırsatını yakalayacaktır. Benzer şekilde bireylerin de çalışmalarında kendi çıkarlarını korumak ve ihtiyaçlarını daha kolay giderebilmek adına sunulan hizmetlerde esneklik ve neticede çeşitlilik istedikleri söylenebilir. Bununla birlikte bireyler tarafından istenen çeşitliliğin, belirsizlik sonucunu doğurmaması gerektiği özellikle vurgulanmalıdır. Çünkü bireyler, belirsizliğin olduğu yerde istikrarlı kazanımlar elde edemeyeceklerine yönelik haklı bir endişe taşıyacaktır⁵².

Buradan hareketle istikrar (“*stability*”) ve esneklik (“*flexibility*”), bir kurumun sisteminin koordine edilmesinde aynı madalyonun iki yüzü olarak görülebilir. Doktrinde istikrar ve esneklik ikilemi, bir kurumun “*idari paradoksu*” olarak değerlendirilmektedir⁵³. Zira kısa vadede kuruluşlar, belirsizliği azaltmak için uğraş

⁵⁰ Leana, Barry, **a.g.m.**, s.753-756.

⁵¹ **Esneklikte yer alan temalar:**

- ✓ **Uyarlanabilirlik (“*Adaptability*”)** – Esneklik neticesinde örgütler, değişen koşullara daha kolay adapte olup organik yapı ve işleyişinde düzenlemelere gidebilir.
- ✓ **Maliyet sınırlaması (“*Cost containment*”)** – Esnekliği ön plana çıkaran örgütlerde dışarıdan tedarik, küçülmeye gitme gibi değişim ve dönüşüm durumları daha kolay ortaya çıktığından maliyet tasarrufları stratejileri geliştirilebilir.
- ✓ **Kontrol (“*Control*”)** – Değişkenlik gösteren organizasyonlar, sıklıkla konsolide edilmiş güç ve kontrolü merkezileştirmeden elinde bulundurur. Bu organizasyonların gücü merkezileştirmeden elinde tutması neticesinde genellikle katı hiyerarşik yapılar oluşmaz, dolayısıyla görevliler üzerindeki kontrol görece daha az olur.
- ✓ **Rekabet avantajı (“*Competitive advantage*”)** – Yukarıda yer alan temalar, bir örgütü genel rekabet avantajına götürecek ipuçları vermektedir. Bkz. Melin, **a.g.m.**, s.187; Leana, Barry, **a.g.m.**, s.754 vd.

⁵² Melin, **a.g.m.**, s.182; Leana, Barry, **a.g.m.**, s.754.

⁵³ J. D. Thompson, **Organizations in Action – Social Science Bases of Administrative Theory**, New York, McGraw Hill, 1967’den aktaran Melin, **a.g.m.**, s.182.

verirken; uzun vadede esneklik için çabalarlar⁵⁴. Dolayısıyla istikrar (“*stability*”) ⁵⁵ ve esneklik (“*flexibility*”), hem bireysel aktörleri hem de kurumsal eylemleri etkileyen eş zamanlı güçlerdir. Kurumlar bir yandan rekabetçi ortamda değişkenlik peşinde olup, bir yandan da istikrar sağlamak amacıyla belirsizlikleri en düşük seviyeye indirme uğraşındadır. Aynı şekilde bireyler, eş zamanlı olarak kurumsal hayatta çeşitliliğin yanında öngörülebilir ve istikrarlı ilişkiler hedeflemektedir. Bu durum çok da şaşırtıcı olmasa gerektir. Bireyler, kurumsal bir sistem içinde olduğu kadar, sosyal hayatlarında da istikrar ve esnekliği farklı durumlarda bir arada görmek arzusunda olabilir. Bireyler bir yandan değişim ve karışıklık endişelerinden uzak olacakları bir ortam isterken, bir yandan da kişisel performans düşüklükleri yaşamadan başarılarını ilerletmek için faaliyetlerde en iyisine ulaşma ideali ile değişkenlik aramaktadır⁵⁶.

Netice itibarıyla, bir kurumun etkin bir şekilde çalışabilmesi için, istikrar ve esnekliğin birlikte gerekli olduğu söylenebilir. Bu yönde olarak doktrinde, salt istikrarın değişim ve gelişime engel olma tehlikesini bünyesinde barındırmasının yanında, sürekli bir belirsizlik karşısında esnekliğin sürdürülmesinin de mümkün olmadığının altı çizilmektedir⁵⁷. Aslına bakılırsa, istikrarlı ve öngörülebilir ilişkilerde sabit bir dayanak noktası etrafında kalmak ve keskin sapmalar yaşamamak şartıyla kısa vadeli varyasyonların hayata geçirilmesi muhtemel ve tabiidir⁵⁸. Dolayısıyla hem istikrar hem de esneklik, aynı anda kurumlarda mevcuttur ve her ikisi de kurumların uzun vadede varlık ve etkilerini gösteren parçalarıdır. Bir başka deyişle istikrar ve esneklik, kurumların etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için her zaman ihtiyaç duydukları önemli enstrümanlardır⁵⁹.

B. “İdari İstikrar”

⁵⁴ Melin, **a.g.m.**, s.182.

⁵⁵ Yazar burada değişiklik (“*change*”) ve direniş (“*resistance*”) kavramlarını da kullanmaktadır. Bkz. Leana, Barry, **a.g.m.**, s.758.

⁵⁶ Leana, Barry, **a.g.m.**, s.758.

⁵⁷ C. Leana, D. Rousseau, **Relational Wealth: The Advantages of Stability in A Changing Economy**, New York, Oxford University Press, 2000’den aktaran Leana, Barry, **a.g.m.**, s.756.

⁵⁸ K. Dindia, D. J. Canary, “Definitions and Theoretical Perspectives on Maintaining Relationships”, **Journal of Social and Personal Relationships**, No.10, s.163-173’den aktaran Leana, Barry, **a.g.m.**, s.757.

⁵⁹ Melin, **a.g.m.**, s.186; Leana, Barry, **a.g.m.**, s.758.

1. İdari İstikrar Kavramı

İstikrar kavramına ilişkin genel açıklamaların ardından, çalışmamızın esasını teşkil eden idari istikrar kavramını yakından incelemek amacındayız. Öncelikle söylenmelidir ki kurallarının çok sık değişimi⁶⁰, bireylerin geleceğini öngöremedikleri kısa vadeli plan ve programlara mahkûm olmalarına neden olacaktır. Yalnızca “istikrarlı hukuk kurallarının gölgesinde (*‘the shade of the stable laws’*)” bireylerin sükûnetle (*“quite placidly”*) hukuki ilişkilerini düzenleyebilmeleri ve hukuka güvenebilmeleri mümkündür⁶¹. Ayrıca kurallardaki çok sık değişim, uygulama ve yargı kararlarındaki devamlılığı da olumsuz etkileyerek moral açıdan istenmeyen bir durum ortaya çıkaracaktır.

İstikrarın en başta hukuk devleti için ne denli önemli olduğu başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yargı organları tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Örnek olarak bir kararında Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin şu tespitleri yapmaktadır⁶²:

“Hukuk devletinde, idare yönünden önceden belirlenmiş soyut hukuk kuralları, kapsadığı tüm insanlara hukuki güvenlik içinde önceden belirlenebilir ve belirlenmiş hali eşit biçimde uygulamak, birey yönünden ise onun eylem ve karar pratiği erişilebilir, öngörülebilir, açık, net, birbiri ile uyum içinde, yayımlanmış, içeriği davranış direncine izin verecek yapıda olmak zorundadır. Bireyin güvenebileceği, istikrarlı ve öngörülebilir bir hukuk ortamında yaşama sahip olduğu bilincinde olması keyfiyeti, hukuk devleti olmanın doğal sonucudur.”

⁶⁰ Sık değişimin karşısında olarak sabitlik, özellikle fen bilimleri alanında değişmeyen kurallar neticesinde güveni ve evrenselliği hatırlatsa da, sosyal bilimler alanının toplumsal hayatın değişken paradigmalarıyla (ekonomi, siyaset, kültürel yapı, psikolojik unsurlar v.b) şekillendiği gerçeği karşısında, sabitliğin bu bilim dalında olmazsa olmaz kural olarak uygulanabilmesi zor olmakla birlikte aslında sosyal bilimlerde başlı başına sabitlik halinin gerekliliği de tartışmalıdır. Bkz. Köküarı, **a.g.e.**, s.109-110.

⁶¹ Amran Shaaban Pour, Khadijeh Moradi, “The Respect to The Acquired Rights In National and International Law”, **International Journal of Economy, Management and Social Sciences**, Vol.3, No.10, October 2014, s.636-643, s.639.

⁶² **AYM.**, T.13.11.2014, E.2013/95, K.2014/176, **RG.** T.13.03.2015, S.29294.

Bir başka kararında Yüksek Mahkeme, hukuk devleti ile istikrar arasındaki güçlü bağa şu şekilde değinmiştir⁶³:

“Hukuk devleti, siyasal iktidarı hukukla sınırlayarak ve Devlet etkinliklerinin düzenli ve yeknesak bir şekilde sürdürülebilmesi için hukuksal alt yapıyı kurarak yönetimde istikrarı sağlar.”

Genel olarak idari istikrar ya da istikrarlı idare⁶⁴, mevcut idari işleyişin hukuka uygunluk üzerinde, düzenli, belirli ve öngörülebilir şekilde devamının sağlanmasıdır. Bir başka biçimde ise idari istikrar, bir idari sistemin zaman içindeki tasarımında, işleyişinde ve yönünde öngörülemeyen sapmalar yaşanmaması olarak tanımlanabilir. Konuya ilişkin görece eski bir kararında Anayasa Mahkemesi, idari istikrarın bahsi geçen idari işleyişte beklenen birlik ve düzeni ortaya çıkarma işlevini ön plana çıkararak şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

“İdari istikrar; kamu idaresinin yürürlükte bulunan kuralları yürürlükte kaldıkları sürece, onların uyduğu her olaya gereğince ve aynı biçimde uygulamasıdır. Belli bir kuralın benzer olaylarda ve değişik zamanlarda değişik biçimde uygulanması idari işlemlerde istikrarı, idarenin ciddiyetini bozar, ilgililerin idareye karşı güvenlerini sarsar”⁶⁵.

İdari istikrar, birbiriyle alakalı fakat birbirinden ayırt edilebilen unsurlar etrafında şekillenmektedir⁶⁶. Bunlardan;

(1) *Yapısal istikrar* (“*structural stability*”), bir birimin sahip olduğu özelliklerin zaman içinde korunmasına ilişkin bir kavramdır. Yapısal istikrarın kendisi

⁶³ AYM., T.09.05.2013, E.2011/42, K.2013/60, RG. T.25.07.2014, S.29071.

⁶⁴ Danıştay’ın kimi kararlarında ve doktrinde, “idari istikrar” yerine “istikrarlı idare” kavramı kullanılmaktadır. Bkz. **Dan. 13. D.**, T.31.05.2005, E.2005/5390, K.2005/2879, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; Ahmet Nohutçu, Selim Çimşir, “Kanuni İdare İlkesinin Hakim Kılınması Açısından Kurumsal Olarak Bağımsız Bir İç Denerim Yapısı Önerisi: Sayıştay İç Denetçiliği”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, S.4, Y.2, Aralık – Temmuz 2016, s.189-222, s.192.

⁶⁵ AYM., T.10.03.1977, E.1976/51, K.1977/16, RG. T.25.06.1977, S.15977.

⁶⁶ O’Toole Jr., Kenneth J. Meier, “Plus Ça Change: Public Management, Personnel Stability and Organizational Performance”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.13, No.1, s.43-64, s.45.

çok boyutlu olup, ebat (“size”), biçimlendirme (“formalization”), farklılaştırma (“differentiation”) ve kontrol süresi (“span of control”) gibi unsurları içermektedir.

(2) *Görev kararlılığı* (“mission stability”), idari birim hedeflerinin zaman içindeki tutarlılığını anlatmaktadır. Kamu kurumlarının ayırt edici bir özelliği, politikalarının çoğunlukla belirli olmasıdır. Genelde kamu kurumları, politika değişikliklerini ancak yasama, yürütme ya da yargı organlarının kararı ile tecrübe ederler.

(3) *Üretim veya teknoloji istikrarı* (“production or technology stability”), idari istikrarın sağlanmasına yönelik ele alınan bir başka unsurdur. Yönetim sistemleri tarafından benimsenmiş bir üretim tarzı ya da teknoloji çeşidi, yönetsel düzenleme ve uygulamaları da dönüştürür ve şekillendirir. Bilgi teknolojilerinde son yıllarda yaşanan değişim ve gelişimler, birçok zorluğa neden olacak aktörü de beraberinde getirmişse de; üretim ve teknoloji açısından doğru yönde geliştirilen istikrarlı düzen, idari istikrarın ortaya çıkarılmasına önemli katkılar sunacaktır⁶⁷.

(4) *Usul istikrarı* (“procedural stability”), idarede istikrarın ortaya çıkarılmasına hizmet eden bir diğer önemli unsurdur. Üretimle ilgili olmakla birlikte bir kamu kurumunda düzenleyici işlemler yoluyla konulan ve uygulanan kurallar ile standart çalışma usulleri, bazen benzer görevlerin yerine getirilebilmesi için farklı usullerin uygulanmasını zorunlu kılabilir. Ancak aynı durumlarda aynı yöntemlerin uygulanması konusunda ısrarlı davranmak suretiyle yakalanacak istikrarlı prosedürler, ilgili kurumda koordinasyonlu bir çalışmayı ortaya çıkarabilmek adına fırsat yaratacaktır⁶⁸.

(5) Son olarak *personel istikrarı* (“personnel stability”) uyarınca, kurum içinde yer alan kişiler, istikrarlı bir yönetimin oluşmasını sağlayan unsurlardandır. Şayet kurum içindeki pozisyonlar ve ilişkiler zaman içinde sık biçimde değişirse, mevcut sistem istikrarsız bir hal alacaktır. Kurumun yapısal özellikleri ve usule ilişkin

⁶⁷ Jane Fountain, **Building The Virtual State: Information Technology and Institutional Change**, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2001’den aktaran O’Toole Jr., Meier, **a.g.m.**, s.45.

⁶⁸ Graham Allison, **Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis**, Boston, Little Brown, 1971’den aktaran O’Toole Jr., Meier, **a.g.m.**, s.45.

prosedürleri aynı kalsa dahi, sık gerçekleşen personel değişikliği, kurum adına önemli bir istikrarsızlık karinesi teşkil edecektir⁶⁹.

Önemle vurgulanmalıdır ki idari istikrar, etkin bir politika uygulaması ve hizmet sunumu için gereklidir. İdari sistemlerde yapılacak köklü değişiklikler, bu istikrarı tehdit etmediği müddetçe yararlı ve etkili olacaktır. İdari birimlerin bürokratik yolların katılığından mustarip oldukları ve bu durumu ortadan kaldırmak için sürekli çaba harcadıkları bilinmektedir⁷⁰. Yukarıda bahsedilen istikrar ile esnekliğin getirdiği değişiklik ve reform ihtiyacı arasında ortaya çıkan “gerginlik” de işte bu yüzdendir⁷¹.

Özetle tekrara düşmek pahasına söylenmelidir ki istikrar ile kastedilen şey, durağanlık ya da mutlak değişmezlik değildir. Bu noktada “sık değişim ile sabitlik arasındaki denge”, makul bir istikrarı ifade eder⁷². Dolayısıyla idari istikrar, idarenin toplumsal, ekonomik ya da teknolojik değişikliklere uygun olacak biçimde kararlarını ve uygulamalarını değiştirmesidir. İstikrarlı bir yapı kurmak fikri ile önceden idari

⁶⁹ O’Toole Jr., Meier, **a.g.m.**, s.46.

⁷⁰ İstikrar kavramından bahsedildiğinde gündeme gelen bir başka terim olarak bürokrasi, hantal, sabit fikirli ve verimsiz faaliyet ile eşit kabul edilir hale gelmiştir. Son yıllarda iyi yönetim yanlıları tarafından yapılan vurgu, hep bürokrasiden olabildiğince kaçarak kamu yönetiminde alternatif form ve süreçlere doğru hızla ilerlemek üzerine olmuştur. Bkz. David Osborne, Peter Plastrik, **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government**, Addison – Wesley, Reading, Mass, 1997, s.43.

⁷¹ Reform, idarenin etkinliklerinde kurumsal rasyonaliteyi daha hakim kılmak ve geniş kitlelere fayda sağlamak amacıyla mevcut bir politikada yapılan değişiklik olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle reform, bir toplumdaki temel inanç ve davranışlar ile bunları destekleyen yönetim yapılarında geniş kapsamlı değişiklikler yapmak için gerçekleştirilen metodolojik girişimlerdir. Doktrinde reform yanlılarına reform adı altında sıklıkla değişime uğrayan kurumların iyi çalışmasının pek mümkün olmadığı gerçeği özellikle hatırlatılmaktadır. Zira bir reform çalışması, “*reformun karanlık tarafı (the dark side of reform)*” olarak; örgütsel hafızanın kaybı ve genel olarak istikrar inancının yitirilmesi gibi durumları da bünyesinde barındırmaktadır. Reformlarda istikrarın sağlanabilmesi için çalışmaların çıkan problemler karşısında yine kendi içinde çözüm üretebilecek mekanizmalara sahip olduğundan emin olunmalıdır. Ayrıca uygulama ile uzun vadeli yönetimler dikkate takip edilmeli ve sisteme dahil olan kişiler reform çalışmalarını içselleştirebilmeleri için teşvik edilmelidir. Bkz. Roger Wettenhall, “A Critique of The ‘Administrative Reform Industry’: Reform is Important But So is Stability”, **Teaching Public Administration**, Vol.31(2), 2013, s.149-164, s.155-157-160. İdari reformların başarısı, yönetimin toplumun daha geniş kesimleriyle istişarede bulunarak ülkenin gelecekteki ihtiyaçlarına yönelik stratejik yenilikler sunma yeteneğinin yanında, bu yeniliklere ilişkin toplum nezdinde kurulan etkin bir iletişim ağı ile ölçülmektedir. Siyasi karar organlarında güçlerin merkezileşmesi ve kişiselleşmesi, vatandaşların hükümete olan güvenini kaybetmesi ile sonuçlanacaktır. Bu tehlikeyi hatırd tutarak istişare yoluyla demokrasiyi derinleştirip güçlendirmek, kamuyu ilgilendiren konuların ahlaki ve verimli biçimde halledilmesini kolaylaştıracaktır. Bkz. S. N. Sangita, “Administrative Reforms For Good Governance”, **The Indian Journal of Political Science**, Vol.63, No.4, December 2002, s.325-350, s.341-342; A.F. Leemans, “Administrative Reform: An Overview”, **Development and Change**, No.2(2), 1970-1971, s.1-18, s.15.

⁷² Köküarı, **a.g.e.**, s.109-110.

işleyişe sabit ölçütler koymak veya bu yapıyı değişmez düzenlemeler ile öngörmek, idare hukukunun kendine has ve değişken dinamikleri nedeniyle mümkün gözükmemektedir. Yine bu noktada istikrarlı bir yapıyı temin etmenin her zaman her şartta aynı kararı vermekten geçmediği bir kez daha vurgulanmalıdır. Zira İdare, kamu hizmeti, kolluk faaliyetleri ile personeli ve araçları açısından değişen ihtiyaçlara cevap verecek şekilde bir değişim ve dönüşüme gitmek mecburiyetindedir⁷³. Unutulmaması gereken husus, her ne kadar değişim ve dönüşüm kimi zaman zorunluluk arz etse de, bu değişim ve dönüşümün şartların gerektirdiği ölçüde ve belirsiz bir durum yaratmayacak şekilde gerçekleştirilmesidir.

2. İdari İstikrarın Oluşmasında Etkili İki Kavram: Siyasi ve Ekonomik İstikrar

İdarelerde doğru ve düzgün işleyen kurumsal bir yapının ortaya çıkarılabilmesi için idari istikrarın ne denli önemli ve vazgeçilmez olduğu şüphesizdir. Burada bazı faktörler, idari istikrarın ortaya çıkarılabilmesi sürecinde hayati önem taşımaktadır. İdari istikrar ile arasında sıkı ilişki bulunan bu faktörler, siyasi ve ekonomik istikrardır. Gerçekten de bir idari yapılanmada idari istikrarın tesis edilebilmesi imkânı, siyasi ve ekonomik istikrarın ortaya çıkarılabildiği ölçüde artacaktır. Burada idari istikrar ile siyasi ve ekonomik istikrar arasındaki ilişkiye, idari istikrarın tesisi üzerindeki önemli etkileri nedeniyle biraz daha yakından bakmak ihtiyacı hissedilmektedir.

Siyasi istikrar ya da tersinden söylenirse siyasi istikrarsızlık, en genel anlamı ile yönetimdeki değişim eğilimini ve bu değişimin öngörülemez sıklığını ifade etmektedir⁷⁴. Öyle ki buradaki öngörülemez değişim sıklığı, beraberinde belirsizliği getirmekte ve neticede istikrarsızlık ortaya çıkmaktadır. Siyasi istikrarsızlık farklı şekil ve derecelerde görülebilmektedir. Buna göre savaşlar, darbeler, hükümetlerin düşürülmesi ya da sıklıkla değişimi gibi pek çok durumda siyasi istikrarsızlık gündeme gelebilir.

⁷³ A.e., s.114-115.

⁷⁴ Alberto Alesina, Roberto Perotti, "Income Distribution, Political Instability and Investment", *European Economic Review*, Vol.40(6), Y.1995, s.1203-1228, s.1206.

Benzer biçimde hükümet değişikliğinden ziyade kimi zaman hükümet içi bazı güç kavgaları da siyasi istikrarsızlığa sebebiyet verebilmektedir. Örneğin farklı ideolojilere sahip partiler tarafından kurulan bir koalisyon hükümetinde fikir ayrılıklarının ortaya çıkması her zaman ihtimal dâhilindedir. Böyle durumlarda alınacak kararlara bağlı atılması gereken adımlarda aksamalar yaşanabileceği gibi, kimi zaman karar alma mekanizmasının hiç işletilememesi hali dahi söz konusu olabilir. Özellikle temel farklılıklar üzerinden siyaset yapan partiler, toplumsal bölünmeye sebebiyet verecek ve her alanda kurulmak istenen istikrarlı düzene zarar verecektir⁷⁵.

Siyasi istikrarın ortaya çıkmasına en büyük engel kuşkusuz sık ve öngörülemeyen hükümet değişiklikleridir. Doğaldır ki, her hükümet değişikliği, takip edilen politikalarda da değişikliklere sebebiyet vermekte ve bu durum kendiliğinden belli bir politika üzerinde hareket edememeyi, dolayısıyla politik istikrarsızlığı sonuçlamaktadır. Doktrinde hükümet değişikliklerine ek olarak politik istikrarsızlığa sebebiyet veren başka unsurlar da sayılmaktadır. Bunlar; parlamentonun kutuplaşması, koalisyon hükümetleri, seçmenlerin kararsızlığı ve seçimlerin idaresi ile zamanlamasıdır⁷⁶.

Siyasi istikrarın yanı sıra ekonomik istikrar, genel ekonomik faaliyetlerde daralma ya da tersi biçimde aşırı genişleme gibi bir dalgalanmanın görülmemesi durumu olarak nitelendirilmektedir⁷⁷. Bir başka deyişle ekonomik istikrar, ekonominin beklenen ve istenen seviyede gelişim göstermeye devam etmesi olarak tanımlanmaktadır⁷⁸. Tersisi biçimde ekonomik istikrarsızlık ise, toplam arz ile talebin, yatırım ile tasarrufun, ihracat ile ithalatın, vergi ile kamu harcamalarının dengede olmadığı durum olarak ifade edilmektedir⁷⁹. Ekonomik istikrar, yapısal olarak iç ve

⁷⁵ Abdulvahap Akıncı, “Demokrasi İle Siyasi İstikrar ve Kalkınma Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği”, **Journal of Turkish Studies**, Vol.10 (10), s.41-60, s.52.

⁷⁶ Ercan Eren, Melike Bildirici, “Türkiye’de Siyasal ve İktisadi İstikrarsızlık; 1980-2001”, **İktisat, İşletme ve Finans**, C.16, S.187, Y.2001, s.27-43, s.31.

⁷⁷ Halil Seyidoğlu, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, 3. Baskı, **Güzem Can Yayınları**, 1992, s.406.

⁷⁸ Mevlüt Karabıçak, “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.5, S.2, Y.2000, s.49-65, s.50.

⁷⁹ Kemal A. Çelebi, **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, Manisa, Emek Matbaacılık, 1998, s.3’den aktaran Karabıçak, **a.g.m.**, s.50.

dış ekonomik istikrar olarak ikiye ayrılmaktadır. Buna göre, fiyatların büyük artışlar göstermemesi ve üretim ile istihdamın düzenli biçimde artarak gelişmesi, iç ekonomik istikrar olarak; dış ödemeler dengesinin korunması, dış ekonomik istikrar olarak kabul edilmektedir.

Ekonomik istikrar, ekonomik olguların yanı sıra sosyal, siyasal ve idari pek çok olgunun hem bir sebebi hem de bir sonucudur⁸⁰. İstikrarın katı bir değişmezlik olmadığı hatırlandığında, kendi içinde sürekli değişen dinamikler barındıran ekonominin istikrarından bir değişmezlik anlamı çıkarmak mümkün gözükmemektedir. Bunlardan fiyatlar, istihdam seviyesi ile üretim düzeyi ve kapasitesi, bahsi geçen dinamiklerden sadece bazılarıdır. Esasen ekonomik istikrar, ekonomik göstergelerde büyük sapmalar yaşanmaması ve meydana gelen değişikliklerin kabul edilebilir ve makul düzeyde olmasıdır⁸¹.

Doktrinde siyasal ve ekonomik istikrar arasındaki sıkı ilişkiye dikkate değer şekilde değinildiği görülmektedir⁸². İstikrar her alanda olumlu yaklaşımları beraberinde getirdiği gibi, siyasal anlamda da istikrar, öngörülebilir bir siyasal ortam anlamına gelmektedir. İstikrarlı bir siyasal ortam, hem iç hem de dış yatırımlar açısından ilham kaynağı olan ve yatırımcıları faaliyete girişme noktasında cesaretlendiren önemli bir ölçüttür. Diğer taraftan yoksulluğun azaltılması, istihdam yaratma ve artan devlet gelirleri neticesinde refah seviyesinin yükseltilmesi, siyasal

⁸⁰ Kadir Karagöz, Suzan Ergün, “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Kaynakları: Ekonometrik Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.15, S.2, Y.2010, s.169-185, s.170-171.

⁸¹ Aylin Abuk Duygulu, “Döviz Kuru İstikrarının Ekonomik İstikrar Açısından Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.13, S.1, Y.1998, s.107-118, s.108.

⁸² Ömer Yalçınkaya, Vedat Kaya, “Politik İstikrarın / İstikrarsızlığın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Dünyanın En Büyük İlk Yirmi Ekonomisi Üzerinde Bir Uygulama (1996-2015)”, **Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi**, C.13, S.2, Y.2017, s.277-298, s.279 vd.; Ünal Arslan, “Siyasi İstikrarsızlık ve Ekonomik Performans: Türkiye Örneği”, **Ege Akademik Bakış**, C.11, S.1, Ocak 2011, s.73-80, s.73 vd. Öyle ki ekonomistlerin siyasi istikrarsızlığı, ülkelerin ekonomik performansını baltalayan ciddi bir problem olarak tanımlandığı dile getirilmektedir. Bkz. Hatice Karahan, Erdal Tanas Karagöl, “Ekonomik Performansın Temel Taşı: Siyasi İstikrar”, **Seta Perspektif**, S.1, Mart 2014, s.1-5, s.1.

alandanda istikrarın sağlanabilmesi için vazgeçilmez unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır⁸³.

Siyasi istikrarın sağlanamaması neticesinde mevcut politikalardaki sık ve öngörülemez değişimlerin, ekonomiler üzerinde çok önemli etkiler⁸⁴ yarattığı söylenmelidir⁸⁵. Sebep-sonuç ilişkisi bağlamında siyasi istikrarın sağlanması, hem ekonomik büyümenin gerektirdiği en önemli kriter olan belirliliği ortaya çıkaracak, hem de karar birimlerinin geleceği öngörebilme yeteneklerinin gelişmesini sağlayarak konu ile ilgili aktörlerin uzun vadeli ekonomik faaliyetlere yönelmelerine katkı verecektir⁸⁶. Bu etkisi ile siyasi istikrar, ekonomik hacmi ve etkinliği artıracak, ekonomik büyüme için elzem olan öngörülebilir ve stabil ortama zemin hazırlayacaktır. Karşılıklı biçimde, ekonomik istikrar neticesinde meydana gelen refah artışı, siyasi istikrarın sağlanmasında önemli bir paya sahip iken; uygulanan siyasetin devamlılığı neticesinde ortaya çıkan siyasi istikrar ise, ekonomide büyüme ve istikrarın ortaya çıkarılmasının yanında toplumsal refahın artırılması noktasından da önemli işlev görecektir⁸⁷.

Aksi biçimde ortaya çıkacak bir siyasi istikrarsızlık hali, hassas dengeler üzerine kurulu olup ekonomiye yön veren dinamikleri etkileyecek, mal ve para piyasalarındaki yatırım hacmi ile etkinliği azaltmak suretiyle ekonomik büyümenin

⁸³ Ben Shepherd, “Political Stability: Crucial for Growth?”, (Çevrimiçi) <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SU004/shepherd.pdf>, s.8-11, s.8.

⁸⁴ Buradan hareketle siyasi istikrarsızlığın ekonomiler üzerinde yaptığı olumsuz etkilerin iki sacayağının olduğu söylenmektedir. Bunlardan ilki yatırımlar ve milli gelir iken; ikincisi bütçe ve borçlardır. Bkz. Karahan, Karagöl, **a.g.m.**, s.3.

⁸⁵ Konuya ilişkin olarak Karagöz, Ergün, **a.g.m.**, s.171’de siyasi ve ekonomik istikrar arasındaki ilişkiye Türkiye özelinde değinmekte; 1960’lı yıllara kadar Türkiye ekonomisinin görece istikrarlı bir trend içerisinde olduğunu, buna karşılık 1960’lı yıllardan sonra yaşanan siyasi istikrarsızlık ile akabinde yaşanan darbelerin, ekonomiye onarılması güç zararlar verdiğini söylemektedir. Ayrıca bkz. Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2005, s.495. Yine Türkiye’nin yaşamış olduğu 1994 krizini doğuran sebeplerden belki de en önemlisi, siyasi istikrarsızlık ve kısa ömürlü hükümetlerdir. Bkz. Ömer Yalçınkaya, Halil İbrahim Aydın, “Makroekonomik İstikrarsızlığın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Yapısal Kırılmalı Zaman Serisi Analizi (1983-2015)”, **Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi**, C.5, S.13, Y.2017, s.983-1007, s.986.

⁸⁶ Selim Şanlısoy, Recep Kök, “Politik İstikrarsızlık – Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği (1987-2006)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.25, S.1, Y.2010, s.101-125, s.102.

⁸⁷ Arslan, **a.g.m.**, s.75; Şanlısoy, Kök, **a.g.m.**, s.103.

sürdürülebilir kılınmasına engel olacaktır⁸⁸. Buna ek olarak siyasi istikrarsızlık sebebiyle yalnızca yatırımcı üçüncü kişiler değil, mal ve para piyasalarındaki bütün aktörler, istikrarsızlık durumunun hüküm sürdüğü bir ortamda sağlıklı planlamalar yapamayacak, neticede riskten kaçınarak kendilerini koruma içgüdüsü ile sınırlı hareket tarzını benimseyeceklerdir⁸⁹. Bu hareket tarzı neticesinde, beklenen canlılığın ve etkinliğin ortaya çıkarılamadığı ekonomik hayata, belirsizlik ve durağanlık egemen olacaktır⁹⁰.

Bilinmelidir ki siyasi istikrarsızlık, ekonomik istikrar politikalarının uygulanmasını da güçleştirecektir⁹¹. Bu sebeple siyasi istikrarın ekonomik kazanımların ve gelecek adına konulan hedeflere ulaşılabilmesinin temel faktörü olarak nitelendirilmesinin yanında⁹²; ekonomik istikrarsızlığın ana nedenlerinden biri olarak da siyasi istikrarsızlığın gösterilmesi⁹³, siyasi ve ekonomik istikrar arasındaki güçlü bağın vurgulanması açısından anlamlıdır. Neticede küreselleşen dünya ekonomisinde sermayenin dolaşımının ve ülkelere yapılacak yatırımların belirleyicilerinin başında, ülkelerin hem siyasi hem de ekonomik göstergelerinde sağlanan istikrar gelmektedir⁹⁴. O nedenle ekonomik istikrarın siyasi istikrarı da beraberinde getirebileceği pekâlâ savunulabilir.

Esasında siyasi istikrarsızlık ile ekonomik istikrarsızlık, birbirini sonuçlayan denklemin iki tarafı görünümündedir. İktidar aktörlerinin sıklıkla değişmesi neticesinde politikalarda tutarlılığın sağlanamaması ve sorunlara uzun vadeli çözümlerin üretilmemesi, ekonominin dinamiklerine de doğrudan etki etmektedir. Konuya tersinden yaklaşıldığında da durum pek farklı değildir. Buna göre ekonomi yönetiminde meydana gelen başarısızlıklar, yolsuzluklar, tutarsızlıklar ve neticesinde

⁸⁸ Yalçınkaya, Kaya, **a.g.m.**, s.279.

⁸⁹ Karahan, Karagöl, **a.g.m.**, s.1.

⁹⁰ Fabrizio Carmignani, “Political Instability, Uncertainty and Economics”, **Journal of Economic Surveys**, Vol.17(1), 2003, s.1-54, s.1-2; Karahan, Karagöl, **a.g.m.**, s.1.

⁹¹ Timur Han Gür, Hale Akbulut, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik İstikrarın Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi”, **Sosyoekonomi Dergisi**, C.17, S.17, Y.2012, s.281-300, s.288.

⁹² Karahan, Karagöl, **a.g.m.**, s.5.

⁹³ Nurettin Öztürk, “1994 Krizine Yeniden Bakmak”, **İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi**, Ed. Nadir Eroğlu, İlhan Eroğlu, Halil İbrahim Aydın, Ankara, Orion Yayınevi, 2015, s.433-463, s.450’den aktaran Yalçınkaya, Aydın, **a.g.m.**, s.986.

⁹⁴ Zehra Doğan Çalışkan, Ünzüle Kurt, “Türkiye Ekonomisinde Finansal İstikrar ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, **Anadolu Uluslararası İktisat Kongresi**, 11-13 Mayıs 2017 Eskişehir, s.1-13, s.10.

gelen istikrarsızlık, siyasilere olan güveni sarsmakta ve seçmenleri sürekli bir arayışa sürüklemektedir⁹⁵.

Dikkat çekici şekilde, siyasi istikrarsızlığın ekonomik durum üzerindeki olumsuz etkisinin özellikle siyasi kutuplaşmaların yüksek olduğu ülkelerde çok daha belirgin olduğu vurgulanmaktadır⁹⁶. Gelecekte iktidarda kalamama kaygısı, kimi zaman bu aktörleri popülist söylem ve eylemlere itebilmekte; bu durum da ileride daha büyük problemlerin ortaya çıkmasına sebebiyet verebilmektedir⁹⁷. Zira iktidar saikleri tarafından kamu bütçelerinin uzun vadeli yatırımlardan ziyade kısa vadeli tüketim harcamalarına kanallize edilmesi, ekonomide mevcut olan belirsizliğin artmasına neden olmaktadır⁹⁸. Dolayısıyla siyasi istikrarsızlık, yalnızca ekonomik alanda faaliyet gösteren üçüncü kişileri değil, doğrudan doğruya devlet faaliyetlerine yön veren siyasi aktörlerin hareket tarzını da belirlemektedir. Gerçekten de siyasi istikrarsızlık, politika ortaya koyup uygulayacak olan aktörlerin ufkunu daraltmakta ve onları optimal olmayan, kısa vadeli ve etkili sonuçlar vermekten uzak kararlar alıp uygulamaya sevk etmektedir⁹⁹.

Bir son not olarak, siyasi istikrar ile ekonomik büyüme ve istikrar arasındaki doğru orantılı ilişkiye sıklıkla değinilmesinin yanında, doktrinde siyasi istikrarın ekonomik istikrardan bağımsız olarak özellikle iktisadi büyümeyi olumlu yönde etkilemeyeceğini ileri süren görüşlerin de bulunduğu belirtilmelidir¹⁰⁰. Buna göre, uzun süre iktidarda kalan hükümetler kimi baskı ve çıkar gruplarının etkisi altına girmekte ve belli bir süre sonra söz konusu gruplar, hükümetleri kendi menfaatleri doğrultusunda kullanma yoluna gitmektedir. Haliyle böyle bir durumda iktidardaki otorite olan hükümetin izlediği politikalar, sosyal ve ekonomik gelişim ile refahı yükseltmek yerine baskı gruplarının çıkarlarına hizmet etmeye başlamaktadır.

⁹⁵ Şanlısoy, Kök, **a.g.m.**, s.103.

⁹⁶ Arslan, **a.g.m.**, s.74.

⁹⁷ Şanlısoy, Kök, **a.g.m.**, s.106.

⁹⁸ Yalçinkaya, Kaya, **a.g.m.**, s.280.

⁹⁹ Yalçinkaya, Kaya, **a.g.m.**, s.279; Ari Aisen, Francisco Jose Veiga, “How Does Political Instability Affect Economic Growth?”, **IMF Working Paper**, No.12, Y.2011, s.1-29, s.3.

¹⁰⁰ Arslan, **a.g.m.**, s.74.

Neticede siyasi istikrar, “*ancak belli grupların ekonomik istikrarlarını*” sürdürmelerine araç olmakta ve kendisinden beklenen esas işlevinden sapmaktadır¹⁰¹.

Yukarıda belirtildiği üzere, idari istikrarın ortaya çıkarılmasında siyasi ve ekonomik istikrar çok önemli iki aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasi istikrarın sağlanamadığı bir devlet yapılanmasında sorunlara bulunan geçici çözümler, geleceğe yönelik belirsizliği arttıracaktır. Bir idari işleyiş istikrarın hâkim kılınabilmesinin öncelikli şartının belirliliği sağlayabilmek olduğu hatırd tutulduğunda; mevcut siyasi istikrarsızlığın idari istikrarsızlığı beraberinde getirmesi doğal karşılanmalıdır. Bu noktada siyasi istikrarsızlığı bir yönüyle yönetimdeki istikrarsızlık olarak gören görüşler ışığında, siyasi istikrar ile idari istikrar arasındaki ilişki üzerine bir kez daha düşünmekte yarar vardır¹⁰². İktidara hakim olan görüşün şekillendirdiği idari işleyiş ve yapıda meydana getirilmesi arzu edilen istikrar, başta iktidarda ve iktidara hakim olan politikalarda sağlanacak istikrardan geçmektedir.

Bunun yanında ekonomik istikrar ile idari istikrar arasında da karşılıklı ve güçlü bir etkileşim göze çarpmaktadır. Şöyle ki idari istikrarsızlık, ekonomik alanda belirsizlik ve istikrarsızlığı doğurmak suretiyle yatırım hacmi ve etkinliğini azaltacaktır. Doğaldır ki bu durum, ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkileyecektir. Bununla birlikte ekonomideki büyüme ve yatırımlar üzerindeki şok etkiler, mevcut politikalardaki istikrarsızlığın daha da artmasına sebebiyet verebilecektir¹⁰³.

İdari istikrar ile siyasi ve ekonomik istikrar arasındaki ilişkiye yeniden ve yakından bakmak gerekirse; bir devlet yapılanmasında yönetim değişikliği ihtimalinin yüksek olması, göreve yeni gelecek hükümetin ilgili politikalarda (ekonomik, idari, sosyal vb.) değişiklik yapıp yapmayacağına yönelik bir belirsizlik oluşturmaktadır. Ortaya çıkan bu belirsizlik, hem idari işleyiş hâkim olması gereken düzen ve öngörülebilirliğe zarar verecek, hem politikalarda kırılganlıklara sebebiyet vererek politikaların uzun vadeli etki göstermelerine engel olacak, hem de yatırım, üretim ve

¹⁰¹ Arslan, **a.g.m.**, s.74.

¹⁰² Alberto Alesina, Sule Özler, Nouriel Roubini, Philip Swagel, “Political Stability and Economic Growth”, **Journal of Economic Growth**, Vol.1(2), Y. 1996, S.189-211, s.189; Arslan, **a.g.m.**, s.74.

¹⁰³ Alesina vd., **a.g.m.**, s.189.

istihdam gibi faktörlere yaptığı etkiyle ekonomik karar alma süreçlerini sekteye uğratacaktır. Yine söz konusu belirsizlik, yatırımların türü ile kamu harcamalarının yapısını değiştirmek suretiyle ekonomik büyüme üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olacaktır¹⁰⁴. Bu noktada yüksek bir belirsizlik ile istikrarsızlığın, düşük bir ekonomik büyüme düzeyine ve yüksek kamu harcamalarına yol açtığına ilişkin doktrinde savunulan görüş, biraz daha anlam kazanmaktadır¹⁰⁵.

Artan belirsizlik, idarenin hareket tarzı üzerinde etkilerini gösterecek; bu belirsizlik idarenin her an politikalarında öngörülemez sapmalar yaşanmasının yanında, idari işleyişe hâkim olması gereken istikrara da onarılması güç zararlar verecektir. Paralel biçimde siyasal düzenin sebep olduğu belirsizliklerin de etkisiyle istikrarın yerleşemediği bir idari yapıda özel yatırımlar düşecek, ulaşılmak istenen ekonomik büyüme hedefleri doğal olarak bu gelişmelerden olumsuz yönde etkilenecektir¹⁰⁶. Bu bakımdan belirliliğin sağlanması, idari, siyasi ve ekonomik istikrarın hayata geçirilebilmesi adına vazgeçilmezdir.

Konuya bir de ekonomik istikrar özelinde bakıldığında, ekonomik istikrarın siyasi ve idari istikrar ile yakın ilişki içerisinde olduğu belirtilmelidir. Özellikle istikrarlı bir ekonomik düzen içerisinde ve yüksek gelişmişlik düzeyi ile büyüme oranları neticesinde, farklı bir yönetime sahip olma arayışları en aza indirilerek olası yönetim değişikliklerinin önüne geçilebilecek; böylece mevcut politikalar üzerinde sağlanan siyasi ve idari istikrarın tesis ve teminine katkı verilebilecektir¹⁰⁷. Ekonomik istikrar ile siyasi ve idari istikrar arasındaki yakın ilişki, ekonominin doğrudan etkilendiği siyasi ve sosyal parametrelerden ileri gelmektedir. Bu noktada siyasi ve sosyal parametreler, aynı zamanda bir devlet yapılanması içerisindeki idari işleyişe yön veren önemli mekanizmalardır¹⁰⁸. Siyasi ve idari istikrarın yerleştirilemediği bir devlet yapılanmasında öngörülebilirlik eksikliği nedeniyle etkin kamu yatırımları gerçekleştirilememekte, bütçenin daha ziyade tüketime ve kısa vadeli etkisiz sonuçlara

¹⁰⁴ Hakan Demirgil, “Politik İstikrarsızlık, Belirsizlik ve Makroekonomi: Türkiye Örneği (1970-2006)”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.31, S.2, Y.2011, s.123-144, s.124.

¹⁰⁵ Michael Devereux, Jean-Francois Wen, “Political Instability, Capital Taxation and Growth”, **European Economic Review**, Vol.42(9), November 1998, s.1635-1651, s.1636-1637.

¹⁰⁶ Yalçınkaya, Aydın, **a.g.m.**, s.986.

¹⁰⁷ Arslan, **a.g.m.**, s.79.

¹⁰⁸ Yalçınkaya, Aydın, **a.g.m.**, s.986.

kanalize edilmesi sonucunda ortaya çıkan borç yükünün yapılandırılarak çözüme kavuşturulması zorlaşmakta, hatta kimi zaman imkânsız hale gelmektedir¹⁰⁹. Dolayısıyla siyasi ve idari istikrarın hâkim kılındığı bir devlet yapılanması, ekonomik istikrar idealinin en güçlü temelini oluşturacaktır.

Özetle söylemek gerekirse, ekonomik ve siyasi istikrarın tıpkı idari istikrar gibi tüm devlet rejimleri açısından gerekli ve vazgeçilmez olduğu şüphesizdir. Bir devlet yapılanmasına hâkim kılınmak istenen siyasi, ekonomik ve idari istikrarın ise, önceden belirlenmiş, düzenli, öngörülebilir ve uzun vadede üzerinde kararlılıkla durulacak etkili politikalardan geçtiği özellikle vurgulanmalıdır.

C. İdari İstikrar İlkesinin İdare Hukukundaki Yeri ve İşlevi

Hukuki ilişkilere meşruluk, güven, düzen ve istikrar kazandırmak adına kabul edilen hukukun genel ilkeleri, hukuka bağlı olan devletlerin tamamında kabul edilerek uygulanan müşterek ve ortak kurallar bütünüdür¹¹⁰. Kimi zaman başta devletlerin anayasaları olmak üzere, uluslararası belgeler vb. ile yazılı; kimi zaman genel kabuller neticesinde ortaya çıkmak suretiyle yazısız olmak üzere bir hukuk kuralı haline getirilmiş şekilde karşımıza çıkan hukukun genel ilkeleri¹¹¹, bir arada yaşamının gereklerini ortaya koyabilmek adına ve toplumsal uzlaşma neticesinde başvurulacak referans normlardır¹¹². Buradan hareketle hukukun genel ilkeleri, bir devleti oluşturan kuvvetlerin tüm faaliyetlerinde göz önüne aldıkları bir başvuru kaynağı olmasının yanında, hukuk devletini gerçek anlamda hayata geçirebilmek amacına doğrudan katkı sunan yapı taşlarıdır.

İdare hukukunun içtihadı bir hukuk dalı olarak hayatın akışına uygun şekilde yargı kararları ile şekillenen bir yapısının bulunduğu hatırlandığında, hukukun genel ilkelerinin referans normlar olarak idare hukukunda ne denli önemli bir yere sahip

¹⁰⁹ Karahan, Karagöl, **a.g.m.**, s.3.

¹¹⁰ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Yenilenmiş 9. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, Eylül 2018, s.41 vd.

¹¹¹ Bunun yanında, açıkça yazılı bir metinde öngörülmemiş olsalar dahi, hukukun genel ilkelerinin homojen bir yapı içinde bulunduğu ve hakim tarafından doğrudan uygulanabilir bir niteliğe sahip olduğu kabul edilmektedir. Bkz. Erkut, **Hukuka Uygunluk Bloku**, s.20.

¹¹² **A.e.**, s.17.

olduğu daha iyi anlaşılacaktır. İdare hukuku açısından söz konusu ilkeler, bireylerin hukuki durumlarını etkileyecek faaliyetleri gerçekleştiren idari birimlere yol gösterecek ve olası uyuşmazlıkların çözümünde idari yargı hakimi için uyulması zorunlu birer başvuru kaynağı olacaktır.

Yargı kararlarının ışığında, ortaya çıkan ihtiyaç ve durumlara göre şekillenen bir hukuk dalı olan idare hukukuna ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde başvurulacak ilkelerin kesin bir listesinin verilmesi mümkün gözükmemektedir. Hal böyle olmakla birlikte, Türk İdare Hukuku’nu ilgilendiren ve “kanun önünde eşitlik”, “idari işlemlerin geriye yürüme yasağı”, “idarenin kanuniliği”, “idarenin bütünlüğü” gibi örneklerini gördüğümüz ilkelerden birisinin de idari istikrar ilkesi olduğu söylenmelidir¹¹³. Gerçekten de idari istikrar ilkesi, yargı organları tarafından birbirinden farklı birçok uyuşmazlığın çözümünde sıklıkla kendisine başvurulmuş önemli bir referans norm niteliğindedir¹¹⁴.

Bazı kararlarında Türk Yüksek Mahkemeleri, idari istikrar ilkesine ilişkin tanım denemelerinde bulunmuştur. İdari istikrar ilkesine ilişkin yaptıkları tanımlarda Yüksek Mahkemeler, önlerine gelen uyuşmazlıkla paralel olacak şekilde, ilkeyi belirli bir boyutu ile ele alıp değerlendirmişlerdir. Ancak dikkat çekici husus, idari istikrar ilkesinin genellikle idari işlemlerin sona erdirilmesine ilişkin uyuşmazlıklardaki etkisi üzerinden tanımlanmaya çalışıldığıdır. Aslına bakılırsa idari istikrar ilkesi, Yüksek

¹¹³ Danıştay kararlarında “*hukukun genel ilkeleri (hukuk düzenine egemen olan ilkeler)*” ve “*idare hukuku ilkeleri (idare hukukuna egemen olan ilkeler)*” olmak üzere iki tür yazılı olmayan hukuk kaynağı kabul etmektedir. Yüksek Mahkeme kararlarında hukukun genel ilkelerine “eşitlik”, “hak ve adalet kuralları”, “kanunların geçmişe etkili olmaması”, “hukuki güvenlik ve savunma hakkı” gibi ilkeleri örnek olarak saymaktadır. Bunun yanında “idarenin tarafsızlığı”, idarenin bütünlüğü”, “idari işlemin geçmişe etkili olmaması” gibi ilkeler ise, kararlarda sayılan idare hukuku ilkelerinden bazılarıdır. Söz konusu ilkelere ek olarak, Danıştay kararlarında sıklıkla başvurulmuş idare hukuku ilkelerinden birisi de “*idari istikrar ilkesi*”dir. Bkz. Pertev Bilgen, **İdare Hukuku Ders Notları İdari Yargıya Giriş**, İstanbul, İÜSBF Yayınları, 1995, s.255-261; Halil Kalabalık, “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.1, 1997, s.172-211, s.175-176; Güven Dinçer, “Mahkeme Kararlarının Bilgisayarda Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.13, S.4, Aralık 1980, s.57-62, s.61.

¹¹⁴ İdari istikrar ilkesi, idare hukukunun yanında diğer hukuk dalları ile de ilgili ve ilişkilidir. Örneğin iş hukuku alanında idari istikrar ilkesine ilişkin değerlendirmeler için bkz. Bernard Cushman, “Duration of Certifications By The National Labor Relations Board and The Doctrine of Administrative Stability”, **Michigan Law Review**, Vol.45, No.1, November 1946, s.1-38, s.6 vd.

Mahkemeler tarafından en sık bu uyuşmazlıklarda referans olarak kullanıldığı için böyle bir durum doğal karşılanmalıdır.

Örneğin Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM), vermiş olduğu bir kararında¹¹⁵ idari istikrar ilkesine ilişkin şu tanımlamayı yapmaktadır:

“İdari istikrar ilkesi; yasaya aykırı olan bir işlemin üzerinden belli bir süre geçtikten sonra yarattığı hukuki sonuçların korunması prensibidir. Diğer bir deyişle, idarenin, yasaya aykırılığından bahisle işlemlerini, ilgililerin hileli davranmalarına dayalı olmadığı takdirde her zaman geri almasının kabul edilmemesi (...) bu ilkenin uygulanmasından kaynaklanmaktadır.”

Yine Yüksek Mahkeme, idari istikrar ilkesini bir başka kararında şu şekilde tanımlamaktadır¹¹⁶:

“İdari istikrar ilkesi, 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. Dolayısıyla idari istikrar ilkesinden söz edebilmek için statüsünün kesintisiz olarak devam etmesi gerekir.”

Türk İdare Hukuku açısından idari istikrar ilkesi, esas itibariyle iki önemli hususta kendini göstermektedir. Bu hususlardan ilki, idarenin yerleşik uygulamalarının devamı sağlanarak idare tarafından gerçekleştirilen işlem ya da eylemler neticesinde ortaya çıkan maddi ve hukuki durumların korunmasına idari istikrar ilkesinin dayanak oluşturmasıdır. İdarenin gerçekleştirdiği işlem ya da eylemler neticesinde bazı maddi sonuçlar doğar ve bu sonuçların korunması gerekliliği hasıl olur. Buradan hareketle idarenin gerçekleştirdiği faaliyetler neticesinde ortaya çıkan sonuçların tanınarak korunmasını sağlayan en önemli ilke, idari istikrar ilkesidir. İdari istikrar ilkesinin doktrinde “*idari kararlılık ilkesi*” olarak da isimlendirilmesi, yukarıdaki anlatımlara uygunluk bakımından dikkate değerdir¹¹⁷.

¹¹⁵ AYİM 1. D., T.27.11.2001, E.2001/581, K. 2001/1279, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹¹⁶ AYİM 1. D., T.22.12.2009, E.2009/710, K.2009/12, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹¹⁷ Yıldırım Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970, s.8, dip.24.

İdari istikrar ilkesinin işlev gördüğü bir diğer husus ise, topluma sunulan kamu hizmetlerinin sürekliliği ve düzeninin temin edilmesidir. İdari istikrar ilkesi gereği, toplumsal ihtiyaçların karşılanması adına kamu hizmetleri, sürekli ve düzenli şekilde yerine getirilmelidir. Sürekli ve düzenli kamu hizmetleri sayesinde toplumsal ihtiyaçların tam, zamanında ve gereği gibi tatmini mümkün olacağından, ancak bu halde, sunulan hizmetlerin gerçek anlamda ihtiyaçların karşılanması amacını gerçekleştirdiğinden söz edilebilir.

İdari istikrar ilkesinin idari işlem ya da eylemler neticesinde oluşan maddi ve hukuki sonuçların korunması ile kamu hizmetlerinin sürekliliği ve düzeninin sağlanması konusundaki koruyucu işlevi yadsınamaz. Bununla birlikte idari istikrar ilkesinin söz konusu koruyucu işlevlerinin kimi durumlarda olumsuz etkilerinin de ortaya çıkabileceği hususunu tartışmaya açmak gerekebilir. İdari istikrar ilkesinin uygulama alanı bulduğu konulara ilişkin en önemli çekince, ilkenin idarenin esnekliğine verebileceği olası zararlarıdır. Bu noktada idari istikrar ilkesine dayanarak idarenin yürüteceği faaliyetlerin değişmez biçimde ayniyetle sürmesi gerekliliği görüşü ileri sürülebilir. Bahse konu görüş temelini istikrarın belli bir uygulama ve durumun her ne pahasına olursa olsun sürdürülmesi gerekliliğinde bulmaktadır. Ancak böyle bir kabul, idarenin çeşitli kriterlere göre (olay, zaman vb.) değişkenlik gösterebilecek bir hareket tarzı geliştirmesine engel olma tehlikesini bünyesinde barındırmaktadır.

Burada sorulması gereken esaslı soru, idari istikrar ilkesinden beklenen temel yararın, idarenin faaliyetlerinin her şart ve durumda aynı biçimde devam etmesini sağlamak olup olmadığıdır. Bu soruya verilecek cevap, idari istikrar ilkesinin kapsam, sınır ve etkilerini doğrudan etkileyecektir. İdarede sağlanacak istikrarın salt bir sabitlik olarak anlamlandırılması, idarenin değişen ve gelişen koşullara ayak uydurmasını engelleyecek; neticede idare esnekliğini kaybederek zamanın gerisinde kalacaktır. Özellikle kamu hizmeti sunumunda zamanın gerisinde kalan, kendini yeni durumlara adapte edemeyen bir idare, bireylerin ihtiyaçlarını karşılama amacından uzaklaşacak ve toplumsal rahatsızlıkların ortaya çıkmasına neden olacaktır. İyi bir idareden beklenen davranış şekli, idari işleyişe istikrarın hâkim kılınması gerekliliğini katı bir

sabitlik ve değişmezlik anlayışına indirgememesi; yerine getirdiğı her türlü faaliyetinde sık değişim neticesinde öngörülemez bir yapıya bürünme riskini bertaraf edebilmesinin yanında zamanı yakalayacak esneklik anlayışını da koruyabilmesidir.

İdari istikrar ilkesine ilişkin bir başka önemli başlık, ilkenin idare hukukuna hâkim olan bir başka ilke ile çatışma halinde olabileceğı meselesidir. Örneğın yukarıda bahsi geçtiğı üzere idari istikrar ilkesinden beklenen önemli faydalardan biri, kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli şekilde görölmesinin temin edilmesine sunacağı katkıdır. Bunun yanında kamu hizmetlerinin ya da hizmetlerin görölüş usulünün değişen ve gelişen toplumsal ihtiyaçlara uyarlanarak adapte edilmesi de kamu hizmeti teorisinde kabul görmektedir. Zira en başta idarelerin varlık amacı, değişen ve gelişen toplumsal ihtiyaçlar karşısında bireylerin bu ihtiyaçlarının zamanında ve gereğı gibi karşılanmasını sağlamaktır. Bu noktada acaba kamu hizmetlerinin uyarlanması ilkesi ile idari istikrar ilkesi bir çatışma halinde midir? Şayet böyle ise hangi ilkeye öncelik ya da ayrıcalık tanınması gerekecektir?

Kanaatimizce idare hukukuna hâkim olan ilkeler, toplumu oluşturan bireylerin meşru ihtiyaç, talep ve beklentilerini karşılayabildiğı ölçüde anlamlıdır. İyi işleyen bir idare için esas mesele ise, toplumsal ihtiyaç, talep ve beklentilerin nasıl karşılanması gerektiğine karar verebilmektir. Verilen örneğe dönülecek olursa, istikrarın katı bir değişmezlik değil, sık değişim ile değişmezlik arasındaki makul denge olduğı hatırlandığında; kamu hizmetlerinin uyarlanması ilkesinin doğrudan idari istikrar ilkesi ile çatıştığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Aksine idari istikrar ilkesinden beklenen temel yarar, kamu hizmetlerinin toplumsal ihtiyaçları gereğı gibi karşılayacak şekilde sürekli ve düzenli olarak sunulmasıdır.

Dolayısıyla kamu hizmetlerinin karşılanması istenen ihtiyaçlara uygun düşecek şekilde yerine getirilmesi adına hizmetin yapısı ya da görölüş usulünde yapılacak değişikliklerin, idarede var olması ümit edilen istikrara zarar vereceğı söylenemez. Aksi durumda idari istikrar ilkesinin kamu hizmetleri açısından hizmetlerin değişmeden aynı biçimde yerine getirilmesi anlamını taşıdığı sonucu ortaya çıkar. Böyle bir düşünce, kamu hizmetlerinin değişip çeşitlenen ihtiyaçlar göz ardı edilerek, her şart ve durumda aynı şekilde sürdürölmesi sonucunu doğurur ki, idari

istikrar ilkesinin işlevinin bu olmadığı bir kez daha söylenmelidir. İdari istikrar ilkesinin asıl işlevi, geçmişte sunulmaya başlanmış kamu hizmetlerinin değişmeyecek biçimde yerine getirilmesinden ziyade; yeni durumlara kendini adapte edebilen, ihtiyaçları karşılama bakımından yeterli olan kamu hizmeti sunumuna düzen ve sürekliliğin hâkim kılınabilmesidir.

Yukarıda bahsi geçtiği üzere, Türk İdare Hukuku'nda idari istikrar ilkesine, idari işlemlerin sona erdirilmesi hususunda dikkate değer şekilde değinildiği görülmektedir. Özellikle korunması gereken maddi bir durum ortaya çıkarmış olan idari işlemlerin geri alınmasında idari istikrar ilkesi, önemli bir başvuru kaynağı olarak kullanılmakta ve maddi sonuç doğurmuş olan bir idari işlemin her durumda idare tarafından geri alınabilmesinin idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil edeceği genel bir kural olarak kabul edilmektedir. Çalışmamızda bu konu üzerinde de durulacağı hatırlatılarak, idare hukuku açısından idari istikrar ilkesinin, idari işlemlerin geri alınması bahsinin sınırlarını fazlasıyla aşan ve uygulama alanı çok daha geniş boyutlara ulaşan bir ilke olduğu önemle vurgulanmalıdır.

Öyle ki, ortaya çıkmış idari teamüllere uyma zorunluluğundan, idari işlemin unsurlarındaki çeşitli görünümüne; idari teşkilat yapılanması¹¹⁸ ve kamu personel hukukundan kamu malları rejimine kadar çok geniş bir yelpazede ortaya konulan idare hukukuna ait bazı kuralların temelini, hep idari istikrar ilkesinin oluşturduğu göze çarpmaktadır. Buradan hareketle çalışmanın ana gayesi, idari istikrar ilkesini genelde incelenme alanı bulduğu dar konu başlıklarından çıkararak, idare hukuku doktrininde kabul görmüş birçok kavram ve kurala kaynak teşkil etmesinden hareketle, ilkeyi daha geniş ölçekte incelemeyi başarabilmektir. Yine de, çalışmada yer alanların haricinde idari istikrar ilkesinin etkisini gösterdiği başka idare hukuku kavram ya da kuralları olduğu gerçeği, bu yola çıkarken kabullenilen bir durum olarak belirtilmelidir¹¹⁹.

¹¹⁸ **Dan. 3. D.**, T.15.02.1971, E.1971/44, K.1971/72, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “Evvelce bir köyle birleşerek nüfusun 2000’e yükselmesini ve belediye kurulmasını sağlamış olan bir köyün sonradan belden ayrılarak nüfusun 2000’den aşağıya düşmesine ve beldenin dağılmasına yol açması, **idari istikrarı da ortadan kaldırır.**”

¹¹⁹ Bu noktada, idari istikrar ilkesinin Türk İdari Yargılama Hukuku’nda da önemli etki ve sonuçları olduğu; buna karşılık çalışmanın boyutunu fazlasıyla genişletmemek adına idari yargılama hukukuna

II. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN İDARE HUKUKUNA HÂKİM TEMEL İLKELER İLE İLİŞKİSİ

İdari istikrar ilkesinin Türk İdare Hukuku'ndaki etki ve sonuçlarına geçmeden önce, ilkenin idare hukukuna hâkim temel ilkeler ile ilişkisine biraz daha yakından bakmak amacındayız. Burada ilk olarak yapılması gereken tespit, idari istikrar ilkesini onunla ilişkili olan ilkelerden kesin sınırlar ile ayırabilmenin çok güç olduğudur. Gerçekten de idareye güveni sağlayacak en önemli hususlardan birinin idari istikrarın ortaya çıkarılması olduğu; bunun yanında idari istikrarın ortaya çıkarılabilmemesinin de düzenlilik ve belirlilikten geçtiği gerçekleri düşünüldüğünde; idare hukukuna hâkim temel ilkelere diğerlerinden ayrı ve kesin sınırlar çizmek pek mümkün gözükmemektedir.

Bizi destekler şekilde birçok kararında Danıştay'ın da, birbirlerinden kesin sınırlarla ayırmak yerine ilkeleri, birbirlerini tamamlayacak hatta kimi zaman ayniyet gösterecek şekilde kullanma yoluna gittiği görülmektedir. Uyuşmazlıkları idare hukukuna hâkim olan ilkelere başvurmak suretiyle çözdüğü birçok kararında Yüksek Mahkeme, birden fazla ilkeyi beraber ve çoğunlukla bir bütün teşkil edecek biçimde peşi sıra kullanmaktadır. Bu yaklaşım bizi Yüksek Mahkeme'nin anılan ilkeleri birbirinden ayrılmaz biçimde iç içe geçmiş zincirler şeklinde gördüğü tespitini yapmaya itmektedir.

Örneğin kimi kararlarında idarede istikrar ile hukuki güvenliğin ancak belirliliğin sağlanması ile mümkün olacağını içtihat eden Yüksek Mahkeme¹²⁰; kimi kararlarında, bireyler yönünden uzun bir süre uygulanarak öznel kazanımlar oluşturmamış olan hukuka aykırı bir işlemin geri alınmasının idari istikrar ve hukuki

ilişkin konu başlıklarının, –ilgili yerlerde değinilmek haricinde– çalışmada ayrıca incelemeye tabi tutulmadığı özellikle ifade edilmelidir.

¹²⁰ **Dan. 8. D.**, T.25.12.2009, E.2008/1088, K.2009/8114, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden açık, net, anlaşılır, uygulanabilir, ve nesnel olması zorunludur. Ancak bu durumda birey, kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. **Bu kapsamda belirlilik, kamu yararı ve hukuk güvenliğini sağlamakla birlikte, kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı yönetimde istikrarı da sağlar.**” Ayrıca bkz. **Dan. 6. D.**, T.08.04.2009, E.2007/767, K.2009/3601, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 14. D.**, T.21.09.2012, E.2011/12668, K.2012/5977, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 9. D.**, T.13.04.2016, E.2013/12003, K.2016/2725, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

güvenlik ilkelerini zedelemeyeceğine; aksine geri alma işleminin düzenli ve saygılı idare ilkesinin de bir gereği olduğuna karar vermiştir¹²¹. Bir başka kararında idari istikrarı hukuki güvenliğin vazgeçilmez gereklerinden gören Yüksek Mahkeme¹²²; kanuni olarak durumunda bir değişim olmayan kişinin, Yönetmelikte yapılan değişiklikle haklarından mahrum bırakılmasını idari işlemlerin geriye yürümezliği, idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerine aykırı bulmakta iken¹²³; idarenin takdir yetkisini nasıl kullanacağını belirlemek amacıyla açık düzenlemeler yapmasını ise, belirlilik ve düzenli idare ilkelerinin bir gereği olarak görmektedir¹²⁴. Yine düzenli idare ve idari istikrar ilkelerini birlikte ve bir fark gözetmediği anlaşılmaksızın kullandığı kararlarının yanında¹²⁵ Yüksek Mahkeme, kimi kararlarında düzenli idare ilkesini, idarenin kanuniliği ilkesi ile eş anlamlı biçimde kullanmaktadır¹²⁶. Danıştay'ın yalnızca bu kararları dahi, bize idari istikrar ilkesi ile sayılan diğer ilkeler arasında -kimi zaman ayniyet gösterecek kadar- güçlü bir bağ olduğunu göstermeye yetecektir.

Yukarıdaki tespite karşılık bu bölümün esaslı amacı, ilkelerin idari istikrar ilkesi ile arasındaki ilişkiye değinmenin yanında ilkelerin kendilerine özgü anlam ve işlevlerini de ortaya koyabilmektir. Dolayısıyla idari istikrar ilkesi ile ilişkili idare hukukuna hâkim temel ilkelerin değerlendirilmesine ilkeler hakkında genel bilgiler verilerek başlanacak; ardından idari istikrar ilkesinin her bir ilke ile arasındaki ilişkiye yargı kararları ışığında daha yakından bakılmaya çalışılacaktır.

A. Düzenli İdare İlkesi

¹²¹ Dan. 12. D., T.28.10.2008, E.2008/4343, K.2010/1168, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 14. D., T.27.10.2015, E.2014/6972, K.2015/7981, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹²² Dan. 11. D., T.13.12.2012, E.2009/4307, K.2012/8265, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “(...) kişilerin kesinleşmiş yargı kararı ile kazandıkları sübjektif haklarının ortadan kalkmasının (...) ‘Hukuk Devleti’ ve ‘İdari İstikrar’ın vazgeçilmez gereklerinden olan ‘vatandaşların hukuki güvenliği’ ilkesi ile bağdaşmayacağı açıktır.”

¹²³ Dan. 11. D., T.25.10.2010, E.2008/10384, K.2010/8409, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹²⁴ Dan. İ. D. D. K., T.30.10.2013, E.2010/1316, K.2013/3337, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹²⁵ Dan. 7. D., T.26.06.1985, E.1984/3590, K.1985/1447, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 13. D., T.16.01.2014, E.2013/2476, K.2014/26, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹²⁶ Dan. 13. D., T.10.02.2010, E.2007/1724, K.2010/1168, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “Hukuk idarenin takdir ve yetkisine bıraktığı konuların, idare tarafından önceden çıkarılan idari metinlerle düzenlenmesi demek olan **düzenli idare ilkesi (idarenin yasallığı)**, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi için gerekli ilkelerdendir.” Ayrıca bkz. Dan. 13. D., T.10.02.2010, E.2007/6240, K.2010/1169, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 8. D., T.22.03.2011, E.2009/1009, K.2011/1747, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “Hukuk devletin gerekleri arasında yer alan kanuni idare ilkesinin görünümünden biri olan **düzenli idare ilkesi**:(...)”

Hukuk devletinde idarenin uygulamalarının tutarlı ve idare edilenler tarafından öngörülebilir olması gerekmektedir. Öngörülebilirliğin gerçekleşmesi için ise, öncelikle kural ve uygulamaların makul bir açıklık ve anlaşılabilirlik seviyesinde olması zorunludur. Bu durumun mutlak anlamda hayata geçebilmesi mümkün olmasa da, öngörülebilirliğin sağlanması, kuralların yorumlanması aşamasında bu yoruma kaynaklık edecek kuralların amacına uygun ve sağlıklı kullanılmasına, bu şekilde alınan kararlarda ve bu kararların uygulanması noktasında istikrarın yakalanmasına bağlı bulunmaktadır¹²⁷. İdarenin, ilgili mevzuatların kendisine takdir yetkisi tanıdığı hallerde dahi, alacağı kararlarda tamamen serbest ve keyfi davranabileceğini söylemek mümkün değildir. Aksine, idare kendisine takdir yetkisi tanınan hallerde dahi, alacağı kararları ilgili mevzuatlar ışığında ve objektif bir biçimde almak mecburiyetindedir¹²⁸. Böylece idari işleyiş ve kararlarda hukuka uygunluk ile objektiflik üzerinde sağlanan düzen, idarenin rasyonel olarak işlemesine hizmet etmekle kalmayacak; idarenin idare edilenlere karşı hizmet dışı düşüncelere yer vermeyen eşit, objektif ve güvenilir bir tutum takınmasına da vesile olacaktır¹²⁹.

Düzen kelimesi, TDK tarafından belli yöntem, ilke veya yasalara göre kurulmuş olan durum, uyum, nizam ve sistem olarak tanımlanmaktadır¹³⁰. Düzenli idare ise, yargı organlarının kararlarında sıklıkla atıf yapılan bir ilke olarak göze çarpmaktadır. Öyle ki Yüksek Mahkemeler, düzenli idare ilkesine kimi zaman tanımlama da yapmak suretiyle değinme yoluna gitmektedir¹³¹. Farklı bir örnek olarak Yargıtay, kanun yararına bozma talebi neticesinde önüne gelen uyuşmazlığa ilişkin vermiş olduğu yakın tarihli bir kararında¹³² düzenli idare ilkesini tanımlamıştır. İlgili karar uyarınca;

¹²⁷ Köküarı, **a.g.e.**, s.138-139.

¹²⁸ Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku-I Genel Konular**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.326, 1970-1972, s.133.

¹²⁹ Düzenli idare ilkesinin araçları, tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici idari işlemlerdir. Ancak idarenin kendi takdir alanını bu şekilde kurallarla düzenlemesi, idari karar ile tedbirlerin bireysel ve değişken eylemsel durum ya da ihtiyaçları karşılamayı güçleştirmeyecek bir ölçüde kalması zorunluluk arz etmektedir. Aksi durum sakıncalı sonuçlar doğuracaktır. Bkz. **A.e.**

¹³⁰ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi) www.tdk.gov.tr , 20.10.2016.

¹³¹ Örnek olarak bkz. **Dan. 8. D.**, T.06.11.2009, E.2009/6689, K.2009/0, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 8. D.**, T.22.03.2011, E.2009/1009, K.2011/1747, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹³² **Yar. 7. C.D.**, T.08.07.2014, E.2014/2954, K.2014/14281, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

“Hukuk devleti, hukuka bağı olan devlet demek olduğuna göre, devletin üç erkenden biri olan yürütme organının da hukuk kurallarıyla bağı bulunduğı kuşkusuzdur. Yürütme organı bakımından, idarenin faaliyetlerinin belirliliğı ve önceden bilinebilirliğı zorunludur. Hukuk devletinde idarenin eylem ve işlemlerinin idare edilenler tarafından önceden tahmin edilebilir olması gerekir. İdari işlem ve eylemlerde idare bu yetkisini tüzük ve yönetmelik gibi genel kurallarla düzenlemek ve bu düzenlemelere uymak zorundadır. Buna ‘düzenli idare ilkesi’ denir.”

Düzenli idare ilkesi, yukarıda vurgulanan idarenin işlemlerinde objektifliğı ve tutarlılığı sağlama amacı yanında, idari faaliyetler açısından 1982 Anayasası’nın “Kanun önünde eşitlik” başlığını taşıyan 10. maddesindeki eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesinde de kritik rol oynamaktadır¹³³. İlgili hüküm uyarınca idare gerçekleştirdiğı tüm işlemlerde, kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket etmek zorundadır. Buradan hareketle, idare –takdir yetkisi bulunsun ya da bulunmasın– işlemlerini gerçekleştirirken aynı durumda olan kişi ya da olaylara eşit uygulamayı hayata geçirmek mecburiyetindedir. Bu da, idarenin objektif kurallar koyup koyduğu kurallara en başta kendisinin kayıtsız şartsız uyması ve kararlarını yine aynı objektif bakış açısıyla alması ile mümkün olacaktır. İdarenin haklı bir neden olmaksızın kendi kural ve uygulamalarından sapmalar göstermesi, düzenli idare ilkesine ve anayasal güvenceye sahip eşitlik ilkesine aykırılık teşkil edecektir¹³⁴. Bu noktada GÜNEŞ, düzenli idare ilkesinin idarenin düzenleme yetkisinde de kendini gösterdiği tespitini yapmaktadır. Yazara göre idarenin düzenleme yetkisi, hem idarenin takdir

¹³³ 1982 Anayasası

“X. Kanun önünde eşitlik

Madde 10 – Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

(Ek fıkra: 7/5/2004-5170/1 md.) Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. **(Ek cümle: 7/5/2010-5982/1 md.)** Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/1 md.) Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde (...) (1) kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. (1)”

¹³⁴ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s.46.

yetkisinden; hem de hukuk devletinin bir gereği olan belirli ve düzenli idare ilkeleri ile bunların kaynağını oluşturan eşitlik ilkesinden kaynaklanmaktadır¹³⁵.

Yukarıdaki açıklamalara uygun olacak şekilde Danıştay, düzenli idare ilkesi ile eşitlik ilkesi arasında bağlantı kurmakta ve eşitlik ilkesinin hayata geçebilmesi için idarenin düzenli idare ilkesine uygun şekilde hareket etmesi gerektiğini içtihat etmektedir¹³⁶. Bu yönde olarak, bir bölümden mezun olan kişilerin uzmanlık eğitimi almasını engelleyen yönetmeliğin ilgili hükmünün dava konusu edildiği bir uyuşmazlıkta Danıştay, yasalarda bir değişikliğe gidilmeden, yasanın uygulamasını daraltacak biçimde ve konuya ilişkin kamu yararını gerçekleştirecek bilimsel bir gerekçe olmadan yönetmelik ile yapılan düzenlemenin, düzenli idare ilkesine aykırılık teşkil edeceğine karar vermiştir. Bahsedilen kararında Yüksek Mahkeme¹³⁷, düzenli idare ile eşitlik ilkelerine ilişkin şu tespitleri yapmaktadır:

“Anayasamızın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesinin görünüşlerinden 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 uymasındır. 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. Bu bağlamda; idarenin yetki sahibi olduğu alanlarda yapacağı düzenlemelerde, haklı bir neden olmadan yerleşik, istikrar kazanmış uygulamalarından ayrılması sahip olduğu serbestiyi düzenli

¹³⁵ Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965, s.81 vd.; Fatma Didem Sevgili Gençay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, **AÜHFD**, S.63(2), Y.2014, s.397-417, s.401. Aynı yönde olarak; Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2016, s.378 vd.

¹³⁶ Danıştay’ın yanı sıra idari yargıda ilk derece mahkemelerinin de kararlarında düzenli idare ilkesine atıf yaptığı görülmektedir. Örneğin Ankara 12. İdare Mahkemesi, vermiş olduğu bir kararında düzenli idare ilkesine ilişkin şu değerlendirmeleri yapmaktadır: “Hukuk devleti ilkesinin idare bakımından diğer bir gereği de ‘idari faaliyetlerin belirliliği ilkesi’dir. Hukuk devletinde idarenin eylem ve işlemlerinin idare tarafından önceden tahmin edilebilir olması gerekir. İdare takdir yetkisine sahip olduğu durumlarda dahi tam bir serbestiyi sahip değildir. İdare bu yetkisini tüzük ve yönetmelik gibi genel kurallarla düzenlemek ve bu düzenlemelere kendi de uymak zorundadır. Buna ‘düzenli idare ilkesi’ denir.” Bkz. **Ankara 12. İdare Mahkemesi**, T.19.11.2009, E.2009/1208.

¹³⁷ **Dan. 8. D.**, T.06.11.2009, E.2009/6689, K.2009/0, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

idare ilkesine ve bu ilkenin bağılı olduğu eşitlik ilkesine aykırı kullanması anlamına gelecektir.”

Düzenli idare ilkesi, idarenin sorumluluğu noktasında da başvuru referans bir ilke olarak dikkat çekmektedir. Şöyle ki, idarenin sorumluluğunun söz konusu olmasında kimi zaman kriter, düzenli bir idarenin böyle bir duruma sebebiyet verip vermeyeceğidir. Buna göre, meydana gelen olaydan idarenin sorumlu olup olmadığının; şayet idare sorumlu ise, bu sorumluluğun yoğunluğunun ne şekilde olacağının tespiti noktasında kriter, “*çağdaş ve düzenli bir idare*”dir. Konuya ilişkin olarak GÜRAN, idarenin sorumluluğunun “*çağdaş düzenli bir idarenin tutum ve davranışlarının nasıl olması gerektiğine bakılarak*” ve “*kendi kategorisine giren normal bir kuruluştan istenen ve beklenen tutum ve davranış çerçevesinde*” değerlendirme yapılarak belirlenmesi gerektiğini söylemektedir¹³⁸. Görüldüğü üzere düzenli idare ilkesi, idarenin faaliyetleri ile idarenin faaliyetlerin ardından gündeme gelmesi muhtemel sorumluluk halinde karşımıza çıkabilen, etki alanı son derece geniş bir ilke olma özelliğine sahiptir.

Bu anlatılanlara ek olarak vermiş olduğu bir kararında Anayasa Mahkemesi, gerçek bir hukuk devletinin hayata geçirebilmesinin şartlarından birisinin devletin faaliyetlerinin düzenli bir şekilde yerine getirilmesi olduğunu söylemiş ve böylece düzenli idare ilkesini hukuk devleti idealinin gerçekleştirilmesinde çok önemli bir konuma yerleştirmiştir. Çalışmamız açısından önem arz eden idari istikrar ilkesi ile düzenli idare ilkesini ilişkilendirdiği söz konusu kararında¹³⁹ Yüksek Mahkeme, “*Hukuk devleti, siyasal iktidarı hukukla sınırlayarak ve **devlet etkinliklerinin düzenli sürdürülebilmesi için** gerekli olan hukuksal alt yapıyı oluşturarak aynı zamanda **istikrara da hizmet eder**”* çıkarımında bulunmaktadır.

İlkelere ilişkin başta yaptığımız tespiti uygun olarak Danıştay, düzenli idare ilkesini birçok ilke ile bir arada kullanmaktadır. Örnek olarak Yüksek Mahkeme’nin

¹³⁸ Sait Güran, “Hekim Faaliyetlerinden Devletin Sorumluluğu”, **Danıştay Dergisi**, S.46-47, Y.12, 1982, s.16-22, s.20; Aydın Akgül, “İdarenin Tazmin Hizmetlerinden Doğan Tazmin Sorumluluğu ve Danıştay’ın Yeni Yaklaşımı”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XX, S.1, Y.2016, s.269-302, s.277.

¹³⁹ **AYM.**, T.29.04.2003, E.2003/30, K.2003/38, **RG.** T.09.07.2003, S.25169.

düzenli idare ilkesini hukuki güvenlik ilkesi¹⁴⁰ ile birlikte ele aldığı ve düzenli idare ilkesine benzer biçimde “*düzenli devlet ilkesi*” kavramını kullandığı bir kararında şu tespitler yapılmaktadır¹⁴¹:

*“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 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.**”*

Burada düzenli idare ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişkiye yakından bakmak gerekirse; Danıştay’ın ilkelere isimlerini veren kavramlar olarak “düzenli idare” ile “idari istikrarı” eşdeğer gördüğü kararlarına rastlamak mümkündür¹⁴². Örnek olarak bir kararında Danıştay, “*idarenin (...) haklı bir neden olmadan yerleşik, istikrar kazanmış uygulamalarından ayrılması düzenli idare ilkesine aykırı(lık) anlamına gelecektir*” şeklinde yaptığı tespiti ile, düzenli idarenin aslında idarenin istikrar kazanmış uygulamalarını sürdürmesi anlamına geldiğini söylemektedir¹⁴³. Tersinden söylenecek olursa, idarenin istikrarlı uygulamalarından sapması, düzenli idare ilkesinin de ihlali sonucunu doğuracaktır.

Yapılan bu tespit, Danıştay’ın düzenli idare ile idari istikrar ilkeleri arasında neredeyse ayniyet gösterecek kadar bir yakınlık gördüğünü düşündürmekte ise de; kimi kararlarında Yüksek Mahkeme, düzenli idare ilkesine ilişkin tanım yapmak suretiyle ilkeyi idari istikrar ilkesinden ayrı bir yerde konumlandırmaktadır.

¹⁴⁰ Bkz. a. 1. Bölüm, II, F, 1.

¹⁴¹ **Dan. 13. D.**, T.10.02.2010, E.2007/1724, K.2010/1168, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

¹⁴² Anayasa Mahkemesi’nin de benzer bir kararı için bkz. **AYM.**, T.16.01.2014, E.2013/110, K.2014/8, **RG.** T.09.05.2014, S.28995.

¹⁴³ **Dan. 8. D.**, T.06.11.2009, E.2009/6689, K.2009/0, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

Danıştay’a göre¹⁴⁴; “(...) düzenli idare ilkesi, idarenin düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu alanlarda, bu alanları tüzük, yönetmelik gibi idari metinlerle objektif bir şekilde düzenlemesi(dir)”. Bununla birlikte, biraz yukarıda zikredilen kararında ise Danıştay, düzenli idare ilkesini birbirini tamamlayacak iki olgunun bir araya gelmesi olarak görmüş ve verilen tanıma idarenin istikrarlı uygulamalarını da eklemiştir. İlgili karar uyarınca¹⁴⁵; “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 uymasındır.”

Her ne kadar Yüksek Mahkeme, idarenin sürekli uygulamaları ile “hukuki istikrarın tesis edileceği” saptamasını yapmış olsa da; kanaatimizce kararın bu bölümünde esas vurgulanmak istenen kavram, idari istikrardır. Zira idarenin sürekli uygulamaları neticesinde ortaya çıkacak olan durum, hukuki istikrardan ziyade idari istikrar olacaktır. Karara ilişkin bir başka tespit olarak Yüksek Mahkeme, düzenli idare ilkesinin hayata geçirilebilmesi için objektif hukuki düzenlemeleri yeterli görmemekte; bunların istikrar oluşturacak sürekli uygulamalar ile desteklenmesi gerektiğini söylemektedir. İşte düzenli idare ilkesinin tamamlayıcı boyutu olan “hukuki düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilen istikrarlı ve sürekli uygulamalar”, düzenli idare ilkesinin idari istikrar ilkesine en çok yaklaştığı boyutudur.

Düzenli idare ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasındaki ayrıma ilişkin ise, şu saptamaların yapılması mümkündür: Düzenli idare, idarenin yetkisi olduğu alanlarda, bu alanları hukuka uygun ve objektif düzenlemeler ile doldurması olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁶. Yapılan tanımdan yola çıkılarak söylenebilir ki düzenli idare ilkesi, idari istikrar ilkesine nazaran “hukukiliği” daha ön planda tutan bir ilke niteliğindedir. Buna karşılık ayrıntılı şekilde inceleneceği üzere, yargı organları tarafından en sık başvurulduğu idari işlemlerin geri alınmasına ilişkin uyuşmazlıklarda idari istikrar ilkesi, hukuka aykırı olmakla birlikte maddi sonuçlar doğurmuş

¹⁴⁴ Dan. 8. D., T.22.03.2011, E.2009/1009, K.2011/1747, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁴⁵ Dan. 8. D., T.06.11.2009, E.2009/6689, K.2009/0, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁴⁶ Örnek olarak bkz. **AYM.**, T.02.06.2011, E.2008/115, K.2011/86, **RG.** T.17.03.2012, S.28236.

durumların -şartları mevcut ise- korunmasının en önemli dayanağını oluşturmaktadır. Dolayısıyla düzenli idare ilkesinde yapılan idarenin yetkili olduğu alanları “*hukuki düzenlemeler ile doldurması*” vurgusu, ilkeyi idari istikrar ilkesinden ayıran en önemli farklılıktır. Yine de, düzenli idare ilkesinin bir diğer boyutunun da gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerin istikrarlı uygulamalar ile desteklenmesi olduğu hatırlandığında; idari istikrar ilkesi ile düzenli idare ilkesi arasındaki güçlü bağın varlığına bir kez daha dikkat çekmek zorunluluk arz etmektedir.

B. İdareye Güven İlkesi

Güven yalnızca hukukun değil, günlük hayattaki hemen her işin merkezinde yer alan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁷. “*Güven*” kavramına ve bu kavramın önemine yönelik kişilerin zihinlerinde genel bir kabul bulunmasına karşılık, güvenin genel geçer bir tanımı konusunda görüş birliği bulunmamaktadır¹⁴⁸. Güven kavramının hayatın birçok alanında kendine yer bulması ve bu kavrama farklı şekillerde yaklaşılması hali, bahsedilen tanımsal zorluğun gerekçesi olarak ortaya konulmaktadır. Gerçekten de ekonomi, siyaset, hukuk gibi pek çok bilim dalında güven kavramı kullanılmakta, bu kavramın içinde bulunduğu birbirinden farklı teoriler benimsenmekte ve dolayısıyla kavram, içinde yer aldığı teorilere bağlı olarak farklı şekillerde anlamlandırılmaktadır.

Yukarıda bahsi geçtiği üzere, güven kavramının genel geçer bir tanımının yapılması zor olsa da, bu kavramın içinde yer alan bazı unsurlar ön plana çıkarılarak bazı tanım denemeleri yapılmaktadır. Buna göre, “*riskli bir durumda arzulanan bir amacı başarmak için, bir nesnenin herhangi bir özelliğine, bir olayın ortaya çıkacağına veya bir kişinin davranışlarına olan inanç*”¹⁴⁹ olarak tanımlanan güven,

¹⁴⁷ Jay Conison, “Assurance, Reliance and Expectation”, **Southern California Interdisciplinary Law Journal**, Vol.6: 335, 1998, s.335-396, s.335.

¹⁴⁸ Fatma Küskü, “Yöneten-Yönetilen İlişkisinde Güven: Ampirik Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.32, S.1, Mart 1999, s.135-151, s.136.

¹⁴⁹ Kim Giffin, “The Contribution of Studies of Source Credibility to a Theory of Interpersonal Trust in The Communication Process”, **Psychological Bulletin**, Vol 68 (2), Aug 1967, 104-120’dan aktaran Nigar Demircan, Adnan Ceylan, “Örgütsel Güven Kavramı: Nedenleri ve Sonuçları”, **CBÜİİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C.10, S.2, Y.2003, s.139-150, s.140.

bir başka tanımda, “*karşı tarafın adil, ahlaki kurallara uygun ve öngörülebilir biçimde davranacağına ilişkin bir kişide oluşan inanç*¹⁵⁰” olarak ifade edilmektedir.

Güven kavramına ilişkin verilen ikinci tanım, konumuz olan idareye güven ilkesinin anlam ve önemini ortaya koyabilmek adına fikir vericidir. Şöyle ki idarenin kurallara uygun, öngörülebilir ve hakkaniyetli davranacağına dair bireylerdeki inanç, idareye güven ilkesinin de temelini oluşturmaktadır.

Yukarıda yapılan tanımların yanı sıra Danıştay, hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkeleri ile arasındaki yakın ilişkiden hareketle¹⁵¹, “*idareye güvene*” ilişkin şu tespitleri yapmaktadır¹⁵²:

“Hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlayan, kendini hukukla sınırlayan devlet demektir. Hukuk devletin ön şartlarından biri olan hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, kişilerin, tüm fiil ve muamelelerinde, idarelere güven duyabilmesini, idarelerin de işlem ve eylemlerinde bu güven duygusunu zedeleyici metotlardan kaçınmasını gerekli kılar.”

İdareye güven ilkesinin uyumsuzluğun özelliklerine bağlı olarak farklı şekillerde anlamlandırıldığı ve somutlaştırıldığı bir gerçektir. Örnek olarak, ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve Ankara Büyükşehir Belediye Meclisince kabul edilen su ve atık su tarifesinin Türk Lirası yerine Amerikan Doları üzerinden belirlenmesi konusunda Ankara 4. Vergi Mahkemesi’nin vermiş olduğu tarifenin ilgili hükmünün iptal kararına yönelik yaptığı incelemede Danıştay, idareye güven duyulması gerekliliğine de atıf yapmak suretiyle verilen kararı onamıştır. Söz konusu kararın¹⁵³ ilgili kısmı, idareye güven ilkesine ilişkin fikir vermesi açısından önemlidir:

“(...) bir Cumhuriyet olan Devletimizin temel esaslarını belirleyen 2709 sayılı T.C Anayasa’sının temel amaç ve görevlerinin en önemlisinin Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak

¹⁵⁰ Niklas Luhmann, **Trust and Power**, New York, John Wiley&Sons, 1979’dan aktaran Demircan, Ceylan, **a.g.m.**, s.140.

¹⁵¹ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 8. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010, s.132-133.

¹⁵² **Dan. 5. D.**, T.14.06.2013, E.2013/4343, K.2013/5121, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁵³ **Dan. 9. D.**, T.15.02.2000, E.1999/1995, K.2000/424, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

*olduğu, Anayasamıza göre kayıtsız şartsız millete ait olan egemenliğin Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanılacağı belirlenmiş olup, Cumhuriyetin temel organlarından biri olan yürütme erkinin bir kolu olan idarenin, merkezden ve yerinden yönetim esasına dayanmadığı ve mahalli idarelerin, idarenin yönetim organlarını oluşturduğu, dolayısıyla mahalli idarelerin de bütün faaliyetlerinde devletin bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumaya özen göstermek zorunda olduğu, bir toplumun devlet olduğunun en belirgin özelliklerinden birisinin de ayrı bir para birimine sahip bulunması olduğu, bu birimin ise Devletimizde halen Türk Lirası olarak kullanılmakta bulunduğu, 2560 sayılı Kanunun 23. maddesinde açıklanan hüküm karşısında davalı idarenin tarife hazırlayabileceği, ancak bu tarifeler belirlenirken, tarifenin Türk Lirası yerine ABD doları üzerinden belirlenmesinde ‘Anayasal Devlet olmak’ ilkesine uyarlık bulunmadığı gibi sosyal ve ekonomik şartlar bakımından da isabet olmadığı, bu itibarla su ve atıksu tarifesinin (TL) yerine ABD Doları üzerinden belirlenmesi hem milli paranın itibarını zedeleyici, hem de vatandaşın kamu hizmeti ile görevli kamu idarelerine güvenini sarsıcı **bir durum yaratacağından**, yürürlüğe konulan tarifenin yerinde bulunmadığı (...) gerekçesi ile uyuşmazlık konusu Belediye Meclis kararını iptal eden (...) Mahkeme kararının onanmasına karar verildi.”*

Pozitif hukuk kuralları tek başına bir devleti hukuk devleti yapmaya yetmez; bir hukuk devletini esaslı bir şekilde hayata geçirebilmek için devletin her türlü faaliyetinin bireylere güven verecek derecede açık, istikrarlı ve öngörülebilir olması gerekmektedir¹⁵⁴. Zira hayatlarını planlarken bireyler, umulmadık durumlarla karşılaşmama ve geleceklerini sağlıklı bir şekilde şekillendirebilme ihtiyacı hissederler. İşte tam bu noktada idareye güven ilkesi kendini göstermektedir. Kimi yargı kararlarında kamu idaresine güven ilkesi¹⁵⁵ olarak da isimlendirilen bu ilke uyarınca bireyler, devletin faaliyetlerinde hukuktan ayrılmayacağı, haklı sebepler dışında kendilerine farklı uygulamalar yapılmayacağı inancı taşınmalıdır. Burada

¹⁵⁴ Erdoğan, a.g.e., s.132-133.

¹⁵⁵ Yar. 10. H. D., T.15.03.2012, E.2012/3888, K.2012/4937, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Yar. 10. H. D., T.10.12.2007, E.2007/22615, K.2007/20385, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

idareye güven ilkesi, bireylerin idarenin faaliyetleri sonucunda ortaya çıkacak sonuçları kestirebilmesini sağlayarak onlara bir teminat öngörmektedir¹⁵⁶.

İdareye güven ilkesinin bir diğer önemli fonksiyonu ise, bireylerin idare ile yaşadıkları fikir ayrılıklarında yargıya başvurma yoluna gitmelerinin azaltılmasına hizmet etmesidir. Bireylerin idarenin her şart ve durumda hukuka uygunluk üzerinde hareket edeceğine duydukları güven, idarenin bir şekilde hukuka aykırı gerçekleştirdiği uygulamaları da ortadan kaldıracığına güven duymalarına vesile olacaktır. Bireylerin idareye duyduğu güven neticesinde, hukuka aykırı uygulamaların yargı yoluna gitmeden taraflar arasında ortadan kaldırılması sağlanacak, böylece yargı organlarının iş yükü azaltılarak adalete ulaşma hedefine olabildiğince hızlı varılacaktır.

Doktrinde idareye güven ilkesine benzer şekilde, “meşru güven” ilkesinden de bahsedilmektedir. Meşru güven ilkesi, idari işlem ve faaliyetlerde kanuniliğin ön planda tutulmasına hizmet eden bir ilke olarak kabul edilmektedir. Söz konusu ilke, bir yandan kamu otoritelerinin hukuka uygun, istikrarlı ve öngörülebilir davranışlar sergilemesinin temin edilmesi; bir yandan da idari işlem ve faaliyetlerden etkilenen bireylerin meşru beklentileri ile haklarının hukuki zeminde korunup geliştirilmesi açısından önemli bir yere sahiptir.

Meşru güven ilkesi, Avrupa hukuk düzenlerinde de kendini hissettirmektedir. Öyle ki, önceleri Alman Hukuku’nda uygulanan bir ilke olan meşru güven ilkesinin, bugün Avrupa Hukuku’nun genel bir ilkesi olma özelliği kazandığı doktrinde dile getirilmektedir¹⁵⁷. Avrupa Birliği düzeyinde meşru güven ilkesi, kamu otoritelerinin birey haklarına duyduğu saygı neticesinde bireylerin de kamu otoritelerine duyduğu güveni nitelendiren bir ilke olarak özellikle Avrupa Adalet Divanı’nın içtihatlarında

¹⁵⁶ Bu noktada İzmir Bölge İdare Mahkemesi tarafından verilmiş olan bir karara yazılan azlık oyunda yer alan ifadeler dikkate değerdir: “Anayasamıza göre, Türkiye Cumhuriyeti hukuk devleti olup, **idari istikrar, idareye güven, haklı beklenti, hukuk devletinin unsurlarındandır. Buna göre; idarenin tesis ettiği işlemlere güvenilmeli, onların hukuki ve geçerli sebepler olmadan geri alınıp değiştirilmeyeceğine inanılmalıdır. Başka bir ifade ile, idare tesis ettiği işlemleri, idareciler değişikçe veya işlemin muhatapları değişikçe sebepsiz yere değiştirmemelidir.**” Bkz. **İzmir Bölge İdare Mahkemesi**, T.11.01.2012, Y.D. İtiraz No. 2012/47. (Çevrimiçi) www.izmirbim.adalet.gov.tr/kararlar/yd, 17.07.2017.

¹⁵⁷ Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, s.72-73.

kendine yer bulmuştur¹⁵⁸. Önceleri meşru güven ilkesi konusunda suskun olan AİHM ise, ilkeye eşdeğer biçimde ve “meşru, mümkün, ulaşılabilir ve mantıklı” nitelendirmeleri ile anlamlandırdığı “*meşru umut (legitimate hope)*” terimini ilkenin yerine kararlarında kullanmıştır¹⁵⁹. Buna karşılık AİHM, kazanılmış hakların süreceğine olan güvenin korunması gerekliliğini meşru güven ilkesinden yola çıkarak içtihat etmektedir¹⁶⁰.

Öncelikle “*idareye güven*” ile “*idari istikrar*” arasında karşılıklı bir “*amaç-araç*” ilişkisi olduğu söylenmelidir. Öyle ki, idareye güveni sağlayan etkenlerden birisi, kuşkusuz iyi idarenin göstergesi olan idari istikrardır¹⁶¹. Diğer taraftan bakıldığında ise idari istikrar, “*yönetilenlere idarenin güvenilirliği kanısının verilmesi*”nden geçmektedir¹⁶². Her aynı duruma –haklı sebepler bulunmadıkça– aynı kuralı uygulayarak istikrarı sağlayan idare, bireylerde bu yönde bir güven tesis edecek ve hukuk devleti idealinin hayata geçirilmesine büyük katkı sağlayacaktır¹⁶³. Bir hukuk devletinde bireyler, hangi hukuk kuralları ile bağlı olduklarını, idarenin kendilerine uygulayacakları kurallarda nasıl hareket edeceğini önceden öngörebildikleri derecede idareye güvenecekler ve faaliyetlerinde endişeye

¹⁵⁸ Örneğin Lüksemburg Mahkemesi, ilgililerin meşru güvenlerini ihlal eden idari düzenlemelere karşı uğradıkları zararlar nedeniyle harekete geçme haklarına sahip olduklarına karar vermiştir. Burada mahkemenin idari düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması neticesinde meşru güven ilkesinin ihlal edildiği sonucunu psikolojik sebepleri (“*psychological reasons*”) de göz önüne alarak değerlendirmesi dikkate değerdir. Mahkeme, yalnızca maddi alemden gerçekleşecek neticelere ilişkin bir çıkarım yapmakla yetinmemekte; kamu otoritelerinin olası hukuka aykırı faaliyetlerinin kişilerin zihinlerinde yol açtığı tahribatların da test edilmesi gerekliliğini ortaya koyarak ilkenin önemine dikkat çekmektedir. Bkz. Trailescu, **a.g.m.**, s.115.

¹⁵⁹ Trailescu, **a.g.m.**, s.116; The Decision of the European Court of Human Rights, in the case *Kopecky versus Slovakia*, (Grand Chamber, no. 44912/98, 2004-IX, (Çevrimiçi) <http://swarb.co.uk/kopecky-v-slovakia-echr-28-sep-2004>, 25.06.2017.

¹⁶⁰ The Decision of the European Court of Justice in the united cases 7/56 and 3-7/57; *Algera versus Common Assembly of CECO*, Collection 1957, s. 81’den aktaran Trailescu, **a.g.m.**, s.115.

¹⁶¹ Ayşegül Çoban Atik, “İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.21, S.1, Y.2013, s.11-53, s.43’de idari istikrar ilkesinin devletin güvenilirliği ile yakından ilgili bir kavram olduğunu söylemektedir. Bunun yanında aynı yerde yazar, kazanılmış hakların korunmasında önemli rol üstlenen ilkelerden biri olarak, “*hukuka güven ilkesi*”nden söz etmektedir.

¹⁶² **AYM.**, T. 04.02.2010, E.2006/23, K.2010/27, **RG.** T.02.12.2010, S.27773: “(…) *idari istikrar ilkesinin gereği olarak yönetilenlere, idarenin güvenilirliği ve sürekliliği kanısının verilmesi (…)* gerekmektedir”

¹⁶³ Abdullah Uz, “Uyuşmazlığa İlişkin Mevzuat Değişikliği Temyiz Aşamasında Bozma Nedeni Olabilir Mi? (Bir Yargı Sürecinden Hareketle İdari Yargılama Hukuku Değerlendirmesi)”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.1, Y.2011, s.95-122, s.110’da idareye güven ve idarede istikrar ilkelerini, “*hukuk güvenliği ilkesinin türevleri*” olarak nitelemektedir.

kapılmadan hareket edeceklerdir. Bu yönde olarak konuya ilişkin bir kararında Anayasa Mahkemesi¹⁶⁴, idareye güven ilkesine benzer biçimde “devlete güven ilkesi”nden bahsederek bu ilkeyi istikrar ile ilişkilendirmiş ve şu tespiti yapmıştır: “Devlete güven ilkesi, vazgeçilmez temel öğelerdendir. **Devlete güven, hukuk devletin sağlamak istediği huzurlu ve istikrarlı bir ortamın sonucu olarak ortaya çıkar.**”

Anayasa Mahkemesi’nin yanı sıra Danıştay da, idareye güven ilkesini kararlarında sıklıkla idari istikrar ilkesi ile beraber kullanma yolunu seçmekte ve uyuşmazlıkların çözümünde iki ilkeyi beraber referans almaktadır. Örnek olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu vermiş olduğu bir kararında¹⁶⁵, ilgiliye içinde hali hazırda oturmasa dahi bir konutun tahsis edilmesi işleminin aradan 11 yıl geçtikten sonra hatalı olduğu gerekçesiyle geri alınmasını “*idari istikrar ve idareye güven ilkelerine*” aykırı bulmuştur. Aynı yönde olarak Danıştay, eğitime başladığı sırada Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen ancak daha sonra tanınmama kararı alınan bir üniversiteden mezun olan ilgilinin kazanılmış hakkının korunmasının gerekli olduğuna, aksi durumun “*idari istikrar ve idareye güven ilkelerine*” aykırılık teşkil edeceğine karar vermiştir¹⁶⁶. Yine Yüksek Mahkeme, takdir yetkisi kullanılarak yan dal ihtisası yapmak üzere atanan davacının atama işleminin ilgili tüzükte bulunan usul hükümlerine uyulmadığı gerekçesiyle iptal edilmesinin “*idareye güven ilkesini sarsacağı*”, bu durumun ayrıca idarenin bütünlüğü ilkesine de aykırılık teşkil edeceğini hüküm altına almıştır¹⁶⁷.

İlkelere ilişkin incelemelere başlamadan önce, Danıştay’ın verdiği kararlarında idare hukukuna hâkim olan ilkeleri çoğunlukla birbirlerinden ayrılmaz biçimde iç içe geçmiş vaziyette gördüğüne ilişkin bir tespitte bulunmuştuk. Bu noktada idareye güven ile idari istikrar ilkeleri, yapılan bu tespitte belki de en güzel örnek olacak iki ilkedir. Gerçekten birçok kararında Yüksek Mahkeme’nin, idari istikrar ile idareye

¹⁶⁴ AYM., T. 12.12.1989, E.1989/11, K.1989/48, RG. T.22.01.1990, S.20410.

¹⁶⁵ Dan. İ. D. D. K., T.07.02.1986, E.1986/3, K.1986/9, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁶⁶ Dan. 6. D., T.26.05.1982, E.1979/3666, K.1982/1656, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁶⁷ Dan. 5. D., T.29.12.1982, E.1980/11188, K.1982/12949, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası. İdari istikrar ilkesi ile idarenin bütünlüğü ilkesine birlikte başvuru olan örnek bir karar için ise bkz. Yar. H. G. K., T.19.04.2006, E.2006/156, K.2006/207, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

güven ilkelerini bir arada ve ayrılmaz bir bütün oluşturacak şekilde kullandığı görülmektedir.

Özellikle idari istikrar ilkesine sıklıkla başvurulmuş idari işlemlerin ortadan kaldırılması halinde ortaya çıkan kazanılmış hak ya da müesses durum tartışmalarında Yüksek Mahkeme, idari istikrar ilkesi ile idareye güven ilkelerine birlikte ve aralarında bir fark görmediğini düşündürür şekilde başvurmakta¹⁶⁸. Anılan uyuşmazlıklar yanında, Yüksek Mahkeme'nin her iki ilkeye birlikte ve aralarında bir ayrım gözetmeksizin başvurduğu başka kararlarına da rastlamak mümkündür¹⁶⁹. Yüksek Mahkeme'nin ilkelere bu yaklaşımı, konuya ilişkin yapılan tespiti de destekler şekilde göstermektedir ki, idari istikrar ilkesi ile idareye güven ilkesi arasında –kimi zaman ayniyeti düşündürecek kadar– bir birliktelik söz konusudur.

C. Hukuki Belirlilik İlkesi

Hukuk devleti ilkesi, devlet faaliyetlerinin tutarlı ve belirli olmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla hukuka bağlı olma amacına yönelmiş bir devletin, faaliyetlerinin idare edilenlerce önceden belli ölçüde öngörülebilir olmasını sağlamakla işe başlaması gerekir¹⁷⁰. Gerçekleştirilen herhangi bir işlemin belirli ve açık olması ise, işlemin olabildiğince basit cümle yapısı ile hazırlanması, kapsam ve

¹⁶⁸ Dan. 8. D., T.18.09.2006, E.2005/2542, K.2006/3075, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “(...) 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.*” Dan. 5. D., T.24.06.2008, E.2007/2511, K.2008/3954, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “(...) arkeolog olarak atanan davacının bu atamasının *aradan 2,5 yıl gibi bir süre geçtikten sonra* idarece hatalı işlem kurulduğu gerekçesiyle *geri alınmasında, idari işlemlerde bulunması gerekli olan istikrar ve idareye güven ilkesine uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle* (...)” Ayrıca bkz. Dan. 10. D., T.17.11.1998, E.1996/4639, K.1998/5838, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası. Bazı kararlarında ise Danıştay, idari istikrar ilkesi ile birlikte “*idarenin güvenilirliği ilkesi*”ne yer vermektedir. Bkz. Dan. İ. D. D. G. K., T.23.03.2017, E.2015/5147, K.2017/1368, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 12. D., T.30.09.2015, E.2015/2328, K.2015/4964, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 5. D., T.19.03.1996, E.1993/7236, K.1996/1164, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁶⁹ Dan. İ. D. D. K., T.22.10.1982, E.1982/232, K.1982/352, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “(...) Şu hale göre bu konuda *idarenin güven ve istikrar ilkelerini* sarsacak kararlar aldığı söylenemez.”; Dan. 8. D., T.20.11.2009, E.2009/6890, K.2009/0, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “(...) normal müfredat uygulayan ve mesleki veya teknik program uygulayan tüm lise mezunlarına aynı katsayının uygulanmasını getiren kararda hukuka, *idari istikrar ve güven ilkelerine* uyarlık görülmemektedir.” Ayrıca bkz. Dan. 13. D., T.03.02.2015, E.2014/5184, K.2015/335, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁷⁰ Günday, *İdare Hukuku*, s.45: “Belirlilik ilkesinin Yasama Organını da bağlayan yönleri; ‘kanunların geriye yürümezliği ilkesi’, ‘kazanılmış haklara saygı ilkesi’ ve ‘suç ve cezaların kanuniliği ilkesi’dir. Bu anlamda ‘kanuni hâkim güvencesi’ de Hukuk Devleti ilkesinin bir başka gereğidir.”

içerik yönünden işlemin yöneldiği sonucun kestirilebilir olmasının yanında, ortalama bir insanın anlayabileceği duruluk ve söz dizilimi ile ifade edilmiş olması anlamına gelmektedir¹⁷¹.

Bir hukuk devletinin şekli unsuru olarak da ele alınabilecek olan hukuki belirlilik ilkesi¹⁷², yürürlükteki hukukun bilinebilirliği anlamından hareketle, neredeyse hukukun varlığı¹⁷³ ile eş zamanlı bir geçmişe sahiptir¹⁷⁴. Genel anlamda belirlilik ilkesi, yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Böyle bir çıkarım, hukuk devletine ulaşma amacının bir gereğidir. Bahsedilen durum, Anayasa Mahkemesi tarafından da vurgulanmış ve Yüksek Mahkeme konuya ilişkin şu değerlendirmelerde bulunmuştur¹⁷⁵:

“Belirlilik ilkesi, yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Aslolan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır.”

Belirlilik ilkesi, kimi zaman yasallık ilkesi ile beraber anılır olsa da, belirlilik ilkesi ile yasallık ilkesinin yöneldiği amaçlar birbirinden farklıdır. Şöyle ki, yasallık ilkesi **“kim düzenleyecek”** sorusuna cevap verirken; belirlilik ilkesi **“nasıl**

¹⁷¹ Müslüm Akıncı, “Normatif Düzen Kalitesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.3, S.1, Y.2012, s.187-213, s.189.

¹⁷² Selda Çağlar, “Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik – Hukuk Güvenliği İlişkisi”, **Kamu Hukukçuları Platformu (Hukuk Güvenliği) - Türkiye Barolar Birliği Yayınları**, Şubat 2015, s.25-139, s.36: “Hukuk sistemleri arasındaki farklılıklara bağlı olarak çoğu zaman eşitlik ilkesi ve adalet değeriyle çatışmalı bir ilişki içinde ele alınan hukuki belirlilik, en dar hukuk devleti tanımında bile üzerinde uzlaşılan bir unsur olmaya devam etmiştir. ‘Hukuk devleti’ ilkesinin henüz hukukun bir niteliği olarak değerlendirilmediği dönemlerde bile hukukun bilinebilirliği ve erişilebilirliği, hukuk düzenlerinin temel değeri kabul edilmiştir.”

¹⁷³ Başlı başına hukukun varlığının ve hukukun belirli olup olmadığı konusunun, konu hakkında fikir beyan etmiş yazarların görüşleri ışığında tartışıldığı bir kaynak olarak bkz. Gülriz Özkök, “Hukuki Belirsizlik Problemi Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.5, S.2, Y.2002, s.1-18.

¹⁷⁴ Osman Can, “Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.9, S.1-2, 2005, s.89-125, s.92-93.

¹⁷⁵ **AYM.**, T.25.11.2015, E.2015/63, K.2015/106, **RG.** T.04.12.2015, S.29552. Aynı yönde olarak bkz. **AYM.**, T.07.04.2016, E.2015/94, K.2016/27, **RG.** T.03.05.2016, S.29701.

düzenlenmeli” sorusuna cevap vermektedir. Yine de unutulmaması gereken husus, belirlilik ilkesinin uygulanabilmesi için öncelikle yasal ya da idari bir hukuki düzenlemenin varlığının şart olduğudur¹⁷⁶. Hukuki düzenlemelerin sonucu olarak devletin açık ve belirli işlemlerine muhatap olan birey, gelecekte kendi hukuki durumu açısından gündeme gelmesi muhtemel sebebi belirsiz değişiklikler karşısında kendini güvende hissedecektir. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir bireysel başvuru kararında konuya ilişkin şu tespitlerde bulunmaktadır¹⁷⁷:

“Belirlilik ilkesi ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir. Bu bakımdan, kanunun metni, bireylerin, gerektiğinde hukuki yardım almak suretiyle, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Dolayısıyla, uygulanması öncesinde kanunun, muhtemel etki ve sonuçlarının yeterli derecede öngörülebilir olması gereklidir.”

Hukuk kurallarının devlet ile birey arasındaki ilişkilerde etkisini gerçek anlamda gösterebilmesi, idare edenlerin hareketlerinin bireyler için öngörülebilir olması ile mümkün hale gelecektir. Böylelikle hukukun egemen olduğu devlet sistemine düzen ve istikrar hakim olacaktır. Devletin bireyleri ilgilendiren işlemlerinde önceden tahmin edilebilir şekilde hareket etmesi, kişilerin kendilerini hukuki anlamda güvende hissetmelerini sağlayacak, bu güven hissi devletin mensubu olan bireylerin huzurunu tesis edecektir. Bu ideal durum, hukukun bir ülkedeki en temel sosyal işlevi olarak gösterilebilir¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Funda Başaran Yavaşlar, “Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Alt İlkesi Olarak Vergi Hukukunda Yasallık İlkesi”, **Kamu Hukukçuları Platformu (Hukuk Güvenliği) - Türkiye Barolar Birliği Yayınları**, Şubat 2015, s.189-241, s.192-193. (Vurgular yazarına aittir.)

¹⁷⁷ **AYM.**, T.17.07.2014, Başvuru No.2012/1035 (Türkiye Emekliler Derneği Başvurusu), **RG.** T.16.10.2014, S.29147.

¹⁷⁸ Taha Ayhan, “Avrupa Topluluğu Mahkemesi Kararları Işığında AB İdare Hukuku’nda Genel Düzenleyici İşlemlerde Hukuk Güvenliği İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.43, S.3, Eylül 2010, s.153-186, s.178.

Yukarıda bahsi geçen açıklık ve tahmin edilebilirliğin artmasının bir başka önemli sonucu da, devlet iradesinin hatalı işletildiği hallerin devletin mensubu olan bireyler tarafından daha kolay tespit edilebilmesi ve idari ya da yargısal yollar vasıtasıyla bu hatalı uygulamaların ortadan kaldırılabilmesidir. Hukuk devleti ilkesi, devlet iradesinin hatalı kullanıldığı hallerde, iradenin yansıdığı işlem ya da eylemin düzeltilabilir olmasını gerektirir. Hukuka aykırı işlem ya da eylemlerin düzeltilabilir olması, devlet gücünün hak ihlallerine sebebiyet vermesini büyük ölçüde engelleyecektir¹⁷⁹.

İdari faaliyetlerin muhatapları tarafından öngörülebilir olması, işlemin muhatabı olan bireyde idarenin kanuni yetkilerini kullanarak bir düzenleme yapacağı düşüncesinin ortaya çıkmasını sağlayacaktır¹⁸⁰. Dolayısıyla hukuk devletinde bulunması gereken öngörülebilirlik halinin hayata geçirilebilmesi için, idarenin faaliyetlerinde tutarlı hareket etmesi vazgeçilmez bir koşul olarak sayılmalıdır. Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi bir kararında¹⁸¹ şu değerlendirmeleri yapmaktadır:

*“(...) hukuk devleti ilkesi, yürütme organının faaliyetlerinin yönetilenlerce belli ölçüde **öngörülebilir olmasını**, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesini, ekonomik ve sosyal yaşamlarındaki tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesini gerektirir. Zira hukuk devletinin gereği olan **belirlilik** ve hukuki güvenlik ilkesi, idarenin keyfi hareket etmesini engeller. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmasını sağlamaktır.”*

Öngörülebilirlik, normlar hiyerarşisinin bir gereği olarak, hem hiyerarşik basamaklar arasında; hem de aynı basamakta olan ve aynı konuları düzenleyen normlar arasında tutarlılığı aramaktadır. Bu iki tutarlılık hali, birbirinden ayrılmaz bir

¹⁷⁹ Ayhan, **a.g.m.**, s.179.

¹⁸⁰ Buna karşılık, idarenin bir işlemi yapacağına dair beklenti oluşması fakat idarenin ilgili işlemi yapmaması halinde, öngörülebilirlik ve belirlilik ilkesi ihlal edilmiş olmaz. Bu hallerde somut olayın özelliklerine göre, idarenin hizmet kusuru gibi idare hukukunun diğer kurumlarına başvurulması gerekecektir. Bkz. Ayhan, **a.g.m.**, s.166.

¹⁸¹ **AYM.**, T.02.06.2011, E.2008/115, K.2011/86, **RG.** T.17.03.2012, S.28236.

bütündür. Tutarlılığın olmaması halinde, örneğin birel işlemin hangi genel düzenleyici işleme dayanılarak ne şekilde gerçekleştirileceği işleme muhatap olacak bireyler tarafından bilinmez ise, işlem öngörülebilir olmayacak ve sonuçta bireylerin hukuki güvenliği bir ihlal tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır¹⁸². Norm ve uygulamaların öngörülebilirliği ilkesine uyulması, vatandaşların beklenmeyen normatif düzenlemeler ile karşılaşmasını engelleyerek kamu otoriteleri ile vatandaşlar arasında “*dostane* (*‘amiable’*) ve *pürüzsüz* (*‘smooth’*)” bir ilişki ortaya çıkaracaktır¹⁸³.

Hukuki öngörülebilirliğin uygulamada iki görünümü olduğu kabul edilmektedir. *Maddi anlamda öngörülebilirlik* (*kural öncesi öngörülebilirlik*) olarak isimlendirilen ilk durum uyarınca, hukukun yalnızca düzenlemesi gereken hususları düzenleme yoluna gitmesi ve bu düzenlemeleri yaparken toplum ihtiyaçlarına uygun hareket etmesi esastır. Hukuki öngörülebilirliğe ilişkin ikinci durum ise, *şekli anlamda öngörülebilirlik* olarak isimlendirilen haldir. Bu hal uyarınca, düzenlemeler ve işlemlerle verilen haklar ile bireylerde oluşturulan güvenin korunması, hukuki öngörülebilirliğin sağlanması açısından olmazsa olmaz bir koşuldur. Burada şu husus belirtilmelidir ki şekli anlamda öngörülebilirlik, maddi anlamda öngörülebilirlikten sonra gündeme gelecektir. Zira düzenlemeye henüz konu olmamış bir alanda, bireylerin somutlaşmış haklarından ve bu hakların korunmasından bahsetmek de mümkün değildir¹⁸⁴.

Belirlilik ilkesi farklı hukuki disiplinlerde farklı görünüm vererek farklı zorunluluklar arz etmektedir. Bu durum Anayasa Mahkemesi tarafından bir kararında şöyle açıklanmaktadır¹⁸⁵:

“Belirlilik ilkesinin gerekleri, düzenlemenin yapılacağı alana ilişkin koşulların getirdiği zorluklara göre değişebilmektedir. Birtakım kavramların bazı alanlar için kullanılması durumunda belirlilik ilkesinin gerekleri yerine getirilmiş sayılırken, aynı belirlilik oranı diğer bir alan için yeterli olmayabilir. Ceza hukukuna ilişkin kanunilik ve belirlilik unsuru ile disiplin hukukuna ilişkin

¹⁸² Ayhan, **a.g.m.**, s.166-167.

¹⁸³ Trailescu, **a.g.m.**, s.111.

¹⁸⁴ Köküarı, **a.g.e.**, s.139.

¹⁸⁵ **AYM.**, T.16.01.2014, E.2013/110, K.2014/8, **RG.** T.09.05.2014, S.28995.

kanunilik ve belirlilik unsuru arasında farklılık olabilir. Bu farklılık her bir hukuk disiplini içinde de ortaya çıkabilir. Konunun daha kesin ve açık bir düzenlemeye imkân tanımaması hâlinde, kanun koyucu zorunlu olarak genel düzenleme yapabilir.

Bir alanın kanunla düzenlenmesinin zorunlu olması, buna karşın kanun tekniği açısından daha somut düzenleme ve daha belirgin kavram kullanma olanağı bulunmaması veya bir kanunun veya hükmün düzenlediği alanın daha fazla somutlaştırılması ve netleştirilmesi zor birçok olguyu kapsamaması durumunda belirlilik ilkesine uyulduğu kabul edilebilecektir. Ancak, kullanılan hukuksal kavram veya kavramlar en azından yargılama ya da hukuksal yorum yöntemleriyle somutlaştırılabilir olmalıdır.”

Belirlilik ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır. Bir örnek olarak, belirlilik ilkesi ile idari istikrar ilkesinin beraber tartışıldığı ve söz konusu ilkelerin birbirleri ile ilişkilerinin ne denli güçlü olduğunu gösteren Anayasa Mahkemesi’nin 26.01.2012 tarihli Ankara 1. İdare Mahkemesi’nin itiraz başvurusunu değerlendirdiği kararında¹⁸⁶, İdare Mahkemesi’nin itiraz gerekçesinde şu ifadeler dikkat çekicidir:

“Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri ‘belirlilik’tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de

¹⁸⁶ **AYM.**, T.26.01.2012, E.2011/6, K.2012/16, **RG.** T. 21.07.2012, S.28360. Aynı yönde olarak bkz. **AYM.**, T.13.11.2014, E.2014/35, K.2014/173, **RG.** T.04.03.2015, S.29285.

yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

*Yasa kuralı, ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir. 'Öngörülebilirlik Şartı' olarak nitelendirilen bu ilkeye göre yasanın uygulanmasında takdirin kapsamı ve uygulama yöntemi bireyleri keyfi ve öngörebilecekleri müdahalelerden koruyacak düzeyde açıklıkla yazılmalıdır. **Belirlilik, kişilerin hukuk güvenliğini korumakla birlikte idarede istikrarı da sağlar.***”

Hukuki belirlilik ilkesi ile beraber anılan önemli ilkelerden olarak¹⁸⁷, idarede *açıklık* ve *şeffaflık* (saydamlık) ilkelerine de kısaca değinmek faydalı olacaktır. Doktrinde birbirleri yerine de kullanılan bu ilkeler esasında birbirini tamamlayan ilkelerdir¹⁸⁸. Gizli kavramının karşıtı olarak da kullanılan açıklık, görünen, aşikâr, net anlamında kullanılan fonksiyonel bir kavram iken; şeffaflık (saydamlık), herhangi bir nesnenin bir tarafından bakıldığında diğer tarafının da görülebilmesi anlamında kullanılan daha maddi bir kavramdır. Dolayısıyla açıklık ve şeffaflık (saydamlık) ilkelerinin, birbirleri yerine kullanılan ilkeler olarak anlaşılmasından ziyade, bir bütünün parçalarını tamamlayan ilkeler olarak ele alınması daha doğru olacaktır¹⁸⁹. Şeffaflık ilkesine bilgi edinme hakkı başta olmak üzere birçok kavram dahil edilmekle birlikte¹⁹⁰, idari faaliyetlerde şeffaflığı sağlamanın öncelikli şartı, yapılan düzenlemelerde idareye keyfiliğe kaçacak derecede takdir yetkisi veren çok genel ve muğlak ifadelerin bulunmamasıdır¹⁹¹.

¹⁸⁷ Hukuki belirlilik ilkesine ilişkin yapılan açıklamalara dipnot olarak düşülmesi gereken dikkat çekici bir tez ise, hukuki belirsizlik (“*legal indeterminacy*”) tezidir. Hukuki belirsizlik tezi, hukukun her zaman bir hukuki sorunun cevabını belirleyemeyeceği inancına dayanmaktadır. Belirsizlik tezinin en güçlü versiyonu olan radikal belirsizlik (“*radical indeterminacy*”) tezine göre ise, verilmiş herhangi bir karar herhangi bir olay için hakkaniyete uygun görülebilir ancak genel-geçer bir kurallar bütünü olarak hukuk, hiçbir zaman kesin olamayıp belirsizdir. Konuya ilişkin açıklamalar için bkz. James Maxeiner, “Some Realism About Legal Certainty in The Globalization of The Rule Of Law”, **Houston Journal of International Law**, Vol.31, No.1, s.27-46, s.35.

¹⁸⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.98.

¹⁸⁹ **A.e.**

¹⁹⁰ Cemil Kaya, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s.27 vd.

¹⁹¹ Köküsarı, **a.g.e.**, s.91.

Hukuki belirliliği gerçek anlamda sağlayabilmek için, yukarıda sayılan hususlar göz önüne alınarak hazırlanan kuralların yanına uygulama sürecindeki belirliliği de ekleyebilmek gerekir. Bunun yolu ise, uygulamaya temel olacak hukuk kuralı ile bu kuralı uygulayacak kişi ya da merciin kesin ifadelerle belirlenmesinden geçmektedir¹⁹². İdarenin yaptığı işlemin içeriğinin net ve anlaşılır olması, uygulamanın belirsizliklerden ve çelişkilerden arınmasına¹⁹³, dolayısıyla belirlilik ilkesinin sözde değil özde hayata geçmesine vesile olacaktır.

Son olarak bu bahsi kapatmadan önce doktrinde hukuki belirlilik ilkesine yakın anlam ve kapsamı ile ön plana çıkan hukuki kesinlik (*“legal certainty”*) ilkesine de kısaca değinmekte yarar vardır. Hukuki kesinlik (*“legal certainty”*), hukukun üstünlüğünün hayata geçirilmesinde başvurulacak temel ilkelerdendir. Ayrıca Avrupa Birliği Hukuku’nun genel ilkelerinden biri olarak hukuki kesinlik, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından da kabul edilip uygulanan bir ilke konumundadır¹⁹⁴. Bunun yanında hukuki kesinlik ilkesi, Avrupa ulusal hukuk sistemlerinde de kendine yer bulmaktadır¹⁹⁵. Yukarıda bahsi geçtiği üzere Avrupa hukuk sistemlerinin genel ilkelerinden biri olan hukuki kesinlik¹⁹⁶, hukuk düzeninde gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının öngörülebilmesi konusunda duyulan hassasiyetten doğmaktadır. Hukuki kesinlik ilkesi uyarınca; (1) kanunlar ve kararlar kamuya açık olmalıdır; (2) kanunlar ve kararlar kesin ve net olmalıdır; (3) mahkemelerin kararları bağlayıcı olmalıdır; (4) kanunların ve kararların geriye etkili olarak uygulanmasına ilişkin sınırlamalar getirilmelidir; (5) meşru beklentiler korunmalıdır¹⁹⁷.

¹⁹² A.e., s.92.

¹⁹³ Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakkı**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1983, s.101.

¹⁹⁴ Maxeiner, **a.g.m.**, s.28.

¹⁹⁵ Örnek ülke ve uygulamalar için bkz. Maxeiner, **a.g.m.**, s.31-32.

¹⁹⁶ Büyük Alman hukuk felsefecisi Gustav Radbruch, hukuk fikrinin üç temel direği olarak, adalet ve politikanın yanında hukuki kesinliği saymıştır. Radbruch’un çağdaşı olan Ludwig Bendix ise hukuki kesinlik kavramını, *“tüm hukukçulara miras kalan, onları büyüten, onlara nefes almayı öğreten hava”* olarak betimlemiştir. Bkz. Maxeiner, **a.g.m.**, s.31. Bunun yanında birçok Amerikalı hukukçu, hukuki kesinliği bir *“vehim, çocuksu bir özlem”* olarak değerlendirir. Bazı yazarlara göre ise, yalnızca *“sıradan vatandaşlar”*, *“bazı hukuk bilginleri”* ve *“birinci sınıf hukuk öğrencileri”* kesin bir hukuk anlayışına sahiptir. Bkz. Jules L. Coleman, Brian Leiter, “Determinacy, Objectivity and Authority”, **University of Pennsylvania Law Review**, Vol.142, 1993, s.549-579’den aktaran Maxeiner, **a.g.m.**, s.34.

¹⁹⁷ Maxeiner, **a.g.m.**, s.32.

Hukuki kesinlik bireyler açısından iki ayrı fonksiyonu yerine getirir. Buna göre hukuki kesinlik, bireylere hukuka uyma konusunda rehberlik ettiği gibi, hukuk kuralı koyma ve bunları uygulama yetkisini elinde bulunduran yönetimin keyfi eylemlerine karşı da bireyleri korur¹⁹⁸. Hukuki kesinlik ilkesinin idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluk üzerinde istikrar sağlamasına vereceği katkı, son derecede kıymetlidir¹⁹⁹.

Hukuki kesinliğin tesis edildiği bir devlet düzeni, hukuk kurallarına uymak zorunda olanları yönlendirerek hayatlarını daha az belirsizlikle planlamalarına imkân sağlayacaktır. Zira bu düzen, devlet gücünün keyfi olarak kullanılması tehlikesine karşı hukuk kurallarına tabi olanları koruyacaktır. Konuya ilişkin Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)'nün bir yayınında da yer verildiği üzere, devlet yapılanmasında öncelikli hedef olarak, “*hukuki kesinlik ve öngörülebilirliğin tabana yayıldığı bir topluluğun oluşturulması*” amaçlanmalıdır²⁰⁰.

D. Hukuki İstikrar İlkesi

İdari istikrar ilkesi ile ilişkili ilkelerden bir diğeri, hukuki istikrar ilkesidir. Her ne kadar doktrinde kimi yazarlarca²⁰¹ ve Danıştay'ın bazı kararlarında idari istikrar ilkesi ile hukuki istikrar ilkesi birbirleri yerine kullanılmış olsa da²⁰², kanaatimizce hukuki istikrar ilkesi, idari istikrar ilkesine oranla daha geniş ölçekte uygulama alanı bulan ve hukukun birçok alanında başvurulmuş bir ilke olarak ön plana çıkmaktadır. Gerçekten de bir hukuki uyuşmazlığın çözüleceği yargı kolunun belirlenmesinden²⁰³,

¹⁹⁸ Maxeiner, **a.g.m.**, s.36.

¹⁹⁹ Sofia Ranchordás, **Constitutional Sunsets And Experimental Legislation (A Comparative Perspective)**, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2014, s.123.

²⁰⁰ Bkz. OECD Development Assistance Committee, **Issues Brief: Equal Access to Justice and The Rule Of Law 2 (2005)**, (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/26/51/35785471.pdf>, 12.07.2017.

²⁰¹ Derya Deviner Erguvan, **Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2017, s.209.

²⁰² **Dan. 8. D.**, T.06.11.2009, E.2009/6689, K.2009/0, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “ (...)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, 992 sayılı Yasanın Yargı kararı ile de belirlenmiş uygulamasını daraltacak şekilde ve kamu yararını gerçekleştirecek konuya ilişkin bilimsel bir gerekçe 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 uyarlılık bulunmamaktadır.”

²⁰³ **Yar. 4. H. D.**, T.10.10.2002, E.2002/10401, K.2002/11203, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “ (...) dairemizin kuruluşunun bu yana, bu tür uyuşmazlıklar adli yargı yerinde bakılıp çözümlenmiştir.

bir hukuki işleme karşı açılacak davaların açılma sürelerinin ve bu sürelere ilişkin özel durumların tespit edilmesi²⁰⁴ hususlarına varıncaya kadar geniş bir yelpazede hukuki istikrar ilkesine yargı organları tarafından atıf yapıldığı dikkati çekmektedir.

Basit bir anlatım ile hukukta ve uygulamasında istikrar, hem konulan kuralların hem de bu kuralların uygulanmasının -haklı sebepler saklı kalmak kaydıyla- devamlılık göstermesidir. Kuralların ve uygulamaların istikrar kazanmış olması, hukuk kurallarına uymakla yükümlü bireylere bir güvence sunmaktadır. Bu bağlamda bir yargı kararında da belirtildiği üzere hukuki istikrar, toplumun huzur ve güveni için zorunluluk arz etmektedir²⁰⁵.

Bir hukuk kuralı ortaya çıkarılması ile birlikte, bu kurallara bağlı olacak bireylere ve bu kuralları uygulayacak otoritelere düzenlemiş olduğu alanda belirli bir süre varlığını sürdüreceğine yönelik öngörü sunmaktadır. Zamanla bu durum, bireylerde oluşacak güven vasıtası ile istikrar inancına dönüşecektir. Tersine bir söylemle bazı hukuk kurallarının sıklıkla değiştirilmesi, kuralın devam edeceğine ilişkin bireylerde oluşan beklentiye ortadan kaldırma tehlikesini bünyesinde barındıracaktır²⁰⁶. İşte hukuki istikrar ilkesi, söz konusu durumların ortaya çıkmasını engelleme noktasında kendini göstermektedir.

Doktrinde hukuki istikrar ilkesinin, iki önemli işlevi olduğu kabul edilmektedir. Hukuki istikrar ilkesinin birinci fonksiyonu, hukuk kurallarının sık değişiminin önüne geçilmesini sağlayarak öngörülebilirliği ve belirliliği temin etmektir. Hukuk devletinde meydana çıkarılan uygulamalarda istikrar ya da devamlılık ihtiyacı, kuralların sürekli değiştirilmemesi beklentisini beraberinde getirmektedir²⁰⁷.

*Yeni ve değişik bir yasal düzenleme olmadan bu güne kadar istikrarlı biçimde yürüyen bir uygulamanın değiştirilmesi **hukuki istikrarı ortadan kaldırır.***"

²⁰⁴ **AYM.**, T.01.11.2012, E.2010/183, K.2012/169, **RG.** T.22.02.2013, S.28567: "*Hak arama özgürlüğü demokratik hukuk devletin 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.*"

²⁰⁵ **Yar. 14. H. D.**, T.27.10.2004, E.2004/6219, K.2004/7421, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.**

²⁰⁶ Köksarı, **a.g.e.**, s.104.

²⁰⁷ Emre Can, **İdari İşlemin Şekil Unsuru**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016, s.117-118.

Hukukta istikrar ve öngörülebilirliğin bulunmadığı durumda vatandaşlar, meydana gelen olayları etkili biçimde kontrol edip yönetmekte güçlük çekerler²⁰⁸.

Bir hukuk devletinde bireyler, hukuki düzenlemelerin makul bir süre boyunca -haklı gerekçeler saklı kalmak kaydıyla- varlıklarını sürdüreceklerine güvenebilmeli ve geleceklerini sağlıklı biçimde planlayabilmelidir. Buna göre hukuk kuralları, ancak zorunlu hallerde; ekonomik, teknolojik ya da toplumsal gelişmeler göz önüne alınarak ve evrensel hukuk ilkelerine bağlı kalınarak değiştirilmelidir²⁰⁹. Hukuk kurallarını meydana getirme ve mevcut hukuk kurallarında değişiklik yapma yetkisi başta yasama organının uhdesinde bulunduğundan, hukuki istikrar ilkesinin bu birinci fonksiyonu, daha çok ilkenin yasama organına yüklediği bir görev olarak ortaya çıkmaktadır²¹⁰.

Hukuki istikrar ilkesinin ikinci fonksiyonu, tamamlanmış hukuki ilişkilere yeni normun uygulanmasını yasaklamaktır²¹¹. İlkenin ikinci fonksiyonu, birincisinden farklı olarak daha çok idareye yüklenmiş bir ödev olarak karşımıza çıkmaktadır. İdare gerçekleştirdiği her türlü faaliyette bireylerin hukuki kazanımlarını korumak ve faaliyetlerinde ortaya çıkarması gereken istikrarı zedelememeye özen göstererek hareket etmek mecburiyetindedir.

Bahsi geçtiği üzere, hukuk kurallarının çok sık ve beklenmeyen aralıklarla değişmesi hukuki istikrarı bozmaktadır. Ortaya çıkan bu durumun sonucu ise, bireylerin geleceğe yönelik beklentilerinin ve yaptıkları planların, hukuken geçerli bir sebep olmaksızın olumsuz yönde etkilenmesidir. Böyle bir sonucun ortaya çıkmasını engellemek adına, hukuk kurallarının değiştirilmesi aşamasında en azından değişiklik metinlerine geçiş hükümleri dahil edilerek, değiştirilen kuralın önceki halinden

²⁰⁸ William N. Jr. Eskridge, Philip P. Frickey, Hart and Sack's The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law, Westbury N.Y., Foundation Press, 1994'den aktaran Stefanie A. Lindquist, Frank C. Cross, "Stability, Predictability and The Rule of Law: *Stare Decisis* as Reciprocity Norm", (Çevrimiçi) [http://www.utexas.edu/law/conferences/measuring/ThePapers/Rule of Law Conference.crosslindquist.pdf](http://www.utexas.edu/law/conferences/measuring/ThePapers/Rule%20of%20Law%20Conference.crosslindquist.pdf), 20.07.2017, s.1.

²⁰⁹ Mehmet Altundış, "Hukuki Güvenlik İlkesi", **Yasama Dergisi**, S.10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2008, s.60-94, s.67-68.

²¹⁰ Erdoğan, **a.g.e.**, s.132.

²¹¹ Altundış, **a.g.m.**, s.68.

yararlananların kazanımlarının korunması ve haklı beklentilerini karşılamak yoluna gidilmesi, hukuka bağlı bir devletin esaslı görevlerinden olmalıdır²¹².

Bir başka durum olarak, hukuk kurallarının uygulamaya geçirildiği yargı kararları, yine hukuki istikrarı sağlamaya hizmet edecektir. Şöyle ki, hukuki uyumsuzluğun çözümü aşamasında yargı organlarının, aynı durumda olan kişilere aynı hukuki normları uygulayarak kararlarında istikrar sağlamaları, hukuka bağlı bir devletten beklenen davranıştır. Aksi durum istikrarı ve öngörülebilirliği yok ederek keyfi durum ve davranışların ortaya çıkmasına zemin hazırlayacaktır. Danıştay vermiş olduğu eski tarihli bir kararında bu hususa değinmiş ve şu noktalara temas etmiştir²¹³:

*“(...) Yargı yetkisi, devletin tekeli altındadır. Devlet bu görevini kurmuş olduğu bağımsız mahkemeler eliyle yerine getirir. Bu hukuki görüş Anayasamızın 7.maddesinde, ‘yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır’ hükmüyle formüle edilmiştir. Bu mahkemelerin vermiş oldukları ve kesin hüküm (muhkem kaziye) halini almış olan kararlar hem kişiler ve hem de devlet için **hukuki durumda istikrar yaratır** ve taraflara hukuki güvenlik sağlar. Bu sebeple, kesin hüküm halini almış olan mahkeme kararlarının yerine getirilmesi birinci derecede bir kamu düzeni meselesidir.”*

Bir devletin hukuki istikrarı tesis edebilmesinin bir ayağını da, çıkarılan hukuki düzenlemelerin olabildiğince büyük kitlelere ulaştırılmasında elde edilen başarı ve bireylerde konu hakkında ortaya çıkarılacak farkındalık oluşturmaktadır. Belli bir hukuki düzenleme, yalnızca konu ile ilgili ya da ilişkili kişilere değil, konu hakkında hiçbir fikre sahip olmayan kesimlere de ulaştığı ölçüde hukuki istikrarın sağlanması kolaylaşacak ve olabildiğince fazla sayıdaki kişiye erişim, hukuki istikrarın tesis edilmesine zemin hazırlayacaktır.

Özetle kamu otoritelerinin düzgün işleyişi için vazgeçilmez bir unsur ve temel bir gereksinim olarak kabul edilen hukuki istikrar ilkesi, idari düzenlemelerde yasallığın sağlanmasının da temel bir bileşeni konumundadır. İdare hukukunda bu ilke, özellikle kazanılmış hakların ortaya çıktığı durumlarda genel hukuk ilkelerine aykırı

²¹² Erdoğan Bülbül, **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2010, s.43.

²¹³ **Dan. 3. D.**, T.17.03.1977, E.1977/256, K.1977/323, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

olarak işlemin ortadan kaldırılmasını önleme ve böylece idari işlemlerin ortadan kaldırılmasını bazı hallerde sınırlama amacına hizmet etmektedir²¹⁴.

Bu bahsi kapatırken belirtilmelidir ki hukuki istikrar, mutlak bir yasal istikrara dönüşme tehlikesini de bünyesinde barındırmaktadır. Hukuki istikrarın benimsenmesinin gerekliliği, hukuk sistemlerinde genel-geçer bir kural olarak kabul edilse de, mutlak bir yasal istikrar, değişen toplumsal yapının gereklerinin yerine getirilmesine engel teşkil edebilecek katı bir hukuk paradigması oluşturacaktır. Hukuk kurallarının etkinliği, zamanla değişen koşullara göre şekil alabilen bir yapının ortaya çıkarılabilmesi ile ölçülmektedir²¹⁵. Dolayısıyla hukuki istikrar ilkesi anlamlandırılırken, hukuk sistem ve kurallarında bulunması gereken bahse konu nitelik gözden uzak tutulmamalıdır.

E. İdarenin Kanuniliği İlkesi

Günümüzde modern demokrasilerin temellerinden biri olarak kabul edilen, tüm işlem ve eylemlerinde hukuk kurallarına tabi olan, aksi hallerin düzeltilmesi ve hukuka uygunluğun sağlanması için yargı denetimini hayata geçiren devlet, hukuk devleti olarak tanımlanmaktadır. Hukuk devleti, hem devleti oluşturan organların başta kanunlar olmak üzere yürürlükteki kurallara uygun hareket etmesini, hem de yapılan uygulamaların yargısal denetime açık tutularak kurallara aykırı olan tasarrufların bir yaptırıma bağlanmasını zorunlu kılmaktadır²¹⁶.

Hukuk devletini hayata geçirebilmek için idare hukukunda kabul edilen temel ilkelerinden biri de kanunilik ilkesidir. Bu ilke gereğince devlet yetkilileri, yaptıkları faaliyetlerde mevcut kanuni düzenlemelerin kapsam ve amacını göz önüne almak zorundadır. İdarenin kanuniliği ilkesinin temel amacı, idarenin Anayasa ve kanunlara tabi olmasını, vatandaşların kamu otoritelerinin hukuka aykırı faaliyetlerine karşı güvence altına alınmasını sağlamaktır²¹⁷.

²¹⁴ Trailescu, **a.g.m.**, s.113.

²¹⁵ Lindquist, Cross, **a.g.m.**, s.1.

²¹⁶ Emre Akbulut, **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2013, s.10-11.

²¹⁷ Trailescu, **a.g.m.**, s.108.

Vatandaşlara sağlanan güvenceler, yalnızca iç hukukta değil, aynı zamanda uluslararası hukukta da işlev görmektedir. Yine kanunilik ya da idarenin kanuniliği ilkesi, idare hukukunun genel prensiplerine (yasal normların öngörülebilirliği²¹⁸, kamu otoritelerinin meşru güven ilkesine uygun hareket etme zorunluluğu, hukuki güvenlik v.b) uygunluğu da beraberinde getirmektedir²¹⁹. Buradan hareketle kanunilik ilkesi, iç hukukta kendine yer bulmasının yanı sıra, başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan düzenlemeler olmak üzere, uluslararası normlarda ve standartlarda da kendini göstermekte ve aktif olarak kullanılmaktadır²²⁰.

Hukukun üstünlüğüne inanan devletler, bu inancın bir gereği olarak, bireylerin temel hakları ile bu haklara ilişkin özel önem, güvence ve istikrar gerektiren düzenlemeleri kanunilik ilkesi çerçevesinde ele almaktadır²²¹. En genel anlamı ile kanunlara uygunluğu ifade eden kanunilik ilkesi, kamu hukuku alanında büyük bir yere sahip olmakla birlikte, idare hukukundaki boyutu açısından söz konusu ilke çalışmamızda üzerinde durulması gereken önemdedir. Zira hukuk devletinin idareye ilişkin gereklerinin başında idarenin kanuniliği ilkesi gelmektedir²²².

İdare hukuku açısından kanunilik ilkesi, idarenin yöneldiği ve kamu yararının sağlanması amacıyla kamu hukukundan doğan üstün yetkiler kullanılarak yerine getirilen faaliyetleri konu edinmesi hasebiyle büyük önem arz etmektedir²²³. Gerçekten de, idare hukukunun konusunun belirlenmesi noktasında “kamu hizmeti”

²¹⁸ Trailescu, **a.g.m.**, s.109'da öngörülebilirlik ilkesini, kanunilik ilkesinin bir bileşeni olarak görmektedir. Yazara göre öngörülebilirlik ilkesi, vatandaşların meşru hak ve menfaatlerinin ihlali anlamına gelen idari ve hukuki belirsizliğin ortadan kaldırılması açısından önemli bir fayda sağlamaktadır. Ayrıca kamu otoriteleri, hukuksal ilişkileri güvence altına almak için tüm faaliyetlerini kanunun gereklerine uygun olarak yerine getirme sorumluluğu ile hareket etmelidir. Bu da hukuku faaliyetlerine egemen kılma amacıyla olan bir devletin hukuki güvenlik ve hukuki düzenlemelerin öngörülebilirliği ilkelerine bağlı kalması ile mümkün olacaktır. Açıktır ki, hukuki düzenlemelerin sıklıkla ve kalıcı şekilde değiştirilmesi ya da belirsiz anlamlar taşıyan hukuk normlarının yaratılması neticesinde ortaya çıkan hukuki güvensizlik iklimi, gözle görülür bir sosyal ve hukuki yıpranma meydana getirmekle kalmayıp, vatandaşlarda da mensubu olduğu devletin faaliyetlerinde her daim tehdit altında oldukları hissi yaratacaktır. Bkz. Trailescu, **a.g.m.**, s.117.

²¹⁹ Trailescu, **a.g.m.**, s.108.

²²⁰ Trailescu, **a.g.m.**, s.109.

²²¹ Gülsen Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, 4. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, Eylül 2014, s.7.

²²² Elif Yılmaz, “İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği”, **International Journal of Social Sciences and Education Research**, No.1(4), 2015, s.1242-1257, s.1251.

²²³ Akbulut, **a.g.e.**, s.6.

ve “kamu gücü” ölçütlerinden yararlanıldığı düşünüldüğünde²²⁴, idare hukuku ile kanunilik ilkesi arasında yakın bir ilişkinin var olacağı tartışmasızdır. Hele ki, idarenin faaliyet alanının başlı başına kanunla ya da kanunla verilen görev ve yetkiler ile çizildiği göz önüne alınırsa, bu ilişkinin ne kadar derin köklere sahip olduğu daha iyi anlaşılacaktır.

Kanunilik ilkesi neticesinde idareye varlık gösterebileceği bir faaliyet alanı çizilecek, böylece idarenin kanunlar tarafından açıkça ortaya konulan sınırların dışına çıkarak gerçekleştireceği hukuka aykırı faaliyetlerinin önüne geçilecek²²⁵ ve hukukun egemen olduğu bir devlet yapısının kurulması sağlanacaktır. Kanunilik ilkesi uyarınca, idarenin faaliyette bulunmasının şartı olan kanun, aynı zamanda idarenin her türlü faaliyetinin hukuka aykırılık taşımaması için çizilen sınırdır²²⁶.

Anayasa’nın devletin örgütlenmesine ve bireylerin sahip oldukları hakların dayandığı temel ilkelere ilişkin hükümleri barındırdığı düşünüldüğünde, egemenlik hakkının hangi organlar tarafından ne şekilde kullanacağını gösterildiği Anayasa, idarenin kuruluş ve faaliyetleri açısından temel referans niteliğindedir²²⁷. Bu noktada kişisel hak ve özgürlüklerin hukukun üstünlüğü prensibi neticesinde korunması ve geliştirilmesi bakımından idarenin kanuniliği ilkesi, Anayasal güvenceye sahip bir ilke olarak ön plana çıkmaktadır²²⁸. İdarenin kuruluşunun ve faaliyetlerinin kanuna dayanmasını öngören idarenin kanuniliği ilkesi, her şeyden önce Anayasa’nın temel felsefesini oluşturan başta egemenlik ilkesi olmak üzere, egemenliğin kullanımına ve egemenliği kullanan iktidarların birbirleri ile olan ilişkilerine dair kurallarla yakından ilgilidir²²⁹.

²²⁴ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.13 vd.

²²⁵ **AYM.**, T.18.10.2012, E.2012/29, K.2012/155, **RG.** T.13.02.2013 S.28558: “Anayasa’nın 123. maddesinin birinci fıkrasında “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” hükmü yer almaktadır. Bu maddede yer verilen **idarenin kanuniliği ilkesi**, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin **hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde, açık bir biçimde kanunla düzenlenmesini gerekli kılar.**”

²²⁶ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş 20. Baskı, Bursa, Ekin Yayıncılık, Eylül 2018, s.71.

²²⁷ **A.e.**

²²⁸ Onur Eroğlu, “Vergi Ceza Hukuku Açısından Kanunilik İlkesi”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.8(3), Aralık 2013, s.157-179, s.158.

²²⁹ Akbulut, **a.g.e.**, s.17.

Geniş anlamda idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin işleyişine kanunun egemen olmasını ifade etmektedir. Bir başka deyişle idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin gerçekleştirdiği her türlü faaliyetin kanuna uygun olması ile bireylerin idarenin keyfi tutum ve davranışlarından korunması amacına hizmet etmektedir. Dolayısıyla idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin gerçekleştireceği faaliyetlerin hukuk kuralları çerçevesinde önceden düzenlenmesini sağlaması açısından hukuk devletinin önemli bir unsuru, hukuk devletinin olmazsa olmaz bir gereğidir²³⁰. Ayrıca ilke, idarenin faaliyetlerinin öngörülebilir ve belirli olmasını sağlayan ilkeler arasında önemli bir yere sahiptir.

Kanuni idare²³¹ ya da yönetimin kanuniliği (hukuka bağıllığı)²³² olarak da isimlendirilen idarenin kanuniliği ilkesinin belli başlı üç boyutu²³³ bulunmaktadır²³⁴:

- *Kanuna saygı ilkesi*: Bu ilke uyarınca idare, üstlendiği görevleri yerine getirirken mevcut kanunlara ve kanunlara denk diğer hukuki düzenlemelere uygun davranmak zorundadır. 1982 Anayasası'nın 8. maddesinde kendine yer bulan hüküm uyarınca; “Yürütme yetkisi ve görevi, (...) Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”

- *Kanuni kuruluş ilkesi*: İdarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetkinin yasama organında olması, bu ilkeyi ortaya çıkarmaktadır. Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir (...) Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

- *Kanuni dayanak ya da kanuna dayanma ilkesi*: İdare belirli konularda faaliyette bulunabilmek için mutlaka kanundan doğan bir yetkiye ihtiyaç duymaktadır.

²³⁰ Halil Kalabalık, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.2, Aralık 1997, s.1-38, s.1.

²³¹ Turan Yıldırım, “Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler”, in Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman vd., **İdare Hukuku**, Ed. Turan Yıldırım, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, Ekim 2018, s.3 vd.; Celal Erkut, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı**, İstanbul, Yenilik Basımevi, 2004, s.57.

²³² Ersan Öz, Osman Ermumcu, “Gümrükte Noksan Addedilen Eşya Sebebiyle Vergilemede Kanunilik İlkesinin İhlali”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, C.1, S.6, Y.2, Temmuz 2011, s.35-68, s.40.

²³³ Yıldırım, “Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.3'te kanuni idare ilkesinin iki boyutu olduğunu söylemektedir. Bunların ilki, idarenin kuruluşunun kanunla düzenlenmesidir. Kanuni idare ilkesinin ikinci boyutu ise, idarenin görevlerinin kanunlarda gösterilmesidir.

²³⁴ Günday, **İdare Hukuku**, s.42 vd.

Yürütme yetkisinin “*kanunlara uygun olarak (A.Y. m.8)*” kullanılacağı²³⁵ ve İdare’nin görevlerinin “*kanunla düzenleneceği (A.Y. m.123/1)*” kuralları²³⁶, bu ilkeyi ortaya çıkaran anayasal dayanaklardır.

Hukuk devleti anlayışında idare ile kanun arasında son derece güçlü ve kopmaz bir bağ vardır²³⁷. Başta idarenin temel teşkilatlanması olmak üzere, idarenin faaliyetleri kanun konusudur. Özellikle bireylerin temel hak ve özgürlüklerine yönelik idari faaliyetlerin kanunun iznine tabi oluşu²³⁸, bu bağı daha da sağlamlaştıran bir durum olarak göze çarpmaktadır²³⁹. İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olması, kanunilik ilkesi uyarınca kanunlarda belirlenen usullere göre hareket edilmiş olmasına bağlı bulunmaktadır. Aksi biçimde, idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerin kanunların izin verdiği ölçüde yapılmamış olması, idarenin söz konusu faaliyetinin “*idari*” niteliğini sona erdirecek; gerçekleştirdiği fiil ile beraber idare, idari işlevin dışına çıkmış olacaktır²⁴⁰.

Burada unutulmaması gereken bir husus olarak söylenmelidir ki, idarenin kanuniliği ilkesinden, idarenin kuruluş ve her türlü faaliyetinin bütün ayrıntıları ile

²³⁵ **AYM.**, T.02.05.2008, E.2005/68, K.2008/102, **RG.** T.20.11.2008, S.27060: “(...) yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması da, yasayla düzenleme anlamına gelmemekte ve Anayasa’nın 8. maddesindeki, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı şeklinde ifade edilen ‘*idarenin kanuniliği*’ ilkesi de bu anlamı taşımaktadır.”

²³⁶ **AYM.**, T.06.06.2013, E.2013/47, K.2013/72, **RG.** T.12.07.2013, S.28705: “Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Anayasa’nın 123. maddesinin birinci fıkrasında, ‘İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.’ hükmü yer almaktadır. Bu maddede yer alan düzenleme, **idarenin kanuniliği ilkesine** vücut vermektedir. **İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılar.**”

²³⁷ Öyle ki, Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s.37’de, Türkiye İdare’si’nin hukukla bağlı olmaktan ziyade, “*kanunilik ilkesine tabi olduğunu*” söylemektedir.

²³⁸ Gülseven Şeker, “İdari İşlemin Uygulanması”, **e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, S.122, Nisan 2012, (Çevrimiçi) www.e-akademi.org, 22.10.2017, s.32: “(...) idarenin temel hak ve özgürlüklere müdahale eden işlemleri ve eylemlerinin hukuka aykırılığı, bu işlemlerin dayanağı olan kamu gücünü kanunsuz ve kaba bir güç haline getirmektedir. Tek yanlılık, icrailik ve hukuka uygunluk karinesinden faydalanan işlemleri gerektiğinde re’sen icra yetkisini kullanarak uygulanmasını sağlayan idarenin kanunilik ilkesine uygun hareket etmesi hukuk devletinin gerçekleştirilmesi açısından hayati bir öneme sahiptir.”

²³⁹ Tahsin Bekir Balta, Hüseyin Nail Kubalı, “Türkiye’de Hukuk Devleti Anlayışı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD)**, C.XV, S.3, 1960, s.1-10, s.4’de idarenin kanuniliğini, hukuk devleti kavramının esas unsurlarından biri olarak göstermektedir. Aynı yerde sayılan diğer unsurlar ise, ana haklar güvenliği, kuvvetler ayrımı, kanunların umumiliği, kanunların anayasaya uygunluğunun kazai murakabesi, idarenin kazai murakabesi ve yargıçların bağımsızlığıdır.

²⁴⁰ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.III, s.1667.

kanunlarda düzenlenmesi gerektiği anlamı çıkarılmamalıdır. İdarenin faaliyetlerine konu teşkil eden bazı durumlarda, yasa koyucunun idarenin uyması zorunlu olan asli kuralları koyduktan sonra yere, zamana ve gereğe göre değişiklik göstermesi mümkün tali hususların düzenlenmesini idareye bırakabilmesi mümkündür. Zira hayatın hızlı akışı ve mevcut durumlardaki değişimler neticesinde, yasa koyucunun her duruma müdahale etmesini beklemenin mümkün olmayacağı hatırd tutulmalıdır. Bu nedenle yasa koyucuya oranla ihtiyaca uygun olarak daha hızlı biçimde karar alabilecek olan idarenin, kanunlarla kendisine çizilmiş çerçeve içerisinde kalmak şartıyla²⁴¹ ve kanunların uygulanmasını göstermek üzere, düzenlemeler yapma hak ve yetkisine sahip olduğunu söylemek gerekir. İdare tarafından bu hal ve şartlarda yapılan düzenlemeler, idarenin kanuniliği ilkesine aykırılık oluşturmayacaktır²⁴².

Konumuz açısından bakıldığında ise, idarenin kanuniliği ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında önemli bir ilişki olduğu şüphesizdir. İdarenin kanuniliği ilkesi gereği, yerine getireceği işlem ve eylemlerde kanuna riayet eder şekilde hareket eden idare, faaliyetlerinde hukuka uygunluk üzerinde olacak şekilde istikrar tesis edecektir. Böylelikle yetkilerini kanundan alan ve kanuna uygun şekilde hareket eden idare, faaliyetlerinde istikrarı yakalayarak düzenli ve istikrarlı idari işleyişin hayata geçirilmesine büyük katkı sunacaktır.

İki ilke arasındaki neden-sonuç ilişkisine ek olarak, ileride ayrıntılı biçimde ele alınacağı üzere, idareye tanınan takdir yetkisinin kullanılması konusunda da idarenin kanuniliği ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında özel bir ilişki gündeme gelmektedir. Şöyle ki, kimi zaman idareye belli bir konuda harekete geçme ya da belli yönde faaliyette bulunma konusunda bir serbesti tanınmaktadır. İdare hukuku doktrininde idarenin takdir yetkisi olarak ifade edilen bu durumda idare, kendisine tanınan

²⁴¹ Güneş, **Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.147 : “Düzenleyici işlemler ile yasama işlemi arasındaki sınırlar(ı) ‘genel esaslar’ ‘temel hükümler’ gibi kategorilerde aramaya imkan yoktur. Belli bir konuda temel hükümlerin de pek ala bir idari düzenlemede bulunması mümkündür. Yeter ki kanun idarenin yapabileceği işleri bir çerçeve teşkil edecek ölçüde göstermiş olsun. Mafih bu çerçeve içinde yapılabilecek olan şeyler de, belli bir anda mevcut kanunlar blokunun hükümlerine ve bu hükümlerin kanun koyucu tarafından belirtilmiş bulunan bağlayıcılık derecesine bağlıdır. Çünkü idare her halde kanunların içinde kalmaya mecburdur.” Ayrıca bkz. Lütfi Duran, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, **İÜHFM**, C.XXX, Y.1964, S.1-2, s.466-492, s.473 vd.

²⁴² Duran, **Ders Notları**, s.36-37.

serbestiyi kullanırken tamamen keyfi davranamaz. İdare takdir yetkisini yargı kararlarından gelen klasik kriterler olan “kamu yararı” ve “hizmetin gereklerine” uygun düşecek şekilde kullanmak zorundadır. Bunun yanında idare, kendisine tanınan takdir yetkisini kullanırken idari işleyişteki istikrarı gözetmeli ve istikrarı bozucu hareket tarzını benimsemekten özellikle kaçınmalıdır.

Neticede idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin hukuka uygunluk üzerinde ve her aynı durumda aynı şekilde davranarak istikrarlı şekilde faaliyet yürütmesini sağlayacaktır. Yine idari istikrar ilkesi ile iç içe geçmiş bir ilke olarak idareye güven ilkesinin hayata geçirilmesinde de idarenin kanuniliği ilkesi önemli bir yere sahiptir. İdarede kanuniliğin tesis edilmesi, idare edilenlerde objektif kurallar ışığında adil ve eşit muameleye tabi tutulacaklarına dair bir güven oluşturulmasına vesile olacaktır²⁴³.

F. Hukuki Güvenlik İlkesi ve Geçmişe Etki Yasağı

1. Hukuki Güvenlik İlkesi

Hukuk devleti, devletin bütün faaliyetlerinde hukuka uygun hareket ettiği ve aksi durumda ideal olana dönüş için faaliyetlerin yargısal denetime tabi olduğu düzen olarak ifade edilmekle beraber, öğretide hukuk devleti, birçok ilke ve unsuru içinde barındıran tanımlamalarla açıklanmaktadır. Bu doğrultuda hukuk devleti, geçmişe yürümezlik, açıklık, öngörülebilirlik gibi temel ilkeler etrafında şekillenmektedir²⁴⁴.

Hukuk devletine ilişkin birçok tanım yapılmakla birlikte, en başta hukuk devleti, vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet olarak tanımlanabilir²⁴⁵. Gerçekten de hukuk devletinin hayata geçirilebilmesi için vazgeçilmez unsurların başında, bireyin hukuki güvenliğinin sağlanması gelmektedir²⁴⁶. Bireylerin devlete güven duyabilmesi ancak hukuk devleti ilkesinin en önemli unsurlarından biri olan hukuki güvenliğin sağlanması ile mümkün olabilir. Bu nedenle hukuki güvenlik ilkesi,

²⁴³ Niyazi Öktem, Ahmet Ulvi Türkbağ, **Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet**, 5. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2012, s.65.

²⁴⁴ Köksarı, **a.g.e.**, s.3.

²⁴⁵ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2012, s.123; Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 11. Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1997, s.243.

²⁴⁶ Çağlayan, “Hukuk Devleti İlkesi”, s.42.

hukuk devletinin gereklerinden birisi, belki de en önemlisidir. Konuya ilişkin Danıştay da bir kararında²⁴⁷ şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

“(...) hukuk devleti en kısa tanımıyla, ‘vatandaşlarının hukuki güvenlik içinde bulundukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır.’ Hukuki güvenlik ilkesi ise, bir toplumda bireylerin bağlı oldukları hukuk kurallarını önceden bilmeleri, davranış ve tutumlarını bu kurallara göre güvenle düzene sokabilmeleri, başka bir ifadeyle ilgililerin hukuki durumun süreceğine olan inancı dolayısıyla hayal kırıklığına uğratılmaması anlamına gelir. Dolayısıyla hukuki güvenlik ilkesi, hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur.”

Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yargı organları, hukuki güvenlik ilkesine kararlarında sıklıkla başvurmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi tarafından verilmiş olan bir kararda, hukuki güvenlik ilkesine ilişkin şu açıklamalar yer almaktadır²⁴⁸:

“Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir (...) Hukuki güvenlik ile belirlilik ilkeleri, hukuk devletinin önkoşullarındandır. Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik 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.”

“Hukuk devleti” ile “hukuki güvenlik ilkesi” arasında “yapısal” ve “amaçsal” olmak üzere iki tip ilişki olduğu kabul edilmektedir²⁴⁹. Hukuk devleti ile hukuki güvenlik ilkesi arasındaki yapısal ilişki uyarınca hukuki güvenlik ilkesi, hukuk devleti ilkesinin bir alt ilkesi olarak değerlendirilmektedir. Hukuk devletine ulaşma idealinde

²⁴⁷ Dan. 9. D., T.26.12.2013, E.2013/11310, K.2013/12989, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

²⁴⁸ AYM., T.16.01.2014, E.2013/110, K.2014/8, RG. T.09.05.2014, S.28995.

²⁴⁹ Köküarı, a.g.e., s.25.

önemli yapı taşlarından birisinin hukuki güvenlik olduğu kabul edildiğinde, bu birliktelik kaçınılmaz biçimde ortaya çıkmaktadır. Hukuk devleti ile hukuki güvenlik arasındaki amaçsal ilişkiye göre ise, her iki kavramın da temel amacı, devleti hukukla sınırlandırarak bireyleri korumaktır²⁵⁰.

Hukuk kurallarının sıklıkla değiştirilmesi, hukuki istikrar ve belirliliği yok etmekle kalmayacak, kimi durumlarda değişikliklerin tamamlanmış ve kazanılmış hukuki durumlara geçmişe etkili olarak uygulanması, hukuki güvenliğin zedelenmesini de kaçınılmaz kılacaktır. Buradan hareketle, hukuk kuralları ile mevcut durumlarda değişiklik yapma hususundaki sınırlamanın ölçütü, hukuki güvenliğin ihlal edilmemesi prensibidir²⁵¹.

Hukuki güvenlik ilkesinin tanımlanmasının yanında, hukuki güvenliğin ne şekilde yerine getirilebileceğine ilişkin bir takım tespitlerde bulunmak konuyu aydınlatıcı olabilir. Burada hukuki güvenliği sağlayabilmek adına izlenecek yolun ve kullanılacak yöntemin tespiti ile işe başlamak, teoriyi pratiğe daha kolay dönüştürmeye vesile olacaktır. Hukuki güvenliğin sağlanabilmesi için atılması gereken adımlardan ilki, bir alanın genel geçer kurallarla önceden düzenlenmesidir. Bu noktada bir kuralın konulmasındaki amaca hizmet edebilmesi için, öncelikle bu kuralın sosyal hayatın gereklerine uygun olması gerekmektedir. Ayrıca kuralın açık ve anlaşılır olmasına özen gösterilmeli, kuralın uygulanması aşamasında istikrarlı ve tutarlı hareket edilerek kurala ve uygulamaya güven duyulması temin edilmelidir²⁵².

Hukuki güvenlik ilkesinin amacı, mevzuat ve uygulamada hukuka uygunluk üzerinde istikrar sağlanarak belirsizliğin önüne geçebilmektir. Böylece bireyler, haklarının koruma altında olduğu fikrine sahip olacak ve bireylerin hukuka bağlı devlete olan güvenleri pekişecektir. Bu yönüyle hukuki güvenlik ilkesi, bireylerin geleceğe yönelik planlarında mevcut hukuk kurallarına güvenerek hareket etmelerini sağlayan temel prensiplerden birisidir. Bireylerin bu beklentilerine karşılık, idarenin de bireylerin mevcut hukuki düzenlemelere duydukları güveni zedeleyecek

²⁵⁰ A.e.

²⁵¹ Altundış, **a.g.m.**, s.61.

²⁵² Köküarı, **a.g.e.**, s.4.

uygulamalardan kaçınması önem arz etmektedir. Bahsi geçen hassasiyet, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu kadar, Anayasa'nın 5. maddesi²⁵³ ile devlete yüklenen ödevin de bir sonucudur²⁵⁴.

Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, hukuki güvenlik ilkesinin hayata geçirilebilmesi için bir diğer gerekliliktir. Bu güvencenin sağlanabilmesinin en iyi yolu ise, temel hak ve özgürlüklerin değiştirilmesi görece zor metinler olan anayasalarda düzenlenmesidir²⁵⁵. Buna karşılık, anayasalarda güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin hayata geçirilebilmesi ve korunabilmesi için bunların yalnızca yazılı metin haline getirilmesi yetmez. Bunun yanında devlet yönetimine bireylerin hukukuna duyulan saygı ve söz konusu hak ve özgürlüklerin her zaman korunmasına yönelik irade hakim olmalıdır. Anayasa Mahkemesi bir kararında²⁵⁶ konuya ilişkin şu tespitte bulunmaktadır: “(...) *hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur.*” Yine Yüksek Mahkeme vermiş olduğu bir kararında²⁵⁷, “*hukuk güvenliği*” ilkesine yönelik şu tanımlamada bulunmaktadır:

“Hukuk güvenliği, temel hak güvencelerinde korunan ortak değerdir.

Hukuk devleti hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm işlem ve eylemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyecek yöntemlerden kaçınmasını gerektirir(...) Kişilerin hukuk düzenine güvenerek elde ettikleri hakların sonradan çıkarılacak yasal düzenlemelerle ihlal edilmemesi bu ilkenin gereğidir.”

Hukuki güvenlik ilkesi, bünyesinde birçok alt başlığı barındırmaktadır. Öyle ki, yukarıda sayılan ilkelerden idareye güven ile hukuki belirlilik ve istikrar gibi

²⁵³ 1982 Anayasası

“V. Devletin temel amaç ve görevleri

Madde 5 – Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”

²⁵⁴ Mehmet Sağlam, “Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi’nin Uygulaması”, **Danıştay Dergisi**, S.109, Y.2005, s.1-27, s.23.

²⁵⁵ Çağlayan, “Hukuk Devleti İlkesi”, s.42.

²⁵⁶ **AYM.**, T.23.12.2005, E.2004/68, K.2005/104, **RG.** T.21.09.2005, S.26296.

²⁵⁷ **AYM.**, T.04.05.2006, E.2006/64, K.2006/54, **RG.** T.05.10.2006, S.26310.

ilkeler, üst başlık olarak hukuki güvenlik ilkesi etrafında şekillenmektedir. Ayrı başlıklar altında sayılan ancak birbirlerine verdikleri katkılar ile daha da anlam kazanan bu ilke ve kurallar, hukuki güvenliğin hayata geçirilebilmesi adına büyük önem taşımaktadır. Hukuki güvenlik ilkesinin gereği olarak;

1. Devlet faaliyetleri öngörülebilir, tahmin edilebilir olmalı ve gerçekleştirilecek faaliyetler, önceden genel-geçer hukuk kuralları ile düzenlenmelidir²⁵⁸.
2. Hukuk düzeninde haklı sebepler saklı kalmak şartıyla hukuki istikrarın sağlanması yönünde hareket edilmelidir.
3. İdarenin tek yanlı işlem yapabilme ayrıcalığına karşı bireylere tanınacak güvence niteliğindeki haklarla²⁵⁹ (katılma, dinlenilme, savunma hakları vb.) idare ile bireyler arasında denge sağlanmalıdır.
4. Her türlü kural koyma faaliyetlerinde hukuka ve devlete olan güveni zedeleyici hususlardan kaçınılmalıdır.
5. Kendisine düşen bir görev olarak devlet, bireylerin maddi ve manevi varlığını geliştirebilmesi için hukuk güvenliğinin sağlandığı bir devlet düzeni tesis etmelidir²⁶⁰.

Gerek doktrindeki konuya ilişkin görüşler, gerekse de yargı kararları incelendiğinde söylenmelidir ki, idari istikrar ilkesinin yöneldiği amaçların başında hukuki güvenliği sağlamak gelmektedir. Bu durum ise bizi, idari istikrar ilkesinin temelinin hukuki güvenlik ilkesi olduğu tespitini yapmaya itmektedir. Gerçekten de

²⁵⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.97.

²⁵⁹ İdarenin önceden konulmuş kurallara bağlı olması gerektiği, dolayısıyla konulmuş kurallara öncelikle kendisinin uymak zorunda oluşu, alınması gerekli tedbirleri gecikmeden alma yükümlülüğü ile yine idarenin işlem ve eylemlerinden sorumlu olması gibi ilkeler birer dolaylı güvence niteliği taşımaktadır. Bu nedenle de sayılan ilkelerin hukuka bağlı idare için yeterli olduğu söylenemez. İdarenin tek yanlı işlem yapma ayrıcalığına karşı “*güvence niteliğindeki kurallar*” ile bireylere idareye karşı ileri sürebileceği katılma ve savunma hakkı gibi haklar tanınması, bireyi *edilgen* durumdan çıkaracak ve birey ile idare arasında denge sağlayacaktır. Bkz. Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s.75-76.

²⁶⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.97.

hukuki güvenlik ilkesinin idare hukuku bakımından önemli parçalarından birini idari istikrar ilkesi oluşturmaktadır.

Doktrin²⁶¹ ve yargı kararlarından yola çıkılarak söylenirse²⁶² hukuki güvenlik ilkesi, normların hukuka uygun, öngörülebilir ve belirli olmasını sağlama işleviyle genel çerçeveyi çizmekte; özelde ise, bireylerin gerçekleştirilen tüm faaliyetlerde devlet ve idareye güven duyabilmesini sağlama işlevi ile doğrudan idare hukuku alanına temas etmektedir. Ancak düzenli ve istikrarlı bir idari işleyişte bireylerin idareye güveninin tesis edilebileceği gerçeğinden hareketle, idari istikrar ilkesinin temellerini geniş anlamda hukuki güvenlik ilkesinde aramak yanlış bir düşünce olmayacaktır. Şüphesiz böyle bir arayışta, hukuki güvenlik ilkesinin idare hukukuna hâkim olan ilkelerin neredeyse her birine temas eden hukukun en kapsamlı ilkelerinden birisi olmasının da önemli etkisi vardır²⁶³.

Doktrinde idari istikrar ilkesinin temelini doğrudan hukuk devleti ilkesinde bulanların yanında²⁶⁴; bazı yazarlar (idari) istikrarı, hukuki güvenliğin istikrarı ile eşdeğer görmekte ve (idari) istikrar ilkesinin etkisinin, aslında hukuki güvenlik ilkesinin hayata geçirilmesi noktasında ortaya çıkarılacak istikrar ile ölçüleceğini dile getirmektedir²⁶⁵. AKILLIOĞLU, hukuki güvenliği, “*kuralların istikrarına duyulan güven*” olarak tanımlarken²⁶⁶; AYHAN, hukuki güvenlik ilkesinin ilk amacının

²⁶¹ Köküsarı, **a.g.e.**, s.25; Altundış, **a.g.m.**, s.70.

²⁶² **AYM.**, T.19.12.2013, Başvuru No.2012/989 (Kenan Özteriş Başvurusu), **RG.** T.07.01.2014, S.28875.

²⁶³ Danıştay kararlarından yola çıkılarak yapılmış benzer bir tespit için bkz. Elvin Evrim Dalkılıç, **Avrupa ve Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik ve Meşru Beklentilerin Korunması İlkesi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016, s.119-120: “(...) *Danıştay’a göre, belirlilik, öngörülebilirlik ve idari istikrar göz önünde bulundurularak hukuki güvenlik sağlanır. Yine Danıştay, kazanılmış haklara saygıyı, hukuki güvenlik ile hukuka uygun idare arasındaki dengeye dayandırmakta; hukuki güvenlik ilkesini idari istikrarın gereklerinden birisi olarak değerlendirmektedir.*”

²⁶⁴ Örnek olarak; Melikşah Yasin, “Örf ve Adet Kuralları ile İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.15, Y.2012, s.29-44, s.40’ta idari istikrar ilkesini, “*hukuk devleti ilkesinin idare hukuku bakımından somutlaşan alt ilkesi*” olarak nitelendirmektedir. Ayrıca bkz. Akbulut, **a.g.e.**, s.358: “Özetle idari işlemlerin geri alınması da *idari istikrar ve hukuk güvenliği ilkesi ile bu iki ilkenin kapsamında bulunduğu hukuk devleti ilkesini zedeleyebilecek sonuçlar doğurabileceğinden, idari işlemlerin geri alınmasında geçerli olacak bazı ilkeler geliştirilmiş ve bu ilkelerin Anayasa’nın 2. maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesinin gereği olduğu kabul edilmiştir.*”

²⁶⁵ Deviner Erguvan, **a.g.e.**, s.215.

²⁶⁶ Tekin Akıllıoğlu, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı ve Kazanılmış Hak Üzerine Bazı Gözlemler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.15, S.2, Y.2012, s.9-27, s.21.

mevzuat ve uygulamada istikrarı sağlayarak idarenin keyfilikliğini önlemek olduğunu söylemektedir²⁶⁷. OĞURLU, hukuka aykırı bir işlemin her zaman geri alınamayacağını ve burada idari istikrarın “*hukuki güvenlik ve hukuk devleti ile doğrudan ilişkili olduğunu*” belirtirken²⁶⁸; BEREKET ise, hukukun genel ilkelerini incelediği eserinde idari istikrar ilkesine, “*hukuk güvenliği düşüncesinden kaynaklanan hukukunun genel ilkeleri*” başlığında yer vermektedir. Yazara göre hukukun genel ilkeleri, temelde kişi güvenliğini sağlamak adına ortaya çıkmakla birlikte, esasen ilkelerin odaklandıkları ana gaye, kamu hizmetleri ve faaliyetlerinin amaca uygun şekilde düzenlenmesidir²⁶⁹.

Yukarıdaki tespiti destekler biçimde yabancı doktrinde yer verilen bir ilke olarak hukuki ilişkilerin istikrarı ilkesi (“*stability of legal relations*”), hukuki güvenlik ilkesi ile beraber anılan ve Avrupa hukuk sistemleri ile devletlerin iç hukuk sistemlerinde geniş biçimde kabul gören bir ilke niteliğindedir²⁷⁰. Hukuki güvenlik ilkesi açısından uluslararası mahkemelerin içtihatları, ulusal mahkemelere de ilham kaynağı olarak söz edilen ilkenin gelişimini olumlu yönde etkilemektedir. Bunda uluslararası mahkemeler ile ulusal mahkemeler arasında gözlenen iletişim neticesinde içtihatların aynı potada eriyebilmesi (*legal “melting pot”*) suretiyle içtihat birliğini sağlama kolaylığının yakalanabilmesi önemli bir paya sahiptir²⁷¹.

Yine verilen kararların Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin iç hukuk kural ve kurumları karşısında uygulanabilirliğinin kolay olması, bu gelişmelerin yaşanmasına katkı sağlamaktadır. Örnek olarak Avrupa Hukuku bağlamında Lüksemburg Mahkemesi ile Strazburg Mahkemesi’nin sürekli içtihatları ile şekillenen hukuki güvenlik ilkesinin amacı, “*her vatandaş için yasal normları etkileyecek belirsizliklerden ve öngörülemeyen değişikliklerden uzak bir ortamın geliştirilip tesis*

²⁶⁷ Ayhan, **a.g.m.**, s.174.

²⁶⁸ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.191.

²⁶⁹ Bereket, **a.g.e.**, s.2 vd.

²⁷⁰ Türk Doktrini’nde ise AZRAK, idari işlemlerin devamlılığının (istikrarının) hukuk güvenliğinin ve idari otoritelerin itibarının sarsılmaması bakımından gerekli olduğunu söylemekte ve idari istikrar ile hukuk güvenliği arasındaki önemli bağa vurgu yapmaktadır. Bkz. Azrak, “Yargı ve İdare”, s.148.

²⁷¹ Trailescu, **a.g.m.**, s.112.

edilebilmesi”dir²⁷². Neticede bir toplumu oluşturan bireylerin, kamu otoritelerinin kendilerini doğrudan etkileyen ve süreklilik arz eden tutarsız idari düzenlemeleri ve uygulamaları karşısında ne denli güç durumda kalacaklarını tahmin etmek zor değildir. Dolayısıyla böyle durumlardan kaçınabilmek adına bazı Avrupa Birliği ülkelerinde, hukuki güvenlik / hukuki ilişkilerin istikrarı ilkesi kabul edilip temel hukuk metinlerine bu ilkelerin uygulanmasına yönelik hükümler dâhil edilmiştir²⁷³.

Özetle hukuki güvenlik ilkesine tam uyum neticesinde hem idari düzenlemeleri kabul edip uygulayan kamu otoriteleri; hem de uyuşmazlıkları çözüme kavuşturan yargı yerleri, söz konusu ilkeye uygun hareket etmek zorunluluğu hissedeceklerdir. Hukuki güvenlik ilkesinin tam olarak benimsenip uygulanması ise, istikrarı sağlayabilmek adına hukukun üstünlüğüne inanan bir devlette hayati önem taşımaktadır²⁷⁴.

2. Geçmişe Etki Yasağı

Her ne kadar hakkında genel-geçer bir tanımın verilmesinin zor olduğu doktrinde dile getirilse de²⁷⁵ geçmişe etki yasağı, yürürlüğe giren yeni bir kuralın, yürürlük tarihinden önceki döneme ilişkin hukuki sonuçlar doğurmasını yasaklayan, yeni kuralın ancak yürürlüğe girdikten sonraki olaylara uygulanmasını emreden hukukun genel prensiplerinden birisi olarak ifade edilebilir²⁷⁶. Buradan hareketle en başta “*idari tasarrufların geriye yürümemesi*”, önceden varlık kazanmış hukuki durumların süreceğine duyulan güvenin korunması zorunluluğundan doğmuş bir hukuk prensibidir.

²⁷² Ion Brad, **Revocation of Administrative Acts – The Institution of Revocation Under The Requirements of European Law (Doctoral paper)**, University Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca, 2009, s. 125’den aktaran Trailescu, **a.g.m.**, s.112.

²⁷³ Örnek olarak İspanya Anayasası’nın 40. maddesi şu hükmü taşımaktadır: “*Kamu makamları, bir istikrar politikası çerçevesinde, sosyal ve ekonomik gelişme, kişisel ve bölgesel gelirin daha eşit dağılımı için uygun koşulları sağlar. Herkese iş sağlamaya yönelik bir politika uygulamak üzere özel çaba harcarlar.*” Bkz. (Çevrimiçi) <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/anayasalar.htm>, 30.06.2017.

²⁷⁴ Trailescu, **a.g.m.**, s.112.

²⁷⁵ Tekin Akıllıoğlu, “Yasaların Zaman Bakımından Uygulanmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.17, 1984, s.36-45, s.40.

²⁷⁶ Altundış, **a.g.m.**, s.63.

Geriye yürümezlik ilkesi olarak da isimlendirilen geçmişe etki yasağı, hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanması noktasında temel bir ilke olma özelliği taşımaktadır. Öyle ki söz konusu ilke, hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanmasında en dikkat çekici ilkedir²⁷⁷. Buna göre, idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerde özellikle işlemin muhatabı aleyhine geçmişe etkili işlem yapmasının yasak olması, geçmişe etki yasağı ilkesi –daha üstte hukuki güvenlik ilkesi– gereğince güvence altına alınmıştır²⁷⁸.

“İdari istikrar”, “idarenin kararlılığı” ve “hukuk güvenliği” gibi kavramlarla bir arada ele alınarak değerlendirilen bu ilke, “hukuki statülerdeki istikrarın korunması” amacının hayata geçirilebilmesi için ayrıca önem teşkil eden bir ilke olarak ön plana çıkmaktadır²⁷⁹. Geçmişe etki yasağının amacı olarak gösterilen hukuki statülerdeki istikrarın korunması neticesinde hukuki güvenliğin sağlanması, Anayasa Mahkemesi tarafından verilmiş bir kararda²⁸⁰ şu şekilde açıklanmaktadır:

“Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesi zorunlu koşullardandır. Statü hukukuna ilişkin düzenlemelerde istikrar, belirlilik ve öngörülebilirlik göz önünde bulundurularak hukuki güvenlik sağlanır. Bireyin insan olarak varlığının korunmasını amaçlayan hukuk devletinde vatandaşların hukuk güvenliğinin sağlanması zorunludur. Devlet açık ve belirgin hukuk kurallarını yürürlüğe koyarak bunları uyguladığı zaman hukuk güvenliği sağlanır. Yasalarda yapılan değişikliklerin toplumsal gerçeklerle uyumlu olması ve adaletli kurallar içermesi gerekir.”

1982 Anayasası’nda geçmişe etki yasağına ilişkin ceza hukukuna ait bir madde²⁸¹ dışında referans olabilecek başka bir norm bulunmamaktadır²⁸². Bunun

²⁷⁷ Altundış, **a.g.m.**, s.62.

²⁷⁸ Ayhan, **a.g.m.**, s.174.

²⁷⁹ Erkut, **Hukuka Uygunluk Bloku**, s.75.

²⁸⁰ **AYM.**, T.08.10.2003, E.2003/67, K.2003/88, **RG.** T.28.02.2004, S.25387.

²⁸¹ 1982 Anayasası

“C. Suç ve cezalara ilişkin esaslar

Madde 38 – Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.”

²⁸² Geçmişe etki yasağı bazı ülkelerde sadece ceza hukukuna ilişkin düzenlemeler için değil, tüm hukuki düzenlemeler açısından kabul görmüş ve hüküm altına alınmıştır. Örnek olarak Bolivya Anayasası’nın

yanında, hukukun genel prensiplerine Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında anayasal nitelik tanındığı ölçüde, geçmişe etki yasağının da anayasal bir ilke olduğu kabul edilebilmektedir²⁸³. Bu noktada Anayasa'da geçmişe etki yasağına ilişkin ceza hukukuna ilişkin olan haricinde referans bir norm bulunmasa dahi, esasında ilkenin anayasal dayanağının hukuk devleti ilkesi olduğu söylenebilir. Zira kanun koyucu ile idarenin uygulamaları arasında geçmişe etki yasağının dayanakları bakımından fark aranması çok da isabetli değildir. Her iki organın Anayasa'nın genel prensipleri ile bağlı olması gerektiğinden, başta hukuk güvenliğini zedeleyen her norm, hangi ad altında düzenlenirse düzenlensin, en temel anayasal ilke olan hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil edecektir²⁸⁴.

Genel kabul gören kural, idari işlem ya da eylemlerin geriye yürümeyeceğidir. Geçmişe etki yasağı ilkesince idare, gerçekleştirdiği faaliyetlerde geçmişe etkili değil, ancak geleceğe etkili düzenlemeler yapma hak ve yetkisine sahiptir. Geçmişe etki yasağı, hukuki güvenliğı sağlayabilmek adına hayati önem arz ettiğinden bu iki ilke beraber de değerlendirilmektedir. Hukuki güvenliğin sağlanması açısından olmazsa olmaz bir unsur olarak düşünülebilecek geçmişe etki yasağı, kişilere hukuki güvence sağlama noktasında çok önemli bir işlev görmektedir. Bu noktada bireylerin hukuka olan güvenlerinin korunabilmesi için, hukuki düzenlemelerin yürürlüğe girdiği andan itibaren geleceğe etkili olacak biçimde uygulanmaları ve yapılan düzenlemelerin devamlı olmaları gerekmektedir. Temel olarak bu ideal durum güvenin korunması ilkesi yoluyla sağlanmakta iken, hukuki güvenlik ilkesinin alt başlıklarından birisi de geçmişe etki yasağı olarak karşımıza çıkacaktır²⁸⁵.

31. maddesine göre, "*Kanunlar sırf gelecek hakkında hüküm koyar, geçmişe etki etmez.*" Yine Norveç Anayasası'nın 97. maddesi uyarınca, "*Hiçbir kanunun geçmişe tesiri olmayacaktır.*" Diğer örnekler için bkz. Zeynep Arıkan, "Vergi Kanunlarının Zaman Bakımından Uygulanması ve Sonuçları", **DEÜİİBFD**, C.XI, S.2, s.36'dan aktaran Altundiş, **a.g.m.**, s.64.

²⁸³ Hasan İsmet Bıyıklı, "Fransız ve Türk Hukuk Sistemlerinde İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesi", **Danıştay Dergisi**, S.11, Y.1972, s.87 vd.

²⁸⁴ Tekin Akıllıoğlu, "Ekonomik Alanda Yönetmelik İşlemlerin Geriye Yürümezlik Kuralı Karşısında Çeşitli Durumları", **AÜSBF Yayınları-Aziz Köklü Armağanı**, 1984, s.33-51, s.38.

²⁸⁵ Başaran Yavaşlar, **a.g.m.**, s.195.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından verilmiş bir kararda, idari işlemlerde geçmişe etki yasağı (idari işlemin geriye yürümezliği)’na ilişkin şu tespitler yapılmaktadır²⁸⁶:

“İdari işlemler yürürlüğe girdikleri andan itibaren hukuki etkilerini gösterirler ve idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi, gerek yargısal kararlar gerekse öğretide kabul edilmiş bir idare hukuku kuralıdır. Bakanlar Kuruluna yasayla tanınan düzenleme yetkisinin geçmişe yürümezlik ve belirlilik unsurlarını içeren hukuki güvenlik ilkesine uygun kullanılması hukuk devleti olmanın doğal ve zorunlu gereğidir.”

Konumuza ilişkin olarak eski bir kararında ise Danıştay, geçmişe etki yasağının temel amacının karmaşadan uzak, düzenli ve güvenli bir toplum hayatına erişmek olduğunu söylemektedir²⁸⁷. Buna göre geçmişe etki yasağı, önceki uygulamalar neticesinde istikrar kazanmış hukuki durumlara halel gelmemesi, toplumun hukuk kurallarını ortaya çıkaran iradeye (Devlete) güvensizlik beslememesi ve Devlet ile bireyler arasındaki ilişkilerde yaşanabilecek olası karmaşaların önüne geçilmesi amacına hizmet etmektedir. Yapılan tespiti doğrular şekilde yargı kararlarında da kabul gördüğü üzere geçmişe etki yasağı, var oluş amacını ve dayanağını “güven” ile “istikrar”da bulmaktadır²⁸⁸.

İdarenin geçmişe etkili düzenlemeler yapması, idarede bulunması gereken istikrarı ortadan kaldıracak gibi, idarenin (Devletin) güvenilirliğine de çok büyük zararlar verecektir. Yapılan tespit, Danıştay’ın bir kararında şu şekilde kendini göstermektedir²⁸⁹:

²⁸⁶ Dan. İ. D. D. K., T.15.01.1999, E.1997/645, K.1999/41, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası. Aynı yönde olarak bkz. Dan. 4. D., T.25.09.2006, E.2005/2229, K.2006/1678, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

²⁸⁷ Dan. 5. D., T.23.06.1943, E.1943/1147, K.1943/1152, DD., S.26, s.59’dan aktaran Deviner Erguvan, a.g.e., s.212.

²⁸⁸ Dan. 8. D., T.25.09.2006, E.2005/2099, K.2006/3165, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “Hukuk devletinde güven ve istikrarın korunabilmesi için kural olarak yasalar, yürürlüğe girdikleri tarihten sonraki olaylara uygulanır. Yasalar ‘geçmişe yürümezlik prensibi’ uyarınca yürürlüğe girdiği tarihten sonraki hukuki olaylara yönelik hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Adaletin sağlanması, temel hakların korunması gibi bazı durumlardan kaynaklanan zorunluluk hali hariç yasaların geçmişe yürümesi söz konusu değildir.”

²⁸⁹ Dan. 1. D., T.27.10.1982, E.1982/211, K.1982/209, DD., S.50-51, s.104’ten aktaran Deviner Erguvan, a.g.e., s.212, dip.651.

*“Her yasa yürürlükte bulundukları zamanki olaylara uygulanmak ve ilişkileri düzenlemek suretiyle hak ve yetkiler uygulayacağı, **bu hak ve yetkilerin zaman içinde korunmaması istikrar ilkesine ve devletin güvenilirlik niteliğine düşmeyeceği cihetle** bu hakkı doğuran yasaların yürürlükten kalkmış olması ya da uygulanmasının durdurulmuş bulunması bu sonucu değiştirmez.”*

Son olarak belirtilmelidir ki hukuki güvenlik ilkesini hayata geçirmeye yarayan araçlardan biri olan geçmişe etki yasağı, her durumda istisnasız uygulanan bir ilke değildir²⁹⁰. Hukuk devletin genel ilkelerinden biri olarak kabul edilen geçmişe etki yasağı ilkesine yönelik istisnaların ilki, kanunların doğrudan doğruya idarenin geriye etkili işlem yapmasına izin verdiği hallerdir. Bunun yanı sıra, yargı mercilerinin bir idari işlemi iptal etmesinin ardından ortaya çıkan hukuki durumu düzeltmek ve kişilerin hukukunu güvence altına almak adına idare geriye yürür işlemler tesis edebilmektedir²⁹¹. Yine idari işlemin geri alınmasının hukuka uygun kabul edildiği durumlarda (yokluk, açık hata ve hile halleri) idarenin yapmış olduğu işlemi geri alması da bu istisnalar kapsamında kabul edilmelidir. Yukarıda yer alan istisnalar, geçmişe etki yasağını ihlal etmeyen özel durumlar olarak sayılmaktadır.

²⁹⁰ Yılmaz, **a.g.m.**, s.1250.

²⁹¹ Duran, **Ders Notları**, s.412-413.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ İŞLEM TEORİSİNE ETKİLERİ BAKIMINDAN İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

I. İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN İDARİ USULE YANSIYAN BOYUTU

A. İdari Usul Kavramı

Kamu gücünü kullanan idarenin kamu hizmetlerini yürütürken bireylerin hukukten korunması zorunlu haklarına müdahale etmesi ihtimal dahilinde olduğundan, ulaşmaya çalışılan ideal hukuk devleti seviyesinde hukuk kuralları, idarenin kendisine verilmiş olan yetkileri nasıl kullanacağını belirleyerek yukarıda bahsedilen gücün hukuka aykırı kullanıma ihtimallerine karşı bireyleri koruma yolları geliştirmiştir. Kamu gücünü elinde bulunduran idarenin hukuka bağılı kalarak faaliyet göstermesini temin etmenin yollarından biri, idarenin gerçekleştireceğı işlemlerini önceden belirlenmiş ve herkes tarafından bilinen belli kurallara bağılı olarak yerine getirmesini sağlamaktır.

Bireylerin hukukunu etkileyecek işlemlerin hukuka uygun ve isabetli şekilde gerçekleştirilebilmesi için, söz konusu işlemlerden etkilenecek bireylerin işlemlerin henüz ortaya çıkarılma aşamasında bu sürece katılımının sağlanması büyük önem taşımaktadır. İşte bu noktada, bir takım ilke ve kurallar ile desteklenen ve idarenin gerçekleştireceğı işlemin ortaya çıkma süreci olarak da nitelendirilen “*idari usul*” kavramı karşımıza çıkmaktadır¹. İdari usul², idarenin kamu gücünü kullanarak bireylerin hukukunu etkilemeden önce, bireylere bir takım haklar tanınmak suretiyle

¹ Akyılmaz, *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.63.

² **Dan. 10. D.**, T.25.09.2002, E.2001/2814, K.2002/3262, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “Doktrinde idari usul; idarenin kamu gücünü kullanarak, bireylerin hak ve çıkarlarını etkilemeden önce ilgililerin bir takım hak ve yetkiler ile donatılarak, idare önünde menfaatlerini tam olarak korumalarını sağlayan kurallar bütünü olarak tanımlanmıştır.”

idareye karşı onların menfaatlerini korumalarına imkan sağlayan bir müessesedir³. Teknik anlamı ile idari usul ise⁴, kamu idareleri ve kamu kurumları ile bunlar adına kamu hizmetini gerçekleştiren özel hukuk kişilerinin gerçekleştireceği faaliyetlerde hukuki sonuç doğurmaya yönelik her türlü işlemlerinin tabi olacağı süreci anlatmaktadır⁵.

İdari işlemin oluşumu, çeşitli şekil ve usul⁶ kurallarına bağlıdır. Bunun hukuk devleti ilkesinin doğal bir sonucu olduğu tartışmasızdır. İdareyi hukukla bağlamanın belki de en önemli yolu, gerçekleştireceği ve bireylerin hukukunu ilgilendiren işlemlerinde idareyi şekil ve usul kurallarına bağlı kalmaya mecbur bırakmaktır. İdari usulün, Türk İdare Hukuku açısından iki önemli ayağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, idari işlemin yetki ve şekil unsuru; ikincisi ise, idarenin işlemin içeriğine yönelik ortaya koyduğu iradedir. Dolayısıyla idari usulün bir yüzü, işlemin gözle görülür katmanına dönük iken; diğer yüz, işlemin içeriğinde kendini göstermektedir. Görüleceği üzere idari işlemi oluşturan unsurlardan biri olarak kabul edilen şekil unsuru, işlemin dış dünyaya yansımadan önce işlemi yapacak olan makamın iradesinin oluşumuna ilişkin usulü de kapsamaktadır⁷. Böylece şekil unsuru, hem işlemin dışarıdan gözle görülür olan “*kılığını*”, hem de işlemin yapılışı sırasında izlenen yol yöntem olan “*usulü*” ifade etmektedir⁸.

³ Zehra Odyakmaz, “Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.2, 1997, s.1-21, s.3.

⁴ İdari usul kavramının tek bir tanımı olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir. Yine de genellikle kabul edilen tanım olarak idari usul, bir idari faaliyetin hangi idari makam tarafından hangi biçimde yapılacağını gösteren kurallar bütünüdür. Bkz. Akyılmaz, **İdari İşlemin Yapılış Usulü**, s.67-68.

⁵ Odyakmaz, **a.g.m.**, s.3.

⁶ Usul kelimesi, bir amaca erişmek için izlenen düzenli yol, tutulan yol, yöntem, tarz; bilimde belli bir sonuca erişmek için belli ilke ve kurallara göre izlenen yol, metot olarak tanımlanmaktadır. Hukuki terim olarak usul ise, bir yasama veya idare işleminin hazırlanması, yapılması veya yürürlüğe konması sırasında uyulması gereken hükümler ve izlenecek yollar şeklinde tanımlanmaktadır. Bkz. Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi) www.tdk.gov.tr, 10.01.2017.

⁷ Şekil ve usul kavramlarının farklı anlamlara sahip olmalarının yanında şekil genellikle “üst kavram” olarak kullanılmaktadır. Zira idari işlemin hazırlanması sırasında iradedeki bozukluk, yargı organları tarafından da bir şekil bozukluğu olarak algılanarak denetlenmiştir. Bu konudaki en iyi çözüm olarak doktrinde ÖZAY, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda ifade edilen “şekil” unsurunun “**usul-şekil**” biçimde anlaşılması ve usulün şekilden önce ele alınması görüşündedir. Konuya ilişkin doktrindeki diğer görüşler için bkz. Akyılmaz, **İdari İşlemin Yapılış Usulü**, s.67.

⁸ **A.e.**

B. İdari Usulün İşlevi

İdare hukukunun tarihsel gelişimi ve hukuk dalı olarak ortaya çıkmasının amaçlarından biri, kamu gücünü elinde bulunduran idarenin gerçekleştireceği işlemlere hukuk kurallarını etkin kılma yönündeki çabadır⁹. İdarenin tüm faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı kalmasını sağlamanın yollarından birisinin de idarenin faaliyetlerinin yargı denetimi altında olması gerektiği hatırd tutulmakla beraber, yargısal denetimin tek başına yeterli olacağı söylenemez. Bu noktada işin doğası gereği idare ile sürekli etkileşim halinde olan bireylerin, idarenin kendi hukuklarını etkileyen işlemleri tesis ederken belirli kurallar dâhilinde bu işlemleri gerçekleştirdiği bilincinde olması, yargısal denetimin öncesinde bir hukukilik denetimi sağlayacaktır¹⁰. İdarenin işlemlerinin belirli prosedürlere bağlanmasının kamu hizmetinin hızlı ve verimli yürütülmesini sekteye uğratabileceği endişesinin aksine, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının gereği olarak¹¹, idarenin önceden ortaya konulmuş belirli usuller çerçevesinde faaliyet yürütmesi, olası hukuka aykırı uygulamaların önüne geçmek adına son derece faydalı olacaktır¹².

İdarenin işlemlerinin hukuk kuralları ile bağlı olması, hukuk devleti olmanın bir gereğidir. İdari usul ise, bir hukuk devletinde kamu yararının sağlanmasının yanında, idarenin ulaşmaya çalıştığı amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinin en önemli araçlarından biridir¹³. Şöyle ki, idarenin işlemlerini gerçekleştirirken daha etkin ve verimli çalışmasının yanında, bireylerin hukukuna saygı göstererek hareket etmesini sağlamanın yolu, genel idari usulü düzenleyen kuralların varlığından geçmektedir. Böylece idarenin işlemlerini gerçekleştirirken keyfi hareket etmesinin

⁹ Metin Kıratlı, “İsviçre’de İdari Usul Kodifikasyonu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6, S.2, Y.1973, s.47-60, s.47.

¹⁰ Melike Özge Çebi Buğdaycı, “İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, S.2, Ocak 2016, s.25-46, s.27-28.

¹¹ **Dan. 10. D.**, T.06.03.2007, E.2004/10375, K.2007/891, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “İdarenin şeffaflığı, her şeyden önce idarenin faaliyetlerinin objektif esaslara göre ve güvenilir bir sistem içerisinde yürütmesi(ni) sağlamaya yöneliktir. Ayrıca, yönetilenlerin karar alma süreçlerine katılımına, denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde işletilmesine ve bireylerin hak arama özgürlüğünü etkili bir şekilde kullanmasına yardımcı olur.”

¹² Sedat Çal, “İdari Usul Kanunu (Ve Bilgi Edinme Hakkı) Gereksinimi Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.2012, s.151-168, s.162: “idari usul (...) bağlamındaki düzenlemeler üzerinden bir yere varabilmek, susuzluğumuzu gideren bir çözüme erişebilmekle ancak mümkün olacaktır. Bu da, ‘yaşamın gerçeklikleriyle örtüşen ve sorunlarını çözen’ bir kavramsal yaklaşımı zorunlu kılıyor.”

¹³ Akyılmaz, **İdari İşlemin Yapılış Usulü**, s.79.

önüne geçilecek ve işleme muhatap olan bireylerin sürece aktif olarak katılımı sağlanarak¹⁴ demokratik hukuk devletinin gereklerine hizmet edilmiş olacaktır.

İdari usulün temel işlevlerinden birisinin de idari iş ve işlemlerde açıklığı sağlamak olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır¹⁵. Bu noktada idarenin tek yanlı olarak bireylerin hukukunu etkileyen kararlar alma sürecindeki kapalılığın aralanarak idari işlemlerin gerçekleştirilme sürecinde saydamlığın hâkim kılınması, temel ilke olarak kabul edilmelidir¹⁶. Zira idari usul, idari işlemin ortaya çıkmasından önceki süreçte özellikle takdir yetkisi dâhilinde gerçekleştirilen işlemlerde idari otoriteyi demokratik kurallar ile bağlamak, idari otoritenin hukuk dışına çıkmasını önleyerek bu otoriteye hukuka uygun davranma alışkanlığını kazandırmak amacındadır¹⁷.

Özetle idari usul, idarenin kamu hizmetini hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi için gerekli olan hukuki şartların sağlanmasının yanı sıra, idarenin gerçekleştirdiği işlemlerin objektif şekilde yerine getirilmesi suretiyle kamu hizmetinden yararlananların hak ve menfaatlerinin teminat altına alınması amacına yönelmiş önemli bir müessese olarak dikkat çekmektedir. Söz konusu amaç, bireylerin idari başvuru yöntemlerini etkin şekilde kullanmalarının yanında idare ile ellerindeki bilgi ve belgeleri paylaşmaları neticesinde idarenin faaliyetlerine bireylerin aktif bir şekilde katılımının sağlanması ile gerçekleşecektir. Ayrıca idari usul, idareye bireylerin hizmetlerden eşit şekilde faydalanmasına imkân tanıma alışkanlığı kazandırması bakımından önem taşımaktadır. Fırsat eşitliği ilkesi uyarınca kamu hizmetlerinin bireylerin ihtiyacına sunulması, adaletsizliklerin önüne geçerek toplum yaşantısına olumlu katkılar sunacaktır. İşlemlerinde hukuka bağlı kalarak genel geçer

¹⁴ Demokrasi idealinin pratikte gerçekleşmesi, yasama, yargı ve özellikle yürütme yetkisinin kullanımında katılımcı demokrasi anlayışının yerleşmesi ile mümkün olacaktır. Bunun sağlanması için de idari usul kuralları büyük önem taşımaktadır. Böylelikle hem alınacak kararların ve yapılacak işlemlerin hukuka ve ihtiyaçlara en uygun şekilde yerine getirilmesi sağlanacak, hem de gerçekleştirilecek işlemler dolayısıyla ortaya çıkması muhtemel uyuşmazlıklar azalarak yargının yükü hafifleyecektir. Bkz. Cihan Kanlıgöz, “Katılımcı Demokrasi Ya Da ‘İdari Usul Kanunu Hazırlığı’ Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.45, S.1-4, Y.1996, s.167-183, s.182.

¹⁵ Fatih Demir, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Demokratikleşmesi Bağlamında İdari Usul Yasa Tasarısının Değerlendirmesi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C.7, S.14, Y.2011, s.307-324, s.313-314.

¹⁶ İdarenin faaliyetlerinde gözlem, gözetim ve denetim yollarının vatandaşlara –*İdare Çarkı’nın dönmesini aksatmayacak formüllerle*– açık tutulması, demokrasinin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bkz. Kanlıgöz, **a.g.m.**, s.179.

¹⁷ Nuri Alan, “İdari Usul ve İdari Yargı”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.2000, s.9-24, s.10.

kuralların ışığında objektif uygulamalar ile kişilerin güvenini ve istikrarı tesis etmek, idarenin en önemli görevlerindendir. İşte bu noktada idari usul, hukuka bağlı ve fırsat eşitliğine dayalı yönetim sisteminin tesis edilebilmesi bakımından hayati önem taşımaktadır¹⁸.

C. İdari Usul İlkelerinden Biri Olarak İdari İstikrar İlkesi

Son yıllarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin geçmişine, kültürüne, sosyo-politik ya da ekonomik durumuna göre farklılıklar gösterse de, ülkelerde iyi yönetişimi (“*good governance*”) sağlamak amacıyla idari reformlar başlatılmıştır. Kuşkusuz idari reformların başarısı, devletin toplumun daha geniş kesimleriyle istişarelerde bulunarak insanlarla reform ihtiyacı ve bunun muhtemel faydaları konusunda etkili bir iletişim kurabilme yeteneğini geliştirmesi ile doğru orantılı olacaktır. İyi yönetişim (etkin, etkili, sorumluluk sahibi, yolsuzluklara tepkili ve vatandaş yanlısı bir sistem), insanların yönetimlere güvenmesini sağlamak ve sosyal uyum, istikrar ile ekonomik kalkınmayı teşvik etmek adına idari sistemin merkezinde bir yerdedir¹⁹.

Yönetişim²⁰ (“*governance*”), yasama, yürütme ve yargı gibi başlıca unsurları içeren yönetimden (“*government*”) daha geniş bir kavram olarak ön plana çıkmaktadır. Yönetişimde yönetimden farklı olarak, mevcut kültürel değerler ile sosyal normlar ve gelenekler, resmi kurumlarla sivil toplum arasındaki etkileşim süreci bütüncül şekilde ele alınmaktadır²¹. Gelişmekte olan birçok ülkede genelde düzenlemeler karışık ve kimi zaman tutarsızdır. Sadece vatandaşlar için değil aynı zamanda bunları uygulamakla yükümlü kişiler için de bu durum, anlama ve uygulama noktasında sorunlara sebebiyet vermektedir. Bahsi geçen durumlara özgü hatalı uygulamaların yanında idari gecikme ve yolsuzluklar da karmaşık ve şeffaf olmayan

¹⁸ Çal, **a.g.m.**, s.166.

¹⁹ Sangita, **a.g.m.**, s.325.

²⁰ Dünya Bankası ve OECD, iyi yönetişimin yedi özel yönünü belirlemiştir: (1) kamu yönetimi; (2) hesap verebilirlik; (3) yasal ve düzenleyici sistem; (4) şeffaflık ve bilgi; (5) insan hakları; (6) katılımcı yaklaşımlar ve (7) kamu sektörü reformları için askeri harcamalar. Bkz. World Bank Group, **Annual Meetings World Group Issue Brief Corruption and Good Governance**, 1997, (Çevrimiçi) <http://documents.worldbank.org/curated/en/home>, 07.12.2017.

²¹ Sangita, **a.g.m.**, s.329.

idari prosedürlere atfedilmektedir. Burada basit ve şeffaf usuller ile etkili iletişim, iyi yönetime yardımcı olacaktır. Benzer şekilde basitlik ve şeffaflık, uygulayıcıların vatandaşlar karşısında hesap vermelerini sağlayarak yönetimdeki yanlış uygulamaların önlenmesini sağlayacaktır. Özellikle gelirlerle giderlere ilişkin paylaşılan bilgiler, kamu görevlilerine hesap verme alışkanlığı kazandıracak gibi, verimsizlik ve yolsuzluğu da engelleyecektir²².

Gelişmiş ülkelerde iyi yönetim, giderleri azaltmanın yanında, yöneticilerin hesap verebilirliklerini ve vatandaşların memnuniyetini artırmak için piyasa ve yeni kamu yönetimi modelleri sunulması olarak ortaya çıkarken; gelişmekte olan ülkelerde iyi yönetim, politik (çoğulculuk, katılım ve insan hakları üzerinde uzlaşma), ekonomik (ekonomik liberalizasyon, özel mülkiyet, yatırım, büyüme ve yoksulluğun azaltılması), sosyal (sivil toplum örgütleri, sosyal sermaye ve sosyal uyum), hukuki (hukukun üstünlüğü ve bağımsız yargı) ve idari (hesap verebilirlik, şeffaflık, daha az yolsuzluk, verimlilik ve etkililik) reformlar üzerinde şekillenmektedir²³.

OECD ülkelerinde ise iyi yönetim, *kamu hizmeti etiği* (“*public service ethics*”) kavramı ile anılmaktadır²⁴. Kamu hizmeti etiği, iyi yönetişimin temel taşlarından olan kamu güveninin ön şartıdır. OECD raporuna göre kamu hizmeti, halkın güveni ile eşdeğerdir. Vatandaşlar kamu görevlilerinden kamu kaynaklarını doğru ve güvenilir bir şekilde yönetmelerini beklemektedir. Adil ve güvenilir kamu

²² Sangita, **a.g.m.**, s.336.

²³ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) iyi yönetişimi, gelişmekte olan ülkeler için katılımcılığın yüksek olduğu, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkililik, eşitlik ve hukukun üstünlüğünün geliştiği idealinin bir parçası olarak tanımlamıştır. Bkz. Denis Osborne, “Governance, Partnership and Development” in **Governance: Concepts and Applications**, Ed. Joan Corkery, IISA, s.37-65’den aktaran Sangita, **a.g.m.**, s.326.

²⁴ Küresel Yönetişim Komisyonu (“*The Commission on Global Governance*”) yönetişimi, “*bireylerin ve kurumların çatışan veya farklı çıkarların olduğu bir ortamda ortak eylemde bulunabilmelerini sağlayan sürekli bir süreç*” olarak tanımlamaktadır. Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı (CIDA) ise iyi yönetişimi, etkili, dürüst, adil, şeffaf ve hesap verebilir olan bir hükümet sisteminin iktidara egemen kılınması olarak tanımlamaktadır. Yine Uluslararası İdari Bilimler Enstitüsü (“*International Institute of Administrative Sciences*”)’nin çalışma grubu, yönetim kavramına toplumsal yaşam ile ekonomik ve sosyal kalkınmaya ilişkin politikaların yürürlüğe konulmasında takip edilen süreç olarak değinmektedir. Bkz. Sangita, **a.g.m.**, s.329.

görevlileri eliyle sunulan kamu hizmetleri ise, toplumsal ve siyasi düzen ile ekonomik refahın sağlanarak sürdürülmesine büyük katkılar sunacaktır²⁵.

Konumuza ilişkin olarak idareyi uymakla yükümlü olduğu usul kurallarına bağlı kılmanın amaçlarından biri diğeri, karşılaşılmaması muhtemel yolsuzluk ve kayırmaların önüne geçebilmektir. Buna ek olarak, idari bir işlemin yapılması sırasında izlenecek herhangi bir usulün önceden öngörülmüş olmaması ve bu konuda idareye geniş bir serbesti tanınması, işlemlerin idarenin genel isteğine uygun olacak şekilde gizli kalmasına ve bunun sonucunda işlemlere yönelik ilgililerin bilgi eksikliği yaşamasına neden olacaktır. Ayrıca idari usul ilkelerinin bulunmaması, bireylerin hukukunu etkileyen işlemler yapan idarelerin benzer durumlarda farklı işlemler gerçekleştirmesi tehlikesini beraberinde getirecek ve bu durum eşitliğin yanı sıra, idarelerin eylem ve işlemlerinde bulunması gereken istikrara da aykırılık teşkil edecektir²⁶.

Buradan hareketle söylenmelidir ki, idari faaliyetin hangi idari makam tarafından hangi şekilde ve hangi aşamalardan geçerek yapılacağını gösteren kurallar bütünü olarak tarif edilen idari usul ilkelerinden birisi de idari istikrar ilkesidir. Özellikle idare edilenlerin geleceğe dönük beklentilerinin karşılanması, sahip oldukları hakların hukuka ve hakkaniyete aykırı şekilde ellerinden alınmaması noktasında idari istikrar ilkesi, başvurulacak idari usul ilkelerinin başında gelmektedir²⁷. Yine idarenin işlemlerini kendisinden beklenen oranda düzenli ve öngörülür şekilde gerçekleştirmesi, *iyi bir idarenin* uymakla yükümlü olduğu usul ilkelerinden biri olan idari istikrar ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır²⁸.

²⁵ Kamu görevlilerinden beklenen davranışlar için toplumsal normlardan, demokratik ilkelerden ve mesleki ahlak kurallarından bazı yol gösterici ilkeler / değerler önerilmektedir. Bunlardan bazıları, tarafsızlık, yasallık, şeffaflık, verimlilik ile yapılan tercihlerde sorumlu ve adaletli davranmadır. Bkz. OECD, **Government of the Future**, Paris, OECD Publication, 2000, s.1-37.

²⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.492; Çınar Can Evren, “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.91, Y.2010, s.110-145, s.127.

²⁷ Müslüm Akıncı, “İhalelerin İptali Kararlarına Karşı Başvuru Yolları”, **Kamu İhale Hukukuna İlişkin Tebliğler ve Makaleler-2**, İstanbul, Aristo Yayınevi, 2016, s.166-172, s.168.

²⁸ Bkz. Çev. Onur Karahanoğulları, “Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı”, **Danıştay Dergisi**, S.116, Y.2007.

İdari usul ilkelerinin öngörölmüş olması, sadece idari işlemin meydana getirilme aşamasında açıklığı ve hukuka uygunluğu sağlama amacına hizmet etmekle kalmayıp, hem bireylerin kendilerini etkileyecek işlemin hangi usul kullanılarak gerçekleştirileceği konusunda öngöröde bulunabilmesini, hem de işlemi gerçekleştirecek idari makamın daha dikkatli, düzenli ve önceki uygulamalarına ters düşmeyecek şekilde istikrarlı hareket etmesini temin edecektir²⁹. Dolayısıyla idarenin kendisi hakkında gerçekleştireceği işlemde izleyeceği usul hakkında fikir sahibi olan birey, işleme konu bilgi ve belgelere önceden ulaşacak ve hukuki güvenliğe erişebilmek adına³⁰ önemli bir güvenceye kavuşacaktır³¹. Sözü geçen teminat, idari işleyişte hukuka uygunluk üzerinde istikrar kazanmış uygulamaları beraberinde getirecektir. Böylelikle hukuka bağlı olması gereken idarede beklenen istikrarlı düzenin hayata geçirilmesi adına çok önemli bir adım atılmış olacaktır³².

Özellikle bütün kanun yolları tüketildikten veya bu yollara başvurma süresi geçtikten sonra idari işlemin devamlılığa kavuşması amacıyla benimsenen idari işlemlerde istikrarın sağlanması, idari usul ilkelerinden biri olarak önemli bir yerdedir³³. Aslına bakılırsa bir bütün halinde belli konuda usul düzenlemeleri yapılması, idareyi yapacağı iş ve işlemlerde ikinci kez düşünmeye sevk edecek; idarenin keyfi davranışlardan kaçınmasını sağlayacak; neticede bu düzenlemeler, hukuka uygunluk üzerinde, öngörülebilir ve istikrarlı hareket eden bir idari yapının ortaya çıkarılmasına vesile olacaktır. Karşılıklı biçimde bireylere sunduğu güvenceler

²⁹ Usul ilkeleri neticesinde usuli kurallarla maddi hukuk kuralları birbirlerinden belli ölçüde ayrılmış ve idari faaliyet belli bir usule bağlanmış olur. Buna karşılık, idari usul kuralları ile maddi hukuk kurallarının geniş biçimde birbirinden ayrılması, hukuki güvensizlik ve karışıklığa neden olabilir. Bu nedenle yapılması gereken şey, genel usul kurallarının tespit edilmesi ve idarenin gerçekleştirdiği tüm faaliyetlerde bu kuralların asgari biçimde uygulanabilirliğinin sağlanmasıdır. Bkz. Akyılmaz, **İdari İşlemin Yapılış Usulü**, s.76.

³⁰ Doktrinde idari usul ilkeleri ile idarenin ne şekilde davranacağı önceden düzenlendiğinden, söz konusu ilkelerin, hukuki güvenliğin bir güvencesi olduğu söylenmektedir. Bkz. Evren, **a.g.m.**, s.135.

³¹ Fatih Kırıışık, “İdare ile Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.37, Temmuz 2013, s.245-252, s.246.

³² Gürsel Özkan, “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı – Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s.55-78, s.71-72. Birey karşısında idarenin gerektiğinde sorumluluktan kaçmadan ya da kolay yol olan uyumsuzluğu yargıya havale etme yolunu seçmeden idari işlemi değiştirmesi, geri alması ya da kaldırması, birey-toplum-idare üçgenindeki çıkar dengesinin korunmasına hizmet edecektir. Bkz. Odyakmaz, **a.g.m.**, s.4.

³³ Gül Üstün, “İdari Usul”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.541; Özkan, **a.g.m.**, s.71.

ile başlı başına idari usul ya da daha özelde belli bir konuda yapılan usul düzenlemeleri, idari istikrarın hayata geçirilebilmesine önemli katkılar sunacaktır³⁴.

İdari istikrarın sağlanması ve bu durumun sürekli hale getirilebilmesi, özellikle ülkemiz gibi hali hazırda idarenin karar verme sürecini³⁵ düzenleyen bir idari usul kanununa sahip olmayıp³⁶, bu sürecin işleyişini tamamen ya da kısmen idarenin takdirine bırakmış ülkelerde idare tarafından alınan kararın hukuka uygun olup olmadığına, amaca hizmet edip etmediğine yönelik yapılan denetim için kayda değer bir meseledir³⁷.

İdarenin gerçekleştireceği her türlü işleme ilişkin izleyeceği prosedürün belirlenmesinin idari faaliyetlerde aksamaya neden olacağı, bu halin de işlem sürecini sekteye uğratacağı ileri sürülebilir. Zira idarenin izleyeceği usulün en ince ayrıntısına kadar düzenlenmiş olması, idarenin hareket alanını daraltacağı gibi, farklı durumlarda idarenin inisiyatif alarak işlemi gerçekleştirme konusunda çekingen davranmasına neden olacak, neticede işlemin sürüncemede kalması gibi bir kriz durumu baş gösterecektir. Örneğin idari usul kuralları olmadan idari işlemlere karşı açılan iptal davalarında davaya konu işlemlere ilişkin verilen yürütmeyi durdurma kararları ve neticede idarenin işleminin iptal edilmesi, iptal kararın idare tarafından uygulanması sonucunu doğuracak yeni bir idari işlem sürecini doğurduğundan başlı başına bir sorun olma potansiyeline sahiptir³⁸.

İdari yargıdan çıkacak olası bir iptal kararı neticesinde hem süreç yeniden işletilmek zorunda olduğundan özellikle birey için zaman ve hak kayıplarına neden

³⁴ Dilşat Yılmaz, “İdari İşlemde Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s.1.

³⁵ Geleneksel karar verme süreci birbirini takip eden birkaç adımdan oluşmaktadır: (1) sorunun teşhisi; (2) veri toplanması; (3) sınıflandırma ve analiz; (4) araçların envanteri; (5) seçeneklerin listesi; (6) seçeneklerin değerlendirilmesi; (7) karar; (8) uygulama ve (9) takip ve geri bildirim. Bkz. Pfiffner, a.g.m., s.129.

³⁶ Ülkemizde hali hazırda bir idari usul kanunu yoktur. Konuya ilişkin tarihsel gelişime bakıldığında, Başbakanlık tarafından bir kanun metni hazırlatma çalışmasının başlatılmasının yanı sıra, Ankara Üniversitesi ve Gazi Üniversitesi ortaklaşa olarak 17-18 Ocak 1998 tarihinde Ankara’da “İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu” isimli bir toplantı düzenlemiştir. Bkz. İl Han Özay, “Egemenliğin Kaydı ve Şartı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C.13, S.1, Y.2000, s.321-361, s.324.

³⁷ Mahmut Şen, “İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.XVII, S.1-2, Y.2013, s.1623-1641, s.1628.

³⁸ Kırışık, a.g.m., s.251.

olunacak, hem de idarenin uyması gereken genel geçer kuralların bulunmamasından ötürü aynı senaryonun tekrarının yaşanması tehlikesi gün yüzüne çıkacaktır. İşte bu ve benzeri sorunlar karşısında idari usul ilkelerinden istikrarın sağlanmasına özen gösterilmesi, yargı öncesi uyuşmazlık çözme yöntemleri gibi çeşitli mekanizmalar sayesinde henüz idari aşamada idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkların azaltılmasında etkili olacaktır. Tersinden bakıldığında ise, birbirlerinin sonucu olarak birey ve idare arasındaki uyuşmazlıkların azalması, doğal biçimde idari işlemlerin kendiliğinden istikrarlı şekilde varlıklarını sürdürmelerini sağlayacaktır.

Önemli bir not olarak, idarenin gerçekleştirdiği işlemlerde istikrarın gözetilmesi, idari istikrar ilkesi ile iç içe oluşuna yukarıda değindiğimiz idareye güven ilkesinin hayata geçirilebilmesi bakımından da son derece önemlidir. İdare ile bireyler arasındaki iletişim ve ilişkinin güvene dayalı olması ve ilişkilerde bu güvenin sağlanmasının ne denli önemli olduğu hatırlandığında, kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde başarıya ulaşarak bunun sürekli hale getirilebilmesinde bireylerin idareye duyacağı güven, bu sürecin temel taşı olacaktır.

Bireylerin idareye güveninin temin edilmesi, onların kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve geliştirilmesine olumlu katkılar yapmalarını da sağlayacaktır³⁹. Birey ile idare arasında güven ilişkisine dayalı kurulan manevi bağ, bireyin “iyi idareye”⁴⁰ kavuşulması yolunda konu üzerine kafa yormasına, çaba harcamasına, eleştirileri ile idareye yol göstermesine vesile olacaktır. Ayrıca idari usul kuralları ile idarelerin karar alma sürecinde ilgililere danışması tavsiye edilerek hassasiyet yaratılması neticesinde ilgililer, karar alma sürecinde aktif rol oynayacaktır. Böylece idareler, ilgilileri idari işlem sürecine dâhil etmedikleri takdirde görmeleri muhtemel tepkileri bertaraf etmiş

³⁹ Hali hazırda tasarı halinde olan idari usul kanunu çalışmasının önemli gerekçelerinden biri, idari işlemlerde açıklık ve anlaşılabilirliğin sağlanmasıdır. Bunun yanında önemli bir başka gerekçe ise, idarenin işlemlerinin önceden belli bir usule bağlanarak kamu hizmetlerinin etkili, verimli ve sürekli olarak sunulmasının yanında bireylerin idarenin eylem ve işlemlerine karşı korunmasıdır. Böylelikle belirli (düzenli) idare ilkesinin gerçek anlamıyla hayata geçmesi hedeflenmektedir. Bkz. Demir, **a.g.m.**, s.320-321.

⁴⁰ Batıda “*good administration*” olarak isimlendirilen “*iyi idare*”, idari usul bakımından değerlendirildiğinde, öncelikle ve özellikle takdir yetkisinin kullanıldığı idari işlemlerin –yargı kararları için hali hazırda anayasal zorunluluk arz eden– gerekçeli olmasını, gerçekleştirilen işleme karşı itiraz ve başvuru yollarının gösterilmesini içermektedir. Bkz. İbrahim Bağcı, “Hukuk Devletinde İyi İdare”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı – Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s.286-288, s.286.

olacaklardır. Neticede tutulan bu yol, idareye duyulacak güvenle beraber işlemlerde istikrarı beraberinde getirecektir⁴¹.

Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nın "İlkeler ve İdarenin Yükümlülüğü" başlığını taşıyan 3. maddesi, iyi idareyi gerçekleştirmekle yükümlü idarenin yapacağı işlemlerde uyması gereken ilkeleri düzenlemektedir. Kanun Tasarısı'nda düzenlenmiş olan ilkelerin, başlıca dört gruba ayrıldığı görülmektedir. Bunlar, "*idare makamına yönelik ilkeler*" (idarenin kendiliğinden ve yeterli araştırmaları yapması, yetki kurallarının değişmezliği, idarenin tarafsızlığı, dolaysızlık), "*bireyin temel haklarına yönelik ilkeler*" (dinlenilme hakkı, hukuki yardım ve temsil, bilgi ve belgelere ulaşma hakkı, işlemlerin gerekçeli olması, işleme karşı başvuru yollarının gösterilmesi), "*idari işleme yönelik ilkeler*" (başvuruların değerlendirilmesi, idari işlemin geriye yürümezliği, usulde paralellik vb.) ve "*yargı kararlarının uygulanmasına yönelik ilkeler*" (yargı kararlarının idari işlemin tesisinde emsal alınması, yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin sorumluluğu vb.) dir⁴². Sayılan "*idari işleme yönelik ilkeler*" den birisi de, hukuki güvenlik ve istikrardır⁴³. Görüldüğü üzere, işlem gerçekleştiren iyi bir idarenin, ilgili işlemin hukuki güvenlik ve istikrar ilkesine uygun olduğuna dair hassasiyet göstermesi beklenmiş ve ilgili durum hüküm altına alınmıştır.

Bu bahsi kapatmadan önce önemle belirtilmelidir ki, idari usul ilkelerinin kanunlaşması, idari istikrarın sağlanmasına önemli katkılar verecektir. Her ne kadar kanunlaşmayan ancak yargı kararları ile kabul edilen idari usul ilkelerinin varlığı inkâr edilemez ise de; idari usul ilkelerinin kanunlaşması halinde idari faaliyet yürüten bütün birimlerin tabi olacağı usuller konusunda bir belirlilik ve bütünlük sağlanacaktır. İdarenin izleyeceği usulün önceden bilinmesi, işlemi herkes açısından daha sağlıklı kılacak ve kanuni düzenlemelerin bağlayıcı gücü düşünüldüğünde bu ilkelere uyma zorunluluğu altında olan idarelerin farklı uygulamalarının önüne geçilecektir⁴⁴. İdarenin gerçekleştireceği işlemlerin eşitlik ilkesine uygun, öngörülebilir ve belirli

⁴¹ Evren, **a.g.m.**, s.132.

⁴² Yücel Oğurlu, "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", **AÜEHFD**, C.IX, S.1-2, Y.2005, s.73-88, s.80; Demir, **a.g.m.**, s.315.

⁴³ Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı, (Çevrimiçi) <http://www.adalet.gov.tr/kanun/newfolder/idariusul.htm>, 15.01.2017.

⁴⁴ Zehra Odyakmaz, "İdari Usulden Beklediklerimiz", **Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 1998, s.2.

olması, idari işleyiş özelinde istikrarın; bireyler özelinde de hukuki güvenlik ve güvenin sağlanması adına önemli ve gereklidir⁴⁵. Özetle idarede düzeni ve istikrarı sağlayacak usuller, kamu görevlilerinin aldıkları kararlarda akıllara gelebilecek soru işaretlerini en azından usul yönünden ortadan kaldırarak idareye güveni tesis edecek ve sunulan hizmetlerin verimliliği ile etkinliğini artıracaktır⁴⁶.

II. İDARİ TEAMÜLLERİN MEŞRULUK GEREKÇELERİNDEN BİRİ OLARAK İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

A. İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri ve Niteliği

Özel hukuk alanında büyük önem atfedilen kaynak olarak “*örf ve âdete*” karşılık, idare hukukunda “*idari teamül ve tatbikat*” bulunmaktadır⁴⁷. Anılan kaynak, idarenin belli konu ve sorunlar karşısında öteden beri süregelen tutum ve davranışları ya da mevzuatı yorumlama ve uygulama şekilleri sonucunda ortaya çıkmaktadır⁴⁸.

İdare hukuku literatüründe yazarların büyük çoğunluğu, idari teamül kavramını özel hukuktaki örf ve adet kurallarının karşılığı olarak kullanmakta ve örf adet kurallarının idare hukukundaki karşılığının “idari teamüller” olduğunu kabul etmektedir. Buna karşılık doktrindeki bir diğer görüşe göre, idare hukukunda idari gelenek ve uygulamalardan söz edilse bile, bunların örf ve adet kurallarına dönüştüğünün kabul edilmesi zordur⁴⁹. Gerçekten de idari teamüller, toplumun inanç ve tutumundan meydana gelen kurallar olmayıp, idarenin süreklilik arz eden uygulamaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla oluşum ve nitelik bakımından

⁴⁵ Çıkarılacak genel bir idari usul kanununa idari karar alma yetkisine sahip olan tüm makamlar uymak zorunda olacağından idarelerin farklı uygulamalar gerçekleştirmesinin önüne geçilecek ve anayasal biri ilke olarak eşit ilkesi hayata geçirilmiş olacaktır. Bkz. Evren, **a.g.m.**, s.132.

⁴⁶ Oğurlu, **a.g.m.**, s.86.

⁴⁷ Çoğu zaman adetlerle karıştırılan teamüllerin yaptırım gücü düşüktür. Günümüzde daha çok ulusal ve uluslararası hukuk alanında, kurum ve kuruluşların uygulamaları “idari teamül” adıyla ortaya çıkmaktadır. Uluslararası hukukun asli kaynakları arasında gösterilen teamüller, oluşumu açısından antlaşmalardan farklıdır. Antlaşmalar, devletlerin açık irade beyanı olarak kabul edilirken, evrensel bir teamülün oluşumu için genel bir uygulama yeterli kabul edilmektedir. Bunun yanında bir antlaşmanın teamül oluşturma ihtimali de bulunmaktadır. Bkz. Erol Eroğlu, “Geçmişten Günümüze Sosyal Normlar”, **Akademik Bakış Dergisi**, S.50, Temmuz – Ağustos 2015, s.299-308, s.302.

⁴⁸ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C.I, Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş 2. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Ekim 2009, s.57 vd.; Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.I, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ekim 2018, s.44.

⁴⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.48-49.

farklılık arz eden idari teamülleri, örf ve adet kuralları ile eşdeğer saymak mümkün gözükmemektedir. Örf ve adet kuralları kimi zaman hukukun kaynağı olabilirken, idari teamüller ancak idarenin uygulamaları açısından bir kaynak olarak ortaya çıkabilir⁵⁰.

Örf ve adet kuralları, toplumsal hayatta belli unsurların bir araya gelmesi neticesinde oluşan kurallardır ve bu kurallar doğal biçimde idari faaliyetlerin yürütülmesinde göz önüne alınabilir. Bununla birlikte örf ve adet kuralları dışında idari teamül olarak adlandırılan kurallar da yine idarenin faaliyetlerinde görülebilmektedir. Teamüllerin örf ve adet kuralları ile aynı anlam ve kapsama sahip olmadığı belirtmelidir⁵¹. Buna göre, idari teamüllerin idare hukuku bakımından örf ve adet kurallarına göre daha zayıf bir kaynak olduğunu kabul etmek gerekir⁵². Örf ve adetlerin, başta kanunların yapımı olmak üzere onların uygulanması aşaması da dahil pek çok alanda dikkate alınan kurallar olduğu gerçeği karşısında, idarenin belli durumlarda öteden beri süregelen tutum ve davranışları olarak tanımlanabilecek olan idari teamüllerin, örf ve adetler ile aynı nitelik ve etkide olduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir⁵³.

Görüldüğü üzere, idari teamüllerin idare hukuku alanında bir kaynak teşkil edip etmeyeceği sorusuna olumlu cevap vermek gerekir. İdarenin benimsediği bir hareket tarzı, zaman içinde tekrarlanmak suretiyle bir hareket kuralı, neticesinde de bir hukuk kuralı haline gelmektedir. Dolayısıyla idari teamüller denilen bu kuralları, idare hukukunda birer hukuk kuralı sayma durumu ortaya çıkmaktadır. Konuya ilişkin doktrinde, adetlerin ve ahlak kurallarının bir hukuk kuralı gücünde olduğu ve bunlara

⁵⁰ İstanbul Üniversitesi Ders Notları, (Çevrimiçi) <http://hukuk.istanbul.edu.tr/idarehukuku/?p=6502>, 08.08.2017, s.3.

⁵¹ Yasin, “Örf ve Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.32.

⁵² Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.39.

⁵³ Pertev Bilgen, “Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C.12, Y.1995, s.171-191, s.178’de örf – adet ile idari teamüllerin idare hukukunda uygulanmasına ilişkin örnekler vermiştir. Örneklerin ilkinde Kanun, müzayede ile satışta dellaliye (tellaliye) resmi alınacağını öngörmüş ve fakat alıcı ya da satıcının hangisinden bu resmin alınacağını belirtmemiştir. Diğer örnekte ise Kanun, sınav yapılmasını öngörmüş ve fakat sınavın yazılı veya sözlü yapılacağı hakkında hüküm sevk etmemiştir. Danıştay resme ilişkin boşluğu “örf”, sınavın şekli hakkındaki boşluğu ise “idari teamül” ile doldurmuştur. Bkz. **Dan. 6. D.**, T.28.12.1946, E.1946/1175, K.1946/772, **DKD.** 34.140; **Dan D. D. G. K.**, T.19.09.1947, E.1947/58, K.1947/78, **DKD.** 36-37.30.

aykırı tasarrufların iptal edilmesi gerekliliği vurgulanmakta ve idarenin tekrarlanarak teamül haline gelen bir hareket tarzını ancak objektif bir şekilde ve haklı gerekçelerle değiştirebileceği ifade edilmektedir⁵⁴.

Bunun yanında idari teamüllerin, hukuki düzenlemelerden çıkan yazılı hukuk kurallarından sonra geldiği ve bağlayıcılık açısından onlardan daha zayıf olduğu gerçeği karşısında⁵⁵, normlar hiyerarşisinde hangi derecede yer alırsa alsın idari teamüller, yazılı hukuk kurallarına aykırı olamazlar. Aksi durumda idari teamülün ortadan kalktığı kabul edilmektedir. Örnek olarak bir yönetmelik, yürürlüğe girmesi ile beraber aksine olan bir idari teamüle de son vermiş sayılacaktır⁵⁶.

Son tahlilde hukuka aykırılığın tespit edilip değerlendirilmesi, idare mahkemelerinin yetkisi dahilindedir⁵⁷. Buna karşılık idari teamüller, bir güce sahip olmalarının yanında kanuni ya da idari düzenlemeler ile yargısal içtihatların müdahale etmemiş olduğu alanlarda varlık göstermekte olup, sayılan müdahalelerden birinin gündeme gelmesi, onların da varlığının sona ermesi sonucunu doğurabilecektir⁵⁸. Bu nedenledir ki idare hukukundaki teamüller, kamu görevlilerinin benimsedikleri birtakım “usuli” nitelikteki kurallardan ibaret olabilmıştır⁵⁹.

⁵⁴ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.413.

⁵⁵ Örf ve adet hukuki tasarruflar neticesinde ortaya çıkan kaynaklardan daha eski ve doğal olmakla beraber bugün önemini kaybetmiş ve yerini kanunlara ve idare hukuku alanında diğer tasarruflar neticesinde ortaya çıkan düzenlemelere bırakmıştır. Örf ve adet ile doğan kural zaman ve mekanın ihtiyaçlarına göre şekil alabilecek bir esnekliğe haizdir. Bununla beraber örf ve adete karşı kuvvetli itirazlar da seslendirilmektedir. Örneğin bir uyumsuzluğun çözümünde kullanılacak örf adet kuralının var olup olmadığı; var ise bu kuralın genişliği ve niteliğinin her zaman kolayca tespit edilememesi meselesi, varılan sonucu tartışmaya açık hale getirecektir. Yine bireyler de hareket ve ilişkilerinde uymaları gereken kurallara –nitelikleri kesin kurallarla tespit edilemediği için– her zaman vakıf olamayacaklarından, birçok ülkede örf adet kaynağı ikinci plana itilmiştir. Bkz. **A.e.**, s.412-413.

⁵⁶ **A.e.**, s.414.

⁵⁷ Duran, **Ders Notları**, s.28-29; Günday, **İdare Hukuku**, s.32.

⁵⁸ Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1973, s.145.

⁵⁹ Uygulamadan örnekle, memurlar hakkında yürütülen disiplin soruşturması usulünde kurumların kendi düzenleyici işlemlerinin yanı sıra, *mevcut idari teamüller önemli bir kaynak olarak* kullanılmaktadır. Konuya ilişkin kimi belirsizlik arz eden ya da hiç hüküm bulunmayan durumlarda mevcut belirsizlik ya da boşluklar, önceden ortaya çıkmış teamüller vasıtasıyla giderilmektedir. Zira 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında Türk Ceza Kanunu’nun aksine, memur disiplin hukukunun genel esaslarını ortaya koyan bir düzenlemeye rastlamak mümkün değildir. Yine cezaya sebep olan eylem ilişkin tanımlamaların yer aldığı Kanun’un 125. maddesinde genel unsurlar, her bir eylem için ayrıca düzenlenmemiştir. Söz konusu belirsizliğin aşılması için kanun koyucunun iradesine, mahkeme içtihatlarına ve *teamüllere yol gösterici birer kaynak olarak* başvurulabilmektedir. Bkz.

B. İdari Teamüllerin Meşruluk Gerekçelerinden Biri Olarak İdari İstikrar İlkesi

Günümüzde gelişen hukuk ile beraber ortaya çıkan istikrar ihtiyacı, teamüllerin yani sürekli uygulamaların da bir hukuk kaynağı olarak kabul edilmesini gerekli kılmaktadır⁶⁰. Öyle ki kimi kararlarında Danıştay, idari teamülleri kanun kuvvetinde kabul ederek teamülleri nitelikleri itibariyle çok önemli bir yere koymuştur. Konuya ilişkin vermiş olduğu eski tarihli bir kararında Yüksek Mahkeme, şu hükme varmıştır⁶¹:

*“(...) Kanun vazı belediye meclisi 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 vazının maksadına ve **Kanun kuvvetinde olan idari teamüle** ve bugünkü telakki ve ihtiyaca daha uygun düşer.”*

Sürekli uygulama neticesinde teamüli hukuk doğabilmesi için üç şartın gerçekleşmesi beklenir. İlk olarak, hukuk alanındaki sùjelerin (özellikle yargı mercilerinin) bu uygulamayı hukukilik inancı ile hukuki bir çözüm olarak benimsemeleri şarttır. Ayrıca bu uygulama ile ortaya çıkan çözüm tarzının, istikrar ortaya çıkaracak derecede uzun süre tekrarlanmış olması gerekmektedir. Süre mefhumu, uygulamanın hukuk dünyasındaki tekrarlanma sayısına göre farklılık gösterebilir. Örneğin sık tekrarlanan uygulamalarda görece daha kısa bir süre teamül oluşmasına yetebilir. Bunların yanında üçüncü olarak, çözüm tarzının toplum tarafından benimsenmiş olması, sürekli uygulamanın teamüli hukuk doğurabilmesi için önemli ve gereklidir⁶².

Örf ve adet kurallarında olduğu gibi idari teamüller, kanunların düzenlemediği konulara ilişkin uygulamalar ile kanunların yorumlanması ya da idarenin takdir

Ümit Güveyi, “Memur Disiplin Hukukunda Mobbing”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XVII, S.1-2, Y.2013, s.1455-1481, s.1467-1470.

⁶⁰ Balta, **a.g.e.**, s.183.

⁶¹ **Dan. 1. D.**, T.12.03.1947, E.1947/7, K.1947/7, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁶² Balta, **a.g.e.**, s.183.

yetkisini kullanması aşamasında idare bakımından bağlayıcı nitelikte kurallardır. Aksi bir uygulama, idarede sağlanması gereken istikrara zarar verecek, idarenin hukuki açıdan aynı durumdaki bireylere farklı uygulamalar gerçekleştirebilmesine zemin hazırlayacaktır. Benzer şekilde Danıştay, kanunla düzenlenmemiş hususlarda o güne kadarki idari uygulamaların dikkate alınmasının gerektiğini içtihat etmiştir⁶³. Örneğin bir uyuşmazlıkta Danıştay Tetkik Hakiminin düşüncesi, idari teamüllerin önemi açısından dikkat çekicidir⁶⁴:

“(...) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun disiplin bölümü içinde yer alan çeşitli hükümlerinde soruşturmadan ve soruşturmacıdan söz edilmekle birlikte, soruşturmacı tayini, soruşturmacının nitelikleri, soruşturmanın yürütülme biçimi gibi hususları açıkça düzenleyen kurallar yer almamaktadır. Disiplin soruşturmasında uygulanacak usul kurallarının bir kısmı idari teamüllere göre, bir kısmı ise zaman içinde oluşturulan içtihatlarla göre yürütülmektedir.”

Bir başka kararında Danıştay, idari yapılanmada istikrar kazanmış uygulamaları ve dolayısıyla ortaya çıkan teamülleri baktığı davada doğrudan bir referans olarak kullanmış ve neticede şu hükme varmıştır⁶⁵:

“Esasen, bakanlıklarda ve bağımsız genel müdürlüklerde atanmaları kararnameyle yapılmayan memurlar hakkında birinci derecede karar verecek kurulların bakan oluruyla oluşturulması hususunda yerleşmiş teamül ve uygulamanın devam etmekte olduğu da kuşkusuz bulunmaktadır.”

Özetle idarenin işlem ve eylemlerinde süreklilik arz etmek suretiyle ortaya çıkan idari teamüller, kendilerine uyulması gerektiği konusunda idare ve bireyler nezdinde ortak bir kanaatin olduğu idari uygulamalardır⁶⁶. Bir idari uygulamanın idari teamül niteliği kazanabilmesi için bazı unsurları bünyesinde taşıması

⁶³ Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.41-42.

⁶⁴ **Dan. 12. D.**, T.21.04.2006, E.2003/2277, K.2006/1584, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

⁶⁵ **Dan. 1. D.**, T.21.03.1984, E.1984/67, K.1984/61, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

⁶⁶ **Dan. 10. D.**, T.15.11.2005, E.2003/2272, K.2005/6741, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “Belirtilen hükümlere göre (...) 2762 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 13.12.1935 tarihinden itibaren üç ay içinde belgelere ve **teamüllere dayalı olarak düzenleyecekleri beyannameleri** vakıflar idaresine vermek zorunda oldukları (...) kuşkusuzdur.”

gerekmektedir. Öncelikle idare, özellikle yoruma açık veya kendisine takdir hakkı tanınmış bir mevzuat hükmünü bilinçli biçimde sürekli aynı şekilde yorumlayıp uygulamış olmalı ve bu durum, idarenin her aynı durumda aynı yönde davranacağına yönelik bireylerde bir kanaat uyandırmalıdır. İdari teamüller bir mevzuat hükmüne dayanabileceği gibi, hiçbir pozitif düzenlemenin bulunmadığı hallerde de idari teamül gündeme gelebilmektedir⁶⁷. Kimi durumlarda ise mevcut pozitif düzenlemeler ile teamüller, birlikte yorumlanmakta ve çıkarımlar yapılmaktadır⁶⁸.

Bir uygulamanın idari teamül niteliği kazanabilmesini sağlayacak unsurlardan bir diğeri, uygulama üzerinden belirli bir sürenin geçmesidir. Ancak bu şarttan anlaşılması gereken idari uygulama üzerinden mutlaka çok uzun bir süre geçmesi gerektiği olmayıp, kimi zaman idarenin aynı durumda aynı yöndeki işlemlerinin yoğunluğu da bir teamülün oluştuğu yönünde karine teşkil edebilir⁶⁹.

Ek olarak bir uygulamanın idari teamüle dönüşebilmesi için, süreklilik taşıyan bu uygulamanın herkese aynı şekilde uygulanacağı yönünde bir fikir birliğinin oluşması gerekir. İdarenin istikrar kazanmış bir tutum ve davranışından vazgeçebilmesi mümkün ise de; bunun ancak ilgili hususta bireylerin bilgilendirilmesinin ardından gerçekleştirilmesi şarttır. Aksi takdirde bireylerdeki uygulamaya ilişkin beklentiler varlığını sürdürecektir⁷⁰. Bahsi geçen beklenti ve güven, idarenin belli şekilde hareket etmesi yönünde olabileceği gibi, hareketsiz kalması yönünde de gelişebilir. Örneğin, bir üniversitenin sosyal bilimler enstitüsünün lisansüstü eğitim-öğretim ve sınav yönetmeliğinin bir hükmünün uzun yıllar uygulanmayıp belirli bir dönemde sınava girenlere uygulanmaya başlaması, hukuki açıdan hali hazırda hüküm yürürlükte olduğundan sorunlu görülme de, böyle bir

⁶⁷ Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.33.

⁶⁸ Örneğin Danıştay’ın vermiş olduğu bir karara yazılan karşı oydaki ifadeler dikkat çekicidir: “(...) davacı, Anayasa’nın 155. maddesi hükmüne göre, Cumhurbaşkanı tarafından Danıştay Üyeliğine seçilmiştir. Her ne kadar Anayasa’da, bu seçide kişinin rızasının alınacağı yolunda bir hüküm yer almamakta ise de, teamülde Cumhurbaşkanı’nın kişiyle mutabakat sağlandığı bilinen bir gerçektir.” Bkz. **Dan. 5. D.**, T.24.04.1996, E.1995/4152, K.1996/1717, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁶⁹ Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.34.

⁷⁰ **İstanbul Üniversitesi Ders Notları**, (Çevrimiçi) <http://hukuk.istanbul.edu.tr/idarehukuku?p=6502>, 08.08.2017, s.4.

uygulamanın, ortaya çıkmış olan istikrarı bozmasının yanı sıra, adil olmadığı da söylenebilir⁷¹.

Buradan hareketle, idarenin oluşmuş teamüllere uyma zorunluluğunun temelinde yatan ilkelerden birisi, idari istikrar ilkesidir⁷². Gerçekten de bireylerin hukuk kurallarının idare tarafından ne şekilde uygulandığı, idarenin tutum ve davranışlarının ne yönde olduğu, gerçekleştirilen faaliyetlerde idare tarafından izlenen yol ve usulün ne olduğu konularında fikir sahibi olmasını sağlayacak ilkelerin başında idari istikrar gelmektedir⁷³. Yine idari istikrar ilkesi, bireylerde idarenin bugüne kadar olan tutum ve davranışlarının kendisi açısından da geçerli olacağı, idarenin bireyler arasında farklı davranmayıp elde edilen kazanımlar ile meşru ve haklı beklentilerin korunacağı inancı doğurmaktadır⁷⁴. Dolayısıyla idari teamüle dönüşmüş idari uygulamaların haklı bir neden olmaksızın ortadan kaldırılmaları veya bireyler özelinde farklı uygulamalara gidilmesi, en başta idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil edecektir⁷⁵.

İdari teamüllerin idare bakımından bağlayıcılığının kabul edilmesi ile idari uygulamalar bakımından belirlilik sağlanacak, idareye tutarlı davranma zorunluluğu yüklenecek ve neticede idari istikrar ilkesi hayata geçirilmiş olacaktır⁷⁶. Zira idarenin

⁷¹ Köküarı, a.g.e., s.112.

⁷² Doktrinde bu zorunluluğun temelinde yatan ilkeler olarak; “**idari istikrar**” yanında, “**hukuk güvenliği**” ve “**idareye güven**” ilkeleri de sayılmaktadır. Bkz. Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.40-44.

⁷³ Örneğin, gerçekleştirilen bir sınava ilişkin ortaya çıkan uyuşmazlıkta Danıştay, idari teamüllere dikkat edilerek faaliyet yürütülmesi hususunda şu hükme varmaktadır: “(...) *davacının verdiği cevaplarla, en düşük notu alarak başarılı olan diğer adayların cevaplarının karşılaştırılmasına olanak vermeyen, değerlendirmeyi yapan kişi veya kişilere dair herhangi bir bilginin yer almadığı, hem cevap anahtarlarında ve sorularda hem de cevap kağıtlarında soru bazında puanlamanın açık olmadığı dolayısıyla klasik sınav teamüllerine ve ölçme ve değerlendirme ilkelerine uyulmadan yapıldığı anlaşılan* (...) işlemde hukuka uyarlık (...) bulunmamıştır.” Bkz. **Dan. 5. D.**, T.19.03.2014, E.2013/3954, K.2014/2157, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁷⁴ Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.40.

⁷⁵ Doktrinde kullanılan idari kararlılık (idari istikrar) ilkesine yakın fakat ondan daha ileri bir ilke, “*yerleşmiş anlayışa saygı*” ilkesidir. Bkz. Tahsin Bekir Balta, **Kısa İdare Hukuku**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1964, s.51. ULER’e göre “*yerleşmiş anlayışa saygı*”, idari örf ve adet düzeyine çıkmış olan uygulamaya verilen addır. Bu uygulamaya aykırı işlemler sakat olmaktadır. Bkz. Uler, **İptal Kararlarının Sonuçları**, s.8-9, dip.24.

⁷⁶ İdari teamüllerin varlığı ve bağlayıcılığı kabul edilmekle birlikte, bu gerçeğin çok katı biçimde yorumlanarak uygulanmaya çalışılması, idari faaliyetlerin değişen koşullara uyarlanmasına engel olma tehlikesini bünyesinde barındırmaktadır. Söz konusu tehlikeyi bertaraf etmek adına, idareye hukuk içinde kalmak şartıyla gerekli durumlarda hareket serbestisi tanımak zorunlu ve gereklidir. Bkz. Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.44.

herhangi bir hususta yorumda ya da uygulamada bulunurken, üstün hukuk kurallarına açıkça aykırı bulunmayan bir “teamül ve tatbikat”tan sebepsiz şekilde ayrılması, doğru ve geçerli görülmemektedir. Böyle bir tutum, idare hukuku ilkelerinden “idari istikrar ilkesi”ne ters düşerek hukuka aykırılık sonucu doğuracaktır⁷⁷. Burada istikrar gösteren tutum ve uygulamaların ancak geçerli sebepler ortaya çıktığında değiştirilmesi esas olarak kabul edilmeli ve böylelikle idarede istikrar korunmalıdır. Aksi durum, idarenin tutum ve davranışlarının öngörülemezlik biçimde sık ve hızlı değişmesine sebep olur ki bu halde bireyler, sahip oldukları hakların geleceği konusunda haklı bir endişe içine girerler.

Bir başka mesele ise, hukuka aykırı bir uygulamanın idari teamül oluşturup oluşturmayacağı hususudur. Bu noktada hukuka aykırı bir uygulamanın sayılan şartları bünyesinde taşısa dahi teamüle dönüşüp dönüşmeyeceği meselesi değerlendirilmeye muhtaçtır. Öncelikle hukuka aykırı bir uygulamanın süreklilik kazanmış da olsa teamüle dönüşmeyeceği; açıkça hukuka aykırı olan bir uygulama konusunda bireylerin beklentilerinin de “haklı ve hukuka uygun” bir beklenti olmayacağı söylenmelidir⁷⁸. Bunun yanında hukuka bağlı bir idarenin hali hazırda hukuka aykırı biçimde davranamayacağı ve belli bir süre tekrarla hukuka aykırı şekilde davranmış dahi olsa, hukuka aykırılık tespit edildiği anda bu uygulamasından vazgeçmekle yükümlü olacağı genel kuraldır⁷⁹.

İdarenin hukuka aykırı da olsa süreklilik arz eden ve hatta yerleşik uygulama haline gelen tutumlarına değer atfedilmesi meselesi, üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur. Ancak vurgulandığı üzere, idarenin söz konusu uygulamaları “hukuka aykırılık” vasfını bünyesinde taşıdığından, bu uygulamaları “idari teamül” seviyesine

⁷⁷ Doktrinde burada “düzenli idare ilkesi”ne de not düşülmektedir. Bkz. Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.I, s.44; Günay, **İdare Hukuku**, s.32.

⁷⁸ Örneğin, imar ruhsatlarında konut olarak gösterilen zemin katlara iş yeri ruhsatı verilmesi ve bu yerlerin bireyler tarafından uzun süredir “iş yeri” olarak kullanılmaları neticesinde bu bölgelerde zemin katların emlak değerinde artış meydana gelmekte ve bu yerler konut vasfına nazaran daha yüksek değere sahip olduğundan yeni malikler de bu taşınmazları daha yüksek fiyatlardan edinmektedir. Ortaya çıkan mevcut durumun, idarenin süregelen uygulaması neticesinde bir idari teamüle dönüşüp dönüşmeyeceği tartışması için bkz. Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.35.

⁷⁹ Konu hakkındaki tartışmalar için bkz. Selçuk Gişi, **Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017, s.187 vd.

çıkarmak mümkün ve doğru gözükmemektedir⁸⁰. Buna karşılık kimi zaman idare, adeta hukuku bilinçli şekilde ihmal etmek suretiyle bireylerde beklentiler oluşmasına sebebiyet verebilmektedir⁸¹. Böyle durumlarda idarenin süreklilik arz eden tutumunu göz ardı edebilmek o kadar kolay olmayacaktır. Zira bu gibi durumlarda idarenin hukuka aykırı dahi olsa uzun süre aynı şekilde davranmak suretiyle kişilerde yeni durumlar için yarattığı algı ve beklentiye yok saymak, en başta idareye güven problemini ortaya çıkaracaktır.

Kanaatimizce şekli adalet, aynı konum ve durumdakilere aynı kuralın uygulanmasını zorunlu kılar. Bireylerde süreceğine yönelik ciddi beklenti oluşturan uygulamaların hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle hiç düşünmeden kenara itilmesi, idarenin güvenilirliğine zarar verir. Dolayısıyla haklı bir gerekçe olmadıkça istikrar kazanmış hukuka aykırı uygulamaların aynı durumdaki bireylere aynı şekilde uygulanmaya devam edilmesi, istikrarın ve idareye güvenin temini adına gereklidir. Son olarak, bu konu hakkında doktrinde yapılan bir ayrıma değinmek yararlı olacaktır. Buna göre, hukuka aykırı da olsa istikrar kazanmış olan uygulamaların, ancak birey lehine sonuç doğuracak olanlarının uygulanmasına devam edilmesi gerekir. Buna karşılık bireyler aleyhine bir durum meydana getiren hukuka aykırı uygulamalar istikrar kazanmış olsa dahi, hukuka uygun davranma hassasiyeti öne geçmeli ve mevcut uygulamaya son verme yoluna gidilmelidir⁸².

III. İDARİ İŞLEMİN UNSURLARINA ETKİLERİ BAKIMINDAN İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

⁸⁰ Doktrinde belli oranda idareyi de bağlaması gereken ancak hukuka aykırı olan bu tür uygulamaların “*eksik idari teamül*” olarak isimlendirilmesi önerilmektedir. Bkz. Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.35. Yazar, “*eksik idari teamül*” kavramındaki “*eksik*” ifadesini, süreklilik arz etmekle beraber hukuka aykırı olmaları nedeniyle bu uygulamaların gerçek anlamda idari teamül olamayacağını vurgulamak için kullanmaktadır.

⁸¹ Örnek olarak, kamu personeline ilişkin bir yönetmelik, yürürlükten kalkmamasına rağmen uzun yıllar boyunca uygulanmamıştır. Ardından bir memura ilgili yönetmeliğin uygulanması neticesinde ortaya çıkan uyuşmazlıkta Danıştay, uzun süredir uygulanmayan yönetmeliğin idare tarafından zımnen ilga edilmiş sayılması gerektiğini, dolayısıyla idare tarafından yapılan işlemin hukuka aykırı olduğunu içtihat etmiştir. Bkz. **İstanbul Üniversitesi Ders Notları**, (Çevrimiçi) <http://hukuk.istanbul.edu.tr/idarehukuku/?p=6502>, 08.08.2017, s.4.; Yasin, “Örf Adet Kuralları ve İdari Teamüller”, s.43, dip.39.

⁸² Köküarı, **a.g.e.**, s.113.

A. Yetki Unsurunu Etkileyen Boyutlarıyla İdari İstikrar İlkesi

1. Fiili Ajan (Görünüşte Memur) Teorisi

İdari istikrar ilkesinin önemli işlevlerinden birisi, idari işleyişteki mevcut belirli ve öngörülebilir düzenin korunmasının yanında, kamu hizmetlerinin görülmesinde sürekliliğin de temin edilmesidir. Bu noktada idari istikrar ilkesi uyarınca, kamu hizmetleri sekteye uğratılmadan sürdürülmeli; bireylerin ihtiyaçları zamanında ve gereği gibi karşılanmalıdır. Ancak bazı özel durumlarda kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sekteye uğraması sonucu ortaya çıkabilir ki, böyle durumlara idari istikrar ilkesinin bir gereği olarak istisnai çözümler üretilerek kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Anılan çözümlerden birisi de fiili ajan teorisidir.

Fiili ajan⁸³, birtakım fiili şartlar ve vasıflar içinde mevki işgal ederek faaliyette bulunan kimsedir⁸⁴. Bir başka deyişle, kanunla yetkilendirilmiş olma kriterine aykırı olarak⁸⁵, ya bütünüyle fiili bir durum sonucunda; ya resmi bir statüde olmaksızın idarenin icazeti ile; ya da statülerinin bütünüyle hukuka aykırı olmasına karşın idari bir görevi yerine getirerek işlemler tesis eden kişi, fiili ajan olarak nitelendirilmektedir.

Fiili ajan teorisinin iki özel görünümü, teorinin temelinde idari istikrar ilkesinin izlerini bulmak adına dikkate değerdir. Fiili ajan teorisinin ilk ve tipik görünümü, hukuka aykırılıkla malul olduğu için hakkındaki atama işlemi hali hazırda gerçekleşmemiş ya da yargı organlarınca iptal edilmiş kamu görevlisinin tesis ettiği işlemlerin, iyiniyetli üçüncü kişilerin idareye olan güvenini, idari işleyişteki istikrarı ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini koruyabilmek adına sırf bu sebeple yetkisizlikle malul sayılmaması durumudur. Bu halde işlem, sanki yetkili kamu görevlisi tarafından

⁸³ Doktrinde YAYLA fiili ajan kavramını, seçilmemiş, atanmamış veya kanunlarla yetkili kılınmamış fiili görevli olarak tanımlamaktadır. Bkz. Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2010, s.198. Aynı yönde olarak bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, s.1278 vd.; Turan Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.366 vd.

⁸⁴ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, s.1281, dip.8.

⁸⁵ Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ocak 2019, s.61-62; Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.300 vd.; Ahmet Yayla, “Fiili veya Hukuki İmkansızlığın İdari İşleme Etkisi Üzerine Bir Deneme”, **DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.17, S.2, 2015, s.233-271, s.249.

gerçekleştirilmiş gibi geçerli kabul edilmektedir⁸⁶. Böyle bir durumda atama işleminde sakatlık olan kişi, fiili ajan olarak karşımıza çıkmaktadır⁸⁷. İkinci olarak ise, olağanüstü durumlarda bazı kişilerin kendiliğinden kimi kamu hizmetlerini yerine getirmesi gerekebilir ki, bu durumun temelinde de kamu hizmetlerinde süreklilik ve idari işleyişte istikrarın sağlanması ideali yatmaktadır⁸⁸. Savaş hali, işgal, isyan gibi istisnai durumlar sebebiyle olağan idari işlevlerin yerine getirilememesi karşısında; kamu güvenliği ile düzeninin korunmasına ek olarak, kamu hizmetlerinin aksamasına engel olmak⁸⁹ ve idari işleyişte istikrarı sağlamak amacıyla kararlar alınabilir. Böyle hallerde idari işlemlerin nitelik ve sonuçlarına yönelik farklı bir anlayış gelişerek, yetki kurallarında “*yumuşama (esneme)*” ortaya çıkmaktadır. İşte yukarıda sayılan yüksek menfaatler, böyle bir yumuşamanın altında yatan sebepler olarak ön plana çıkmaktadır.

Yukarıda bahsedilen her iki durum için de fiili ajan teorisi, toplum yaşamında hukuki güvence ihtiyacı, iyiniyetli üçüncü kişilerin korunması ve kamu hizmetlerinde aksamanın önüne geçilerek devamlılık ile istikrarın tesis edilmesi amacıyla yetkisizliğin doğurduğu olumsuz hukuki sonuçları düzeltici bir işlev görmektedir⁹⁰. Özellikle ilk durumda görüldüğü gibi, fiili ajanların gerçekleştirdikleri işlemlerin geçerli kabul edilmesi inancı, bu kişilerin kamu kudretine sahip görünüşleri sebebiyle iyiniyetli kişilerin bu görünüme inanıp güvenmeleri olgusuna dayanmaktadır⁹¹.

Toplumu oluşturan bireyler, her zaman karşılarında güçlü, güvenilir, istikrarlı bir idari yapı ve işleyiş görmek isterler. Ayrıca çoğu zaman bireyler, idarenin iç-düzeni

⁸⁶ Gürsel Kaplan, “İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Zaman Yönünden Yargıç Tarafından Sınırlandırılması”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 3(2), 2013, s.31-38, s.33; Süleyman Sırrı Terzioğlu, “Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuruda, Hak İhlaline Yol Açan Kamu Gücü Faaliyetinin, Yürütme Organı Bakımından Türkiye Cumhuriyeti Devletine Atfedilebilmesi Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.127, Y.2016, s.45-72, s.64.

⁸⁷ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, Eylül 2018, s.248.

⁸⁸ Örnek olarak fiili ajan kavramının, Kurtuluş Savaşı ve sonrası dönemde İstanbul’un işgali ve Ankara’da Milli hükümetin kurulması ile her iki idarenin yaptığı işlemlere ilişkin olarak uygulandığı kabul edilmektedir. Bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, s.1281; Özay, **Günişğinde Yönetim**, s.393.

⁸⁹ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, 3. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s.194.

⁹⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.360; Duran, **Ders Notları**, s.408.

⁹¹ Celal Erkut, “İdare Hukukunda Yokluk Teorisi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.9, S.1-3, Y.1988, s.69-91, s.82.

ile ilgili gerekli bilgiye de sahip olmayabilirler. Aksi durumda, yani fiili ajanların yaptıkları işlemlerin geçersiz kabul edilmesi halinde, bireylere her durum ve şartta ilgili memurun hukuki statüsünü araştırma zorunluluğu yüklenmiş olur ki, bireylerin böyle bir külfetle baş başa bırakılması kabul edilebilir bir olgu değildir⁹². Bu noktada işlemi yapan kişinin ilgili makamda bulunarak bireylerde oluşturduğu görevli ve yetkili olduğu inancı, iyiniyetli üçüncü kişilerin korunması için yeterli görülmelidir⁹³.

Fiili ajan teorisi uyarınca ve gerçekleştirilen işlemde yararlanan bireyi korumak adına; bazı yetki sakatlıklarını işlemin iptali için yeterli görmeyen örnekler, kamu hukukunun iki önemli ilkesi etrafında şekillenmektedir. Bahsi geçen ilkeler, idari istikrar ve idareye güven ilkeleridir. Aslına bakılırsa idari istikrar ve idareye güven ilkeleri uyarınca fiili ajan teorisi, hukuka uygun şekilde gerçekleştirilmemiş idari faaliyetler neticesinde ortaya çıkan hukuksal ilişki ya da durumların sona erdirilmesinin bozucu etki ve sonuçlarından bireylerin olabildiğince az hasarla kurtulmayı başarabilmesi adına ortaya konan çözüm yollarından birisidir.

Konu idareler açısından ele alındığında, kendisine ait yetkilerin hukuk dışı statüde bulunan kişilerce kullanılması karşısında bir İdare, işlemin ilgililerinin mevcut işlemlerle hak elde etmelerinin mümkün olmadığını, zira işlemlerin geri alınabilir ve yok hükmünde olduğunu ileri sürebilecektir. Buna karşılık konuya ilgililer açısından yaklaşıldığında durum farklıdır. Şöyle ki, idare hukuku doktrinde geliştirilen “görünüm teorisi” uyarınca, fiili ajanların görev ile bağlantılarının olmadığı kabul edilmekle beraber bu kişiler, göreve ilişkin yetkileri bakımından usulüne uygun olarak

⁹² Bir organ ya da memurun kendisine verilen veya fiilen kendisinin elinde bulunan yetkileri kullanmaya ehil olup olmadığı gibi hukuki noktaların ilgilileri alakadar etmediği aşîkârdır. İlgililerin, bir memurun atama işlemini tetkike salahiyetleri olmadığı gibi, kudretleri, vakitleri ve mecburiyetleri de yoktur. Bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, s.1278, dip.8.

⁹³ Bu konuda doktrinde ikili bir ayrıma gidildiği göze çarpmaktadır. Buna göre bir işlemin fiili ajan tarafından gerçekleştirilmesi hali, idareye bu konuda herhangi bir yükümlülük atfedilemeyeceği durumda ortaya çıkmışsa işlemin her zaman geri alınabilir halde olduğunun, dolayısıyla iyiniyetli de olsa ilgililere hak kazandıramayacağının kabul edilmesi gerekir. Aksi halde, idare tarafından öngörülebilir, tahmin edilebilir bir durumda fiili ajan tarafından gerçekleştirilen işlemin hukuka aykırı ve geçersiz sayılması, başta idareye güven ve idari istikrar ilkeleri olmak üzere idare hukuku ilkeleri ile bağdaşmayacaktır. Bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, s.1278. Örnek olarak Erkut, “Yokluk Teorisi”, s.83, dip.95’de şunları söylemektedir: “Henüz kadroya atanmamış, kadrosu kaldırılmış, istifa etmiş, emekli olmuş, geçici olarak görevden alınmış, azledilmiş ya da başka göreve atanmış kişilerin, İdarece fiilen görevlendirilmeleri halinde yapmış oldukları işlemler, fiili ajanların işlemleri olarak kabul edilse dahi; bu tür işlemleri İdarenin öngöremeyeceği kabul edilemez ve bu durum işlemin iptali konusunda geçerli bir sebep oluşturmaz.”

atanmış memurlar olarak kabul edilmektedir⁹⁴. Eğer işleme ya da eyleme muhatap olan kişinin olağan şartlarda hukuka aykırı olan özel durumu fark edebilmesi mümkün değilse, muhatapın bu durumu mazur görülebilir⁹⁵. Aksi halde, yani hukuka aykırılık herkesin görebileceği kadar açık ya da muhatap bu durumun bilincinde ise, yapılan işleminden muhatapın hak elde edebilmesi mümkün olmayacaktır⁹⁶.

Tekraren belirtilmelidir ki idari işleme muhatap olan ilgili, idare ajanının kim olduğunu bilmek ya da araştırmak yükümlülüğü altına sokulamaz. İdare adına hareket ettiği izlenimi uyandıran kişilerin bu durumu, onun gerçekleştirdiği işlemin ilgilisi olan “makul” bir vatandaş tarafından anlaşılamayacak nitelikte ise, yetkisiz kişinin ortaya koyduğu iradenin idareye atfedilebilmesini mümkün görmek gerekir. İdari istikrar ve idareye güven ilkeleri, idari işlemi gerçekleştiren kişilerin durumuna karşılık, o işlemin muhataplarına “görüntüye güven duyma hakkını” tanımayı gerektirmektedir⁹⁷. Böyle bir durumda ise artık “vekaletsiz iş görme” kuralları işletilmelidir. Şayet her hâlükârda kamu düzenini ilgilendiren bir durum sebebiyle işlemin ortadan kaldırılması zorunluluk arz ediyor ise, durumdan ilgili haberdar edilmeli ve varsa ilgilinin işleminden kaynaklanan zararı da tazmin edilmelidir⁹⁸.

2. Vekalet Kurumu ve Tedviren Görevlendirme

Vekalet kurumu ve tedviren görevlendirme, idari istikrar ilkesinin etkilerinin görüldüğü yetki unsuruna ilişkin bir diğer özel durumdur. Genel olarak vekalet, herhangi bir sebeple görevi başında bulunmayan bir kamu görevlisi yerine başka kamu görevlisinin yetkilendirilmesidir. Vekalette vekil, kural olarak asılın sahip olduğu bütün yetkileri kullanabilir. Kural bu olmakla birlikte doktrinde vekilin ancak ivedi

⁹⁴ Erkut, “Yokluk Teorisi”, s.81.

⁹⁵ Fiili ajanların yapmış olduğu işlemler, ortada yetki veya fonksiyon gaspı bulunduğundan yok hükmündedir. Dolayısıyla gerçekleştirilen işlem kural olarak ilgiliye kazanılmış hak sağlamaz. Bununla beraber böyle bir durumda yokluk teorisini işletmenin hakkaniyete uygun düşmeyeceği inancı doğrultusunda fiili ajan teorisi, durumdan habersiz iyiniyetli üçüncü kişilerin haklarının korunmasını ve ilgililer hakkında tesis edilen yararlandırıci işlemlerin geçerli kabul edilmesini gerektirmektedir. Bkz. Celal Işıklar, “İdare Hukukunda Yokluk ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Uygulaması”, **İÜHF** 6, C.LXIX, S.1-2, 2011, s.805-880, s.818-819.

⁹⁶ Yayla, **İdare Hukuku**, s.121.

⁹⁷ **A.e.**, s.120.

⁹⁸ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 6. Basım, İstanbul, Der Yayınları, 2013, s.1270-1271.

işleri yapmasının uygun olacağı, zira uzun vadeli işleri yapmasının zaman bakımından yetkisini aşmak anlamına geleceği vurgulanmaktadır⁹⁹.

Vekalet etme, yetki ve imza devrinden farklı bir kamu yönetimi tekniği olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁰⁰. Vekil, asilin yapabileceği işlemlerin hemen hepsini yapmaya hukuken yetkili olduğundan vekalet kurumu, “yetki devri”nden ayrılmaktadır. Vekalet kurumunda vekil hemen her konuda imzaya yetkilidir. Buna karşılık “imza devri”nde kendisine imza yetkisi verilen kişi, ancak belirlenmiş olan ilgili hususta imza yetkisini kullanabilmektedir¹⁰¹. Vekalet sırasında asil olarak o yetkiye haiz bulunan kişi, “zaman bakımından yetkisiz” durumda olduğundan fiilen orada bulunsa dahi, yetkisini kullanması mümkün değildir. İmza devrinde ise imza yetkisini devreden kişi, yetkisini devrettiği kişi ile birlikte bu yetkisini kullanmaya devam etme hakkına sahiptir¹⁰².

Sayılanlara ek olarak yetki ve imza devrinde, makam ya da memuriyet boşluğunu doldurmaktan ziyade, yetkiyi ve imzayı devreden kişi ya da makamın iş yükünü hafifletmek amaçlanmaktadır. Vekalette vekil o yerin sahip olduğu yetkileri kural olarak kullanabilir. Fakat kısa süreli vekaletlerdeki vekiller ile siyasi mevkilerdeki vekil kişiler, asıl organ ya da görevlinin yalnızca “rutin ve bekletilmeyecek” günlük işlerinde yetki sahibi kabul edilirler¹⁰³.

Danıştay’ın çeşitli kararlarında belirttiği üzere¹⁰⁴, vekaleten atama kişiye değil kadroya yönelik bir atama olduğundan, kadroya atanacak asil memurda aranacak niteliklerin kadroya vekalet edecek vekilde de bulunması gerekmektedir¹⁰⁵. Buna

⁹⁹ Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.370; Yayla, **İdare Hukuku**, s.91.

¹⁰⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.152.

¹⁰¹ Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.58-59.

¹⁰² **A.e.**, s.49.

¹⁰³ Duran, **Ders Notları**, s.403.

¹⁰⁴ **Dan. 3. D.**, T.02.11.1977, E.1977/1117, K.1977/1035, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) görevlere vekil olarak atanacaklar asilin tüm yetkilerini haiz olacaklarına ve vekil atanması halinde görevin niteliği ve gerekleri değişmeyeceğine göre, **asilde aranacak şartların vekilde de bulunması hizmetin yürütülebilmesi için zorunludur.**” Benzer şekilde bkz. **Dan. 11. D.**, T.22.12.2003, E.2001/481, K.2003/5610, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁰⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.154. GÖZLER-KAPLAN’a göre ise, asilde aranan nitelikler vekilde aranmamaktadır. Yazar konuya ilişkin verdiği örnekte, dekanın profesör olmasının şart olduğunu ancak dekan vekilinin doçent olabileceğini söylemektedir. Ayrıca yazar, aksi durumun kamu hizmetlerinin kesintiye uğramasına sebebiyet vereceğini vurgulamaktadır. Bkz. Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.288.

karşılık asilde aranan görev şartlarına haiz olmayan kişilerin de vekaleten görev yapabildikleri görülmektedir.

Kimi zaman işlemi gerçekleştirmeye yetkili kamu görevlisinin izin, hastalık gibi nedenlerle yetkisini geçici olarak kullanamaması durumu gündeme gelebilir. Böyle bir durumda bu süre zarfında yetkili kamu görevlisinin yetkilerini kullanmak üzere bir vekilin görevlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkar. Makamın geçici olarak boşaldığı hallerde bu makamı dolduran kişi vekaleten görev yapmaktadır¹⁰⁶. Yine yetkili kamu görevlisinin istifası, emekliye ayrılması ya da ölümü halinde yerine yeni bir kamu görevlisi atanmamış ise, yeni kamu görevlisi göreve başlayana kadar bir vekilin görevlendirilmesi bir başka ihtimal olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlk durum olan yetkili kimsenin geçici olarak görevinin başında bulunmadığı hallerde (izin, hastalık v.b), başka bir kamu görevlisinin görevden geçici olarak ayrılan kişi tarafından görevlendirilmesi durumu “vekalet verme” ya da “geçici vekalet”; görevi ile ilişkisi kesilmiş kişi yerine atamaya yetkili makam tarafından görevlendiren kamu görevlisinin durumu ise “vekaleten atanma” ya da “geçici vekaleten atama” olarak isimlendirilmektedir¹⁰⁷.

Burada kural olarak ilk durumdaki vekalet, geçici bir durum için gündeme geldiğinden sürelidir. İkinci durumda ise, vekaletin yeni görevlinin atanacağı zamana kadar sürmesi öngörüldüğünden, bu vekalet biçiminin ne kadar süreceği hususu belirsizdir. Bu durum tespitine karşılık düzenli ve iyi bir idareden beklenti, istisnai bir kurum olan vekalet kurumunun bu halde de kısa süreli tutulması ve asıl yetkili kamu

¹⁰⁶ Onur Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, Güncelleştirilmiş 3. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s.364.

¹⁰⁷ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, vekalet verme ya da geçici vekalet yerine “*dolu kadroya vekalet*”; vekaleten atanma ya da geçici vekaleten atama yerine ise “*boş kadroya vekalet*” ifadelerini kullanmaktadır. Dolu kadroya vekalet, yukarıda bahsedilen makamın geçici olarak boşalması halinde yapılan görevlendirme; boş kadroya vekalet ise, makamın sürekli olarak boşalması halinde yapılan görevlendirmedir. Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.152. Ayrıca bkz. **İstanbul Üniversitesi Ders Notları**, s.6; Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.286-287.

görevlisinin görevine bir an evvel atanarak vekalet kurumuna son verilmesidir¹⁰⁸. Nitekim Danıştay da bu hususa kararlarında dikkat çekmektedir¹⁰⁹:

“Vekaleten görevlendirme hizmet gereği yapılan geçici bir uygulama olup, söz konusu kadrolara yasal koşulları taşıyanların atanması suretiyle sona erdirilmesi esastır. Buna göre vekaleten atanan personel, gerekli nitelikleri taşımış olsa dahi vekalet edilen kadro / pozisyon unvanının kazanılmış hak olarak görülmemesi, vekalet edilen sürenin de müdürlükte geçirilmiş gibi değerlendirilmemesi gerektiği tartışmasıdır.”

Görüldüğü üzere, yetki ya da imza devri genellikle bir yetkilinin yükünü hafifletmek için öngörülmüş kurumlar olmalarına karşılık; vekalet, hali hazırda boş olan bir makamı idarede devamlılık ve istikrarın temin edilip sürdürülebilmesi adına doldurmak ve idari işleyişte bir aksamaya mahal vermemek adına geliştirilmiş bir kurum olarak ön plana çıkmaktadır¹¹⁰. İdarenin kanuniliği ilkesi uyarınca¹¹¹, idare adına irade açıklayacak olanların kanuni düzenlemelerle açıkça belirlenmesi gerekir. Bunun yanında bir idari makamın geçici veya sürekli olarak boşalması halinde ve idari istikrar ile kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkeleri gereğince, istisnai olarak bir başka görevli tarafından o makamın sahip olduğu yetkilerin kullanılması zorunluluk arz edebilir¹¹². İşte vekalet kurumu, sayılan ilkelere aykırı bir durumun oluşmaması adına

¹⁰⁸ Vekil uzun süre boyunca değil ancak makul bir süreyle görev yapmalıdır. Bu makul sürenin aşılması halinde vekil tarafından yapılan işlemler yetkisizlikle sakat hale gelecektir. Vekaletin makul süreyi aşmış aşmadığı konusunda takdir yetkisi, yargı organlarına aittir. Bkz. Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.287. Makul süre bahsine ilişkin AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA bir tespitte bulunmuştur. Buna göre makul süreden anlaşılması gereken, o kadronun gerektirdiği niteliklere sahip bir kamu görevlisinin ilgili kadroya asaleten atanması için gerekli olan azami süredir. Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.155.

¹⁰⁹ **Dan. 2. D.**, T.28.02.2007, E.2006/558, K.2007/782, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹¹⁰ Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.61; Özay, **Günışığında Yönetim**, s.175.

¹¹¹ Bkz. y. 1. Bölüm, II, E.

¹¹² Konuya ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 40. maddesi, vekalet konusuna örnek bir düzenleme olarak gösterilebilir. İlgili hüküm uyarınca; *“Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir.”* Bir başka örnek olarak 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nda vekaletle ilişkin hükümlere rastlanmaktadır. Anılan Kanun’un 6. maddesine göre; *“Başkanın yokluğunda, Başkanın görevlendirdiği başkan vekillerinden biri Başkana vekalet eder”*. Kanun’un *“Rektör”* başlığını taşıyan 13. maddesi’ne göre ise, *“Rektör, görevi başında olmadığı zaman yardımcılarında birisini yerine vekil bırakır. Rektör görevi başından iki haftadan fazla uzaklaştığında Yükseköğretim Kuruluna bilgi verir. Göreve vekalet altı aydan fazla sürerse yeni bir rektör atanır.”* 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ise, herhangi bir süre sınırlamasına gidilmeden vekalet kurumu düzenlenmiştir. Kanun’un 86. maddesi uyarınca; *“Memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma*

ve yetki düzeninde oluşabilecek boşlukların giderilme aracı olarak ortaya çıkarılmıştır¹¹³.

Vekalet kurumu ile idari istikrar arasındaki ilişki dikkat çekicidir. Şöyle ki esas itibariyle vekalet, kamu hizmetlerinin aksamamasının önlenmesi ve idari işleyişteki istikrarın korunması amacıyla bir görev yerinin geçici süre ile boşalması halinde, kanuni şartları taşıyan bir başka görevli ile o yerin doldurulmasıdır¹¹⁴. Bir başka deyişle, her ne kadar idari işlem yapma yetkisinin hangi kamu görevlisine verilmiş ise onun tarafından kullanılması idare hukukunun yerleşik kurallarından biri olsa da, hukuk doktrininde kamu hizmetlerinin sürekliliği, idari işleyişin devam ve istikrarı ilkeleri gereği, yetkili kamu görevlisinin hali hazırda görevinin başında bulunamaması halinde onun yetkilerinin kullanılması esasına dayanan vekalet kurumu kabul edilmiştir¹¹⁵. Vekalet kurumu ile idari istikrar ilkesinin arasındaki ilişki o denli güçlüdür ki, konuya ilişkin vermiş olduğu bir kararında Anayasa Mahkemesi, vekalet kurumunun köklerini idari istikrar ve kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkelerinde bulmaktadır. Yüksek Mahkeme'ye göre¹¹⁶; “*Memur hukukunda vekalet, asıl görevlinin iş başında olmadığı bazı durumlarda **kamu hizmetlerinde aksama yaşanmaması için** bu kişinin bulunduğu kadroya tanınan hak ve yetkileri kullanmak üzere başka bir kişinin atanmasıdır.*”

İdari işlemin yetki unsuruna ilişkin özel durumlardan bir diğeri, tedviren görevlendirmedir¹¹⁷. Tedvir etmek; çevirmek, döndürmek, yönetmek anlamlarına gelmektedir¹¹⁸. Tedviren görevlendirme ise, idari işleyişte devamlılık ve istikrarın sağlanması ile kamu hizmetlerinin aksatılmadan sürdürülmesi için başvuru bir

nedeniyle işlerinden geçici olarak ayrılmalari halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilir.”

¹¹³ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.363.

¹¹⁴ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.1205.

¹¹⁵ Bir kişi kural olarak kendisine verilen görevleri başkasına devredemeyeceği gibi, bu yetkileri kullanmak üzere kendi yerine bir vekil de atayamaz. Ancak kimi özel durumlarda bu kurala “**kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi gereği**” bazı istisnalar öngörülmüştür. Bu istisnai durumlar, “vekalet kurumu” adı altında uygulama alanı bulmaktadır. Bkz. Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s286; Günday, **İdare Hukuku**, s.141.

¹¹⁶ **AYM.**, T.05.07.2012, E.2012/11, K.2012/104, **RG.** T.13.10.2012, S.28840.

¹¹⁷ Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.372.

¹¹⁸ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi) www.tdk.gov.tr, 16.09.2017.

usuldür¹¹⁹. Vekalet, başlı başına yeni bir atama işlemi iken; tedviren görevlendirme, kurum içi bir görevlendirme olarak ortaya çıkmaktadır¹²⁰. Bu haliyle tedviren görevlendirme, vekaleten atama yapılamayan durumlarda idari istikrarın korunması ve kamu hizmetlerinin sürekliliği adına şartları taşımasa da o görevi yürütebileceği konusunda inanç duyulan bir başka görevlinin yetkilendirilmesidir¹²¹.

Bu tarz bir görevlendirme, kanunlarla düzenlenen bir atama ya da vekalet yöntemi olmadığından, istisnai nitelik taşımaktadır¹²². Buradan hareketle tedviren görevlendirmeyi “*idarenin (uygulamanın) bir buluşu*” olarak kabul etmek mümkündür¹²³. Zira burada asaleten ya da vekaleten atanma koşullarını taşıyan kimsenin bulunmaması durumunda gerekli koşullara haiz olmayan herhangi bir kişinin idari yapılanma içerisinde görevlendirilmesi söz konusudur. Bu şekilde görevlendirilen kişinin yapmış olduğu işlemlerin de yetki unsuru açısından hukuka uygun kabul edilmesi gerekecektir¹²⁴.

Tedviren görevlendirme hususu Danıştay kararlarına konu olmakla birlikte, verilen kararlarda konuya ilişkin bir istikrarın olduğunu söylemek zordur. Bazı kararlarında tedviren görevlendirmenin mümkün olmadığını söyleyen Yüksek

¹¹⁹ Personel hukuku uygulamalarında kimi zaman “*tedviren atama*” deyiminin kullanıldığına rastlanılmaktadır. Kurum içinden yapılan atamalar olan tedvir ya da görevlendirme, “*günlük kamu hizmetlerinin gecikmeden, zamanında yapılması ve görevlerin aksamaması için*” gerçekleştirilen geçici ve süreli atamalardır. Bkz. Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.725-726.

¹²⁰ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.364.

¹²¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.156.

¹²² Buna göre, bir göreve geçici olarak atanmış olan kişi asilde aranan niteliklere haiz ise vekalet; atanmış olan kişi asilde aranan niteliklere haiz değil ise tedviren görevlendirme söz konusudur. Bkz. Adil Bucaktepe, “İdare Hukukunda Vekalet”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, X.26, Y.7, 2016, s.143-167, s.159.

¹²³ Sait Güran, “Anayasa ve İdare Hukukundan Kesitler V”, **Prof. Dr. Yavuz Alangoya İçin Armağan**, İstanbul, 2007, s.823’den aktaran Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.373.

¹²⁴ **İstanbul Üniversitesi Ders Notları**, s.6.

Mahkeme¹²⁵; bazı kararlarında ise, tedviren görevlendirmeyi kabul edip böyle bir görevlendirmeye ilişkin şu hususlara dikkat çekmektedir¹²⁶:

“Mevzuatta ‘tedviren görevlendirme’ şeklinde bir yöntem öngörülmemiş durumlarda, asılda aranan koşullara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde, idarelerce hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir göreve asılda aranan koşullara en yakın personel arasından tedviren görevlendirme yapılmakta ve idari görev bu şekilde yürütülmektedir. Dolayısıyla tedviren görevlendirme, geçici ve istisnai durumlarda başvurulmuş bir yoldur. Bu niteliği göz önüne alındığında tedviren yürütülen bir görevin gerektirdiği unvanı taşımayan kamu görevlisine görevin tedviren yaptırılması, bu şekilde yürütülen görevdeki unvanı kazandırmayacaktır.”

Bir başka kararında ise Yüksek Mahkeme, tedviren görevlendirmeye yönelik şu tespitleri yapmaktadır¹²⁷:

“ (...) vekaleten ve tedviren görevlendirmenin geçici ve istisnai durumlarda başvurulmuş bir yol olduğu, tedviren görevlendirilen personelin o kadro için öngörülen şartları da taşımadığı göz önüne alındığında, kamu hizmetlerinin tedviren ya da vekaleten yürütülmesini sürekli hale getirecek şekilde uygulama yapılamayacağı, bu yöndeki işlemlerin 657 sayılı Yasanın 3. maddesinde ifadesini bulan kariyer ve yeterlilik ilkelerine de aykırı olacağı açıktır.”

Kanuni idare ilkesi ile bağdaştırılması mümkün olmayan tedviren görevlendirme yönteminin Türk Hukuku’ndaki tek dayanağı, Maliye Bakanlığı tarafından 1987 yılında çıkarılan 99 Seri No’lu Devlet Memurları Kanunu Genel

¹²⁵ Dan. 1. D., T.25.11.1993, E.1993/258, K.1993/240, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası: “(...) genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevlerin Kanunda öngörülen nitelikleri taşıyanlar arasından atanacak memurlar eliyle yürütülmesi asıl olmakla birlikte, bu görevlerin, ancak yine koşulları Kanunda gösterilen vekalet, ikinci görev ve geçici süreli görevlendirme yoluyla gördürülmeleri mümkün bulunmakta, bu istisnai görevlendirmelerin dışında Kanunda ayrıca ‘tedvir ile görevlendirme’ adı altında bir istihdam şekli yer almamaktadır.”

¹²⁶ Dan. 5. D., T.14.12.2004, E.2001/1374, K.2004/5356, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 11. D., T.10.01.2007, E.2004/3769, K.2007/8, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹²⁷ Dan. 5. D., T.17.09.2003, E.2003/868, K.2003/3533, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

Tebliği'dir¹²⁸. Buradan hareketle söylenmelidir ki, tamamen “uygulamanın buluşu” olarak başvuru ve kanuni dayanakten yoksun tedviren görevlendirme yöntemine ancak acil, ivedi ve zorunlu hallerde başvuru yoluna gidilmeli, bu yöntem ile yapılan görevlendirmeler sürekli hale getirilmemelidir¹²⁹. Aksi biçimde, tedviren görevlendirmenin uzun süreli olması ya da görevin sürekli olarak bu şekilde yerine getirilmesi, idare adına bir hizmet kusuru teşkil edecektir¹³⁰.

B. Şekil / Usul Unsurunda İdari İstikrar İlkesinin Görünümü

Genel olarak idari işlemlerde şekil ve usul, idari işlemin özünü oluşturan iradenin dış dünyaya yansımasının maddi biçimi ve idari işlemin yapılmasında izlenen süreç anlamına gelmektedir¹³¹. Bu noktada idarenin gerçekleştirdiği işlemlerde hukuka uygunluğu sağlayabilmek adına dikkat edilmesi gereken hususlardan birisi ise, şekil ve usul kurallarıdır. Daha geniş bir ifadeyle idari işlemin ortaya çıkarılma sürecinin her safhasında ve farklı şekillerde karşımıza çıkabilecek olan şekil ve usul kuralları, işlemlerin hukuka uygunluğunu temin edebilmek için çoğu zaman uyulması zorunluluk arz eden kurallar bütünüdür.

Bir yandan idarede şeffaflık ve açıklığın tesis edilebilmesi, bir yandan da idare edilenlerin idare karşısında korunabilmesi amacıyla şekil ve usul kurallarının düzenlenmesi ve bu kurallara gereği gibi uyulması, son yıllarda özellikle dikkat çekilen konulardır. Doktrinde ancak belirli şekil ve usul kurallarına uymak suretiyle

¹²⁸ Söz konusu Tebliğ'in 2. maddesi tedviren görevlendirmeye ilişkin şu hükmü sevk etmektedir: “Asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı takdirde, **hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından** herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa **asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi** mümkün görülmektedir.” Bkz. (Çevrimiçi) http://pdb.aile.gov.tr/data/559a5b04369dc5596872c163/DMK_Genel_Tebliği_Seri_No_99.pdf, 25.07.2017.

¹²⁹ Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.373.

¹³⁰ **Dan. 2. D.**, T.13.07.2007, E.2007/1297, K.2007/3247, **DD.**, S.117, Y.2008, s.107'den aktaran Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.365: “ (...) geçici ve zorunlu bir uygulama olan yasayla tanınmamış tedviren görevlendirme yöntemi üç yıldan fazla bir süre boyunca davacı idarece sürdürülerek **hizmetin kötü işlemesine yol açıldığı**, sürenin uzunluğu ve bu sicil amirince tesis edilen çoğu işlemin İdare Mahkemelerince iptal edildiği göz önüne alındığında **ağır hizmet kusurunun olduğu** sonucuna varılmaktadır.”

¹³¹ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.199; Gözler, **İdare Hukuku**, C.I, s.730; Günday, **İdare Hukuku**, s.132.

idarenin objektif, güvenilir, düzenli ve istikrarlı biçimde faaliyette bulunabileceği sıklıkla dile getirilmektedir¹³².

İdare hukukunun içtihadı özelliğine bağlı olarak şekil ve usul unsuruna ilişkin yargı organları tarafından geliştirilen önemli ilkelerden birisi de, şekil ve usulde paralellik ilkesidir¹³³. Şekil ve usulde paralellik ilkesi, bir idari işlemin değiştirilmesi, kaldırılması ya da geri alınmasının o işlemin tesisinde izlenen şekil ve usule göre yapılması gerekliliğini ifade eden, içtihatlar ile uygulamaya geçirilmiş bir idare hukuku ilkesidir¹³⁴.

İdare hukuku kurallarından biri olan şekil ve usulde paralellik (koşutluk) ilkesi uyarınca, bir işlemin değiştirilmesi, kaldırılması ve geri alınmasında bu işlemin yapılması sürecinde izlenen şekil ve usul kurallarına uymak gerekir¹³⁵. Benzer biçimde Danıştay, söz konusu ilkeye ilişkin şu tespitleri yapmaktadır¹³⁶:

“İdare Hukukunun temel prensiplerinden biri olan (şekil) ve usulde paralellik ilkesi uyarınca; yasada aksine bir düzenleme bulunmadıkça, bir işlemin tesisinde uygulanan (şekil) ve usul koşullarının aynı işlemin geri alınması ve kaldırılması işlemlerinde de aynen uygulanması zorunludur.”

Şekil ve usulde paralellik ilkesi, bir idari işlem yapılırken hangi zorunlu şekil ve usul kurallarına uyulmuşsa, bu işlem değiştirilir ya da kaldırılırken de aynı kurallara uyulmasını gerekli kılmaktadır¹³⁷. Bunun yanı sıra şekil ve usulde paralellik ilkesi, idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkeleri çerçevesinde¹³⁸, bu ilkelerin hayata geçirilmesine verdiği katkı ölçüsünde anlamlıdır. Zira bir idari işlemin kaldırılması ya

¹³² Tan, **İdare Hukuku**, s.250.

¹³³ Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.73; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.374.

¹³⁴ Mehmet Sağlam, “Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi’nin Uygulaması”, **Danıştay Dergisi**, S.109, 2005, s.1-27, s.26.

¹³⁵ Yetkide paralellik (koşutluk) ilkesine oranla uygulamada bazı sapma ve ayrımlar gösterebilen şekil ve usulde paralellik (koşutluk) ilkesine idari usul kuralları arasında yer verilmesi, ilkeye dikkat çekilmesi bakımından yararlı olacaktır. Bkz. Lütfi Duran, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.2, Haziran 1998, s.3-13, s.10.

¹³⁶ **Dan. 8. D.**, T.13.03.2013, E.2010/3000, K.2013/1929, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 8. D.**, T.26.11.2013, E.2013/5211, K.2013/8692, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 5. D.**, T.31.10.1996, E.1994/3722, K.1996/3278, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

¹³⁷ Yayla, **İdare Hukuku**, s.128.

¹³⁸ Turgut Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970, s.115.

da geri alınması sırasında hangi şekil ve usul ilkelerine uyulacağının bilinmemesi, belirsizliklere ve idare edenlerin keyfi uygulamalarına sebebiyet verebilir. Böyle bir durumun ise, idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil edeceği muhakkaktır.

İdarenin belirsizliklere engel olacak tutarlı bir hareket tarzını benimsemesi, en başta idari istikrar ilkesinin hayata geçirilmesi için büyük önem arz etmektedir. İlgili işlemlerin kaldırılması ya da geri alınmasında aynı şekil ya da usule uyulması gerekliliğinin muhataplarınca bilinmesi ve idarenin bu yönde hareket tarzı geliştirmesi, istikrarlı bir idari yapının ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

Ancak unutulmamalıdır ki, bir idari işlemin değiştirilmesi, kaldırılması ya da geri alınmasına yönelik başta kanun ile ya da kanuna dayanılarak yürürlüğe konan genel işlemlerle farklı usuller öngörülmesi her zaman mümkündür¹³⁹. Böyle bir düzenlemenin varlığı halinde, ilgili şekil ve usul kurallarına riayet edilmesi zorunluluk arz etmektedir¹⁴⁰. Ancak böyle bir düzenleme mevcut değilse, o zaman bir tamamlayıcı ilke olarak şekil ve usulde paralellik ilkesi uygulama alanı bulacaktır¹⁴¹. Buna karşın, yetki paralelliği ilkesinde olduğu gibi¹⁴², şekil ve usulde paralellik ilkesini de katı biçimde uygulamanın her zaman mümkün olmadığı; bu yönde bir ısrarın bazı durumlarda gerekliliklere ve pratik ihtiyaçlara uygun düşmeyebileceği

¹³⁹ Kanunda bir idari işlemin geri alınması, kaldırılması ya da değiştirilmesi için başka bir usul öngörülmüş ise, şekil ve usulde paralellik ilkesine uyulmasının zorunlu olmadığına ilişkin bkz. **Dan. 5. D.**, T.07.12.1987, E.1987/987, K.1987/1694, **DD.**, S.70-71, Y.1988, s.225.

¹⁴⁰ Örnek olarak bkz. **Dan. 10. D.**, T.10.12.1996, E.1995/2631, K.1996/8129, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁴¹ Anayasa Mahkemesi de bir kararında konuya ilişkin şunları söylemektedir: “Yasa koyucu, bir kamu hizmetinde, görevin gerektirdiği nitelikleri ve koşulları saptamayı ya da saptanmış olanları değiştirmeyi, Anayasa çerçevesi içinde kalmak kaydıyla, görevin ve ülkenin gereklerine ve zorunluluklarına göre serbestçe takdir edebilir. **Kamu hukuku alanında Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici tasarruflarla konmuş kurallar, kamu hizmetinin gerekleri, gereksinimleri gibi nedenlerle ve konuldukları yöntemlere uyulmak, Anayasa’ya ve yasalara uygun düşmek kaydıyla her zaman değiştirilebilirler ya da kaldırılabilirler.**” Bkz. **AYM.**, T.28.09.1988, E.1988/12, K.1988/32, **RG.** T.28.09.1988, S.20016.

¹⁴² GÜNDAY, şekil ve usulde paralellik ilkesini, yargı içtihatlarında yetki paralelliği ilkesine eş bir ilke olarak kabul etmektedir. Bkz. Günday, **İdare Hukuku**, s.148. Aynı yönde olarak bkz. Duran, **Ders Notları**, s.410.

söylenmelidir¹⁴³. Neticede kimi durumlarda söz konusu ilkenin uygulanma alanı bulmayacağı, doktrinde ve yargı içtihatlarında kabul edilmektedir¹⁴⁴.

Örnek olarak Danıştay, iptal kararlarının yerine getirilmesi hususunun tartışıldığı bir kararında şu vurguyu yapmaktadır¹⁴⁵:

“İdare hukuku ilkelerinden (şekil) ve usulde paralellik ilkesi uyarınca bir idari işlemin uygulamadan kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi, işlem kurulurken uygulanan (şekil) ve usul kurallarının izlenmesiyle olanaklıdır. Ancak (...) yer verilen Yasa metni uyarınca yargı kararının idare tarafından gecikmeksizin uygulanması gerekmekte olup, iptal kararlarının iptali istenen işlem kurulmadan önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlaması özelliği göz önünde bulundurulduğunda, yargı kararının uygulanması amacıyla (şekil) ve usulde paralellik ilkesi gözetilmeden kurulan işlemlerin bu yönüyle hukuka aykırılığından söz edilemez.”

Bu bahsi kapatmadan önce değinilmesi gereken son bir husus, “tali şekil sakatlıkları” halleridir. İdari işlem yapılırken birçok şekil ve usul kuralına uyulması gerekebilir. Bunlardan bazılarının idare tarafından gözden ardı edilmesi (ihmal edilmesi) ya da yanlış şekilde uygulanması, işlemin özü etkilemeyebilir. İşlemin özünü etkilemeyen böyle sakatlıklara esasa etkili olmayan (tali) şekil sakatlıkları adı verilmektedir¹⁴⁶. Buna göre, idari işlemlerde uyulması gereken şekil ve usul kurallarının tümü aynı nitelik ve güçte görülmemekte¹⁴⁷; şekil ve usul kurallarında meydana gelecek sakatlıklar asli ve tali olarak ikiye ayrılmaktadır. Anılan ayrım uyarınca, esaslı şekil ve usul kurallarına aykırılıklar asli; esaslı olmayan şekil ve usul kurallarına aykırılıklar ise, tali şekil sakatlıklarını doğurmaktadır.

¹⁴³ YAYLA'nın konuya ilişkin verdiği örnek uyarınca, tarihi ve kültürel değere sahip olan bir yerde yapılacak inşaat için Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'ndan görüş alınarak verilen bir ruhsatın daha sonra hukuka aykırı şekilde verilmesi neticesinde geri alınması gerekliliği ortaya çıktığında, bunun için tekrar Kurul'un görüşünün alınmasının zorunlu olduğunun ileri sürülmesi mantıklı ve haklı görünmemektedir. Bkz. Yayla, **İdare Hukuku**, s.129.

¹⁴⁴ Usulde paralellik ilkesinin uygulanmadığı haller için bkz. Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.314-315.

¹⁴⁵ **Dan. 5. D.**, T.24.06.2011, E.2011/433, K.2011/3618, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

¹⁴⁶ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.1273.

¹⁴⁷ Duran, **Ders Notları**, s.410.

Esaslı-tali şekil ve usul kuralları ayırımına ilişkin doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre, esaslı şekil ve usul kuralları, kanunlarda emredilen ve ilgililer lehine olan şekil ve usul kuralları iken¹⁴⁸; hukuki düzenlemeler ile konulup yalnızca idare lehine olan kurallar, tali şekil ve usul kuralları olarak kabul edilmektedir. Bir başka ayırma göre ise, işlemin sonucunu etkileyen kurallar, esaslı şekil ve usul kuralları iken; işlemin sonucuna etkisi olmayan kurallar, tali şekil ve usul kuralları olarak ortaya çıkmaktadır¹⁴⁹.

İşte şekil unsurunda ortaya çıkan sakatlık hallerinden biri olan tali şekil sakatlıkları, konumuz açısından önem arz etmektedir. İşlemin şekil unsurunda sakatlık bulunmasına karşın, bu sakatlığın işlemin esasına etki etmeyip iradenin sakatlanmadığının kabul edildiği haller olarak tanımlanabilecek tali şekil sakatlıklarında, yargı organları tarafından ilgili işlemin iptali yoluna gidilmemektedir. Bu hallerde işleme yüklenen irade, işlemdeki şekil sakatlığından üstün gelmektedir.

İşlemin esasını etkileyecek kadar ağır olmayan şekil sakatlıkları olarak tali şekil sakatlıklarında, işlemin yürürlükte kalmasına icazet verilmesinin altında yatan başlıca sebep, idari işlem ve işleyişteki istikrarın korunması arzusudur. İdari istikrar ilkesi uyarınca, yapılan işleme yönelik oluşan yeni hukuki durum ve kişilerde işlemin süreceğine yönelik oluşan güven, bu tür şekil sakatlarının göz ardı edilmesinin dayanağını oluşturmaktadır.

Örneğin yapılacak bir sınava usulsüz olarak katılan adayların varlığı, şayet bu adaylardan hiçbiri sınavı kazanamamış ise –şartları sağlayan başka adayların sınava girmesine engel olmamak kaydıyla– sonucu etkilemeyecektir. Dahası sırf bu durumdan dolayı gerçekleştirilen sınavın iptalinin gündeme gelmesi, ilgili idari

¹⁴⁸ İşlemi sakatlayan esaslı şekil ve usul kuralları için bkz. Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.427 vd. Danıştay işlemi sakatlayan esaslı şekil ve usul eksikliğini, “ihmalî caiz olmayan bir şekil şartı” gibi nitelendirmelerle anlatmaktadır. Örnek olarak konuya ilişkin bir kararında Danıştay, şu değerlendirmeleri yapmaktadır: “*Getirtilen işlem dosyasının incelenmesinden, Belediye Kanunu’nun (...) maddesinde belirtilen usule uyulmayarak, önce Hayrat Belediye Meclisinden (...) kararın alınarak sonra Çukurkent Mahallesi’nde plebisit yapıldığı böylece ihmalî caiz olmayan bir şekil şartının yerine getirilmediği anlaşılmaktadır.*” Bkz. **Dan D. D. K.**, T.16.04.1976, E.1975/79, K.1976/123, **DD.**, S.24-25, Y.1977; Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.428-429.

¹⁴⁹ Şüphesiz ki, yapılan bu ayırımın uygulanması oldukça zor olmakla birlikte, bu ayırma dayanılarak varılan sonuçların doğruluğu da şüphelidir. Bkz. Duran, **Ders Notları**, s.410.

işlemlerle ortaya konulmak istenen irade ve amaca da hizmet etmeyecektir. Yine gerçekleştirilecek bir sınavın jürisinde adaylardan birinin yakınının bulunması, o adayın sınavı kazanması halinde esaslı bir aykırılık olarak ortaya çıkacak; aksi durumda aykırılık tali nitelikte kendini gösterecektir¹⁵⁰. Tali şekil sakatlığı bahsinde sıklıkla zikredilen emsal kararında Danıştay, doçentlik sınavının kolokyum aşamasında jüri üyelerinin akademik giysilerini giymediği ve sınavın normal süreden fazla sürdüğü yönündeki davacı iddialarının, sonucu etkileyecek ve sınavın geçersiz sayılmasını gerektirecek nitelikte olmadığına karar vermiştir¹⁵¹.

C. Sebep ve Konu Unsuruna Etkileri Bakımından İdari İstikrar İlkesi

1. Bağlı Yetki

İdari işlemin sebep ve konu unsurları açısından idari istikrar ilkesine yönelik önem arz eden durumların başında bağlı yetki kuralı gelmektedir. Bağlı yetki halinde kanun, idari işlemin hem sebep hem de konu unsurunu tespit etmiş durumdadır. Buna göre kanun, belirli bir durumda idarenin önceden belirlenmiş şekilde davranmasını emrediyor ise, idarenin bağlı yetki içerisinde olduğundan söz edilmektedir. Bağlı yetki kuralı uyarınca idare, belirli sebeplerin ortaya çıkması halinde belirli işlemleri yapmak zorundadır. Burada idareye tanınan tek yetki, kanunun gösterdiği şekilde hareket edebilme yetkisidir¹⁵². Bunun yanında kimi durumlarda bağlı yetkinin kısmen bulunduğu haller de ortaya çıkabilmektedir. Şöyle ki kimi hukuk kuralları, idareye ortaya çıkacak sonuç açısından olmasa da, “*harekete geçmesi için uygun zaman*” ya da “*maddi olayların değerlendirilmesi*” konusunda kısmi bir serbestlikler tanıyabilmektedir¹⁵³.

Bağlı yetki kuralı nedeniyle idare, belirli olay ve durumlar karşısında önceden ilgili düzenlemeler ile öngörülmüş hareket tarzını benimsemek ve gerçekleştirdiği işlemin sebebi ile gerekçelerini açıkça ortaya koymak suretiyle söz konusu işlemi

¹⁵⁰ Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.75.

¹⁵¹ **Dan. 8. D.**, T.05.11.1984, E.1984/74, K.1984/1345; Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.75; Günday, **İdare Hukuku**, s.135.

¹⁵² Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.327.

¹⁵³ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.127.

yapmakla yükümlü olacaktır¹⁵⁴. Bağlı yetki, kamu hizmetinden yararlananlara, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri önceden belirlenen kurallar çerçevesinde gerçekleştirmesini isteme hakkını tanımaktadır. Burada idarenin gerçekleştirdiği işlemin sebep ve gerekçelerini ortaya koyması, idari istikrarın ortaya çıkmasına vesile olacaktır¹⁵⁵. Danıştay vermiş olduğu bir kararında¹⁵⁶ konuya ilişkin şu tespitleri yapmaktadır:

*“(...) idari işlemlerin bir sebebe ve gerekçeye dayalı olması hukukun genel ilkelerinden olduğundan, bu ilke genel anlamda düzenleme veya işlem yapan idareyi uyguladığı ve düzenleme yaptığı alanda doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemlerde gösterilen sebep ve gerekçe, işlemin yasaya uygunluğu ve dayanağını değerlendirme, itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmakla birlikte, idarenin saydamlığı, savunma hakları ve **idareye güven ilkeleri** ve hukuk devleti anlayışının oluşumu noktalarında da büyük öneme sahiptir.”*

Görüldüğü üzere idari işlemlerin geçerli bir sebep ve gerekçeye sahip olması, düzenli idare, idareye güven ve idari istikrar ilkelerinin bir gereğidir. Sayılan ilkeler uyarınca idare, yetkisinin bağlı olduğu hallerde bireyler açısından öngörülebilirliği sağlayacak ve idari işleyişe güven, düzen ve istikrarın egemen olmasına katkı sunacaktır. Aksi halde, bağlı yetki ile önceden belirlenmiş hareket tarzını benimsemeyerek yapması gereken işlem ve eylemleri yerine getirmeyen idarenin, idarenin kanuniliği ilkesinin yanı sıra, düzenli idare ve idari istikrar ilkeleri gereği sorumluluğu gündeme gelecektir.

¹⁵⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.102.

¹⁵⁵ Konuya ilişkin yürütmenin durdurulması talebinin incelendiği bir kararda Danıştay savcısı şu değerlendirmeleri yapmaktadır: *“İdari işlemlerin bir sebebe ve gerekçeye dayalı olması hukukun genel ilkelerindendir. Bu ilke genel anlamda düzenleme veya işlem yapan idareyi uyguladığı ve tanzim ettiği düzenlemeyi kavramaya, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemlerde gösterilen neden ve dayanan gerekçe işlemin yasaya uygunluğu ve dayanağını değerlendirme, itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmakla birlikte, idarenin saydamlığı, savunma hakları, idari istikrar ve idareye güven ilkeleri ve hukuk devleti anlayışının oluşumu noktalarında da büyük öneme sahiptir.”* Bkz. **Dan. 8. D.**, T.15.01.2010, E.2009/8191, (Çevrimiçi) http://www.tdb.org.tr/tdb/v2/ekler/Danistay_8.Dairesi_Karari_Esas_No_2009-8191.pdf, 22.12.2017.

¹⁵⁶ **Dan. 8. D.**, T.01.03.2010, E.2009/7831, **Kazancı İhtihat Bilgi Bankası**.

Genelde idarenin gerçekleştireceği işlemlerde öznel değerlendirmeler yapacağı ve bu nedenle bir takdir hakkına sahip olması gerektiği kabul gören bir görüş olmasına karşılık, idarenin faaliyet gösterdiği bazı alanlarda, karar alma yetkisine sahip kişi ya da mercilerin belli kurallarla bağlı olması gerekliliği ön plana çıkmaktadır¹⁵⁷. Gerçekten de bazı şart ve durumlarda karar mercileri, ancak belirli şekilde hareket edebilme hak ve yetkisine sahiptir¹⁵⁸. Özellikle kişi hak ve özgürlükleri üzerinde etkisini gösteren izin, ruhsat gibi kolluk işlemlerinde şartları eksiksiz yerine getiren kişilerin bu taleplerine olumlu cevap vermek objektifliği sağlayabilmek adına önem arz etmektedir. Ayrıca şartları yerine getiren bireylerde de şartların tamam olması halinde kendileri hakkında gerekli işlemlerin yapılacağı konusunda oluşan güven, idareyi aynı yönde davranmaya yönlendirmektedir. Aksi halde kişi hak ve özgürlükleri açısından idarenin sübjektif değerlendirmeler neticesinde aynı durumda olan kişilere farklı işlemler uygulayacağı endişesi gündeme gelecektir. Böyle bir durumda idarenin işlemlerinde öznellik ağır basacağı gibi, idareye güven ve idari istikrar ciddi şekilde zedeleneyecektir.

Benzer biçimde bazı hallerde idarenin takdir yetkisinin kaldırılarak idarenin bağlı yetki içine sokulması, idarenin iyi işleyişini ve istikrarını korumak adına alınmış önlemler olarak ortaya çıkmaktadır. Konuya ilişkin bir örnek vermek gerekirse, mevzuat gereği belli bir yaş sınırına ulaşan memurun emekliye ayrılması zorunluluk arz etmektedir¹⁵⁹. İlgili düzenleme ile amaçlanan husus, kamu hizmetlerinin etkin şekilde yürütülebilmesi ve böylece idarede düzen ile istikrarın korunmasıdır¹⁶⁰. Başka bir örnek olarak, üniversiteye giriş sınavında başarılı olan adayın üniversiteye kaydının yapılması ya da tüm sorumlu olduğu derslerde başarılı olan öğrencinin mezuniyetine karar verilmesi gerekliliği, bağlı yetkinin tipik örnekleri olarak karşımıza

¹⁵⁷ Yayla, **İdare Hukuku**, s.195.

¹⁵⁸ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.126'da konuya ilişkin silah ruhsatı verilmesi örneğini vermektedir. Buna göre, silah taşıma ya da bulundurma ruhsatı almanın (izninin) koşulları mevzuatta sıkı sıkıya belirlenmiştir. İdare ancak bu koşulları tam olarak yerine getiren kişilere ruhsat verebilecektir.

¹⁵⁹ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.430.

¹⁶⁰ 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, istisnalar dışında memurların emekliye sevk edilecekleri yaşlara ilişkin düzenlemeler öngörmektedir. İdare bu hadler dolduğunda memuru emekliye sevk etmek zorundadır. İlgili kişiye idarenin ihtiyacının olmasının ya da ilgili kişinin konusunda uzman tek kişi olmasının artık önemi bulunmamaktadır. Bu durumda idarenin yetkisi bağlı olduğundan o memur emekli edilmek zorundadır. Bkz. Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.98.

çıkılmaktadır¹⁶¹. İşte tüm bu nedenlerle idarenin kimi durumlarda bağlı yetki içinde bulunması¹⁶², idareye güven ve idari istikrar ilkelerinin hayata geçirilebilmesi adına büyük önem taşımaktadır.

Unutulmamalıdır ki idarenin yetkisinin bağlı olduğu durumlarda, idareyi harekete geçirecek sebebin ortaya çıkmasına karşın idarenin beklenen sonucu doğuracak işlemi gerçekleştirmemesi de hukuka aykırılık teşkil edecek ve mevcut durum, idare adına sorumluluk doğurarak hizmet kusuru oluşturacaktır¹⁶³. Dolayısıyla idari işleyişe düzeni hâkim kılabilmenin şartı, bağlı yetkinin söz konusu olduğu durumlarda, işlemi doğuran sebep ortaya çıktığı takdirde işlemin de paralel şekilde ve gecikmeksizin meydana getirilmesidir¹⁶⁴. Bu da ancak doğru, etkin ve istikrarlı bir hizmet örgütlenmesi ile mümkün olacaktır¹⁶⁵.

Netice itibarıyla, idarenin bağlı yetki içine sokulması halinde idare, belirli durumların ortaya çıktığı hallerde yalnızca mevzuat ile kendisine çizilen çerçeve içerisinde hareket edebilme kabiliyetine sahip olacak, böylece her aynı durum ve şartta idarenin aynı sonuçları ortaya çıkarması sağlanacaktır. İdare tarafından ortaya konan işlemlerde oluşturulan birlik-bütünlük ise, idarenin faaliyetlerinin belirli ve öngörülebilir hale gelmesine büyük katkı sunacaktır. Böylece bağlı yetki içinde olan idarenin gerçekleştirdiği işlemlerde sağlanan birlik ve devamlılık, idari istikrarın ortaya çıkarılmasına zemin hazırlayacaktır. Öyle ki bir kararında Danıştay, idari

¹⁶¹ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.539.

¹⁶² İdarenin yetkisinin bağlı olduğu haller özellikle disiplin uygulamalarında kendini göstermektedir. Disiplin işlemlerinde kamu görevlilerinin disiplin suçları kanunda gösterilmiş ve bunlara verilecek cezalar da yine kanunda tek tek sayılmıştır. Böylelikle disiplin amirinin veya disiplin kurulunun yetkisi bağlanmıştır. Bkz. Yayla, **İdare Hukuku**, s.196.

¹⁶³ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1964, s.416 vd.; Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.98.

¹⁶⁴ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.541.

¹⁶⁵ **Dan. 5. D.**, T.08.07.2005, E.2003/6682, K.2005/3464, **DD.**, S.111, Y.2006, s.170'den aktaran Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.541-542: *"İhtiyacı nedeniyle özürliüler uzman yardımcılığı sınavı açan bir kurumun uzmanlığa atanma safhasına kadar kadrolarını hazır bulundurması gerektiği kuşkusuzdur (...) idarenin kadroların hazırlanmasında gereken özeni göstermediği, hizmetin geç işlemesi nedeniyle davacının uzmanlık kadrosuna birlikte sınava girip kazandığı emsali uzman yardımcılarında daha geç atanmasında idarenin hizmet kusuru olduğu anlaşıldığından, davacının bu nedenle oluşan zararlarını ödemekle yükümlüdür."*

istikrar ilkesini, “*İdare Hukuku ilkelerine göre, (...) idarenin işlemlerinde çelişkiden uzak ve tutarlı olması*” şeklinde tanımlamaktadır¹⁶⁶.

Kanunlarla belirlenmiş kimi hallerde idarenin nasıl hareket edeceğini önceden öngörebilen birey, kendi hukukunun idarece korunacağına güvenecek ve haliyle idarenin istikrarlı faaliyetler gerçekleştireceğine yönelik haklı bir beklenti içine girecektir. Hukuka bağlı her devlette bireylerde oluşturulması gereken güven duygusu bu sayede biraz daha kökleşecektir. Bu noktada idareye düşen görev, her aynı durumda aynı şekilde davranarak bireylerde oluşan hukuki güvenlik inancını boşa çıkarmamak ve faaliyetlerinde istikrardan yana tavır koyarak bu inancı pekiştirmektir. Bizi destekler şekilde yukarıda yapılan saptamalar, Danıştay’ın bir kararında şöyle vurgulanmaktadır¹⁶⁷: “*İdarenin aynı maddi olaylar karşısında tesis edeceği işlemlerin de aynı nitelikte olması gerekir. Aksi hal, idarenin güven(ilir)liği ve kararlılığı ilkesine aykırılık oluşturur ve keyfiliğe yol açar.*”

2. Takdir Yetkisi

a. Genel Olarak Takdir Yetkisi

İdare hukuk dışında mevcut bir gerçek ve yaşayan bir varlıktır. İdarenin hukukla sınırlandırılmış olması bu gerçeği değiştirmez. İdarenin görevi, hukuk kuralları içerisinde ve kamunun menfaatini koruyacak şekilde faaliyet yürütmektir. İdarenin faaliyetlerinin kaynağı ve çerçevesi niteliğindeki hukuk ise, idarenin ortaya koyduğu her türlü iradenin hakkaniyet ve kurallara uygun olması gerekliliğini doğurmaktadır. Bu yönüyle hukuk, idarenin hareketlerinde adeta bir rehber ve sınır vazifesi görmektedir¹⁶⁸.

İdarenin hukuka bağlılığı ilkesi gereğince idare, hukuk kurallarına uygun şekilde faaliyet göstermek mecburiyetindedir. İdare hukukunun bütünüyle kodifiye edilmemiş olduğu genel kuralının yanında elbette ki pek çok alanda idarenin

¹⁶⁶ Dan. 8. D., T.18.09.1980, E.1979/1871, K.1980/2683, DD., S.42-43, Y.1981, s.205’den aktaran Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, s.640.

¹⁶⁷ Dan. 1. D., T.26.09.1983, E.1983/209, K.1983/223, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁶⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.I, s.431.

faaliyetleri hukuk kuralları ile düzenlenmiştir. Buna karşılık idarenin faaliyet alanının genişlik ve çeşitliliği, idarenin faaliyet göstereceği tüm alanların bütün ayrıntıları ile düzenlenmesine engel teşkil etmektedir¹⁶⁹.

Yukarıda bahsi geçen durumlarda bile faaliyet yürütme mecburiyeti altında olan idareye bir hareket serbestisi tanınması zorunluluk arz etmektedir. Aksi halde, kamu hizmetinin görülmesi aksayabileceği gibi, daha ileri gidecek şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi imkansız dahi olabilir. İşte söz konusu durumlarda kamu hizmetinin gereği gibi görülebilmesi adına idareye tanınmış olan hareket serbestisi, takdir yetkisi olarak ifade edilmektedir¹⁷⁰.

İdarenin takdir yetkisine ilişkin doktrinde çeşitli tanımlar yapılmakla birlikte¹⁷¹, yapılan tanımlarda takdir yetkisine ilişkin üzerinde uzlaşılan bazı hususlar dikkat çekmektedir. İlk olarak, idarenin takdir yetkisinden söz edebilmek için, idareye tanınan yetkinin ne yönde kullanılacağına hukuki düzenlemelerde açıkça gösterilmemiş olması gerekmektedir. Yine bir işlem ya da eylemin gerçekleştirilmesinde kanun birden fazla seçenek sunuyor ise, idarenin takdir yetkisi bulunduğundan söz edilebilecek¹⁷²; son olarak, eğer idare bahsi geçen seçeneklerden dilediğini seçebilme imkanına sahip ise, konuya ilişkin idareye takdir yetkisi tanındığından bahsedilebilecektir¹⁷³.

¹⁶⁹ Tan, **İdare Hukuku**, s.921.

¹⁷⁰ Kavramın isimlendirilmesine ilişkin bir eleştiri olarak KARAHANOGULLARI, “takdir yetkisi” teriminin idarenin sahip olduğu bir yetkiyi çağrıştırmasına karşın, Türk İdare Hukuku’nda idarenin “takdir yetkisi” adında bir yetkinin bulunmadığını söylemektedir. Takdir yetkisi, ayrı bir karar alma gücü olmayıp, var olan karar alma gücünün niteliğidir. Dolayısıyla idareye yetki veren ve kurallardan bağımsız niteliğe sahip bir takdir yetkisi yoktur. Buradan hareketle yazar, kanunlarla idareye verilen karar alma gücünden bağımsız bir yetki çağrışımına engel olmak adına “takdir yetkisi” yerine, “**takdiri yetki**” terimini kullanmanın daha uygun olacağını ifade etmektedir. Bkz. Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.535.

¹⁷¹ Burada takdir yetkisine ilişkin bir tanıma örnek olması adına yer vermek istiyoruz. Yapılan tanım, takdir yetkisinin kapsam ve sınırları hakkında fikir vermesi açısından ayrıca dikkate değerdir. Söz konusu tanım uyarınca takdir yetkisi, “*kanuni idare ilkesi ile kamu menfaatine hareket serbestisini uzlaştırma çabasıdır.*” Bkz. Hulusi Alphan Dinçkol, “İdari Yargıda Hakimnin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi”, Prof. Dr. Nur Centel’e Armağan - Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Özel Sayı, C.19, S.2, Y.2013, s.1567-1593, s.1568.

¹⁷² Kalabalık, “Takdir Yetkisi Kavramı”, s.2.

¹⁷³ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.330-331.

Bu kriterlerden hareketle, kanunun öngördüğü belli şartların ortaya çıkması durumunda harekete geçip geçmeme; şayet idare harekete geçme yönünde irade ortaya koymuşsa ne yönde hareket edeceği konusunda idareye tanınmış olan serbestiye idarenin takdir yetkisi adı verilmektedir¹⁷⁴. Özünde takdir yetkisi, birden fazla karar ya da davranış biçimi arasında idareye tanınmış olan seçim yapma ayrıcalığıdır¹⁷⁵. İdare hukuku doktrinde idari işlemlerin özellikle “sebeup” ve “konu” unsurlarında idareye takdir yetkisi verilebileceği¹⁷⁶; idari işlemin “yetki”, “şekil” ve “amaç” unsurlarında takdir yetkisinin söz konusu olamayacağı genel kabul görmektedir¹⁷⁷.

Genel hatları ile şu hallerde takdir yetkisinin varlığından söz edilebilir:

1. Çerçevesi mevzuat ile çizilmiş ancak içi doldurulmamış bir idari usulün varlığı.

¹⁷⁴ Takdir yetkisi neticesinde idareye tanınmış olan serbestinin nedeninin, idarenin belli bir konuda nasıl davranması gerektiğinin önceden hukuk normlarıyla belirlenmemesi olduğu doktrinde dile getirilmektedir. Buradan hareketle idarenin takdir yetkisi, idare hukuku açısından bir “*truva atı*”na benzetilmektedir. Doktrinde bu benzetmenin idareye tanınmış olan söz konusu yetkinin tehlikeliliğine işaret etmek için yapıldığı söylenmektedir. Bkz. Hans Huber, Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in Festgabe f. Z. Giacometti, 1953, s.59’dan aktaran Ali Ülku Azrak, “İdari Yargıda Anayasaya Uygunluk Sorunu”, **Anayasa Yargısı**, C.9, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1993, s.323-340, s.330.

¹⁷⁵ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.328.

¹⁷⁶ Tan, **İdare Hukuku**, s.922.

¹⁷⁷ Doktrinde konuya ilişkin farklı görüşler de bulunmaktadır. Örneğın GÖZLER-KAPLAN, idari işlemin sebep unsuru üzerinde idarenin sahip olduğu şeye takdir yetkisi denemeyeceğini söylemektedir. Yazara göre, idari işlemin sebebin hiç gösterilmemesi ya da belirsiz kavramlarla gösterilmesi, idareye bu konuda takdir yetkisi verildiğini göstermez. Yazar, idarenin sahip olduğu idari işlemin sebep unsuruna ilişkin değerlendirme yetkisini takdir yetkisi olarak değil, “*değerlendirme marjı*” olarak ifade etmektedir. Değerlendirme marjı ile takdir yetkisi arasında nitelik farkı vardır. Şöyle ki, değerlendirme marjı yargı organlarının denetimine tabi iken; takdir yetkisi üzerinde böyle bir denetim mevcut değildir. Bkz. Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.329-330. Yine konuya ilişkin YILDIRIM, “değerlendirme marjı” kavramı yerine “değerlendirme yetkisi” ya da “değerlendirme alanı” kavramlarını önermektedir. Buna ek olarak yazar, yukarıda bahsedildiğı gibi idari yargı mevzuatının takdir yetkisini denetim dışında bırakmadığını; mevzuatın yalnızca yargı mercilerinin idarenin takdir yetkisini kaldırarak onlar yerine karar vermesini engellediğini vurgulamaktadır. Bkz. Turan Yıldırım, “İdari Yargı”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.648. ONAR ise, takdir yetkisinin idare işlemin “sebeup ve saik”, “şekil ve usul” ile “konu” olmak üzere üç unsurunda ortaya çıkabilmesinin mümkün olduğunu söylemektedir. Yazara göre, idari işlemin yetki ve amaç unsurlarında takdir yetkisi mevzu bahis olamaz. Zira işlemi gerçekleştiren idare yetkisini kanundan alacağı için idari işlemin yetki unsurunda; tüm idari işlemlerin amacının kamu yararı (“amme menfaati”) olması gerekliliğinden hareketle de idari işlemin amaç unsurunda takdir yetkisinin ortaya çıkması mümkün değildir. Bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.425-426.

2. Yetkisini kullanan idareye bir idari usul tayin etme konusunda tanınan serbesti.

3. İdareye belli bir kararı alıp almama ya da değişik çözümler arasında seçim yapma konusunda tanınan serbesti¹⁷⁸.

İdarenin takdir yetkisinin gerekliliği konusunda bir takım fonksiyonel argümanlar bulunmaktadır. Şöyle ki, idarenin faaliyetlerindeki artışla doğru orantılı şekilde, idari konuların yönetiminde esnekliğin, bu sayede de etkinlik ve verimliliğinin artırılması ihtiyacı gündeme gelmektedir. Özellikle esneklik, hem idarenin etkin şekilde faaliyet yürütebilmesine, hem de idari birimlerin kendini geliştirmesine zemin hazırlayacaktır¹⁷⁹. İşte artan ihtiyaçlara paralel olarak artan esneklik ihtiyacı karşısında idareye tanınan takdir yetkisi, amaca hizmet edecek bir unsur olarak ön plana çıkmaktadır¹⁸⁰.

Takdir yetkisi, hukuk devleti idealinin hayata geçirilebilmesi aşamasında da kendini göstermektedir. Unutulmamalıdır ki takdir yetkisi, olayların kişisel çıkar ya da isteklere göre değil, hizmetin gereklerine göre değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Buradan hareketle takdir yetkisi, idarenin karara bağlanacak olayın özelliklerine vakıf olabilmesini sağlayarak, hukuk devletinin olmazsa olmazı hakkaniyetin ve amaca uygunluğun ortaya konulabilmesi açısından önemli işlev görecektir¹⁸¹.

İdarenin takdir yetkisinin önceden nesnel kurallarla belirlenmesi çok güç olduğundan, her somut olayda idarenin kullandığı takdir yetkisinin değerlendirmesinin yapılması, hukuka uygun sonuçlara ulaşabilmek adına gereklilik arz etmektedir¹⁸². Bu değerlendirmede ise, idarenin mutlak ve sınırsız bir takdir yetkisine sahip olmadığı ön kabulü ile bu yetkinin kullanımının hukuka uygunluğu, çeşitli kriterler ışığında inceleme konusu yapılmaktadır. Yargı kararlarında takdir yetkisinin denetimi

¹⁷⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.104-105.

¹⁷⁹ Kalabalık, “Takdir Yetkisi Kavramı”, s.5.

¹⁸⁰ Philip J. Cooper, **Public Law and Public Administration**, Second Edition, Preutice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1988, s.225’den aktaran Kalabalık, “Takdir Yetkisi Kavramı”, s.5.

¹⁸¹ Kalabalık, “Takdir Yetkisi Kavramı”, s.7.

¹⁸² Yayla, **İdare Hukuku**, s.191.

yapılırken iki kriterin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlar, “kamu yararı” ve “hizmetin gerekleri” kriterleridir¹⁸³.

İdareye tanınmış olan tüm yetkilerin bir sınırı olacağı gibi, idari mercilere tanınan takdir yetkisinin de meşru ve yasal sınırlarının olacağı muhakkaktır. Genel olarak kararlarında Danıştay, idarenin takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığına ilişkin yaptığı denetimlerde, “kamu yararı” ve “hizmetin gerekleri” kriterleri üzerinden değerlendirme yapmaktadır. Bir başka deyişle takdir yetkisine ilişkin yaptığı denetimlerde Yüksek Mahkeme, yukarıda bahsedilen iki kriterden sıklıkla söz ederek denetimini bu kriterler üzerinde yoğunlaştırmaktadır¹⁸⁴.

Gerçekleştirilen yargısal denetimde, şayet idare takdir yetkisini “kamu yararı” ve “hizmetin gerekleri” kriterlerine uygun şekilde kullanmış ise, alınan kararın hukuka uygun olduğu kabul edilmektedir. Ancak bu noktada altının çizilmesi gereken husus, her iki kavramın da üzerinde uzlaşılan genel-geçer tanımlarının olmadığı ve anılan kavramların içlerinin olayın özelliklerine göre yine Yüksek Mahkeme tarafından doldurulacağı gerçeğidir.

Takdir yetkisine ilişkin yapılan yargısal denetimde, bahsi geçen kriterler göz önünde tutularak bu yetkinin amaca uygun kullanılıp kullanılmadığı; keyfi ve kişisel değerlendirmelerden kaçınılıp kaçınılmadığı; dolayısıyla takdir yetkisinin kullanımının nesnel koşullara bağlanıp bağlanmadığı tartışma konusu yapılmaktadır. Buradan hareketle, idarenin kullandığı takdir yetkisinin keyfilik ve kişisellik ile

¹⁸³ İdare kendisine tanınan takdir yetkisini, Danıştay’ın yerleşik içtihatlarından yola çıkılarak kabul edildiği üzere, “kamu yararı” ve “hizmetin gereklerine” uygun olarak kullanmak zorundadır. Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.105.

¹⁸⁴ **Dan. 8. D.**, T.07.05.2004, E.2003/4513, K.2004/2136, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “*Kamu hizmetini yürütmekle görevli idarelerin, bazı konularda takdir yetkisine sahip oldukları kabul olursa bile, bu yetkinin mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olduğu ve yargısal denetime tabi olduğu da bir gerçektir.*” Bu kriterler, yerleşmiş bir biçimde Danıştay’ın neredeyse takdir yetkisine ilişkin yaptığı tüm incelemelerde kullanılmaktadır. Örnek olarak bkz. **Dan. 13. D.**, T.13.03.2017, E.2015/5804, K.2017/625, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**; **Dan. 15. D.**, T.31.05.2016, E.2016/925, K.2016/3945, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**; **Dan. 2. D.**, T.29.09.2015, E.2015/1050, K.2015/7529, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**; **Dan. 5. D.**, T.21.09.1995, E.1995/981, K.1995/2642, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**; **Dan. 5. D.**, T.21.12.2011, E.2009/7904, K.2011/7945, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

hukukun ve idarenin temel esaslarına aykırılık teşkil etmesi halinde gerçekleştirilen işlem, hukuka aykırı kabul edilerek ilgili yaptırımlar ile karşı karşıya kalacaktır¹⁸⁵.

Yukarıda bahsedilenlere ek olarak, yargı merci tarafından idarenin takdir yetkisi dahilinde hareket edebileceği kabul edilmiş ise, artık bu merciler tarafından idari işlem yerine geçebilecek yargı kararının verilememesi, Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan “(...)idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez” kuralının bir gereği olarak özellikle vurgulanmalıdır¹⁸⁶.

En başta, kullanacağı tüm yetkilerde olduğu gibi takdir yetkisinde de idarenin hukukun genel ilkelerine bağlı olacağı tartışmasızdır. Zira hukuka bağlı bir devletin önemli özelliklerinden birisi, idarenin her türlü yetkisinde olduğu gibi, kullanacağı takdir yetkisinde de kötüye kullanımı önleyecek kurallar ile bağlanmasıdır¹⁸⁷. Dolayısıyla hukuka bağlı bir devlette idarenin kullanacağı takdir yetkisinin genel-geçer kurallara bağlanması olmazsa olmaz bir şarttır.

Yine kullanacağı takdir yetkisinde idarenin idare hukukuna hakim olan temel ilkelere göre hareket etmesi gerekliliği, bir başka kural olarak özellikle belirtilmelidir. İdarenin kullanacağı takdir yetkisinde uyması gereken kurallar yalnızca idare edilenler için değil bizzat idare tarafından da güvence teşkil etmektedir. Hukuki düzenlemelerle idareye kimi zaman sınırları belirsiz ve oldukça geniş takdir yetkisi alanı bırakılması, işlemlerin denetiminde sorun yaratmaktadır. Böyle bir durumda idare, takdir yetkisi kullanarak gerçekleştirdiği işlemin yargısal denetimi sürecinde, bu denetim neticesinde ortaya çıkacak durumu tespit edememekte ve başta ortaya çıkardığı işlem olmak üzere, bu işleme dayanarak gerçekleştirdiği uygulamaları teminat altında görmemektedir¹⁸⁸. Bu nedenle takdir yetkisinin gerek kullanımı gerekse denetimi için,

¹⁸⁵ Yayla, **İdare Hukuku**, s.192.

¹⁸⁶ Aynı hüküm, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda da yer almaktadır. İlgili Kanun'un 2. maddesi uyarınca, “İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.”

¹⁸⁷ Kalabalık, “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları”, s.173.

¹⁸⁸ İdareye geniş takdir yetkisi tanınmasının, idareye hareket alanı sağlamasından ziyade, yargı mercilerine bu konuda verilecek geniş denetim yetkisini de beraberinde getireceği gerekçesiyle

önceden nesnel kriterler konulmalı; bu kriterlere istikrar kazandırılmalı ve böylece meydana çıkması muhtemel sorunların önüne geçilmelidir.

Bağlı yetki ile takdir yetkisinin birbirinden ayrılmasının önemi, özellikle idari işlem ve eylemlerin yargısal denetiminde kendini göstermektedir¹⁸⁹. İdarenin takdir yetkisini kullanarak gerçekleştirdiği işlemin denetiminde yargı yerleri, idarenin bu yetkisini kullanamayacağı işlemin unsurları üzerinde (sıklıkla yetki ve amaç unsurlarında) denetim yapmakta iken; yetkinin bağlı olduğu durumlarda, idarenin hukuka uygun davranıp davranmadığı tüm yönleriyle yargı yerleri tarafından denetlenmektedir. Bu noktada idarenin takdir yetkisini kullandığı durumlarda, işlemin takdir yetkisinin kullanıldığı unsurları üzerinde yukarıda sayılan “kamu yararı” ve “hizmetin gerekleri” bakımından bir denetimin yapıldığı da yeniden hatırlatılmalıdır¹⁹⁰.

İdareye tanınan takdir yetkisinin kapsam ve sınırları açısından Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Tavsiye Kararı” büyük önem taşımaktadır. Anılan tavsiye kararında öncelikle idarenin faaliyet gösterdiği alanların sürekli arttığı ve bu süreçte idarenin takdir yetkisi kullanmak durumunda olduğu gerçeği vurgulanmaktadır. Buna ek olarak kararda, idareye takdir yetkisi tanınmanın zorunluluğunun yanı sıra, gerçek ve tüzel kişilerin

uygulayıcılar tarafından eleştirildiği söylenmektedir. Bkz. Yıldırım, “İdari Yargı”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.650.

¹⁸⁹ Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.98.

¹⁹⁰ Örnek olarak Aydın Bölge İdare Mahkemesi, yürütmenin durdurulması talebinin reddine ilişkin yaptığı itiraz incelemesinde takdir yetkisine ilişkin şu tespitleri yapmaktadır: “İdarenin idari işlemi tesis ederken, takdir yetkisi ile donatıldığı da bir gerçektir. Nitekim bu bağlamda idare, planlama ilkelerine uymak şartıyla, plan yapma, planlarda tadilat yapma ve hatta bu tadilatı sonradan geri alma ve değiştirme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkisini kullanırken, idare sınırsız bir keyfiyet alanına sahip olmayıp, **kamu yararı ve hizmet gerekleri çerçevesinde**, hukuka uygun hareket etmek zorundadır. Bu alan ise, idari yargının denetim yetkisi içinde kalmaktadır.” Bkz. **Aydın Bölge İdare Mahkemesi**, T.29.04.2009 (Çevrimiçi) http://www.izmirbim.adalet.gov.tr/belgeler/kararlar/baska_yerkararlari, 15.10.2017. Yine aynı kararda, idarenin takdir yetkisi ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişkiye de değinilmiş ve idarenin takdir yetkisinin sınırsız olmadığı; aksi durumun idareye güven ve idari istikrar ilkelerine aykırılık teşkil edeceği belirtilmektedir.

hak, özgürlük ve menfaatleri gereği bu yetkinin keyfilikten ya da kötüye kullanımdan arındırılmasının önemine de dikkat çekilmektedir¹⁹¹.

Takdir yetkisinin sınırları tartışılırken ortaya çıkan bir başka kavram ise yerindelik¹⁹². Basit bir tanımla yerindelik, hukuka uygun gerçekleştirilmiş bir işlemin isabetli olup olmadığı konusunda yapılan değerlendirmedir¹⁹³. Buna göre yerindelik denetiminde, sağlanan hizmetlerin ihtiyaçlara uygun olup olmadığı konusunda bir analiz yapılmakta olup, yerindelik denetimi, hukuk kuralları dışında kalan ve daha ziyade teknik – bilimsel kurallar vasıtasıyla yapılan denetim olarak kendine özgü bir nitelik göstermektedir¹⁹⁴.

Takdir yetkisi, işlemin yerindeliği ile ilgili bir kavramdır¹⁹⁵. İdare takdir yetkisi kullandığı faaliyetlerinde, işlemin hukukiliğinden ziyade yerindeliğini takdir etmektedir¹⁹⁶. Buradan hareketle yerindelik ile takdir yetkisinin, birbiri ile bağlantılı iki kavram olduğu rahatlıkla söylenebilir. Öyle ki, takdir yetkisi üzerinde yapılan denetim, aslında idari işlemin yerindeliğinin denetlenmesidir. Bir bakıma takdir yetkisinin özünü oluşturan yerindelik denetiminde, söz konusu denetimin bu öze geldiği anda durması gerekmektedir¹⁹⁷.

¹⁹¹ Onur Karahanoğulları, “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.45, S.1-4, 1996, s.323-337, s.326.

¹⁹² Yayla, **İdare Hukuku**, s.193. Konuya ilişkin GİRİTLİ-BİLGİN-AGÜNER-BERK ise, yerindelik alanının oluşacağı alanları saymış ve takdir yetkisinin ortaya çıkacağı durumların kimi zaman bu alanlardan biri ya da bazıları, kimi zaman da hepsi olabileceğini söylemektedir. Sayılan alanlar, belirli bir yönde harekete geçme ve bunun zamanlaması konusundaki serbesti ile maddi olayların değerlendirilip nitelendirilmesine yönelik serbestidir. Bkz. Giritli, Bilgin, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.130.

¹⁹³ Doktrinde yapılan bir başka tanım uyarınca yerindelik, kamusal bir yetkinin verilmiş amacı dışında başka bir amaç güdülmeden nesnel, objektif, hakkaniyete dayalı, eşitlik ilkesi gözetilerek kullanılması; bir idari işlemin amacı ile kişilerin hakları, özgürlükleri veya menfaatleri üzerindeki olası olumsuz etkileri arasında bir denge kurma halidir. Bir işlemin yerindeliği, söz konusu işlemin makul bir süre içerisinde yapılıp yapılmadığı, genel kurallara uyulup uyulmadığı; bu kuralların istikrarlı şekilde uygulanıp uygulanmadığı kriterleri ile ölçülmektedir. Bkz. Ender Ethem Atay, “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, S.1, Aralık 2014, s.1-30, s.20.

¹⁹⁴ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.551.

¹⁹⁵ Yayla, **İdare Hukuku**, s.193.

¹⁹⁶ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.334.

¹⁹⁷ Öteden beri, Danıştay’ın idareye ait olduğunu belirttiği ve yargısal denetim dışında tuttuğu bir alan mevcuttur ki bu alan “yerindelik” alanıdır. İdarenin bu alan içinde yaptığı açık ve bariz hatalar ancak hukukilik denetimi alanında varsayılarak denetlenebilecektir. Bkz. Yıldırım, “İdari Yargı”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.656.

İdari yargı organlarının idari işlemler üzerinde yerindelik denetimi yapamayacağına ilişkin genel kural, anılan sınıra kaynak teşkil etmektedir. İdari yargı yerlerinin idarenin takdir yetkisini denetleyebilmesi kural olarak mümkün değildir. Yukarıda bahsi geçtiği üzere takdir yetkisi, bir “hukukilik” denetiminden ziyade, yargı organlarına yapmaları yasaklanan bir “yerindelik” denetimini zorunlu kılmaktadır¹⁹⁸. Buna rağmen yerindelik ile takdir yetkisinin iç içe geçmiş bir yapıda olması, kimi yargı kararlarında söz edilen genel kurala aykırı düşecek sonuçlara varılmasına neden olmaktadır¹⁹⁹.

Burada idarenin kendisine tanınmış olan takdir yetkisini hukuka aykırı şekilde kullanması bir “takdir sakatlığı” doğuracak iken; takdir yetkisinin yerinde kullanılmaması halinin bir “takdir isabetsizliği” yaratacağı söylenmektedir. Takdir yetkisinin hukuka aykırı şekilde kullanılması halinde ise, idarenin sorumluluğu gündeme gelecektir. Zira takdir yetkisinin hukuka aykırı şekilde kullanılması nedeniyle hizmetin geç ve kötü işlemesi yahut hiç işlememesi hali, idarenin sorumluluğunun doğmasına sebebiyet verecektir²⁰⁰.

b. İdarenin Takdir Yetkisini Sınırlandırıcı Bir Unsur Olarak “İdari İstikrar”

Genel olarak idarenin takdir yetkisi²⁰¹, idari makamın karar alma sürecinde sahip olduğu serbestlik olarak tanımlanmaktadır²⁰². Burada dikkat çekilmesi gereken husus, idareye tanınmış olan takdir yetkisinin kanunun belirlediği sınırlar içerisinde,

¹⁹⁸ GÖZLER-KAPLAN, bu kuralın yanında takdir yetkisinin denetlenemeyeceği kuralının istisnalarını da saymaktadır. Bunlar, açık takdir hatası ve ölçülülük ilkesine aykırılıktır. Bkz. Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.334 vd.

¹⁹⁹ Yayla, **İdare Hukuku**, s.194.

²⁰⁰ Kalabalık, “Takdir Yetkisinin Sınırları”, s.209.

²⁰¹ Takdir yetkisi, yalnız Devlet ya da İdareye özgü bir kudret olmayıp, hukukun bünyesinden, normlar hiyerarşisinden doğmuş umumi bir iktidardır. Bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.422.

²⁰² ONAR’a göre, kamu yararı amacına bağlı kalınarak ya da bu amaç belirtilmemişse genel olarak kamu yararı amacından ayrılmamak kaydıyla, idarenin serbestçe hareket edebilmesine takdir yetkisi denmektedir. Bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.430.

kamu yararı amacıyla ve idari teamül ile tatbikata²⁰³ uygun olarak kullanılması zorunluluğudur²⁰⁴.

Uygulamada idareye takdir yetkisi tanınmasının farklı sebepleri mevcuttur. Bunlardan ilki, mevzuatın eksiksiz şekilde her konuyu içermesinin imkansızlığıdır. Buna ne özellikle yasama organının çalışma süresi, ne uzmanlığı, ne de hayli ağır işleyen çalışma usulleri müsaittir²⁰⁵. Yine kanunların yanında düzenleyici işlemlerin de kural koyma işleminden ibaret olması sebebiyle, bu düzenlemelerin hayata geçirilerek kimi zaman önceden öngörülmesi imkânsız olan durumlara uyarlanması, ancak idareye tanınan serbesti neticesinde gerçekleştirilen uygulamalar ile mümkün olacaktır²⁰⁶. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği teknik özelliklerin karşılanarak sosyal yaşamın önceden öngörülmesi imkânsız ihtiyaçlarına cevap verilmesi gerekliliği, idareye tanınan takdir yetkisinin bir başka sebebidir. Zira idari mercilerin varoluş amacı, yalnızca hukuki düzenlemeleri uygulamaktan ziyade, değişen ve gelişen sosyal yaşamın ihtiyaçlarını gidermeye çalışmaktır.

İdareye takdir yetkisi tanınmasına ilişkin bir diğer sebep ise, kamu hizmetlerinin istikrarlı şekilde sürdürülmesinin temin edilebilmesidir²⁰⁷. Gerçekten de, birçok farklı şart ve olayla muhatap olan idarenin her durumda aynı çözüm yoluna başvurarak problemi çözmesi mümkün değildir. Değişen ve gelişen olaylar karşısında en doğru çözümü ortaya koyarak idari işleyişte istikrarı temin edebilmenin ön koşulu, gerekli durumlarda idareye hareket serbestisi tanımaktır. Bu serbesti idare için gerekli olduğu kadar, kamu hizmetlerinin iyi işleyişi için de faydalı ve gereklidir.

Bahsi geçtiği üzere takdir yetkisi, idareye alacağı kararlar konusunda belirli ölçüde serbestlik tanıyan ve kanuna uygun olacak şekilde önceden belirlenmiş

²⁰³ Burada AZRAK, “*idare ahlakıyatı (moralite administrative)*” deyimini kullanmaktadır. Bkz. Azrak, “İdari Yargıda Anayasaya Uygunluk Sorunu”, s.330. Yine konuya ilişkin Visalettin Pekiner, “İdarenin Takdir Yetkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, Y.1961, s.1-8, s.4’de idarenin takdir yetkisini kullanırken idari faaliyetleri düzenleyen amaç ve sebepler ile idari teamüllerin yanında “*idari ahlaka*” da riayet etmekle mükellef olduğunu söylemektedir. Yazara göre takdir yetkisinin sınırları, kanun ve tüzük hükümleri, kamu yararı ve “*idari ahlak fikri*”dir. Bkz. Pekiner, **a.g.m.**, s.8.

²⁰⁴ Azrak, “İdari Yargıda Anayasaya Uygunluk Sorunu”, s.330.

²⁰⁵ Kalabalık, “Takdir Yetkisi Kavramı”, s.2.

²⁰⁶ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.421.

²⁰⁷ Pekiner, **a.g.m.**, s.4.

sonuçlar arasından uygun gördüğünü seçebilme imkânı sunan bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada özellikle vurgulanmalıdır ki, takdir yetkisinin kullanılmasında iyi, etkin ve istikrar sahibi bir idarenin gerekleri, bireylerin çıkarları ve kamunun yararı birlikte göz önünde bulundurularak o yönde faaliyet yürütülmelidir²⁰⁸. Yine idare, her somut olayın kendine has özelliklerine dikkat ederek kendi koyduğu uygulama ilkelerini istikrarlı şekilde işletmelidir²⁰⁹. Buna göre takdir yetkisini kullanan bir idari makam, objektif şekilde ve tarafsızlığa riayet ederek, sayılan menfaatler arasında denge sağlamak ve hukukun temel ilkeleri doğrultusunda istikrar oluşturacak şekilde hareket etmek mecburiyetindedir²¹⁰.

İdari faaliyetlerde belirliliği, tutarlılığı, eşitlik ve istikrarı sağlayabilmek adına, idarenin takdir yetkisini kendisinin yapacağı düzenlemelerle bağlamasının yararlı olacağı kabul edilmektedir. Hatta düzenleme yetkisinin kaynağını takdir yetkisi ile açıklayan görüşler de doktrinde ileri sürülmektedir²¹¹. Özellikle mevzuatta yer alan ve takdir yetkisinin kullanılmasında gündeme gelen belirsiz kavramların idari düzenlemelerle olabildiğince açıklığa kavuşturulması, hukuka bağlı, düzenli ve istikrarlı bir idarenin gereğidir. Ancak doktrinde, yapılan düzenlemelerin takdir yetkisinin de önemli sınırlarından birini teşkil edeceği ve özellikle yapılan ayrıntılı düzenlemelerin²¹² idarenin hareket serbestisinin kısıtlanmasına neden olabileceği not edilmektedir²¹³.

²⁰⁸ Karahanoğulları, “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı”, s.327.

²⁰⁹ Tan, **İdare Hukuku**, s.923-924.

²¹⁰ Karahanoğulları, “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı”, s.328.

²¹¹ Güneş, **Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.85 vd.; Tan, **İdare Hukuku**, s.931.

²¹² İdarenin takdir yetkisine getirilen sınırlar yalnızca ayrıntılı idari düzenlemeler değildir. Belirli birimler tarafından kontrol edilen ödenekler, örgütlerin hareket kabiliyetini kuşkusuz doğrudan etkilemekte ve birimlerin tavırları idarenin takdir hakkı üzerinde belirleyici bir etki yaratmaktadır. Bu durum, özellikle birimler ve onların üyeleri ile kurulan *yakın ve sıcak ilişkilerde* (“close and sympathetic relationships”) biraz daha anlam kazanmaktadır. Bkz. Esman, **a.g.m.**, s.943.

²¹³ İdari takdir yetkisine getirilen bir diğer sınırlama da daimi kadro rejimidir. Çalışanlar genelde yetersizlik ya da görevi kötüye kullanma gibi sınırlı hallerde görevden alınabilirken, görevden çıkarma halleri üst mercilerde yeniden itiraz konusu yapılabilmektedir. Dolayısıyla bu durum, kamu yöneticilerinin yatırımların ve hizmetlerin sürekliliğini korumak adına bu konudaki takdir yetkilerini ancak halin mecbur bıraktığı dar bir alanda kullanabilmesi durumunu ortaya çıkarmaktadır. Bkz. Esman, **a.g.m.**, s.943.

Söz konusu endişeleri gidermek adına, idarenin takdir yetkisini kullanacağı alanlara ilişkin düzenlemeler yapılırken, bu düzenlemelerde idarenin somut durumun özelliğine göre pozisyon alması engellenmemeli, idarenin bu bilinçle hareket etmesi teşvik edilmelidir²¹⁴. Burada idareye önemli bir görev düşmektedir ki idare, baştan konulmuş olan kurallara dayalı istikrarlı uygulamalar yaparken somut olayın özelliklerini mutlaka hesaba katmalıdır.

İdareye tanınan takdir yetkisi uygulamaya geçirilirken göz önüne alınması gereken hukukun temel ilkelerinden birisi de idari istikrar ilkesidir. İdare takdir yetkisine dayalı herhangi bir işlem yaparken duruma ilişkin özel koşullar saklı kalmak kaydıyla, konuya ilişkin yaptığı önceki uygulamaları göz önüne alarak onlara sadık kalmalı ve böylece uygulamalarında istikrarı sağlamalıdır²¹⁵. Takdir yetkisinin idari istikrarı sağlayacak şekilde kullanılması, kurumların yapısında meydana gelebilecek şiddetli dalgalanmaların da önüne geçecektir. İdarenin takdir yetkisinin sınırlarını idari istikrar ilkesinde bulmak, idare için vazgeçilmez bir değer olan kurumların ve hizmetlerin sürekliliğini beraberinde getirecektir²¹⁶.

Takdir yetkisi ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişkiye, doktrin ve yargı kararlarında sıklıkla yer verilmektedir. Bu noktada konuya ilişkin dikkat çekici ve bir o kadar önemli bir saptamaya burada yer verme ihtiyacı hissedilmektedir. Yapılan saptama, iki kurum arasındaki ilişkiye başka bir boyut kazandırmakta ve ilgilileri konu üzerinde bir kez daha düşünmeye sevk etmektedir. Öyle ki idari istikrar ilkesi ile takdir yetkisine ilişkin ATAY, idarenin istikrar kazanmış uygulamaları ya da yargı içtihatları ile somutlaşarak içeriği açıklığa kavuşturulmuş kavramların, bu aşamaya geldikten sonra artık idarenin takdir yetkisini ortadan kaldırdığını söylemektedir. Yazara göre buradaki takdir yetkisi, zamanla bağlı yetkiye evrilmiştir²¹⁷.

²¹⁴ İdarenin yetkisinin takdiri olduğu durumlarda yapacağı değerlendirmeye ilişkin kural ve ilkeleri kimi zaman bir “*ilke kararı*” ile düzenlemeye gitmesi mümkündür. Bu durum takdir yetkisini bağlı yetkiye dönüştürmeyeceği gibi, aldığı ilke kararı ile idare, takdiri yetkinin kullanılmasında esas alınacak kriterleri belirleyecek, belirlenen kriterler verilerin değerlendirilmesinde idareye yol gösterecektir. Konuya ilişkin olarak bkz. Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.590-592.

²¹⁵ Karahanoğulları, “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı”, s.334.

²¹⁶ Esman, **a.g.m.**, s.943.

²¹⁷ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, s.495.

İdarenin takdir yetkisini kullanabileceği konuda uymakla yükümlü olduğu kurallar ile bu kurallara dayanarak ortaya koyduğu uygulamalarda birlik ve düzeni yakalayabilmesi, idari istikrarın sağlanabilmesi adına olmazsa olmaz bir koşuldur. Bunun yanı sıra, idarenin takdir yetkisini kullandığı konularda idari istikrar ilkesine uygun hareket etmesi, idarenin faaliyetlerinde öngörülebilirliği ve belirliliği ortaya çıkaracaktır.

Benzer şekilde Danıştay, takdir yetkisinin idari istikrar ilkesi göz önünde tutularak kullanılması gerektiğini kararlarında vurgulamaktadır. Konuya ilişkin bir kararında Yüksek Mahkeme²¹⁸; “(...) yasanın uygulamasında takdirin kapsamı ve uygulama yöntemi, bireyleri keyfi ve öngöremeyecekleri müdahalelerden koruyacak düzeyde açıklıkla yazılmalıdır. Belirlilik, kişilerin hukuk güvenliğini korumakla birlikte idarede istikrarı da sağlar” değerlendirmesini yapmaktadır.

Neticede takdir yetkisi ile idari istikrar ilkesi arasında oldukça güçlü bir ilişki olduğu kuşkusuzdur. Öyle ki idari istikrar ilkesi, bir yandan idari işlemin ortaya çıkarılma sürecinde takdir yetkisinin kullanılmasına ilişkin sınırlardan biri olarak karşımıza çıkmakta; öte yandan da idareye takdir yetkisinin tanınması, idari istikrarın sağlanmasının vasıtalarından biri olarak kabul edilmektedir. İdari istikrar ilkesi ile takdir yetkisi arasındaki bahse konu ilişki, Danıştay’ın vermiş olduğu bir kararda şu şekilde açıklanmaktadır²¹⁹:

“İdari istikrar ilkesi gereğince, idarenin kamu hizmetinin sürekli, etkili ve verimli bir biçimde yürütülebilmesi açısından hizmet şartlarını gözeterek takdirini kullanmak suretiyle boş bulunan bir kadroya atama yapabileceği açık olup, kadroyu re’sen emeklilik işlemi sebebiyle boşaltan kişinin bu işleme karşı açtığı dava neden gösterilerek boşalan kadroya atama yapılmaması konusunda idarenin yargı kararıyla zorlanamayacağı kuşkusuzdur.”

Görüldüğü üzere, idarenin kendisine tanınan takdir yetkisini kullanırken göz önüne alması gereken önemli kriterlerden birisi de, idarede sağlanması gereken istikrarın korunması ve sürdürülmesidir. Konuya ilişkin verdiği kararlarda Danıştay,

²¹⁸ Dan. 6. D., T.08.04.2009, E.2007/767, K.2009/3601, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

²¹⁹ Dan. 5. D., T.30.10.1997, E.1995/1788, K.1997/2389, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

bu hususa özellikle vurgu yapmaktadır. Örnek olarak Yüksek Mahkeme bir kararında şu tespitlerde bulunmaktadır²²⁰:

*“İhale komisyonu kararlarının ihale yetkilisince onaylanması aşamasında kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda takdir yetkisinin kullanılması gerektiği açıktır. İdarece takdir yetkisi kullanılırken hukuken geçerli seçenekler arasından uygun olanın tercih edilmesi veya işlemin yapılıp yapılmaması noktasında makul ve meşru sebepler dikkate alınarak karar verilmesi gerekmektedir. Kamu yararının ve hizmet gereklerinin somut olayda gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetimi ise yargı yerlerince yapılabilecektir. İhale işlemleri bakımından **takdir yetkisinin denetiminde**, 4734 sayılı Kanun’un 5. maddesindeki temel ihale ilkelerinin gözetilmesi gerektiği gibi, **idare hukukuna hakim olan hukuki güvenilirlik, idari istikrar gibi ilkelerin de dikkate alınması gerekmektedir**. Bu bağlamda, idari işleyişte güvenlik ve gizlilik faktörlerini etkileyebilecek nitelikte görülen hususların değerlendirilerek ihalenin onaylanmasına veya iptaline karar verilmesi mümkündür.”*

Doğaldır ki idare, kanunların kendisine belli bir serbesti tanımak suretiyle verdiği takdir yetkisini kullanırken tamamen keyfî şekilde hareket etme imkanına sahip değildir. Aksine tüm işlemlerinde olacağı gibi takdir yetkisini kullanırken de idare, hukuki düzenlemelerde yer alan kurallara riayet etmeli; bu düzenlemelere uygun gerçekleştireceği uygulamalar ile hukuki ve idari istikrarı temin etmelidir. Aksi halde gerçekleştirilen uygulama, idari istikrar ilkesinin yanında düzenli idare ilkesine de aykırılık teşkil edecektir²²¹. Bu yönde olarak idarenin sahip olduğu takdir yetkisinin, yine bizzat idare tarafından yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin düzenli, istikrarlı ve etkin şekilde yürütülmesi amacına yönelik olarak kullanılması zorunluluk arz etmektedir²²².

İdarenin kullanacağı takdir yetkisinin sınırlarından bir diğeri ise, söz konusu yetkinin Anayasa’nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesine uygun düşecek biçimde kullanılması gerekliliğidir²²³. İdare takdir yetkisini kullanırken ilgili hükümde yer alan

²²⁰ Dan. 13. D., T.08.10.2010, E.2007/11474, K.2010/6734, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

²²¹ Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.I, s.75-76.

²²² Kalabalık, “Takdir Yetkisi Kavramı”, s.17.

²²³ Kalabalık, “Takdir Yetkisinin Sınırları”, s.173.

kurallara bağılı hareket etmeli, aynı ya da benzer olay ve durumlarda aynı doğrultuda işlem gerçekleştirerek eşitlik ilkesinin hayata geçmesini sağlamalıdır²²⁴. Yine takdir yetkisi idareye verilmiş olan düzenleme yetkisinin bir dayanağını oluşturduğundan, idare bu yetkisini eşitlik ilkesinin ışığında ortaya çıkardığı düzenlemelere uygun olarak kullanmalıdır²²⁵.

İdarenin takdir yetkisini eşitlik ilkesini göz önünde tutarak kullanacağını gösteren bir takım düzenlemelere gitmesi, başta idari istikrar ilkesi olmak üzere idari işlemlerin belirliliği ve düzenli idare ilkelerinin gereğidir. Bu noktada takdir yetkisinin, idare açısından bir hak olmaktan ziyade; eşitlik ilkesini hayata geçirebilmek adına bir sorumluluk arz ettiğinin altı önemle çizilmelidir²²⁶.

Bahsi geçtiği üzere idari istikrar ilkesine ilişkin olarak idare, takdir yetkisini kullanırken haklı sebepler dışında uygulamalarında sapmalar yaşamamalıdır. Bir başka deyişle idare, yerleşik uygulamalarına ters düşecek biçimde takdir yetkisini kullanmaktan özenle kaçınmalıdır²²⁷. İdare, takdir yetkisini kullanarak gerçekleştirdiği işlemlerin gerekçelendirilmesine özen göstermeli²²⁸; tercihini neden belli bir yönde kullandığı konusunda kişilerin zihinlerinde oluşabilecek soru işaretlerine mahal vermemeli ve kişilerin idari işleyişteki düzen ve istikrara duyduğu güveni pekiştirmelidir.

İdarenin takdir yetkisini kullanırken yukarıda sayılan kriterlere uygun davrandığının bir göstergesi de, işlemin doyurucu bir gerekçeye sahip olmasıdır. Burada işlemin gerekçesi, idarenin takdir yetkisini gereği gibi ve idari istikrar ilkesine uygun olarak kullandığına dair önemli karinelere birini teşkil edecektir. Danıştay'ın

²²⁴ **Dan. 11. D.**, T.24.01.2007, E.2004/5815, K.2007/461, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “Anılan düzenlemelerle sözleşme ücretinin belirlenmesi konusunda, tavan ve taban ücretler arasında kalmak koşulu ile idareye takdir yetkisi tanındığı açık ise de, mutlak ve sınırsız olmayan söz konusu takdir yetkisinin, Anayasanın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesine uygun olarak, nesnel bir şekilde kullanılması gerekmekte olup, nesnel bir ölçüye dayanmaksızın aynı durumda olan personele farklı uygulamaların yapılmasının takdir hatası oluşturacağı açıktır.”

²²⁵ Tan, **İdare Hukuku**, s.929; Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.558 vd. Öyle ki AKYILMAZ, eşitlik ilkesinin adeta idarenin takdir yetkisini bağılı yetki haline dönüştürdüğünü söylemektedir. Bkz. Bahtiyar Akyılmaz, “Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, S.1, Y.1998, s.23-55, s.40.

²²⁶ Kalabalık, “Takdir Yetkisinin Sınırları”, s.174.

²²⁷ Akyılmaz, Sezginer Kaya, **a.g.e.**, s.107.

²²⁸ Tan, **İdare Hukuku**, s.924; Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.134.

yürütmenin durdurulması talebine ilişkin vermiş olduğu bir kararında, idarenin gerçekleştireceği işlemde gerekçe göstermesi ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişkiye yönelik şu ifadeler dikkat çekicidir²²⁹:

“(...) idari işlemlerin bir sebebe ve gerekçeye dayalı olması hukukun genel ilkelerindendir. Bu ilke genel anlamda düzenleme veya işlem yapan idareyi uyguladığı ve tanzim ettiği düzenlemeyi kavramaya, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemlerde gösterilen neden ve dayanan gerekçe, işlemin yasaya uygunluğu ve dayanağını değerlendirme, itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmakla birlikte, idarenin saydamlığı, savunma hakları, idari istikrar ve idareye güven ilkeleri ile hukuk devleti anlayışının oluşumu noktalarında da büyük öneme sahiptir. (...) işlemlerde gösterilen sebep ve gerekçe, işlemin hukuka uygunluğunu değerlendirme ve itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmasının yanında, idarenin saydamlığı, savunma hakları ve idareye güven ilkeleri (...) bakımından da büyük öneme sahiptir.”

Bilinmelidir ki, takdir yetkisinin kullanımında idarenin göz önünde bulundurması gereken sınırların başında anayasal ilke ve kurallar gelmektedir. Bir başka deyişle idare, kendisine tanınan takdir yetkisini anayasanın koyduğu ilke ve kurallar çerçevesinde kullanmak zorundadır. Önemine binaen en başta anayasada yer alan temel hak ve özgürlükler, idarenin takdir yetkisine dayanarak gerçekleştireceği işlemlerin sınırını oluşturacaktır. Takdir yetkisini kullanan idare, temel hak ve özgürlüklere aykırı düşmeyecek ve kamu yararına en çok uyacak tercihi benimsemeli ve bu davranış biçimini istikrarlı şekilde sürdürmelidir²³⁰.

Yine idarenin takdir yetkisini, kanunlar başta olmak üzere, diğer hukuki düzenlemelerde yer alan esas ve usullere uygun olarak kullanması gerekmektedir. Hukuka bağlı bir devlette idare, takdir yetkisine sahip olduğu durumlarda dahi, ilgili mevzuat hükümlerine ve genellikle kaynağını yargı kararlarında bulduğumuz idare hukukunun temel ilkelerine uygun hareket etmek mecburiyetindedir²³¹. Aksi halde

²²⁹ Bkz. **Dan. 8. D.**, T.15.01.2010, E.2009/8191 (Çevrimiçi) http://www.tdb.org.tr/tdb/v2/ekler/Danistay_8.Dairesi_Karari_Esas_No_2009-8191.pdf, 15.10.2017.

²³⁰ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.560.

²³¹ Kalabalık, “Takdir Yetkisinin Sınırları”, s.208.

idare tarafından gerçekleştirilen işlem, başta idarenin kanuniliği ilkesi olmak üzere, idari istikrar ve düzenli idare ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

Son olarak bu bahse noktayı koyarken kısa bir özet yapmak gerekirse; idareye tanınmış olan takdir yetkisinin denetiminde yargı mercileri tarafından esas alınan iki kriter, “kamu yararı” ve “hizmetin gerekleri” kriterleridir. İdare tarafından kullanılan takdir yetkisi, şayet kamu yararı ya da hizmetin gereklerine aykırılık teşkil ediyor ise, takdir yetkisinin amacına aykırı kullanıldığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Kanaatimizce sayılan kriterlere, hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olarak “*idari istikrarın temini ve sürdürülmesi*”nin de eklenmesi, takdir yetkisinin hukuka uygun şekilde kullanılması için önem arz etmektedir.

Özellikle idareye tanınmış olan takdir yetkisinin altında yatan harekete geçme ya da karar alma serbestisi, sayılan genel-geçer kriterlere ek olarak “*idari istikrarın temini ve sürdürülmesi*” kriteri üzerinde düşünmeyi gerektirmektedir. Gerçekten de kamu hizmetlerinin bazı gereklerinden dolayı idareye tanınmış olan takdir yetkisi neticesinde idare, sahip olduğu serbestiye dayanarak kimi keyfi ya da objektiflikten uzak uygulamalar gerçekleştirirse, idari işleyişte bulunması gereken devamlılık ve istikrara zarar vermiş olacaktır. Böyle bir hal en başta bir hukuk devletinde uyulması gereken hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil edecektir. İdare hukukunda istikrarlı bir idari yapının yanında bu yapıdan çıkacak istikrarlı uygulamalar, hukuki güvenlik ilkesi için gerekliliği tartışılmayacak mekanizmalardır. Dolayısıyla idare, kendisine takdir yetkisi tanınan tüm faaliyetlerinde, idari istikrar ilkesine uygun hareket ederek düzenli, devamlılığı olan ve objektif uygulamaları hayata geçirmek niyet ve gayretinde olmalıdır.

D. İşlemin Amaç Unsuru Olarak “Kamu Yararı” ve İdari İstikrar İlkesi İle İlişkisi

Bilindiği üzere idari işlemin unsurları, yetki, şekil (usul), sebep, konu ve amaç unsurlarıdır. Sayılan unsurlardan amaç unsuru ise, idarenin varlık nedenini oluşturması bakımından ayrıca önem arz etmektedir. İdarenin ortaya çıkarılarak ona belli bir faaliyet alanının yaratılmasının nihai hedefi, varlık kazandırılan idarenin hukuka

uygun şekilde faaliyet göstererek varlık sebebini oluşturan iş ve işlemleri yerine getirebilmesidir.

Genel olarak bir idari işlemin amacı, kanun koyucunun söz konusu işlem ile ulaşmak istediği nihai sonuçtur. Her idari işlemin amacı ise, kamu yararının sağlanmasıdır²³². Kamu yararının sağlanmasına ek olarak, bir idari işlemin amacı, – kanunda açıkça gösterilmiş olsun ya da olmasın– idari hizmetlerin iyi, düzenli ve istikrarlı şekilde yürütülmesidir. Dolayısıyla idari işlemlerin amacının geniş anlamda, kamu yararını sağlamanın yanı sıra, kamu hizmetlerinin etkili, verimli, düzenli ve istikrarlı olarak yerine getirilmesi olduğu söylenebilir²³³.

Önemli bir hatırlatma olarak, idarenin yalnızca bireysel işlemlerinin değil, düzenleyici işlemlerinin de kamu yararı amacına uygun olması gerektiği şüphesizdir. İdarenin kamu yararına yönelik düzenleyici işlemler tesis etmesi, idarenin keyfi uygulamalarına engel olarak bu düzenleyici işlemlere dayanarak gerçekleştirilecek bireysel işlemlerde düzen ve istikrarı ortaya çıkaracaktır²³⁴.

Kamu yararı, başta Devlet olmak üzere, tüm toplum için yararlı olanı anlatması bakımından oldukça geniş ölçekte etkisini hissettiren bir kavram olarak ön plana çıkmaktadır. Burada kamu yararı ile bireysel yarar ya da çıkarları tam olarak ayırabilmek mümkün değildir²³⁵. Şüphesiz bireysel yarardan çok daha geniş bir kitleyi ilgilendiren konularda kendini gösteren kamu yararı, bireysel yararların toplamı olmadığı gibi, bireysel yararlardan tamamen bağımsız da değildir²³⁶. Bu noktada kamu

²³² Günday, **İdare Hukuku**, s.160.

²³³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.405.

²³⁴ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.518.

²³⁵ Akyılmaz, “Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, s.44.

²³⁶ Kamu yararını idarenin yanında bireylerin hak ve menfaatlerini dışlayan bir kavram olarak düşünmek mümkün değildir. “Kamu yararına çalışan dernekler” bu noktada dikkate değer bir örnektir. Kurulma amacına uygun olarak toplumdaki belirli bir kesimin ihtiyaçlarına cevap verme gayretiyle faaliyet gösteren bu kuruluşları, kamu yararı idealinden ayrı düşünmek mümkün gözükmemektedir. Bkz. Osman Metin Öztürk, “Kamu Yararı: Bir Kavram Karmaşası”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S.6, Y.1, Eylül – Ekim 1995, s.43-47’den aktaran Cemil Kaya, **Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2011, s.4.

yararından beklenen asıl fayda, toplumu oluşturan çeşitli birey ve grupların yararları arasında bir denge mekanizması olarak işlev görebilmesidir²³⁷.

İdari yargı organlarının denetimlerinde bir kriter olarak başvurulmasından hareketle kamu yararının ortaya çıkarılması, idarenin faaliyetlerinin hukuka uygun olabilmesinin belki de öncelikli şartıdır. İdarenin her türlü işlem ve eyleminde çıkış noktası olarak kamu yararının sağlanması amacı, idari işleyiş için büyük önem taşımaktadır. Kamu yararı, idarenin faaliyetlerinin hukuka uygun ya da hukuka aykırı olması sonuçlarına varılacak değerlendirme sürecinde başvurulacak bir referans olması nedeniyle ayrıca dikkate değerdir²³⁸.

Kamu yararı kavramı için, üzerinde uzlaşılmış bir tanım verebilmek mümkün gözükmemektedir²³⁹. Zira kavram, sınırları açısından belirsiz ve esnek olma özelliğine sahiptir²⁴⁰. Kamu yararı kavramının bu belirsiz ve esnek yapısı, her somut olayda kavramın anlamlandırılıp değerlendirilmesine sebebiyet ve aslında aynı zamanda da imkan vermektedir²⁴¹. Şurası bir gerçek ki kamu yararı, toplumsal değer ve çıkarların bir yansıması niteliğinde olduğundan yer ve zamana göre değişkenlik gösterebilen fonksiyonel bir kavramdır²⁴².

Bahsi geçtiği üzere, belirsizliğinden hareketle kamu yararının genel-geçer bir tanımını verebilmek mümkün değildir²⁴³. Doktrinde de kamu yararı kavramına ilişkin

²³⁷ Kimi durumlarda kamu yararına yönelik değerlendirmeler yapılırken çeşitli ölçütler neticesinde bireyin menfaati toplumun genel menfaatinin üstün tutulabilir. Özellikle korunan menfaatin önem ve değeri, bu noktada önemli bir referans olarak kullanılmaktadır. Örneğin insan hayatına verilen önem ve değer neticesinde ambulanslara trafikte öncelik tanınması, birey menfaatinin kamu menfaatine üstün tutulduğu bir haldir. Bkz. Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.392. Burada üstün tutulan değer, mutlak surette korunması gereken vazgeçilmez bir hak olarak yaşam hakkıdır. Aslında burada yaşam hakkının korunması adına toplumu oluşturan her bir bireye bu ayrıcalık tanınacağından, bireysel menfaatten ziyade yine tüm toplumun menfaatinin korunduğu çıkarımını yapmak yanlış olmasa gerektir.

²³⁸ Özay, **Günışığında Yönetim**, s.501.

²³⁹ Duran, **Ders Notları**, s.25.

²⁴⁰ Kaya, **Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, s.2.

²⁴¹ Aydın Gülan, “Conseil d’Etat’nın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 11-12 Mayıs 2000, Ankara, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No.59, 2000, s.23-32, s.30.

²⁴² Toplumsal ve teknik gelişmeler yeni bir kamu yararı algısı yaratabileceği gibi, geçerliliğini koruyan kamu yararı algısı güncelliğini ve değerini yitirebilir. Dolayısıyla kamu yararı, yaşayan, gelişen ve kimi zaman da değerini yitirip yok olan bir kavram olması bakımından yaşayan toplumun bir parçasıdır. Bkz. Kaya, **Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, s.2 vd.

²⁴³ **A.e.**, s.14.

pek çok farklı tanım kullanılmaktadır. Buna karşılık bir nitelendirme yapabilmek adına ve basit biçimde söylenebilir ki kamu yararı, idare organları tarafından kamunun ortak ihtiyaç ve menfaatlerine uygun faaliyetlerin gerçekleştirilerek kamu dirlik ve esenliğinin sağlanmasıdır²⁴⁴.

Bir idari işlemin amaç unsuru bakımından hukuka aykırılık hali olarak işlemin kamu yararına uygun olmaması, diğer iptal nedenlerine nazaran tespiti en zor hukuka aykırılık olarak dikkat çekmektedir²⁴⁵. Zira böyle bir olasılık, öznel bir durumun tespitini zorunlu kılmaktadır²⁴⁶. Kamu yararına olmayan bir idari işlemde bu durumun kanıtlanması, kimi durumlarda bir bakıma idarenin işlemi gerçekleştirirken zihninden geçen düşüncelerin kanıtlanmasını gerektireceğinden, böyle bir durum tespitinin yapılabilmesinin ne denli zor olacağı malumdur. Burada örnek olarak idarenin ortaya koyduğu çelişkili ifade ve davranışlar, bu davranışlar neticesinde ortaya konulan çelişkili kararlar, uyuşmazlığa konu edilen işlemin kamu yararına aykırı olarak gerçekleştirildiğine yönelik güçlü birer karine olarak karşımıza çıkar.

İşte idarenin faaliyetlerinde düzenli ve istikrarlı uygulamalarından saparak dalgalanmalar göstermesi, gerçekleştirilen işlemlerde kamu yararının göz önüne alınmadığına yönelik bir ön kabul oluşturacaktır. İdarenin kamu yararına aykırı uygulamalar gerçekleştirmesi (“yetki saptırması hali”) ise, hukuka uygun biçimde ve istikrarla hareket eden idarenin işleyişinin bu durumdan olumsuz etkilenmesine neden olacaktır. Bu hal neticesinde varılan sonuç olarak idarenin düzen ve istikrarı ile kamu yararı, birbirini tamamlayan kavramlardır.

İdari istikrar ile kamu yararı arasındaki ilişki öyle güçlüdür ki, kimi Danıştay kararlarında idari istikrar ile kamu yararı kavramlarını beraber kullanılmakta ve bunlar, idari işlemlerin amaçları arasında sayılmaktadır. Örneğin Danıştay İçtihadı

²⁴⁴ Kavrama ilişkin doktrinde yapılmış tanımlar ve açıklamalar için bkz. **A.e.**, s.13 vd.

²⁴⁵ Tan, **İdare Hukuku**, s.920.

²⁴⁶ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.317; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.405; Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.336.

Birleştirme Kurulunun vermiş olduğu bir karar, bahsi geçen durumu anlatır güzel bir örnektir. Yüksek Mahkeme, ilgili kararında şu tespitleri yapmaktadır²⁴⁷:

“İdari tasarrufların amacı kamu yararını sağlamak, kamu hizmetlerini müessir, istikrarlı, devamlı, intizamlı ve verimli olarak yerine getirmektir. Bu amaçlara yönelmemiş, bu amaçlardan başka amaçları sağlamak gayesini güden tasarruflar maksat bakımından sakattır.

İdari tasarrufun maksadı, tasarrufu tesis edenin şahsına bağlı olduğundan sübjektif bir unsurdur. Bu sebeple maksat unsurunun hakikate uygunluğunu tespit etmek suretiyle yargı denetimine tabi tutmak, yani idari tasarrufun kendisinden beklenen amaca uygun olarak tesis edilip edilmediğini anlamak güçtür. Başka bir deyişle, maksat denetiminde sübjektif unsurun ortaya çıkarılması bahis konusudur. İdari yargı mercii bir tasarrufu maksat bakımından yargı denetimine tabi tutarken sübjektif bir durumu tespit etmek, yani tasarrufun kamu yararına uygun olarak yapıp yapılmadığını araştırmak zorundadır.”

İdari istikrar ile kamu yararı kavramları arasında yadsınamaz bir bağ olduğu kuşkusuzdur. Burada idari istikrar ile kamu yararı, birçok defa birbirini tamamlayan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre idari istikrarın sağlanması, kamu yararının ortaya çıkarılması adına büyük önem arz etmektedir. Diğer taraftan, kamu yararının sağlanabilmesi için de istikrarlı bir idari işleyiş ve organizasyonun varlığı zorunludur. Doktrinde AKYILDIZ’ın da isabetle belirttiği gibi idari istikrar, bireyin çıkarlarının korunmasında olduğu kadar, kamu yararının sağlanmasında da önemli bir rol oynamaktadır²⁴⁸.

Görüleceği üzere, bu iki kavram arasında sıkı bir neden-sonuç ilişkisi mevcuttur. Şöyle ki, gerçekleştirilecek her idari işlemin çıkış noktası ve belki de tüm idari birimlerin var olma nedeni olan kamu yararının ortaya çıkarılabilmesinin yolu, öncelikle hukuka uygun hareket eden, düzenli ve istikrarlı bir idari işleyiş ile yapıya sahip olabilmekten geçmektedir.

²⁴⁷ Dan. İ. B. K., T.03.06.1972, E.1965/20, K.1972/15’den aktaran Cemil Kaya, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2014, s.224.

²⁴⁸ Ali Akyıldız, “Danıştay ve Hukuk Devleti”, **Hukuk Devleti – Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal**, Ankara, Adres Yayınları, 2008, s.525.

Kamu yararı kavramının tek başına kullanıldığı kararların yanında kimi zaman yargı organları, diğer idare hukuku ilkeleri ile kamu yararı kavramını desteklemekte ve güçlendirmektedir. Söz gelimi “*hukuk devleti*”, “*hukuki güvenlik ve güvenilirlik*” ve “*hizmetin gerekleri*”, kamu yararı kavramının yanında sıklıkla kullanılan ilkelerden sadece bazılarıdır²⁴⁹. Kamu yararı kavramı ile arasındaki güçlü bağdan yola çıkarak bu sayılan ilkelere “*idari istikrar ilkesini*” de dahil etmek mümkündür²⁵⁰. İdari istikrar ilkesinin bir idareyi harekete geçiren ve yapılan her idari işlemin ulaşmak istediği nihai hedef olarak kabul edilen kamu yararı üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmak, söz konusu ilkenin önem ve değerini bir kat daha arttıracaktır. Yaptığımız tespiti destekler biçimde Danıştay, bir ihaleye ilişkin uyuşmazlığı çözüme kavuşturduğu kararında sayılan ilkeleri şöyle sıralamaktadır²⁵¹:

“(…) Kamu yararının ve hizmet gereklerinin somut olayda gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetimi yargı yerlerince yapılabilecektir. İhale işlemleri bakımından takdir yetkisinin denetiminde, 4734 sayılı Kanun’un 5. maddesindeki temel ihale ilkelerinin gözetilmesi gerektiği gibi idare hukukuna hakim olan hukuki güvenilirlik, idari istikrar gibi ilkelerin de dikkate alınması gerekmektedir.”

İdari istikrar ilkesi ile kamu yararı arasındaki dikkat çekici bir diğer ilişki ise, “*dava açma süresi*” başlığı etrafında şekillenmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında itiraz yoluna başvuran ilk derece mahkemesinin gerekçelerinde yer alan bazı ifadeler, en başta idari istikrar ilkesinin “*dava açma süresi*” ile arasındaki güçlü bağı ortaya koyması bakımından önemlidir. Öyle ki anılan başvuruda itiraz yolunu işleten ilk derece mahkemesi, idari istikrar ilkesini “*idari işlemlerin devamlılığının*

²⁴⁹ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, a.g.e., s.1277.

²⁵⁰ Örnek olarak bkz. **Dan. 11. D.**, T.24.06.2008, E.2007/9376, K.2008/6993, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(…) mevzuat hükümlerine uygun olarak emekliye sevk edildikten sonra, bu kez yoruma ilişkin değerlendirmelerle davacının malul olmadığı sonucuna varılarak tesis olunan işlemde, **idari istikrar, hukuki güvenlik ilkelerine ve kamu yararına uyarlılık bulunmadığı** gerekçesiyle (...)”

²⁵¹ **Dan. 13. D.**, T.13.09.2011, E.2008/678, K.2011/3674, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**. Bir başka kararında ise Danıştay, “**devlete güvenilirlik**” ve “**devlet hizmetinde istikrar**” deyimlerini kullanmaktadır. Bkz. **Dan. 5. D.**, T.11.02.1987, E.1986/440, K.1987/186, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

sağlanması” amacı üzerinden tanımlamış ve ilkenin dava açma süresi ile arasındaki ilişkiye vurgu yapmıştır. Bahsi geçen itiraz başvurusunun ilgili kısmı şu şekildedir²⁵²:

“İdarenin yüklendiği kamu görevlerini yerine getirebilmesi için karar alıp uygulaması, işlem yapması, eylemde bulunması ve sahip olduğu kamu gücünü kullanabilmesiyle işlevini sürdürmektedir. İdari işlem etkilerinin sürdürülebilmesi ve bozulup ortadan kaldırılması tehdidinden uzak tutulması olarak tanımlanan idari istikrar ilkesinin gereği olarak yönetilenlere idarenin güvenirliliği ve sürekliliği kanısının verilmesi, idarenin kararlarının geçerliliğini koruduğu ve sık sık bozulup ortadan kaldırılamayacağı güveninin uyandırılması gerekmekte ve bunun sağlanabilmesi için iptal davası açabilme hakkının yasalarla belirli sürelerle sınırlandırılmasına olanak bulunmaktaysa da bu sürenin idari dava açma yoluyla hak arama özgürlüğünü ortadan kaldıracak şekilde makul olmayan ölçülerde kısıtlanması hukuk devletinden uzaklaşmayı beraberinde getirir.”

Danıştay’a göre ise, ilgililerin idari işlemlere dava açmalarının bir süre ile sınırlandırılması, idari istikrar ile birlikte kamu yararının da bir gereğidir. Görüldüğü üzere burada idari istikrar ilkesi, bireylerden ziyade idareyi koruyucu bir işleve bürünmektedir. Zira burada idari istikrar ilkesine kamu yararının da bir gereği olarak yüklenen ödev, idari işlemlerin sürekli dava tehdidi altında kalmasını önleyerek idari işleyişte devamlılığın sağlanmasına vesile olmasıdır. Birçok kararında Danıştay, kamu yararı ile idari istikrar arasındaki söz konusu amaç birliğine dikkat çekmektedir. Örneğin bir kararında Yüksek Mahkeme, konuya ilişkin şu tespitleri yapmaktadır²⁵³:

“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.”

²⁵² AYM., T.04.02.2010, E.2006/23, K.2010/27, RG. T.02.12.2010, S.27773.

²⁵³ Dan. 11. D., T.11.03.1999, E.1999/1134, K.1999/1020, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası. Aynı yönde olarak bkz. Dan. 4. D., T.20.06.1996, E.1995/6183, K.1996/2698, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay’ın dava açma süresine ilişkin yaptığı tespitlerde, kamu yararının yanında “*kamu düzeni*” kavramına da sıklıkla başvurduğu göze çarpmaktadır. Kimi kararlarında Yüksek Mahkeme, kamu yararından bahsetmeden dava açma süresinin sınırlandırılmasını, “*kamu düzeninin ve idari istikrarın sağlanması gerekliliği*” ile temellendirmekte ve şu ifadeleri kullanmaktadır²⁵⁴:

“(…) Her durumda yazılı bildirim belgesinin dosyaya sunulmasını gerekli görmek, kamu düzeninden sayılan ve idari istikrarı sağlamak amacı taşıyan ‘dava açma süresi’ kurumunun çoğu kez işletilememesine ve dava hakkının kötüye kullanılmasına yol açmak olur.” Yine bir başka kararında Yüksek Mahkeme, kamu düzeni ile idari istikrar arasındaki ilişkiye şu şekilde vurgu yapmaktadır²⁵⁵: *“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 verilen önem nedeniyle (...) 2577 sayılı Yasa hükümleri ile dava açma süresi sınırlandırılmıştır.”*

Son olarak, Danıştay’ın dava açma süresine ilişkin idari istikrar, kamu düzeni ve kamu yararı kavramlarını birlikte kullandığı kararlarına da sıklıkla rastlandığını söylemek gerekir. Konuya ilişkin bir kararında Yüksek Mahkeme, vardığı kanaate sayılan üç kavramı birden dayanak yapmak suretiyle şu önemli tespitlerde bulunmaktadır²⁵⁶:

“(…) İdari eylem ve işlemlerin devamlı olarak yargı denetimi tehdidi altında bırakılmaları halinde toplum hayatındaki uyumsuzlukların sonunun alınamayacağı ve böylece kamu düzeninin ihlal edileceği açık bulunduğu gibi; (bu durumun) idari işlemlerde istikrarın sağlan(masını), bu işlemlerle tesis

²⁵⁴ Dan. İ. D. D. K., T.07.05.1993, E.1993/48, K.1993/171, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası. Aynı yönde olarak bkz. Dan. 8. D., T.30.03.2000, E.1999/3912, K.2000/2438, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

²⁵⁵ Dan. 9. D., T.09.06.2016, E.2016/15550, K.2016/5897, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası. Aynı yönde olarak bkz. Dan. 3. D., T.28.05.1981, E.1981/83, K.1981/100, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

²⁵⁶ Dan. 5. D., T.26.03.1991, E.1989/2471, K.1991/590, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

edilen hukuki durumların aydınlığa kavuşmasını (ve) kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir biçimde işlemlerini engelleyeceği de açıktır. Bu sakıncaların önlenmesi için idari yargı mercilerine başvurma belirlenen bir süreyle sınırlandırılması yoluna gidilmiş ve dava açma süresi idari eylem ve işlemlerin süratle istikrarını sağlamak amacıyla ve kamu yararı için müesseseleştirilmiştir.”

Görüldüğü üzere Danıştay’a göre²⁵⁷; “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 göz önüne alınarak incelenecek unsurlar arasında sayılmıştır.”

IV. İDARİ İŞLEMİN SONA ERDİRİLMESİNİN İDARİ İSTİKRAR İLKESİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

A. İdari İşlemin Sona Erdirilmesinde Koruyucu İşlevi Boyutuyla İdari İstikrar İlkesi

1. Geri Alma

a. Genel Olarak İdari İşlemin Geri Alınması

Hukuka bağlı bir idarenin gereği olarak, idarenin gerçekleştirdiği bütün eylem ve işlemlerin hukuka uygun olması zorunluluk arz etmektedir. Bunun için idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun sağlanabilmesi adına bazı mekanizmalar öngörülmüştür. İlk akla gelen ve en etkili çözüm olarak ortaya çıkan mekanizma, idarenin işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi tutulmasıdır. Yargı denetimi dışında idarenin hukuka aykırı işlemlerinin ortadan kaldırılabilmesinin bir başka yolu, anılan işlemlerin yine idare tarafından sona erdirilmesidir.

²⁵⁷ Dan. 9. D., T.11.10.1983, E.1983/4903, K.1983/5756, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası. Aynı yönde olarak bkz. Dan. 1. D. D. K., T.25.06.2014, E.2013/3502, K.2014/2780, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 8. D., T.25.03.2013, E.2013/998, K.2013/2280, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 9. D., T.29.04.1985, E.1982/7783, K.1985/705, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

Hukuka aykırı idari işlemlerin sona erdirilmesi için ilgililerin elindeki tek imkan yargı mekanizmasını harekete geçirmek değildir. İlgililer hukuka aykırı bir işleme muhatap oldukları takdirde, yargı yoluna gitmeden önce bizzat idareye de başvuruda bulunma hak ve yetkisine sahiptir. Yargı yerleri tarafından verilen iptal kararlarının sonuçlarına benzer şekilde, idarenin de elinde aynı etki ve sonuçları doğuracak bir araç bulunmaktadır. Bahsedilen araç, idari işlemin bizzat idare tarafından geçmişe etkili olacak şekilde ortadan kaldırılmasıdır²⁵⁸. Bu durum, “idari işlemin geri alınması” olarak nitelendirilmektedir.

Genel olarak idari işlemin geri alınması, geri alınan işlemin yapıldığı andan itibaren hukuk düzeninden çıkarılması olarak ifade edilmektedir²⁵⁹. Bu haliyle geri alma, işlemi ortadan kaldırırken; bu ortadan kaldırma, geçmişe etki etmektedir²⁶⁰. Geri alma, idari işlemin geriye yürümemesi ilkesinin istisnasını oluştururken; geri alma işlemi, idari işlemin varlığı, kimliği ve sonuçları üzerinde etkisini göstermektedir²⁶¹. Esas itibarıyla idari işlemin geri alınması, idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerin hukuka uygunluğunun sağlanması noktasında gördüğü önemli işlev nedeniyle dikkat çekmektedir²⁶².

²⁵⁸ Onur Karahanoğulları, “Zimni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)” (Çevrimiçi) <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf>, 22.12.2017, s.1: “Her türlü hukuka aykırılık şüphesinde idari yargının devreye sokulmaması, ilgililerin idari başvuruyla da sonuç alabilmeleri, hukuka bağlı bir idarenin var olduğu sistemde yargının iş yükünü hafifletecektir.”

²⁵⁹ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.5.

²⁶⁰ **Dan. 5. D.**, T.06.12.2013, E.2013/691, K.2013/9439, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “Bir idari işlemin varlığına idare tarafından, geri alınarak veya kaldırılarak son verilebilir. Geri almada idari işlem, tesis edildiği tarihten itibaren hukuk aleminden silinirken, kaldırmada işlem ileriye yönelik olarak hukuk aleminden silinmektedir.” Ayrıca bkz. **Dan. 9. D.**, T.23.03.1999, E.1998/423, K.1999/1264, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 10. D.**, T.31.01.1991, E.1990/2199, K.1991/231, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

²⁶¹ GÖZLER, genellikle bir idari işlemin geri alınması “açık (sarih)” şekilde yapılırsa da, geri almanın “zimni” bir şekilde yapılmasının da imkan dâhilinde olduğunu söylemektedir. İdarenin daha önce gerçekleştirdiği bir işlem ile bağdaşmayarak işlemin hüküm ve sonuçlarının başlangıçtan itibaren ortadan kalkması sonucunu doğuracak nitelikte ikinci bir işlem yapması halinde ilk kararın zımnen geri alınması hali söz konusudur. Konuya ilişkin verdiği örnekte GÖZLER, Fransız Danıştay’ının sınavı kazanmış bir kişinin atanmasının reddi kararının, o kişinin sınavda başarılı sayılmasına dair işlemin geri alınması anlamına geldiğini aktarmaktadır. Bkz. Gözler, **İdare Hukuku**, C.I, s.978.

²⁶² F. Ebru Gündüz, “Disiplin Cezalarının Geri Alınması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XX, S.1, Y.2016, s.411-424, s.412.

Hem idare hukuku doktrinde²⁶³ hem de yargı kararlarında genel kabul gördüğü üzere²⁶⁴, geri alma işlemi, işlemin yapıldığı tarihten itibaren etkili olup, geriye etkili sonuçlar doğuracaktır²⁶⁵. Bir idari işlemin geri alınması, işlemi yapıldığı tarihten itibaren ortadan kaldırmanın yanında²⁶⁶, işlemin yapıldığı tarih ile geri alındığı tarih arasında ortaya çıkardığı hukuki durumların da geçersiz hale gelmesine sebebiyet vermektedir²⁶⁷.

b. Geri Alınabilecek İşlemler

Bir idari işlemin geri alınması konusunda farklı kriterler karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki, geri alınacak işlemin düzenleyici ya da birel işlem olması, işlemin hukuka uygun ya da hukuka aykırı olması ile bireylere hukuken korunacak kazanımlar sunup sunmaması, geri alma işleminin farklı şekillerde ortaya çıkmasına sebebiyet verecek ve işlem, farklı ilkeler göz önüne alınarak gerçekleştirilecektir²⁶⁸.

Doktrinde geri alınabilecek işlemlerin niteliğine ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır²⁶⁹. Örnek olarak TAN, idarenin ancak hukuka aykırı işlemlerini geri

²⁶³ Tan, **İdare Hukuku**, s.286 vd.; Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.373; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.435; Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.348.

²⁶⁴ **Dan. 1. D.**, T.30.05.2003, E.2003/71, K.2003/69, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “İdare hukuku ilkelerine göre idarece geri alınan işlemler hiç tesis edilmemiş olarak kabul edildiğinden (...)”; **Dan. 1. D.**, T.03.04.1990, E.1990/50, K.1990/49, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “Gerek öğreti gerek uygulamada (...) bir idari işlemin geri alınmasının onu yapıldığı tarihten itibaren doğurduğu hukuki sonuçlarla birlikte hükümsüz kılan, ortadan kaldıran, geriye yürür sonuçlu ikinci bir işlem olduğu ve bu niteliği nedeniyle işlemin yapıldığı tarih ile geri alınması arasında yapılan bütün idari işlemleri geçersiz kıldığı kabul edilip benimsenmiş bulunmaktadır.”

²⁶⁵ **Dan. 13. D.**, T.29.04.2011, E.2011/34, K.2011/1938, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “İdari işlemin geri alınması, idari işlemi yapıldığı tarihten itibaren doğurduğu hukuki sonuçları ile birlikte hükümsüz kılan, ortadan kaldıran, geriye yürür sonuçlar doğuran ikincil bir işlemdir.”

²⁶⁶ Geri alma işlemi iptal kararlarına benzer sonuçlar doğurmaktadır. Tıpkı iptal kararının iptal edilen işlemin varlığına yapıldığı tarihten itibaren son vermesi gibi, geri alma işlemi de geri alınan işlemin varlığına gerçekleştirildiği tarihten itibaren son vermektedir. Geri alınan işlem, kimliğini oluşturan tek yanlılık, kanunilik ve icrailik özelliklerini kaybedeceğinden, işlem hukuken yok sayılarak idare tarafından uygulanabilirliği kalmayacaktır. Bkz. Ramazan Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, **AÜEHFD**, C.IV, S.1-2, Y.2000, s.43-58, s.44.; Tan, **İdare Hukuku**, s.286.

²⁶⁷ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.5: “(...) geri alma, hukuka aykırı bir işlemin geriye yürür şekilde düzeltilmesini, yapıldığı andan itibaren hukuki etkilerini ortadan kaldırmayı veya işlemin ilk yapıldığı tarihten itibaren hükümsüzlüğü sonucu, yapıldığı tarih ile geri alınması arasında doğurduğu hukuki durumların da ‘gayri sahih ve gayri muteber’ sayılmalarını gerektirir.”

²⁶⁸ Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, s.46.

²⁶⁹ Marie-Thérèse Viel, Çev. Lale Burcu Önüt, “İdari Başvuru ve İdari Yargı Birleşimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.14, S.1, Y.2012, s.67-78, s.68.

alabileceğinden bahsetmektedir²⁷⁰. Yazar, hukuka aykırılığın sonucu olarak yokluk ya da iptal edilebilirliğin gündeme geleceğini; bu durumun da yalnızca geri alma işleminde süre koşulunun uygulanmasında farklılığa sebebiyet vereceğini aktarmaktadır²⁷¹. YILDIRIM, hukuka uygun işlemlerin geri alınmasının ancak ilgili yararına olması şartıyla mümkün olabileceğini; aksi halde geri alma işleminin gerçekleştirilemeyeceğini kabul etmektedir²⁷².

Konuya ilişkin GÖZLER-KAPLAN ise, genel kural olarak düzenleyici işlemlerin hukuka uygun iseler geri alınamayacaklarını; hukuka aykırı iseler dava açma süresi içerisinde geri alınabileceklerini söylemektedir. Birel işlemlerde ise durum şu şekildedir: Hukuka uygun ve hak kazandırıcı bireysel işlemler geri alınamaz iken; hukuka uygun ve hak kazandırıcı niteliğe sahip olmayan bireysel işlemlerin geri alınabilmesi mümkündür. Hukuka aykırı bireysel işlemler hak kazandırıcı değilse her zaman; hak kazandırıcı nitelikte iseler, ancak dava açma süresi içerisinde geri alınabilirler²⁷³.

(1). Hukuka Uygun İşlemlerin Geri Alınması

Hukuka uygun idari işlemlerin geri alınması konusunda doktrinde kavramsal açıdan bir birlik sağlanamadığı dikkat çekmektedir. Burada öncelikli tartışma konusu, hukuka uygun bir işlemin geri almaya konu teşkil edip edemeyeceği meselesidir. İşlemin hak doğurup doğurmaması bir kenara bırakıldığında, hukuka uygun bir işlemin ortadan kaldırılması halini –işlemin yalnızca hak doğurmaması nedeniyle– geri alma olarak nitelendirmek genel kabule çok uygun düşmemektedir. Böyle bir durum olsa olsa ileriye etkili sonuçları olan idari işlemin kaldırılması olarak nitelendirilebilir²⁷⁴.

²⁷⁰ Aynı yönde olarak AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, ancak hukuka aykırı işlemler bakımından geri alınmanın söz konusu olabileceğini söylemektedir. Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.435.

²⁷¹ Tan, **İdare Hukuku**, s.288-289.

²⁷² Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.348 vd.

²⁷³ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.374.

²⁷⁴ Hukuka uygun hak doğurmayan işlemler kaldırma; hak doğuranlar ise karşı-işlem yolu ile sona ermektedir. İşlem hukuka uygun olduğuna göre yalnızca hak doğurmaması işlemin geri alınmasına yetmez; varlık kazanmış işlem ancak gerekli durumlarda kaldırılabilir. Bkz. Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.40.

Bunun yanında kişi aleyhine sonuç doğuran hukuka uygun işlemlerin istisna teşkil edecek şekilde geri alınabileceği kabul edilmektedir²⁷⁵.

İlgililer lehine hak doğurucu olmayan hukuka uygun işlemlerin aksine; ilgililerine hak doğurucu olan hukuka uygun işlemlerin hiçbir zaman geri alınamayacağı hususunda görüş birliği bulunmaktadır. Hukuka uygun ve hak doğurucu işlemler, ilgilileri lehine kazanılmış hak ortaya çıkaracak ve böyle bir idari işlemin geri alınması mümkün olmayacaktır²⁷⁶. Ancak bu durum, hiçbir şekilde anılan işlemlere son verilemeyeceği anlamına gelmemektedir²⁷⁷. Böyle işlemlere yasal şartlar gerçekleştiğinde bir *karşı-işlem* ile son vermek her zaman mümkündür²⁷⁸.

Hukuka uygun düzenleyici işlemler açısından ise DURAN, geçmişte bireyler açısından uygulanabilir hale gelmemiş olan işlemlerin geri alınabileceğini; ancak “*şüpheli sonuçlara*” sebebiyet vermemek açısından ve her zaman mümkün olması hasebiyle, düzenleyici işlemlerde kaldırılma yolunun seçilmesinin daha sağlıklı sonuçlar vereceğini belirtmektedir²⁷⁹. Yine konuya ilişkin TAN, düzenleyici işlemlerin idare edilenler lehine hukuki durumlar doğurabileceklerini, bu işlemlerin geri almadan ziyade kaldırmaya konu edilmesi gerektiğini ifade etmektedir²⁸⁰.

(2). Hukuka Aykırı İşlemlerin Geri Alınması

²⁷⁵ Doktrinde TAN, Fransız Hukuku’ndaki memuriyetten çıkarma işlemlerini bu özel duruma örnek olarak vermektedir. Yine aynı istisnanın, disiplin yaptırımı sonucu memuriyetten çıkarılan memurun yerine yeni tayin yapılarak hak doğumuna sebebiyet verilmediği hallerde de gündeme gelebileceği belirtilmektedir. Ancak yazar, söz konusu çözümlerin geri alma işleminin üçüncü kişilerin haklarına zarar vermemesi koşulu ile sınırlı olarak uygulandığının altını çizmektedir. Bkz. Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.44 vd.

²⁷⁶ Hukuka uygun ve hak kazandırıcı işlemler, “kazanılmış hak” kavramını ortaya çıkaracaktır. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde bu bahis üzerinde durulacağı için burada sadece kavrama değinilmekle yetinilmektedir.

²⁷⁷ Fransız Hukuku’na ilişkin Viel, **a.g.m.**, s.69’da şu tespitleri yapmaktadır: “*Hak yaratan kararların etkileri dokunulmaz nitelikte olduğundan, hukuka uygun kararlar geri alınamaz (yararlanan kişinin talep etmesi ve bunun üçüncü kişilerin haklarını ihlal etmiyor olması durumu istisnadır; diğer bir istisnai durum ise, yasayla izin verilmiş olmasıdır.)*”

²⁷⁸ ÇAĞLAYAN, devlet memurluğundan çıkarma cezasının verilmesini gerektiren bir disiplin suçu işleyen memurun verilen ceza ile birlikte atama işleminin sona erdirilmesi halini konuya ilişkin bir örnek olarak sunmaktadır. Bkz. Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, s.46.

²⁷⁹ Duran, **Ders Notları**, s.422.

²⁸⁰ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.66-67.

Hukuka bağı bir idare, hukuka aykırı olarak gerçekleştirdiği işlemlerini ivedilikle hukuk düzeninden kaldırmakla yükümlüdür. İdarenin hukukla bağılılığı, bir genel hukuk kuralı olmasının yanında, önemli de bir idare hukuku ilkesidir. Yargısal denetimin yanında bizzat idarenin böyle bir hukuka aykırılığı bir an önce sonlandırması ise, hukuka bağılılığın gereğidir. Bu nedenle idari makamın bir işlem yapma sürecinde ya da işlemi gerçekleştirdikten sonra uygulama aşamasında söz konusu işlemin hukuka aykırılığını tespit etmesi halinde, o işleme itibar etmeyip işlemin varlığına son vermesi, hukuka bağı bir idarenin üzerine düşen en önemli görevlerdendir²⁸¹.

Yukarıda bahsi geçtiği üzere, idari işlemin geri alınması mekanizması, esas itibari ile hukuka aykırı işlemler açısından işletilmektedir²⁸². Hukuka aykırılığı ortaya çıkmış bir idari işlemin geri alınması, idare için hem bir zorunluluk²⁸³, hem de idari işleyişte hukuka uygunluğu sağlayabilmek adına bir gerekliliktir. Böylelikle ilgililer kendilerini hukuki anlamda güvende hissedecekler, neticede hukuka uygunluk üzerinde istikrarlı ve düzenli bir idari işleyiş hayata geçirilmiş olacaktır²⁸⁴.

Ancak burada esas mesele şudur ki; acaba idare hukuka aykırı olarak gerçekleştirdiği bir işlemi, her zaman ve her durumda dilediği gibi geri alabilecek midir? Hukuka aykırı bir işlem neticesinde bireyler lehine ortaya çıkan durumların hukuken korunması olanaklı mıdır? Bu sorulara verilecek cevaplar, çalışmamız açısından son derece önemlidir.

c. Geri Almada Süre Koşulu ve İdari İstikrar İlkesine Etkisi

²⁸¹ Turgut Tan, “Danıştayımızın İki İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.5, S.4, Aralık1972, s.47-58, s.57-58.

²⁸² Bıyıklı, *a.g.m.*, s.106.

²⁸³ Duran, *Ders Notları*, s.424: “Hukuka aykırı işlem ve kararlar, kural olarak, geri alınabilir ve kaldırılabilir, **hatta bazen kaldırılmak gerekir**. Çünkü bu gibi işlem ve kararlar, sakatlıkları dolayısıyla, kuram’ca hak doğurmuş olamazlar. Ayrıca, **yargı mercüinin iptal edebileceği işlem ve kararları, yetkili makam ve görevlilerin geri alıp kaldırmalarında, bir sakınca ve engel görülemez**.”

²⁸⁴ **Dan. 1. D.**, T.30.05.2003, E.2003/71, K.2003/69, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) işlemlerin dayanağını oluşturan Yasa hükmünün, uygulanma kabiliyetinin kalmaması nedeniyle söz konusu işlemlerin sebep unsuru yönünden hukuki dayanaktan yoksun kaldığı sonucuna ulaşılmaktadır (...) hukuki dayanaktan yoksun kalan emekliye sevk işlemlerinin idarece geri alınması suretiyle görevlerine iade edilmeleri hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.”

(1). Geri Almada Süre Koşulu

i. Genel Kabul

Üzerinde görüş birliğine varılacağı gibi hukukun esas amacı, eylem ve işlemlerin önceden belirlenmiş kurallara uygun düşecek şekilde gerçekleştirilmesi ve böylelikle toplum hayatına düzen ve güvenin hakim olmasının sağlanmasıdır. Bu noktada idari işlemlerin geri alınmasına ilişkin süre koşulu, yalnızca bir usul kuralı olmasının ötesinde, hukuki güvenlik ve istikrar ilkeleri çerçevesinde oldukça geniş bir alanda etki göstermesi hasebiyle üzerinde dikkatle durulması gereken konu başlıklarındandır²⁸⁵. Tıpkı idari yargıda açılacak davalar açısından olduğu gibi, kişi yararı ile kamu yararı arasında bir denge sağlamak adına getirilmiş olan süre koşulu uyarınca, idarenin işlemini geri alarak işlem üzerinde tasarrufta bulunabilmesini bir süre ile sınırlamak, bahsi geçen güvenlik ve istikrar ilkelerine uygunluğu sağlayabilmek bakımından zorunludur. Buradaki esas mesele ise, sürenin hangi kriterlere göre ve ne şekilde belirleneceği sorusuna tatmin edici bir cevap bulabilmektir.

Süre koşuluna yönelik tartışmalar, kazanılmış durum yaratıcı fakat hukuka aykırı işlemlerin geri alınması noktasında yoğunlaşmaktadır. Burada süreye ilişkin genel değerlendirmelerin odak noktası, geri alma işleminin dava açma süresi içerisinde mi yapılacağı, yoksa her özel duruma uygun farklı süreler mi öngörüleceği ya da herhangi bir süreyle sınırlandırılmaksızın idareye bu imkanın her zaman mı tanınacağı tartışmasıdır.

Konuya ilişkin olarak geri alma işlemi ile idari işlemin iptali arasında bir benzerlik kurulmaktadır. Bu görüşün temel dayanak noktası şudur: Nasıl ki ilgililer, kendilerini ilgilendiren ve hukuka aykırılık arz eden bir idari işleme karşı kanunda öngörülen sürelerde dava açma imkanına sahipler ve bu sürelerin geçmesi ile dava açma imkanlarını kaybediyor iseler; idareler de tıpkı ilgililer gibi hukuka aykırı gerçekleştirdikleri işlemleri ancak dava açma süresi içerisinde geri alabilmelidirler.

²⁸⁵ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.116.

İdarenin dava açma süresi ile sınırlandırılması görüşü, bir başka tez ile de desteklenmektedir. Şöyle ki, hukuka uygun hareket etmesi gereken bir idare aynı zamanda hukuki düzenlemelere de niteliği gereği ilgililerden pekala daha vakıf olabilir, hatta olmalıdır. Bu halde ilgililere sürelerin geçmesinin ardından tanınmayan işlemi iptal ettirebilme hakkının idareye haliyle tanınmaması gerekir. Dolayısıyla nasıl ki ilgilinin dava açma sürelerinin geçmesinin ardından hukuka aykırı işlemin sonuçlarına katlanması gerekiyorsa, bu konuda daha üstün ve hukuka hâkim olması beklenen idarenin işlemin sonuçlarına öncelikle katlanması gerektiği doktrinde ifade edilmektedir²⁸⁶.

Yukarıda yer alan görüşte, hukuki güvenlik ilkesi ile idarenin hukukla bağlılığı ve hukuka uygun davranma yükümlülüğü arasındaki seçimde tercih, birinciden yana kullanılmakta²⁸⁷ ve belli süreler sonunda işlem hukuka aykırı dahi olsa, güvenlik ilkesi gereği ortaya çıkan iradeye üstünlük tanınmaktadır²⁸⁸. Önemle vurgulanmalıdır ki idareyi dava açma süresi ile kısıtlayan bu kural, ilgililer lehine sonuçlar doğuran işlemler için geçerlidir. Aksi durum olarak, ilgililer aleyhine sonuçlar doğuran hukuka aykırı bir işlemin idare tarafından geri alınmasında herhangi bir süre sınırlandırması

²⁸⁶ Tan, **İdare Hukuku**, s.289; Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.348; Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.375; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.447 vd.; Duran, **Ders Notları**, s.424’de bu kuralın yanına şu notu da düşmektedir: İlgili idari karar aleyhine dava açılmış ise, söz konusu işlemin geçerliliği ve sağlığı askıda bulunduğundan, dava açma süresi geçtikten sonra da işlemin geri alınabilmesi mümkün olmalıdır.

²⁸⁷ Halil Altındağ, “İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XX, S.4, Y.2016, s.81-97, s.83.

²⁸⁸ Buna karşılık konuya ilişkin bir başka görüş, dava açma süresi ile idari işlemin geri alınması arasında “mantıksal bir bağ” bulunmadığını savunmaktadır. Söz konusu görüş uyarınca, idareye hukuka aykırı işlemini geri alması hususunda genişletici bir anlayış ile hareket edilmeli, idarenin işleyiş mantığına da uygun düşecek şekilde idareye bu konuda bir “esneklik” tanınmalı ve geri alma yetkisi, iptal davası koşullarına bağlanmamalıdır. Bunun yanında idari işlemin geri alınması mekanizması, ortaya çıkmış bir hukuka aykırılığı düzeltici bir işlev görse de, bu mekanizmanın hukuk güvenliği ilkesinden kaynaklanan bir sınırı bulunmaktadır. Bkz. Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.628-629: “Geri almada (da) işlemin kaderi hakkında, idare karar vermektedir; en azından bunun için gerekli olan inceleme süresi, ilgililerin 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.**”

tartışması gündeme gelmeyecek ve idare her zaman bu tür işlemlerini geri alabilecektir. Bu, idare için hem bir görev, hem de bir zorunluluktur²⁸⁹.

Türk Hukuku'nda geri alma işleminin iptal davası açma süresine bağlanması, ilk kez Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kurulu'nun 27.01.1973 tarih ve E.1972/6 K.1973/2 sayılı kararı ile gündeme gelmiştir. Konuya ilişkin doktrindeki görüşlere de atıfta bulunması dolayısıyla son derece önemli olan kararın bazı bölümleri şöyledir²⁹⁰:

*“(...) yanlış bir şart tasarrufun idare tarafından geri alınmasından dolayı ödenmiş fazla paraların geri istenmesi davalarında, **kamu yararı ile kişisel yararı uzlaştıracak, kamu ve hukuk düzenini sarsmayacak, aksine bunlara güven ve devamlılık sağlayacak nitelikte en adil ve hukuki olarak iptal davası süresini, genel olarak yanlış şart tasarrufu, geriye yürür şekilde geri almak için sınır kabul etmek, bu süre geçtikten sonra tasarrufun ancak ilerisi için hüküm ifade edecek şekilde geri alınabileceği, daha doğrusu ilerisi için değiştirilebileceği, tarzında bir sonuca varmak gerektir. Belirtilen süreler geçtikten sonra idare yanlış tasarrufunu geri alsa bile, geçmişteki durumlar artık kazanılmış durum niteliğinde olacağından, yanlış işleme dayanılarak yapılmış ödemelerin sebepsiz olduğu da ileri sürülemeyecek ve geri istenmesi mümkün olmayacaktır.***”

İlgili kararında Yüksek Mahkeme, bu genel kuralın istisnalarına da yer vererek konuya ilişkin kriterlerin konulmasında idari yargıya öncülük etmiştir. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir: *“(...) varılan sonuç ve kabul edilen kural ancak iyiniyetli kişiler içindir. Eğer, idarenin yanlış işlem yapmasına kişinin gerçek dışı beyanı veya hilesi sebebiyet vermiş ise, bu yanlış işlemi idare her zaman, bir süre şartına bağlı olmaksızın, geriye yürür şekilde geri alabilir.*”

İdari yargı özelinde ise Danıştay, ilk kez 1952 yılında verdiği bir kararında konuyu ele almıştır. Eş zamanlı şekilde bahsi geçen kararla birlikte idari istikrar ilkesi,

²⁸⁹ İdari dava açma süresinin geri alma mekanizmasının işletilebilmesi için bir sınır olarak kabul edilmesi, ancak ilgisi lehine hukuki durum yaratan sakat işlemler için geçerli olacaktır. Bkz. Tan, “Danıştayımızın İki İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerine”, s.55.

²⁹⁰ **Yar. İ. B. G. K.**, T.27.01.1973, E.1972/6, K.1973/2, (Çevrimiçi) www.turkhukuksitesi.com, 12.12.2017.

ilk kez idari yargıda başvurulmuş bir referans norm haline gelmiştir²⁹¹. Kararda Yüksek Mahkeme, idari işlemin geri alınması bakımından idarenin bağlı olacağı süreyi kesin biçimde ortaya koymadan, kanunsuz yapılan bir terfiin memur lehine kazanılmış hak doğurmayacağı açık olmakla beraber, bu işlemin birçok etki ve sonuç doğurduğunu; idarenin hukuka aykırı tasarruflarını her zaman ortadan kaldırılabileceğini kabul etmenin istikrar ilkesi ile bağdaşmayacağını hüküm altına almıştır²⁹².

İlgili kararın ardından esas olarak konunun ayrıntılı biçimde incelenmesi, Danıştay'ın 1973 yılında verdiği bir içtihadı birleştirme kararı ile olmuştur. Yargıtay'ın yukarıda bahsedilen kararının ardından Danıştay, hukuka aykırı terfi ve intibaklara ilişkin vermiş olduğu içtihadı birleştirme kararında, idari işlemin geri alınması bahsine ilişkin belli standartlar getirmiştir. Yargıtay'ın görüşüne paralel olacak şekilde Danıştay, açık hata, gerçek dışı beyan ya da hilenin varlığı halinde, idarenin gerçekleştirdiği bir işlemi her zaman geri alabileceğini; bunun haricinde işlemin geri alınmasının iptal davası açma süresi ile sınırlı olması gerektiğini ifade etmiştir. Çalışmamız açısından son derece değerli olan kararın ilgili kısımları şu şekildedir²⁹³:

“Geri alma ve sonuçları konusunu en çok inceleyen Fransız Danıştay'ında 1922 tarihine kadar hiç bir süre düşünülmemekle beraber, sakat tasarrufların her zaman geri alınabileceği karara bağlanmış iken, bu tarihte verilen Dame Cachet kararıyla 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.

*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***

²⁹¹ Dan. İ. D. D. K., T.14.04.2011, E.2007/1957, K.2011/241, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası: “İstikrar ilkesi bu kararın (‘Dan. İ. B. G. K., T.26.09.1952, E.1952/15, K.1952/244’) ışığı altında, olayların nitelik ve özellikleri de dikkate alınarak idari yargıda uygulanagelmıştır.”**

²⁹² Dan. İ. B. G. K., T.26.09.1952, E.1952/15, K.1952/244; Dan. İ. D. D. K., T.14.04.2011, E.2007/1957, K.2011/241, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.**

²⁹³ Dan. İ. B. G. K., T.22.12.1973, E.1968/8, K.1973/14, **Kazancı İctihat Bilgi Bankası.**

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 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 doktrinde gerek Fransız Danıştay'ında genellikle kabul edilmiştir.

Kurulumuzda yapılan konuşmalarda; istikrar, kanunilik ve kamu yararı kuralları yanında iyi niyet kuralı üzerinde de önemle durulmuştur, idarenin sakat ve dolayısıyla hukuka aykırı terfi veya intibak işlemine idare edilenin gerçek dışı beyanı veya hilesi sebep olmuşsa veyahut geri alınan idari tasarruf yok denilebilecek bir illetle malulse yahut bir terfi veya intibakta idare edilenin kolayca anlayabileceği kadar açık bir hata mevcutsa ve idareyi haberdar etmemişse, memurun iyi niyetinden söz etmeye imkan yoktur. Binaenaleyh bu kararlara dayanılarak yapılan kanunsuz ödemeler için süre düşünülemez ve her zaman istirdat olunabilir.”

Yukarıda ilgili kısımları verilen bu kararında Danıştay, Fransız Danıştay'ının 1922 tarihli ünlü “Dame Cachet” kararına da atıfta bulunarak, geri alma konusunda süre koşulu bakımından Fransız Danıştay'ı ile aynı sonuca ulaşmıştır. Buna göre idare, hukuka aykırı bir işlemini sayılan istisnalar dışında ancak dava açma süresi içinde geri alabilecektir. Varılan bu netice, Danıştay'ın ilerleyen zamanlarda verdiği kararlarla tekrarlanmış ve yerleşmiş bir kural haline gelmiştir.

ii. Geri Almada Süre Koşuluna Getirilen İstisnalar (Her Zaman Geri Alınabilecek İşlemler)

Genel olarak yargı organları, hukuka aykırı bir idari işlemin geri alınmasını dava açma süresi ile sınırlandırmaktadır. Buna karşılık işlemin yok hükmünde olması,

işleminde açık hata bulunması ya da işlemin muhatabının hilesi halinde, idarenin hukuka aykırı işlemini bir süre sınırlaması ile bağlı olmaksızın her zaman geri alabileceği kabul edilmektedir²⁹⁴. İdari işlemin geri alınmasındaki süre sınırlamasına getirilmiş sayılan istisnalara bir özel durum olarak, kolluk işlemlerini eklemek uygun olacaktır.

Yukarıda bahsedildiği üzere, hukuka aykırı bir idari işlemin geri alınmasında süre sınırı olmayan bir başka hal olan ilgisine yükümlülük getiren işlemlerin de, her zaman geri alınmasının mümkün olduğunu bir kez daha hatırlatmakta yarar vardır. Zira ilgilisi lehine kazandırıcı durumlar yaratan işlemlerin geri alınmasının ancak iptal davası açma süresi ile sınırlı olacağı kuralının yanında; ilgiliye yükümlülük getiren işlemlerin idari istikrar nedeniyle uygulanmasına devam edilmesinin haklı bir yanı bulunmamaktadır²⁹⁵. Ayrıca idari uygulamalardaki istikrarın sürmesi pahasına ilgililerin bu yükümlülüklerle katlanmasını istemek, idari istikrar ilkesinin amacına da uygun düşmeyeceğinden, ilgisine yükümlülük getiren işlemlerin idare tarafından her zaman geri alınabileceğinin kabulü gerekmektedir²⁹⁶. Aşağıda idarenin her zaman geri alabileceği işlemler ana hatlarıyla incelenecektir.

(a). Yokluk

İdare hukukunda yokluk, özel hukuktaki görünümünden daha farklı ve özel bir durum arz etmektedir. Özel hukukta tasarruf yok hükmünde olunca hukuki düzende bir etkisi görülmez; buna karşılık idarenin üçüncü kişilere yönelik gerçekleştirdiği bir işlem, idare hukuku bakımından yok olsa da bazı fiili sonuçlar ortaya çıkarmış olabilir. Kamu tüzel kişiliği tarafından yapılmakla birlikte, unsurlarındaki sakatlıktan dolayı yokluk müeyyidesi ile sonuçlanan işlemler, idareye atfedilecek hiçbir hukuki ya da fiili durum yaratmaz. Buna karşılık işlem neticesinde, işlemi yapanların şahsına

²⁹⁴ **Dan. 8. D.**, T.28.01.1986, E.1985/695, K.1986/43, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) *idare hukukunun idari işlemlerde tutarlılık ve kararlılık olması ilkesi ile çelişmemek üzere, idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması yanında ilgilinin kendi tutum ve davranışları, yanlış beyanı ile işlem yapılmasına neden olması halinde idareler(in) her zaman için işlemlerini geri alabilecekleri (...)*”

²⁹⁵ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.551: “ (...) tasarruf ancak iptal davası müddeti ve hususi bir dava müddeti varsa bu müddet veyahut bir iptal davası açılmışsa davanın müddeti içinde geri alınabilir. *Ancak bu müddet şartının fert lehine bir durum doğurmuş olan tasarruflarda nazara alınması doğru olur. Ferde külfetler yükleyen durumlar daima kaldırılmalıdır(‘geri alınmalıdır’).*”

²⁹⁶ Günday, **İdare Hukuku**, s.179.

atfedilebilecek ve özel hukuk hükümlerine göre haksız fiil oluşturacak bir durum ortaya çıkmış olabilir²⁹⁷.

İdare hukukunda yokluk, yapılan işlem ve eylemlerin kamu tüzel kişiliğine atfedilebilecek bir hukuki sonuç doğurmamasına, tamamen fiili ve haksız bir neticenin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ancak bunun yanında yokluk ile sakat olan bir işlem, idare için bir hizmet kusuru teşkil edeceğinden idare adına bir sorumluluğun doğmasına sebebiyet verebilir. Yok hükmünde olan işlemler neticesinde ilgililere herhangi bir yükümlülük getirilebilmesi mümkün olmadığı gibi, kural olarak ilgilisi lehine sonuçlar doğuran yok hükmünde işlemlerin idare tarafından her zaman geri alınabileceği kabul edilmektedir²⁹⁸.

İdare hukuku doktrini açısından yokluk, tartışmalı kavramların başında gelmektedir²⁹⁹. Tartışmalar, özellikle yokluğun hukuki sonuçları ile yokluğun ortaya çıkabileceği işlemin unsurları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Doktrinde ERKUT, bir idari işlemin kurucu unsurlarındaki hukuka aykırılık, derhal fark edilebilecek nitelikte ve ilgili işlemin kimliğini dahi kaybettirecek kadar ağır, açık ve bariz ise, işlemin yok hükmünde olacağını söylemekte iken³⁰⁰; GÖZLER-KAPLAN, bir idari işlemin mevcut olmaması ya da mevcut bir işlemin ağır ve açık bir sakatlıkla malul olması halini, yokluk olarak ifade etmektedir³⁰¹.

İdari işlemin unsurları ve yokluk hakkındaki görüşler bakımından ise ONAR, idari işlemin amaç unsuru dışındaki diğer unsurlarında yokluk halinin mevcut olabileceğini dile getirmektedir³⁰². Bunun yanında ERKUT, yalnızca yetki ve konu unsurları bakımından yokluğun ortaya çıkabileceğini³⁰³; SARICA ise, işlemin tüm unsurları bakımından yokluğun gündeme gelebileceğini savunmaktadır³⁰⁴.

²⁹⁷ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.329.

²⁹⁸ A.e., s.330.

²⁹⁹ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.344.

³⁰⁰ Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları No.51, 1990, s.150.

³⁰¹ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.344 vd.

³⁰² Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.334-335.

³⁰³ Erkut, “Yokluk Teorisi”, s.74-75.

³⁰⁴ Ragıp Sarica, “İdari Tasarrufların Unsurlarıyla Yokluk Halleri Arasındaki İlgisi”, **İstanbul Barosu Mecmuası**, İstanbul, Temmuz 1943, s.386.

Danıştay verdiği kararlarda idare hukukunda yokluk haline ilişkin tespitler yapmaktadır. Örneğin bir kararında Yüksek Mahkeme, konuya ilişkin şu değerlendirmelerde bulunmaktadır³⁰⁵:

“İdare hukukunda, kurucu ögelerinde derhal fark edilebilir nitelikte ağır ve açık sakatlıklar bulunan işlemler, ‘yok hükmünde’ olan işlemler olarak tanımlanmaktadır. Bilindiği gibi bir işlemin geçerli olabilmesi için asli ve tamamlayıcı ögeleri taşıması gerekir. Bu ögelerden birisinin bulunmaması işlemi sakat duruma getirir. Bir işlemin tamamlayıcı ögelerindeki eksiklikler de bu işlemi değişik derecelerde sakatlar. Tamamlayıcı ögelerdeki eksiklikler nedeniyle sakat olan idari işlemler usulüne uygun biçimde idarece geri alınıncaya veya aleyhine açılan bir dava sonucu iptal edilinceye kadar hukuk aleminde yürürlüğünü sürdürür. Ancak bir idari işlemin asli ögelerinde eksiklik varsa, bu durum işlemin ‘yok’ sayılmasına neden olur.”

İdari işlemin unsurlarında derhal fark edilebilir nitelikte ağır ve açık bir sakatlık bulunması halinde, işlemin yok hükmünde olduğunu söylemek mümkün olacaktır³⁰⁶. Bu husus bir Danıştay kararında şöyle ifade edilmektedir³⁰⁷:

“(…) Bazı idari işlemler vardır ki, idare hukukunda ‘yok hükmünde’ olan 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 işlem den söz ediliyor demektir.”

Bahsi geçtiği üzere Danıştay, kimi durumlarda hukuka aykırı işlemler neticesinde kişiler lehine bazı “kazanımlar” doğabileceğini, bunların da idarede sağlanmış istikrarın bozulmaması için hukuki güvenlik ilkesi gereği korunabileceğini belirtmektedir³⁰⁸. Hukuk düzeninde doğmamış veya yoklukla malul bir idari işlemin,

³⁰⁵ Dan. İ. D. D. K., T.04.10.2007, E.2007/265, K.2007/1819, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

³⁰⁶ Gül Fiş Üstün, “İdari İşlemlerin Yokluğunun Tespitinde Görevli Yargı Düzeni”, Kazancı Hukuk Araştırmaları Dergisi, S.101-102, Y.2013, s.24-41, s.27.

³⁰⁷ Dan. 10. D., T.20.05.1997, E.1995/397, K.1997/1911, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

³⁰⁸ Dan. İ. D. D. K., T.14.04.2011, E.2007/1957, K.2011/241, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

geriye yürümesinden veya bu işlemin başka bir idari işlem ile geriye dönük şekilde ortadan kaldırılmasından söz etmek mümkün değildir³⁰⁹. Bu niteliğe sahip bir işlemin ne geriye yürümesi ne de geriye dönük olarak ortadan kaldırılması hukuki güvenlik ilkesini zedelemeyecektir. Buradan hareketle idari işlemin yoklukla malul olması, geriye yürümezlik ilkesinin istisnalarından birini oluşturmaktadır³¹⁰.

Kural olarak yok hükmünde olan işlemler, iptal davasına konu olmazlar ancak kimi zaman işlemin yok hükmünde olduğunun tespiti, işlemin hukuki ve fiili sonuçlar doğurma potansiyeli bulunduğundan gereklidir. Esas itibarıyla bir işlemin yok hükmünde olduğu yargı mercileri tarafından hiçbir süreye bağlı olmaksızın hüküm altına alınabilir. Yok hükmünde olan işleme duyulan güvenin korunmayacağı gerçeği karşısında, yoklukla malul olan bir işlem sebebiyle kazanılmış bir hak da doğmayacaktır³¹¹.

Yokluk halinde idari işlem hiç doğmadığından, meydana çıkan işlem bir idari işlem olarak sayılmamakta ve böyle bir işlemin iptal davasına konu edilemeyeceği kabul edilmektedir. Aslında idari yargının yok hükmünde olan bir işlemin yokluğunun tespiti amacıyla iptaline karar vermesi, işlemin mevcudiyetinin bir bakıma kabulü anlamına gelecektir. Bu takdirde idari işlemin iptali ile sonuçlanan yargı kararlarının özelliği gereği, işlemin geriye etkili olarak ortadan kalktığı kabul edilecek, bu halde de idari istikrar ilkesinin ihlal edilip edilmediği tartışmaya açılacaktır³¹².

İdari yargıda, tespit davası adında ayrı bir dava türü düzenlenmemiştir. Dolayısıyla, bir idari işlemin yokluğu tespit davasına konu edilemeyeceğinden, bu durum ancak iptal davası yolunun işletilmesi ile ortaya konulabilecektir³¹³. Bu noktada

³⁰⁹ Bıyıklı, **a.g.m.**, s.92.

³¹⁰ Yok hükmünde olan işlemler, çok ağır ve ciddi hukuki aykırılık taşıyan işlemler olmakla birlikte hangi tür sakatlıkların işlemin yokluğuna neden olabilecek nitelikte olduğu kesin olarak belirlenmiş değildir. Belirli olan husus, idarenin yok hükmünde kabul ettiği bir işlemi her zaman geri alabileceği; bu geri alma işlemi yargı organı önüne gelirse, yargı organının da geri alınan bu işlemi yok hükmünde kabul etmesi durumunda idarenin geri alma işlemi hukuka uygun bulacağıdır. Bkz. Özge Aksoylu, “Yargıcın Bakış Açısıyla İdare Hukukunda ‘Kazanılmış Hak’ Kavramı”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No. 4, İstanbul, 2003, s.65-82, s.69.

³¹¹ Altundış, **a.g.m.**, s.88.

³¹² Fiş Üstün, **a.g.m.**, s.32.

³¹³ Fiş Üstün, **a.g.m.**, s.37: “Her ne kadar İdari Yargılama Usulü Kanunu yokluğun tespiti davasına izin vermemekte ise de, kanımızca adli yargının bu uyuşmazlığı çözme yetkisi bulunmamaktadır. Zira her ne kadar ağır sakatlıklar içerse de idare tarafından tesis edilen işlemler sonuçta idari usul ve kurallara

bir idari işlemin yokluğunun tespitinin açılacak iptal davasının tipik bir iptal davası formatında görülüp görülmeyeceği tartışmaları hali hazırda güncelliğini korumaktadır. Zira, idari yargıdan talep edilen söz konusu idari işlemin iptalinden önce ilgili işlemin yokluğunun tespiti. Danıştay'ın konuya ilişkin aşağıdaki kararı dikkat çekici niteliktedir³¹⁴:

*“Bazı idari işlemler vardır ki, idare hukukunda ‘yok hükmünde’ olan 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 yapamadığı işlemlerden ise yok hükmünde bir işlem denir.** Yok hükmünde olan bir idari işlemin iptali için idari yargıda dava açmaya esasen gerek bulunmamaktadır. Fakat, idarenin işlemini yok hükmünde saymayıp yürütmeye devam etmesi, ilgiliyi 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 tespit 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 tespiti istenilmiş olması nedeniyle iptal davası formunda görülmesi gereken bir davadır.”

göre tesis edildiklerinden bu konuda uzmanlık sahibi olan idari yargı yerlerince bu tür işlemlerin incelenmesi daha makul bir çözüm olacaktır. Nitekim bir işlemin yok hükmünde olacak kadar ağır sakatlık ihtiva edip etmediğine ya da bu sakatlığın sadece iptal sonucunu doğurup doğurmayacağına ancak bu konuda uzmanlık sahibi olanlar karar vermelidir. Ancak, bu durumda ortaya çıkacak sorun da yokluğun tespiti yönünde bir dava türünün idari yargıda mevcut olmaması halidir. Bu tür bir durumda ise, doktrinde belirtilen doğrultuda, iptal davası açılması gerekmektedir. Açılan iptal davasında, mahkemenin yok hükmünde olan işlemi iptal etmek ya da bu işleme karşı açılmış olan davanın incelenmeksizin reddine karar vermek yerine, esasa girerek, işlemin yok hükmünde olduğunu tespit etmesi yahut yok hükmünde olmasından dolayı karar verilmesine yer olmadığı yönünde hüküm kurması yolunu tercih etmesi gerekmektedir.”

³¹⁴ Dan. 10. D., T.20.05.1997, E.1995/397, K.1997/1911, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

Özetle bir hukuki işlemde asli öğelerin bulunmaması, o işlemin yokluğu sonucunu doğurmaktadır. Yokluk halinde işlem, hukuk aleminde hiç doğmamış sayılmaktadır. Bu işlemler, ilgilileri lehine kazanılmış hak doğurmaz. Bu işlemlerin belli süreler geçmesi halinde dahi geçerlilik kazanma ihtimali bulunmadığından, idare yok hükmünde olan işlemlerini her zaman geri alabilir.

(b). Açık Hata

İdari işlemin geri alınabilmesi için süre şartının aranmadığı durumlardan bir diğeri, açık hata ile tesis edilen işlemlerdir³¹⁵. Doktrinde açık hatanın tanımı konusunda bir netlik bulunmamakla birlikte, açık hata, mevzuatta düzenleme olmamasına rağmen bir işlemin gerçekleştirilmesi ya da gerçekleştirilen bir işlemin mevzuattaki açık hükme aykırılık teşkil etmesi hali olarak tanımlanabilir³¹⁶. Buradan hareketle, konu ile ilgili olsun olmasın herkes tarafından anlaşılabilecek kadar net bir durumun aksine hareket edilmesi halinde, işlemin açık hata neticesinde ortaya çıktığı söylenebilecektir³¹⁷.

Açık hata kavramına dikkatli yaklaşılması gerekliliği doktrinde özellikle vurgulanmaktadır³¹⁸. Öncelikle ilgililerin bilemeyeceği ya da bilmelerinin gerekmeyeceği hatalardan sorumlu tutulmaları, hakkaniyete uygun bir çözüm yolu olmayacaktır³¹⁹. Yine idarenin ilgilinin kusurlu bir davranışı olmaksızın işlemi gerçekleştirirken yaptığı hatalar, ilgili lehine bir durumu ortaya çıkarmışsa işlemin dava açma süresinden sonra geri alınmasının mümkün olmaması gerekir. Aksi halde

³¹⁵ Altındağ, **a.g.m.**, s.86: “Fransız idare hukuku doktrinde kesin hükümle bağdaşmayan idari işlemler, ilgilinin hilesi sonucu tesis edilen veya yoklukla malul idari işlemler süre sınırı olmaksızın geri alınabilecek işlemler olarak kabul edilmekte, ancak açık hata hali Fransız hukukunda bu bağlamda değerlendirilmemektedir. Nitekim Conseil d’Etat 1973 yılında vermiş olduğu bir kararında, açık hata ile sakat bir idari işlemin, dava açma süresi geçtikten sonra geri alınamayacağına hükmetmiştir.”

³¹⁶ Yukarıda bahsedilen Danıştay’ın 1973 tarihli ünlü içtihadı birleştirme kararında açık hata, “idare edilenin kolayca anlayabileceği kadar açık bir hata” olarak ifade edilmiştir. Bkz. **Dan. İ. B. G. K.**, T.22.12.1973, E.1968/8, K.1973/14, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

³¹⁷ Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, s.50.

³¹⁸ Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.388; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.444-445.

³¹⁹ Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.388: “(...) açık hatayı işlemiden yararlananın bilmesi gereken hata olarak kabul etmek gerekir. Örneğin, sınava girmedeği veya boş kağıt vererek çıktığı halde geçer not alan öğrenci, bu hatayı bilmektedir. İşlemin her zaman geri alınması mümkün olabilir.”

idare gerçekleştirdiği her işlemini açık hata sebebiyle süresiz olarak geri alma imkanına sahip olur ki bu durum, idareyi hukuka uygun davranma konusunda özensizliğe itebileceği gibi, ilgilileri de hukuk düzeninde kazanımları bakımından korumasız bırakabilir³²⁰. Hukuka saygılı bir idareden beklenen dikkat ve özenin işlem gerçekleştirilirken gösterilmeyip meydana gelen hukuka aykırılığın açık hata kavramının arkasına sığınarak ortadan kaldırılmaya çalışılması, yerinde bir davranış olmayacaktır³²¹.

Danıştay, açık hata neticesinde gerçekleştirilen işlemlerin bir süre kısıtlaması olmaksızın geri alınabileceğini kabul etmektedir. Bununla birlikte her somut olayda açık hatanın varlığı ve sonuçları bakımından değerlendirme yapmak, mevcut durumun özelliği nedeniyle zorunluluk arz etmektedir³²². Ancak yukarıda bahsedilen kriterlere uygun düştüğü ölçüde idarenin işlemini açık hata nedeniyle her zaman geri alabilmesi mümkün olacaktır. Açık hatanın kaynağı idare ise ve idare kendisinden beklenen dikkat ve özeni, işlemi gerçekleştirdiği esnada göstermemişse, işlemin her zaman geri alınabileceğini kabul etmek hakkaniyete uygun düşmeyecektir³²³.

Öncelikli olarak, açık hataya ilişkin Danıştay'ın aşağıdaki kararında yer alan ifadeler, konu açısından dikkate değerdir. Kararda Danıştay savcısı, açık hata kavramını şu şekilde tanımlamaktadır³²⁴:

³²⁰ Konuya ilişkin AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, açık hata kavramının işlemde yapılan maddi hatalarla sınırlandırılması gerektiğini savunmaktadır. Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.445.

³²¹ Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, s.53.

³²² İlkokula ilgili yasada belirlenen mesafeden daha yakın olan lokantaya içkili yer ruhsatı verilmesi yolunda tesis edilen işlemin “açık hata” ile sakat olduğu ve idarece her zaman geri alınabileceği, bu işlemin geri alınması ile idari istikrarın bozulduğundan söz edilemeyeceği hakkında bkz. **Dan. 10. D.**, T.29.05.1986, E.1984/2783, K.1986/1338, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**. Yine bir başka uyuşmazlıkta Danıştay, belediyenin özel mülkiyetindeki taşınmazların, taşınmaz satışına yetkili belediye meclisince verilmiş bir karar olmadığı halde satılmasının “açık hata” teşkil ettiğine ve işlemin süre sınırlaması olmaksızın her zaman idare tarafından geri alınabileceğine karar vermiştir. Bkz. **Dan. 10. D.**, T.14.12.1983, E.1983/1168, K.1983/2602, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**. Ayrıca bkz. **Dan. 5. D.**, T.09.06.2016, E.2012/9592, K.2015/6248, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

³²³ Doktrinde açık hatanın, kapsam ve sonuçları bakımından “hile” haline yakın bir şekilde değerlendirilmesinin daha doğru olacağı, böylelikle hem kişilerin lehine durumlar yaratan işlemlerin açık hata haline dayanılarak her daim geri alınması korkusu yaşamalarının önüne geçilebileceği ve neticede kişilerin idareye olan güvenlerinin korunacağı; hem de geri alma konusunda genel kabul gören dava açma süresi ile makul süre kriterlerinin uygulama alanının genişletileceği savunulmaktadır. Bkz. Altındağ, **a.g.m.**, s.95.

³²⁴ **Dan. 10. D.**, T.10.12.1991, E.1991/235, K.1991/3727, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

*“Açık hata Fransız Danıştay’ı 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. Danıştay’ımızın 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 açıkça aykırı ise, idare işlemi hataen tesis etmiş demektir ve bu işlemin süre koşuluna bağlı olmadan geri alınması mümkündür**”³²⁵.*”

Bir başka kararında Danıştay, açık hata kavramına ilişkin şu tespitleri yapmaktadır³²⁶:

“(…) mevzuat hükmünün yorumu ihtiyaç göstermeyecek kadar açık olduğu, idare edilenlerin kasıt ya da ihmâl içinde olmadıkları sürece, hükmü uygularken hataya düşmelerinin beklenemeyeceği haller, maddi olaya ve mevzuatın açık hükmüne aykırı davranılmış ve bu durum da işlemi yok denilecek kadar sakatlamış ise, idarenin açık hatasından söz edilebilir.”

Açık hata hali ile idari istikrarı birlikte değerlendirdiği bir başka kararında ise Danıştay³²⁷, *“(…) idarenin açık hata ile malul bulunan işlemi, ilgilisi bakımından örnek bir hakkın doğumuna ve kazanılmış bir hakka vücut vermeyeceğinden bu işlemin geri alınması ile idari istikrarın bozulduğundan söz edilemez”* hükmüne varmaktadır.

(c). Hile

Basit bir tanım ile hile, bir kimseyi aldatmak, yanıltmak anlamına gelmektedir. İdari işlemlerde yapılan hile ise, tesis edilen idari işlemin hukuki değer kazanmasına

³²⁵ Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, s.53. AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, karardaki “hatanın özellikle sebep unsuruna ilişkin olduğu ve açıkça hukuka aykırı kararın hataen alınmış olduğu” değerlendirmelerini, son derece belirsiz ve muğlak ifadeler oldukları gerekçesiyle eleştirmektedir. Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.445, dip.573.

³²⁶ **Dan. 10. D.**, T.18.05.2005, E.2003/4745, K.2005/2591, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

³²⁷ **Dan. 10. D.**, T.14.12.1983, E.1983/1168, K.1983/2602, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**. Ayrıca bkz. **Dan. 11. D.**, T.11.06.2015, E.2015/2048, K.2015/3062, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 10. D.**, T.13.03.1991, E.1988/2571, K.1991/922, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

engel olmaktadır. Bu haliyle hile ile idarenin kendi lehine işlem tesis etmesini sağlayan kişi, işlemin lehine gerçekleşecek sonuçlarından faydalanamayacağı gibi, işlem hiçbir zaman kendisi için kazanılmış hak da yaratmayacaktır. Bu şekilde ortaya çıkan işlemlerin idare tarafından her zaman geri alınabileceği genel kabul görmektedir.

İdare hukukunda hile, özel hukuktaki karşılığından anlam ve sonuçları bakımından farklılık arz etmektedir. Şöyle ki idare hukukunda hile, bir idari işlemin tesisi anında idarenin yanıltılması, bir eksikliğin idareden gizlenmesi ya da gerçek dışı beyanlarla idarenin ortaya koyacağı iradesinin etkilenerek idari işlemin sakatlanmasıdır³²⁸. Aktif bir eylem ile gerçekleştirilebilecek hile, ihmali bir davranışla da gerçekleştirilebilir³²⁹. Zira ilgili, aktif biçimde idareyi kendi eylemi ile yanıltabileceği gibi, yine ilgili idarenin düşüp kendisinin de fark ettiği bir yanlış karşısında suskun kalarak kötü niyetiyle idarenin işlem gerçekleştirmesini sağlayabilir.

Kararlarında Danıştay, ilgililerin iyiniyetli olmadığı ve hileli davranışlarla idareyi aldattığı durumlarda idarenin işlemini süre ile sınırlı olmaksızın her zaman geri alabileceğini kabul etmektedir. Malum olduğu üzere, her somut olayda hileli davranış ya da davranışların işlemi etkileyip etkilemediği yargı organları tarafından takdir edilecek ve varılan sonuca göre uyuşmazlık hakkında bir kanıya varılacaktır. Örneğin vermiş olduğu bir içtihadı birleştirme kararında Danıştay, idari işlemin geri alınması ile hile arasındaki ilişki açısından önemli tespitler yapmaktadır. Üniversite giriş sınavına kendileri yerine başkalarını sınava sokmak suretiyle yükseköğretim kurumuna kayıt yaptıran öğrencilerin durumunun tartışıldığı ilgili kararda Yüksek Mahkeme, ortaya çıkan fiili durumun ilgililer adına kazanılmış hak teşkil etmeyeceğine, hukuka aykırı bir işlemin geri alınmasının (olayda kaydın silinerek öğrencilik sıfatının sona erdirilmesi) hukuka bağlılık ile hukuka saygının bir gereği

³²⁸ **Dan. 3. D.**, T.28.05.1981, E.1981/83, K.1981/100, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “İdarenin sakat ve dolayısıyla hukuka aykırı işlemi memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi sebebiyle tesis edilmiş ise, bu idari işlem her zaman geri alınabilir. *Hiçbir sınava girmedeği veya bir sınav kazanmadığı halde, idareye sınav kazandı belgesi ibraz eden bir kişinin iyi niyetinden söz edilemeyeceğine göre bu kişi kendi hatalı fiilinin sonucuna katlanmak zorundadır. Bu nedenle, herhangi bir resmi belge ile sahteliği sabit olmuş sınava giriş belgesi ile memuriyete alınan kişilerin görevine her zaman son verilebilir.*” Ayrıca bkz. **Dan. 5. D.**, T.19.01.1984, E.1983/957, K.1984/146, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**; **Dan. 8. D.**, T.27.09.2004, E.2004/1570, K.2004/3441, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

³²⁹ Günday, **İdare Hukuku**, s.137; Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.77.

olduğuna, bir hakkın suiistimalinin kanun tarafından himaye edilemeyeceğine hükmetmiştir³³⁰.

Görece eski bir kararında Danıştay, idari istikrar ile de bağlantı kurarak hileye ilişkin görüşünü şu şekilde ortaya koymuştur³³¹:

“(...) idare işgal edilmiş olduğundan, idare edilen için sağlanan hukuki vaziyetler hiçbir zaman müktesep hak teşkil etmez ve bu kabil işlemler her zaman makale şamil olarak idare tarafından geri alınabilir. İdarenin bu tarzdaki hareketi hiçbir şekilde idari istikrarı zedeleyecek nitelikte değildir.”

Danıştay ardından verdiği kararlarında da sıklıkla hileye ilişkin içtihadını tekrar etmiş ve hile neticesinde ortaya çıkan işlemlerin bir süre sınırlaması olmaksızın her zaman geri alınabileceğini kabul etmiştir. Yüksek Mahkeme’nin yakın tarihte verdiği bir karar uyarınca³³²,

“(...) davacının sahte diploma ile hile yapmak suretiyle iş başvurusunda bulunduğu, bu diploma ile yapılan atama işleminin davacı lehine kazanılmış hak doğurmayacağı ve idarece süre sınırlaması olmaksızın geri alınabileceği idare hukukunun temel prensiplerinden olduğundan; dava konusu işleminde hukuka aykırılık, bu işlemin iptali yolunda verilen İdare mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.”

(2). Geri Almada Süre Koşulunun İdari İstikrar İlkesine Etkisi

i. Müesses Durum Kavramı

İdari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesine getirilen her istisnanın, idarenin keyfi uygulamalarını artırmanın yanında yönetilenlerin edindikleri haklar açısından da tehlikeli sonuçlar doğuracağı ifade edilmektedir. Bu durumun hukuk devletinin

³³⁰ Dan. İ. B. K., T.06.07.1987, E.1987/1-2-4, K.1987/2, RG. T.19.03.1988, S.19559.

³³¹ Dan. İ. B. K., T.02.10.1971, E.1966/4-40, K.1971/36, DD., S.6-7, Y.1972, s.158’den aktaran Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, s.648.

³³² Dan. 12. D., T.01.02.2017, E.2016/8701, K.2017/92, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Aynı yönde olarak bkz. Dan. 8. D., T.23.06.1997, E.1996/2031, K.1997/2226, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 5. D., T.25.06.1997, E.1996/3069, K.1997/1482, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.

olmazsa olmaz koşulu olan hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil edebileceği özellikle vurgulanmalıdır. Başta hukuki güvenlik ilkesi gereğince, bütün hukuk normlarının geriye yürümezliğinin ilke olarak kabul edilmesi zorunludur. İdarenin de hukuka aykırı bir işlemini geri alma yetkisinin, yukarıda bahsedilen haller dışında iptal davası süresi ile sınırlı olması gerektiği, aksi durumun öncelikle idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil edeceği söylenmektedir³³³.

İdari işlemin geri alınmasının doğuracağı sonuçlar açısından üzerinde durulması gereken önemli husus, geri alınan işlemin yürürlükte kaldığı süre içerisinde meydana getirdiği hukuksal durumların akıbetidir³³⁴. Konuya ilişkin genel kabul, geri alınan işlemin doğurmuş olduğu birel ve özgül sonuçların korunması gerektiğidir³³⁵. Zira hukuka aykırı bir işleme karşı açılması gereken iptal davasının süresinin geçirilmesinde sonra işlemin “*yapay bir sıhhat*” kazandığı doktrinde dile getirilmektedir³³⁶. Bu durumu Danıştay, “*yapay bir kesinlik*” olarak ifade etmektedir³³⁷. Gerçekten de bir işlemin üzerinden belirli bir zaman geçmesinin, işlemin hukuka aykırılığını ortadan kaldırmayacağını söylemek gerekirken ise de, lehlerine bazı hukuki durumlar yaratılmış olan kişilerin bunların korunması noktasında

³³³ Kemal Galip Balkar, “İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şurasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler”, **AÜSBF Dergisi**, C.7, S.14, 1953, s.300-311, s.308: “İdarenin kanunsuz bir tasarrufu geri alma yetkisi, iptal davası ikamesi için muayyen olan müddetler geçtikten sonra kullanılamaz (...) Müddetler geçmiş veya hakim karar vermiş olmadıkça, geri alma tasarrufu iptal olunabilir. Şu halde bu tasarruf henüz nihai olarak iktisap edilmiş haklar yaratmamıştır. İdare, iptali kabil olan tasarrufu geri almakla, dava açılmış olsaydı veya dava fiilen açılmış ise hakim behemehal yapacağını yapmaktadır. Müddet geçtiği andan itibaren, tasarruf kabili iptal olmaktan çıkar. Tasarruf noksanlığı silinmiştir; bir hak nihai olarak iktisap edilmiştir. İdare, bu hakkı doğuran tasarrufu geri almak suretiyle bu hakkı iptal edemez. Artık bundan sonra iptali mümkün olan şey, bidayette istikrarsız olmakla beraber idari dava süresinin geçmesiyle sağlamlaşan bir hakkı ihlal eden geri alma tasarrufudur.”

³³⁴ Örnek olarak bkz. **Dan. İ. D. D. G. K.**, T.27.09.2012, E.2007/2309, K.2012/1293, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 11. D.**, T.14.03.2011, E.2008/7612, K.2011/2091, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

³³⁵ Duran, **Ders Notları**, s.422.

³³⁶ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.73.

³³⁷ Örnek olarak bkz. **Dan. 14. D.**, T.26.11.2014, E.2013/9884, K.2014/10426, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

ortaya çıkan yararlarının süresiz biçimde tartışmaya açık hale getirilmesinin, “güven ve istikrar ilkeleri”³³⁸ ile bağdaştırılması zordur³³⁹.

Hukuka aykırı işlemler, ortaya çıkmaları sırasında kurucu unsurlarından en az birisinde bulunan sakatlık nedeniyle hukuk düzenine uymayan işlemler olarak nitelendirilmektedir. Hukuka bağlılık ilkesi gereği hukuka aykırı bir işlemin kazanılmış hak doğuramayacağı kabul edilmekle birlikte, söz konusu işlemlere dayanılarak oluşan belli durumların, idari istikrar uyarınca korunması gerekmektedir. Ortaya çıkan bu durumlar doktrinde, “müesses (yerleşmiş) durum”³⁴⁰ olarak isimlendirilmektedir.

Müesses durum, ilgiliye atfedilebilecek bir kusur (hata / hile) ya da yokluk halinin bulunmadığı hukuka aykırı bir idari işlem neticesinde ilgili lehine hukuki sonuçlar yaratan ve belli bir süre yararlanılmasıyla hukuk düzenince tanınıp korunması gerektiği; aksi halin hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerine aykırılık teşkil edeceği düşünülen durum olarak tanımlanmaktadır³⁴¹.

Danıştay vermiş olduğu bir içtihadı birleştirme kararında, müesses durumlara ilişkin değerlendirmelerde bulunmuş ve bu durumun korunabilmesinin öncelikli şartının “iyi niyet” olduğunu vurgulamıştır. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir³⁴²:

“Her ne kadar yanlış idari işlemlerden dolayı kişi yararına hak veya korunması gereken yerleşmiş (müesses) bir durum doğmuş ise, idari işlemlerin

³³⁸ **Dan. 12. D.**, T.24.02.1972, E.1968/1608, K.1972/574, **AİD**, C.5, S.3, s.205’den aktaran Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, s.45: “(İdare) geçmişteki bir işlemini tadil, ıslah ve ikmal etmek üzere, tesis ettiği yeni işlemini makale şamil ederken sosyal ve iktisaden güvenliğin şartı olarak istikrar esaslarına riayet etmekle yükümlüdür.”

³³⁹ İdari işlemlerin kişisel sonuçlarının dokunulmazlığı prensibi uyarınca, hukuka aykırı da olsalar aleyhlerine yargısal başvurma süresi geçirilmiş olan işlemlerin ilgililer lehine yarattıkları durumlar koruma altına alınmalıdır. Bkz. Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.73.

³⁴⁰ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.197: “Yüksek yargı yerleri, hukuka aykırı işlemlerin de hukuken korunması gereken durumlar doğurabildiklerini kabul etmekte, kazanılmış hakların kamu düzeni sınırları dışına taşmamak kaydıyla, saygıya değer olduklarını ifade etmektedirler. Bunun anlamı, kazanılmış hakkın hukuka uygun işlemler bakımından kabul edildiği; hukuka uygun olmayan işlemlerin doğurdukları durumların ise istisna olduğu, bu durumların kazanılmış hak olarak nitelendirilemeyeceğidir. Hatta bu tür örnekleri, hakkın doğumu için aranan hukuka uygunluk şartı gerçekleşmediğinden bir hak değil, ‘durum’ olarak nitelendirmek daha isabetlidir ve kararlarda buna dikkat edildiği görülmektedir.”

³⁴¹ **A.e.**, s.200-201.

³⁴² **Dan. İ. B. K.**, T.06.07.1987, E.1987/1-2-4, K.1987/2, **RG.** T.19.03.1988, S.19559.

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 iyiniyetli kişiler için geçerli olup, yokluk ve mutlan 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.”

Özetle hukuka aykırı bir işlem neticesinde ortaya çıkan durumun, “müesses durum” olarak kabul edilebilmesi için şu şartların oluşması gerekmektedir³⁴³:

- ✓ *Hukuka aykırı bir idari işlem, ilgilisi lehine hukuki sonuçlar doğurmalıdır.*
- ✓ *İşlemin ilgilisi iyiniyetli olmalı ve söz konusu hukuka aykırılık kendisine atfedilemeyecek bir durumdan ileri gelmelidir.*
- ✓ *İşlem yokluk ya da açık hata ile malul olmamalıdır.*
- ✓ *İlgilisi lehine doğan sonuçlar belli bir süre devam etmiş olmalı; işlemin bu süre sonunda geri alınması, idari istikrarın bozulması riskini bünyesinde barındırmalıdır.*

ii. Müesses Durumların Korunmasının Temeli Olarak İdari İstikrar İlkesi

Türk Hukuku’nda idari işlemin geri alınmasına ilişkin prensipler, hukuka bağlılık ile hukuki güvenlik ilkesi arasındaki dengeyi sağlayabilmek adına hayata geçirilmeye çalışılmaktadır³⁴⁴. İlk bakışta idarenin hukuka aykırı işlemleri nedeniyle ilgililerin bazı kazanımlar elde etmesi ve bu kazanımlara belli süre sonra dokunulamayacağını kabul edilmesinin hukuka bağlılık ilkesi ile çeliştiği düşünülebilecek ise de, hukuki güvenlik ilkesinin de hukuk devleti adına olmazsa

³⁴³ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.200.

³⁴⁴ Aksoylu, “Kazanılmış Hak Kavramı”, s.68: “İptal davaları için belli bir süre öngörülmüş olmasının gerekçeleri, amaç ve sonuç bakımından onunla paralellik arz eden geri alma işlemi için de geçerlidir. İdarenin işlemlerini geri alabilmesi için belli bir süreye bağlı olması, hukuka uygunluğun sağlanması ve idari istikrar ve kişilerin hukuki güvenlikleri arasındaki dengeyi oluşturmaktır. Kişilerin dava açabilmek için bağlı oldukları süre, idarenin aynı işlemi geri alabilmesi için de geçerli olmalıdır.”

olmaz bir ilke olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır³⁴⁵. Neticede toplum yaşamına hukuki güven ve kararlılığın hakim olması esas ı ile, hukuka aykırı işlemlerin fiilen yarattığı bazı kişisel durumların belli bir süre geçtikten sonra korunması gerekliliğı kabul edilmelidir³⁴⁶.

Doktrinde konuya ilişkin genel kabul, idarenin hukuka aykırı bir işlemini, – belli istisnai durumlar saklı kalmak kaydıyla–, ancak dava açma süresi içinde geri alabileceğidir³⁴⁷. Bu görüşün temelini ise, en başta hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkeleri oluşturmaktadır³⁴⁸. Bilindiğı üzere hukukun en önemli varlık sebeplerinden biri, toplum hayatında sürekliliğı ve düzeni sağlamaktır. Toplumu oluşturan bireyleri hukuki durumlarının her an değişebileceğı tehlikesi altında bırakmak, sözü edilen hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerine aykırı bir durumun oluşmasına sebebiyet verecektir³⁴⁹. Hukuki durumların sonsuza dek tartışılabilir halde bırakılması düşünölemeyeceğinden³⁵⁰, nasıl ki dava açma süresi sona erdiğinde ilgililer işleme

³⁴⁵ Bkz. y. 1. Bölüm, II, F, 1.

³⁴⁶ Duran, **Ders Notları**, s.424.

³⁴⁷ Balkar, “İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi”, s.311’de Fransız Hukuku’nda da konuya benzer şekilde çözüm üretildiğini söylemekte ve şu tespitleri yapmaktadır: “*Fransız müelliflerin geri alma müddetini ferdin iptal davası açmak için haiz bulunduğu dava açma salâhiyetini kullanma müddetiyle tahdit etmeleri, hem makul hem de kuvvetli mucip bir sebebe dayanmaktadır. İdarenin resen icra kabiliyetini haiz bir karar ittihâzı hususi hukuk sahasında idare edilenlere tanınmamış, amme hizmetlerinin gereğı gibi ifasını kolaylaştırıcı bir imtiyazdır. Bu gibi imtiyazları tesirlerini zaruri kulan sınırlar içinde muhafaza etmek, idare edilenleri her gün yeni sürprizlerle karşılaştırma(ma)k için elzemdir. Başka suretle İdare karşısında ferdin iktisap eylediğı hukuki vaziyetten emin olmasına imkan yoktur.*”

³⁴⁸ İdari işlemin geri alınması ile idari istikrar ilkesi arasında kurulan bu yakın ilişki, “**idari işlemin kaldırılması**” bahsinde kabul görmemektedir. Buna göre, tesis edildiğı tarihten itibaren geleceğı yönelik hüküm ve sonuç doğuracak, dolayısıyla tesis edildiğı tarihten önceki olay ve durumları etkilemeyecek olan kaldırma işleminin, kişilerin hukuk güvenliğini ihlal etmesinin ya da idari istikrarı zedelemesinin söz konusu olmayacağı doktrinde dile getirilmektedir. Bkz. Akbulut, **a.g.e.**, s.354. Ancak kanaatimizce, idari işlemlerin kaldırılmasında idari istikrar ilkesinin tartışmaya açılmasını gerektirebilecek çok önemli bir hal vardır ki, bu da kazanılmış hak müessesesidir. Kazanılmış hak ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişki için ise, bkz. Bkz. a. 2. Bölüm, IV, A, 2.

³⁴⁹ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.60: “*Hukuka aykırı bir işlemin kazanılmış hak doğurabileceğini söylemek kolay olmamakla beraber ilgili lehine yarattığı hukuki durumların (“müesses durum”) ilelebet tartışma konusu yapılması da mümkün değildir. Dolayısıyla belirli sürenin geçmesi sonucu bu hukuki durumların korunmasında meşru yararları olan ilgililerin korunması, yani bu hukuki durumların dokunulmazlığını kabul etmek gerekir. İşte bu durumda kişisel işlemlerin sonuçlarının dokunulmazlığı belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır.*”

³⁵⁰ Balkar, “İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi”, s.301: “*Kanunsuz bir terfi işleminin, bundan faydalanan memur lehine müteşep bir hak doğurmadığı aşikâr olmakla beraber bu terfiin de şahsi, sübjektif bazı tesir ve neticeler hasıl ettiğinden şüphe edilemez. Böyle olunca kanunsuz bir terfiin idarece her zaman geri alınabileceğini kabul etmek, terfiin kanunsuzluğu dolayısıyla bunun tesir ve neticelerini tehdit eden kararsızlığın hudutsuz bir şekilde devamına yol açmak olur ki bu hal idare hukuku sahasında da tatbik yeri bulan istikrar esas ı ile telif edilemez.*”

katlanmak durumunda kalıyorlar ise, aynı şekilde dava açma süresi içerisinde geri alınmayan işlemin de doğurduğu sonuçların korunması gerekmektedir³⁵¹. Öyle ki Danıştay böyle bir korumayı, idari istikrarın sağlanmasının yanında, “*kamu düzeninin bozulmaması için de bir gereklilik*” olarak görmektedir. Danıştay’a göre³⁵²,

“(...) hukuka aykırı bir işlemin uygulanması suretiyle 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 göz önüne alınarak yargı kararları ile korunduğu bir gerçektir.”

İdari işlemin geri alınmasına ilişkin olarak doktrinde BALKAR’ın istikrar ilkesine yönelik yaptığı şu tespitler, ilkenin konu açısından anlam ve değerini bir kez daha gözler önüne sermektedir³⁵³:

“(...) bütün alimler istikrar prensibine büyük kıymet izafe etmişlerdir. Esasen cemiyet bir cihetten, denebilir ki, insan hayatının normal surette devamı için muhtaç bulunduğu istikrarı temin gayesi ile kurulmuştur. Hususi hukuk sahasındaki zaman aşımı müessesesi nasıl istikrar esasını himaye maksadından kuvvetini alıyorsa idare hukukunda da kanuna aykırı kararların geri alınmasında içtihadın ve doktrinin vazettiği kaide de aynı düşünceye dayanıyor.”

Yukarıda bahsedildiği üzere 1952 yılındaki kararının ardından Danıştay, 1973 yılında verdiği içtihadı birleştirme kararında, 1952 yılındaki kararına da atıf yaparak idari istikrar ilkesi ile idari işlemin geri alınması arasındaki ilişkiyi ayrıntılı şekilde değerlendirmiş ve bundan sonraki kararlara emsal teşkil edecek şekilde konuya ilişkin bazı tespitler yapmıştır. Kararda her ne kadar yapılan hatalı ödemelerin durumu tartışılmış olsa da, Yüksek Mahkeme’nin konuya ilişkin yaptığı tespit ve değerlendirmeler, zamanla idari işlemin geri alınmasına ilişkin genel kurallar olarak

³⁵¹ Tan, *İdari İşlemin Geri Alınması*, s.116.

³⁵² Dan. İ. D. D. K., T.14.04.2011, E.2007/1957, K.2011/241, *HukukTürk İctihat Bilgi Bankası*; Dan. İ. D. D. K., T.13.11.1998, E.1996/509, K.1998/562, *HukukTürk İctihat Bilgi Bankası*; Dan. 5. D., T.09.10.1997, E.1994/7834, K.1997/2030, *Kazancı İctihat Bilgi Bankası*.

³⁵³ Balkar, “İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi”, s.310-311.

kabul görmüş ve yargı organları tarafından uygulanagelmıştır³⁵⁴. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir³⁵⁵:

*“Danıştay’ımızca 1952 yılında kabul edilen 952-15, 952-244 sayılı tevhide içtihat kararında, kanunsuz yapılan bir terfiin memur lehine müktesep bir hak doğurmayacağı aşikar olmakla beraber, bu işlemin bir çok tesir ve neticeler tevhit ettiği ve **idarece kanunsuz bir terfi işleminin her zaman geri alınabileceğini kabul etmenin istikrar esasıyla bağdaştırılmasının mümkün olmayacağı**, memur hakkında kanuna uygun müteaddit terfiler cereyan ettiği takdirde idare tarafından kanunsuz terfiin geri alınmasının tecviz edilemeyeceği açıklanmış ve dairelerimiz bu kararın ışığı altında, **olayların nitelik ve özelliklerine göre istikrar prensibini tatbik edegelmiş bulunmaktadır.**”*

Yargı organlarının idari istikrar ilkesine en sık başvurduğu uyuşmazlıkların, idari işlemin geri alınmasına ilişkin uyuşmazlıklar olduğunu söylemek yanlış bir tespit olmaz. Öyle ki, yargı organlarının kimi kararlarında idari istikrar ilkesi tanımlanmakta ve bu tanımlama, idari işlemin geri alınmasına ilişkin kriterler üzerinden gerçekleştirilmektedir. Yargı organlarının, “*idari istikrar ilkesi, yasaya aykırı olan bir işlemin üzerinden belli bir süre geçtikten sonra yarattığı hukuki sonuçların korunması prensibidir*³⁵⁶” ya da “*idari istikrar ilkesi, 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*³⁵⁷” tanımlamaları, yukarıdaki saptamayı destekleyen örneklerdir.

Öncelikle Danıştay’ın idari işlemin geri alınmasına ilişkin uyuşmazlıklarda dava açma süresi ile idari istikrar kriterlerini beraber kullandığı ve bu iki kriterle dayanarak bir sonuca vardığı kararlarının sayısının oldukça fazla olduğunu söylemek gerekir³⁵⁸. Buna göre, idari işlemin geri alınması süresinin dava açma süresi ile sınırlı

³⁵⁴ Dan. 11. D., T.25.11.2010, E.2008/5396, K.2010/9432, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası: “Söz konusu İctihadı Birleştirme Kurulu Kararı hatalı ödemelere ilişkin olmakla beraber getirdiği ilkelerin idari işlemlerin geri alınmasına dair genel ilkeler olduğu kuşkusuzdur.”

³⁵⁵ Dan. İ. B. G. K., T.22.12.1973, E.1968/8, K.1973/14, Kazancı İctihat Bilgi Bankası.

³⁵⁶ AYİM 1. D., T.27.11.2001, E.2001/581, K. 2001/1279, Kazancı İctihat Bilgi Bankası.

³⁵⁷ AYİM 1. D., T.22.12.2009, E.2009/710, K.2009/12, Kazancı İctihat Bilgi Bankası.

³⁵⁸ Örnek olarak bkz. Dan. 8. D., T.07.07.2006, E.2006/2880, K.2006/2896, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 11. D., T.07.02.2005, E.2002/2860, K.2005/415, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 5. D., T.25.06.1997, E.1996/3069, K.1997/1482, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 12.

olması gerektiğini, aksi durumun idari istikrarı ilkesine aykırılık teşkil edeceğini içtihat eden Danıştay, bir kararında şu ifadelerle yer vermektedir³⁵⁹:

*“Hukuka aykırı tesis edilen idari işlemlerden dolayı ilgili yararına hak veya korunması gereken yerleşmiş bir durum veya hukuki statü doğmuş ise, bu işlemin ancak yokluk ve mutlan butlan halleri ile malul olması, kişinin gerçek dışı beyan veya hilesinin ya da idarenin mevzuatta açıkça öngörülen hükmün uygulanmasında hataya düşmesi sonucunda tesis edildiğinin anlaşılması hallerinde, idare tarafından herhangi bir süre şartına bağlı olmaksızın geriye yürür şekilde her zaman geri alınabileceği, aksi durumda **hak doğuran idari işlemlerin ancak iptal davası süresi içerisinde geri alınabileceği; bu sürenin geçmiş olması halinde ise, idareye güven ve idari istikrar prensipleri gereğince bu tür idari işlemlerin yapay bir kesinlik kazanacağı doktrin ve içtihatlarda kabul edilmektedir**”³⁶⁰.*

Buna karşılık Danıştay, idari işlemin geri alınmasındaki süre koşuluna ilişkin genel içtihadından kimi zaman saparak daha esnek çözümlerle uyumsuzluğu sona erdirmeye yolunu seçmiştir. Gerçekten de Yüksek Mahkeme, çoğunlukla idari işlemin geri alınmasının dava açma süresi içerisinde gerçekleştirilebileceğini söylemekle beraber; kimi kararlarında, “idari istikrar ilkesi”ni ön plana çıkararak, geri alma süresinin istikrarın bozulup bozulmamasına göre değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir. Bu yönde olarak kimi kararlarında Yüksek Mahkeme, idarenin hukuka aykırı bir işlemini “istikrarın kabulünü haklı gösterecek bir zamanın geçmemiş olması” halinde geri alabileceğini kabul etmiştir³⁶¹. Bu kararlarında Mahkeme, idari işlemin geri alınmasında sürenin, “istikrar ilkesi ışığında” ve uyumsuzluğun kendine has dinamiklerine göre idari yargı yerlerince belirleneceğine hükmetmiştir³⁶².

D., T.07.02.1996, E.1995/2082, K.1996/263, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 5. D.**, T.02.02.1994, E.1991/108, K.1994/529, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 5. D.**, T.22.05.1985, E.1985/311, K.1985/1399, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.**

³⁵⁹ **Dan. 14. D.**, T.26.11.2014, E.2013/9884, K.2014/10426, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.**

³⁶⁰ Ayrıca bkz. **Dan. 5. D.**, T.10.03.1986, E.1985/1162, K.1986/280, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.**

³⁶¹ Tan, “Danıştayımızın İki İctihadı Birleştirme Kararı Üzerine”, s.49.

³⁶² **Dan. 8. D.**, T.24.05.1999, E.1998/4622, K.1999/1685 (Yayınlanmamıştır).

Anlaşıldığı kadarıyla Danıştay, idari istikrar ilkesi gibi “fonksiyonel bir ilkeye” dayanarak vereceği kararlarda hareket serbestisini korumayı amaçlamaktadır³⁶³. Böylelikle yargı organları, idari işlemin geri alınmasında istikrarın ortaya çıkacağı “makul süre”nin aşılmadığını düşündüğü durumlarda işlemin geri alınmasını hukuka uygun kabul edecek; aksi durumda geri alma işleminin iptaline karar verecektir³⁶⁴. Nitekim Danıştay’a göre³⁶⁵, “idari 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.**” Ancak malumdur ki, her somut olayın özelliğine göre değişkenlik gösterebilecek olan “makul süre kriteri”, tartışmaları beraberinde getirecektir³⁶⁶. Örnek olarak, acaba uyuşmazlığa konu idari işlemin bir yıl sonra geri alınması idari istikrarı bozmayacak iken; beş yıl sonra geri alınması, idari istikrar ilkesine aykırılık mı teşkil edecektir? Konu hakkında mevzuatımızda genel-geçer herhangi bir hukuki düzenleme olmaması, yargı organlarına uyuşmazlıklarda duruma özel ve sübjektif değerlendirmeler yapma yolunu açmaktadır³⁶⁷.

Danıştay’ın idari işlemin geri alınmasına ilişkin getirdiği “makul süre kriteri”ne ilişkin birkaç örnek vermek bu noktada faydalı olacaktır. Örneğin bir kararında Danıştay, üniversite kurulmasına dair işlemin bir buçuk yıl kadar sonra geri

³⁶³ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.120.

³⁶⁴ Örneğin AİHM, yapımlarının üzerinden “çok uzun bir süre geçtikten sonra” devlet makamları tarafından binaların yıkımına ilişkin işlem başlatılmasının yapı sahiplerinin “meşru güvenlerini” zedeleyeceğini; yetkili organlar tarafından “uzun bir süre tahammül edilmek suretiyle” kendileri tarafından “zımnen kabul görmüş (‘tacitly accepted’)” binalar üzerindeki yapı sahiplerinin haklarının “meşru umut (‘legitimate hope’)” nedeniyle korunması gerektiğini içtihat etmiştir. Bkz. Decision of the European Court of Human Rights in the case *Hamer versus Belgium*, November 27th, 2007, in the ECHR Bulletin, 1/2008, s.48’den aktaran Trailescu, **a.g.m.**, s.116.

³⁶⁵ **Dan. 8. D.**, T.22.12.1993, E.1993/2193, K.1993/4343, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

³⁶⁶ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.121: “(Danıştay) verdiği kararlarda, duruma göre, idari işlemin ‘3-4 sene’, ‘onbeş sene gibi uzun bir zaman’, ‘11 yıl’, ‘22 yıl’, ‘uzun bir süre’, ‘yıllar’ geçtikten veya ‘senelerce’ sonra veyahut ‘her zaman’ geri alınabileceğini kabul etmenin idari işlemlerde uyulması zorunlu istikrar prensibi ile bağdaşmayacağına karar vermiştir. Görüldüğü gibi Danıştayımız istikrar prensibini her olaya göre ayrı yorumlayarak uygulamayı tercih etmektedir. Acaba işlem beş yıl veya yirmi yıl sonra değil de dört veya ondokuz yıl sonra geri alınmış olsaydı istikrar prensibine aykırı olmayacak mıydı sorusu haklı olarak akla gelebilir. O halde bu tutum haklı bazı şüphe ve tereddütleri davet edici niteliktedir. Öte yandan (bu tutum) idari işlemlerin geri alınmalarını sınırlandırmanın amaçları ile de güç bağdaşır.”

³⁶⁷ Örneğin bir kararında Danıştay, ilgilinin hileli bir davranışının da olmadığı tahsis kararının “çok sonra” geri alınmasını idari istikrar ilkesine aykırı bulmuştur. Bkz. **Dan. 6. D.**, T.05.02.1992, E.1991/4032, K.1992/485, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**. Ayrıca bkz. **Dan. 6. D.**, T.13.04.2010, E.2008/4272, K.2010/3758, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

alınmasının “makul süre kriterine” aykırı olmadığına hükmetmiştir. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir³⁶⁸:

“Olayda davalı idare, üniversite kurulmasına ilişkin 06.11.1987 günlü kararını dava konusu 22.03.1989 günlü kararı ile geri aldığı anda 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.”

Bir başka kararında ise Danıştay, iyiniyetli olan davacının fakülteyi bitirmesine az bir süre kala kaydının silinmesi işlemini, “makul sürenin aşıldığı gerekçesiyle” hukuka aykırı bulmuştur. Yüksek Mahkeme verdiği kararda konuya ilişkin şu değerlendirmeleri yapmaktadır³⁶⁹:

“İdarenin yeterli bir inceleme yapması halinde kayıt sırasında ortaya çıkması mümkün bulunan bir hatanın, makul bir sürede 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, İdare Hukuku ilkeleri ile idarece istikrar esasına ve hakkaniyete aykırı bulunmaktadır.”

Danıştay, idari istikrar ilkesine makul süreyi tespit etme noktasında başvurmuş ve şu tespitlerde bulunmuştur³⁷⁰:

“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

³⁶⁸ Dan. 8. D., T.04.03.1991, E.1989/501, K.1991/380, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.

³⁶⁹ Dan. 8. D., T.01.11.1982, E.1981/1955, K.1982/1293, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası. Aynı yönde olarak bkz. Dan. 5. D., T.11.11.1998, E.1995/3931, K.1998/2632, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 10. D., T.11.05.1982, E.1982/3328, K.1982/1232, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.

³⁷⁰ Dan. 8. D., T.18.09.1980, E.1979/1871, K.1980/2683, DD., S.42-43, Y.1981, s.205’den aktaran Karahanoğulları, İdarenin Hukukla Kavranması, s.640.

kayıtlarının değiştirilemeyeceği yolundaki dava konusu işlem, kazanılmış hak kavramına ve idari işlemlerde bulunması zorunlu istikrar ilkesine uygundur.”

Son olarak, Danıştay’ın idari işlemin geri alınmasına ilişkin süre ile idari istikrar ilkesi arasında yaptığı değerlendirmelerde, süreyi değil, geri alınacak işlemin ilgisinin hukuki durumunu esas alan kararlarına da rastlanmaktadır. Bu yönde olarak Yüksek Mahkemenin, hukuka aykırı yapılan bir terfinin ardından bu terfi izleyen başka terfiler gerçekleştirilmişse, işlemin geri alınmasının artık idari istikrarın bozulmasına sebebiyet vereceği³⁷¹; hileli işlemler neticesinde fakülteye kayıt olmuş kişinin mezun olup yeni bir hukuki statüye kavuştuktan sonra hukuka aykırı işlemin idare tarafından geri alınmasının idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil edeceği³⁷² yönünde aldığı kararlar, bu tespiti ilişkin bazı örneklerdir.

Aslına bakılırsa, yargı kararlarında ilgililer lehine kazanımlar doğuran hukuka aykırı işlemlerin geri alınması süresinin “idari istikrar ilkesi” gerekçe gösterilerek her somut olayda farklı şekilde belirlenebilmesi, sübjektif takdirleri ve belirsizliği beraberinde getirme tehlikesi taşıyacaktır. Bunun yanında ilgililerde oluşan işlemin her an geri alınabileceği endişesi, idareye güven duyulmayan ve belirsizliklerin hakim olduğu bir toplum hayatının oluşmasına sebebiyet verecektir.

Bu konuda kanaatimizce, Danıştay’ın kimi kararlarında başvurduğu üzere, her somut olayda farklı yönde karar verme konusunda esnekliği koruyabilmek adına idari istikrar ilkesini kullanmak yerine, tam aksine “*idari istikrar ilkesi gereği*” idari işlemlerin geri alınabilmesini belli bir süre ile sınırlandırmak, daha doğru bir çözüm olarak düşünülmelidir. Aksi biçimde idari işlemlerin geri alınabileceği halleri belli bir

³⁷¹ Dan. İ. D. D. K., T.14.04.2011, E.2007/1957, K.2011/241, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

³⁷² Dan. İ. B. K., T.06.07.1987, E.1987/1-2-4, K.1987/2, **RG**. T.19.03.1988, S.19559. Söz konusu kararda Danıştay, idarenin geri alma yetkisini halen öğrenciliği devam edenler ile sınırlamıştır. Bir başka deyişle, hile ile bir yükseköğretim kurumuna kayıt yaptırmış ve eğitimi tamamlayarak diploma almaya hak kazanmış kişiler, idarenin işlemini geri alma yetkisi kapsamı dışında tutulmuştur. Yüksek Mahkeme’nin bu yöndeki görüşünün dayanağı, artık yeni bir statüye geçilmiş olmasıdır. Yani hukuka aykırı girilen bir statüden hukuka uygun bir başka statüye geçilmiş ise, -geçilen yeni statüye ilişkin koşulları taşımak kaydıyla- bu durum muhafaza edilmektedir. Bkz. Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.648-649.

süre ile sınırlandırılmayıp somut olaya göre “*idari istikrarın bozulmayacağı makul süre tayinine gitmek*”, istikrardan ziyade istikrarsızlık ve güvensizlik yaratacaktır.

İdari işlemin geri alınmasındaki süre koşuluna ilişkin en makul çözüm, sayılan istisnai haller dışında işlemin ancak dava açma süresi içerisinde geri alınabileceğinin hukuki olarak düzenlenmesi suretiyle, bu konudaki soru işaretlerinin ortadan kaldırılmasıdır³⁷³. Her ne kadar Danıştay’ın, bu konudaki esnek davranma serbestisini kaybetmek istememe tavrı doğal karşılanabilir ise de³⁷⁴, hukuki güvenlik ve idari istikrarın gerçek anlamda hayata geçirilebilmesi adına yapılacak bir hukuki düzenlemenin son derece faydalı olacağı kanaatindeyiz³⁷⁵. Bahse konu görüş, bir Danıştay kararına yazılan karşı oyda da şöyle ifade edilmektedir³⁷⁶:

“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 noktada idari işlemin geri alınmasına ilişkin sürenin dava açma süresi olarak belirlenmesi gerekliliğini idari istikrar ilkesi ile açıklayıp örtüştüren Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin bir kararına yer vermek, konumuz açısından büyük önem taşımaktadır. Kararın ilgili kısımları şu şekildedir³⁷⁷:

³⁷³ Buna karşılık ULER’e göre, idari işlemlerin geri alınmasındaki süre şartına ilişkin sorun, idari işlemlerde kararlılık (istikrar) ile hukuka uygunluk arasında bir seçim sorunudur. Yazara göre, idari işlemlerin geri alınmasına ilişkin süre sınırını dava süresi olarak belirlemek uygun değildir. Bir idari işlemin iptalinin yıllar sonra da elde edilebilmesi mümkün olmakla birlikte, kişi yararına olan geri almalarda idari işlemin geri alınmasını dava açma süresi ile sınırlandırmanın bir anlamı da yoktur. Bkz. Uler, **İptal Kararlarının Sonuçları**, s.10.

³⁷⁴ **A.e.**, s.9-10: “(...) Danıştayımız zannımca doğru ve haklı olarak sakat bir işlemin geri alınmasını belirli bir süre ile sınırlamayı kabul etmemiştir. (Mahkeme) katı ve kesin süre koymamaktadır. Fakat olaya göre hukuksal kararlılığı sağlama amacıyla başarılı bir çaba göstermektedir.”

³⁷⁵ Benzer şekilde ÇAĞLAYAN, bu konudaki en doğru ve nesnel çözüm olarak, idari işlemin geri alınması için öngörülecek sürenin “*dava açma süresi*” olarak belirlenmesi gerektiğini dile getirmektedir. Yazar, Danıştay’ın konuya ilişkin içtihatlarının istikrar kazanamamasından yola çıkarak, en iyi çözümün bu problemin yasal düzenlemeye konu edilmesi olduğunu söylemektedir. Bkz. Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, s.57.

³⁷⁶ **Dan. 11. D.**, T.25.11.2010, E.2008/5396, K.2010/9432, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

³⁷⁷ **AYİM 2. D.**, T.26.10.1994, E.1994/548, K.1994/1621, **AYİMD.**, S.9, s.234’den aktaran Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, s.57-58.

*“İdare bir taraftan sakat işlemi geri alırken bir yandan da sakat işlemin doğurduğu hukuksal durum ve ilişkileri (...) korumak, hukuksal güven ve kararlılığa önem vermek zorundadır. **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 masun tutulması ilkelerine uyumla sağlanabileceğinden, şartları tahakkuk ettiği müddetçe **istikrar prensibi uygulamada ve bilim alanında tercihi gereken hukuki bir norm gücünü kazanmıştır.** Böylece sakat idari işlem belirli ve makul ve hukuken himayeye layık bir süre içerisinde geri alınmadığı takdirde, kazanılmış bir durumun doğumuna vücut vermektedir.*

İdari istikrar prensibi, belli süre geçtikten sonra sakat işlemlerin geri alınmalarını önlemektedir. Sakat idari işlemlerin geri alınması için belirli makul süre nedir? Mevzuatımızda (...) 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(in) ancak dava açma süresi içinde geri alınabileceği genel kabul görmüştür.”

2. Kazanılmış Hak

a. Kazanılmış Hak Kavramı

Kazanılmış hak, çalışmamız açısından önemli kavramlardan birisidir. Kazanılmış hak için öncelikle söylenmesi gereken şey, kavramın içerik ve etkileri üzerinde bir görüş birliği olmadığıdır. Bu yönde olarak kazanılmış hak kavramının, hukuksal uyumsuzluklarda sıklıkla başvurulmuş bir kavram olmasının yanında, kavramın “*müphem ve karanlık*” bir yanı olduğu doktrinde dile getirilmektedir³⁷⁸.

³⁷⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.I, s.482.

Kazanılmış hakkı “müphem ve karanlık” kılan, belki de üzerinde uzlaşılan genel-geçer bir tanımı olmayan bu hakkın kapsam ile sınırlarının net olarak belirlenememesidir³⁷⁹.

Genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı normların hakim olduğu idare hukukunda, asıl olarak doğup geliştiği özel hukuktakine benzer şekilde bir kazanılmış hak kavramından bahsedebilmek mümkün gözükmemektedir³⁸⁰. Yine de doktrinde yapılan pek çok tanımlamaya karşılık, yalın ve kısa bir tanım vermek gerekirse kazanılmış hak, doğumu anında hukuka uygun olarak ortaya çıkarılıp kişiler lehine ve onlara özgü “sonuçlar” doğurmuş, bu sonuçların doğmasının ardından çeşitli nedenlerle ortadan kaldırılması mümkün olmayan ve hukuk düzenince korunması gereken haktır³⁸¹.

Yukarıdaki tanımın yanı sıra, kimi yargı kararlarında kazanılmış hakkın tanımına rastlanmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi, kararlarında kazanılmış hakka ilişkin tespitler yaparak kavramı şu şekilde tanımlamaktadır³⁸²:

*“Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin temel gereklerinden biri kazanılmış haklara saygı gösterilmesidir. Kazanılmış haklara saygı, hukuk güvenliği ilkesinin bir sonucudur. **Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır.**”*

Kazanılmış hak, idari yargıya ilişkin uyuşmazlıklarda sıklıkla tartışılmaktadır. Danıştay, bir kararında kazanılmış hakka ilişkin doktrin ve yargı kararlarına atıfla şu tanımlamaları yapmaktadır³⁸³:

“Doktrinde ve yargı kararlarında kazanılmış hak, objektif bir hukuk kuralının ilgili kişi hakkında uygulanması veya uygulanacak hale gelmesi,

³⁷⁹ Çoban Atik, “Kazanılmış Hak İlkesi”, s.24: “İki bin yıllık hukuk tarihinde hiç ele alınmamış olduğu ileri sürülen kazanılmış haklar kuramı Fransız İhtilalini izleyen dönemde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Kazanılmış hak kuramı, 19. yüzyıl boyunca Fransız öğretisinin sıkıca bağlandığı bir kuram olmuştur. Bu kavramın pozitif hukuktaki ifadesi, Fransız Medeni Kanununun 2. maddesinden kaynaklanmaktadır. Bu maddede doğrudan doğruya kazanılmış hak tanımı yoktur. Buna göre ‘kanun ancak geleceği düzenler, geçmişe etkili olmaz’. Fakat bu maddede geçmişe etkili olmama yorumlanırken ortaya kazanılmış hak fikri çıkmıştır.”

³⁸⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.19.

³⁸¹ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.28.

³⁸² **AYM.**, T.13.07.2015, E.2014/88, K.2015/68, **RG.** T.24.07.2015, S.29424. Aynı yönde olarak bkz. **AYM.**, T.31.01.2013, E.2011/45, K.2013/24, **RG.** T.13.01.2015, S.29235.

³⁸³ **Dan. 10. D.**, T.25.04.2007, E.2006/5584, K.2007/2233, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.**

böylece objektif ve genel hukuki durumun kişisel bir işlemle özel hukuki duruma dönüşmesi olarak tanımlanmaktadır.”

Danıştay’a göre³⁸⁴;

“Kamu hukukunda kazanılmış hak; bir hak sağlamaya elverişli düzenleyici kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilmektedir. Bir başka deyişle, bir hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması durumunda kişilerin kazanılmış hakları bulunmaktadır.”

Genel-geçer tanımın yokluğu tespiti karşılık, üzerinde uzlaşılan belli başlı bazı unsurlar, kazanılmış hakka ilişkin bir tanım verileceği zaman başvuru referansları olarak ön plana çıkmaktadır. Öncelikle bir hakkın kazanılmış hak olarak kabul edilebilmesi için, hakkı doğuracak bir bireysel işlemin var olması ve bu işlemin kişiselleşerek³⁸⁵ kişi hakkında kesinleşmiş ya da tamamlanmış olması gerekmektedir³⁸⁶. Bir hakkın kazanılmış hak olarak hukuki korumaya tabi tutulabilmesi, korunacak sonucun hukuka uygun şekilde³⁸⁷ ortaya çıkarılması ile mümkün olacaktır³⁸⁸.

³⁸⁴ Dan. 10. D., T.09.05.2008, E.2007/8873, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

³⁸⁵ Tan, *İdari İşlemin Geri Alınması*, s.68-69: “Danıştayımız (bir hakkın) ‘kazanılmış’ hak olup olmadığını saptarken genel hukuki durumların kişiler hakkında uygulanıp uygulanmadığını araştırmaktadır. Danıştayımıza göre ‘Kaide tasarruflarla kabul edilen hukuki vakia ve esaslar ferdi durumlara inkılap etmedikçe müstesna hakların varlığından bahsedilemez’. Bir başka deyimle, gene Danıştayımıza göre, ‘elde olunmuş bir hakkın bulunduğu kabul edilebilmesi için objektif bir hukuk kaidesinin kişi hakkında uygulanması veya kendiliğinden uygulanacak hale gelmesi gerekmektedir.’ Demek ki Danıştayımızın tutumu da ‘kazanılmış’ hak için objektif ve genel bir düzenlemenin kişi hakkında uygulanmasını –ki bu kişisel işlem yaparak olur– veya kendiliğinden uygulanacak hale gelmesini gerekli saymaktadır.”

³⁸⁶ Dan. 10. D., T.09.06.1999, E.1996/10150, K.1999/3101, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: “(...) kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, başka bir deyişle kazanılmış haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olmasına bağlı olduğundan, davacının iddiası da yerinde görülmemektedir” Ayrıca bkz. Dan. 10. D., T.09.06.1999, E.1996/10150, K.1999/3101, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 10. D., T.01.10.2002, E.2000/2114, K.2002/3458, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası; Dan. İ. D. D. G. K., T.09.12.2010, E.2010/2182, K.2010/2211, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

³⁸⁷ Dan. İ. D. D. G. K., T.11.04.2008, E.2005/2493, K.2008/1095, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: “İlgililerin kazanılmış haklarının söz konusu olabilmesi için, elde etmiş oldukları bu hakların meşru bir zeminden kaynaklanmış olması gerekmektedir olup, meşruiyet zemini bulunmaksızın elde edilmiş herhangi bir hak veya belgenin yok hükmünde sayılacağı açıktır.”

³⁸⁸ Doktrinde ULUSOY, her ne kadar hakkın bireysel işleminden doğma ve işlemin tesis edildiği anda hukuka uygunluk şartını sağlama unsurları bulunsa dahi, bazı özel durumlarda hakkın geleceğe ilişkin

Bunların yanında kazanılmış hakkın doğumu için bazı unsurların, zorunlu unsurlar arasında sayılmayacağı doktrinde kabul edilmektedir. Bu unsurlar, iyiniyet, süre ve süreklilik unsurlarıdır. Özellikle iyiniyetin, kazanılmış hak için zorunlu (kurucu) bir unsur olmasından ziyade, destekleyici bir unsur olduğu özellikle dile getirilmektedir³⁸⁹. Hukuka uygunluk şartını sağlayan bir hakkın, kazanılmış hakka dönüşmesi için belli bir süre boyunca ve sürekli biçimde kullanılması şartı da aranmayacaktır. Hakka belli bir süre boyunca sahip olma, hukuka uygun işlemlerle doğması beklenen kazanılmış haklar için bir gereklilik olarak görülemez³⁹⁰. Tersî biçimde örneğin, belli süre boyunca bir görevin yerine getirilmesi de, o statünün şartlarını sağlamadığı müddetçe ilgiliye kazanılmış hak bahsetmez³⁹¹. Netice itibarıyla, bir hakkın kazanılmış hak niteliğine sahip olabilmesi için, hakkın birel bir işlemle somutlaşması ve hakkın hukuka uygun şekilde kişiselleşerek tüm sonuçlarıyla ortaya çıkması gerekmektedir³⁹².

b. Kazanılmış Haklara Saygı ve İdari İstikrar İlkesi

(1). İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi

sonuçlarının korunacağı prensibine istisna getirilebileceğini; özellikle hakkın kullanımının geleceğe yönelik kamu düzenini bozucu, kamu hizmetini aksatıcı ya da daha da öte hizmetin daha iyi yürütülmesini engelleyici sonuçlar doğurma ihtimali karşısında, hakkın geleceğe yönelik sonuçlarının korunmasının mümkün olmadığını; bu halde idarenin işlemi kaldırma ya da değiştirme suretiyle, hakkın geleceğe yönelik sonuçlarına son verebileceğini belirtmektedir. Bkz. Ali Ulusoy, “Hukuk Devleti ve İdari Faaliyetlerin Gerekleri Yönünden ‘Kazanılmış Hak’ Kavramı”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, Ankara, 2004, s.165-179, s.172-173.

³⁸⁹ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.107; Altundış, **a.g.m.**, s.88.

³⁹⁰ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.70.

³⁹¹ **Dan. 2. D.**, T.11.02.2009, E.2008/5150, K.2009/577, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) alanının *Matematik I (İlköğretim Matematik)* olduğu konusunda ihtilaf bulunmayan davacının, (...) lise matematik öğretmenliğine kaynaklık eden bölüm mezunu olmadığı ve lise matematik öğretmenliğine atanabilmek için *gerekli lisans öğrenimini tamamlamadığı sürece, ihtiyaç nedeniyle uzun yıllardır liselerde görev yapmasının kendisine herhangi bir kazanılmış hak sağlayamayacağı anlaşıldığından* (...)” **Dan. 2. D.**, T.06.10.2009, E.2009/656, K.2009/3376, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “*Olayda müdürlük görevinin davacı açısından kazanılmış hak oluşturduğundan bahsedebilmek için okul müdürlüğüne atamasının mevzuata uygun olması gerektiği açık olup, davacının ise müdürlüğe atanmasına ilişkin işlemin hukuka aykırılığının yargı kararı ile saptandığı dikkate alındığında korunacak bir hakkı bulunmadığı görülmektedir. Bu durumda Mahkeme kararında belirtilenin aksine, üç yıl okul müdürlüğü yapmış olmasının, davacı açısından bir kazanılmış hak oluşturmayacağı açıktır.*”

³⁹² Derya Karakoç, “2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Yargı Kararlarına Yansıyan Geçici Maddelerinin Kazanılmış Hak Açısından İncelenmesi”, **İÜHFİM**, C.LXIX, S.1-2, Y.2011, s.1003-1018, s.1008: “Örneğin, bir öğretim üyesinin doçentlere sağlanan hak ve yetkilerden yararlanmayı talep edebilmesi için tüm koşul ve sonuçlarıyla doçent unvanını alması gerekir.”

Hukuk devleti, idare edilenlere haklar tanıyan ve bu hakların korunması adına onlara güvenceler sunan devlet düzeni olarak kabul edilmektedir. Hukuk devletini hayata geçirebilmenin en önemli şartı, Devletin ve daha özelde idarenin müdahalelerine karşı, bireylerin sahip oldukları hakların korunması ve idarenin hukuki güvenlik ilkesine uygun düşecek şekilde faaliyetlerde bulunmasının tesis edilebilmesidir. Gerçekten de hukuka bağlı bir devlet için, bireylerin etkili hukuki korumalara sahip olduğu bir hukuk düzenini ortaya koyabilmek esas amaç olmalıdır.

Hukuka bağlı olduğunu söyleyen bir devlet, bazı önemli ilke ve kuralları içselleştirmek zorundadır. Zira ancak bu ilke ve kurallar etrafına örülmüş bir devlet düzenine gerçek anlamda hukukun egemen olduğu kabul edilebilir. Söz edilen ilkelerin başında ise, kazanılmış haklara saygı ilkesi gelmektedir³⁹³. Özellikle idare hukukunda idarenin kural olarak tek taraflı işlem yapabilme yeteneği karşısında kazanılmış haklara saygı ilkesi daha fazla anlam kazanmaktadır. Bu haliyle idare hukukunda kazanılmış haklara saygı ilkesi, hukuk devleti idealine ulaşabilmek adına devlet düzeni açısından olmazsa olmaz bir unsur olmasının yanında, idare için de gerekli her durumda dikkate alınıp uyulmak zorunluluğu bulunan vazgeçilemez bir ilke niteliğindedir³⁹⁴. Daha öteye giderek söylenmelidir ki kazanılmış haklara saygı ilkesi, ulusal düzenleme ve içtihatları aşım ulusal üstü yargı içtihatlarında kendine sıklıkla yer bulmak suretiyle evrensel hukukta benimsenmiş genel ilkelerden birisi olma özelliğini bünyesinde taşımaktadır³⁹⁵.

Kazanılmış haklara saygı ilkesi, başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere, yargı organlarının kararlarında sıklıkla başvurulmuş önemli bir referans olması bakımından son derece değerlidir. Örnek olarak Anayasa Mahkemesi, kazanılmış haklara saygı ilkesinin dayanağını hukuki güvenlik ilkesinde bulmakta ve kararlarında bu tespitini

³⁹³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.41 vd.; Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.67; Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.389; Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.611 vd.; Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.35 vd.

³⁹⁴ Balta, **İdare Hukuku-I**, s.6.

³⁹⁵ Mesude Altunel, “İdare Hukuku Bağlamında ‘Kazanılmış Haklar’ (Yargı İchtihatları Işığında)”, **Yargıtay Dergisi**, C.37, S.4, Ekim 2011, s.111-152, s.119-120. Benzer biçimde OĞURLU, kazanılmış haklara saygı ilkesinin hukukun genel ilkelerinden birisini teşkil ettiğini; hukukun genel ilkelerinin ise, gerek ulusal gerekse de uluslararası yargı makamlarının kararlarında dayanak olarak kabul edilen referans normlar olduğunu söylemektedir. Bkz. Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.35.

sıklıkla tekrarlamaktadır. Yüksek Mahkeme, kazanılmış haklara saygı ilkesine ilişkin şunları söylemektedir³⁹⁶:

*“Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin temel gereklerinden birisi kazanılmış haklara saygı gösterilmesidir. **Kazanılmış haklara saygı, hukuk güvenliği ilkesinin bir sonucudur.** Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır.”*

Her ne kadar idare hukukunun bir statü hukuku olmasından yola çıkılarak, kişisel bir durum doğmadıkça statüler hukukunda kazanılmış haklara yer olmadığı savunulmuş olsa da³⁹⁷; başta Danıştay olmak üzere yargı organları, idare hukuku açısından kazanılmış haklara saygı ilkesini kararlarında kullanagelmış; doktrinde de ilkeye büyük önem atfedilmiş ve ilke, sıklıkla tartışma konusu yapılmıştır³⁹⁸. Hatta kazanılmış haklara saygı ilkesi, bizzat hukuki düzenlemelere konu edilmiştir³⁹⁹. Buna karşılık yine de kazanılmış haklara saygı ilkesinin idare hukuk açısından tartışmalı hali, bazı Danıştay kararlarında varlığını hissettirmektedir. Yüksek Mahkeme’nin konuyu tartıştığı bir kararında tetkik hakiminin şu ifadeleri, yapılan tespiti doğrular niteliktedir⁴⁰⁰:

“ (...) ‘kazanılmış hakların korunması ilkesi’ konusunda hukuk doktrininde ve yargı içtihatlarında tam bir anlayış birliği olmadığı, bu konuda farklı değerlendirme ve tanımlamaların bulunduğu belirtilmesi gerekmektedir. Başta İdare Hukukunun en önemli isimlerinden Léon Duguit olmak üzere bazı idare hukukçuları ‘kazanılmış hak’ kavramını reddetmekte,

³⁹⁶ **AYM.**, T.06.02.2013, E.2011/123, K.2013/26, **RG.** T.31.12.2013, S.28868. Aynı yönde olarak bkz. **AYM.**, T.03.04.2013, E.2011/142, K.2013/52, **RG.** T.29.05.2014, S.29014.

³⁹⁷ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.480-483; Özay, **Günışığında Yönetim**, s.431.

³⁹⁸ Çoban Atik, “Kazanılmış Hak İlkesi”, s.19.

³⁹⁹ Örneğin 2981 sayılı Kanun’un “*Uygulama İşlemleri*” başlıklı 9. maddesi, kimi durumlarda önceden verilen ruhsat ve kullanma izinlerinin kazanılmış hak kabul edileceğini açıkça hüküm altına almıştır. Başka örnek olarak, Mülga “Açılması İzne Bağlı Yerlere Uygulanacak İşlemler Hakkında Yönetmelik”in 37. maddesi bizzat “*Kazanılmış Hakların Sona Ermesi*” halini düzenlemektedir. Yönetmelik’in söz konusu maddesinin tartışıldığı bir karar için bkz. **Dan. 8. D.**, T.21.02.2006, E.2005/3863, K.2006/672, **Kazancı İctihat Bilgi Bankası**.

⁴⁰⁰ **Dan. 12. D.**, T.09.04.2014, E.2013/10902, K.2014/2399, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

bu kavramı ‘hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanmasının’ farklı şekilde adlandırılması olarak görmekteyizler.”

İçtihadî bir hukuk dalı olan idare hukuku açısından Danıştay kararlarının büyük önem arz ettiği açıktır. Buradan hareketle, hali hazırda kapsam ve niteliği tartışmalara sebebiyet veren kazanılmış haklara saygı ilkesinin varlığına ilişkin en önemli kaynağın yine Danıştay içtihatları olduğu söylenebilir. Kazanılmış hakkı “*objektif bir hukuk kuralının kendiliğinden uygulanacak hale gelmesi ya da kişilere uygulanarak objektif ve genel hukuki durumun kişisel bir işlemle özel hukuki duruma dönüşmesi*” olarak tanımlayan Danıştay⁴⁰¹, verdiği kararlarda kazanılmış haklara saygı ilkesine Anayasa Mahkemesi’ne benzer biçimde yaklaşmakta ve kazanılmış haklara saygı ilkesinin hukuki güvenlik ilkesinden doğduğunu söylemektedir. Kazanılmış haklara saygı ilkesine değindiği bir kararında Danıştay⁴⁰²;

“kazanılmış haklara saygı ilkesi, bireylerin hukuk güvenliğini sağlamak amacını taşımaktadır. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş hak olarak tanımlanabilir. Başka bir anlatımla, kazanılmış hakkın varlığı için, bu hakkın yeni yasadaki önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir” hükmüne varmaktadır.

(2). Kazanılmış Haklara Saygının Dayanağı Olarak İdari İstikrar İlkesi

İdare hukukuna hakim olan ilkelerin her birinin, mevcut hukuki uyumsuzlukların çözüme kavuşturulmasında ne denli etkili olduğu yargı kararları ile sabittir. Buna ek olarak çoğu zaman anılan ilkeler birbirleri ile etkileşim halinde olup, yargı kararlarında ilkelerin neden-sonuç ilişkisi içinde, birbirlerini tamamlar nitelikte ve birlikte kullanıldıklarına sıklıkla rastlanmaktadır. Aslına bakılırsa idare hukukuna

⁴⁰¹ Dan. İ. D. D. K., T.28.03.2003, E.2003/56, K.2003/154, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası. Aynı yönde olarak bkz. Dan. 10. D., T.06.10.1998, E.1996/9616, K.1998/4741, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

⁴⁰² Dan. 13. D., T.22.02.2011, E.2010/1001, K.2011/729, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

hakim olan ilkelerin birbirleri üzerindeki bu etkileri, hukukun ve idarenin bütünlüğünün de doğal bir sonucudur.

Çalışmamızın bu bölümünde, kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişkiye yakından bakmak amaçlanmaktadır. Konuya ilişkin doktrinde, kazanılmış hakların korunmasının iki yönü olduğu ifade edilmektedir. Buna göre kazanılmış hakların korunmasının bir yönü, geriye yürümezlik ilkesinin hayata geçirilmesi iken; diğer yönü, idare işleyişte istikrarın sağlanmasıdır⁴⁰³. Bir başka deyişle, devletçe temin edilmesi beklenen güvenlik ihtiyacı ve hukuki durumların istikrarı gereği yapılacak düzenlemeler, geçmişe etkilememeli ve “*makul istekleri*” (“*reasonable desires*”) ortadan kaldırmamalıdır⁴⁰⁴.

Evrensel hukukun bir parçası haline gelmiş kazanılmış haklara saygı ilkesi⁴⁰⁵, başta hukuki güvenlik ilkesi olmak üzere, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi ile de sıkı bir ilişki içerisindedir⁴⁰⁶. O kadar ki, hem hukuki güvenlik ilkesi (daha üstte hukuk devleti ilkesi) hem de geriye yürümezlik ilkesi, kazanılmış haklara saygı ilkesinin dayanakları olarak kabul edilmektedir⁴⁰⁷. Burada kazanılmış haklara saygı ilkesinin dayanaklarına, idari istikrar ilkesini de dahil etmek kanaatimizce zorunluluk arz etmektedir. Bu tespitimizi destekler şekilde doktrinde DURAN, üç ilkeyi (kazanılmış haklara saygı, geriye yürümezlik ve idari istikrar ilkeleri) bir arada kullanarak, ilkeler arasındaki güçlü bağı özetlemektedir. Yazara göre⁴⁰⁸; “*İdari tasarrufların makable şamil olmaması şeklinde ifade edilen hukuk prensibi,*

⁴⁰³ Juha Raitio, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht, Springer-Science+Business Media B.V., 2003, s.255.

⁴⁰⁴ Pour, Moradi, *a.g.m.*, s.636.

⁴⁰⁵ “*Hukukun evrensel ilkelerine saygı duymak hukuk devleti olmanın gereğidir. Kazanılmış haklara saygı ilkesi de hukukun genel ilkeleri ve hukuk devleti kavramı içerisinde yer alır. Bu ilkenin temel amacı bireylerin hukuk güvenliğini sağlamaktır.*” Aktaran olarak bkz. Akıllıoğlu, “Mülkiyet Hakkı ve Kazanılmış Hak Üzerine Bazı Gözlemler”, s.19.

⁴⁰⁶ Örnek olarak bkz. **Dan. 7. D.**, T.07.06.1999, E.1998/2388, K.1999/2398, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 5. D.**, T.22.04.1999, E.1998/4336, K.1999/1130, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

⁴⁰⁷ Altunel, *a.g.m.*, s.120; Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.35 vd.

⁴⁰⁸ Duran, **İdare Hukuku Meseleleri**, s.403. Konuya ilişkin yaptığı değerlendirmede TAN, DURAN’ın yukarıda yer verilen tespitle kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi arasında bir paralellik hatta “*aynıyet*” kurduğunu söylemektedir. Bkz. Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.59.

müesses vaziyetlerle müktesep hakları korumak ve hukuki münasebetlerde istikrar sağlamak ihtiyaç ve zaruretinden doğmuş bir sosyal hukuk kaidesidir.”

Kazanılmış haklara saygı ile idari istikrar ilkeleri, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi ile birlikte Danıştay kararlarında da kendine yer bulmakta ve Danıştay verdiği kararlarında bu üç ilkeyi beraber ve birbirini tamamlar biçimde kullanmaktadır. Bazı kararlarında Yüksek Mahkeme, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesinin beraberinde kazanılmış haklara saygı ve istikrarı getirdiğini ifade etmekte; bazı kararlarında, kazanılmış haklara saygı ilkesinin olmazsa olmaz şartları olarak idari işlemlerin geriye yürümezliği ile istikrar ilkelerini saymakta; bazı kararlarında ise, geriye yürümezlik ilkesinin kazanılmış haklara saygı ve idari istikrar ilkesinden doğduğunu söylemektedir.

Bu noktada Danıştay’ın yukarıda belirtilen saptamaları yaptığı kararlarına daha yakından bakma ihtiyacı hissedilmektedir. Konuya ilişkin bir kararında Yüksek Mahkeme⁴⁰⁹;

“İmar planları objektif nitelikte düzenleyici işlemler olup, planların idarece kaldırılması veya değiştirilmesi durumunda bu planların yürürlükte oldukları süre içerisinde ve bu planlara dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemlerin kişiler bakımından subjektif nitelikte kazanılmış hak doğuracağı tabiidir. İdari işlemlerin geriye yürümeyeceğine ilişkin idare hukuku ilkesi ile bu gibi durumlarda kazanılmış hakların korunması ve idari istikrarın sağlanması amaçlanmıştır” hükmüne varmış; bir başka kararında⁴¹⁰;

“hukuki istikrar ve güvenlik ilkelerinin hakim olduğu bir hukuk devletinde, hukuk kurallarının geriye yürümemesi ilkesi, kazanılmış hakların korunması prensibi karşısında olmazsa olmaz bir olgudur” diyerek kanaatini açıklamış; bir diğer karara yazılan karşı oyda ise⁴¹¹, *“geri alma işleminin, idari işlemlerin geriye yürümezliğine istisna getirdiği, idari işlemlerin geri yürümezliği ilkesinin kazanılmış hakları korumak ve hukuki ilişkilerde istikrarı sağlamak ihtiyacından doğduğunu”* söyleyerek, anılan üç ilkeyi

⁴⁰⁹ Dan. 14. D., T.20.01.2016, E.2015/10132, K.2016/92, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

⁴¹⁰ Dan. 11. D., T.07.12.2011, E.2008/10755, K.2011/7473, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

⁴¹¹ Dan. 13. D., T.16.02.2015, E.2014/4872, K.2015/539, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

birbirinden ayrılamayacak bir bütün halinde değerli ve önemli gördüğünü ortaya koymuştur.

Kazanılmış haklara saygı ilkesi, idare ile idare edilenler arasındaki ilişkiyi düzenleme açısından büyük öneme sahiptir. Özellikle idari işlemlerin sona erdirilmesi ile önceden ortaya çıkmış olan hukuki durumların akıbeti ve bu sona erdirilmenin geleceğe etkilerine ilişkin sorunlar, kazanılmış haklara saygı ilkesine verilecek değeri bir kat daha artırmaktadır⁴¹². Gerçekten de hukuki ilişkilerin devamlılığı ve istikrarı, kazanılmış haklara saygı ilkesinin önemli dayanaklarından birini oluşturmaktadır⁴¹³. İlkenin sözü geçen etkisi o denli büyüktür ki, Danıştay kararlarında idarenin faaliyet alanını sınırlandıran ilkelerin başında kazanılmış haklara saygı ilkesi sayılmaktadır. Yüksek Mahkemeye göre idare, kazanılmış haklara saygı ilkesine bağlı kalmak şartıyla kural olarak kendi yetkisi dahilindeki her türlü kararı alabilir ve uygulayabilir⁴¹⁴. Buradan hareketle, idarenin faaliyetleri açısından genel sınırlama nedenlerinin başında kazanılmış haklara saygı ilkesi geldiği rahatlıkla söylenebilir. Kazanılmış hakların layıkıyla korunabilmesi için ise, idarenin her türlü faaliyetine istikrarı temin etme düşüncesinin hakim kılınması gerektiğine kuşku yoktur.

İdari istikrar ilkesi, idari uygulamaların ve bu uygulamalar neticesinde doğmuş hukuki durumların sık ve öngörülemez şekilde değiştirilmemesi noktasında işlev gören bir ilke olması hasebiyle, kazanılmış haklar açısından büyük önem taşımaktadır. Bu noktada, tekemmül etmiş hukuki durumların korunmasını sağlamak adına başvurulmuş bir ilke olarak karşımıza idari istikrar ilkesi çıkmaktadır⁴¹⁵. Bahse konu korumanın özünde ise, kazanılmış haklara saygı ilkesi bulunmaktadır. Geniş anlamda idari istikrar ilkesinden beklenen işlev, kazanılmış hakların hukuken korumaya tabi tutulmasına, bireylerin mevcut haklarını yitirme endişesi yaşamamalarına ve yine bireylerin

⁴¹² Çoban Atik, “Kazanılmış Hak İlkesi”, s.13: “Kazanılmış hak kavramından, idari işlemin geri alınmasında, yaratılmış hukuki durumların nereye kadar korunacağı konusunda genel bir sınırlandırma aracı olarak yararlanılmaktadır.”

⁴¹³ Pierre A. Lalive, “The Doctrine Of Acquired Rights”, **Rights and Duties of Private Investors Abroad – International and Comparative Law Center**, Ed. In Bender, New York, 1965, s.145-200, s.165.

⁴¹⁴ **Dan. 6. D.**, T.16.12.1947, E.1946/1350, K.1947/2196, **DKD.**, S.38-39, Y.1948, s.235-237’den aktaran Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.64.

⁴¹⁵ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.189 vd.

gelecekte haklarını olumsuz etkileyecek ya da tamamen ortadan kaldıracak müdahalelere karşı kendilerini güvende hissetmelerine vesile olmasıdır. Neticede hukuki durumların istikrarı ve hukuki ilişkilerde güvenin tesis edilebilmesi için kazanılmış haklara saygı hayati bir rol oynamaktadır⁴¹⁶.

Bilinmelidir ki kazanılmış haklara saygı ve idari istikrar ilkelerinden umulan fayda, hukuki düzenlemelerin sonsuza kadar yürürlükte kalması değildir⁴¹⁷. Ancak ilgisine kazanılmış haklar sağlayan idari işlemlerin istikrarı, idarenin işlemlerini dilediği zaman kaldırabilme keyfiyetini sınırlamaktadır⁴¹⁸. Yine idari istikrar ilkesinden umulan fayda, yalnızca mevcut kazanılmış hakların korunması da değildir. Daha geniş ölçekte kazanılmış hakların gelecekte de süreceğine dair bireylerde oluşturulacak güven, idari istikrar ilkesinin amacına hizmet etmesi açısından ayrıca önem arz etmektedir. Bu noktada bir kez daha hatırlatılmalıdır ki istikrarın korunması, hukuka aykırı işlemlerin kazanılmış hak gerekçesiyle geri alınma zorunluluğundan hariç tutulacağı anlamına da gelmeyecektir⁴¹⁹.

Her ne kadar kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesi, birbirlerine neden-sonuç ilişkisi ile bağlı olan ilkeler olarak karşımıza çıksa da, doktrinde bu iki ilkenin her durumda birebir uyuşmadığı dile getirilmektedir. Zira bahsi geçtiği üzere, üzerinden belli bir süre geçtikten sonra –her zaman geri alınabilecek işlemler istisna tutulmak kaydıyla– hukuka aykırı bazı idari işlemlerin doğurduğu sonuçların (müesses durumların) korunmasını gerektiği görüşünün de dayandığı esas nokta, bizzat idari istikrar ilkesidir. Dolayısıyla OĞURLU’nun da ifade ettiği gibi, idari istikrar ilkesi ile kazanılmış haklara saygı ilkesi arasında kısmen de olsa bir farklılık bulunmaktadır⁴²⁰. Söz konusu farklılık, idari istikrar ilkesinin hukuka uygun işlemler neticesinde elde edilen kazanılmış hakların dayanağı olmasının yanında, hukuka aykırı gerçekleştirilen işlemler sonucunda ortaya çıkan müesses durumların korunmasında da dayanak noktası olabilme özelliğidir.

⁴¹⁶ Pour, Moradi, **a.g.m.**, s.639.

⁴¹⁷ Lalive, **a.g.m.**, s.167.

⁴¹⁸ Josef Stasa, Michal Tomasek, “Codification Of Administrative Procedure”, **The Lawyer Quarterly**, 2/2012, s.59-68, s.67.

⁴¹⁹ Raitio, **a.g.e.**, s.255.

⁴²⁰ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.191.

Yukarıdaki tespiti karşılık üzerinde tartışma olmayan husus, idari istikrar ilkesi ile kazanılmış haklara saygı ilkesi arasında güçlü ve kopmaz bağ olduğu gerçeğidir. O kadar ki bir kararında Danıştay, idari istikrar ilkesinin tanımlarken, bu tanımlamayı kazanılmış haklara saygı ilkesi üzerinden gerçekleştirmektedir. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir⁴²¹: “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.” Görüldüğü üzere Danıştay idari istikrar ilkesini, idarenin kazanılmış hakları ihlal etmeyen tutarlı faaliyetlerde bulunması olarak tanımlamaktadır. Böylece anılan karar, idari istikrar ile kazanılmış haklara saygı ilkelerinin birbirlerinin varlığı adına ne denli gerekli ve vazgeçilmez olduklarını bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Danıştay, “her yasanın yürürlükte bulunduğu esnada uygulanmak suretiyle ortada çıkardığı kazanılmış hakların zaman içinde korunmasını idari istikrar ilkesi olarak” tanımlamakta ve böylece idari istikrarın özünü öncelikle kazanılmış hakların korunmasında bulmakta⁴²²; “devlette devamlılık ve idari istikrar ilkeleri gereği kazanılmış hakların bir şekilde korunmasının gerekli olduğunu” kararlarında sıklıkla dile getirmektedir⁴²³.

Danıştay, kazanılmış haklara ilişkin uyumsuzluğun mevcut olduğu bazı kararlarında, kazanılmış haklara saygı ilkesinden bahsetmeden “doğrudan ve yalnızca” idari istikrar ilkesine dayanarak hüküm kurmakta ise de⁴²⁴, çoğunlukla böyle uyumsuzluklarda kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesini birlikte kullanma yolunu seçmektedir. Öyle ki, kararları incelendiğinde Yüksek Mahkeme’nin ilkeleri ayrı ayrı değerlendirmeyip onları birbirleri içinde erimiş bir bütünün parçaları

⁴²¹ Dan. 8. D., T.18.09.1980, E.1979/1871, K.1980/2683, DD., S.42-43, Y.1982, s.204-205’den aktaran Çoban Atik, “Kazanılmış Hak İlkesi”, s.44.

⁴²² Dan. 1. D., T.27.10.1982, E.1982/211, K.1982/209, DD., S.50-51, Y.1983, s.104-106’dan aktaran Altunel, a.g.m., s.137. Bahse konu kararında Danıştay, kazanılmış hakların korunması gerekliliğine idari istikrar ilkesi ile beraber “devletin güvenilirliği ilkesi” bakımından da büyük önem atfetmektedir. Kararın değerlendirilmesi için bkz. Yahya Şahin, “Yasa ve Düzenleyici İdari İşlemlerin Değişmesinin Kazanılmış Haklar Yönünden İncelenmesi”, Danıştay Dergisi, S.120, Y.2009, s.1-28.

⁴²³ Dan. 2. D., T.09.11.2010, E.2008/6916, K.2010/4306, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

⁴²⁴ Örnek olarak bkz. Dan. 11. D., T.19.11.2007, E.2006/6799, K.2007/8441, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

olarak gördüğünü düşünmekteyiz. Kazanılmış haklara saygının idari istikrarı getireceği; bunun yanında idari istikrarın sağlanmasının öncelikli koşulunun da kazanılmış haklara saygı duyulması olduğu gerçeği karşısında, Yüksek Mahkeme tarafından iki ilkeye ayrılmaz bir bütün olacak şekilde başvurulması, beklenen bir durum olsa gerektir⁴²⁵.

Belirtildiği üzere, kazanılmış haklara saygı ile idari istikrar ilkelerinin beraber kullanıldığı yargı kararlara sıklıkla rastlamak mümkündür⁴²⁶. Anılan ilkeler, farklı uyuşmazlıklarda farklı kriterler yaratacak şekilde ortaya çıkan iki referans norm olarak ön plana çıkmaktadır. Burada Danıştay'ın kazanılmış haklara saygı ve idari istikrar ilkelerine birlikte başvurduğu bazı kararlarına yer vermek istiyoruz. Örnek olarak, ruhsatlı şekilde inşa edilen yapının daha sonra alınan kurul kararına göre yanındaki caminin yüksekliğini aşan kısmının üç katının yıktırılması yönünde verilen karara yönelik Danıştay, söz konusu kararın “*idari istikrar ve kazanılmış hak ilkelerine*” aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmesini haklı bulmuştur⁴²⁷.

Esas itibarıyla imar hukukundaki kazanılmış haklara ilişkin uyuşmazlıklarda Danıştay, “*yürürlükteki imar planlarına duyulan güven ile daha sonra iptal edilen plan dolayısıyla korunması gereken kamu yararı, sağlıklı kentleşme gibi vazgeçilmez zorunlulukları birlikte değerlendirdiğini*” dile getirmektedir⁴²⁸. Kararlar incelendiğinde ise genel görünüm, özellikle Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına kadar alınmış ruhsatlar ile inşaaata başlanmış ve bu karara kadar inşaat belli bir seviyeye ulaşmış ise bu seviyenin “*kazanılmış hak olarak ve idari istikrar ilkesi gereği*” mahfuz tutulması; ruhsata dayanak olan hükmün iptali ile ruhsatın idarece geri

⁴²⁵ **Dan. 10. D.**, T.18.05.2005, E.2003/4745, K.2005/2591, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) davacının gerçek dışı beyanı ve hilesi söz konusu olmadığı gibi, idarenin işlemin dayanağı yasa kuralını uygularken açık hataya düştüğünden de söz edilemeyeceğinden, davacının elde ettiği hakkın; hukuka uygun olarak elde edilmiş bir hak olarak kabulü ile, *kazanılmış hak ve idari istikrar ilkesi uyarınca korunması gerekmektedir.*”

⁴²⁶ **Dan. 5. D.**, T.23.10.1991, E.1989/1495, K.1991/1982, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 10. D.**, T.16.05.2001, E.2001/214, K.2001/4001, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 5. D.**, T.08.05.1990, E.1990/743, K.1990/941, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁴²⁷ **Dan. 6. D.**, T.18.06.1992, E.1991/1611, K.1992/2947, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁴²⁸ **Dan. İ. D. D. G. K.**, T.23.10.2008, E.2005/1721, K.2008/1837, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

alınmasının ve inşaaata devam edilememesinin ise hukuka uygun kabul edilmesidir⁴²⁹. Konuya ilişkin başka bir uyuşmazlıkta ise Danıştay, kazanılmış hakkın doğabilmesi için yapıya başlanmış olmasını gerekli görmektedir⁴³⁰.

Bir başka örnek olayda, davacının eğitime başladığı sırada okuduğu üniversitenin denkliğinin tanınmasına rağmen, daha sonra alınan bir karar ile bu üniversitenin denkliğinin tanınmaması ve ilgili kararının davacıya uygulanması neticesinde ortaya çıkan uyuşmazlığı incelediği bir kararında Danıştay, bu durumun “*idari istikrar ve kazanılmış hakkın korunması gibi idare hukuku ilkeleriyle bağdaşmadığına*” karar vermiştir⁴³¹. Aynı olayın incelendiği bir başka kararında ise Danıştay, yine aynı sonuca varmakla kalmamış; bu kez idareye güven ilkesi ile beraber konuyu değerlendirip şu tespitleri yapmıştır:

*“Alıntısı yapılan 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**”⁴³².*”

Anılan karar, Yüksek Mahkeme’nin genellikle idareye güven ilkesi ile idari istikrar ilkesini “*aynıyet gösterecek şekilde*” kullandığına ilişkin çalışmamızın “idareye güven ilkesi” başlığını taşıyan bölümünde yaptığımız çıkarıma güzel bir örnektir⁴³³. Hatta bazı kararlarında Yüksek Mahkeme, idari istikrar ilkesinden hiç söz etmeden “*kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idareye güven ilkelerine birlikte*” atıfta

⁴²⁹ **Dan. 6. D.**, T.24.12.1991, E.1991/482, K.1991/3229, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 3. D.**, T.04.07.1973, E.1973/370, K.1973/347, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 10. D.**, T.25.11.1992, E.1990/2406, K.1992/4130, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁴³⁰ **Dan. 6. D.**, T.26.02.2010, E.2009/11838, K.2010/1746, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**. Adı geçen karar, kazanılmış hakkın doğması için başka bir kriter daha koyması bakımından ilginçtir. Kararda ruhsata dayanak olan kanun hükmünün Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinin “*kamuoyuna duyurulduğu tarih*”, kazanılmış hakkın doğumu için sınır kabul edilmiş; Mahkeme’nin kararının kamuoyuna duyurulduğu tarihten önce alınmış ruhsatlar, ilgilileri için kazanılmış hak olarak kabul görmüştür.

⁴³¹ **Dan. 8. D.**, T.14.12.2007, E.2006/6068, K.2007/7077, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁴³² **Dan. 8. D.**, T.18.09.2006, E.2005/2542, K.2006/3075, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁴³³ Bkz. y. 1. Bölüm, II, B.

bulunarak hüküm kurma yoluna gitmiştir⁴³⁴. Yukarıda yer verilen karar, kazanılmış hakların ortaya çıkması ile beraber idarede istikrarın oluştuğu anın tespiti bakımından özellikle incelenmeye değerdir. Dikkat edileceği üzere Yüksek Mahkeme, idarenin şartları oluşmuşsa aldığı kararları kaldırma yetkisine de sahip olduğunun altını çizmekte; bunun yanında kazanılmış haklara saygının önemine değinerek, somut olayda kazanılmış hakkın doğduğu anı, öğrenime başlanan an ile eş zamanlı görmektedir.

İdare hukuku doktrinde kabul gördüğü ve Danıştay içtihatlarına sıklıkla yansıdığı üzere, hukuka uygun şekilde kişiselleşmiş ve tamamlanmış hukuki sonuçlar bireyler için idari istikrar ilkesi bağlamında kazanılmış hak olarak korunmaktadır. Buradan hareketle kazanılmış hakkın doğabilmesinin öncelikli şartı, hakkı doğuran işlemin hukuka uygun olmasıdır. Ancak Danıştay'ın kazanılmış hakkı oluşturan bu unsur üzerinde kimi zaman sapmalar yaşadığı görülmüştür. Doğaldır ki yaşanan bu sapmalar, kararlarda bulunması gereken birlik ve tutarlılığa zarar vermektedir⁴³⁵.

Konuya ilişkin vermiş olduğu bazı kararlarında Danıştay, hukuka aykırı işlemlerin üzerinden belirli bir süre geçmesi ile idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkesi gereği ilgililerin kazanılmış hak elde edebileceklerini söylemektedir. Örneğin bir kararında Danıştay⁴³⁶; *“idare hukukunun genel ilkeleri uyarınca idarenin bazı şartlarda hatalı işlemini geri alabileceği kabul edilmekte ise de, bu durumun müktesep hakları ve idare hukukunda uyulması gerekli idari istikrar prensibini zedeleyici mahiyette olmaması gerekir”* diyerek idarenin hukuka aykırı teşkil etmiş bir işlemini her durumda geri alabilmesini, *“kazanılmış (müktesep) hakları korumak adına”* hukuka aykırı bulmuştur. Bir başka kararında Danıştay⁴³⁷, *“idarenin sakat işlemini ancak dava açma süresi içinde geri alabileceği; dava açma süresi geçtikten sonra*

⁴³⁴ Örnek olarak bkz. **Dan. 10. D.**, T.19.11.1998, E.1996/2459, K.1998/5882, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

⁴³⁵ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.69.

⁴³⁶ **Dan. 11. D.**, T.24.12.1975, E.1974/234, K.1975/5585, **DD. S.22-23**, Y.1976, s.450'den aktaran Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, s.631.

⁴³⁷ **Dan. 11. D.**, T.25.11.2010, E.2008/5396, K.2010/9432, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

(davacının) vazife malulü olduğu yönündeki kararın idari istikrar ve kazanılmış hak ilkesi gereği korunması gerektiği” sonucuna varmıştır⁴³⁸.

Bu kararlara ek olarak bir kararında ise Danıştay⁴³⁹, “hukuka aykırı işlemin kazanılmış hak doğurabileceğini söylemenin **“pek kolay olmadığını”** belirtmekle beraber, sakat bir işlemin de bundan yararlananlar lehine bir “hak” doğurabileceğini ve sübjektif sonuçlar meydana getirebileceğini” söylemektedir. Görüldüğü üzere Danıştay, her ne kadar hukuka aykırı işlem ve kazanılmış hak ilişkisine “çekingene” yaklaşıp genel kuralı ifade etme ihtiyacı hissetse de, neticede sakat işlemin “hak” doğurabileceğini kabul ederek çelişkiye düşmektedir.

Danıştay’ın yukarıda örnekleri verilen bazı kararlarında görüldüğü üzere, hukuka aykırı bir işlemin dava açma süresi (bazen belli bir süre) geçtikten sonra geri alınamamasının **“kazanılmış hak ilkesi gereği”** olduğu tespiti, kanaatimizce yanlış bir tespittir. Zira kazanılmış hakkın doğumu için öncelikli şart, hak doğuran işlemin hukuka uygun şekilde ortaya çıkarılmış olmasıdır. Doktrin ve yargı içtihatlarında kabul edildiği üzere sakat işlemler, dava açma süresi geçse dahi ilgililerine kazanılmış hak bahşedemez. Bu kararlar bize “kazanılmış hak” ile “müesses durum” kavramlarının birbiri içine geçirildiğini düşündürmektedir. Belirtmek gerekir ki kazanılmış hakta, hukuka uygun bir işlemten doğmuş, kişiselleşmiş ve tamamlanmış “haklar” idari istikrar ilkesinin de bir gereği olarak korunmaktadır. Buna karşılık müesses durumda, hukuka aykırı bir işlemin belli bir süre (genelde dava açma süresi) geçtikten sonra –her zaman geri alınabilecek işlemler hariç olmak üzere– geri alınamaması; böylece ortaya çıkan “hukuki sonuçların” idari istikrar ilkesi gereği

⁴³⁸ Doktrinde Danıştay’ın “ilgilinin gerçek dışı beyanı ve hilesi olmaksızın aradan uzunca bir zaman geçtikten sonra elde edilen **‘hakların’** ortadan kaldırılması idari istikrar ilkesini zedeler” ifadeleri geçen kararını aktaran ÇOBAN ATİK, kararda geçen “hak” kavramı ile “kazanılmış hakkın” kastedildiğinin açık olduğunu söylemektedir. Burada şayet Danıştay’ın kastettiği şey, hukuka aykırı işlemlerin uzunca bir zaman geçtikten sonra “hak” yaratacağı ise, yapılanın yukarıda sayılanlar gibi yanlış bir tespit olduğu özellikle belirtilmelidir. Bkz. **Dan. 8. D.**, T.24.06.1982, E.1981/1063, K.1982/922, **DD.**, S.48-49, Y.1983, s.276-277’den aktaran Çoban Atik, “Kazanılmış Hak İlkesi”, s.43.

⁴³⁹ **Dan. 1. D.**, T.19.12.1988, E.1988/336, K.1988/355, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

korunması söz konusudur. Dolayısıyla sakat bir işlemde belli süre geçtikten sonra korunan şey, **“hak”** değil; ortaya çıkan **“durum”**dur⁴⁴⁰.

Bu bahsi kapatırken bir kez daha vurgulanmalıdır ki, idare hukukunda kazanılmış haklara saygı ilkesinin en önemli dayanaklarından biri, ortaya çıkmış hukuki durum ve statülerin korunarak idari işleyişte istikrarın sağlanması gerekliliğidir. Buradan çıkan bir sonuç olarak kazanılmış haklara saygı ilkesi, esas itibariyle temelini idari istikrar ilkesinde bulmaktadır. Danıştay’ın kararlarında sıklıkla kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesini beraber ve birbirlerini tamamlar şekilde kullanması, yaptığımız bu çıkarımı destekleyecek önemli bir göstergedir. Gerçekten de hukuka uygun şekilde ortaya çıkmış statü ve durumların korunması, idari işleyişe hakim olması istenen düzen ve istikrarın vazgeçilmez şartıdır. Ancak böylelikle idare edilenler kazanımlarının korunacağı düşünce ve güvencesiyle yaşamlarını sürdürebilir ve idari işleyişe gerçek anlamda güven, düzen ve istikrar egemen kılınabilir. Gerek idare edilenler gerekse de idare yönünden ulaşılması gereken ideal, kazanılmış haklara riayet edilen, güvenli, düzenli ve istikrarlı bir idari işleyişin temin edildiği hukuki düzendir. Aksi hal başta idari istikrar ilkesi olmak üzere, hukuki güvenlik ve hukuka bağlı idare ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

Değnilmeden geçilmemesi gereken bir başka husus ise, kazanılmış haklara saygı ilkesi ile idari istikrar ilkesinin yapısal açıdan gösterdiği büyük benzerliktir. Şöyle ki, kazanılmış haklara saygı ilkesinin her somut olayın özelliğine göre yorumlanıp farklı anlamlar yüklenebilen bir ilke olmasından hareketle, daha önce idari istikrar ilkesi için yaptığımız *“fonksiyonel olma”* nitelendirmesi, kazanılmış haklara saygı ilkesi için de geçerlidir⁴⁴¹. Danıştay kazanılmış haklara saygı ilkesinin bu özelliğine kararlarında değinmekte ve

“kazanılmış hakkın her olaya göre incelenmesi gerektiği; başka bir anlatımla kazanılmış hak kavramının bir fonksiyonellik içerdiği doktrinde

⁴⁴⁰ Doktrinde OĞAN, “*müesses durum*” kavramı yerine “*kazanılmış hukuki durum*” kavramını kullanmaktadır. Burada yazarın “*kazanılmış*” olan şeyin “*hak*” değil “*durum*” olduğunu gösterir kavram seçimi, yukarıdaki anlatımlarımız açısından son derece anlamlıdır. Bkz. Mehmet Ali Oğan, “Kazanılmış Hak Sorunu”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, Y.1976, s.636-638, s.637 vd.

⁴⁴¹ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.64 vd.; Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.110 vd.

kabul edilmiş bulunmaktadır ve kazanılmış hak kavramının konu ve kapsamının kesin sınırlarının çizilmediği ve her olaya göre, değişken olması göz önünde tutularak, konunun özelliğine göre değerlendirme yoluna gidildiği gözlenmektedir” diyerek bu yöndeki görüşü benimsediğini göstermektedir⁴⁴².

Bahsi geçen fonksiyonellik özelliği gereği, kazanılmış haklara saygı ilkesine dayanan kararların emsal teşkil edemeyeceği; zira ilkenin bu özelliği nedeniyle her somut olayda farklı değerlendirilmesinin kaçınılmaz olduğu doktrinde ileri sürülmüştür⁴⁴³. Kanaatimizce idare hukukunda kazanılmış haklara saygı ilkesinin sınırlarının kesin olarak çizilememesinin belirsiz uygulamalara sebebiyet verme tehlikesini bünyesinde barındırdığı düşünülebilirse de, aslına bakılırsa idare hukukunun toplumsal ihtiyaçlara bağlı olarak her zaman değişen ve gelişen yapısı karşısında kazanılmış haklara saygı ilkesine kesin sınırlar çizilmemesi, ilkenin ihtiyaca ve hakkaniyete uygun çözümler üretebilme yeteneğinin sürmesine vesile olacaktır. Ayrıca mahkeme içtihatları ışığında etkinliğini sürdüren idare hukukunda kazanılmış haklara saygı ilkesine uygulama alanı ve etkileri bakımından kesin sınırlar çizmeye çalışmak, yaşayan bu hukuk dalının özelliklerini görmezden gelmek anlamına gelecektir.

Elbette ki, yargı organlarına önlerine gelen her bir uyuşmazlığın özelliğine göre inceleme ve karar alma yetkisi tanınmasından daha doğal bir şey olamaz. Zira her bir uyuşmazlığın kendi içinde ayrı dinamikler barındırdığı tartışmasızdır. Ancak unutulmamalıdır ki, kazanılmış haklara saygı ilkesine başvurularak verilen önceki kararların daha sonra benzer hukuki uyuşmazlıklarda emsal kabul edilerek uygulama alanı bulması, yargı içtihatlarında ve bir adım öteye giderek yargı kararlarını yerine getirecek idarenin faaliyetlerinde istikrarın sağlanmasına hizmet edecek, mahkemelerin hukuka uygunluk ve mevcut içtihatlara bağlılık üzerinde olduğu

⁴⁴² Dan. 1. D., T.19.12.1988, E.1988/336, K.1988/355, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

⁴⁴³ Kemal Doğu Tolon, “İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler (III)**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1980, s.163-208, s.171.

düşüncesi bireylerin zihinlerine işlenecek, verilen her karar ile de bu düşünce pekiştirilecektir.

Yargı organlarının kazanılmış haklara saygı ilkesine dayanılarak verilen kararların emsal olamayacaklarını söylemek suretiyle öznel ve sübjektif değerlendirmelerle kararlar vermelerinin önüne geçebilmek adına kazanılmış haklara saygı ilkesinin uygulamasında içtihat ve uygulama birliği geliştirilmesi, başta hukuki güvenlik ilkesi olmak üzere hukukun genel ilkelerinin hayata geçirilebilmesi adına son derece etkili sonuçlar verecektir. Son olarak belirtmekte fayda görüyoruz ki, yukarıda kazanılmış haklara saygı ilkesi için ortaya koyduğumuz görüşler, aynı özelliğe (“fonksiyonel olma”) haiz idari istikrar ilkesi açısından da söz konusu tartışma özelinde benzerlik gösterecektir.

3. Haklı Beklenti

a. Haklı Beklenti Kavramı ve Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi

(1). Haklı Beklenti Kavramı

Haklı kavramı doğru, yerinde anlamlarına gelirken; beklenti kavramı, gerçekleşmesi beklenen şey olarak tanımlanmaktadır⁴⁴⁴. Hak beklentisi ise, “*bir kişinin mevcut kurallar uyarınca bir hakkı elde etme beklentisi*” olarak ifade edilmektedir⁴⁴⁵. Haklı beklentilere ilişkin doktrinde farklı tanımlara rastlamak mümkündür. Bu durumu ortaya çıkaran sebeplerin başında ise, haklı beklenti doğuran durumların çeşitliliği gelmektedir⁴⁴⁶. Haklı beklenti, başta anayasa hukuku ve idare hukuku olmak üzere, farklı disiplinlerde karşılaşılan çok boyutlu ve geniş etki alanına

⁴⁴⁴ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi) www.tdk.gov.tr, 10.02.2018.

⁴⁴⁵ **AYM.**, T.15.11.2017, E.2016/133, K.2017/155, **RG.** T.11.01.2018, S.30298.

⁴⁴⁶ Daphne Barak-Erez, “The Doctrine of Legitimate Expectations and The Distinction Between The Reliance and Expectation Interests”, **European Public Law**, Vol.11, Issue 4, 2005, s.583-601, s.593’de beklenti doğuran durumlara şöyle örnekler vermektedir: açıkça verilmiş sözler (“*explicit promises*”), kamuya yapılan duyurular (“*public announcements*”), yerleşilmiş bir hukuki konum ya da gerçekleştirilen politika ve uygulamalar (“*regarding a legal position of policy and established official practices*”).

sahip bir kavram olma özelliğine sahiptir⁴⁴⁷. Bu durum, haklı beklenti kavramı için tüm hatlarıyla kapsayıcı ve eksiksiz bir tanım vermeyi oldukça güçleştirmektedir⁴⁴⁸.

Sayılan güçlülere karşın, doktrinde haklı beklentilere ilişkin yapılmış tanımlara rastlamak mümkündür. Örnek olarak OĞURLU, haklı beklenti kavramını, *“bireyin hukuka uygun olmak kaydıyla, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken yine yetkileri içerisinde yaptıkları işlem ve eylemlerin, hukuki açıklamaların, bulundukları taahhütlerin ya da süregelen idari uygulamaların hukuk güvenliği gerekçesiyle kendilerine de uygulanacağı beklentisi”* olarak tanımlarken⁴⁴⁹; YILDIRIM kavramı, *“yasalara, düzenleyici işlemlere veya idarenin süreklilik arz eden uygulamalarına güvenerek, belirli yönde idari işlem tesis edileceği beklentisi”* olarak nitelendirmektedir⁴⁵⁰. ALTINDAĞ’a göre ise haklı beklenti, *“devletin bir taahhüdüne, yerleşik bir uygulamasına veya yasal düzenlemelere güvenerek, kişinin kendisine bu taahhüt, uygulama veya düzenleme doğrultusunda muamele edileceği yönündeki beklentisidir”*⁴⁵¹.

Yargı organları tarafından da haklı beklentiye ilişkin tanımlamalar yapılmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi’ne göre⁴⁵², *“kişilere belirli haklar sağlayan hukuk kurallarının muhataplarında bir beklentiye yol açması mümkündür. Hak beklentisi, bir kişinin mevcut kurallar uyarınca bir hakkı elde etme beklentisini ifade etmektedir.”* Anayasa Mahkemesi’nin yerleşik içtihatlarından yola çıkarak bir tanım vermek gerekirse, *“kanunlara güvenerek hayatını yönlendiren, hukuki iş ve işlemlere giren bireyin, bu kanunların uygulanmasına devam edileceği yolunda oluşan beklentisine”* haklı beklenti adı verilmektedir⁴⁵³.

⁴⁴⁷ “Haklı beklentiler” yerine kullanılan **“meşru beklentiler”** kavramı ve kavramın yargı kararlarına yansımaları hakkında bkz. Dalkılıç, **a.g.e.**, s.54 vd.

⁴⁴⁸ Gişi, **a.g.e.**, s.20-21.

⁴⁴⁹ Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.221-222.

⁴⁵⁰ Yıldırım, “İdari İşlemler”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.391.

⁴⁵¹ Halil Altındağ, **“Yürürlükte Olan Yasalara ve İdari Düzenleyici İşlemlere Güvenen Kaynaklanan Haklı Beklenti Kavramı ve Korunması”**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, s.6.

⁴⁵² **AYM.**, T.13.12.2017, E.2016/32, K.2017/168, **RG.** T.16.01.2018, S.30303.

⁴⁵³ **AYM.**, T.07.11.2014, E.2014/61, K.2014/166, **RG.** T.19.06.2015, S.29391; **AYM.**, T.14.05.2015, E.2014/177, K.2015/49, **RG.** T.11.06.2015, S.29383.

Kararlarında Anayasa Mahkemesi, haklı beklentinin ortaya çıkacağı zamanı da tespit etmektedir. Yüksek Mahkemeye göre⁴⁵⁴, “*haklı beklenti, bireyin kendisine güvenerek hareket ettiği lehine olan bir kanunda öngörülemez bir değişiklik yapılması ve bu öngörülemez değişikliğin herkes yönünden objektif olarak geçerli olabilecek bir beklentiye sonuçsuz bırakması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gündeme gelmektedir.*”

(2). Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi

Haklı beklentilerin korunması ilkesi, esas itibarıyla Alman Hukuku’ndan kaynaklanıp Avrupa Hukuku’na girmiş bir ilkedir⁴⁵⁵. Daha sonra özellikle İngiliz Hukuk sisteminde verilen bir karar ile birlikte ilke, hatırı sayılır şekilde dile getirilmeye ve tartışılmaya başlanmıştır⁴⁵⁶. Her ne kadar, haklı beklentilerin korunması ilkesine ilişkin doğrudan bir tanım vermek yerine, örneklerle ilkeyi açıklama yoluna gidildiği görülmekteyse de⁴⁵⁷; doktrinde SAYGIN, haklı beklentilerin korunması ilkesine ilişkin bir tanım yapmıştır. Yazara göre⁴⁵⁸, “*haklı beklentilerin*

⁴⁵⁴ AYM., T.01.11.2017, E.2016/20, K.2017/145, RG. T.04.01.2018, S.30291.

⁴⁵⁵ Esin Örüçü, “Avrupa Hukukunda İdare Hukukunun Genel İlkeleri”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.9, S.1-3, Y.1988, S.243-254, s.249-250: “1956 yılında Almanya’da bu ilkenin çok önemli rol oynadığı bir kararı buraya aktarmak konuya açıklık getirebilir. Dul bir kadın, Batı Berlin’de yaşarsa, bazı sosyal yardımlardan yararlanacağı bildirilince, Doğu Almanya’dan Batı Berlin’e göç etmiştir. Batı Berlin’de önce kendisine bu yardım sağlanmış, fakat sonra yasal bazı şartların yerine gelmediği gerekçesi ile yardımlar kesilmiştir. Berlin Yüksek İdare Mahkemesi dul kadın lehine karar vermiş, burda ‘idarenin kararlarının hukuka uygunluğu ilkesi’ ile ‘hukukta kesinlik ilkesi’ arasında bir çelişki olduğunu, ‘ödeme yapılması kararının hukuka açıkça aykırı olduğunu’, fakat ‘vatandaşların bu gibi kararların hukuka uygunluğuna dayanabilmeleri gerektiğini’ belirtmiştir. **Mahkeme görünüşteki bu çelişkiyi, her iki ilkenin de hukuk devletinin öğelerinden olduğunu karara bağlayarak çözmüştür. Böylece ilkelerden biri otomatik olarak ötekine üstün tutulmamıştır. İdarenin kararlarının hukuka uygunluğundaki kamu yararının, idarenin kararlarının geçerliliğine güvenini bağlayan vatandaşın, bu güveninin korunmasına üstün olup olmadığının tespiti ancak bu iki ilkenin tartılanması sonucu ortaya çıkabilir.**”

⁴⁵⁶ Christopher Forsyth, Çev. Esin Örüçü, “Haklı Beklentiler’in Doğuşu ve Korunması”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.7, S.1-3, Y.1986, s.121-139, s.123: “Lord Denning, *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* (1969) davasında verdiği kararda bu kavramın dayanağı olarak yargısal ya da başka hiçbir kaynak göstermemiştir, hatta, ‘bu kavram benim kafamdan çıktı, kara Avrupası’ndan ya da başka bir kaynaktan değil’ demiştir. Bu davadan sonraki davalardan da başka bir kaynağın varlığı tespit edilememiştir. Böylece, diyebiliriz ki, kavramın doğuşu Lord Denning’in meşhur yaratıcı aklında yatmaktadır.” Doktrinde SAYGIN’a göre, haklı beklentilerin korunması ilkesi, ülkemizdekine benzer şekilde İngiltere’de de içtihat hukuku kaynaklıdır. Her iki ülkede de ilkenin içeriği yargı kararları ile şekillenmektedir. Bkz. Engin Saygın, “Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.126, Y.2016, s.211-234, s.231.

⁴⁵⁷ Gişi, a.g.e., s.17.

⁴⁵⁸ Saygın, a.g.m., s.232.

korunması ilkesi, bireyin idarenin işleyişinden kaynaklanan beklentisinin korunacağına olan güveni ile idarenin değişen politikaları takip etme ihtiyacı arasındaki çatışmayı çözmeyi amaçlayan bir kurumdur.”

İlk aşamada haklı beklentilerin korunması ilkesinin varlığı ve uygulanabilirliği tartışma konusu olsa da, sonradan gerek doktrin gerekse yargı kararlarında ilke, genel kabul görmeye başlamıştır. Yargı kararlarında ise, kazanılmış hak ile haklı beklenti ayırımına gidildiği ve kazanılmış hak seviyesine ulaşamayan durumlar için haklı beklentinin tartışma konusu yapıldığı dikkat çekmektedir⁴⁵⁹.

Haklı beklentilerin korunması ilkesi, hukukun genel ilkelerinden birisi olarak kabul edilmektedir⁴⁶⁰. Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yargı organları, haklı beklentilerin korunması ilkesine kararlarında yer vermekte ve gerekli gördükleri hallerde ilkeye başvurmaktadır. Yukarıdaki tespiti doğrular biçimde Anayasa Mahkemesi, haklı beklentilerin korunması ilkesini hukukun genel ilkelerinden (evrensel hukuk ilkelerinden) biri olarak görmektedir. Yüksek Mahkeme’ye göre⁴⁶¹,

“Evrensel hukuk ilkeleri ya da hukukun genel ilkeleri denildiğinde, hakkın kötüye kullanılmaması, iyi niyet, sözleşmeye bağlılık, ayrımcılık yapılmaması, ölçülülük, kazanılmış haklara saygı, haklı beklentilerin korunması, yasaların geriye yürümezliği, hukuk güvenliği, adalet, eşitlik, yasallık, belirlilik ve öngörülebilirlik gibi evrensel düzeyde kabul gören hukukun üstün kuralları anlaşılmaktadır.”

Haklı beklentilerin korunması ilkesinin belki de en önemli fonksiyonu, “iyi idare”nin işleyişine hizmet etmesidir⁴⁶². Haklı beklentilerin korunması yolunda idare,

⁴⁵⁹ Saygın, **a.g.m.**, s.232.

⁴⁶⁰ Konuya ilişkin SAYGIN, haklı beklentilerin korunması ilkesinin Türk Hukuk sisteminde müstakil bir kurum olabilmeyi başaramadığı; ilkenin daha ziyade kazanılmış haklara saygı ilkesi ile hukuk devleti ilkesinin bir parçası olarak değerlendirildiği tespitini yapmaktadır. Bkz. Saygın, **a.g.m.**, s.232.

⁴⁶¹ **AYM.**, T.08.11.2012, E.2012/33, K.2012/174, **RG.** T.21.09.2013, S.28772. Aynı yönde olarak bkz. **AYM.**, T.04.12.2014, E.2014/99, K.2014/181, **RG.** T.04.03.2015, S.29285; **AYM.**, T.06.06.2013, E.2011/145, K.2013/70, **RG.** T.23.11.2013, S.28830.

⁴⁶² **Yar. 7. C.D.**, T.08.07.2014, E.2014/2954, K.2014/14281, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “Yine hukuk devleti ilkesi, devletin “kişi hak ve özgürlüklerini, kamu düzen ve güvenliğini, kamu sağlığını ve çevreyi, ekonomik düzeni, toplum barışını ve düzenini, genel ahlâka ilişkin kuralları ihlal eden eylemleri yani suç ve kabahatleri, ulusal ve evrensel hukuk çerçevesinde, ödetme görev ve yükümlülüğü bulunmaktadır. Ancak Devletin, esasen ve öncelikle bu kuralların ihlalini önleme görevi bulunduğu kabulü gerekir. Başka bir deyişle, hukuk devletinin bir erki olan idarenin görevi, öncelikle bireylerin

yaptığı işlemlerde tutarlılığı, düzeni, öngörülebilirliği ve hukuka uygunluğu hakim kılarak “iyi idare”nin hayata geçmesine katkıda bulunacaktır. Haklı beklentilerin korunması ilkesi, birey lehine olduğu kadar idarenin de lehinedir. “İyi idare ilkesi” gereği karar alma sürecine aktif katılım sağlayan bireyler, idarenin aldığı karara yönelik soru işaretlerinden arındırılacak, alınan kararların uyumsuzluk yaratmaması ile idare daha güçlü ve kararlı davranış sergileyebilecek ve gerçekleşen katılım, bireylerde haklı beklentilerinin korunacağı düşüncesini sağlamlaştıracaktır⁴⁶³. Bireylerde oluşturduğu güven duygusu ile idare, zamanla olduğundan daha etkili ve güçlü bir yapıya dönüşecektir⁴⁶⁴.

Neticede haklı beklentilerin korunması ilkesi ile esas arzu edilen, idarenin uygulamaları ile belli bir hareket tarzını benimsediğini gösterdiği hallerde, idare edilenlerin bundan sonraki uygulamalarında idarenin aynı şekilde hareket edeceği yönündeki beklentilerinin teminat altına alınmasıdır. Söylendiği üzere bu durum, en başta “iyi bir idare” olmanın gereğidir. Aksi biçimde idarenin her türlü faaliyetinden sebepsizce ve sıklıkla sapmalar yaşaması, idare edilenler için katlanılmaz bir duruma neden olacaktır⁴⁶⁵.

b. Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yargı Organlarının Yaklaşımı ve İlkenin İdari İstikrar İlkesi ile İlişkisi

(1). Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yargı Organlarının Yaklaşımı

Haklı beklentilerin korunması ilkesi, yargı kararlarına sıklıkla konu olmaktadır. Çalışmanın bu kısmında, özellikle Anayasa Mahkemesi’nin ve Danıştay’ın haklı beklentilerin korunması ilkesine bakışının yakından incelenmesi,

kuralları ihlal etmesini bekleyip cezalandırma yoluna gitmesi değil, kurallara uygun davranma düzeyini ve alışkanlığını geliştirmek olmalıdır. Bu husus ‘iyi idare ilkelerinin’ de bir gereğidir. Keza idarenin (Yürütmenin) iyi idare ilkeleriyle bağlı olması da hukuk devletinin bir gereğidir.”

⁴⁶³ Selman Sacit Boz, *İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017, s.48, dip.60.

⁴⁶⁴ Altındağ, “*Haklı Beklenti Kavramı ve Korunması*”, s.35.

⁴⁶⁵ Forsyth, “*Haklı Beklentilerin Doğuşu ve Korunması*”, s.122.

ilkeye verilen anlamın ve ilkenin uygulamaya katkılarının tespiti açısından yararlı görünmektedir.

İncelemeye öncelikle Anayasa Mahkemesi'nin haklı beklentilerin korunması ilkesi bahsinde sıklıkla dile getirilen kararı ile başlanacaktır. Karara konu olayda, komiser yardımcılığı kursu devam etmekte iken çıkarılan bir kanunla söz konusu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olarak komiser yardımcılığı kursunu bitirenlerin (A) grubunda değerlendirileceği düzenlenmiştir. Mevcut durumda bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte dört yıllık yükseköğretim kurumundan mezun olmamakla birlikte açılan sınavda başarılı olan ve komiser yardımcılığı kursuna devam edenlerin durumu tartışma konusu olmuştur. İdare Mahkemelerinin itiraz yolunu işletmesi neticesinde uyuşmazlık hakkında karar veren Anayasa Mahkemesi, hali hazırda kursa devam eden kişilerin de düzenleme kapsamına alınması gerektiğini hüküm altına almıştır. Yüksek Mahkeme'nin kararda esas olarak koruduğu şey, ilgililerin haklı beklentileridir. Zira henüz kursa devam eden ilgililerin kadroya ilişkin bir kazanılmış hakları olduğunu söylemek mümkün olmasa da; kursa devam ederek bahsi geçen kadroya atanma yönünde bir beklentileri olduğu açıktır. Ek olarak kararında Yüksek Mahkeme, bu beklentinin karşılanmasının hukuk güvenliği ilkesinin de bir gereği olduğunu vurgulamaktadır. Yüksek Mahkeme bu hususları kararında şu şekilde açıklamaktadır⁴⁶⁶:

“Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar, kazanılmış hak niteliği taşımadığından 4638 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinden önce (A) grubu polis amiri unvanını kazanmamış olan kişilerin (A) grubu polis amirliği yönünden kazanılmış haklarından söz edilebilmesi olanaklı değildir (...) açılan komiser yardımcılığı kursu sınavına sadece dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu polis memurlarının başvurabileceği belirtildiğinden, bu sınavda başarılı olarak komiser yardımcılığı kursuna başlayan kişilerde söz konusu kursun sonunda (A) grubu polis amiri olma beklentisi yaratılmıştır (...) bu durumda düzenlemenin kapsamına anılan Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihte komiser

⁴⁶⁶ **AYM.**, T.07.02.2008, E.2005/38, K.2008/53, **RG.** T.08.04.2008, S.26841; **AYM.**, T.17.03.2011, E.2010/106, K.2011/55, **RG.** T.14.05.2011, S.27934. Danıştay'ın benzer bir uyuşmazlıktaki kararı için ise bkz. **Dan. 12. D.**, T.27.05.2013, E.2013/873, K.2013/4439, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

yardımcılığı kursuna devam edenlerin alınmamış olması, hukuk güvenliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.”

Haklı beklentilerin korunmasını, hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olarak kabul eden Yüksek Mahkeme⁴⁶⁷, bir beklentinin hukuken korunabilmesi için, beklentinin “haklı (meşru)⁴⁶⁸ beklenti” seviyesine ulaşmış olması gerektiğini ifade etmektedir. Mahkeme, bir beklentinin “haklı (meşru) beklenti” seviyesine ulaşmış ulaşmadığının tespiti için başvurulacak kriterleri ise şöyle sıralamaktadır⁴⁶⁹:

*“Her beklentinin hukuken korunmasının söz konusu olmadığına öncelikle belirtilmesi zorunludur. Bir beklentinin hukuken koruma görebilmesinin ön koşullarından birini haklı beklenti seviyesine ulaşması oluşturmaktadır. **Haklı beklentinin tespitinde ise kişilerin bu hakkı elde etmeye ne kadar yakın olduklarının ve kural değişikliğinin bu hakkın elde edilmesine etkilerinin, kural değişikliğine neden olan gerekçelerin gözetilmesi gerekir.** Bu kapsamda kuralda gerçekleşen değişiklik sonucu ilgililerin bu haktan mahrum kalıp kalmadıkları ya da söz konusu değişikliğin bu hakkı elde etmeleri yönünden zorlaştırıcı bir etkisi olup olmadığı da dikkate alınır. Haklı beklentinin var olup olmadığı, yapılan bu inceleme sonucunda tespit edilir. **Bazen de kişinin haklı beklentisi, kişiye mutlak olarak eski kuralın bir hak kazandırmasını değil ancak yeni kurala geçiş sürecinde özellikli konumunun gözetilerek farklı ve geçici bir düzenleme yapılmasını gerekli kılabilir.**”*

Bir başka kararında ise Yüksek Mahkeme, bir beklentinin hukuken korunarak haklı beklenti seviyesine yükseltilebilmesi için, iki şartın bir arada bulunması gerektiğini söylemektedir. Buna göre ilk şart olarak, bireyin kendisine güvenerek hareket ettiği, dolayısıyla lehine olan bir düzenlemede öngörülemeyen bir değişiklik yapılması ve bu öngörülemeyen değişikliğin herkes yönünden objektif olarak geçerli olabilecek bir beklentiyi sonuçsuz bırakması gerekmektedir. Yine bir beklentinin haklı

⁴⁶⁷ **AYM.**, T.06.01.2011, E.2008/96, K.2011/3, **RG.** T.14.05.2011, S.27934.

⁴⁶⁸ **AYM.**, T.29.03.2017, E.2017/47, K.2017/84, **RG.** T.04.05.2017, S.30056.

⁴⁶⁹ **AYM.**, T.15.11.2017, E.2016/133, K.2017/155, **RG.** T.11.01.2018, S.30298.

beklenti olarak korunabilmesi için, bu beklentinin korunmasına engel teşkil edecek bir kamu yararının da bulunmaması şarttır. Yüksek Mahkeme’ye göre⁴⁷⁰;

“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 koşullara göre yeni politikalar belirlemesi imkanı önemli ölçüde zedelenir.”

Son olarak Anayasa Mahkemesi’nin korunacak beklentileri “hakkaniyet” ile ilişkilendirdiği bir kararından bahsetmek yararlı olacaktır⁴⁷¹. Karara konu olayda, yükseköğretime giriş sınavında katsayı uygulamasının kaldırılması ile, ortaöğretime giriş sınavında başarı göstererek Anadolu, Fen ya da Sosyal Bilimler Liselerine yerleşen ve yükseköğretime girişte ek puan alma hakkı kazanan öğrencilerin bu kazanımlarının ellerinden alınmasının, devlete ve eğitim sistemine güveni zedelediği ve bu durumun hukuki güvenlik ilkesini ihlal ettiği ileri sürülmüştür. Yüksek Mahkeme, “bir statüye bağlı olarak ileriye dönük beklenen hakların kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini; dolayısıyla hali hazırda bu okullarda okuyan öğrencilerin puan hesaplama yöntemi yönünden kazanılmış haklarından söz edilebilmesinin olanaklı olmadığını” içtihat ettikten sonra düzenlemeyi “hakkaniyet” ölçütü ışığında ele alarak⁴⁷²; “kuralın meslek liselerine yönelimi azalttığı, adaletsiz sonuçlar doğurduğu ve adil olmadığı düşünülen önceki yükseköğretime giriş sınav sisteminin değiştirilmesi amacıyla ihdas edildiği gözetildiğinde; ortaöğretim

⁴⁷⁰ AYM., T.01.11.2017, E.2016/20, K.2017/145, RG. T.04.01.2018, S.30291.

⁴⁷¹ Doktrinde de “adalet – hakkaniyet”, haklı beklentilerin korunması gerekliliğinin dayanaklarından biri olarak gösterilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gişi, a.g.e., s.105 vd.

⁴⁷² AYM., T.20.09.2012, E.2012/65, K.2012/128, RG. T.18.04.2013, S.28622: “Kanunların uzun süreli uygulanmasına güvenerek hayatını yönlendiren, hukuki iş ve işlemlere giren bireyin, bu kanunların uygulanacağı yolunda oluşan beklentisinin mümkün olduğunca korunması gerekmektedir. Ancak hukuki güvenlik ilkesi, her türlü beklentinin korunmasını zorunlu kılmaz. Bir beklentinin hukuken koruma görebilmesi için, meşru (haklı) beklenti seviyesine ulaşması gerekmektedir. Beklentinin meşru olup olmadığı tespit edilirken başvurulacak ölçüt, ‘hakkaniyet’dir. Hakkaniyet, Medeni Kanun’da düzenlenmiş olup, hakime takdir hakkı tanınan durumlarda, hakimin bu takdir hakkını somut olayın özelliklerine uygun olarak ve adalet ilkelerini gözeterek kullanması anlamına gelmektedir. Her ne kadar hakkaniyet kavramı daha çok medeni hukuk alanında işlense de aynı zamanda hukukun genel bir ilkesi olduğundan, anayasa yargısında da dikkate alınmalıdır. Kanun koyucu da tıpkı mahkemeler gibi takdir yetkisi kullanırken hakkaniyeti gözetmekle yükümlüdür. Nitekim Anayasa Mahkemesi birçok kararında hukuk devleti ilkesini tanımlarken ‘hakkaniyet ölçütünün gözetilmesini’ hukuk devletinin unsuru olarak saymaktadır.”

öğrencilerinin önceki sistemin uygulanacağı yolundaki beklentilerinin korunmamasının hakkaniyete aykırı düşmediği ve bu beklentinin meşru beklenti seviyesine ulaşmadığı” sonucuna varmıştır. Ayrıca Mahkeme, yapılan düzenleme ile lise son sınıfta okuyan öğrenciler için eski puanlama sisteminin geçerli olduğunun hüküm altına alınarak, “son sınıfta okuyan öğrencilerin beklentilerinin korunduğunun” altını çizme ihtiyacı hissetmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin yanı sıra Danıştay da haklı beklentilerin korunması ilkesini kararlarında zikretmektedir. Özellikle memurların naklen atanması hususunda Danıştay’ın sıklıkla haklı beklentilerin korunması ilkesine atıf yaptığı dikkat çekmektedir. Örneğin, Ağrı Şeker Fabrikası’nda şef olarak görev yapmakta olan davacının Ankara’ya atanması isteminin cevap verilmemek suretiyle reddi işleminin iptali için açılan davanın temyiz incelemesini yapan Danıştay, haklı beklentilere ilişkin tespitler yapmış ve baskın kamu yararının olmadığı durumlarda kamu görevlilerinin haklı beklentilerinin zedelenmemesi gerektiğine karar vermiştir. Yukarıda anılan kararın ilgili kısmı şu şekildedir⁴⁷³:

“Haklı beklenti, yönetimin ister bir taahhüt isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleridir. Ailenin korunması, Anayasa ile tanınmış sosyal bir haktır ve kamu hizmetinin daha verimli yerine getirilmesi bakımından, kamu görevlileri için daha da önem taşır. Kaldı ki, kamu hizmetinin olağan işleyişi içinde umulabilecek bir durum vardır ve kamu görevlilerinin böylesine haklı beklentiler içinde olması hizmetin gereğidir. Dava konusu olaydaki beklenti de makul bir beklentidir. Yönetim, yönetim olmaktan kaynaklanan gücünü ve olanaklarını, bu kişisel konumda kullanarak makul beklentiye karşılayabilir. Kamu görevlilerinin haklı beklentilerinin korunması, ancak kişisel kararlarda, yönetimin takdir yetkisinin kullanma alanlarında söz konusu olduğundan, baskın kamu yararı olmadığı durumlarda, kamu görevlilerinin haklı beklentilerinin zedelenmemesi gerekir. Bu nedenle,

⁴⁷³ **Dan. 5. D.**, T.14.03.2006, E.2003/3647, K.2006/1140, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**. Bunun yanında atanma talebine ilişkin bir başka uyuşmazlıkta ise Danıştay, atanma talebinin haklı beklentilerin korunması ilkesi gereği kabul edilmesi gerektiğine karar veren ilk derece mahkemesinin kararını, mevcut bir hukuki düzenlemenin varlığını gerekçe göstererek bozmuştur. Bkz. **Dan. 5. D.**, T.11.10.2012, E.2009/6690, K.2012/6136, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

davacının yer değiştirme isteminin, Devletin aile birliğinin sağlanması yönündeki görevi de göz önünde tutularak, haklı beklentiler ilkesi içerisinde idarece değerlendirilmesi gerekirdi.”

Bir başka uyuşmazlıkta ise Danıştay, haklı beklentilerin korunmasına bir “süre şartı” getirmiştir. Davaya konu olayda ataması yapılmadığı fark edilen davacı, normal atanma dönemi olan temmuz ayında değil, ağustos ayında bir başka göreve atanmıştır. Dosyayı inceleyen Yüksek Mahkeme’ye göre⁴⁷⁴;

*“Her ne kadar İdare Mahkemesi kararında, davacının atamasının, genel atama takvimi dışında yapılmış olması hususu, dava konusu işlemin hukuken sakatlar bir durum olarak nitelendirilmiş ise de; anılan Yönetmelik kuralının aynı koşullarda bulunan herkese uygulanması gerektiği dikkate alındığında; Yönetmeliğin 54 üncü maddesinde öngörülen **Temmuz ayı ile atamanın yapıldığı 09.08.2007 tarihi arasında geçen süreyi, davacının haklı beklenti içinde bulunmasını gerektirecek bir süre olarak kabul etmek hukuken mümkün bulunmamaktadır.** Bu durumda, genel atama takviminden, **makul karşılanabilecek bir süre sonra tesis edildiği anlaşılan dava konusu işlemi iptal eden İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görölmemiştir.**”*

Yine bir başka uyuşmazlığa konu olayda, davacılara ait taşınmazların onaylanan imar planlarında ocuk bahçesi alanında kaldığı halde, planların yürürlüğe girmesinin üzerinden yıllar geçmesine rağmen davalı idarece taşınmazlar imar programlarına alınmamış ve bunun sonucu olarak taşınmazlar kamulaştırılmamıştır. Konuya ilişkin ilgililerin yaptığı başvuruların da sonuçsuz kalması üzerine önüne gelen uyuşmazlıkta Danıştay, taleplerin tatmin edici biçimde sonuca bağlanmayarak sürüncemede bırakılmasının davacıların haklı beklentilerine zarar vereceğini hüküm altına almıştır. Yüksek Mahkeme’ye göre⁴⁷⁵;

“(…) yetkili organlara iletilmeden talebin reddedilmesi halinde bu durumdan kaynaklı olumsuz durumdan davacıların aleyhine sonuç çıkarmak,

⁴⁷⁴ **Dan. 2. D.**, T.16.09.2008, E.2008/838, K.2008/3543, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.**

⁴⁷⁵ **Dan. 6. D.**, T.17.01.2013, E.2009/8736, K.2013/2, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.** Benzer bir karar için bkz. **Dan. İ. D. D. K.**, T.23.06.2014, E.2014/1615, K.2014/2763, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.**

davacıların haklı beklentisine zarar verecektir. Olayımızda, 1993 yılından beri taşınmazları kısıtlı olan davacıların yaptığı başvuruya verilen yanıtla taşınmazlarındaki belirsizliğin devam etmesi idarenin kusuru olduğundan, bakılmakta olan davada işin esasına girilerek mevcut imar planlarında davacıların taşınmazlarına verilen fonksiyon hakkında bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde davacıların haklı beklentisinin kendi kusuru dışında sürüncemede bırakılması söz konusu olur ki bu husus mülkiyet hakkının ihlalinin devamı sonucunu doğuracaktır.”

(2). Haklı Beklentilerin Korunmasının Kaynağı Olarak İdari İstikrar İlkesi

Haklı beklentilerin korunması ilkesinin birçok idare hukuku ilkesi ile ilişkili olduğu şüphesizdir. Öncelikle haklı beklentilerin korunması ilkesi, hukuki güvenlik ilkesi ile ilişkilendirilmiş ve ilke, hukuki güvenlik ilkesinin “türevi” olarak kabul edilmiştir⁴⁷⁶. Burada haklı beklentilerin korunması ilkesinin hayata geçirilmesinin, yeni düzenlemelerin yürürlüğe girişinde ortaya konulacak “geçiş hükümlerin varlığı” ile mümkün olacağı söylenmiş ve bu hükümler sayesinde haklı beklentilerin gerçek anlamda koruma altına alınacağı vurgulanmıştır⁴⁷⁷. Gerçekten de haklı beklentilerin korunması ilkesinin dayanaklarının başında, hukuki güvenlik ilkesi gelmektedir. Bu noktada haklı beklentilerin korunması ilkesinin, hukuki güvenlik ilkesinin bir uzantısı olduğu doktrinde dile getirilmektedir⁴⁷⁸. Örnek olarak AYHAN, haklı beklentilerin korunması ilkesini, hukuki güvenlik ilkesinin bir “alt başlığı” olarak ifade etmektedir⁴⁷⁹. Yine DEVİNER ERGUVAN, haklı beklentilerin korunması ilkesinin temelinde “hukuki güvenlik ilkesinin zamansal çizgisinin kırılmasını (istikrarın bozulmasını) engellemeye yönelik bir anlayışın yattığı” tespitinde bulunmaktadır⁴⁸⁰.

⁴⁷⁶ Jürgen Schwarze, **Droit Administratif Européen**, C.II, Bruylant, 1994, s.933’den aktaran Bülbül, **Yürürlükten Kaldırma**, s.43.

⁴⁷⁷ **A.e.**: “Fransız Danıştay’ı da uzun süre direndikten sonra, 2006 yılında bir iç hukuk ilkesi olarak kabul ettiği – ve görünüme göre, haklı beklentilerin korunması ilkesi ile birlikte düşündüğü – hukuk güvenliği ilkesinin idareler için yeni düzenlemelerin yürürlüğe sokulması sırasında gerekli geçiş hükümleri konulması zorunluluğu getirdiğine karar vermiştir.”

⁴⁷⁸ **A.e.**, s.41.

⁴⁷⁹ Ayhan, **a.g.m.**, s.177.

⁴⁸⁰ Deviner Erguvan, **a.g.e.**, s.216. Benzer şekilde AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA ve ATAY, idarenin “hukuki güvenlik ilkesi gereği”, bireyin haklı beklentilerine uygun davranması gerektiğini, hukuki düzenlemelerinde de hukuka ve devlete olan güveni zedeleyici hususlardan kaçınmasının

Konuya ilişkin başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yüksek yargı organları da bu hususa kararlarında vurgu yapmakta ve hukuki güvenlik ilkesinin, bireylerin hukuk kurallarının süreceğine dair güvenlerinin (haklı beklentilerinin) boşa çıkarılmaması anlamına geldiğini söylemektedir⁴⁸¹.

Haklı beklentilerin korunması ile idari istikrar ilkeleri arasındaki güçlü bağa Türk İdare Hukuku doktrinde ilk kez dikkate değer biçimde değinen OĞURLU olmuştur. Hatta yazara göre, haklı beklentilerin korunmasının birinci kaynağı istikrar ilkesi olup⁴⁸², haklı beklentilerin korunması gerekliliği, idari istikrar ilkesine dayanılarak savunulmaktadır⁴⁸³. İleri sürülen savda, idari istikrar ilkesinin özellikle idarenin takdir yetkisini dengeleme işlevinden hareket edilerek haklı beklentilere ilişkin bir çıkarım yapılmaktadır. Buna göre, idarenin takdir yetkisini kullanarak gerçekleştireceği işlemlerde, bu yetkisini hukukun genel ilkelerine uygun düşecek ve haklı beklentileri karşılayacak şekilde kullanacağına yönelik bireylerde oluşan düşünceyi boşa çıkarmayacak şekilde kullanmasının, idari istikrar ilkesinin bir gereği olduğu kabul edilmektedir⁴⁸⁴. Bu hususa ilişkin, haklı beklentilerin korunması ilkesi ile takdir yetkisi arasında doğrudan bir bağlantı da kurulmuş ve haklı beklentileri korumak için idari merciin takdir yetkisini belli yönde kullanmak konusunda bağlı olduğu ifade edilmiştir⁴⁸⁵.

Doktrinde BOZ, idari istikrar ilkesi ile haklı beklentilerin korunması ilkesi arasındaki ilişkiye değinmekle birlikte, haklı beklentilerin korunmasının idari istikrar ilkesini de içeren, ondan daha geniş bir ilke olduğunu söylemektedir. Yazara göre haklı beklentilerin korunması ilkesi, idari istikrar ilkesinin hayata geçirilmesine katkı

zorunluluk arz ettiğini vurgulamaktadır. Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.97; Atay, **İdare Hukuku**, s.125.

⁴⁸¹ Örnek olarak bkz. **AYM.**, T.24.06.2010, E.2008/50, K.2010/84, **RG.** T.22.10.2010, S.27737; **AYM.**, T.04.05.2006, E.2006/64, K.2006/54, **RG.** T.05.10.2006, S.26310; **Dan. 11. D.**, T.12.06.1995, E.1995/1838, K.1995/1861, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁴⁸² Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.222.

⁴⁸³ **A.e.**, s.285.

⁴⁸⁴ **A.e.**, s.222-223.

⁴⁸⁵ Forsyth, “Haklı Beklentilerin Doğuşu ve Korunması”, s.123.

sağlayan bir ilkedir. Buna karşılık yalnızca bazı durumlarda idari istikrar ilkesi, haklı beklentilerin korunması ilkesinin dayanağı olma özelliği taşımaktadır⁴⁸⁶.

Her ne kadar yapılan tespit, haklı beklentilerin korunması ilkesinin dayanaklarından birinin de idari istikrar ilkesi olduğunu ortaya koyan bir tespit olarak haklı görülebilirse de⁴⁸⁷, kanaatimizce idari istikrar ilkesi, haklı beklentilerin korunması ilkesini de kapsamına alan ve haklı beklentilerin korunması ilkesine oranla daha geniş alanda etki yaratan bir ilke olma özelliğine sahiptir. İdari istikrar ilkesi, hukuki düzenlemelerin devam edeceğine, idarenin taahhütleri ile yerleşik uygulamalarına riayet edeceğine ve haklı beklentilerin korunacağına yönelik güvene kaynaklık eden⁴⁸⁸; çalışmamızda gözler önüne serme amacıyla olduğumuz üzere, idare hukukunun neredeyse her konu başlığında etkilerini gösteren ve başvurulduğu her durumda idarenin faaliyetlerine yön vererek kapsadığı alan bakımından oldukça geniş sınırlara ulaşan bir “idare hukuku ilkesidir⁴⁸⁹”. BOZ’un da bizi destekler şekilde ifade ettiği üzere, idari istikrar ilkesinin birden fazla boyutu bulunmakta ve haklı beklentilerin korunması amacı, ilkenin yalnızca bir boyutunu oluşturmaktadır⁴⁹⁰.

Doktrinde haklı beklentiye sebebiyet verecek hallerin çeşitliliğinin idari istikrar ilkesi bağlamında bu beklentiye çözüm bulunmasını güçleştireceği; haklı beklentilerin korunması ilkesi ile idari istikrar ilkesinin amaçlarının farklı olduğu ileri sürülmektedir. Zira idari istikrarın amacının hukuk normlarının sık ve keyfi değişmesinin engellemesi iken; haklı beklentilerin korunmasının amacının hukuk normlarına güvenerek beklentiye giren kişilerin bu beklentilerinin boşa çıkarılmaması olduğu savunulmaktadır. Neticede hukuki düzenlemelerin değiştirilmesinin haklı beklentilere uygun düşmesi şartıyla haklı beklenti ilkesinin kapsamında olmayacağı

⁴⁸⁶ Boz, **a.g.e.**, s.78-79.

⁴⁸⁷ Aynı yönde olarak GİŞİ, “**idareye duyulan güven, idari istikrar ve iyi idare**” ilkelerini, haklı beklentilerin korunması gerekliliğinin dayanakları arasında saymaktadır. Bkz. Gişi, **a.g.e.**, s.96 vd.

⁴⁸⁸ Saygın, **a.g.m.**, s.231-232.

⁴⁸⁹ Boz, **a.g.e.**, s.79’da idari istikrar ilkesinin bir “kamu yönetimi ilkesi” olarak nitelendirildiğinden bahsetmektedir. Bize göre idari istikrar ilkesi, kamu yönetimine yön veren uygulamalara kaynaklık etmesinin yanında doğrudan idarenin işlem ve eylemlerini de düzenleyen, onların faaliyetlerine kaynaklık eden, faaliyet sürecinde idareyi yönlendiren ve bu haliyle “**idareye hâkim olan idare hukuku ilkelerinden birisidir**”. Aynı yönde olarak bkz. Boz, **a.g.e.**, s.106: “*Bu sebeplerle; idareye hakim olan içtihadî ilkelerden biri olan idari istikrar ilkesi, haklı beklentilerin korunması dayanakları arasında yer alır.*”

⁴⁹⁰ **A.e.**, s.105.

sonucuna varılmaktadır⁴⁹¹. Yapılan tespitte göz ardı edilmemesi gereken nokta, idari istikrar ilkesinin hukuk normlarının sık ve keyfi biçimde değişmesini engellemek için kullanılan bir referans norm olduğu gerçeğidir. Ancak kanaatimizce idari istikrar ilkesini sadece bu yönü ile ele almak, ilkenin önemini ve idare hukukuna etkilerini göz ardı etmek olur.

İdari istikrar ilkesi ile haklı beklentilerin korunması ilkesinin amaçları arasında ayrılmaz bir bağ olduğu muhakkaktır. Haklı beklentilerin korunmasının, yani bireylerin mevcut hukuki düzenlemelere güvenerek bir beklenti içine girmesinin bizzat hukuk düzenince muhafaza edilmesinin başlıca dayanağı, hukuk düzeni ve düzenlemelerindeki istikrarın devam ettirileceğine duyulan güvendir. Bu güven, idareyi bireylerin haklı beklentilerini boşa çıkarmayacak biçimde ve istikrarı tesis edecek şekilde hareket etmeye mecbur bırakacaktır. Dolayısıyla bireylerin haklı beklentilerini korumanın yolu, en başta idarede istikrarlı bir işleyişin ortaya çıkarılmasından geçmektedir. Türk Hukuku'nda haklı beklentiler kavramı ile ulaşılmak istenen hedefe idari istikrar ilkesi vesilesiyle ulaşılmaya çalışıldığına dair yapılan tespit de bu çıkarımı desteklemektedir⁴⁹².

Hukuk devleti, hukuki düzenlemelerin rasyonel ve akılcı (*“reasonable”*) olmasının yanında, ilgililerin sahip oldukları hak ve özgürlüklerin keyfi biçimde sınırlandırılmamasını da gerektirir. Hukuk devletinde hukuki düzenlemeler ile bu düzenlemelere dayanarak gerçekleştirilen idari işlemler, öngörülebilir (*“predictable”*) ve istikrarlı (*“stable”*) olmalıdır⁴⁹³. Haklı beklentilerin korunması ilkesi ise, istikrar (*“stability”*) ve öngörülebilirliğin (*“predictability”*) sağlanması ile yakın bir ilişki içerisindedir⁴⁹⁴. Bu yönde olarak haklı beklentilerin korunması ilkesi, hukuki güvenlik ve istikrar (*“security and stability of law”*) ilkelerinden ayrı olarak düşünülemez⁴⁹⁵. İdari istikrar ilkesinin hayata geçirilmesi neticesinde haklı beklentilerin korunması

⁴⁹¹ A.e., s.79.

⁴⁹² Oğurlu, **Kazanılmış Haklara Saygı**, s.285; Bülbül, **Yürürlükten Kaldırma**, s.49.

⁴⁹³ Paiboon Chuwatthanakij, “The Principle of the Protection of Legitimate Expectation: Analysis the Adjudications of Thailand Court”, **International Journal of Law and Political Sciences**, Vol.9, No.3, 2015, s.810-814, s.811.

⁴⁹⁴ Christoph Schreuer, Ursula Kriebaum, “At What Time Must Legitimate Expectations Exist?”, in **Law Beyond Conventional Thought**, London, Cameron, 2009, s.265-276, s.265.

⁴⁹⁵ Chuwatthanakij, **a.g.m.**, s.811.

ilkesi güçlenerek gelişecektir. Hukuk kurallarının sürekli değişmesi nedeniyle güvenliğin ve öngörülebilirliğin ortadan kalktığı bir düzende istikrardan da söz edilemeyeceğinden, haklı beklentilerin korunabilmesi için öncelikle istikrarlı bir idari işleyişin ortaya çıkarılması, en önemli zorunluluk olarak görünmektedir. Böylelikle yapacağı düzenlemelerde ve gerçekleştireceği uygulamalarda idare, doğacak beklentileri de göz önüne alarak daha özenli, düzenli ve tutarlı hareket etme yolunu seçecektir⁴⁹⁶. Hakların güvenliğini sağlamak adına ilgililerin haklı beklentilerini idarenin eylemlerine karşı korumak, güven veren bir devlet düzenini inşa etmek bakımından vazgeçilmezdir⁴⁹⁷.

Elbette ki idarenin meydana getirdiği düzenlemelerin bir daha değiştirilemeyeceğini ve ilelebet varlıklarını sürdüreceklerini söylemek, toplum yaşamının dinamikleri kadar hukuk kurallarının yapısına da uygun düşmez. Hukuk kurallarının varlık sebeplerinin başında, bireylerin değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap vermek gelmektedir. İşte idari işlemlerin yürürlükten kaldırılarak yeni işlemlerin gerçekleştirilmesi sürecinde karşımıza haklı beklentilerin korunması ilkesi çıkmaktadır⁴⁹⁸. Haklı beklentilerin korunması ilkesi, hukuki düzenlemelerin uzun süre değişmeden kalmasını gerektirmez. Burada önemli olan, önceki düzenlemelere güvenerek beklenti içinde olan bireylerin daha sonra yapılacak düzenlemelerde beklenti ve menfaatlerinin korunmasının temini yoluna gidilmesidir⁴⁹⁹. Şüphesiz değişim ve gelişim bahane edilerek hukuki düzenlemelerin alelade, öngörülemez, keyfi ve sık biçimde gerçekleştirilmesi, hukuk düzenindeki güvenliğin ve öngörülebilirliğin yok olmasına neden olacaktır. Bu noktada en doğru davranış biçimi, kamu yararının gereklerine uygun olarak yapılacak yeni düzenlemelerde istikrarın ve haklı beklentilerin korunmasının gözetilmesidir.

Konuya ilişkin ATAY'ın haklı beklentilere yönelik verdiği tanım, idari istikrar ile haklı beklentiler arasındaki ilişkiyi ortaya koymak bakımından anlamlıdır. Öyle ki yazar verdiği tanımda haklı beklentileri, istikrar üzerinden anlatmaktadır. Buna göre⁵⁰⁰

⁴⁹⁶ Altındağ, “**Haklı Beklenti Kavramı ve Korunması**”, s.35.

⁴⁹⁷ Chuwatthanakij, **a.g.m.**, s.811.

⁴⁹⁸ Bülbül, **Yürürlükten Kaldırma**, s.132.

⁴⁹⁹ Altındağ, “**Haklı Beklenti Kavramı ve Korunması**”, s.21.

⁵⁰⁰ Atay, **İdare Hukuku**, s.125.

*“haklı beklentiler, idare tarafından yapılan bir işlem veya **istikrar kazanmış uygulamalar nedeniyle** idare edilenlerde oluşan meşru ve hukuki beklentilerdir.”*

Benzer şekilde YAŞAR, haklı beklentilerin korunmasını hukuki güvenlik ilkesinin yanında idareye güven ilkesi ile ilişkilendirmekte ve idarenin faaliyetlerine iyi niyetle güvenerek etkinliklerde bulunan kişilerin, idareye duydukları bu güvene dayalı konum ve durumlarının muhafaza edilmesi gerektiğini söylemektedir⁵⁰¹.

Dile getirildiği üzere haklı beklentilerin korunması, bireylerin idareye güvenlerinin pekişmesine vesile olacaktır. Bireylerin idareye güvenmeleri, idari tasarrufların meşruluğunu arttıracak ve bireylerin idare ile olan ilişkilerinin gelişimine katkı sunacaktır⁵⁰². Haklı beklenti yaratan durumların tespiti ile bu durumların korunmasını sağlamak adına başvurulacak bir teori olarak “güven teorisi”, özellikle haklı beklentilerin korunmasına güçlü bir dayanak bulma noktasında başvurulacak önemli referanslardandır⁵⁰³. Güven, toplumsal yaşamın vazgeçilmez unsurlarının başında gelmektedir. Haklı beklentilerin korunması ilkesi de en önemli fonksiyonunu, güvenin toplumsal yaşama hâkim kılınmasında göstermektedir. Dolayısıyla haklı beklentilerin korunması ilkesinin, aslında idare edilenlerin idareye duyduğu güvenlerinin korunması amacına hizmet edeceği özellikle vurgulanmalıdır.

ÖRÜCÜ’nün aktardığı üzere, Alman İdare Hukuku’nda haklı beklentilerin korunması ilkesinin ortaya çıkma sebebi, *“idarenin kararlarını serbestçe geri alabilmesi ilkesi”* ve bu ilkeye verilen tepkidir⁵⁰⁴. Genel kabul olarak idarenin gerçekleştirdiği işlemlerini serbestçe geri alabilmesi, başta hukuki güvenlik ilkesi olmak üzere, idareye güven ve idari istikrar ilkelerine aykırılık teşkil edecektir. Hukuka aykırı işlemlerde dahi belli bir süre geçtikten sonra işlemin doğurduğu sonuçların korunması gerektiğinin ileri sürülmesi, doktrin ve yargı organları tarafından idari istikrar ilkesine verilen önemi hatırlatması bakımından anlamlıdır.

⁵⁰¹ Hasan Nuri Yaşar, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Basım, İstanbul, Der Yayınları, 2014, s.309.

⁵⁰² Boz, **a.g.e.**, s.48.

⁵⁰³ Soren Schöenberg, **Legitimate Expectations in Administrative Law**, Oxford, Oxford University Press, 2000, s.17.

⁵⁰⁴ Örücü, “İdare Hukukunun Genel İlkeleri”, s.249.

Bu bilgiler ışığında bir çıkarım yapmak gerekirse kanaatimizce, haklı beklentilerin korunması ilkesinin ortaya çıkış nedeni, gerçekleştirdiği işlemler üzerinde idarenin dilediği gibi tasarrufta bulunmasının önlenerek idari işleyişte istikrarın temin edilmesi gayesidir. İdarenin hukukilik üzerinde istikrar kazanmış uygulamaları beraberinde haklı beklentileri getirecek ve bu beklentilerin korunması talepleri, idare edilenler tarafından gün geçtikçe daha yüksek sesle dile getirilmeye başlanacaktır. Yalnızca yapılan bu tespitler dahi, haklı beklentilerin korunması ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında bulunan karşılıklı neden-sonuç ilişkisini ortaya koymak adına yeterli olsa gerektir.

Tekraren belirtmek gerekirse idari istikrar ilkesi, ilgililerde yaratılan beklentinin idare tarafından göz önünde tutulmasını zorunlu kılar. Bilinmelidir ki, haklı beklentilerin korunması ile idari istikrar ilkelerinden beklenen sonuç, her daim hukuk kurallarının değişmeden yürürlükte kalması değildir⁵⁰⁵. Burada esas olan anılan ilkeler gereği, yapılan değişiklikler karşısında ilgililerin yapılan değişikliklerden olumsuz etkilenmelerinin önlenmesi⁵⁰⁶ ve onların idareye olan güvenlerini sarsmamak adına alınacak tedbirlerin hayata geçirilmesidir⁵⁰⁷. Altı önemle çizildiği üzere, *“kamunun idareye olan güveni korumasız bırakılamaz”⁵⁰⁸.*

Çalışmamızın bu kısmında, Danıştay’ın haklı beklentilerin korunması ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasında kurduğu ilişkiye biraz daha yakından bakmak amaçlanmaktadır. Öncelikle söylenmelidir ki, Danıştay’ın istikrarın bozulmaması adına haklı beklentilerin korunmasına önem verilmesi gerekliliğini vurguladığı kararlarına sıklıkla rastlamak mümkündür. Yüksek Mahkeme’ye göre⁵⁰⁹;

⁵⁰⁵ Gişi, **a.g.e.**, s.101-102; Altındağ, **“Haklı Beklenti Kavramı ve Korunması”**, s.21.

⁵⁰⁶ Örneğin kamu görevlilerinin hukuk kurallarının değişmesi karşısında hak ve beklentilerinin korunması hakkında bkz. Hans W. Baade, “The Acquired Rights of International Public Servants”, **The American Journal of Comparative Law**, Vol.15, No.1/2, 1966-1967, s.251-300, s.257 vd.

⁵⁰⁷ Bülbül, **Yürürlükten Kaldırma**, s.43-46; Seçkin Yavuzdoğan, “Danıştay’ın Naklen Atamalarda ‘Aile Birliğinin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi’ İlkesine Yaklaşımı”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, S.19, Y.5, Ekim 2014, s.415-446, s.437.

⁵⁰⁸ Forsyth, “Haklı Beklentilerin Doğuşu ve Korunması”, s.122-124.

⁵⁰⁹ **Dan. 15. D.**, T.31.05.2016, E.2016/925, K.2016/3945, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**. Aynı yönde olarak bkz. **Dan. 15. D.**, T.18.03.2016, E.2016/908, K.2016/1875, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 15. D.**, T.18.03.2016, E.2016/924, K.2016/1876, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 15. D.**, T.05.04.2017, E.2016/928, K.2017/1581, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 2. D.**, T.12.11.2013, E.2012/6336, K.2013/7909, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

“gerek yargı kararları, gerek öğretideki ortak tanımlamalara göre ‘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 hakların hiçe sayılması anlamına gelecek şekilde tasarlanmaması gerekir.”

Yine Mahkeme’ye göre⁵¹⁰;

“İdareler, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, her zaman yönetmelik, tebliğ, genelge çıkarabilme ve bu düzenlemelerle, değişen koşullar dikkate alınarak, daha önceki düzenlemeler ile doğmuş bulunan objektif durumları, ileriye dönük olarak yürürlükten kaldırma yetkisine sahip bulunmaktadır. Ancak idareler, bu konudaki yetkilerini kullanırken önceki düzenlemeler kapsamında kişilerin kazanılmış haklarını ve haklı beklentilerini korumak zorundadırlar. Bu durum, hukuk güvenliğinin ve hukuki istikrarın sağlanması açısından vazgeçilmez niteliktedir.”

Kimi kararlarında Danıştay, haklı beklentilerin korunması gerekliliğinin dayanağını doğrudan idari istikrar ilkesinde bulmaktadır. Örnek olarak, önceki hukuki düzenlemelere göre fizibilitesini yapmış ve buna göre borçlanmış olan işletmelerin, yeni çıkan tebliğ ile tabi oldukları rejimin değiştirilmesini Yüksek Mahkeme, **“(davacının) kanuna güven ve istikrar prensiplerine dayalı haklı beklentilerini ortadan kaldıracığından, yabancı kaynakların hangi yılda temin edildiğinin önem arz etmeyeceği yolundaki düzenleme(yi) yerinde görmemiştir⁵¹¹.”** Daha da öteye giderek haklı beklentilerin korunması ilkesine yönelen bazı uyuşmazlıklarda Danıştay’ın, bu ilkeye hiç atıf yapmadan **“doğrudan idari istikrar ilkesine dayanarak”** hüküm kurma yoluna gittiği görülmektedir. Anılan kararlar, Yüksek Mahkeme’nin haklı beklentilerin korunması gerekliliğinin dayanağını doğrudan idari istikrar ilkesinde bulduğu çarpıcı örneklerdir. Aşağıda Yüksek Mahkeme’nin böyle bir kararına

⁵¹⁰ Dan. 10. D., T.14.06.2011, E.2007/5427, K.2011/2289, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

⁵¹¹ Dan. 4. D., T.27.10.1997, E.1997/636, K.1997/3797, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası; Dan. V. D. D. K., T.12.03.1999, E.1998/80, K.1999/146, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

değinme ihtiyacı hissedilmektedir. Aktarılabak kararda Mahkeme'nin “*tek gerekçe olarak idari istikrar ilkesine başvurmak suretiyle*” hüküm kurması, ilkenin idare hukuku için önemini gözler önüne sermek bakımından ayrıca dikkate değerdir.

Davaya konu olayda davacı, ilgili anabilim dalı için ilan edilen kadroya başvurmuş ve jüri üyelerinin tamamının olumlu görüşünü almıştır. Ancak daha sonra atanmasının gerekli olmadığı gerekçesiyle davacının ataması gerçekleştirilmemiştir. Davacının atama isteminin reddi işleminin iptali için açtığı davada Danıştay, atanma prosedürünün son aşamasına gelen ve atanması konusunda beklenti içinde olan davacının “gerekli olmadığı gerekçesiyle” atanma işleminin gerçekleştirilmemesinin, “idari istikrar ilkesi” ile bağdaşmadığına karar vermiştir. Yüksek Mahkeme'nin yaptığı şu tespitler, iki ilke arasındaki güçlü bağın ortaya konulması adına önemlidir⁵¹²:

“Davacının atamasının yapıp yapılmaması konusunda idare takdir yetkisine sahip ise de, anılan yetki mutlak ve sınırsız olmayıp kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır ve bu yetkinin kullanımında hukuken geçerli sebeplere dayanılması gerekmektedir. Olayda 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. Bu durumda, idarede devamlılık esas olduğundan ve davacının atanmasına engel bir belge ve bilgi de ortaya konulmadığından, sadece fakülte yönetiminin değişmesi üzerine atamanın gerekli olmadığı yolunda görüş bildirmesi üzerine atamasının yapılmamasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”

Bunun yanında Danıştay'ın idareye güven (idarenin istikrarı) ilkesi ile haklı beklentilerin korunması ilkesine birlikte başvurduğu kararları da hatırı sayılır sayıdadır⁵¹³. Örneğin uyuşmazlığa konu bir olayda, Bakanlıkça 15-22 Nisan 2000 tarihleri arasında kutlanan “Turizm Haftası” etkinlikleri çerçevesinde, Karadeniz

⁵¹² Dan. 8. D., T.19.12.2000, E.1999/2720, K.2000/8365, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁵¹³ Örnek olarak bkz. Dan. İ. D. D. G. K., T.12.11.2015, E.2015/1130, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 5. D., T.19.03.1996, E.1993/7236, K.1996/1164, HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.

Bölgesi illerinde “En Güzel Cephe/Ön Görünüm” yarışması düzenlenmiştir. Yarışmada il birincisi olan davacı, ödülünün verilmesi istemiyle idareye başvurmuş ancak başvurusu idare tarafından cevap verilmemek suretiyle zımnen reddedilmiştir. Bunun üzerine açılan davada ilk derece mahkemesi, “*ödül verilmesini zorunlu kılan herhangi bir yasal düzenleme bulunmadığını; şartnamede ödülün verilmemesi halinde ne şekilde işlem yapılacağıının düzenlenmediğini; vaat edilen ödülün idare açısından bir bağlayıcılığının bulunmadığını; dolayısıyla idarenin tazminat ödemekle sorumlu tutulmasına olanak bulunmadığını*” gerekçe göstererek davanın reddine karar vermiştir. Başsavcılığın kanun yararına bozma istemi üzerine önüne gelen uyuşmazlıkta ise Danıştay, ilk derece mahkemesinin kararını “*idareye güven ve haklı beklentilerin korunması ilkeleri gereği*” bozmuştur. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir⁵¹⁴:

“İdareye güven ilkesi uyarınca düzenlenen yarışmaya katılan, yarışma sonucunda verilecek ödülü birinci olması halinde almak için haklı beklentiye giren davacının, ödülün verilmemesinden kaynaklanan zararının, olayda hizmet kusuru saptanan davalı idarece tazmin edilmesine karar verilmesi gerekirken, yukarıda özetlenen gerekçeyle davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır.”

Bir başka örnekte, Meslek Yüksekokulu’na kayıt yaptırdığı dönemde itfaiye eri olmak üzere gerekli boy şartını sağlayan davacı, daha sonra mevzuatta boy şartına ilişkin yapılan değişiklik neticesinde bu şartı sağlamadığı gerekçesiyle itfaiye eri alımı için yaptığı başvurunun reddi işleminin iptalini istemektedir. Önüne gelen bu uyuşmazlıkta Danıştay⁵¹⁵,

“(davacının) meslek yüksekokuluna kayıt yaptırdığı ve o esnada yürürlükte olan yönetmelik hükmünde öngörülen boy şartını taşıdığı göz önüne alındığında, eski yönetmelik hükümlerinin davacı lehine olması nedeniyle, söz konusu yönetmelikte öngörülen boy şartının davacı açısından itfaiye eri sınavlarına katılmak için haklı bir beklenti teşkil edeceği kuşkusuz olup, yeni yönetmelikte öngörülen boy şartının davaya konu olayda olduğu gibi üstün kamu

⁵¹⁴ Dan. 10. D., T.11.04.2012, E.2008/11336, K.2012/1405, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.**

⁵¹⁵ Dan. 12. D., T.15.09.2015, E.2012/7707, K.2015/4804, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.**

yararının da bulunmadığı bir durumda, mezun olduğunda itfaiye eri olma konusunda haklı bir beklenti içinde olan davacı hakkında uygulanmak istenmesinin idare hukukunun genel ilkelerinden olan haklı beklenti ve idareye güven ilkesini zedeleyici nitelikte olduğu” sonucuna varmış ve ilk derece mahkemesinin işlemin iptali yönündeki kararını onamıştır.

Bu bahsi kapatmadan önce, haklı beklentilerin korunması ilkesi ile idari istikrar ilkesi arasındaki güçlü ilişkiyi, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yakın zamanda verdiği bir karar ile bir kez daha vurgulamak istiyoruz. Anılan karar, hem yakın zamanda kamuoyunu meşgul eden bir olaya ilişkin olması bakımından güncel; hem sonuç ve etkilerinin çok geniş kitlelere yayılması bakımından toplumsal; hem de her iki ilkenin toplum hayatının şekillenmesinde ne kadar önemli bir yere sahip olduğunu gözler önüne sermesi bakımından anlamlıdır.

Başvuruya konu olayda, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı (ÖSYM) tarafından belirlenen ve Yükseköğretime Geçiş Sınavı(YGS)’nda uygulanan “sınavın başlama saatinden 15 dakika önce adayların sınav binalarına alınma işlemleri tamamlanacaktır. Adaylar, saat 09.45’ten sonra sınav binalarına alınmayacaktır” kuralının mağduriyetlere sebebiyet verdiği gerekçesiyle ilgili kural gereği sınava alınmayan adaylar, Kurum’a başvuruda bulunmuştur. Yaptığı inceleme neticesinde Kamu Başdenetçisi, sınava alınmayan adayların mağduriyetlerinin giderilmesine; kuralın bir kez daha gözden geçirilmesine; bundan sonraki sınavlarda benzer radikal kararların alınması durumunda ölçülü ve orantılı davranılmasına; böyle değişikliklerde yumuşak bir geçiş yapılarak, adayların ve ailelerinin iletişim ve medya araçları ile yeterince bilgilendirilmesine karar vermiştir.

Mevcut başvuruda Kamu Başdenetçisi, vardığı sonucun dayanakları olarak iki ilkenin altını özellikle çizmektedir. Bu ilkeler, haklı beklentilerin korunması ile idari istikrar ilkeleridir. Konuya ilişkin Başdenetçi’nin yaptığı şu tespitler, iki ilkenin

uyuşmazlıkların çözümü noktasındaki etkilerini göstermesi bakımından son derece değerlidir⁵¹⁶:

“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.

*İdari istikrar ilkesi, hukuk kurallarının sık sık ve keyfi olarak değiştirilmemesi, böylece kişilerin hukuki düzenlemelerin belli bir süre varlıklarını sürdüreceklerine güvenebilmelerini ve geleceklerini planlayabilmelerini ifade eder. (Yücel Oğurlu, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı Haklı Beklentiler Sorunu, sf.190, Ank. Seçkin Yay. 2003) **Haklı beklenti ilkesi**, yasal düzenlemelere, devletin bir taahhüdüne ve yerleşik uygulamalara güvenerek, kişinin, bu düzenleme, taahhüt veya uygulama yönünde muamele edileceğine dair beklentisi olarak ifade edilmektedir. **Somut olayda**, **sınavın başlama saati olarak ilan edilen saatten 15 dakika öncesinde sınav binasında hazır bulunma kuralı ile bu saatten sonra gelen adayların sınav binalarına alınmalarının yasaklanması, idarenin yıllardır oluşan yerleşik uygulamasının yumuşak ve kademeli geçişle değiştirilmemesi, gerek ‘idari istikrar’, gerekse ‘haklı beklenti’ ilkelerine uygun bulunmamıştır.***”

Özetle söylemek gerekirse, idarede istikrarın ve idareye olan güvenin ortaya çıkarılıp sürdürülmesine katkı sağlayan ilkelerden birisinin, haklı beklentilerin korunması ilkesi olduğuna şüphe yoktur⁵¹⁷. Doğaldır ki toplum hayatında ilgililer, önceden belirlenerek izlenmekte olan politikaların süreceğine, bu politikalara dayanılarak oluşturulan hukuki düzenlemelerin devam edeceğine ve uygulamaların bu yönde gerçekleştirileceğine yönelik bir beklenti içine gireceklerdir. Bu noktada ilgililerin “*beklentilerinin karşılanması konusunda da istikrar*” (“*providing stability of*

⁵¹⁶ **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Tavsiye Kararı**, T.28.04.2017, Başvuru No.2017/2171 (Çevrimiçi) <https://www.ombudsman.gov.tr/category/kararlar>, 05.02.2018.

⁵¹⁷ Öyle ki doktrinde, idare hukukunda beklentilerin korunmasının “güvenin” korunması ile birlikte (“*the protection of reliance and expectations in administrative law*”) ele alındığı hatırlatılmaktadır. Bkz. Barak-Erez, **a.g.m.**, s.583-585.

expectations’)” arzu edecekleri ortadadır⁵¹⁸. İdarenin ilgililerin beklentilerinin karşılanması yönünde hareket etmesi, “*tutarlılık ilkesinin (‘the legal principle of consistency’)*” bir amacı ve gereğidir⁵¹⁹. Son tahlilde görüldüğü üzere, haklı beklentilerin korunması ilkesi ile idari istikrar ilkesi, birbirinden ayrılmayacak şekilde bütünleşmiş vaziyettedir.

B. İdari İşlemin Yargı Organları Tarafından Sona Erdirilmesi

1. İdari İşlemin İptali ve Sonuçları

Modern devletlerin idari yapılanmasında kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini ve bireylere tanınan hakların korunmasını sağlamak adına idarenin hukuki durumları etkileyen faaliyetlerine karşı işletilebilecek farklı mekanizmalar öngörülmüştür. Bunlardan biri, idarenin gerçekleştirdiği bir işlemde dolayı yine idareye başvurup ilgili işlemin ortadan kaldırılmasını talep etmektir. Ancak hukuki durumu etkileyen işlem için yine işlemi yapan idareye gitmek, her zaman istenen çözüme ulaşılması konusunda faydalı sonuçlar vermeyebilir. Zira idare gerçekleştirdiği işlemde hukuka aykırılık görmeyebileceği gibi, hukuka aykırı gerçekleştirdiği işlemi ortadan kaldırma konusunda istekli de olmayabilir. Neticede idarenin hareketsizliği yüzünden kişiler, hukuka aykırı durum nedeniyle hak kaybına uğrayabilirler.

İdarenin faaliyetlerine karşı işletilebilecek ve çoğu zaman daha etkili sonuçlar vermeye hazır bir diğer mekanizma ise, idari yargı yoludur⁵²⁰. İdarenin hukuka aykırı işlemini “*bağımsızlık ve tarafsızlık*” niteliğini haiz idari yargıya taşıyan kişi, verilecek kararla birlikte kendi hukukunu etkileyen işlemin ortadan kaldırılmasını sağlayabilecektir. Bu noktada idari yargıda işletilecek iptal davası yolu, faal idare üzerinde gerçekleştirilen yargısal denetimin en önemli aracıdır⁵²¹. Esaslı amacı

⁵¹⁸ Alexander Brown, **A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration**, Oxford, Oxford University Press, 2017, s.176.

⁵¹⁹ Paul Craig, **Administrative Law**, Fourth Edition, Great Britain, Sweet & Maxwell, 1999, s.651.

⁵²⁰ İdarenin yargı dışı denetim yolları için bkz. Tan, **İdare Hukuku**, s.629 vd.

⁵²¹ Roger Bonnard, **Le controle juridictionnel de l’administration, Etude de droit administration Comparé**, Avant-propos de Bernard Pacteau, Dalloz, Paris, 2006, s.5-6’dan aktaran Ender Ethem Atay, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu 11 Mayıs 2007**, Danıştay Matbaası, 2008, s.13-97, s.15.

ilgililerin idarenin hukuka aykırı faaliyetlerinden korunmasını temin etmek olan iptal davasının özünde, idarenin iyi işleyişini ortaya çıkarma düşüncesinin yattığı bir gerçektir. İptal davası ile beklenen sonuçların alınması, idareyi iyi işleyişe sevk edecek ve böylelikle hukuka aykırılıkların en aza inmesi sağlanacaktır.

Başlangıçta kamu hizmetlerini yerine getiren kişilerin tesis ettikleri işlemlere karşı idari makamlara şikayet usulü kabul edilmekte idi. Zaman sonra bu şikayet ve başvurular uyuşmazlık konusu edilerek Danıştay tarafından incelenmeye başlanmış ve uyuşmazlıklar yargısal bir nitelik kazanarak iptal davasına dönüşmüştür⁵²². İptal davaları, hakimın bir eseri olarak Fransa’da gelişmiş ve zaman içerisinde bugünkü anlam ve içeriği kazanarak idare hukukunun vazgeçilmez bir parçası olmuştur.

Kısa bir tanımla iptal davası, işlemi gerçekleştiren bir makamın idari otorite niteliğini taşıyarak tesis ettiği işlemlerinin tamamına karşı açık olan bir hukuksal başvuru yoludur⁵²³. Bir başka ifadeyle iptal davası, uyuşmazlığa konu işlemin normlara uygunluğunun denetlenmesi ve olası hukuka aykırılıkların ortadan kaldırılarak uyuşmazlığın çözülmesi etkinliğidir⁵²⁴.

İptal davalarında ileri sürülen hukuka aykırılık iddiaları işlemin tesis edildiği andaki hukuk kurallarına göre değerlendirilmekte⁵²⁵ ve dava neticesinde verilecek iptal kararı, geçmişe etkili sonuç doğuracak şekilde işlemi hukuk aleminde kaldırmaktadır⁵²⁶. İptal kararı neticesinde işlem, hukuk alanında hiç var olmamış kabul edilmektedir. Böylece iptal davası ile beraber, iptal öncesi durum tekrar hayat bulmaktadır. İptal davası neticesinde verilen iptal kararının gereğini yerine getirme noktasında idarenin kimi zaman aktif şekilde yeni bir işlem yapma zorunluluğu

⁵²² Ali Sıtkı Gökalt, “İptal Davaları”, in **Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968**, Ankara, 1968, s.446.

⁵²³ Atay, “İptal Davasının Nitelikleri”, s.55.

⁵²⁴ Atay, “İptal Davasının Nitelikleri”, s.92: “İptal davası idarenin işlemlerine karşı başvuru anlamında idari başvuru yollarının zaman içinde yargısallaşmış halidir.”

⁵²⁵ Uler, **İptal Kararlarının Sonuçları**, s.34.

⁵²⁶ Kaplan, “İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Sınırlandırılması”, s.8: “(...) iptal kararlarının geriye yahut geçmişe yürütmesi yasal değil, içtihatı bir ilkedir. İctihatla benimsenmiş bir ilkenin yeniden anlamlandırılması ve şekillendirilmesinin önünde herhangi bir anayasal yahut yasal engel bulunmamaktadır (...) yasal düzenleme içtihadın şartı değil sınırır.”

gündeme gelebileceği gibi⁵²⁷, kimi zaman ise idarenin hareketsiz kalması ve eski hukuka uygun düzeni muhafaza etmesi gerekebilir⁵²⁸.

İptal davalarının geçmişe etkili sonuçlar doğurması, verilen kararların etkililiğini sağlama noktasında işlev gören önemli bir özelliktir⁵²⁹. Bu özellik nedeniyle dava sonucunda verilen iptal kararı ile birlikte ilgili işlem, hukuk alanında hiç gerçekleştirilmemiş gibi kabul edilecek ve kural olarak başka bir işleme gerek kalmaksızın iptal edilen işlem öncesindeki duruma dönülecektir. İptal davalarında geriye etkili sonuçlar doğması, verilen yargı kararlarında sıklıkla dile getirilen genel bir kuraldır⁵³⁰. Buradan hareketle söylenebilir ki, bir idari işlemin idare tarafından geri alınması ile işlemin yargı organları tarafından iptal edilmesi hukuki olarak aynı sonucu doğurmaktadır⁵³¹. Her iki halde de kabul edilen sonuç, idari işlemin geriye etkili olacak şekilde hukuk aleminden silindiğidir⁵³².

İdari yargıda iptal davaları genellik özelliği taşır ve verilen iptal kararı, sadece davanın tarafları için değil, herkes için etkisini gösterir⁵³³. İptal kararının “kesin” ve

⁵²⁷ **Dan. 1. D.**, T.10.07.1985, E.1985/144, K.1985/156, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) idare, iptal kararının amaç ve anlamına göre yeni bir işlem yapmak, iptal edilen işlemde doğan sonuçları ortadan kaldırmak, işlemin hiç yapılmamış sayılması ilkesi gereği olarak, önceki hukuki durumu yürürlüğe koymakla yükümlüdür.”

⁵²⁸ Örneğin bir yıkım kararının iptalinde idarenin yeni bir işlem yapmasına gerek bulunmamaktadır. İdarenin hareketsizliği ile işlemde önceki mevcut duruma kendiliğinden dönülür.

⁵²⁹ Atay, “İptal Davasının Nitelikleri”, s.61.

⁵³⁰ **Dan. 1. D. D. K.**, T.30.09.1994, E.1993/247, K.1994/559, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) **İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal davaları incelenirken, iptali istenilen işlemin tesis edildiği andaki durum yargılanır ve iptal kararı, idari işlemi tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır. Çünkü sakat bir idari işlemin hukuk düzenine girmesi ile hukuka aykırı bir durum doğar. Bu durumun giderilebilmesi için iptal kararı hukuken sakat idari işlemi geriye yürütür bir biçimde ortadan kaldırır ve hukuka aykırı işlem yapılmasından önceki duruma dönülür.**” **Dan. 3. D.**, T.28.06.1984, E.1984/358, K.1984/2298, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) **Genel hukuk kurallarına göre yargı yerlerince verilen iptal kararlarının iptal edilen işlemi ve onun hukuki sonuçlarını tesis edildiği andan itibaren geçersiz kılacağı(...)**” **Dan. 5. D.**, T.13.02.1991, E.1990/2949, K.1991/185, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “**İptal kararlarının en önemli özelliği, iptal edilen işlem ve ona bağlı diğer işlemleri tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldırarak hukuken hiç doğmamış hale getirmesidir. (K.O)**”

⁵³¹ Uler, **İptal Kararlarının Sonuçları**, s.7 vd.

⁵³² **Dan. 6. D.**, T.18.06.2003, E.2003/812, K.2003/4044, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “**Bir iptal davasının konusuz kalabilmesi için, işlemin tesis edildiği andan itibaren doğurduğu tüm hukuksal sonuçlarıyla birlikte geri alınması gerekmektedir. Bir idari işlemin geri alınmasıyla iptal kararının doğurduğu tüm hukuksal sonuçların doğacağı da tartışmasıdır.**”

⁵³³ Konuya ilişkin AZRAK şunları ifade etmektedir: “**Genellikle kabul edilen çözüm biçimi, iptal kararlarını genel bağlayıcılık etkisine sahip olması, bunun dışında davanın reddi kararlarının ise ancak davacıyı bağlamasıdır ki kanaatimizce bu sonuncu olgu, iptal davasının objektifliğinden verilmiş bir ödündür. Çünkü iptali istenen kararın ya hiç bulunmaması ya da dava konusu edilmeyecek bir işlem**

“genel” etkisi nedeniyle verilen karar, hem idare hem de üçüncü kişiler üzerinde sonuçlar doğuracaktır⁵³⁴. Bu yönde olarak iptal kararları, üçüncü kişilerin hukuki durumları üzerinde kimi zaman olumlu, kimi zaman ise olumsuz neticeler ortaya çıkarabilir.

Bu noktada bireysel işlemlerin yanında düzenleyici işlemlerin iptaline ilişkin özel durumlar üzerinde de kısaca durmak gerekmektedir. Yine düzenleyici bir işlemin iptali durumunda bu işleme dayanarak tesis edilen bütün birel işlemlerin hukuki temelden yoksun kalacağı ve doğal olarak anılan işlemlerin kaldırılması zorunluluğunun gündeme geleceği bir başka üzerinde durulması gereken husustur. Kural olarak iptal edilen karar üzerine tesis edilen diğer bütün işlemler de hukuka aykırı kabul edilecek ve işlemlerin hukuk aleminden silinmesi gerekecektir⁵³⁵. Ancak burada bir başka dikkat çekici nokta, iptal davası açma süresinin hak düşürücü nitelik göstermesinden hareketle, gerçekleştirilmiş birel işlemlerin dava açma süresi içinde dava edilmemiş olmaları sebebiyle kesin nitelik taşıyacakları ve yargı önüne taşınamayacakları olgusudur.

Düzenleyici işlemler genel nitelikleri itibariyle geniş bir etki alanına sahiptir. Bir düzenleyici işlemin ortadan kalkmasında menfaati olan herkesin düzenleyici işlemin iptali kararının sonuçlarından faydalanması gerekmektedir⁵³⁶. Ayrıca düzenleyici işlemin iptali hakkında verilen kararın ilgililerinin, bir birel işlemin iptali yolunda verilen kararın ilgililerinden daha fazla olacağı pekala söylenebilir⁵³⁷.

olması halleri bir kenara bırakılırsa, davanın reddi davacıya ilişkin bir nedene, (davacının menfaat ilişkisinin bulunmaması, iptal sebeplerini yeterince ortaya koyamaması vb.) dayanıyorsa bu takdirde iptal davasında sübjektif öğelerin varlığından söz edilmesi gerekir ki, bunun doğal sonucu olarak bu nedenlere dayanan bir red kararı herkesi bağlayıcı olamaz. Yalnız davanın davacının dava ehliyetinin bulunmaması nedeniyle reddedilmesi halini bundan ayırık tutmak gerekir. Yani bu halde davanın reddedilmiş olması halinde, red kararının davacıdan başkalarını bağlaması, davada sübjektif bir elemanın varlığını göstermez.” Bkz. Ali Ülkü Azrak, “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler”, in **Onar Armağanı**, İstanbul, 1977, s.145-165, s.149-150.

⁵³⁴ Atay, “İptal Davasının Nitelikleri”, s.62.

⁵³⁵ Atay, “İptal Davasının Nitelikleri”, s.70.

⁵³⁶ Evren Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu 11 Mayıs 2007**, Danıştay Matbaası, 2008, s.111-137, s.117.

⁵³⁷ **Dan. İ. D. D. K.**, T.30.10.2014, E.2014/3176, K.2014/3237, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal kararları, iptali istenilen işlemi tesis edildiği tarih itibarıyla ortadan kaldırarak, o işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlar. **Bir genel düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, verilmiş olan yargı kararının, sadece o davayı açanı**

Hukuk dünyasında değişiklik yaratan düzenleyici işlemlerin iptal edilmeleri halinde, önceki düzenleyici işlemin tekrar ve kendiliğinden yürürlüğe girip girmeyeceği konusunda bir kesinlik bulunmamaktadır⁵³⁸. Örneğin, imar planları konusunda Danıştay, iptal edilen imar planı yerine eski planın kendiliğinden yürürlüğe girmeyeceğini kararlarında dile getirmektedir⁵³⁹. Yine Danıştay, düzenleyici işlemin genel etkisine karşılık, iptal edilen imar planlarına dayanılarak verilen ruhsatların kendiliğinden hükümsüz kalmayacağını içtihat etmiştir⁵⁴⁰.

Kimi zaman iptal kararları, idareye iptal edilen işlem ile birlikte ona bağlı diğer işlemlerin tesisinden önceki hukuki durumu geri getirme yükümlülüğü yüklemekle kalmayıp, idarenin yeni bir hukuki durum yaratmasını da zorunlu kılabilir⁵⁴¹. Doğaldır ki meydana getirilecek yeni hukuki durum, iptal kararına konu olan olay, iptale neden olan sebepler ve iptal kararının sonuçlarına göre farklılık gösterecektir⁵⁴².

değil, bu genel düzenleyici işlem ile ilgili diğer kişileri de etkileyeceği kuşkusuzdur. Bu nedenle, iptal edilen bir düzenleyici işlemde dolayı, menfaati veya hakkı ihlal edilen kişinin, iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla idareye başvurabileceğinin kabulü gerekir.” Aynı yönde olarak bkz. **Dan. 11. D.**, T.01.02.2008, E.2005/4697, K.2008/676, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

⁵³⁸ Kaplan, “İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Sınırlandırılması”, s.2 vd.; Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, s.118.

⁵³⁹ M. Ayhan Tekinsoy, “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.66, Bahar 2008, s.46-56, s.53: “Düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda iptal edilen düzenleyici işlemin yürürlükten kaldırdığı düzenleyici işlemin iptal kararının geriye yürütülmesi, iptal edilen işlemin hiç yapılmamış sayılacağı, eski durumun geri geleceği ilkeleri çerçevesinde kendiliğinden yürürlüğe gireceğine ilişkin Danıştay kararları bulunmaktadır (...) Danıştay 6. Dairesi (ise) yerleşik içtihadında imar planlarının iptalinin, önceki planın kendiliğinden yürürlüğe girmesi sonucunu doğurmayacağını kabul etmektedir.”

⁵⁴⁰ Ruhsatların hukuksal dayanaktan yoksun hale gelmesi, bu ruhsatlar uyarınca inşa edilen yapıların yıkılması gerekliliğini doğurmamaktadır. Bu bakımdan imar hukukunda diğer alanlara kıyasla çok daha somut bir kazanılmış hak anlayışı geçerlidir. Ancak bunun yanında Danıştay, imar planlarının iptal edilmesinin verilmiş yapı ruhsatlarını etkileyerek hukuka aykırı hale getireceğini ve idarenin bu ruhsatları iptal etmesi gerektiğini kabul etmektedir. Örnek kararlar ve değerlendirmeler için bkz. Tekinsoy, “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği”, s.55 vd.

⁵⁴¹ Bu genel kabule karşılık doktrinde KAPLAN, Conseil d’Etat’ın bir kararını zikretmektedir. Karar Fransa’da Çalışma Bakanlığının bir dizi kararına karşı açılan ve kararların iptali ile sonuçlanan davada verilmiştir. Anılan kararda Yüksek Mahkeme, işlemleri iptal etmekle birlikte iptal kararlarının geriye yürütür şekilde uygulanmasının sosyal güvenlik sistemini felç edeceğini, sayısızca yeni uyumsuzluğun yanı sıra davacıların dahi aleyhine sonuçlar doğacağını, bu nedenlerle kararın geriye yürütüleceğini hüküm altına almıştır. Bkz. Kaplan, “İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Sınırlandırılması”, s.2.

⁵⁴² Turgut Candan, “İdari Yargı Kararlarının Gereklerinin Yerine Getirilmesi Sorunu”, (Çevrimiçi) <https://turgutcandan.com/2012/09/30/idari-yargi-kararlarinin-sonuclari/>, 03.01.2018, s.1-17, s.7.

2. İdari İşlemin İptali Neticesinde Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesi Sorunu Karşısında İdari İstikrar İlkesi

Demokrasi ve hukuk devletinin ortak amacı, toplumu oluşturan fertleri insan onuruna yaraşır bir hayat standardına erdirmektir. Bu amacın yerine getirilmesi öncelikle fertleri hukuki güvenliklerini sağlayabilmek adına etkili hukuki araçlarla donatmaktan geçmektedir⁵⁴³. Fertlere tanınacak hukuki araçların başında ise, idarenin kendilerini etkileyen hukuka aykırı işlemlerini ortadan kaldırmaya yarayacak iptal davası yolu gelmektedir. Fertlere iptal davası yolunu harekete geçirme hakkı tanımak kadar, bu yolu işleterek aldıkları kararların gereklerinin pratik hayatta da uygulandığını görme hakkı tanımak, olmazsa olmaz bir koşuldur.

1982 Anayasası'nın 138. maddesi, yargı kararlarının yasama ve yürütme organları ile idare tarafından değiştirilmesini yasakladığı gibi, kararların uygulanmasını geciktirmeyi de yasaklamaktadır⁵⁴⁴. Anayasa hükmüne paralel şekilde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesi ile idareye yargı kararlarının gereklerini yerine getirme ödevi yüklenmektedir. İlgili hüküm uyarınca; *"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez."*⁵⁴⁵

Anayasa'nın 138. ve İYUK'un 28. maddesindeki düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde ortaya çıkan en önemli sonuç, verilen iptal kararı üzerine idarenin

⁵⁴³ Atay, "İptal Davasının Nitelikleri", s.92.

⁵⁴⁴ 1982 Anayasası

"A. Mahkemelerin bağımsızlığı"

Madde 138 – Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

⁵⁴⁵ İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesi bir süre öngörmüşse de; bu hüküm, idareye ilgili kararın yerine getirilmesi için otuz günlük bir takdir hakkı tanıdığı gibi yorumlanmamalıdır. Danıştay kararlarında bu süre, *"idarenin kararı uygulayabileceği makul bir zaman"* olarak kabul edilmektedir. Doğaldır ki bahsi geçen makul süre, kararın niteliği ve sonuçlarına göre değişkenlik gösterecektir. Burada makul süre takdirini yapacak olan merci, yine yargı organının kendisidir. Bkz. Ramazan Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2004, s.300 vd.; Özcan Özbey, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk", **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, Y.67, Güz 2009, s.45-63, s.48.

yeni bir işlem tesis etmesi ya da eylemde bulunması gerekliliğinin ortaya çıktığı durumlarda, gerçekleştirilecek işlem ya da eylemin iptal kararının anlam ve amacına uygun olması zorunluluğudur⁵⁴⁶. Kuşkusuz burada idareye yol gösterecek en önemli unsur, iptal edilen işlemin niteliğinden ziyade iptal kararının gerekçesidir⁵⁴⁷. En az hüküm kadar kararın esaslı bir unsurunu oluşturan gerekçe bölümü, kararların uygulanması aşamasında göz önüne alınması gereken en önemli parçalardan birini oluşturmaktadır⁵⁴⁸. Zira bir yargı kararında varılan hüküm, ancak o kararın gerekçesi ile birlikte bir bütün oluşturup anlam kazanmaktadır⁵⁴⁹.

İdarenin verilen yargı kararına uyma ve icaplarını yerine getirme konusunda takdir yetkisi olmayıp, aksine kararı “aynen ve gecikmesizin” yani “gereği gibi” yerine getirme konusunda bir mecburiyeti bulunmaktadır⁵⁵⁰. Unutulmamalıdır ki,

⁵⁴⁶ **Dan. 3. D.**, T.12.03.1980, E.1980/32, K.1980/39, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) Davacının iptal edilen işlem dolayısıyla boşalan kadrosuna başka birisinin atanmış olması nedeniyle kadronun o devrede dolu olması ve görevin fiilen yapılmamış bulunması öne sürülerek, **iptal kararıyla ortadan kaldırılmış bir işlemin hukuki ve fiili sonuçlarını yürürlükte bırakmak, iptal davasının amacına ve davacının iptal davası ile korunmak istenen hukukuna ters düşer.**”

⁵⁴⁷ Atay, “İptal Davasının Nitelikleri”, s.84.

⁵⁴⁸ **Dan. 13. D.**, T.16.02.2015, E.2014/4872, K.2015/539, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, ‘idare, verilen iptal kararını uygulamak için karara konu olan işlemin etkilerini ortadan kaldırmaya ve eski halin yeniden tesisine çabalamalıdır. **Bu bağlamda, kararı tartışılan idare hakkında verilen iptal kararının, sadece hüküm fıkrasının değil, aynı zamanda gerekçelerinin de bağlayıcı olduğunu belirtmek gerekir.** Dolayısıyla, hakkında böyle bir karar verilen idare, **iptal kararını uygularken, mahkeme tarafından tespit edilmiş gerekçe ve değerlendirmelere uygun olarak hüküm fıkrasında ortaya konulan hedefe ulaşmak için gerekli tüm kararları ve tedbirleri almakla yükümlüdür.** İdare, hiçbir durumda hakkında verilen kararları değiştiremez, uygulanmasını geciktiremez veya reddedemez.’ (Süzer ve Eksen Holding A.Ş. vs. Türkiye) demiştir.”

Dan. 1. D., T.05.02.2007, E.2006/765, K.2007/79, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28 inci maddesinde yer alan ‘Danıştay, Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur’ hükmüne göre, **idarenin (...) iptal kararının gerekçesi doğrultusunda ve kararın icaplarına göre yeni bir işlem tesis etmek zorunluluğu bulunmaktadır.**” **Dan. 1. D. D. K.**, T.26.06.2008, E.2006/1873, K.2008/1691, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararların gerekçelerinin **karardaki gerekçe de göz önüne alınmak suretiyle** idarece yerine getirilmesi temel bir kuraldır.”

⁵⁴⁹ Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, s.113.

⁵⁵⁰ Cemil Kaya, “İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmaması Nedeniyle Manevi Tazminat İstemi”, **EÜHFD**, C.XIV, S.1-2, Y.2010, s.59-77, s.76.

yargı kararının iinin boşaltılmadan, ondan beklenen faydayı sağlayacak şekilde ve ivedilikle yerine getirilmesi⁵⁵¹, hukuka bağlı idareye yüklenmiş bir ödevdir⁵⁵².

Aslında bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanmaması gibi bir durumdan söz etmek gereksiz olduğu gibi, yargı kararlarının uygulanmasının zorunlu olduğunu belirten hükümler getirilmesine de ihtiyaç duyulmamalıdır⁵⁵³. Yargı kararlarının uygulanması, hukuk devleti ilkesinin doğal bir gereği olduğundan, aksine bir hareket tarzı, en başta hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil edecektir. Diğer yandan yargı kararlarının uygulanmaması, temel hak ve özgürlüklerden olan hak arama özgürlüğünün ortadan kaldırılması anlamını taşıyacaktır. Yine yargı kararlarının uygulanmaması, Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunun açık olduğu hükmünün iinin boşaltılmasına ve hükmün anlamını yitirmesine neden olacaktır⁵⁵⁴.

İdare tarafından hakkında iptal kararı verilmiş bir işlemin uygulamasına devam edilemeyeceği tartışmasızdır. Aksi halde idare, “fiili yol” olarak isimlendirilen hukuka aykırı bir uygulama gerçekleştirmiş olur⁵⁵⁵. Bunun yanında idare, iptal kararının gereklerini yerine getirmeyerek kararı uygulamıyor ise, yine “fiili yol” hali gündeme gelecektir. Neticede iptal kararından sonra idarenin önünde iptal kararının gereklerini

⁵⁵¹ Bu konuda bir Danıştay kararına yazılan karşı oydaki ifadeler dikkate değerdir: “(...) idarenin maddi ve hukuki koşullara göre uygulanabilir nitelikte olan bir yargı kararını aynen ve gecikmeksizin uygulamak zorunda olduğu açıktır. İdarenin mahkeme kararlarını yerine getirmekten kaçınması veya icrada gecikmesi yolundaki davranışı süregelen bir tutumu ifade ettiğinden ve **mahkeme kararı zamanın geçmesi ile uygulanması gerekliliğini ve etkisini yitirmeyeceğinden bu halin doğurduğu zararların talep ve dava edilmesini bir süreyle sınırlamak mümkün değildir (...) İptal kararlarının yerine getirilmemesi hali ne kadar uzun sürerse sürsün, bu durum iptal kararının idare tarafından yerine getirilmesi sorumluluğunu sona erdirmez.**” Bkz. **Dan. 6. D.**, T.30.01.2007, E.2004/831, K.2007/453, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 5. D.**, T.24.04.1996, E.1995/4152, K.1996/1717, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁵⁵² İdari yargı kararlarının gereği gibi ya da hiç uygulanmaması, idarenin kusurunu ortaya çıkaracaktır. Bunun yanında yerine getirilmeyen kararlar, uluslararası hukuk bakımından da uyuşmazlık konusu oluşturacaktır. AİHM'nin Türkiye'de idari yargı kararlarının uygulanmamasına ilişkin bazı kararları ve kararlar hakkında değerlendirmeler için bkz. Tekin Akıllıoğlu, “İdari Yargı Kararlarının Uygulanması: İ Hukukumuzla İlişkin Bazı Gözlemler”, (evrimii) <http://yoksis.bilkent.edu.tr/pdf/files/6939.pdf>, 03.01.2018, s.1-14, s.3 vd.

⁵⁵³ Bu nedenle ALTAY'a göre, Anayasa'nın 138. maddesinde yer alan düzenlemeyi yalnızca bir “hatırlatma” olarak anlamak gerekir. Bkz. Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, s.111.

⁵⁵⁴ ağlayan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları**, s.323; Cemil Kaya, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusunda Danıştay'ın Yaklaşımı (İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme)**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2013, s.12.

⁵⁵⁵ Atay, “İptal Davasının Nitelikleri”, s.65.

yerine getirmekten başka bir yol bulunmamaktadır. Hukuka bağlı bir idarenin hareket tarzının zaten bu olması gerektiği kuşkusuzdur. İdare verilen kararı uygulamamak adına iptal edilen ile aynı sonuçlar öngören bir başka karar da alamaz. Böyle bir davranış ile idare, kararı yok saymanın ötesinde yargı kararını işlevsiz kılmaya çalışmış ve “hukuka karşı hile” yapmış olacaktır. Ancak burada önemle belirtilmelidir ki, idarenin tespit edilen hukuka aykırılıkları düzelterek iptal konusu işleme ilişkin yeni bir karar almasının önünde bir engel yoktur⁵⁵⁶. Hatta kimi zaman böyle bir karar almak zorunluluk arz etmektedir⁵⁵⁷.

Bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanmaması halinin gündeme gelebilmesi için ancak ilgili kararın uygulanmasında hukuki⁵⁵⁸ ya da fiili⁵⁵⁹ imkansızlıkların ortaya çıkmış olması gerekmektedir⁵⁶⁰. İdari yargı mercileri

⁵⁵⁶ Örneğin uyması gereken bir şekil kuralını atlayan ve işlemi hukuka aykırılık nedeniyle yargı organı tarafından iptal edilen idare, ilgili şekil kuralına riayet ederek işlemi tekrar gerçekleştirebilir. Elbette ki, idare tarafından alınan bu yeni karar da yargı denetimine tabi olacaktır.

⁵⁵⁷ **Dan. 10. D.**, T.23.12.2003, E.2002/3686, K.2003/5922, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “İptal davasında idari kararın iptal edilmesi halinde bu karar ve bu kararlar birlikte doğmuş olan hukuki durum ortadan kalkmış olur. İptal kararları, ortadan kaldırılmış olan idari tasarrufun yerine geçmeyeceğinden idare iptal edilen kararın yerine yeni bir karar almak zorundadır. Ancak idarenin yeniden alacağı karar da iptal hükmüne uygun olmalıdır. Devletin bütün organlarını bağlayan iptal kararlarına uymak ve onu yerine getirmek zorunluluğu vardır. İptal kararı, idari işlemin doğumunda unsurlarındaki sakatlıkları saptadığı için geçmişe etkilidir.”

⁵⁵⁸ Bazı durumlarda iptal edilen işlemin tesisinden sonra ortaya çıkan yeni hukuki durumun, alınan kararın yerine getirilmesini olanaksızlaştırarak hukuki imkansızlık yarattığı idare tarafından kabul edilmektedir. Bu noktada özelleştirme işlemine ilişkin verilen Danıştay’ın “ÇİTOSAN Kararı” ilginç bir örnektir. Karara konu olan uyuşmazlıkta, özelleştirme işlemlerinin tamamlanmasının ardından yeni bir hukuki durumun doğduğu ve artık dava konusu işlemin yargı organları tarafından iptal edilmesi kararının hukuki imkansızlık nedeniyle uygulanmasının mümkün olmadığı Bakanlar Kurulu tarafından alınan bir prensip kararı ile kabul edilmiştir. Danıştay söz konusu prensip kararının iptali istemi ile açılan davada, Bakanlar Kurulu tarafından alınan prensip kararının açıkça hukuka olduğuna, zira kararın kesinleşmiş yargı kararının uygulanmamasını öngördüğüne hükmetmiştir. Konu özelinde düşünüldüğünde, özelleştirmeye ilişkin işlemlerin tamamlanmış olmasının tek başına verilen yargı kararlarının yerine getirilmesinde imkansızlığa sebebiyet verdiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Buradaki esas mesele, idarenin yargı kararları yerine getirme konusundaki isteksizliğidir. İdarenin bu konudaki isteksizliği, kararın gereklerini hiç ya da gereği gibi yerine getirmemek şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bkz. **Dan. 10. D.**, T.28.05.2004, E.2002/4061, K.2004/5219, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**. Benzer şekilde “hukuki imkansızlık” halinin tartışıldığı Danıştay’ın ünlü “Kentbank Kararları” için bkz. **Dan. 13. D.**, T.29.11.2005, E.2005/5545, K.2005/5698, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 13. D.**, T.29.11.2005, E.2005/5546, K.2005/5699, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 1. D. D. K.**, T.21.03.2007, E.2006/339, K.2007/384, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁵⁵⁹ Yıkım kararına binaen, kararın gereği yerine getirilerek ilgili taşınmazın yıkılmasının ardından, verilen yıkım kararını iptal eden yargı kararının yerine getirilmesinin artık mümkün olmaması, fiili imkansızlık haline verilecek tipik örnektir. Yine bir yayın durdurma kararının daha sonra iptal edilmiş olması halinde yargı kararının eski hali geri getirecek şekilde uygulanması, fiili olarak imkansızdır. Bkz. Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, s.125.

⁵⁶⁰ Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, s.113.

tarafından verilen kararların uygulanmasını idareye bırakmak, hukuki ya da fiili bir imkansızlık mevcut olmadıkça, bu kararların gereklerinin yerine getirileceği varsayımına dayanmaktadır⁵⁶¹. Önemle belirtilmelidir ki idare, yargı kararlarını uygulama konusunda “bağlı yetki” içerisinde⁵⁶².

İdare, yargı organları tarafından verilen iptal kararının gereklerini yerine getirmek için maddi ve hukuki önlemler almakla yükümlüdür⁵⁶³. Bu noktada yargı kararlarının yerine getirilmesi adına değişik mekanizmalar öngörülebilmektedir⁵⁶⁴. Böylelikle hukuki olarak doğmuş olan iptal kararının sonuçları pratikte de karşılık bulacaktır⁵⁶⁵. İdari yargı kararlarının uygulanması o denli önemlidir ki Danıştay, yargı kararının uygulanması amacıyla tesis edilen bir işlemdeki şekil ve usul eksikliklerinin dahi ihmal edilebileceğini ve bu durumun işlemi sakatlamayacağını kabul etmektedir⁵⁶⁶.

⁵⁶¹ Turan Yıldırım, “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, (Çevrimiçi) www.insanbilimleri.com, 02.02.2018, s.2.

⁵⁶² **Dan. 13. D.**, T.15.12.2015, E.2015/5502, K.2015/4574, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) idare, yargı kararını uygulama konusunda **bağlı yetki içinde olup**, yargı kararlarının icaplarını geciktirmeksizin yerine getirmek zorundadır.”

Dan. 11. D., T.28.01.2003, E.2000/8818, K.2003/403, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) yargı kararlarının yerine getirilmesi kesin bir zorunluluk olarak öngörülmüş, hiçbir organ ya da mercie yargı kararlarını değiştirme ve bunların yerine getirilmesini geciktirme hakkı tanınmamış; dolayısıyla herhangi bir şekilde yargı kararı gereğinin yerine getirilmemiş olması sonucunu doğuracak şarta veya süreye bağlı bir uygulama yetkisi de verilmemiş bulunmaktadır. Aksi bir yaklaşım, yargı kararlarının uygulanmasının ilgili organın sübjektif takdirine bırakılması anlamını taşır ki, bunun da hukuk devleti ilkesi ve yargı bağımsızlığı ile bağdaşmayacağı açıktır.”

⁵⁶³ Candan, “İdari Yargı Kararlarının Gerekleri”, s.11: “Birçok ülkede, idari yargı kararlarının gereklerinin idarece yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi; iyi niyetli idarelere bu konuda yardımcı olunması amacıyla çeşitli mekanizmalar kurulmaktadır. Örneğin, İtalya’da bu iş için bir komisyon; Fransa’da bir daire kurulmuştur. Bu komisyon ve daire, idareye, kararın gereklerinin yerine getirilmesinde yardımcı olabildiği gibi, tüm çabaların sonuçsuz kalması halinde, yaptırım da uygulayabilmektedir.”

⁵⁶⁴ Konuya ilişkin CANDAN, yargı kararlarının zamanında ve gereği gibi yerine getirilip getirilmediğinin denetiminin Danıştay Başsavcılığı’na verilmesini önermektedir. Yazara göre kararların gereklerinin neler olduğunu ve bu kararların nasıl yerine getirileceğini en iyi bilen, yine kararı verenlerin kendileridir. Bkz. Candan, “İdari Yargı Kararlarının Gerekleri”, s.12.

⁵⁶⁵ El konulan malın malike iade edilmesi, iptal edilmiş disiplin cezasının memurun sicil dosyasından çıkarılması, görevine son verilen kamu görevlisinin tekrar göreve başlatılması ve zorunluluk bulunması halinde iptal edilen düzenleyici işlemin yerine yeni bir düzenleyici işlem yapılması, konuya ilişkin doktrinde verilen örneklerdir. Bkz. Atay, “İptal Davasının Nitelikleri”, s.66.

⁵⁶⁶ Yargı kararlarını uygulamak konusunda bağlı yetki içinde bulunan idarenin, yürütmenin durdurulması kararlarının özelliğini de gözetenek, usulde paralellik ilkesine uymadan tesis ettiği işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı hakkında bkz. **Dan. 5. D.**, T.06.11.1996, E.1996/1997, K.1996/3334, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

Özetle etkisiz bir iptal davası yolu, amaca hizmet etmeyeceği gibi, hukuken de hiçbir anlam ifade etmeyecektir. İdari işleyişin hukuka uygunluğunu sağlamanın ve fertlerin hayatlarını hukuki güvenlik içinde sürdürebilmelerinin yolu, fertlere etkili ve amaca uygun bir dava yoluna başvurma hakkı tanımak ve idarenin bu dava yolunun sonuçlarını gereği gibi yerine getirmesini temin etmekten geçmektedir⁵⁶⁷. Etkili bir yargı yolu neticesinde hukuka uygunluğu idari işleyişe egemen kılmak, hukuka bağlı bir idarenin gereği olduğu kadar, hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerinin hayata geçirilebilmesi için de zorunluluk arz etmektedir.

Hukuka aykırılıkları ortadan kaldıran iptal kararlarının gereklerinin gecikmeksizin ve gereği gibi yerine getirilmesi, idari istikrar ilkesi için büyük önem taşımaktadır. Gerçekten de yargı kararlarının yerine getirilmesi neticesinde, idarenin faaliyetlerine hukuka uygun hareket etme anlayışı hâkim olacak; böylece düzenli ve istikrarlı bir idari işleyiş hayata geçirilecektir. Zira iptal davasının amacı, idarenin hukuka aykırı kararlarının ortadan kaldırılması suretiyle idarenin hukuk kurallarına dikkatli biçimde uymasını ve idari işleyişin hukuka bağlılık üzerinde düzenli ve istikrarlı hale gelmesini sağlamaktır.

Birel işlemler hakkında yargı organları tarafından verilen iptal kararları yalnızca davanın taraflarını etkileyebileceği gibi, etkisi daha geniş bir alana da yayılabilir. Burada birel işlemin etki alanı, işlemi iptal eden kararın uygulanmaması halinde farklı şekillerde kendini gösterebilir. Örneğin, yalnızca davanın taraflarını ilgilendiren bir işlemin iptali kararının uygulanmamasında harekete geçecek olan kişiler davanın tarafları ile sınırlı olacak iken; etki alanı daha geniş bir iptal kararının uygulanmamasında (kamuyu ilgilendiren bir işlemin iptali gibi⁵⁶⁸) kararın uygulanması için harekete geçecek kişilerin, davanın taraflarından çok daha fazla

⁵⁶⁷ **Dan. 3. D.**, T.17.03.1977, E.1977/256, K.1977/323, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) mahkemelerin vermiş oldukları ve kesin hüküm (muhkem kaziye) halini almış olan kararlar, hem kişiler ve hem de devlet için hukuki durumda istikrar yaratır ve taraflara hukuki güvenlik sağlar. Bu sebeple, kesin hüküm halini almış olan mahkeme kararlarının yerine getirilmesi birinci derecede bir kamu düzeni meselesidir.” Aynı yönde olarak bkz. **Dan. 5. D.**, T.27.10.2010, E.2008/1385, K.2010/6441, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 1. D. D. K.**, T.12.06.1998, E.1996/623, K.1998/276, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁵⁶⁸ Özelleştirme işlemleri ile çevre hukukuna ilişkin işlemler bu durumların tipik örnekleridir. Bkz. Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, s.115.

sayıda olması ihtimal dahilindedir. İptal kararının etki alanını belirleyecek ölçüt, dava konusu işlem ile ona bağlı gerçekleştirilen işlemlerin kapsadığı kişi ve olaylardır. Burada önemli bir nokta olarak belirtilmelidir ki yargı kararlarının uygulanması zorunluluğu, her durumda dava konusu işleme bağlı bulunan bütün işlemlerin geri alınmak suretiyle ortadan kaldırılması anlamını taşımamaktadır. Aksi halde dava konusu işleme dayalı kimi zaman birçok işlemin geri alınması sonucu doğacaktır ki, böyle bir durum da idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil edebilecektir.

Hukuka aykırılıkları nedeniyle iptal edilen birel işlemlerin kişiler yönünden kazanılmış hak oluşturması mümkün olmamakla birlikte, düzenleyici işlemler hakkında verilen iptal kararlarının, dava konusu işlem neticesinde bir hak elde eden kişilerin hukuki durumları üzerindeki etkileri tartışmaya açıktır. Burada Danıştay, kazanılmış haklara saygı ilkesi ile birlikte özellikle idari istikrar ilkesi üzerinde değerlendirmeler yapmakta ve bu değerlendirmeler neticesinde bir karara varmaktadır⁵⁶⁹. Konuya ilişkin vermiş olduğu bir kararında Danıştay⁵⁷⁰;

*“İptal kararı ile iptali istenilen idari işlemin tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kalkacağı ve o işlemin tesisinden önceki hukuki duruma döneceği bilinen idare hukuk 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** (...) Dairemizin 26.6.1995 gün ve 1316 esas sayılı kararı ile yönetmelik değişikliğine ilişkin işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi ile bu işlemin tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kalktığı açık ise de, bu yönetmelik değişikliği uyarınca davalı idarece belediyeden teklif alınmaksızın yapılan ihaleye katılarak, **iyi niyetle 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”* hükmüne varmıştır.

⁵⁶⁹ Ahmet Şükrü Özeren, Taci Bayhan, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması**, Ankara, 1992, s.49’dan aktaran Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, s.119.

⁵⁷⁰ **Dan. 8. D.**, T.17.02.1998, E.1996/3855, K.1998/460, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

Buna karşılık Danıştay'ın yukarıdaki kararda yer verilen yaklaşımına aykırı düşecek kararlarının da bulunduğu söylenmelidir. Şöyle ki bir kararında Yüksek Mahkeme, düzenleyici işlemin iptali halinde bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen birel işlemin de aynı biçimde bu iptalden etkileneceğine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir⁵⁷¹:

“(...) İptal davasının konusunu düzenleyici bir işlemin oluşturması halinde, verilen kararın bu düzenleyici işleme dayalı tesis edilen bireysel işlemler üzerinde benzer şekilde hukuki etki ve sonuç yaratması kaçınılmazdır. Dava konusu işlemin de bu açıklamaların ışığı altında değerlendirilmesi gerekmektedir (...)

Dava konusu işlemler kazanılmış hakka dönüştüğü kabul edilen bireysel işlemler, dayanağı Yönetmelik maddelerine yönelik olarak verilen karar nedeniyle hukuki geçerliliklerini yitirmişlerdir. Bu haliyle hukuk düzeni tarafından korunabilecek bir hakkın varlığından söz etme olanağı bulunmamaktadır. Düzenleyici işleme yönelik olarak verilen bu karar, işlemin yayımı tarihinden itibaren hüküm ifade edeceğinden, bu tarih itibarıyla kazanılmış hak yaratacak bir işlemin varlığından söz edilemeyeceği gibi böyle bir işlem hukuken kabul edilebilir de değildir.”

Görüldüğü üzere Danıştay'ın, düzenleyici işlemin iptalinden önce bu işleme dayanılarak iyi niyetli kişiler hakkında tesis edilen bireysel işlemlerin geri alınmasının idari istikrar ve idari işlemlerdeki kararlılık ilkesine ayrılık teşkil edeceği yönündeki kararlarının yanı sıra; düzenleyici işlemin iptali halinde bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen birel işlemin de “üst dayanak normun ortadan kalktığı gerekçesiyle⁵⁷²” bu iptalden etkileneceği yönünde de kararları bulunması, Yüksek Mahkeme'nin her somut olayın özelliğine göre karar verme ve böylelikle hareket serbestisini koruma amacında olduğunu göstermektedir.

Yargı kararlarının yerine getirilmesi, idari işleyişe hukuka uygunluğu ve istikrarı hâkim kılacaktır. Bir başka deyişle idari işleyişte istikrarı temin edebilmek,

⁵⁷¹ Dan. 8. D., T.07.06.2006, E.2006/1249, DD., S.113, Y.2006, s.279'dan aktaran Kaya, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması**, s.17-18.

⁵⁷² A.e., s.103.

öncelikle mevcut hukuki düzenlemelere riayet etmekten ve yargı kararlarının istikrarlı şekilde uygulanabilirliğinin sağlanmasından geçmektedir. Bu noktada bireylerdeki hak arama bilincinin demokratik bir toplumda olması gereken şekilde yerleştirilip geliştirilmesi; kararları uygulayacak kamu görevlilerinde ise, yargı kararlarını yerine getirmemenin yaptırımları konusunda mevcut uygulamalar ile farkındalık yaratılarak onların bu konuda titiz davranmaya zorlanması, yargı kararlarının zamanında ve gereği gibi uygulanmasına önemli katkılar sunacaktır.

Yargı kararlarına riayet edilerek kararların gereklerinin yerine getirilmesinin istikrarın sağlanması açısından ne denli önemli olduğu, Danıştay kararlarında özellikle vurgulanmaktadır. Örnek olarak, Yüksek Mahkeme tarafından verilmiş bir kararın ilgili kısımları şu şekildedir⁵⁷³:

*“(...) mevzuat ve yerleşmiş AİHM içtihatlarına göre; mahkeme kararlarına ‘uymak’ ‘Hukuk Devleti’nin’ olmazsa olmaz koşuludur. **Demokratik bir hukuk devletinde, hukuki güvenlik ve istikrarın teminatı olan bağımsız ve tarafsız mahkemelerin kararlarının uygulanmasının davanın tarafı olan idarelerin takdirine bırakılamayacağı kuşkusuzdur.** Dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, hukuka saygılı bir idarenin, hukuka aykırılığı ve sebepleri bir yargı kararında belirtilen işlemi ortadan kaldırması ve sonuçlarını silmesi ‘hukuka uygun davranma yükümlülüğünden’ doğan bir zorunluluktur.”*

Yargı kararlarının herhangi bir şarta bağlanmaksızın yerine getirilmesinin idari istikrar ilkesi uyarınca bir zorunluluk olduğu, Danıştay tarafından verilen bir başka kararda şöyle dile getirilmektedir⁵⁷⁴:

*“**İdari istikrar ilkesi gereğince**, boş bulunan kadroyu doldurmak ve bu kadroya atadığı kişinin sübjektif haklarını korumak ile yükümlü olan **idarenin yargı kararlarının uygulanmasını ilgililerin istek ve iradesine bağlı olarak ertelemesi yolundaki bir anlayış**, idarenin bütün işlem ve eylemlerinin ortak hedefi olan kamu yararını sağlamak amacının gerçekleştirilmesini kişilerin*

⁵⁷³ Dan. 13. D., T.16.02.2015, E.2014/4872, K.2015/539, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.

⁵⁷⁴ Dan. 5. D., T.07.11.1995, E.1995/2666, K.1995/3422, HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.

*sübjektif karar ve tutumlarına bağlı kılmak sonucunu doğurur ki, **hukuken benimsenemez.***”

Yüksek Mahkeme’ye göre⁵⁷⁵; “*idarenin yargı kararlarını maksadına uygun biçimde uygulaması zorunluluğı, toplumda korunması gereken hukuk düzenince kişilere sağlanan hukuk güvenliğinin ve **devlet işlemlerindeki istikrarın sonucudur.***”



⁵⁷⁵ **Dan. 10. D.**, T.28.05.2004, E.2002/4061, K.2004/5219, **DKD.**, S.6, Y.2005, s.239’dan aktaran Kaya, “Manevi Tazminat İstemi”, s.59.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN İDARENİN FAALİYETLERİNİN HUKUKİ REJİMİNE ETKİSİ BAKIMINDAN İŞLEVİ

I. KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLMESİNDE İDARİ İSTİKRAR İLKESİNİN ETKİ VE SONUÇLARI

A. Kamu Hizmeti Kavramı ve Kamu Hizmetine Hâkim Olan İlkeler

Devlet, toplumsal ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçların giderilmesine yönelik faaliyetler konusunda farklı şekil ve niteliklerde olsa da her zaman görev üstlenmektedir. Devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra idare teşkilatı içerisinde yer alan kamu tüzel kişileri de, içinde bulunulan çağın koşulları gereği zorunluluk arz eden toplumsal ihtiyaçların karşılanması hususunda aktif biçimde rol almaktadır. Buradaki esaslı amaç, ihtiyaçların karşılanarak toplumsal yaşamda dirlik ve düzenin tesis edilmesidir. İşte belli bir zamanda ve yerde ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik girişilen faaliyetler, kamu hizmeti olarak anılmaktadır¹.

İdare hukukunun temel konularından biri olan kamu hizmetinin² tanımı konusunda genel bir uzlaşma olmadığı doktrinde dile getirilmektedir³. Öyle ki, kamu hizmetine ilişkin yapılan incelemelerde üzerinde sıklıkla durulan husus, kamu hizmeti kavramının belirsizliği ve tanımlamada çekilen güçlülüdür⁴. Buna karşılık, kavrama

¹ Yayla, **İdare Hukuku**, s.64 vd.

² Bu noktada ONAR'ın, başyapıtı olarak kabul edilen “*İdare Hukukunun Umumi Esasları*” adlı eserini, kamu hizmeti kavramı üzerine kurgulayarak kamu hizmetini idare hukukunun konusu olarak kabul etmesi, kavramın idare hukukundaki anlam ve öneminin ortaya konması açısından çok kıymetlidir. Bkz. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.13 vd.; Melikşah Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.411; Tan, **İdare Hukuku**, s.355; Sedat Çal, “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler”, **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan**, İstanbul, Vedat Yayıncılık, 2009, s.1829-1906, s.1838-1839. Yine doktrinde kamu hizmeti kavramı, “*idare hukukunun merkezi*” olarak kabul edilmektedir. Bkz. Dilşat Yılmaz, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XII, S.1-2, Y.2008, s.1215-1234, s.1217.

³ Aydın Gülan, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İHFM**, C.LVI, S.1-4, Y.1998, s.97-107, s.102 vd.

⁴ Kamu hizmeti teriminin bütün kullanıldığı yerler için geçerli bir tanımının yapılamamasının belki de en önemli nedeni, terimin idare hukukunun çeşitli konularına ilişkin düzenleyici işlemlerde, yargı kararlarında ve doktrinde değişik anlamlarda kullanılıyor olmasıdır. Bkz. Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İHİD (Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı)**, S.1-3, Y.9, 1988, s.147-159, s.147.

ilişkin yapılan tanımlardan bir çıkarım yapmak suretiyle kısaca ifade etmek gerekirse kamu hizmeti, toplum yaşamı için önem arz eden genel ve ortak bir ihtiyacın karşılanması adına doğrudan kamu tüzel kişilerince ya da onların denetim ve gözetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyetlerdir⁵.

Yukarıda yapılan tanımdan yola çıkarak yürütülen bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için, hizmetin başlıca iki unsuru bünyesinde barındırması gerektiği söylenebilir. Bu unsurlardan ilki, hizmetin, toplum yararına sunulan ve topluma yönelmiş bir hizmet olma özelliğine sahip olmasıdır. Kamu hizmetine ilişkin ikinci unsur ise, hizmetin kamu tüzel kişileri ya da onların denetim ve gözetimi altında özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir⁶.

Asıl olarak kamu hizmeti kavramı, iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Buna göre kamu hizmeti kavramı, “*faaliyet, iş, uğraş*” olarak ifade edilmekle beraber⁷; “*kamu kuruluşu ya da kuruluşları*” anlamında da kullanılmaktadır⁸. Bir başka deyişle “*maddi anlamda kamu hizmeti*”, kamu yararı ile toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarının giderilmesi için yürütülen faaliyetler iken; “*organik anlamda kamu hizmeti*”, belli bir hizmetin yürütülmesine tahsis edilen mallardan ve hizmeti yürütecek görevlilerden oluşan teşkilat yapılanmasıdır⁹. Kamu hizmetini organik anlamda ele alan görüş uyarınca Devlet, kamu hizmetleri teşkilatının bir bütünü ifade etmektedir¹⁰.

Kamu hizmetleri belirli temel kurallar ışığında hayata geçirilmektedir. Bunlar, kamu hizmetinin görülüş usulü fark etmeksizin, tüm kamu hizmetlerine hâkim olan

⁵ Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, s.148; Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.412; Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.477; Günday, **İdare Hukuku**, s.332.

⁶ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.477 vd.

⁷ 1982 Anayasası

“**Madde 47** – Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.

Madde 126 – Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.”

⁸ 1982 Anayasası

“**Madde 70** – Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.

Madde 137 – Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse (...)”

⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.525; Günday, **İdare Hukuku**, s.330.

¹⁰ Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, Ankara, Işın Yayınları, 1978, s.16.

ilkeler olarak kendini göstermektedir¹¹. Kamu hizmeti niteliğinde yürütülen faaliyetlere hâkim olan bu ilkeler; “süreklilik (devamlılık/düzenlilik)”, “uyarlama (değişkenlik)”, “eşitlik (tarafsızlık)” ve “bedelsizlik (meccanilik)” olarak sıralanabilir¹². Sayılan ilkeler arasında süreklilik (devamlılık/düzenlilik) ilkesi, idari istikrar ilkesi ile arasındaki yakın ilişki açısından dikkate değerdir. Çalışmanın izleyen bölümünde, anılan iki ilke arasındaki ilişki ele alınacaktır.

B. Kamu Hizmetinin Sürekliliği İlkesi ve İdari İstikrar İlkesi ile İlişkisi

1. İdari İstikrarın Sağlanması Açısından Kamu Hizmetinin Sürekliliği İlkesinin İşlev ve Önemi

Devleti oluşturan organların üstlendikleri görevleri yerine getirme noktasında farklı çalışma sistemlerine sahip oldukları malumdur. Bu sistemler içerisinde üstlenen görevin hangi zaman diliminde ve ne şekilde yapılacağı kriteri, her bir organ açısından farklılık göstermektedir¹³. Örneğin, yasama ve yargı organlarının görevlerini kesintisiz olarak ifa etmesi zorunlu değil iken; idarenin üstlendiği görevler genellikle süreklilik arz etmesi gereken görevler olarak ön plana çıkmaktadır¹⁴. Buradan hareketle, yasama ve yargı organları için mevzuatla göreve ara verme süreleri düzenlenmiş olmasına karşın; idare için üstlendiği görevler gereği bir ara verme süresi öngörüldüğüne pek rastlanmamaktadır.

İdarenin üstlendiği görevleri gereği gibi yerine getirebilmesi için, kesintisiz ve intizamlı biçimde faaliyet göstermesi gerekmektedir. Bu tespitten yola çıkılarak, idarenin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetinin belki de en önemli özelliğinin,

¹¹ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.188: “Kamu hizmetinin klasik ilkeleri, tüm kamu hizmetleri için geçerli olan asgari müşterektir. Bu ilkeler kamu hizmetlerinin ‘ortak hukukudur’. Kamusal rejimin minimum unsurudur. Kim tarafından yerine getirilirse getirilsin, sınıai/ticari veya klasik, hangi nitelikte olursa olsun tüm kamu hizmetleri bu ortak hukuka tabidir.”

¹² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.529; Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.487 vd.; Günday, **İdare Hukuku**, s.334; Tan, **İdare Hukuku**, s.366; Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.431; Yayla, **İdare Hukuku**, s.73.

¹³ Bucaktepe, **a.g.m.**, s.144-145.

¹⁴ Bereket, **a.g.e.**, s.92: “Kamu hizmetleri ve bunları yürüten görevliler sürekli dir. Yürütme ya da yasama organının değişmesi ile kamu hizmetleri kesintiye uğramadan devam eder.” Ayrıca bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.529; Bucaktepe, **a.g.m.**, s.144.

süreklilik ve düzenlilik olduğu söylenebilir¹⁵. Doktrinde ve yargı organlarının kararlarında, kamu hizmetinde bulunması gereken bu niteliklere dikkat çekilmekte; sunulan hizmette anılan niteliklerin bulunmaması halinde, toplum yaşamının alt üst olacağı vurgulanmaktadır¹⁶. Konuya ilişkin ONAR,

*“Amme (kamu) hizmeti **cemiyet hayatının devamı**, faaliyetlerin işlemesi, toplumun kalkınması, milli iktisadi ve menfaatlerin sağlanması için zaruri vasıtalar. Bunları, insanın yaşaması için lazım olan kan deveranı, teneffüs, hazım hareketleri gibi faaliyetlere benzetebiliriz; yani bu hizmetlerin işlememesi, noksan veya sakat işlemesi cemiyetin bütünü üzerinde tesirini gösterir ve **cemiyet hayatının durması gibi ağır bir netice doğurur**”* saptamasını yapmaktadır¹⁷.

Bir kararında Anayasa Mahkemesi ise, bahsi geçen hususa şöyle değinmektedir¹⁸: **“Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmuştur. Çünkü bunun yokluğu toplum yaşamını altüst eder.”** Bunun yanında Danıştay da kamu hizmetinin sayılan özelliklerine kararlarında sıklıkla yer vermektedir. Danıştay’a göre¹⁹;

*“(…) kamu hizmeti, umuma arz edilen, **sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu**, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir. Bu faaliyetler, Anayasanın 128. maddesinde de belirtildiği gibi genel idare esaslarına göre yürütülür.”*

¹⁵ Mushheddin Adil, **Hukuku İdare**, Birinci Cilt, İstanbul, Güneş Matbaası, 1933, s.68’de kamu hizmetini, *“amme ihtiyacının tatmini için, idarenin müdahalesine lüzum görülen ve idare tarafından devamlı surette ifa ve murakabe edilen ihtisasi bir hizmet”* olarak tanımlamaktadır.

¹⁶ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.1204: *“Kamu hizmetlerinde her türlü kesinti, duraksama ve kesilme, **toplumda oldukça ağır karışıklıklar ve aksaklıklar ortaya çıkarabilir**. Örneğin, büyük bir kentte belli bir süre suların akmadığı, elektriğin olmadığı ya da çöplerin toplanmadığı durumlarda, o kentte **toplumsal yaşam felce uğrayacaktır**. Bu nedenle, kamu hizmetlerinin ne olursa olsun sürekli yürütülmeleri gerekir.”*

¹⁷ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.21.

¹⁸ **AYM.**, T.09.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2, **RG.** T.24.01.1995, S.22181.

¹⁹ **Dan. 1. D.**, T.17.04.2000, E.2000/29, K.2000/59, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

Yukarıda bahsi geçtiği üzere, her ne kadar kamu hizmeti için genel geçer bir tanım vermek çok zor olsa da; kamu hizmeti için “*süreklilik ve düzenlilik*” öylesine önem taşımaktadır ki, doktrinde²⁰ ve yargı kararlarında²¹ kamu hizmeti kavramı, “*süreklilik ve düzenlilik*” niteliği üzerinden tanımlanmaktadır. Buna göre kamu hizmeti; “*Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir*”²².

Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli yürütülmesi asıldır²³. Kamu hizmetinin düzenliliği, hizmetin işleyişi ile ilgili bir kavramdır. Kamu hizmetinin süreklilik arz etmesine karşılık; hizmetin verimli ve ihtiyacı karşılar halde olmaması, hizmetin düzenli işlemediğini gösterir. Buradan hareketle kamu hizmetinin düzenliliği, hizmetin verimli, etkin, sağlıklı ve güvenilir biçimde yerine getirilmesi ile açıklanabilir²⁴. Netice olarak toplum ihtiyaçlarının karşılanıp kamu yararının sağlanabilmesi için kamu hizmetleri, gereği gibi sürekli ve düzenli biçimde yürütülmelidir²⁵.

Kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin doğrudan Anayasa’da temelini bulmak mümkündür. Anayasa’nın 128. maddesi, kamu hizmetlerine ilişkin doğrudan bir düzenleme sevk etmekte ve “(...)kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli

²⁰ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.13: “Devlet veya diğer amme hükmi şahısları (kamu tüzel kişileri) tarafından veya bunların nezaret ve murakabaları, kontrolleri altında umumi ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, amme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan **devamlı ve muntazam faaliyetlere** amme (kamu) hizmeti denilmektedir.” Doktrinde GÖZLER-KAPLAN, “süreklilik” yerine “**devamlılık**” ifadesini kullanmakta; kamu hizmeti ilkelerinden biri olarak “**devamlılık ilkesini**” işlemekte ve kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesini, “**devletin devamlılığı**” ilkesinin bir sonucu olarak görmektedir. Bkz. Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.487-488. YASİN’e göre ise süreklilik ilkesi, kamu hizmetlerinin “**devamlı ve düzenli bir şekilde**” yürütülmesini ifade etmektedir. Bkz. Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.433.

²¹ Örnek olarak bkz. **Dan. İ. İ. K.**, T.03.10.1996, E.1996/79, K.1996/83, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

²² **AYM.**, T.29.12.2005, E.2005/110, K.2005/111, **RG.** T.26.07.2006, S.26240. Aynı yönde olarak bkz. **AYM.**, T.09.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2, **RG.** T.24.01.1995, S.22181.

²³ **Dan. 8. D.**, T.22.05.1998, E.1996/920, K.1998/1846, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “**Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli yürütülmesi asıldır. Bu nedenle kamu görevlilerinin denetlenmesi ve çalışma düzeninin sürekliliğini bozan davranışların önlenmesi hizmet gereğidir.**”

²⁴ Yayla, **İdare Hukuku**, s.75-76.

²⁵ Duran, **Ders Notları**, s.309.

görevler(...)”den bahsetmektedir. Bunun yanında doktrin²⁶ ve yargı kararlarında büyük önem atfedilen kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi, hukukun genel ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Örnek olarak bir kararında Danıştay, süreklilik ilkesine ilişkin şu değerlendirmeleri yapmaktadır²⁷: “**Kamu hizmetlerinin toplum hayatının devamı, faaliyetlerin işlemesi, toplumun kalkınması ve menfaatlerin sağlanması açısından sürekli ve eksiksiz işlemesinin zorunluluğu idari yargı içtihatlarına girmiş ve hukukun genel ilkesi olarak kabul edilmiştir.**”

Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin idare hukukunda taşıdığı değer, ilkenin “idarenin sorumluluğu” açısından önemli sonuçlar doğurmasına da sebebiyet vermektedir. Bir başka deyişle, yürütülen bir hizmette eksik olan süreklilik, idarenin sorumluluğu doğuran hallerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de idarenin sorumluluğunu doğuran hizmet kusuru halleri arasında, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin ihlal edildiği durumlar dikkat çekmektedir²⁸.

Danıştay’a göre hizmet kusuru, “(...) **idarenin yürütmekle yükümlü bulunduğu kamu hizmetinde, kuruluş, işleyiş ya da personel açısından gereken emir ve talimatların verilmemesi, denetimin yetersiz olması, hizmete tahsis edilen araç ve gereçlerin uygun ve yeterli olmaması, gereken tedbirlerin alınmaması veya geç ve zamansız alınması gibi nedenlerle bir aksaklık, bozukluk, düzensizlik, eksik veya sakatlı(ğın) meydana gelme(si)**”dir²⁹. Daha kısa bir tanımla, Yüksek Mahkeme’ye göre hizmet kusuru, “*bir kamu hizmetinin kuruluş ve işleyişindeki aksaklık ve bozukluktur*³⁰.”

Hizmetin kötü işlemesi ya da hiç işlememesi hallerinde idare, “hizmet kusuru” işlemiş sayılır³¹. İdare, gördüğü kamu hizmetini en uygun koşullarda; ihtiyaçları giderme konusunda en etkili şekilde; sürekli ve bir düzen içerisinde sunmak

²⁶ Bereket, **a.g.e.**, s.92.

²⁷ **Dan. 8. D.**, T.27.11.1997, E.1996/1687, K.1997/3669, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası; Dan. 8. D.**, T.04.05.1978, E.1977/2748, K.1978/4427, **DD.**, S.32-33, Y.1979, s.612.

²⁸ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.200.

²⁹ **Dan. 10. D.**, T.17.10.1983, E.1982/185, K.1983/1984, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.**

³⁰ **Dan. 10. D.**, T.29.04.2008, E.2007/3301, K.2008/2939, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası.**

³¹ Lütfi Duran, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1974, s.6.

mecburiyetindedir. Aksi durum, idare açısından hizmet kusuru oluşturacaktır³². İşte kamu hizmetinin kötü işlemesi ya da hiç işlememesinin bir hizmet kusuru sayılması, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin yaptırımını olarak kabul edilebilecektir³³.

Danıştay, kamu hizmetinin sürekli ve düzenli olmasını, hizmetin “sağlıklı ve verimli şekilde işleyebilmesi” için vazgeçilmez görmekte ve ancak bu halde kamu hizmetinin gereği gibi yerine getirildiğinin kabul edilebileceğini içtihat etmektedir³⁴. Bunun yanında, hizmetin gereği gibi sürekli ve düzenli yürütülebilmesi için hizmete dair her türlü araç, gereç ve imkânın hizmet sunumuna hazır durumda tutulması, Yüksek Mahkeme tarafından kararlarda vurgulanmaktadır³⁵.

Görüldüğü üzere, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmemesi neticesinde idarenin sorumluluğunun gündeme geleceği durumlardan birisi de, hizmetin sürekli ve düzenli üzerinde istikrarlı yürütülmemesi halidir³⁶. Yalnızca bu durum dahi, kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya konulması beklenen düzen ile istikrarın ne denli önemli ve birbirleri için vazgeçilmez olduklarını net biçimde ortaya koymaktadır³⁷. Kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilebilmesi için olmazsa olmaz esas, süreklilik ve düzenlilik üzerinde istikrarın sağlandığı bir hizmet sunma pratiğinin hayata geçirilmiş olmasıdır. İdarenin kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli olma ilkesine ters düşen bir işlemi, idari yargı yerlerince hukuka aykırılık nedeniyle

³² M. Gözde Atasayan, **Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012, s.297.

³³ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.200.

³⁴ **Dan. 8. D.**, T.13.03.1999, E.1998/6982, K.1999/1478, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

³⁵ **Dan. 10. D.**, T.16.06.1998, E.1996/10203, K.1998/2643, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “İdare üstlendiği kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirerek, her türlü araç ve imkanı, çalışanların ve hizmetten faydalananların güvenliğini sağlayacak biçimde hizmete hazır bulundurmak zorunda olup; davacılar murisinin çöp öğütme makinasını kullanırken elektrik kaçağı nedeniyle ölüm olayı nedeniyle; idarenin hizmet kusuruna dayalı olarak tazmin sorumluluğu bulunmaktadır.”

³⁶ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.1205.

³⁷ **AYM.**, T.29.12.2005, E.2005/110, K.2005/111, **RG.** T.26.07.2006, S.26240: “(...) İdari sözleşmeye konu kamu hizmetinin yürütülmesi bakımından idarenin sorumluluğu devam etmekte ve bu nedenle hizmetin düzenli ve istikrarlı bir biçimde yürütülmesini sağlamak bakımından idareye denetim ve gözetim yetkisi tanınmaktadır.” **Dan. 5. D.**, T.13.12.1989, E.1989/2735, K.1989/2286, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**: “Yetki devrinde bulunan yöneticinin görevden ayrılması halinde, yerine atanan yöneticinin yetki devrinin sona erdirildiği yolunda açık bir duyurusu olmadıkça, devredilen yetkilerin devralan makamca kullanılmasına devam edilmesi bu tekniğin ortaya çıkmasına yol açan nedenler ile kamu hizmetlerinin istikrar içinde, etkin ve verimli biçimde yürütülmesi gerekliliği açısından daha uygun gözükmektedir.” Ayrıca bkz. **Dan. 1. D.**, T.24.09.1996, E.1996/17, K.1996/185, **HukukTürk İctihat Bilgi Bankası**.

iptal edileceği gibi³⁸; kamu hizmetlerinde süreklilik ve düzenin olmaması, idarenin sorumluluğunu da gündeme getirecektir³⁹. Özellikle kamu hizmetinin geç işlemesi ya da hiç işlememesinin bir hizmet kusuru olarak idarenin sorumluluğunu doğurduğu hallerde, süreklilik ve düzenlilik ilkesine aykırılık net biçimde ortaya çıkacaktır⁴⁰.

Burada “kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi” ile “idari istikrar ilkesi” birlikte ele alınacak olursa, işe öncelikle “kamu hizmeti” ile “istikrar” kavramları arasındaki sıkı bağdan başlanmalıdır. İdeal kamu hizmeti sunumunun niteliklerinden olan süreklilik ve düzenlilik ile istikrar arasındaki ilişki ise ayrıca dikkate değerdir. Öyle ki doktrinde, istikrarın “*geniş anlamda süreklilik ve düzen unsurlarını ihtiva ettiği*” belirtilmekte⁴¹; kamu hizmetine hakim olan ilkelerden sürekliliğin yanında istikrar da zikredilmekte ve “*süreklilik ve istikrar(ın) kamu hizmetlerinin temel özelliklerinden*” olduğu vurgulanmaktadır⁴². Dahası doktrinde süreklilik ilkesinin, aynı zamanda kamu hizmetlerinin “*içerik ve yoğunluk bakımından da bir istikrar içinde*” yürütülmesini ifade ettiği dile getirilmektedir⁴³.

Konuya yargı kararları ışığında yaklaşıldığında ise, idari faaliyetlerin süreklilik göstermesinin, idari istikrarın bir gereği olduğu⁴⁴; idarenin sürekliliği ve istikrarının, idare hukukunun temel prensiplerinden biri olarak kabul edildiği⁴⁵ ilgili kararlarla

³⁸ Günday, **İdare Hukuku**, s.335.

³⁹ Yayla, **İdare Hukuku**, s.75.

⁴⁰ Benzer şekilde sözleşmeli personelin sözleşmesinin yenilenmemesi işlemine ilişkin “*süreklilik ilkesi ve hizmetin gerekleri*”, yargı organlarının uyumsuzluk çözümünde başvurduğu kriterlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bkz. Tan, **İdare Hukuku**, s.367; Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.200.

⁴¹ Emine Yavaşgel, **Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye’deki Durum**, Ankara, Nobel Yayınları, 2004, s.40; Ferhat Ateş, Tuncer Utkan, “Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar Bağlamında 1950 Genel Seçimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C.10, S.54, Y.2017, s.217-225, s.220.

⁴² Onur Karahanoğulları, “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, **AÜHFD**, C.47, S.1-4, s.279-319, s.309.

⁴³ Özay, **Günışığında Yönetim**, s.235-236; Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.434.

⁴⁴ **Dan. 2. D.**, T.15.11.2006, E.2006/1053, K.2006/3272, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) *idari faaliyetlerin süreklilik göstermesinin, idari istikrar, kurumlara duyulan güven ve hizmetin gereği olması karşısında* (...)” **Dan. 14. D.**, T.27.10.2015, E.2014/6972, K.2015/7981, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) *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 güvenliğe ve idari istikrarın sağlanabilmesi amacıyla dava açma sürelerinin, idarenin işlem ve eylemlerinin özelliklerine göre belli bir süre ile sınırlandırılabilmesi tabiidir.*”

⁴⁵ **Dan. 1. D.**, T.16.03.1993, E.1993/18, K.1993/44, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

tespit edilmektedir. Örnek olarak bir kararında Danıştay, idarenin boş bulunan bir kadroya takdirini kullanmak suretiyle atama yapabilmesini, idari istikrar ilkesinin yanı sıra kamu hizmetinin sürekli, etkili ve verimli biçimde yürütülebilmesinin de bir gereği olarak görmektedir. İdari istikrar ilkesi ile kamu hizmeti arasındaki güçlü ilişkiye vurgu yapan kararın ilgili kısmı şu şekildedir⁴⁶:

“(...) idari istikrar ilkesi gereğince, idarenin kamu hizmetinin sürekli, etkili ve verimli bir biçimde yürütülebilmesi açısından hizmet şartlarını gözeterek takdirini kullanmak suretiyle boş bulunan bir kadroya atama yapabileceği açık olup, kadroyu re’sen emeklilik işlemi sebebiyle boşaltan kişinin bu işleme karşı açtığı dava neden gösterilerek boşalan kadroya atama yapılmaması konusunda idarenin yargı kararıyla zorlanamayacağı kuşkusuzdur.”

Kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanabilmesi için, hizmetler için öngörülen kaynaklarda da sürekliliğin tesis edilmesi⁴⁷ ve idarenin teşkilat yapısı ile düzenlemelerinin kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi ile bağdaşır olması büyük önem arz etmektedir⁴⁸. Şüphesiz kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi, kamu hizmetlerinin eksiksiz uygulanmasını da içermektedir⁴⁹. Kamu hizmetinin kesintisiz⁵⁰ ve gereği gibi

⁴⁶ **Dan. 5. D.**, T.30.10.1997, E.1995/1788, K.1997/2389, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

⁴⁷ Kamu hizmetlerinin istikrarlı biçimde sürekli olarak görülebilmesi için, İdare’nin düzenli mali kaynaklara ihtiyaç duyacağı şüphesizdir. Özellikle sağlıklı oluşturulmuş bir bütçe çerçevesinde kamu kaynaklarının gereği gibi kullanılıp korunması, kamu hizmetlerinin sürekliliği için hayati önem taşımaktadır. Yine kamu alacaklarının ayrı bir kanunla düzenlenerek özel alacaklara nazaran daha kolay, çabuk ve etkili bir şekilde tahsilinin mümkün kılınmasının en önemli gerekçesi, anılan alacakların esasen kamu hizmetlerinin görülmesi ile yakın ilişki içinde olmasıdır. Zira kamu alacaklarının tahsilinde ortaya çıkacak bir aksamanın, kamu hizmetlerini de doğrudan etkileyeceği açıktır. Dolayısıyla kamu alacaklarının tahsili sürecinin düzgün ve sorunsuz işlemesi, kamu hizmetlerinin idari istikrar ilkesi gereğince düzenli ve zamanında görülmesi için son derece önemlidir. Bkz. Ümit Süleyman Üstün, **Kamu Alacaklarında Rüçhan Hakkı**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2013, s.230; Burcu Demirbaş Aksüt, “Kamu İcra Hukuku’nda Menfaat Dengesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Hakan Pekcanitez’e Armağan, C.16, Y.2014, s.4671-4735, s.4677 vd.; Atasayan, **a.g.e.**, s.220 vd.

⁴⁸ Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.434-435.

⁴⁹ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.17.

⁵⁰ Kamu hizmetlerinin sürekli ve kesintisiz olması, her şart ve durumda zaman bakımından bir sürekliliği gerektirmez. Sağlık ve kolluk gibi kamu hizmetlerinde zaman bakımından süreklilik söz konusu olsa da; her tür kamu hizmeti için zaman bakımından sürekliliğe gerek olmadığı gibi, buna imkan da yoktur. **“Önemli olan ihtiyacın tatmininde olan sürekliliktir.”** Bkz. Gülan, **“Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”**, s.34. Ayrıca bkz. Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.191: *“Ulusal savunma, iç güvenlik ve acil yardım hizmetleri gibi temel hizmetlerde süreklilik, ‘kesintisizliğe’ kadar vardırılmakta; diğer hizmetlerde ise süreklilik ‘işleyişteki düzenliliği’ ifade etmektedir.”* Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.530: *“Süreklilik, kesintisizlik, her zaman bu faaliyetin gün içinde aynı sıklıkla yerine*

eksiksiz yürütülebilmesi için ise, en başta idare örgütünün bütünlük içinde olması gerekmektedir⁵¹. Bu noktada idarenin bütünlüğü ile idari istikrar ilkesi arasındaki ilişki ortaya çıkmaktadır. İdarede sağlanan bütünlük, kamu hizmeti sunumunda sağlıklı ve tüm işleyişinde istikrarlı bir idari düzeni beraberinde getirecektir.

Temelini doğrudan Anayasa’da bulan bir ilke olarak idarenin bütünlüğü ilkesi⁵², kuşkusuz idari teşkilatın tek bir tüzel kişilikten oluşması demek değildir. Geniş anlamda idari teşkilatı oluşturan tüm birimlerin ahenk içinde faaliyet göstermesi ve birimler arasında kurulan sağlıklı hukuki ilişki, idarenin bütünlüğü ilkesinden beklenen sonucu ortaya çıkaracaktır⁵³. İdarenin bütünlüğü ilkesi, kamu hizmetlerinde aksamaların yaşanmaması, mevcut istikrarlı düzenin zarar görmemesi ve idarenin devamlılığı (kararlılığı) adına önemli bir işlev görmektedir⁵⁴. Öyle ki bazı kararlarında Danıştay, idarenin bütünlüğü ilkesi ile idarenin devamlılığı ilkesini eşdeğer görmekte iken⁵⁵; bazı kararlarında her iki ilkeyi birlikte kullanmaktadır⁵⁶. Dahası idarenin bütünlüğü ilkesi, idareyi oluşturan tüm birimlerin birbirleri ile uyumlu ve istikrarlı

getirilmesini gerektirmez (...) Örneğin şehir içi ulaşım kamu hizmeti çerçevesinde belediye otobüsü seferleri ile ihtiyaca uygun olarak düzenlenecek; gece, gündüzki sıklıkta yapılmayacaktır. Buna karşılık sağlık hizmeti gibi bazı kamu hizmetleri kurulduktan sonra kaldırılincaya kadar hiç kesintiye uğramadan günde 24 saat devam ettirileceklerdir.” Aynı yönde olarak bkz. Günday, **İdare Hukuku**, s.334; Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.434; Yayla, **İdare Hukuku**, s.73.

⁵¹ Bereket, **a.g.e.**, s.95.

⁵² 1982 Anayasası

“Madde 123 – İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”

⁵³ Yıldızhan Yayla, **Anayasalarda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, İÜSBF Yayınları, 1982, s.14-15.

⁵⁴ Görece eski tarihli bir kararında Danıştay, yukarıda yapılan saptamayı şöyle özetlemektedir: “(...) **idarenin bir organının onayladığı belgenin, idarenin diğer organınca hükümsüz sayılması idarede bütünlük ve kararlılık ilkelerine aykırıdır.**” Bkz. **Dan. 13. D.**, T.19.06.1975, E.1975/648, K.1975/2375, **DD.**, S.22-23, Y.16, s.526’dan aktaran Bereket, **a.g.e.**, s.95.

⁵⁵ **Dan. 6. D.**, T.04.02.1992, E.1991/2055, K.1992/430, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) **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, (...)**” Ayrıca bkz. **Dan. 6. D.**, T.12.12.1990, E.1990/966, K.1990/2580, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

⁵⁶ **Dan. 6. D.**, T.22.04.2005, E.2003/5859, K.2005/2460, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) **İdare Mahkemesince olayda, davacının 775 sayılı Yasa hükümlerine göre hak sahibi olduğu davalı idarece de kabul edildiğinden, idarenin devamlılığı ve bütünlüğü ilkesi gereği, 775 sayılı Yasa uyarınca Gecekondu Kanunu’nun uygulanması konusunda düzen, uyum ve eşgüdüm görevi bulunan Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nın koordinatör olarak davacının başvurusunu sonuçlandırması gerekirken, (...)**”

biçimde faaliyetlerini yürütmelerinin yanında, bu birimler tarafından görülecek hizmetlerin sürekli ve düzenli olarak yerine getirilmesine de katkı vermektedir⁵⁷.

Neticede idari istikrar ilkesi, kamu hizmetlerindeki süreklilik ve düzen ile idarenin kişi ve teşkilatındaki devamlılığı anlatmaktadır. Bir başka deyişle, kamu hizmetinin devamlılığı aslında idarenin devamlılığı ile eşdeğer vaziyettedir⁵⁸. Belirli, öngörülebilir, düzenli ve istikrarlı bir yapı, idarenin varlık amacı olan kamu hizmetlerinin sunumunda süreklilik ve düzeni beraberinde getirecektir⁵⁹.

Son olarak bir kez daha hatırlatılmalıdır ki, kamu hizmetlerinin sürekliliği ve düzenliliği açısından idari istikrar ilkesi, hizmet görme usulünde ya da hizmetin esasında hiçbir şekilde değişiklik yapılmaması gerekliliğini ihtiva etmez. Böyle bir anlayışa en başta değişip çeşitlenen toplumsal ihtiyaçlar engel teşkil edecektir. İdari istikrar ilkesi gereği görülen hizmetler özelinde idareden beklenen asıl davranış, belirsizlik ve düzensizlik yaratmayacak ancak değişen toplumsal ve ekonomik yapı ile gelişen teknolojiye uygun düşecek biçimde karar ve uygulamalarını değiştirmesidir.

2. Kamu Hizmetinde Sürekliliğin ve İdari İstikrarın Sağlanması İçin Öngörölmüş İlke ve Kurallar

Kamu hizmetlerinin istikrarlı şekilde yürütülebilmesi için vazgeçilmez olan süreklilik ilkesinin idare hukukuna “*önemli yansımaları*” olmaktadır⁶⁰.

a) Öncelikle kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin “*idari sözleşmeler*” açısından iki önemli sonucu vardır ki bunlar, “*fait du prince*” ve “*öngörölmezlik*” teorileridir. Belirtilen teoriler, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış olup, bu teoriler uyarınca, ortaya çıkan bazı özel durumlar neticesinde yürütülmesi oldukça güçleşen kamu hizmetinin gereği gibi sürdürülebilmesi için hizmeti gören üçüncü kişiye destek verilmektedir⁶¹.

⁵⁷ Atasayan, **a.g.e.**, s.78.

⁵⁸ Gözler, **İdare Hukuku**, C.II, s.303.

⁵⁹ Köküarı, **a.g.e.**, s.112.

⁶⁰ Gülan, “**Kamu Hizmeti ve Görölüş Usulleri**”, s.35.

⁶¹ Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, Yeni Sisteme Göre Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2018, s.235.

b) Yine “*kamu görevlileri*” için getirilmiş bazı özel düzenlemeler, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin yansımaları olarak ortaya çıkmaktadır. Başta grev yasağı olmak üzere, kamu görevlilerinin özellikle görevden ayrılmalarına ilişkin öngörölmüş kuralların nihai amacı, kamu hizmetinin sürekliliğinin tesis ve teminidir⁶².

c) Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin “*kamu malları*” üzerindeki etkileri, bir diğere önemli başlıktır. Anılan başlıkta kamu mallarına getirilen kısıtlar ile kamu mallarından yararlanma rejimine ilişkin kurallar, kamu hizmetinin gereğı gibi sürekli ve düzenli biçimde yürütölebilmesi için öngörölmüş hukuki düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

a. Kamu Hizmetinde Sürekliliğın ve İdari İstikrarın Temini Bakımından “Fait du Prince” ve “Öngörölmezlik” Teorileri

İmtiyaz sözleşmelerinde kimi zaman tarafların iradeleri ile; kimi zaman tarafların iradeleri dışında ortaya çıkan durumlar, kamu hizmetini görmekte yükömlü imtiyazcının durumu değıştirebilir; öyle ki yeni ortaya çıkan ve sözleşmenin dengesini bozan şartlar, imtiyazcının bu sözleşmeyi yapıldığı şekliyle sürdürmesini olanaksız dahi kılabilir. Bu gibi hallerde sözleşmenin bozulan mali dengesi, “*fait du prince*” ve “*öngörölmezlik(imprevision)*” teorilerine göre düzeltilmeye çalışılır⁶³.

Bahsi geçen teorilerden “*fait du prince*”, sözleşmenin uygulanma koşullarının, sözleşmenin tarafı olan idarenin sözleşme dışı bir işlemi neticesinde değışmesidir. Burada dikkat edilmesi gereken husus olarak fait du prince teorisi, idarenin sözleşme dışı bir işlemi neticesinde uygulama alanı bulmaktadır. Örneğın idare, sözleşme dışı bir genel-düzenleyici işlem ile imtiyazcının yükünü arttırmışsa, bu durumda fait bu prince teorisine başvurmak mümkün olacaktır. Buna karşılık, idarenin tek taraflı bir işlemi ile doğrudan imtiyazcının yükünü arttırması halinde imtiyazcı, bizzat sözleşmeye dayanarak tazminat isteyebileceğinden, bu durumda fait du prince teorisi işletilmez⁶⁴. Özetle, idari sözleşmenin tarafı olan idarenin “*sözleşmenin tarafı sıfatı ile*

⁶² Gülan, “**Kamu Hizmeti ve Görölüş Usulleri**”, s.36.

⁶³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.553.

⁶⁴ **A.e.**

değil, ancak başka bir sıfatla aldığı” ve sözleşmenin ifasını oldukça güçleştiren kararları nedeniyle sözleşmeci özel hukuk kişinin uğradığı zararının yine idare tarafından tazmin edildiği teoriye fait du prince teorisi denilmektedir⁶⁵.

İdarenin imtiyaz sözleşmesinde tek taraflı olarak değişime gitmesi halinde, imtiyaz sahibinin de buna karşılık bir hakkı ortaya çıkmaktadır. Bahsi geçen hak, imtiyazcının sözleşmenin bozulan mali dengesinin yeniden tesis edilmesini talep etme hakkıdır. Kuşkusuz imtiyaz sahibine böyle bir hakkın tanınmış olmasının esas sebebi, imtiyazcının mevcut çıkarlarını korumanın ötesinde, yürütülen kamu hizmetinin devamında bulunan kamu yararını korumaktır. Aksi halde bir süre sonra yürütülemez hale gelerek sürekli ve düzenli olma özelliğini kaybeden kamu hizmeti, hizmet sunumundaki istikrara ve neticede toplumsal yaşama ciddi zararlar verecektir⁶⁶.

Bilindiği üzere kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesi gereği, ne şekilde yürütülürse yürütülsün hizmetlerin kesintiye uğratılmaması kural olup, bu kurala hem idare hem de imtiyazcı tarafından uyulması zorunluluk arz etmektedir⁶⁷. Bu noktada fait du prince teorisinin yanında, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin bir sonucu olarak genel esasları ilk kez Fransız Danıştay’ı tarafından belirlenen “*öngörülmezlik teorisi (beklenilmeyen haller kuramı)*” geliştirilmiştir⁶⁸.

Öngörülmezlik teorisi, kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin imtiyaz sözleşmelerindeki bir “*yansıması*”⁶⁹ olarak öne çıkmaktadır. Öngörülmezlik teorisinin temeli şudur: Uzun süreli olarak planlanan imtiyaz sözleşmesinin hazırlandığı zamanki mevcut koşulların önceden öngörülemeyecek ve beklenmeyecek şekilde değişebilmesi ihtimal dahilindedir⁷⁰. Böyle durumlarda kamu hizmetinin gereği gibi sürekli ve düzenli biçimde görülmesi riske girebilir. İşte kamu yararı amacıyla ve idari istikrarın

⁶⁵ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.468-469.

⁶⁶ T. Ayhan Beydoğan, “Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, Y.2011, s.111-135, s.117-118.

⁶⁷ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.1205.

⁶⁸ Turhan Feyzioğlu, **İdare Hukukunda Emprevizyon Nazariyesi (Beklenmeyen Haller Meselesi)**, Ankara, Milli Eğitim Basımevi, 1947, s.28: “*İdare hukukunda emprevizyon nazariyesi, Fransız Danıştay’ının Bordeaux Gaz Kumpanyası davası hakkındaki 30 Mart 1916 tarihli meşhur kararı ile doğmuştur.*”

⁶⁹ Duran, **Ders Notları**, s.338.

⁷⁰ Bereket, **a.g.e.**, s.94.

korunarak kamu hizmetinin kesilmeden gereği gibi yürütülebilmesinin temini adına, idarenin değişen koşullar sebebiyle zarara uğrayan imtiyazcı şirkete verdiği desteğin dayanağı, öngörülmezlik teorisidir⁷¹.

Fait du prince teorisi uyarınca, doğrudan sözleşmenin tarafı idarenin iradesi ile bozulan sözleşmenin dengesi, imtiyazcının zararının tamamının idare tarafından karşılanması suretiyle sağlanmaktadır. Buna karşılık öngörülmezlik teorisinde imtiyazcının zararının tamamı karşılanmamakta, imtiyazcıya bu noktada kamu hizmetini görmeye devam edebilmesi için destek olunmaktadır⁷².

Şüphesiz bir somut olayda öngörülmezlik teorisinin işletilebilmesi belirli koşulların varlığına bağlıdır⁷³. Bunlardan biri, imtiyazcının önceden öngörülmesi olanaksız, olağanüstü ve sözleşme dışı bir durumla karşı karşıya kalması iken; bir diğeri, yeni koşulların imtiyazcıyı aynı şartlarda hizmeti sürdürmesini imkânsız kılacak ve hatta kendisini iflasa sürükleyecek derecede ciddi boyutlara ulaşması gerekliliğidir⁷⁴. Buradan çıkan bir sonuç olarak, öngörülmezlik teorisinin uygulama alanı bulması için imtiyazcının kârında gerçekleşecek azalmalar dikkate alınmamakta; ortaya çıkan yeni durumun, kamu hizmetinin yerine getirilmesini büyük ölçüde engelleyecek boyutlara ulaşması aranmaktadır⁷⁵.

Netice itibarıyla, idari sözleşmeler açısından ortaya çıkan “öngörülmezlik teorisi” dayanağını, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinde bulmaktadır⁷⁶. Öngörülmezlik teorisinde idare, kamu yararının bir gereği olarak ve kamu hizmetinin sürekliliğine halel gelmemesi adına, özel kişinin zararının karşılanmasına sözleşmenin

⁷¹ Duran, **Ders Notları**, s.310.

⁷² Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.450.

⁷³ Bereket, **a.g.e.**, s.94-95.

⁷⁴ Feyzioğlu, **Emprevizyon Nazariyesi**, s.36’da sayılan şartlara, “akidin her şeye rağmen, sözleşme hükümlerini yerine getirmeye devam ederek hizmeti inkıtaa (kesintiye) uğratmaması(nı)” da eklemektedir.

⁷⁵ Ayhan Önder, “İdari Sözleşmeler”, **Danıştay Dergisi**, C.9, S.32-33, Y.1979, s.86-134, s.124.

⁷⁶ Feyzioğlu, **Emprevizyon Nazariyesi**, s.83-84: “(...) *emprevizyon nazariyesinin istihdaf ettiği başlıca gaye, amme hizmetinin aksamadan görülmesini sağlamaktır. Gerek imtiyaz sahibinin –bütün güçlüklerle rağmen– hizmete devam mecburiyeti; gerekse idarenin mali yardımda bulunmak hususundaki mükellefiyeti hep bu gayeye müteveccihdir. Önceden görülmesine ve önlenmesine imkan bulunmayan hadiseler yüzünden ağır zararlara duçar olan imtiyaz sahibi veya müteahhit, kendi haline bırakılarak hiçbir yardım görmediği takdirde iflasa sürüklenecek ve bin netice hizmet de inkıtaa uğrayacaktır (...) Hizmetin muntazaman işlenmesini temin için en pratik çare, imtiyaz sahibine yardım ederek onu ayakta tutmaktan ibarettir.*”

yürütülmesini sağlayacak ölçüde katkı vermektedir⁷⁷. Bir başka deyişle anılan teoride, kamu hizmetinin aksamadan sürdürülerek hizmetin sunumu noktasında tesis edilmiş istikrarlı düzenin devam ettirilebilmesi için öngörülmeleyen olay nedeniyle oluşan zarar, bütünüyle idare tarafından tazmin edilmemekte; zarar, imtiyaz sahibi ile idare arasında hakkaniyete uygun biçimde paylaştırılmaktadır⁷⁸.

b. Kamu Hizmetinin Sürekliliği ile İdari İstikrar İlkelerinin Kamu Personel Rejimine Yansımaları

İdarenin varlık amacı, toplumsal ihtiyaçların ortaya çıkardığı taleplere, ilgili ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmetler sunarak cevap vermektir. İdarelerin kamu hizmetlerini gereği gibi sunabilmelerinin başlıca koşulu ise, hizmeti sunan görevlilerin korunması ve devamlılıklarının sağlanmasıdır. Konuya ilişkin statü hukukunda kabul edilmiş bazı ilke ve kuralların en önemli işlevi, idari yapılanmada ve sunulacak kamu hizmetlerinde süreklilik ile istikrarı temin edebilmektir⁷⁹. Kamu görevlilerinin güvenli ve istikrarlı bir ortamda faaliyetlerini yürütmelerinin sağlanması neticesinde, topluma sunulacak kamu hizmetlerinde de süreklilik ve düzen üzerinde istikrar ortaya çıkarılacaktır⁸⁰.

Kamu hizmetlerinde tesis edilmesi gereken istikrar ve süreklilik, öncelikle “devletin devamlılığının ve istikrarının sembolü olarak görülen⁸¹” kamu personel

⁷⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.553-554; Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.193.

⁷⁸ Burak Öztürk, “**Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri**”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000, s.94.

⁷⁹ Örneğin idari yapılanmanın yanında kamu hizmetlerinin görülmesinde de istikrarın sağlanması açısından “**liyakat ilkesinin**” önemi, doktrin ve yargı kararlarında dile getirilmektedir. Bkz. Kutay Gökdeniz, Vahap Aydemir, Semih Çağan, “Cumhuriyet Sonrası Türk Kamu Yönetimi’nde Liyakat Sistemi Uygulamaları”, **Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, C.6, S.2, Aralık 2017, s.200-215, s.204; **AYM.**, T.14.05.2015, E.2014/177, K.2015/49, **RG.** T.11.06.2015, S.29383. Ayrıca bkz. **Dan. 2. D.**, T.02.03.2016, E.2016/309, K.2016/997, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “**Bu iki ilkenin (kariyer ve liyakat) temelinde objektif kurallar çerçevesinde işin ehline verilmesi ve hak etme kavramı yatmakta olup, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesinin tek güvencesinin de, hizmetin yetiştirilmiş, ehil kamu görevlilerince yerine getirilmesinden geçeceği tabiidir.**”

⁸⁰ Cahit Tutum, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1972, s.3-7.

⁸¹ Söz konusu niteliğin yapıldığı Almanya kamu yönetimi sistemine ilişkin bkz. Uğur Sadioğlu, “Alman Parlamenter / Yönetim Federalizmi’nin Kamu Yönetimi Sistemi”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi – Kamu Yönetiminde Değişim**, Ed. Yüksel Demirkaya, İstanbul, Hiperlink Yayınları, 2018, s.135-199, s.141 vd.

rejimi ile kamu görevlileri üzerinde önemli etkiler göstermektedir⁸². Örneğin bir kararında Danıştay, kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler yapılırken göz önüne alınması gereken başlıca kriterin, “*kamu hizmetlerinde sağlanıp korunması gereken süreklilik ve düzen*” olduğunu şu şekilde vurgulamaktadır⁸³:

“Kamu hizmetini yürüten görevlilerle idarenin ilişkileri; kamu hizmetinin sürekliliğinin ve düzenliliğinin sağlanması ve hizmetin etkin ve verimli yürütülmesi temeline dolayısıyla kamu yararının sağlanmasına dayanmaktadır. İdarenin yürüteceği hizmetin gereklerini dikkate alarak kamu görevlisi olarak istihdam edeceği kişilerle ilgili düzenleme yapma yetkisi bulunmakla birlikte, bu yetki kullanılırken kamu yararı ve hizmet gerekleri, yapılacak düzenlemelerin esasını oluşturmalıdır.”

Öncelikle söylenmelidir ki belirli görevler üstlenmiş olan kişilerin öngörülemez şekilde sürekli değişmesi, idarenin devamlılığına ve bu devamlılık neticesinde ortaya çıkacak istikrarlı düzene ciddi zararlar verecektir. Herhangi bir idari birimde sorumluluk sahibi olan görevlinin sürekli değişmesinin ve her yeni gelen görevlinin farklı yönetim politikası benimseyerek hareket etmesinin, idari düzendeki öngörülebilirliği ve istikrarı yok edeceği malumdur⁸⁴. Dolayısıyla idarede istikrarın, en başta istikrarlı bir personel sistemi ile sağlanacağı söylenmelidir. Sürekli değişen ya da devamlılığı olmayan kamu görevlileriyle yönetim ve idarede istikrar sağlanamayacağı gibi, bu şekilde işleyen bir idari yapının toplumsal ihtiyaçların karşılanması için sunulan ve süreklilik arz etmesi gereken kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirebilmesi de söz konusu olmayacaktır⁸⁵.

Kuşkusuz toplumsal yaşamın sağlıklı şekilde sürdürülebilmesi, ancak kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli sunulması ile mümkündür. Bu noktada kamu hizmetlerinde sağlanması öngörülen süreklilik ve düzenin ortaya çıkarılabilmesinin

⁸² Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.1205. Ayrıca kararlarında Danıştay, doğrudan “*statü istikrarından*” bahsederek, kamu personel rejiminde tesis edilmesi gereken istikrarlı düzene vurgu yapmaktadır. Bkz. **Dan. 5. D.**, T.26.02.1986, E.1985/945, K.1986/265, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası; Dan. 1. D.**, T.20.10.1948, E.1948/28, K.1948/24, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası.**

⁸³ **Dan. 12. D.**, T.29.09.2009, E.2006/3643, K.2009/4943, **Legalbank Elektronik Hukuk Bankası.**

⁸⁴ Köküarı, **a.g.e.**, s.112.

⁸⁵ Abdullah Uz, “Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.1, Y.2011, s.59-94, s.74.

koşullarından birisi, personel rejimine hâkim olması gereken süreklilik ve istikrarlı çalışma düzenidir⁸⁶. Kamu hizmetlerinin görülmesinde süreklilik ve düzeni; idari işleyişte ise istikrarı hâkim kılabilmek için kamu personel rejiminde öngörülen hukuki mekanizmaların başında ise, grev yasağı gelmektedir⁸⁷. Öyle ki grev yasağı, kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin kamu personel rejiminde ortaya çıkardığı “*en önemli hukuksal sonuç*” olarak kabul edilmektedir⁸⁸.

Basit bir biçimde grev, bağımlı olarak çalışan kişilerin iradi olarak ve topluca işlerini bırakmaları olarak tanımlanabilir⁸⁹. Böylelikle çalışanlar, grevle bağımlı çalıştığı kişi ya da kurum üzerinde baskı oluşturarak taleplerini gerçekleştirme gayreti içinde olurlar. İdare hukuku açısından ise, özellikle Fransız Hukukunda süreklilik ilkesinin içtihadı görüntüsü, grev yasağı ekseninde gelişme göstermiştir⁹⁰.

Bahsi geçtiği üzere, kamu görevlilerine grev yasağı uygulanması gerektiğine yönelik kanaatin en yaygın gerekçesi, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesidir⁹¹. Özel sektörde sunulan hizmetlerden farklı olarak toplumsal yaşam için büyük önem arz eden kamu hizmetlerinin sektöre uğraması, karşılanması gereken kimi temel ihtiyaçların (güvenlik, sağlık vb.)⁹² giderilememesine neden olmakla kalmayacak,

⁸⁶ Doktrinde BEREKET, kamu hizmetini yürüten personel üzerindeki “*hiyerarşik denetim*” ile merkezi yönetim kuruluşlarının yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladıkları “*idari vesayet denetimini*” de, kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli biçimde yürütülmesine ve idari istikrarın hayata geçirilmesine katkı sunacak önemli mekanizmalar olarak görmektedir. Bkz. Bereket, **a.g.e.**, s.94.

⁸⁷ Sefer Gümüş, **Hizmet Pazarlaması (Sağlıkta Güncel Konular Araştırma İnceleme ve Deneyimler)**, İstanbul, Hiperlink Yayınları, 2017, s.215.

⁸⁸ Tan, **İdare Hukuku**, s.366.

⁸⁹ Nur Kaman, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003, s.136.

⁹⁰ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.192: “(...) Winkel (CE, 1909) kararında hükümet komiseri Tardieu, ‘*süreklilik kamu hizmetinin ruhu (özü)dur ve grev bununla doğrudan çelişki içindedir*’ görüşünü sunmuş, Devlet Şurası da ‘*kamu görevini kabul ederek memurun, toplumsal yaşam için temel olan süreklilikle uyumsuz tüm serbestlikten vazgeçtiğine*’ karar vermiştir.”

⁹¹ Grev yasağının kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi ile birlikte tartışıldığı bir karar olarak bkz. **Dan. 12. D.**, T.16.09.2015, E.2012/11297, K.2015/4815, **Legalbank Elektronik Hukuk Bankası**.

⁹² Mesut Gülmez, **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1996, s.147-151’den aktaran Cem Ümit Beyoğlu, “AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.135, Y.2018, s.77-118, s.113: “*ILO denetim organlarının kararları ışığında, hastane, elektrik, telefon ve su sağlama hizmetleri, polis, silahlı kuvvetler, cezaevleri ile hava trafiğinin kontrolü hizmetlerinin, temel hizmetlerden sayıldığı ifade edilebilir. Bununla beraber, radyo-televizyon, ulaşım hizmetleri, bankalar, öğretim hizmetleri, posta hizmetleri, petrol tesisleri ve limanlar, besin maddelerinin sağlanması ve dağıtımı, darphane, madenler, devlet basımevi, alkol tuz ve tütün tekelleri yönetimi temel kamu hizmetlerinden sayılmamaktadır.*”

devlet işleyişini de tehlikeye sokacaktır⁹³. Bunun haricinde grev yasağına ilişkin bir başka dayanak olarak, grevin işverene yönelik bir baskı aracı olma özelliğine sahip olduğu; grevin bu niteliğinin ise devletin egemen gücü ile bağdaşmasının mümkün olmayacağı gösterilmektedir. Yine kamu görevlilerinin gördükleri hizmetin bir gereği olarak, işçilerin yararlandıkları bazı haklardan vazgeçerek yükümlülükler üstlendikleri tezi, kamu görevlileri için öngörülen grev yasağına bir dayanak teşkil etmektedir⁹⁴.

Sayılan gerekçelerin içerisinde, kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olmalarına karşı çıkanların en önemli dayanağı, kamu hizmetlerinde sağlanacak sürekliliğin, düzenin ve ortaya çıkarılmış istikrarlı yapının bozulması tehlikesidir. Kamu hizmetlerinin sürekliliği (devamlılığı), ilkesel olarak grev fikri ile bağdaşmadığından⁹⁵; kamu görevlileri için getirilen grev yasağının temelleri, kamu hizmetlerinde sürekliliğin sağlanarak istikrarlı düzenin korunmasında bulunmaktadır⁹⁶.

Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi ile grev yasağı arasındaki neden-sonuç ilişkisi, yargı kararlarında da dile getirilmektedir. Örneğin örtük grevi ceza yaptırımına bağlayan Türk Ceza Kanunu'nun ilgili maddesinin anayasaya aykırılık iddiasını değerlendirdiği bir kararında Anayasa Mahkemesi, grev yasağının öncelikli sebebi olarak, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesini göstermektedir⁹⁷. Yüksek Mahkeme'ye göre⁹⁸;

*“(...) memuriyetini terk eden 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 hizmetlerinin aksamadan yürütülebilmesi ve kamu düzeninin korunması memurların memuriyet görevlerini devamlı ve düzenli şekilde yerine getirmelerini ve bu konudaki usul***

⁹³ Refik Korkusuz, “Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.12, Y.2009, s.105-123, s.122.

⁹⁴ Beyoğlu, **a.g.m.**, s.90.

⁹⁵ İsmet Giritli, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1979, s.305; Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.1205.

⁹⁶ Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.434.

⁹⁷ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.197-198.

⁹⁸ **AYM.**, T.23.06.1970, E.1970/11, K.1970/36, **RG.** T.11.06.1971, S.13862.

ve nizamaya uymalarını gerektirir ve buna aykırı davranış ve eylemlerin niteliğine, önemine, kamu hizmeti ve düzeni üzerindeki etkisine göre değişen müeyyidelere bağlanmasını da zorunlu kılar.”

Kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilecek grevlerin yanı sıra, görevi yavaşlatma ya da durdurma eylemlerinin de kamu hizmetlerinde bulunması gereken süreklilik ve düzeni etkileyeceği kuşkusuzdur. Bu nedenle kamu görevlileri için öngörülmüş sayılan kısıtlamalar, temelini “*öncelikle ve özellikle*” kamu hizmetlerinin sürekliliği ve düzenliliği ilkesinde bulmaktadır. Bağlantılı biçimde kamu hizmetlerinde süreklilik ve düzenin kaybolması neticesinde, idari işleyişte ortaya çıkarılması arzu edilen istikrarlı düzen zarar görecektir⁹⁹. Konuya ilişkin Danıştay da¹⁰⁰; “*kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli yürütülmesi asıldır. Bu nedenle kamu görevlilerinin denetlenmesi ve çalışma düzeninin sürekliliğini bozan davranışlarının önlenmesi hizmet gereğidir*” değerlendirmesinde bulunmaktadır.

Kamu hizmetlerinde sürekliliğin ve idarede istikrarın sağlanabilmesi için kamu personel rejiminde öngörülen ilke ve kuralların, hukuki düzenlemelerde örneklerini görmek mümkündür. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “*Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı*” başlığını taşıyan 26. maddesinde, kamu görevlilerine ilişkin getirilen maddeye konu olmuş yasak ile kamu hizmetleri arasındaki ilişki açıkça ortaya konulmaktadır. İlgili hüküm gereği; “*Devlet memurlarının **kamu hizmetlerini aksatacak şekilde** memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de **Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak** eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.*”

Benzer şekilde kamu görevlilerinin grev yasağına ilişkin hüküm de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer almaktadır¹⁰¹. Anılan Kanun’un “*Grev yasağı*” başlığını taşıyan 27. maddesi uyarınca; “*Devlet memurlarının greve karar vermeleri,*

⁹⁹ Atasayan, **a.g.e.**, s.165.

¹⁰⁰ **Dan. 8. D.**, T.22.05.1998, E.1996/920, K.1998/1846, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁰¹ 1982 Anayasası ise, grev hakkını memurlar açısından açıkça yasaklamamakla birlikte güvence altına da almamaktadır. Anayasa koyucunun grev hakkını memurlara yasaklama amacı ile hareket ettiği konusunda ise bkz. Kaman, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, s.137.

grev tertiplmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.” Yine aynı Kanun’da iş yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, Kanun’da öngörölmüş en ağır disiplin yaptırımını olan devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller arasında sayılmıştır¹⁰². Bunun yanında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirmemeleri, görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmamaları veya yavaşlatmaları suç olarak düzenlenmiştir¹⁰³.

Netice itibarıyla grev yasağı, kamu hizmetlerinde sürekliliğın sağlanması ve idari işleyişte istikrarın korunması için büyük önem taşımaktadır. Özellikle devamlı biçimde görölməsi gereken kamu hizmetleri bakımından grevler, hizmetlerin kesintiye uğraması ya da daha ötesinde durması sonucu doğuracağından, böyle bir durum, kamu hizmetinin sürekliliğı ve idari istikrar ilkeleri gereğı kabul göremez¹⁰⁴. Unutulmamalıdır ki kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen grevler, grevin muhatabı idareden ziyade kamu hizmetinin yararlanıcısı olan bireyleri etkilemektedir¹⁰⁵. Grev neticesinde kamu hizmetlerinden gereğı gibi istifade edemeyen bireylerin, yaşamsal faaliyetlerinin sekteye uğrayarak telafı edilemez zararlarla karşı karşıya kalmaları ihtimal dâhilindedir.

Grev yasağı bir kenara bırakılacak olursa görevi yavaşlatma eyleminin gerçekleştirildiğı, ancak hizmetin aksamadığı durumlara örnekler bulunabilecek ise de, bu örneklerin sayısı son derece az olacaktır. Bir kamu hizmeti için çalıştırılan personel sayısı gereğinden fazla ya da görevin yavaşlatıldığı esnada ilgili kamu hizmetine duyulan ihtiyaç yeni durumda da karşılanabilir düzeyde olabilir. Böyle durumlarda her ne kadar görevi yavaşlatma eylemi gerçekleştiriliyor olsa da, yine de hizmetin aksadığından söz edilmeyebilir. Ancak böyle bir ihtimalin normal koşullarda

¹⁰² Bkz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, **Madde** 125.

¹⁰³ Bkz. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, **Madde** 260. Bunun yanında aynı maddenin ikinci fıkrası; “kamu görevlilerinin mesleki ve sosyal hakları ile ilgili olarak, hizmeti aksatmayacak biçimde, seçici ve kısa süreli iş bırakmaları veya yavaşlatmaları halinde, verilecek cezada indirim yapılabileceğı gibi, ceza da verilmeyebilir” hükmüne yer vermektedir.

¹⁰⁴ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, s.1181.

¹⁰⁵ Bengü Dereli, “Kamu Görevlileri Sendikacılığı İle İlgili Başlıca Görüşler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S.31, Y.2012, s.359-380, s.368.

dahi yeterli personel problemi yaşayan ülkemiz açısından hayata geçmesinin oldukça düşük bir ihtimal olduğu doktrinde dile getirilmektedir¹⁰⁶.

Her ne kadar grev yasağı kamu hizmetlerinin süreklilik ve düzenlilik ilkeleri gereği öngörülmüş bir yasak olarak kabul edilse de; tersi biçimde bir sosyal hak olan grev hakkı, çağdaş hukuk sistemlerinde kabul edilmiş ve sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilebilmesi için çalışanlara tanınmış etkili hukuki araçlardan biri olma özelliğine sahiptir¹⁰⁷. Bu noktada grev hakkının niteliği ile kamu hizmetlerine hâkim olan ilkeler birlikte değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerinin vazgeçilmez niteliği olan süreklilik ve düzenliliği sağlamak için öngörülen grev yasağı ile mesleki çıkarların savunularak korunması arasında bir uzlaşma sağlanması gerekliliği tartışmaya açılmaktadır. Öyle ki bahsi geçen iki değer arasında sağlanması gereken uzlaş, doktrinde “*çağdaş İdare Hukuku’nun temel amacı*” olarak kabul edilmektedir¹⁰⁸.

Konuya ilişkin bir başka tartışma konusu, bütün kamu görevlileri bakımından genel bir grev yasağı öngörülmesinin gerekip gerekmediği meselesidir¹⁰⁹. Buna göre, görülen kamu hizmetleri arasında bir ayırım yapılması gerektiği ve temel (hayati) kamu hizmetleri haricinde diğer kamu hizmetlerinde görev yapan personellere grev hakkının tanınabileceği, anılan tartışmanın esasını oluşturmaktadır¹¹⁰. Doktrinde konuya memurlar özelinde yaklaşan KAMAN, hangi hizmetin temel ve hayati bir gereksinimi karşıladığına ilişkin kesin bir tespit yapabilmek her zaman mümkün olmasa da¹¹¹;

¹⁰⁶ Atasayan, **a.g.e.**, s.170-171.

¹⁰⁷ Nurşen Canıklıoğlu, “6356 Sayılı Kanuna Göre Grev Yasakları ve Grevin Ertelenmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, S.39, Y.2013/4, s.289-316, s.299.

¹⁰⁸ Atasayan, **a.g.e.**, s.185.

¹⁰⁹ Özay, **Günlüğünde Yönetim**, s.236: “*Türk İdare Hukuku öğretisinde ‘süreklilik’ ilkesinin ‘kronolojik’ yönü fazla önemsenmiş, bunun yanında ‘içerik ve yoğunluk’ diye anlatmak istediğim ‘nitel’ özelliği göz ardı edilmiş ve giderek kamu personelinin grev yasağı bu ‘süreklilik’ mitosuna feda edilmiştir. Çoğunluk kamu hizmetini zaman bakımından kesintiye uğratması nedeniyle grev yasağının yerinde olduğunu düşünmüş, yargı yerleri de, bazen, eleştirdiğim yürütmenin durdurulması kararlarını hep bu kamu hizmetinin sürekliliği ‘efsane’sine bağlamıştır.*”

¹¹⁰ Beyoğlu, **a.g.m.**, s.112: “*Grev hakkının kamu hizmetleri yönünden kısıtlamasına yönelik olarak, ILO Denetim organlarının kararlarına göre; kesintiye uğraması halkın tümünün veya bir bölümünün yaşamını, güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye koyabilen hizmetlerin temel kamu hizmetleri olduğu kabul edilebilir. Bu noktada, grev hakkının yasaklanabileceği temel kamu hizmetlerinin belirlenmesinde esas alınacak kriter, halkın tümü veya bir bölümünün yaşamı, güvenliği ya da sağlığı için açık veya çok yakın bir tehlikenin varlığıdır.*”

¹¹¹ Dereli, **a.g.m.**, s.372: “*Bazı hallerde temel nitelikte olan ve olmayan hizmetler arasındaki sınırı çizmek ilk bakışta kolay görünmektedir. Örneğin polis ve itfaiyenin eğitim hizmetlerine nazaran daha hayati ve temel bir özellik taşıdığı tereddütsüz kabul edilir. Ancak uzun dönemde toplum için gerekliliği*

memurların grev hakkı konusunda bir ayırım yapılmasının ve memurlara sınırlı bir grev hakkı tanınmasının isabetli olacağını söylemektedir. Bu konuda yazar, belirli kamu hizmetlerine ilişkin bir çekince koymakla birlikte, sendika kurma hakkı ve toplu görüşme yapma imkânı verilen memurlara “*bu hakların tabi uzantısı olan*” sınırlı bir grev hakkı tanınmasının gerekliliğine dikkat çekmektedir¹¹².

Son olarak belirtilmelidir ki, kamu görevlilerinin toplu biçimde istifa edememesi ve istifa eden görevlinin kanuni süreler içinde görevinden ayrılamaması, kamu hizmetinin süreklilik ve düzenine; idari işleyişte sağlanıp korunması istenen istikrarlı yapıya katkı sunacak diğer önemli kurallardır¹¹³. Kamu görevlileri statüsüne getirilen bu önemli kısıtlamalar, kamu hizmetinin sürekliliği ve düzenliliği ile¹¹⁴ idari istikrar ilkelerinin kamu personel rejimindeki görünümüleri olarak karşımıza çıkmaktadır¹¹⁵. Gerçekten de başta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan düzenlemeler olmak üzere¹¹⁶, mevzuatta memurun görevden çekilebilmesi için bazı şartlar öngörülmüş, böylelikle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sağlanması arzulanan süreklilik ve istikrarın temin edilmesi amaçlanmıştır¹¹⁷.

dikkate alındığında öğretmenlerin arz ettiği hizmetin de bunlardan daha az önemli olmadığı pekala iddia edilebilir. Öğrencilerin bir hafta için bile okuldan uzak kalmalarının çok ciddi olumsuz sonuçlar doğurabileceği öne sürülebilir. Ancak kabul etmek gerekir ki, öğretim yılındaki bir haftalık kayıp çeşitli önlemlerle telafi edilebildiği halde, itfaiye ya da güvenlik hizmetleri ihtiyaç anında karşılanmalıdır. Bu nedenle yasa koyucular da bu ve benzeri hizmetleri kesin olarak grev yasaklarına tabi tutmak gereğini duymuşlardır.”

¹¹² Kaman, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, s.139-140.

¹¹³ Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.238.

¹¹⁴ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.195.

¹¹⁵ Günday, **İdare Hukuku**, s.335; Duran, **Ders Notları**, s.309; Yayla, **İdare Hukuku**, s.74.

¹¹⁶ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

“Çekilme

Madde 94 – (...) Çekilmek isteyen memur yerine atanan kimsenin gelmesine veya çekilme isteğinin kabulüne kadar görevine devam eder. Yerine atanan kimse bir aya kadar gelmediği veya yerine bir vekil atanmadığı takdirde, üstüne haber vererek görevini bırakabilir.

Çekilmede devir ve teslim süresi

Madde 95 – Çekilen Devlet memurlarından devir ve teslim ile yükümlü olanlar, bu işlemlerin sonuna kadar görevlerini bırakamazlar.

Olağanüstü yönetim hallerinde çekilme usulü

Madde 96 – Olağanüstü hal, seferberlik ve savaş hallerinde veya genel hayata müessir afetlere uğrayan yerlerdeki Devlet memurları, çekilme istekleri kabul edilmedikçe veya yerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevlerini bırakamazlar.”

Ayrıca bkz. “Devlet Memurlarının Çekilmelerinde Devir ve Teslim Süreleri Hakkında Yönetmelik” R.G. T.03.12.1974, S.15081.

¹¹⁷ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s.1205; Tan, **İdare Hukuku**, s.367.

Kural olarak istifa, emeklilik ve izin gibi sebeplerle geçici ya da sürekli biçimde görevlerinden ayrılan kamu görevlileri, görevlerinin kendilerine tanıdığı yetkilerini artık kullanamazlar. Hal böyle olmakla birlikte, idari istikrar ile idarenin ve kamu hizmetlerinin sürekliliği (devamlılığı¹¹⁸) ilkeleri gereği bu kurala bazı istisnalar öngörülmektedir. İdari faaliyetlerin aksamadan sürmesine katkı sağlayacak bu kurallar, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi için büyük önem arz etmektedir¹¹⁹. Buna göre, görevlerinden herhangi bir nedenle ayrılan kamu görevlilerinin yerlerine yenileri gelinceye kadar göreve ilişkin yetkilerini kullanmayı sürdürmeleri ve aldıkları kararların hukuka uygunluk vasfını taşıması, idari istikrar ile kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkeleri gereği statü hukuku açısından ortaya konulmuş önemli kurallar olarak dikkat çekmektedir¹²⁰. Doktrinde görevden ayrılan kişinin yerine atanan kişi göreve başlayıncaya kadar yetkilerini kullanmaya devam edebileceği hallere ilişkin önemli bir hususun altı çizilmektedir. Şöyle ki, bu şekilde yetkilerini kullanmaya devam eden kişilerin ancak “*cari işlerin yürütülmesi*” konusunda yetkili oldukları; gelecek adına önemli ve bağlayıcı kararlar alamayacakları içtihat yoluyla kabul görmektedir¹²¹.

c. Kamu Malları Yönünden Kamu Hizmetinin Sürekliliği ve İdari İstikrar İlkeleri

Kamu hizmetinin süreklilik ve düzenlilik özelliği, hizmeti oluşturan tüm unsurlarda etkilerini göstermektedir¹²². Kamu hizmetlerinin görülebilmesi için gerekli olan unsurlardan birisi de, kamunun sahip olması gereken mallardır¹²³. Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi kamu malları üzerindeki ilk görünümünü, ilgili mallara yönelik getirilen kısıtlar olarak vermektedir¹²⁴. Buna göre idarenin malları kamu

¹¹⁸ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.487.

¹¹⁹ Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.55.

¹²⁰ Örnek bir karar için bkz. **Dan. 5. D.**, T.03.03.1993, E.1991/2002, K.1993/999, **Legalbank Elektronik Hukuk Bankası**.

¹²¹ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.288.

¹²² Duran, **Ders Notları**, s.309.

¹²³ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, s.1285; Aydın Gülan, “Kamu Malları”, in Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 660 vd.

¹²⁴ Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin kamu malları üzerindeki bir başka etkisi ise, “idarenin mal edinme usullerinde” kendini göstermektedir. Buna göre İdare, yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetinde sürekliliği sağlayabilmek adına belirli yetkilerle donatılmıştır. “Devletleştirme”,

hizmetine özgülenmiş ise, bu mallar üzerinde hizmetin sürekliliği bozacak herhangi bir işlem ya da eylem gerçekleştirilemez¹²⁵.

İdare ya da bireyler tarafından gerçekleştirilen ve hizmetin görülmesinde kullanılan kamu malının niteliğine zarar verecek her türlü faaliyet, öncelikle bu mallar vasıtasıyla sunulan kamu hizmetinin sürekliliği ile düzenini etkileyecektir. Bu noktada kamu mallarının zamanaşımıyla kazanılamamasına ek olarak kamu mallarının devredilemezliği ve haczedilemezliği ilkeleri, hep kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanabilmesi amacı ile ortaya konulmuş ilkelerdir¹²⁶. Bilinmelidir ki kamu mallarının devredilemezliği ilkesi, sadece kamu mallarının elden çıkarılmasını değil, bu mallar üzerinde idarenin mülkiyet hakkını sınırlandırarak kamu hizmetinin sürekli ve düzenli yürütülmesine engel olacak diğer işlemlerin gerçekleştirilmesini (kamu malları üzerinde sınırlı ayni hak tesisi vb) de engellemektedir¹²⁷.

Yukarıda bahsi geçtiği üzere, kamu mallarının devredilemezliği ilkesinin sonucu olarak, kamu mallarının zamanaşımı ile kazanılamamasının ve haczedilememesinin esas amacı, kamu hizmetlerinin süreklilik ve düzenini korumaktır. Özellikle orta ve hizmet malları için bu mallar üzerindeki “*bir malın kamu malı statüsüne girmesi bakımından temel kriter olan tahsisin*¹²⁸” kaldırılması ile beraber bunların idarenin özel hukuka tabi malları haline geleceği; ardından malların idarenin uhdesinden çıkarılması suretiyle kamu hizmetinin süreklilik ve düzeninin zarar görebileceği düşünülse de; tahsisin kaldırılması yönündeki kararın idari yargı denetimine tabi olduğu ve idari yargı yerlerinin alınan bu kararı kamu yararı ile hizmet gereklerini göz önünde bulundurarak denetleyeceği hatırdan çıkarılmamalıdır. Ayrıca bu denetimin kapsamına hizmetin en önemli gereği olarak, “*kamu hizmetinin süreklilik ve düzeninin korunmasının*” da gireceği söylenmelidir¹²⁹.

“kamulaştırma”, “düzenleme ortaklık payı” ve “istimval”, İdare’ye kamu hizmetinde sürekliliği sağlayabilmesi amacıyla tanınan önemli yetkiler olarak sayılmaktadır. Konuya ilişkin olarak bkz. Atasayan, **a.g.e.**, s.202 vd.

¹²⁵ Yayla, **İdare Hukuku**, s.75.

¹²⁶ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.199.

¹²⁷ Atasayan, **a.g.e.**, s.214-215.

¹²⁸ Gülan, “Kamu Malları”, in Özay, **Günışığında Yönetim**, s.683.

¹²⁹ Atasayan, **a.g.e.**, s.212.

Neticede idarenin takdir yetkisi kapsamında kamu yararı ve hizmetin gereklerini esas alarak bir malı üzerindeki tahsis kararını kaldırabilmesi mümkün ise de¹³⁰; burada idarenin göz ardı etmemesi gereken husus, yapılan işlem neticesinde kamu malının özgülendiği hizmetin sunumunda süreklilik, düzen ve istikrara zarar verecek bir aksamanın meydana gelmemesini sağlamaktır¹³¹. Şayet bu yapılmazsa, üzerindeki tahsis kararı kaldırılan malın kamu hizmetinin görülme sürecinde ortaya çıkan eksikliği, hizmetin aksamasına sebebiyet verecektir¹³².

Kamusal mallara yönelik özellikle “*haczedilemezlik ilkesi*”¹³³, kamu hizmetlerinin kesintiye uğraması tehlikesi karşısında süreklilik ile birlikte istikrarı temin etme amacına yönelmiş önemli ilkelerden biri olarak ön plana çıkmaktadır¹³⁴. Gerçekten de kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu kamusal malların haczedilemezliği prensibinin altında yatan temel gerekçe, kamu yararı amacıyla kamu hizmetlerinin aksatılmadan ve kesintiye uğramadan, düzenli ve sürekli şekilde görülebilmesinin sağlanarak idari işleyişte bulunması arzu edilen istikrarın ortaya çıkarılabilmesidir¹³⁵. Aksi biçimde kamusal malların haczi, bu malların tahsis edildiği amaca aykırılık

¹³⁰ Kimi hallerde idare, açıkça bir tahsis işlemi gerçekleştirmeksizin, sahip olduğu bir malı fiilen bir hizmet sunumuna özgüleyebilir. Buradaki esas nokta, mal üzerinde gerçekleştirilen fiili tahsisin, kamu hizmetinin süreklilik, düzen ve istikrarının korunması bağlamında değerlendirilmesidir. Örneğin Danıştay tarafından verilen “**Taşkıyla Kararı**”, bu bağlamda güzel bir örnektir. Karara konu uyuşmazlıkta, Hazinesin mülkiyetinde olmakla birlikte uzun bir süredir fiilen İstanbul Teknik Üniversitesi tarafından kullanılan taşınmaz üzerinde, yükseköğretim hizmetinin sürekliliğinin sağlanabilmesi adına “*kamu düzeni yönünden istikrar kazanmış fiili tahsisin*” söz konusu olduğu hüküm altına alınmıştır. Bkz. **Dan. 10. D.**, T.27.02.1992, E.1991/2430, K.1992/728, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**. Konuya ilişkin olarak bkz. Gülan, “Kamu Malları”, in Özay, **Günüşiğinde Yönetim**, s.682; Tan, **İdare Hukuku**, s.584; Atasayan, **a.g.e.**, s.231.

¹³¹ Örneğin hali hazırda yürütülmeyen bir hizmete özgülenmiş kamu malının başka bir hizmete tahsisi mümkün olduğu gibi, daha da ötesinde ilgili kamu malının atıl durumdan çıkarılarak görülmekte olan bir hizmete tahsis edilmesi, kamu kaynaklarının gereği gibi kullanılması açısından gereklilik arz etmektedir.

¹³² Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1999, s.122.

¹³³ Tan, **İdare Hukuku**, s.367: “6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun’un ‘Haczedilemeyecek mallar’ı düzenleyen hükmünde (m.70) 1994 yılında 3986 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerle 233 sayılı KHK’ye tabi teşebbüslerle bunların müessese, bağlı ortaklık ve iştirakleri ile mahalli idarelerin mallarını haczedilemeyecek mallar dışına çıkarması, kamu hizmetlerinin en azından bir bölümü açısından ‘süreklilik’in bir koşul olmaktan çıktığı şeklinde yorumlanmaktadır.” Ayrıca bkz. Erdoğan Bülbül, **Kamu İştirakleri**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2004, s.145.

¹³⁴ Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.434.

¹³⁵ Bereket, **a.g.e.**, s.93-94.

ortaya çıkararak, devlet malvarlığındaki düzenin ve kamu hizmetlerindeki istikrarın bozulmasına neden olacaktır¹³⁶.

Konuya ilişkin vermiş olduğu bir kararında Anayasa Mahkemesi, İcra ve İflas Kanunu'nun 82. maddesinde yer alan devlet malları ile özel kanunlarında haczi caiz olmayan malların haczedilemeyeceğine ilişkin düzenlemeyi Anayasa'ya uygun bulmuş ve vardığı kanaati kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi ile temellendirmiştir¹³⁷. Yüksek Mahkeme'ye göre¹³⁸;

*“Devletin, yapı ve nitelik açısından diğer kamu tüzel kişilerinden ayrı bir varlık olup **kamu hizmetlerini görebilmesi için** örgütlenme ve personel yanında, taşınır ve taşınmaz mallara, araç ve gereçlere de gereksinimi vardır. Bu mallar hukuksal bakımdan özel mülkiyetteki mallardan farklı olduğu gibi, elde edilmeleri, yararlanma koşulları, elden çıkarılması bakımından değişik kurallara bağlıdır. Kamu malları, nitelikleri, kullanma biçimleri ve kamu hizmeti ile ilişkileri yönünden yönetimin özel hukuk alanındaki mallarından farklıdır (...)*

***Kamu hizmetlerine özgülenmiş ve halkın doğrudan yararlandığı malların haczedilememesi ilkesi, kamu hizmetlerinin görülebilmesini kolaylaştırarak hukuk devletinin gerçekleşmesine yardımcı olur (...)** İcra ve İflas Kanunu'ndaki 'Devlet mallarının haczedilmezliğine' ilişkin hükmün konuluş nedeni, Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu'nun kararı ile (...)*

¹³⁶ Cenk Akil, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Bir Kararı Vesilesiyle Devlet Mallarının Haczedilmezliği Kuralı Üzerine Düşünceler”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.2012, s.97-119, s.107-108.

¹³⁷ Bunun yanında devlet mallarının haczedilememesi kuralı, doktrinde çeşitli gerekçelerle açıklanmaya çalışılmıştır. Öncelikle Devletin hâkimiyet hakkına sahip olmasından hareketle, bu hakka karşı cebir uygulanmasının söz konusu olamayacağı, sayılacak gerekçeler arasında öne çıkmaktadır. Buna göre, cebir kullanmak ancak Devlete tanınmış bir yetki olduğundan, bu yetkinin Devlete karşı kullanılması düşünülemez. Ayrıca cebri icra suretiyle bütçe esaslarının ihlallere maruz bırakılması tehlikesi de, Devlet mallarının haczedilemezliği kuralının bir gerekçesi olarak sayılmaktadır. Bkz. Yasin Çelik, “Devlet Mallarının Haczedilmezliği ve Belediye Mallarının Haczi”, **Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.13, Y.2017, s.31-61, s.43 vd.

¹³⁸ **AYM.**, T.21.10.1992, E.1992/13, K.1992/50, **RG.** T.30.06.1993, S.21623. GÜLAN, kamu hukukuna tabi olan kamu mallarının haczinin mümkün olmadığının doktrin ve yargı kararları ile genel kabul gördüğünü; ilgili kanun maddesinde devlet mallarına tanınan ek ayrıcalığın özel mallara ilişkin olmasına karşın; kararda, sadece kamu mallarına ilişkin haczedilememe kuralını haklı çıkartabilecek gerekçeler sıralandığını; buna karşılık devletin özel mallarının da tıpkı kamu malları gibi hacze konu olamamasına neden gerek duyulduğuna ilişkin gerekçelere değinilmediğini belirterek kararı eleştirmektedir. Bkz. Aydın Gülan, “Borcunu Ödemeyen Devlete Karşı Ne Yapılabilir?”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.16, S.1, Y.1995, s.22-29, s.23 vd.

‘İcra ve İflas Kanunu’nun 82. maddesinde Devlet mallarının haczedilemeyeceğine dair konulmuş olan hüküm, kamu hizmetlerinin düzenli ve arasız bir tarzda yürütülmesini sağlamak maksadını güder (...) Kamu hizmetlerinin, görülmesine ayrılmış olan malların hacze konu olabileceklerini düşünmek, Devletin yerine getirmekle görevli bulunduğu hizmetlerin ifa vasıtalarını ortadan kaldırmak gibi arzu edilmeyen bir netice doğurur’ biçiminde açıklanmıştır.

Öğretiye göre de; Devleti niteleyen egemenlik, buna karşı zor kullanılmasıyla bağdaşamaz. Zor kullanılması Devlete tanınmış bir yetki olduğundan bunu Devletin kendisine karşı kullanması düşünülemez. Kamu hizmetlerinin aksatılmadan ve kesintiye uğramadan sağlanması ve bütçenin getirdiği esasların cebri icra sonunda tahmin dışı ihlallere uğratılmaması esastır (...) Devlet mallarının haczi, bu malların kullanma biçimini değiştireceğinden, devletin malvarlığında ve mali hukukta sürekliliğe engel olarak, kamu yararına zarar verir (...) Devletin etkinliklerinde kamu hizmeti ve dolayısıyla kamu yararı önde geldiğine göre, bir alacaklının kişisel çıkarı için devlet mallarının haczi, diğer bir deyişle, özel yararın kamu yararına yeğlenmesi (tercih edilmesi) söz konusu olamaz.”

Bir başka kararında Anayasa Mahkemesi, belediyelerin kamu hizmetine özgülenmiş malları için öngörülen haciz yasağına ilişkin;

“Belediyeler (...) gereksinimleri karşılamak amacıyla bazı etkinliklerde bulunurlar. Bunun için de aynı ve nakdi varlığa ihtiyaç duyarlar. Toplumsal yaşamın sürekli, düzenli ve sistemli bir şekilde sürdürülebilmesi için, bu etkinliklerden bazılarının kesintisiz bir biçimde yürütülmesi; bunun sağlanabilmesi bakımından da belediyelerin aynı ve nakdi varlığa sahip olmaları gerekir.

Belediyelere ait bazı aynı ve nakdi varlıklara haciz yasağı getirilmesindeki amaç da, belediyelerce yerine getirilen kamu hizmetlerinin bazılarının, toplumsal yaşamın gerektirdiği zorunluluklara bağlı olarak sürekli ve düzenli bir şekilde yürütülmesi gereğidir. Yani toplum yararının üstün tutulmasıdır. Yine belirtmek gerekir ki, belediyelerin devamlılık gösteren kamu hizmetlerinin görülmesine ayrılmış olan tüm kaynaklarının hacze konu

olabilmesinin, bu hizmetlerin ifa araçlarını tamamen ortadan kaldırmak gibi bir sonuç doğurabileceği de kuşkusuzdur. İtiraz konusu kuralla getirilen sınırlamadaki amaç da belirtilen nitelikteki istenilmeyen sonucun ortaya çıkmasını engellemektir” değerlendirmesinde bulunarak, kamu hizmetinin süreklilik ve düzenine vurgu yapmıştır¹³⁹.

Kamu malları ile kamu hizmeti arasındaki sıkı ilişki içerisinde, kamu hizmetlerinde süreklilik ve düzenin sağlanarak hizmet sunumunda istikrarın ortaya çıkarılabilmesi için kamu mallarının korunması gerekliliğine de değinilmelidir. Zira kamu mallarına zarar vererek onların niteliğini bozacak her türlü faaliyet, bu mallar vesilesiyle sunulan kamu hizmetinin gereği gibi yerine getirilememesine neden olacaktır¹⁴⁰.

İdare, kamusal mal statüsüne sahip mallarını, onların nitelik ve işlevine zarar verebilecek her türlü müdahaleye karşı korumakla yükümlüdür. Daha geniş ölçekte idare, orta mallar ile sahipsiz mallar bakımından bireylerin bu mallardan hukuka uygun şekilde yararlanmalarını temin ederek her türlü engeli ortadan kaldırma; hizmet malları bakımından ise, hizmetin gereği gibi sürekli, düzenli ve istikrarlı biçimde sürdürülebilmesini sağlayacak şekilde bu malları koruma sorumluluğu altındadır¹⁴¹.

Kamu mallarının gerek kamu görevlilerine gerekse de özel hukuk kişilerine karşı korunması gerekliliğine ilişkin hukuki düzenlemelere rastlamak mümkündür. En başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine sahip oldukları malları gereği gibi hizmetin amacına uygun şekilde kullanıp korumaları, bir görev olarak verilmektedir. Kanun’un “*Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk*” başlığını taşıyan 48. maddesine göre; “*Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen*

¹³⁹ **AYM.**, T.16.12.2010, E.2007/37, K.2010/114, **RG.** T.06.07.2011, S.27986. Ayrıca bkz. **AYM.**, T.20.09.2000, E.1999/46, K.2000/25, **RG.** T.04.10.2002, S.24896: “*Günümüzde kamu yararı, toplum yararı, ortak çıkar, genel yarar gibi birbirinin yerine kullanılan kavramlarla anlatılmak istenen, bireysel çıkardan farklı ve onun üstünde ortak bir yarardır. Belediyelerin, devamlılık gösteren hizmetlerinin görülmesine ayrılmış olan emval veya eşyaların hacze konu olabilmesinin, belediyelerin yerine getirmekle yükümlü bulundukları kamuya ilişkin hizmetlerin ifa vasıtalarını ortadan kaldırmak gibi arzu edilmeyen bir netice doğuracağı kuşkusuzdur. İtiraz konusu kuralla getirilen sınırlamada amaç, toplum yararının üstün tutulmasıdır*”

¹⁴⁰ Atasayan, **a.g.e.**, s.229.

¹⁴¹ **A.e.**, s.230.

kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutarlılık ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.”

Kamu görevlilerine ilişkin olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12. maddesi ile Devlet mallarının korunması ve gereği gibi kullanılması, memurlara bir sorumluluk olarak yüklenmektedir. İlgili hüküm uyarınca; *“Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen **Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadır.**”*

Yine kamu malları, hukuka aykırı kullanım ve işgallere karşı, 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun uyarınca korunmaktadır¹⁴². Bu yönde olarak anılan Kanun’un amacı, *“gerçek veya tüzel kişilerin zilyed olduğu taşınmaz malların yanında kamu idareleri, kamu kurumları ve kuruluşları veya bunlar tarafından idare olunan veya Devlete ait veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlere veya menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz ve müdahalelerin önlenerek kamu düzeninin sağlanması”*dır¹⁴³.

Kamu mallarına özgü bir başka özel durum, kamu mallarından yararlanma rejimine ilişkindir. Diğer fonksiyonları yanında kamu malları rejiminde öngörülen ilkeler, hizmet mallarında görülen hizmete ihtiyaç duyan bireylerin; orta ve sahipsiz mallarda ise tüm toplumun, birlikte ve vasıtasız biçimde bu mallardan yararlanma sürekliliğinin sağlanmasına katkı vermek amacındadır¹⁴⁴. Dolayısıyla kamu

¹⁴² Kamu malları ceza kanunları ile de özel olarak korunmaktadır. Buna göre, kamu mallarına karşı işlenen suçlara ilişkin özel mallara nazaran daha ağır bir yaptırım rejimi kabul edilmektedir. Örneğin 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 142. maddesinin 1/a bendi uyarınca, hırsızlık suçunun, *“kime ait olursa olsun kamu kurum ve kuruluşlarında veya ibadete ayrılmış yerlerde bulunan ya da kamu yararına veya hizmetine tahsis edilen eşya hakkında”* işlenmesi **“nitelikli hırsızlık”** suçunu oluşturmakta ve verilecek cezanın artırılmasına neden olmaktadır. Yine aynı Kanun’un 152. maddesinin 1/a bendinde mala zarar verme suçunun **“nitelikli hallerinden”** biri olarak suçun; *“kamu kurum ve kuruluşlarına ait, kamu hizmetine tahsis edilmiş veya kamunun yararlanmasına ayrılmış yer, bina, tesis veya diğer eşya hakkında”* işlenmesi hali düzenlenerek, suçun basit haline göre verilecek cezanın artırılması gündeme gelmektedir.

¹⁴³ 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun, **Madde 1.**

¹⁴⁴ Atasayan, **a.g.e.**, s.202.

mallarından genel ve özel yararlanmada da esas kriter, kamu mallarının korunması ile birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda süreklilik, düzen ve istikrarın teminine özen gösterilmesidir. Kamu mallarından genel ve özel yararlanmada idareye düşen en önemli görev ise, yararlanma boyunca kamu malının tahsis edildiği amaca aykırı olup tahsisi etkisiz kılacak bir girişime izin vermemektir¹⁴⁵.

Aslolan kamu mallarından genel (kollektif) yararlanma olsa da kimi zaman idare, takdir yetkisi kapsamında (kamu yararı ve hizmet gereklerini gözeterek biçimde) kamu mallarından özel yararlanmaya izin verebilir. Kamu mallarından özel yararlanma, bir sözleşme ile sağlanabileceği gibi, idarenin vereceği ruhsatla da bu özel yararlanma mümkün olabilir. Ancak genel yararlanmadan farklı olarak özel yararlanma izne bağlı olmasının yanında geçicidir. Bir başka deyişle bireylere tanınan kamu malından özel yararlanma ayrıcalığı, ilgiliye kazanılmış hak sağlamaz. Kamu mallarının korunmasının öncelikli amacı olan kamu hizmetlerinde süreklilik ve düzen ile hizmet sunumunda istikrarı koruyabilmek adına ya da kolluk ve kamu yararı gerekçesiyle¹⁴⁶ idare, kamu malından özel yararlanma usulüne konu olan ruhsat ya da sözleşmeyi sona erdirmeye hak ve yetkisine sahiptir.

II. İDARENİN DİĞER FAALİYETLERİ BAKIMINDAN İDARİ İSTİKRAR İLKESİ

A. Kolluk Faaliyetleri

Toplumun parçası olan her bir birey, yaşamlarını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmek için belli bir düzen ve disipline ihtiyaç duyar. Buradan hareketle her toplumda idarelerin en temel görevi, kamu düzenini tesis ederek bireylerin güvenli, sağlıklı ve huzurlu şekilde yaşamalarını temin etmektir. İşte idarenin kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla giriştiği faaliyetlerine “kolluk faaliyetleri” adı verilmektedir¹⁴⁷. Söylendiği üzere kolluk faaliyetlerinin amacı, kamu düzeninin korunması; şayet kamu düzeni bozulmuş ise, bozulan kamu düzeninin yeniden tesis

¹⁴⁵ Tan, **İdare Hukuku**, s.605.

¹⁴⁶ Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usulü**, s.230.

¹⁴⁷ Tan, **İdare Hukuku**, s.402; Günday, **İdare Hukuku**, s.289; Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, s.239.

edilmesidir¹⁴⁸. Bunun yanında kolluk faaliyetlerinin nihai amacı ise, idarenin diğer faaliyetlerinde olduğu gibi, geniş anlamda kamu yararının sağlanmasıdır¹⁴⁹.

Çalışmamıza ilişkin önemli bir tespit olarak, kolluk faaliyetleri açısından söz konusu faaliyetlerin amacını teşkil eden “kamu düzeni” ile “idari istikrar ilkesi” arasındaki ilişkiye kimi yargı kararlarında farklı bir bakış açısı getirildiği söylenmelidir. Buna göre, kamu düzeninin söz konusu olduğu kimi durumlarda idari istikrar ilkesinin göz ardı edileceği; özellikle kamu düzeni ile idari işleyişteki istikrarın yarıştığı durumlarda önceliğin kamu düzeninde olması gerektiği; bir başka deyişle idari istikrar ilkesi gereği öngörülen korumanın, kamu düzeni ile bunun sonucu olarak kamu yararını¹⁵⁰ ihlal eden boyuta ulaştığında ortadan kalkacağı, konuya ilişkin verilen kararlarda vurgulanmaktadır.

Danıştay’ın kamu düzeni ve daha geniş ölçekte kamu yararı söz konusu olduğunda, idari istikrar ilkesinin ikinci planda kalacağını hüküm altına alan örnek bir kararında şu ifadeler yer almaktadır¹⁵¹:

“Ancak söz konusu İçtihadı Birleştirme Kurulu kararları ile sağlanan korunmanın 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 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.”

¹⁴⁸ Özay, *Günüşünde Yönetim*, s.477.

¹⁴⁹ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.III, s.1479; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, s.565.

¹⁵⁰ Bkz. y. 2. Bölüm, III, D.

¹⁵¹ **Dan. 5. D.**, T.13.12.2012, E.2012/7438, K.2012/8775, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**. Yine benzer değerlendirmeler, Ankara 15. İdare Mahkemesi’nin, Danıştay 5. Dairesinin 23.09.2011 tarih ve E.2011/638, K.2011/4781 sayılı bozma kararına uyarak verdiği 07.05.2012 tarih ve E.2012/611, K.2012/664 sayılı kararında da mevcuttur. Bkz. İbrahim Gül, “Danıştay Kararlarında ‘Kamu Yararı’ Kavramı”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.2014, s.533-550, s.547.

Görüldüğü üzere, kimi yargı kararlarında hukuka aykırı şekilde ulaşılmış bir statünün korunup korunmayacağı meselesi, kolluk faaliyetlerinin amacını oluşturan “kamu düzeni” çerçevesinde değerlendirilmekte ve kamu düzeni karşısında idari istikrar göz ardı edilmektedir. Şöyle ki, hukuka aykırı bir işlemle ulaşılmış statü ve bu statüye dayanılarak elde edilen kazanımlar, işlem kamuya yönelik etki ve sonuçlar doğurmak suretiyle kamu düzeni ile kamu yararını ihlal ediyor ise, ilerisi için korunmayacak; ancak işlemin ortaya çıkardığı önceki kişisel kazanımlara da dokunulmayacaktır¹⁵².

Örneğin uyuşmazlığa konu bir olayda davacı, Eğitim Fakültesi’nin “Eğitimde Psikolojik Hizmetler” bölümünden mezun olarak “laboratuvar teknisyeni” unvanı ile göreve başlamış, ardından aynı bölümde yüksek lisansı bitirmesi üzerine “psikolog” unvanlı kadroya atanmıştır. Zaman sonra düşülen tereddüt üzerine konuyu değerlendiren Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, ilgili kişilerin “psikolog” unvanını kullanamayacağını bildirmiştir. Söz konusu kararın ardından davacıya uygulanan ek göstergeler iptal edilmiş ve davacıya “laboratuvar teknisyeni” unvanına göre belirlenecek kadro aylığı üzerinden ödeme yapılması kararlaştırılmıştır.

Davacının “psikolog” unvanının geri alınması işleminin iptaline yönelik açtığı davada, Danıştay’ın konuya ilişkin yukarıda zikredilen kararına benzer şekilde yaptığı saptamalar ve kararda yer verilen örnek tartışılmaya değerdir¹⁵³:

“(kişiler için doğan sübjektif etki ve sonuçları) korumanın 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

¹⁵² Örnek olarak bkz. **Dan. 5. D.**, T.13.12.2012, E.2012/7438, K.2012/8775, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 3. D.**, T.23.12.1972, E.1972/683, K.1972/683, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Dan. 5. D.**, T.27.10.1988, E.1987/222, K.1988/2312, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁵³ **Dan. 5. D.**, T.09.10.1997, E.1994/7834, K.1997/2030, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası**.

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.

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.”

Yukarıda yer verilen karara ilişkin bir not olarak, davaya konu olay ile kararda verilen örnek arasında tam bir uyum sağlandığını söylemek zordur. Zira tıp fakültesini bitirmemiş bir kişinin doktorluk yapması örneğinde, kişinin bu gerçeği bilmediğini kabul etmek mümkün olmadığından, mevcut durum olsa olsa idari işlemin geri alınmasında süre koşulunun istisnalarından birini teşkil eden “hile” haline örnek olabilir ki, bu takdirde hukukun evrensel kurallarından olan “*hukuk kötü niyeti korumaz*” kuralı devreye girmeli¹⁵⁴ ve kişinin kazanımlarının korunması söz konusu olmamalıdır¹⁵⁵. Önceki kişisel kazanımların korunarak kamu düzenini etkileyen işlemlerin geri alınmasında aranan iki özel kriter ise, işlemin kamu düzeni gereği ortadan kaldırılmasının zorunlu olması ve işlemdeki hukuka aykırılığın doğrudan doğruya ilgiliye atfedilebilmesinin mümkün olmamasıdır.

Bir başka örnekte, gördüğü eğitim nedeniyle gerçekte kullanamayacağı bir unvanı ve kadro derecesini belli bir süre kullanmış olan davacının, daha sonra mevcut kadrodan alınarak daha düşük bir kadroya geçirilmesi işleminin iptali için açtığı davada Danıştay, aynı yönde değerlendirmelerde bulunmuş ve hukuka aykırı bir idari

¹⁵⁴ Örnek olarak bkz. **Yar. H. G. K.**, T.12.12.2012, E.2012/12-515, K.2012/1190, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**; **Yar. 4. H. D.**, T.23.01.2014, E.2013/1506, K.2014/825, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**: “(...) hukukun evrensel kurallarından biri ola(rak) ‘hukuk kötü niyeti korumaz’ (Türk Medeni Kanunu m.2).”

¹⁵⁵ Aynı örnek, benzer bir başka uyuşmazlıkta da kullanılmıştır. Bkz. **Dan. 5. D.**, T.05.02.1998, E.1996/1234, K.1998/239, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

işlemle elde edilmekle beraber, kamuya yönelik etki ve sonuçlar doğuran bir statünün korunamayacağına; bunun yanında idarece işlem düzeltilinceye kadar ilgili kişinin bu statü nedeniyle elde ettiği kişisel kazanımlara da dokunulamayacağına karar vermiştir¹⁵⁶.

Kolluk faaliyetleri yönünden idari istikrar ilkesine ilişkin bir başka dikkat çekici mesele şudur ki, doktrinde idarenin bir işlemini geriye etkili olacak şekilde her zaman ortadan kaldıracabileceği hallere kolluk işlemleri de dahil edilmektedir. Buna göre idare, kamu düzenini sağlamak üzere gerçekleştirdiği kolluk faaliyetleri çerçevesinde, özellikle genel sağlık ile kişi güvenliğini korumak adına idari istikrarın göz ardı edildiği geriye yürüyen işlemler tesis edebilecektir¹⁵⁷.

Aslına bakılırsa, genellikle kolluk yetkisi neticesinde verilen izinlerin geri alınması hususunda gerçekleştirilen işlemin, geri almadan ziyade bir kaldırma olduğu doktrinde vurgulanmaktadır¹⁵⁸. Bu noktada geri alma ile kaldırma arasında kimi zaman ortaya çıkan belirsizlik, idarenin kolluk yetkilerine dayanarak verdiği izinlerde dikkat çekici hale gelmektedir¹⁵⁹. Konuya ilişkin verilen izinlerin geri alınmasının esas itibari ile kaldırmadan başka bir şey olmadığı, bu yanlış anlaşılmanın aslında izin ya da ruhsatın geri alınması deyimlerinin yeterince açıklığa kavuşturulmamış olmasından ileri geldiği yine doktrinde dile getirilmektedir¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Dan. İ. D. D. K., T.13.11.1998, E.1996/509, K.1998/562, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası**.

¹⁵⁷ Gözler, **İdare Hukuku**, C.I, s.938-939; Altundış, **a.g.m.**, s.74-75.

¹⁵⁸ Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.7.

¹⁵⁹ Süre dolmadan kamu düzeni ve kamu yararı gerekçesiyle idare tarafından ruhsat kaldırılabilir. Bir sözleşme mevcut ise, sözleşme feshedilebilir. Kuşkusuz idare, izni ilk kez verme anında takdir yetkisine sahip olsa da, verilen iznin geri alınmasında aynı genişlikte bir yetkiye sahip olmamaktadır. Bkz. Gülan, “Kamu Malları”, in Özay, **Günışığında Yönetim**, s.642.

¹⁶⁰ Esasında idari işlem iki öğeden oluşmaktadır. Bunlardan ilki, idarenin izin veya ruhsat verme hukuki sonucuna yönelmiş irade beyanıdır. Bir sakınca görmediği takdirde idare, kendisinden istenen izni verdiğini belirten bir irade açıklamasında bulunmaktadır. Böylelikle idarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuki sonuç doğurmaya elverişli bir işlem meydana gelmiştir. Bu irade açıklaması işlemin esas öğesidir. İzin işleminin ikinci ve şekli öğesi ise, söz konusu irade açıklamasını belgelendiren izindir. Ruhsatın veya iznin geri alınması bu açıklamalar ışığında değerlendirildiğinde gerçek anlamı daha kolay anlaşılır. Buna göre, başlangıçta gerekli koşulların varlığı saptandıktan sonra verilip o zamana kadar hukuki sonuçlarını doğuran izin işlemi (“ruhsat”), bu irade açıklamasını belgelendiren izin belgesinin geri alınması ile artık gelecekte hukuki sonuçlar doğuramayacaktır. Bkz. Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s.8.

Bunun yanında kimi zaman kolluk makamları, kişi-kamu güvenliği ya da sağlığı adına alınması kaçınılmaz olan tedbirleri, geçmişe etkili olacak şekilde uygulamak zorunda kalabilmektedir. Örnek olarak kullanılması yasaklanan bir ilacın tümüyle ilaç pazarından toplatılmasına ya da yetkili firma tarafından geri çekilmesine ilişkin karar, geriye yürür şekilde daha önce ithal edilmiş ilaçları da kapsayacak şekilde uygulanabilecektir. Böylece mevcut durumda ortaya çıkan “*kişi-kamu güvenliği (sağlığı)*” ile “*hukuki güvenlik*” arasındaki yarışmada tercih, “*kişi-kamu güvenliği(sağlığı)*”nden yana kullanılmaktadır¹⁶¹. Bir başka deyişle, kolluk faaliyetlerinin geniş anlamda amacı olan “*kamu düzeni*”, bu hallerde “*idari istikrar*”dan üstün tutulmaktadır.

B. Özendirme – Destekleme ve Planlama Faaliyetleri

İdareler, birçok alanda doğrudan doğruya kendileri faaliyette bulunmakta iken; bazı alanlarda özel kişilerin kamu yararı gördüğü faaliyetlerini destekleyip özendirilmektedir. Anılan faaliyetler, idarelerin varlık amacı olarak yürüttükleri kamu hizmeti ve kolluk faaliyetlerinin yanında üçüncü bir tür olarak ortaya çıkmaktadır¹⁶². Bunun yanında doktrinde, özendirme ve destekleme faaliyetlerinin bir tür (dolaylı) kamu hizmeti olduğu görüşü de savunulmaktadır¹⁶³.

Özendirme ve destekleme faaliyetlerinin yöneldiği önemli amaç olarak, “*ulusal ve yerel ölçekte ekonomik kalkınmanın sağlanması*” gösterilmektedir¹⁶⁴. Ekonomik kalkınmayı gerçekleştirebilecek araçların başında ise, kamunun doğrudan müdahale aracı olan kamu yatırımlarının rasyonel şekilde arttırılması gelmektedir. Bu konuda toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak devletin rolü, başta ekonomik büyüme ve istikrar olmak üzere, bölgesel gelişmişlik düzeyinin dengelenmesi ile sosyal gelişmenin sürdürülmesini amaçlayan müdahale edici

¹⁶¹ Gözler, **İdare Hukuku**, C.I, s.938-939; Altundış, **a.g.m.**, s.75.

¹⁶² Duran, **Ders Notları**, s.245; Tan, **İdare Hukuku**, s.346.

¹⁶³ Özay, **Günişğinde Yönetim**, s.260; Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.532; Yayla, **İdare Hukuku**, s.91. Yine TAN, özendirme faaliyetlerini, “*kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi*” başlığı altında incelemektedir. Bkz. Tan, **İdare Hukuku**, s.375 vd.

¹⁶⁴ Halit Uyanık, **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013, s.102-103.

politikalar üzerine kurgulanmıştır¹⁶⁵. Özellikle belirli faaliyet alanlarına özgü bölgesel kalkınma politikalarının işler hale getirilmesinin ardından, ortaya çıkan kalkınma ve gelişmenin ülke sathına dengeli şekilde yayılması aşamasında, kamusal müdahale ve yatırımlarının bu amaca verdiği anlamlı katkı göz ardı edilemez¹⁶⁶.

Kalkınmayı sağlayacak bir diğer araç, kamunun yapacağı doğrudan yatırımların yanında, özel yatırımcılara hukuki ve ayni imkanlar sunmaktır. Gerçekten de kar amacıyla girişilen ancak konu ve sonuçları kamu yararını ilgilendiren kimi özel faaliyetlerde¹⁶⁷, yatırımcılara sunulacak hukuki ve ayni imkanlar, desteklenen ilgili faaliyet alanlarında üretim ve hizmet sürekliliği ile istikrarın temini açısından önemli işlev görecektir. Planlı kalkınma amacına ilişkin olarak, her alanda (iktisadi, sosyal, kültürel vb.) kalkınmayı sağlamak adına devlet, önceden belirlenmiş bazı alanlardaki faaliyetlerin özendirilip desteklenmesine yönelik tedbirler hayata geçirebilmektedir¹⁶⁸. Örneğin bazı özel faaliyet alanlarına ilişkin uygulanan teşvik tedbirleri, ilgili alanda yürütülen faaliyetlerin etkin ve işler hale getirilmesi suretiyle ekonomik istikrar ve büyümenin yanında, desteklenen faaliyetin istikrarlı şekilde sürmesine de dikkate değer katkılar verecektir¹⁶⁹.

Öte yandan özendirme ve destekleme faaliyetlerinden yararlananlar açısından istikrarın anlam ve önemi, üzerinde durulması gereken bir diğer husustur. Şöyle ki, ilgili alanlarda verilen destekten yararlananların yürüttükleri faaliyetlerin devamlılığı ve sürdürülebilirliğini sağlamak için, idarenin gerçekleştirdiği özendirme ve

¹⁶⁵ Modern çağın devlet anlayışında, “en iyi devlet, en az müdahale eden devlettir” anlayışı terkedilmeye başlanmıştır. Bkz. Tayfun Akgüner, **Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri**, İstanbul, Formül Matbaası, 1979, s.31.

¹⁶⁶ Örnek olarak 1982 Anayasası’nın 45. maddesi, tarım ve hayvancılık alanında Devlet’in rolüne ilişkin önemli bir düzenleme öngörmektedir. “*Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması*” başlıklı söz konusu hüküm uyarınca; “*Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer’aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.*”

¹⁶⁷ Ayrıca idareler, gerçek anlamda kamu yararı taşımayan kimi özel faaliyetleri de çeşitli nedenlerle destekleyebilmektedir. Bu konuda idarelerin, özel faaliyetlere destek bakımından –kanunla kısıtlanmış haller saklı kalmak kaydıyla– takdir yetkisi bulunmaktadır. Bkz. Duran, **Ders Notları**, s.346-347.

¹⁶⁸ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, s.742; Özay, **Günlük Yönetim**, s.262; Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.533.

¹⁶⁹ Turgut Tan, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1976, s.205 vd.; Tan, **İdare Hukuku**, s.377; Akgüner, **Yatırımları Teşvik Tedbirleri**, s.226 vd.; Şanlısoy, Kök, **a.g.m.**, s.105.

destekleme faaliyetlerinde de “istikrarın” tesis edilmesi son derece önemlidir. Böyle olmazsa ilgili alanda faaliyet yürüten kişilerin, önceden taahhüt edilen desteklerin istikrarlı şekilde süreceğine yönelik güveni boşa çıkabileceği gibi, söz konusu alanda verilen destekler neticesinde ortaya çıkması arzu edilen istikrarlı işleyiş de sekteye uğrayabilecek, hatta kimi durumlarda ortadan kalkabilecektir. Örneğin, belirli bir faaliyete yönelik verilen desteğin miktarının daha sonra idarece azaltıldığı bir uyumsuzlukta Danıştay, gerçekleştirilen işlemi idare hukukuna hâkim bazı ilkeler çerçevesinde değerlendirme yoluna gitmiştir. Bu noktada Yüksek Mahkeme, destek miktarında yapılan değişikliğin bilimsel gereklerinin ortaya konulmasının ve ilgililerin haklarına halel getirmemesinin şart olduğunu; aksi takdirde işlemin, haklı beklentilerin korunması, hukuki güvenlik ve istikrar ilkelerine aykırılık teşkil edeceğini özellikle vurgulamıştır¹⁷⁰.

Neticede bahsedilen faaliyetler kapsamında idareler, belirli kişi ya da kuruluşları, kamu yararının yanında, ilgili alanlarda istikrarlı, etkin ve verimli bir işleyiş temin edebilmek amacıyla özendirici, destekleyici şekilde hareket etmektedir. Bu noktada idareler, sanayi, tarım, turizm gibi bazı alanları kendine uğraş konusu yapmadan, bu alanlarda varlık gösteren aktörleri eşitlik ilkesine riayet ederek özendirici, destekleyici ve kolaylık sağlayıcı faaliyetlerde bulunur¹⁷¹. İdarelerin bu faaliyetlerinin temelinde ise, idarelerin kamu hizmeti yükünün azaltılması¹⁷², ilgili alanlardaki faaliyetlerin vergi bağışıklığı, mali yardım gibi yöntemlerle desteklenmek

¹⁷⁰ **Dan. 10. D.**, T.14.06.2011, E.2007/5427, K.2011/2289, **HukukTürk İçtihat Bilgi Bankası:** “İdareler, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, her zaman yönetmelik, tebliğ, genelge çıkarabilme ve bu düzenlemelerle, değişen koşullar dikkate alınarak, daha önceki düzenlemeler ile doğmuş bulunan objektif hukuki durumları, ileriye yönelik olarak yürürlükten kaldırma yetkisine sahip bulunmaktadırlar. **Ancak 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 (...)** İdarenin, tarım politikaları ile gıda güvenliği ve güvenliğinin güçlendirilmesi amacı dikkate alınmak suretiyle, çiftçilere hangi ürünler ve tarımsal faaliyetler nedeniyle destekleme yapılacağını ve ödenecek destekleme miktarını belirleme yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda, **idarece ödenecek destekleme miktarlarının artırılması, azaltılması veya tamamen desteklemenin kaldırılması da mümkündür. Ancak idare bu düzenlemeleri yaparken ilgililerin haklarını ihlal etmeksizin haklı beklentilerini koruyucu düzenleme yapmakla yükümlüdür.**”

¹⁷¹ Günday, **İdare Hukuku**, s.23; Duran, **Ders Notları**, s.353-359.

¹⁷² **Dan. 10. D.**, T.27.10.1999, E.1998/2329, K.1999/5360, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.**

suretiyle özendirilmesi ve neticede ilgili alanlarda istikrarlı bir işleyişin ortaya çıkarılması vardır¹⁷³.

Özendirme ve desteklemenin yanı sıra, idarelerin bir başka faaliyet konusu da, planlamadır. Plan, bir karar ya da kararlar toplamı olarak tanımlanırken¹⁷⁴; planlama, bir birimin amaçlarının ortaya konulması, belirlenen amaçlara ulaşma yolunda stratejiler belirlenerek, ilgili birimin faaliyetlerinin istikrarlı ve koordineli biçimde yürütülebilmesi için öngörüler oluşturulması sürecidir¹⁷⁵. Bir başka ifadeyle planlama, herhangi bir birimin ileride ulaşmak istediği belli nokta veya duruma erişmek için ortaya koyduğu yol haritasıdır. Bahsi geçen yol haritasında amaca ulaşmak adına girişilen faaliyetlerin tümü, planlama faaliyetini teşkil etmektedir.

Planlamanın nihai amacı, edinilen tecrübelerden hareketle, geleceğe dair öngörülerde bulunarak en uygun adımın atılmasıdır¹⁷⁶. Bunun yanında temel olarak planlama, iktisat ve ekonomi başta olmak üzere siyaset, yönetim bilimi gibi pek çok disiplinle birlikte ele alınıp değerlendirilen bir süreçtir¹⁷⁷. Bu noktada planlamaya ilişkin üzerinde durulması gereken bir başlık da, planlama faaliyetlerinin idare hukukundaki etki ve sonuçlarıdır¹⁷⁸. İdare hukuku açısından planlama faaliyeti, idarenin faaliyetlerinde düzeni, öngörülebilirliği, tutarlılığı ve rasyonel hedeflere ulaşmayı sağlayarak idarede istikrarın temin edilebilmesi bakımından son derece değerlidir¹⁷⁹.

¹⁷³ Bu yöntemlerle gerçekleştirilen özendirme ve destekleme faaliyetlerinin ülkemizdeki tipik örnekleri, kamuya yararlı dernek ve vakıf uygulamalarıdır. Bkz. Duran, **Ders Notları**, s.348 vd.; Özay, **Günlükte Yönetim**, s.261 vd.; Yasin, “Kamu Hizmeti”, in Yıldırım, Yasin, Kaman vd., **a.g.e.**, s.533; Tan, **İdare Hukuku**, s.376.

¹⁷⁴ Cengiz Demir, Mustafa Kemal Yılmaz, “Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.25, S.1, Y.2010, s.69-88, s.71.

¹⁷⁵ Dilaver Tengilimoğlu, Asuman Atilla, Meral Bektaş, **İşletme Yönetimi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s.93’den aktaran Demir, Yılmaz, **a.g.m.**, s.71.

¹⁷⁶ Henri Fayol, “The Administrative Theory in The State”, in Ed. Luther H. Gulick, Lyndall Urwick, **Paper on the Science of Administration**, New Hampshire, The Rumford Press, 1937, s.99-114, s.103.

¹⁷⁷ Cengiz Ekiz, Ali Somel, “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, **AÜSBF – Geta Tartışma Metinleri**, No.81, Ocak 2005, s.1: “Türkiye’de planlama deneyimi, temel olarak üç süreçten oluşmaktadır: 1930’ların Sanayii Planları; 1960-1980 yılları arasındaki Kalkınma Plancılığı; 1990-2004 yılları Şirket Temelli Stratejik Plancılığa ve Üç Yıllık Ön Ulusal Kalkınma sistematiğine geçiş.”

¹⁷⁸ Ekiz, Somel, **a.g.m.**, s.3.

¹⁷⁹ “Kararlar bütünü” olarak planlama, aynı zamanda bir “karar verme sürecini” anlatmaktadır. Planlamanın temel unsurları, amaç, süre ve yöntem; temel ilkeleri ise, açıklık, esneklik ve tutarlılıktır.

Bilindiği üzere, yasamanın yanı sıra esas itibarıyla kamusal faaliyetleri yürüten organ olarak idare¹⁸⁰, bir yandan eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerini yerine getirirken; bir yandan da kamu düzeninin tesisine yönelik kolluk faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Bunlara ek olarak idare, kamu hizmeti ve kolluk faaliyetlerinin yanı sıra “planlamayı” da bir idari faaliyet olarak yerine getirmektedir. Her ne kadar idarelerin planlama faaliyeti, daha çok idarelerin imar hukukuna ilişkin faaliyetlerinden ibaret görülebilse de; esasen bu faaliyet, somutlaştığı yıllık plan ve programlardan imar planlarına kadar geniş bir alanda etkilerini göstermektedir¹⁸¹.

İdareler tarafından yürütülen her türlü planlama faaliyetine hâkim olması gereken esas, sahip olunan kaynakların verimli kullanılarak kamu yararına uygun düşecek şekilde gelecek hedeflerinin belirlenmesidir. Öyle ki doktrinde, kamu kesimi için bağlayıcı, özel kesim için yol gösterici (özendirici) olan¹⁸² ve kamu yararını “önşart” olarak kabul eden planların¹⁸³, “*kamu yararını simgeleyen belgeler*” olduğu dile getirilmektedir¹⁸⁴.

Kamu yararını ortaya çıkarmaya yönelik olarak, toplum yaşamına yön verme amacına hizmet eden ve idarenin “*öngörme ve alternatif belirtme ödevinin sonucu olan*”¹⁸⁵ planlama belgeleri¹⁸⁶, etki ve sonuçları bakımından kendilerini hazırlayıp kabul edenlerin ötesinde, ilgilendirdikleri diğer kişi, organ ya da makamları zaman içerisinde hukuken etkileme gücüne haiz bir iradeyi yansıtmaktadır.

Türk Hukuku özelinde 1982 Anayasası’nda yer alan bir hüküm, en başta Devlet’in planlama faaliyetlerine doğrudan dayanak olması yönünden birincil kaynak

Bkz. Seriya Sezen, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1999, s.9-14.

¹⁸⁰ Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, s.276.

¹⁸¹ Denizler Şanlı, “Planlama Yetkisinin Analizi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.3, Y.67, Yaz 2009, s.47-58, s.48.

¹⁸² Özay, **Günışığında Yönetim**, s.262; Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, s.274.

¹⁸³ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014, s.46.

¹⁸⁴ Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, S.2, Y.1991, s.11-22, s.18; Tan, **Planlama**, s.189.

¹⁸⁵ Duran, **Ders Notları**, s.361 vd.

¹⁸⁶ Doktrinde DURAN, anılan belgelerde yer alan hususlarının tümünün, mutlaka uyularak yerine getirilmesi gereken hukuk kuralları niteliğine haiz olmadığını; bu nedenle de söz konusu belgeler için, “*planlama işlemleri*” yerine “*planlama belgeleri*” ifadesinin kullanılmasının daha uygun düşeceğini söylemektedir. Bkz. Lütfi Duran, “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.8, S.3, Y.1975, s.3-24, s.3.

niteliğindedir. Bahsi geçen hüküm ile planlama faaliyetlerine egemen olan, ilgili alanda istikrarlı düzenin tesis edilerek kamu yararının sağlanması amacı açıkça ortaya konulmuştur¹⁸⁷.

Planlama faaliyetlerinin temelini oluşturan Anayasa'nın "*Planlama, Ekonomik ve Sosyal Konsey*" başlıklı 166. maddesi uyarınca; "***Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdam geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.***"

Konuya idare hukuku açısından bakıldığında en başta Anayasa, Devlet'e ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirmek adına planlı olarak hareket etme ve öngörme sorumluluğu yüklemektedir¹⁸⁸. Toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve kalkınmayı sağlamakla yükümlü olan idarenin bu sorumluluğuna uygun hareket etmesi ise, planlama ve öngörme faaliyetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi ile mümkün olacaktır. Şöyle ki idare, elinde bulunan sınırlı kaynakları, ülkede yaşayan bireylerin sınırsız ihtiyaçlarının tatmini için dengeli ve etkili dağıtmak zorundadır. Buradan hareketle idare, elinde bulunan kaynakların ihtiyaca uygun şekilde dengeli dağıtılmasını temin etmek ve ihtiyaçların karşılanması için yürütülen faaliyetlere düzen ile istikrarı hâkim kılmak amacıyla "*planlama*" yapmak mecburiyetindedir¹⁸⁹.

Planlama faaliyeti neticesinde idare, olay ve durumlara ilişkin geleceğe dair doğru tahminlerde bulunmaya yarayacak teknikler geliştirebilecektir¹⁹⁰. Bu nedenle

¹⁸⁷ Uyanık, **Ekonomik Kamu Yararı**, s.104. Yine, belirli bir dönemdeki "*ekonomik kamu yararının*" belirlenmesinde ve konuya ilişkin gerçekleştirilen yargısal denetimlerde, "*referans norm*" olarak planlama işlemlerinden yararlanılabileceğine ilişkin görüş için bkz. Turgut Tan, "Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.8, S.2, Y.1975, s.33-49, s.45-49.

¹⁸⁸ Akıllıoğlu, "Kamu Yararı Kavramı", s.18.

¹⁸⁹ Gürsel Öngören, **Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku**, İstanbul, Öngören Hukuk Yayınları, 2017, s.11.

¹⁹⁰ Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, s.264-265.

planlamanın, idari işleyiş ve faaliyetlerde istikrarın sürdürülmesi için ileride ortaya çıkabilecek toplumsal ihtiyaçların bugünden öngörülerek söz konusu ihtiyaçların giderilmesine yönelik alternatifler oluşturulması sürecine verdiği katkı yadsınamaz¹⁹¹.

Bilinmelidir ki idareler, ortaya koyduğu planlama belgeleri ile bilgi ve görüş açıklamaktan öte, belgelerin ilgililerine birtakım vaadlerde bulunmakta; hatta kimi taahhütler altına girmektedir. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının yatırımlarını ortaya konulan plan ve programda öngörüldüğü şekilde hayata geçirmemeleri halinde, yürütülmesi gereken idari faaliyetlerin ve konu ile ilgili kişilerin bu plan ve programa güvenerek giriştikleri işlerin aksaması, gecikmesi ya da hiç yerine getirilememesi ihtimal dahilindedir¹⁹². Bu nedenledir ki, idarelerin öncelikle bir plan ve program ortaya koyarak, faaliyetlerini bu plan ve programa uygun düşecek şekilde gerçekleştirmeleri, idari işleyiş ve yürütülen faaliyetlere düzen ile istikrarın hâkim kılınabilmesi için büyük önem taşımaktadır.

¹⁹¹ Günday, **İdare Hukuku**, s.23.

¹⁹² Duran, “Türkiye’de Planlama”, s.13.

SONUÇ

Hukukun genel ilkelerinden beklenen esas yarar, hukuki bir ilişkide tarafların ne yönde hareket edeceği konusunda belirleyici ve yol gösterici olmalarıdır. Yine hukukun genel ilkelerinin en önemli sosyal işlevi ise, başta idare olmak üzere, hukuki ilişkilere taraf olan tüm öznelerin hareketlerinin öngörülebilir olmasına ve tarafların hukukunun korunmasına katkı sunmaktır. Böylelikle hukuki ilişkiler, düzen ve güven içinde yürüyecek ve hukuki ilişkilerde tarafların iradelerinin öngörülebilir olması, düzenli ve istikrarlı bir idari işleyişi ortaya çıkaracaktır. Neticede idare ile birey arasındaki ilişkinin öngörülebilirliği ve belirliliği arttıkça bireyler kendilerini daha güvende hissedecekler; böyle bir anlayışın hâkim olduğu ortamda gerçekleştirilen hukuki ilişkiler, huzur ve istikrarın kökleşmesine vesile olacaktır.

Genel olarak idari istikrar, hukuki güvenliğin ortaya çıkarılabilmesi adına idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerin düzenli, belirli ve öngörülebilir şekilde devamının sağlanmasıdır. Yapılan nitelemeden yola çıkılarak, idari işleyişe istikrarın hâkim kılınabilmesinin yolunun, her aynı durumda aynı şekilde davranmayı alışkanlık haline getirmiş bir idari yapının ortaya çıkarılmasından geçtiği söylenmelidir. Ancak istikrarlı bir idareden beklenen şey, bir kural ya da uygulamanın sonsuza dek varlığını muhafaza etmesi değildir. Hele ki toplumsal ihtiyaçların gelişen ve değişen yapısı karşısında, söz konusu ihtiyaçları karşılamakla yükümlü idareden sürekli aynı kurallar ile aynı uygulamalar gerçekleştirmesini beklemek, eşyanın tabiatına aykırıdır. Bu nedenle gerek idare hukukunda taşıdığı anlam, gerekse de idari işleyişte ortaya çıkardığı sonuçlar açısından önemli bir yere sahip olan idari istikrar ilkesi, kuralların ve uygulamaların sonsuza dek aynı biçimde sürdürülmesinde değil; kurallar ile uygulamaların, değişen ve gelişen ihtiyaçlara akılcı ve makul biçimde adapte edilmesinde anlamını bulacaktır.

İdari istikrar ilkesinin hukuki güvenlik ilkesinin bir unsuru olduğu doktrinde ve verilen kararlarda dile getirilmektedir. Buradan hareketle idari istikrar ilkesi ile hukuki güvenlik ilkesi arasındaki güçlü bağın üzerinde önemle durulmalıdır. Hukuki güvenlik ilkesinin, kapsam ve sonuçları bakımından oldukça geniş etki alanına sahip ve pek çok uyuşmazlığın çözümünde kaynak olarak başvurulmuş bir ilke olduğu

şüphesizdir. Hukuki güvenlik ilkesi, bireylerde oluşacak hem yürürlükteki mevzuatın süreceğine yönelik güveni; hem de idarenin mevzuata uygun ve önceki uygulamalarına sadık şekilde faaliyet yürüteceğine yönelik güveni koruma amacına hizmet etmektedir. Hukuki güvenlik ilkesinin öncelikli işlevinin, mevzuat ve uygulamalarda istikrar sağlanmak suretiyle yasama organı ile idarenin keyfiliğini önlemek olduğu düşünüldüğünde, idari istikrar ilkesinin hukuki güvenlik ilkesinin bir unsuru olduğuna yönelik yapılan tespitte biz de iştirak etmekteyiz. Zira idari işleyişte sağlanacak düzen, güven ve istikrar, idare ile her daim etkileşim içinde bulunan bireylerin hukuki güvenliğe sahip biçimde yaşamlarını sürdürebilmelerinin öncelikli koşuludur.

İdare hukukuna hâkim olan ilkelerin her birinin ayrı ayrı önemli fonksiyonlara sahip olduğu şüphesizdir. Diğer yandan anılan ilkelerin birbirlerini tamamlayıcı nitelik arz ettiği de özellikle söylenmelidir. Ancak bazı hallerde, ilkelerin yarıştığına ve hangisine öncelik tanınması gerektiğine ilişkin soru ve sorunlar gündeme gelebilir. Örneğin, idari istikrar ilkesinin kamu hizmetlerinin uyarlanması ilkesinin karşısında olduğu ön kabulü ile ilkeler arasında bir tercih yapılmasının kimi zaman zorunlu olduğu düşünülebilir. Verilen örnek üzerinden gidildiğinde öncelikle söylenmelidir ki kamu hizmetlerinin uyarlanması, idari istikrarın sağlanması gerekliliğini dışlamaz. Buradaki esas mesele, yapılacak uyarlamaların, önceki kazanımları ihlal etmeyecek, beklentileri boşa çıkarmayacak ve haksız uygulamalara yol açmayacak şekilde mevcut düzenlemelere entegre edilebilmesidir. Bir başka deyişle arzu edilen şey, uyarlama ilkesi gereği yapılan değişikliklerden bireylerin olumsuz etkilenmemelerini sağlamak adına önleyici mekanizmaların devreye sokulmasıdır. Böylece hem idareye duyulan güvene ve idari işleyişte hukuka bağlılık üzerinde tesis edilen istikrara hâlel gelmeyecek; hem de uyarlamaların yapılması sırasında hakların ihlal edilebileceğine yönelik tereddütler bertaraf edilecektir.

Bunun yanında idare hukukuna hâkim olan ilkeler arasında bulunan güçlü bağı görmezden gelerek ilkeleri yarıştırma yoluna gitmek, zaman ve enerji kaybından başka sonuç vermeyecektir. Hele ki her somut olayın kendi içinde barındırdığı dinamiklerin farklı olacağı gerçeği karşısında, ilkeleri hiyerarşik bir düzen içine sokmaya çalışarak

dar kalıplara hapsetmek ya da aralarında mevcut bir uyuşmazlıkta diğ erinin yok sayılmasına neden olacak bir kademelenme yaratmak, faydadan çok zarar getirecektir. Zira her bir ilkenin uyuşmazlıkların çözümüne verdiği katkının ayrı, özel ve önemli olduğu ş üphesizdir. Burada idareden ve yargı organlarından beklenen hareket tarzı, her durumda en başta “hak ve nesafeti” sağlayacak, durumun şartlarının gerektirdiği somut olay adaletine en uygun düşecek “ilkeye ya da ilkelere” başvurarak hukuk ve hakkaniyete uygun çözüme ulaşma çabası içinde olmalarıdır.

İdari istikrar ilkesi, hukuka bağı lı devlet idealinin hayata geçirilebilmesi için önemli bir teminattır. Hukuka bağı lı bir devlette idarenin uymakla yükümlü olduğu kurallar bulunmaktadır. Ancak konulan kurallar ile idarenin faaliyetleri örtüş tğ ü ölçüde hukuka bağı lı bir devlet düzeni ortaya çıkarılabilecektir. Bu noktada her şeyden önce hukuk devletinde idareden beklenen şey, açık ve güvenilir bir işleyiş i tüm faaliyetlerine egemen kılma yolunda hareket etmesidir. Açık ve güvenilir idari işleyiş ise, hukuka uygunluk üzerinde istikrarı beraberinde getirecektir. Hukuk devleti ilkesinin gereklerinin içselleştirildiği bir idari işleyiş te bireyler, hukuka uygun düzenin istikrarlı biçimde süreceği güvencesi ile yaşamlarını sürdüreceklerdir.

İdari istikrar ilkesinin “iyi idare”nin oluşumuna vereceği katkı yadsınamaz. İyi idare, belli başlı bazı ilkelere riayet etmek suretiyle ortaya çıkarılabilir. Bahse konu ilkeler, idarenin faaliyet gösterdiği her alanda hukuka uygun, öngörülebilir, etkili ve verimli işlem ya da eylemlerin gerçekleştirilmesi için idareye ışık tutan kurallar bütünüdür. İyi idarenin ortaya çıkarılabilmesinin şartlarından birisi de, idari işleyiş te istikrarın temin edilmesidir. İstikrarlı bir idari işleyiş sayesinde ilgililer, gerçekleştirilecek faaliyetler konusunda idarenin önceki uygulamalarından yola çıkarak bir fikir edinecek ve iyi olma gayesinde olan idarenin haklı bir gerekçe olmadıkça bu uygulamalarından vazgeçmeyeceği konusunda bir inanış a sahip olacaktır. Ş üphesiz ki idare edilenlerde oluş an bu fikir ve inanç, idareye duyulacak güvenin güçlü temellere oturtulması noktasında önemli işlev görecek tir.

Kuralların benzer olaylarda haklı bir neden olmaksızın farklı şekillerde uygulanması, idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil etmekle kalmayıp, idari işleyişteki düzen ve ciddiyeti de olumsuz etkileyecektir. Sebep-sonuç ilişkisi içerisinde idari

işleyişte bozulan düzen ve ciddiyet ise, bireylerin idareye güvensizlik duymasına neden olacaktır. Dolayısıyla idari istikrar ilkesi, idari işleyişin “iyi bir idareden” beklendiği şekilde sürdürülebilmesi için vazgeçilmez bir ilke niteliğindedir. Ancak idari istikrar ilkesinin gözetildiği bir idari işleyişte, eşit, adil, düzenli ve öngörülebilir idari uygulamalar gerçekleştirilebilecektir.

Doktrinde idari istikrar ilkesinin yargısal denetim yoluyla korunabilecek bir ilke olmadığı; mahkemelerin verecekleri kararlar ile idareleri uzun süre uygulamada kalacak düzenlemeler yapmaya zorlayamayacakları; yasama ve idarenin kamu yararının gerektiği her durumda kanun ve düzenleyici işlem yapma yetkisini kullanmasının zorunlu olduğu dile getirilmektedir (*Altındağ, a.g.t., s.20-21*). Konuya ilişkin idari istikrar ilkesi kullanılarak idarenin düzenleme yetkisinin deyim yerindeyse “ipotek altına alınamayacağı” tespitine biz de katılmaktayız. Zira hep vurgulandığı üzere idarelerin varlık nedeni, bireylerin ihtiyaçlarını gerektiği zamanda ve doyurucu biçimde karşılayabilmektir. Aksi biçimde, idari istikrar ilkesi gereği idarenin düzenlemeleri üzerinde hiçbir şekilde tasarrufta bulunamayacağını söylemek, en başta idarelerin varlık amacını inkâr anlamına gelecektir.

Buna karşılık, “kamu yararı” gereği idarenin gerçekleştirdiği düzenlemeler üzerinde dilediği her zaman değişiklikler yapma yetkisini kullanmasının, bizzat “kamunun yararını” ortadan kaldırma tehlikesini de bünyesinde barındırabileceği unutulmamalıdır. Şöyle ki, idarenin var olan düzenlemelerini göz önüne alarak geleceğe yönelik planlar yapan ve hatta harekete geçen bireylerin “kamu yararı” amacıyla sürekli değişen ya da kaldırılan düzenlemelere maruz kalması, bireylerdeki idareye güven duygusunu yok edeceği gibi, özellikle toplumun genelini ilgilendiren düzenleyici işlemlerin sıklıkla değişmesi ya da kaldırılması, yeni düzenlemelerde bulunması gereken “kamunun yararını” da tartışmalı hale getirecektir. Elbette ki genel idare hukuku doktrinine hâkim olduğu üzere, idarenin işlemlerinin temel amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. Ancak bu yapılırken var olan istikrarlı düzenin göz ardı edilmesi, “iyi idareden” beklenecek bir davranış olmayacaktır. İstikrarsız, öngörülmesi mümkün olmayıp güven vermeyen bir idari işleyişle karşı karşıya olan birey, yapılan her yeni düzenlemenin “kamu yararına” olduğu inancını biraz daha yitirecektir.

Bireylerde kaybolan bu inancın, idarenin güvenilirliğine onarılması güç zararlar vereceği ise tartışmadan uzaktır.

Kimi idari yargı kararlarında idari istikrar ilkesinin, başlı başına uyuşmazlığın çözümü noktasında tek referans olarak kullanıldığı göze çarpmaktadır. Bu durum, ilkenin idare hukuku açısından ne denli önemli olduğunu bize bir kez daha hatırlatmaktadır. “*Fonksiyonellik*” özelliği gereği idari istikrar ilkesine yüklenen anlam, her bir uyuşmazlık özelinde değerlendirilmekte ve ilke hükme esas alınmaktadır. Söz konusu özelliği taşıyan idari istikrar ilkesi, idari yargı organları için bazı uyuşmazlıkların çözümünde kilit rol oynamaktadır. Şöyle ki idari yargı organları, doğrudan bir hukuki düzenlemeyi ihlal etmemekle beraber, hak ve nefaset kurallarına uymadığı için haksızlık oluşturduğunu düşündükleri bazı işlemleri, idari istikrar ilkesine aykırı bularak iptal yoluna gitmektedir. Hali hazırda idari istikrar ilkesinin kararlarda kullanılma sıklığına bakıldığında, içtihadi bir hukuk dalı olan idare hukukundaki uyuşmazlıkların çözümünde yargı organlarının, ellerindeki bu çok kıymetli ve birçok kapıyı açma özelliğine sahip “*anahtarı*” kullanmaktan çekinmediklerini söylemek, yanlış bir tespit olmasa gerektir.

Çalışma boyunca yaptığımız incelemelerde gözlemlediğimiz üzere, her ne kadar idari istikrar ilkesi, anlam ve içerik olarak sübjektif değer yargılarını ve keyfi uygulamaları bünyesinde barındırmaya müsait bir ilke olsa da, bu tehlikeyi bertaraf etmek ve içtihat birliği sağlayarak hukuka olan güveni pekiştirmek adına yargı organlarına düşen görev, her somut uyuşmazlıkta idari istikrar ilkesine başvurma gerekçelerinin doyurucu biçimde açıklanmasına özen gösterilmesidir. Böylelikle yargı organlarının önceki içtihatları ile uyumlu, hukuka uygun, objektif, tarafsız ve kendi içinde tutarlı değerlendirmeler yaparak kararlar vereceği düşüncesi, hem idarenin hem de bireylerin zihnine kazınacaktır.

Netice itibarıyla, başta idari işlemlerin geri alınmasına ilişkin olanlar olmak üzere birçok uyuşmazlığın çözümünde, idari istikrar ilkesinin doğrudan başvurulacak bir referans olduğu, yargı organlarının yerleşmiş içtihatları ile sabittir. Buradan hareketle söylenmelidir ki idare hukukuna hâkim olan ilkeler arasında idari istikrar ilkesi, yargı organları için uyuşmazlıkların çözümü noktasında oldukça önemli ve vazgeçilmezdir.

Dahası idari istikrar ilkesinin yargı organları için önemi, uyuşmazlığın çözümü için tek dayanağın kendisi olduğu durumlarda biraz daha artmaktadır. Özellikle mevzuatta uyuşmazlığı çözecek belli bir hükmün olmadığı ve daha ziyade sübjektif değerlendirmeler yapılarak çözüme gidilen durumlarda (geri almada makul süre kriterinde olduğu gibi) idari istikrar ilkesi, yargı organlarının başvurduğu “yegâne kaynak” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Esasen çalışmamızın çıkış noktası ve ana gayesi, doktrin ile yargı kararlarında sıklıkla değinilen konular haricinde idari istikrar ilkesinin Türk İdare Hukuku’ndaki etkilerini tespit ederek, ilkenin bu hukuk dalı için ne denli önemli olduğunun altını kalın çizgilerle çizebilmektir. Ulaştığımız noktada, Türk İdare Hukuku’nun neredeyse her konu başlığında idari istikrar ilkesinden izler görmek, ilkenin anlam ve değerine dikkat çekebilmek adına ayrıca kıymetlidir.

KAYNAKÇA

- Abuk Duygulu, Aylin: “Döviz Kuru İstikrarının Ekonomik İstikrar Açısından Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.13, S.1, Y.1998, s.107-118.
- Adil, Musliheddin: **Hukuku İdare**, Birinci Cilt, İstanbul, Güneş Matbaası, 1933.
- Aisen, Ari /
- Veiga, Francisco Jose: “How Does Political Instability Affect Economic Growth?”, **IMF Working Paper**, No.12, Y.2011, s.1-29.
- Akbulut, Emre: **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2013.
- Akgül, Aydın: “İdarenin Tazmin Hizmetlerinden Doğan Tazmin Sorumluluğu ve Danıştay’ın Yeni Yaklaşımı”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XX, S.1, Y.2016, s.269-302.
- Akgüner, Tayfun: **Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri**, İstanbul, Formül Matbaası, 1979.
- Akıllıoğlu, Tekin: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı ve Kazanılmış Hak Üzerine Bazı Gözlemler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.15, S.2, Y.2012, s.9-27.
- Akıllıoğlu, Tekin: “Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetmel Hukukumuz”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.14, S.3, Eylül 1981, s.37-56.

- Akıllıoğlu, Tekin: “Ekonomik Alanda Yönetmelik İşlemlerin Geriye Yürümezlik Kuralı Karşısında Çeşitli Durumları”, **AÜSBF Yayınları-Aziz Köklü Armağanı**, 1984, s.33-51.
- Akıllıoğlu, Tekin: “İdari Yargı Kararlarının Uygulanması: İç Hukukumuzla İlişkin Bazı Gözlemler”, (Çevrimiçi) <http://yoksis.bilkent.edu.tr/pdf/files/6939.pdf>, 03.01.2018, s.1-14.
- Akıllıoğlu, Tekin: “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, S.2, Y.1991, s.11-22.
- Akıllıoğlu, Tekin: “Yasaların Zaman Bakımından Uygulanmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.17, 1984, s.36-45.
- Akıllıoğlu, Tekin: **Yönetim Önünde Savunma Hakkı**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1983.
- Akıncı, Abdolvahap: “Demokrasi İle Siyasi İstikrar ve Kalkınma Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği”, **Journal of Turkish Studies**, Vol.10 (10), s.41-60.
- Akıncı, Müslüm: “İhalenin İptali Kararlarına Karşı Başvuru Yolları”, **Kamu İhale Hukukuna İlişkin Tebliğler ve Makaleler-2**, İstanbul, Aristo Yayınevi, 2016, s.166-172.
- Akıncı, Müslüm: “Normatif Düzen Kalitesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.3, S.1, Y.2012, s.187-213.
- Akil, Cenk: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Bir Kararı Vesilesiyle Devlet Mallarının Haczedilmezliği Kuralı Üzerine Düşünceler”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.2012, s.97-119.

- Aksoylu, Özge: “Yargıcın Bakış Açısıyla İdare Hukukunda ‘Kazanılmış Hak’ Kavramı”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No. 4, İstanbul, 2003, s.65-82.
- Akyıldız, Ali: “Danıştay ve Hukuk Devleti”, **Hukuk Devleti – Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal**, Ankara, Adres Yayınları, 2008.
- Akyılmaz, Bahtiyar: **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000.
- Akyılmaz, Bahtiyar: “Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, S.1, Y.1998, s.23-55.
- Akyılmaz, Bahtiyar /
Sezginer, Murat /
- Kaya, Cemil: **Türk İdare Hukuku**, Yenilenmiş 9. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, Eylül 2018.
- Alan, Nuri: “İdari Usul ve İdari Yargı”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.2000, s.9-24.
- Alesina, Alberto /
- Perotti, Roberto: “Income Distribution, Political Instability and Investment”, **European Economic Review**, Vol.40(6), Y.1995, s.1203-1228.
- Alesina, Alberto /
- Özler, Sule /
- Roubini, Nouriel /

- Swagel, Philip: “Political Stability and Economic Growth”, **Journal of Economic Growth**, Vol.1(2), Y. 1996, S.189-211.
- Altay, Evren: “Yargı Kararlarının Uygulanması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu 11 Mayıs 2007**, Danıştay Matbaası, 2008, s.111-137.
- Altındağ, Halil: “İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XX, S.4, Y.2016, s.81-97.
- Altındağ, Halil: “Yürürlükte Olan Yasalara ve İdari Düzenleyici İşlemlere Güvenden Kaynaklanan Haklı Beklenti Kavramı ve Korunması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010.
- Altundiş, Mehmet: “Hukuki Güvenlik İlkesi”, **Yasama Dergisi**, S.10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2008, s.60-94.
- Altunel, Mesude: “İdare Hukuku Bağlamında ‘Kazanılmış Haklar’ (Yargı İçtihatları Işığında)”, **Yargıtay Dergisi**, C.37, S.4, Ekim 2011, s.111-152.
- Arslan, Ünal: “Siyasi İstikrarsızlık ve Ekonomik Performans: Türkiye Örneği”, **Ege Akademik Bakış**, C.11, S.1, Ocak 2011, s.73-80.
- Atasayan, M. Gözde: **Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012.
- Atay, Ender Ethem: “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, S.1, Aralık 2014, s.1-30.

- Atay, Ender Ethem: **İdare Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009.
- Atay, Ender Ethem: “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu 11 Mayıs 2007**, Danıştay Matbaası, 2008, s.13-97.
- Ateş, Ferhat /
- Utkan, Tuncer: “Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar Bağlamında 1950 Genel Seçimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C.10, S.54, Y.2017, s.217-225.
- Ayhan, Taha: “Avrupa Topluluğu Mahkemesi Kararları Işığında AB İdare Hukuku’nda Genel Düzenleyici İşlemlerde Hukuk Güvenliği İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.43, S.3, Eylül 2010, s.153-186.
- Azrak, Ali Ülkü: “İdari Yargıda Anayasaya Uygunluk Sorunu”, **Anayasa Yargısı**, C.9, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1993, s.323-340.
- Azrak, Ali Ülkü: “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler”, **in Onar Armağanı**, İstanbul, 1977, s.145-165.
- Azrak, Ali Ülkü: “Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme”, **İÜHFİM**, C.34, S.1-4, Y.1969, s.129-155.
- Baade, Hans W.: “The Acquired Rights of International Public Servants”, **The American Journal of Comparative Law**, Vol.15, No.1/2, 1966-1967, s.251-300.

- Bağcı, İbrahim: “Hukuk Devletinde İyi İdare”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı – Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s.286-288.
- Balkar, Kemal Galip: “İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şurasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler”, **AÜSBF Dergisi**, C.7, S.14, 1953, s.300-311.
- Balta, Tahsin Bekir: **İdare Hukuku-I Genel Konular**, Ankara, AÜSBF Yayınları No.326, 1970-1972.
- Balta, Tahsin Bekir: **Kısa İdare Hukuku**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1964.
- Balta, Tahsin Bekir /
- Kubalı, Hüseyin Nail: “Türkiye’de Hukuk Devleti Anlayışı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD)**, C.XV, S.3, 1960, s.1-10.
- Barak-Erez, Daphne: “The Doctrine of Legitimate Expectations and The Distinction Between The Reliance and Expectation Interests”, **European Public Law**, Vol.11, Issue 4, 2005, s.583-601.
- Başaran Yavaşlar, Funda: “Hukuki Güvenlik İlkesinin Bir Alt İlkesi Olarak Vergi Hukukunda Yasallık İlkesi”, **Kamu Hukukçuları Platformu (Hukuk Güvenliği) - Türkiye Barolar Birliği Yayınları**, Şubat 2015, s. 189-241.
- Bereket, Zuhâl: **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.
- Beydoğan, T. Ayhan: “Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından

- Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, Y.2011, s.111-135.
- Beyoğlu, Cem Ümit: “AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.135, Y.2018, s.77-118.
- Bıyıklı, Hasan İsmet: “Fransız ve Türk Hukuk Sistemlerinde İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesi”, **Danıştay Dergisi**, S.11, Y.1972.
- Bilgen, Pertev: **İdare Hukuku Ders Notları İdari Yargıya Giriş**, İstanbul, İÜSBF Yayınları, 1995.
- Bilgen, Pertev: “Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C.12, Y.1995, s.171-191.
- Boz, Selman Sacit: **İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017.
- Brown, Alexander: **A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration**, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Bucaktepe, Adil: “İdare Hukukunda Vekalet”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, X.26, Y.7, 2016, s.143-167.
- Bülbül, Erdoğan: **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2010.
- Bülbül, Erdoğan: **Kamu İştirakleri**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2004.
- Can, Emre: **İdari İşlemin Şekil Unsuru**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016.

- Can, Osman: “Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.9, S.1-2, 2005, s.89-125.
- Candan, Turgut: “İdari Yargı Kararlarının Gereklerinin Yerine Getirilmesi Sorunu”, (Çevrimiçi) <https://turgutcandan.com/2012/09/30/idari-yargi-kararlarinin-sonuclari/>, 03.01.2018, s.1-17.
- Caniklioğlu, Nurşen: “6356 Sayılı Kanuna Göre Grev Yasakları ve Grevin Ertelenmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, S.39, Y.2013/4, s.289-316.
- Carmignani, Fabrizio: “Political Instability, Uncertainty and Economics”, **Journal of Economic Surveys**, Vol.17(1), 2003, s.1-54, s.1-2.
- Chuwatthanakij, Paiboon: “The Principle of the Protection of Legitimate Expectation: Analysis the Adjudications of Thailand Court”, **International Journal of Law and Political Sciences**, Vol.9, No.3, 2015, s.810-814.
- Conison, Jay: “Assurance, Reliance and Expectation”, **Southern California Interdisciplinary Law Journal**, Vol.6: 335, 1998, s.335-396.
- Craig, Paul: **Administrative Law**, Fourth Edition, Great Britain, Sweet & Maxwell, 1999.
- Cushman, Bernard: “Duration of Certifications By The National Labor Relations Board and The Doctrine of Administrative Stability”, **Michigan Law Review**, Vol.45, No.1, November 1946, s.1-38.
- Çağlar, Selda: “Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik – Hukuk Güvenliği İlişkisi”, **Kamu Hukukçuları Platformu**

(Hukuk Güvenliği) - Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Şubat 2015, s.25-139.

Çağlayan, Ramazan: “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.II, S.1, s.41-54.

Çağlayan, Ramazan: **İdare Hukuku Dersleri**, Yeni Sisteme Göre Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2018.

Çağlayan, Ramazan: “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, **AÜEHFD**, C.IV, S.1-2, Y.2000, s.43-58.

Çağlayan, Ramazan: **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2004.

Çal, Sedat: “İdari Usul Kanunu (Ve Bilgi Edinme Hakkı) Gereksinimi Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.2012, s.151-168.

Çal, Sedat: “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler”, Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan, İstanbul, Vedat Yayıncılık, 2009, s.1829-1906.

Çebi Buğdaycı, M. Özge: “İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, S.2, Ocak 2016, s.25-46.

Çelik, Yasin: “Devlet Mallarının Haczedilmezliği ve Belediye Mallarının Haczi”, **Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.13, Y.2017, s.31-61.

Çoban Atik, Ayşegül: “İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.21, S.1, Y.2013, s.11-53.

- Dalkılıç, Elvin Evrim: **Avrupa ve Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik ve Meşru Beklentilerin Korunması İlkesi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016.
- Demir, Cengiz /
- Yılmaz, Mustafa Kemal: “Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.25, S.1, Y.2010, s.69-88.
- Demir, Fatih: “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Demokratikleşmesi Bağlamında İdari Usul Yasa Tasarısının Değerlendirmesi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C.7, S.14, Y.2011, s.307-324.
- Demirbaş Aksüt, Burcu: “Kamu İcra Hukuku’nda Menfaat Dengesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Hakan Pekcanitez’e Armağan, C.16, Y.2014, s.4671-4735.
- Demircan, Nigar /
- Ceylan, Adnan: “Örgütsel Güven Kavramı: Nedenleri ve Sonuçları”, **CBÜİİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C.10, S.2, Y.2003, s.139-150.
- Demirgil, Hakan: “Politik İstikrarsızlık, Belirsizlik ve Makroekonomi: Türkiye Örneği (1970-2006)”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.31, S.2, Y.2011, s.123-144.
- Dereli, Bengü: “Kamu Görevlileri Sendikacılığı İle İlgili Başlıca Görüşler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S.31, Y.2012, s.359-380.
- Devereux, Michael /

- Wen, Jean-Francois: “Political Instability, Capital Taxation and Growth”, **European Economic Review**, Vol.42(9), November 1998, s.1635-1651.
- Deviner Erguvan, Derya: **Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2017.
- Dinçer, Güven: “Mahkeme Kararlarının Bilgisayarda Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.13, S.4, Aralık 1980, s.57-62.
- Dinçkol, Hulusi Alphan: “İdari Yargıda Hakimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi”, **Prof. Dr. Nur Centel’e Armağan - Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Özel Sayı**, C.19, S.2, Y.2013, s.1567-1593.
- Doğan Çalışkan, Zehra /
- Kurt, Ünzüle: “Türkiye Ekonomisinde Finansal İstikrar ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, **Anadolu Uluslararası İktisat Kongresi**, 11-13 Mayıs 2017 Eskişehir, s.1-13.
- Duran, Lütfi: “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, **İÜHFM**, C.XXX, Y.1964, S.1-2, s.466-492.
- Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982.
- Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1964.
- Duran, Lütfi: “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.2, Haziran 1998, s.3-13.

- Duran, Lutfi: **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1974.
- Duran, Lutfi: “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.8, S.3, Y.1975, s.3-24.
- Ekiz, Cengiz / Somel, Ali: “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, **AÜSBF – Geta Tartışma Metinleri**, No.81, Ocak 2005.
- Epstein, Lee / Knight, Jack: **The Choices Justices Make**, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1998.
- Erdoğan, Mustafa: **Anayasal Demokrasi**, 8. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010.
- Eren, Ercan /
- Bildirici, Melike: “Türkiye’de Siyasal ve İktisadi İstikrarsızlık; 1980-2001”, **İktisat, İşletme ve Finans**, C.16, S.187, Y.2001, s.27-43.
- Erkut, Celal: **Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi)**, İstanbul, Kavram Yayınları, 1996.
- Erkut, Celal: “İdare Hukukunda Yokluk Teorisi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.9, S.1-3, Y.1988, s.69-91.
- Erkut, Celal: **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları No.51, 1990.
- Erkut, Celal: **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı**, İstanbul, Yenilik Basımevi, 2004.

- Eroğlu, Erol: “Geçmişten Günümüze Sosyal Normlar”, **Akademik Bakış Dergisi**, S.50, Temmuz – Ağustos 2015, s.299-308.
- Eroğlu, Hamza: **İdare Hukuku**, Ankara, Işın Yayınları, 1978.
- Eroğlu, Onur: “Vergi Ceza Hukuku Açısından Kanunilik İlkesi”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.8(3), Aralık 2013, s.157-179.
- Esman, Milton J.: “Administrative Stability and Change”, **The American Political Science Review**, Vol.44, No.4, December 1950, s.942-950.
- Evren, Çınar Can: “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.91, Y.2010, s.110-145.
- Fayol, Henri: “The Administrative Theory in The State”, in Ed. Luther H. Gulick, Lyndall Urwick, **Paper on the Science of Administration**, New Hampshire, The Rumford Press, 1937, s.99-114.
- Feyzioğlu, Turhan: **İdare Hukukunda Emprevizyon Nazariyesi (Beklenmeyen Haller Meselesi)**, Ankara, Milli Eğitim Basımevi, 1947.
- Fiş Üstün, Gül: “İdari İşlemlerin Yokluğunun Tespitinde Görevli Yargı Düzeni”, **Kazancı Hukuk Araştırmaları Dergisi**, S.101-102, Y.2013, s.24-41.
- Forsyth, Christopher
- Çev. Örücü, Esin: “Haklı Beklentiler’in Doğuşu ve Korunması”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.7, S.1-3, Y.1986, s.121-139.

- Gerven, Walter van: “Two Twin-Principles of EU Law: Democracy and Accountability, Consistency and Convergence” **General Principles of EC Law in a Process of Development**, The Netherlands, Kluwer Law International, 2008, s.25-47.
- Giritli, İsmet /
- Bilgen, Pertev /
- Akgüner, Tayfun /
- Berk, Kahraman: **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 6. Basım, İstanbul, Der Yayınları, 2013.
- Giritli, İsmet: **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1979.
- Gişi, Selçuk: **Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017.
- Governance Principles, Institutional Capacity and Quality, (Çevrimiçi) www.undp.org, 25.07.2017.
- Gökalp, Ali Sıtkı: “İptal Davaları” in **Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968**, Ankara, 1968.
- Gökdeniz, Kutay /
- Aydemir, Vahap /
- Çağan, Semih: “Cumhuriyet Sonrası Türk Kamu Yönetimi’nde Liyakat Sistemi Uygulamaları”, **Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, C.6, S.2, Aralık 2017, s.200-215.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, C.I-II, Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş 2. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Ekim 2009.

Gözler, Kemal /

Kaplan, Gürsel:

İdare Hukukuna Giriş, Güncellenmiş 20. Baskı, Bursa, Ekin Yayıncılık, Eylül 2018.

Gül, İbrahim:

“Danıştay Kararlarında ‘Kamu Yararı’ Kavramı”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.2014, s.533-550.

Gülan, Aydın:

“Borcunu Ödemeyen Devlete Karşı Ne Yapılabilir?”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.16, S.1, Y.1995, s.22-29.

Gülan, Aydın:

“Conseil d’Etat’nın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 11-12 Mayıs 2000, Ankara, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No.59, 2000, s.23-32.

Gülan, Aydın:

“Kamu Hizmeti Kavramı”, **İHİD (Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı)**, S.1-3, Y.9, 1988, s.147-159.

Gülan, Aydın:

“Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1987.

Gülan, Aydın:

Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, İstanbul, Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1999.

Gülan, Aydın:

“Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İHFM**, C.LVI, S.1-4, Y.1998, s.97-107.

Gümüş, Sefer:

Hizmet Pazarlaması (Sağlıkta Güncel Konular Araştırma İnceleme ve Deneyimler), İstanbul, Hiperlink Yayınları, 2017.

- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.
- Gündüz, F. Ebru: “Disiplin Cezalarının Geri Alınması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XX, S.1, Y.2016, s.411-424.
- Güneş, Gülsen: **Verginin Yasallığı İlkesi**, 4. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, Eylül 2014.
- Güneş, Turan: **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965.
- Gür, Timur Han / Akbulut, Hale: “Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik İstikrarın Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi”, **Sosyoekonomi Dergisi**, C.17, S.17, Y.2012, s.281-300.
- Güran, Sait: “Hekim Faaliyetlerinden Devletin Sorumluluğu”, **Danıştay Dergisi**, S.46-47, Y.12, 1982, s.16-22.
- Güran, Sait: “İdari İşlem ve İdari Yargı’nın Kuruluş ve İşleyişine İlişkin Temel Esaslar”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.77, S.1, Y.2003.
- Güveyi, Ümit: “Memur Disiplin Hukukunda Mobbing”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XVII, S.1-2, Y.2013, s.1455-1481.
- Harlow, Carol: “Global Administrative Law: The Quest For Principles and Values”, **The European Journal of International Law**, Vol.17, No.1, 2006, s.187-214.
- Işıklar, Celal: “İdare Hukukunda Yokluk ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Uygulaması”, **İÜHFM**, C.LXIX, S.1-2, 2011, s.805-880.

İstanbul Üniv. Ders Notları: (Çevrimiçi) <http://hukuk.istanbul.edu.tr/idarehukuku/?p=6502>, 08.08.2017

Jr., O'Toole /

Meier, Kenneth J.: “Plus Ça Change: Public Management, Personnel Stability and Organizational Performance”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.13, No.1, s.43-64.

Kalabalık, Halil: **İdare Hukuku Dersleri**, C.I, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ekim 2018.

Kalabalık, Halil: **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ocak 2019.

Kalabalık, Halil: “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.2, Aralık 1997, s.1-38.

Kalabalık, Halil: “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.1, 1997, s.172-211.

Kalabalık, Halil: **İmar Hukuku Dersleri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014.

Kaman, Nur: **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003.

Kanlıgöz, Cihan: “Katılımcı Demokrasi Ya Da ‘İdari Usul Kanunu Hazırlığı’ Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.45, S.1-4, Y.1996, s.167-183.

- Kaplan, Gürsel: “İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Zaman Yönünden Yargıç Tarafından Sınırlandırılması”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 3(2), 2013, s.31-38.
- Karabıçak, Mevlüt: “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.5, S.2, Y.2000, s.49-65.
- Karagöz, Kadir /
Ergün, Suzan: “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Kaynakları: Ekonometrik Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.15, S.2, Y.2010, s.169-185.
- Karahan, Hatice /
Karagöl, Erdal Tanas: “Ekonomik Performansın Temel Taşı: Siyasi İstikrar”, **Seta Perspektif**, S.1, Mart 2014, s.1-5.
- Karahanoğulları, Onur (Ç.): “Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı”, **Danıştay Dergisi**, S.116, Y.2007.
- Karahanoğulları, Onur: “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, **AÜHFD**, C.47, S.1-4, s.279-319.
- Karahanoğulları, Onur: **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, Güncelleştirilmiş 3. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.
- Karahanoğulları, Onur: “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye

- Kararı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.45, S.1-4, 1996, s.323-337.
- Karahanoğulları, Onur: **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, 3. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.
- Karahanoğulları, Onur: “Zimni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)” (Çevrimiçi) <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf>, 22.12.2017.
- Karakoç, Derya: “2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Yargı Kararlarına Yansıyan Geçici Maddelerinin Kazanılmış Hak Açısından İncelenmesi”, **İÜHFM**, C.LXIX, S.1-2, Y.2011, s.1003-1018.
- Karluk, Rıdvan: **Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2005.
- Kaya, Cemil: **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Kaya, Cemil: **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2014.
- Kaya, Cemil: “İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmaması Nedeniyle Manevi Tazminat İstemi”, **EÜHFD**, C.XIV, S.1-2, Y.2010, s.59-77.
- Kaya, Cemil: **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusunda Danıştay’ın Yaklaşımı (İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme)**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2013.

- Kaya, Cemil: **Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2011.
- Kıratlı, Metin: “İsviçre’de İdari Usul Kodifikasyonu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6, S.2, Y.1973, s.47-60.
- Kırışık, Fatih: “İdare ile Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.37, Temmuz 2013, s.245-252.
- Killick, T.: **The Flexible Economy – Causes and Consequences of the Adaptability of National Economies**, London, Routledge, 1995.
- Korkusuz, Refik: “Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.12, Y.2009, s.105-123.
- Köküsarı, İsmail: **Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015.
- Küskü, Fatma: “Yöneten-Yönetilen İlişkisinde Güven: Ampirik Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.32, S.1, Mart 1999, s.135-151.
- Lalive, Pierre A.: “The Doctrine Of Acquired Rights”, In Bender (Ed.), **Rights and Duties of Private Investors Abroad – International and Comparative Law Center**, New York, 1965, s.145-200.
- Leana, Carrie /

- Buren, H. Van: “Organizational Social Capital and Employment Practices”, **Academy of Management Review**, Vol.24, No.3, 1999, s.538-555.
- Leana, Carrie / Barry, Bruce: “Stability and Change as Simultaneous Experiences in Organizational Life”, **The Academy of Management Review**, Vol.25, No.4, October 2000, s.753-759.
- Leemans, A.F.: “Administrative Reform: An Overview”, **Development and Change**, No.2(2), 1970-1971, s.1-18.
- Lindquist, Stefanie A. /
- Cross, Frank C.: “Stability, Predictability and The Rule of Law: *Stare Decisis* as Reciprocity Norm”, (Çevrimiçi) http://www.utexas.edu/law/conferences/measuring/ThePapers/Rule_of_Law_Conference.crosslindquist.pdf, 20.07.2017.
- Maxeiner, James: “Some Realism About Legal Certainty in The Globalization of The Rule Of Law”, **Houston Journal of International Law**, Vol.31, No.1, s.27-46.
- Melin, Ulf: “The Enterprise System as A Part of An Organization’s Administrative Paradox”, **Journal of Enterprise Information Management**, Vol.23, No.2, 2010, s.181-201.
- Mihaiu, Diana Marieta /
- Opreana, Alin /
- Cristescu, Marian Pompiliu: “Efficiency, Effectiveness and Performance of The Public Sector”, **Romanian Journal of Economic Forecasting**, Vol.4, 2010, s.132-147.
- Muraru, Ioan /

- Tanasescu, Elena Simina: **Constitutional Law and Political Institutions**, Edition 13, Vol. II, Bucharest, C. H. Beck Publishing House, 2009.
- Nohutçu, Ahmet /
- Çimşir, Selim: “Kanuni İdare İlkesinin Hâkim Kılınması Açısından Kurumsal Olarak Bağımsız Bir İç Denetim Yapısı Önerisi: Sayıştay İç Denetçiliği”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, S.4, Y.2, Aralık – Temmuz 2016, s.189-222.
- Odyakmaz, Zehra: “Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.2, 1997, s.1-21.
- Odyakmaz, Zehra: “İdari Usulden Beklediklerimiz”, **Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 1998.
- OECD: **Government of the Future**, Paris, OECD Publication, 2000.
- OECD Development Assistance Committee, **Issues Brief: Equal Access to Justice and The Rule Of Law 2 (2005)**, (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/26/51/35785471.pdf>, 12.07.2017.
- Oğan, Mehmet Ali: “Kazanılmış Hak Sorunu”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, Y.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**, C.IX, S.1-2, Y.2005, s.73-88.
- Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I-II-III, 3. Bası, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966.
- Osborne, David /
- Plastrik, Peter: **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government**, Addison – Wesley, Reading, Mass, 1997.
- Oytan, Muammer: “Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları”, **Türk İdare Dergisi**, S.336, Y.1985, s.17-56.
- Öktem, Niyazi /
- Türkbağ, Ahmet Ulvi: **Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet**, 5. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2012.
- Önder, Ayhan: “İdari Sözleşmeler”, **Danıştay Dergisi**, C.9, S.32-33, Y.1979, s.86-134.
- Öngören, Gürsel: **Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku**, İstanbul, Öngören Hukuk Yayınları, 2017.
- Örücü, Esin: “Avrupa Hukukunda İdare Hukukunun Genel İlkeleri”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.9, S.1-3, Y.1988, S.243-254.
- Öz, Ersan /
- Ermumcu, Osman: “Gümrükte Noksan Addedilen Eşya Sebebiyle Vergilemede Kanunilik İlkesinin İhlali”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, C.1, S.6, Y.2, Temmuz 2011, s.35-68.

- Özay, İl Han: “Egemenliğin Kaydı ve Şartı”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.13, S.1, Y.2000, s.321-361.
- Özay, İl Han: **Günüşğinde Yönetim**, 2. Baskıdan 3. Tıpkı Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017.
- Özbey, Özcan: “İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, Y.67, Güz 2009, s.45-63.
- Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2012.
- Özkan, Gürsel: “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı – Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s.55-78.
- Özkök, Gülriz: “Hukuki Belirsizlik Problemi Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.5, S.2, Y.2002, s.1-18.
- Öztürk, Burak: **“Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri”**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000.
- Özyörük, Mukbil: **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1973.
- Pekiner, Visalettin: “İdarenin Takdir Yetkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, Y.1961, s.1-8.
- Pfiffner, John M.: “Administrative Rationality”, **Public Administration Review**, Vol.20, No.3, Summer 1960, s.125-132.
- Pour, Amran Shaaban /

- Moradi, Khadijeh: “The Respect to The Acquired Rights In National and International Law”, **International Journal of Economy, Management and Social Sciences**, Vol.3, No.10, October 2014, s.636-643.
- Raitio, Juha: **The Principle of Legal Certainty in EC Law**, Dordrecht, Springer-Science+Business Media B.V., 2003.
- Ranchordás, Sofia: **Constitutional Sunsets And Experimental Legislation (A Comparative Perspective)**, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Raz, Joseph: Çev. Bilal Canatan, “The Rule of Law and Its Virtue”, **Hukuk Devleti, Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal**, Ankara, 2008, s.149-166.
- Sadioğlu, Uğur: “Alman Parlamenter / Yönetmel Federalizmi’nin Kamu Yönetimi Sistemi”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi – Kamu Yönetiminde Değişim**, Ed. Yüksel Demirkaya, İstanbul, Hiperlink Yayınları, 2018, s.135-199.
- Sağlam, Mehmet: “Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi’nin Uygulaması”, **Danıştay Dergisi**, S.109, Y.2005, s.1-27.
- Sangita, S. N.: “Administrative Reforms For Good Governance”, **The Indian Journal of Political Science**, Vol.63, No.4, December 2002, s.325-350.
- Sarıca, Ragıp: “İdari Tasarrufların Unsurlarıyla Yokluk Halleri Arasındaki İlgisi”, **İstanbul Barosu Mecmuası**, İstanbul, Temmuz 1943.

- Saygın, Engin: “Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.126, Y.2016, s.211-234.
- Schønberg, Soren: **Legitimate Expectations in Administrative Law**, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Schreuer, Christoph /
- Kriebaum, Ursula: “At What Time Must Legitimate Expectations Exist?”, **in Law Beyond Conventional Thought**, London, Cameron, 2009, s.265-276.
- Sevgili Gençay, F. Didem: “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, **AÜHFD**, S.63(2), Y.2014, s.397-417.
- Seyidoğlu, Halil: **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, 3. Baskı, **Güzem Can Yayınları**, 1992.
- Sezen, Seriy: **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1999.
- Shepherd, Ben: “Political Stability: Crucial for Growth?”, (Çevrimiçi) <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SU004/shepherd.pdf>, s.8-11.
- Soysal, Mümtaz: **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 11. Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1997.
- Stasa, Josef /
- Tomasek, Michal: “Codification Of Administrative Procedure”, **The Lawyer Quarterly**, 2/2012, s.59-68.

- Şahin, Yahya: “Yasa ve Düzenleyici İdari İşlemlerin Değişmesinin Kazanılmış Haklar Yönünden İncelenmesi”, **Danıştay Dergisi**, S.120, Y.2009, s.1-28.
- Şanlı, Deniz: “Planlama Yetkisinin Analizi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.3, Y.67, Yaz 2009, s.47-58.
- Şanlısoy, Selim /
- Kök, Recep: “Politik İstikrarsızlık – Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği (1987-2006)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.25, S.1, Y.2010, s.101-125.
- Şeker, Gülseven: “İdari İşlemin Uygulanması”, **e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, S.122, Nisan 2012, (Çevrimiçi) www.e-akademi.org , 22.10.2017.
- Şen, Mahmut: “İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XVII, S.1-2, Y.2013, s.1623-1641.
- Tan, Turgut: “Danıştayımızın İki İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.5, S.4, Aralık1972, s.47-58.
- Tan, Turgut: “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.8, S.2, Y.1975, s.33-49.
- Tan, Turgut: **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, 2. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.
- Tan, Turgut: **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, Eylül 2018.

- Tan, Turgut: **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970.
- Tan, Turgut: **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1976.
- Tanör, Bülent /
- Yüzbaşıoğlu, Necmi: **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2016.
- Tekinsoy, M. Ayhan: “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, Y.66, Bahar 2008, s.46-56.
- Terzioğlu, Süleyman Sırrı: “Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuruda, Hak İhlaline Yol Açan Kamu Gücü Faaliyetinin, Yürütme Organı Bakımından Türkiye Cumhuriyeti Devletine Atfedilebilmesi Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.127, Y.2016, s.45-72.
- Tolon, Kemal Doğu: “İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler (III)**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1980, s.163-208.
- Trailescu, Alin A.: “Predictability of The Norms and The Stability of Legal Relations - Components of The Legality of Administrative Acts”, **Curentul Juridic**, Vol.44, March 2011, s.106-117.
- Tutum, Cahit: **Türkiye’de Memur Güvenliği**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1972.
- Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi) www.tdk.gov.tr, 15.10.2017.

- Uler, Yıldırım: **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970.
- Ulusoy, Ali: “Hukuk Devleti ve İdari Faaliyetlerin Gerekleri Yönünden ‘Kazanılmış Hak’ Kavramı”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, Ankara, 2004, s.165-179.
- Uyanık, Halit: **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013.
- Uz, Abdullah: “Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.1, Y.2011, s.59-94.
- Uz, Abdullah: “Uyuşmazlığa İlişkin Mevzuat Değişikliği Temyiz Aşamasında Bozma Nedeni Olabilir Mi? (Bir Yargı Sürecinden Hareketle İdari Yargılama Hukuku Değerlendirmesi)”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.1, Y.2011, s.95-122.
- Üstün, Ümit Süleyman: **Kamu Alacaklarında Rüçhan Hakkı**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2013.
- Viel, Marie-Thérèse
- Çev. Önüt, Lale Burcu: “İdari Başvuru ve İdari Yargı Birleşimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.14, S.1, Y.2012, s.67-78.
- Wettenhall, Roger: “A Critique of The ‘Administrative Reform Industry’: Reform is Important But So is Stability”, **Teaching Public Administration**, Vol.31(2), 2013, s.149-164.
- World Bank Group, **Annual Meetings World Group Issue Brief Corruption and Good Governance**, 1997, (Çevrimiçi)

<http://documents.worldbank.org/curated/en/home>,

07.12.2017.

Yalçınkaya, Ömer /

Aydın, Halil İbrahim: “Makroekonomik İstikrarsızlığın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Yapısal Kırılmalı Zaman Serisi Analizi (1983-2015)”, **Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi**, C.5, S.13, Y.2017, s.983-1007.

Yalçınkaya, Ömer /

Kaya, Vedat: “Politik İstikrarın / İstikrarsızlığın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Dünyanın En Büyük İlk Yirmi Ekonomisi Üzerinde Bir Uygulama (1996-2015)”, **Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi**, C.13, S.2, Y.2017, s.277-298.

Yasin, Melikşah:

“Örf ve Adet Kuralları ile İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.15, Y.2012, s.29-44.

Yaşar, Hasan Nuri:

İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Basım, İstanbul, Der Yayınları, 2014.

Yavaşgel, Emine:

Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye’deki Durum, Ankara, Nobel Yayınları, 2004.

Yavuzdoğan, Seçkin:

“Danıştay’ın Naklen Atamalarda ‘Aile Birliğinin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi’ İlkesine Yaklaşımı”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, S.19, Y.5, Ekim 2014, s.415-446.

- Yayla, Ahmet: “Fiili veya Hukuki İmkansızlığın İdari İşleme Etkisi Üzerine Bir Deneme”, **DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.17, S.2, 2015, s.233-271.
- Yayla, Yıldızhan: **Anayasalarda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, İÜSBF Yayınları, 1982.
- Yayla, Yıldızhan: **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2010.
- Yıldırım, Turan /
- Yasin, Melikşah /
- Kaman, Nur vd.: **İdare Hukuku**, Ed. Turan Yıldırım, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, Ekim 2018.
- Yıldırım, Turan: “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, (Çevrimiçi) www.insanbilimleri.com, 02.02.2018.
- Yılmaz, Dilşat: **“İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi”**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.
- Yılmaz, Dilşat: “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XII, S.1-2, Y.2008, s.1215-1234.
- Yılmaz, Elif: “İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği”, **International Journal of Social Sciences and Education Research**, No. 1(4), 2015, s.1242-1257.

ÖZGEÇMİŞ

Harun Yılmaz, 2010 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans öğrenimini tamamlamış; 2014 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda yüksek lisans derecesi almış ve aynı yıl aynı anabilim dalında başladığı doktora programına halen devam etmektedir. Ayrıca Harun Yılmaz, Ocak 2012 tarihinden beri Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak görev yapmaktadır.

