

Araştırma Makalesi / Research Article

İDARÎ İSTİKRAR KAVRAMININ KULLANIMI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Selman ÖZDEMİR*

ÖZ

İdare hukuku ve idarî yargı ile ilgilenenlerin sıklıkla duyduğu kavramlardan birisi “idarî istikrar” kavramıdır. Bu kavram sık kullanılmakla birlikte, kavramın kullanılmasında yeterince özenli davranılmadığı gözlenmektedir. Kavram, kendisi ile ilgili olmayan pek çok anlamda kullanıldığı gibi, ayrıca kavramın uygulandığı uyumsuzluk konularında da özenli olunmadığı dikkati çekmektedir. Bu çalışmada, hukuk güvenliği ve hukukî istikrardan farklı yönleri ortaya konularak, idarî istikrar kavramının nerede ve nasıl kullanılması gerektiği hususu ele alınmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: İdarî İstikrar, Hukukî İstikrar, Hukuk Güvenliği, İdarî Yargı.

*Dr., Hâkim, Bölge İdare Mahkemesi Üyesi, selmanozdemir3@gmail.com ORCID: 0000-0002-2513-6073



AN EVALUATION ABOUT USING OF THE ADMINISTRATIVE STABILITY CONCEPT

ABSTRACT

“Administrative stability” is a concept which is known by those who interested highly in administrative law and administrative jurisdiction. Although its frequency of usage, it is observed that the concept hasn’t been treated conscientiously. As the concept is used in many areas not related to itself, it is nothworthy that the disputes which the concept is applied also hasn’t been treated decently. In this study, the different aspects of administrative stability from legal stability and legal certainty will be introduced as well as where and how should the concept of administrative stability be used will be discussed.

Keywords: *Administrative Stability, Legal Stability, Legal Certainty, Administrative Jurisdiction.*

GİRİŞ

“İdarî istikrar”, idarî yargı ile ilgilenenlerin sıklıkla duydukları kavramlardan birisidir. Davalarda “özellikle” davacı taraflar, idarî istikrar kavramını neredeyse her uyuşmazlıkta hukuka aykırılık normu/ölçütü olarak ileri sürmektedirler.

Bazı mahkeme kararlarında da idarî istikrarın bir hukuka aykırılık normu olarak değerlendirilerek; “işlem mevzuata uygun, ancak idarî istikrara aykırı” minvalinde kararlar verilmek sureti ile dava konusu işlemlerin/tasarrufların iptaline hükmedildiği gözlemlenmektedir.

Mahkemelerin mevzuatı (kanunları, yönetmelikleri) bir kenara koyarak, “idarî istikrar” adı verilen bir kavrama dayanarak dava konusu işlemlerin/tasarrufların iptaline karar verebilmeleri, hukuka aykırı şekilde ortaya çıkmış durumların devamını sağlamaktadır. Böylelikle “idarî istikrar” denen kavramın, hukuksuz duruma yargı koruması sağladığı dikkate alındığında, bu kavramın uygulamada ne kadar önemli bir fonksiyon gördüğü izahtan varestedir. Böyle önemli bir fonksiyon gören kavramın “uygulamadaki” kullanımında ise, bir karmaşanın olduğunu değerlendirmekteyiz. Öte yandan; bizim gözlemlediğimiz kadarıyla, idarî istikrar kavramına dayanarak idarenin haklı bulunduğu davalar, yok denecek kadar azdır.

İdarî yargı kararlarına bakıldığında idarî istikrar kavramının, kimi zaman kazanılmış/müktesep hak manâsında, kimi zaman hukuk güvenliği manâsında, kimi zaman hukukî istikrar manâsında, kimi zaman müesses nizam manâsında kullanıldığı; kimi zaman ise idarî istikrar ile ilgisi olmayan durumların idarî istikrar kavramı bağlamında ele alındığına şahit olunabilmektedir.

Hâlbuki teknik hukuk bakımından idarî istikrar farklı bir kavram, hukuk güvenliği farklı bir kavram, hukukî istikrar farklı bir kavram, kazanılmış/müktesep hak farklı bir kavram, müesses nizam farklı bir kavramdır (Uler, 1970: 8).



İdarî istikrarın ne olduğuna dair mevzuatta bir tanım yer almamaktadır. Doktrin tarafından, muhtelif şekillerde tanımlanmaya çalışılmakla birlikte, doktrinin tanımlarının da Danıştay kararlarındaki değerlendirmelerden yola çıkılarak yapılmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Hâl böyle olunca, tanımlarda da (yargı kararlarında olduğu gibi) idarî istikrar kavramı, kimi zaman kazanılmış/ müktesep hak manâsında, kimi zaman hukuk güvenliği manâsında, kimi zaman hukukî istikrar manâsında, kimi zaman müesses nizam manasında, kimi zaman ise Devlete güven manâsında tahlil edilebilmektedir.

Fakat neticede, “idarî istikrar şudur” şeklinde somut, müşahhas bir sonuç ortaya konamamaktadır.

Kavram, bir hukuka uygunluk ölçütü olarak alınmasına karşın kavramın objektif (genel geçer) bir tanımının yapılmaması ise, kavramın uygulamasını standart hale getirmemekte; bu durum ise “istikrar” kavramına vurgu yapılarak çözülen uyumsuzluklarda dahi yargının istikrarsız bir tutum takınmasına sebep olmaktadır.

Bu kapsamda çalışmada idarî istikrar kavramının ne olduğu hususu (hukukî yönden) tartışılacak; kavramın “teknik hukuk bakımından” somutlaştırılmasına yönelik değerlendirmeler yapılacaktır.

Öte yandan; kavram somutlaştırılmaya çalışılırken, evvelâ “hangi idarî istikrar”ı incelediğimiz açıklanacak; ardından idarî istikrar ile “aynı şeymiş” gibi kullanılan kavramlardan “ikisine (hukuk güvenliğine ve hukukî istikrara)” kısaca değinilecek; bilahare idarî istikrar konusu ele alınarak bu kavramın, idarî istikrar ile aynı manâda kullanılan diğer kavramlardan farklı bir kavram olduğu izah edilmeye çalışılacaktır.

Bilahare Danıştay kararlarında idarî istikrarın ne şekilde ele alındığı tahlil edilerek, çalışma sonlandırılacaktır.

Çalışmada zihnimizde “idarî istikrar” kavramının ne olduğuna dair bir fikir oluşması, kavramın somutlaştırılması amaçlanmıştır. Çalışma sonunda bu amaca ulaşılması ümîd edilmektedir.

1. İDARÎ İSTİKRAR KAVRAMI

İdarî istikrar adı verilen kavramın bize göre iki yönü bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle idarî istikrar adı verilen kavram, esasında iki türdür. Bu kavramların yazılışları aynı olmakla (her ikisi de “idarî istikrar” şeklinde yazılmakla) beraber, ilgili oldukları durumlar farklılık arz etmektedir.

İki farklı türü/yönü olduğunu düşündüğümüz idarî istikrar kavramının ilk türü/yönü, “usûl hukukuna ilişkin” olan idarî istikrardır. İdarî istikrar kavramının ikinci türü/yönü ise, “maddî hukuka ilişkin” olan idarî istikrardır.

İdarî istikrar kavramının usûl hukukuna ilişkin olan yönü, İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 14 üncü maddesinde düzenlenen dava şartları ile ilgilidir. 2577 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinde yer alan dava ön koşullarının bir amacının da, yürürlüğe girmiş olan bir idarî tasarrufun devamlı şekilde herkes tarafından dava tehdidi altında kalmasını önlemek, böylelikle idarî işlemin yürürlükte kalmasını sağlamak olduğu belirtilmektedir. Hukuka uygunluk ve kamu menfaatine uygunluk karinesinden faydalanan idarî işlemdeki istikrarın/devamlılığın bu şekilde (2577 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinde getirilen dava şartları vasıtasıyla) sağlanacağı ifade edilmektedir (Atay, 2008: 21).

2577 sayılı Kanun’daki dava şartlarından olan ehliyeteye ilişkin bent hakkında Danıştay, “Yargısal denetim yapılması amacıyla, her idarî işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idarî işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması, idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunması koşuluna ihtiyaç olduğu”nu belirtmektedir¹. “Çevreyi ilgilendiren projelerin yapımının plânlandığı yörede ikâmet etmeyenlerin ya da o yörede taşınmazı bulunmayanların ÇED kararlarının iptali istemiyle dava açma ehliyetlerinin varlığının kabulünün, bu tür idarî işlemlerin ve bu işlemler üzerine yatırım planlayanların sürekli olarak dava tehdidi ile karşı karşıya kalmaları sonucunu doğuracağını, bu durumun da idarî istikrar ilkesine aykırı olacağını” ifade ederek² Danıştay; idarî istikrar kavramının 2577 sayılı Kanun’da yer alan dava ön şartlarına yönelik, diğer bir deyişle usûl hukukuna müteallik yönüne/türüne vurgu yapmıştır.

¹ Danıştay 14 üncü Dairesi’nin 25.10.2013 tarih ve E: 2011/6991, K: 2013/7213 sayılı kararı.

Danıştay 17 nci Dairesi’nin 28.09.2015 tarih ve E: 2015/4283, K: 2015/359 sayılı kararı.

Danıştay 14 üncü Dairesi’nin 15.03.2016 tarih ve E: 2015/10568, K: 2016/1792 sayılı kararı.

² Danıştay 14 üncü Dairesi’nin 25.10.2013 tarih ve E: 2011/6991, K: 2013/7213 sayılı kararı.

Keza dava açmanın belli bir süreye tabi kılınması ve bu sürenin zamanaşımı süresi olarak değil, hak düşürücü süre olarak düzenlenmesinde “idarî muamele ve kararlara bir an evvel istikrar vermek ve bunları uzun zamanlar niza meselesi olmaktan kurtarmak” amaçlanmıştır (Kaya, 2010:61). Nitekim 2577 sayılı Kanun’da öngörülen süre içerisinde dava açılması durumunda, dava nihayete erene kadar idarî işlemin Mahkeme’ce iptal edilip edilmeyeceğinin belli olmaması, bir istikrarsızlık unsurudur. Ayrıca işlemin iptal edilmesi halinde, iptal hükmünün idarî işlemi tesis edildiği tarih itibarıyla hukuk âleminde çıkarmasına istinaden, kavram bu yönden de usûl hukukuna ilişkin olan yönüyle ön plâna çıkmaktadır.

Dolayısıyla 2577 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinde yer alan dava ön şartlarının, idarî istikrarın usûl hukukuna ilişkin olan yönünü/türünü oluşturduğu görülmektedir.

İdarî istikrar kavramının bir de maddî hukuka ilişkin yönü bulunmaktadır. İşte bu çalışmada, usûl hukukuna ilişkin olan idarî istikrar kavramı değil; maddî hukukla ilgili olan idarî istikrar kavramı incelenmeye çalışılacaktır.

Öte yandan bu konu ile ilgili olmamakla birlikte belirtmek isteriz ki, usûl hukukuna müteallik idarî istikrar olarak vasıflandırdığımız dava ön şartlarına ilişkin durum da bize göre teknik manâsıyla “idarî istikrar” kavramı kapsamında kalmamaktadır. Zîra idarî istikrar kavramı aslında maddî hukukla ilgili bir kavramdır. Maddî hukuk açısından kavram, usûl hukukundan başka bir mânâ taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, dava ön şartları “istikrar” ile ilgilidir ve maddî hukuka ilişkin sonuçları ve yansımaları mevcuttur; ancak bu “istikrar”, “idarî istikrar” kavramı kapsamındaki istikrar değildir. Gerek özel hukuktaki zamanaşımı süresi, gerekse kamu hukukundaki dava süresi “hukukî ilişkilerdeki istikrar” ile irtibatlıdır (Tan, 1970:116). Dolayısıyla idarî istikrar kavramı, daha çok maddî idare hukuku ile ilgili olduğundan; uygulamada dava ön şartlarına ilişkin ifadesini bulan idarî istikrara dair değerlendirmelerin, idarî istikrar kavramını tam olarak karşılamadığını, usûl hukukuna müteallik istikrar bakımından idarî istikrar yerine “ilişki istikrarı” kavramının kullanılmasının daha yerinde olabileceğini düşünmekteyiz.

2. UYGULAMADA İDARİ İSTİKRAR KAVRAMI İLE AYNI MÂNÂDAYMIŞ GİBİ KULLANILAN KAVRAMLAR

Yargı kararlarına bakıldığında idarî istikrar kavramının, içerik olarak idarî istikrardan farklı olan başkaca kavramlarla “aynı manâdaymış gibi” kullanıldığı dikkati çekmektedir.

İdarî yargı pratiğinde, adeta “şablonlaşmış” cümle içeriğine bakılınca cümle içerisinde idarî istikrar ile birlikte “kazanılmış hak kavramına”, “hukuk güvenliği kavramına”, “hukukî istikrar kavramına” da yer verildiği gözlenmektedir. Bu şekildeki bir cümle kurgusu ise, bu kavramların hepsinin aynı manâya geldiği hissini oluşturmaktadır.

Hâlbuki söz konusu kavramlar, birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. Bu kavramların hepsini bir cümle içinde kullanmak, cümleye hukukî bakımdan güçlü kılmamakta, aksine cümleyi karmaşık ve anlaşılmaz hâle dönüştürmektedir. Bu nedenle;

=> İdarî istikrar şudur,

=> Maddî olay budur,

=> “Maddî olay, idarî istikrara şu nedenle aykırıdır” veya “maddî olay, idarî istikrara şu nedenle uygundur” diyerek “sade”, “yalın” ve “anlaşılabilir” bir anlatımla kavramların kullanımının tercih edilmesinin, kavramı daha anlaşılabilir kılacağı düşünülmektedir.

Zîra bir durum, idarî istikrara aykırılık teşkil edebilir, ancak aynı durum hukukî istikrara aykırılık teşkil etmeyebilir. Yahut bir durum hukukî güvenliğe aykırılık teşkil edebilir, ancak aynı durum idarî istikrara aykırılık teşkil etmeyebilir. Kazanılmış hak ise zaten idarî istikrardan tamamen farklı bir konudur ki, bu konunun bir makale kapsamında incelenmesi mümkün değildir.

Yargının kavramı karmaşık biçimde kullanmasına istinaden, çalışmada evvelâ idarî istikrar kavramı ile birlikte “en sık” kullanıldığını düşündüğümüz “hukuk güvenliği kavramı” ile “hukukî istikrar kavramı”na kısaca değinmek gerekmektedir. Böylelikle bu kavramların “idarî istikrar” kavramından teknik bakımdan farklı oldukları, bu nedenle kavramların hepsini bir cümlede birlikte kullanmamak gerektiği, belki daha iyi ifade edilebilecektir.

2.1. Hukuk Güvenliği (Hukukî Güvenlik) Kavramı

Hukuk güvenliği kavramının, uygulamada idarî istikrar kavramı ile birlikte kullanılan bir kavram olduğu gözlenmektedir³. Ancak hukuk güvenliği ile idarî istikrar kavramları aynı “şey” değildir, her iki kavram farklı anlamları ihtiva etmektedir. Bu kavramlar belki birbirinin tamamlayıcısı olarak kullanılabilirler, ancak birbirinin manâ olarak karşılığı değildirler.

³ Danıştay 14 üncü Dairesi'nin 23.01.2018 tarih ve E: 2017/1249, K: 2018/35 sayılı kararı.



2.1.1. Genel Olarak

Teşkilatlı bir toplum, kendi düzenini ve bu düzenin gerektirdiği güveni, hukuk aracılığı ile sağlamaktadır (Yayla, 1985:6). Zîra düzen adı verilen durum, güven(lik) ile mümkündür ki; bu güvenlik/emniyet sadece kolluk/zabıta anlamındaki güvenlik/emniyet değil, aynı zamanda hukukî ilişkilerdeki, iş ve işlemlerdeki, hattâ günlük hayattaki ilişki güvenliği/emniyeti ile kurulabilmektedir (Yayla, 1985:6).

Kolluk/Zabıta güvenliğine (maddî güvenliğe) ilâveten hukukî iş ve ilişkilerde de güvenli ve düzenli bir toplumu kurmak ve buna göre işleyişini güvence altına almak, hukukun amaçlarındandır. Güven ise toplumu oluşturan (tüzel kişiler dâhil) kişilerin içeriklerini, müeyyidelerini, sonuçlarını önceden bilebilecekleri bir toplum düzeninde bulunmalarını gerektirmektedir (Yayla, 1985:6). Bu hâl, öngörülebilir bir toplum hayatını gerektirmektedir. Bu manâda hukuk güvenliği kavramında yer alan “güvenlik” kelimesi ile daha çok “itimat etmek” anlamı kastedilmektedir (Köküarı, 2015:9).

Dolayısıyla “hukuk güvenliği” ile kastedilen; hukukun (normların) kendisinin güvenilir olmasıdır. Diğer bir deyişle hukuku yapanların normları, normların muhataplarının yaşamlarından emin olacak şekilde yapmaları gerektiği hususu, hukuk güvenliğinin konusunu teşkil etmektedir (Köküarı, 2015:10). Bu yaşamdan emin olma hali ise, “öngörülebilirlik” ile ilgili bir konudur.

Hukukî öngörülebilirlik, kişilerin hukukun gerektirdiği şeyi önceden bilmelerini ve buna göre davranışlarını düzenlemelerini sağlamaktadır⁴. Hukukî öngörülebilirliğin bu fonksiyonu îfa edebilmesi ise, normların (mevzuatın) öngörülebilir şekilde düzenlenmesini gerekli kılmaktadır⁵.

Hukuk kurallarının bütünüyle belirsiz olduğu kabul edildiğinde, hukukî öngörülebilirlikten de söz edilemeyeceği açıktır; nitekim hukuk kuralları belirsizse, insanların davranış standartları olarak hukuk kurallarını önceden bilemeyecekleri ileri sürülebilir (Özkök, 2002:7). Bir kişinin yapacağı davranışla ilgili hukuk kuralı belirsizse, o kişi ne şekilde davranmasının güvenli olacağını önceden tahmin edemeyecektir (Özkök, 2002:7). Örneğin bir şehirden mal getirmek isteyen tacirin hangi şekillerde taşıma sözleşmeleri akdedebileceğini, malın yolda zayı olması durumunda hangi hukukî yollara müracaat edebileceğini daha mala ilişkin satış

⁴ Anayasa Mahkemesi'nin 13.11.2014 tarih ve E: 2013/95, K: 2014/176 sayılı kararı.

⁵ Anayasa Mahkemesi'nin 04.12.2014 tarih ve E: 2013/84, K: 2014/183 sayılı kararı.

akdini tamamlamadan önce bilmesi ve ona göre hareket etmesi durumunda, daha güvenli bir alış-veriş yapacağı kuşkusuzdur.

Bu bakımdan, sosyal/hukukî düzeni temin etmek sureti ile güveni sağlayacak olan kuralların yaygın, alenî olması; dolayısıyla normların objektif, somut, genel olmaları; bu durumun bir sonucu olarak bu kuralların kapsama aldıkları kişiler ve konular bakımından aynı şekilde uygulanıyor olmaları gerekmektedir (Yayla, 1985:6) ki; güven temin edilmiş olsun. Nitekim Anayasa Mahkemesi de yasal düzenlemelerin, herhangi bir duraksamaya ve şüpheye yer vermeyecek şekilde belirli, açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve somut olması gerektiğini ifade ederek⁶ bir konuya ilişkin olarak sadece kanunun mevcut olmasının güven için yeterli olmadığını, güven için aynı zamanda kanunun sayılan nitelikleri haiz olması gerektiğini belirtmiştir.

Hukuk güvenliği gereğince Devletin, vatandaşların mevcut kanunlara olan güvenine saygılı davranması, bu güvenlerini boşa çıkaracak uygulamalardan (mümkün olduğunca) kaçınması gerekmektedir (Yıldırım, e.t. 29.08.2014:3). Bu husus esasında Anayasa'nın 5 inci maddesinde belirtilen Devletin görevlerindedir.

Avrupa Toplulukları Adâlet Divanı içtihadından kaynaklanan hukuk güvenliği (de), “mevzuatın” ilgililer için net, öngörülebilir olmasını ifade etmektedir (Bülbül, 2010:41). Bülbül'ün aktardığı, Fransız Danıştay'ının 2006 yılında hazırladığı Hukuk Güvenliği ve Hukukun Karmaşıklığı konulu Rapor'da “hukuk güvenliğinin, (...) kuralların açık ve anlaşılır, zaman içinde çok fazla ve özellikle öngörülemeyen değişikliklere tabi tutulmamayı ifade ettiği” belirtilmiştir (Bülbül, 2010:42).

“Hukuk güvenliği” kavramının sıklıkla “hukuk devleti”nin bir unsuru olduğu dile getirilmektedir (Çağlayan, 1998:42). Hukuk devletinin ise, kişi özgürlüğü ve hukuk güvenliği arasında bir ilişki olduğu belirtilmektedir (Uygur, 2004:35). Raz, hukuk devletinin hukukî güvenlik ve öngörülebilirliği sağlamak sureti ile kişisel özgürlüğü koruyabileceğini belirtmektedir (Uygur, 2004:35).

Gözler'in konuya ilişkin açıklamalarından hukuk güvenliği kavramının; düzenlemelerin geriye yürütülerek, geçmişte kurulmuş hukukî ilişkilere etki etmemesini ve aynı zamanda kişilerin yapacakları iş ve işlemlerde ne tür hukukî ilişkilere gireceklerini önceden öngörmelerini sağlayacak bir sistemin kurulu olmasını, mevzuatların bu sisteme uygun şekilde düzenlenmesi gerekliliğini içerdiği söylenebilir (Gözler, 2009:126).

⁶ Anayasa Mahkemesi'nin 08.01.2009 tarih ve E: 2004/87, K: 2009/5 sayılı kararı.



Akyılmaz, Sezginer ve Kaya da hukuk güvenliğinin sağlanmasını temin etmek maksadı ile kişilerin hukukî düzenlemelerden ve bu hukukî düzenlemelerin içeriğinden haberdâr edilmesi gerektiğini ifade etmektedirler (Akyılmaz v.d., 2009:42).

Yargı yerlerinin de hukuk güvenliğini, hukuk devletinin bir unsuru olarak ele aldıkları görülmektedir⁷. Yargı, hukuk güvenliği ilkesinin, “kişilerin hukukî güvenliğini sağlamayı amaçladığı”nı belirtmekte; bu ilkenin “hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin eylemlerinde ve işlemlerinde Devlete güven duyabilmesini, Devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kıldığını” ifade etmektedir⁸.

Normların öngörülebilir olmasına (diğer bir deyişle hukuk güvenliğine) neden ihtiyaç duyulduğunu ise Danıştay, “Bireylerin hukuk kurallarını önceden bilmelerinin, davranış ve tutumlarını bu kurallara göre güvenle düzene sokabilmelerinin, ancak bir öngörülebilirliğin mevcut olmasına bağlı olma” zorunluluğundan kaynaklandığı biçiminde açıklamaktadır⁹.

Yargı yerlerinin “hukuk devleti” kavramını ele alış şeklinden; hukuk devleti kavramının soyut bir kavram olduğu; ancak mevzuat koyucu tarafından yapılan hukukî düzenlemelerle ve bu hukukî düzenlemelerin uygulanması neticesinde ortaya çıkan uyumsuzluklarda Mahkeme kararlarıyla hukuk devleti kavramının somutlaştırıldığı görülmektedir (Sağlam, 2005:8). Ayrıca yargı kararlarındaki ele alınışından, hukuk devleti kavramının tek bir unsurdan oluşmadığı, kavramın çeşitli unsurlardan müteşekkil torba bir kavram olarak ele alındığı anlaşılmaktadır (Sağlam, 2005:7).

Netice itibariyle hukuk güvenliğinin hem kişilerin gelecekle ilgili plân, düşünce ve kararlarında mevcut hukuk kurallarına güvenerek hareket etmelerinin korunması gerekliliğini (Sağlam, 2005:11); hem de geçmişte hukuka uygun şekilde tamamlanmış olan durumların (zorunlu olmadıkça) sonradan değişikliğe uğramamasını ifade ettiği anlaşılmaktadır.

⁷ Anayasa Mahkemesi'nin 08.01.2009 tarih ve E: 2004/87, K: 2009/5 sayılı kararı. Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu'nun 25.02.2010 tarih ve E:2006/47, K: 2010/334 sayılı kararı.

⁸ Anayasa Mahkemesi'nin 22.05.2013 tarih ve E: 2013/39, K: 2013/65 sayılı kararı. Anayasa Mahkemesi'nin 27.09.2012 tarih ve E: 2012/20, K: 2012/132 sayılı kararı.

⁹ Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu'nun 25.02.2010 tarih ve E:2006/47, K: 2010/334 sayılı kararı.

2.1.2. Normların Değişmesi İhtiyacının Ortaya Çıkması Ve Hukuk Güvenliği

Hâl böyle olmakla birlikte; hukuk statik bir disiplin değildir. Hukuk kurallarının değişmez nitelikte olması beklenemez. Zamanın ve mekânın durumuna ve ihtiyaçlara göre hukuk kuralları belirli bir tarihte yürürlüğe girer, belirli bir süre yürürlükte kalır ve nihayetinde ihtiyaca göre belirli bir tarihte değişir veya yürürlükten kalkar (Altundiş, 2008: 60).

Zîra hukuk, yaşayan hayatı düzenlemektedir. Yaşayan hayat ise durağan değil, aksine dinamik ve değişken bir yapıdadır. İnsanların ve toplumun ihtiyaçları değişmektedir, yeni buluşlar gerçekleşmektedir. Hayat ve hayatın ihtiyaçlarının değişmesi ise, zorunlu olarak sosyal hayatta düzeni temin eden mevzuatın da değişmesini gerektirmektedir.

Dolayısıyla çeşitli zamanlarda, farklı nedenlerle normların değişmesi gündeme gelebilir (Altundiş, 2008:60). Nitekim Devletin görevlerinden birisi de değişen zamana ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara göre hukuk kuralları ihdas ederek bunları uygulamaktır.

Değişen zamana ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara göre hukuk kurallarında değişiklik yapmak gerektiğinde ne yapılması gerekmektedir? Zorunluluk arz eden norm değişikliğinin yapılmaması, mevcut normun devamının sağlanması ve böylelikle kuralları hiç değiştirmeden yaşamak mı gerekmektedir?

Çeşitli zamanlarda, farklı nedenlerle hukuk kurallarının değişmesinin gündeme gelmesi durumunda elbette değişikliğin yapılması, yeni normların ihdas edilmesi ve yürürlüğe konulması gerekmektedir. Zîra değişikliğin yapılmasındaki kamu yararı, değişikliğin yapılmamasındaki kamu yararından çok daha fazladır.

Hukuk güvenliği bakımından önemli olan, kuralların (mevzuatın), kişisel hakları zedeleyecek biçimde “öngörülemez” şekilde değiştirilmemesidir.

İşte bu noktada, değişiklik öncesi oluşan kişisel menfaatlere/durumlara, değişikliğin nasıl etki edeceği sorunu ile karşılaşılmaktadır ki; uygulamada bu sorun yine hukuk güvenliği kavramına başvurulmak sureti ile çözümlenmektedir.

Bu bakımdan norm değişikliği esnasında, “mümkün olduğunca” bazı hususlara dikkat edilmesi hâlinde, norm değişikliğinin kişisel çıkarlara olası olumsuz sonuçlarının “önlenmesi” yahut da bu olumsuz sonuçların etkisinin “azaltılması” mümkündür.



Böyle bir durumda, norm değiştirilmeden önceki ya da norm yürürlükten kaldırılmadan önceki hukukî durumlara ilişkin hukuk güvenliğinin devamını sağlamak yahut değişikliğin, değişen/kaldırılan mevzuatla ilgili olan kişiler nezdindeki olumsuz etkilerini kısmen azaltmak maksadı ile norma (mevzuata) “geçici madde (geçiş maddesi)” konulması kurumunun (Karakoç, 2011:1004) ya da “yürürlük ve uygulama şekli hakkında kanun” kurumunun uygulanması gerekmektedir.

Geçici madde kurumu; yeni bir düzenlemenin yapıldığında, eski düzenleme ile yeni düzenleme arasındaki uyumun sağlanması amacıyla, yeni düzenleme vasıtasıyla norm metnine eklenen, “uygulanması belli süreleri” ve “belli kişileri” (daha önceki düzenleme döneminde hukukî muamelede bulunularak dâhil olunan hukukî durumlarda bulunanları) kapsamına alan bir kurumdur (Karakoç, 2011: 1004).

Geçici maddeler bir nev’î geçiş hükümleridir. Geçiş hükümleri, yeni bir mevzuat hükmü getirildiğinde, eski ve yeni mevzuat arasındaki irtibatın, insicâmın ve intikâlin şartlarını tayin etmek üzere konulan kaidelerin tamamını ifade etmektedir¹⁰. Böylelikle geçici maddeler vasıtasıyla çeşitli konularda geçiş düzenlemeleri yapılmaktadır. Bu açıdan geçici maddeler adetâ eski ve yeni kural arasında köprü görevi gören, eski durum ile yeni kural arasındaki bağlantıyı sağlayan¹¹, eski durumun yeni kural esnasında nasıl ele alınacağını gösteren hükümlerdir. Dolayısıyla geçiş hükümleri, hukukî güvenliğin sağlanmasının ve devam ettirilmesinin yollarından birisi haline gelmiş olmaktadır.

Ancak bu intibak kimi zaman aynen olabilmekte iken; kimi zaman kısmen olabilmekte; kimi zaman ise belli bir müddet hukukî durumlar intibak ettirilip, geçici maddede belirlenen müddet sonunda eski durum tamamen ortadan kalkarak, yeni hukukî durum uygulanmaya başlamaktadır (sürelî olabilmektedir). Fakat intibakın ne şekilde olacağını belirleme yetkisi de, elbette mevzuat koyucuya aittir.

İntibaka dair bu durum ise, hukuk güvenliği kavramının sınırlarının kesin olmadığını, norm değişikliğine/ilgasına ilişkin hukuk güvenliğinin işlevsel bir yapıya sahip olduğunu göstermekte (Ayhan, 2010:159), olayın niteliğine ve

¹⁰ Yargıtay İçtihatları Birleştirme Hukuk Genel Kurulu’nun 13.04.2018 tarih ve E: 2016/2, K: 2018/4 sayılı kararı.

¹¹ Yargıtay İçtihatları Birleştirme Hukuk Genel Kurulu’nun 13.04.2018 tarih ve E: 2016/2, K: 2018/4 sayılı kararı.

ilişkinin özel hukuk kapsamında veya kamu hukuku kapsamında kalıp kalmadığına göre değişmektedir.

Yürürlük ve uygulama şekli hakkında kanun kurumu da, geçici madde kurumunda olduğu gibi, hukuk güvenliğini sağlamaya yönelik bir diğer müessesedir. Bu kurum, adı üzerinde bir “kanundur” ve “intibak kanunu” olarak nitelenmektedir.

Kapsamlı kanun değişikliklerinin yapılması hâlinde, geçici maddeler ile intibakın sağlanması pek mümkün olamamaktadır. Böyle durumlarda, geçici maddeler ile hukuk güvenliğini temine yönelik olarak eski hukuk düzeninde vuku bulan (vuku bulmaya başlayan) olayların yeni hukuk düzenine uyarlanması yerine, yeni hukuk düzenini temin eden kanunun yürürlüğüne ve uygulama şekline ilişkin ayrı bir kanun ile intibak sağlanmakta; hukuk güvenliği tesis edilmektedir¹².

2.1.3. Hukuk Güvenliğinin Konumuz Bakımından Muhteviyatı

Açıklamalar bağlamında hukuk güvenliğinin konumuzla ilgili olan yönüne bakıldığında;

=> Hukuk güvenliği kavramının, daha çok mevzuatla irtibatlı bir kavram olduğu;

=> Bu bakımdan hukuk güvenliğinin, idare hukukunun mevzuata ilişkin kısmı ile ilgili olduğu;

=> İdare hukuku bakımından hukuk güvenliğinin yönetmelik, tebliğ, genelge gibi düzenleyici tasarruflarla ilgili bir kavram olduğu sonucuna varılmaktadır.

2.2. Hukukî İstikrar Kavramı

Hukukî istikrarın (hukuk uygulamasında istikrarın) yer aldığı eserlerde, bu kavramın hukuk güvenliğinin ana unsuru niteliğinde kullanıldığı gözlemlenmektedir. Örneğin yorum konusuna ilişkin olarak Gözler’in yaptığı değerlendirmelerden “hukukî istikrar” kavramı ile kastedilen şeyin, “hukuk kurallarının sık sık değişmemesi”nin ve kezâ “aynı normun sıklıkla farklı şekillerde

¹² Örneğin Türk Borçlar Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile 22.04.1926 tarih ve 818 sayılı Borçlar Kanunu yürürlükten kaldırılmış; 818 sayılı Kanun dönemindeki hukukî ilişkilerin yeni Kanun’a intibakını sağlamak maksadı ile 6101 sayılı Türk Borçlar Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Keza Türk Medenî Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile 17.02.1926 tarih ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenîsi yürürlükten kaldırılmış; 743 sayılı Kanun dönemindeki hukukî ilişkilerin yeni Kanun’a intibakını sağlamak maksadı ile 4722 sayılı Türk Medenî Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun kabul edilmiştir.

yorumlanarak, norm yazılı metin olarak aynen kalırken normun yorumunun sıkça değiştirilmek sureti ile aynı normdan farklı sonuçlara varılmaması” olduğu anlaşılmaktadır (Gözler, 1998:171 ve 172).

Hukukî istikrara ilişkin olarak TBMM eski Başkanı Çiçek’in “İstikrardan sadece siyasî istikrar anlaşılmamalıdır. Çok daha önemlisi hukukî istikrardır; yürürlükte olan 1982 Anayasası bugüne kadar 17 kez değiştirilmiştir; Türkiye’de her 13–14 ayda bir Anayasa konusu gündeme gelmiş, her 13–14 ayda bir temel yasada değişiklikler olmuştur. Bu ülkede hukukî istikrar olmaz” şeklinde açıklamada bulunmuştur (Çiçek, e.t. 22.02.2014).

Dolayısıyla kuralın “sık sık” değiştirilmemesi yahut kurala dair yorumun sık sık değiştirilmemesi, hukukî istikrarın sağlanmasını temin etmektedir.

2.2.1. İdare Hukuku Bakımından Hukukî İstikrar Kavramı İle Hukuk Güvenliği Kavramı Arasındaki Fark

Hukukî istikrar kavramı ile hukuk güvenliği kavramı arasında fark bulunmaktadır. Zîra hukuk güvenliğinde mevzuatın “öngörülemez” şekilde değiştirilmemesi esası baskın iken, hukukî istikrarda mevzuatın öngörülemezlikten ziyade “sıkça” değiştirilmemesi esası baskındır.

Öngörülemez biçimde bir mevzuatın değişmesi, hukuk güvenliğine uygun olmamaktadır. Lâkin mevzuat değişikliği öngörülebilir olmakla birlikte sıkça yapılıyorsa, bu halde hukukî istikrara aykırı bir durum ortaya çıkmaktadır.

Bir mevzuatta hem sık sık değişiklik yapılıyor hem de bu sık sık yapılan değişiklikler öngörülemez biçimde yapılıyor ise, bu halde bu değişiklik hem hukuk güvenliğine hem de hukukî istikrara aykırı olacaktır.

Danıştay uygulamasına bakıldığında ise, Danıştay’ın hukukî istikrar kavramını “hukuk kurallarının sıkça değiştirilmemesi” bağlamında “kullanmadığı” gözlemlenmektedir. Danıştay’ın bu kavramı kimi zaman hukuk güvenliği anlamında; kimi zaman da “işlemin kazanılmış hak, hukuk güvenliği ve hukukî istikrar ilkelerine aykırı olduğu” şeklindeki şablonlaşmış bir cümle kalıbı içinde kullandığı dikkati çekmektedir. Hattâ kimi zaman Danıştay’ın hukukî istikrar kavramı yerine idarî istikrar kavramını; idarî istikrar kavramı yerine hukukî istikrar kavramını, hukuk güvenliği kavramı yerine haklı beklenti kavramını kullanmak sureti ile kavram kargaşasına sebebiyet verdiği de gözlenmektedir.

Bir kararda “idarelerin yönetmelik, tebliğ, genelge çıkarabilme konusundaki yetkilerini kullanırken, önceki düzenlemeler kapsamında kişilerin kazanılmış haklarını ve haklı beklentilerini korumak zorunda oldukları; bu durumun, hukuk güvenliğinin ve hukukî istikrarın sağlanması açısından vazgeçilmez nitelikte olduğu” belirtilmiştir¹³.

Ancak, mevzuatın sıkça değişmesi hâlinde de kazanılmış hakların korunması mümkündür. Diğer bir deyişle mevzuatın sık sık değişmesi hukukî istikrar kavramı ile uyuşmamaktadır. Lâkin sık sık değişen mevzuatlarda (geçiş hükümleri vasıtasıyla) kazanılmış hakların korunması elbette mümkündür. Bu bakımdan hukukî istikrar kavramına Danıştay’ın yüklediği anlamın, hukukî istikrar kavramının teknik manâsı ile uyuşmadığı değerlendirilmektedir. “Şablon” şeklindeki tümce ile karar metni okunduğu zaman, “hukuk güvenliği”-“hukukî istikrar”-“idarî istikrar”-“kazanılmış hak” kavramlarının aynı anlamı mı taşıdığı, yoksa farklı anlamları mı taşıdığı anlaşılammamaktadır. Şayet kavramlar aynı anlamı taşıyorsa, her üç kavramı ayrı ayrı zikretmeye gerek olmadığı gibi, şayet kavramlar farklı anlamı taşıyorsa işlemin hangi kavram bakımından, hangi yönlerden hukuka aykırı olduğunun kararda ayrı ayrı açıklanması daha uygun olacaktır. Ancak, bunun yerine Danıştay’ın her üç kavramı şablon hâline gelen tümce içinde kavramlar aynı “şey” imiş gibi kullanmakta sebat ettiği görülmektedir.

2.2.2. Hukukî İstikrarın Konumuz Bakımından Muhteviyatı

Açıklamalar bağlamında hukukî istikrarın konumuzla ilgili olan yönüne bakıldığında;

=> Hukukî istikrar kavramının (hukuk güvenliği kavramı gibi) daha çok mevzuatla irtibatlı bir kavram olduğu;

=> Bu bakımdan hukukî istikrarın (hukuk güvenliğinde olduğu gibi) idare hukukunun mevzuata ilişkin kısmı ile ilgili olduğu;

=> İdare hukuku bakımından hukukî istikrarın (hukuk güvenliğinde olduğu gibi) yönetmelik, tebliğ, genelge gibi düzenleyici idarî işlemler ile ilgili bir kavram olduğu sonucuna varılmaktadır.

¹³ Danıştay 10 uncu Dairesi’nin 16.02.2013 tarih ve E: 2009/14899, K: 2013/5129 sayılı kararı. Danıştay 10 uncu Dairesi’nin 28.06.2013 tarih ve E: 2008/2488, K: 2013/5692 sayılı kararı.

3. İDARÎ İSTİKRAR KAVRAMI

Ana konumuz olan idarî istikrar kavramını incelemeye geçmeden evvel “istikrar kavramının”, “kavrama uygulamada verilen değer”, “kavramın idarî yargı tarafından tanımlanmaması hususunun” ve “kavrama dair açıklamaların” incelenmesinde fayda görülmektedir.

3.1. İstikrar Kavramı

Lügât anlamı olarak “istikrar” (رأبقت سا) karar ve sebât üzere olma, karar kılma” (İstikrar, e.t. 15.02.2014); “kararlılık” (Kanar, e.t. 15.02.2014); “aynı kararda, aynı biçimde devam etme” (İstikrar, e. t. 15.02.2014) anlamlarına gelmektedir.

İstikrar kelimesi zaman zaman “siyasî istikrar”, zaman zaman “malî istikrar”, zaman zaman “hukukî istikrar”, zaman zaman da “idarî istikrar” şeklinde, tamlama biçiminde kullanılmaktadır. İlgililer “siyasî istikrar” ile sürmekte olan bir siyasî durumun devam etmesini; “malî istikrar” ile sürmekte olan bir malî durumun devam etmesini; “hukukî istikrar” ile sürmekte olan hukukî durumun devam etmesini istemektedirler.

Bu manâda idarî istikrar ile ilgililerin idare hukuku sahasında kurulan bir ilişkideki durumun devam etmesini istedikleri sonucu çıkarılabilir. Ancak isteğe konu bu durumun, idarî istikrar kavramını tam olarak karşılamadığını değerlendirmekteyiz. Zîra idarî istikrar, kişiye ilişkin sürmekte olan “her durumun” devamı için değil, kişiye ilişkin olan ve “hukuka uygun surette ortaya çıkmış durumların” devamı bakımından kullanılabilir.

Ancak bu kullanımın dahi idarî istikrarın tam karşılığı olmadığını değerlendirmekteyiz. Kişiye ilişkin olan ve hukuka uygun surette ortaya çıkmış durumların devamının, daha çok “idareye güven” kavramı ile ilgili olduğunu düşünmekteyiz. Zîra “idareye güven” ile “idarî istikrar” kavramları “ilişkili” olmakla birlikte, teknik detayları bakımından farklı kavramlardır. Dolayısıyla idare hukuku alanında kişiye ilişkin sürmekte olan bir durumun devamının istenmesinin, (teknik bakımdan) idarî istikrardan çok idareye güven ile ilgili bir durum olduğunu değerlendirmekteyiz.

3.2. Uygulamada İdarî İstikrar Kavramına Atfedilen Değer

Altay “idarî istikrar”dan bir ilke olarak bahsetmektedir (Altay, e. t. 15.12.2014:6). Balkar idarî istikrardan, prensip şeklinde bahsetmektedir (Balkar,

1952:300 v.d.). Gök ve Altay da idarî istikrarın bir ilke olduğunu ifade etmektedirler (Gök, 2010:382), (Altay, 2008:115).

Özdemir ve Üstün ise, idarî istikrar kavramının bir “idarî usûl ilkesi” olduğunu belirtmektedirler (Özdemir ve Üstün, 2013:593). Özdemir ve Üstün idarî istikrarın, idarî işlemin bütün kanun yolları tüketildikten veya kanun yollarına başvuru süresi geçtikten sonra devamlılık ve istikrara kavuşması amacıyla benimsenen bir ilke olduğunu söylemektedirler (Özdemir ve Üstün, 2013:593).

Yasin idarî istikrarın hukuk devleti ilkesinin idare hukuku bakımından somutlaşan bir “alt ilkesi” olduğunu ifade etmektedir (Yasin, 2012:40). Tan da, “idarede istikrar”dan, bir prensip olarak bahsetmektedir (Tan, 1970:120).

Doktrinin bu kavramı bir ilke, bir prensip olarak değerlendirdiği; kavrama ilke/prensip değeri atfedildiği görülmektedir. Doktrinin idarî istikrar kavramından bir “ilke/prensip” olarak bahsetmesinin altında, Danıştay’ın bu kavramdan bir “ilke” olarak bahsetmesinin yattığını düşünmekteyiz.

Nitekim Danıştay’ın pek çok kararında, idarî istikrar kavramından, “idarî istikrar ilkesi” şeklinde bahsedildiği görülmektedir¹⁴. Danıştay’ın bu kavramdan bir “ilke” olarak bahsetmesi, doktrinin de bu kavramı bir ilke olarak ele almasını sağlamıştır.

İlke ile prensip, eş anlamlı kelimeler olarak kullanılmaktadır (TDK, e. t. 03.04.2018). İlke, “her türlü tartışmanın dışında, her türlü tartışmanın üstünde sayılan, ana düşünce ve inanış, baş kural, temel bilgi” anlamlarına gelmektedir (Elektrik Mühendisleri Odası, 2006:18). İlkeler, “gereklilik önermeleri” şeklindedir, kişi ilişkilerinde isteklere ölçü getirmektedir (Elektrik Mühendisleri Odası, 2006:18). İlkeler insanlara değerlendirme yapma ve yargıda bulunma fırsatını vermektedir (Elektrik Mühendisleri Odası, 2006:18).

Dolayısıyla yargı ve yargının kullanım şekli vasıtasıyla doktrin idarî istikrar kavramına öyle bir değer atfetmektedir ki; idarî istikrar kavramı, “her türlü tartışmanın dışında olan, her türlü tartışmanın üstünde sayılan, idare ile kişi ilişkilerinde kişisel isteklere ölçü getiren” bir ana düşünce, bir inanış, baş kural niteliğinde bir kavram olarak değer görmektedir.

¹⁴ Danıştay 8 inci Dairesi’nin 19.12.2000 tarih ve E: 1999/2720, K: 2000/8365 sayılı kararı. Danıştay 10 uncu Dairesi’nin 18.05.2005 tarih ve E: 2003/4745, K: 2005/2591 sayılı kararı. Danıştay 11 inci Dairesi’nin 25.11.2010 tarih ve E: 2008/5396, K: 2010/9432 sayılı kararı. Danıştay 15 inci Dairesi’nin 24.01.2018 tarih ve E: 2017/278, K: 2018/376 sayılı kararı.

3.3. İdarî İstikrar Kavramının “İdarî Yargı Tarafından” Tanımlanmaması

Kavrama “çok üstün bir değer” atfedilmekle birlikte, böyle “olağanüstü” değer atfedilen bir kavramın idarî yargı tarafından tanımlanmaması dikkat çekicidir. Zira “temel ilke” olduğu belirtilen bu kavramın ne olduğu yargı kararlarında açıklanmamaktadır. Kavramın ne olduğu açıklanmadığından, kavrama dair bir çıkarsama yapmak da pek mümkün olmamaktadır.

Nitekim gerek idarî istikrara aykırılık iddiasının kabul görmediği yargı kararları gerekse idarî istikrara aykırı bulunarak iptal hükümlerinin verildiği yargı kararları mukayeseli olarak değerlendirildiğinde; iki tür kararların dahi birbiri ile çelişkili olduğu gözlemlenebilmektedir.

Kavramın bu şekildeki kullanımının ise, idarî istikrarın tanımına “idarî yargı kararları aracılığı ile” ulaşabilmenin pek de mümkün olmadığını; idarî yargı kararları aracılığı ile belki bazı çıkarımlar yapılabileceğini göstermektedir.

Bir tanım verilmesi durumunda yargı, kendini bu tanım ile bağlı hissedecektir. Tanım verilerek objektif form oluşturulması, bir olayda istikrara aykırı bulunan bir hususun benzer başka bir olayda idarî istikrara uygun bulunması şeklindeki uygulamayı engelleyecektir. Bir objektif form üzerinden değerlendirme yapmak, yargıyı kavramın uygulaması bakımından sınırlayacağından; tanım vermemek, objektif form oluşturmamak yargı bakımından elbette daha makûldür. Standart bir uygulama yapmaktansa, tanım vermeden her bir dava özelinde konunun değerlendirilmesi, yargı bakımından daha serbest bir hareket alanı sağlamaktadır. Böylelikle, bir olayda idarî istikrara aykırı bulunan bir husus, başka bir olayda idarî istikrara uygun bulunabilecektir. Yahut da bir olayda idarî istikrara uygun bulunan bir husus, başka bir olayda idarî istikrara aykırı bulunabilecektir.

Fakat mademki idarî istikrar kavramı, idarî işlemin hukuka uygun olup olmadığına bir ölçü norm olarak alınmaktadır, öyle ise bu ölçü normun ne olduğunun tanımlanması gerekmektedir. Aksi halde herkes kendine göre bir idarî istikrar anlayışı geliştirebilir ki, bu durum ise bir istikrar değil, istikrarsızlık durumu ortaya çıkarır.

Bu noktada aşağıda vereceğimiz Anayasa Mahkemesi’nin tanımının, idarî istikrar kavramının tanımlanmasında, uygulamasında ve kavramın kullanımında dikkate alınmasının uygun olacağını değerlendirmekteyiz.

3.4. İdarî İstikrar Kavramına Dair Yaklaşımlar

İdarî istikrar kavramı hakkında Sever'in, Danıştay kararlarından yola çıkarak bir açıklama yaptığı görülmektedir. Sever idarî istikrarı, "idarenin yarattığı ve bir süredir devam eden şahsî hukukî durumların devamlılığı, idarenin bu tür durumları keyfî biçimde değiştirememesi" şeklinde açıklamıştır (Sever, 2006:119).

Bu tanımın mefhum-u muhalifine göre idare, kendi dahli ile bir şekilde ortaya çıkan şahsî hukukî durumu, "keyfî olmayan biçimde" değiştirebilecektir.

Ancak "keyfî" kelimesi, sübjektiflik içermektedir. Dolayısıyla bir "şahsî durum" değişikliğinin keyfî bir değişiklik mi, yoksa keyfî olmayan bir değişiklik mi olduğunu "objektif" olarak tesbit edebilmek, çoğu zaman mümkün değildir. Zîra bir şahsî durum değişikliği, kimesine göre keyfilik içerebilecektir, kimesine göre keyfilik içermeyebilecektir. Değişikliği mevzuat öngörmüş olsa ve mevzuat gereği işlem tesis edilmiş olsa dahi, değişiklikten hoşlanmayan kişi/kişiler bakımından bu işlem keyfî olarak nitelenebilecektir.

Bu açıdan Danıştay kararlarından yola çıkılarak yapılan yukarıdaki tanımın, idarî istikrar kavramının "tam" karşılığı olan bir tanım olmadığını değerlendirmekteyiz. Zîra Danıştay tarafından her bir olay bakımından kavram farklı yorumlanmaktadır. Hâl böyle olunca, Danıştay kararlarından yola çıkılarak yapılan tanımın, idarî istikrar kavramının "tam" karşılığı olan bir tanım olması beklenemez.

Bir Danıştay kararında "idarî istikrar ilkesi, kişilerin hukuksal ilişkiler kurarken tabi olacakları hukuk kurallarına dayanılarak kazanılan haklarının korunacağı güvencesinin, kişilere verilmesi" olarak açıklanmıştır¹⁵.

Bu açıklama, idarî istikrar kavramının bir tanımı değildir. Bu açıklama, daha çok hukuk güvenliği kavramı ile ilgilidir. Danıştay'ın hukuk güvenliğine ilişkin bir değerlendirmeyi idarî istikrarın açıklanmasında kullanması, kavramın berraklaşmasını sağlamamaktadır.

"Kişilerin hukuksal ilişkiler kurarken tabi olacakları hukuk kurallarına dayanılarak kazanılan haklarının korunacağı güvencesinin, kişilere verilmesi" şeklindeki idarî istikrar açıklamasının geçtiği Danıştay kararının ilgili paragrafının metni incelendiğinde, bütün paragraf metninde hem "hukuk devleti" kavramına, hem "hukuk güvenliği" kavramına, hem "kazanılmış hak" kavramına, hem de

¹⁵ Danıştay 15 inci Dairesi'nin 24.01.2018 tarih ve E: 2017/278, K: 2018/376 sayılı kararı.



“idarî istikrar” kavramına değinildiği; hukuk güvenliğinin, hukuk devletin bir sonucu olduğuna, kazanılmış hakkın, hukuk güvenliğinin bir sonucu olduğuna, idarî istikrarın ise kazanılmış hakkın korunmasına matuf bir müessese olduğuna işaret edildiği anlaşılmaktadır.

Lâkin teknik anlamda idarî istikrar, yine teknik anlamdaki kazanılmış hakkın korunmasını sağlayan bir müessese değildir. Zîra teknik anlamda kazanılmış hakkın, idarî istikrar marifetiyle korunmaya ihtiyacı yoktur. Diğer bir deyişle “kazanılmış hak” öyle bir durumdur ki, idarî istikrar kavramının korunmasına muhtaç değildir. Bu açıdan Danıştay’ın kazanılmış hakla birlikte yer verilen yukarıdaki idarî istikrar açıklamasının, idarî istikrarın bir tanımı olmadığını değerlendirmekteyiz.

Aynı kararın, yukarıda bahsedilen paragrafının bir altındaki paragrafta ise, “(Mahkeme kararı ile) iptal edilen işlemlerle üçüncü kişiler yönünden kazanılmış bir hak doğmamış olsa da, eğer sübjektif kazanımlar söz konusu ise, bu sübjektif etki ve sonuçların korunması da hukukî güvenlik ve idarî istikrar ilkelerinin bir sonucudur” açıklamasına yer verildiği görülmektedir¹⁶.

Karardaki açıklamalara bakıldığında Danıştay’ın hukuk güvenliği kavramına dayandığı anlaşılmaktadır. Hukuk güvenliğine ilişkin açıklamanın, idarî istikrar kelimeleri kullanılarak yapılmasının nedenini bilememekteyiz. Danıştay’ın idarî istikrar kavramını, hukuk güvenliği ile eşdeğer nitelikte bir fonksiyonda mı ele aldığı, yoksa başka bilinmeyen bir durumun mu olduğu (karar metninin kaleme alınışından) anlaşılamamaktadır. Ayrıca bu şekildeki bir kullanım, idarî istikrar kavramının berraklaşmasından ziyade, daha da karmaşıklaşması sonucunu doğurmaktadır. Kavramlar kullanılırken, teknik tabirlerdeki karmaşayı gidermeye katkı sunacak bir ifadenin benimsenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Bir başka Danıştay kararında ise “idarî istikrar” (yine) tanımlanmamış; tanım yerine, idarî istikrarın nasıl bir fonksiyon gördüğü yorumlanmıştır.

Danıştay’ın bu kararına göre idarî istikrar ilkesinin iki anlamı vardır. Bunlardan ilki “hukuk güvenliği” anlamı iken, diğeri “idarenin düzgün işlemesi” anlamıdır. Danıştay idarî istikrar ilkesinin, “Vatandaşların idarenin işlemlerine ve eylemlerine karşı kendilerini hukukî güvenlik içerisinde hissetmeleri, ayrıca idarenin düzgün işlemlerini sağlayarak düzenli idare ilkesinin gerçekleşmesi şeklinde iki temel anlamda ele alınması gereken bir ilke” olduğunu söylemektedir¹⁷.

¹⁶ Danıştay 15 inci Dairesi’nin 24.01.2018 tarih ve E: 2017/278, K: 2018/376 sayılı kararı.

¹⁷ Danıştay 10 uncu Dairesi’nin 03.10.2017 tarih ve E: 2016/12535, K: 2017/3845 sayılı kararı.

Bu açıklamanın devamındaki paragrafta ise Danıştay, ““Belirlilik”, “idarî teamüllere uygunluk”, “yargısal teamüllere uygunluk”, “kazanılmış haklara saygı”, “haklı beklentilere uygunluk”, “geriye yürümezlik” “gibi ilkeler”in her birinin, hukukî güvenlik anlamında idarî istikrarı gerçekleştirmeye yönelik ilkeler olduğu” belirtmiştir¹⁸.

Nasıl ifade edilir bilinmemekle birlikte; bu paragrafta geçen kavramların anlam/kapsam/mahiyet farklılıkları gözetilmeksizin, bu kadar kavramın bir cümle içinde aynı kavrama matuf kullanılmasının teknik bakımdan mahzurlu olduğu değerlendirilmektedir. Zira her bir kavramın içerik ve teknik açıdan farkları bulunmaktadır.

Aynı kararda Danıştay’ın, “İdarî istikrar ilkesinin, idarenin tesis ettiği işlemlerin sürekliliğini gerektirdiği; düzenli idarenin hayata geçirilebilmesi için, idarenin bireysel ve düzenleyici işlemlerde idarî istikrarı sağlamaya yönelik hareket etmesi gerektiği”ni, söylediği görülmektedir¹⁹.

Bu açıklamalarından Danıştay’ın, idarî istikrar kavramına dair bir tanım vermekten ziyade, her bir olay bakımından idarî istikrardan ne anlaşılması gerektiğine, bu kavramın ne şekilde bir fonksiyon görmesi gerektiğine dair değerlendirmeler yaparak kavramı uyguladığı görülmektedir.

3.5. İdarî İstikrar Kavramının Tanımı

Doktrinin idarî istikrar kavramını tanımlama/açıklama cümlelerinin, Danıştay kararlarından yola çıkılarak kurgulandığı; Danıştay kararlarında ise idarî istikrarın tanımlanamadığı, sadece o olay bakımından “idarî istikrar olması gereken iyi bir şeydir, şöyle olursa bu olayda idarî istikrar sağlanır” yönünde değerlendirmeler yapıldığı görülmektedir.

Fakat her bir olay bakımından farklı farklı idarî istikrar değerlendirmeleri yapıldığından, adeta ne kadar çok olay varsa o kadar çok idarî istikrar kavramının olduğu gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

Bu yöndeki uygulama ise, idarî istikrarın tanımına “idarî yargı kararları aracılığı ile” ulaşabilmenin mümkün görünmediğini; belki, kararlar aracılığı ile bazı çıkarımlar yapılabileceğini, ancak “idarî yargı kararları aracılığı ile”, “somut olarak idarî istikrar şudur” şeklinde objektif bir sonuca ulaşamayacağını göstermektedir.

¹⁸ Danıştay 10 uncu Dairesi’nin 03.10.2017 tarih ve E: 2016/12535, K: 2017/3845 sayılı kararı.

¹⁹ Danıştay 10 uncu Dairesi’nin 03.10.2017 tarih ve E: 2016/12535, K: 2017/3845 sayılı kararı.



Kavramın “efradına câmî, ağyarına mânî” bir tanımının, Anayasa Mahkemesi tarafından yapıldığı görülmektedir²⁰.

Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin olarak, “İdarî istikrar; kamu idaresinin yürürlükte bulunan kuralları yürürlükte kaldıkları sürece, onların uyduğu her olaya gereğince ve aynı biçimde uygulamasıdır. Belli bir kuralın benzer olaylarda ve değişik zamanlarda değişik biçimde uygulanması idarî işlemlerde istikrarı, idarenin ciddiyetini bozar, ilgililerin idareye karşı güvenlerini sarsar. Ancak, kuralların değişmesi ile uygulamanın da değişmesi doğaldır. Kamu idaresi yürürlükten kalkmış bir kuralı değil, onun yerine konmuş yeni kuralı uygulamak zorundadır” açıklamalarına yer vermiştir²¹.

Anayasa Mahkemesi kararında yer alan açıklamalardan, idarî istikrar; “idarenin, yürürlükte olan bir mevzuatı, benzer olaylarda benzer şekilde uygulaması”dır. Dolayısıyla idarî istikrar, “uygulama” ile ilgilidir.

“İdare, yürürlükte olan bir mevzuatı benzer olaylarda benzer şekilde uygularsa” idarî istikrar sağlanmış olacaktır. “Bir kuralın benzer olaylarda, değişik zamanlarda, değişik biçimde uygulanması idarî işlemlerde istikrarı bozmaktadır”.

Bu nedenle yürürlükte olan bir norm/mevzuat, farklı zamanlarda olsa dahi, olaylar aynı mahiyette ise norm/mevzuat aynı şekilde uygulanmak durumundadır. Ancak olaylar farklı ise, normun/mevzuatın da farklı uygulanacağı tabiidir. İdarî istikrar böyle sağlanmak zorundadır.

Anayasa Mahkemesi, yukarıda yer verilen idarî istikrar tanımı bağlamında incelediği bir olayda idarî istikrar kavramını, kendi yaptığı idarî istikrar tanımının niteliğine uygun şekilde ele almıştır.

İmar Kanunu’nun 42 nci maddesinde yer alan “500.000 TL den 25.000.000 liraya kadar para cezası verilir” tümcesinin iptaline ilişkin davada Anayasa Mahkemesi iptal gerekçeleri arasında düzenlemenin “idarî istikrar”a aykırı uygulamalara sebebiyet verdiği hususuna (da) yer vermiştir²².

²⁰ Anayasa Mahkemesi, idarî istikrar kavramını tanımlamasına tanımlamıştır ama Danıştay’ın idarî istikrara dair kararlarının büyük bir bölümünün, Anayasa Mahkemesi’nin idarî istikrar tanımı ile de uyuşmadığı gözlemlenmektedir.

²¹ Anayasa Mahkemesi’nin 10.03.1977 tarih ve E: 1976/51, K: 1977/16 sayılı kararı.

²² Anayasa Mahkemesi’nin 17.04.2008 tarih ve E: 2005/5, K: 2008/93 sayılı kararı.

Nitekim iptale konu İmar Kanunu'nun 42 nci maddesi hükmü, idareye geniş bir ceza takdir yetkisi vermekle birlikte, bu takdirin hangi kıstaslara göre kullanılacağı Kanun'da belirtilmediğinden; idarelerce aynı nitelikli kural ihlallerinin kimisine alt sınırdan, kimisine üst sınırdan, kimisine ise alt sınırdan uzaklaşarak ceza verilebilmekte; bu durum ise aynı olaylar için farklı cezalar verilmesine imkân tanınmakta idi. Bu husus "bir kuralın/normun benzer olaylarda ve değişik zamanlarda değişik biçimde uygulanması idarî işlemlerde istikrarı bozar" ifadesinde yer bulduğu üzere, idarî istikrara aykırı bir durum ortaya çıkarmakta idi.

Kanun koyucu, İmar Kanunu'nun 42 nci maddesini yeniden düzenlerken, imar mevzuatına aykırı yapılara ilişkin kriterler üzerinden ceza hesabı yapılmasını öngörmüş, aynı nitelikteki imar mevzuatına aykırılıklarda, farklı miktarlarda cezaî işlemler tesis edilmesinin önüne geçilerek idarî istikrarı sağlayacak nitelikte bir ceza hesap sistemi benimsenmiştir.

3.6. Anayasa Mahkemesi Tanımı Bağlamında İdarî İstikrar Uygulamasına Dair Örnekler

İdarî istikrar kavramının izahına dair birkaç örnek vermenin, bu kavramın açıklığa kavuşturulması bakımından çalışmaya fayda sağlayacağı değerlendirilmiştir. Örneklerle idarî istikrar kavramının özelliklerinin daha iyi somutlaşması umulmaktadır.

Bir Uygulama İmar Plânının, 5 hektar alanı kapsayan yaklaşık 10 paftalık bölümünde, konut arz kullanımına tabi olan kısımların tamamının 8 kat yapılaşmaya tabi olduğunu kabul edelim.

Bu Uygulama İmar Plânı hükümlerine göre, söz konusu plân sahasında bulunan konut arz kullanımlı her bir parsel 8 kata "kadar" olmak kaydıyla, yapı ruhsatı verilebilecektir.

Aynı Uygulama İmar Plânı yürürlükte iken, bir parsel malikinin 8 kat yapı ruhsatı talep ettiğinde bu kişiye 8 kat yerine 6 kat içeren yapı ruhsatı verilmesi; başka bir parsel malikinin 10 kat yapı ruhsatı talep ettiğinde bu kişiye 10 kat yapı inşasına izin veren bir ruhsat düzenlenmesi durumunda, bu şekildeki ruhsat verme işlemleri idarî istikrara aykırı olacaktır.

8 kat yapılaşma izninin bulunduğu imar plânı sahasında, beş farklı parsel sahibinin beşinin de 8 kat yapı ruhsatı almak maksadı ile idareye başvurduğunu kabul edelim. Belediyenin bir parsel malikine 7 kat, bir parsel malikine 9 kat, iki parsel malikine 8 kat, bir parsel malikine ise 6 kat yapı izni içeren bir yapı ruhsatı vermesi, idarî istikrara aykırılık teşkil edecektir.



Anayasa Mahkemesi kararındaki idarî istikrara ilişkin açıklamalara göre “mevzuatın değişmesi ile uygulamanın da değişmesi gerekmektedir. İdarenin, yürürlükten kalkmış mevzuatı değil, onun yerine konmuş yeni kuralı uygulaması gerekmektedir”²³ .

Bu açıklamaya göre, mevzuat değişikliği neticesinde, birel işlemlerin yeni mevzuat hükümlerine göre tesis edilmesi gerekmektedir.

Örneğin Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik yapılarak, yıllık izin süresinin 30 günden 25 güne düşürüldüğünü varsayalım. Böyle bir durumda, idarenin personeline yıllık izni artık 25 gün olarak kullandırması gerekmektedir. Bir önceki yıl 30 gün izin kullanılırken, yeni kural gereği iznin 25 gün verilmesi idarî istikrara aykırı bir durum oluşturmamaktadır.

İdarî istikrara aykırılık oluşturacak durum; yıllık izin süresi 30 gün iken, aynı birimde ve aynı hukukî statüdeki bir personele 25 gün, diğer personele 28 gün, bir diğer personele 24 gün izin kullandırmak hâlleri olacaktır. Yahut idarî istikrara aykırılık oluşturacak durum; yıllık izin süresi 25 gün iken, aynı birimde aynı hukukî statüdeki personele 25 gün, diğer personele 17 gün, bir diğer personele 21 gün izin kullandırmak hâlleri olacaktır.

Benzer şekilde, konut alanlarında 8 kat yapılaşmaya izni veren Uygulama İmar Plânında jeolojik-jeoteknik sebeplerle değişiklik yapılarak kat adedinin konut alanlarında 4 olarak belirlenmesi durumunda; imar plânı değişikliğinin yürürlüğe girmesi sonrasında, alanda artık 4 kat yapılaşmaya müsaade edilecek ve buna göre ruhsat düzenlenecektir. Zîra idarenin, yürürlükten kalkmış kuralı değil, yürürlükteki kuralı uygulaması, buna göre birel işlem tesis etmesi gerekmektedir.

Bu durumda, idarenin daha evvelden komşu parsellere 8 katlık ruhsat düzenlemesi sonrasında, yeni kural yürürlüğe girdikten sonra kişiye 4 katlık ruhsat vermesi, idarî istikrara aykırı düşmeyecektir. Nitekim kuralların değişmesi ile uygulamanın da (birel işlemlerin de) değişmesi gerekmektedir ki, bu durum idarî istikrarı zedeleyen bir durum değil; aksine idarî istikrarı temin eden bir durumdur.

²³ Anayasa Mahkemesi’nin 10.03.1977 tarih ve E: 1976/51, K: 1977/16 sayılı kararı.

3.7. İdarî İstikrarın Konumuz Bakımından Muhteviyatı

Açıklamalar bağlamında idarî istikrarın konumuzla ilgili olan yönüne bakıldığında;

=> İdarî istikrar kavramının, daha çok uygulamayla (uygulama işlemleri ile) ilgili bir kavram olduğu;

=> Bu bakımdan idarî istikrarın, idare hukukunun birel işlemlere ilişkin kısmı ile irtibatlı olduğu;

=> Dolayısıyla idare hukuku bakımından idarî istikrarın yönetmelik, tebliğ, genelge gibi düzenleyici işlemler ile değil, kişisel işlemlerle ilgili bir kavram olduğu sonucuna varılmaktadır.

4. İDARÎ İSTİKRAR – HUKUKÎ İSTİKRAR – HUKUK GÜVENLİĞİ KAVRAMLARININ MUKAYESESİ

Yukarıda hem hukuk güvenliği, hem hukukî istikrar, hem de idarî istikrar kavramları ele alınmıştır.

Mukayeseli olarak bakıldığında görüleceği üzere, idarî istikrar kavramının hem hukuk güvenliğinden, hem de hukukî istikrardan farklı nitelikte bir kavram olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim,

=> “Hukukî istikrar” ve “hukuk güvenliği” kavramlarının daha çok mevzuatla ilgili bir kavram olmasına karşın; “idarî istikrar” kavramının mevzuatla değil, mevzuatın kişiye uygulanması ile ilgili bir kavram olduğu;

=> “Hukukî istikrar” ve “hukuk güvenliği” kavramlarının, idare hukukunun mevzuata ilişkin kısmı ile irtibatlı olduğu halde; idarî istikrar kavramının, idare hukukunun birel işlemlere ilişkin kısmı ile irtibatlı olduğu;

=> Dolayısıyla idare hukuku bakımından “hukukî istikrar” ve “hukuk güvenliği” kavramlarının yönetmelik, tebliğ, genelge gibi düzenleyici işlemler ile ilgili bir kavram olduğu halde; idare hukuku bakımından idarî istikrar kavramının yönetmelik, tebliğ, genelge gibi düzenleyici idarî işlemler ile değil, kişisel işlemlerle ilgili bir kavram olduğu sonucuna varılmaktadır.

Bu açıdan bir kılavuz, bir yönetmelik, bir imar plânu, bir genelge yahut bir tebliğ gibi düzenleyici işlemin dava konusu edildiği durumlarda, idarî istikrar kavramına dayanılarak bir hüküm vermenin, teknik hukuk bakımından uygun

bir hukuka uygunluk incelemesi olmayacağı anlaşılmaktadır. Düzenleyici işlem niteliğindeki tasarrufların hukuka uygunluk incelenmesinde hukukî güvenlik ile hukukî istikrar kavramlarının ölçü norm olarak dikkate alınması mümkün iken; birel işlemler ile ilgili olan idarî istikrar kavramının, düzenleyici işlemlerin hukuka uygunluk incelemesinde ölçü norm alınmasının, teknik hukuk bakımından uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

5. İDARÎ İSTİKRAR KAVRAMININ DANIŞTAY KARARLARINDA KULLANILIŞI

Yukarıda idarî istikrarın ne olduğuna değinilmiş; bu kavramın hukuk güvenliği kavramından ve hukukî istikrar kavramından farklı bir kavram olduğu açıklanmaya çalışılmıştır.

Yukarıdaki veriler çerçevesinde, bu başlık altında Danıştay'ın idarî istikrar kavramını ne şekilde ele aldığı örnek olaylar üzerinden “kısaca” incelenecek; Danıştay'ın idarî istikrar kavramını ele alış şeklinin, idarî istikrar kavramının içeriğine uygun olup olmadığı değerlendirilmeye çalışılacaktır.

5.1. Birinci Olay ve Konuya Dair Değerlendirmeler

a) Gümrük idaresinde 10 yıldan fazla süredir çalışan ve bu sürenin bir bölümünü başmemurluktan daha yüksek görevlerde geçirdiğinden bahisle kişi adına 11.01.1990 tarihinde gümrük komisyoncu karnesi düzenlenmiştir.

b) Gümrük komisyoncu karnesi düzenlenmesinin üzerinden 13 yıla yakın zaman geçtikten sonra yapılan bir denetim sonucunda, ilgilinin gümrükte çalıştığı 10 yıllık sürenin sadece 7 yıl 8 ay 19 gününün bilfiil gümrük idarelerinde gümrük mevzuatı uygulanarak işlem yapılan birimlerde geçirdiği, dolayısıyla kişinin Kanun'da yer alan “sınavsız gümrük komisyonculuğu karnesi verilebilmesi için aranan gümrükte fiilen 10 yıl çalışmış olma şartı”nı taşımadığı anlaşılmıştır.

c) Bu denetimde, koşulları taşınamasına karşın kişiye gümrük komisyonculuğu karnesi verildiği ortaya çıkmıştır.

d) Kişinin hukuka aykırı biçimde ruhsat elde etmesi nedeniyle, 11.01.1990 tarihinde düzenlenen gümrük komisyonculuğu karnesi, yaklaşık 13 yıl sonra idarece iptal edilerek kişinin iş takibi yapmasının önlenmesi yönünde işlem tesis edilmiştir. (Buradaki idarece iptal, esasında kaldırmaya/ilgaya karşılık gelmektedir, zira ileriye dönük hüküm ve sonuç doğurmaktadır.)

e) Kişi konuyu yargıya intikâl ettirerek mahkemeden, gümrük komisyonculuğu karnesinin idarece iptaline ve iş takibinin önlenmesine dair işlemin iptalini talep etmiştir.

Bu olayda Danıştay, karar metninde kullandığı konuya ilişkin kavramların açıklamalarını yapmamış; sadece durum tespiti yapmakla yetinerek bir karar vermiştir.

Kararda Danıştay, kişinin “gümrük komisyonculuğu hakkını elde ettiği” ve “durumunun kazanılmış hak ve idarî istikrar ilkesi uyarınca korunması gerektiği”ni belirtmekle yetinmiştir²⁴.

Ancak bu kararda Danıştay’ın idarî istikrarın ne olduğunu, hangi durumların istikrara dâhil olduğunu açıklamadığı, adetâ kazanılmış hak olarak addettiği bir hâle idarî istikrar kavramını ikinci bir meşrû dayanak olarak kullandığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca Danıştay, kişinin komisyonculuk hakkını elde ettiğini ve bu durumun bir kazanılmış hak olduğunu söylemekle birlikte; komisyonculuğun müktesep hak haline nasıl dönüştüğünü tartışmadığı görülmektedir.

Kezâ Danıştay, kazanılmış hakkın ne olup ne olmadığını, uyuşmazlığa kazanılmış hakkın nasıl tatbik edileceğini de açıklamadığı görülmektedir.

Oysaki bir durumdan kazanılmış hak olarak bahsedebilmek için, her şeyden önce o durumun hukuka uygun bir zeminden doğmuş olması, bütün yönleriyle hukuka uygun bir surette iktasâb edilmiş olması, o durumun mevzuatta öngörülen bütün şartlara uygun şekilde edinilmesi gerekmektedir. Kaldı ki, kamu hukukunda ileriye dönük olarak kazanılmış haktan bahsedilebilmesinin pek çok şartı bulunmaktadır ki, bu şartların hiç birisi örnek olayda mevcut değildir.

Olayda mevzuat gereği en az 10 yıl çalışarak elde edilecek bir ruhsatı kişinin mevzuata aykırı biçimde 7 yıl 8 ay 19 gün çalışarak elde ettiği görülmektedir. Dolayısıyla kişinin bu ruhsatı edinmesi, hukuka aykırı şekilde gerçekleşmiştir. Bu durum kişinin lehine olabilir; lâkin kişinin lehine olan her durum hak değil, kazanılmış hak hiç değildir.

Kezâ olayda, yukarıda aktarılan Anayasa Mahkemesi kararında vurgulanan idarî istikrar kavramının şartları da tahakkuk etmemiştir.²⁵

²⁴ Danıştay 10 uncu Dairesi’nin 18.05.2005 tarih ve E: 2003/4745, K: 2005/2591 sayılı kararı.

²⁵ Anayasa Mahkemesi’nin 10.03.1977 tarih ve E: 1976/51, K: 1977/16 sayılı kararı.



Zira “idarî istikrar; kamu idaresinin yürürlükte bulunan kuralları yürürlükte kaldıkları sürece, onların uyduğu her olaya gereğince ve aynı biçimde uygulaması” olarak açıklanmış; “belli bir kuralın benzer olaylarda ve değişik zamanlarda değişik biçimde uygulanmasının idarî işlemlerde istikrarı, idarenin ciddiyetini bozacağı, ilgililerin idareye karşı güvenlerini sarsacağı” belirtilmiştir.

Olayda kamu idaresi yürürlükte bulunan kuralı, herkes için 10 yıl süre ile gümrük idaresinde çalışmak olarak uygulamakta iken, kişi için “sehven” bu süre uygulanmamış, esasında kişi için karne düzenlemekle idarî istikrar bozulmuştur.

Dolayısıyla idarî istikrarı bozan karnenin iptali değil, şartları taşımayan kişi adına bizatihi karne düzenlenmesidir. Bu bakımdan olayda Danıştay’ın idarî istikrar kavramına dayanarak karar vermesi tartışmaya açıktır.

5.2. İkinci Olay ve Konuya Dair Değerlendirmeler

a) Yükseköğretim Yürütme Kurulu, 03.11.2011 tarihli kararı ile TOEIC (Test of English for International Communication - Uluslararası İletişim İçin İngilizce Sınavı) sınavının, Kamu Personeli Dil Sınavı (KPDS) ve Üniversitelerarası Kurul Yabancı Dil Sınavı (ÜDS) eşdeğerliğinin 14.11.2011 günü itibarıyla (ileriye dönük olarak) kaldırılmasına karar vermiştir.

b) Kişi, 03.11.2011 tarihli bu karardan iki gün sonra 05.11.2011 tarihinde TOEIC sınavına katılmış ve sınavdan 710 (82) puan almıştır.

c) Ardından kişi 23.11.2011 tarihli dilekçe ile (TOEIC’in eşdeğerliğinin kaldırılmasını bilmesine rağmen) Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı’na ve Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı’na müracaat ederek, TOEIC sınav belgesinin Nisan-2012 dönemindeki doçentlik başvurusunda geçerli olup olmadığı hususunda bilgi talep etmiştir.

d) Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı tarafından kişiye verilen cevapta, “Yükseköğretim Yürütme Kurulu’nun 03.11.2011 tarihli toplantısında; İngilizce ÜDS ve KPDS sınavları ile yurtdışında çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan İngilizce dil sınavlarının sonuçlarının eşdeğerliliğine ilişkin Yükseköğretim Yürütme Kurulunun 31.12.2008 tarihli ve 27.05.2009 tarihli kararları ile kabul edilen TOEIC sınavının, KPDS ve ÜDS eşdeğerliliğinin 14.11.2011 tarihi itibarıyla kaldırılmasına karar verildiğinden, kişinin TOEIC sınav belgesi ile Nisan-2012 dönemindeki doçentlik sınavına başvuramayacağı” kişiye bildirilmiştir.

e) Bunun üzerine kişi TOEIC sınavının, KPDS ve ÜDS eşdeğerliğinin 14.11.2011 günü itibarıyla kaldırılmasına ilişkin Yükseköğretim Yürütme Kurulunun 03.11.2011 gün ve 8366 sayılı kararının 6'ncı maddesinin iptali istemiyle dava açmıştır.

Konuyu inceleyen Danıştay'ın, dava konusu edilen kararı genel olarak hukuka uygun bulduğu, ancak davacı kişi yönünden hukuka aykırı bulduğu görülmektedir. Danıştay, "Doçentlik Sınav Yönetmeliği uyarınca uluslararası yabancı dil sınavlarının doçentliğe atanmada esas alınıp alınmayacağı ve başarı şartını karşılayıp karşılamayacağı belirlenmesinin, Yükseköğretim Yürütme Kurulu'nun takdirinde olduğunu" belirterek, idarenin değişiklik yetkisinin olduğunu izhar etmiştir²⁶.

Daha sonra Danıştay, "Daha ziyade iş İngilizcesi'ni ölçmeye yönelik olarak düzenlenen TOEIC sınavının, akademik bir atama için geçerli sayılmayacağına ilişkin kararda bu yönü ile mevzuata aykırılık bulunmadığı"ni ifade etmiştir²⁷. Danıştay, TOEIC sınavının akademisyenlik bakımından uygun bir yabancı dil ölçme değerlendirme sınavı olmadığını kabul etmektedir.

Danıştay devamla, "Davalı idarenin TOEIC sınavının eşdeğerliliğini kaldırma konusunda takdir yetkisi bulunmakta ise de, bu yetkisini daha önceki uygulamalara güvenerek söz konusu sınava girmiş olan kişilerin, idarenin istikrarına olan güvenlerini sarsmayacak bir şekilde kullanmak durumunda olduğu"nu belirtmiştir²⁸.

Danıştay'ın bu kararda idarî istikrarı bir hukuka uygunluk ölçütü olarak kullandığı görülmektedir. Ancak olayda bize göre idarî istikrar müessesesine dayanılmasını gerektiren bir durum mevcut değildir.

Olayda ise, yürürlükteki kural olan TOEIC sınavının KPDS-ÜDS eşdeğerliliğinin 14.11.2011 tarihinden itibaren kaldırılması herkese uygulanmıştır. Bu uygulama yönünden idarî istikrara aykırılık bulunmamaktadır.

Danıştay'ın da kabul ettiği üzere TOEIC sınavının KPDS-ÜDS eşdeğerlik uygulamasının kaldırılmasında kamu yararı bulunmaktadır. Zîra TOEIC sınavı akademik İngilizceyi değil, iş İngilizcesi'ni ölçmektedir ve akademik göreve

²⁶ Danıştay 8 inci Dairesi'nin 17.09.2013 tarih ve E: 2011/9532, K: 2013/6192 sayılı kararı.

²⁷ Danıştay 8 inci Dairesi'nin 17.09.2013 tarih ve E: 2011/9532, K: 2013/6192 sayılı kararı.

²⁸ Danıştay 8 inci Dairesi'nin 17.09.2013 tarih ve E: 2011/9532, K: 2013/6192 sayılı kararı.



atanmada iş İngilizcesi bilgisinin değil, akademik İngilizce bilgisinin ölçülmesi gerekmektedir.

Kamu yararı gereği 2008 ve 2009 tarihli kararlara (ileriye dönük) müdahale edilmesi gerekmektedir ve bu müdahale idarî istikrarı bozmamaktadır; çünkü konunun idarî istikrar ile ilgisi bulunmamaktadır.

Zîra idarî istikrar kural ile değil, kuralın uygulanması ile ilgili bir kavramdır. Diğer bir deyişle idarî istikrar, birel işlemlerle ilgilidir. Maddî hukuka yönelik olan idarî istikrar, idarî işlemlerin düzenleyici işlem türü ile değil, birel işlem türü ile ilgilidir. Düzenleyici işlemler, teknik bakımından birer mevzuat niteliği taşımaktadırlar. Mevzuattaki değişiklikler ise, değişikliğin mahiyetine göre “hukuk güvenliği” veya “hukukî istikrar” kavramları ile ilgilidir. Bu bakımdan Danıştay’ın düzenleyici işlem niteliğindeki YÖK kararı bakımından idarî istikrar kavramına dayanmasının, teknik bakımdan yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

Daha evvelden de ifade edildiği üzere, hukuk kurallarında değişiklik yapılması ya da bir kısım kuralların yürürlükten kaldırılarak yerine yeni kuralların yürürlüğe konulması kimi zaman bir zorunluluk arz etmektedir.

Böyle bir durumda, değiştirilmeden önceki yahut yürürlükten kaldırılmadan önceki hukukî durumlara ilişkin hukuk güvenliğinin devamını sağlamak maksadı ile “geçici madde” kurumu ihdas edilmiştir (Karakoç, 2011:1004). Geçici madde kurumu, yeni bir düzenlemenin yapılması hâlinde, eski düzenleme ile yeni düzenleme arasındaki uyumun sağlanması amacıyla yeni düzenleme metnine eklenen ve uygulanması belli süreleri ve belli kişileri (daha önceki düzenleme döneminde hukukî muamelede bulunularak dâhil olunan hukukî durumlarda bulunan kişileri) kapsamına alan bir kurumdur (Karakoç, 2011:1004). Anılan kurum aracılığı ile düzenleme öncesine ilişkin hukukî durum, yeni düzenlemeye (yeni döneme) intibak ettirilmiş olmaktadır.

Dolayısıyla olayda, uyuşmazlığın hukuk güvenliği kapsamında çözümlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Zîra TOEIC sınavının eşdeğerliliğinin 14.11.2011 günü itibarıyla kaldırılmasına dair 03.11.2011 tarihli karara bir geçici madde eklenmek sureti ile, 03.11.2011 gününden önce TOEIC sınavına başvuran ya da katılan kişilerin durumu hukuk güvenliği kapsamında ele alınabilir. Örneğin karara eklenecek bir geçici madde ile 03.11.2011 gününden önce TOEIC sınavına başvuran veya katılanların, 14.11.2011 tarihinden itibaren 6 ay veya 1 yıl süre ile eşdeğerliklerinin kabul edilmeye devam edileceği şeklindeki bir geçiş hükmü ile, 14.11.2011 tarihinden önce sınava katılanların hukukî durumu dikkate alınmış olabilir.

5.3. Üçüncü Olay ve Konuya Dair Değerlendirmeler

a) 24.04.2008 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan MEB Eğitim Kurumları Yöneticileri Yönetmeliği’nin “Müdür Yardımcılığı Sınavını Kazananların Durumu” başlıklı Geçici 2’nci maddesinde “11.01.2004 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan MEB Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği hükümlerine göre, müdür yardımcılığı için yapılan seçme sınavını kazanan adaylar, sınavların geçerlik süresi ile sınırlı olmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde müdür yardımcılığına atanmak üzere başvuruları hâlinde, kendi aralarındaki sınav puanı üstünlüğüne göre öncelikle atanırlar” hükmü getirilmiştir.

b) 2008 yılında yürürlüğe giren bu madde ile yöneticilik görevine atanma düzenlenmiş; ancak 2008 yılında yürürlüğe giren Yönetmeliğe bir geçici madde eklenerek, 2008 tarihli Yönetmelik’ten önce yürürlükte olan 2004 tarihli Yönetmelik döneminde müdür yardımcılığı sınavını kazanmış olanların durumuna dair bir intibak/geçiş hükmü konulmuştur.

c) Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi sonrasında 25.06.2008 tarihli Genelge yayımlanmıştır.

d) Genelge’nin 13’üncü maddesinde, 2008 tarihli Yönetmeliğin Geçici 2’nci maddesi kapsamında bulunan adayların duyuru üzerine müdür yardımcılığına atanmak üzere başvuruları hâlinde, ayrıca Yönetmelik eki Yönetici Değerlendirme Formu üzerinden bir değerlendirme yapılmaksızın, kendi aralarındaki sınav puanı üstünlüğüne göre, diğer adaylardan bağımsız olarak öncelikle atanacakları belirtilmiştir.

e) Öğretmen olan ve daha önce yöneticilik yapmış olan kişi, Millî Eğitim Bakanlığı’nın 14.08.2008 günlü, 1778/65102 (2008/55) sayılı Genelgesi uyarınca seçme sınavını kazananların atamasının yapılması üzerine, kendisinin daha önceden eğitim kurumu yöneticiliğinde bulunmuş olması sebebiyle, müdür yardımcılığı seçme sınavından muaf tutulduğunu, ancak anılan Genelge hükmü nedeniyle müdür yardımcılığı atamalarında seçme sınavında başarılı olanlara öncelik verildiğinden, müdür yardımcılığına atanmadığını belirterek,

i) 65102 (2008/55) sayılı Genelge’nin,

ii) 24.04.2008 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan MEB Eğitim Kurumları Yöneticileri Yönetmeliği’nin Geçici 2’nci maddesinin ve



iii) Bu maddelere istinaden müdür yardımcılığı görevine yapılan atama işlemlerinin iptalleri istemiyle dava açmıştır.

Konuyu inceleyen Danıştay özetle, “(dava konusu işlemin) daha önce yürürlükte bulunan Yönetmelik’te öngörülen sınav şartını yerine getirerek yöneticilik görevine (atanmaya) hak kazananların haklarının, hakkın kazanılmasının dayanağı olan düzenlemede yer alan geçerlilik süresi ile sınırlı olarak korunması amacıyla gerçekleştirildiği ve hukukî güvenlik ile idarî istikrar ilkesine uygun bulunduğu”ndan bahisle, dava konusu düzenlemelerde ve bu düzenlemeler uyarınca tesis edilen bireysel işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığına ve davanın reddine karar vermiştir .

Bu olayda da Danıştay’ın idarî istikrar kavramını kullandığı yerin eleştirilebilir olduğu değerlendirilmektedir.²⁹

Zîra idarî istikrara, Yönetmeliğin hukuka uygunluğu bağlamında değinilmiştir. Ancak bu yönden maddî olayda idarî istikrar olarak adlandırılan kavrama dayanılmasını gerektirecek bir durumun mevcut olmadığı; uyumsuzluğun hukuk güvenliği kavramı kapsamında incelenmesinin, hukuk tekniğine uygun bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

Nitekim idare, hukuk güvenliği kapsamında yeni Yönetmelik öncesinde sınava katılanların durumunun, yeni düzenlemeye intibakına ilişkin bir geçici madde koyarak ilgililerin hukukî güvenliklerini sağlamıştır.

Unsurlarına yukarıda yer verilen idarî istikrar kavramı ile dava konusu Yönetmeliğin ve Genelgenin bir ilgisinin bulunmamasına karşın Danıştay’ın karar metninde idarî istikrar kavramına yer vermesinin nedeni anlaşılamamaktadır.

5.4. Dördüncü Olay ve Konuya Dair Değerlendirmeler

a) Maliye Bakanlığı’na gönderilen bir ihbar mektubunda, Gaziantep Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler Odası’ndan ruhsat alan bir kısım meslek mensuplarının ibraz ettikleri belgelerde sahtecilik yaptıkları, bu sahte belgeleri kullanarak ruhsat aldıkları iddialarına yer verilmiştir.

b) Bu iddia üzerine, konunun araştırılması maksadıyla Maliye Bakanlığı’na inceleme yapılmıştır.

²⁹ Danıştay 2 nci Dairesi’nin 18.04.2013 tarih ve E: 2009/141, K: 2013/2386 sayılı kararı.

c) İnceleme neticesinde bir kişinin ruhsat başvurusunda ibraz ettiği Gaziantep 3'üncü Noterliği'nce düzenlenmiş 18.01.1989 tarihli vekâletnameyi başvurusunda kullandığı, yapılan karşıt incelemede ise söz konusu hususî vekâletnamenin aslına ilgili noterde rastlanılmadığı tespit edilmiştir.

d) 10.03.1997 tarihli inceleme raporunda (20.03.1995 tarihinde kişiye verilen) ruhsatın iptali ve Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bulunulması yönünde işlem tesis edilmesi inha/teklif edilmiştir.

e) Bu rapor doğrultusunda (20.03.1995 tarihinde kişiye verilen) ruhsat 28.06.2000 tarihli işlem ile idarece iptal edilmiştir (işlemden yer alan iptal ifadesi, esasında kaldırmayı/ilgayı ifade etmektedir. Dolayısıyla idarece ruhsatın iptali, ileriye dönük hüküm ve sonuç doğurmaktadır).

f) Kişiye verilen ruhsatın idarece iptali sonrasında, ruhsatın ve meslek kimliğinin Türkiye Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler Ve Yeminli Malî Müşavirler Odaları Birliği'ne gönderilmesi, Gaziantep Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler Odası'ndan müteaddit defalar talep edilmesine rağmen, Oda tarafından kişiden ruhsat ve kimlik teslim alınamamıştır.

g) Son olarak 09.10.2009 tarihli bir yazı ile kişiye ait ruhsatın alınarak Birliğe gönderilmesi gerektiğinin Gaziantep Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler Odası'na bildirilmesi üzerine, 09.10.2009 tarihli işlemin iptali istemiyle ruhsatı iptal edilen ve bu nedenle ruhsatının teslimi istenilen kişi tarafından dava açılmıştır.

Yerel Mahkeme kişiye ruhsatnâme verilmemesi gerekirken, ruhsat verilmemesini gerektiren sebeplerin varlığının sonradan tespit edilmesi sebebiyle ruhsatının iptal edildiği; ruhsatın iptaline ilişkin işleme karşı kişinin dava açmadığı, ruhsatı iptal edilen bir meslek mensubu sıfatıyla kişinin çalışmasının mümkün olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir³⁰.

Konuyu temyizen inceleyen Danıştay "20.03.1995 tarihinde verilen ruhsatın, aradan 5 yıllık bir sürenin geçmesinin ardından 28.06.2000 tarihinde iptal edildiği, kişinin anılan işlemin iptali talebiyle idarî yargıda herhangi bir davanın açılmadığı; (ruhsat iptal edildikten sonra dahi) davacının 8 yılı aşkın bir süre meslekî faaliyetlerine devam ettiği, bu süre zarfında her türlü resmî işlemi

³⁰ Ankara 11 inci İdare Mahkemesi'nin 21.10.2010 tarih ve E: 2010/363, K: 2010/1458 sayılı kararı.



yaptığı, mükelleflerinin yasal defterlerini ve beyannamelerini ilgili kurumlara ibraz ettiği, bir başka deyişle meslekî ruhsatın kendisine tanımış olduğu yetkilerini kullandığı” açıklamalarına yer vermiştir³¹.

Ardından Danıştay “İptal edilen ruhsatın uzun yıllar sonra teslim edilmesinin istenilmesinin idarî istikrar ilkesine aykırılık taşıdığı, idarenin ihmâli sonucu meslekî faaliyetine devam ederek kişinin haklı beklentiye girdiği, kişi hakkında tesis edilen işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı”na karar vermiştir³².

Danıştay’ın kararda idarî istikrar kavramını bu kez de haklı beklenti kavramına dayanak olarak kullandığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan olayda, kişinin gerçeğe aykırı olarak düzenleyip beyan ettiği belgeye istinaden 20.03.1995 tarihinde aldığı ruhsatın, durumun ortaya çıkması sonrasında 28.06.2000 tarihinde (yaklaşık 5 yıl 3 ay sonra) ileriye dönük iptal edildiği; kişinin bu ruhsat iptalinden haberinin olmasına karşın, ruhsatının iptal edildiğini bile bile meslekî faaliyetlerine devam ettiği anlaşılmaktadır.

Danıştay kişinin “haklı” beklentisinin olduğunu söylemektedir. Lâkin bu veriler çerçevesinde kişinin beklentisinin nasıl “haklı” (hukuken meşrû) bir beklentisinin olduğu anlaşılammamaktadır. Kaldı ki Danıştay’ın kararda bir meşrû (haklı) beklenti tanımı da yapmadığı, neyin “meşrû olan” beklenti neyin “meşrû olmayan” beklenti olmadığına dair kriterleri koymadığı, o an için bu yönde bir düşünce zuhur ettiği ve bunu haklı beklenti diye karara derc edildiği değerlendirilmektedir.

Olay idarî istikrar kavramının unsurları bakımından değerlendirildiğinde “idarî istikrar, kamu idaresinin yürürlükte bulunan kuralları yürürlükte kaldıkları sürece, onların uyduğu her olaya gereğince ve aynı biçimde uygulamasını; yürürlükteki mevzuatı aynı olaylara aynı şekilde uygulamasını” ifade etmekte idi.

Bu unsur bakımından olay ele alındığında, kişinin gerçeğe aykırı beyanı neticesinde ruhsatın iptal edilmesi, buna itiraz edilmemesi ve fakat ruhsatın iptali tarihinden yaklaşık 9 yıl sonra, ruhsatın teslim edilmesinin istenilmesi durumunun idarî istikrarın söz konusu unsuru ile bir bağlantısının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

³¹ Danıştay 8 inci Dairesi’nin 22.05.2013 tarih ve E: 2011/3860, K: 2013/4096 sayılı kararı.

³² Danıştay 8 inci Dairesi’nin 22.05.2013 tarih ve E: 2011/3860, K: 2013/4096 sayılı kararı.

Danıştay kararında belirtildiği üzere “ruhsatın uzun yıllar sonra iadesinin istenilmesi” bakımından konu incelenecek ise, bu durumda idarî işlemlerin ilgası, hangi işlemlerin ilga edilip hangi işlemlerin ilga edilemeyeceği, ruhsatın hak kazandıran bir işlem olup olmadığı, ruhsatın kolluk/zabita niteliği, gerçeğe aykırı beyan ile hak kazanılıp kazanılmayacağı hususları bakımından davanın incelenmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla karar gerekçesi ile kararda dayanılan idarî istikrar kavramı mukayese edildiğinde, idarî istikrar kavramına kararda dayanılmasını gerektiren bir nedenin olayda yer almadığı görülmektedir.

Ayrıca iptal edilmiş olan ruhsatı Oda’ya teslim etmesi istenilen kişi, resmî evrakta sahtecilik suç isnadı ile ceza mahkemesinde yargılanmış ve hapis cezasına mahkûm olmuştur³³. Sahtecilik vasıtasıyla elde edilen ancak daha sonra iptal edilen ruhsat, Danıştay kararı uyarınca haklı beklenti ve idarî istikrar kavramlarına dayanılarak kullanılmaya devam olunacaktır. Bu durum ise, idarî istikrarın “hukuka aykırı da olsa, uygun da olsa” idarî işlemin bir müddet geçtikten sonra değiştirilememesi, kaldırılamaması veya iptal edilememesi anlamına gelip gelmediği konusunda tereddüt ortaya çıkarmaktadır. Danıştay bu durumu kararda tartışmadığı için, idarî istikrar kavramı kararda kullanılmakla birlikte; kararda idarî istikrar kavramına, bu kavramın sınırlarını aşan bir anlam ve görev yüklediği anlaşılmaktadır.

SONUÇ

İdarî istikrar kavramı, içtihadî bir kavramdır. Pozitif hukukta açıkça bir dayanağı bulunmamaktadır. Herhangi bir kanunda tanımlanmamıştır. Yargının yorumları ile ortaya çıkmıştır. Pozitif hukukta yasal dayanağı olmayan, içtihadî bir kavramın her olaya uygulanması hukuken mümkün değildir. Zîra Mecelle’den bu yana kabul edilen “mevrid-i nass’da, içtihadı mesağ yokdur (m.14.)” (Öztürk, 1973:124), “mevzuatta hüküm varsa, yoruma - içtihadı yer yoktur” kuralı gereği, mevzuatta hüküm olan hallerde bu kavramın uygulanma sahası kendiliğinden daralmaktadır. Nitekim mevzuatta hükmün yer aldığı hallerde, içtihadî bir kavramın olaya uygulanabilirliğinin yorumlanmasının veya tartışılmasının hukuken mümkün olmadığı değerlendirilmektedir³⁴.

³³ Gaziantep 2 nci Ağır Ceza Mahkemesi’nin 01.06.2000 tarih ve E: 1998/360, K: 2000/175 sayılı kararı.

³⁴ Şanlıurfa 1 inci İdare Mahkemesi’nin 24.07.2017 tarih ve E: 2016/133, K: 2017/598 sayılı kararı.



Danıştay'ın ise idarî istikrar kavramını sıklıkla kullanmakla birlikte; bu kavramı tanımlamadığı; ayrıca Danıştay'ın idarî istikrar kavramını kullandığı uyuşmazlıklarda da bir gruplamaya/ayırma gitmediği görülmektedir.

Danıştay'ın bu kavramı kimi zaman haklı beklenti kavramına bir meşru zemin oluşturmak, kimi zaman kazanılmış hak kavramına bir meşru zemin oluşturmak, kimi zaman olayda ne haklı beklenti ne de kazanılmış hak kavramlarının mevcut olmamasına karşın yine de bir şekilde işlemin hukuka aykırı olduğuna dair bir dayanak yapmak maksadı ile kullandığı gözlenmektedir. Kimi zaman ise Danıştay'ın idarî istikrar kavramını, Devlet'in güvenilir olması anlamında kullandığı dikkati çekmektedir³⁵.

Farklı kullanım şekilleri ise, yargının her bir olaya/uyuşmazlığa mahsus norm ihdas ederek, uyuşmazlık konusu işlemi o uyuşmazlığa mahsus ihdas ettiği norma göre hukuka uygunluk incelemesine tabî tuttuğu izlenimi vermektedir. Fakat yargının norm ihdas etme yetkisi bulunmadığı gibi; yargının hangi olayda, ne zaman, ne şekilde norm ihdas edeceği belirsizdir.

Ayrıca yargının, idarî istikrar ile ilgisinin olmadığını değerlendirdiğimiz bir kısım uyuşmazlıklarda, “idarî istikrar” kelimelerini kullanarak hukuka uygunluk incelemesi yaptığı gözlenmektedir. Bu şekildeki bir kullanım ise, kavramları kullanırken özeninden şüphe etmediğimiz yargının, kavramları özensiz kullanabildiği izlenimi vermektedir.

Kezâ bu şekildeki bir idarî istikrar kavramı kullanımı, kavramın anlamının ve kapsamının sınırları dışına çıkılarak, kavrama farklı anlamlar katmaya, esasında bu kavramın mahiyetinde olmayan farklı mânâların bu kavrama yüklenilmesine neden olmaktadır. Böylelikle adetâ kavramın bünyesine uymayan durumlar, bir şekilde idarî istikrar kavramı ile uyumlulaştırılmaya çalışılmaktadır. Böyle bir durum ise, idareyi istikrarlı olmaya yöneltmeye çalışılırken, aslında yargının istikrarsız olmasına neden olabilmektedir. Söz konusu istikrarsızlık halinden uzaklaşmak için ise, ya yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi'nin tanımı bağlamında idarî istikrar kavramının ele alınması; yahut da mevzuat koyucunun objektif bir idarî istikrar tanımı yaparak, bu tanıma göre idarî istikrarın bir hukuka uygunluk inceleme ölçütü şeklinde kullanılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

³⁵ Danıştay 2 nci Dairesi'nin 25.05.2017 tarih ve E: 2014/5443, K: 2017/4342 sayılı kararı.

KAYNAKÇA

Altay, A. (2014). “İdarî (Özelleştirme) İşlem(lerin)in İptali ve Bu İşlemlere dayalı Olarak Tesis Edilen Ya Da Bu İşlemlerin Müdahale Ettiği Özel Hukuk İşlemlerinin Akibeti (Gri Alan)”, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü, <http://www.ankarabarusu.org.tr/Dosyalar/ye/IPTAL.pdf>, (e.t.15.02.2014).

Altay, E. (2008). “Yargı Kararlarının Uygulanması”, Danıştay ve İdarî Yargı Günü Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara.

Altundış, M. (2008). “Hukukî Güvenlik İlkesi”, Yasama Dergisi, Sayı 10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık.

Atay, E. E. (2008). “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, Danıştay ve İdarî Yargı Günü Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara.

Ayhan, T. (2010). “Avrupa Topluluğu Mahkemesi Kararları Işığında AB İdare Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemlerde Hukuk Güvenliği İlkesi”, Amme İdaresi Dergisi, C-43, Sayı-3, Eylül.

Balkar, K. G. (1952). “Kronik: İdare Muamelelerinde İstikrar Prensibi ve Devlet Şûrasının Bir İçtihadı Birleştirme Kararı Üzerinde Bazı Düşünceler”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C-7, Sayı-1.

Bülbül, E.. (2010) İdarî İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, Beta Yayınları, İstanbul.

Çiçek, Cemil, (2014). “TBMM Basın Açıklamaları”,

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=117906, (e.t.22.02.2014).

Elektrik Mühendisleri Odası. (2006). Küreselleşme Etik Kodlar ve Örgütler, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Yayınları, Ankara.

Gök, Ö. (2010). “Kamu İcra Hukukunda Ödeme Emrine Karşı Dava Açma Süresi ve Anayasa’ya Uygunluğu: Bir Anayasa Mahkemesi Kararının Düşündürdükleri”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C-12, Özel Sayı.

Gözler, K.. (1998). Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu, US-A Yayıncılık, Ankara.



“İstikrar”, (2014). <http://www.osmanlicaturkce.com/?k=istikrar&t=%40>, (e.t.15.02.2014).

“İstikrar”, (2014).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5300b09a8cdf28.67959325, (e.t.15.02.2014).

Kanar, M. (2014). Osmanlı Türkçesi Sözlüğü,

<http://www.sevde.de/OsmanliTurkcesiSozlugu.pdf>, (e.t.15.02.2014).

Kaya, C. (2010). “İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C-68, Sayı/1–2.

Karakoç, D. (2011). “2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Yargı Kararlarına Yansıyan Geçici Maddelerinin Kazanılmış Hak Açısından İncelenmesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (Prof. Dr. İl Han Özyay’a Armağan), C-69, Sayı/1–2.

Köküarı, İ. (2015). Anayasa Hukukunda Hukukî Güvenlik İlkesi, Adâlet Yayınevi, Ankara.

Özdemir, H. E. ve Üstün, G. (2013). “İdarî Usûller”, in Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy; İdare Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul.

Özkök, G. (2002). “Hukukî Belirsizlik Problemi Üzerine”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C-51, Sayı-2.

Öztürk, O. (1973). Osmanlı Hukuk Tarihinde Mecelle, İslâmi İlimler Araştırma Vakfı Neşriyatı, İstanbul.

“Prensip”, (2018).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ac67b27c98609.10037239, (e.t.03.04.2018).

Sağlam, M. (2005). “Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi’nin Uygulaması”, Danıştay Dergisi, Yıl-35, Sayı-109.

Sever, D. Ç. (2006). Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış

Haklar, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Tan, T. (1970). İdarî İşlemin Geri Alınması, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Uler, Y. (1970). İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Yasin, M. (2010). “İmar Kanunu’nun 42. Maddesi -Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Yeni Düzenleme Hakkında Bir Değerlendirme-”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C-16, Sayı/3-4.

Yasin, M. (2012). “Örf ve Adte Kuralları ile İdarî Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt-15, Sayı-2.

Yayla, Y. (1985). İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Yıldırım, H. (2014). “1086 Sayılı HUMK 409. Maddesi ile 6100 sayılı HMK 320/4 Maddesinin Derhal Uygulama İlkesi Bağlamında Ortaya Çıkardığı Farklılıkların Uygulamadaki Yansımaları”, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Çalışma Metni, <http://www.yasaizleme.org.tr/pdf/hmk-davanin-acilmamasi-sayilmasi.pdf>, (e.t.29.08.2014).

UYAP Sistemi

www.anayasa.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr