İDARİ İŞLEMİN SEBEP UNSURU: YENİ BİR TANIM DENEMESİ

K. Burak Öztürk*

İdare hukuku öğretisinde, idari işlemin sebep unsuru, idareyi o işlemi yapmaya sevk eden bir etken olarak tanımlanmakta; hukuk kurallarınca önceden belirlenmiş olan sebebin, işlemden önce gelen ve işlemin dışında gerçekleşen maddi olay ve olguları ya da hukuksal durum veya işlemleri kapsadığı belirtilmektedir. Yine öğretide, idari işlemlerin mutlaka sebebe dayanması gerektiği, sebepsiz idari işlem olamayacağı hususu önemle vurgulanmaktadır[1].

Sebep unsuru, idareye takdir yetkisi tanınan durumlarda özellikle önem kazanmakta; bir idari işlemin hangi sebeplere bağlı olarak yapılacağının dayanak yasal düzenlemelerde açıkça öngörülmeyip belirsiz ve soyut kavramlarla belirtildiği ya da hiç belirtilmediği hallerde idarenin işlemini haklı kılan maddi va-

---

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

1 İdare hukuku alanında yazılmış genel eserlerin birçoğunda bu anlayışı yansıtan açıklamalara rastlamak mümkündür. Örnek olarak bkz. Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. B., İmaj Yayınevi, 2015, s. 152 v.d.; İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, 2004, s. 454 v.d.; Onur Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdarî İşlemler**, Turhan Kitabevi, 2011, s. 431 v.d.; Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 9.B., Savaş Yayınevi, 2018, s. 387 v.d.; Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, 3. B., Ekin, 2019, C. I, s. 1008 v.d.; Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 2. B., Yetkin Yayınları, 2019, s. 397 v.d. Bu anlayışın, önemli ölçüde Fransız hukukundan etkilendiğini söylenebilirse de (örnek olarak bkz. Marcel Waline, **Droit administratif**, 9e éd., Editions Sirey, 1963, s. 472 v.d.; André de Laubadère / Jean-Claude Venezia / Yves Gaudemet, **Traité de droit administratif**, 15e éd., L.G.D.J., 1999, C. I, s. 585 v.d.), Fransız hukukunda sorunun idari işlem kuramından çok yargısal denetimin yoğunluğu açısından ele alındığını; hatta son yıllarda yazılan genel eserlerin bir bölümünde, "idari işlemlerin hukuki rejimi"ne ayrılan başlıklarda, işlemin sebep, konu ve amaç unsurlarına hiç değinilmediğini gözlemlemek mümkündür. Örnek olarak bkz. X. Dupré de Boulois, "Les actes administratifs unilatéraux", in **Traité de droit administratif** (dir. Pascale Gonod / Fabrice Melleray / Philippe Yolka), Dalloz, 2011, C. 2, s 158-215). Ayrıca Fransız öğretisinde, "sebep" karşılığında kullanılan farklı kavramların (*motif, mobile, cause*) pozitif hukuku açıklamak yönünde herhangi bir katkı sağlamadıkları gibi, "saik" ve "amaç"la karıştırılarak belirsizlik yaratmaya müsait oldukları belirtilmiş; bunun yerine, "işlem tesisinin nesnel koşulları" (*conditions objectives d'édiction*) kavramının kullanılması önerilmiştir. Bkz. Charles Eisenmann, **Cours de droit administratif**, L.G.D.J., 1982, C. II, s. 282-289.

kıaları[2] ortaya koyması gerektiği savunulmaktadır. Buna göre, işlemin sebebinin belirsiz kavramlarla gösterildiği durumlarda, bu maddi vakıaların sözü edilen belirsiz kavramlara altlanabilir olması; sebebin hiç gösterilmediği durumlarda ise, idarece ortaya konan sebeplerin işlemi kamu yararı ya da normun amacından hareketle belirlenen "hizmet gerekleri" gibi daha spesifik kavramlar yönünden haklı kılması zorunludur[3]. Aksi takdirde, işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacak ve idari yargı yerlerince iptal edilecektir.

Öğretide yaygın olarak benimsenen bu anlayışın doğal sonucu, idari işlemlerin sebep unsuru yönünden yargısal denetiminin "işlemi haklı kılan sebepler"in varlığı üzerinden yapılmasıdır. Bununla birlikte, idari yargı kararlarında sebep unsurunun yargısal denetimine ilişkin olarak her zaman bu doğrultuda bir yaklaşımın sergilendiği söylenemez. Danıştay'ın aynı dairesinin kısa sayılabilecek bir zaman aralığında verdiği birbiriyle çelişen iki yakın tarihli karar, bunu açıkça ortaya koymaktadır. Danıştay'a göre, "…*takdir yetkisinin kullanımının mutlak ve sınırsız olmayıp, kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleriyle sınırlı olduğu ve bu açıdan yargı denetimine tabi bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindendir (...) davalı idareler tarafından dava konusu atama işleminin tesis edilmesine sebep olabilecek geçerli hiçbir somut gerekçe ve sebep ortaya konulamadığından, kamu yararı ile hizmet gereklerine aykırı olarak kullanılan takdir yetkisi uyarınca kurulan dava konusu işlemde hukuka uyarlık (...) görülmemiştir*"[4]. Aynı Danıştay dairesinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 76'ncı maddesinin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkta verdiği bir başka kararında ise şu ifadeler yer almaktadır: "*657 Sayılı Kanun'un 76. maddesiyle memurların naklen atanmaları konusunda idareye takdir yetkisi tanındığı açık olup, bu yetkinin ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri gözardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, sözü edilen bu durumun dava konusu idari işlemin neden ve amaç yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği hususunun yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır (...) Uyuşmazlık konusu olayda, davalı idarece takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri gözardı edilerek kullanıldığına dair herhangi bir somut bilgi ve belge bulunmadığı anlaşılmakta olup (...) dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık (...) görülmemiştir*"[5].

Görüldüğü üzere, alıntılanan kararlardan ilkinde, yukarıda kısaca özetlenen

[2] Maddi olay ve olgular yanında hukuki durum ve işlemlerin de bir idari işlemin sebebini oluşturabileceğiaçık olmakla birlikte, bu çalışmanın konusu bakımından sakınca doğurmaması nedeniyle, bunların tümünün (hukuki durum ve işlemler de dahil), sebebini oluşturdukları işlem yönünden "maddi vakıa" olarak nitelenmesi tercih edilecektir.

[3] Bu anlayışın kapsamlı ve ayrıntılı biçimde savunulduğu eser için bkz. Metin Günday, **İdarenin Takdir Yetkisi** (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), Ankara, 1982.

[4] Danıştay 2. D, 23.5.2019, E. 2017/4035, K. 2019/3216 (Kazancı).

[5] Danıştay 2. D, 18.2.2019, E. 2016/6608, K. 2019/632 (Kazancı).

yaklaşım doğrultusunda, idari işlemin sebebini oluşturan (işlemi haklı kılan) somut olay ve olguların idarece ortaya konulması gerektiği esası benimsenmekte; bunların bulunmaması nedeniyle, işlemin hukuka aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır. İkinci kararda ise, işlemi haklı kılan sebepler üzerinde durulmamakta; tam tersine, işlemin kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olarak tesis edildiğini kanıtlayan somut bilgi ve belgelerin bulunmaması nedeniyle, işlemin hukuka uygun olduğuna hükmedilmektedir.

Sonuçları itibariyle karşıt kutuplarda yer alan bu iki kararın ortak paydası ise, sebep unsuruna ilişkin sorunu hangi vakıaların ortaya konması ve kanıtlanması gerektiğine ilişkin bir meseleye indirgemiş olmalarıdır. Birinci kararda işlemin hukuka uygun olduğunu gösteren vakıalar; ikinci kararda ise, işlemin hukuka aykırı olduğunu kanıtlayan vakıalar esas tutulmaktadır. İlk kararda sergilenen yaklaşımın öğretide de genel olarak benimsenen anlayışa paralel olduğu düşünüldüğünde[6], bu anlayışla hiçbir suretle bağdaşmayan ikinci kararın yanlış olduğunu, "idare hukukunun bilinen ilkeleri"nden bir sapma oluşturduğunu söylemek mümkündür[7]; ancak burada öğretide genel kabul gören anlayışın da, gerek idari işlem kuramı, gerek idari yargı denetiminin niteliği açısından tutarlı ve sağlam bir çerçeve oluşturmaya elverişli olmadığından, bir anlamda, bu tür sapmaları mümkün kıldığı kanısındayım.

İdari işlemin sebep unsuru yönünden yapılacak tutarlı bir analiz, idarenin, yargısal denetimden önce, idari işlemin tesisi aşamasında sebep unsurunun belirlenmesindeki rolüne odaklanmalıdır (2). İdari işlemlerde sebebe bağlılık ilkesinin (1) de tam anlamıyla geçerli kılınmasını sağlayan bu analiz, idari işlem kuramı ve yargısal denetim açısından da farklı sonuçları beraberinde getirebilecektir (3).

1. İdari İşlemlerde Sebebe Bağlılık İlkesi

İdare hukuku öğretisinde idari işlemin sebep unsurunun, yukarıda da belirtildiği gibi, idareyi o işlemi yapmaya sevk eden etkenleri ifade ettiği kabul edilmektedir[8]. Bu bağlamda, özel hukuk işlemleri yönünden de işlemi yapan özel hukuk kişisini o işlemi yapmaya sevk eden sebeplerden söz edilebileceği, ancak

6 Danıştay'ın daire ve kurullarının bu doğrultuda verdikleri çok sayıda karar mevcut olduğu gibi (farklı dönemlere ilişkin örnekler için bkz. Cemil Kaya, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, On İki Levha Yayıncılık, 2011, s. 206 v.d.), öğretide de "Danıştay içtihatlarıyla geliştirilmiş temel kural"ın bu yönde olduğu belirtilmektedir (bkz. Ulusoy, s. 398).

7 Bununla birlikte ikinci karardaki yaklaşımın da tümüyle yeni ve ayrıksı olduğu düşünülmemelidir. 1990'lı yıllardan bu yana Danıştay'ın farklı daire ve kurullarının, takdir yetkisinin "*ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri gözardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması*" hâlinde işlemin iptali gerekeceğini belirttiği kararlarına da rastlanmaktadır. Örnek olarak bkz. Danıştay 5. D, 25.1.1995, E. 1994/6864, K. 1995/428; Danıştay İDDGK, 23.10.1998, E. 1996/32, K. 1998/382; Danıştay 2. D, 12.5.2005, E. 2004/1587, K. 2005/1661; Danıştay 12. D, 7.10.2009, E. 2009/5547, K. 2009/5193; Danıştay 5. D, 7.10.2015, E. 2014/7529, K. 2015/7545; Danıştay İDDK, 18.2.2019, E. 2017/2260, K. 2019/616 (Kazancı).

8 Bu nitelemeye yargı kararlarında da rastlamak mümkündür. Örnek olarak bkz. Danıştay 13. D, 14.2.2019, E. 2018/4015, K. 2019/408 (Kazancı).

hukukun özel hukuk işlemlerinin sebebi ile ilgilenmediği ya da bunlara hukuki değer tanımadığı[9]; oysa idari işlemler yönünden sebep unsurunun objektif hukuk kurallarıyla önceden belirlendiği ve sebepsiz idari işlem olamayacağı vurgulanmaktadır[10].

İdari işlemlerin sebebe dayanması zorunluluğunu, idare hukukunun varlık nedeni ve kamu gücü – kamu yararı ilişkisi çerçevesinde açıklamak mümkündür. İdare hukukunun özel hukuk karşısındaki özerkliğini ve idare hukuku kurallarına konu olan ilişkilerin özel hukuktakinden farklı bir düzenlenişe gereksinim duyduğunu gösterdiği ileri sürülen hususların başında, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanma olanağı gelmektedir[11]. Özel hukuk ilişkilerine egemen olan ve ilişkinin taraflarının hukuksal anlamda eşitliği temeline dayanan anlayıştan farklı olarak, idare hukuku alanında idarenin ilişkinin karşı tarafına göre üstün konumda olduğu ifade edilmekte; idare hukuku ilişkilerinin eşitsiz niteliği vurgulanmaktadır[12]. Bu eşitsizliği yaratan faktörlerden belki de en önemlisi, idarenin sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıklarıdır. İdari işlemler söz konusu olduğunda, tek yanlı iradesini ilişkinin karşı tarafına dayatabilme, tek yanlı iradesiyle işlemin ilgilisi üzerinde hukuki sonuç doğurabilme olanağı ile tezahür eden kamu gücü, idare hukuku ilişkilerinin ayırt edici unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hukuk devleti ilkesinin ve idare hukuku disiplininin gelişimi, bir yönüyle, kamu gücünün sınırlandırılarak ehlileştirilmesi ve bu suretle meşrulaştırılması çabasını somutlaştırmaktadır[13]. Bu bakımdan, hukuk kurallarıyla çerçevelenmiş ve sınırlanmış bir yetki kullanımını sağlamak amacıyla kamu gücü, bir yandan yasallık ilkesi ile bağlanmakta; diğer yandan, bir amaç ile ilişkilendirilerek koşullanmaktadır. Öncelikle, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanarak faaliyette bulunabilmesi için, faaliyet alanının bir kanun ile önceden düzenlen-

[9] Aslında özel hukuk alanındaki kazandırmalar yönünden – kural olarak – dikkate alınmayan unsurun "saik" olduğu; buna karşılık, "*kazandırma ile doğrudan doğruya takip edilen, kazandırmaya hukuki karakterini veren (...) tipik amaç*" anlamında hukuki sebebin önem taşıdığı; borçlanma işlemlerinin kural olarak sebebe bağlı olduğu belirtilmektedir. Bkz. Necip Kocayusufpaşaoğlu, **Borçlar Hukuku Genel Bölüm**, C. I, 4. B., Filiz Kitabevi, 2008, s. 118-119. Bununla birlikte, bu anlamda hukuki sebebin, işlemin sebebinden ziyade kazandırmanın sebebini esas alması bakımından, idari işlemin sebep unsuru ile tam olarak örtüşmediği söylenebilir.

[10] Günday, İdare Hukuku, s. 153; Gözler, C. I, s. 1008. Bununla birlikte öğretide, sebepsiz idari işlemler de olabileceği, ilgili hukuk kurallarının işlemin sebebini göstermediği ve sebep gösterilmesi gereğini de öngörmedikleri durumlarda, hiçbir sebebe dayalı olmadan yapılan işlemin hukuka uygun olacağı savunulmuştur. Bkz. Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, 3. B., İsmail Akgün Matbaası, 1966, C. I, s. 297-298.

[11] İdarenin özel hukuk ilişkilerinin tâbi olduğu düzenlemelerden farklı kurallara bağlı kılınmasının, tüm hukuk sistemleri yönünden geçerli "evrensel bir gerçeklik" olduğu; hukuk sistemleri arasındaki farklılığın, kamu gücüne ilişkin özel kuralların uygulama alanlarının farklı olmasından kaynaklandığı hakkında bkz. Jean-Bernard AUBY, "A propos de la notion d'exorbitance du droit administratif", in **L'exorbitance du droit administratif en question(s)** (études réunies par Fabrice Melleray), L.G.D.J., 2004, s. 9-24.

[12] Günday, İdare Hukuku, s. 29; Özay, s. 12; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, İdare Hukuku, s. 2. Fransız öğretisinde aynı yönde açıklamalar için bkz. Francis-Paul Bénoit, **Le droit administratif français**, Dalloz, 1968, s. 57.

[13] Fransız idare hukukunda bu çabanın en belirgin örneklerini, iptal davasının 19'uncu yüzyıldaki gelişim sürecinde görmek mümkündür. Bkz. Grégoire Bigot, **Ce droit qu'on dit administratif…**, Éditions La Mémoire du Droit, 2015, s. 51 v.d.

miş olması zorunludur; bir başka ifadeyle, anılan normların izin verdiği ölçüde idare kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanabilir[14]. Kamu gücünü sınırlayan diğer önemli faktör ise, bu gücün ancak belirli bir amaç doğrultusunda kullanılabilmesidir; hukuk devleti ilkesi, idarenin keyfi yetki kullanımına izin vermez. Aynı zamanda kamu gücünün varlık nedenini de gösteren bu amaç, en geniş anlamda, kamu yararıdır. İdareye kamu yararını gerçekleştirebilmesi için kamu gücü tanınmıştır; idarenin eşitsiz ilişkiler kurarak tek yanlı iradesini karşı tarafa dayatma olanağına sahip olmasını haklı gösterebilecek tek geçerli açıklama, kamu yararını başka türlü sağlamanın imkansızlığı olabilir.

Bir yandan, idealist ve indirgemeci yönleriyle meşrulaştırıcı bir mit yaratmaya yönelirken[15] diğer yandan, geleneksel liberal idare hukuku anlayışının da esasını oluşturduğu[16] yadsınamayacak olan bu açıklamalar, idari işlemlerin sebebe bağlı olması zorunluluğunun anlamını da ortaya koymaktadır. Bu zorunluluğun altında yatan mantık, kamu gücü kullanımının belirli bir amaca (kamu yararına) yönelik olmasıdır. Kamu gücünü meşrulaştıran bu amaç olduğuna göre, idarenin idari işlem yaparak belirli bir hukuki sonuç doğurmasını mümkün kılan da bu amacı gerçekleştirmeye elverişli ve yeterli bir sebebin varlığıdır[17]. İdarenin herhangi bir sebebe dayanmadan da işlem yapabileceği kabul edildiği takdirde, idari işlem yapma yetkisi ile idari faaliyetin amacı arasındaki bağ ortadan kalkmakta; bu yetkinin meşruiyeti sorgulanır hâle gelmektedir.

Gerçekten, yasallık ilkesi de dikkate alındığında, idareyi belirli bir alanda faaliyette bulunabilmesi ve işlem tesis edebilmesi için yetkilendiren yasal düzenlemelerin, belirli bir amaca ulaşmak için bu yetkilendirmeyi yaptığını kabul etmek zorunludur. Yukarıda kamu gücünü sınırladığı belirtilen iki faktörün (yasallık ilkesi ve kamu yararı amacı) birlikteliği, kimi zaman, idari işlemin dayandığı yasal düzenlemede kamu yararı amacı doğrultusunda işlemin yapılmasını gerekli kılan sebebin açıkça öngörülmesi sonucunu doğurmaktadır[18]. Bununla birlikte, ilgili yasal düzenlemede sebep unsurunun belirsiz kavramlarla ifade edildiği ya da hiç belirtilmediği durumlarda, sebebin belirlenmesi bakımından, düzenlemenin (normun) amacı da önem kazanmaktadır.

---

14 2017 Anayasa değişiklikleri ile hukukumuza giren cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasallık ilkesini ne ölçüde dönüştürdükleri meselesi, bu çalışmanın kapsamını aştığı gibi, ele alınan temel sorunla da doğrudan ilgili değildir.

15 Hukuk devleti ilkesinin "iktidar"ı hukuk düzenini oluşturan kurallar tarafından tanınan bir yetkiye dönüştürerek tahakküm ilişkilerini gizleyen yönü hakkında bkz. Jacques Chevallier, **L'État de droit**, 5e éd., Montchrestien, 2010, s. 62 v.d.

16 Fransa'da idare hukukunun oluşturulması sürecinde idari yargıcın liberal bir perspektife sahip olduğu belirtilmektedir. Bkz. Patrice Chrétien, "La science du droit administratif", in **Traité de droit administratif** (dir. Pascale Gonod / Fabrice Melleray / Philippe Yolka), Dalloz, 2011, C. 1, s. 79 v.d.

17 Günday, **İdare Hukuku**, s. 153.

18 Bu durumda da, sebeple amaç arasındaki bağ ortadan kalkmamakta; ancak yasal düzenlemenin açıklığı karşısında, sebebin amaca uygunluğunun değerlendirilmesine gerek kalmamaktadır. Burada, bir anlamda sebep – amaç ilişkisini yasa koyucu değerlendirerek, amaca uygun sebebi açıkça ortaya koymaktadır.

Bu noktada, idari işlemin sebebi yönünden belirleyici olan "amaç" ile kast edilenin ne olduğu üzerinde durmak zorunludur. Yukarıda da belirtildiği gibi, bütün idari işlemlerin genel amacının kamu yararı olduğu söylenebilir. Ancak soyut ve geniş kapsamlı bir kavram olarak idari faaliyetin tümünün yöneldiği hedefi ifade eden kamu yararı kavramı, yasallık ilkesi ile birlikte düşünüldüğünde; somut bir idari işlemin dayandığı yasal düzenlemenin amacının da, o idari işlemin sebebi yönünden belirleyici olduğu görülmektedir[19].

Burada sözü edilen "amaç", idari işlemin hukuka uygunluğunun değerlendirilmesi bakımından bağımsız bir unsur olarak karşımıza çıkan ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesinde de ifadesini bulan "maksat"tan farklıdır. İdari işlemin maksat unsuru, işlem tesis edilirken ulaşılmak istenen amacı ifade eden ve işlemi yapan kamu görevlisinin zihninde oluşan sübjektif bir öge olarak görülmektedir[20]. Burada sözü edilen amaç ise, idari işlemin dayandığı hukuk normunun objektif amacıdır. Bu amaç, işlemi tesis eden kamu görevlisinden bağımsız olarak, normla birlikte var olan nesnel amaçtır. Bu açıdan, işlemin bir unsurunu oluşturmaz; ancak işlemin yapılmasını mümkün kılan sebeplerin varlığının ortaya konması bakımından asıl referans budur[21].

Bu açıklamalar ışığında, sebep unsurundan söz edildiğinde "işlemin amaçla uyumlu olarak yapılmasını mümkün kılan" sebebin kastedildiği savunulabilir. Burada asıl önemli soruyu sormak gerekiyor: Bu sebebi tespit ederek işlemin bir unsuru haline getiren kimdir? İşlemi tesis eden idare mi, işlemi denetleyen yargı organı mı?

2. İdari İşlemin Tesisi Aşamasında Sebep Unsuru ve İdarenin Rolü

Yukarıda sorulan sorunun doğru yanıtı, herhalde "idare"dir; işlemin dayandığı sebeplerin işlemin tesisi sürecinde idare tarafından tespit edileceği açıktır. Bununla birlikte, öğretide ve kimi yargı kararlarında benimsenen anlayışın bizi bu yanıttan büyük ölçüde uzaklaştırdığı ve istenen bu olmasa da, idari işlemin sebep unsurunun belirlenmesi görevinin yargıca aktarılması sonucunu doğurduğu kanısındayım.

Bu sonucun doğmasına yol açan temel etken, sözü edilen anlayışın temelindeki bir çelişkidir. Yukarıda da belirtildiği gibi, sebep unsurunun, işlemden önce gelen ve işlemin dışında gerçekleşen maddi vakıaları kapsadığı savunulmakta-

19 Günday, **Takdir Yetkisi**, s. 143: "*İdarenin yapacağı işlemin konusunu ve bu işlemden beklenen amacı ortaya koyan bir yasa kuralı (...), idarî işlemin sebebini hiç göstermemiş olsa bile, ancak idarî işlemin amacının gerçekleşmesini mümkün ve gerekli kılan koşulların varlığı halinde yapılacak belli konulu bir işlem ile idarî işlemden beklenen amaca ulaşılabileceğini zımnen de olsa kabul etmiş demektir*".

20 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **İdare Hukuku**, s. 405-406'da, maksat unsurunun sübjektif yönü nedeniyle bu unsurdaki hukuka aykırılığın tespitinin diğer unsurlardaki hukuka aykırılık hallerinden daha güç olduğu belirtilmektedir.

21 İşlemin maksat unsurunun denetlenmesindeki güçlük, normun amacı yönünden geçerli değildir; zira bu amaç, normun yorumlanması suretiyle belirlenmekte olup denetimin konusunu değil ölçüsünü oluşturmaktadır.

dır[22]. Aynı zamanda sebebin, idari işlemi oluşturan unsurlardan biri olduğu tartışmasız kabul edildiğine göre, işlemin içinde yer alması gerekir; zira bir bütünün unsurunun, onun dışında bulunması mantıksal olarak mümkün değildir. Öğretide, herhalde bu çelişkiyi de aşmak için, işlemin kurulmasından önce dışında yer alan sebebin, kurulmasından sonra bir anlamda işleme dahil olduğu belirtilse de[23], bu dönüşümün nasıl gerçekleştiği açıklanmaya muhtaçtır.

Kanımca buradaki sorun, sebep unsurunun tanımlanması ve kavranmasındaki bir yanılgıdan kaynaklanmaktadır. İdari işlemin sebebini oluşturduğu savunulan, ondan önce gelen ve dışında gerçekleşen maddi vakıalar, aslında sebebin kendisini değil, deyim yerindeyse hammaddesini oluşturmaktadır. İdare işlemini tesis ederken, bu hammaddeyi işlemekte; uygulayacağı hukuk kuralını yorumlayarak bu kurala altlanıp altlanamayacağını belirlemek amacıyla maddi olayın hukuki nitelendirmesini yapmakta ve bunu anlamlandırmakta[24]; böylece hukuk kuralı ile ilişkilendirmek suretiyle normun amacı doğrultusunda işlemi haklı kılan sebebi de ortaya koymuş olmaktadır. İşte sebep, idare tarafından işlem yapılırken gerçekleştirilen hukuki akıl yürütme sürecinde ortaya çıkan işlenmiş üründür[25]. Bu süreci, maddi vakıanın hukuki vakıaya dönüştürülmesi olarak adlandırmak da mümkün olup[26], bu anlamıyla "hukuki vakıa"nın, idari işlemin içinde yer aldığı ve onun ayrılmaz bir parçasını oluşturduğu açıktır.

Sebebe bağlılık ilkesinin gerekleri de bizi bu sonuca götürmektedir. Sebep, idareyi işlem yapmaya sevk eden bir etken olduğuna ve bütün idari işlemler yönünden sebebe bağlılık ilkesi benimsendiğine göre, idarenin belirli yönde işlem tesis etme iradesinin doğması için, öncelikle birtakım maddi vakıaların varlığını tespit etmiş ve bunları normun amacı çerçevesinde işlemin tesisini mümkün kılan vakıalar olarak nitelendirmiş olması gerekir. İdari işlemlerin daha ziyade konu unsuru ile tanımlanması, bir başka ifadeyle doğurdukları hukuki sonuçla görünür

---

22 Sebep unsuruna ilişkin bu anlayış, yargı kararlarında da benimsenmektedir. Örnek olarak bkz. Danıştay 13. D, 13.03.2019, E. 2018/1498, K. 2019/759 (Kazancı): "*İdare hukukunda sebep denildiğinde, idari işlemden önce gelen, idari işlemin dışında, idareyi böyle bir işlem yapmaya yönelten etkenler anlaşılır*".

23 Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2012, C. I, s. 349: "*...sebep öğesi, aslında idari işlemin kurulmasında, işlemin dışında, ancak kuruluş ile birlikte işlemin içinde ya da bünyesinde yer alır. Sebep öğesi, idari işlemin kurulmasından önceki aşamada gündemdeki yerini alır ve işlemin kurulması ile birlikte, deyim yerinde ise işleme dahil olur*".

24 Aslında, hukuki nitelendirme de "maddi vakıanın yorumu" olarak görülebileceğinden, yürütülen bu faaliyetin genel olarak "yorum faaliyeti" olarak adlandırılması mümkündür. Bkz. Michel Troper, "Interprétation", in **Dictionnaire de la culture juridique** (dir. Denis Alland / Stéphane Rials), P.U.F., 2003, s. 845. İşlem yapma sürecinde idare tarafından gerçekleştirilen hukuki nitelendirme faaliyetine ilişkin kapsamlı bir inceleme için bkz. Charles Vautrot-Schwarz, **La qualification juridique en droit administratif**, L.G.D.J., 2009.

25 Hukuki akıl yürütme sürecinde vakıaların hukuk tarafından "işlenmesi" hakkında bkz. Clemens Jabloner, "How the Facts Enter Into the Law", in **The Normative Force of the Factual** (ed. Nicoletta Bersier Ladavac / Christoph Bezemek / Frederick Schauer), Springer, 2019, s. 100 v.d.

26 Hans Kelsen, **Pure Theory of Law** (trans. Max Knight), University of California Press, 1967, s. 239'da, bir maddi vakıanın, somut olayda yetkili organ tarafından araştırılarak tespit edilmek suretiyle hukuk alemine ulaştığı, hukuki vakıaya dönüştüğü, hatta hukuki vakıa olarak yaratıldığı belirtilmektedir.

hâle gelmesi, bu sonuca yönelen iradenin belirli bir sebebe bağlı olarak ortaya çıktığı gerçeğini gizlememelidir; bir maddi vakıa ile hukuki sonuç arasında, doğal ve kendiliğinden bir ilişki bulunduğunu iddia etmek olanaksızdır. Bu ilişkiyi kuran, idarenin hukuki akıl yürütme faaliyetidir.

Sebebin idari işlemin dışında tanımlanması ise, idari işlemin bir unsuru olduğu tartışmasız olan sebep ile işlem arasındaki bağı zayıflattığı gibi, idarenin işlemi yaptığı sırada gerçekleştirdiği, yorumlama ve hukuki nitelendirmeyi içeren ve bir anlamda sebebi işleme dahil eden hukuki akıl yürütme faaliyetinin görmezden gelinmesi sonucunu doğurmakta; bu akıl yürütme faaliyetinin ilk kez yargıç tarafından o işleme karşı açılan iptal davasında gerçekleştirildiği izlenimini uyandırmaktadır. Genel kabule göre, bütün idari işlemlerin sebebe dayanması zorunluluğunun yargısal denetim alanındaki yansıması, açılan iptal davalarında idarenin işlemin dayandığı sebepleri bildirmesi yükümlülüğüdür[27]. Türk hukukunda, kural olarak, idari işlemin gerekçesinin işlem metninde gösterilmesi anlamında "gerekçe ilkesi" benimsenmediği için[28], davacının çoğunlukla işlemin sebebini bilmeden dava açması söz konusu olmakta ve sebeplerin yargılama aşamasında idarece mahkemeye sunulması önem kazanmaktadır. İdari yargılama usulünde geçerli olan resen araştırma ilkesinin de idareyi bu yükümlülüğünü yerine getirmeye zorlayacak bir araç olarak yorumlanması[29] ile mahkemenin işlemi sebep unsuru yönünden denetlemesi mümkün kılınmaktadır. Ancak sebep unsuru ile işlemin dışında gerçekleşen maddi vakıalar kastedildiği için, işlemin sebeplerinin bildirilmesi de bu maddi vakıaların ortaya konması ile sınırlı olmakta; bu vakıaların gerçekliği ve/veya geçerliliğini denetleyen yargıç, hukuk kuralının yorumu ve maddi vakıaların nitelendirilmesini ise bizzat yapabilmektedir. Kuşkusuz idari yargıda açılan iptal davalarında, idarenin işlemini haklı kıldığını düşündüğü maddi vakıaları bildirmekle yetinmemesi; aynı zamanda bunların hukuki nitelendirmesini ve hukuk kurallarının yorumunu içeren bir akıl yürütme faaliyetinin sonuçlarını da mahkemeyle paylaşması mümkündür. Bununla birlikte, yargısal denetimi gerçekleştiren yargı organı, sebep unsuru yönünden maddi olay ve olgulara odaklanmakta; hukuk kuralının yorumu ve maddi vakıaların nitelendirilmesi yönünden idarenin değerlendirmesine belirleyici bir etki tanımaksızın, idarenin

---

27 Öğretide kimi yazarlar, ilgili yasal düzenlemelerde işlemin sebebinin belirtilmemesi ve sebeplerin idarece belirlenmesinin de öngörülmemesi durumunda, sebep unsurunun tümüyle idarenin takdirine bırakıldığını ya da bu durumda sebebin tümüyle sübjektif bir nitelik kazandığını ileri sürseler de, konuya ilişkin pasajların bütününe bakıldığında, bu yazarların kastının, idarenin işlemi yaparken sebep göstermemesi olduğu; yargılama aşamasında ise idarenin işleminin sebeplerini yargı organına bildirmekle yükümlü bulunduğu görüşünü benimsedikleri anlaşılmaktadır. Bkz. A. Şeref Gözübüyük / Turgut Tan, **İdare Hukuku – Cilt II – İdari Yargılama Hukuku**, 8.B., Turhan Kitabevi, 2016, s. 464-465; Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, **Açıklamalı İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, 2019, s. 1093-1094.

28 Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, 2000, s. 200.

29 Günday, **Takdir Yetkisi**, s. 108.

bildirdiği maddi vakıaları kendisi de işleyebilmektedir[30].

Hâl böyle olunca, idari işlemin yargısal denetiminde yargıcın rolü de, özel hukuk uyuşmazlıklarını çözen yargıcınkine yaklaşmaktadır. Özel hukuk uyuşmazlıklarında, tarafların iddia ve savunmaları çerçevesinde yargıç, maddi olayların hukuki nitelendirmesini ve hukuk kurallarının yorumunu yaparak maddi olayı hukuk kuralına altlamakta ve uyuşmazlığı bu doğrultuda çözüme kavuşturmaktadır; taraflar, davada dayandıkları vakıaları ortaya koymak durumunda olsalar da, hukuki akıl yürütme faaliyeti tümüyle yargıç tarafından gerçekleştirilmektedir[31].

Aslında, maddi anlamda yargılama işlevinin vakıaların hukuki nitelendirmesini ve hukuk kurallarının yorumunu yapmak suretiyle bir uyuşmazlığı çözüme kavuşturmak olarak tanımlanması[32], hukuki akıl yürütme faaliyetinin yargı organlarının tekelinde olduğu izlenimini oluşturmaya elverişlidir. Bununla birlikte, hukuk düzeninin birtakım maddi vakıalardan hareketle hukuk âleminde değişiklik meydana getiren (hukuki sonuç doğuran) bir kamusal işlem yapma yetkisini tanıdığı her organ ya da makam, bu akıl yürütme faaliyetini gerçekleştirmektedir. İdari işlem tesis etme yetkisiyle donatılmış bir makam yönünden de durum farklı değildir[33].

İptal davalarında yargıcın görevi, idarenin tesis ettiği işlemi denetlemek olup, bu denetim, idare tarafından yapılan (ya da yapıldığı varsayılan) hukuki nitelendirme, yorumlama ve altlama ameliyelerinin de denetlenmesini içerir. İptal davasında yargıç, maddi vakıalarla karşı karşıya kalan ve bunları nitelendirerek yorumladığı hukuk kurallarıyla ilişkisini kuran ilk organ değildir; bu faaliyet, daha önce idare tarafından gerçekleştirilmiştir[34].

---

30 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **İdari Yargılama Usulü**, s. 1101: "*İdarenin göstermiş bulunduğu sebep mevcut olmakla birlikte, bu sebebin nitelendirilmesinde hata yapılması,* ***idari işlemin yapılması için yeterli olmaması durumunda*** *da işlem sebep unsuru bakımından hukuka aykırı kabul edilir*" (vurgu tarafımdan eklenmiştir). Yazarlara göre, idarenin nitelendirmesinin hatalı olması, tek başına işlemi hukuka aykırı kılmaz; bunun için aynı zamanda, sebep işlemin yapılması için yeterli olmamalıdır. Bu durumda, idarenin hukuki nitelendirmesinin önemi olmamak gerekir; zira sebep idarece yanlış nitelense de yargıç kendi nitelendirmesini (sebebin işlemin yapılması için yeterli olması) yaparak işlemin hukuka uygun olduğuna karar verecektir.

31 Özel hukuk uyuşmazlıklarında yargıcın bu görevi, hakimin hukuku kendiliğinden uygulaması yükümlülüğüne (6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, m. 33) dayandırılmaktadır. Bkz. Ramazan Arslan / Ejder Yılmaz / Sema Taşpınar Ayvaz / Emel Hanağası, **Medenî Usul Hukuku**, 5. B., Yetkin Yayınları, 2019, s. 162. Bu ilke, idari yargı alanında da geçerli olmakla birlikte, aşağıda da açıklanacağı gibi, anılan yükümlülüğün sonuçları iptal davalarının niteliği dikkate alınarak belirlenmelidir.

32 Francis Hamon / Michel Troper / Georges Burdeau, **Droit constitutionnel**, 27e éd., L.G.D.J., 2001, s. 142. Ayrıca bkz. Bülent Tanör / Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Hukuku**, 13. B., Beta, 2013, s. 443 v.d.

33 Kelsen, s. 263'te, idarelerin kanunları uygulayarak işlem yapma yetkilerinin, içerik yönünden mahkemelerin yetkisinden farklı olmadığı; tek farklılığın, yetki kullanan organın niteliğine ilişkin olduğu belirtilmektedir.

34 Danıştay'ın da ayrıksı sayılabilecek kimi kararlarında benzer bir yaklaşımı benimsediği izlenimi uyanmaktadır: "*… idare, idari işlemlerin hangi sebebe ve hukuki nedenlere dayalı olarak tesis edildiğini ve hangi amaca yönelik olduğunu açıklamalıdır. Aynı zamanda, gösterilen sebep ve amacın gerekli ve yeterli inceleme, araştırma ve somut nedenlere dayanması gereklidir*", Danıştay 15. D, 6.3.2018, E. 2014/6132, K. 2018/2209 (Kazancı). Görüldüğü gibi bu kararda yüksek yargı organı, idarece işlemin sebeplerinin açıklanmasını, yalnızca maddi vakıaların bildirilmesi

Sebep unsurunun yargısal denetimine ilişkin yaygın anlayışta ise, yukarıda da belirtildiği gibi, idari işleme karşı açılan iptal davasında yargıç idarenin işleminin sebebi olarak gösterdiği maddi vakıaları "işlemek" görevini de üstlenmektedir[35]. Yargılama sürecinde işlemin hukuka uygun olduğunu gösteren sebeplerin idare tarafından mahkemeye bildirilmesi zorunluluğunu benimseyen bu yaklaşım, idare karşısında güçsüz konumda olan bireyi koruyan yönüyle önemli olsa da, bunun idari işlem kuramı ve idari yargıcın yetkisinin sınırı açısından iki sorunu beraberinde getirdiği söylenebilir. Bunlardan birincisi, bu yaklaşımın sebebe bağlılık ilkesinin bertaraf edilmesi potansiyelini taşımasıdır. Şöyle ki, bu anlayış idarenin herhangi bir sebepten bağımsız olarak harekete geçebildiği ve sonradan (tesis ettiği işlem dava konusu edildiğinde) dava konusu işlemini haklı kılan sebepleri geçmişte arayıp bulma "lüksü"ne sahip olduğu izlenimini yaratmaya elverişlidir.

Sözü edilen yaklaşımın idari yargıcın yetkisinin sınırı açısından yarattığı sorun ise, idari işlem niteliğinde yargı kararı verilmesi yasağına ilişkindir. Fransız idare hukukunun doğuşu aşamasında benimsenen adli ve idari makamların ayrılığı prensibine dayanan ve faal idare ile idari yargının birbirinden ayrılması sürecinin ürünü olan bu yasak[36], 1982 Anayasasında da ifadesini bulmakta[37] ve genellikle yargı organının yetkisini, "iptal ettiği işlemin yerine hukuka uygun yeni bir işlem tesis edeme"mesi anlamında[38], idare lehine sınırlayan bir kural olarak algılanmaktadır[39]. Bununla birlikte, idarenin sebep unsurunun belirlenmesi ve değerlendirilmesi bakımından sahip olduğu takdir yetkisine yargının müdahale etmemesi gereğini, etkili yargısal denetim ilkesi ile birlikte düşündüğümüzde; idare bu takdir yetkisini hangi somut olay ve olgulara dayalı olarak kullandığını, bu olay ve olguları nasıl nitelediğini, yasa hükmünü ve normun amacını nasıl yorumladığını ortaya koymadığı takdirde, etkili bir yargısal denetimin gerçekleştirilebilmesi için, yargı organının kaçınılmaz olarak idarenin yerine niteleme, yorumlama, dolayısıyla akıl yürütme faaliyetine girişmesi gerekecektir. İdarenin yetki alanına girerek denetlenen işlemin sebep unsurunun oluşumuna düşünsel

ile sınırlı görmemekte; bir anlamda, hukuki akıl yürütme faaliyetini de sebep unsurunun oluşumuna ve dolayısıyla işlemin yapılış sürecine dahil etmektedir.

35 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, İdari Yargılama Hukuku, s. 96'da, "*(d)avadaki maddi vakıaları hukuki açıdan değerlendirmek, bu vakıaların hukukî nitelendirmesi (tavsifi) ve takdirini yaparak hukuki sonuca ulaş*"mak, idarî yargı hakiminin yapacağı işler arasında sayılmaktadır.

36 Anılan süreç hakkında ayrıntılı bilgi ve değerlendirme için bkz. Jacques Chevallier, **L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active**, L.G.D.J., 1970.

37 Anayasa, m. 125/4: "*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, **idari eylem ve işlem niteliğinde** veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde **yargı kararı verilemez***" (vurgu tarafımdan eklenmiştir).

38 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, İdari Yargılama Hukuku, s. 163.

39 Gözübüyük / Tan, s. 537'de bu kural, "*idari yargıda verilen iptal kararlarından rahatsızlık duyan idarenin bir tepkisi*" olarak değerlendirilmektedir.

düzeyde de olsa yargı organının katılmasını, "denetim" kavramıyla bağdaştırmak mümkün olmadığı gibi, takdir yetkisine müdahale niteliğinde görmemek de güçtür[40].

Yargı organının işlemin sebep unsurunun oluşumuna katkısının düşünsel düzeyde kalmayıp eyleme geçirilerek meşrulaştırılmasının örneğini ise, sebep ikamesinde ve yasal dayanağın değiştirilmesinde görmek mümkündür. Gerek Fransız gerek Türk hukukunda uygulama alanı bulan sebep ikamesi, yargıcın idarenin işlemini dayandırdığı sebeplerle yetinmeyerek, işlemi haklı kılması olası diğer sebepleri de araştırmasını ve böyle sebeplerin varlığı halinde işlemin hukuka uygun olduğu sonucuna vararak iptal talebini reddetmesini ifade etmektedir[41]. Sebep ikamesi yöntemine başvurduğunda yargıç, denetim işlevini tümüyle bir yana bırakmakta ve neredeyse idari işlemin tesisi sürecine katılmaktadır[42]. Zira, sebep unsurunun idari işlemin ayrılmaz bir parçası olduğu dikkate alındığında, idarece hiçbir şekilde dikkate alınmamış bir vakıayı ilk kez tespit ederek işleyen ve işlemin bu sebebe bağlı olarak geçerli olduğunu belirleyen yargı organının işlemin kurulmasındaki payı, idareninkinden bile fazladır[43].

Yasal dayanağın değiştirilmesi ya da yasal dayanak ikamesi ise, idarenin işleminin dayanağı olarak belirttiği yasal düzenlemelerin hukuka aykırı ya da yanlış olarak tespit edildiği durumlarda, mahkemece işleme dayanak olabilecek farklı bir düzenlemenin varlığı halinde işlemin hukuka uygun olduğuna karar verilmesini ifade etmektedir[44]. Yasal dayanak ikamesi, idarenin sebep unsuruna

---

40 Nitekim ayrıksı ve görece eski tarihli bir Danıştay kararında da, "*(t)akdir yetkisine dayanılarak tesis edilen işlemlerde idarece ileri sürülmeyen sebebe dayanılarak dava konusu işlemin incelenmesi(nin) idarenin yerine geçme sonucunu doğuracağından idare hukuku ilkeleriyle bağdaşma*"yacağı belirtilmekte ve ilk derece mahkemesinin idarece ileri sürülmeyen bir sebebe dayanarak davayı reddetmesinde idare hukuku ilkelerine uyarlık bulunmadığına karar verilmektedir. Bkz. Danıştay 5. D, 30.11.1988, E. 1987/463, K. 1988/2820 (Kazancı).

41 Sebep ikamesi hakkında ayrıntılı bilgi ve örnek yargı kararları için bkz. Burkay Can Kara, **İptal Davasında Sebep İkamesi** (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara Üniversitesi, 2018.

42 Sebep ikamesinin idari işlem niteliğinde yargı kararı verilmesi yasağına aykırı olduğu yönündeki görüş için bkz. Kara, s. 62. Öğretide, sebep ikamesi ile idarenin sebep araştırma yükümlülüğünün ikamesinin aynı anlama gelmediği; idarenin işlemi yapmadan önce sebep unsuruna ilişkin verileri araştırmamış olmasının işlemi hukuka aykırı kılacağı; buna karşılık idare bu yükümlülüğünü yerine getirdiği halde yetersiz ya da hatalı veriler kullanmışsa, mahkemenin yapacağı araştırmada bulacağı sebep unsuru verisinin işlemin hukuka uygun olduğunu gösterebileceği ileri sürülmektedir. Bkz. Onur Karahanoğulları, **İdari Yargı**, Turhan Kitabevi, 2019, s. 608. Bu yaklaşım, idarenin önce işlem yapma iradesini oluşturması, sonra bu iradesini destekleyen maddi vakıaları araştırması temeli üzerine kuruludur; oysa, bu durumda da, yukarıda belirtildiği gibi, sebepsiz idari işlem olabileceği kabul edilmiş olur. Ayrıca, bu anlayışta, idarenin maddi vakıa araştırma yükümlülüğü benimsenmekte ise de, bu maddi vakıaların işlenmesi sürecindeki işlevi ve bu işlevin hukuka uygun olarak yerine getirilmemesinin işlemin hukuka uygunluğu üzerindeki etkisi tümüyle görmezden gelinmektedir.

43 Sebep ikamesi uygulaması ile yargı organının, idarenin işlemin oluşumundaki etkisini tümüyle görmezden gelmesi, farklı bir açıdan bakıldığında, idarenin ciddiye alınmaması olarak da görülebilir. Oysa, Fransız Devlet Şûrası hükümet komiserlerinden Kahn'ın bir mütalaasındaki özlü ifadeyle, "*idare yanıldığında dahi ciddiye alınmayı hak eder*". Bkz. Kahn, concl. s. CE (Ass.) 12.1.1968 Min. Econ. Et Fin. / Dame Perrot, AJDA, 1968, s. 179'dan aktaran Bernard Pacteau, **Traité de contentieux administratif**, P.U.F., 2008, s. 362.

44 Yasal dayanak ikamesi hakkında bkz. Camille Broyelle, **Contentieux administratif**, 5e éd., L.G.D.J., 2017, s. 153; Kara, s. 29 v.d.

ilişkin maddi vakıaları işlerken kullandığı (yorumladığı) yasal düzenlemelerin de mahkemece değiştirilebilmesine olanak tanıdığından, idarenin işlem tesisi sürecinde gerçekleştirilmesi gereken hukuki akıl yürütme faaliyetinin yargı organınca üstlenilmesi sonucunu doğurabilmektedir.

İdarenin kamu yararına yönelik olarak faaliyette bulunuyor olması, yargı organının idari işlemi kurtarmaya dönük bu tür müdahalelerini[45] haklı kılmaya yetmez. Burada "kamu yararı" kavramının aldatıcı kapsayıcılığı da devreye girmekte; kavram, yargı organınca da korunması gereken bir değeri ifade eder tarzda yorumlanmaktadır. Oysa, idari işlemin amacı olarak kamu yararı, idari faaliyet ile gerçekleştirilmesi gereken teknik bir kavram olarak görülmelidir; yargısal faaliyetle amaçlanan kamu yararı ise bundan tümüyle farklıdır. İdari yargı organlarının etkinliğiyle kamu yararının sağlanması, ancak etkili bir yargısal denetim gerçekleştirildiği takdirde mümkün olabilir. Aslında, idari faaliyetle sağlanması gereken kamu yararını gözetmek kaygısıyla yargısal denetimi esneten ve etkisizleştiren yargı organı, yargısal faaliyetin amacı olan kamu yararını gerçekleştirmekten uzaklaşmaktadır.

Bu noktada, sebep ikamesi ile resen araştırma yetkisi arasında kurulmak istenen ilişkinin içerdiği çelişki üzerinde de durulmalıdır. Bir yandan, resen araştırma yetkisi, yukarıda da belirtildiği gibi idareyi işleminin dayandığı sebepleri mahkemeye bildirmeye zorlamanın bir aracı olarak görülmekte; diğer yandan, idarenin işlemi haklı kılmak bakımından yeterli olmayan sebepler bildirmesi durumunda, yargı organının işlemin yapılmasını haklı kılabilecek maddi vakıaları kendiliğinden araştırma olanağı da bu yetkiye dayandırılmaktadır[46]. Şayet bu yetki, mahkemeye işlemi haklı kılan her türlü maddi vakıayı, idarece ileri sürülmese de kendiliğinden araştırma olanağı tanıyorsa, idarenin işleminin dayandığı sebepleri bildirmekle yükümlü olması da anlamını yitirir. Bu yükümlülüğün bir anlam ifade edebilmesi için, sebep unsurunun hammaddesini oluşturan maddi vakıaların idarece – işlemin yapılmasından önce – tespit edilerek işlenmek suretiyle sebep unsuruna dönüştürüldüğünün kabulü zorunludur; bir başka ifadeyle, bu işleme/dönüştürme ameliyesi de işlemin bir parçası olup, işlemi haklı kılan sebep, dayanak maddi vakıalar değil, bu vakıaların idarece işlenmiş biçimidir[47].

---

[45] Fransız hukukunda sebep ikamesi ve yasal dayanak ikamesi yöntemlerine başvurulmasının, gereksiz iptal kararları verilmesini önleyen gerçekçi bir tutum olduğu belirtilmektedir. Bkz. Broyelle, s. 155; René Chapus, **Droit du contentieux administratif**, 13e éd., Montchrestien, 2008, s. 1006-1007.

[46] "*İptal davalarında, idari işlemler hakkında hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. Özellikle vurgulanması gereken husus, yetki ve şekil unsurları yönünden hukuka uygun olduğu anlaşılan bir işlemin, idarece gösterilen sebeple sınırlı olarak yargısal denetiminin yapılamayacağı, işlemin, mevcut yasal düzenlemeler bütünlüğü içinde hukuka uygun bir sebebin bulunup bulunmadığının, idare hukukunun en belirgin ilkesi olan re'sen araştırma ilkesi çerçevesinde incelenmesi gereğidir*", Danıştay 8. D, 21.12.2016, E. 2016/9553, K. 2016/11460 (Kazancı).

[47] Burada, yanlış anlaşılmaya yol açabilecek bir hususun açıklığa kavuşturulması zorunludur. İdari yargıcın da, adli yargıç gibi, hukuku resen uygulama yükümlülüğü bulunduğu açık olup, *"(u)yuşmazlık konusu olayın hukuki nitelendirmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kuralını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak*"

Hâl böyle olunca, mahkemenin maddi vakıaların gerçekliğini ve niteliğini kendiliğinden araştırabilmesi, idarece bu vakıaların hukuka uygun olarak işlenip işlenmediğinin belirlenmesine hizmet eder[48].

3. Sebep Unsuruna Tutarlı Bir Bakışın Olası Sonuçları

İdari işlemin tesis edilmesi sürecinde idari işleme dahil olan ve onun ayrılmaz bir parçasını oluşturan "sebep" algısı, idari yargı denetiminin de tutarlı ve doğasına uygun biçimde gerçekleştirilmesine olanak tanıyabilir. İdari işlemlerin sebebe bağlılığı ilkesini tam anlamıyla benimseyen ve sebep unsurunu idari işlemin dışında ya da öncesinde değil, ayrılmaz bir parçası olarak gören yaklaşımın en radikal sonucu, "sebep" ile "gerekçe"nin özdeşleşmesidir. Sebebin, idari işlemin dışında gerçekleşen, bir anlamda ona yabancı maddi vakıalar olmaktan çok, idarenin bunları işlemesiyle ortaya çıkan bir unsur olarak görülmesi ve bu "işleme"nin de maddi vakıaların tespiti, hukuk kuralının yorumlanması, vakıaların normun kapsam ve amacı yönünden nitelendirilmesi ameliyelerini içeren bir hukuki akıl yürütme faaliyetini ifade etmesi karşısında, bu anlamda sebebin gerekçe ile eş anlamlı olduğunu söylemek mümkündür. Gerekçe, salt işlemin yapılmasını mümkün kılan birtakım maddi vakıaların gösterilmesini değil, bunların hangi nedenle uygulanacak normun kapsamında görüldüğünün ve işlemden beklenen amaca ulaşmayı mümkün kıldığının da ortaya konmasını içermekte[49]; bu haliyle, işlenmiş sebebe karşılık gelmektedir[50].

Hukukumuzda gerekçe ilkesinin, yalnızca işlemin gerekçesinin işlem metninde gösterilmesi anlamında bir şekil kuralı olarak algılanması nedeniyle, sebep ile gerekçe kavramları arasındaki bağ zayıflamakta; bir yandan sebebin yalnızca idareyi işlem tesisine iten maddi vakıalara karşılık gelmesi nedeniyle gerekçenin sebepten geniş bir alanı kapsadığı savunulmakta; diğer yandan, işlem metninde

---

yargıcın görev ve yetkisi içindedir (Kâzım Yenice / Yüksel Esin, **İdari Yargılama Usulü**, Arısan, 1983, s. 538-539). Ancak, iptal davasında "uyuşmazlık konusu olay" dava konusu işlemin dayandığı maddi vakıalar değil, bir anlamda, işlemin kendisidir. Dolayısıyla, idarenin hukuki akıl yürütme faaliyetinin işlemin ayrılmaz bir parçası olduğu kabul edildiği takdirde, idari yargıç bu akıl yürütme faaliyetini denetlerken hukuku uygular; maddi vakıaların doğrudan yargıç tarafından nitelendirilerek işlenmesi ise, iptal davaları bağlamında "hukuku uygulamak" olarak görülemez.

48 Nitekim öğretide de, "*resen araştırma yetkisinin idari işlem tesisi için idareye verilen araştırma ve inceleme yetkisinin idari yargı yerince kullanılmasını kapsam*a"dığı ve "*mahkemeye idarenin hiç yapmadığı veya eksik yaptığı bir araştırmayı idarenin yerine geçerek yapma yetkisi verme*"diği belirtilmektedir. Bkz. Melikşah Yasin, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, On İki Levha Yayıncılık, 2015, s. 22-23.

49 Zeliha Hacımuratlar, **İdari Usule Katılım** (yayınlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi, 2011, s. 249: "*İdare, işlemin gerekçesinde sadece vardığı sonucun sebebi olan maddi ve/veya hukuksal nedenleri saymakla yetinmeyecek; bu sonuca ulaşırken idari usul sürecinde yaptığı muhakemeyi de gösterecek, ilgililerin görüş ve iddialarını gerekçede tartışacak ve hangi menfaate hangi nedenle üstünlük tanıdığını açıklayacaktır*".

50 Danıştay kimi kararlarında sebep ile gerekçeyi aynı anlamda kullanmakta ise de, bu kararlarda sözü edilen sebep/gerekçe ile, maddi vakıaların kastedildiği görülmektedir. Örnek olarak bkz. Danıştay 13. D, 13.3.2019, E. 2018/1498, K. 2019/759 (Kazancı): "*İdari işlemin sebep unsuru, idareyi işlem yapmaya sevk eden saik, yani işlemin gerekçesidir. İdare hukukunda sebep denildiğinde, idari işlemden önce gelen, idari işlemin dışında, idareyi böyle bir işlem yapmaya yönelten etkenler anlaşılır*".

yer almasa da her işlemin sebebe dayanması zorunluluğu karşısında, sebepsiz işlem olamayacağı ancak gerekçesiz işlem olabileceği kabul edilmektedir[51]. Oysa, işlemin bir parçası olarak sebebin sadece maddi vakıalardan ibaret olmadığı ve bu vakıaların idare tarafından işlenmiş biçiminin sebep unsurunu meydana getirdiği kabul edilecek olursa, sebep ile gerekçe özdeşleşmekte ve bu anlamda gerekçesiz idari işlem olamayacağı da belirgin hale gelmektedir.

Bu özdeşleşme, gerekçe ilkesinin yalnızca bir şekil kuralı olarak görülmesini ve bu kurala ilgili yasal düzenlemelerde açıkça öngörülmediği sürece geçerlilik tanınmamasını da sorgulanır hale getirmektedir. Öğretide, daha çok iyi idare ilkesi ve işlemin ilgilisinin savunma haklarını gereği gibi kullanabilmesi yönlerinden ele alınan[52] bu durum, gerekçenin sebep unsurunu somutlaştırdığı kabul edilirse, idari işlem kuramı açısından da eleştiriye açık hale gelmektedir. Zira bu durumda, işlemin gerekçesinin işlem metninde gösterilmesi, salt bir şekil kuralı olmanın ötesinde, idari işlemin içeriğiyle ilgili bir soruna dönüşmektedir. İdarenin bir işlemi belirli bir sebebe bağlı olarak yaptığını, belirli maddi vakıaların idareyi bu işlemi yapmaya sevk ettiğini ve bu vakıaların işlemin tesis edildiği anda idare tarafından da dikkate alındığını gösteren veri, işlem metninde gerekçenin yer almasıdır. İşlem metninde gerekçe yer almadığı ve yalnızca yargısal denetim aşamasında idarece mahkemeye bildirildiği takdirde, işlemin sebebe bağlı olarak yapıldığını kesin olarak anlamak mümkün olmamakta; maddi hukuka ilişkin olması gereken sebep, yargılama ve ispat hukuku ile ilgili bir soruna dönüşmektedir. İdarenin yargılama aşamasında mahkemeye yalnızca işlemini haklı kılan maddi vakıaları bildirmesi halinde ise, yukarıda da belirtildiği gibi, artık idarece kullanılması gereken bir yetkinin yargı organına aktarılması söz konusu olmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, idari işlemin sebebini idareyi işlem yapmaya iten maddi vakıaların idarece gerçekleştirilen hukuki akıl yürütme faaliyetiyle işlenmesi sonucunda oluşan bir unsur olarak gören yaklaşımdan doğan en tutarlı çözüm, gerekçenin işlem metninde yer almasıdır. Böylece sebep unsurunun da işlemin yapıldığı anda ortaya konması suretiyle, idari işlem tüm içeriğiyle karşımıza çıkmış olacaktır[53]. Bununla birlikte, gerekçenin işlemin şekil unsuruna ilişkin bir

---

51 Akyılmaz. s. 199 v.d.

52 Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE Yayınları, 1983, s. 106 v.d.

53 Bu noktada, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10'uncu maddesinde öngörülen zımni ret kurumunun bu analizi geçersiz hâle getirdiği olası itirazını da yanıtlamak gerekmektedir. Anılan düzenleme uyarınca, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara yaptıkları başvurulara altmış gün içinde yanıt verilmemesi durumunda isteğin reddedilmiş sayılacağı öngörülmektedir. Bu durumda, aslında idare tarafından açıklanan bir irade bulunmadığı halde, kanun başvurunun altmış gün boyunca yanıtlanmamasına hukuki sonuç bağlamakta; bir anlamda, idareye farazî bir ret iradesi izafe etmektedir. Zımni ret işleminde, idarenin gerçek bir iradesinin ve dolayısıyla işlem metninin bulunmaması, bu işlemin sebepsiz (gerekçesiz) olarak yapıldığının kabulünü zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, Anayasa'nın dilekçe hakkını öngören 74'üncü maddesi ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun, dilekçelere en geç

husus olarak görülmesinde ısrar edilse dahi, en azından, işlem metninde gerekçenin yer almamasından kaynaklanan sakıncanın, yargısal denetim aşamasında sebeplerin idarece mahkemeye bildirilmesi suretiyle aşılmasını öngören uygulamaya şimdi olduğundan farklı bir gözle bakılması zorunludur.

Yukarıda da belirtildiği gibi, genel kabul, bir idari işleme karşı açılan iptal davasında idarenin mahkemeye dava konusu işlemin dayandığı sebepleri bildirmesi gerektiği ve yargıcın resen araştırma ilkesini uygulamak suretiyle bunu sağlayabileceği yönündedir. Burada özellikle resen araştırma ilkesinin de devreye sokulması ile[54], idarece işlemin sebeplerinin ortaya konması, ispat faaliyetinin bir parçası haline gelmektedir[55]. Kanımca, işlemin sebeplerinin mahkemeye bildirilmesinin ispat faaliyeti ile ilgisi bulunmamaktadır; bu, ispat faaliyetini önceleyen ve denetlenecek idari işlemin teşhisini sağlayan bir aşama olarak görülmelidir. İşlem sebepleriyle birlikte vardır; bu sebeplerin davacı tarafça ve mahkemece bilinmesi, sağlıklı bir yargılamanın ön koşuludur. Bu sebepler bir kez ortaya konduktan sonra ispat faaliyeti başlar; idari işlemin hukuka aykırı olduğunu iddia eden davacı, sebep unsuru yönünden bu iddiasını, idarenin dayandığı maddi vakıaların varlığı ve geçerliliği ile idarenin bu vakıaları işleme biçimini (hukuki nitelendirme, hukuk kuralının yorumu ve altlama ameliyelerini) sorgulamak suretiyle ileri sürer. Mahkemenin resen araştırma yetkisi de, yukarıda belirtildiği gibi, denetime konu idari işlemin belirtilen bu noktalarda hukuka uygun olup olmadığını değerlendirme amacıyla kullanılabilir; yargı organı, bu amaçla her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliğinden yapar[56]. Bununla birlikte, idarenin ileri sürmediği bir vakıayı bulup çıkarmak, idarenin hukuki nitelendirmesi yerine kendi tavsifini ikame etmek, idarenin hiç yapmadığı nitelemeyi onun yerine yapmak, resen araştırma yetkisinin kapsamında görülmemek gerekir; zira sayılan hallerde yargıç, sebepsiz idari işlem için "sebep" yaratmış olmaktadır.

* * *

otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verilmesi yükümlülüğü getiren 7'nci maddesi karşısında zımni ret kurumu, yalnızca idarenin kendisine yapılan başvuruya yanıt vermemesi durumunda ilgilinin yargı organları önünde hak arama özgürlüğünü kullanabilmesini sağlamak için benimsenen istisnai bir çözüm olarak görülebilir. Bu kurumun amacı, bir "sapma" halini olağanlaştırmak değildir; bu nedenle, zımni ret işlemi de, diğerlerinden farksız bir idari işlem türü olarak görülemeyeceğinden, idari işlem kuramının tutarlılığının sorgulanmasında test malzemesi olma gücünden yoksundur.

54 Öğretide resen araştırma ilkesinin, taraflarca getirilme ilkesinin karşıtı olarak görülmesi (Arslan / Yılmaz / Taşpınar Ayvaz / Hanağası, s. 155), bu ilkenin ispat faaliyeti olan ilişkisini ortaya koymaktadır. İdari yargı özelinde de, resen araştırma ilkesinin "kanıtlama" başlığı altında ele alındığı görülmektedir. Örnek olarak bkz. Karahanoğulları, **İdari Yargı**, s. 555 v.d.

55 Onar, C. 3, s. 1979'da, "deliller ve ispat yükü" başlığı altında, idarenin, "*sebep unsurunu maddi olaylar teşkil ediyorsa bunların varlığını isbat etmek mecburiyetin*"de olduğunu belirtmektedir.

56 Bu açıdan bakıldığında, idarenin işlemini dayandırdığı maddi vakıalar dışındaki vakıalar da davacı tarafından ileri sürülebilir ya da mahkemece resen araştırılabilir; zira idarece dikkate alınmayan vakıalar da, dava konusu işlemin sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olduğunu ortaya koymaya elverişlidir. İptal davasında sebep unsuru yönünden denetlenen idarece işlenmiş sebep olduğu için, bu "işleme"yi bir biçimde sakatlayan her türlü maddi vakıanın ileri sürülmesi ve araştırılması mümkündür.

İdari işlemlerin sebebe bağlılığı prensibine tam anlamıyla geçerlilik kazandırılması ve sebebin gerçekten işlemin içinde yer alan bir unsur olarak görülebilmesi, ancak idarenin bu unsurun oluşumundaki işlevinin ve işlemin denetimini gerçekleştiren yargı organının rolünün yeniden tanımlanmasıyla mümkün olabilir. Kuşkusuz, bu çalışmada önerilen yeniden tanımlama denemesine idarenin işleyiş gerçekliğine uygun olmadığı gerekçesiyle itiraz edilebilir; her idari işlemin kapsamlı bir hukuki akıl yürütme sürecinin ürünü olmadığı ve belki de – idarenin işleyişinden kaynaklanan zorunluluklar nedeniyle – olamayacağı savunulabilir. Ancak bu çalışma da, pratik bir çözüm önermekten ziyade, öğretideki yaygın anlayışa içkin bir tutarsızlığa dikkat çekmek için kaleme alınmıştır. Bir yandan sebebin idari işlemin bir unsuru olduğunun belirtilmesi, diğer yandan işlemin dışında tanımlanması; bir yandan idari işlemin idare tarafından yapıldığı tartışmasız kabul edilirken, diğer yandan yargıcın da idarenin işlem yapma sürecinde gerçekleştirmesi gereken hukuki akıl yürütme faaliyetinin ortağı haline getirilmesi; bir yandan tüm idari işlemlerin sebebe bağlı olduğu savunulurken, diğer yandan yargısal denetimde yargıca bu bağlılığın büyük ölçüde ortadan kalkması sonucunu beraberinde getiren yetkiler tanınması sözü edilen tutarsızlığın farklı görünümleridir. Ne var ki, bu çalışmada önerilen yeniden tanımlama denemesi pratik ve gerçekçi bulunmasa da, hukuka uygun işlem tesis etmekte zorlanan bir idarenin eksik ve yanlışlarını düzeltmek için idari işlem tesis etme yetkisine bir anlamda ortak olan yargı organı imgesiyle kıyaslandığında, hukuk devleti ve etkili yargısal denetim ilkelerine daha uygun olduğu açıktır.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE Yayınları, 1983.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, **Açıklamalı İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, 2019, s. 1093-1094.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 9.B., Savaş Yayınevi, 2018.

Akyılmaz, Bahtiyar, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, 2000.

Arslan, Ramazan / Yılmaz, Ejder / Taşpınar Ayvaz, Sema / Hanağası, Emel, **Medenî Usul Hukuku**, 5. B., Yetkin Yayınları, 2019.

AUBY, Jean-Bernard, "A propos de la notion d'exorbitance du droit administratif", in **L'exorbitance du droit administratif en question(s)** (études réunies par Fabrice Melleray), L.G.D.J., 2004, s. 9-24.

Bénoit, Francis-Paul, **Le droit administratif français**, Dalloz, 1968.

Bigot, Grégoire, **Ce droit qu'on dit administratif…**, Éditions La Mémoire du Droit, 2015.

Broyelle, Camille, **Contentieux administratif**, 5e éd., L.G.D.J., 2017.

Chapus, René, **Droit du contentieux administratif**, 13e éd., Montchrestien, 2008.

Chevallier, Jacques, **L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active**, L.G.D.J., 1970.

Chevallier, Jacques, **L'État de droit**, 5e éd., Montchrestien, 2010.

Chrétien, Patrice, "La science du droit administratif", in **Traité de droit administratif** (dir. Pascale Gonod / Fabrice Melleray / Philippe Yolka), Dalloz, 2011, C. 1, s. 60-100.

Dupré de Boulois, Xavier, "Les actes administratifs unilatéraux", in **Traité de droit administratif** (dir. Pascale Gonod / Fabrice Melleray / Philippe Yolka), Dalloz, 2011, C. 2, s 158-215.

Eisenmann, Charles, **Cours de droit administratif**, L.G.D.J., 1982.

Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, 3. B., Ekin, 2019.

Gözübüyük, A. Şeref / Tan, Turgut, **İdare Hukuku – Cilt II – İdari Yargılama Hukuku**, 8.B., Turhan Kitabevi, 2016.

Günday, Metin, **İdare Hukuku**, 10. B., İmaj Yayınevi, 2015.

Günday, Metin, **İdarenin Takdir Yetkisi** (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), Ankara, 1982.

Hacımuratlar, Zeliha, **İdari Usule Katılım** (yayınlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi, 2011.

Hamon, Francis / Troper, Michel / Burdeau, Georges, **Droit constitutionnel**, 27e éd., L.G.D.J., 2001.

Jabloner, Clemens, "How the Facts Enter Into the Law", in **The Normative Force of the Factual** (ed. Nicoletta Bersier Ladavac / Christoph Bezemek / Frederick Schauer), Springer, 2019, s.

Kara, Burkay Can, **İptal Davasında Sebep İkamesi** (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara Üniversitesi, 2018.

Karahanoğulları, Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdarî İşlemler**, Turhan Kitabevi, 2011.

Karahanoğulları, Onur, **İdari Yargı**, Turhan Kitabevi, 2019.

Kaya, Cemil, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, On İki Levha Yayıncılık, 2011.

Kelsen, Hans, **Pure Theory of Law** (trans. Max Knight), University of California Press, 1967.

Kocayusufpaşaoğlu, Necip, **Borçlar Hukuku Genel Bölüm**, C. I, 4. B., Filiz Kitabevi, 2008.

Laubadère, André de / Venezia, Jean-Claude / Gaudemet, Yves, **Traité de droit administratif**, 15e éd., L.G.D.J., 1999.

Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, 3. B., İsmail Akgün Matbaası, 1966.

Özay, İl Han, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, 2004.

Pacteau, Bernard, **Traité de contentieux administratif**, P.U.F., 2008.

Tanör, Bülent / Yüzbaşıoğlu, Necmi, **Türk Anayasa Hukuku**, 13. B., Beta, 2013.

Troper, Michel, "Interprétation", in **Dictionnaire de la culture juridique** (dir. Denis Alland / Stéphane Rials), P.U.F., 2003, s. 843-847.

Ulusoy, Ali D., **Yeni Türk İdare Hukuku**, 2. B., Yetkin Yayınları, 2019.

Vautrot-Schwarz, Charles, **La qualification juridique en droit administratif**, L.G.D.J., 2009.

Waline, Marcel, **Droit administratif**, 9e éd., Editions Sirey, 1963.

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

Yenice, Kâzım / Esin, Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, Arısan, 1983.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, **İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2012.