

İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA KAMU DÜZENİNE İLİŞKİN İPTAL SEBEPLERİ



*Güher ULU**

İYYÜHFD, 2026, 4(1), (1-44).

* Dr. Öğr. Üyesi, Bursa Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı., E-posta: guherulu@uludag.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8174-6925.
Gönderilme Tarihi: 31 Mayıs 2025, Kabul Tarihi: 11 Kasım 2025. Araştırma Makalesi.
* *Dr., Bursa Uludağ University, Faculty of Law, Department of Administrative Law, E-mail: guherulu@uludag.edu.tr; Submission Date: May 31, 2025, Acceptance Date: November 11, 2025. Research Article.*

ÖZET

Fransız hukukunda hukuka aykırı idari işlemlerin geçmişe etkili olarak hukuk düzeninden kaldırılmasını sağlayan yetki aşımı davasında idari yargı yerleri davanın değişmezliği ilkesinin bir sonucu olarak davacının ileri sürdüğü hukuka aykırılıklar ile bağlıdır, bunun ötesine geçemez. Yargı içtihadı ile getirilen bu kuralın istisnasını yine içtihadi nitelikte olan kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri oluşturur. Kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri Fransız Danıştay'ı Conseil d'État içtihatları uyarınca yetkisizlik, kanunun uygulama alanının ihlali ve sınırlı sayıdaki ağır hukuka aykırılık halleridir. Kamu düzenine ilişkin iptal sebeplerini, yargılamanın her aşamasında davacı ileri sürebilir, idari yargı yeri re'sen gözetir. Çelişme ilkesinin korunması için Fransız İdari Yargı Kanunu'nda yer alan hüküm uyarınca, kamu düzenine ilişkin karar verileceği ihtimalinde taraflara bu konudaki görüşlerini sunması için imkân verilmektedir. Buna karşılık Türk idari yargılama hukukunda davanın değişmezliği ilkesinin kapsamı, talep sonuçları ile sınırlıdır. Türk hukukunda iddia ve savunmaların genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı, iptal sebeplerini kapsamakta, İYUK 20'nci maddesinde yer alan re'sen inceleme yetkisi kapsamında Türk idari yargı yeri, davacı ileri sürmese dahi hukuka aykırılık hallerini re'sen gözetmektedir. Türk hukukunda ise çelişme ilkesini bu ihtimalde koruyan bir hüküm yer almamaktadır.

Anahtar Kelimeler: İdari Yargılama Hukuku, İptal Davası, Re'sen Araştırma İlkesi, Taleple Bağlılık İlkesi, Kamu Düzeni, İptal Sebepleri.

ABSTRACT

As a result of the principle of immutability of the case, the French administrative judge is bound by the illegalities asserted by the plaintiff and cannot go beyond them in the case of excess of power, which allows the removal of illegal administrative acts from the legal order with retroactive effect in French law. The exception to this rule, which has been introduced by jurisprudence, is the grounds for annulment related to public order, which are also of a jurisprudential nature. The grounds for annulment related to public order are lack of authority, violation of the scope of application of the law and a limited number of serious illegality in accordance with the jurisprudence of the Conseil d'État, the French Council of State. The applicant may raise the grounds for annulment related to public order at any stage of the proceedings, and the administrative jurisdiction shall ex officio observe them. In order to protect the principle of contradiction, in accordance with the provision in the CJA, the parties are given the opportunity to present their considerations on this issue in case a decision on public order is to be made. On the other hand, in Turkish administrative proceedings law, the scope of the principle of immutability of the action is limited to the conclusions of the claim. In Turkish law, the prohibition on the extension and amendment of claims and defences does not cover the grounds for annulment, and within the scope of the ex officio review power under article 20 of the İYUK, the Turkish administrative jurisdiction will ex officio observe the cases of illegality even if the claimant does not assert them. Turkish law does not contain a provision that protects the principle of contradiction in this case.

Keywords: *Administrative Procedure Law, Annulment Suit, Ex officio Investigation Principle, Dependency on Request Principle, Public Order, Grounds for Annulment.*

GİRİŞ

İdari yargı yerleri, devletin üç organından biri olan yargı organının bir parçası olarak yine devletin üç fonksiyonundan biri olan yargı fonksiyonunun bir bölümünü oluşturan idari yargı faaliyetini yürütür. İdari yargılama hukuku bu iki anlamını taşır ve bu hukuk dalının konusunu, idari yargı teşkilat ve işleyişine ilişkin hukuk kuralları oluşturur¹. Yargılama hukuku denildiğinde usul kuralları gündeme gelir. İdari yargı yerlerinin yürüttüğü yargı faaliyetinde uygulanan usul kuralları önem arz eder. Öncelikle idari rejimin kabul edildiği hukuk sistemlerinde idari yargı yerlerinin teşkilatlanması farklılık gösterir. Ayrıca yürütülen yargı faaliyetine konu uyuşmazlıkların kendine özgü özellikleri gereği yer yer farklı kurallar gerekebileceğinden ayrı yargılama usulü kanunları kabul edilebilmektedir². Adli-idari yargı ayrılığının kabul edildiği hukuk sistemlerinde belirleyici unsur olarak iki ayrı yargı düzeninin varlığı ve bunun için de adli yargı yerlerinin temyiz merciinden ayrı kendi temyiz mercii olması iki

¹ Türk hukukunda genel olarak, “muhakeme” ve “yargılama” kavramları birbiri ile tamamen ayrı değil, fakat kapsam olarak farklı anlamları dikkate alınarak kullanılmaktadır. “Muhakeme”, daha geniş anlama sahiptir ve yargı organlarının yargılama faaliyeti dolayısıyla meydana gelen ve hukuki ilişkinin süjeleri tarafından yapılan işlemlerin bütünü iken “yargılama”, yalnızca mahkeme tarafından gerçekleştirilen faaliyeti nitelemektedir (Ramazan Arslan/Ejder Yılmaz/Sema Taşpınar Ayaz/Emel Hanağası, *Medenî Usul Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 51). Muhakeme kavramının daha geniş bir kavram olduğu yönünde ayrıca bkz. Saim Üstündağ, *medeni Yargılama Hukuku*, 4. Bası, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1989, s. 57. Bu ayırım dikkate alınarak medeni usul hukuku, ceza muhakemesi hukuku adlandırmaları tercih edilmektedir. Öğretide, “yargılama usulü”nün sadece mahkeme ve tarafların uyması gereken usul kurallarını ifade ettiği ve yargılama kurallarının şekli kuralların ötesinde temel hüküm, genel ilkeleri olan bağımsız bir hukuk dalı olduğu görüşü nedeniyle “yargılama usulü” ifadesi yerine “yargılama hukuku” ifadesi de kullanılmaktadır (Necip Bilge/Ergun Önen, *Medeni Yargılama Hukuku*, 3. Baskı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978, s. 7). Buna karşılık, “idari usul”ün idare hukukunun yani maddi hukukun bir parçası olarak da anlam ifade etmesi ve yerleşik ifadenin “idari yargılama hukuku” olması nedeniyle çalışmada bu yaygın kullanım tercih edilmiştir. Ancak, Türk idari yargılama hukukunun usule ilişkin temel kanunundan yola çıkılarak “idari yargılama hukuku” yerine “idari yargılama usul hukuku” ifadesinin daha isabetli bir adlandırma olduğu düşüncesine ulaşılabilir.

² İki yargılama hukukunda da aynı kurallar kabul edilebileceği gibi, farklı usul kuralları da kabul edilebilir. Nitekim İYUK 31’inci maddede yer alan konularda HMK kurallarının uygulanacağı öngörülmektedir.

ayrı yüksek mahkemenin varlığı gösterilmektedir.³ Bir diğer belirleyici unsur olarak özel hukuk ilişkilerine uygulanan hukuktan farklı hukuk kurallarına işaret edilmektedir.⁴ Bu özellik esasa uygulanacak hukuka ilişkin bir belirleme olsa da yargılamaya ilişkin usul kurallarının farklı olmasına da gerekçe oluşturmaktadır. İdarenin özel hukuk kişilerinden üstün konumda olduğu idari uyuşmazlıklarda uygulanacak usul kuralları da kendine özgüdür.⁵ Hatta idari fonksiyonun idari yargıya tabi olması, idareye tanınan ayrıcalıklardan biridir. Çünkü tarihi nedenler de gözetildiğinde idari yargı idare için bir güvence teşkil etmektedir.⁶ Bu güvence, idarenin özel hukuk kişilerinin eşit konumda tutulabileceği hukuk yargılaması kurallarına değil, kamu yararının korunmasının gözetildiği usul kuralları uygulanan kendine özgü yargılama ile denetlenmesi ile sağlanmaktadır.

İdare hukuku, idare ve idari faaliyete ilişkin kuralları ihtiva ederken, idari yargılama hukuku, idari yargıya ilişkin konular olan teşkilat ve usule ilişkin kuralları inceler.⁷ Somut uyuşmazlıkta, yetkili yargı yeri, davanın açılması, davanın işleyişi, hâkimin yetkisi ve tarafların hak ve yükümlülükleri, davanın sonuçlanması, usul kurallarına, şekli hukuka işaret eder; uyuşmazlığın çözümlenmesine ilişkin uygulanacak hukuk kuralı davanın esasına, maddi hukuka işaret eder. Şekli hukukun bu başlıklarla yapılan

³ Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 26. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2024, s. 29.

⁴ İdari rejim “iki ayrı hukuk, iki ayrı yargı sistemi” olarak da adlandırılmaktadır (Metin Günay, İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017 (İdare Hukuku), s. 25). Türleri, “idari yargı düzeni (*ordre administratif*)” ve adli yargı düzeni (*ordre judiciaire*)” olan “yargı düzeni (*ordre de juridiction*)” kavramı, aynı nitelikteki yargı yerlerinin ayrı ve hiyerarşik birliği olarak açıklanmaktadır. İdari yargı düzeni ise, Fransız Danıştay’ı Conseil d’État’ın hepsinin üstünde yer aldığı, bir hiyerarşi oluşturan idari yargı yerleri topluluğu olarak tanımlanmaktadır (Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 11. Baskı, PUF, Paris, 2016, s. 718).

⁵ Örneğin, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemlere karşı iptal davası açılması işlemin yürürlüğünü kendiliğinden durdurmamaktadır.

⁶ André Laubadère/Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome 1, Droit administratif général, 16. Baskı, LGDJ, Paris, 2001, s. 444. Bu düşünce, Fransız hukukunda idareye karşı adli mahkemelerde dava açılmasının yasaklanması ile başlamaktadır. Bu konuda bkz. Gözler/Kaplan, s. 30, 31.

⁷ Patrice Chrétien/Nicolas Chiffrot/Maxime Tourbe, *Droit administratif*, Paris, 2016, s. 709; Georges Dupuis/Marie-José Guédon/Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 11. Baskı, Sirey, Paris, 2009, s. 626.

açıklamalar gereği maddi hukuktan bağımsızlığı kabul edilse de ortak ilkelere dışında şekli hukuk maddi hukukun niteliğine, özelliklerine hizmet eder. İptal davası, iptal sebepleri ve kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri de bu ayırım ve ilişkiyi içeren konulardır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) "*Kapsam ve nitelik başlıklı*" ilk maddesi dikkate alındığında, idari yargılama hukukunun konusunu, Türk yargı teşkilatında yer alan idari yargı yerleri olan Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görevli olduğu uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin usullerdir⁸. Bu sayılan idari yargı yerlerinin görevine giren uyuşmazlıklar, Kanun'un 2'nci maddesinden anlaşılmaktadır.

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "*Yargı Yolu*" başlıklı 125'inci maddesi uyarınca, yine Anayasa'da belirlenen istisnalar dışında, kural olarak her türlü idari işleme karşı yargı yolu açıktır⁹. Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan yargı yerlerinin görev alanına giren idari işlemlere karşı, bu işlemlerin hukuka aykırılıkları nedeniyle hukuk düzeninden kaldırılması için başvurulacak yargı yolu, İYUK 2'inci maddesine göre menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak olan iptal davalarıdır¹⁰. İptal davasının konusu, bir idari uyuşmazlık olan idari işlemin bu sayılan unsurlarındaki hukuka aykırılık iddiasının çözümüdür. Türk hukukunda iptal davasının sebepleri ise yine aynı hükümde belirlenen "*yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı*"lıklardan ibarettir. İptal sebepleri, Türk idare hukuku öğretisinde idare hukuku konusu olarak idari işlem teorisinde idari işlemin unsurlarının

⁸ "*Kapsam ve nitelik:*

Madde 1 – 1. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıkların çözümü, bu Kanunda gösterilen usullere tabidir." 6 Ocak 1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, RG. 20.1.1982, 17580.

⁹ "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" 18 Ekim 1982 Tarih ve 2709 Sayılı Kanun ile kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, RG., 17863 (Mükerrer), 09.11.1982.

¹⁰ "*İdari dava türleri şunlardır: a) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları, (...)*"

sınıflandırması ile incelenmektedir.¹¹. Türk idari yargılama hukukunda ise bunlar, esasa ilişkin kabul kararı nedenleri olarak incelenmektedir. Fransız hukukunda bu unsurlar, idari işlemin hukuka aykırılığına ilişkin uyuşmazlıklarda zaman içinde ortaya çıkmış ve bunlara ilişkin farklı sınıflandırmalar oluşturulmuştur. Buna karşılık bu unsurlar, Türk hukukunda olduğu gibi bir kanun hükmünde yer almamaktadır ve halen içtihadı niteliktedir.

İdari işlemdeki bu hukuka aykırılıklar, esasında yargılama aşamasında kendisine usule ilişkin sonuçlar bağlanan birer “dava sebebi”dir. Fransız idari yargılama hukukunda idari yargı yerleri, davacının dilekçesinde ileri sürdüğü dava sebepleri ile kendini bağlı kabul etmekte, incelemesini iletmemektedir. Bunun istisnası ise, kamu düzenine ilişkin iptal sebepleridir. Dava sebepleri bakımından Fransız idari yargıcının yetkisini sınırlayan bu genel kuralı aşmak amacıyla içtihat ile kabul edilen kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri, yeni bir sınıflandırmanın kabulüne neden olmuştur. Bu sınıflandırmanın idari yargılama hukuku bakımından yapılan bir sınıflandırma olduğunu söylemek doğru olacaktır. Fransız hukukunda yetki aşımı davasında her iptal sebebi, kamu düzenine ilişkin değildir. Bu nitelik ve niteliğe bağlanan usul kuralı istisnai niteliktedir. Buna karşılık her iptal sebebi, kabul edilebilirlik şartının parçasıdır. İptal sebeplerine bağlanan usul kuralı incelenmeden önce, iptal sebeplerinin yargılama hukukundaki yeri incelenecektir. Bu yer, kabul edilebilirlik şartları ve bu şartlardan birinin parçası olan dava sebepleri ile ilişkilidir. Bir iptal sebebinin istisnai nitelikteki usul kuralına bağlanması ise kamu düzeni ile ilişkilendirilmektedir. İdare hukukunda temel kavramlardan biri olan kamu düzeni kavramına idari yargılama hukukunda da başvurulmaktadır. Bu kavrama neden başvurulduğu, kavramın anlam ve işlevi ile incelenecektir.

Türk idare hukuku öğretisinde yetki unsuru bakımından yetki kurallarının kamu düzenine ilişkin olduğu ve Fransız hukukundaki söz konusu sınıflandırmaya bağlanan hukuki sonuçların geçerli olacağı ifade

¹¹ Örneğin bkz. Gözler/Kaplan, s. 273 vd., Onur Karahanoğulları, İdare Hukuku, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 75 vd., Bahtiyar Akyılmaz /Murat Sezginer /Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, 18. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024, s. 400 vd. (İdare Hukuku).

edilmektedir¹². Buna karşılık Türk idari yargılama hukukunda kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri-kamu düzenine ilişkin olamayan iptal sebepleri şeklinde bir sınıflandırma bulunmamaktadır. Bu ayırımın yapılmasının gerekliliği, kabul edilebilirlik koşulları, Fransız ve Türk hukukunda bu sebepler bakımından idari yargı yerinin yetkileri ile ilişkilidir. Bu çalışmada, Fransız hukukunda kabul edilen kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri sınıflandırmasının Türk hukukunda kabulünün mümkün olup olmadığı incelenecektir.

I. HUKUKA AYKIRI İDARİ İŞLEMLERİN YARGISAL MÜEYYİDESİ

Hukuka aykırı idari işlemlere karşı bireylerin yargısal korunması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bu yargısal korunma, Türk hukukunda öncelikle idari yargıda iptal davası aracılığı ile sağlanır¹³. Fransız hukukunda hukuka aykırı idari işlemlerin iptalini sağlayan dava türü ise yetki aşımı davasıdır. İdari işlemin iptalinin talep edildiği bu dava türünde, iptal sebepleri bakımından idari yargı yerlerinin yetkisi bu davanın işlev ve özellikleri ile ilişkilidir. Yeki aşımı davasının işlev ve özellikleri iptal davası ile benzerdir, fakat iptal sebeplerinin ileri sürülmesi ve gözetilmesi bakımından iki ülke hukukunda farklı hukuki sonuçlar kabul edilmektedir. İptal sebeplerine yargılama aşamasında bağlanan usul kuralı iki

¹² Biz de yetki unsuru bakımından bu belirlemeyi yaparak, Fransız hukukunda olduğu gibi sonuçlar doğuracağını ileri sürmüştük, fakat sebep unsuruna ilişkin çalışmamız sonucunda bu kabulü Türk hukuku bakımından ayrıntılı olarak inceleme gereği gördük (Bkz. Güher Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 191-194, Güher Ulu, İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi, Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2021, s. 43-49).

¹³ İptal davası tek ve yeterli koruma değildir. İdarenin hukuka aykırı idari işlemlerden doğan zararlar bakımından mali sorumluluğu da bu yargısal korunma araçlarından biri ve hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Ayrıca telafisi güç ve imkansız zararlar doğmasını engellemek amacıyla yargısal tedbir olan yürütmeyi durdurma Anayasa'nın 125'inci maddesinde ve İYUK 27'nci maddesinde Anayasa düzeyinde ve yasal düzenleme ile tesis edilmiş diğer yargısal korunma aracıdır. İdarenin mali sorumluluğu, Anayasanın 125'inci maddesinde "*idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlüdür*" hükmü ile Anayasal güvence altına alınmış, İYUK'ta bu yükümlülük tam yargı davası ile somutlaştırılmıştır. Dolayısıyla Türk hukukunda idari işlemlerden doğabilecek zararlara karşı iptal davasında yürütmeyi durdurma ve zarar meydana gelmesi halinde tam yargı davası da kişilere tanınan yargısal korunma araçlarıdır.

ülkede farklıdır. Bu farklılığı incelemeyen önce söz konusu davanın özellikleri incelenecektir.

A. FRANSIZ İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA YETKİ AŞIMI DAVASI

Fransız Anayasası'nda adil yargılanma hakkı, mahkemeye erişim hakkı ayrıca ve açıkça yer almamaktadır. Fransız hukukunda anayasallık bloğunda kabul edilen 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 16'ncı maddesi uyarınca, “*hakların güvence altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının belirlenmediği bir toplumun anayasası yoktur*”¹⁴. Bu hüküm, Fransız Anayasa Konsey'i tarafından “mahkemeye başvuru hakkı (*droit au recours juridictionnel*)”¹⁵'nin dayanağı kabul edilmektedir. Anayasa

¹⁴ Article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, “*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.*” https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527443, (Erişim Tarihi: 29.04.2025).

¹⁵ Fransız Anayasa Konseyi *Urbanisme et construction* kararında, “*dava konusu hükümlerle getirilen sınırlamanın yalnızca imar hukuku kapsamına giren bazı işlemlerle sınırlı olduğu göz önüne alındığında; bu işlemlerin dış hukuka uygunluğuna ilişkin çok sayıda itirazın bulunması nedeniyle yasama tarafından haklı görüldüğü; aslında, kanun koyucunun, özellikle imar konularında oluşan hukuki istikrarsızlık riskini, bu konularda alınan kararlarda dikkate almayı amaçladığı; önemli olduğunu düşündüğü şekil ve usul sakatlıklarını istisna tuttuğunu; herhangi bir hukuka aykırılık istisnasının ileri sürülebileceği altı aylık dava süresini koruduğu; aldığı hükümlerin, idari başvuru ile hukuka aykırı olan veya artık hukuka aykırı hale gelen düzenleyici işlemlerin ilgasını talep etme ve sarih veya zımni ret kararlarına karşı yetki aşımı davası olanağını sınırlama amacı veya etkisi yoktur; dolayısıyla ilgili tarafların hukuki yollara başvurma hakkının önemli ölçüde ihlal edilmediği; İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin 16. maddesine uyulmadığına iddiasının yerinde olmadığı*” yönünde karar vermiştir (Conseil Constitutionnel, 93-335, 21.01.1994, *Urbanisme et construction* Kararı, Recueil de décisions du Conseil Constitutionnel, 1994, s. 40, Journal officiel, 26.01.1994, s. 1382, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1994/93335DC.htm>, (Erişim Tarihi: 19.03.2025)). Konsey, hakkın mutlak olmadığını, ama mahkemeye erişim hakkına önemli ve mahkemeye etkili başvuruyu engelleyen müdahalelerin Bildirge'nin 16'ncı maddesine aykırılık oluşturacağını kabul etmektedir (Delphine Costa, *Contentieux administratif*, Lexisnexis, 2011, s. 28). Fransız Anayasa Konseyi içtihatlarında “adil yargılanma hakkı (*droit au procès équitable*)”nın dayanağı ise Bildirge ve Anayasa'nın Önsözü'nde kabul edilen “eşitlik ilkesi (*principe de l'égalité*)”dir (Conseil Constitutionnel, 75-56, 23.07.1975, *Juge unique* Kararı, Recueil de décisions du Conseil Constitutionnel 1975, s. 22, Journal officiel, 24.07.1975, s. 7533, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7556DC.htm> (Erişim Tarihi: 21.03.2025).

Konseyi'nin içtihadı ile mahkemeye erişim hakkı anayasal ilke seviyesine taşınmıştır.¹⁶

Fransız hukukunda idari işlemin iptali davası olan “yetki aşımı davası (*recours pour excès de pouvoir*)”¹⁷ idari işlemin hukuka aykırılığı nedeniyle menfaatleri ihlal edilen herkesin idari yargıca iptali için başvurduğu idari dava türüdür.¹⁸ Bu dava Fransa’da 18. yüzyıl sonundan itibaren başlayan süreç içerisinde idari başvuru ve içtihat ile doğmuş ve gelişmiştir.¹⁹ Aynı şekilde iptal nedenleri de bu gelişim içerisinde ortaya çıkmıştır. Bu açıklama iptal davasına uygulanacak usul kuralları olan kabul edilebilirlik şartları için de geçerlidir. Yargılama usulüne ilişkin konular ve bunlara bağlanan kuralların bir kısmı kanunlaştırılmıştır, fakat geri kalanlar hala içtihadi niteliği ile varlık göstermektedir.²⁰ İptal davasının nitelikleri ve iptal sebepleri de bu konular arasındadır.

Conseil d’État *Lamotte* Kararı’nda yetki aşımı davasının, tüm idari işlemler için kabul edilen genel nitelikte bir dava olduğunu, ayrıca ve açıkça bir yazılı hukuk kuralında öngörülme de her idari işleme karşı açılabileceğini ve bunun hukukun genel ilkesi olduğunu kabul etmiştir.²¹

¹⁶ Costa, s. 28.

¹⁷ “Yetki aşımı” ifadesinin anlamı konusunda bkz. Ulu, *Sebeup Unsuru*, s. 51-52, 108.

¹⁸ Geroges Vedel/Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, Tome 2, 12. Baskı, PUF, Paris, 1992, s. 240. Fransa’da idari yargıda dört dava türü mevcuttur. Bu dört dava türü, “tam yargı davası (*contentieux recours de plein juridiction*)”, “yetki aşımı, iptal davası (*contentieux, recours pour excès de pouvoir, de l’annulation*),”, “yorum davası (*contentieux, recours de l’interprétation*)”, “tazyik, zorlama davası (*contentieux, recours de répression*)”dır (Costa, s. 140, Jean-Claude Ricci, *Contentieux administratif*, 5. Baskı, Hachette Supérieur, Vanves, 2016, s. 36 vd.).

¹⁹ Vedel/Delvolvé, s. 241 vd., Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2011, s. 194 vd., J.-M. Auby/R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, Tome II, 2. Baskı, LGDJ, Paris, 1975, s. 130 vd.

²⁰ İçtihadi nitelikte olan idari yargılama hukuku kaynaklarının yazılı kaynaklar olan yasama ve yürütme işlemleri ile düzenlenmesi sürecinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6’ncı ve 13’üncü maddeleri ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları etkili olmuştur (Ricci, s. 9-13).

²¹ Rivero, s. 194, Vedel/Delvolvé, s. 246, Conseil d’État, 17.02.1950, *Ministre de l’Agriculture contre Dame Lamotte* Kararı, <https://www.conseil-etat.fr/fr/aria-newweb/CE/decision/1950-02-17/86949>, Erişim Tarihi: 15.04.2025). Fransız Danıştay’ı Conseil d’État kararlarında yer alan “hukukun genel ilkeleri (*principes généraux du droit*)”, Fransız idare hukuku ve idari yargılama hukukunun kaynakları arasında yer alır ve yazılı olmayan kaynak niteliği taşır. Bu ilkeler yazılı bir hukuk metninde yer almayan, ama Conseil d’État’nın Anayasa’nın Önsözü, 1789 İnsan ve

Bir idari işleme karşı iptal davası ancak kanunla ayrıca ve açıkça yasaklama olması halinde açılmaz, dolayısıyla idari işleme ilişkin hukuki başvurular bakımından yapılan genel sınırlandırmalar, bu hukukun genel ilkesine istisna oluşturmak için yetersiz görülmektedir²². Bu genel nitelik, davanın kamu düzenine ilişkin olmasının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Yetki aşımı davası, kamu düzenine ilişkin bir davadır²³. Davanın kamu düzeni niteliği, herkesin yararına, objektif hukuka aykırılık teşkil eden idari işlemlere yönelik olmasından kaynaklanmaktadır²⁴. Yetki aşımı davası, sadece hukuka aykırılık halleri olan yetkisizlik, şekil ve usul sakatlığı, kanunun ihlali ve yetki saptırması hallerine dayanır²⁵. Nihai olarak yetki aşımı davası, normlar hiyerarşisine uygunluğu sağlamayı amaçlar ve bu hiyerarşi, anayasa ile tesis edilen bu normların yapıcılar arasındaki hiyerarşisinin bir sonucudur²⁶. Hukukilik ilkesinin

Yurttaş Hakları Bildirgesi, kanun gibi yazılı bir hukuk metnine dayanarak ulaştığı, idari makamların uymasını gerekli gördüğü ve ihlal edilmeleri halinde hukuka aykırılık teşkil eden ilkelerdir. Bu ilkelerin normatif değeri hakkında öğretilerde farklı görüşler mevcuttur. Bu ilkeleri, yazılı bir hukuk kuralının yorumuna işaret eden basit birer “içtihadî kural (*règles jurisprudentielle*)” olarak inceleyen görüşe göre, ilkeler normatif olarak kanun-altı, kararname-üstü değerdedir. Buna karşılık bu ilkeleri içtihadî değil, kanun değerinde, hatta anayasal ilke niteliğinde kabul eden görüşler de mevcuttur. Bu görüşlerin temelinde 1958 Fransız Anayasası’nda idareye verilen özerk düzenleme alanı, ilkenin dayandığı metnin normatif değeri ve Fransız Anayasa Konsey’i kararları yer alır. (Bkz. Dupuis/Guédon/Chrétien, s. 150-163, Jean Waline, Droit administratif, 22. Baskı, Dalloz, Paris, 2008, s. 287-293, René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15. Baskı, Montchrestien, Paris, 2001 (Droit administratif), s. 5891 vd., Pierre-Laurent Frier/Jaques Petit, Précis de droit administratif, 5. Baskı, Montchrestin, Paris, 2008, s. 85-96, Pascale Gonod/Fabrice Melleray/Philippe Yolka, Traité de droit administratif, Tome 1, Dalloz, Paris, 2011, s. 579-586, Georges Vlachos, Pricipes généraux du droit administratif, Paris, Ellipses, 1993, s. 77-84, Buruno Genevois, Pricipes généraux du droit, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, Paris, 2010).

²² Vedel/Delvolvé, s. 246, Charles Debbasch/Jean-Claude Ricci, Contentieux administratif, 7. Baskı, Dalloz, Paris, 1999, s. 617, Auby/Drago, s. 136, De Laubadère/Gaudemet, s. 472.

²³ Vedel/Delvolvé, s. 246, Debbasch/ Ricci, s. 617, Paul Bernard, La Notion d’ordre public en droit administratif, LGDJ, Paris, 1962, s. 185-187.

²⁴ Ricci, s. 40, Costa, s. 158.

²⁵ Vedel/Delvolvé, 2, s. 246.

²⁶ Ricci, s. 40.

müeyyidesine, hukuka aykırılıkları nedeniyle idari işlemleri iptaline hükmedilen bu dava, bu nedenle hukuk devleti ilkesinin güvencesidir²⁷.

Kamu düzenine ilişkin olması ve hukuka aykırı idari işlemlerin anayasa ile korunan hukuk düzeninden kaldırılması amacına uygun olarak, davanın kabul edilebilirliği de geniş tutulmaktadır. Davanın açılması için aranan davacı bakımından taraf ehliyetinin geniş tutulması hukuka aykırı idari işlemlerin hukuk düzeninden geçmişe etkili olarak kaldırılması amacına ulaşmayı kolaylaştırmaktadır. Bu esasında yetki aşımı davasının objektif niteliğinin bir sonucu kabul edilir. Yetki aşımı davasının, sübjektif bir hakkın ihlali hakkında ve kişiye kaşı değil, bir idari işleme karşı açılacağı ifade edilir²⁸. Yetki aşımı davası, bir hukuk kuralının idare tarafından ihlali nedeniyle söz konusu unsurlar bakımından hukuka aykırı hale gelen idari işlemin geçmişe etkili olarak hukuk düzeninden “herkes için (*erga omnes*)” etkili olacak şekilde kaldırılmasını sağlayan bir davadır²⁹.

Yetki aşımı davasının özellikleri davacı, dilekçe ve davaya ilişkin konular bakımından sınıflandırılabilir. Davanın objektif bir dava olması ve kamu düzenine ilişkin özelliği bu üç konuyu etkilemektedir. Yukarıda ifade edildiği gibi, davacıya ilişkin yetki aşımı davasının özelliği davanın açılması için davacının bir hakkının ihlalinin aranmaması ve davayı açmada menfaatinin bulunmasının yeterli görülmesidir³⁰. İptal kararının geçmişe etkili olarak herkes için etkili olması davaya ilişkin özellikler arasında yer alır³¹. Yetki aşımı davasının, dilekçeye ilişkin özelliği, davanın dayanağı olan dava sebepleridir³². Yetki aşımı davası, idari işlemin unsurlarındaki sakatlık halleri olan hukuka aykırılık sebeplerine dayanır. Bu sebeplerin davacı tarafından ileri sürülmesi, hâkimin bu sebepler

²⁷ Vedel/Delvolvé, s. 247.

²⁸ Rivero, s. 198, De Laubadère/Gaudemet, s. 474-475, Gustav Peiser, Contentieux Administratif, Paris, 13. Baskı, Dalloz, 2004, s. 162. Her ne kadar bu nitelik hala ifade edilse de, yetki aşımı davasında mutlaka taraflar olduğu, davaya müdahalenin taraf kavramı ile tanımlandığı gerekçeleri ile objektif dava-sübjektif dava ayırımının yersiz olduğu görüşü de mevcuttur (Vedel/Delvolvé, s. 248).

²⁹ Peiser, s. 161-162, Vedel/Delvolvé, 2, s. 247-248, Auby/Drago, s. 137.

³⁰ Bu konuda bkz. Costa, s. 150, Chabanol, s. 159-172.

³¹ Costa, s. 158.

³² Costa, s. 152.

bakımından yetkileri yetki aşımı davasının kamu düzenine ilişkin, objektif bir dava olması nedeniyle önem arz eder.

B. TÜRK İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA İPTAL DAVASI

Türk hukukunda idari yargılamaya ilişkin temel kanun olan İYUK 1'inci maddesi uyarınca, “*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin usul kurallarının çözümü*”, bu Kanun’da gösterilen usullere tabidir. İYUK’un 2’nci maddesinde idari uyuşmazlıklardan biri “*idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları*”dır.

Türk hukukunda yetki aşımı davasının karşılığı olan iptal davası da aynı amaç ve nitelikleri taşır. Anayasa’nın 125’inci maddesi uyarınca her türlü idari işleme karşı dava yolu açıktır ve bu yargı yolu, 36’ncı maddede yer alan, “*herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*” hükmü ile hak arama hürriyeti kapsamında güvence altına alınmaktadır. Hukuka aykırı idari işlemlerin geçmişe etkili olarak hukuk düzeninden kaldırılmasını sağlayacak dava türü ise, İYUK 2’nci madde uyarınca iptal davasıdır.

Türk hukukunda menfaatleri ihlal edilenler tarafından İYUK’ta belirtilen unsurlar yönünden hukuka aykırılıkları iddiasıyla idari işlemlere karşı açılacak iptal davası sonucu alınan iptal kararı da herkes için ve geçmişe etkili sonuç doğurur³³. İptal davası Türk hukukunda da bireysel yarıardan çok, kamu yararını gerçekleştiren, genel nitelikte, normlar hiyerarşisine dayanan anayasal hukuk düzeninin teminatı, hukuk devletini koruyan, objektif bir davadır³⁴.

³³ Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, C. II, İdari Yargılama Hukuku, 10. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, (C.II), s. 608, 616, 617.

³⁴ Metin Günday, İdari Yargılama Hukuku, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022 (İdari Yargılama), s. 130, Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, 8. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2022, s. 192, Akyılmaz/Sezginer/Kaya, İdare Hukuku, s. 110, 111,

Zehreddin Aslan vd., Açıklamalı ve İçtihatlı, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Seçkin, Ankara, 2019, s. 39, Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III, İsmail Akgün Matbaacılık, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s. 1772-1790. Günday, iptal davasının objektif niteliği ağır basan sübjektif nitelikleri de olan bir dava olduğunu savunmaktadır. Nitekim iptal davası herkese değil, menfaatleri ihlal edilenlere tanınmış bir dava tanınmaktadır (Günday, İdari Yargılama, s. 131, 132). Danıştay kararlarında iptal davasının bu amaç, işlev ve niteliklerine yer verilmektedir. “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin (1/a) bendinde, iptal davası, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır. İptal davası, idari yargı rejimini benimsemiş olan hukuk sistemlerinde idari işlemlerin yargısal denetimini sağlayan genel dava yoludur. İptal davasının genel dava açma yolu olması nedeniyle bir idari işleme karşı dava açılabilmesi için yasanın iptal davası açılabilmesine ilişkin bir hüküm olmasına gerek bulunmamaktadır. İptal davasına göre özel bir başvuru yolu olması nedeniyle idari itiraz yolunun işletilebilmesi için ise, mutlaka yasal bir düzenlemenin varlığına ihtiyaç bulunmaktadır.” D.1.D., 08.12.2006, E.2006/1186, K.2006/1228, aynı yönde D.İDDK, 22.12.2009, E.2009/15, K.2009/19, D.İDDK, 22-12.2009, E.2009/7, K.2009/14, Hukuk Türk (Erişim Tarihi: 09.04.2025). “İptal davasına konu işlemlerin tesis edildikleri tarihteki durumları itibarıyla hukuksal değerlendirilmeye tabi tutulacakları, İdare Hukukunun ve İdari Yargılama Usulünün bilinen ilkelerinden olmakla birlikte, dava aşamasında iken idari işlemin usulüne uygun olarak geri alındığı veya yürürlükten kaldırıldığı durumlarda, iptal hükmüne konu olabilecek idari işlemin varlığından söz etmek olanaklı değilse de özellikle belli süreyle de olsa uygulama işlemlerine dayanak alınan düzenleyici işlemler yönünden hukuka uygunluk denetiminin yapılması, iptal davasının ‘Hukuk Düzeni’ nin korunması yolundaki gerçek amacına uygun olmalıdır.” D.15.D., 01.11.2017, E.2013/12662, K.2017/6215, aynı yönde bkz. D.15.D., 07.03.2018, E.2013/2971, K. 2018/2252, Legal Bank Elektronik Hukuk Bankası, (Erişim Tarihi: 23.04.2025). “İdari Yargıda iptal davası, kural olarak ilgililerin hak ve menfaatini korumanın yanında, yürütme ve idarenin hukuka uygun davranmasını gerçekleştirmeye yöneliktir. Bu özelliği ile iptal davalarının objektif ve soyut nitelikte bir dava türü olduğu teoride genel olarak ifade edilmekle birlikte, istisnai olarak, iptal davalarının sübjektif ve somut nitelikte örneklerinin de olduğu uygulamada gözlenmektedir. Davacıların kişisel çıkarını ihlal eden sübjektif nitelikteki işlemlerin iptali istemiyle açtıkları davalarda İdare Mahkemesince hüküm verildikten sonra karar kesinleşmeden davanın herhangi bir aşamasında davacı davadan feragat edebilir. Zira bu tür davalarda kamu menfaati değil bireysel menfaat daha ağırlıklıdır. Kendi hukuku üzerine mutlak tasarruf yetkisine sahip olan bireyin davadan feragatinde de herhangi bir kısıtlama getirilemez. Feragat konu uyumsuzluklarda, kamu yararı ve bireysel yarar ölçütünün belirlenmesinden sonra ancak feragat hakkında karar verilmesi gerekir. Örneklemek gerekir ise; davacılar veya kurum ve kuruluşlar tarafından belde veya semt sakini veya belediye meclisi üyesi sıfatıyla açılmış objektif nitelikteki bir iptal davasında kamu yararı ölçütü mutlak olduğundan ve dava kamu yararını sağlamak için açılmış olduğundan idare mahkemesince verilen iptal kararından sonra davacının davadan feragat etmesi iptal davasının belirtilen niteliği ile bağdaşmaz.” (D.6.D., 26.01.2007, E.2006/6836, K. 2007/381). Aynı yönde:

D.6.D., 09.05.1994, E. 1994/48, K. 1994/1873, Legal Bank Elektronik Hukuk Bankası. “İptal davalarının amacı, idarenin hukuk düzenine aykırı işlemlerini ortadan kaldırarak hukuka bağlılığını sağlamaktır. Bu amaca uygun olarak idari yargıda yapılan yargılama üzerine verilen hükümler de idari faaliyetin hukuka uygunluk denetiminin sonucunu ifade etmektedir. İptal davalarının objektif niteliğinden kaynaklanan bu sonuç, varlık nedeni Hukuk Devleti ilkesi olan idari yargının işlevi gereğidir. Uyuşmazlık da davacı Vakfın yönetim organının oluşumu üzerinde kullanılan idari tasarrufun yetki yönünden hukuka uygun olup olmadığına ilişkindir. Davacı Vakıf, üyeliği uygun görülmeyen kişinin ölümü üzerine davadan feragat etmeyip, idari işlemin özellikle yetki yönünden hukuka uygunluğunun denetlenerek işlemin iptalini, bu bağlamda da idarenin vakıfların yönetim organları üzerindeki yetkilerinin belirlenmesini amaçlamıştır. Bu itibarla idari yargı yerinin bir işlemin iptali istemiyle açılan davada; iptal davalarının objektif niteliğini ve idari işlemin doğurmuş olabileceği hukuki sonuçları dikkate alarak işlemin tesis edildiği andaki hukuki durumuna göre hukuka uygunluk denetimini yapması gerekmektedir.” D.10.D., 15.05.1996, E.1995/3864, K. 1996/2572, Legal Bank Elektronik Hukuk Bankası. Anayasa Mahkemesi Kararlarında iptal davasının hukuk devleti ile ilişkisi vurgulanmaktadır. “İdari yargıda ‘idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan dâvalar’ olarak tanımlanan iptal davaları, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayarak hukuk devletini gerçekleştiren önemli yollardandır. İptal davası kolay işleyen ve karmaşık olmayan niteliğiyle yargısal bir denetim yolu olarak öngörülmüştür. İptal davaları ile idari işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğu incelenir. Aykırılığın saptanmasında işlem ortadan kaldırılır. Böylece, idarenin hukuk kurallarına uygun şekilde hareket etmesi sağlanarak hukuk düzeni korunur.” (AYM, KT: 21.09.1995, E.1995/46, K.1995/49, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1995-49-nrm.pdf> (Erişim Tarihi: 22.04.2025)). Anayasa Mahkemesi iptal davasının idari işlemlerin denetimindeki ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesinde en etkili yol olarak kabul etmektedir. “Hukukumuzda, idari işlemlerin yargısal denetiminde en etkili bir yol olan iptal davası türü varken, bu kez öngörülen biçimiyle itiraz kurumunun, denetlenebilecek idari işlemin özelliklerini, parasal değerini belirlemeksizin ya da bu yolu haklı gösterecek hiçbir gerekçe gösterilmeksizin, genelleştirilerek getirilmesi Anayasa'nın öngördüğü yargı denetimini kısıtlayıcı niteliktedir.

(...)

Hukuk devletinin başlıca amacı, kamu gücü karşısında kişinin hak ve özgürlüklerini korumaktır. Bu âmâca ulaşabilmek için kullanılan araçlar aynı zamanda hukuk devleti kavramının öğeleridir. Bunlardan en önemlileri, devletin değişik işlevlerinin ayrı organlar eliyle gördürülmesi anlamına gelen ‘kuvvetler ayrılığı’ ilkesi bağlamında idarenin hukuka bağlılığı ile zarar verici işlem ve eylemlerinden sorumlu tutulması ve yargı güvencesidir. Hukuk devletinde, yönetimin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu zorunludur. Bu nedenle hukuk devletinin vazgeçilmez koşullarından birisi, ‘idarenin yargısal denetimi’dir. Yönetimsel işlemlerin hukuka uygunluğunun denetiminde iptal davası yolu asıldır. İptal davaları, kişilerin kendi yararlarına sonuç almalarını amaçlamakla birlikte genelde hukuka uygunluğu sağlayarak kamu yararını gerçekleştirir. Yönetimin yargısal denetiminde iptal davası yanında yeni bir tür ‘itiraz’ kurumunun kapsam- belirtilmeden de idari işlemler için

Türk hukukunda iptal davası, Anayasa hükümleri ve İYUK 2'nci maddesi birlikte değerlendirildiğinde genel nitelikte bir davadır. İdari işlemlere yargı yolunun kapatılmasını yasaklayan Anayasa kuralı uyarınca, kanun koyucu tarafından bir idari işleme karşı yargı yolu kapatılmaz. Bunun istisnası Anayasa'nın izin vermesi halinde mümkündür.³⁵ İYUK 2'nci madde dikkate alındığında, hukuka aykırı idari işlemlere karşı bunların iptalini talep edilecek yargı yolu iptal davasıdır. Sonuç olarak Fransız hukukunda içtihatla kabul edilen genel dava niteliği Türk hukukunda Anayasa ve İYUK gereğidir. İptal davasının kamu düzeni niteliğinden bahsedilmese de aynı hukuki özellikler Türk hukukunda iptal davası bakımından da geçerlidir.

Türk hukukunda iptal davasının kamu düzenine ilişkin objektif dava olması, davaya ve davacıya benzer sonuçlar doğurmaktadır. Dava açılması için davacının bir hakkının değil, menfaat ihlalinin yeterli görülmesi, iptal kararının herkes için geçmişe etkili sonuç doğurması söz konusudur. Dilekçeye ilişkin konular bakımından iptal davasının objektif niteliği, Fransız hukukunda olduğu gibi iptal sebeplerinin ileri sürülmesi ve idari yargı yerinin iptal sebepleri bakımından yetkileri ile gerçekleşir.

öngörülmesi, hak arama özgürlüğü, yargı denetimi ve yargı güvencesini etkisiz kılar ve giderek hukuk devletinin özüne aykırı düşen bir durum yaratır. 'İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır' kuralıyla Anayasa'nın amaçladığı, etkili bir yargısal denetimdir. Yönetimin işlem ve eylemlerinin kişisel değerlendirmelere bırakılmaması için bunların yargı yoluyla somut ve etkili bir denetime bağlı tutulmaları zorunludur. Bu doğrultuda önde gelen araçlardan birisi iptal davasıdır. Yönetimin yasalara aykırı işlemlerinin somut yaptırımı sayılan iptal davaları, yetkili organ ya da kişilerin kişisel değerlendirmeleriyle doğacak sakıncaları, önler." (AYM, KT: 01.10.1991, E.1990/40, K.1991/33, <https://normkararlarbilgiban-kasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1991-33-nrm.pdf> (Erişim Tarihi: 22.04.2025)).

³⁵ Örneğin, 125'inci madde ikinci fıkraya uyarınca, kanun koyucu Yüksek Askerî Şûra'nın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri hariç diğer işlemlerine karşı yargı yolunu kapatabilir. 31 Ocak 2013 Tarih ve 6413 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanun'un 43'üncü maddesinde askerî öğrenciler ile erbaş ve erler hakkında verilen disiplin cezaları ile subay, astsubay, uzman erbaş ile sözleşmeli erbaş ve erler hakkında verilen uyarma, kınama ve hizmete kısmi süreli devam cezalarına karşı iptal davası yolu kapalıdır. (RG, 28561, 10.02.2013, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6413&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (Erişim Tarihi: 13.03.2025)).

II. YETKİ AŞIMI VE İPTAL DAVASINDA DAVA SEBEBİ OLARAK İPTAL SEBEPLERİ

Fransız idari yargılama hukukunda yetki aşımı davası kapsamında davanın dayanağı olan hukuka aykırılık hallerinin ileri sürülmesi ve idari yargı yerinin bu konudaki yetkisi, bu sebeplerin Fransız idari yargılama hukukunda hukuki nitelik ve rejimi ile ilişkilidir. İptal sebepleri, yetki aşımı davasında dava sebeplerini oluşturur. Dava sebepleri ise kabul edilebilirlik şartı olarak dilekçenin unsurlarından biridir. Aynı şekilde Türk idari yargılama hukukunda dilekçenin unsurları dava şartı olarak karşımıza çıkar.

Dava şartı, en genel anlatımla, bir davanın açılması için değil, ama davanın esası hakkında incelemeye geçilebilmesi için varlığı ve yokluğu gerekli olan koşullardır.³⁶ Buna göre, dava şartlarından birinin olmaması halinde dava açılmış sayılır, fakat yargı yeri bu durumda davanın esası bakımından inceleme yapmaz, davayı kural olarak dava şartı yokluğundan reddeder.³⁷ Dava şartı noksanlığının giderilmesinin mümkün olduğu hallerde ise mahkeme bunun tamamlanması için kesin süre verir.³⁸

Hukuk Muhakemeleri Kanunu (HMK)'nin 114'üncü maddelerde dava şartları, 115'inci maddede dava şartlarının incelenmesi ve dava şartı yokluğunda ne yönde karar verileceği düzenlenmektedir.³⁹ Özel hukuk

³⁶ Baki Kuru/Burak Aydın, İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2023, s. 130, Arslan/Yılmaz/Ayvaz/Hanağası, s. 280.

³⁷ Kuru/Aydın, s. 130.

³⁸ Arslan/Yılmaz/Taşpınar/Hanağası, s. 280.

³⁹ 12 Ocak 2011 Tarih ve 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, R.G., 04.02.2011, 27836. “Dava şartları MADDE 114- (1) Dava şartları şunlardır: a) Türk mahkemelerinin yargı hakkının bulunması. b) Yargı yolunun caiz olması. c) Mahkemenin görevli olması. ç) Yetkinin kesin olduğu hâllerde, mahkemenin yetkili bulunması. d) Tarafların, taraf ve dava ehliyetine sahip olmaları; kanuni temsilin söz konusu olduğu hâllerde, temsilcinin gerekli niteliğe sahip bulunması. e) Dava takip yetkisine sahip olunması. f) Vekil aracılığıyla takip edilen davalarda, vekilin davaya vekâlet ehliyetine sahip olması ve usulüne uygun düzenlenmiş bir vekâletnamesinin bulunması. g) Davacının yatırması gereken gider avansının yatırılmış olması. ğ) Teminat gösterilmesine ilişkin kararın gereğinin yerine getirilmesi. h) Davacının, dava açmakta hukuki yararının bulunması. ı) Aynı davanın, daha önceden açılmış ve hâlen görülmekte olmaması. i) Aynı davanın, daha önceden kesin hükme bağlanmamış olması.(...)”

yargılama hukukundaki dava şartı tanımını da bu düzenlemelere dayanmaktadır. Söz konusu kavram, idari yargılama hukukunda da mevcuttur ve İYUK hükümleri uyarınca da aynı işleve sahip olduğu ve aynı tanımın geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

İdari yargıda davalar davanın kabul edilebilirliğinin incelendiği “dilekçeler üzerine ilk inceleme” ve uyuşmazlığın çözümlenmesini ifade eden “esastan inceleme” olmak üzere iki aşamada tamamlanmaktadır⁴⁰. İptal veya tam yargı davasında idari yargı yerinin esastan incelemeye geçmeden önce re’sen incelemesi gereken hususlara “*dilekçeler üzerine ilk inceleme*” başlığını taşıyan 14’üncü maddede yer verilmiştir⁴¹. Maddede açıkça dava şartı nitelemesi yer almasa da bu hususlar, ilk inceleme üzerine verilecek kararı düzenleyen 15’inci madde gözetildiğinde dava şartlarıdır⁴². İdari yargıda dava şartları, esastan incelemeye geçmeden önce idari yargı yerinin dikkate aldığı davanın ön koşullarıdır.

⁴⁰ Gözübüyük/Tan, C. II, s. 286.

⁴¹ “*Dilekçeler üzerine ilk inceleme: Madde 14 – (...) 3. Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından: a) Görev ve yetki, b) İdari merci tecavüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husumet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları, Yönlerinden sırasıyla incelenir. (...) 6. Yukarıdaki hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de davanın her safhasında 15’nci madde hükmü uygulanır.*”

⁴² “*İlk inceleme üzerine verilecek karar: Madde 15 – 1. Danıştay veya idare ve vergi mahkemelerince yukarıdaki maddenin 3 üncü fıkrasında yazılı hususlarda kanuna aykırılık görülürse, 14 üncü maddenin; a) 3/a bendine göre adli yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine, b) 3/c, 3/d ve 3/e bentlerinde yazılı hallerde davanın reddine, c) 3/f bendine göre, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine, d) 3/g bendinde yazılı halde otuzgün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuzgün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine, e) 3/b bendinde yazılı halde dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine, Karar verilir. (...) 5. 1 inci fıkranın (d) bendine göre dilekçenin reddedilmesi üzerine, yeniden verilen dilekçelerde aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde dava reddedilir.*”

İYUK 31'inci maddede HMK'ya ilk inceleme, dava şartı konularında atıf bulunmasa da bu hususların dava şartı olarak adlandırmada bir sakınca bulunmamaktadır. Öğretide, bu hususlar için “*iptal davası(nın) aç(ıl)ma koşulları*”, “*ilk inceleme konuları*”, “*ön koşullar*” “*esastan kabul edilebilirlik şartları*” ifadeleri de kullanılmaktadır.⁴³ Buna karşılık, ilk inceleme konularının idari davalarda dava şartları olduğu, açıkça Kanun'da bunların dava şartı olarak belirtilmemesine rağmen ilgili kurallar birlikte değerlendirildiğinde bunlara dava şartı denilebileceği, bunların idari yargının özellikleri dikkate alınarak düzenlendiği kabul edilmektedir.⁴⁴

İptal sebeplerini ilgilendiren dava şartı, İYUK 14'üncü maddede ilk inceleme konuları arasında sayılan dilekçenin Kanun'un 3'üncü maddesine uygun olup olmamasıdır. 3'üncü maddeye uygunluk ise, dilekçenin şekil şartları yönünden uygun olmasıdır. Dilekçelerdeki şekil şartlarından biri ise, “*davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller*”dir. Dolayısıyla dava şartlarından biri, dilekçenin Kanun'da gösterilen şekil şartına uygunluğudur. Dilekçenin şekil şartlarından biri de davanın sebepleri olduğundan, dava sebepleri, dilekçede gösterilmesi gereken bir dava şartıdır.

Hüküm, dilekçede taraflarca gösterilmesi gereken bu sebepleri tek başına saymamakta, konu ve dayanılan delilleri eklemektedir. Bu hususların ayrı ayrı veya birlikte kaleme alınması, madde lafzı dikkate alındığında normatif olarak dava sebepleri bakımından özgünlük arz edecek nitelikte değildir; fakat işlev itibarıyla birlikte anlam taşıması gerekçeyle bu üçlünün yan ayana geldiği söylenebilir. Şöyle ki, davanın konusu iptali istenen idari işlem ile bu işlemin iptaline neden olabilecek sebepler ve bunun ispatı birbirleri ile ilişkili, esasa ilişkin muhakeme, uyuşmazlığı çözmedeki hukuki nitelime için başvurulacak araçlardır. İYUK 2'nci madde gereği iptal davasında davacının iddiası, dava konusu idari işlem hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olmasıdır.

⁴³ Bkz. Günday, İdari Yargılama, s. 353 vd., Gözübüyük/Tan, C. II, s. 286 vd., Aslan vd., s. 45 vd., Kaplan, s. 203 vd.

⁴⁴ Kahraman Berk, İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme, Alfa, İstanbul, 2008, s. 14; Günday, İdari Yargılama, s. 353.

Dava sebebi ve iptal sebepleri olan idari işlemin unsurlarındaki sakatlık halleri arasındaki ilişkiyi açıklayabilmek için, dava sebebi ve hukuki sebep kavramlarını açıklamakta yarar vardır. Özel hukuk yargılama hukukunda dava sebebi ve hukuki sebep farklı iki kavram olarak kabul edilmektedir. Bu, esasında HMK'nın düzenlemesinden kaynaklanmaktadır. Dava dilekçesinin içeriğini düzenleyen HMK 119'uncu madde uyarınca, “*davacının iddiasının dayanağı olan bütün vakıaların sıra numarası altında açık özetleri*” ve “*hukuki sebepler*” ayrı ayrı düzenlenmektedir.⁴⁵ Bunlardan ilki, “dava sebebi” olarak nitelendirilmektedir.⁴⁶ Aynı maddede, “*iddia edilen her bir vakıanın hangi delillerle ispat edileceği*” ayrıca hüküm altına alınmıştır. Kısacası dava sebebi üst başlık olmak üzere fiili sebepler ve hukuki sebepler yönündeki yapılabilecek tasnif çoğunlukla kabul edilmemiştir.⁴⁷ Bunun temel nedeni HMK düzenlemesine ek olarak hukuki sebebe öğreti ve yargı kararlarında yüklenen anlamdır. Bu yüklenen anlam farkının usul hukuku bakımından sonucu önem arz

⁴⁵ Pekcanitez/Atalay/Özekes, s. 244. “*Dava dilekçesinin içeriği MADDE 119- (1) Dava dilekçesinde aşağıdaki hususlar bulunur: (...) g) Dayanılan hukuki sebepler. (...) (2) Birinci fıkranın (a), (d), (e), (f) ve (g) bentleri dışında kalan hususların eksik olması hâlinde, hâkim davacıya eksikliği tamamlaması için bir haftalık kesin süre verir. Bu süre içinde eksikliğin tamamlanmaması hâlinde dava açılmamış sayılır.*”

⁴⁶ Bkz. Pekcanitez/Atalay/Özekes, s. 243, Kuru/Aydın, s. 162. Buna karşılık dava sebebi nitelendirmesi yapmadan “vakıalar”, “maddi vakıaların somutlaştırılması”, “maddi vakıalar (olgular)” ve “hukuki olgular (hukuki sebepler)” şeklinde sınıflandırma yapan yazarlar da vardır. (Ali Cem Budak/Varol Karaaslan, *Medenî Usul Hukuku*, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2023, s. 198, 199, İlhan Postacıoğlu/Sümer Altay, *Medenî Usul Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2015, s. 233). Medeni usul hukukunda dava sebebi kavramının ne olduğu eskiden süregelen bir tartışmadır. (Bkz. Baki Kuru, “Hukuk Usulünde Dava Sebebi”, *Adalet Dergisi*, Yıl: 58, Sayı: 4, Nisan 1967, s. 239-268, Muhammet Özekes, “Dava Dilekçesinde Hukuki Sebep Bildirmek Zorunludur”, Haluk Konuralp Anısına Armağan, C.1, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s.745 vd., Nur Bolayır, *Medenî Usûl Hukukunda Hâkimin Hukuku Re’sen Uygulaması*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 41-71).

⁴⁷ Buna karşılık Kuru, dilekçede gösterilecek dava sebepleri başlığı altında, kavramı “vakıalar” ve “hukuki sebepler” olarak iki türe ayırmaktadır (Kuru, s. 242). Bu ikili tasnifin nedeni ise yine Kanun’un, o tarihte yürürlükte bulunan mülga Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun 179’uncu madde düzenlemesidir. (Bkz. 4 Temmuz 1927 Tarih ve 1086 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu, R.G., 02, 03, 04.07.1927, 622, 623, 624).

etmektedir. Bu da hâkimin dava sebebi ve hukuki sebepler bakımından rolünün değişmesidir.⁴⁸

Özel hukuk yargılama hukukunda dava sebebi ve hukuki sebep birer dava şartı olarak değil, dilekçede yer alması gereken içeriklerden biri olarak düzenlenmektedir. HMK 119'uncu maddede “hukuki sebepler” dava dilekçesinin unsurlarından biridir, fakat diğer unsurlar gibi zorunlu bir unsur değildir.⁴⁹ Maddenin ikinci fıkrasına göre, hukuki sebeplerin gösterilmemesi, dilekçede noksanlık oluşturmaz ve düzeltilmesi için süre verilmez. HMK 33'üncü madde uyarınca “*hâkim, Türk hukukunu resen uygular*”. Hukuki sebepler, davacının talep sonucunu haklı göstermek için dava dilekçesinde bildirmiş olduğu vakıaların (olayların) hukuki niteliği, tavsifidir.⁵⁰ HMK 119'uncu madde uyarınca davacı hukuki sebepleri göstermelidir, fakat bunların bildirilmemesine bir müeyyide bağlanmayacağı, zira hâkimin Türk hukukunu re'sen uygulamakla yükümlü olduğu görüşü kabul edilmektedir.⁵¹ Dava sebebi olarak kabul edilen “vakıalar” da aynı maddede düzenlenmektedir ve bu düzenlemeye göre hukuki sebeplerde olduğu gibi davacı dilekçesinde iddiasını dayandırdığı vakıaların açık özetlerini bildirmelidir. Hukuki sebeplerden farklı olarak tarafların bu bildirme yükümlülüğü, hâkimin rolü bakımından değişmektedir. Hâkim davacının dava dilekçesinde gösterdiği hukuki sebepleri ile bağlı olmayıp, hukuki sebepleri re'sen gözetmek, hukuki niteliği kendisi araştırıp bulmak yükümlülüğü altındadır, nitekim hâkim hukuku re'sen uygulayacaktır.⁵² Buna karşılık, hâkim davacının dava ve cevaba cevap dilekçelerinde gösterdiği maddi vakıalar ile bağlıdır, davacının

⁴⁸ Bkz. Postacıoğlu/Altay, s. 236-242, Bolayır, s. 40 vd.

⁴⁹ Özeken'in, hukuki sebeplerin gösterilmesi zorunluluğu yönündeki eleştirisi için bkz. Özeken, s. 757 vd.

⁵⁰ Kuru, s. 242, Kuru/Aydın, s. 164.

⁵¹ Kuru/Aydın, s. 164, Budak/Karaaslan, s. 200, 201.

⁵² Kuru/Aydın, s. 163, Postacıoğlu/Altay, s. 240. Bu sebeple de özel hukuk yargılama hukukunda dava sebebi kavramının neden vakılardan oluştuğu anlaşılmaktadır. Davacının dilekçelerinde bildirdiği vakıalar davanın temelini teşkil eder ve davanın ve hâkimin yetkisinin sınırını oluşturmaktadır (Kuru, Aydın, s. 163). Hukuki sebebin dava sebebi olarak kabul edilmemesi, taraflarca getirilme ilkesi dikkate alınarak dava sebebi tanımı yapılmasından kaynaklanmaktadır. Özetle, dava sebebi ona bağlanan usul kuralına göre tanımlanmaktadır. İşlev dikkate alınarak hukuki sebepleri dışlayan dava sebebi tanımının dayandığı iki görüş olan “ferdileştirme” ve “vakıalara dayandırma” görüşleri için bkz. Bolayır s. 51-71.

bildirmediği vakıaları re'sen dikkate almaz, hatta bunları anımsatacak davranışlarda bulunamaz.⁵³ Bu, HMK'nın 25'inci maddesinde kabul edilen taraflarca getirilme ilkesinin bir sonucu kabul edilmektedir.⁵⁴ Dolayısıyla hukuki sebepler bakımından re'sen uygulama ilkesi, dava sebepleri bakımından taraflarca getirilme ilkesi geçerlidir.⁵⁵

Fransız hukukunda iptal sebepleri, idari işleme karşı yürütülen yetki aşımı davasında idari işleme ilişkin hukuka aykırılıklar, davanın dayandığı sebepleridir. Bu nedenle bunlar, yetki aşımı davası açma halleri olarak da adlandırılmaktadır.⁵⁶ Nitekim, bu sebepler söz konusu yargısal başvurudaki iptal talebinin elde edilmesini sağlayacak niteliktedir. Fransız hukukunda bu aykırılıklar Fransız Danıştay'ı Conseil d'État içtihatları dikkate alınarak sınıflandırılmaktadır. Bugün geleneksel sınıflandırma olarak adlandırılan ve ilk yapılan sınıflandırmaya göre iptal sebepleri, “yetkisizlik (*incompétence*)”, “şekil noksanlığı (*vice de forme*)”, yetki saptırması (*usurpation de pouvoir*)”, “kanunun ve hakkın ihlali (*violation de la loi et droits acquis*)”dır.⁵⁷ Bu temel hukuka aykırılık türlerinden sonuncusu işlemin “konusuna ilişkin hukuka aykırılık (*illégalité relative à l'objet*)” ve “sebeplerine ilişkin hukuka aykırılık (*illégalité relative à*

⁵³ Kuru, Aydın, s. 163, Postacıoğlu/Altay, s. 236.

⁵⁴ “Taraflarca getirilme ilkesi MADDE 25- (1) Kanunda öngörülen istisnalar dışında, hâkim, iki taraftan birinin söylemediği şeyi veya vakıaları kendiliğinden dikkate alamaz ve onları hatırlatabilecek davranışlarda dahi bulunamaz. (2) Kanunla belirtilen durumlar dışında, hâkim, kendiliğinden delil toplayamaz.”

⁵⁵ Vakıaların taraflarca getirilmesi ilkesi katı şekilde uygulanmamakta, her vakıaların tüm ayrıntısı ile gösterilmesi zorunluluğu yerine esaslı ve temel vakıaların yani talebin dayandığı olayların diğer olaylardan ayırımını sağlayacak ölçüde bildirilmesi yeterli görülmekte, hatta talep sonucu olay veya olayların niteliğini değiştirmeyen vakıaların davada daha sonraki aşamalarda da ileri sürülebileceği, hâkimin ise maddi vakıaların somutlaştırmadığı kanaatinde olması halinde iddia ve savunmalardaki eksiklikleri Kanun'un 31'inci maddedeki davayı aydınlatma ödevi gereği de tamamlaması için taraflara uyarıda bulunabileceği kabul edilmektedir (Özekes, s. 752, Yavuz Alagonya, Vakıaların ve Delillerin Toplanması İlişkin İlkeler, 1. Baskı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1979, s.100 vd., Budak/Karasan, s. 299) Ancak bu tamamlama, iddia ve savunmaların genişletilmesi ve değiştirilmesi yasağı ile sınırlıdır (Süha Tanrıver, Medenî Usûl Hukuku, C. I, Yetkin Yayınları, Ankara, 2024, s. 418).

⁵⁶ “*Cas d'ouverture pour excès de pouvoir*”, René Chapus, s. 1019.

⁵⁷ Peiser, s. 179, Chrétien/Chiffot/ Tourbe, s. 734; Vedel/Delvolvé, s. 299, Chapus, Droit administratif, s. 1020.

ses motifs)” türlerine ayrılarak başlı başına birer unsur olarak günümüzde de kabul edilen sınıflandırmanın esası tam olarak ortaya çıkmıştır.⁵⁸

Fransız hukukunda sınıflandırma, idari işlemin kapsamlı denetimine hizmet etmesi amacıyla, farklı yönden de yapılmakta ve “dış hukuka aykırılık (*illégalité externe*)”, “iç hukuka aykırılık (*illégalité interne*)” ayırımı da yapılmaktadır.⁵⁹ Fransız idari yargılama hukukunda iptal sebeplerinin davacı tarafından ileri sürülmesi zorunluluğu kabul edildiğinden, bu sınıflandırmanın usul hukuku bakımından önemli bir sonucu ortaya çıkmaktadır. Dış hukuka aykırılıklar, yetkisizlik, şekil noksanlığı, usul sakatlığı iken; iç hukuka aykırılıklar, konu, sebep ve amaç unsurundaki sakatlıklar olan kanunun ihlali, yetki saptırmasıdır.⁶⁰ Yetki aşımı davasında, dış hukuka aykırılık ve iç hukuka aykırılık iki ayrı hukuki sebep kabul edilmektedir ve idari yargı yerince davacı tarafından ileri sürülen hukuka aykırılık sebepleri dikkate alınmaktadır.⁶¹ Bunun istisnasını ise, kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri oluşturmaktadır. Çalışmanın konusunu oluşturan kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri sınıflandırması, Fransız hukukunda kabul edilen diğer sınıflandırmadır.

Dava şartları, Fransız idari yargılama hukukunda da mevcuttur. İptal davası bakımından “kabul edilebilirlik şartları (*conditions de recevabilité*)” kabul edilmiştir ve davada esas hakkında incelemeye geçilebilmesi için, mahkemenin yetkili olması ve davanın bu yönlerden kabul edilebilir olması aranmaktadır.⁶² Kabul edilebilirlik şartlarının tanımı, Türk hukukundaki dava şartları ile örtüşen bir tanıma sahiptir. Kabul edilebilirlik

⁵⁸ Chapus, Droit administratif, s. 1020.

⁵⁹ François Gazier, “Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir en 1950”, Études et documents du Conseil d’État, 1951, s. 77 vd.

⁶⁰ Chapus, Droit administratif, s. 1022-1055, Agatha Van Lang/Geneviève Gondouin/Véronique Inserguet_Brisset, Dictionnaire de droit administratif, 5. Baskı, Sirey, Paris, 2008, s. 201. Kanunun ihlali, sebep ve konu unsurundaki sakatlık hallerini kapsar (bkz. Dupuis/Guédon/Chrétien, s. 650-656). Kanunun ihlalinin normlar hiyerarşisini ihlal olarak ifade eden görüş de mevcuttur (Ricci, s. 89).

⁶¹ Chrétien/Chifflet/Tourbe, s. 742, Dupuis/Guédon/Chrétien, s. 657, Ricci, s. 89, Costa, s. 152. CE, 20.02.1953, *Société Intercopie* Kararı, Recueil Lebon, 1963, s. 88, Aktaran: Chapus, Droit administratif, s. 102. Dış hukuka aykırılık hallerinden biri nedeniyle işlem iptal edildiğinde idare, hukuka uygun şekil, usul ve yetkili makamca işlemi aynı içerikte yeniden tesis edebilir (Dupuis/Guédon/Chrétien, s. 649).

⁶² Debbasch/Ricci, s. 619.

şartları, yargıcın, davanın esasına ilişkin incelemeye geçmeden önce davada bulunması gereken şartlar olarak tanımlanmaktadır.⁶³ Bu şartlardan birinin yokluğu halinde, yargıç incelemesini daha ileriye taşımaz, kabul edilebilir olmaması nedeniyle dilekçeyi reddeder.⁶⁴

Yetki aşımı davasında da geçerli olacak şekilde Fransız idari yargısındaki tüm davalarda üç aşama ile yargılama gerçekleşir. Bunlar, yetki, kabul edilebilirlik ve esas aşamalarıdır.⁶⁵ Kabul edilebilirlik, davaya ilişkin şartlar ve davacıya ilişkin şartlardan oluşur.⁶⁶ Davaya ilişkin şartlardan biri, şekil şartlarıdır, bunlar ise dilekçenin şekli ve içeriğine ilişkin şartlardan oluşur.⁶⁷

Fransız idari yargılama hukukunda dava bir dilekçe ile açılır.⁶⁸ Dilekçe içeriğinde aranan şartlar “talep sonucu (*conclusions*)” ve “vakıalar (*faits*)” ve “sebepler (*moyens*)”⁶⁹dir (CJA R.411-1). Davacı, dilekçesinde

⁶³ De Laubadè/Gudemet, s. 476, Debbasch/Ricci, s. 619.

⁶⁴ De Laubadè/Gudemet, s. 476, Debbasch/Ricci, s. 619.

⁶⁵ Costa, s. 171, René Chapus, Droit de contentieux administratif, 12. Baskı, Montchrestien Paris, 2006, s. 379 (Contentieux administratif). Mahkemelerin görev ve yetkisi için “yetki (*compétence*)” terimi kullanılmakta, “görev” için “konu bakımından yetki (*compétence matérielle, d’attribution*)”, “yetki” için “yer bakımından yetki (*compétence territoriale*)” ifadeleri kullanılmaktadır (Chapus, Contentieux administratif, s. 281, 347). Normalde kabul edilebilirlik incelemesi, mahkemenin yetkinin incelemesinden sonra gelir. İdari yargı yeri davanın kabul edilebilir olduğunu incelemeyen yetkisizlik nedeniyle davayı reddeder. Ancak yargı yeri, yargılama aşamasında, yetkisizlik nedeniyle davanın kabul edilemez olduğu gerekçesi ile davayı reddedebilir (CJA, R.411-1, R.351-4, R.351-5, Chapus, Contentieux administratif, s. 379, Costa, s. 110, 121, 171).

⁶⁶ İptal davasında kabul edilebilirlik şartları, menfaat ihlali, iptal davasına konu olabilecek idari işlemin varlığı, derderst olmama, ön karar şartı, süre, avukat ile temsil ve şekil şartlarıdır (Costa, s. 171 vd., Ricci, s. 55 vd., Didier, Truchet, Droit administratif, 4. Baskı, PUF, Paris, 2008, s.130).

⁶⁷ Ricci, s. 85-91,

⁶⁸ Code de Justive Administrative (CJA), Article R. 411-1 “*La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours.*” https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/ Erişim Tarihi:18.04.2025).

⁶⁹ “*Moyens*” teriminin özel hukuk yargılama hukukunda “sebepler” ve “vasıtalar” olarak iki farklı anlamı olduğu yönünde değerlendirme için bkz. İlhan Postacıoğlu, “Davanın

talebini, talebin dayandığı vakıalar ile sebeplerini sunmak zorundadır. Sebepler, dilekçenin gerekçesini, davacının fiili ve/veya hukuki iddialarını oluşturur.⁷⁰ Sebepleri olmayan dilekçe, talep sonucunu ve vakıaları içerse de kabul edilemez.⁷¹ Yetki aşımı davasında dilekçenin şeklinin parçası olan davacı tarafından ileri sürmesi istenen bu sebepler, iptal sebepleri-
dir.⁷² Sebep gösterilmemesi halinde, dilekçenin kabul edilemezliği nedeniyle dava reddedilecektir. Dava açma süresi, bu eksiklik nedeniyle durmaz. Davacı ancak dava süresi içerisinde bu eksikliği düzeltebilir (CJA R.411-1).

Fransız hukukunda iptal davasının kabul edilebilirlik şartlarından dilekçenin içeriğine ilişkin şekil şartının bir parçası, dava sebeplerinin ileri sürülmesidir. Dava sebepleri fiili olabileceği gibi özellikle hukuki sebeplerden meydana gelmektedir. İptal talebinin gerekçesi idari işlemin hukuka aykırılığıdır. Hukuka aykırılık türleri ise, yukarıda açıklandığı gibi yetkisizlik, şekil sakatlığı, usul sakatlığı, işlemin konusu, sebebi ve amaç unsurları bakımından hukuka aykırılığıdır. Fransız idari yargılama hukukunda dava dilekçesinde iptal sebeplerinin ileri sürülmesi dilekçenin kabul edilebilirlik şartlarından biri olarak kabul edilmektedir.

Buraya kadar Türk idari yargılama hukuku ile Fransız yargılama hukukunda iptal davasının dava sebepleri bakımından farklı kurallar kabul edilmemiştir. Asıl ve kamu düzenine ilişkin iptal sebeplerinin ortaya çıkmasına da neden olan fark, bu sebepler bakımından idari yargı yerinin yetkisinin kapsamı konusunda ortaya çıkmaktadır. Bu bir örnek ile açıklanabilir.

Fransız hukukunda yetki aşımı davasında iptal sebeplerini ileri sürme yükümlülüğü, hukuka aykırılığın hukuki nitelemesini kapsamaktadır. Davacının dilekçesinde Fransız idari yargıcın hukuka aykırılık sebebini, hukuk kuralının ihlalini ortaya koyacak şekilde ileri sürmesi

ve Kaziyei Muhkemenin Unsuru Olarak Hukuki Sebep”, Dr. A. Reçâî Seçkin’e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1974, s. 497-527.

⁷⁰ Ricci, s. 87, Debbasch/Ricci, s. 338.

⁷¹ Ricci, s. 87, Pascal Fombeur, Requête, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, Paris, 2014, prg. 22.

⁷² Şekil şartı açıklanırken iptal sebeplerinin ileri sürülmesinin gerekli olduğu ifade edilir (bkz. Rivero, s. 205).

yeterlidir. Örneğin, davacının hakkında verilen disiplin cezasının iptalini talep ettiği davada, söz konusu cezanın sebebinin ne olduğunun kendisine önceden bildirilmediğini ileri sürmesi yeterlidir. Bu halde mahkeme, savunma hakkının ihlalinin gerçekleştiğini, bunun ise usul sakatlığı olduğunu, dolayısıyla davacının dış hukuka aykırılık sebebinin ileri sürdüğünü kabul eder⁷³. Fransız idari yargı yerinin disiplin cezasının iptaline ilişkin yetkisi bu hukuka aykırılık hali ile sınırlıdır. Bunun istisnası, kamu düzenine ilişkin iptal sebepleridir. Türk hukukunda ise bu durum farklıdır.

III. KAMU DÜZENİ KAVRAMI VE İŞLEVİ İLE KAMU DÜZENİNE İLİŞKİN İPTAL SEBEPLERİ

Kamu düzeni kavramı idare hukukunun temel kavramlarından biri olmakla beraber yargılama hukukunda da bu kavrama başvurulmaktadır. Türk ve Fransız idari yargılama hukuklarında kamu düzenine ilişkin kural ve konular mevcuttur. Kamu düzenine ilişkin iptal sebeplerinin işlev ve neler olduğu kamu düzeni kavramı anlam ve işlevi açıklanarak incelenecektir.

A. İDARE HUKUKUNDA KAMU DÜZENİ

“Kamu düzeni (*ordre public*)”⁷⁴ kavramı, anayasa hukukunda temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırma sebebi, anayasa hukukunun somutlaşması ile özel hukuk ve idare hukukunda da yine temel hak ve hürriyetlerin sınırını, sınırlandırma sebebinin oluşturan, belirsiz, soyut ve bu özelliği ile işlevsel bir kavramdır. Önceden kesin bir tanım yapılması, somutlaştırılması elverişli olmayan bu türdeki kavramların yine de uygulandıkça belirli bir objektif anlam kazandığı, kamu düzeni kavramının özellikle idare hukukunda kolluk yetkilerinin amacı olarak maddi ve dış düzeni ifade ettiği kabul edilmektedir.⁷⁵

⁷³ Camille Broyelle, *Contentieux administratif*, 5. Baskı, LGDJ, Paris, s. 146.

⁷⁴ Bu başlık altındaki görüşlerimizin bir kısmı şu çalışmamızda savunulmuştur: Güher Ulu, “Ekolojik Kamu Düzeni”, Uluslararası Akdeniz Hukuk Kongresi 2022 Tam Metin Kitabı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2022, s. 662-679.

⁷⁵ Belirsiz kavramlar konusunda bkz. Günay, *İdare Hukuku*, s. 154- 155, Jülide Gül Erdem, “Türk ve Alman İdare Hukuku Öğretisinde Belirsiz Kavramlar”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2019, Cilt: 10, Sayı: 1, Haziran 2019, s. 61-72. Kamu düzenin, “maddi ve dış düzen (*ordre matériel et extérieur*)” olarak nitelendirilmesi için bkz. Lûtfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi

İdari faaliyetlerin amacı, kamu yararının sağlanmasıdır.⁷⁶ İdari faaliyetlerin bir türü olarak kabul edilen kolluk faaliyetlerinin de esas amacı kamu yararıdır.⁷⁷ Kamu düzeni kavramı idare hukukunda idari kolluk faaliyetleri bakımından odak kavramlardan biri haline gelir. Çünkü bu faaliyetlerin özgüledikleri amaç, kamu düzenidir.⁷⁸ Kolluk faaliyetinin amacı bakımından kamu düzeni, geleneksel üçlü olan kamu sağlığı, kamu güvenliği, kamu huzuru ve bunlara modern anlayış ile eklenen genel ahlak, kamusal estetik, insan onuru, bireylerin kendi kendilerine karşı korunması unsurları ile tanımlanır.⁷⁹ Fransız idare hukukunda kamu düzeni kavramına farklı ve daha bütüncül tanım da verilmektedir. Bu tanıma

Yayımları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 249, Günday, İdare Hukuku, s. 155, Jacqueline Morand-Deville/Pierre Bourdon/Florian Poulet, Droit administratif, 15. Baskı, LGDJ, Paris, 2017, s. 642, Chrétien/Chiffot/Tourbe, s. 593, Waline, s. 325, Chapus, Droit administratif, s. 702.

⁷⁶ Waline, s. 321. Duran, idari işlevin amacının kamu yararının sağlanması olduğunu, idarenin işleyişinin idari işlevin konusu olan görev ve ödevlerin yerine getirilmesinde bu cihaz tarafından yapılması ve gerçekleştirilmesi biçiminde görüldüğünü, bu nedenle idari işlevin özelliklerinin idari işleyişin üzerine de yansarak idarenin faaliyetlerinin ve bunları ifa şekillerinin özelliklerini belirlediğini ifade etmektedir (Duran, s. 7, 239).

⁷⁷ İdarenin faaliyetleri kamu hizmeti ve kolluk olarak iki temel türe dayandırıldığı gibi, kolluk faaliyetini kamu düzeni faaliyeti kapsamında değerlendiren anlayış da mevcuttur (Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku, Genel Esaslar, C. I, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, (C.I), s. 545). Bkz. Waline, s. 321 vd., Morand-Deville/Bourdon/Poulet, s. 640.

⁷⁸ Morand-Deville/Bourdon/Poulet, s. 640, Chapus, Droit administratif, s. 697.

⁷⁹ Bu unsurlara Fransız hukuk öğretisinde “birlikte yaşama (*vivre ensemble*)” unsuru da eklenmektedir. Bu gelişme, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin S.A.S. Fransa’ya Karşı kararına dayanmaktadır (CEDH, *S.A.S. c. France*, 01.07.2014, 43835/11, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-145240%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-145240%22])}, Erişim Tarihi: 17.07.2025). Gözler/Kaplan, s. 524-526, Chapus, Droit administratif s. 702-712. Klasik anlayışın Fransız hukukunda genel hüküm niteliği taşıdığı kabul edilen pozitif bir temeli de vardır. “Fransız Mahalli İdareler Genel Kanunu (*Code général des collectivités territoriales*)”nun L 2212-2 sayılı maddesi uyarınca, genel kolluk makamı olan belediye kolluğunun amacı, kamu asayışı, sağlığı ve güvenliğini korumaktır. Maddede ayrı bent halinde bunların özellikle neler olduğu açıklanmaktadır. Bu bentler arasında, modern anlayışta yer alan unsur olan kamu esenliği de yer alır. 21.02.1996, 96-142, Code général des collectivités territoriales, 24.02.1996, République Française Jorunal officiel (JORF), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LE-GISCTA000006164555/#LEGISCTA000006164555, Erişim Tarihi: 20.07.2025).

göre kamu düzeni, kamu gücü ile korunan “sosyal barış durumu (*etat de paix social*)”dur.⁸⁰

Kamu düzeni kavramı idare hukukunda ters yönler bakan, yokluğu ve varlığı, geçmişi ve geleceği, sonu ve başlangıcı temsil eden iki yüzlü Roma tanrısı Janus’a benzetilir.⁸¹ Bu iki yüzlü kavram, idarenin elinde bir yandan sınırlandırıcı bir yandan genişletici bir araçtır.⁸² İdari kolluk faaliyetleri kapsamında idare, kamu düzeninin bozulmasının önüne geçmek veya bozulan kamu düzenini yeniden tesis etmek amacıyla özel kişilerin faaliyetlerini düzenler, sınırlandırır, emir verir, yasaklar koyar.⁸³ Bu yönüyle kamu düzeni, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlayıcı niteliktedir. Öte yandan kamu düzeninin, liberal düzeni, temel hak ve hürriyetlerin tamamlama işlevi de vardır. Kamu düzeni, sadece temel hak ve hürriyetlerle çatışmaz, onları aynı zamanda tamamlar.⁸⁴ Türk Anayasa Mahkemesi, kamu düzeninin sağlanmadan kişilerin temel hak ve özgürlüklerden gereği gibi yararlanmasının mümkün olmadığını belirtmektedir.⁸⁵ Mahkeme’ye göre toplumun olduğu kadar kişinin de refah, huzur ve mutluluğunun ön koşulu kamu düzeninin sağlanmasıdır.

B. İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA KAMU DÜZENİ

Hukuk yargılama usul hukukunda olduğu gibi, idari yargılama hukukunda da kamu düzenine ilişkin usul kuralları mevcuttur. Yargı

⁸⁰ Mathieu Touzeil-Divina, Dictionnaire de droit public interne, Lexisnexis, Paris, 2017, s. 344.

⁸¹ Bernard, s. 79. Ayrıca

⁸² Bernard, s. 79.

⁸³ De Laubadère/Gaudemet, s. 722, Bernard, s. 81, Gözübüyük/Tan, C. I, s. 646.

⁸⁴ Waline, 328.

⁸⁵ “Kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamanın önkoşulu kamu düzeninin tesisidir. Kamu düzeninin sağlanmadığı bir ortamda, hak ve özgürlüklerden gereği gibi yararlanılması, kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirmesi mümkün değildir. Devletin hak ve özgürlükleri koruma ödevinin yanında, kamu düzenini sağlama görevi de bulunmaktadır. Şiddetin ve suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla çeşitli tedbirler almak, Anayasa'nın 5. maddesiyle Devlete yüklenen kamu düzenini koruma ödevinin bir gereğidir. Bu nedenle, kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacıyla özgürlüğün sınırlandırılması mümkündür.” (AYM Kararı, Başvuru No: 2015/19795, 9.01.2019, § 42; AYM Kararı, E.2015/19, K.2015/17, 18.02.2015; AYM Kararı, E.2013/95, K.2014/176, 13.11.2014; AYM Kararı, E.2014/169, K.2014/167, 13.11.2014; AYM Kararı, E.2013/157, K.2014/138, 11.09.2014, *Kazancı İçtihat Bilgi Bankası*, Erişim Tarihi: 23.07.2025).

yerlerinin görev ve yetkisi ve davanın kabul edilebilirlik şartları, yetki aşımı davasının kendisi kamu düzenine ilişkindir.⁸⁶ Kavramın kendisinin soyut, belirsiz olması ve önceden bir tanım yapılamaması, bu nitelik verilen yargılama hukuku kavramının, müessesenin de önceden belirlenmesinin, tanımının yapılmasını güçleştirmektedir.

Fransız hukukunda idari yargıda kamu düzenine ilişkin olma niteliği içtihat ile tanınmaktadır ve tanım yerine öncelikle nelerin kamu düzenine ilişkin olduğu sıralanmaktadır. Bir diğer tanım içeriği ise yargılama usulünde bunlara bağlanan hukuki rejim ile belirlenmektedir. Kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri bu sebeplerin kendileri ve tabi olduğu hukuki rejim ile açıklanmaktadır, ki bu rejim bir sonraki başlığın konusu olan hâkimin yetkisi ile ilgilidir.

İdari yargılama hukukunda kamu düzenine ilişkin kuralların varlığının idari yargıda kamu düzeninin varlığına işaret ettiği söylenebilir. Veya maddi hukukun gereği yargılama aşamasında kamu düzeni kabul edilmesi zorunluluğunun ortaya çıktığı da iddia edilebilir. Gereçesi ikisi birden de olabilir, ancak kamu düzeni kavramına bağlanan kuralların normalde uygulanan usul kuralına istisna teşkil eden kurallar olduğu tartışmasızdır.

Kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri, bir hukuk sisteminin temel ve elzem bir kuralını ihlali haline ilişkin olan ve bu ihlal ile onu tehlikeye

⁸⁶ Chapus, *Contentieux administratif*, s. 416, Costa, s. 110, 184 vd., İYUK 32/2 uyarınca, “*Kanunun uygulanmasında yetki kamu düzenindedir*”. “*Bu durumda, kamu düzeninden olan usul hükümlerinin göz önünde bulundurulmasının kanunî bir zorunluluk olduğu dikkate alındığında, davacının duruşma isteminde bulunmasına karşın, İdare mahkemesince duruşma yapılmaksızın verilen kararda usul hükümlerine uyarlık bulunmamaktadır.*” (D.8.D., 18.11.202, E.2016/12062, K.2020/5166, Lexpera). “*İdare hukukunda ‘görev’ kamu düzenine ilişkin olup; davanın her aşamasında taraflarca görev itirazında bulunulabileceği gibi, mahkemece de resen dikkate alınmak zorunda olduğu çekişmesizdir*” (D.10.D., 19.02.2016, E.2014/5880, K.2026/893, Lexpera). “*İdari yargıdaki dava süreleri maddi hukuku değil, usul hukukunu ilgilendiren bir nitelik taşıdığından, dava süresinin geçirilip geçirilmediği hususunun idari yargı yerince resen araştırılması gerekmektedir. Başka bir ifade ile, dava açma süresi kamu düzenini ilgilendirdiğinden idari yargı yerinin, önüne gelen bir davanın süresinde açılıp açılmadığını kendiliğinden araştırması zorunlu bulunmaktadır.*” (D.7.D., 09.07.1984, E.1984/1081, K.1984/1385, Legalbank).

sokan sebeplerdir⁸⁷. Tanımda yer alan hukuk sisteminin neyi ifade ettiği açılarak bu sebeplerin önemi ayrıntılandırılabilir. Nitekim başka bir tanıma göre, “*bu sebepler, hukukun ve devletin temel yapısı için o kadar temeldir ki, tarafların anlaşmasıyla bile ciddi zararlara yol açmadan göz ardı edilemez niteliktedir; çünkü bunlar kişisel veya öznel bir çıkarı değil, demokratik bir devlette nesnel dünya düzeni olarak kabul edilen kamu çıkarını korumayı amaçlar*”⁸⁸.

Bu tanım ve kamu düzeni kavramının kendisinin de belirsiz niteliği, hangi iptal sebeplerinin kamu düzenine ilişkin olduğunun önceden belirlenmesine imkân vermemektedir. Yetki aşımı davasının kamu düzenine ilişkin olması nedeniyle iptal sebeplerinin de kamu düzenine ilişkin olması beklenebilir, fakat bu Fransız hukuku için doğru değildir. Fransız idari yargıcı idari işlemin iptaline sebep olacak hukuka aykırılıkların hepsinin kamu düzenine ilişkin olduğu yönünde bugüne kadar içtihat geliştirmemiştir.

Kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri, genelde taşıdığı işlev ile tanımlanmaktadır⁸⁹. Bu işlev de idari yargı yerinin yetkisini genişletmesine ilişkindir. Buna göre, Fransız idari yargılama hukukunda kamu düzenine ilişkin iptal nedenleri, idari yargıcın re’sen, davacının daha önce ileri sürmemiş olsa bile bir süreye bağlı olmaksızın yargılamanın, her aşamasında, ilk defa istinaf ve temyiz aşamasında da ileri sürebileceği iptal sebepleri olarak tanımlanmaktadır⁹⁰. Bu tanım dikkate alındığında, kamu düzenine ilişkin iptal sebeplerinde, hâkimin kural olan usul kuralının aksine, ağırlıkları nedeniyle re’sen incelemeyi gerekli gördüğü hukuka aykırılık halleri söz konusudur, ama bu ağırlığı belirleyen bir ölçüt bulunmamaktadır.

Böylelikle Fransız hukukunda idari işlemin iptali davasında iptal sebepleri kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri ve kamu düzenine ilişkin olmayan iptal sebepleri olarak ikiye ayrılmakta ve yeni bir sınıflandırma eklenmektedir. Kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri istisnai niteliktedir.

⁸⁷ Debbasch/Ricci, s. 668.

⁸⁸ Ricci, s. 101.

⁸⁹ Auby/Drago, s. 239.

⁹⁰ Auby/Drago, s. 239, Chétien/Chifflot/Tourbe, s. 743,

Bu sebepler, idari yargı yerince neden olduğu hukuka aykırılığın ağırlığı nedeniyle tanınmaktadır.⁹¹

Yetki aşımı davasında her iptal sebebi kamu düzenine ilişkin olmasa da sayısı azımsanmayacak şekilde çoktur.⁹² Öğretide, bunların sınırlandırıcı şekilde listelenmesinin pek mümkün olmadığı ifade edilerek, genel ve mutlak nitelikte kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri ile diğer iptal sebepleri şeklinde ikili sınıflandırma yapılmaktadır ya da temel kamu düzenine ilişkin iptal nedenleri sayılmaktadır.⁹³ Bunlar yetkisizlik, kanunun uygulama alanının ihlalidir.⁹⁴

“Yetkisizlik (*incompétence*)”, kamu düzenine ilişkin iptal sebeplerinden belki de en ünlü ve önemli kabul edilen, üzerinde tartışma olmayan hukuka aykırılık halidir.⁹⁵ İdari işlemin yapıcısının ve idari sözleşmeyi imzalayan idari makamın yetkisizliği, kamu düzenine ilişkin kabul edilmektedir.⁹⁶ Yetkisizliğe ilişkin her türlü hukuka aykırılık kamu düzenine ilişkindir.⁹⁷ Kişi, konu, zaman ve yer bakımından yetkisizlik halleri, bunların yol açtığı sakatlık türleri olan yetki gaspı, fonksiyon gaspı, yetki tecavüzü halleri de kamu düzenine ilişkin iptal sebepleridir.⁹⁸ Yetki sakatlıklarının diğerlerinden önemli kabul edilmesinin nedeni ise, usul sakatlıklarına ilişkin bazı hukuka aykırılıkları kapsama alınmasından kaynaklanmaktadır. Bir usul sakatlığı da olan “uygun görüş (*avis conforme*)”e başvurulmaması, uygun görüşe aykırı karar verilmesi ve Fransız Danıştay’ı Conseil d’État’ın görüşünün alınması gereken hallerde bu zorunlu

⁹¹ Chapus, Droit administratif, s. 1020.

⁹² Chapus, Droit administratif, s. 1020.

⁹³ Auby/Drago, s. 239, Debbasch/Ricci, s. 669.

⁹⁴ Deabbasch/Ricci, s. 669.

⁹⁵ Auby/Drago, s. 239.

⁹⁶ Chapus, Droit administratif, s. 1021, Chapus, Contentieux administratif, s. 801. Tek taraflı idari işlemin yapıcısı da sözleşmenin tarafı idari makamın yetkisizliği de kamu düzenindedir (CE, 10.02.1956, *Thrame* Kararı, Recueil CE, 1956, s. 725, 28.01.1977, *Min. Éco. et Fin. c/ Sté Heurtey*, Recueil, CE, 1977, s. 50, Aktaran: Jacques-Henri Stahl, *Moyens et conclusions*, JurisClasseur Administratif, LexisNexis, Paris, 2010, s. 28).

⁹⁷ Debbasch/Ricci, s. 497, Stahl, s. 28.

⁹⁸ Stahl, s. 28-29, Yetki unsurunun anlam, kapsam ve yetki sakatlıkları konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuk, C. I, 3. Baskı*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2019, s. 844-936 (İdare Hukuku C.I) ve ayrıca bu konudaki çalışmamız için bkz. Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*.

danışma usulüne uyulmaması halleri yetkisizlik kapsamında alınarak kamu düzenine ilişkin kabul edilmektedir.⁹⁹

Negatif yetkisizlik halinde, Fransız yargıcı yetkisini re'sen kullanacağı bir hukuka aykırılık görmemektedir.¹⁰⁰ Şekil ve usul sakatlıkları kendi başlarına kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri değildir.¹⁰¹ Bunlar ancak yetki unsurunda sakatlık oluşturması halinde kamu düzenine ilişkin kabul edilmektedir. Amaç unsurundaki sakatlık türü olan yetki saptırması ise kamu düzenine ilişkin iptal sebebi kabul edilmemektedir.¹⁰² Türk hukukunda yetkisizlik kamu düzenine ilişkin iptal sebebi olarak kabul edilen tek sakatlık halidir.¹⁰³

Diğer kamu düzenine ilişkin iptal sebebi, işlemin konu unsurunun sakatlık kapsamına alınabilecek bir hukuka aykırılık halidir. Konu unsurundaki tüm sakatlıklar değil, belli tür hukuka aykırılık kamu düzenine

⁹⁹ Auby/Drago, s. 239, 306, 310, Dupuis/Guédon/Chrétien, s. 658, Chapus, Contentieux administratif, 801, 802.

CE, 01.06.1962, *Union générale synd. mandataires halles centrales et a.* Kararı, Recueil CE, 1962, s. 362, CE, 28.5.1971, *Assoc. directeurs instituts et centres universitaires études économiques régionales*, Kararı, Recueil CE, 1971, s. 390, CE, 08.02.1974, *Féd. française synd. professionnels pilotes maritimes* Kararı, Recueil CE, 1974, s. 90, CE, 26.04.1974, *Villatte* Kararı, Recueil CE, 1974, s. 253, CE, 11.07.1975, *Gabrielli* Kararı, Recueil CE, 1975, s. 423, CE, 29.01.1969, *Vve Chanebout* Kararı, Recueil CE, 1969, s. 43, CE, 05.02.1990, *Mme Brancourt* Kararı, Recueil CE, 1990, s. 844, CE, 08.06.1994, *Mme Laurent* Kararı, Recueil CE; 1994, s. 1137, Aktaran: Stahl, s. 29, Chapus, Contentieux administratif, s. 802.

¹⁰⁰ CE, 06.10.1995, *Hassini* Kararı, Recueil CE, 1995, s.1006, Aktaran: Stahl, s. 28.

¹⁰¹ Vedel/Delvolvé, s. 347.

¹⁰² Vedel/Delvolvé, s. 247.

¹⁰³ Gözler/Kaplan, s. 276, Gözübüyük/Tan, C. I, s. 361, Günay, İdare Hukuku, s. 135. Karahanoğulları, idarenin işleyişini düzenleyen tüm kuralların idare için uyulması zorunlu nitelikte kurallar olmasından dolayı bu nitelemenin gereksiz olduğu görülmüştür (Karahanoğulları, s. 77). Oysaki bu niteleme sadece yetkinin idare tarafından kullanılmasına ilişkin bir niteleme değil, iptal davasında idari yargı yerinin hukuka aykırılık incelemesindeki yetkisini etkileyen işlevsel bir nitelemedir. Türk idari yargılama hukukunda bu nitelemenin gerekliliği ise bu çalışmanın temel amacıdır. “Yargı mercilerince yetki unsurunda sakatlık tespit edildiği takdirde işlemin diğer unsurlar bakımından incelenmesine olanak bulunmamaktadır. Bununla birlikte yetki unsuru, kamu düzeniyle ilgili olduğundan, idari yargı mercileri, kanun yolu incelemeleri dahil, davanın hangi safhası olursa olsun yetki unsurunda sakatlık tespit ettikleri takdirde işlemin iptaline karar vermek zorundadırlar.” (D.8.D., 04.07.2023, E.2022/4564, K.2023/3497, Lexpera). Aynı yönde: D.8.D.,05.10.2022, E.2021/729, K.2022/5377, Lexpera.

ilişkin kabul edilmektedir. Conseil d'État, “kanunun uygulama alanının ihlali (*méconnaissance du champ d'application de la loi*)”ni kamu düzenine ilişkin kabul edilmektedir.¹⁰⁴ Burada kanun, hukuk kuralını ifade etmektedir.¹⁰⁵ Bu hukuk kuralı, kanun, yönetmelik, karar veya içtihadi bir ilke olabilir.¹⁰⁶ Buna karşılık Fransız Danıştay’ı sözleşmenin uygulama alanının ihlalini kamu düzenine ilişkin kabul etmemektedir.¹⁰⁷ Hukuk kuralının uygulama alanının ihlalinden, hukuk kuralının, kanunun, düzenleyici idari işlemin hükümlerinin veya içtihadi ilkenin her türlü ihlali anlaşılmalıdır. Kamu düzenine ilişkin kabul edilen ihlal, söz konusu hukuk kuralının ağır ihlalidir. Öyle ki bu ihlal ile idari işlem, hukuk kuralının uygulanma kabiliyetine aykırılık oluşturacak şekilde uygulanmıştır.¹⁰⁸ Kanununun uygulama alanının ihlalinin kamu düzenine ilişkin kabul edilmesinin temelinde, hâkimin hukuku re’sen uygulama yetkisi ve yükümlülüğü yatmaktadır.¹⁰⁹ Hukuk kuralının uygulama alanının ihlali, uygulanamayacak veya artık uygulanamayacak kuralın zaman, konu ve yer bakımından uygulanması halinde söz konusu olabilir.¹¹⁰

Hukuk kuralının uygulama alanının ihlali “zaman bakımından (*ratione temporis*)” ortaya çıkabilir.¹¹¹ Henüz yürürlüğe girmemiş olan hükümlerin uygulanması veya yürürlükten kaldırılmış hükümlerin uygulanması kamu düzenine ilişkin ihlal kabul edilerek re’sen gözetilmiştir.¹¹²

¹⁰⁴ Chapus, Contentieux administratif, s. 802.

¹⁰⁵ Chrétien/Chiffot/Tourbe, s. 743. Bu kamu düzenine ilişkin iptal sebebinin yetki unsuruna ilişkin olduğu yönünde görüşler için bkz. Emilie Akoun, Les moyens d'ordre public en contentieux administratif, Mare & Martin, 2017, s. 216 vd. Sebep unsuru ile ilişkisi konusunda bkz. Christian Debouy, Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative, PUF, Paris, 1980, s. 105 vd.

¹⁰⁶ Chapus, Contentieux administratif, s. 802, Debouy, s. 110, Stahl, s. 31.

¹⁰⁷ CE, 07.05.1973, *Entreprise Matière* Kararı, Recueil CE, 1973, s. 324, Aktaran, Chapus, Contentieux administratif, s. 802.

¹⁰⁸ Chapus, Contentieux administratif, s. 802.

¹⁰⁹ Stahl, s. 30.

¹¹⁰ Ricci, s. 101.

¹¹¹ Stahl, s. 31.

¹¹² CE, 09.06. 1958, *Société Costa frères* Kararı, Recueil CE, 1958, s. 325, CE, 11.12.1959, *Commissiöpn de répart. de l'indemnité dec nationalisations tch'coslovaques* Kararı, Recueil CE, 1959, s. 674, CE, 6.07.1988, *Sarl des résidences de la plage* Kararı, Recueil CE, 1988, s. 971, CE, 15.07.1964, *Société Papeteries Metenett* Kararı, CE, 13.02.1992, Recueil CE, 1964, s. 437, Aktaran: Chapus, Contentieux administratif, s. 803.

Hukuk kuralının uygulama alanının “konu bakımından (*ratione materiae*” ihlali de kamu düzenine ilişkin iptal sebebi oluşturur. Bunlar ampirik bir şekilde liste ile sıralanmaktadır. Bir Fransız vatandaşının yabancı gibi sınır dışı edilmesi, gerçek usule tabi olan tüccarın götürü usulde vergilendirilmesi, kanunda yer alan ceza cetvelinde öngörülmeleyen bir yaptırımın uygulanması, gerekli koşulları yerine getirmeyen bir kişiye kanunda öngörülen unvanın verilmesi, Köy Kanunu kapsamında izin verilen yöntem dışında herhangi bir yöntemle bir köy yolunun elden çıkarılması kamu düzenine ilişkin kanunun uygulama alanının ihlali kabul edilmiştir.¹¹³ Kanunun uygulama alanının ihlali, “yer bakımından (*ratione loci*)” gerçekleşebilir. Örneğin, Cezayir’de uygulanabilmeleri için gerekli usule tabi tutulmamış olan yönetmeliklerin Cezayir’de uygulanması kamu düzenine ilişkin görülmüştür.¹¹⁴

Bir hukuk kuralının geçmişe etkili olarak uygulanması kural olarak, kamu düzenine ilişkin bir hukuka aykırılık değildir.¹¹⁵ Buna karşılık yönetmeliğin hukuka aykırı olarak geçmişe etkili olarak uygulanması kamu düzenine ilişkin iptal sebebidir.¹¹⁶ Kesin hükmün ihlali, hukuki işlemin yokluğu halleri de kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri arasında kabul edilmektedir.¹¹⁷

¹¹³ CE, 03.02.1963, *Machan* Kararı, Recueil CE, 1960, s. 80, CE, 29.10.1980, *Sassi* Kararı, Recueil CE, 1980, s. 845, CE, 11.01.1995, *Garrigos* Kararı, Recueil CE, 1995, s. 1007, CE, 24.11.1982, *Min. Transports c/ Héritiers Malonda* Kararı, Recueil CE, 1982, s. 720, Aktaran: Stahl, s. 32, CE, 6 juill. 1983, D. [sol. impl.]: Rec. CE 1983, p. 831, Aktaran: Péano, s. 12.

¹¹⁴ CE, 09.06.1968, *Sté Costa frères et Féd. synd. négociants en vin dpt Constantine* Kararı, Recueil CE, 1958, s. 325, Aktaran: Stahl, s. 32.

¹¹⁵ CE, 19.11.1954, *Raymond* Kararı, Recueil CE, 1954, s. 604, Aktaran: Stahl, s. 31.

¹¹⁶ Ricci, s. 101, Stahl, s. 31, CE, 08.11.1968, *Menez* Kararı, Aktaran, Ricci, s. 101. Düzenleyici nitelikte olmayan hukuki işlemlerin geriye yürütmesini Conseil d’État kamu düzenine ilişkin bulmamaktadır (CE, 30.11.1956, *Sté Ateliers de constructions et Chaudronnerie du Midi* Kararı, Recueil CE, 1956, s. 454, Aktaran: Didier Péano, *Recours pour excès de pouvoir: contrôle de la légalité externe*, Lexis Nexis, Paris, 2006, s. 12).

¹¹⁷ Ricci, s. 102, CE, 05.05.1971, *Préfét de Paris* Kararı, Recueil Lebon, 1971, s. 329, CE, 06.06.1958, *Chambre de commerce d’Orléans* Kararı, Recueil Lebon, 1958, s. 315, Aktaran: Chapus, *Contentieux administratif*, s. 806, Péano, s. 12.

III. İPTAL SEBEPLERİNİN KAMU DÜZENİNE İLİŞKİN KABUL EDİLMESİNİN SONUÇLARI

Kamu düzeni kavramının işlevselliğine iptal sebepleri bakımından da başvurulmaktadır. Fransız yargılama hukukunda iptal sebepleri için idari yargı yerinin yetkisine, kamu düzeni kavramı ile istisna getirilmekte ve bu yetki genişletilmektedir. Bu nedenle öncelikle kuralın ne olduğu, devamında kamu düzeninin sağladığı işlev, tanınan istisnai usul kuralı açıklanacaktır.

Fransız idari yargılama hukukunda yazılı usul geçerlidir ve dava bir dilekçe ile açılır. Dilekçede yer alması gereken hususları belirleyen CJA R.411-1 maddesi uyarınca davacı, dava açma süresi içerisinde talep sonucunu, sebepleri ve dayandığı delilleri ileri sürmek yükümlülüğü altındadır. Fransız idari yargıcı kural olarak davacının dilekçesinde ileri sürmediği idari işlemdeki hukuka aykırılık hallerini re'sen dikkate almaz.

Fransız idari yargılama hukukunda yetki aşımı davasının taraflarca oluşturulması, ilke olarak kabul edilmektedir. Dava, kural olarak davacının ileri sürdüğü vakıalar, sebepler ve talep sonucu ile kurulmaktadır.¹¹⁸ Fransız idari yargıcı davanın konusu olan davacının talep sonucu ile bağlı olduğu gibi, ileri sürdüğü hukuki ve fiili sebeplerle de bağlıdır. Fransız idari yargı yerinin hukuku re'sen uygulama görev ve yetkisi, bu kural dikkate alındığında, davacının dilekçesi ve davalının savunmaları üzerine kurulan davada uygulanacak ve uyuşmazlığı çözecek hukuku belirlemesi ile sınırlıdır.

Fransız idari yargılama usulünde, “davanın değişmezliği ilkesi (*principe de immutabilité de l'instance*)” geçerlidir. Buna göre, davanın kurucu unsurları dava sırasında değiştirilemez.¹¹⁹ Bu ilke idari yargıcı bağladığı gibi tarafları da bağlamaktadır. İdari yargı yeri, tarafların iradeleri ile bağlıdır, “*ultra petita*”¹²⁰ karar verme yasağına tabidir. Bu yasak, idari

¹¹⁸ Chapus, *Contentieux administratif*, s. 755.

¹¹⁹ Chapus, *Contentieux administratif*, s. 756.

¹²⁰ “*Ultra petita* (talep edilenin ötesinde)”, “*omnia petita* (talep kapsamında, kadar)”, “*ultra vires* (yetki ötesinde)” terimleri Latince kökenlidir, ancak Fransızca’da hukuk alanında kullanımı yerleşmiş hukuk terimleridir. Bunlar, özellikle yargı yetkisinin sınırlarını belirleme işlevine sahip kuralları ifade eder. *Ultra petita* ve *ultra vires* karar verme yasağı yargı yerinin talep edilenin ötesinde, talep dışı karar vermesini

yargıcın davada talep edilenin ötesinde karar vermesini yasaklar.¹²¹ İdari yargıç, *ultra petita* yasağı gereği tarafların ortaya koyduğu dava konusu, ileri sürdükleri sebepler ve hukuki nedenlerden fazlası hakkında karar veremez.¹²² Davanın değişmezliği ilkesi ve *ultra petita* karar verme yasağı, davacının ve davalının menfaatlerini korur, yargıcın iki tarafın iradeleri ve usul kurallarınca oluşan dengeyi bozmasına müsaade etmez. Bu ilke ve yasak mutlak değildir, istisnası kamu düzenine ilişkin sebeplerdir. Kamu düzenine ilişkin iptal sebepleri de bu sebepler arasında yer alır.

Fransız hukukunda yetki aşımı davasında, bir hukuka aykırılık iddiasının kamu düzenine ilişkin sayılmasının sonucu, hukuka aykırılık iddiasına bağlanan kurala istisna oluşturan kuralın uygulanmasıdır. Kural, davacının ileri sürdüğü hukuka aykırılık sebepleri bakımından yargıcın bağlı olması, tarafın dava açma süresi geçtikten sonra yeni bir hukuka aykırılık sebebi ileri sürememesidir. Buna istisna oluşturan kural, hâkimin sebebi re'sen dikkate almasıdır, davacının davanın her aşamasında söz konusu hukuka aykırılığı ileri sürebilmesidir.

Kamu düzenine ilişkin bir hukuka aykırılık söz konusu ise yetki aşımı davasında davacı dava açma süresi geçmiş olsa da bu sebepleri davanın her aşamasında, ilk defa istinaf ve temyiz aşamasında da ileri sürebilir.¹²³ Davacı, ancak yeni bir talep sonucu oluşturmayan kamu düzenine ilişkin iptal sebebi ileri sürebilir. İdari yargı yeri ise, bu ilk derece olabileceği gibi istinaf ve temyiz yargı mercii olabilir, davacı tarafından ileri sürülmemiş olsa da kamu düzenine ilişkin iptal sebeplerini re'sen dikkate alır.¹²⁴ Ancak bunların dosyadan anlaşılması gerekmektedir.¹²⁵

yasaklar. Bu yasaklar, taleple bağlılık ilkesinin ve davanın değişmezliği ilkesinin sonucudur. Aynı şekilde tam olarak yetkisinde, talep edilen kadar karar vermeyi ifade eden *omnia petita* ilkesi de bu ilkenin bir sonucudur.

¹²¹ Chapus, Contentieux administratif, s. 913.

¹²² Costa, s. 192.

¹²³ Péano, s. 11.

¹²⁴ Debbasch/Ricci, s. 494, Auby/Drago, s. 441.

¹²⁵ Auby, Drago, s. 240. Chapus, Contentieux administratif, s. 799, Chrétien/Chifflet/Tourbe, s. 743. CE, 14.02.1980, *Min. travail et participation c/ Union dptale synd. CFDT Tarn* Kararı, Recueil CE, 1980, s. 422, Aktaran: Péano, s. 10.

Kamu düzenine ilişkin iptal sebeplerinin taraflarca ileri sürülmesi halinde idari yargı yeri *omnia petita* hüküm vermesi gereği, ileri sürülen hukuka aykırılığı dikkate alarak karar vermelidir. İdari yargı yeri açıkça kamu düzenine ilişkin sebebe kararında yer verebilir. İleri sürülen kamu düzenine ilişkin sebebe dayanılarak iptal kararı verdiğinde bunu gözetmediği, açıkça ifade etmese de ret kararı halinde bu sebebi kabul etmediği anlaşılır.¹²⁶

Kamu düzenine ilişkin sebeplerin ileri sürülebilmesindeki ilk sınır, yeni bir talep sonucu oluşturmaması zorunluluğudur. İkinci sınır ise, çelişmeli yargılama ilkesi sonucu ortaya çıkar. Fransız İdari Yargı Kanunu'nun R.611-7 maddesi uyarınca kararını re'sen gözetilen bir sebebe dayanması ihtimalinde, hüküm aşamasından önce, yargı yeri, tarafları bilgilendirir, iletilen sebebe ilişkin görüşlerini sunmaları için bir süre belirler.¹²⁷ Bu sayede, davacı tarafından süre geçmesinden sonra ileri sürülen ve yargı yeri tarafından iptal kararına dayanak oluşturacak olan veya davacı tarafından ileri sürülmesi bile re'sen idari yargı yeri tarafından gözetilen ve iptal kararına neden olabilecek olan bir kamu düzenine ilişkin iptal sebebi var ise davalıya bu konuda savunma yapabilmesi için olanak tanınması yükümlülüğü mevcuttur.

Türk hukukunda idari yargı yerleri için de taleple bağıllık ilkesi geçerlidir. Ancak kapsamı Fransız hukukundan daha dardır. Bu, İYUK 20 ve 16/4 maddelerinin yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Fransız idari yargıcının, CJA R.611-7'den önce de, davacının ileri sürdüğü sebepler ile bağılı olması ve süre geçtikten sonra yeni sebeplerin ileri sürülmemesi yönündeki kural, dilekçelerde bulunması gereken hususlar dikkate alınarak taleple bağıllık ilkesinin kapsamının daha geniş kapsamlı yorumlanmasından kaynaklanmaktadır.

¹²⁶ Mahkemenin sessiz kalması, zımnem ama zorunlu olarak, kamu düzeni sebebini bir kenara bırakma niyetinde olduğu anlamına gelmektedir (CE, 29.11.1974, *Épx Gevrey* Kararı, Recueil CE, 1974, s. 599, CE, 18.11.1994, *Sauvi* Kararı, CE, 1994, s. 50: Aktaran: Stahl, s.27).

¹²⁷ “Lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué.”

Türk hukukunda idari yargı yerlerinin re'sen araştırma yetkisi olduğu kabul edilir. Bu ilkenin kaynağı ise, İYUK 20'nci maddedir. Maddede yer alan idari yargı yerlerinin “*bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar*” hükmünün kapsamı oldukça geniş yorumlanmaktadır. Bu yoruma göre, re'sen araştırma ilkesi, idari yargılama usulünde idari yargıcın davanın açıldığı andan nihai karar verilinceye kadar geçen aşamada, davanın sevk ve idaresinde pek çok konuda tarafların talebine ihtiyaç duyulmaksızın dava ile ilgili olarak re'sen yaptığı tüm araştırmalara verilen ad olarak tanımlanmaktadır¹²⁸. İdari işlemin unsurlarındaki hukuka aykırılıkların araştırılması da idari yargıcın re'sen inceleyeceği, re'sen araştırma yetkisi kapsamındaki konular arasında kabul edilmektedir.¹²⁹

İYUK 16'ncı maddede yer alan iddia ve savunmaların değiştirilmesi yasağı, yargılama hukukumuzda davanın değişmezliği ilkesinin kapsamını belirleyen ikinci kuraldır. Dördüncü fıkradaki “*taraflar, sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler*” hükmü, Danıştay içtihatları ve öğretide talep sonucu ile sınırlandırılmaktadır.¹³⁰

¹²⁸ Süheyla Şenlen Sunay, Yargılama İlkeler Karşısında İspat ve Delil Hususları, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 12, Aslan vd., s. 202.

¹²⁹ Yücel Oğurlu, “Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re'sen Araştırma İlkesi”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 1, s. 130, Zehreddin Aslan, “Türk İdari Yargı Sisteminde Re'sen Araştırma İlkesi”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S.23, 2000, s. 54, Günday, İdari Yargılama, s. 153.

¹³⁰ Kaplan, s. 442, Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024, 438. “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. maddesinin 1. bendinde, Danıştay ile İdare ve Vergi Mahkemelerinin bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yapacakları hükme bağlanmakla İdari Yargıda resen araştırma ilkesi benimsenmiş bulunmaktadır. Madde hükmü uyarınca, idari yargı yerleri, uyuşmazlık konusu olayın hukuki nitelendirilmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kuralını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak yönlerinden tam bir yetkiye sahiptirler. İdari yargı yerleri buna ek olayın maddi yönünü belirleme noktasında da her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yapabilirler.” (D.4.D., 01.06.2022, E.2020/52/48, K.2022/3521, Lexpera). Aynı Yönde: D.4.D., 21.06.2022, E.2019/474, K.4236, Lexpera. “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. maddesinin birinci bendinde; Danıştay ile İdare ve Vergi mahkemelerinin, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yapacakları hükme bağlanmakla İdari Yargılama Usulü Hukukunda resen araştırma

Esasında Türk hukukunda bu kadar geniş kapsamda kabul edilen re'sen araştırma ilkesi, Fransız idari yargılama hukukunda “tahkik usulü (*procédure inquisitoire*)”nden kaynaklanan yargıcın görev ve yetkilerinin bir ifadesidir. İdari yargıya egemen olan tahkik usulüne göre, davanın dilekçe ile açılması ile başlayan sevk ve idaresi taraflara değil, yargıca aittir.¹³¹ İdari yargıcının yetkisinde kabul edilen hususlar, mahkemenin yetkisi, dilekçelerin iletilmesi, delillerin araştırılması ve değerlendirilmesi, sürelerin belirlenmesi, uygulanacak hukukun belirlenmesi konuları yer almaktadır.¹³² Fransız idari yargıcının tarafların iddialarını açıklamasını, gerekli belgelerin sağlanmasını emretme yetkisi bulunmaktadır. Özellikle idari yargıcın idareden uyumsuzlukla ilgili her türlü belgenin teminini, işlemin dayanağı olan hukuki ve fiili sebepleri isteme yetkisi vardır.¹³³ İdari yargıcın tahkik usulü gereği sayılan yetkileri arasında yetki aşımı davası açma nedenleri ise yer almamaktadır.

ilkesi benimsenmiş bulunmaktadır. Madde hükmü uyarınca, idari yargı yerleri, uyumsuzluk konusu olayın hukuki nitelendirilmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kuralını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak yönlerinden tam bir yetkiye sahiptirler. İdari yargı yerleri buna ek olarak olayın maddi yönünü belirleme noktasından da her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yapabilirler. İddia ve savunmalarda ortaya konan maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığına serbestçe araştırabilirler. Tarafların hiç değinmedikleri olayları ve maddi unsurları araştırmaya yönelebilecekleri gibi maddi olayın gerçek niteliğinin saptanması için gerektiğinde bilirkişi incelemesi de yaptırabilirler.” (D.3.D., 20.03.1996, E.1995/3462, K.1996/834, Lexpera). Aynı Yönde: DVDDK, 26.01.1996, E.1995/266, K.1996/38, Lexpera. “İdari Yargılama Usulü Kanununun sözü edilen bu maddesi ile idari yargılama hukukunda re'sen araştırma ilkesinin benimsendiği, bu ilke ile mahkemelere uyumsuzluğun çözümünde her türlü evrak, bilgi ve belgeyi isteyebilme yetkisinin verildiği görülmektedir. Resen araştırma ilkesi, bir taraftan yargulamada gözönüne alınması gereken kamu düzenine ilişkin hususlarda mahkemenin sağlıklı bir sonuca ulaşabilmesi, bir taraftan da idari yargı denetiminin bir hukuka uygunluk denetimi olması ve herhangi bir işlem veya eylemin hukuka uygun olup olmadığının bazen kapsamlı bir araştırma ve incelemeyi gerektirebilmesi bakımından önemli bir ilkedir.” (D.15.D., 15.03.2013, E.2012/2244, K.2013/2041, Lexpera). Aynı yönde: D.12.D., 27.03.2006, E.2005/5195, K.2006/1109, Legalbank.

¹³¹ Chapus, *Contentieux administratif*, s. 817.

¹³² Costa, s. 189, Ricci, s. Peiser, s. 115.

¹³³ CE, 01.05.1936, *Couespel du Mesnil* Kararı, Recueil CE, 1936, s. 436, CE, 21.12.1960, *Vicat Bilanc* Kararı, Recueil Dalloz, 1960, CE, 26.01.1968, s.421, *Société Maison Génestal* Kararı, Recueil CE, 1968, s. 62, Aktaran: Peiser, s. 115, Costa, s. 188, CE, 28.05.1954, *Barel* Kararı, <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/1954-05-28/28238>, (Erişim Tarihi: 12.05.2025).

Türk idari yargılama hukukunda güncel öğretide re'sen araştırma ve inceleme yetkisi ile kamu düzeni kavramı ilişkisi kurulmasa da geçmişte bir görüş kamu düzenine ilişkin meseleleri hâkimin re'sen gözeteceğini, tarafların da süreye bağlı olmaksızın ileri sürebileceğini ifade ederek, idari yargı yerlerinin tahkik yetkisini incelemektedir. Ancak yazarın kamu düzeni halleri konusunda atıf yaptığı yazarlar, Fransız hukuk literatüründe yer almaktadır.¹³⁴

SONUÇ

İdari yargı yeri, istinaf ve temyiz aşamasında sınırlılık bir kenara bırakılırsa, hukuku uygulamakla görevli ve yetkilidir, önüne gelen hukuki uyuşmazlığı çözümede uygulanacak hukuku re'sen belirler. İdari işlemlerin hukuka aykırılık iddiası ile açılan iptal davalarında idari yargı yerinin hukuku re'sen uygulama yetkisi iki ülke hukukunda da mevcut ve geçerlidir.

İptal sebepleri bakımından yargı yerlerinin yetkisinin kapsam ve sınırlarına ilişkin açık bir düzenleme her iki ülke hukukunda da bulunmamaktadır. İdari yargılama usulüne ilişkin tahkik usulü, davanın değişmezliği, taleple bağlılık, re'sen araştırma ilkelerine ilişkin de tanım veren ve ayrıntılı bir şekilde kapsam belirten açık ve genel düzenlemeler bulunmamaktadır. Yargı içtihatları ve öğretilerde bu ilkelere işaret edilerek idari yargıcın yetkisi belirlenmektedir.

Fransız idari yargılama hukukunda idari işlemin iptaline neden olan hukuka aykırılıklar kural olarak davacı tarafından ileri sürülmedikçe idari yargıç bunları re'sen gözetemez. Bu bakımdan yetki aşımı davasında Fransız hukukunda davanın taraflarca getirilme ilkesi kural ilke kabul edilmektedir. İptal nedenleri, *ultra petita* yasağı kapsamında görülmektedir. Bunun istisnası, kamu düzenine ilişkin sebeplerdir. İdari işlemin iptaline neden olan hukuka aykırılıkların hepsi değil, yetkisizlik ve kanunun uygulama alanının ihlali halleri ile sınırlı sayıdaki ağır hukuka aykırılıklar, tarafların ileri sürmesine gerek olmaksızın hâkimin re'sen dikkate alacağı konular arasındadır. Bunun temelinde hukuk devleti ilkesinin

¹³⁴ Bu çalışmada da yer alan Auby/Drago ve Bernard'a atıf bulunmaktadır. Bkz. Erçetin Yorgancıoğlu, "Danıştay Yargılama Usulünde Re'sen İnceleme Yetkisi", İdare Hukuku ve İdari Yargılama ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, 1976, s. 218 vd.

korunmasına hizmet eden kamu düzenine ilişkin objektif nitelikteki yetki aşımı davasının bu korumasının teminidir. Buna karşılık bunun sınırını adil yargılanma hakkının gereği olarak çelişme ilkesi oluşturur. Bu koruma yükümlülüğü de CJA'da hüküm altına alınan, re'sen dikkate alınan bir sebebe dayanılarak bir hüküm kurulacaksa taraflara bu konuda görüşlerini sunması için imkân tanınması ile yerine getirilmektedir.

Türk idari yargılama hukukunda İYUK 20'nci maddeye dayanılarak idari yargı yerlerinin re'sen inceleme ve araştırma yetkisi, kural ilke kabul edilmektedir. Davanın taraflarca getirilmesi ilkesi ve *ultra petita yasası*, davanın talep sonucu ile sınırlıdır. Re'sen araştırma yetkisinin kapsamında ise iptal sebepleri yer almaktadır.

Fransız hukukunda kabul edilen kamu düzenine ilişkin sebepler ve yetki aşımı davası bakımından iptal sebepleri, idari yargıcın yetkilerini genişleten bir işleve sahiptir. Türk hukukunda yetki unsuru bakımından öğretide ve yargı kararlarında kamu düzenine ilişkin olma ve buna bağlanan sonuçlar, Türk idari yargılama hukukunda re'sen araştırma ilkesinin geniş kapsama ulaştırılması nedeniyle zaten mevcuttur.

Türk hukukunda kamu düzenine ilişkin iptal sebebinin kabulü halinde tarafa tanınan davanın ve yargılamanın her aşamasında bu sebebi ileri sürülebilmesine imkân verilmesi halinde ise mevzuatımızda CJA'daki gibi bir düzenlemenin bulunmaması nedeniyle çelişme ilkesinin ihlali gündeme gelecektir. İdari yargı yeri hukuka aykırılıkları re'sen gözettiği halde de bu ihlal yine gerçekleşecektir. İptal davasının idarenin hukuka aykırı işlemlerinin objektif hukuk düzeninden kaldırılması işlevinin güçlendirilmesi amaçlanırken adil yargılanma hakkının bir gereği olan çelişme ilkesi göz ardı edilmektedir. Bu nedenle Türk idari yargılama hukukunda iptal kararının daha önce ileri sürülmemeyen bir hukuka aykırılığa dayanılacağı ihtimalinde davalı taraf olan idareye bu konuda görüşlerini sunması imkânı tanınmalıdır. Kamu yararı gereği iptal davası ve hukuka aykırı idari işlemlerin hukuk düzeninden kaldırılması işlevi korunurken hukuka uygun idari işlemlerinde de korunmasında kamu yararının olduğu unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

Akoun, Emilie, Les moyens d'ordre public en contentieux administratif, Mare & Martin, 2017.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024 (İdari Yargılama).

Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, 18. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024.

Alagonya, Yavuz, Vakıaların ve Delillerin Toplanmasına İlişkin İlkeler, 1. Baskı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1979.

Arslan, Ramazan/Yılmaz, Ejder/ Taşpınar Ayaz, Sema / Hanağası, Emel, Medenî Usul Hukuku, 4. Baskı, Ankara, Yetkin Basımevi, 2018.

Aslan, Zehreddin vd., Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2019.

Auby, J.-M./Drago, R., Traité De Contentieux Administratif, Tome II, 2. Baskı, LGDJ, Paris, 1975.

Berk, Kahraman, İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme, Alfa, İstanbul, 2008.

Bernard, Paul, La Notion d'ordre public en droit administratif, LGDJ, Paris, 1962.

Bilge, Necip/Önen, Ergun, Medeni Yargılama Hukuku, 3. Baskı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978.

Bolayır, Nur, Medenî Usûl Hukukunda Hâkimin Hukuku Re'sen Uygulaması, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.

Broyelle, Camille, Contentieux administratif, 5. Baskı, LGDJ, Paris, 2017.

Budak, Ali Cem/Karaaslan, Varol, Medenî Usul Hukuku, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2023.

Chapus, René, Droit administratif général, Tome 1, 15. Baskı, Montchrestien, Paris, 2001 (Droit administratif).

Chapus, René, Droit de contentieux administratif, 12. Baskı, Montchrestien Paris, 2006 (Contentieux administratif).

Chrétien, Patrice/Chiffot, Nicolas/Tourbe, Maxime, Droit Administratif, 15. Baskı, Sirey, Paris, 2016.

Cornu, Gérard, Vocabulaire Juridique, 11. Baskı, PUF, Paris, 2016.

Costa, Delphine, Contentieux administratif, Lexisnexis, 2011.

De Laubadère, André/Gaudemet, Yves, Traité De Droit Administratif, Tome 1, Droit Administratif Général, 16. Baskı, LGDJ, Paris, 2001.

Debbasch, Charles/Jean-Claude Ricci, Contentieux administratif, 7. Baskı, Dalloz, Paris, 1999.

Debouy, Christian, Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative, PUF, Paris, 1980.

Dupuis, Georges/Guédon, Marie-José/Chrétien, Patrice, Droit Administratif, 11. Baskı, Sirey, Paris, 2009.

Duran, Lûtfî, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, 1982.

Erdem, Jülide Gül, “Türk ve Alman İdare Hukuku Öğretisinde Belirsiz Kavramlar”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2019, Cilt: 10, Sayı: 1, Haziran 2019, s. 61-72.

Fombeur, Pascal, Requête, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, Paris, 2014.

Frier, Pierre-Laurent/ Petit, Jaques, Précis de droit administratif, 5. Baskı, Montchrestin, Paris, 2008.

Gazier, François, “Essai De Présentation Nouvelle Des Ouvertures Du Recours Pour Excès De Pouvoir En 1950”, Études Et Documents Du Conseil d’État, 1951, S. 77 vd.

Genevois, Buruno, Pricipes généraux du droit, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, Paris, 2010.

Gonod, Pascale/Melleray, Fabrice /Yolka, Philippe, Traité de droit administratif, Tome 1, Dalloz, Paris, 2011.

Gözler, Kemal, İdare Hukuku, C. I, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2019 (C.I).

Gözler, Kemal/Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 26. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2024.

Gözübüyük, Şeref / Tan, Turgut, İdare Hukuku, Genel Esaslar, C. I, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, (C.I).

Gözübüyük, Şeref /Tan, Turgut, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, C. II, İdari Yargılama Hukuku, 10. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022 (C.II).

Günday, Metin, İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017 (İdare Hukuku).

Günday, Metin, İdari Yargılama Hukuku, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022 (İdari Yargılama).

<https://hudoc.echr.coe.int>.

Journal officiel, <https://www.journal-officiel.gouv.fr/pages/journal-officiel/>, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000546114>.

Kaplan, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, 8. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2022.

Karahanogulları, Onur, İdare Hukuku, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022.

Kuru, Baki, “Hukuk Usulünde Dava Sebebi”, Adalet Dergisi, Y. 58, S. 4, Nisan 1967, s. 239-268.

Kuru, Baki/Aydın, Burak, İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2023.

Legal Bank Elektronik Hukuk Bankası, <https://legalbank.net/arama>.

Les décisions du Conseil Constitutionnel par annés, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decisions-par-annee>.

Mevzuat Bilgi Sistemi, <https://www.mevzuat.gov.tr>.

- Morand-Deville, Jacqueline/Bourdon, Pierre / Poulet, Florian, Droit administratif, 15. Baskı, LGDJ, Paris, 2017.
- Özekes, Muhammet, “Dava Dilekçesinde Hukuki Sebep Bildirmek Zorunludur”, Haluk Konuralp Anısına Armağan, C.1, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 745-781.
- Peiser, Gustav, Contentieux Administratif, Paris, 13. Baskı, Dalloz, 2004.
- Postacıoğlu, İlhan, “Davanın ve Kaziyei Muhkemenin Unsuru Olarak Hukuki Sebep”, Dr. A. Recai Seçkin’e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1974, s. 497-527.
- Postacıoğlu, İlhan/Altay, Sümer, Medenî Usul Hukuku Dersleri, 7. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2015.
- Ricci, Jean-Claude, Contentieux administratif, 5. Baskı, Hachette Supérieur, Vanves, 2016.
- Rivero, Jean, Droit Administratif, Dalloz, Paris, 2011.
- Stahl, Jacques-Henri, Moyens et conclusions, JurisClasseur Administratif, LexisNexis, Paris, 2010.
- Şenlen Sunay, Süheyla, Yargılama İlkeler Karşısında İspat ve Delil Hususları, Kazancı T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>.
- Tanrıver, Süha, Medenî Usûl Hukuku, C. I, Yetkin Yayınları, Ankara, 2024.
- Touzeil-Divina, Mathieu, Dictionnaire de droit public interne, Lexisnexus, Paris, 2017.
- Ulu, Güher, “Ekolojik Kamu Düzeni”, Uluslararası Akdeniz Hukuk Kongresi 2022 Tam Metin Kitabı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2022, s. 662-679.
- Ulu, Güher, İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi, Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2021.
- Ulu, Güher, İdari İşlemin Yetki Unsuru, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- Üstündağ, Saim, Medeni Yargılama Hukuku, 4. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1989.
- Vedel, Geroges/Delvolvé, Pierre, Droit Administratif, Tome 2, 12. Baskı, PUF, Paris, 1992.
- Vlachos, Georges, Principes généraux du droit administratif, Paris, Ellipses, 1993.
- Waline, Jean, Droit administratif, 22. Baskı, Dalloz, Paris, 2008.
- Yorgancıoğlu, Erçetin, “Danıştay Yargılama Usulünde Re’sen İnceleme Yetkisi”, İdare Hukuku ve İdarî Yargılama ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, 1976, s. 218-251.
- Zehreddin Aslan, “Türk İdari Yargı Sisteminde Re’sen Araştırma İlkesi”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S. 23, 2000, s. 53-58.