

**T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

İPTAL DAVALARINDA MENFAAT KOŞULU

**DOKTORA TEZİ
AHMET YAĞLI
PROF. DR. TAYFUN AKGÜNER
ŞUBAT 2020**

İPTAL DAVALARINDA MENFAAT KOŞULU



**DOKTORA TEZİ
AHMET YAĞLI
PROF. DR. TAYFUN AKGÜNER
ŞUBAT 2020**

İçindekiler

GİRİŞ	2
BİRİNCİ BÖLÜM:	6
EHLİYET	6
(TARAF ve DAVA EHLİYETİ)	6
I. GERÇEK KİŞİLER.....	7
A. Taraf Ehliyeti	7
1. Tanım	7
2. Sona Ermesi	9
3. Tarafın Değişmesi.....	10
B. Dava Ehliyeti.....	13
II. ÖZEL HUKUK TÜZEL KİŞİLERİ.....	19
A. Taraf Ehliyeti	19
1. Genel Olarak	19
2. Tüzel Kişiliğin Varlığının Tartışmalı Olduğu Durumlar	22
3. Taraf Ehliyetinin Sınırı	25
B. Dava Ehliyeti.....	28
III. DEVLET VE DİĞER KAMU TÜZEL KİŞİLERİ.....	31
A. Genel Olarak	31
1. Kavram	31
2. İdari Yargının Özellikleri.....	39
3. Ehliyetten Farklı Bir Kavram Olarak Husumet	43
4. 659 sayılı KHK'deki Düzenlemeler	46
B. Merkezi İdare Bakımından Ehliyet	54
1. Genel Olarak	54
2. Cumhurbaşkanlığı.....	57
3. Merkezi idare birimleri arasındaki uyuşmazlıklar	60
a. 3533 sayılı Kanun kapsamındaki uyuşmazlıklar	60
b. Bakanlıklar.....	62
c. Merkezi idare içindeki birimlerin arasındaki hukuki uyuşmazlıklar	66
i. Valilik ve Kaymakamlık.....	66

ii. Defterdarca açılan davalar	70
C. Yasama erki ve yargı erki	73
1. TBMM Başkanlığı	73
2. Yargı organları.....	74
D. Diğer Durumlar.....	75
1. Mahalle Muhtarlıkları	75
2. Özel kişilerin idari davada davalı olması.....	77
İKİNCİ BÖLÜM:	81
MENFAAT	81
I. TÜRK İDARİ YARGISINDA İPTAL DAVASI AÇABİLME KOŞULU OLARAK MENFAAT KAVRAMI	82
A. GENEL OLARAK.....	82
1. Hak-menfaat ayrımı	83
2. İptal Davasının Objektif Niteliği	85
B. Türk Hukukunda Menfaat Kavramına İlişkin Düzenlemeler.....	87
1. 669 sayılı Kanun (1925)	88
2. 3546 sayılı Kanun (1938)	89
3. 521 sayılı Kanun (1964)	90
4. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (1982)	90
C. Actio Popularis.....	92
1. Kavram	93
2. Actio Popularis'in Olumlu Yönleri	95
3. Actio Popularis'in Olumsuz Yönleri	96
4. Sentez.....	98
D. Menfaatin Unsurları:.....	100
1. Menfaatin Meşru Olması	100
2. Menfaatin Kişisel Olması	103
3. Menfaatin Güncel Olması.....	105
II. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA İDARİ İŞLEMLERE KARŞI İPTAL DAVASI AÇILMASI.....	107
A. Kavram	107
B. Hukuki Rejim.....	112
1. Avrupa Birliği Ülkeleri.....	112

a. Genel Olarak İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Hakkının Koşula Bağlanması	112
b. Dava Açma Koşulu Olarak Somut Hak İhlali veya Menfaat Koşulu	113
c. İdare hukukunun farklı alt alanlarına özgü durumlar	117
d. Toplum yararına çalışan grupların dava açma hakkı	118
2. İngiltere’de <i>standing</i>	119
3. ABD’de <i>standing</i>	121
a. Anayasa Hukuku	122
b. Standing Koşulları	124
c. Vergi Mükelleflerinin Durumu	125
d. İdare Hukuku	127
4. Fransa: "Dava Açma Sıfatını Bahşeden Menfaat" (<i>Intérêt donnant qualité à agir</i>)	130
a. Menfaate İlişkin Şartlar ve Sıfatla İlişkisi	133
i. Menfaatin kişisel olması:	133
ii. Menfaatin meşru olması:	134
iii. Menfaatin ilgili veya uygun (pertinent/adéquat) olması:	135
b. Sıfat Unsurunun Çıkış Noktası Olarak Alınması	136
III. İPTAL DAVASINDA SIFAT KAVRAMI	139
A. Tüzel Kişiler ve Topluluklar	140
1. Genel Olarak Tüzel Kişilerin Dava Açma Hakkı	140
2. Faaliyet Alanları Gereği Sıfata Sahip Olabilecek Tüzel Kişiler	142
a. Barolar	142
b. Meslek Odaları	147
B. Hukuki Durumları Gereği Sıfata Sahip Olabilecek Kişiler	150
1. Genel Olarak	150
2. Menfaat Çemberi	152
a. Menfaat Çemberinin Tespiti ve Dava Konusu İdari İşlem	154
b. Menfaat Çemberinin Çapı: Sıfat ile Menfaat Arasındaki Bağlantının Kurulmasında Sınırlar	157
3. Danıştay Kararları Işığında Türk İdari Yargısında Menfaat ve Sıfat İlişkisi	160
a. Mülkiyet Hakkına (Malik Sıfatına) Dayanan İptal Davaları	162
i. Eski Malik Sıfatı:	163
ii. Çekişmeli Mülkiyet İddiası:	165

iii. Satış Vaadi Sözleşmesi:.....	168
iiii. Mülkiyetin El Değiştirmesi:	170
iv. Komşu Parsel Maliki:	172
b. Menfaatin Zilyetlik Sıfatına Dayandırılması	173
c. Tapu Tahsis Belgesi	173
d. Vergi sorumlusu.....	175
e. "Vatandaş" sıfatı	177
f. Belde Sakini Sıfatı.....	179
g. Belediye meclisi üyesi, başkan vekili, genel sekreter.....	181
C. Davanın Konusunun Sıfatı Belirlediği Haller (Örnek Çevre Davaları)	183
1. Türk Hukuku ve Doktrin	184
2. Avrupa Birliği Ülkeleri (Aarhus Sözleşmesinin Etkisi)	187
SONUÇ	191
K A Y N A K Ç A	197

KISALTMALAR:

age.	: Adı geçen eser
agm.	: Adı geçen makale.
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Bkz.	: Bakınız
CE	: Conseil d’Etat
D	: Danıştay
DD	: Danıştay Dergisi
DKD	: Danıştay Kararlar Dergisi
HUMK	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
İÜHFİM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
MK	: Medeni Kanun
RG	: Resmi Gazete

Université : Université Galatasaray
Institut : Institut des Sciences Sociales
Département : Droit Public
Programme : Droit Public
Directeur de recherche : Prof. Dr. Tayfun AKGÜNER
Diplôme sollicité- Date : Doctorat –Février 2020

RÉSUMÉ

L'INTERET A AGIR DANS LES RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

Ahmet YAĞLI

L'intérêt à agir, n'est mentionné dans la législation que sous la forme d'un seul mot dans l'article 2 du Code de procédure administrative et décrit la condition de recevabilité pour le requérant du recours pour excès de pouvoir. Afin d'ouvrir un recours de pleine juridiction, qui est l'autre type de contentieux, dans le système judiciaire administratif, le "droit subjectif d'être lésé" du demandeur est pris en compte ; la condition de recevabilité pour excès de pouvoir est la justification de l'intérêt à agir.

Bien que l'intérêt à agir soit différent de la capacité à agir, il était nécessaire d'aborder, dans la première partie de l'analyse, la question de la capacité à agir, puisque le premier est considéré comme découlant du second.

Il est à noter qu'il n'est pas nécessaire de se pencher sur l'objet du litige pour déterminer la capacité à agir. En effet, celle-ci peut être déterminée au regard de chaque requérant. Cependant, afin de déterminer l'intérêt à agir, l'acte administratif faisant l'objet du contentieux doit être considéré.

La capacité à agir est examinée en contentieux administratif selon la référence de l'article 31 du Code de procédure administrative au Code de procédure civile ; alors les règles du Code civil sont appliquées.

En l'absence de définition ou autre référence dans la législation, cet intérêt à agir sera déterminé par le juge administratif dans un cadre cohérent en fonction du recours considéré. En conséquence, il convient tout d'abord de déterminer dans quels cas l'examen doit être effectué. En cas de recours pour excès de pouvoir intenté du

destinataire de l'acte administratif ou directement affecté par l'acte, même il n'est pas destinataire ; aucune enquête complémentaire n'est requise. En tant que tel, en cas de violation du droit subjectif du requérant découlant du droit objectif, l'intérêt est couvert par le droit subjectif ; il n'est pas nécessaire d'enquêter. En d'autres termes, la qualité du demandeur issu du droit objectif remplit sa condition d'intérêt.

Cependant, il existe également des qualités dans le contentieux administratif qui ne reposent pas directement sur le droit objectif. Il est nécessaire d'établir les principes objectifs desquels de ceux-ci, dans quels cas, fournira un lien d'intérêt suffisant. Bien qu'il ne semble pas possible et nécessaire de proposer une liste restrictive, il est important de mettre en place un cadre stable.

Mots-Clés : Le contentieux administratif, Capacité à agir, intérêt à agir.

Code d'enregistrement : 523.03.01

University : Galatasaray University
Institute : Institute of Social Sciences
Science Programme : Public Law
Programme : Public Law
Supervisor : Prof. Dr. Tayfun AKGÜNER
Degree Awarded and date : Doctorate –February 2020

ABSTRACT

THE CONDITION OF "INTEREST" IN THE ACTIONS FOR ANNULMENT

Ahmet YAĞLI

The “interest in taking legal action” (*locus standi*) in Turkish administrative law is mentioned in the legislation, merely with a single word in Article 2 of the Code of Administrative Procedure, which defines it as the condition of admissibility for the action for annulment. In order to file a full jurisdiction remedy, which is the other type of legal action in administrative litigation, the condition to be considered is a concrete “injury to a subjective right” of the applicant. In the case of the action for annulment, on the other hand, the condition of admissibility for taking legal action is the so-called “interest” in taking legal action.

In Turkish administrative litigation system, the “interest to bring legal action” and the “capacity to bring legal action” are two different concepts; yet the former is subsumed under the latter. Bearing this in mind, the first part of this thesis is devoted to the subject of capacity to bring legal action. It should be noted that it is not necessary to consider the subject of the dispute to determine the capacity to bring legal action. Indeed, this can be determined by merely considering the identity or legal status of the applicant. However, in order to determine the interest in bringing legal action, the administrative act which is the subject of the litigation must be considered.

The capacity to take legal action in administrative litigation may be explained according to the Article 31 of the Code of Administrative Procedure; and this is by reference to the Code of Civil Procedure. Hence in this case, the provisions of the Code of Civil Procedure are applied. According to the Code of Civil Procedure, “capacity to be a party to a legal action” and “capacity to bring legal action” correspond to the “capacity to bear rights” and “capacity to act” in the Code of Civil Law, respectively.

In the absence of a definition or other reference in the legislation, the interest in taking legal action should be determined by the administrative judge in a coherent manner depending on the legal action at hand.

Therefore, it is first necessary to determine the types of cases that the examination should be made. In case of a legal action for annulment brought by those who are the addressees of an administrative act, or by those who may be directly affected by the act, even they are not the addressees; no further examination is required. Likewise, in the event of a violation of the applicant's subjective right arising from material law, the interest in taking legal action is deemed to be naturally stem from that right. In short, the quality of the applicant arising from the material law inherently fulfills the condition of *locus standi*.

However, there may also be certain types of qualities in administrative litigation which are not directly based on objective law. In such cases the applicants should demonstrate a sufficient link of interest, through objective criteria, with the administrative action; and it is necessary to establish the objective principles and criteria that will provide a sufficient link of interest. Although it may not be possible and necessary to propose an exhaustive list, it is important to provide a reliable framework in this respect.

Keywords : Administrative law, Capacity, Interest.

Science Code : 523.03.01

Üniversite : Galatasaray Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Program : Kamu Hukuku
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Tayfun AKGÜNER
Tez Türü ve Tarihi : Doktora-Şubat 2020

ÖZET

İPTAL DAVALARINDA MENFAAT KOŞULU

Ahmet YAĞLI

Menfaat, mevzuatta yalnızca İYUK m.2'de tek bir sözcük olarak geçmekte ve iptal davasının davacısına ait önkoşulu anlatmaktadır. İdari yargıda diğer dava türü olan tam yargı davasının açılabilmesi için davacının "bir hakkının zedelenmiş olması" aranırken; iptal davasının dinlenebilirlik (mesmuiyet) koşulu davacının menfaatinin ihlal edilmiş olmasıdır.

Birbirinden farklı kavramlar olmasına karşın, idari yargı kararlarında menfaatin ehliyetin bir türü olarak değerlendirilmesi nedeniyle, çalışmanın ilk bölümünde ehliyet konusunun ele alınması gerekli olmuştur.

Hemen belirtmek gerekir ki, ehliyetin tayininde dava konusuna bakmak gerekmez; yalnızca davacıya bakmakla ehliyet belirlenebilir. Ama menfaatin belirlenebilmesi için mutlaka dava konusu işlemin ele alınması gerekir.

İdari yargıda ehliyet, İYUK m. 31 atfı ile özel hukuka göre incelenmektedir. HMK'da ehliyet "**taraf ehliyeti**" ve "**dava ehliyeti**" olarak, MK'daki "hak ehliyeti"nin ve "fiil ehliyeti"nin karşılığıdır.

Menfaate ilişkin ise mevzuatta bir atıf veya açıklama yer almamaktadır. Buna göre menfaat idari yargı organınca belirlenecektir. Bu belirlemenin tutarlı bir çerçeve içinde yapılması gerekir. Buna göre öncelikle menfaat incelemesinin hangi davalar bakımından yapılması gerektiği belirlenmelidir. İdari işlemin doğrudan muhatabı veya doğrudan muhatabı olmamakla birlikte idari işleminden doğrudan etkilenenler bakımından açılan iptal davalarında, ayrıca menfaat araştırması yapılması gerekmez. Bunun gibi, davacının maddi hukuktan kaynaklanan bir hakkının ihlali söz konusu

olduğunda, menfaat hak tarafından içerilmekte ve menfaatin ayrıca araştırılması gerek bulunmamaktadır. Başka bir anlatımla davacının maddi hukuktan kaynaklanan sıfatı, onun menfaat koşulunu karşılamaktadır.

Ancak idari yargılama hukukunda doğrudan maddi hukuka dayanmayan sıfatlar da sözkonusu olmaktadır. Bunların hangilerinin, hangi durumlarda menfaat koşulunu sağlayacak yeterli ilgi bağıını sağlayacağının objektif esaslarının ortaya konması gereklidir. Sınırlayıcı bir liste ortaya konması mümkün görünmese ve gerekli olmasa da, istikrarlı bir çerçevenin ortaya konması önem taşımaktadır.

Anahtar kelimeler : İdari yargı, Ehliyet, Menfaat.

Bilim Dalı Sayısal Kodu : 523.03.01

GİRİŞ

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümün başlığı "ehliyet" ve ikinci bölümün başlığı "menfaat" olarak belirlenmiştir. Çalışmanın asıl konusunu menfaat kavramı oluştursa da uygulamada birbiri yerine kullanıldığına sıklıkla rastlanan bu iki usul hukuku kavramının birbirinden bütünüyle ayrı kavramlar olduğunun ortaya konulabilmesi bakımından ehliyetin incelenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Özellikle idari yargı organlarının menfaati "sübjektif ehliyet" olarak adlandırması ve menfaatin bulunmadığını belirlediği durumlarda *menfaat yokluğu* kavramı yerine *ehliyet yönünden red* ifadesi nedeniyle bu iki kavram birbirine karıştırılabilmektedir. İdari yargı organlarının "menfaat yokluğu" ifadesini kullanmaması, İdari Yargılama Usulü Kanununun 14 ve 15. maddeleri ile ilgili olsa gerektir. İlk inceleme konularına ve bunlarla ilgili verilecek karara ilişkin düzenleme yapılan bu iki maddede menfaat ayrıca belirtilmediği için idari yargı organlarının bu yola başvurduğu düşünülmektedir.

Öte yandan bu iki usul hukuku kavramı birbirinden bütünüyle farklıdır. Bu farklılığın ortaya konabilmesi bakımından ilk bölümde "ehliyet" ayrı bir inceleme konusu yapılmış; ikinci bölümünde menfaatin tanımlanma alanı ortaya konmaya çalışılmıştır.

İlk bölümde ele alınan ehliyet kavramı esasen bir özel hukuk terimidir. Nitekim İYUK da ehliyet konusunda HMK hükümlerine başvurulacağını öngörmüştür (m.31). İdari yargıda bu bakımdan HMK hükümleri geçerli olsa da idari yargılama usulünün özellikleri gereği birtakım farklarla karşılaşılabilmektedir. Konunun bu boyutlarıyla ele alınabilmesi bakımından ehliyet, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve kamu tüzel kişileri bakımından ayrı ayrı ele alınmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde bu sistematığın tercih edilmesinin nedeni, idari yargıda konuya yaklaşım ile ilgili olmaktadır. İdari yargı organları özel hukuk kişilerinde özel hukuk kurallarını

uygulama eğilimindeyken; özellikle kamu tüzel kişileri bakımından idari yargılama hukukunun özelliklerini gözönünde bulundurma eğilimi taşımaktadırlar.

Ehliyet, menfaatten farklı olarak hem davacıda hem de davalıda aranan bir usuli ön koşuldur. Esas olarak bir medeni usul hukuku kavramı olan ehliyet, idari yargıda, özel hukuk kişileri bakımından özel hukuktaki çerçevesi içinde değerlendirilebilirken; kamu tüzel kişileri bakımından özel hukukun kapsamını aşan durumlarla karşılaşılmaktadır. Çalışmada salt özel hukuk kapsamına giren boyut mümkün olduğunca kapsam dışında bırakılmaya çalışılmış; ancak konunun ele alınabilmesi bakımından zorunlu durumlarda özel hukuka ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin ehliyetine ilişkin başlıkta (Birinci Bölüm, III.) konu önce kavramsal çerçevede incelenmiş ve bir özel hukuk kavramının idari yargının özellikleri karşısında ne şekilde ele alınabileceği araştırılmıştır. Bunun ardından, İYUK m. 14 ve 15'te öngörülen ilk inceleme başlıkları arasında yer alan "husumet" kavramının ehliyet ile ilişkisi incelenmiş ve husumetin, İYUK'ta belirtildiği biçimiyle, ehliyet ile ilgisi bulunmayan, yalnızca işlemi tesis eden ve davalı konumunda bulunan idare makamını belirlemeye yönelik bir kavram olduğu gösterilmeye çalışılmıştır. Bunun dışında taraf konumunda bulunan idare makamının ehliyeti yine ehliyete ilişkin kurallara göre belirlenmektedir.

Bu kapsamda, idari davalarda taraf olan idarelerin ehliyetine ilişkin yasal düzenlemeler incelenmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki, yasal çerçeve konuya ilişkin bütünlüklü bir çerçeve oluşturmaktan uzaktır. İdari yargı içtihadında da belirgin bir çerçevenin çizilememiş olduğu gözlenmiştir. Bu hususlara işaret edilerek mevcut durumun çözümlemesi yapılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümü "menfaat" kavramının incelenmesine ayrılmıştır. Menfaat kavramının hak kavramı ile farkları ele alınmış; menfaatin, özgülenmiş olduğu iptal davasının objektif niteliğiyle ilişkisi değerlendirilmiştir. Cumhuriyet dönemi boyunca idari yargılama usulüne ilişkin yasalarda menfaate ilişkin düzenlemeler ele alınmış ve tüm düzenlemelerde menfaat koşulunun, yasa koyucu tarafından iptal davalarında *actio popularis*'i engelleyen bir koşul olarak düzenlenmiş olduğuna dikkat çekilmiştir. Kavramın, doktrin ve içtihadındaki genel yaklaşımına ilişkin

çerçeve çizilmiş, bu kapsamda menfaatin unsurları, meşruluk, kişisellik ve güncellik (bazı kaynaklarda makullük) unsurları ele alınmıştır.

İkinci bölümün ikinci başlığında menfaat kavramı karşılaştırmalı hukukta ele alınmıştır. Özellikle Fransız İdare Hukukunda menfaat (*intérêt*) kavramının yanında **sıfat** (*qualité*) kavramına da yer verilmektedir. Bu ülkedeki yasal düzenleme, ülkemizdeki yasal düzenleme ile örtüşmese de yargı kararlarında sıfat kavramı benzer içerikte kullanılabilmektedir. Ayrıca Danıştay içtihadı incelendiğinde, uzun süredir "sıfat" kavramının kullanılıyor olduğu görülmektedir. İdari yargı kararlarında geçen sıfat, medeni usul hukukundaki sıfattan (aktif ve pasif husumet) farklı içerikte kullanılsa da özellikle hak ihlalinden kaynaklanan iptal davalarındaki sıfat, medeni usul hukukundaki anlamına yaklaşmaktadır. Ancak elbette medeni usul hukukunda sıfatın bir dava şartı değil, esasa ilişkin bir koşul olduğu unutulmamalıdır. Çalışmada bu kullanımın yarattığı çeşitli hukuki sonuçlar ele alınmıştır.

Menfaat koşulu yasal düzenleme gereği her iptal davasının ön koşuludur; ancak davacının, dava konusu işlemin doğrudan muhatabı olup olmaması, menfaatin varlığını belirleme bakımından büyük önem taşımaktadır. Çalışmamızda göstermeye çalışacağımız gibi idari işlemin doğrudan muhatabı davacı, çoğunlukla maddi hukuktan kaynaklanan bir hakkına dayanarak iptal davasını açtığı için, ayrıca menfaat araştırmasına gerek kalmamaktadır. İdari işlemin doğrudan muhatabı olmayanlar bakımından da işlemde doğrudan etkilenenlerin menfaatine ilişkin belirleme yine maddi hak ölçütüne göre yapılabilmektedir. Ancak işlemde doğrudan etkilenmeyenler bakımından asıl olarak menfaat araştırması yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. İdari yargı kararlarında karşılaşılan "sıfat" burada sayılan kategorilerin herbirinde kullanılabilmektedir. Çalışmamızda bu kullanımlar örnekleyici biçimde ele alınmaya çalışılmıştır.

İYUK m. 12'deki düzenleme uyarınca, bir idari işlem İYUK m. 2'deki anlamıyla hem menfaati ihlal edebilmekte hem de hakları zedeleyebilmektedir. Hakkını zedeleyen bir idari işleme karşı iptal davası açan davacının menfaatinin ihlal edilip edilmediğinin ayrıca araştırılmasına gerek bulunmamaktadır. Bu kapsamdaki hak zedelenmeleri, maddi hukuktan kaynaklandığına göre, sıfatın medeni usul hukukundaki anlamına *yaklaşmaktadır*. Ancak buradaki "sıfat"ı menfaate indirgemek,

İYUK m. 2’de iptal davaları ile tam yargı davaları arasında yapılan ayrımı ortadan kaldırma, bu bağlamda iptal davasını bir "sübjektif dava"ya indirgeme tehlikesi taşımaktadır. Bu bakımdan idari yargılama hukukunda sıfat, medeni usul hukukundaki anlamına yaklaşan durumlar taşısa da, bütünüyle ayrı bir kavramdır.

Fransız İdare Hukukunda, sıfatın, medeni usul hukukundaki kullanım anlamı dışında, idari yargıya özgü durumlarla da ilişkisi kurulmaktadır. Çalışmamız kapsamında, esasen Türk Danıştay’ının da öteden beri sıfat kavramını (belde sakini, yurttaş, vergi ödeyici vb.) kullandığı görülmüştür. Ancak bu kullanımı sistematik olmamıştır. Özellikle, medeni usul hukuku anlamındaki "sıfat"ı (malik sıfatı vb.) daraltıcı biçimde iptal davalarına uyguladığı durumlarla karşılaşılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM:
EHLİYET
(TARAF ve DAVA EHLİYETİ)



I. GERÇEK KİŞİLER

A. Taraf Ehliyeti

1. Tanım

Ehliyet maddi hukukta bir işi yapabilme yeteneğini anlatır.¹ Ehliyet, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda (İYUK) düzenlenmemiş, bu Kanunun 31. maddesi uyarınca, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu² hükümleri doğrultusunda çözümleneceği öngörülmüştür; bu açıdan, bir usul hukuku terimi olarak ön planda özel hukuk hükümlerine tabidir.

İYUK 31. maddenin atıf yaptığı³ 1086 sayılı HUMK 38. maddesinde "Davaya ehliyet Kanunu Medeni ile tayin olunmuştur." demektedir. 6100 sayılı HMK⁴ ise "ehliyet" kavramını öğretideki ayrıma uygun biçimde taraf ve dava ehliyeti olarak ayırmış ve **taraf ehliyeti**ni 50. maddede "*Medenî haklardan yararlanma ehliyetine sahip olan, davada taraf ehliyetine de sahiptir.*" biçiminde düzenlemiştir.

Burada geçen "medeni haklardan yararlanma ehliyeti" maddi hukuktaki ifadesi ile **hak ehliyeti**, kişilik veya hak sahipliği⁵ ile eş anlamlıdır.⁶ Bir başka anlatımla taraf ehliyetinin varlığı için Medeni Kanun anlamında gerçek kişi olmak yeterlidir. Hak

¹ Capacité: Yeterli, ehil, ehliyetli. (Gérard Cornu, **Vocabulaire juridique**, Association Henri Capitant, PUF, Paris 2006.) Yine sözcüğün Latincesi *capax* kökünden *capacitas* olarak verilmektedir. Capax: Bir muamelenin neticelerini anlayabilen kimse (Ziya Umur, **Roma Hukuku Lügati**, İstanbul 1983).

² 6100 sayılı HMK'nın 447. maddesinin 2. fıkrası "*1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa yapılan yollamalar, Hukuk Muhakemeleri Kanununun bu hükümlerin karşılığını oluşturan maddelerine yapılmış sayılır.*" demektedir.

³ Ehliyet konusunda medeni usul kanunu hükümlerinin uygulanacağına ilişkin düzenleme ilk kez 31.12.1964 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 521 sayılı Danıştay Kanununun 88. maddesi ile olmuştur. Bu tarihe kadar yürürlükte bulunan 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanununun 44. maddesinde atıf yapılan konular arasında "ehliyet" sayılmamıştı.

⁴ 12.1.2011 tarihli 6100 sayılı Yasa. 4.2.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yasa'nın 451. maddesi uyarınca 1.10.2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul 2004, s. 119. Yazar, kişiyi hak sahibi, yani açıklamış olduğu iradenin bir sonuç doğurduğu kabul edilenler olarak tanımlamaktadır.

⁶ Mustafa Dural/Tufan Ögüz, **Kişiler Hukuku**, 17. bası, İstanbul 2016, s. 39; Selahattin Sulhi Tekinay, **Medeni Hukukun Genel Esasları ve Gerçek Kişiler Hukuku**, 6. Bası, İstanbul, 1992, s. 202; Jale Akipek/Turgut Akıntürk/Derya Ateş Karaman, **Türk Medeni Hukuku Başlangıç Hükümleri Kişiler Hukuku**, Birinci Cilt, 7. Bası, İstanbul 2009, s.267-268.

ehliyetinin içeriğine, yargılama hukuku bakımından taraf ehliyeti de girer⁷. Buna göre, davada taraf olma yeteneği, esas itibarıyla, medeni haklardan yararlanma yeteneğinin bir parçasını oluşturur. Medeni haklardan yararlanma yeteneği olan kişilerin davada taraf olma yetenekleri de vardır.⁸ Usul hukuku kavramı olarak taraf ehliyeti ise, bir davanın tarafı olabilmekle ilgilidir. **Taraf ehliyeti**, medeni hukuktaki hak ehliyetinin usul hukukundaki görünümüdür.⁹ Buna göre hak (medeni haklardan istifade) ehliyeti bulunan her gerçek ve tüzelkişi davada taraf olabilmek ehliyetine sahiptir.¹⁰ Taraf ehliyetine sahip olan kişi davada davacı veya davalı olabilecektir. Taraf ehliyeti usuli bir kavramdır ve taraf ehliyetine sahip olabilmek için medeni hukuktaki hak ehliyetine sahip olmak gerekir.¹¹ Her kişi, hukuki varlığını devam ettirdiği sürece, doğal olarak taraf ehliyetine sahiptir. Hukuki kişiliğin tanınmasına ilişkin bu esas İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 6. maddesinde kendine yer bulmuştur: "Nerede olursa olsun, herkesin hukuk kişiliğinin tanınması hakkı vardır."¹² Gerçek kişiler bakımından bu doğumla başlar ve ölümle sona erer.

Ehliyet konusunda mahkemece verilecek karar konusunda 2577 sayılı Yasa hüküm sevk etmiştir. Kanunun "dilekçeler üzerine ilk inceleme" başlıklı 14. maddesinin 3. fıkrasının (c) bendinde, mahkemenin ehliyet konusunu inceleyeceği belirtilmiş; aynı Kanunun 15. maddesinin ilk fıkrasının b bendi hükmüne göre de ehliyet konusunda hukuka aykırılık bulunması halinde davanın reddedileceği hükme bağlanmıştır. Mahkeme, taraf ehliyetini görevinden ötürü resen araştırarak ve bu noktada bir eksiklik tespit etmesi halinde, esasa girmeden, usuli bir kararla davayı reddedecektir.¹³ İYUK'taki düzenleme, HMK'daki düzenlemeye paraleldir. HMK'nın 114. maddesinin ilk fıkrasının (d) bendinde tarafların taraf ve dava ehliyetine sahip olmaları dava şartları arasında sayılmış, izleyen maddesinin 2. fıkrasında da dava şartı

⁷ Akipek ve diğ., age., s.270.

⁸ Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara 2008, s. 897.

⁹ Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, c.1, İstanbul 1990, s. 604. Aynı ifadeye 6100 sayılı Kanunun madde gerekçesinde de yer verilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss393>, s. 25).

¹⁰ Baki Kuru/Ramazan Arslan/Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 4. bası, Ankara 1991, s. 207. Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul 1966, c. 3, s. 1780: "*Davacıda medeni haklardan istifade ve bu hakları istimal ehliyeti ve Hukuk Usul-ü Muhakemeleri Kanununun aradığı dava ehliyeti aranır.*"

¹¹ Hakan Pekcanıtez, Oğuz Atalay, Muhammet Özekes, **Medeni Usul Hukuku**, İstanbul 2012, s. 177-178.

¹² Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law. / Chacun a le droit de à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.

¹³ Serdar Kale, **Medeni Yargılamada Taraf Ehliyeti**, İstanbul 2010, s. 55. Eski ifadesi ile "ehliyetsizlik sebebiyle iptidaen reddedecektir." (Duran, age. (Meseleler), s. 66.)

eksikliğini davanın usulden reddi nedeni saymıştır. Bu bakımdan iki düzenleme arasındaki fark, İYUK'un *ilk inceleme konuları* ifadesini, HMK'nın da *dava şartı* ifadesini tercih etmiş olmasından ibarettir. Nasıl adlandırılırsa adlandırılsın, bunlar bir *dinlenebilirlik (mesmuiyet)* koşuludur.¹⁴

Medeni hukuktaki hak ehliyetinin ve fiil ehliyetinin, usul hukukundaki görünümünden ibaret olan taraf ehliyeti ve aşağıda ele alacağımız dava ehliyeti özel hukuk kavramlarıdır ve -en azından gerçek kişiler için- idari yargılama hukuku bakımından özellik arz etmez.¹⁵ Davada taraf olma ve dava açabilme yeteneği (ehliyeti) bakımından idari davaların ayrı bir özelliği bulunmamaktadır.¹⁶ Ehliyet konusu özel hukuk kurallarına göre çözümlenmektedir.¹⁷

2. Sona Ermesi

Özel kişilerin taraf ehliyeti **ölümle** birlikte sona ermektedir (MK m. 28). Gerçek kişilerin taraf ehliyeti kişilikle eş anlamlı olduğu için, ölümle birlikte taraf ehliyeti de sona ermiş olur.¹⁸ Medeni haklardan yararlanma yeteneği, gerçek kişilerde ölüm ile sona erer. Bu nedenle, ölmüş bir kimsenin davada taraf olma yeteneğinden söz edilemez.¹⁹ Danıştay ölmüş bir kişinin avukatı tarafından açılan davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.²⁰ Burada sözkonusu olan elbette ölmüş kişinin taraf ehliyetinin bulunmaması halidir. Ölümle birlikte temsil yetkisi de sona ermiştir. Ölmüş kişi adına dava açılmaz. Vekalet de ölümle birlikte sona ereceğinden, vekil, müvekkilin

¹⁴ Çalışmamızda Fransızca *recevable* veya İngilizce *admissible* terimine karşılık olarak, eski *mesmu* karşılığı *dinlenebilir* terimini tercih edilmiştir. Bunun yerine kullanılan *kabul edilebilir* ifadesi yanlıştır, zira davanın kabulü, esasa ilişkin nihai bir karar niteliği taşımaktadır; bir başka anlatımla mahkeme davayı kabul ettiğinde, davacı davayı kazanmış olmaktadır. *Kabul edilebilirlik* ile *kabul* arasında anlam farkı olduğu iddia edilebilirse de *dinlenebilir* terimi varken anlam karışıklığı yaratabilecek ifadelerin kullanımından kaçınılması gerektiğini düşünüyoruz. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Rona Aybay, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Konusunda Bazı Genel Gözlemler ve 14. Protokol" **TBB Dergisi**, Sayı 88, 2010, s. 245, dn. 37.) Aynı ifade için bkz. UMAR, B., "Medeni Usul Hukukunda Davanın Dinlenme Şartı Olarak Ehliyet", **İÜHFİM**, Cilt 29, Sayı 3 (1963), s. 591-619; Muhammet Özkes, **Medeni Usul Hukukunda Hukuki Dinlenilme Hakkı**, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2003, s. 98; Pekcanitez, Atalay, Özkes, age., s. 279; Konca, agm., s. 241.

¹⁵ Serge Dael, **Contentieux Administratif**, Paris 2006, s. 98.

¹⁶ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 897.

¹⁷ Marie-Christine Rouault, **Contentieux Administratif**, Bruxelles 2015, s. 206, §298.

¹⁸ Ahmet Ziya Çalışkan, **İdari Yargıda Tarafların Değişmesi**, Ankara 2012, s. 8.

¹⁹ Gözübüyük-Tan, age. (c.2) s. 897.

²⁰ Danıştay 9. Daire, E.1982/2974-K.1985/63; aktaran, Fethi Aslan, **İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti** (yayımlanmamış yüksek lisans tezi) İstanbul, 1991, s. 6.

ölümünden sonra onun adına dava açamaz. Bir başka Danıştay kararında *"ölmüş bir kişinin taraf ehliyeti bulunduğundan söz edilemeyeceğine göre, davanın açıldığı tarihten önce ölmüş olan kişi adına dava açılması mümkün değildir. Ayrıca müvekkilin ölümü ile vekalet son bulduğundan, sağlığında düzenlediği vekaletname ile davacı vekili yetkili kılınmış olsa bile avukatın müvekkilinin ölümünden sonra onun adına dava açma ehliyeti bulunmamaktadır."*²¹ denmektedir.

3. Tarafın Değişmesi

Açılmış bir iptal davasının davacısının değişmesi, "tarafkların kişilik veya niteliğinde değişiklik" başlıklı İYUK m. 26'daki düzenlemenin konusudur.²² Bu, ayrı bir çalışmanın konusudur ve çalışmamızın kapsamı dışında kalmaktadır. Bu nedenle bu başlık altında taraf ehliyeti ile ilgili sadece birkaç örnek ele alınmıştır.²³

Yargılama sırasında mülkiyeti el değiştiren taşınmaza ilişkin davada yeni malikin taraf konumuna alınmasına ilişkin Danıştay kararında, *"mülkiyet ilişkisine dayalı uyumsuzluklarda malikin dava sonuna kadar taşınmazla olan hukuki bağıni dolayısıyla davada taraf olma ehliyetini koruyup korumadığı hususu[nun] önem arzettiği"* belirtilmektedir.²⁴

Ölmüş kişinin mirasçısı davaya devam edebilir, meğerki dava yalnız öleni ilgilendiriyor olsun (İYUK m. 26/2). Aynı durum medeni usul hukuku bakımından da geçerlidir (HMK m. 55). Ölen kişinin veya kural olarak vekilinin davaya devam etmesi mümkün değildir, sadece bu kimsenin mirasçıları davaya devam edebilirler. Fakat ölen tarafın mirasçılarının davaya devam edebilmesi için dava konusunun sadece murisi ilgilendirmemesi gerekir. Eğer dava konusu, mirasçılarının menfaatlerini etkiliyorsa, onlar davaya devam edebileceklerdir.²⁵ Danıştay maddi ve manevi tazminat talebine

²¹ Danıştay 6. Daire, E.2007/8752-K.2008/664, aktaran Ebru Gündüz, **İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet**, Ankara 2016, s. 28, dn. 52.

²² Düzenleme HMK m. 124'teki düzenleme ile paralellik taşımaktadır.

²³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Çalışkan, age.

²⁴ Danıştay 6. Daire, E.2009/6686-K.2009/10260, DD 124, s. 226.

²⁵ Pekcanitez ve diğ., age., s. 179. Serdar Kale, **Medeni Yargılamada Taraf Ehliyeti**, İstanbul 2010, s. 72, ayrıca s. 74 ("Dava konusunun mirasçılarını ilgilendirmediği hallerde, tarafın ölümü ile dava konusuz kolacak ve mirasçılarının davaya devam etmeleri mümkün olmayacaktır.", Bilge-Önen, Medeni Yargılama Hukuku Dersleri, Ankara, 1978, s. 233.)

ilişkin bir tam yargı davasında, davacının murislerinin davaya devam etmesini kabul etmiştir.²⁶ Mirasçıların mali konular ile ilgili davalara devam edebilmesi, Medeni Kanunun 599. maddesindeki "Mirasçılar, mirasbırakanın ölümü ile mirası bir bütün olarak, kanun gereğince kazanırlar." hükmünden kaynaklanmaktadır. Çalışmamızın kapsamına girmemesi bakımından, özel hukuktaki durum ayrıca ele alınmayacaktır.

Ancak İYUK m. 26/2'deki "yalnız öleni ilgilendiren davalar" üzerinde durmak gerekir. 2005 yılında verilen "Tanör Kararı"nda, Bülent Tanör tarafından açılan iptal davasına ölümünden sonra mirasçılar tarafından devam edilme talebi reddedilmiştir. Anabilim Dalı başkanı olan davacı, kürsüye bir yardımcı doçent atanmasına ilişkin işleme karşı, işlemin akademik yeterliliklere ilişkin birçok hukuka aykırılık taşıdığı gerekçesi ile 31.8.2000 tarihinde iptal davası açmıştır. Dava İstanbul 2. İdare Mahkemesi önünde görülmekte iken, Prof. Dr. Bülent Tanör 28.11.2002 tarihinde vefat etmiştir. İlk derece mahkemesi, davacının mirasçılarını davacı yerine ikame ederek davaya devam etmiş ve işlemin iptali yönünde hüküm kurmuştur. Kararın temyiz incelemesini yapan Danıştay 8. Dairesi "terekeye devredilebilecek kişisel bir menfaat ihlali bulunmadığından" davanın yasal mirasçılar tarafından takip edilmesinin mümkün olmaması gerekçesi ile bozma kararı vermiş, ilk derece mahkemesi kendi kararında ısrar etmiştir. Bunun üzerine dosya Danıştay İDDK önüne gelmiştir. Danıştay İDDK, Daire gerekçesine ek olarak davada verilecek kararın "yalnızca öleni ilgilendirdiği"ni belirterek ısrar kararını bozmuştur.²⁷ Karşıoy gerekçesinde ise konuya başka bir açıdan yaklaşılmıştır. Davacının mirasçılarının davaya devam etme talebi ile verdikleri dilekçede, açılan bu davanın, davalı idare olan İstanbul Üniversitesi Rektörlüğünün Prof. Dr. Bülent Tanör hakkında tesis edilen bir dizi disiplin cezasının nedeni ve başlangıç noktası olduğunu belirtilmekte ve kendisi hasta iken ağır ve haksız ithamlara maruz bırakılması karşısında maddi ve manevi tazminat haklarını kullanacaklarını açıklamaktadırlar.²⁸ Karardaki çoğunluk görüşü iki yönden eleştirilebilir. Birincisi, mirasçılar da belirttiği gibi, murislerinin açmış olduğu bir davayı kazanmaları durumunda talep edebilecekleri maddi ve manevi tazminat bulunmaktadır. İptali istenen işlemin terekeye bir etkisi varsa veya olma ihtimali

²⁶ Danıştay 10. Daire, E.2005/3910-K.2006/2176, DD 113, s. 301.

²⁷ Danıştay İDDK, E.2005/1547-K.2005/2291, DD 112, s. 46

²⁸ Prof. Dr. Bülent Tanör'e karşı dönemin İstanbul Üniversitesi Rektörünün hukuk dışı uygulamaları basına da yansımıştı: <http://bianet.org/biamag/egitim/4806-bulent-tanor-bu-tasfiye-operasyonudur>.

bulunuyorsa davayı takip hakkı mirasçılara geçecektir.²⁹ Ayrıca, bir akademik kadroya hukuka aykırı atama yapılmış olması yalnızca öleni ilgilendiren nitelikte bir işlem sayılmaması gerekir. Nitekim Nazım Hikmet'in vatandaşlıktan ıskat edilmesinden yıllar sonra, bu kişiyle herhangi bir akrabalık bağı da bulunmayan bir kişinin açtığı dava Danıştay tarafından dinlenebilir bulunmuştur.³⁰ Ceza sorumluluğunun şahsi olması nedeniyle tahsili yalnızca şahsından mümkün olan para cezası dolayısıyla açılan davada³¹ veya bir sınavdaki hatalı sorulara karşı açılan davada³² ise, bu davaların davacıları öldükten sonra, Danıştay "yalnız öleni ilgilendirdiği gerekçesiyle" mirasçıları tarafından davaya devam edilemeyeceğine karar vermiştir.

Esas itibarıyla süre ile ilgili olsa da henüz dava açılmamış iken, **dava açma süresi içinde ölüm gerçekleşmiş olması hali**, bir Danıştay kararına konu olmuştur. Danıştay 6. Dairesinin bir kararına³³ konu olayda, idarece yapılan tebligatı aldıktan sonra ölen bir kimsenin mirasçılarının dava açma süresinin tebliğ ile mi başlayacağı, yoksa ölüm tarihinden itibaren mi hesaplanması gerektiği tartışılmıştır. Buna göre idare 12.12.2007 tarihinde (meşruhatlı davetiyeyi) tebliğ etmiş; tebellüğ eden ilgili 27.12.2007 tarihinde ölmüş ve mirasçıları 14.01.2008 tarihinde dava açmışlardır. Davanın açılma tarihi tebligatten itibaren, Kamulaştırma Kanununun 14. maddesinde düzenlenen 30 günlük süreyi aşmış; idare mahkemesi bu nedenle davayı süre yönünden reddetmiştir. Danıştay ise sürenin ölüm olayının gerçekleştiği süreden itibaren hesaplanması gerektiği gerekçesi ile bozmuştur. Danıştay "anayasal bir hak olan mülkiyet hakkı ile ilgili bir davada" ölüm tarihinden itibaren mülkiyetin ve dava açma hakkının mirasçılara geçmiş olduğunu ve sürenin başlangıcının mirasçıların malik sıfatını kazandıkları andan başlatılması gerektiğini belirtmektedir.³⁴

²⁹ Kâzım Yenice/Yüksel Esin, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara 1983, s. 564.

³⁰ Karar ikinci bölümde "vatandaş sıfatı" başlığı altında incelenmektedir.

³¹ Danıştay 13. Daire, E. 2014/1199, K. 2015/4498 (Kazancı İçtihat Bankası).

³² Danıştay 2. Daire, E. 2015/3282, K. 2015/8275 (Kazancı İçtihat Bankası).

³³ Danıştay 6. Daire, E.2009/4529-K.2011/3351, DD 130, s. 357 vd.

³⁴ Kamulaştırma muhatapları olan mirasçılar birlikte hareket etmek zorunda değildir; zira 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun m. 14/3 hükmü, iştirak halinde veya müşterek mülkiyette paydaşların tek başına dava hakları olduğunu düzenlemektedir.

B. Dava Ehliyeti

İYUK m. 31'deki "ehliyet" atfı, taraf ehliyetini ve dava ehliyetini kapsamaktadır. Gerçek kişiler bakımından dava ehliyeti de, kişinin fiil ehliyetinin usul hukukundaki görünümünden ibarettir ve özel hukuk dışında idare hukukuna özgü özellik arz etmez. **Dava ehliyeti** de kişinin bir davayı takip etme ve usul işlemlerini yapma yeteneği olarak tanımlanmaktadır³⁵. Dava ehliyeti, medeni hakları kullanma ehliyetinin³⁶, bir başka anlatımla fiil ehliyetinin usul hukukuna yansması niteliğindedir. Nitekim 6100 sayılı HMK'nın 51. maddesi "Dava ehliyeti, medenî hakları kullanma ehliyetine göre belirlenir." düzenlemesi ile, HUMK'taki kuralı yinelemiştir. Dava ehliyetine sahip olanlar bizzat veya yetkili kılacakları bir temsilci (vekil) aracılığı ile bir davayı (davacı veya davalı olarak) takip etme ve usul işlemlerini yapabilme iktidarına sahip oldukları halde, taraf ehliyetine sahip olup da bu iktidardan yoksun bulunanlar ancak kanuni temsilcileri aracılığıyla sözkonusu yetkileri kullanabilirler.³⁷

Ergin (reşit) ve ayırt etme gücüne (temyiz kudretine) sahip kişiler fiil ehliyetine, dolayısıyla dava ehliyetine sahiptir. Bu kişiler davada doğrudan yer alıp usul işlemleri yapabilirler veya bir vekil tayin edebilirler. **Sınırlı ehliyetsizler** kural olarak dava ehliyetine sahip değildir, dava ehliyetini ancak **kanuni temsilcileri** aracılığıyla kullanırlar. Ancak temyiz kudretine sahip küçük³⁸ veya temyiz kudretine sahip kısıtlı (mahcur), MK m. 16 hükmü gereğince kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları kullanırken ve karşılıksız kazanmada kanuni temsilcilerinin iznini almak zorunda değildir.³⁹ Örneğin boşanma davasında temyiz kudretine sahip kısıtlı tek başına dava açabilir.⁴⁰ Sınırlı ehliyetsizin davaya taraf olabilmesi için yasal temsilcinin rızası

³⁵ Kuru ve diğ., age., s. 211.

³⁶ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 903: "Dava açabilme yeteneği, medeni hakları kullanabilme yeteneğinin bir parçasıdır."

³⁷ Baki Kuru/Ramazan Arslan/Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku**, Değiştirilmiş 18. Baskı, Yetkin, Ankara, 2008, s. 244; aktaran, Gürsel Kaplan, "Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet", **İÜHFİM**, Cilt LXIX, Sayı 1-2, Yıl 2011 (İl Han Özey'a Armağan, İstanbul, Legal, 2011) s.347-389, s. 350.

³⁸ "... çocuklar, on yaşından küçük olmak itibarıyla, henüz reşit ve dava ehliyetini haiz bulunmadıklarından, onlar adına velileri sıfatıyla annelerinin dava açması lazımdır." (Duran, age. (Meseleler), s. 305).

³⁹ Kemal Oğuzman, Özer Seliçi, Saibe Oktay Özdemir, **Kişiler Hukuku**, 16. bası, İstanbul 2016, s. 100 vd.

⁴⁰ Pekcanitez ve diğ., age., s. 179. Medeni Kanun, 9-11. maddeleri arasında fiil ehliyetini düzenlemiştir. Buna göre ayırt etme gücüne sahip ve kısıtlı olmayan (m. 10) her ergin kişi (m. 11) fiil ehliyetine sahiptir. Bu koşullara sahip olmayanların davada taraf ehliyeti yine bulunmaktadır, ama dava ehliyetini kanuni temsilcileri (veli veya vasi) aracılığıyla kullanacaklardır. Medeni Kanunun 13. maddesinde

gereklidir.⁴¹ Yazarlar, devamında, sınırlı ehliyetsizin yasal temsilciden izin almadan dava açması halinde, MK m. 451 uyarınca mahkemenin yasal temsilcinin iradesini açıklaması için süre vermesi gerektiğini açıklamaktadır. Yine, MK m. 16/1 gereği, ayırt etme gücüne sahip küçük ve kısıtlılar, şahsen kullanılacak hakları (kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları) yasal temsilcinin rızasına bağlı olmadan kullanabilirler ve karşılıksız kazanmada bulunabilirler.⁴² Küçüğün nüfusa kaydettirilmesi bakımından ortaya çıkmış bir uyuşmazlıkta ise, taraf ehliyeti küçük bakımından değil, onun adına başvuruda bulunan dedesi bakımından belirlenmiştir.⁴³

Sınırlı ehliyetliler, MK m. 429'da tanımlandığı gibi, kısıtlanması için yeterli sebep bulunmamakla beraber korunması bakımından fiil ehliyetinin sınırlanması gerekli görülen ergin bir kişiye belirli işlerde görüşü alınmak üzere bir yasal danışman atanan kişilerdir. Yine aynı maddede sayılan işlemler bakımından yasal danışmanın görüşünü almaları gerekmektedir; maddenin ilk bendinde "dava açma ve sulh olma" da bunlar arasında gösterilmiştir. Yasal danışman, maddede gösterilen işlemleri tek başına yapamaz; bu işleme sadece muvafakat bildirme hakkına sahiptir.⁴⁴

Sınırlı ehliyetsiz bir kişinin açtığı davada Danıştay doğrudan doğruya özel hukuk kurallarını uygulamıştır. Davaya konu olay şöyledir: Belediyede şoför olarak görev yapan kişi yaptığı kaza sonucunda 8 yıl hapis cezasına çarptırılmıştır. Şartlı tahliye olduktan sonra görevine dönmek için idareye başvurmuş, idarenin bu başvuruyu reddetmesi üzerine iptal davası açmıştır. Dava devam etmekte iken, yasa gereği⁴⁵ atanan vasisi davanın vesayet makamından izin almadan⁴⁶ dava açıldığını

hangi hallerde ayırt etme gücünün bulunmayacağı belirtilmiştir. Bu haller aynı zamanda fiil ehliyetinin, usul hukuku bakımından da dava ehliyetinin bulunmadığı haller olacaktır.

⁴¹ Oğuzman ve diğ., age., s. 94.

⁴² Oğuzman ve diğ., age., s. 100. Yazarlar, bu hakların neler olduğunun Medeni Kanunda açıklanmadığını belirtmektedirler.

⁴³ Danıştay 10. Daire, E.2009/4657-K.2013/7310, DD 135, s. 196 vd. Kararın maddi hukuka ilişkin boyutu çalışmamızı ilgilendirmemekle birlikte, konunun Danıştay'ın önüne nasıl geldiği açıklanmalıdır. Davaya konu olayda davacı, oğlunun evlilik dışı ilişkisinden olan torununun nüfus kaydı için yaptığı başvuru Nüfus Kanunu (m. 15) gereği reddedilmiş, red kararının iptali için açtığı dava da reddedilmiştir; Danıştay adı geçen kanundaki bir başka hükme (m. 17) dayanarak kararı bozmuştur.

⁴⁴ Oğuzman ve diğ., age., s. 108.

⁴⁵ Bir yıl veya daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı cezaya çarptırılan her ergin kısıtlanır (MK m. 407; dava tarihinde yürürlükte olan 743 s. MK m. 357).

⁴⁶ MK m. 462: "*Aşağıdaki hallerde vesayet makamının izni gereklidir: ... 8. Acele hallerde vasinin geçici önlemler alma yetkisi saklı kalmak üzere, dava açma, sulh olma, tahkim ve konkordato yapılması.*" Dava tarihinde yürürlükte olan 743 sayılı MK m. 405'de de aynı yönde düzenleme yer almaktaydı: "*Aşağıdaki hususlarda sulh mahkemesinin izni lazımdır: ... 8. Vasi tarafından hemen*

bildirmiş, bunun üzerine idare mahkemesince dava ehliyet yönünden reddedilmiştir. Red kararından sonra sulh hukuk mahkemesi davacının babasını veli olarak atamıştır. Danıştay şu gerekçe ile idare mahkemesinin kararını bozmuştur: *"Kural olarak bir yıldan fazla hürriyeti bağlayıcı ceza ile cezalandırılan kişiye vasi tayin olunacağı belirtilmiş iken bunun ayrık bir durumu olarak; hakim, kısıtlama altına alınan kişiyi vesayet yerine velayet altına sokması yolunun mevcut olduğu, bu şekilde veli yasal temsilci olduğundan, yasal temsilcinin onayı ile, kısıtlanan kişi tek başına dava açabileceği gibi eğer kısıtlı olan kişi yasal temsilcinin izni olmadan dava açmış ise yasal temsilcinin daha sonra onay vermesi halinde de davaya devam olunacağı açıktır."*⁴⁷ Bir başka Danıştay kararında da benzer sonuca ulaşılmıştır: *"Vesayet makamı tarafından kendisine husumet izni verilmeyen ve dolayısıyla dava açma ehliyeti bulunmayan davacı adına hareket eden vasisi ... imzasıyla verilen dilekçe ile yapılan temyiz başvurusunun incelenmesine olanak bulunmamaktadır."*⁴⁸

İYUK m. 14'teki ilk inceleme konuları arasında ehliyet yer almaktadır. Danıştay, ehliyetsizlik durumunda davayı ilk inceleme aşamasında reddetmektedir.⁴⁹ Ancak kararda zikredilmemiş olsa da karar tarihinde yürürlükte olan HUMK m. 42 (HMK m. 56) hükmü uyarınca, *tarafardan birinin vesayet altına alınmasının mahkemece gerekli görülmesi halinde, bu konuda kesin bir karar verilinceye kadar yargılamanın ertelenebileceğine* ilişkin hüküm uygulanmıştır. İYUK m. 15/1-b hükmü uyarınca ehliyet yönünden hukuka aykırılığın tespiti halinde davanın reddedileceği düzenlenmiş olsa da **dava ehliyetindeki hukuka aykırılık düzeltilebilecek nitelikte olduğunda** bu yönde karar verilebilmektedir.

Mahkumun avukatı aracılığı ile açtığı davada, Danıştay doğrudan doğruya özel hukuk hükümlerini uygulamıştır. Ağır hapis cezasına mahkum edilen kişiye vasi tayin edilmemiş, buna karşın davacı tarafından verilmiş bulunan vekaletname ile vekil tarafından dava açılmıştır. Danıştay, vasi tayin edilmemiş olduğu için davanın incelenmesine olanak bulunmadığına hükmetmiştir.⁵⁰ Bir Danıştay kararında konuya

yapılması لازمگelen مuvakkat تدبیرلر müstesna olmak üzere husumet, sulh, tahkim ve konkordato akdi.)

⁴⁷ Danıştay 12. Daire, E.2002/1369-K.2003/4082 (Danıştay Emsal Kararlar, erişim tarihi 11.05.2012).

⁴⁸ Danıştay 5. Daire, E.2009/7620-K.2010/663, DD 124, s. 245.

⁴⁹ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 913.

⁵⁰ Danıştay 10. Daire, E.1999/3079-K.2001/3417 (Danıştay Emsal Kararlar, erişim tarihi 11.05.2012). Aynı yönde, Danıştay 10. Daire, E.2001/4889-K.2004/7804, DD 109, s. 196.

ilişkin usul gösterilmiştir: “*Mahkumiyet kararının kesinleşmesi durumunda ise yapılması gereken; öncelikle davacıya vasi tayini gereken bir durum var ise vasi tayin edilip edilmediğinin araştırılması, vasi tayin edilmiş ise vasi tarafından icazet verilebilmesi ve davanın takip edilebilmesi için durumun vasiye bildirilmesi, vasi tayin edilmemiş ise, Sulh Mahkemesine durumun yazıyla bildirilerek vasi atanması prosedürünün tamamlanmasına kadar 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 42. maddesi uyarınca yargılamanın durdurularak sonucun beklenilmesi, vasi atandıktan sonra da davacının açmış olduğu davaya icazet verip vermeyeceğini bildirmesi için ek süre verilmesi, icazet verilmesi halinde davaya kanuni temsilci tarafından devam edilmesi, icazet verilmemesi halinde davanın ehliyet yönünden reddedilmesidir.*”⁵¹

Fransız hukukunda ise, **mahkumun**, mahkumiyetinin düzenlenmesi ile ilgili kararlara karşı dava açabileceği kabul edilmektedir.⁵² Danıştay 5. Daire, hükümlünün Ceza İşleri Genel Müdürlüğüne yaptığı şikayet başvurusunu vasinin onayına tabi görmüş; ilk derece mahkemesinin vasiye gönderdiği izni olup olmadığına dair yazıda vasinin susması halinde hangi sonucun ortaya çıkacağını gösterilmemiş olmasını bozma nedeni saymıştır.⁵³

Conseil d’Etat önüne gelen bir davada, bir yabancı ülke (Senegal) vatandaşının **erginlik (rüşt)** yaşını kendi hukukuna göre tayin ederken doğrudan doğruya özel hukuk kurallarına başvurmuştur. Olayda Conseil d’Etat, Senegal aile yasasındaki erginliğin kazanılmış olması için 21 yaşın ikmaline ilişkin özel hukuk kuralını uygulamış ve davanın ancak veli tarafından açılabilceğini hükme bağlamıştır.⁵⁴ Türk

⁵¹ Danıştay 5. Daire, E.2007/7383-K.2008/2435, DD 119, s. 209. Bir yıl veya daha fazla süreli hapis cezasına mahkum olan bir kişinin hakkındaki mahkumiyet kararı nedeniyle kısıtlılığın söz edilebilmesi için, hakkındaki mahkumiyet kararının kesinleşmesi, yani hükümlü durumunda olması gerekmektedir. Aynı yönde: Danıştay 10. Daire, E.2003/2567-K.2005/1980, DD 110, s. 281.

⁵² Rouault, age., s. 206.

⁵³ Danıştay 5. Daire, E.2016/3548-K.2017/23477; DD 149, s. 389.

⁵⁴ Conseil d’Etat, 16 Ekim 1998 tarihli Aidara kararı (Recueil, s. 357), aktaran Jean-François Lachaume, “*Jurisprudence française relative au droit international (1998)*”, **Annuaire français de droit international**, volume 45, 1999. pp. 803-841. s. 819. Konuya ilişkin benzer örneklerde de özel hukuk kuralları uygulanmaktadır: Bkz. Olivier Le Bot, age., s. 192, dn 786: **Kısıtlılar**, onları temsile görevli kimse aracılığıyla ile dava açabilirler. Küçükler ancak velayete (*autorité parentale*) sahip kimseler dava açabilir (Fransız Medeni Kanunu m. 371-1 vd.). Ergin olmayan küçük tarafından açılan dava dinlenemez niteliktedir (CE (sect.) 9.7.1997, Kang, no 145518). Yargının koruması altına alınmış erginler bakımından, **vasi ve kayyım** bakımından durum birbirinden farklıdır. Vesayet altına alınmış ergin yalnızca vasisi aracılığı ile dava açabilir (FMK m. 492). Bu kişinin bizzat yapacağı başvuru dinlenemez niteliktedir (CE, 20.5.2005, Barraud, no 265777). Kayyım altındaki ergin malvarlığı dışındaki hakları için kayyım aracılığı ile dava açabilir (FMK m. 510); buna karşılık bu hüküm uyarınca,

hukukunda da 5718 sayılı MÖHÜK m. 9/1 uyarınca hak ve fiil ehliyeti ilgilinin milli hukukuna tabidir.

Danıştay 2011 tarihinde vermiş olduğu bir kararında⁵⁵ **şizofrenik bozukluk** nedeniyle hastaneye yatırılan davacının dava ehliyeti bulunmaması nedeniyle davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Kararda "*dava ehliyeti dava şartlarından sayıldığından tarafların dava ehliyetine sahip olup olmadıkları hususunun mahkemelerce re'sen dikkate alınacağı, dava ehliyetinin bulunmadığı anlaşılan kişinin dava açmasına olanak bulunmadığı gibi, vasi tayin edilmesi durumunda da ancak vesayet makamından alınacak izin ile kanuni temsilci tarafından dava açılabilceği anlaşılmaktadır.*" denilmiştir.

Öte yandan Conseil d'Etat, akıl hastanesine yatırılmış bir kimsenin kapatılma kararı ile sınırlı olmak üzere bu karara karşı dava açabileceği görüşündedir.⁵⁶ Conseil d'Etat bu kararlarında fiil ehliyetinin bulunmaması halinde dahi temel hak ve özgürlüklerle ilgili idari işlemlerin dava konusu yapılabileceğini vurgulamaktadır.⁵⁷

Danıştay'ın istişari dairesi olan 1. Dairenin iki karşıoyla çıkmış kararındaki tartışma da bununla ilgilidir: Ceza ehliyetini kaldırarak düzeyde *paranoid sendrom* denilen akıl hastası olduğu saptanan kişinin soruşturma izni verilmemesine karşı yaptığı itiraz hakkında Danıştay 1. Dairesi, Medeni Kanun'un kısıtlılığa ilişkin hükümlerine dayanarak, itirazın bu kişinin vasisine gönderilmesi yönünde karar vermiştir. İlk karşıoyda, "akıl hastası kısıtlının tek başına şikayet ve itiraz hakkını kullanmasına hukuken olanak bulunmaması" nedeniyle, bu kişi tarafından yapılan itirazın incelenmeksizin reddedilmesi gerektiği yönünde görüş bildirmiştir. İkinci karşıoy yazısında ise, bu görüşün tam tersine, Medeni Kanunun 16. maddesi uyarınca ayırt etme gücüne sahip küçüklerin ve kısıtlıların karşılıksız kazanmada ve kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları kullanmada ise bu rızanın gerekli olmadığı hükmüne yer verilmesini dayanak göstererek kısıtlının itiraz edebileceği savunulmuştur. Görüldüğü gibi, Danıştay bu tür bir hukuki konuyu doğrudan özel hukuk kurallarına göre

malvarlığı hakları için tek başına dava açabilir (CE (sect.), 29.11.2002, Assistance publique Hôpitaux de Marseille, no 223027).

⁵⁵ Danıştay 11. Daire, E.2011/6087-K.2011/4902, DD 129, s. 398.

⁵⁶ CE, 23.6.1976, D^{me} Duffau; 10.6.1959, D^{me} Poujol, aktaran, Rouault, age., s. 298.

⁵⁷ Kaplan, agm. (2011), s. 358.

çözmektedir. Kararda, konuya ilişkin özel hukuk kuralları sıralanmıştır: "4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 8 inci maddesinde, her insanın hak ehliyetinin olduğu, 9 uncu maddesinde, fiil ehliyetine sahip olan kimsenin, kendi fiilleriyle hak edinebileceği ve borç altına girebileceği, 10 uncu maddesinde, ayırt etme gücüne sahip ve kısıtlı olmayan her ergin kişinin fiil ehliyetine sahip olduğu, 11 inci maddesinde, erginliğin onsekiz yaşın doldurulmasıyla başlayacağı, 13 üncü maddesinde, yaşının küçüklüğü yüzünden veya akıl hastalığı, akıl zayıflığı, sarhoşluk ya da bunlara benzer sebeplerden biriyle akla uygun biçimde davranma yeteneğinden yoksun olmayan herkesin, bu Kanuna göre ayırt etme gücüne sahip olduğu, 14 üncü maddesinde, ayırt etme gücü bulunmayanların, küçüklerin ve kısıtlıların fiil ehliyetinin olmadığı, 15 inci maddesinde, Kanunda gösterilen ayırık durumlar saklı kalmak üzere, ayırt etme gücü bulunmayan kimsenin fiillerinin hukuki sonuç doğurmayacağı, 16 ıncı maddesinde, ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlıların, yasal temsilcilerinin rızası olmadıkça kendi işlemleriyle borç altına giremeyecekleri, karşılıksız kazanmada ve kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları kullanmada ise bu rıza gerekli olmadığı, 403 üncü maddesinde, vasinin, vesayet altındaki küçüğün veya kısıtlının kişiliği ve malvarlığı ile ilgili bütün menfaatlerini korumak ve hukuki işlemlerde onu temsil etmekle yükümlü olduğu, 405 inci maddesinde, akıl hastalığı veya akıl zayıflığı sebebiyle işlerini göremeyen veya korunması ve bakımı için kendisine sürekli yardım gereken ya da başkalarının güvenliğini tehlikeye sokan her erginin kısıtlanacağı, 448 inci maddesinde ise, vesayet dairelerinin yetkilerine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla vasinin, vesayet altındaki kişiyi bütün hukuki işlemlerinde temsil edeceği hükme bağlanmıştır."⁵⁸

⁵⁸ Danıştay 1. Daire, E.2006/1306-K.2007/232, DD 115, s. 24.

II. ÖZEL HUKUK TÜZEL KİŞİLERİ

A. Taraf Ehliyeti

1. Genel Olarak

Hukuk düzeni, gerçek kişilerin yanı sıra, tüzel kişi denilen kişi topluluklarını da tanımış ve bir amaca tahsis edilen bu malvarlığı topluluklarına da hak sahibi olabilme ve borç altına girebilme ehliyeti tanımıştır. Tüzel kişilik, kimi insan topluluklarının ortak ve genel meşru yararlarından oluşan odakların, hak süjesi olarak statüsüdür.⁵⁹ Tüzel kişiler hukukun öngördüğü biçimde oluşmakla kişilik kazanırlar.⁶⁰ Dolayısıyla kuruldukları andan, tüzel kişiliği yitirdikleri ana kadar hak ehliyetine sahip olurlar. Tüzel kişilerin ehliyeti konusunda ana kural, kurumların ve toplulukların taraf ehliyetinin tüzel kişiliğe sahip olup olmamalarına göre belirlenmesidir.⁶¹ Örneğin feshedilmiş bir şirketin taraf ehliyeti bulunmamaktadır.⁶² Yargılama sürmekteyken faaliyeti sona eren sendikanın durumu da böyledir. Bir kararda "*Medeni hakları kullanma ehliyeti bulunmadığı anlaşılan davacı sendikanın bu davayı takip edebilmesine olanak bulunmadığı*" gerekçesi ile dava açabilmesine ve davayı takip edemeyeceğine karar verilmiştir.⁶³ Karardaki "davayı takip edebilmesine olanak bulunmamaktadır" ifadesinden, sendikanın taraf ehliyetini yitirdiği anlaşılmalıdır; sendikanın hukuki varlığı sona erdiğinden "hak ehliyeti", dolayısıyla taraf ehliyeti bulunmamaktadır.

Hak ehliyeti MK m. 48'de tüm tüzel kişiler bakımından genel biçimde düzenlenmiştir: "*Tüzel kişiler, cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler*". Tüzel kişi hak ehliyetini kazanmakla taraf ehliyetine sahip olmaktadır⁶⁴. Örneğin tüzel kişiliğe sahip olmayan adi şirketin taraf ehliyeti sözkonusu olamayacağından ortakların tamamının temsili zorunludur. Bir Danıştay kararında özel hukuk kuralları uygulanarak

⁵⁹ Lütfi Duran, age. (İdare Hukuku), İstanbul, 1982, s. 64.

⁶⁰ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 898.

⁶¹ Dael, age., s. 98.

⁶² Danıştay 7. Daire, E.2000/7111-K.2003/23 (Lexpera İçtihat Bankası).

⁶³ Danıştay 10. Daire, E.2000/6026-K.2003/5391, DKD 5, s. 177.

⁶⁴ Dural/Öğüz, age., s. 241; Akıpek ve diğ., age., s. 543.

uyuşmazlık çözüme kavuşturulmuştur: *"Borçlar Kanunu'nun 533'üncü maddesinde, kendisine idare görevi yüklenen ortağın şirketi ve bütün ortakları üçüncü şahıslara karşı temsil etmek hakkını haiz sayılacağı, 534'üncü maddesinde, aksine bir anlaşma bulunmadıkça ortakların birlikte veya bir mümessil vasıtasıyla yaptıkları muamelelerden doğan borçlardan müteselsil sorumlu oldukları, aynı Kanunun 530'uncu maddesinde ise, şirket sözleşmesinde aksine hüküm olmadıkça şirketi idare eden ortak ve diğer ortaklar arasındaki münasebetin vekalet hükümlerine tabi olduğu öngörüldüğünden özel bir yetkiyi haiz olmayan vekilin ortaklık adına dava takibi mümkün değildir. ... Adi ortaklık adına kesilen cezalara ilişkin ihbarnamelerin ortaklardan birine tebliğ edilmesi yerinde ise de, yukarıda belirtilen madde hükümleri uyarınca cezanın tümüne karşı dava açılabilmesi ancak davacının diğer ortakları temsil yetkisine sahip olması ile mümkündür. Bu durumda Mahkemece davacının diğer ortaklar adına dava açma ve takibine dair yetkisi bulunduğu ilişkin belge istenerek veya diğer ortakların davaya muvafakatı sağlanarak dilekçe usulüne uygun hale getirildikten sonra karar verilmesi gerekmektedir."*⁶⁵

Özel hukuk tüzel kişileri bakımından ayırım kazanç paylaşma amacına yönelip yönelmemiş olmasına göre yapılmaktadır. Buna göre, kazanç paylaşma amacına yönelen tüzel kişiler, TTK tüzel kişiliğine sahip ticaret şirketi olarak, kollektif, komandit, anonim ve limited şirket ile kooperatiflerdir. Kazanç amacına yönelmemiş tüzel kişiler ise dernekler, vakıflar, sendikalar ve siyasi partilerdir. Hukukumuzda tüzel kişilerin tümü için geçerli bir düzenleme mevcut değildir.⁶⁶ Örneğin dernekler (Anayasa m. 33, MK m. 57, Dernekler K. M. 3) ve sendikalar (Anayasa m. 51, Sendikalar K. M. 6) için serbest kuruluş sistemi; vakıflar (MK m. 102) ve şirketler (örneğin kolektif ve komandit şirketler için TTK m. 174) için tescil sistemi geçerlidir.⁶⁷

Özel hukukta, tüzel kişinin hak (taraf) ehliyetinin faaliyet konusu ile ilgili olup olmadığı tartışmalıdır. Medeni Hukuk öğretisinde, sadece gerçek kişilere özgü olan haklar dışındaki bütün haklardan (seçme ve seçilme hakkı, cinsiyetle ilgili haklar, nişanlanma, evlenme, hısımlıktan doğan haklar, oturma hakkı vb.) tüzel kişilerin

⁶⁵ Danıştay 4. Daire, E.2011/9474-K.2013/456 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁶⁶ Kale, age., s. 85.

⁶⁷ Serbest kuruluş sistemi, izin sistemi ve tescil sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dural/Öğüz. age., s. 233-234; Rona Serozan, **Tüzel Kişiler Özellikle Dernekler ve Vakıflar**, İstanbul 1994, s. 443; Akıpek ve diğ., age., s. 534-539.

yararlanmaları kural olarak mümkün olmadığı belirtilip tüzel kişinin kuruluş amacının hak ehliyetini mi sınırladığı, yoksa faaliyet sahasına mı ilişkin olduğunun belirlenmesine ilişkin tartışmaya atıf yapılmaktadır.⁶⁸ Buna göre, bir yanda tüzel kişilerin hak ehliyetinin amaçlarıyla sınırlı olduğunu savunanlar bulunmaktadır.⁶⁹ İngiliz Hukukundan gelen *ultra-vires* adı verilen bu kavrama göre, tüzel kişilerin sözleşmelerinde veya tüzüklerinde belirlenen konular dışında hak ehliyetleri bulunmamaktadır. Buna karşı çıkan görüş tüzel kişilerde hak ehliyetinin tek sınırının insana özgü haklar olduğunu belirtmektedir.

Bu tartışma, konumuz açısından iki noktada önem taşımaktadır. Öncelikle, özel hukuk tüzel kişileri, aşağıda örneklerine yer vereceğimiz gibi, idari davalarda taraf olabilmekte; dolayısıyla taraf ehliyetleri idari yargı organlarınca incelenmektedir. Bu bakımdan hak ehliyetlerinin belirlenmesi önem taşımaktadır. İkinci olarak, aşağıda incelenecek kamu tüzel kişilerinin taraf ehliyeti bakımından incelenmesi gereken bir yönü bulunmaktadır. MK m. 55, kamu tüzel kişilerine kamu hukuku kurallarının uygulanacağını öngörmektedir.

Öte yandan tüzel kişilik kamu hukuku kökenli bir kavramdır: *"Tüzel kişilik anlamı, özel hukuka girmeden önce kamusal hukukta belirdi. İlk önce Roma devletinin bir tüzel kişi, milleti teşkil eden fertlerden ayrı bir varlık olduğu tanındı. Ardından sitelere, kasaba ve köylere de tüzel kişilik verildi."*⁷⁰ Ancak kamu tüzel kişilerinin taraf ehliyetini düzenleyen kamu hukuku kuralları bulunmamaktadır. Bu açıdan, MK m. 55 hükmünün nasıl anlaşılması gerektiği sorunu ortaya çıkmaktadır. Özel hukuk kuralları hiç uygulanmayacak mıdır, yoksa kamu hukukuna özgü düzenlemeler bulunmadığında genel hüküm olarak mı uygulanacaktır? Burada yanıt ikincisi olmalıdır. Nitekim Onar, tüzel kişiliğin mahiyetini açıklayan çeşitli kuramların, idare (kamu) tüzel kişilerine de uygulanabileceği görüşündedir.⁷¹

⁶⁸ Oğuzman ve diğ., age., s. 279.

⁶⁹ Serozan, age., s. 33, 34; Ergun Özsunay, **Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler**, İstanbul 1982, s. 62; Akipek ve diğ., age., s. 546; Hüseyin Hatemi, **Kişiler Hukuku Dersleri**, 2. bası, İstanbul 2001, s. 154; Bilge Öztan, **Tüzel Kişiler (Ders Notları)**, Ankara 1993, s. 29; Aytekin Ataay, **Medeni Hukukun Genel Teorisi**, İstanbul 1995, s. 281; Aydın Zevkliler/M. Beşir Acabey/Emre Gökyayla, **Medeni Hukuk**, Ankara 2000, s. 563.

⁷⁰ Süheyy Derbil, **İdare Hukuku**, Ankara, 1955, s. 248.

⁷¹ Siddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c.2, İstanbul 1966, s. 966.

2. Tüzel Kişiliğin Varlığının Tartışmalı Olduğu Durumlar

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi, bir özel hukuk tüzel kişinin hukuki varlığı son bulduğunda taraf ehliyeti sona erer.⁷² Ancak kimi durumlarda hukuki varlığın bulunup bulunmadığını belirlemekte güçlükle karşılaşılmaktadır.

Bir Danıştay kararına konu olayda, Dışişleri Bakanlığı **Cizvit Rahipleri Müessesesi**'nin tüzel kişiliğinin bulunmadığına dair kararının iptali istenmiştir. Danıştay, Müessesenin *dava açmaya ehliyeti* olduğu yolunda bir belge sunmaması ve başrahibin müesseseyi temsile yetkili olup olmadığının tespit edilememesi gerekçeleri ile ehliyet yönünden davayı reddetmiştir.⁷³ Kararda geçen "dava açma[ya] ehliyeti" ifadesi hatalıdır. Zira kararda tartışılan, davacının tüzel kişiliğinin bulunup bulunmaması konusu, yani taraf ehliyetidir. Dava ehliyeti, davacı tüzel kişi adına usuli işlemleri hangi organın yapabileceği ile ilgilidir. Taraf ehliyeti yoksa, ayrıca dava ehliyetini tartışmak gereksizdir.

Danıştay'ın **Surp Harç Ermeni Lisesi Vakfı** kararında bu görüşün etkisi gözlenmektedir. Davalılardan biri olan Başbakanlık'ın, davacı vakfın *tüzel kişiliği bulunmadığı* için dava açamayacağına ilişkin ehliyet itirazı Danıştay tarafından dikkate alınmamıştır. Davacı vakıf, padişah fermanı ile kurulan bir cemaat vakfidir. Davadaki hukuki uyumsuzluk, 1936 yılında beyanname vermeyen ve daha sonra değişik adlar altında özel okul olarak faaliyet gösteren vakfın tüzel kişiliği haiz olup olmadığı noktasında toplanmaktadır. Danıştay *uzun yıllar boyunca idare ile olan işlemlerini tüzel kişi olarak yürüten davacı vakfın tüzel kişiliği bulunduğunu*, dolayısıyla ehliyet (taraf ve dava ehliyetine) sahip olduğunu kabul etmiştir.⁷⁴ Mülga

⁷² Danıştay 13. Daire, E.2014/2838-K.2015/2870, (Sinerji Mevzuat İçtihat Programı). Kararda "Ticaret Sicil Gazetesi ilânına göre davacı şirketin tüzel kişiliğinin ortadan kalktığı, davacı şirketin tüzel kişiliğinin ortadan kalkması sonucu davada taraf olma sıfatını kaybettiği anlaşıldığından" denmektedir. Burada "taraf olma sıfatı"ndan kastedilen "taraf ehliyeti" olmalıdır.

⁷³ Danıştay 12. Daire, E.1966/1167-K.1966/2310, DKD s.103-106, s. 497; aktaran, Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 898. Başrahip iki avukata vekalet vermiştir; ancak kararda vekalet değil, başrahibin temsile yetkili olup olmadığı tartışılmaktadır. Öte yandan, kararda değinilmemiş olsa da, vekalet verebilmek için de temsil yetkisi olması gerektiği belirtilmelidir.

⁷⁴ Danıştay 10. Daire, E.2003/2272-K.2005/6741, DD 112, s. 295-303.

2762 sayılı Vakıflar Kanununun 1. maddesi, cemaatlerce idare olunan vakıfları mülhak vakıf kapsamına almış ve 6. maddesi de mülhak vakıflara tüzel kişilik tanımıştır. Danıştay'ın 1988 yılında verilen Ahi Emir Bin Zeynel Haç Vakfı kararında da vakfın tüzel kişiliği bulunmamaktadır, ancak "vakfın evladı" tarafından açılan davanın esasına girilmiştir. Karardaki hukuki mesele sıfat ile ilgili olduğu için çalışmanın ikinci bölümde ele alınacaktır.

Böylece, uyuşmazlığın tüzel kişiliğin bulunup bulunmadığı noktasında toplandığı bu iki olayın ilkinde Danıştay tüzel kişiliğin bulunmadığı yönünde karar verirken, ikincisinde tersi yönde hüküm kurmuştur. İki kararda da davacıların tüzel kişiliğe sahip olup olmadıkları açık değildir. Ancak iki kararda da Danıştay'ın tüzel kişilik hakkında verdiği kararın gerekçesi belirsizdir.

Dernekler, kuruluş bildirimini, dernek tüzüğünü ve gerekli belgeleri yerleşim yerinin bulunduğu en büyük mülki amire verdikleri anda tüzel kişilik kazanırlar (MK m. 59). Tüzel kişilik kazanılması idarenin yapacağı inceleme ve izne bağlı değildir. İdarenin yapacağı inceleme sonucunda hukuka aykırılığın tespiti durumunda derneğin feshi yoluna gidilebilir⁷⁵. Yukarıdaki kararlarda sorun davacı topluluğun tüzel kişiliğinin idare tarafından tanınıp tanınmaması olduğuna göre, ilk kararda davanın esasına girilmemiş olması, ilk inceleme sonucu verilen (usuli) red kararı, esas incelemesini yapmış olsaydı vereceği red kararı ile aynı sonucu doğurmuştur. Aşağıda ele alınacağı gibi, Fransız Danıştay tüzel kişiliğin varlığının tartışmalı olduğu durumlarda dava esas yönünden incelenmektedir.

Öğretide, **İstanbul Amerikan Hastanesi**'nin, uzun süreden beri faaliyette bulunması, tapuya kayıtlı bir binaya sahip olması ve faaliyetini orada sürdürmesi bakımından, bir "hukuksal varlık" olduğu ileri sürülmüştür.⁷⁶ Duran, bir topluluğun tüzel kişiliğe sahip olması için, yasal kural ve düzenlemelerin bütününden, temel öge ve koşulları ile başlı başına bir *varlık* niteliği taşıdığının anlaşılmasının yeterli olduğunu; ancak böyle bir nitelemeyi son ve kesin olarak yapmaya yalnızca yargı organının yetkili olduğunu belirtmektedir.⁷⁷

⁷⁵ Dural/Öğüz, age., s. 235-236; Akıpek ve diğ., age., s. 583.

⁷⁶ Özay, age., s. 135.

⁷⁷ Duran, age. (İdare Hukuku) s. 65.

Danıştay şirketin hukuken mevcut bulunmadığı durumlarda ise, şirkete ait vergi borcundan şahsen sorumlu tutulan ortağın dava açabileceğine karar vermiştir.⁷⁸ İflasına karar verilen ancak henüz iflas masası teşekkül ettirilmemiş bulunan şirket adına dava açılması gibi gecikmesinde sakınca bulunan ve şirketin lehine olan işlemlerde şirketin son kanuni temsilcisini yetkili kabul etmiştir.⁷⁹ Ancak elbette iflas masası kurulduktan sonra müflis şirket adına şirket müdürü dava açamayacaktır.⁸⁰ Red kararı **ehliyet** yönünden verilmiştir. Ancak 7. Daire tarafından verilen bir kararda, *"Şirketler için sözkonusu **ehliyet**, tüzel kişiliğin kazanıldığı tarihten kaybedildiği tarihe kadar mevcut olan bir niteliktir. Başka anlatımla; bir şirketin hak sahibi olması veya borçlu kılınabilmesi, ancak tüzel kişilik kazandığı tarihle bu kişiliğinin sona erdiği tarih arasındaki zaman diliminde olanaklı"* olduğu açıklanmış ve müflis şirketin yetkilisinin **"dava takip ve kanun yollarına başvurma yetkisinin bulunmadığı"**na karar verilmiştir.⁸¹ Tasfiye memurunun ölmesi halinde de şirketin ancak yeni tasfiye memurunca "temsil" edilebileceğine karar verilmiştir.⁸²

Yukarıda belirtildiği gibi Fransız Danıştay, tüzel kişiliğin bulunup bulunmadığına ilişkin davaları esastan incelemektedir. 1955 yılında verdiği bir kararında derneğin feshine ilişkin karara karşı (dolayısıyla tüzel kişiliğinin kaybından sonra) başvuruda bulunan derneğin davasını dinlenebilir bulmuş ve bu içtihadını

⁷⁸ Danıştay 7. Daire, E.1993/5-K.1995/1203, DD 91, s. 773 vd.

⁷⁹ Danıştay 4. Daire, E.1999/1029-K. 1999/4447; Danıştay 9. Daire, E.2008/1641-K.2010/3259 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁸⁰ Danıştay 3. Daire, E.1991/2882-K.1993/726 (Kazancı İçtihat Bankası). İcra İflas Kanununun 194. maddesi iflas masasının kurulması ile birlikte "hukuk davaları"nın duracağını kurala bağlamıştır. Danıştay, **"vergi davalarının kişinin mamelekinin ilgilendiren diğer hukuk davalarından farklı bulunmamaktadır"** düşüncesindedir.

⁸¹ Danıştay 7. Daire, E.2006/2103-K.2007/873; aynı yönde Danıştay 7. Daire, E.2005/2963-K.2006/1373; Danıştay 7. Daire, E.2005/3708-K.2006/1321 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁸² Danıştay 7. Daire, E.2004/2350-K.2006/2176 (Kazancı İçtihat Bankası). Danıştay 4. Dairesinin bir kararında da İİK m. 226 ve 227 uyarınca iflas idaresinin iflas masasının **kanuni mümessili** olduğu ve iflas masasının idaresi ve tasfiyesi için gerekli tüm işlemlerde masayı iflas idaresi **temsil ettiği** belirtilmiştir. Karşılıklı yazısında masa ile ilgili davalar hakkındaki **takip yetkisi** artık iflas idaresine ait olduğu belirtilmektedir. Danıştay 3. Dairesinin E.1990/3554-K.1991/2279 sayılı kararında da iflas idaresinin iflas masasına giren mallar üzerinde **tasarruf yetkisi** olduğu belirtilmiştir (Kazancı İçtihat Bankası). İflas ve iflasa bağlı işlemler bütünüyle özel hukuka tabi olarak çözümlenmektedir. Ancak konu, yukarıda verilen örneklerde de görüldüğü üzere idare yargıcının önüne gelebilmektedir. İflas masasının, masa malları üzerindeki yetkisi "tasarruf yetkisi" ve bunun usul hukukundaki karşılığı "dava takip yetkisi"dir; iflas idaresi de yargılamada dava takip yetkinidir (KALE, age., s. 204). Ancak konu ne idari yargılama usulü mevzuatında ne yargı kararlarında ne de idare hukuku doktrininde ele alınmıştır. Çalışmamızda bu duruma işaret etmekle yetiniyoruz.

istikrarlı biçimde uygulamıştır.⁸³ Gözübüyük-Tan bu kararın tüzel kişilik kuralına istisna getiren bir karar olduğunu belirtmektedir.⁸⁴ 1969 yılında verdiği bir başka kararında Conseil d'Etat, Türk hukukunda karşılığı bulunmayan, tüzel kişiliği olmayan "ilan edilmemiş" dernek (*association non déclarée*) statüsünde bulunan bir derneğin açtığı davanın dinlenebilir olduğuna hükmetmiştir.⁸⁵ Hükümet komiserinin (Türk hukukunda Danıştay savcısı) derneklerin kurulabilmesi için yalnızca mülki idare makamlarına yapılacak bildirimin yeterli olması nedeni ile tüzel kişiliği bulunmayan topluluğun açtığı davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiği görüşüne itibar etmeyen Mahkeme, davayı esastan görüşmüştür.⁸⁶ 1997 yılında verdiği bir kararında, kuruluş aşamasında bulunan (yani tüzel kişiliği bulunmayan, "oluşum sürecinde") bir şirketin, kuruluş izni verilmemesine ilişkin karara karşı açtığı davayı dinlenebilir bularak esastan incelemiştir.⁸⁷ Mahkemenin 2012 yılında verilen bir kararında da aynı yaklaşım izlenerek, henüz tüzüğünü teslim etmemiş bir sendikanın *kuruluşu hakkında* açtığı dava dinlenebilir bulunmuştur. Ancak tüzel kişinin malvarlığına ilişkin davaları açabilmesi için, tüzel kişiliğini kazanmış olması gerekmektedir.⁸⁸

3. Taraf Ehliyetinin Sınırı

Derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürüleceği belirtilen çalışma konuları dışında faaliyette bulunamayacaklarını belirten Danıştay Uluslararası Eğitim Yöneticileri Derneğinin, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılan Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirmelerine İlişkin Yönetmelik'e karşı açtığı iptal davasını *"derneklerin kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulan derneklerin, dava ehliyetlerinin tüzüklerinde yazılı kuruluş amaçları ve faaliyet*

⁸³ CE, sect., 22.4.1955, Asso., Rousky-Dom; [aynı yönde] CE, 1.6.2011, Groupement de fait Brigade Sud de Nice, no 340849; aktaran, Le Bot, age., s. 193, dn 789.

⁸⁴ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 898.

⁸⁵ CE, ass., 31.10.1969, Synd. de défense des canaux de la Durance et Blanc, no 61310; aktaran, Le Bot, age., s. 193, dn 790. Mattias Guyomar-Bertrand Seiller, **Contentieux administratif**, Paris 2014, s. 278, §278. Kararda "tüzel kişinin kuruluş amacı taraf ehliyetinin de sınırını belirler" denilmektedir. Konuya ilişkin özel hukuktaki tartışma için bkz. Kale, age., s. 92-93.

⁸⁶ Kaplan, agm. (2011), s. 356, dn 24. (Aynı yönde: 16.10.1985 tarihli Ste. Des Courses de Questembert kararı.)

⁸⁷ CE, 10.12.1997, Sté coopérative maritime de service de lamanage, no 168238; aktaran Le Bot, age., s. 193, dn 788.

⁸⁸ CE, 26 mars 2012, Syndicat des directeurs généraux des états du réseau des chambres de commerce et d'industrie, n°343661; aktaran, Camille Broyelle, **Contentieux Administratif**, Paris 2013, s. 70, dn 49.

alanları ile sınırlı olduğu, bu amaçlarını gerçekleştirmeye engel teşkil eden idari işlemler aleyhine ya da kendi tüzel kişilikleri hakkında tesis edilmiş işlemlere karşı dava açabilecekleri açık olup, bunun dışında gerçek kişilerin sahip olduğu subjektif dava ehliyetinin çok üstünde istedikleri her alanda ya da hukuka aykırı gördükleri her konuda dava açabileceklerini düşünmeye olanak bulunmadığı" gerekçesiyle reddetmiştir.⁸⁹ Kararda, derneğin üyeleri adına veya üyelerine yönelik tesis edilen işlemlere karşı dava açma yetkisi bulunmadığı belirtilmiştir. Davacı dernek kendi adına dava açtığına göre, davanın üyeleri adına açıldığını söylemek mümkün değildir. Kaldı ki, tüzel kişi kendi tüzel kişiliğinin veya üyelerinin genel nitelikteki haklarını korumak için davada taraf olabilir; ama kural olarak üyelerinin kişisel nitelikteki hakları için davada taraf olamaz.⁹⁰ Karardan anlaşıldığı kadarıyla, Danıştay, dava konusu genel düzenleyici işlemi üyelerine yönelik tesis edilen işlem niteliğinde görmektedir. Danıştay'ın davayı ehliyet yönünden mi menfaat yönünden mi reddettiği belirsizdir. Dava "ehliyet" yönünden reddedilmiştir; ancak kararda "subjektif dava ehliyeti", "dava açma yetkisi", "dava açma ehliyeti" ifadeleri geçmektedir. Anlaşıldığı kadarıyla Danıştay, derneğin taraf ehliyetinin sınırını faaliyet konusu olarak belirlemiş, sonuç olarak davayı "taraf ehliyeti" yönünden reddetmiştir.⁹¹

Bir başka Danıştay kararında Banka Mağdurları ile Dayanışma Derneğinin genel düzenleyici işleme karşı açtığı iptal davası, dernek tüzüğünde bu yönde hüküm bulunmasına karşın, "menfaat" yönünden reddedilmiştir.⁹² Kararda "dava açma hakkı"nın esas hak sahibine ait olacağı, ayrıca davacı derneğin tüzüğünde, derneğe banka mağdurları adına dava açma hakkının değil, açılmış ve açılacak olan davaların takibine yardım etmek görevinin verildiği gerekçesiyle derneğin, dava konusu işlemle "menfaat" ilişkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Danıştay İDDK kararı onamıştır.⁹³ Oysa kararda ele alınan sorun, davacı derneğin taraf ehliyeti bulunup

⁸⁹ Danıştay 2. Daire, E.2011/10080-K.2011/5599, DD 130, s. 351 (Uluslararası Eğitim Yöneticileri Derneği (UEYDER) kararı).

⁹⁰ Teoman Akünal, **Türk Medeni Hukukunda Tüzel Kişiler**, İstanbul, 1995, s. 31.

⁹¹ Öğretide menfaat karşılığı olarak "sübjektif ehliyet" denildiğine rastlanmaktadır, ama Danıştay'ın söylediği biçimde "sübjektif dava ehliyeti" biçiminde bir kullanım yoktur; üstelik "sübjektif taraf ehliyeti" sözkonusu olmadığına göre bu tür bir tamlama yersizdir. Bunun gibi "dava açma yetkisi" ve "dava açma ehliyeti" de usul hukukunda karşılığı olmayan terimlerdir.

⁹² Danıştay 10. Daire, E.2004/5645-K.2004/6431, DKD 6, s. 163.

⁹³ Danıştay İDDK, E.2005/2008-K.2005/2297, (Kazancı İçtihat Bankası).

bulunmadığıdır. Derneğin menfaati “olabilir”, ama üyesi *adına* dava açamayacağı için taraf ehliyeti yoktur.⁹⁴

Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanununa göre çalışmalarını sürdüren bir dernek, İl Trafik Komisyonunun dolmuş hattında çalıştırılacak kişilerin saptanmasına ilişkin işlemine karşı dava açmıştır. Derneğin, ancak dernek tüzel kişiliğini ilgilendiren konularda dava açabileceği, dernek üyelerini ilgilendiren konularda ise derneğin *üyeleri adına bir avukat gibi* dava açma olanağı olmadığı gerekçesiyle *dava ehliyeti* yönünden reddedilmiştir.⁹⁵

Danıştay'ın çok sayıda benzer kararı bulunmaktadır. Erzurum Arabacılar ve Faytoncular Derneği tarafından açılan dava *"Dernekler ancak bizzatıhi derneğin menfaatinin ihlal edildiği hallerde dava açma ehliyetine haiz olup, üyelerinin menfaatini ihlal eden işlemlerden dolayı kanunda açıkça bir hüküm bulunmadıkça dava açmaları mümkün değildir. 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanununun 22. maddesinin (M) bendinde yer alan, (dernek üyelerinin çalışma koşullarına giren hususlarda haklarını korumak için Resmi ve özel kuruluşlarda gerek teşebbüslerde bulunmak) hükmü[nün] derneğe üyelerinin hakların korumak için **dava açma yetkisi** veren bir hüküm niteliğinde olmadığı"* gerekçesiyle ehliyet yönünden reddedilmiştir.⁹⁶ Burada kastedilen yine taraf ehliyeti olmalıdır.⁹⁷

Dernekler Kanunu m. 30/1 derneklerin faaliyet konuları dışında faaliyet gösteremeyeceğini, m. 4/1-c de derneğin amaç ve faaliyet alanının tüzükte belirtileceğini kurala bağlamaktadır. Bu yaklaşıma göre, **tüzel kişilerin hak ehliyeti amaçları [faaliyet konuları] ile sınırlı** kabul edilecekse, taraf ehliyetleri de bu çerçevede içinde bulunacaktır.⁹⁸ Öte yandan, dernek tüzüğünde faaliyet konularının çok geniş belirlenmesi durumunda da, Danıştay, faaliyet konusu dışında kalan alanlarda

⁹⁴ Esasen burada söz konusu olan HMK m. 53'te tanımlanan ve m. 114/1-e'de dava şartı olarak düzenlenen "dava takip yetkisi" olmalıdır. Ancak yukarıda da işaret edildiği gibi, idare hukukumuzda hiç ele alınmamış bu kavram çalışmamızın kapsamı dışında bırakılmıştır.

⁹⁵ Danıştay 8. Daire, E.1990/494-K.1991/348.

⁹⁶ Danıştay 11. Daire, E.1973/903, K.1973/1185. Danıştay Dergisi, sayı: 21, s.525; aktaran, Bekir Şimşek, **İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti** (yayımlanmamış yüksek lisans tezi) Ankara 2006, s. 21.

⁹⁷ Danıştay kararlarında menfaat ve ehliyet kavramlarının birbirlerinin yerine kullanıldığını göstermek üzere kararın alıntılanan bölümünde ilgili ifadeler koyu ile gösterilmiştir. Yine, daha önce de belirtildiği gibi, “dava açma ehliyeti” ifadesi de usul hukuku bakımından yanlıştır.

⁹⁸ Kale, age., s. 89.

tüzükte hüküm bulunsa dahi, “*dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarları kapsamını aşan konularda sırf tüzüğünde hüküm bulunduğu*ndan bahisle dava ehliyetinin mevcut olduğunun kabulüne hukuken olanak bulunmadığı” gerekçesi ile açılan davayı reddetmiştir.⁹⁹ Kararda derneğin "menfaat"inin ihlal edilmediğinden söz edilmekte, alıntılanan bölümde ise "dava ehliyeti"nin bulunmadığı belirtilmektedir. Oysa sözkonusu olan taraf ehliyetidir.

Bu iki karara Danıştay’ın menfaate yaklaşımını göstermek bakımından ikinci bölümde yeniden değinilmektedir. Kararların bu bölümde ele alınmasının nedeni, her iki olayda, *dernek tüzüğünde belirlenen kapsamın Danıştay tarafından dikkate alınmamış olduğunu* göstermektir.

Öte yandan 2000 yılında verilen bir İDDK kararında (Tekel Müfettişleri kararı) tam tersi sonuca ulaşılmıştır.¹⁰⁰ Böylelikle Danıştay’ın özel hukuk tüzel kişileri bakımından tüzel kişilik kuralını tutarlı biçimde uygulamadığı söylenebilir.

B. Dava Ehliyeti

HMK m. 51 uyarınca dava ehliyeti, medenî hakları kullanma ehliyetine göre belirlenir.¹⁰¹ MK m. 49’a göre, “*tüzel kişiler kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olmakla, fiil ehliyetini kazanırlar.*” Fiil ehliyetini kazanan tüzel kişi, usul hukuku bakımından dava ehliyetine sahiptir ve dava ehliyetini organları aracılığıyla kullanır¹⁰² (MK m. 50). Bir tüzel kişinin oluşması ve faaliyette bulunabilmesi için onuna adına karar alabilecek, kararları o tüzelkişi almış sayılacak kişi veya kişiler topluluğuna (meclis, kurul, encümen gibi) ihtiyaç vardır.¹⁰³ Tüzel kişilerin, gerçek kişilerden farklı olarak, fiil ehliyetini "bizzat" kullanmaları mümkün olmadığı için fiil ehliyetini onun adına hangi yetkili kişi veya organın kullanacağı

⁹⁹ Danıştay 6. Daire, E.2009/6697-K.2011/1132, DD 129, s. 376, "Çağdaş Başkent Ankara Derneği" kararı.

¹⁰⁰ Danıştay İDDK, E.1999/390-K.2000/761, (Lexpera İçtihat Bankası).

¹⁰¹ Kanunun gerekçesinde "Dava ehliyeti, medenî hukuktaki fiil ehliyetinin usul hukukunda büründüğü şekildir. Burada gerçek ve tüzel kişi ayrımı yapılmaksızın, medenî hakları kullanma ehliyetine sahip olanların dava ehliyetine de sahip olacağı ifade edilmiştir." denmektedir. (<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss393.pdf>, s. 25)

¹⁰² Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 907.

¹⁰³ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2009, s. 230.

önem kazanmaktadır. Organ tüzel kişinin içinde yer alır ve onun iradesinin hukuk alanına yansımaları sağlar; dolayısıyla bu kişi veya kurullar o tüzel kişinin organı olur.¹⁰⁴ Burada önemli olan nokta dava ehliyetinin tüzel kişinin organları tarafından kullanılıyor olmasına karşılık taraf ehliyetinin doğrudan doğruya tüzel kişi üzerinde olmasıdır.¹⁰⁵ Bunun için dava tüzel kişiye karşı açılır ve tüzel kişinin yetkili organı da tüzel kişi adına hareket eder. Tüzel kişiyi davada yetkili organ temsil eder.¹⁰⁶ Kısaca, tüzel kişiler bakımından dava ehliyeti büyük ölçüde temsil ile ilgilidir.¹⁰⁷

HMK m. 52 uyarınca özel hukuk tüzel kişilerinin yetkili organları ya tabi olduğu kanuna ya da tüzüğüne göre belirlenir.¹⁰⁸ Dernekler Kanununun 27. maddesine göre derneğin yetkili organı yönetim kuruludur. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, yönetim kurulunu yetkili organ saymıştır. 6356 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları Kanunu da yetkili organ olarak yönetim kurulunu göstermektedir. Vakıf yönetimi; mülhak, cemaat ve esnaf vakıfları ile yeni vakıflarda; vakfiye, 1936 Beyanamesi, vakıf senedi, 4721 sayılı MK ve bu Kanuna göre vakfı yönetmeye ve temsile yetkili organı ifade eder.¹⁰⁹ Adi ortaklıkta ortaklardan biri diğer ortakları temsil yetkisine sahipse, ortaklığı temsile de yetkilidir.¹¹⁰ 6102 sayılı TTK'nin 124. maddesi ticaret şirketlerini kolektif, komandit, anonim, limitet, kooperatif olarak sayılmış; 125. maddesinde de hak ve fiil ehliyetine ilişkin genel düzenleme yapılmıştır. Her ticaret şirketi tipi için ise, kanunun ilgili bölümünde ayrıca hüküm sevk edilmiştir. Buna göre TTK m. 218'de kolektif şirket,¹¹¹ m. 318'de komandit şirket,¹¹² m. 365 vd. hükümlerde anonim şirket,¹¹³ m. 623'te limited şirket düzenlenmiştir.¹¹⁴ Kooperatiflerle ilgili

¹⁰⁴ Akünel, age., s. 34.

¹⁰⁵ Tekinsoy, age., s. 105: "Tüzel kişilerin dava ehliyeti, belirlenmiş organları eliyle kullanılmakla birlikte, taraf ehliyeti herhangi bir organın değil, doğrudan tüzel kişiliğin üzerindedir."

¹⁰⁶ Oğuzman ve diğ., age., s. 284.

¹⁰⁷ Buradaki temsil vekalet ilişkisindeki temsille karıştırılmamalıdır. Çalışmanın kapsamında yer almadığı için vekalet konusu incelenmemiştir.

¹⁰⁸ Celal Karavelioğlu, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 9. bası, Ankara 2016, s. 859.

¹⁰⁹ Karavelioğlu, age., s. 867.

¹¹⁰ Danıştay 4. Daire, E.2011/9474-K.2013/456, (Kazancı İçtihat Bankası)

¹¹¹ MADDE 218- (1) Ortaklardan her biri, ayrı ayrı şirketi yönetme hakkını ve görevini haizdir. Ancak, şirket sözleşmesiyle veya ortakların çoğunluğunun kararıyla yönetim işleri ortaklardan birine, birkaçına veya tümüne verilebilir.

¹¹² MADDE 318- (1) Komandit şirketler, kural olarak, komandite ortaklar tarafından temsil edilir. Kollektif şirketin temsil yetkisinin kapsamı ve sınırlandırılmasına ilişkin hükümleri komandit şirkete de uygulanır.

¹¹³ MADDE 365- (1) Anonim şirket, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve temsil olunur. Kanundaki istisnai hükümler saklıdır.

¹¹⁴ MADDE 623- (1) Şirketin yönetimi ve temsili şirket sözleşmesi ile düzenlenir. Şirketin sözleşmesi ile yönetimi ve temsili, müdür sıfatını taşıyan bir veya birden fazla ortağa veya tüm ortaklara ya da

olarak da 1163 sayılı Kanunun 4 ve 55. maddeleri ile yönetim kurulunca temsil edileceği düzenlenmiştir.

Danıştay, tüzel kişilerin şubeleri tarafından açılan davaları usulden reddetmektedir. *"Dernekler Kanununda dernek şubelerine özel olarak derneğin görevlerini yerine getirme konusunda hak ve yetki tanınmadığı; derneklerin merkez yönetim kurullarının Dernekler Kanunu, Medeni Kanun ve tüzük hükümleri uyarınca derneği temsile yetkili ve görevli zorunlu organ olduğu ve bu yetki ve görevini başka organlara devredemeyeceği"* gerekçeleri ile dernek şubesinin **dava açma ehliyetinin** bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.¹¹⁵

Danıştay İDDK, Tüketici Hakem Heyetine üye seçimi ile ilgili bir davada, Tüketici Koruma ve Dayanışma Derneğinden üye atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle Tüketiciyi Koruma Derneği Samsun Şubesi tarafından açılan davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiğine karar vermiştir.¹¹⁶ Yüksek Mahkeme, dernek yönetim kurulunun derneği temsil ve yönetim ile ilgili işlerin yürütülmesinde yetkili ve görevli zorunlu organ olduğunu ve derneğin "fiil ehliyeti"nin ancak merkez yönetim kurulu tarafından kullanılabileceğini belirtmektedir. Buna göre dernek şubesinin "dava ehliyeti" bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen iki kararda da "taraf ehliyeti" tartışılmamış; davanın, tüzel kişiyi temsile yetkile organ tarafından açılmaması gerekçesiyle dava ehliyeti yokluğu sonucuna ulaşılmıştır. Tüzel kişinin şubesinin taraf ehliyetinin bulunmadığını belirtmek hem yeterli hem dolaysız bir sonuç olacaktır. Üstelik, taraf ehliyetinin bulunmadığının belirlenmesi halinde dava ehliyetinin varlığını tartışmak da usul hukuku bakımından gerekmeyecektir.

Nitekim, Danıştay 7. Daire, banka şubesi tarafından açılan davayı, banka şubesinin taraf ehliyetinin bulunmaması nedeniyle idari davada taraf olamayacağı gerekçesiyle reddetmiştir: *"Yargılama Hukuku kurallarına göre; dava ehliyetinin varlığı, öncelikle dava açanın taraf olma; yani hak ehliyetinin bulunmasına bağlıdır.*

üçüncü kişilere verilebilir. En azından bir ortağın, şirketi yönetim hakkının ve temsil yetkisinin bulunması gerekir.

¹¹⁵ Danıştay 10. Daire, E.2003/510-K.2006/2595, DD 113, s. 217.

¹¹⁶ Danıştay İDDK, E.2003/274-K.2005/2169 (Kazancı İçtihat Bankası).

Hak ehliyeti ise ancak, gerçek ve/veya tüzel kişiler, yani hukuk sùjeleri için söz konusu olabilir. Hukuk literatüründe, tüzel kişi, hukuk düzeni tarafından, kendisine, haklara ve borçlara ehil olma iktidarı, başka bir deyişle hukuk sùjesi olma niteliğı verilen, kendisini oluşturan gerçek ve diğler tüzel kişilerden farklı ve onlardan ayrı, bağımsız bir varlığa sahip olan, varlık kazanabilmesi için gerekli yasal prosedürü tamamlamış bulunan oluşum, olarak tanımlanmaktadır. Bankalar Kanununa göre, banka şubelerinin, genel müdürlükten ayrı bir tüzel kişiliğı bulunmadığından; kendi adlarına veya genel müdürlüğü temsilen bir davada taraf olmalarına olanak bulunmadığı gibi, temsili de söz konusu değildir.”¹¹⁷

III. DEVLET VE DİĞER KAMU TÜZEL KİŞİLERİ

A. Genel Olarak

1. Kavram

Tüzel kişilerin hukuka uygun varlık kazanmaları ile taraf ehliyetine sahip olacakları ve dava ehliyetlerini, tüzel kişiyi temsile yetkili kişi veya organ tarafından kullanacakları, tüm tüzel kişiler için ortak kuraldır. Ehliyet kamu tüzel kişilerinde de kural olarak tüzel kişiliğı bağılıdır.¹¹⁸ Özel hukuk tüzel kişileri gibi kamu tüzel kişilerinin de bir davada taraf olabilmesi, bir başka anlatımla taraf ehliyetine sahip olabilmesi için tüzel kişiliğı sahip olması gerekir. Bu koşul öncelikle, ancak tüzel kişiliğı sahip bir kuruluşun dava açabileceğini ortaya koyar.¹¹⁹ Dolayısıyla, kamu tüzel kişileri, tüzel kişiliğı sahip olmakla taraf ehliyetine sahip olmaktadır.

İdarenin hak sùjeleri kamu tüzel kişilerinden ibarettir,¹²⁰ bir başka anlatımla, idare hukukunda *haksahipleri* sadece tüzel kişilerdir;¹²¹ idarenin tüm etkinlikleri ya

¹¹⁷ Danıştay 7. Daire, E.2004/483-K.2006/1380, DD 114, s. 218 vd. Kararda hatalı olarak dava ehliyeti hak ehliyeti ile ilişkilendirilmiştir.

¹¹⁸ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 899. Yazar, Fransız Danıştay’ının tüzel kişiliğı bulunmayan kamu kuruluşları adına açılan davaları kabul etmediğini bildirmektedir (dn. 70).

¹¹⁹ Le Bot, age., s. 192, §385.

¹²⁰ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 68.

¹²¹ Onar, age. (c.2), s. 966.

onu oluşturan tüzel kişilerden birinin görevleri arasında yer alır veya faaliyetin kendisi bir tüzel kişilik olarak karşımıza çıkar.¹²²

Bir Danıştay kararında Darülaceze Müessesesi'nin¹²³ hasım konumunda bulunup bulunmadığına, tüzel kişiliğe sahip olup olmadığına ilişkin inceleme sonucunda karar verilmiştir: "*Müstakil bir bütçesinin olması, kendi adına taşınmaz mal tasarruf etmesi, hibe ve teberru kabul etme yetkisine sahip bulunması, kendine has organlarının varlığı ve bu organlar aracılığıyla karar alıp hukuki işlemler yapması ve personelinin hukuki statüsü dikkate alındığında, Darülaceze Müessesesi'nin **tüzelkişiliğe sahip bir kamu kurumu olup**, dava konusu işlemin kurulduğu tarihte İçişleri Bakanlığı'na, halen de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı bulunmakla birlikte, organları vasıtasıyla **doğrudan idari işlemler tesis edebilen bir kurumdur.**"*¹²⁴ İçişleri Bakanlığı, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 19/A maddesi gereği 08.07.2011 gün ve 27988 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem" başlıklı Başbakanlığın teklifi Cumhurbaşkanlığı Makamının onayı ile oluşan Kararnamenin ekindeki listede Darülaceze Müessese Müdürlüğünün Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlandığını, bu nedenle hasım konumunda bulunmalarının hukuka aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Ama Danıştay bu görüşe itibar etmeyerek, adı geçen kuruluşun, bir kamu tüzel kişisi olarak, hangi bakanlığa bağlı olursa olsun, davada taraf olabileceğine, dolayısıyla husumetin bu kuruluşa yöneltilmesi gerektiğine karar vermiştir.

Özel hukuk tüzel kişiliğine tanınan hak ehliyetinin kapsamı olabildiğince gerçek kişiye benzetilmişse de, tüzel kişinin uğraş alanı (*spécialité*) tek ve belirli bir konudur.¹²⁵ Özel hukuk tüzel kişileri kamu düzenine ve genel ahlaka aykırı olmamak kaydı ile her türlü alanda faaliyet gösterebilirken, kamu tüzel kişilerinin faaliyet konuları objektif hukuk tarafından belirlenmiştir; organlar yetkilerini objektif hukuktan aldıkları için faaliyet konularını değiştiremezler, bu konunun dışına da çıkamazlar.¹²⁶

¹²² Özay, age., s. 120.

¹²³ 12.4.1332 tarihli Darülaceze Nizamnamesi uyarınca kurulmuştur.

¹²⁴ Danıştay 5. Daire, E.2012/7511-K.2012/5722, DD 132, s. 397.

¹²⁵ Özay, age., s. 124.

¹²⁶ Onar, age. (c.2), s. 1038. Yazar, özel hukuk tüzel kişilerinin de statülerindeki faaliyet konuları ile sınırlı olabileceklerini, ama tüzel kişinin amacının yazılıp faaliyet konusunun yazılmamış olabileceğini,

İdari uyuşmazlıklara yol açan ilişkilerde, taraflardan biri olan idare, özel haklarını kullanan bir kişi değil, yetkilerini kullanan bir görevlidir.¹²⁷ DURAN, merkezi idarenin, diğer tüzel kişiler gibi, sadece anayasal ve kanuni çerçeve içinde hareket edebileceğini belirtmektedir.¹²⁸ Buna karşılık kamu tüzel kişilerinden bazıları, örneğin Devlet ve diğer kamu idareleri, uğraş konusu ve alanı bakımından sınırlı olmayıp bu kuralın dışındadır.¹²⁹ Dolayısıyla kamu tüzel kişilerinin taraf olacakları davalar da yine bu faaliyet konuları ile sınırlı olacaktır.

1982 Anayasasının çeşitli maddelerinde "Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri" ile ilgili düzenleme yapılmıştır.¹³⁰ Buna göre Devlet, Anayasa tarafından bir kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmektedir.¹³¹ Anayasa Hukuku bakımından Devletin üç hukuki iktidarı (erki) olan yasama, yürütme ve yargı erkleri, ayrı devlet organlarına verilmiştir.¹³² Yasama, yürütme ve yargı erkleri, devletin temel organları¹³³ ve fonksiyon¹³⁴ olarak da tanımlanmaktadır. Dolayısıyla Anayasa Hukuku bakımından Devletin kapsamına yasama, yürütme ve yargı organları girmektedir. İdare Hukukunda ise Devlet "merkezi idare" veya "genel idare" olarak anlaşılmaktadır.¹³⁵ YAYLA, merkezden yönetim örgütünü dar anlamda devlet¹³⁶, DURAN da devlet idaresi¹³⁷ olarak nitelemektedir. Oysa idari davalarda yasama ve yargı erklerine dahil birimler de taraf olabilmektedir. Bu birimlerin taraf ehliyeti kuşkusuz Devlet tüzel kişiliğiyle ilgilidir. Ancak yine de, yaygın kullanıma sadık kalarak, çalışmamızda Devlet tüzel kişisi, merkezi idare karşılığı olarak kullanılmıştır.

Devlet (merkezi idare) tek bir kamu tüzel kişiliği oluşturur.¹³⁸ Merkezi idarenin başkent ve taşra örgütünü oluşturan parçalar kendi başlarına birer tüzel kişi değil,

yine faaliyet konusu yazılmış olsa bile bunun yine tüzel kişi tarafından değiştirilebileceğini; bu değişiklik için izin gerekse dahi bunun Devletin kolluk yetkisinden kaynaklanan bir ihbar veya izin zorunluluğundan kaynaklandığını belirtmektedir.

¹²⁷ Yayla, agm., s. 132.

¹²⁸ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 68.

¹²⁹ Özay, age., s. 125.

¹³⁰ 29, 46, 47, 82, 128 ve 161. maddeler.

¹³¹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa 2014, s. 89.

¹³² Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara 1995, s. 18.

¹³³ Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul 2009, s. 195.

¹³⁴ Tanör-Yüzbaşıoğlu, age., s. 433.

¹³⁵ Gözler, age., s. 89.

¹³⁶ Yayla, age., s. 225.

¹³⁷ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 79.

¹³⁸ Gözler, age., s. 89.

Devlet tüzel kişiliğine bağlı birimlerdir.¹³⁹ Yapısal olarak idare örgütü içinde tüzel kişiliğe sahip bulunmayan kuruluşlar bulunsan bile, tüzel kişiliğe sahip olanlardan birine bağlı veya onunla ilgilendirilmiş bir konumdadır.¹⁴⁰

Devlet de bir tüzel kişilik olarak, tüm tüzel kişiler gibi taraf ehliyetine sahiptir. Devlet tüzel kişisi dava ehliyetini de yine tüm tüzel kişiler gibi organları aracılığı ile kullanacaktır. Devlet tüzel kişinin organları ise, bakanlıklardan oluşmaktadır.¹⁴¹ Her bakanlık yürüttüğü hizmet alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder.^{142,143} Ancak buradaki temsil, Onar'ın da belirttiği gibi, "yasal temsilci" anlamında değil, organın tüzel kişilik adına eylemde bulunması ile ilgilidir. Yazar organ (uzuv)¹⁴⁴ ile temsilciyi (mümessil) ayırmaktadır: Temsilci sıfatı ya bir hukuki işlemde veya velilerin küçüğü temsil etmesinde olduğu gibi kanundan doğar. Organ ise tüzel kişinin içindedir. Temsilde, temsilci ile temsil edilenin ayrı ayrı kişilikleri bulunduğu halde, organ tüzel kişinin unsuru ve ayrılmaz parçası olduğu için organla [tüzel] kişinin ayrı ayrı kişilikleri yoktur. Bakanlıklar Devletin organı olduğu için Devletten ayrı ve müstakil bir hukuki varlığı ve kişiliği bulunmamaktadır.¹⁴⁵ Buna göre Devlet tüzel kişisi, bir bütün olarak taraf ehliyetine sahiptir. Merkezi idarenin tarafı olduğu tüm davalarda taraf ehliyeti Devlet tüzel kişiliğinin üstündedir. Merkezi idarenin organlarının veya ona bağlı olan diğer idari birimlerin bir davada usuli işlemleri yapabilmesi ise, dava ehliyeti ile ilgilidir. Tüm tüzel kişiler bakımından dava ehliyeti, temsil ile ilgili bir

¹³⁹ Kemal Gözler, "5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine", *AÜHFİD*, Sayı: 60-4, Ankara 2011, ss. 837-919, s. 840

¹⁴⁰ Özyay, age., s. 121.

¹⁴¹ Onar, age. (c.2), s. 987. "Bakanlıklar ve bunların başında bulunan bakanlar, o hizmet alanında Devlet tüzel kişiliğinin sadece vekili veya temsilcisi değil, organıdır." (ibid, s. 985).

¹⁴² Onar, age. (c.2), s. 866; Gözübüyük-Tan, age. (c.1), s. 205; Günday, age., s. 391; Yıldırım ve diğ., age., s. 86.

¹⁴³ 11.2.2017 tarih ve 29976 sayılı R.G.'de yayımlanan, 21.1.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla Başbakan ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Anayasanın 104. maddesi uyarınca "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir." (1. fıkra) ve "Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir." (8. fıkra). Anayasanın 106. maddesinde de bakanlarla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmış ve "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlen"eceği öngörülmüştür. 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete'e yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de Bakanlıklar düzenlenmiştir. Böylelikle, Bakanlıkların hukuken, Devlet tüzel kişiliğini temsil eden organ niteliğini yitirip Cumhurbaşkanına bağlı birer idari birim haline geldiği söylenebilecektir. Bu durumda Bakanlıkların, davalarda taraf olup olamayacağı sorunu da ortaya çıkmaktadır. Ancak örneğin yukarıda ele alınan 659 sayılı KHK'nin 7. maddesindeki düzenleme değiştirilmemiş, Bakanlıkların hangi davalarda taraf olacağına ilişkin düzenleme korunmuştur. Uygulamada da, Bakanlıkların davada taraf olmasına ilişkin bir değişiklik gözlenmemiştir.

¹⁴⁴ 1086 sayılı HUMK'un 39. maddesinde "uzuv" karşılığı olarak 6100 sayılı HMK'nin, HUMK m. 39 karşılığı olan 52. maddesinde "organ" kullanılmıştır.

¹⁴⁵ Onar, age. (c.2), s. 987.

sorundur ve bir tüzel kişiyi kimin veya hangi organın temsil edeceği, o tüzel kişinin dava ehliyetini de ortaya koyar.¹⁴⁶

Tüzel kişiler fiil ehliyetini (**dava ehliyetini**) organları aracılığıyla kullanır. Organ bir temsilci olmayıp belirli davranışları gerçekleştiren tüzel kişiliğin kendisidir.¹⁴⁷ YAYLA'ya göre de organ, tüzel kişiliğin iradesinin aracı; temsilcisi olmaktan ziyade, yetkili olduğu alanda bizzat kendisidir. Tüzel kişiliğin organlarından biri aynı zamanda o tüzel kişiyi de temsil eder. Yazar, makam ve merciyi ise, idare içinde yer alan bir **yönetim kademesi** olarak tanımlayıp ön plana çıkanın tüzel kişilik olmadığını belirtmektedir.¹⁴⁸ Kamu tüzel kişinin hangi organ tarafından (bakan, vali¹⁴⁹, belediye başkanı, muhtar, genel müdür, rektör, (meslek kuruluşları) başkan, (KİT) genel müdür...) temsil edileceğinin kuruluş kanununda (veya işleminde) gösterilmiş olması gerekir.

Devlet tüzel kişiliğini temsil eden diğer makamların ehliyeti, yetki kurallarına ve kamu düzeni içindeki yerlerine göre belirlenmelidir.¹⁵⁰ Devlet tüzel kişiliği bakımından taraf ehliyeti Devlet'e aittir; dava ehliyeti ise Devlet tüzel kişiliğini temsil eden makamlar bakımından değerlendirilecektir.

Yabancı bir devletin Türk idari yargısı önünde taraf olması halinde yabancı devleti kim temsil edecektir? Bulundukları görevin niteliğinden aldıkları yetkiyle, ayrıca bir yetki belgesine dayanmalarına gerek olmaksızın devletlerini temsil edebilen kişiler AHKVS'nin (Anlaşmalar Hukuku Konusunda Viyana Sözleşmesi) 7. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre devlet başkanı, hükümet başkanı ve dışişleri bakanı kendi devleti adına bir anlaşmanın bağitlanması ile ilgili her türlü işlemde bulunmaya, görevlerinin gereği olarak genel yetkili kabul edilirlerken; ayrıca bulundukları görev ile ilgili sınırlı yetki verilenler de bulunmaktadır.¹⁵¹ Sözleşmenin belirtilen maddesi uluslararası anlaşmalar ile ilgili olsa da, yabancı bir devletin mahkeme önünde temsili bakımından da kıyasen uygulanabileceğini düşünüyoruz.

¹⁴⁶ Dael, age., s. 160.

¹⁴⁷ Özay, age., s. 123.

¹⁴⁸ Yayla, age., s. 231.

¹⁴⁹ İl özel idaresi ile Devlet arasındaki davalarda il özel idaresini il genel meclisi ikinci başkanının temsil eder. Karavelioğlu, age., s. 856.

¹⁵⁰ Dael, age., s. 102.

¹⁵¹ Rona Aybay - Elif Oral, **Kamusal Uluslararası Hukuk**, İstanbul 2016, s. 60. Devletlerini, yetki belgesine dayanarak temsil edenlerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. s. 61 vd.

Kamu tüzel kişileri ise "idareye özgü bir kuruluş (teşkilat) yapısına sahip olan ve bundan ötürü kuruluşları idare hukukunca düzenlenen tüzel kişiler"dir.¹⁵² Anayasa m. 123/3, kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle¹⁵³ kurulacağını öngörmüştür. Ancak kamu tüzel kişiliği mevzuatta tanımlanmamıştır.

Kamu tüzel kişiliğine sahip yerinden yönetim kuruluşlarının taraf ehliyeti doğrudan doğruya tüzel kişiliğe bağlıdır. Yerinden yönetim kuruluşları, özel hukuk tüzel kişileri gibi, mevzuata uygun biçimde kuruldukları anda, taraf ehliyetine sahip olurlar. Genel olarak yerinden yönetim (*ademi merkeziyet, decentralization, décentralisation*) idari kararların merkez örgütüne ve hiyerarşisine girmeyen kimi organlar tarafından alınmasını gerektiren bir düzendir.¹⁵⁴ Anayasanın 127. maddesi il, belediye ve köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerini, mahalli idareler (yerel yönetimler) olarak tanımlamaktadır. Hizmet yerinden yönetim ise, belirli bir kamu hizmetinin merkez örgütünden ayrı ve hukuksal varlığa sahip kuruluşlar tarafından yönetilmesi, yerine getirilmesidir.¹⁵⁵ Yerinden yönetim kuruluşlarının dava ehliyeti, tüzel kişiliğini kuran hukuki işlemde gösterilen yürütme organınca kullanılır. Onun için yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerine karşı açılan davalarda davalı olarak yerinden yönetim kuruluşunun yürütme organı gösterilir.¹⁵⁶ Ancak bu durum dava ehliyeti ile ilgilidir, yoksa taraf ehliyeti yine tüzel kişilik üzerindedir.

Kamu tüzel kişisini özel hukuk tüzel kişisinden ayırmak için çeşitli ölçütler önerilmektedir:¹⁵⁷ Bunlar, kanunla kurulması; Devlet yetkileri ile donatılmış olması; faaliyetinin veya faaliyetlerinden bir kısmının kendisine tekel biçiminde tahsis edilmiş olması; mallarının ve gelirlerinin, devlet mallarıyla aynı yasal koruma rejimine tabi kılınmış olması; personeli hakkında kamusal kuralların geçerli olması¹⁵⁸ olarak

¹⁵² Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, Ankara, 1970, s. 201

¹⁵³ 6771 sayılı Kanunla değiştirilmiştir. Değişiklikten önce cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yerine "kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak idari işlemle" ifadesi bulunuyordu.

¹⁵⁴ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, İstanbul 2006, s. 184.

¹⁵⁵ Giritli ve diğ., age., s. 185.

¹⁵⁶ Gözübüyük-Tan, (c.2), s. 919.

¹⁵⁷ Özyörük, age., s. 76 ve 77.

¹⁵⁸ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara 2011, s. 78. Her iki yazar da son iki ölçütün yardımcı ölçüt olacağını belirtmektedir.

özetlenebilir.¹⁵⁹ YAYLA, sadece kanun (Anayasa, kanun, KHK) ile kurulma ve kamu gücü kullanma ölçütlerine yer vermiştir.¹⁶⁰ Öte yandan DURAN, "kanunla kurulma" ölçütünün gerçeklerle bağdaşmadığını savunmakta ve buna örnek olarak Devletin de, bireyler gibi, Ticaret Kanunu çerçevesinde kurduğu anonim şirket statüsüne sahip İktisadi Devlet Teşekküllerinin kamu tüzel kişisi olmasını göstermektedir.¹⁶¹

Oysa özel hukuk tüzel kişisi, bir kuruluş belgesi (tüzük, senet, esas sözleşme¹⁶²) ile kurulmaktadır. Bu kuruluş belgesinin dayanağının mevzuatla belirlenmiş olması, kanunla kurulma anlamına gelmemektedir. Kamu tüzel kişilerinin kaldırılmaları da, aksine işlem ve yetki ve usulde paralellik kuramı uyarınca ancak bir kanun veya idari idari kararlar olabilir. Sadece kuruluş ve kaldırılışları değil görev ve yetkileri, işleyişleriyle ilgili tüm yöntem ve konular yasal düzenlemelerle belirlenir.¹⁶³

Kamu tüzel kişileri, nitelik ve özellikleriyle bağdaştığı ve statülerinin elverdiği ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin genel hükümlere göre haiz olduğu hakları kullanabilir, borçları yüklenebilirler; fakat kamu tüzel kişiliğinin esas ve normal hukuki rejimi, kamusal mevzuat hükümleri ile idare hukuku kurallarıdır.¹⁶⁴

Bu bakımdan, ehliyet konusunda medeni usul hukuku hükümlerine atıf yapılmış olsa da Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin ehliyetinin belirlenmesinde idare hukukuna özgü durumlarla karşılaşılmaktadır. Bu nedenle, öncelikle bu durum üzerinde durulmalıdır.

1971 tarihli Danıştay İBK

Danıştay'ın 1971 yılında verilen bir içtihadı birleştirme kararında,¹⁶⁵ dava tarihinde tüzel kişiliğe sahip olmayan meslek odalarının şubelerinin dava

¹⁵⁹ Daha geniş bir değerlendirme için bkz. Onar, age. (c.2), s. 971 vd.

¹⁶⁰ Yayla, age., s. 225 vd.

¹⁶¹ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 69.

¹⁶² Tüzel kişilik kurma iradeleri, genellikle bir kuruluş belgesinde açıklanır. (Hatemi, age., s. 134)

¹⁶³ Özay, age., s. 122.

¹⁶⁴ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 72.

¹⁶⁵ Danıştay İBK, E.1971/1-K.1979/1, DD 36-37, s. 165; 6.02.1980 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. İchtihadı birleştirmeye konu kararlar, Dava Daireleri Kurulu'nun İnşaat Mühendisleri Odasının dava ehliyeti bulunmadığına ilişkin kararı ile Danıştay 8. Daire'nin tersi yöndeki kararıdır.

açabileceklerine ilişkindir. Öte yandan, Danıştay, yukarıda da belirtildiği gibi, özel hukuk tüzel kişilerin şubelerinin taraf ehliyetini kabul etmemektedir. Kararda, *idari yapı içinde belli yetki ve görevleri olan kamu idaresi kuruluşlarının tüzel kişilikleri olmasa da, faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar için kendilerine taraf ehliyeti ve dava ehliyeti tanınması* gerektiği; tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarının veya idari birimlerin dava açma yeteneğine sahip sayılmaları için bu hususta mutlaka açık bir kanun hükmünün bulunmasına gerek olmadığı,¹⁶⁶ belirli konularda re'sen hareket edebilen, bağımsız görev ve yetki sahibi olan idarelerin tüzel kişilikleri olmasa dahi kendi görev ve yetki alanlarına giren konularda "davacı taraf" olabilecekleri¹⁶⁷ sonucuna ulaşılmıştır.

Kararın gerekçesi şöyledir: "*Danıştay'da, -bakanlıklar dahil- tüzel kişilikleri olmayan, ancak kendilerine yasalarla ve diğer düzenlemelerle yetki ve görevler tanınan pek çok kamu idare ve merciine karşı iptal davaları açılmaktadır. Yapılan yargılamada, usul hukukunun tüm olanaklarından davacı, davalı ayrımı olmaksızın taraflar eşit koşullar içinde yararlanırlar. İdare usul hukuku içinde, anlaşmazlığın bir aşamasında davalı olanın, bir diğer aşamada davacı olması da olasıdır. Esasen dava yeterliği; davacı veya davalı olarak hukuksal sonuçları olan yargısal işlemleri yapmak ve bu işlemlere muhatap olabilmek için karar verebilme yeterliğidir. Tüzel kişiliği olmayan bir idari merciin yukarıda yazılı kararlarda görüldüğü gibi, davalı olabileceği nasıl kabul ediliyorsa, aynı idarenin gerekli hallerde davacı olabileceğinin kabulü de zorunludur.*"

Karar, öğretide, iptal davalarında davacı ve davalı olabilmek için tüzel kişilik şartının aranmadığı, bir 'hukuksal varlığın' yeterli sayıldığı biçiminde yorumlanmış;¹⁶⁸ kararın, tüzel kişiliği bulunmayan idari birimlerin davacı olması ile ilgili olduğunu belirtilmiştir.¹⁶⁹

İMO kendisine yapılan bir üyelik başvurusunu reddetmiş ve açılan davada da husumetin kendisine yöneltilmeyeceğini iddia etmiştir.

¹⁶⁶ Yenice-Esin, age., s. 477.

¹⁶⁷ Karavelioğlu, age., s. 838.

¹⁶⁸ Özay, age., s. 133.

¹⁶⁹ Gürsel Kaplan, "*İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler*", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2008/2, s. 23-54, s. 31; aynı yazar, agm. (2011), s. 354.

Danıştay bu kararıyla, kamu tüzel kişilerine ilişkin olarak, özel hukuk tüzel kişilerinden farklı bir yorum getirmiştir. Dava konusu işlemi kuran ya da yürüten idarenin muhatap olarak alınması ile ilgili bu yaklaşım, yargılamanın kolaylaşması ve sürecin kısılması bakımından yerinde bulunmaktadır.¹⁷⁰ İdari yargılama hukukunda, kararı alan makamın bilinmesi, onun görüşünün, dayandığı kanuni delillerin öğrenilmesi, gerektiğinde dosyaları görülmesi, incelenmesi önem taşımaktadır.¹⁷¹

Kararla getirilen esas, 1982 Anayasası döneminde mevzuata yansımıştır. 1982 Anayasasının 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve üst kuruluşlarının kamu tüzel kişisi olduğu yönünde düzenleme yapılmıştır. TMMOB Kanunu, 1983 yılında, TMMOB'un ve ona bağlı odaların kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olduğu biçiminde değiştirilmiştir.¹⁷²

2. İdari Yargının Özellikleri

İdari yargı yerlerinin, HMK hükümlerini içtihatlarla idari yargının özelliklerine uygun şekilde yorumlama eğiliminde olduğu,¹⁷³ idari yargılama hukukunun, medeni yargılama hukukuna benzemezliği oranında, özel hukuktaki kişilik durumları ile taraf ehliyetine ilişkin hükümlerin idari yargıda kullanılması konusunda, yargı yerlerinin bir uygunluk yorumuna girmelerinin kaçınılmaz olduğu belirtilmektedir.¹⁷⁴ ONAR, medeni yargılama usulü teorilerinin idari yargılama usulünde birtakım özellikler arzettiğini belirtmektedir.¹⁷⁵ YAYLA, idari yargı kararları ile, HUMK'taki kimi müesseselerin aynen uygulanamayacağı sonucunun ortaya çıktığını söylemektedir.¹⁷⁶ GÜNDAY idare yargıcının konumunun ve izleyeceği yargılama usullerinin, medeni yargılama usullerinden farklı ve bağımsız olarak belirlenmesine yol açtığını ve bu noktada idari yargılama usulünün, hukuk yargılama usulü karşısında bağımsızlığı

¹⁷⁰ Tekinsoy, age., s. 117.

¹⁷¹ Onar, age. (c.3), s. 1783.

¹⁷² 4.02.1954 t. RG'de yayımlanan 27.01.1954 t. 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 1. maddesi, 19.4.1983 tarihli ve 66 sayılı KHK ile değiştirilmiştir. Kanunun ilk düzenlemesi "hükmi şahsiyeti haiz Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği" biçimindeydi ve TMMOB'a bağlı odaların tüzel kişiliği bulunmuyordu.

¹⁷³ Melikşah Yasin, *"İdari Yargılama Usulünde Davaya Müdahale"*, Prof. Dr. İl Han Özey'a Armağan, İÜHFMT Cilt 69, Sayı 1-2 Yıl: 2011, s. 439-451, s. 451.

¹⁷⁴ Tekinsoy, age., s. 98.

¹⁷⁵ Onar, age. (c.3), s. 1942.

¹⁷⁶ Yayla, age., s. 483.

ilkesinin kabul edildiğini belirtmektedir.¹⁷⁷ Özel hukuk ve kamu hukuku arasında bulunan farklardan dolayı, HMK hükümlerinin, idari yargının özellikleri doğrultusunda uyarlanması kaçınılmazdır. Nitekim Danıştay 1971 yılında verdiği içtihadı birleştirme kararında¹⁷⁸ *"Danıştay Kanununun 88 nci maddesi taraf ve dava ehliyeti için Hukuk Usulü Yargılama Kanununa gönderme yapmakla yetinmiştir. Ancak bu gönderme, ehliyet yönünden idare hukukumuzun özellikleri ve gereksinimleri olmadığı ve uygulamada bunun gözetilemeyeceği anlamına gelmemektedir."* sonucuna ulaşmıştır. YAYLA, bu kararlar Danıştay'ın, HMK'ya yollama yapılan konularda dahi bağıllığın idari yargının ihtiyaçları ile sınırlı olacağı yaklaşımını açıkça ortaya koyduğunu belirtmektedir.¹⁷⁹

Danıştay'a göre *"2577 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinin 1. fıkrasında, ehliyet ile ilgili olarak 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun ilgili düzenlemelerine göndermede bulunulmuş ve sözü edilen Kanun'un 50 ve 51. maddelerinde dava ehliyeti, medeni haklardan yararlanma ehliyetine bağlanmışsa da, belirtilen hükümlerin 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesi ve idari yargılama usulü hukukunun kendine özgü usul ve esasları içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir."*¹⁸⁰

Danıştay, İYUK m. 31. maddede HMK'ya göre çözümlenecek hususlardan **feragati**, medeni usul kanunundaki düzenlemesi ile sınırlı görmeyip "idari yargının özellikleri"ni gözönünde bulundurarak yorumlamaktadır. HMK'nın¹⁸¹ 307. maddesinde *"Feragat, davacının, talep sonucundan kısmen veya tamamen vazgeçmesidir."* biçiminde düzenlenmiştir. Bu maddenin HUMK'taki¹⁸² karşılığı *"Feragat, iki taraftan birinin netice talebinden vazgeçmesidir."* biçimindeki 91. maddedir. Ayrıca HMK'nın 301. maddesinde feragatin hüküm kesinleşinceye kadar her zaman yapılabileceği düzenlenmiştir. Bu hükmün HUMK'ta karşılığı yoktur.

¹⁷⁷ Metin Günday, *"Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunun Hükümlerinin İdari Yargıda Uygulanma Alanı", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü*, Sempozyum kitabı (Ankara 11-12 Mayıs 2001) 133. Yıl, Ankara 2003, s. 79-86, s. 80.

¹⁷⁸ Danıştay İBK, E.1971/1-K.1979/1, DD 36-37, s. 165. Karar 6.2.1980 tarihli RG'de yayımlanmıştır.

¹⁷⁹ Yıldızhan Yayla, *"İdari Yargılamanın Özelliği"*, Atatürk'ün 100. Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, Ankara 1981, ss. 129-140, s. 140.

¹⁸⁰ Danıştay 13. Daire, E.2014/956-K.2014/4507, DD 138, s. 156. Kararda tüzel kişiliği olmayan mahalle muhtarlıklarının dava açabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Karara çalışmada yeniden değinilmiştir.

¹⁸¹ 12.01.2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu (HMK). 4.02.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanunun 451. maddesi uyarınca 1.10.2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁸² 18.06.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu (HUMK). 2,3 ve 4 Temmuz 1927 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Danıştay İDDK, 2004 yılında verdiği bir kararında *"Bireysel hakkın ihlaline dayanmayan kamu yararını yakından ilgilendiren konularda açılan iptal davaları, objektif ve somut nitelikte olup; bütünüyle kamu yararını amaçlamaktadır. Dolayısıyla iptal davalarında feragat isteminin de kamu yararı ölçütü kullanılarak bağlanması gerekmektedir. Bireysel hakların ihlaline dayanan iptal davalarında davacının herhangi bir kısıtlama olmaksızın davasından feragat edebileceğinde duraksama bulunmamaktadır. Buna karşılık belde veya semt şehri, kamu kuruluşlarınca açılan objektif ve somut nitelikteki iptal davalarında Dairece ilk derece karar verildikten sonra davadan feragat edilmesi, kamu yararıyla ve idarenin yargısal denetimi yoluyla hukukun üstünlüğünü sağlama amacıyla bağdaşmamaktadır."* demektedir.¹⁸³

2011 yılında verilen bir başka Danıştay kararında "idari yargının özellikleri" vurgusuyla aynı yaklaşım benimsenmiştir: *"Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanununun feragata ilişkin hükümlerinin ancak idari davaların türleri, nitelikleri ve idari yargılama usulüyle bağdaştığı ölçüde uygulanması mümkündür. (...) düzenleyici işlemlere karşı ve kamu yararını yakından ilgilendiren konularda açılan iptal davalarında, işlemin yürütmenin durdurulması veya iptali kararı verildikten sonra, davacıya davadan feragat etme hakkının tanınması, yapılmış olan yargısal denetimin geçersiz sayılması, dolayısıyla davacı iradesinin yargı kararı üzerine çıkması sonucu doğuracağından, kamu yararıyla ve idarenin yargısal denetimi yoluyla hukukun üstünlüğünü sağlama amacıyla bağdaşmamaktadır."*¹⁸⁴

2016 yılında verilen bir Danıştay kararında da İYUK m. 31'de HMK'ya atıf yapılan konuların "ancak idari yargının mahiyetine uygun düştüğü şekilde uygulanabileceği" değerlendirilmiş¹⁸⁵ ve karara konu olayda, **müdahale** ile ilgili

¹⁸³ E.2004/745-K.2004/861, DKD 6, s. 30 vd.

¹⁸⁴ Danıştay 10. Daire, 11.05.2011 tarihli ve E.2010/13350-K.2011/1738, DD 129, s. 171-172. AYM de E.1981/10 sayılı kararında, itiraz yoluna başvuran mahkemenin davadan feragat olunması nedeni ile dosyanın iadesine ilişkin talebini, "itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesine başvurulup Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya uygunluk denetimi başladıktan sonra yerel mahkemedeki davanın sona ermiş veya bu davadan feragat gibi bir nedenle karara bağlanmış bulunmasının uygunluk denetiminin sonuçlandırılmasına engellik edemeyeceği" gerekçesi ile reddetmiştir. Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Melikşah Yasin, "İdari Yargılama Usulünde Davadan Feragat ve Davayı Kabul", **Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: VIII, Sayı: 3-4, s 149 vd.

¹⁸⁵ "2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. maddesinde feragat konusunda 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağı kurala bağlanmış, 6100 Sayılı Kanun'un 311. maddesinde, feragatin, kesin hüküm gibi hukuki sonuç doğuracağı belirtilmiş, 310. maddesinde, feragat ve kabulün, hüküm kesinleşinceye kadar her zaman yapılabileceği düzenlenmiş, 309.

uyuşmazlık bakımından da aynı esas kabul edilmiştir: *"Üçüncü kişilerin davaya müdahalesi, idari yargının özellikleri ve temel ilkeleri açısından özel hukuktan farklı olarak anlaşılması ve uygulanması gereken bir usul müessesesidir. Bu bağlamda, idari yargının tek ve nihai amacının taraflar arasındaki uyuşmazlığı çözmek olmadığı, aynı zamanda idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak olduğunun göz önüne alınması gerekmektedir. HMK'nın "taraflarca hazırlama ilkesine" göre düzenlenen fer'i müdahale kurumunun, idari yargılamanın kendine özgü kuralları dikkate alınmadan uygulanması hâlinde kamu yararının gerçekleşmesinde bir kısım sıkıntılar yaşanabilecektir."*

Danıştay 1980 yılında verdiği bir kararında da, o tarihte yürürlükte olan HUMK'un müdahaleye ilişkin hükümlerine aykırı bir müdahaleyi kabul etmiştir.¹⁸⁶

Danıştay'ın bu yaklaşımı, belirsizlik yarattığı gerekçesi ile eleştirilse de, idari yargılama usulünün ve idari davaların, özel hukuk uyuşmazlıklarından ve yargılama usulünden farklı olduğu belirtilmektedir.¹⁸⁷ KAPLAN'a göre de "göndermede bulunulmuş olsun veya olmasın Medeni Kanunun konuya ilişkin kurallarının olduğu gibi ve Medeni Yargılama Hukukunda uygulandığı haliyle değil ve fakat idari yargıda görülen uyuşmazlıkların gösterdiği istek ve gereklere cevap verecek şekilde anlaşılıp uygulanması bir zorunluluk gibi görünmektedir."¹⁸⁸

Sonuç olarak, idari yargılama usulü medeni yargılama usulüne sıkı sıkıya bağlı olsa da kendi bağımsız alanı, kendi özellikleri bulunduğu belirtilmelidir. Ehliyet konusunda da İYUK m. 31 HMK hükümlerine başvurulmakta; ancak idari yargının ihtiyaçları doğrultusunda değerlendirme yapılmaktadır. Yine de en sağlıklı çözüm,

maddesinin ikinci fıkrasında ise, feragatin hüküm ifade etmesinin, karşı tarafın ve mahkemenin muvafakatine bağlı olmadığı açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, yerleşik Danıştay içtihatlarında kamusal yönü ağır basan düzenleyici işlemler, imar planları vb. işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda, işlemin hukuka aykırılığının hükme bağlanmasından sonra, davadan feragat edilmiş olması durumunda feragatin hüküm ve sonuç doğurmayacağı, mahkemenin yargılamaya devam edeceği kabul edilmektedir. Bu durum 2577 Sayılı Kanun'un 31. maddesinin yapmış olduğu atıf sebebiyle 6100 Sayılı Kanun'un idari yargıda uygulanan hükümlerinin ancak idari yargının mahiyetine uygun düştüğü şekilde uygulanabileceğinin açıkça göstergesidir." (Danıştay 13. Daire, E.2015/6176-K. 2016/625, Kazancı İctihat Bankası).

¹⁸⁶ Aktaran, Yayla, agm., s. 140.

¹⁸⁷ Turan Yıldırım, **İdari Yargı**, 2. bası, İstanbul 2010, s. 511.

¹⁸⁸ Gürsel Kaplan, "Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet Ve Husumet", **İl Han Özay'a Armağan**, İÜHF, Cilt LXIX, Sayı 1-2, Yıl 2011, s.347-389, s. 354.

sözü edilen bu "özellikler" dikkate alınarak doğrudan doğruya İYUK'ta düzenleme yapılması olacaktır.

3. Ehliyetten Farklı Bir Kavram Olarak Husumet

İdari Yargılama Usulü Kanunu "husumet"i de ayrı bir başlık olarak ilk inceleme konuları içinde saymıştır. "Dilekçeler üzerine ilk inceleme" başlıklı 14. maddenin 3. fıkrasının (f) bendinde mahkemenin husumeti de ilk inceleme kapsamında inceleyeceği belirtilmiştir. Ancak ehliyetten farklı olarak husumet konusunda mahkemenin vereceği karar, 2577 sayılı Kanunun 15. maddesinin ilk fıkrasının (c) bendi uyarınca, "davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliği" doğrultusunda olacaktır. Bu yönde bir düzenlemeye medeni yargılama usulünde rastlanmamaktadır. Bu nedenle düzenleme idari yargıya özgüdür.

İYUK m. 14 ve 15'te geçen "husumet" sıkça davalının ehliyeti¹⁸⁹ olarak tanımlanmaktadır: İdari yargıda davalı olabilme yeteneğine husûmet denir.¹⁹⁰ İdare makamlarının davalı olabilme ve bir davayı davalı olarak takip edebilme yeteneklerinin (taraf ve dava ehliyetlerinin) kamu hukuku kurallarına göre belirlendiği ve bu nedenle husumetin yalnızca davalı ile ilgili olduğu¹⁹¹ ve özel hukuk kurallarına göre değil, kamu hukuku kurallarına göre belirlendiği;¹⁹² husumet terimi ile davalı idarenin, ehliyet terimiyle de davacının (taraf ve dava) ehliyetinin kastedildiği ileri sürülmüştür.¹⁹³ Başka bir anlatımla, idari yargıda davalının, kural olarak devlet organları ve diğer kamu tüzel kişileri olmasından hareketle, "husumet"in yalnızca bunları kapsayan, davalının "ehliyeti" ile sınırlı olduğu belirtilmiştir.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Gürsel Kaplan, "İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2008/2, s. 23-54, s. 28

¹⁹⁰ Celal Işıklar, "İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usûlü", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Cilt: 1, Yıl: 2, Sayı: 6, ss. 69-140, s. 103.

¹⁹¹ Hüseyin Çelikkol, "İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet", **Adalet Dergisi**, Yıl: 76, sayı: 1-33, Ankara 1983, ss. 749-770, s. 750.

¹⁹² Meltem Kutlu, **İdari Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptal Davası**, Ankara 1992, s. 126.

¹⁹³ Kaplan, agm. (2011), s. 358.

¹⁹⁴ Kazım Yenice, Yüksel Esin, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara 1983, s. 456.

521 sayılı Danıştay Kanununun 75/B maddesi uyarınca dava yanlış idari makama karşı açılmışsa, bir başka anlatımla husumet bakımından hukuka aykırılık bulunursa dava reddedilmemekte, ancak davacıya davasını doğru hasma açmak için 30 günlük süre tanınmaktaydı.¹⁹⁵ 18.6.1973 tarihli ve 1740 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle bu usul kaldırılarak mahkemenin re'sen doğru hasma tebliğ edeceği yönünde düzenleme yapılmıştır. 2577 sayılı Kanundaki düzenlemede de bu esas korunmuştur. Her iki düzenlemede de amaç, işlemi (veya eylemi) yapan idari makamı doğru olarak tespit etmektir, zira iptal davalarında husumetin kararı kuran (ittihaz eden) idari makama yöneltilmesi gerekir.¹⁹⁶

Husumet, davanın hangi idari makama yöneltileceği ile ilgilidir; yoksa “hasım” (husumet) ile hasım gösterilen idarenin "ehliyeti" birbirinden farklı iki kavramdır. İptal davalarında hasım, işlemi (tasarrufu) kuran (tekemmül ettiren, yürütülebilir duruma getiren) makamdır.¹⁹⁷ İdare yargıcı idari davanın doğru idare makamına karşı açılıp açılmadığını denetleyecek, doğru olmadığı kanısına varırsa davayı doğru idare makamına yöneltecek; ama yönelttiği idare makamının (taraf ve dava) ehliyetini ayrıca inceleyecektir.

İYUK m. 15/1-c uyarınca, “davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine” karar verilmektedir. Davacının ehliyeti konusunda hukuka aykırılık olduğunda ise, m. 15/1-b uyarınca dava reddedilmektedir. Maddede "davanın reddi" dendiğine göre düzenleme davacı ile ilgilidir. Ama buradan davalının ehliyeti ile ilgili inceleme yapılmayacağı sonucu çıkarılamaz.

Kanunda, husumete ilişkin düzenleme, davalı konumunda yer alacak idari makamın yargı organınca re'sen belirleneceği ile ilgilidir. Ama idari makamın "taraf ehliyeti" ve "dava ehliyeti" yine genel kurala göre belirlenecektir. Çünkü Kanunda, "husumet"e ilişkin düzenleme “gerçek hasma tebliğ” ile sınırlıdır ve kavram tanımlanmamış; İYUK m. 31 ile HMK'ya da atıf yapılmamıştır. Örneğin büyükşehir

¹⁹⁵ Onar, age. (c.3), s. 1975.

¹⁹⁶ Duran, age. (Meseleler), s. 47.

¹⁹⁷ Özyörük, age., s. 209.

belediyesine açılması gereken bir dava ilçe belediyesine açıldığında, idari yargı organı dilekçeyi re'sen büyükşehir belediyesine tebliğ eder. "Husumet" ile anlatılan bununla sınırlıdır. Ama büyükşehir belediyesinin veya ilçe belediyesinin (taraf ve dava) ehliyeti, İYUK m. 31 atfı ile HMK'ya göre incelenecektir.

Buna göre “husumet” terimi, asıl olarak işlemi yapan davalı idari makamı,¹⁹⁸ idari davaların yöneltileceği hukuk sùjelerinin¹⁹⁹, bir idari davanın davacısının belirlenmesi ile ilgilidir. Genel kural olarak "idarî davalarda husumet idarî kararı kesin olarak ittihaz etmiş bulunanan mercie veya eylem onun faaliyeti arasında olan idarenin en yüksek hiyerarşik âmiriyetine tevcih edilmek gerekir."²⁰⁰ dense de, asıl olarak işlemi “kesin ve yürütülebilir” hale getiren, icrai işlemi yapan idari makamın belirlenmesi gerekir. Aksi durumda yargılama usulüne aykırı durumlarla karşılaşılabilir.

Örneğin Erzurum’da görev yapan bir hekimin naklen atama talebi Sağlık Bakanlığınca kabul edilmiş, ancak (kanun değişikliğiyle sonradan lağvedilen) Hastane Yöneticiliği, hekimin hizmetine ihtiyaç duyulduğu gerekçesiyle hekimin çıkış işlemlerini yapmamıştır. Bunun üzerine hekim tarafından Hastane Yöneticiliğine karşı açılan davada Erzurum İdare Mahkemesi re’sen Hastane Yöneticiliğini hasım konumundan çıkarmış ve yerine Sağlık Bakanlığını yerleştirmiştir. Böylece Bakanlık, hekimin atama talebini uygun bulup hekimin atanmasına karar vermesine karşın; artık davalı konumunda bulunduğu davanın reddini talep etmiştir.²⁰¹ Halbuki, davalı konumunda, çıkış işlemini yapmayarak hiyerarşik üstü olan Bakanlığın kararını yerine getirmeyen, olumsuz bir işlem tesis ederek yeni bir hukuki sonuç yaratan Hastane Yönetiminin bulunması gerekirdi.

¹⁹⁸ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 914.

¹⁹⁹ Yüksel Esin, **Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları - Usul**, Ankara 1976, s. 300. Yazarın değerlendirmelerinde husumetin ehliyet ile birlikte anıldığı herhangi bir ifadeye rastlamadık.

²⁰⁰ Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri (Ders Notları)**, Ankara 1972, s. 86.

²⁰¹ Erzurum 2. İdare Mahkemesi, E.2017/2588-K.2018/295 (karar yayımlanmamıştır). Sağlık Bakanlığı işlemi geri alma yoluna da gitmemiş, üstelik verilen iptal kararına karşı kanun yoluna da başvurmuştur! Davacı, Sağlık Bakanlığında sunduğu dilekçede, Bakanlık kararının uygulanmaması ile hem kendisinin hem de kararı uygulanmayan Bakanlığın mağdur edildiği ve mağdurların bir davanın karşı taraflarında bulunmasının anlaşılabilir bir durum olduğunu dile getirmişse de bu dilekçesine bir yanıt alamamıştır.

4. 659 sayılı KHK'deki Düzenlemeler

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin²⁰² ilk maddesinde, Kararnamenin amacı *"hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesine ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesi"* olarak belirlenmiştir. Kararnamede yalnızca hukuk hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin hükümler yer almamakta, ayrıca Kararnamenin kapsamında bulunan idari birimlerin, davalarda temsiline ve "taraf sıfatına" ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır.

"Taraf sıfat" terimini, İYUK m. 14'te geçen "husumet" çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir. Danıştay kararlarında da bu yönde değerlendirilmiştir: *"659 sayılı KHK'nin 6/1. maddesi uyarınca davanın İçişleri Bakanlığı yerine Emniyet Genel Müdürlüğü husumetiyle"*²⁰³; *"659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 6/1. ve 2/1-ç maddeleri gereği İçişleri Bakanlığı davalı konumundan çıkarılıp yerine Emniyet Genel Müdürlüğü davalı konumuna alınarak."*²⁰⁴

Öte yandan bir Yargıtay kararında maddede geçen "taraf sıfatı" terimi, taraf ehliyeti olarak yorumlanmıştır.²⁰⁵ Bir başka Yargıtay kararında da, aynı ifade, medeni usul hukukundaki anlamı ile değerlendirilmiştir: *"... bir takip talebinde alacaklı ve borçlu olarak gösterilen kişilerin, o takipte gerçekten alacaklı ve borçlu olma sıfatları*

²⁰² 2.11.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kamu idarelerinin hukuk hizmetleri bu tarihe kadar 08.01.1943 tarihli ve 4353 sayılı Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine ve Devlet Davalarının Takibi ve Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun ile 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname ve idarelerin teşkilat kanunlarında yer alan hükümler çerçevesinde yürütülmekte iken, 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiştir (Danıştay İDDK, E.2012/883-K.2012/3186). 659 s. KHK m. 17 ve 18, konuya ilişkin diğer mevzuat ile uyumu düzenlemektedir.

²⁰³ Danıştay 5. Daire, E.2013/4343-K.2013/5121, DD 134, s. 254.

²⁰⁴ Danıştay 12. Daire, E.2011/2808-K.2012/10808, DD 133, s. 241.

²⁰⁵ Yargıtay 1. HD, E.2014/5185-K.2014/6384, (Kazancı İçtihat Bankası). *"... tapu müdürlüklerinin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne bağlı ve Genel Müdürlük olarak ... Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı kuruluşlar olarak genel bütçe içinde ayrı bütçe ile yönetilen kamu kuruluşları arasında yer almış olmaları birlikte değerlendirildiğinde, davanın açılmasında ve sonuçlandırılmasında hukuki yararının ve taraf ehliyetinin bulunduğu sonucuna varılmaktadır."* Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, (I) sayılı listenin 49. sırasında yer almaktadır.

*yoksa, takip, borçlunun itirazı üzerine başarısızlığa uğrayacağından, eldeki uyuşmazlığa konu takibe dayanak gösterilen ilamda hak sahibi olarak görünen işçileri Bakanlığı, 659 Sayılı KHK'nın 2/1-ç maddesi kapsamında kamu idaresi olduğu halde, alacaklı sıfatı ile ilama dayanarak takipte bulunan Maliye Bakanlığı'nın anılan takipte sıfatı ve dolayısıyla aktif husumet ehliyeti bulunmamaktadır. Zira 659 Sayılı KHK'nın 6. maddesi hükmü de varılan bu sonucu teyit etmektedir. Şu durumda, mahkemece, ilama dayalı takipte Maliye Bakanlığı'nın alacaklı sıfatının bulunmaması sebebiyle takibin aktif husumet yokluğu sebebiyle iptaline karar verilmesi gerekirken yanılığlı değerlendirme ile yazılı şekilde karar verilmesi doğru değildir."*²⁰⁶

Bize göre, her iki Yargıtay kararındaki yaklaşım da hatalıdır. Taraf ehliyeti, daha önce belirtildiği gibi, hak ehliyetinin usul hukukundaki görünümünden ibarettir. Kamu tüzel kişilerinin hak ehliyeti, kuruluş kanunlarından ileri gelmektedir. Hukuk hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bir kanun hükmünde kararname ile bir idari birimin kuruluşu düzenlenemeyeceğine göre, 659 sayılı KHK ile taraf ehliyetinin düzenlenmiş olması beklenemez. Bu bakımdan ilk Yargıtay kararında (Yargıtay 1. HD E.2014/5185) ulaşılan sonucun doğru olmadığını düşünüyoruz. Diğer kararda ise, alacaklı olmayan Maliye Bakanlığının, medeni usul hukukuna göre "aktif husumeti"nin bulunmadığı söylenebilirse de, buna dayanak olarak 659 sayılı KHK'nin 6. maddesindeki "taraf sıfatı"nın gösterilmesi doğru değildir.

659 sayılı KHK'nin 1. maddesi, düzenlemenin kapsamını "genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri" ve "özel bütçeli idareler" olarak belirlemiş²⁰⁷ ve 2. maddesinin ilk fıkrasının (ç) bendinde "idare", 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanununun (I) ve (II) sayılı cetvellerinde belirtilenler olarak tanımlanmıştır. 659 sayılı

²⁰⁶ Yargıtay HGK, E.2012/12-668-K. 013/148 (Kazancı İçtihat Bankası).

²⁰⁷ AYM E.2011/145-K.2013-70 sayılı kararı ile "1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 18., geçici 1. ve geçici 2. maddeleri, Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yönünden 6223 sayılı Kanun kapsamında olmadığından, bu maddelerin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE" karar verilmiştir. Karar tarihi, 6.6.2013 ve kararın Resmi Gazete'de yayımlanma tarihi 23.11.2013'tür. AYM kararın yayımlanmasından dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine hükmetmiştir. Ancak karar henüz Resmi Gazete'de yayımlanmadan, 2.08.2013 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 12.7.2013 tarihli ve 6495 sayılı Yasanın 71. maddesi ile 659 sayılı KHK'nın 1. maddesine "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil" ibaresi eklenmiştir. Kararın hüküm fıkrasında, "sayılanlar yönünden" dendikten sonra maddelerin iptaline karar verilmiştir. İptal hükmünün sayılanlar yönünden mi, yoksa tümünden mi iptal edildiği belirsizdir. Uygulamada yorum ilk seçeneğe göre yapılmaktadır.

KHK'nin, (I) sayılı cetvel ile kapsamına aldığı genel bütçeli idareler, ayrı tüzel kişiliği bulunmayan, Devlet tüzel kişiliği içinde yer alan idarelerdir. (I) sayılı cetvelde devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idare birimleri; diğer cetvellerde (II, III ve IV) tüzel kişiliği bulunan birimler sıralanmıştır. Ancak 659 sayılı KHK, 5018 sayılı Kanunun (III) ve (IV) sayılı cetvellerini kapsama almamıştır. ((III) sayılı cetvelde üst kurullar ve (IV) sayılı cetvelde de sosyal güvenlik kurumları yer almaktadır.)

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri²⁰⁸, 5018 sayılı Kanunun (I) sayılı cetvelindeki birimlerden oluşmaktadır.²⁰⁹ 5018 sayılı Kanunun 12. maddesinin 3. fıkrasında genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmaktadır. *"Genel bütçe, merkezi idare için yapılan bütçedir. Genel bütçe devleti oluşturan kurumlarla devletin yüklendiği kamu hizmetlerini yürüten kuruluşların bütçelerinden oluşmaktadır. Bu kuruluşlar tam kamusal hizmet ürettiklerinden gelirleri genel vergi havuzundan sağlanmaktadır. Genel bütçeli idareler, tek bir tüzel kişilik olarak, kendilerine özgü mal varlığı ve geliri olmayan, hazine birliği kapsamında yer alan idarelerdir."*²¹⁰ Yukarıda belirtildiği gibi, burada sayılan birimlerin ayrı birer kamu tüzel kişiliği bulunmamakta, devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedirler.

²⁰⁸ Genel bütçeli idareler, Devlet tüzel kişiliği içinde yer almaktadır. Bütçe yönetimleri Hazine tarafından yapılmaktadır. Kendi malvarlıkları yoktur, Maliye Bakanlığı tüm malvarlığını Devlet tüzel kişiliği adına yürütür.

²⁰⁹ 5018 sayılı Kanun (I) sayılı cetvel: 1) Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2) Cumhurbaşkanlığı, 3) Başbakanlık, 4) Anayasa Mahkemesi, 5) Yargıtay, 6) Danıştay, 7) Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, 8) Sayıştay, 9) Adalet Bakanlığı, 10) Millî Savunma Bakanlığı, 11) İçişleri Bakanlığı, 12) Dışişleri Bakanlığı, 13) Maliye Bakanlığı, 14) Millî Eğitim Bakanlığı, (...), 16) Sağlık Bakanlığı, 17) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, (...), 19) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (...), 21) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 22) Kültür ve Turizm Bakanlığı, (...), 24) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 25) Avrupa Birliği Bakanlığı, 26) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 27) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 28) Ekonomi Bakanlığı, 29) Gençlik ve Spor Bakanlığı, 30) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 31) Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 32) Kalkınma Bakanlığı, 33) Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 34) Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 35) Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, 36) Jandarma Genel Komutanlığı, 37) Sahil Güvenlik Komutanlığı, 38) Emniyet Genel Müdürlüğü, 39) Diyanet İşleri Başkanlığı, 40) Hazine Müsteşarlığı, (...), 42) Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, 43) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 44) Devlet Personel Başkanlığı, 45) Türkiye İstatistik Kurumu, 46) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 47) Gelir İdaresi Başkanlığı, (...), 49) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, 50) Meteoroloji Genel Müdürlüğü, (...), 52) Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, (...) 55) (Ek sıra: 04/04/2013-6458 S.K./123. md.) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 56) (Ek: CB/4 - 15.7.2018 / 65) Avrupa Birliği Başkanlığı, 57) (Ek: CB/19 - 11.10.2018 / m.1) Devlet Arşivleri Başkanlığı, 58) (Ek: CB/19 - 11.10.2018 / m.1) İletişim Başkanlığı, 59) (Ek: CB/19 - 11.10.2018 / m.1) Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı, 60) (Ek: CB/19 - 11.10.2018 / m.1) Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (12.12.2018 itibarıyla).

²¹⁰ Erhan Gümüş, Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, **Kamu Maliyesi**, 5. bası, Bursa 2013, s. 374.

Özel bütçeli idareler²¹¹ de 5018 sayılı Kanunun (II) sayılı cetvelinde iki grup halinde sayılmıştır. Kanunun 12. maddesinin 4. fıkrasında “özel bütçe”, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. İlk grupta YÖK, ÖSYM ve 129 adet üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü yer almaktadır. Vakıf üniversiteleri bu kapsamda değildir. İkinci grupta da diğer özel bütçeli idareler başlığı altında idarelere yer verilmiştir.²¹² (II) sayılı cetvelde yer alan idareler, ayrı (müstakil) kamu tüzel kişisidir.

Böylelikle 659 sayılı KHK’de yer alan düzenlemeler tüm idare teşkilatı bakımından değil, sadece (I) ve (II) sayılı cetvellerin kapsamında bulunan idareler bakımından geçerli olacaktır. Öte yandan Türkiye’de binlerce idari makam

²¹¹ Özel bütçeli idarelerin herbirinin ayrı (müstakil) tüzel kişiliği vardır. İdari vesayet denetimi kapsamında ilgili oldukları bir bakanlık bulunmaktadır. Malvarlığına sahiptirler ve kendileri yönetirler. Kendilerine ait gelirleri ve bütçeleri vardır.

²¹² 5018 sayılı Kanun (II) sayılı cetvel **(B. Özel Bütçeli Diğer İdareler)**: 1) Savunma Sanayi Müsteşarlığı, 2) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, 3) (Ek: 25/6/2009-5917/47 md.) Atatürk Araştırma Merkezi, 4) (Ek: 25/6/2009-5917/47 md.) Atatürk Kültür Merkezi, 5) (Ek: 25/6/2009-5917/47 md.) Türk Dil Kurumu, 6) (Ek: 25/6/2009-5917/47 md.) Türk Tarih Kurumu, 7) Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 8) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, 9) Türkiye Bilimler Akademisi, 10) Türkiye Adalet Akademisi, 11) Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, 12) Karayolları Genel Müdürlüğü, 13) Spor Genel Müdürlüğü, 14) Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, 15) Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, 16) Orman Genel Müdürlüğü, 17) Vakıflar Genel Müdürlüğü, 18) (Değişik: 11/10/2011-KHK-663/58 md.) Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, (...), 20) Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, 21) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, 22) Türk Akreditasyon Kurumu, 23) Türk Standartları Enstitüsü, (...), 25) "Türk Patent ve Marka Kurumu", 26) Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü, 27) Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, 28) Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, (...), 30) Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (10), 31) (Mülga: 8/8/2011-648-KHK/19 md.), 32) GAP Bölge Kalkınma İdaresi, 33) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 34) (Yeniden Düzenlenen sıra: 14/06/2012-6328/35. md.) Kamu Denetçiliği Kurumu, 35) Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu, 36) (Ek: 21/9/2006-5544/31 md.) Mesleki Yeterlilik Kurumu, 37) (Ek: 24/3/2010-5978/30 md.) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, 38) (Ek: 28/12/2010-6093/14 md.) Türkiye Yazma Eserler Başkanlığı, 39) (Ek: 6/3/2011-KHK-643/13 md.) Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 40) (Ek: 6/3/2011-KHK-643/13 md.) Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 41) (Ek: 8/8/2011-KHK-649/60 md.) Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 42) (Ek: 11/10/2011-KHK-662/58 md.) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, 43) (Ek: 10/10/2011-KHK-658/12 md.) Türkiye Su Enstitüsü, 44) (Ek: 11/10/2011-KHK-663/58 md.) Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu, 45) (Değişik: 6701 - 6.4.2016 / m.28/3) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, 46) (Ek ibare: 6569 - 19.11.2014 / m.40) Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, 47) (Ek ibare: 7060 - 1.11.2017 / m.13/3) Helal Akreditasyon Kurumu, 48) (Ek ibare: CK/4 - 15.7.2018 / m.761) Nadir Topral Elementleri Araştırma Enstitüsü.

bulunmakta²¹³ olduğuna göre 659 sayılı KHK'nin, idari teşkilatın ancak bir kısmı için hüküm doğurmakta olduğu sonucu çıkmaktadır.²¹⁴

Sonuç olarak 659 sayılı KHK, 5018 sayılı Kanunun 12. maddesinde belirtilen merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki iki grup idareyi kapsamına almıştır. KHK'nin bu tasnifi hangi ölçüte göre yaptığı belirsizdir; dayandığı 6223 sayılı Yetki Kanunu²¹⁵ da genel nitelikte bir çerçeve çizmekte, gerekçesinde de ehliyetle ilgili açıklama yer almamaktadır.

659 sayılı KHK'nin 7. maddesi, müşterek kararnameler ve Cumhurbaşkanı kararları ile ilgili ikili bir ayırım yapmış ve ilkinin davaya taraf olan tüm idareler adına müşterek kararnameyi teklif eden bakanlık tarafından, ikincilerin de Cumhurbaşkanlığı tarafından takip edileceğini düzenlemiştir.²¹⁶ Adı geçen hüküm şöyledir:

“Özel takip ve temsil yetkileri

MADDE 7 - (1) Birden fazla idarenin taraf olduğu idari davalardan;

a) Müşterek kararnamelerle ilgili olarak açılanlar ve bunlarla ilgili icra işlemleri, davaya taraf olan tüm idarelerin vekili sıfatıyla, müşterek kararnameyi teklif eden bakanlığın hukuk birimince takip ve müdafaa edilir.

²¹³ https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Statulere_Gore (Erişim Tarihi: 08.02.2017) Devlet teşkilatı merkezi kayıt sistemi adını taşıyan resmi internet sitesine göre, Türkiye’de toplam 200 binin üzerinde idari birim bulunmaktadır.

²¹⁴ Bununla birlikte, 659 sayılı KHK kapsamına almadığı kuruluşlar bakımından, kendi kuruluş kanunlarındaki hükümler çerçevesinde sonuç doğurabilecektir. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanununun "Avukatlık ücretinin dağıtımı" başlıklı 82. maddesi, 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekalet Hakkında Kanuna yollama yapmaktadır. 659 sayılı KHK ile 1389 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırılmış (m. 18/1) ve bu kanuna yapılan atıfların 659 sayılı KHK’ye yapılmış sayılacağı hükme bağlanmıştır.

²¹⁵ 6.4.2011 tarihli Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu (3.5.2011 tarihli RG’de yayımlanmıştır.) Yetki kanununun, 659 sayılı KHK ile doğrudan ilgisi bulunmamaktadır. Ancak AYM, 659 sayılı KHK’yi "Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esasları" kapsamında görmüştür. (Bkz. yukarıda E.2011/145)

²¹⁶ 700 sayılı KHK m. 216/ç hükmünce, 659 sayılı KHK’nin 7. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde, "Başbakanlığın" ibareleri "Cumhurbaşkanlığının" şeklinde ve "Başbakanlıkça" ibaresi "Cumhurbaşkanlığınca" şeklinde, ikinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık" ibareleri "Cumhurbaşkanlığı" şeklinde ve "Başbakanlıkça" ibaresi "Cumhurbaşkanlığınca" şeklinde değiştirilmiştir.

b) Cumhurbaşkanının kararları ve düzenleyici işlemlerle ilgili açılan ve Cumhurbaşkanlığının da taraf olduğu davalardan Cumhurbaşkanlığınca bu hususta takip yetkisi verilenler ile bu davalarla ilgili icra işlemleri, Cumhurbaşkanlığın da vekili sıfatıyla, takip yetkisi verilen ilgili idare hukuk birimince takip ve müdafaa edilir.

(2) Ulusal ve uluslararası mahkeme ve tahkim mercilerinde Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti veya idarelerin taraf ya da müdahil oldukları, birinci fıkrada belirtilen davalar dahil her türlü davadan, Cumhurbaşkanlığınca Cumhurbaşkanlığı hukuk birimi tarafından takibi gerekli görülenler ve bunlarla ilgili icra işlemleri, ilgili idarenin de vekili sıfatıyla Cumhurbaşkanlığı hukuk birimince takip ve müdafaa edilir.”

Yukarıda da belirtildiği gibi, 2.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'den önce, “Cumhurbaşkanlığı” yerine “Başbakanlık” geçiyordu. Düzenlemeden önce, Başbakanlık, tarafı olduğu bir davada, davanın Maliye Bakanlığı tarafından takip edildiği gerekçesi ile savunma vermemiştir.²¹⁷ Buradaki “takip” deyimini, idarenin davada temsil edilmesiyle ilgilidir. 659 sayılı KHK'den önce de Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılacak davalarda, davalı olarak kararı uygulayacak olan bakanlık gösteriliyordu. Zira Başbakanlığın davalı olarak gösterilebilmesi, ancak dava konusu kararı yürütme görevinin Bakanlar Kuruluna verilmiş olması durumunda sözkonusu oluyordu.²¹⁸ 659 sayılı KHK ile Başbakanlık yine davalı olarak gösterilmekte, sadece usuli işlemleri ilgili bakanlık yapmaktaydı.

659 sayılı KHK'nin 18. maddesi ile yürürlükten kaldırılan 4353 sayılı Kanun²¹⁹ idarenin tarafı olduğu davaları, adli yargı ve idari yargı önünde görülenler olarak ayırıyordu. Kanunun 18. maddesi uyarınca²²⁰ Devletin çeşitli daire ve makamları aleyhine adliye mahkemeleri önünde açılan davalarda husumet, hizmetin ilişkin

²¹⁷ "Başbakanlığın Savunmasının Özeti: 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 7'nci maddesi gereğince davanın Maliye Bakanlığı ve vekil sıfatıyla Maliye Bakanlığını temsile yetkili olanlarca takip ve müdafaa edilmesi uygun görüldüğü belirtilerek savunma verilmemiştir." (Danıştay 4. Daire, E.2012/865-K.2015/1796, DD 140, s. 301.)

²¹⁸ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 917.

²¹⁹ 8.1.1943 tarihli Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişikliklerin Yapılmasına Dair Kanun

²²⁰ MADDE 18 - Umumi muvazene içindeki dairelere ait hukuk ve ceza davalarında ve her türlü icra takiplerinde bu daireler mahkemeler, hakemler, icra daireleri ve dâva ve icra işleriyle alakalı sair merciler nezdinde temsil vazifeleri Maliye Vekaletine bağlı Hazine avukat ve yardımcı avukatları tarafından görülür.

bulunduğu Bakanlığa izafetle Hazineye yöneltiliyor²²¹ ve temsil Hazine avukatlarınca yapıliyordu. İdare hukuku doktrininde de, Devletin mali sorumluluğunu gerektiren hallerde husumetin Devletin mali alandaki organı olan Maliye Bakanlığına yöneltilmesi gerektiği belirtilmiştir.²²²

İdari davalarda ise, her daire ve kurumun kendini idare mahkemeleri önünde bizzat savunması ve temsil etmesi gerektiğinden, husumet doğrudan doğruya ilgili bakanlığa veya makama (m.22)²²³ yöneltilyordu.²²⁴ Bu sonuncu kuralın istisnası, *“Genel muvazene içindeki dairelerin Sayıştayca veya muhasiplerce kabul edilmeyen muamele ve tasarrufları sebebiyle alâkalılar tarafından Danıştayda açılacak idari dâvalarda husumet Hazineye aittir.”* hükmünü içeren 25. maddede getirilmişti.²²⁵

Kuruluş Kanunlarındaki Düzenlemeler

659 sayılı KHK’de idari makamlarının temsili konusunda bütünlüklü bir düzenleme yoktur. KHK kapsamında kalan idarelerin kuruluş kanunlarında da davaların takibine ilişkin düzenlemelerle karşılaşmaktadır. 659 sayılı KHK’nin atıf yaptığı 5018 sayılı Kanunun (II) sayılı cetvelinde (16. sırada) yer alan Orman Genel Müdürlüğünün (OGM) teşkilat kanunu olan 3234 sayılı Kanunun²²⁶ 37. maddesinde OGM’nin davalarda temsili düzenlenmiştir.²²⁷ Ayrıca, 6831 sayılı Orman Kanunu²²⁸

²²¹ Duran, age. (Meseleler), s. 629.

²²² Onar, age. (c.2), s. 988.

²²³ MADDE 22 - (Değişik: 5797 - 27.06.1951) İdarî dâvaların açılması, idareler aleyhine açılan bu nevi dâvaların takip ve müdafaası daire amirlerine veya bu dairelerin bağlı bulundukları Bakanlıklar hukuk müşavirlerine ait olup Danıştaydaki duruşmalarda bu daireler kendi amirleri veya hukuk müşavirleri ve hukuk müşaviri teşkilatı olmıyan dairelerde ilgili şube amiri tarafından temsil olunur. Hazineyi ilgilendiren işlerde bu vazife Hazine Müşavir avukatı veya avukatları tarafından yapılır. Lüzumu halinde Maliye Bakanlığının alakalı servisine mensup ve Maliye Bakanlığı tarafından tensip edilecek bir memur Hazine Avukatı ile birlikte duruşmaya iştirak ettirilebilir.

²²⁴ Duran, age. (Meseleler), s. 629.

²²⁵ 27.06.1951 tarihli ve 5797 sayılı Kanunla değiştirilen metin.

²²⁶ 31.10.1985 tarihli Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (8.11.1985 tarihli RG’de yayımlanmıştır). Kanunda 703 s. KHK ile değişiklikler yapılmıştır. 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı CK’nin 24. bölümünde (m.333-344) OGM’ye ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

²²⁷ MADDE 37 - Genel Müdürlük avukatı bulunmayan yerlerde veya zamanlarda Genel Müdürlüğün yargı mercilerindeki temsilini ve bunlara ait görevleri o yerin en yüksek dereceli orman memuru veya bu memur tarafından görevlendirilecek diğer herhangi bir orman memuru yapar./Orman Bölge Müdürlükleri, orman müdürlükleri ve orman şeflikleri genel müdürlük adına yargı mercilerinde dava açmak yetkisine sahiptir./Orman teşkilatı bulunmayan yerlerde genel müdürlükçe takibi gereken bütün davalar idareyi temsilen hazine avukatınca, bu avukat yoksa mahallî mal memurunca takip edilir.

²²⁸ 31.8.1956 tarihli 6831 sayılı Kanun (8.9.1956 sayılı RG’de yayımlanmıştır).

da, “sınırlamaya itiraz davaları”nda hasım olarak OGM’nin; “orman sınırları dışına çıkarma işlemlerine karşı açılacak itiraz davalarında” ise hasım olarak OGM’nin yanında Hazine’nin de gösterileceğini kurala bağlamaktadır (m. 11/2).²²⁹ Aynı maddenin 3. fıkrası ise OGM’nin açacağı davalara ilişkindir.²³⁰

6831 sayılı Orman Kanununun 11. maddesinin mevcut hali, düzenlemenin daha çok adli yargıyı ilgilendiren uyuşmazlıklarla ilgili olduğunu düşündürmektedir. Öte yandan, 11. maddenin 3. fıkrasında 2003 tarihinde yapılan değişiklik ile OGM’nin Çevre Bakanlığına dava açabileceği düzenlenmiştir. 2007 yılında verilen bir Danıştay kararında²³¹ ilgili mevzuata değinilmeden, Fethiye Orman İşletme Müdürlüğünün, Belediyeye ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığına²³² karşı açtığı davada *"kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü taşıyan OGM’nin görev alanı ve gördüğü kamu hizmeti de göz önüne alındığında ... orman alanında yapılan imar planına karşı dava açma ehliyeti bulunduğu"* sonucuna ulaşılmıştır. Kararda geçen *"imar planları gibi kamu yararını çok yakından ilgilendiren konularda dava açma hakkının daha geniş bir kapsamda ele alınması gerektiği"* ifadeleri, menfaati çağrıştırmaktadır, ancak mevzuat tarafından verilen yetki bulunduğuna göre bu tartışmaya gerek bulunmamaktadır. “Ehliyet” yönünden yapılan değerlendirme ise “taraf ehliyeti” ve “dava ehliyeti” ile sınırlı olmalıdır. Taraf ehliyeti, OGM’nin kanunda düzenlenmiş amacı ve faaliyet konusu ile sınırlıdır, ama aynı Kanunun 6. maddesi Devlet ormanlarına ilişkin her türlü işle ilgili olarak OGM’yi görevlendirmiştir. Dava ehliyeti

²²⁹ Fıkra hükmü, 26.2.2014 tarihli 6527 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Fıkra daha önce de 05.11.2003 tarihli 4999 sayılı Kanun ile değiştirilmişti ve Hazine yerine Çevre ve Orman Bakanlığının hasım konumunda bulunacağı düzenlenmişti. Fıkranın ilk halinde ise, hasım olarak gösterilecek idari makama ilişkin bir düzenleme bulunmuyordu. Fıkranın ilk hali şöyle idi: *"Zabit münderecatına razı olmyanlar, asılış tarihinden itibaren bir sene içinde salahiyyetli mahkemelere müracaatla itiraz edebilirler. Bu karar aleyhine yapılacak itirazlar her türlü harç ve resimden muaftır. Bu müddet içinde itiraz vukubulmaz ise komisyon kararı katîleşir."* Orman Kanunundan da önce, 1948 yılında, Devlet ormanlarına ilişkin uyuşmazlıklarda davaları Hazine avukatlarının mı, OGM avukatlarının mı takiple görevli olduğu konusu, Yargıtay’ın 7.1.1948 tarihli ve 1948-19/16 sayılı İBK kararına konu olmuş ve OGM avukatlarının görevli olduğuna karar verilmiştir. (Hüseyin Çelik, **Hukuk Davalarında Dava Ehliyeti ve Davada Husumet**, Ankara, 2006, s. 11) Karar temsile ilişkin olsa da karardan çıkan sonuç, bu tür davalarda husumetin OGM üzerinde olacağıdır.

²³⁰ Bu fıkra, 2. fıkrayı değiştiren Kanun tarafından değişikliğe uğratılmıştır. Fıkranın yürürlükteki hali şöyledir: *"Orman Genel Müdürlüğünce açılacak davalarda hasım, hak sahibi gerçek ve tüzel kişilerdir."* 4999 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle davalı konumunda gerçek ve tüzel kişilerin yanı sıra Çevre ve Orman Bakanlığının da bulunabileceği düzenlenmişti. İlk düzenlemede bu yönde bir hüküm bulunmuyordu: *"Tahdit muamelesi yapılmış ve hudutları katîleşmiş olan ormanlar tapu dairelerince hiçbir harç ve resim alınmaksızın Hazine namına tescil olunur."*

²³¹ Danıştay 6. Daire, E.2005/2444-K.2007/5127, DD 117, s. 186.

²³² 19.10.1989 tarihli (13.11.1989 RG) 383 Sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesi uyarınca Bakanlığa bağlı bir tüzel kişilik niteliğindedir.

bakımından da, 6831 sayılı Kanun OGM tarafından açılacak davaları düzenlemiştir (m.11/3). Ayrıca OGM 659 sayılı KHK kapsamında sayılan idarelerdendir. Ayrıca 3234 sayılı Kanun orman şefliklerinin de OGM'yi temsil edebileceğini²³³ düzenlemektedir (m.37/2). Kısaca, OGM'nin "ehliyeti" ve "temsili" ile ilgili düzenlemeler doğrudan mevzuat tarafından yapılmıştır. Nitekim, 1989 yılında verilen bir 8. Daire kararında orman işletme müdürlüğünün, belediye başkanlığına karşı açtığı davada, 3234 sayılı Kanunun 37. maddesinin 2. fıkrasına atfen davacının "dava açma ehliyeti" bulunduğu hükmedilmiştir.²³⁴

B. Merkezi İdare Bakımından Ehliyet

1. Genel Olarak

İdare teşkilatında birimlerin tüzel kişiler olduğu kabul edilmektedir; ancak **ayrı bir tüzel kişiliği** olmadığı halde Devlet içinde yer alan veya kamu tüzel kişilerine bağlı organ ve makamlar da kamu hukukuna tabi görev ve yetkileri ile idare hukuku süjesi durumundadır.²³⁵ Hukuk öznesi olan kamu tüzel kişilerinin yalnız organları değil, bunların dışında kalan makam ve merciler de özne olabilmektedir.²³⁶ İdare örgütünün parçaları, ya başlı başına birer tüzel kişidir veya belli bir kamu tüzel kişiliğinin

²³³ Maddenin başlığı "temsili"dir. HMK m. 52 uyarınca tüzel kişiler yetkili organları tarafından temsil edilir. 3234 sayılı Kanundaki düzenleme ile genel müdürlüğe ait temsil yetkisi devredilmektedir. Öte yandan bir Yargıtay kararında, doğrudan 3234 sayılı Kanun zikredilmese de, buradaki yetki için -bizce yanlış olarak- dava takip yetkisi (HMK m. 53) denilmiştir. (Yargıtay 19. CD, E.2016/11545-K.2016/22148). Önceki medeni usul kanununda karşılığı olmayan bu hüküm idari yargı kararlarında şimdiye dek hiç kullanılmamıştır. İkinci bölümde sendikalar başlığı altında dava takip yetkisine değineceğiz; ancak idare hukukunda, bu örnekte olduğu gibi, kanun tarafından verilen yetkinin temsil kapsamında olduğunu düşünüyoruz. Zira, dava takip yetkisi, davada taraf olan kişinin o davayı kendi adına yürütebilme ve talep sonucu hakkında kendi adına hüküm alabilme yetkisidir (Yargıtay 23. HD, E.2015/374-K. 2016/2930, Kazancı İçtihat Bankası). Oysa 3234 sayılı Kanunun 37. maddesinde orman şefliği davayı genel müdürlük adına takip etmekte, bir başka anlatımla OGM'yi temsil etmektedir. Ancak bu temsil, avukatın vekâlet yoluyla temsili ile karıştırılmamalıdır; nitekim HMK m. 114/1-f "vekâlet ehliyeti"nden bahsetmektedir.

²³⁴ Danıştay 8. Daie, E.1988/464-K.1989/704, (Kazancı İçtihat Bankası)

²³⁵ Gözübüyük-Turgut Tan, age. (c.1), s. 180.

²³⁶ Yayla, age., s. 231. Yazar, organ, makam ve merci terimleri arasındaki farklara dikkat çekmekte; buna karşın mevzuatta ve yargı kararlarında bu terimlerin neredeyse eş anlamlı kullanıldığından yakınmaktadır.

ögesidir; bir tüzel kişiye bağlı olmadan varlık gösteremez.²³⁷ Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır, o da devlet tüzel kişiliğidir. Merkezi yönetimin bir taşra teşkilatı vardır. Ancak taşra teşkilatı merkezin bir uzantısı konumundadır.²³⁸ Bundan çıkan doğrudan sonuç, merkezi idareye bağlı bakanlıklar dışında kalan idari birimlerin, hiyerarşi bağı ile bu organlara bağlı olduğudur.

Öncelikle söylenmesi gereken, merkezi idareye bağlı idari birimlerin tüzel kişiliğinin "bulunmadığı" ifadesinin doğru olamayacağıdır. Zira tüm merkezi idare tek bir tüzel kişi olduğuna göre, bu tüzel kişiye bağlı idari makamların, organlar da dahil olmak üzere hiçbiri ayrı (müstakil) tüzel kişiliğe sahip değildir. Ancak elbette, merkezi idarenin organları olarak bakanlıklar, kendilerine kanunla verilmiş hizmet alanlarında, en üst hiyerarşik makam konumunda yer almaktadırlar. Her bir bakanlık kendi görev alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Kamu hizmetleri değişik bakanlıklar tarafından yürütülse de bu hizmetler tek bir tüzel kişi adına, "devlet" adına yürütülür.²³⁹

Mevzuatta karşılaşılan "bağlı, ilgili, ilişkili kuruluş" ifadesi, idari işleyişle ilgilidir ve ehliyet konusunda bir özellik arz etmemektedir. Zira öncelikle, bir kuruluşun bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluş statüsüne alınması için tüzel kişilik ölçütü getirilmemiştir. 3046 sayılı Kanunun²⁴⁰ (703 sayılı KHK m.41/c hükmü ile) yürürlükten kaldırılan 10. maddesinde bağlı kuruluş "*bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli*²⁴¹ veya özel bütçeli kuruluş" olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi bu tanımda da tüzel kişiliği ölçüt alan bir yaklaşım bulunmamaktadır.²⁴² Aynı KHK ile yürürlükten kaldırılan 11. maddede

²³⁷ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 71. "*Her kamu hizmeti teşebbüsü ya mevcut hükmi şahıslardan birinin vazifeleri arasına girer veyahut **müstakil** bir hükmi şahıs (tüzel kişi) olarak ortaya çıkar.*" (Onar, age. (c.2), s. 966.)

²³⁸ Tekinsoy, age., s. 117.

²³⁹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Bursa 2003, cilt: 1, s. 116.

²⁴⁰ 27.09.1984 tarihli Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (9.10.1984 tarihli RG). 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nın 41/a. maddesi hükmü gereğince Kanunun Adı "Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir.

²⁴¹ 1050 sayılı Kanunun 115. maddesinde düzenlenmiş olan katma bütçe, 5018 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. (Genel gerekçe: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>).

²⁴² Aynı durum mevzuatta da gözlenmektedir: Örneğin, 2.11.2011 tarihli RG'de yayımlanan 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde

de ilgili kuruluşların hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olduğu kurala bağlanmakta idi. Yapılan değişikliklerden sonra bu tanımlar kaldırılmış ve 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesi uyarınca Cumhurbaşkanınca ilgilendirme yapılabileceği esası getirilmiştir.

Yukarıda ele alındığı gibi, 659 sayılı KHK'nin atıf yaptığı 5018 sayılı Kanunun (II) sayılı cetvelinde yer alan kuruluşların tamamı kamu tüzel kişisidir ve biri (TÜBİTAK) dışında tamamı, kuruluş kanunlarında, bağlı kuruluş olarak nitelendirilmiştir. Bunlardan yalnızca 8. sırada yer alan TÜBİTAK ilgili kuruluştur.²⁴³ Dolayısıyla bunların, faaliyet alanlarına ilişkin hukuki uyumsuzluklarda taraf ehliyeti bulunmaktadır; mevzuattaki bağlılık/ilgililik statüsünün, yargılama usulü bakımından bir etkisi yoktur. Öte yandan 5018 sayılı Kanunun (I) sayılı cetvelinde, 34. sıradan itibaren sayılanlar da bağlı kuruluştur, herbirinin kuruluş kanunu da bulunmaktadır, ama hiçbirisi tüzel kişiliğe sahip değildir. Bu kategoride bulunanlar *"bağlı bulunduğu kamu tüzel kişisinden sanki ayrı bir malvarlığına sahip ve bağımsız hareket eder gibi görünen, ama bir başka kamu tüzel kişisinin özel statülü teknik ögesinden ibaret birimler"*²⁴⁴ olarak tanımlanmaktadır. Ama bunlar da yine faaliyet alanları ile ilgili hukuki uyumsuzluklarda taraf ehliyetine sahip olmaktadır. Örneğin Diyanet İşleri Başkanlığı, ilçe müftülüğü tarafından tesis edilen göreve son verme işlemine karşı açılan davanın davalısı konumundadır.²⁴⁵ Böylece her iki cetvelde yer alan idari birimler için de "kuruluş" ifadesi kullanılmıştır. Öğretide, tüzel kişiliğe sahip olanlar için "kurum", olmayanlar için "kuruluş" terimlerinin kullanılması önerilmiş olsa da,²⁴⁶ bu düzenlemelerden, kurum ve kuruluş terimlerinin de tüzel kişiliği belirtmede bir ölçüt olamayacağı sonucu çıkmaktadır. Zira mevzuattaki kullanım, bu tür bir ayrımı

Kararname'nin 6. bölümünde, 26. maddeden itibaren bağlı kuruluşlar düzenlenmiştir. Bunlardan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu (m. 26) ve Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu (m. 29) ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değilken; Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu (m. 27) ve Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü (m. 28) ayrı tüzel kişiliği haizdir. Belirtilen maddeler 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış, ilk iki kuruluş lağvedilmiş; ancak Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu 4 sayılı CK Kararnamesinin 506 vd. maddelerinde ve Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü aynı Kararnamenin 651 vd. maddelerinde yeniden düzenlenmiş ve Sağlık Bakanlığına bağlı tüzel kişi statüleri korunmuştur.

²⁴³ 4 sayılı CK Kararnamesi m. 582. Daha önce, 17.7.1963 tarihli (24.7.1963 t. RG) ve 278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanunun 29.6.2005 tarihli ve 5376 sayılı Kanun ile değiştirilen 1. maddesi uyarınca "ilgili" kuruluş. (Kanunun ilk halinde ve 18.8.1993 tarihli ve 498 sayılı KHK ile yapılan değişiklikte, "Başbakana bağlı" idi.)

²⁴⁴ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 71. Diyanet İşleri Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü örnek olarak verilmiştir.

²⁴⁵ Danıştay 16. Daire, E.2015/10952-K.2015/1795, DD 139, s. 63.

²⁴⁶ Özay, age., s. 131. Öte yandan Anayasa m. 135'te, tüzel kişiliğe sahip meslek "kuruluş"ları düzenlenmiştir.

olanaksız hale getirmektedir. Ayrıca tüzel kişiliği olmayan idari makamların da davalı olarak gösterilebileceği, öğretide ve Danıştay kararlarında da kabul edilmektedir.²⁴⁷

Danıştay "*Şûrayı Devlette açılacak dâvada husumet, dâvayı mucip muamele ve kararı, ancak, nâfizülicra olmak suretiyle icra eden makamata teveccüh eder.*" demiştir.²⁴⁸ Bir başka Danıştay kararında "*İptal davalarında husumetin behemahal tüzel kişiliği haiz bir kuruluşa yöneltilmesi gerekmeyip işlemi, üst bir merciin direktifi ile bağlı olmaksızın kesin ve lazimülicra şeklinde tesis etmek yetkisini haiz idari kuruluşlara yöneltilmesi gerekir.*"²⁴⁹ denmektedir. Buna göre Danıştay, davalının tüzel kişiliğinin varlığı konusu üzerinde durmamakta; davanın, iptali istenen kararı alan idari makama karşı açılmasını yeterli saymaktadır.²⁵⁰ İptal davası, ayrı tüzel kişiliği bulunsun veya bulunmasın, idari işlemi yapan kuruluşa karşı açılmak zorundadır.²⁵¹ SARICA da iptal davasının gerçekte bir karara karşı açıldığını, dava konusu idari kararın da daima bir kamu tüzel kişisi adına alındığını ve karar hangi kamu tüzel kişisi adına alındıysa, davanın da o tüzel kişiye karşı açılması gerektiği görüşündedir.²⁵² Özyörük, "*İdarî davalarda husumet, idarî kararı kesin olarak ittihaz etmiş bulunan mercie veya eylem onun faaliyeti arasında olan İdarenin en yüksek iyerarşik âmiriyetine tevcih edilmek gerekir.*"²⁵³ demektedir.

2. Cumhurbaşkanlığı

²⁴⁷ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 917. Yazarlar, davalıyı belirleme yönünden, **Başbakanlık içinde yer alan kuruluşlar ile Başbakanlığa bağlı kuruluşlar** arasında bir ayrım yapıldığını, buna göre ilk gruptakilerin işlemlerine karşı açılacak davalarda davalı olarak Başbakanlığın gösterildiğini; ikinci gruptakilerin ise bizzat davalı taraf olduğunu belirtmektedirler.

²⁴⁸ Danıştay 1. Deavi Dairesinin 5.2.1938 gün ve 1936/2297 sayılı kararı, Kararlar Mecmuası, Sayı: 5, s. 108 (ARAL, a.g.e., s. 141); aktaran Kaplan, agm. (2011), s. 360.

²⁴⁹ Danıştay 12. Daire, E.1969/1498-K.1971/1220, Amme İdaresi Dergisi, c.5, sayı: 1, s. 153; aktaran Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s.903, dn. 79.

²⁵⁰ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 900.

²⁵¹ Gürsel Kaplan, **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, Bursa 2016, s. 57. Öte yandan yazar, 2008 yılında yayımlanan makalesinde tüzel kişiliğe sahip olmamakla birlikte Devlet tüzel kişiliğini temsil eden valilik ve kaymakamlık bir yana, kendisine karşı dava açılacak bir tüzel kişi bulunamaması hariç olmak üzere, tüzel kişiliğe sahip bulunmayan idari kuruluşların davalarda taraf olmaması gerektiğini savunmuştur. (Kaplan, agm. (2008), s. 30)

²⁵² Ragıp Sarıca, **İdari Kaza**, İstanbul 1949, s. 45.

²⁵³ Özyörük, age., s. 209.

21.1.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunun²⁵⁴ 16/B maddesi ile Anayasa'dan "Bakanlar Kurulu" ve "Başbakanlık" çıkarılmış ve yerine "Cumhurbaşkanlığı" getirilmiştir.²⁵⁵ Aynı maddenin 16/E maddesi ile de Anayasanın, Bakanlar Kurulunu düzenleyen 109. maddesi ve Bakanlıkları düzenleyen 113. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 6771 sayılı Kanunun 18. maddesinin (a) bendi, bu değişikliklerin "birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte" yürürlüğe gireceğini öngörmüştür.²⁵⁶ Buna göre, 9.07.2018 tarihinden itibaren Türk hukuk sisteminde "bakanlar kurulu" ve "başbakanlık" bulunmamaktadır.

Yine aynı kanunun 17. maddesi ile Anayasaya geçici 21. madde eklenmiş ve maddenin (G) bendinde *"Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılınca kadar Cumhurbaşkanı tarafından kullanılır."* hükmü getirilmiştir.

Buna göre, değişiklik öncesinde Başbakanlık ve Bakanlar Kurulunun tarafı olduğu davalarda taraf konumuna Cumhurbaşkanlığına geçmiştir.

Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, Anayasa m. 125/2 gereği yargı denetimi dışında yer almaktaydı.²⁵⁷ İdari Yargılama

²⁵⁴ 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. 11.02.2017 tarih ve 29976 sayılı R.G.'de yayımlanmıştır.

²⁵⁵ Konumuzla ilgili değişiklikler şöyledir: 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Bakanlar Kuruluna" ibaresi "Cumhurbaşkanına"; ... 117 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı"; 118 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları," ibaresi "Cumhurbaşkanı yardımcıları", ... üçüncü fıkrasında yer alan "Bakanlar Kuruluna" ibaresi "Cumhurbaşkanına", "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca", dördüncü fıkrasında yer alan "Başbakan" ibaresi "Cumhurbaşkanı yardımcıları", beşinci fıkrasında yer alan "Başbakanın" ibaresi "Cumhurbaşkanı yardımcısının", ...; 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak" ibaresi "kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle"; 124 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık" ibaresi "Cumhurbaşkanı" ...; 127 nci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulunun" ibaresi "Cumhurbaşkanının"; 131 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "ve Bakanlar Kurulunca" ibaresi "tarafından"; 134 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlığa" ibaresi "Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakana"; ...; ..., altıncı fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulu üyelerini" ibaresi "Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları,"; ... 167 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bakanlar Kuruluna" ibaresi "Cumhurbaşkanına" şeklinde değiştirilmiştir.

²⁵⁶ "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin ilk Cumhurbaşkanı olarak 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin ederek görevine başladı." (<https://www.tccb.gov.tr/receptayyiperdogan/biyografi/>)

²⁵⁷ Madde 125'in ikinci fıkrasında yer alan "Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır. Ancak," ibaresi, 11.2.2017 tarih ve 29976 sayılı R.G.'de yayımlanan, 21.1.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun'un 16/A. maddesi hükmü gereğince 18/A maddesinde belirtilen tarihten itibaren geçerli olmak üzere madde metninden çıkarılmıştır.

Usulü Kanununun 2. maddesinin 3. fıkrasındaki, bu hükme paralel "Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemler idari yargı denetimi dışındadır." hükmü de 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.²⁵⁸

Doktrinde "yasama kısıntısı" olarak adlandırılan bu durum yasama organının kanunlar yoluyla idari yargı alanına getirdiği kısıtlamalardır.²⁵⁹ Rektör atamasına ilişkin 1993 yılında verilen bir Danıştay kararında *"Cumhurbaşkanının bütün işlemleri değil yalnızca onun 'tek başına' veya 're'sen' ya da 'doğrudan doğruya' yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuş olup Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu dolayısıyla yukarıdaki sözcüklerin ortak anlamlarıyla vurguladıkları niteliği taşımayan işlemlerin ... yargı denetimine tabi olduğu"* sonucuna ulaşılmış, ancak Cumhurbaşkanlığının rektör ataması işlemi değil, öncesindeki aday belirleme işlemi (YÖK işlemi) iptal edilmiştir.²⁶⁰ Dolayısıyla bu davada, davalı konumda, Cumhurbaşkanlığı değil, YÖK ve Anadolu Üniversitesi Rektörlüğü bulunmaktadır.

Bir başka olayda, Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınan bir üniversite rektörünün açtığı davada Danıştay, Cumhurbaşkanının, başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu, dolayısıyla tek başına (doğrudan doğruya) yapmadığı işlemlerin yargı denetimine tabi olacağına hükmetmiştir.²⁶¹ Davalı konumda Başbakanlık ile Milli Eğitim Bakanlığı bulunması, kararda, *"2547 Sayılı Yükseköğretim Yasasının 13. maddesinin (a) fıkrasının 1. bendini değiştiren 3826*

²⁵⁸ 9.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 185/a maddesi hükmü gereğince yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁵⁹ Giritli ve diğ., age., s. 115.

²⁶⁰ Danıştay 5. Daire, E.1992/4035-K.1993/3177, DD 89, s. 277 vd. YÖK'ün aday belirleme işleminin idari davaya konu olabileceği ise kuşkusuzdur. (Danıştay 8. Daire E.1994/7723-K.1995/3624, DD 91, s. 862 vd.) Öte yandan 9.07.2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı KHK'nin 135/d maddesi ile *(Devlet ve vakıf üniversitelerine rektör, Cumhurbaşkanınca atanır. Vakıflarca kurulan üniversitelerde rektör ataması, mütevelli heyetinin teklifi üzerine yapılır.)* rektör seçimi kaldırılmıştır. Türk hukukunda, rektörlerin belirlenmesinin "evrimi" kısaca şöyledir: 18.06.1946 tarihli RG'de yayımlanan 4936 sayılı Üniversiteler Kanununun 12. maddesi ile rektörlerin seçimle göreve gelmesi hükmü getirilmiştir. 6.11.1981 tarihli RG'de yayımlanan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13. maddesi ile rektörlük seçimleri kaldırılmıştır. 7.07.1992 tarihli RG'de yayımlanan 3826 sayılı Kanunun 1. maddesi ile seçim usulü geri getirilmiş; seçilen ilk altı aday arasından YÖK'ün üç kişilik liste oluşturacağı ve Cumhurbaşkanının bunlardan birini rektör olarak atayacağı kabul edilmiştir. 28.06.2008 tarihli RG'de yayımlanan 5772 sayılı Kanunun 2. maddesi bu usulü korurken, maddeye yeni hükümler eklemiştir. 29.10.2016 tarihli RG'de yayımlanan 676 sayılı KHK (8.3.2018 tarih ve 30354 sayılı Mükerrer R.G.'de yayımlanan, 1.2.2018 tarih ve 7070 sayılı Kanun ile değiştirilerek kabul edilmiştir) ile rektör seçimi kaldırılmış ve YÖK tarafından liste hazırlanması usulü süreye bağlanmıştır.

²⁶¹ Danıştay 8. Daire, E.1994/5695-K.1995/1797, DD 91, s. 857 vd.

sayılı Yasanın Geçici 1. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, yeni kurulan Devlet Üniversiteleri Kurucu rektörlerinin atanması, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği 3 isim arasından Cumhurbaşkanınca yapılmakta, aynı Yasaya 2653 sayılı Yasa ile eklenen Ek:1 maddeye göre de, kurucu rektörler bu Yasada belirtilen süreler dolmadan tayinlerindeki usule uygun olarak Cumhurbaşkanınca görevden alınabilmektedirler." gerekçesi ile açıklanmıştır.

Yine Anayasanın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanınca onaylanan "müşterek kararnamelere"²⁶² karşı açılan davalarda davalı konumda Cumhurbaşkanlığı değil, ilgili Bakanlık bulunuyordu.²⁶³ 6771 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden sonra artık "temsili" değil de "icrai" nitelik taşıyan Cumhurbaşkanlığı bu davalarda taraf konumunda olacaktır.

3. Merkezi idare birimleri arasındaki uyuşmazlıklar

a. 3533 sayılı Kanun kapsamındaki uyuşmazlıklar

29.06.1938 tarihli ve 3533 sayılı Umumi Mülhak ve Hususi Bütçelerle İdare Edilen Daireler ve Belediyelerle Sermayesinin Tamamı Devlete veya Belediye veya Hususi İdarelere Aid Daire ve Müesseseler Arasındaki İhtilafların Tahkim Yoluyla Halli Hakkında Kanun kapsamındaki idareler²⁶⁴ arasındaki uyuşmazlıklardan, çözümü

²⁶² 104. maddenin önceki halinde, Cumhurbaşkanının "yürütme alanına ilişkin yetkileri"ni düzenleyen (b) bendinin 12. altbendi "kararnameleri imzalamak" biçimindeydi.

²⁶³ Danıştay 8. Daire, E.1996/652-K.1997/4182, DD. 96, s. 384 vd. Türk Hukukunda üç tür kararname bulunmakta idi: Sübjektif kararname, bakanlar kurulunca yapılarak cumhurbaşkanınca imzalanan kararnameler ile ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanınca imzalanan bazı memurların atanmasına ilişkin kararnamelerdir (üçlü kararname). Kural-kararnameler (objektif kararname) Türk Parasını Koruma Kanunu ve Kaçakçılığın men ve takibi gibi istisnai bazı kanunların verdiği yetkiye dayanılarak bakanlar kurulunca çıkarılan kararnamelerdir. ("Nizamname ve Talimatnameleri veyahut..." hususi bir kanuna istinaden çıkarılmış kararnameleri kabul ve tasdik eden Reisi Cumhur iradelerini ihtiva eden kararnameler **objektif kararnamelerdir**. Tayin vesaire gibi ferdi tasarrufları ihtiva eden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise **sübjektif kararnamelerdir**. Onar, age. (c. 1), s. 399.) Anayasanın mülga 91. maddesinde düzenlenen kanun hükmünde kararnameler (KHK) de TBMM tarafından çıkarılan ve bakanlar kuruluna bir kanunun değiştirilmesi veya kaldırılması için yetki verilmesi amacıyla yönelik yetki kanunu temeline dayalı olarak çıkarılan kararnamelerdir.

²⁶⁴ **Madde 1** - Umumi, mülhak ve hususi bütçelerle idare edilen daireler ve belediyelerle sermayesinin tamamı Devlete veya belediye veya hususi idarelere aid olan daire ve müesseseler arasında çıkan ihtilaflardan adliye mahkemelerinin vazifesi dahilinde bulunanlar bu kanunda yazılı tahkim usulüne göre halledilirler.

adliye mahkemelerinin görev alanına girenler, tahkim usulüne²⁶⁵ göre çözülmektedir. Esasen bunlar idari yargının konusunu oluşturmamaktadır. Ancak uygulamada idari yargı organlarını önüne geldiği de görülmektedir.

İstanbul'da kurulmak istenen radar kulelerine izin verilmesi amacıyla Başbakanlığa bağlı Denizcilik Müsteşarlığının, İstanbul III numaralı Koruma Kuruluna yaptığı başvuru, Boğaziçi SİT alanı öngörünüm bölgesinde kule yapılmasının kabul edilmesinin mümkün olmadığı gerekçesi ile reddedilmiştir.²⁶⁶ Bunun üzerine Bakanlar Kurulu, uyuşmazlığın hakem eliyle çözülmesi için bir devlet bakanını hakem olarak atamıştır.²⁶⁷ Bakanlar Kurulunun bu kararına karşı Mimarlar Odasının açtığı iptal davası Danıştay 10. Dairesince reddedilmiş ve temyiz incelemesinde karar onanmıştır.²⁶⁸

Bir başka Danıştay kararına konu olayda, Orman Genel Müdürlüğü, mülkiyeti kendisine ait Göcek'te yer alan taşınmazın resmi tesis alanından çıkarılarak turizm tesis alanına alınması için Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığına başvurarak imar planı değişikliği yapılmasını istemişse de istem reddedilmiştir. İdare mahkemesi, OGM'nin, red kararına karşı açtığı iptal davasını, OGM ve ÖÇKK'nın ayrı birer "taraf sıfatı" ile aralarındaki uyuşmazlığı yargı yeri önüne getirerek dava konusu yapamayacakları ve bu idarelerin aralarında halletmesi gereken uyuşmazlığın dava ile çözülmesi idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle reddetmiş, karar Danıştay tarafından onanmıştır.²⁶⁹ (Bu başlıkta, örneğin Tapu Kanununun 1. maddesi ile idarelere ait gayrimenkullerin tescili ile ilgili çeşitli kamu görevlilerine verilen yetkilere, salt özel hukuk alanı ile sınırlı olduğu için değinilmemiştir.)

²⁶⁵ **MADDE 2** - Umumi bütçeye dahil daireler arasında taaddüs edecek ihtilaflar (Değişik ibare: KHK/698 - 2.7.2018 / m.13 / Yürürlük / m.73/b)"Cumhurbaşkanınca" seçilecek (Değişik ibare: KHK/698 - 2.7.2018 / m.13 / Yürürlük / m.73/b) "Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakandan" bir hakem vasıtasile hallolunur.

²⁶⁶ "... her biri yaklaşık 30 metre yükseklikteki kulelerin ve teknik servis binalarının doğal ve mimari dokusu yasalarla kesin koruma altına alınmış ve bu nedenle yeni inşaat yasağı da getirilmiş Boğaziçi SİT alanı öngörünüm bölgesinde koruma ilkeleri ve yasal gerekçeler açısından da kabul edilmesinin mümkün olmadığı"na ilişkin 17.03.1999 tarih ve 10805 sayılı karar.

²⁶⁷ Bakanlar Kurulunun 21.09.1999 tarihli ve 99/13321 sayılı kararı.

²⁶⁸ Danıştay İDDK, E.2002/234-K. 2003/417 (Kazancı İçtihat Bankası).

²⁶⁹ Danıştay 6. Daire, E.2004/5143-K.2006/5510 (Kazancı İçtihat Bankası).

b. Bakanlıklar

Yukarıda belirtildiği gibi, Anayasa değişikliği öncesi, Devlet tüzel kişisinin organları sıfatı ile bakanlıklar, yukarıda belirtildiği gibi, kendi hizmet alanlarındaki hukuki uyumsuzluklarda davalı konumda yer almaktadır. Anayasa değişikliğinden sonra bakanlıkların, kendi faaliyet alanlarına ilişkin davalarda taraf olmasına ilişkin uygulamada bir değişme olmamıştır.²⁷⁰

Danıştay, 1961 Anayasası döneminde, 1972 yılında verdiği bir kararında iki bakanlık arasındaki davayı, yasaların uygulanmasında bakanlıklar arasında doğan uyumsuzlukların idari yargı organlarıncı çözümlenmesinin mümkün olmadığı, konunun **Danıştay'dan görüş alınarak veya Bakanlar Kurulunda görüşülerek** çözüme bağlanması gerektiği gerekçesiyle reddetmiştir.²⁷¹ 1982 Anayasası döneminde verdiği kararlarda da Danıştay bakanlıkların birbirlerine karşı dava açamayacağına hükmetmiştir: İDDK'nın 1997 yılında verilen bir kararında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığı arasındaki uyumsuzluğun bu idarelerce iptal davasına konu edilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.²⁷² Kararda bakanlıklar, Devlet tüzel kişisinin iradesini ortaya koyan organlar olarak tanımlanmış ve bakanlıkların kendi görev alanları ile ilgili konularda karşılaştıkları yetki uyumsuzluklarının "ortak üst makam" olarak "Bakanlar Kurulunun başkanı" sıfatıyla **Başbakan tarafından çözümlenmesi** gerektiği belirtilmiştir. Kararda *"aynı tüzel kişiliğin tamamlayıcı birer organı olan Bakanlıkların, ayrı birer taraf sıfatıyla, aralarındaki uyumsuzlukları yargı yerleri önüne getirerek dava konusu yapmalarına olanak bulunmadığı"*

²⁷⁰ Anılan değişikliklerle birlikte bakanlıkların organ sıfatı ortadan kalkmış görünmektedir. Bu durumda, değişiklikten önce bakanlıkların taraf olduğu davalarda, bakanlıkların yerine Cumhurbaşkanlığının geçmesi gerekir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi uygulama bu yönde bir değişiklik olmamıştır. Bu bakımdan, değişiklik öncesi durumun geçerli olduğu kabul edilebilir. Ayrıca, "yeni sistem"den vazgeçilip parlamenter sisteme dönülmesi durumunda, bu değerlendirmeler yine geçerli olacaktır.

²⁷¹ Danıştay 8.D. 20.4.1972 gün E:1972/1872, K:1972/1565; aktaran Füzuran İkinçioğulları, *"Dava Açma Ehliyeti", İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler* - I, Ankara 1976, s. 147; Aslan, age, s. 14. Yazar 8.10.1940 tarih ve 6-1806-4682 sayılı Başbakanlık tamiminde, idari kaza mercilerinin ancak fertle idare arasında meydana gelen uyumsuzluklara bakabileceği, kamu hizmeti gören bakanlıklarla diğer devlet daireleri arasında kamu hukukun uygulanmasından meydana gelen uyumsuzluklardan dolayı idari yargı yerlerine müracaat olunamayacağı belirtildiğini aktarmaktadır. (s. 13)

²⁷² Danıştay İDDK, E.1995/930-K.1997/703, DD 96, s. 55. Ayrıca, Zehreddin Aslan-Kahraman Berk, *İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar*, İstanbul 2002, s. 348.

belirtilmektedir. Danıştay 10. Dairesinin 1998 yılında verilen bir kararında²⁷³ ve yine 1998 yılında verilen bir 6. Daire kararında²⁷⁴ İDDK kararı doğrultusunda hüküm kurulmuştur.

Bakanlıkların Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunmadığı, kendi hizmet alanlarında Devlet tüzel kişiliğini temsil etmelerinden dolayı, birbirlerine karşı dava açamazlar; zira hiç kimse kendisine karşı dava açamaz.²⁷⁵ Bir başka anlatımla, aynı tüzel kişilik içinde yer alan organların birbirleri arasındaki uyuşmazlıklar, taraf ehliyetinin tüzel kişilik üzerinde bulunması nedeni ile usulden reddedilecektir.

Danıştay, bakanlıklar arasındaki hukuki uyuşmazlıkların başbakan tarafından çözümlenmesi gerektiği görüşündedir. İdare Hukuku doktrininde bu tür uyuşmazlıkların, "ortak üst makam" tarafından çözülmesi gerektiği belirtilmiş; ancak ortak üst makam olarak Bakanlar Kuruluna işaret edilmiştir: *"Bakanlıklar Devletin organı olduğu için bunların Devletten ayrı ve müstakil bir hukukî varlığı ve şahsiyeti mevcut değildir. Ancak organları, asıl uzviyet ve binaenaleyh hükmi şahıs içinde birbirlerine karşı birtakım salâhiyetleri vardır ve bu bakımdan da aralarında salâhiyet ihtilâfları çıkabilir. Bu ihtilâflar da organlar fonksiyonlarını ifa ederken ve birbirleriyle olan münasebetlerinde çıkar. ... Muhtelif hizmet sahalarında birer organ olan Bakanlıklar arasında da nâzım organ, üst ve müşterek organ durumunda olan Bakanlar Kuruludur."*²⁷⁶ DURAN da aynı tüzel kişiliğin çeşitli organları arasındaki anlaşmazlıkların kendi içinde çözülmesi gerektiğini ve iki ayrı tüzel kişi arasındaki uyuşmazlıkların, ancak uzlaşma olmadığı takdirde mahkemeler önünde dava konusu yapılabileceğini belirtmektedir.²⁷⁷

Bu kararlardaki hukuki sorun başbakanın, bakanların "âmiri" olup olmadığıdır. DURAN, (mülga) 3056 sayılı Kanunun 4. maddesi hakkında, başbakanın siyasi yönden "bakanların" üstü olmakla beraber; idari ve hukuki bakımdan "bakanlıkların"

²⁷³ Danıştay 10. Daire, E.1996/2487-K.1998/473, DD 97, s. 647. Antalya'da bulunan Hazine'ye ait bulunan bir taşınmaz Maliye Bakanlığı tarafından Akdeniz Üniversitesi Rektörlüğü'ne tahsis edilmiş, Tarım Bakanlığı bu tahsis işleminin iptali talebi ile idare mahkemesine başvurarak dava açmıştır.

²⁷⁴ Danıştay 6. Daire, E.1997/5111-K.1998/1975, DD 98, s. 343; uAslan-Berk, age., s. 348. Orman Bakanlığının, Maliye ve Turizm bakanlıklarına karşı açtığı dava.

²⁷⁵ Halûk Konuralp, **Medeni Usul Hukuku**, Eskişehir 2006, s. 77.

²⁷⁶ Onar, age. (c.2), s. 987.

²⁷⁷ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 66.

amiri durumunda sayılamayacağı görüşündedir.²⁷⁸ ÖZYÖRÜK de 1961 Anayasasındaki 105. maddenin²⁷⁹ Başbakana, bakanlıklar arasında, Millet Meclisinin güvenoyu verdiği hükümet programının uygulanmasında sadece bir "koordinatörlük" (genel uyumculuk, nâzımlık) görevi verdiğini, buna karşılık da, Başbakanın, bakanlara emir verme yetkisinin bulunmadığını, onların "amiri" durumunda olmadığını belirtmekte; buna kanıt olarak, hükümet işlerinden dolayı bakanlar kurulunun topluca sorumlu olmasını göstermektedir.²⁸⁰ Ancak 1982 Anayasasında, başbakanın bakanlar kurulu üzerindeki etkisi arttırılmış; başbakan, bakanlar kurulunun gerçek lideri haline getirilmiştir. Anayasanın 112. maddesiyle başbakana, bakanlar kurulu içinde liderlik konumu veren yetkiler tanınmıştır.²⁸¹ Kısaca, 1961 Anayasası döneminde başbakan bakanlar karşısında eşitler arasında birinci (primus inter pares) durumundayken, 1982 Anayasasında adeta hiyerarşik üst haline getirilmiş; bakanları azil yetkisi, bakanların yaptığı işlemleri düzeltme yetkisi tanınmış ve bakanların başbakana karşı sorumluluğu güçlendirilmiştir.

Anayasanın mülga 109. maddesine göre bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan kurulmaktaydı. Aynı maddenin 3. fıkrası, bakanların başbakan tarafından seçileceğini öngörmekteydi. Anayasanın mülga 112. maddesi, başbakanın bakanlar kurulunun başkanı olduğunu belirterek başbakana bakanlıklar arasında işbirliğini sağlama ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini görevini vermişti. Bu maddenin

²⁷⁸ Lütfi Duran, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul 1988, s. 58.

²⁷⁹ 1961 Anayasası **MADDE 105.-** *Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.*

Her bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.

Bakanlar, dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleriyle aynı durumdadır.

1982 Anayasasının bu maddeye karşılık gelen 112. maddesi, 1.2.2017 tarih ve 29976 sayılı R.G.'de yayımlanan, 21.1.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun'un 16/E. maddesi hükmü gereğince yürürlükten kaldırılmıştır. Yürürlükten kaldırılan madde hükmü şöyledir:

MADDE 112 - *Başbakan, Bakanlar kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.*

Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.

Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; 81 inci maddede yazılı şekilde Millet Meclisi önünde andiçerler ve bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekillerinin tabi oldukları kayıt ve şartlara uyarlar ve yasama dokunulmazlığına sahip bulunurlar. Bunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri gibi ödenek ve yolluk alırlar.

²⁸⁰ Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri (Ders Notları)**, Ankara 1972, s. 86.

²⁸¹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, age., s. 351.

2. fıkrası uyarınca her bakan başbakana karşı sorumlu idi. Aynı maddenin 3. fıkrasında da başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğu kurala bağlanmıştı. Başbakanlığın kuruluş kanunu olan mülga 3056 sayılı Kanun²⁸² bir Başbakanlık örgütü kurmakta ve bu örgüte geniş görev alanı çizmekteydi. Başbakanlık örgütü bir "merkez teşkilatı" ile "bağlı ve ilgili kuruluşlar"dan oluşmaktaydı (m.3).²⁸³ Aynı Kanunun 4. maddesi, Başbakan için bakanlıkların en üst amiri ifadesini kullanmaktaydı.²⁸⁴

1982 Anayasasında 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle birlikte 104. maddesinin 8. fıkrasına göre bakanların atanması ve görevlerine son verilmesi yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.²⁸⁵ Yine aynı kanunla değiştirilen Anayasa m. 106/4'te bu kural tekrar edilmiş ve 5. fıkra bakanların Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacağı esası getirilmiştir.²⁸⁶ Maddenin son fıkrasında *"Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."* demek suretiyle bakanlıkların

²⁸² 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (19.10.1984 tarihli RG'de yayımlanmıştır.) 9.07.2018 tarihli 3. mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı KHK m. 218 ile yürürlükten kaldırılmıştır. *"MADDE 218- 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış ve Başbakanlık merkez teşkilatı başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır./Mevzuatta, Başbakanlığa yapılan atıflar Cumhurbaşkanlığına veya görev ve faaliyet alanlarına göre ilgili bakanlıklara ve kuruluşlara yapılmış sayılır."*

²⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Giritli ve diğ., age., s. 208. Aynı kaynakta bkz. bağlı kuruluşlar (s. 209) ve ilgili kuruluşlar (s. 210)

²⁸⁴ **Madde 4 -** Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir.

Başbakan;

a) Türkiye Cumhuriyetinin yüksek hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmek, milletin huzur ve güvenliğini sağlayıcı önlemleri almak, genel ahlakı ve kamu düzenini muhafaza etmek, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, refahı yaygınlaştırmak, Hükümetin genel siyasetini yürütmek ve diğer maksatlarla bakanlıklar arasında ahengi ve işbirliğini temin eder.

b) Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetir ve düzeltici önlemleri alır.

c) Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapar.

²⁸⁵ **m.104/8:** "Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir."

²⁸⁶ **m.106/4:** "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanlığı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer."

m.106/5: "Cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlar, Cumhurbaşkanlığına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir."

bütünüyle Cumhurbaşkanına bağlı olduğuna ilişkin kesin düzenleme yapılmıştır. Dolayısıyla, bakanlıklar arasında ortaya çıkabilecek hukuki ihtilaflar, âmir sıfatıyla Cumhurbaşkanı tarafından çözümlenecektir.

c. Merkezi idare içindeki birimlerin arasındaki hukuki uyumsuzluklar

i. Valilik ve Kaymakamlık

Anayasa madde 126/2 uyarınca illerin idaresi yetki genişliğine dayanır. Yetki genişliği merkezden yönetim düzeninde oluştuğu için karar almak ve onu yürütmek yetkisine sahip olan kişi tümüyle merkez örgütü içinde bulunmakta ve merkezi temsil ederek ve merkezin aktarılmış yetkisi ile onun namına hareket etmekte ve bu nedenden dolayı bu gibi işlemlere karşı açılacak davalarda husumet merkeze yöneltilmiş olmaktadır.²⁸⁷ Merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan vali, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu m. 9/1 uyarınca *"Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır."* 9.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK'nin 138. maddesi ile değişmeden önce 9. maddenin 1. fıkrası *"devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanlığın yürütme vasıtasıdır."* biçimindeydi. Yine, kaymakamı düzenleyen 27 maddenin 2. fıkrasındaki *"Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir"* ifadesi 703 sayılı KHK ile *"Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır"* biçiminde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre valilerin "devletin temsilcisi" ve kaymakamların "hükümetin temsilcisi" nitelikleri ortadan kalkmıştır.

Bu değişikliklerden önce, valilikler ve kaymakamlıklar, nihai olarak yaptıkları işlemlere karşı açılan davalarda davalı olmaktadır. Örneğin Danıştay 17. Dairesinin bir kararında, Gaziantep Valiliği, mera vasfının değiştirilmesi işlemine karşı açılan davada hasım konumunda yer almaktadır.²⁸⁸

Ankara'da bulunan bir eğitim ve araştırma hastanesindeki uygulamaya karşı açılan davada, Sağlık Bakanlığının temsilcisi olarak Ankara Valiliği davalı

²⁸⁷ Giritli ve diğ., age., s. 180.

²⁸⁸ Danıştay 17. Daire, E.2015/9316-K.2015/1943, DD 139, s. 114.

konumunda yer almaktadır.²⁸⁹ Benzer bir olayda, Sivas Valiliği davalı konumunda bulunmaktadır.²⁹⁰ (Her iki davadaki diğer davalı, yine ayrı tüzel kişiliği olmayan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığıdır. 663 sayılı KHK'ya göre kurulan TKHK, 694 sayılı KHK ile kaldırılmıştır.)

İlçe nüfus müdürlüğünün işlemine karşı açılan davada davalı konumda Zile Kaymakamlığı bulunmaktadır.²⁹¹ Öte yandan, nüfus kayıtlarına ilişkin düzeltme davalarında 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanununun 36/1-a maddesi uyarınca yasal hasım Nüfus Müdürlüğüdür.²⁹²

Bu değişikliklerden önce, yani valilerin "devletin temsilcisi" oldukları dönemde "Vali, Devletin temsilcisi sıfatıyla davalarda taraf ehliyetine sahiptir."²⁹³ kabulü acaba hükmün yeni haliyle geçerli olacak mıdır? Önceki düzenlemede, merkezi idareyi taşrada temsil eden vali ve kaymakamların kesin olarak yapacakları işlemlere karşı açılacak davalarda, davalı olarak işlemi yapan valilik ya da kaymakamlık gösterilmekteydi.²⁹⁴ Vali, valiliğin organı olmakla birlikte, Devletin sadece temsilcisidir, organı değildir.²⁹⁵ Ancak "temsilci" niteliği kaldırıldığına göre, bu konuda hukuki belirsizlik ortaya çıkmıştır.

Valiler ve kaymakamlar tarafından açılan davalar ise, merkezi idare örgütü içinde bulunan diğer birimler de aynı tüzel kişilik içindeki birimlere karşı dava açamayacağı kuralına dayanılarak reddedilmektedir: *"Fertlerin İdare aleyhine iptal davaları açabilmeleri gibi, İdarelerin de birbirlerine karşı iptal davaları açabilmeleri mümkündür. Ancak arada tüzel kişilik farkının bulunması gerekir."*²⁹⁶

Danıştay DDK, bir **kaymakamın** bakanlar kurulu kararı ile yürürlüğe konan bir yönetmeliğin iptali için açtığı davada şu sonuca ulaşmıştır: *"İdaredeki hiyerarşi esaslarına göre idarenin ajanı bulunan kaymakam, üst merciin amme hizmeti ile ilgili*

²⁸⁹ Danıştay 5. Daire, E.2014/6295-K.2015/1618, DD 139, s. 172.

²⁹⁰ Danıştay 5. Daire, E.2014/6391-K.2015/4101, DD 139, s. 186.

²⁹¹ Danıştay 10. Daire, E.2014/6559-2015/874, DD 139, s. 249.

²⁹² Yargıtay 8. HD, E.2017/8037-K.2017/2447 ve E.2017/6270-K.2017/2992; kararlar 03.05.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

²⁹³ Duran, age. (Meseleler), s. 629.

²⁹⁴ Gözübüyük-Tan, age. (c.1), s. 918; Tekinsoy, age., s. 115.

²⁹⁵ Onar, age. (c.2), s. 986.

²⁹⁶ Özyörük, age., s. 209.

olan ve özel menfaatını da ihlal etmeyen tasarrufuna karşı dava açamaz. Bu sebeple, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan yönetmeliğin iptali isteğiyle kaymakam vekili tarafından açılan davanın ehliyet yönünden reddine karar verildi."²⁹⁷

İki il arasındaki sınırı belirleyen kararnameye karşı **vali** tarafından açılan dava, ehliyet yönünden reddedilmiştir: "Valinin, İlde Merkezi İdarenin temsilcisi olarak, hiyerarşik düzende üstü durumunda bulunan Merkezi İdarenin kamu hizmeti ile ilgili kararlarına karşı dava açma ehliyeti bulunmamaktadır."²⁹⁸ Hazineye ilişkin bir uyuşmazlıkta da kaymakam tarafından açılan dava, kaymakamın "dava açma ehliyeti" bulunmadığı gerekçesi ile reddedilmiştir.²⁹⁹

Kimi zaman, dava açılmasına yönelik **yetki** doğrudan doğruya yasa tarafından verilmiştir. Bu yetkiler, eski bir ifade ile "muayyen faraziyelerde taraf ehliyeti"³⁰⁰ olarak adlandırılabilir. İdari vesayet kapsamında vali ve kaymakamların, vesayet denetimi altındaki idari işlemlere karşı dava açabileceğine yönelik düzenlemeler bu kapsamdadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m. 27/4 "*Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.*" hükmünü içermektedir.

Aynı kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanununun "*Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.*" hükmünü içeren 23. maddesinin 5. fıkrası ise AYM tarafından iptal edilmiş ve iptal kararının,

²⁹⁷ Danıştay DDK, E.1966/163-K.1966/330, Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 100-102, s. 120; aktaran, Gözübüyük-Tan, İdari Yargılama Hukuku, s. 897.

²⁹⁸ Danıştay 8. Daire, E.1988/68- K.1988/83 (Kazancı İçtihat Bankası).

²⁹⁹ Danıştay 6. Daire, E.1997/6267-K.1998/5180, (Kazancı İçtihat Bankası).

³⁰⁰ Bilge Umar, "*Medeni Usul Hukukunda Davanın Dinlenme Şartı Olarak Ehliyet*", **İÜHF**, Cilt 29, Sayı 3, Yıl: 1963, ss. 591-619, s. 597. Yazar bu duruma örnek olarak Medeni Kanunda düzenlenen batıl evlenmelerde savcının re'sen mutlak butlan davası açmasını (743 sayılı MK m. 113, 4721 sayılı MK m. 146/I'de düzenlenmiştir) göstermektedir. (Yazarın, 743 sayılı MK m. 245/II'de gösterdiği, kadının evlenmeden gebe kalması durumunda koca tarafından tanınmış olsa dahi savcının re'sen açacağı davaya, 4721 sayılı MK'nın bu maddeye karşılık gelen 291. maddesinde yer verilmemiştir.) Kunter de "mefruz (varsayılmış) menfaat"i kanun tarafından farz ve kabul olunmuş, biçiminde açıklamaktadır. Nurullah Kunter, **Muhakeme Hukuku Dahil Olarak Ceza Muhakemesi**, İstanbul 1989, s. 123.

yayımlanmasından bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir.³⁰¹ AYM'nin iptal gerekçesi “kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermemesi”dir; anlaşıldığı kadarıyla AYM idari vesayet yetkisinin, dava açma yetkisine indirgenemeyeceği görüşündedir. İptal tarihinden beri yasal düzenleme yapılmamıştır.

İptal kararının yürürlüğe girmesinden sonra, Kangal Kaymakamlığı'nın Kangal Belediyesi'ne karşı açtığı bir iptal davasında ilk derece mahkemesi *"mülki idare amirine hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararları aleyhine idari yargıya başvuru yetkisi tanıyan 5393 sayılı Belediye Yasasının 23. maddesinin beşinci fıkrasının Anayasa Mahkemesince iptal edildiği, idari vesayet yetkisinin istisnai bir yetki olduğu, vesayet denetimine tabi olmayan dava konusu işlemin iptalini istemede kaymakamlığın dava açma ehliyetinin bulunmadığı"* gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Danıştay 8. Dairesi, temyiz incelemesinde, *"Kaymakamlığın dava açma ehliyetinin, genel dava açma ehliyeti kapsamında değerlendirilmesi gerektiğinin açık olduğu"*nu belirterek *"2577 sayılı Yasanın 2. maddesinde tanımlandığı şekli ile dava açma ehliyetinin bulunduğu"* gerekçesiyle kararı bozmuştur.³⁰²

Karardaki “genel dava açma ehliyeti” deyimini ile ne anlatılmak istendiği belirsizdi. Kararda “menfaat”e de değinilerek gerekçe oluşturulmaya çalışılmıştır. Oysa, AYM'nin iptal kararındaki gerekçe çerçevesinde, dava açma yetkisinin, idari vesayet yetkisinin yasayla belirlenme niteliği içinde yer almadığı; yasayla tanınmış olmasa da dava açılabilceği sonucuna ulaşabilirdi. Nitekim, vesayet makamlarının yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını vesayet yetkisine dayanarak iptal etmek olanağına sahip olmadığı durumlarda, yerinden yönetim kuruluşlarının hukuka aykırı kararlarının iptali için idari dava açabileceği belirtilmektedir.³⁰³

³⁰¹ AYM, E.2008/27-K.2010/29, karar 22.6.2010 tarihli RG'de yayımlanmıştır.

³⁰² Danıştay 8. Daire, E.2011/8483-K.2012/496, DD 130, s. 364.

³⁰³ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 448. (A. de Laubadère *Droit Administratif* c. I s. 521; Auby-Drago *Contentieux Administratif* c.II, s. 514'e atfen.)

ii. Defterdarca açılan davalar

Aşağıda ele alınan iki Danıştay kararında, defterdarlarca açılan davalar dinlenebilir bulunmuştur. İlk kararda davalı belediye meclisi, ikinci kararda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır. İki kararda da, mevzuatın defterdarlığa verdiği yetki dayanak olarak gösterilmiştir. Kararlar, ehliyet kuralı bakımından tartışılabilir niteliktedir.

Danıştay 6. Dairenin 1990 yılında verdiği karara³⁰⁴ konu olay şöyledir:

Hazine adına kayıtlı bir taşınmazın tahsis edildiğı (Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü ve Erciyes Üniversitesi) taşınmaz ile ilgili Kayseri Belediye Meclisi'nin imar planı değişikliğine karşı **Kayseri Defterdarı** dava açmıştır. İdare mahkemesi, davanın; kendilerine tahsis yapılan, dolayısıyla "menfaati ihlal edilen" Bakanlık veya Kurumlarca açılması gerektiğini belirterek davayı "ehliyet yönünden" reddetmiştir. İdare Mahkemesi ayrıca, Maliye Gümrük Bakanlığının menfaati ihlal edilmiş olsa bile, Bakanlıkların illerdeki temsilcisi valiler olduğundan davanın Kayseri Valiliğince açılması gerektiğini belirtmiştir.

Temyiz incelemesi üzerine, Danıştay 6. Dairesi, “2996 sayılı Kanunun 20. maddesinde defterdarların Vilayetler ve Mülhak kazalar teşkilatının amiri ve bulundukları vilayette Maliye Vekaletinin en büyük memuru olduğu kuralara bağlandığından, defterdarların bulundukları illerde hazineyi ilgilendiren konularda idari dava açmaya yetkili” oldukları gerekçesiyle kararı bozmuştur.

Bozma kararında dayanak gösterilen mevzuat hükmü 2996 sayılı Kanunun³⁰⁵ 20. maddesi şöyledir:

³⁰⁴ Danıştay 6. Daire, 13.11.1990 tarihli ve E.1989/693-K.1990/2911 sayılı kararı (Legalbank). Aynı yönde: Danıştay 6. Daire, E.1997/5676-K.1998/2051; aktaran, Karavelioğlu, age., s. 844: “Devlet tüzel kişiliğini temsile yetkili olan Maliye Bakanlığının ildeki en büyük memuru konumunda olan defterdarın ya da diğer bir deyimle defterdarlığın ayrı bir tüzel kişiliği olmamasına karşın iptal davası yönünden kendi yetki ve görev alanında, kamu hizmetinin işleyişi, yapılanması ve örgütlenmesini ilgilendiren konularda idari dava açmaya yetkili oldukları.”

³⁰⁵ 5.06.1936 tarihli RG’de yayımlanan 29/5/1936 tarih ve 2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun. Karar tarihinde yürürlükte olan 14.12.1983 t. RG’de yayımlanan 178 s. KHK’nin 46. maddesi uyarınca 2996 sayılı Kanunun 20. maddesi yürürlükte: “**Madde 46 - a)** 4709 sayılı Hesap Uzmanları Kurulu Kurulmasına Dair Kanun ile 4353 sayılı Başhukuk Müşavirliği ve

“Madde 20 — Defterdarlar; vilâyetler ve mülhak kazalar teşkilâtının âmiri olup muamelâtın kanun hükümlerine göre cereyanını temin eylemek, merkez ve mülhak kazalardan sorulan suallere cevap vermek, kanuna muhalif hareketi görülenler hakkında takibatta bulunmak, tayinleri vilâyete aid olan merkez ve mülhak kazalar maliye memurlarının sicillerini tutturmak vazifesile mükelleftir.

Defterdarlar müdiriyetlere ve mülhak kazalara aid işlerin murakabe edilmemesinden veya kendilerinden vaki olacak suallere cevap verilmemesinden mesuldürler. Defterdarlar bulundukları vilâyette Maliye Vekâletinin en büyük memurudurlar.

Her Müdür veya Şef, başında bulunduğu servisin âmiri olup vilâyet merkez kazasile mülhak kazalar muamelâtının kanuna mutabık surette cereyan etmemesinden mesuldürler.”

**

2012 yılında verilen bir Danıştay kararında da, **defterdarlığın** bakanlık ve valilik işlemine karşı dava açabileceği sonucuna ulaşılmıştır.³⁰⁶ Karara konu olay şöyledir: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mersin, Mezitli'de bulunan Kızkalesi kıyı kesiminde bazı paftalar üzerine kıyı kenar çizgisini yeniden belirlemiştir. Mersin Defterdarlığı işleme karşı dava açmıştır. (Davalılar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Mersin Valiliğidir. Özel kişiler de davalılar yanında davaya katılmışlardır.) Mersin İdare Mahkemesi, defterdarlığın açtığı davayı dinlenebilir bulmuş ve dava konusu işlemi Kıyı Kanununa aykırı bularak iptal etmiştir.

Danıştay 6. Dairesi, yukarıda yer verilen kararlarında ulaştığı sonucun aksine, defterdarlığın valinin emri altında olduğunu vurgulamış ve uyuşmazlığın Bakanlar Kurulu ve Başbakan tarafından çözümlenmesi gerektiği gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur.

İdare Mahkemesi kararında ısrar etmiş ve dava Danıştay İDDK önüne gelmiştir. İDDK'ya göre uyuşmazlığın özü, bu tür bir işleme karşı defterdarlığın dava açıp açamayacağıdır.

Muhakemat Genel Müdürlüğünün Kurulmasına Dair Kanunlar hariç olmak üzere 1996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile bu Kanuna ek kanunlar ve değişikliklerinin bu Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen hususlara ilişkin hükümleri ile diğer kanunların bu Kanun Hükmünde Kararnameye aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.”

³⁰⁶ Danıştay İDDK, E.2009/670-K.2012/81, DD 131, s. 381.

Bu kararda da, önceki karara koşut olarak, mevzuat hükmünün defterdara dava açma yetkisi verdiği söylenmiştir. Dayanılan mevzuat hükmü olan 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin Ek 11. maddesi şöyledir:

“Defterdar

Ek Madde 11 — *Defterdar, bulunduğu ilde Maliye Bakanlığının en büyük memuru ve il ve bağlı ilçeler teşkilatının amiri olup, işlemlerin kanun hükümlerine göre yürütülmesi, denetlenmesi, merkez ve taşradan sorulan soruların cevaplandırılması, kanuna aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması, atamaları il'e ait merkez ve bağlı ilçeler maliye memurlarının sicillerinin tutturulması ile görevli ve sorumludur.*

Gerek görülen yerlerde defterdara yeterli sayıda yardımcı verilir.

Vergi dairesi başkanları, dairelerinin yetki ve konularıyla sınırlı olmak üzere defterdarın gelir idaresine ilişkin yetkilerinden Bakanlıkça belirlenenleri kullanırlar.

İl ve ilçe birimlerini defterdar adına kontrol etmek üzere defterdar emrine denetmenler verilebilir. Kendisine vergi denetmeni bağlı olmayan defterdarların, denetlenmesine gerek gördükleri gelir birimleri ile ilgili denetim talepleri gelirler bölge müdürlüklerince karşılanır.”³⁰⁷

Danıştay, defterdarın, bulunduğu ilde Maliye Bakanlığı'nın en büyük memuru, il ve bağlı ilçeler teşkilatının amiri olduğuna ilişkin düzenlemeden hareketle, Hazineyi ilgilendiren konularda diğer kamu tüzel kişilerine karşı idari dava açabileceği sonucuna ulaşmıştır. Defterdarlığın, aynı tüzel kişi içindeki bir başka birime karşı dava açıp açamayacağına ilişkin olarak ise, İDDK, bakanlıkların birbirine karşı dava açamayacağına ilişkin doktrinde görüş birliği olmadığını (atıf vermeden) "nakletmekte" ve kural olarak açamayacaklarını belirtmektedir. Ama **"konuyu uyuşmazlık konusu olay yönünden incelemek, kıyıların korunmasına ilişkin Anayasa ve yasa hükümlerini birlikte değerlendirmek gerekir"** diyerek, kıyılardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği gerekçesiyle defterdarlığın, içinde bulunduğu tüzel kişiliğin bir başka birimine karşı dava açabileceği sonucuna ulaşmaktadır: *"Mersin Defterdarlığı, dava konusu kıyı kenar çizgisinin yeniden belirlenerek onaylanmasına ilişkin işlemin hukuka aykırı olduğunu, Hazine tarafından adli yargıda açılan tapu iptali davalarının bu işlem nedeniyle Hazine aleyhine sonuçlanabileceğini ileri sürmektedir. Bu durumda, uyuşmazlığın belirtilen niteliği,*

³⁰⁷ Yukarıda yer verilen 1996 sayılı Kanunun 20. maddesi 16.09.1993 t. RG'de yayımlanan 20.08.1993 tarihli ve 516 sayılı KHK'nin 20/a maddesiyle yürürlükten kaldırılmış ve aynı KHK'nin 15. maddesi ile 178 sayılı KHK'ye Ek 11. madde olarak eklenmiştir. Bu madde de, 9.07.2018 tarihli RG'de yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 13. maddesi uyarınca yürürlükten kaldırılmıştır. Defterdar ile ilgili mevcut düzenleme, 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı CBK'nin 243. maddesindedir. (Hazine ve Maliye Bakanlığı, Yedinci Bölüm, m. 217-253.)

kıyılarının korunması amacı ve defterdarlığın görevleri birlikte dikkate alındığında, davacı Defterdarlığın bu davayı açabileceği sonucuna varılmıştır.”³⁰⁸

Danıştay İDDK, kıyılarının korunmasını önemli görmekte (“önce işlemin niteliği incelenmelidir”, “kıyılarının korunması amacı”) ve mevzuat hükmünü buna göre yorumlamaktadır. Gerçekten de Anayasanın 43. maddesi³⁰⁹ uyarınca özel olarak korunan kıyılar, kamu yararı ile yakından ilgilidir. Bu yönden, kıyı kenar çizgisinin değiştirilmesi ile ilgili bir idari işlemin yargı denetiminden geçirilmesi elbette olumludur. Ancak ulaşılan sonucun, tüzel kişinin kendi içindeki birimlerin birbirine dava açamayacaklarına ilişkin kuralla uyumlu olmadığı belirtilmelidir.

C. Yasama erki ve yargı erki

1. TBMM Başkanlığı

Türkiye Büyük Millet Meclisinin idari işlem niteliği taşıyan kararlarına karşı açılan idari davalarda taraf ehliyeti TBMM’ye aittir. Dava ehliyeti ise TBMM Başkanlığınca kullanılacaktır.

Anayasanın 133. maddesi uyarınca, Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyelerinin TBMM Genel Kurulunca seçilmesine ilişkin 13.07.2005 tarihli TBMM kararına açılan davayı Danıştay dinlenebilir bulmuştur.³¹⁰ İdare mahkemesi organik kriteri uygulayarak TBMM işleminin idari nitelik taşımadığı gerekçesiyle davayı reddetmiş; ancak Danıştay fonksiyonel kriteri uygulamış ve TBMM kararının idari işlem niteliğinde bulunduğu hükmetmiştir.

³⁰⁸ “Öğretide, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşların birbirlerinin işlemlerini dava konusu edebileceği kabul edilmekle birlikte, bir bakanlığın bir diğer bakanlığın işlemini dava konusu edip edemeyeceği konusunda görüş birliği bulunmamaktadır.” dense de, aksi görüşün kaynağı konusunda bir belirleme yapılmamıştır. Tarafımızdan da böyle bir görüşe rastlanmamıştır.

³⁰⁹ **A. Kıyılardan Yararlanma**

MADDE 43 - Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.

Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir.

³¹⁰ Danıştay 5. Daire, E.2005/5627-K.2007/72, DD 115, s. 195 vd.

Bir başka olayda, TBMM bünyesinde gören yapan istisnai memur statüsündeki kişi, TBMM dışında bir başka hastaneye atanma işlemine karşı açtığı davada; davalı konumunda, Sağlık Bakanlığı ile birlikte TBMM Başkanlığı yer almıştır.³¹¹ TBMM’de görev yapan ve parlamento üyesi olmayan idari personele ilişkin TBMM Başkanlığı tarafından tesis edilen işlemler, idari işlem niteliği taşımaktadır. Bu personelin işe alınması, disiplin işleri, azılleri, emeklilikleri vb. işlemler idari niteliktedir ve bunlara ilişkin davalar idari yargıda görülür.³¹² 659 sayılı KHK’nın 1. maddesinde de TBMM sayılmakta ve 2. maddesi ile 5018 sayılı Kanunun (I) sayılı listesine atıf yapılmaktadır. Devleti oluşturan üç erkten biri olan yasama erki TBMM’ye aittir ve TBMM’nin taraf ehliyeti Devlet tüzel kişiliği kapsamındadır. Yukarıda belirtildiği gibi dava ehliyeti de TBMM Başkanlığınca kullanılacaktır.

2. Yargı organları

Yargı organlarının "idari işlev" niteliğindeki bazı işlemleri de, fonksiyonel bakımdan idari işlem niteliğinde olduğundan, idare işlemlerinin hukuki rejimine tabidir.³¹³

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 113-115. maddeleri³¹⁴ uyarınca kurulmakta ve görev yapan adalet komisyonları, hakim ve savcılardan oluşmaktadır.

³¹¹ Danıştay 5. Daire, E.2008/6283-K.2009/3946, DD 122, s. 256.

³¹² Gözler, age. (2003), s. 267.

³¹³ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 385. Aktaran, Cemil Kaya, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, HFD C.IX s. 1,2 y. 2004, s. 253-284. Yazar konu ile ilgili kararlar için şu dökümü vermiştir: bkz. DDDK, E. 47/36, K. 47/46, KT. 16.5.1947, DKD, 1947, sy. 36-37, s. 62-63; DDDK, E. 66/417, K. 72/46, KT. 14.1.1972, AİD, c. 5, Haziran 1972, sy. 2, s. 118-119; D12D, E. 74/1941, K. 77/1358, KT. 23.5.1977, AİD, c. 11, Aralık 1978, sy. 4, s. 99-100; D5D, E. 87/2379, K. 87/1785, KT. 16.12.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 271-275; D5D, E. 95/4416, K. 96/1911, KT. 17.5.1996, DD, 1997, sy. 92, s. 451-459; AYİMDK, Gensek No: 2000/1728, K. 2000/59, KT. 19.10.2000, AYİMD, 2001, sy. 15, s. 164-169; AYİMDK, E. 94/21, K. 94/4, KT. 10.2.1994, AYİMD, 1995, sy. 9, s. 95-107.

³¹⁴ MADDE 113 - a) (Değişik ibare: 5235 - 26.9.2004 / m.49 - Yürürlük m.55) "Adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonları": Ağır ceza mahkemelerinin bulunduğu yerlerde; başkanı ve bir asıl,

Hiyerarşik olarak bağlı olduğu bir devlet organı bulunmamakla birlikte, Adalet komisyonları yargı erki içinde yer almaktadırlar. Yargı fonksiyonuna dahil olmalarına karşın, idari işlem niteliğinde işlem yapmaktadırlar. “Yargı organları içinde yer alan bazı makam veya kişilerin yargı organının içyapısına, çalışma düzenine, görev dağılımına ilişkin yaptığı işlemler yargı işlemi değil, idari işlemdir.”³¹⁵ Danıştay, adalet komisyonu başkanlıklarına karşı açılan davalarda, adalet komisyonu başkanlığının husumetini kabul etmektedir.³¹⁶ Adalet komisyonlarının taraf ehliyeti, Devlet tüzel kişiliği içinde bulunmaktadır.

Savcıların idari nitelikteki kararlarına karşı açılan davalarda, savcılık "Adalet Bakanlığının ajanı" konumunda bulunduğu için, davalı Adalet Bakanlığı olmaktadır. Danıştay 10. Dairesi, *"savcıların yargılama fonksiyonu dışında, yasalarla verilmiş idari görevleri de bulduğundan, yaptıkları idari görevler nedeniyle ve bu kapsamda tesis edilen işlemde"* ötürü açılan davayı esastan incelemiştir.³¹⁷

D. Diğer Durumlar

1. Mahalle Muhtarlıkları

1982 Anayasasının 127. maddesi uyarınca köyün tüzel kişiliği bulunmaktadır, 442 sayılı Köy Kanununda da bu esas yinelenmiştir. Buna göre köyle ilgili davalarda taraf ehliyeti köy tüzel kişiliği, dava ehliyeti de köy muhtarlığıyla ilgilidir. Ancak mahalle muhtarlıkları için aynı şey söylenemez.³¹⁸ Bu nedenle, öteden beri, tüzel

bir yedek üyesi Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenecek hâkimler ile o yer Cumhuriyet savcısından oluşur.

...
b) İdarî yargı adalet komisyonları: Bölge idare mahkemelerinin bulunduğu yerlerde; bölge idare mahkemesi başkanının başkanlığında, iki asıl ve bir yedek üyesi Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenecek idari yargı hâkimlerinden oluşur.

³¹⁵ Gözler, age. (2003), s. 269.

³¹⁶ Danıştay 5. Daire, E.2011/1149-K.2014/4992, DD 137, s. 126, "Zonguldak İdari Yargı Adalet Komisyonu Başkanlığı"; Danıştay 5. Daire, E.2011/3832-K.2014/5224, DD 137, s. 132, "Silivri Adli Yargı İlk Derece Mahkemesi Adalet Komisyonu Başkanlığı". Danıştay 12. Daire, E.2015/1008-K.2015/4473, DD 139, s. 88, "İstanbul Anadolu Adli Yargı İlk Derece Mahkemesi Adalet Komisyonu Başkanlığı".

³¹⁷ Danıştay 10. Daire, 2009/9560-2013/8793, DD 135 s. 199 vd. Dava, savcılığın idari nitelikte işlemine karşı açılan bir tam yargı davasıdır.

³¹⁸ 10.04.1944 tarihli ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanunda bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. 15.04.1944 t. RG’de yayımlanmıştır.

kişiliği bulunmayan mahalle muhtarlıklarınca açılan davaları, taraf ehliyetleri bulunmaması nedeni ile reddedilmektedir. "Şehir ve kasabalardaki mahalleler hükmi şahsiyeti haiz değildir. Bu itibarla, muhtar ve ihtiyar heyetlerinin mahalleler namına dava ikamesine ehliyetleri yoktur."³¹⁹

Danıştay, 1950 yılında verdiği Moymol Mahallesi Kararında³²⁰; 1977 yılında verdiği bir kararında ("*mahalle muhtarlığının hükmi şahsiyetinin bulunmaması sebebiyle davacı mahalle muhtarı ve ihtiyar kurulu üyelerinin mahalle halkından biri olarak değil de, mahalle muhtarı ve ihtiyar kurulu üyesi sıfatı ile açtıkları davanın ehliyet yönünden reddine*"³²¹; 2009 yılında verdiği kararında (Rize'ye bağlı İyidere ilçesinin Yalıköy ve Sarayköy mahalle muhtarlıklarının açtıkları davayı kabul eden idare mahkemesi kararı Danıştay 8. Dairesince ehliyet yönünden bozulmuştur)³²² bu esası uygulamıştır.

Ancak 2014 yılında verilen bir Danıştay kararında³²³ bu esas uygulanmamıştır. Kararda, yukarıda ele alınan Danıştay'ın 1971 yılında verdiği içtihadı birleştirme kararına atfen "*idari yargılama usulünde tüzel kişiliğin davada taraf olma ve dava ehliyeti açısından olmazsa olmaz bir koşul olarak aranmadığı, tüzel kişiliği olmayan kuruluşların da istikrar kazanmış bir şekilde davalı yan olarak Danıştayca kabul gördüğü*" belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 4541 sayılı Kanunda mahalle muhtarlıklarına verilen görevler sıralanmış ve mahalle muhtarlıklarının "*kamu hizmetleri alanında görevler üstlenen ve kendisine verilmiş yetkileri kullanan bir idare olarak kabul edilmesi gerektiği*" ve "*Mahalle Muhtarlıklarının, bu görev alanlarına ilişkin olarak, mahallenin mahalli müşterek menfaatlerinin korunması noktasında dava ve taraf ehliyetlerinin bulunduğu ve bu ehliyetlerini de temsilcileri muhtarlar aracılığı ile kullanabilecekleri*" sonucuna ulaşılmıştır.

Oysa, mahalle muhtarlıklarının tüzel kişiliği bulunmadığı gibi, bağlantılı olduğu bir tüzel kişilik de yoktur. Üstelik mahalle muhtarlığının, tarafı olduğu bir davayı

³¹⁹ Lütfi Duran, "*Dava Salahiyeti, İdare Teşkilatı ve Anme Hizmeti*", **İÜHF**M, Yıl XVII, sayı: 1-2, ss. 400-414, s. 400.

³²⁰ Danıştay DDK E.1949/313-K.1950/37, DKD, Yıl: 13-14, Sayı: 46-49, Ekim 1949-Eylül 1950, s. 62-64; aktaran Duran, age. (Meseleler), s. 70. Yazar, önceki makalesine atfen şu tespiti yapmaktadır: ().

³²¹ Danıştay 11. Daire, E.1977/359-K.1977/924, DD 28-29, s. 611, aktaran Şeref Gözübüyük – Turgut Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 900.

³²² Danıştay 8. Daire, E.2007/4208-K.2009/795, DD 121, s. 304 vd.

³²³ Danıştay 13. Daire, E.2014/956-K.2014/4507, DD 138, s. 156.

kaybettiğinde, yargılama giderlerinin kimin üzerine kalacağı sorusunun yanıtı da verilememektedir.

Mahalle muhtarlıklarına mevzuatla verilmiş tek bir dava açma yetkisi, AYM tarafından iptal edilmiştir. 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 49/b-3 maddesi ile, takdir komisyonu kararlarına karşı sadece bu kararların tebliğ edildiği daire, kurum ve teşekküller ile ilgili (mahalle ve köy) muhtarlıklarının vergi mahkemesinde dava açabileceği öngörülmekteydi. Düzenlemeyi hak arama özgürlüğüne aykırı bulan AYM'nin iptal gerekçesi şöyledir: *"Kanun koyucu itiraz konusu kural ile, takdir komisyonlarınca belirlenen değerlere karşı vergi mükellefi olan ve olaydan doğrudan etkilenebilecek kişilere dava açma hakkı verilmemekte sadece yasada değinilen kurum ve kuruluşları harekete geçirerek, asgari ölçüde arsa ve arazi birim değer tespitlerine karşı dava açılabilmesi imkanı tanınmaktadır. Emlak vergisi mükelleflerinin ödeyeceği verginin hesaplanmasında esas alınan takdir komisyonu kararları idari bir tasarruf olduğu için buna karşı mükelleflere yargı yolunun kapatılması, Anayasayla güvence altına alınmış olan hak arama hürriyeti ve hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır."*³²⁴

2. Özel kişilerin idari davada davalı olması

Yukarıdaki hükmün yürürlükte bulunduğu sırada verilen bir Danıştay kararında davacı Kocaeli Gebze Güzeller Organize Sanayi Bölgesi'nin, aynı kanunun 72. maddesinde yapılan değişiklik ile ticaret odasını temsil eden üyenin yerini, OSB temsilcisi alacak olması gerekçesi ile davacının "dava açma ehliyeti" kabul edilmiştir.³²⁵ Öte yandan, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun 5. maddesindeki yetkiye dayanarak kamulaştırma yapan, özel hukuk tüzel kişisi olan Kocaeli Alikahya OSB Müteşebbis Heyeti, kamulaştırma kararına karşı açılan iptal davasında davalı konumda bulunuyordu. İtiraz yoluna başvuran Danıştay 6. Dairesi, hükmün AYM'ce iptal edilmesi üzerine (AYM E.2013/49) kamulaştırma işleminin hukuki temelini kalmadığına karar vermiştir.³²⁶

³²⁴ AYM, E.2011/38-K.2012/89, (13.10.2012 tarihli RG'de yayımlanmıştır).

³²⁵ Danıştay VDDK, E.2011/478-K.2012/13, DD 130, s. 270.

³²⁶ Danıştay 6. Daire, E.2013/6212-K.2013/7557, DD 135, s. 177.

Danıştay 2003 yılında verilen bir kararında ise, özel hukuk kişisi olan Türkiye Diyanet Vakfı yönetim kurulunun bir kararına karşı açılan davayı idari yargının görev alanında görmüştür. Buna göre Vakfın işlemi idari işlem sayılmış ve davalı konumda Vakıf yer almıştır. Danıştay bu sonuca şu gerekçeyle ulaşmıştır: "[Vakıf] 'diyanet işlerine' yardımcı olmak ve 'O'na bitişik olarak kamu hizmeti yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması nedeniyle de kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese olduğunun kabulü gerekir. Türkiye Diyanet Vakfının Medeni Kanun hükümlerine göre kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisi olması, tümü merkezi idarenin üst düzey kamu görevlilerinden oluşan Vakıf Yönetim Kurulunca idari usul ve esaslara göre tesis edilen işlemin idari niteliğini ortadan kaldırmaz."³²⁷

Adalet Teşkilâtını Güçlendirme Vakfı'nın (ATGV) çıkardığı "Konut Yönetmeliği"ne karşı açılan davada da, özel hukuk tüzel kişisi olan ATGV hasım konumunda yer almaktadır.³²⁸ Daha önceki bir kararda da Danıştay İDDK, ATGV'nin, "doğrudan kamu hizmetleri alanında faaliyet göstermekte ve yönetim ve denetim organlarında kamu görevlilerinin bulunması ... adalet hizmetine yardımcı ve 'O'na bitişik olarak kamu hizmeti yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması dolayısıyla kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese olması" gerekçesi ile Kamu İhale Kanunu kapsamında yer alacağını hükme bağlamıştır.³²⁹ Kararda atıf yapılan UYM kararında³³⁰ ATGV "kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese" olarak nitelenmiştir. Karar, doktrinde, "Medeni Kanuna göre bir dernek tarafından kurulmuş bulunan vakfı, çeşitli ve zorlama gerekçelerle kamu tüzel kişisi benzeri (ona yaklaşan, kamu hizmetine bitişik, hatta doğrudan doğruya kamu hizmeti gören) olarak niteleyen karar" olarak değerlendirilmiştir.³³¹

Bir başka Danıştay kararında, özel hukuk tüzel kişisi olan Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin işleminin idari davaya konu olabileceğine karar verilmiş ve şirket şu gerekçeyle davalı konuma alınmıştır: "İdarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icraî irade açıklamaları olarak tanımlandığında,

³²⁷ Danıştay 5. Daire, E.2000/624-K.2003/1085, DKD 2, s. 137 vd.

³²⁸ Danıştay 5. Daire, E.2012/3809-K.2013/721, DD 133, s. 157 vd.

³²⁹ Danıştay İDDK, E.2006/2958-K.2010/910, DD 125, s. 50.

³³⁰ E.1999/1-K.1999/11; 8.6.1999 t. RG, s. 25-32.

³³¹ Yayla, age., s. 229.

'iradenin açıklanması' yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan 'idarî makam' kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi idarî işlem olmadığı gibi, bütün idarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de sözkonusu değildir. Bu açıdan, idarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da, kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tabi olmaktadır. Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için sözkonusu olmayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyetler, kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmeti yerine getirilirken sahip olunan ayrıcalıklara dayanılarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis edilen, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle, kişilerin hukukî durumlarında değişiklik meydana getiren etkili ve yürütülmesi zorunlu işlemler iptal davasına konu edilebileceği gibi, bu işlemler nedeniyle uğranılan zararların tazmini için tam yargı davası açılması da mümkündür."³³²

İdari yargı kararlarında, gerçek kişinin de davalı konumda bulunduğuna rastlanabilmektedir: "Uyuşmazlık konusu takdir komisyonu kararının uygulanması halinde menfaatleri etkilenecek olanlar vergi yükümlüsü olan kişi ile hazinedir. Bu nedenledir ki, hazine menfaatinin korunması amacıyla vergi dairesine, kişisel menfaatin korunması amacıyla da yükümlülere dava açma hakkı tanınmıştır. Olayda, vergi dairesince takdir komisyonu başkanlığına karşı açılan davada savunma yapma görevini takdir komisyonu başkanı sıfatıyla malmüdürü yapmıştır. Takdir komisyonları illerde defterdarların, ilçelerde malmüdürlerinin veya bunların tevkil edecekleri memurların başkanlığı altında, matrah ve servet takdiri veya vergi kanunlarında yazılı fiyat, ücret, sair matrah kıymetleri takdir etmek üzere oluşturulan kuruluşlardır. Olayda, takdir komisyonu başkanı sıfatıyla savunma yapan malmüdürünün de davayı açan vergi dairesi müdürünün de hazinenin menfaatini korumakla yükümlü kişiler olduğu açıktır. Bu durumda, yukarıda yapılan açıklamalar

³³² Danıştay 13. Daire, E.2012/1871-K.2013/276 (Kazancı İçtihat Bankası).

*gereği hazinenin menfaatini korumakla yükümlü olan vergi dairesi müdürlüğü ile, ilçe malmüdürlüğü bünyesinde oluşturulan takdir komisyonu başkanlığının davacı ve davalı olarak karşı karşıya gelmeleri mümkün olamayacağından ilçe takdir komisyonu başkanlığının husumet mevkiinden çıkarılarak, doğal olarak kendi menfaatini savunacak olan mükellefin hasım olarak kabulü ile dava dilekçesinin hasım olacak yükümlüye tebliği suretiyle oluşacak dosya üzerinden yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir."*³³³

Öğretide, kamu tüzel kişiliği olmanın gerektirdiği kamusal yetkilerin ve ayrıcalıkların, hukuki niteliği tartışmalı kurumlara tanınmamasının daha uygun olacağına³³⁴; *"kamu tüzel kişilerinin varlığı, karinelerden çıkarılamaz, ancak bütün öğelerin ve koşulların bir arada bulunması halinde kabul edilebilir. ... Zira mevzuat, kamu tüzel kişilerini, ayrıcalık veya yükümlülük gibi özgül hukuki durumlarla donatmakta, bunlara çeşitli alanlarda üstün veya sınırlı ve kısıtlı yetkiler, haklar, imkanlar vermekte, muafiyet ve istisnalar tanımakta, görevler ve ödevler yüklemektedir. Bu itibarla, özel kişiler için düşünülmemiş, öngörülmemiş ve kabul edilemeyecek olan sözkonusu kamu hukuku statüsünden yararlanmak veya onun külfetlerine katlanmak durumunu sağlayan kamu tüzel kişiliğinin herhangi bir teşkilata tanınmasında dikkatli ve titiz davranmak zorunluluğu"* olduğuna dikkat çekilmiştir.³³⁵

Uyuşmazlık Mahkemesi, bir başka kararında, Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin ortağı olduğu Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş.'ye karşı açılan davada, davalının özel hukuk tüzel kişisi olması nedeniyle adli yargı yerinin görevli olduğuna karar vermiştir.³³⁶

³³³ Danıştay 3. Daire, E.1997/2455-K.1999/426, DD 101, s. 257 vd.; aktaran Kaplan, agm. (2008), s. 25, dn. 4).

³³⁴ Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Karan, Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Okan Tekinsoy, **İdare Hukuku**, 2. bası, İstanbul 2011, s. 21.

³³⁵ Duran, age. (İdare Hukuku), s. 71.

³³⁶ UYM E.2018/625-K.2018/807 (24.01.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.)

İKİNCİ BÖLÜM:
MENFAAT



I. TÜRK İDARİ YARGISINDA İPTAL DAVASI AÇABİLME KOŞULU OLARAK MENFAAT KAVRAMI

A. GENEL OLARAK

Bir yargısal denetim türü olan iptal davaları, idare örgütünün hukuk kurallarına uygun bir şekilde işlemlerini sağlama yollarından biridir. İptal davalarında menfaat koşulu, iptal davasına konu olan idari işlem ile davacı arasında menfaat bağının varlığını gerekli kılmaktadır. İptal davası açılabilmesi, idarenin iptal davasına konu olan irade açıklamasıyla davacı arasında bir menfaat bağının kurulması koşuluna bağlanmıştır.³³⁷ "Dava açabilmek için, davacı ile dava konusu işlem arasında yakın ve doğrudan bir menfaat ilişkisi şartı aranır. Dava konusu işlem ilgili üzerinde kişisel bir etki doğurmuş olmalıdır."³³⁸

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda (İYUK) düzenlendiği haliyle Türk idari yargı sisteminde iptal davası açılması, davacı veya davacıların "menfaatlerinin ihlal edilmesi" koşuluna bağlıdır (m. 2/1-a). Menfaat (*intérêt*), yargılama usulü ile ilgili bir kavram olmasına karşın, İYUK'taki ilk inceleme konuları (m.14) içinde yer almamaktadır; dolayısıyla bu yönden de, ehliyetten (*capacité*) farklıdır.

İptal davalarında, tam yargı davalarındaki hak zedelenmesi koşulundan farklı olarak menfaat ihlali koşulunun getirilmesinin, daha dar bir uygulama alanı bulan tam yargı davalarına göre dava açabilecek olan kişilerin sayısını arttırmaya yönelik olduğu; yargı yerlerinde dava açabilmek için bir hakkın ihlal edilmiş olmasına ilişkin genel kuralın iptal davası için aranmamasının, iptal davasının alanını genişletme amacı taşıdığı belirtilmiştir.³³⁹ Bu sayede "idarenin yargısal denetimini harekete

³³⁷ Yasemin Özdek, "İptal Davasında Menfaat Koşulu", *Amme İdaresi Dergisi*, 1991, s. 99.

³³⁸ Kemal Gözler - Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 19. Baskı, Bursa 2014, s. 831.

³³⁹ Gözübüyük-Tan, age. (c.2), s. 389.

geçirebilecek olanlar çoğalarak hukuk devletinin gerçekleşmesine yardımcı olurlar."³⁴⁰ İptal davasının amacı anayasal hukuk düzenini korumak olduğu için bu amacın gerçekleşebilmesi için dava açabilme hakkı oldukça geniş tutulmuştur. Dava konusu işlem ile en ufak bir ilgi, dava açabilmek için yeterli sayılmaktadır.³⁴¹ Bu çerçevede "hak" kavramının dar, "menfaat" kavramının ise daha geniş bir anlamı olduğu ve iptal davalarında "hak" zedelenmesi yerine "menfaat" ihlali koşulunun benimsenmesinin bilinçli bir tercih olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, "tam yargı davası açabilmek için hak ihlali yani daha sıkı ve daraltılmış bir bağlantı aranırken iptal davasında menfaat ihlali yeterli görülmüştür."³⁴²

1. Hak-menfaat ayrımı

İptal davasının hak ihlali durumunda da açılabilmesi mümkündür, İYUK m. 12'deki düzenleme de bu durumla ilgilidir. Buna göre, bir hakkın ihlal edildiği durumlara ilişkin açılan iptal davalarında ayrıca menfaat ihlali bulunup bulunmadığı araştırılmayacaktır.

Menfaat sözcüğü, fayda yarar, çıkar ve kâr gibi anlamlara gelmektedir.³⁴³ Türk Hukuk Lügati'nde menfaat şöyle tanımlanmıştır: "Bir şeyin istimal kaabiliyeti derecesinin para ile ölçülmesine 'maddi kıymet' denir. Bu kıymet, objektif veya sübjektif olur. Bir şeyin zaman ve mekan itibarıyla herkes için haiz olduğu kıymet objektif ve muayyen bir kimse için ifade eylediği kıymet sübjektiftir. Bu sübjektif kıymete hukukta 'menfaat' denir. Zarar ve ziyan mütalebesinde tazmine konu olan kıymet alakalının menfaatidir."³⁴⁴

Menfaat ihlali/hak zedelenmesi ayrımı Fransız idare hukuku kaynaklıdır: Başvuru (dava), yetkisizlik, biçim bozukluğu veya yetki saptırması nedenlerine dayanıyorsa "menfaat" yeterli sayılmakta, yasanın ihlali (*violation de la loi*) iddiası için ise "sahip olunan bir hakkın" zarar görmesi/sınırlanması gerekmektedir. Buna

³⁴⁰ Yayla, age., s. 450.

³⁴¹ Gürsel Kaplan, **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, Bursa 2016, s. 57.

³⁴² Yayla, age., s. 450.

³⁴³ Ferit Devellioğlu, **Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Ankara, 24. Baskı, s.614; Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Ankara, 1988.

³⁴⁴ Türk Hukuk Derneği **Türk Hukuk Lügatı**, Ankara, Başbakanlık Basımevi 1991, s. 227.

karşılık ilerleyen yıllarda, öğretinin de katkısıyla hak ihlali kavramı da menfaat ihlali şeklinde değerlendirilmeye başlanmıştır. İptal davası açabilmek için "sahip olunan hakkın ihlal" edilmesi koşulu, 1 Haziran 1906 tarihli *Alcindor* kararı ile tamamen ortadan kalkmıştır. Davacı için aranan ilgi bağı, tüm iptal nedenlerini kapsayacak şekilde tekleştirilmiştir.³⁴⁵

YAYLA'ya göre, *"menfaat bir ilişkidir. Hak ise, hukukun koruduğu bir menfaattir."*³⁴⁶ SARICA, *"hak bireylerin sahip olduğu bir güç niteliğindedir. Bu güç ise hak sahibinin başkalarından bir şey talep edebilmesidir. Hak hukuk tarafından korunan bir menfaat türü olması itibarıyla üçüncü kişilerden bir şeyi yapma veya yapmama konusunda talep etme yetkisi vermesine karşın, menfaat sözkonusu olduğunda kişilerin hukuk düzeni tarafından tanımlanmış bir yetkileri bulunmamaktadır. Bu nedenle kişiler sadece menfaatleri olduğunu ileri sürerek diğer kişilerden bir şey talep etme veya onları menfaatlerine uygun davranmaya zorlayıcı hareketlerde bulunamaz. İptal davaları için öngörülen menfaat koşulu da bu tür menfaate işaret etmektedir."*³⁴⁷ demektedir. TAN, hakkın hukuk tarafından doğrudan (*imédiatement*) korunan bir menfaat olması karşısında, menfaatin kamu yararına uygunluğun sağlanması amacıyla yapılan denetim çerçevesinde ve dolaylı biçimde (*médiate*) korunduğunu belirtmektedir.³⁴⁸

Hak ve menfaatin aynı şey olmadığını söyleyen ONAR, tam yargı davalarında ihlal edilen hakkın davanın esasını ve temelini oluşturduğunu; iptal davalarındaki menfaat koşulunun ise yalnızca davanın dinlenmesi için aranan bir usul ve şekil şartı olduğunu belirtmektedir.³⁴⁹ Yazar, Bonnard'ın menfaat teorisini incelediği bölümde, "hak" ile "dava hakkını" karşılaştırmakta ve hakkın, dava hakkının sonucu olmadığını; dava hakkının, hakkın korunma aracı olduğunu belirtmektedir: *hak iki birey arasındaki ilişkiden ibarettir; dava hakkı ise bu ilişki ve durum dolayısıyla yargı örgütünü ve yargısal denetimi harekete geçirmekten ibarettir. Bu iki kavramın mutlaka birbirine bağlı olması gerekmez, dava ancak hakka itiraz halinde onun tanınması ve korunması*

³⁴⁵ Karahanoğulları, age. (İdari Yargı Tarihi), s. 47.

³⁴⁶ Yayla, age., s. 450.

³⁴⁷ Ragıp Sarica, **İdari Kaza, Cilt I İdari Davalar**, İstanbul, 1949, s. 29.

³⁴⁸ Turgut Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara 1970, s. 61.

³⁴⁹ Onar, age. (c.3), s. 1781.

*için ortaya çıkar. Ayrıca dava hakkı, haktan başka bir şey istemek için de kullanılır.*³⁵⁰

Yazar, kamu haklarına dayanılarak açılan davaların, *nitelik olarak* tam yargı davası sayılması gerektiği görüşündedir: *Kamu hakları bulunan durumlarda dava bir tam yargı davası sayılmalıdır. Çünkü objektif, kişilik dışı durum ilerlemiş, oluş devam etmiş ve bireyle idare arasında sübjektif bir hukuki bağ oluşmuştur. Bu durumda belirli bir bireyin idarenin kendisine karşı olan konusu belirli bir borcunu yerine getirmemesinden, hukuki bağın idareye yüklediği bir borcun ve bu hukuki bağ ile doğmuş bulunan hakkın ihlalinin doğan davanın artık sübjektif bir dava, tam yargı davası sayılması gerekir.*³⁵¹

Yukarıda da işaret edildiği gibi, İYUK m. 12'de, hak zedelenmesine yol açan idari işlemlere karşı, tam yargı davasının yanında, iptal davası da açılabileceği öngörülmüştür. Buradan, bir hak zedelenmesinin aynı zamanda menfaat ihlali niteliği taşıdığı söylenebilir. Buna göre tüm hak ihlalleri aynı zamanda menfaat ihlali; ancak her menfaat ihlali, hak zedelenmesi niteliği taşımaz. Bu nedenle ihlal edilmiş menfaat alelade bir menfaat olabileceği gibi hukuken korunan bir menfaat yani "sübjektif bir hak" da olabilir.³⁵²

Kısaca bir idari işlem hak ihlaline yol açmışsa, öncelikle menfaat ihlaline de yol açmıştır.³⁵³ Bu nedenle, bir hakkın zarar gördüğü hallerde açılan iptal davalarında, menfaatin ihlal edilmiş olduğu varsayılabilir. Ancak elbette, objektif nitelik taşıyan iptal davasının açılması, hak zedelenmesi ile sınırlı değildir. Menfaat, asıl olarak, maddi haktan kaynaklanan hakkın zarar görmediği durumlarda incelenmesi gereken bir kavramdır.

2. İptal Davasının Objektif Niteliği

³⁵⁰ Onar, age. (c. 1), s. 491. Kitabın 478-580 sayfaları arasındaki altıncı bölümü "Ferdin İdare Karşısındaki Durumu" başlığını taşımakta bireyin hukuki durumlarını incelemektedir.

³⁵¹ Onar, age. (c. 1), s. 527. Yazar tarafından kullanılan "sübjektif hak" terimi yerine yalnızca "hak" terimi tercih edilmiştir. Kullanımın gerekçesi için bkz. Aydın Aybay, Rona Aybay, Ali Pehlivan, **Hukuka Giriş**, İstanbul 2015, s. 74.

³⁵² Selami Demirkol, "İdari Yargılama Usulü'nde Ehliyet Olgusu", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi** 15 / 1 (Mayıs 2012): 11-32, s. 11.

³⁵³ Sarica, age. (1949), s. 31.

İptal davası yalnızca idari işleme karşı açılabilir. İptal kararı idari işlemi tüm etkileriyle birlikte ortadan kaldırır. İdarenin özel hukukla kavranamayan etkinlikleri sonucunda hukuk düzeninde yarattığı bozukluk iptal davası ile giderilir.³⁵⁴

İptal kararı, davacının menfaatinin de ötesinde, işlemin hukuka uygunluğunun belirlenmesine yöneliktir. Başka bir anlatımla davacı bir idari işlemi yargıcın önüne taşıdığı andan itibaren işlem genel olarak hukuka uygunluk denetiminden geçirilmektedir. İdare yargıda usulünde yer alan re'sen araştırma ilkesinin (İYUK m. 20) kaynağını da bu denetim oluşturmaktadır. İdari yargı organının, davacının davayı açmakta menfaati bulunup bulunmadığını araştırması, davacının davacı sıfatını taşıyıp taşıyamayacağı ile ilgilidir. Yoksa bir kez davacının menfaatini kabul etmekle, o işlemi, yalnızca davacının işlemle ilgisi bakımından değil, hukukun bütünü bakımından değerlendirmektedir; başka bir anlatımla "davacı hukukun sözcüsüdür"³⁵⁵.

İptal davasının amacı ihlal edilen menfaatin tamir ve telafisinden ibaret değildir. Dava sonucunda, tam yargı davalarında ve medeni davalarda olduğu gibi dava edilen bir hususu ifaya ve tazminata mahkum edilemez. İşlem hukuka aykırıysa iptal edilir; işlem hukuka aykırı değilse, davacının menfaati ihlal edilmiş olmasına rağmen dava reddedilir.³⁵⁶ İptal kararı, bir idari işlemin hukuka aykırı olduğunu belirlediğinde, hukuka aykırı bir idari işlemin iptalinin herkesin yararına olduğu varsayılmaktadır, zira iptal kararı ile hukuk düzeni korunmuş olmaktadır. Menfaat koşulu, davacının dava konusu işlemle "ilgi"sini kurmaktadır. Davacının bu "ilgi"si, açtığı davanın, idari yargı organınca dinlenip dinlenmeyeceği sorunundan ibarettir. İptal davası objektif nitelik taşır ve bu davalarda hasım önemli değildir.³⁵⁷

Buna göre iptal davası, ön planda, objektif hukuk düzeninin korunmasına yöneliktir. İptal davasının amacı, idarenin hukuka aykırı işlemlerini ortadan kaldırmak suretiyle, onun hukuka bağlılığını sağlamak ve böylece hukuk düzenini korumaktır. Burada davacının rolü; idari yargı organını, idari işlemin hukuka aykırı olup olmadığını incelemesi ve bir aykırılık saptadığı takdirde işlemi geçmişe etkili olarak

³⁵⁴ Onur Karahanoğulları, "Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl, 2007, Cilt, 62-3, s. 201-232, s. 203.

³⁵⁵ Ali Ülkü Azrak, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, s. 332.

³⁵⁶ Sabri Tandoğan, "Objektif ve Sübjektif Açıdan Yokluk", **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I**, Ankara, 1976, ss. 33-116, s. 45.

³⁵⁷ Onar, age. (c.3), s. 1780, 1949, 1975.

iptal etmesi için harekete geçirmekten ibarettir. Bu özelliği gözönünde tutularak denebilir ki, iptal davası özel hukukta benzerine rastlanmayan, tümüyle idare hukukuna özgü bir dava tipidir.³⁵⁸

Menfaat koşulu, davanın esasıyla ilgili değildir; davanın dinlenebilirlik koşuludur. Başka bir deyişle, bir menfaat ihlalinin varlığının davanın esasına etkisi yoktur; sadece menfaat ihlalinin varlığı, dava konusu edilen bir idari işlemin iptal edilebilmesi için yeterli bir neden değildir. Menfaat, hukuka aykırılığı ileri sürülen idari işlemin, idari yargı organının esas incelemesini yapabilmesi (dinlenebilmesi) açısından bir ön koşuldur.

İYUK madde 2’de geçen "menfaati ihlal edilenler" deyimini dışında, mevzuatta açık bir tanım bulunmamaktadır. Menfaat koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediği, her davada, idari yargı organınca saptanmaktadır.

B. Türk Hukukunda Menfaat Kavramına İlişkin Düzenlemeler

Menfaat ihlali koşulu, iptal davasının esası ile ilgisi bulunmayan, bunun dışında kalan ve sadece davanın kabulü ve dinlenmesi için aranılan usul ve şekil şartıdır.³⁵⁹ Bu açıdan menfaat, iptal davasının dinlenebilirlik koşulu olarak maddi hukuka değil, usul hukukuna ait bir terimdir. Aşağıda, Cumhuriyet dönemi boyunca idari yargılama hukukuna ilişkin yasalardaki düzenlemelere yer verilmiştir. Halen yürürlükte bulunan 2577 sayılı Kanun, 2575 ve 2576 sayılı kanunlarla birlikte; idari yargıya ilişkin dördüncü düzenleme niteliği taşımaktadır. Sırasıyla 23.10.1925 tarihli ve 669 sayılı Şura-yı Devlet Kanunundaki, 21.12.1938 tarih ve 3546 sayılı Danıştay/Devlet Şurası Kanunundaki ve 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunundaki iptal davasının davacısına ilişkin düzenlemeler, 2577 sayılı Kanundaki düzenlemeye koşut nitelik taşımaktaydı. Bu düzenlemeler sırasıyla şöyledir:

³⁵⁸ Azrak, agm. (Objektif Nitelik), s. 146.

³⁵⁹ Onar, age., s. 1782.

1. 669 sayılı Kanun (1925)

23.10.1925 tarihli ve 669 sayılı Şura-yı Devlet Kanununun³⁶⁰ 19. maddesinde idari dava türleri düzenlenmişti:

"ON DOKUZUNCU MADDE — *Mevaddı âtiye doğrudan doğruya sureti katiyede Şûrayı devlette tedkik ve rüyet olunur:*

A. *Ruyeti mahakimi adliyenin vazifesi haricinde bulunan mesail hakkındaki idari muamelat ve mukarrerattan dolayı hukuku muhtel olan tarafından ikame olunan davalar,*

B. *Hidematı umumiyeden birini ifa maksadiyle akdedidilen mukaveleden dolayı akitler arasında tevekkun eden ihtilaflar,*

C. *İdari kararların tayini manası için alakadar canibinden ikame edilen idari davalarda vekillerin, valilerin mukarrerat ve muamelatı aleyhinde olanlar*

D. *İdari mukarrerat ve muamelat hakkında selahiyet ve sekil ve esas ve maksat cihetlerinden biriyle kanuna veyahut nizama muhalefetten dolayı iptali için **alakadar** canibinden ikame edilen idari davalardan vekillerin, valilerin mukarrerat ve muamelatı aleyhinde olanlar,*

E. *İdari makamlar arasında vazife ve selahiyetten mutevellit ihtilaflar."*

Maddenin (D) fıkrasında iptal davasının açılması için "alakadar" olunması gerektiği belirtilmekteydi. Aynı Kanunun 22. maddesinin 1. fıkrasında da Dava Dairesince (Deavi heyeti aleniyesi) görülecek davaları tanımlarken "*İdarî makam ve heyetlerden sadır olan muamele ve kararlar hakkında salâhiyet ve şekil ve esas ve maksad cihetlerinden birile kanuna veyahud nizama muhalefetten dolayı **alâkadarlar** tarafından ikame olunacak ibtal davaları*" denmek³⁶¹ suretiyle "alâkadar" ifadesine yer verilmektedir.

5 Mayıs 1929 tarihli ve **1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanununun** 63. maddesinde iptal davasının "menfaati haleldar olanlar" tarafından açılabileceği ve 66. maddesinde "alakadarlar" tarafından itiraz edilebileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır:

"İptal davaları

ALTMİŞ ÜÇÜNCÜ MADDE — *Vilâyet idare heyetleri, vilâyet idare şubelerinin, kaymamakamların ve kaza idare şubeleri ile nahiye müdürlerinin lâzımülcra kararları aleyhinde menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların*

³⁶⁰ 23 Teşrinisani 1341 (23.11.1925) t. RG.

³⁶¹ 1859 sayılı [669 sayılı] Şûrayı Devlet Kanununun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Tayyına ve Kanuna İlave Edilecek Bazı Maddelere Dair Kanun (02.08.1931 tarihli Resmi Gazete) ile yapılan değişiklik ile "maksad" sözcüğü "maksat" ve "ibtal" sözcüğü "iptal" biçiminde değiştirilmiştir.

esas, maksat, salâhiyet ve şekil itibarile kanun veya nizamnameye muhalefetinden dolayı ikame olunan iptal davalarına bakarlar.

Bu davalar, kararların menfaati haleldar olanlara tebliği veya bunların icraya ıttılai tarihinden itibaren altmış gün zarfında ikame olunmalıdır. Bu davalar Şurayı Devlet usulü muhakemesine tabidir.

Bu madde hususî kanunlarla vilâyet ve kaza idare heyetlerine verilen diğer kazai işlerdeki salâhiyetlere hâlel vermez.

İtiraz makamları

ALTMİŞ ALTINCI MADDE — Kaza idare heyetlerinin aleyhine vilâyet idare heyetlerinde ve vilâyet idare heyetlerinin gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Şurayı Devlette, alâkadarlar tarafından, Şurayı Devlet kanununa göre itiraz olunabilir. Ancak gerek vilâyet ve gerek kaza idare heyetleri tarafından askerlik mükellefiyeti kanunu mucibince verilecek kararların derecei saniyede tetkik mercii, (103) üncü maddesi mucibince Millî Müdafaa Vekâletidir. ”

1426 sayılı Kanunun 66. maddesinde, 669 sayılı Kanuna koştur olarak "alakadar" sözcüğü kullanılmışsa, 63. maddesinde ise "menfaatleri haleldar olanlar" sözcüğü tercih edilmiştir. Menfaat sözcüğü, belirleyebildiğimize göre, ilk kez 1918 yılında Şûra-yı Devlet tarafından hazırlanan ve yürürlüğe girmemiş bir kanun tasarısında geçmiştir:

"Şûra-yı Devlet Kanuniyle tanzimine lüzum görülen deavii idare ki bihasebilesas idarei mülkiyece eczasından bulunduğu devletin hakimiyetine istinaden ittihaz olunan mukarrerattan yahut hidematı umumiyeyi ifaen aktedilen mukavelâtтан dolayı idarei mülkiye ile hukukunu muhattel veyahut **menafiini sektedir addeden** efrad arasında zuhur eden ihtilâfat demektir. "³⁶²

2. 3546 sayılı Kanun (1938)

3546 sayılı Kanunun³⁶³ 23. maddesinin (C) fıkrasında iptal davası açabilecekler için "alakadar" yerine "menfaatleri haleldar olanlar" ifadesine yer verilmiştir. 23. madde şöyledir:

³⁶² İsmail Hakkı Görelî, **Devlet Şûrası**, Ankara 1953, s.34; aktaran, Onur Karahanoğulları, **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, Ankara 2005, s. 165-166. Yazar, alıntılanan metni günümüz Türkçesine şöyle uyarlamıştır: "Şûra-yı Devlet Kanuniyle düzenlenmesi gerekli görülen idare davaları, esas olarak idare tarafından devlet hakimiyetine dayanılarak alınan kararlardan veya genel hizmetleri yerine getirmek için imzalanan sözleşmelerden dolayı idare ile haklarının muhtel veya **menfaatının zararına uğradığını düşünen** fertler arasında doğan uyuşmazlıklardır."

³⁶³ 21 Kânunuevvel 1938 (21.12.1938) tarihli ve 3546 sayılı ve Devlet Şûrası Kanunu (30 Kânunuevvel 1938 (30.12.1938) tarihli ve 4098 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır).

"Madde 23 — Kanunlarda ayrı bir idarî kaza mercii gösterilmemiş olan aşağıda yazılı hususlar doğrudan doğruya ve kat'î surette Devlet Şûrası Dava Dairelerinde rüyet ve hallolunur:

A - Rüyeti adli mahkemelerin vazifesi dışında bulunan meseleler hakkındaki idarî fiil ve kararlardan dolayı hukuku muhtel olanlar tarafından açılacak davalar;

B - Umumî hizmetlerden birini ifa maksadile akdedilen mukavelelerden dolayı âkidler arasında çıkan ihtilâflar;

C - İdarî fiil ve kararlar hakkında esas, maksad, salâhiyet ve şekil cihetlerinden birile kanunlara veya nizamnamelere aykırı olduklarından dolayı ibtali için **menfaatleri haleldar olanlar** tarafından açılacak davalar;

D - İdarî kaza mercileri arasındaki vazife ve salâhiyet ihtilâfları.³⁶⁴

3. 521 sayılı Kanun (1964)

521 sayılı Danıştay Kanununun³⁶⁵ 30. maddesinin (A) fıkrasında "menfaati ihlal edilenler" ifadesine yer verilmiştir:

"Madde 30 — Kanunlarda ayrı bir idari yargı mercii gösterilmemiş olan aşağıda yazılı idari uyuşmazlıklar ve dâvalar doğrudan doğruya ve kesin olarak Danıştayda çözümlenir.

A) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile kanuna aykırı olduklarından dolayı iptalleri için **menfaatleri ihlâl edilenler** tarafından açılacak dâvalar;

B) İdari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından açılacak tam yargı dâvaları;

C) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için akdedilen idari mukavelelelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin dâvalar;

D) İdari yargı yetkisini haiz merciler arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıkları;

E) Adalet mahkemelerinde bakılmakta olan bir dâvada bu dâva ile ilgili idari bir işlemin mânası veya şümülünün tâyini hususunda çıkacak uyuşmazlıkların halli için mahkeme kararı üzerine açılacak dâ valar. Danıştayda bu dâvalar ivedilikle görülür."

4. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (1982)

6.01.1982 tarihli İdari Yargılama Usulü Kanunu³⁶⁶ 2. maddesinin ilk fıkrası ile dava türlerini düzenlemiştir:

³⁶⁴ (1946 yılında) 4904 ve (1959 yılında) 7354 sayılı kanunlarla yapılan değişikliklerin kapsamında 23. madde bulunmamaktadır.

³⁶⁵ 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu (31.12.1964 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır).

³⁶⁶ 20.01.1982 t. RG'de yayımlanmıştır.

“MADDE 2 - 1. İdari dava türleri şunlardır:

a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları,

b) İdarî eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları

c) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan İdari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar.”

18.06.1994 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 10.06.1994 günlü 4001 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 1. maddesi ile belirtilen maddenin ilk fıkrası şu şekilde değiştirilmiştir:

“1. İdarî dava türleri şunlardır:

a) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları,

b) İdarî eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,

c) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar.”

Düzenleme ile iptal davaları bakımından "menfaat ihlali" ifadesi metinden çıkarılmış ve iptal davasının açılması “kişisel hak ihlali”ne bağlanmıştır. Öte yandan, tam yargı davası için “hakkın doğrudan muhtel olması” koşulu korunmuştur. Kanun tasarısında yer almayan bu değişiklik önce kanun teklifi olarak değişiklik metnine girmiş³⁶⁷ "çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere" ifadesi Adalet Komisyonunda eklenmiştir.³⁶⁸ Bu değişiklikle belirtilen alanlara ilişkin açılacak

³⁶⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c062/tbmm19062115ss0409.pdf>, s. 9. Çorum milletvekili Cemal Şahin tarafından teklif edilmiştir. "İdarî davalarda taraf ehliyeti konusundaki usulsüzlük İdarî Mahkemelerde ve Danıştay'da iş hacmini gereksiz biçimde artırmıştır. Bu durum hususi hukuktaki hak ve ehliyetin tatbikatında da eşitsizlik sonucu doğurmuştur. Taraf ehliyeti, davada taraf olabilme yeteneğidir. Taraf ehliyeti, Medenî Hukuktaki medenî haklardan istifade ehliyetinin medenî usul hukukunda büründüğü şekildir. Gerçekten, kimlerin taraf ehliyetine sahip oldukları Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 38 inci maddesi ile Medenî Kanunun 8 ve 46 ncı maddelerinde açıklanmıştır. Bu genel kaideye rağmen 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı 'İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun başta 2 nci maddesi olmak üzere ilgili maddelerinde dava ve taraf ehliyeti yanlış değerlendirilmiş ve (menfaatleri ihlâl edilenler) deyimini geniş yorumlanarak esasta dava ehliyetine sahip olmayan kişilerin de, idarî yargıda iptal ve tam yargı davaları açma talepleri kabul edilmiş ve davalar buna göre görülerek, hükme bağlanmıştır."

³⁶⁸ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c062/tbmm19062115.pdf>, s. 5 (189).

davalarda, davacıya ilişkin herhangi bir koşul bulunmamaktadır. Dolayısıyla belirtilen kapsamda bulunan davaların, aşağıdaki başlıkta ele alınan *halk davası* (actio popularis) olarak düzenlenmesi sonucu ortaya çıkmıştır.

Anayasa Mahkemesi düzenlemeyi hukuk devleti ilkesine (Anayasa madde 2), hak arama özgürlüğüne (Anayasa madde 36), Anayasa m. 125'e aykırı bularak iptal etmiştir.³⁶⁹ İptal kararından sonra, önceki metin, 8.06.2000 tarihli ve 4577 sayılı Kanun ile yeniden getirilmiştir. AYM kararının yürürlüğe girdiği tarihten (10.07.1996) 4577 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği tarihe kadar (15.06.2000) iptal davalarına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamasına karşın idari yargı organları genel olarak "menfaat ihlali" çerçevesinde karar vermeye devam etmişlerdir.³⁷⁰ Örneğin 1998 yılında verilen bir Danıştay kararında "*İdari dava türlerinden iptal davalarının tanımı ve tanımı kapsamındaki sübjektif ehliyet koşulu konusunda mevzuat boşluğu var olmakla birlikte; iptal davasının içtihat ve doktrinde belirlenen hukuki nitelikleri göz önüne alındığında, idare hukuku alanında tek taraflı irade açıklamasıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tesis edilen idari işlemlerin ancak bu idam işi enle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi kurulabilenler tarafından iptal davasına konu edilebileceğinin kabulü zorunludur.*"³⁷¹ denmektedir.

C. Actio Popularis

Yukarıdaki açıklamalara dayanarak, menfaat koşulu sınırlaması ile Türk idare hukukunda halk davasının ("*actio popularis*") kabul edilmediği söylenebilir. Fransız idari yargısında da actio popularis kabul edilmemiştir. Yargıçtan incelenmesi istenen konu ile, bu istemde bulunan kişi arasında hukuki, maddi ya da başkaca bir şekilde ilgi bağının bulunması gerekmektedir.³⁷²

³⁶⁹ AYM, E.1995/27-K.1995/47, 10.04.1996 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

³⁷⁰ Tufan Erhürman, **İdari Yargıda Meşru Menfaat**, Lefkoşa 2001, s. 53. Yazar devamında bu durumun sakıncalarını da incelemiştir. Yazar bir başka yayınında Danıştay'ın 4001 sayılı Kanunla yapılan değişikliği uyguladığı kararları olduğuna da işaret etmektedir: Danıştay, 8. Daire, E.1994/4099, K.1994/2003. Tufan Erhürman, "*İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu*", **Danıştay 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 11-12 Mayıs 2000, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları n° 59, Ankara, 2000, s.42, dn. 20.

³⁷¹ Danıştay 10. Daire, E.1996/5207-K.1998/6855, DD 100, s. 531 vd.

³⁷² Jean Claude Ricci, **Contentieux Administratif**, Hachette, 2014, s. 58.

Bir iptal davasının davacısının o davayı açabilmek için meşru, kişisel ve güncel menfaati olmalıdır. Menfaatin tanımlanması gereksinimi, İYUK m. 2 ile iptal davasına getirilen "sınırlama" ile ilgilidir; bu da iptal davasının ancak menfaati ihlal edilmiş kişiler tarafından açılabilmesidir. Kanun koyucunun, iptal davalarının açılmasına bir sınır konulmasına yönelik iradesi, Türk idare hukukunda *actio popularis*'in kabul edilmemiş olması ile açıklanabilir. Menfaat şartı, tam yargı davalarındaki sübjektif hak koşulundan daha geniş bir değerlendirmeye işaret ediyor olsa bile *actio popularis*'e olanak verecek kapsamda değildir. Menfaat, halk davası (*action populaire*) hayaletini avlamaya yönelik olarak oluşturulan bir koşuldur.³⁷³

Bir Danıştay kararında iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun getirilerek dava açılabilmesi için ciddi ve makul bir bağlantının varlığının aranmakta olduğu, böylece iptal davalarının (savcı mütalaasındaki ifadeyle) **halk davası** olmasının engellendiğini ifade edilmiştir: "... *dava konusu işlem davacıların kişisel menfaatini ihlal etmemekte olup Emekli Sandığı iştirakçisi veya yurttaş olmak sıfatının ise bu davayı açmakta davacıların sübjektif ehliyetinin bulunduğunu göstermemektedir.*"³⁷⁴ Benzer duruma anayasa yargısında da rastlanmaktadır. Anayasa Mahkemesi bireylerin, kendi bireysel haklarının ihlal edildiğini ileri sürmeksizin, toplumun menfaatlerinin ihlal edildiği iddiasıyla, bireysel başvuruda bulunma hakları olmadığını görüşündedir.³⁷⁵

1. Kavram

Actio popularis, üçüncü bir kişinin, bütün halkın yararına açtığı dava anlamına gelen Latince bir terimdir. Kökleri Roma ceza hukukuna uzanmaktadır. Kavram Roma hukukunda "halk arasından herhangi birinin" açabileceği dava olarak tanımlanmaktadır ve asıl olarak ceza hukukunun bir parçasıdır ("any one among the people" [quiritis [qr~ilibet] ex populo]). *Actio popularis* örnekleri olarak mezar bozma suçu (*violatio sepulcri*) ve küçüklerin deneyimsizliğinden yararlanma gibi suçlar

³⁷³ Camille Broyelle, **Contentieux Administratif**, 2013, LGDJ, s. 62.

³⁷⁴ Danıştay 10. Daire, E.1996/5207-K.1998/6855, DD 100, s. 531 vd.

³⁷⁵ Başvuru no: 2014/11438, 24/7/2014, § 20; Başvuru no: 2014/18803, §27, 21.02.2015 tarihli RG'de yayımlanmıştır.

gösterilebilir.³⁷⁶ Roma hukukunda bir hukuka aykırılığın kamu menfaatine zarar verdiğinin varsayıldığı durumlarda bu yol meşru görülmekteydi.³⁷⁷ Roma hukukunda yer alan *actio popularis*, antik çağ siyasi felsefesinde sıklıkla dile getirilen iyi bir vatandaş olabilmek için toplumsal meselelerle aktif olarak ilgili olmak gerektiğini savunan öğretinin bir sonucudur.³⁷⁸

Uluslararası hukukta da özellikle soykırım, terörizm ve insan haklarına ilişkin meselelerde sıklıkla gündeme gelen ve tartışılan bir konu olan *actio popularis*'in belirleyici unsuru, bir kişinin kamu yararı adına dava açması halidir.³⁷⁹

Uluslararası hukukta *actio popularis* herhangi bir uluslararası uyuşmazlığa taraf olmayan ülkelerin Uluslararası Adalet Divanı gibi yargı organları önünde dava açabilmeleri anlamına gelmektedir. Örneğin Almanya, Uluslararası Adalet Divanı önünde açtığı bir davada dava açma sebebini sadece Alman ve ABD vatandaşlarının çıkarlarını korumak için değil, dünya üzerindeki tüm insanların iyiliği için açtığını ifade etmek suretiyle *actio popularis* doktrinine başvurmuştur.³⁸⁰

Uluslararası hukukta *actio popularis* olgusuna temkinli yaklaşılmakla beraber sınırlı durumlarda izin veren bir yaklaşım sergilemektedir. Örneğin Uluslararası Adalet Divanı Güney Batı Afrika davalarında, çağdaş uluslararası hukukun "actio popularis'e eşdeğer" herhangi bir kurumu tanımadığı saptamasında bulunmaktadır.³⁸¹

³⁷⁶ (Adolf Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*. Philadelphia: The American Philosophical Society, 1953. s. 347 ve 767.)

³⁷⁷ Roma hukukunda *actio popularis* (*popularem actionem*) Justinian Digesta'sında şu şekilde tanımlanmaktadır: "Bize göre halk davası kamu yararını gözetendir." (*Eam popularem actionem dicimus, quae suum ius populi tuetur.*) (Digest of Justinian at D 47.23.1; aktaran Bede Harris - Elizabeth Harris. "Interfering Busybody or Public-Minded Citizen? The Actio Popularis as a Model for Reform of the Rules of Standing in Constitutional Cases in Australia." *Journal of Politics and Law* 11, no. 1 (2018): 62-77, s. 63.)

³⁷⁸ Harris - Harris, agm., s. 6. Bu noktada yazarlar "iyi bir vatandaşın kamusal meselelerle ilgili aktif olarak ilgilenen vatandaş" olduğunu düşünen Aristo'ya atıfta bulunmaktadır. Bundan başka yine yazarların aktardığına göre Cicero'ya göre bir kişinin erdemli olması (*virtus*) ya da karakterinin mükemmelliği, bir ruh ve düşünce halinden daha fazlasını gerektirir ki bu da harekete geçmek ve özellikle, kamusal meselelere dair aktif olarak sorumluluk almaktır.

³⁷⁹ <https://definitions.uslegal.com/a/actio-popularis/>; William J. Aceves, "Actio Popularis - The Class Action in International Law." *University of Chicago Legal Forum*, no. 1 (2003), 353-402. s. 351.

³⁸⁰ Pieter H.F. Bekker, "Protecting International Shipping Channels During Hostilities and the Oil Platforms Case: Actio Popularis Revisited?" *Yale Journal of International Law* 29, no. 2 (2004), 323-329, s. 324. Atıfta bulunulan karar: LaGrand (F.R.G. v. U.S.) (Oral Pleadings), ICJ Doc. CR 2000/26, para. 9 (Nov. 13, 2000) (Agent of Germany), <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>

³⁸¹ South West Africa (Eth. v. S. Afr.; Lib. v. S. Afr.) (Second Phase, Judgment), 1966 I.C.J. 6, 47, para. 88 (July 18); Aktaran, Bekker (2004), s. 323.

Ancak, Divan, dört yıl sonra baktığı başka bir davada bu konuda temel bir ayrım yapılması gerektiğini açıklamıştır. Bu kararda bir devletin diğerine olan sorumluluğundan kaynaklanan uyuşmazlıklarla; devletlerin bir bütün olarak uluslararası topluma karşı yükümlülükleri ve uyuşmazlık konusunun yapıları ve önemi bakımından, tüm devletlerin ve insanların hukuki korumadan faydalanmalarını haklı gösterecek meşru kaygılar arasında bir ayrıma gidilmiştir.³⁸²

Kamu hukukunda bu tür davaların temel gerekçesi doğrudan ve somut bir hak ihlali -ve bu nedenle bir mağdur- olmadığı için, kamu gücünün neden olduğu ve yine kamusal alanda etkilerini gösteren suç veya haksız fiillerin karşılıksız kalması ya da olumsuz etkilerinin giderilememesi tehlikesidir.³⁸³

Actio popularis, yalnızca toplum yararı gözetilerek açılan davalar için kullanılan bir terimdir. Anılan kavram yerine aynı zamanda "genel", "kamu yararını veya yaygın çıkarı gözetilen dava" kavramları da kullanılmaktadır. Kişilerin iptal davası açabilmeleri için menfaat koşulunu şart koşan hukuk sistemlerinde, kamu yararı konusu da iptal davasının dinlenebilirlik gerekçesini oluşturması açısından tartışmalıdır. Örneğin Belçika'da bu tarz davalar yasaklanmış olmakla beraber, birtakım gruplara ayrımcılıkla mücadele, çevresel sorunlar, eşler arası şiddet gibi konularda mahkemeler önünde toplu olarak kamu yararını savunma hakkını veren yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak bu düzenlemeler, uygulamada nadir olarak kullanılmaktadır.³⁸⁴

2. Actio Popularis'in Olumlu Yönleri

Yurttaşların hukuk yoluyla kamusal sorunlara katılımının yerinde olabileceği düşüncesi, Kara Avrupası hukuk doktrinde 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren döneme hakim olan liberalizm ve anayasacılık akımlarına koşturularak gelişmiştir. Bu dönemde, daha katılımcı ve demokratik bir sistem için yurttaşların kamusal konularda

³⁸² "Barcelona Traction, Light and Power Co., Ltd. (Bel. v. Sp.) (Second Phase, Judgment), 1970 I.C.J. 3, 32, paras. 33-34 (Feb. 5); aktaran, Bekker (2004) s. 323.

³⁸³ James E Pfander, "Standing To Sue: Lessons From Scotland's *Actio Popularis*." **Duke Law Journal** 66 (2017): 1493-1563, s. 1500.

³⁸⁴ Eliano et al., s. 60.

daha fazla söz sahibi olabilmelerinin bir yolu olarak Roma Hukukundan gelen *actio popularis* kavramı gündeme gelmiştir.³⁸⁵

İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesinde tüm yurttaşların menfaatinin olduğu savunulabilir. İdarenin hukuka aykırı faaliyet göstermesi herkesin menfaatine zarar verecektir.³⁸⁶

Schwartz ve Wade'e göre, dava açma hakkına getirilen sınırlamalar sağlıklı bir idare hukuku sistemi önündeki engellerden birini oluşturur. Davasına ilişkin güçlü hukuki savlara ve delillere sahip bir davacıyı, kişisel olarak etkilenmediği için reddetmek, idarenin hukuku istediği gibi çiğnemesine ve kamu yararına aykırı karar ve işlemler yapmasına olanak tanıyacaktır. Ayrıca bir kişi, menfaatinin olmaması durumunda masraf ve zaman kaybı anlamına gelecek bir dava sürecinin parçası olmak istemeyecektir. Kaldı ki doğrudan bir menfaati olmasa bile toplumsal fayda için çaba gösteren bireylerin bu şekilde heveslerinin kırılması da yerinde bir yaklaşım değildir.³⁸⁷

Azrak'a göre ise, bir hukuk devletinde "hukuka aykırı bir idari işlemin, hakkı veya menfaati zedelenen kişilerin pasif ve uyuşuk davranmaları, işlemin yarattığı ve ileride yaratabileceği vahim sonuçları kestirememeleri, bilgi ve hayat tecrübelerinin eksikliği gibi nedenlerle bir iptal davası konusu yapılmaması, herhalde hukuk devleti adına yüz ağartıcı bir olgu" sayılmayacaktır.³⁸⁸

3. Actio Popularis'in Olumsuz Yönleri

Actio popularis'e karşı getirilen itirazlar çoğunlukla pratik kaygılardan kaynaklanmaktadır. Bu kaygıların kökeninde, *actio popularis*'e olanak tanınması halinde idari yargı organlarının aşırı bir dava yüküyle karşı karşıya kalacağı ve kişilerin idari yargıdaki dava yolunu politik veya kişisel nedenlerle kötüye kullanacağı

³⁸⁵ Peter P. Mercer, "The Citizen's Right to Sue in the Public Interest: The Roman *Actio Popularis* Revisited." **University of Western Ontario Law Review** 21, no. 1 (1983), 89-103, s. 92.

³⁸⁶ Özdek, agm., s. 104.

³⁸⁷ Schwartz - Wade, "Legal Control of Government (1972), s. 291; aktaran, Mercer, agm., s. 96.

³⁸⁸ Azrak, "İptal Davalarının Objektifliği Üzerine Düşünceler", **Onar Armağanı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları**, İstanbul, 1977, s. 145-155, s.151.

varsayımları yer almaktadır.³⁸⁹ Bu nedenle, menfaat ihlali koşulunu, yargı organlarının gereksiz yere meşgul edilmelerini önleyecek biçimsel bir koşul olarak tanımlanmıştır.³⁹⁰ Özel hukukta da benzer yaklaşıma rastlanmaktadır: "Hak sahibi veyahut iddia ettiği haksızlığı resmen tesbit ettirmekte ciddi alâkası olmayan şahıslara dava selâhiyeti verilmesi halkın huzurunu kaçırır, şantaj vesilesi olur, umumî intizamı bozar."³⁹¹

Actio popularis'i idari yargıdaki iptal davaları açısından yasaklama veya sınırlama eğiliminin ilk nedeni idarede istikrarı korumaya yöneliktir. İptal davalarının amacı idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak olduğuna göre hiçbir sınırlama getirmeden tüm vatandaşlara dava hakkının verilmesi gerektiği savunulabilir. Ancak bu halde idarenin tüm işlemleri, tüm vatandaşların dava tehdidi altında olur ki, böyle bir ortamda idarenin her işlemi şüphe ile karşılaşır. İdarede ve işlemlerinde istikrar kalmaz. İkinci amaç kuşkusuz iptal davasına bir ciddiyet getirmektir. Bir davada menfaati ihlal edilenle, dava konusu işlemde hiç etkilenmemiş olan kişinin konuya yaklaşımı, sunuşu ve izleyişi gerçekten değişiktir.³⁹²

"Hukuka bağlı idare anlayışının, ne kadar çok denetim fırsatı ele geçerse, o kadar doğru olur gibi bir muhakemeyi akla getirmesi mümkündür. O zaman, yargı denetimi, neredeyse hiyerarşiye benzer bir denetim yetkisine sahip, ama tabii, çok büyük bir sorumluluk ve iş yükü altına girmiş; idare de, neredeyse, hareketsiz kalmış olacaktır. Bu kabul edilmediği için, **actio popularis** idari yargıda istenmemiştir. Şu halde, pasif olan yargıyı, ancak ilgililer harekete geçirebilecektir. Yalnız, 'ilgili' kavramı dar tutulduğu takdirde, özel hukuk usulüne genellikle hakim olan 'menfaat' ilişkisinin bulunmadığı hallerde ne olacaktır? Olur olmaz dava açılmasın derken, klasik anlamda en yakın menfaat sahiplerinin dava yoluna başvurmaması buna karşılık, konuyla, görev, toplumsal işlev veya manevi ilişki içinde bulunan kimselerin idari yargıyı harekete geçirmesinin de önlenmesi halinde, idarenin denetimi aksayabilecektir."³⁹³

³⁸⁹ Özdek agm., s. 104.

³⁹⁰ Onar, age. (c.3), s. 1781.

³⁹¹ Mustafa Reşit Belgesay, **Dava Teorisi**, İstanbul, 1943, s. 33.

³⁹² Nuri Alan, *"İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları"*, **Danıştay Dergisi**, sayı: 50-51, s. 30.

³⁹³ Yayla, agm., s. 137

Her yurttaşa iptal davası açma hakkı tanımak, Anayasamızın 125. maddesindeki amaca aykırı olacağı gibi, nerede biteceği bilinmeyen bir dava açma keyfiliğine sebep olur ki böyle bir hukuki durumun hukuk devleti kavramı ile bağdaştırılması mümkün değildir.³⁹⁴ Menfaat ihlali şartı aranmadığı takdirde, bu durumda idari işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dava açması sonucu idari devamlı dava tehdidi altında kalır ve böylece idarenin işleyişi olumsuz yönde etkilenir.³⁹⁵

4. Sentez

Buraya kadar yapılan açıklamaları özetlemek gerekirse; *actio popularis*'i savunan görüş, bu yöntemi, hukuk ve demokrasi bilinci gelişmiş yurttaşların, siyasi ve idari karar alma sürecine katılmalarında kullanışlı bir araç olarak görmektedir. Dolayısıyla *actio popularis*'e izin veren bir idari yargı rejimi, idarenin hukuka uygun bir şekilde faaliyet göstermesinde vatandaşların yargı organıyla işbirliği halinde etkin olmasını öngörmektedir. *Actio popularis*'e kuşkuyla yaklaşan görüş ise sınırsız bir dava açma hakkının idarenin etkinliğini ve güvenilirliğini zedeleyeceğinden kaygılanmaktadır.

Her iki görüşün de ikna edici yanları vardır. Başka bir deyişle, *actio popularis*'in sağladığı yararların azami düzeye çıkarılırken, doğuracağı sakıncaların asgari düzeye indirilmesi, etkin bir idari yargı rejiminin kurulması bakımından önem taşımaktadır.

Bu ikileme idari yargının tepkisi, "menfaat" unsurunu geniş ve esnek bir yaklaşımla değerlendirmek şeklinde olmuştur. Özellikle Türk-Fransız idari yargı rejiminin yaptığı budur. Bir taraftan yasal çerçeve tarafından tam yargı ve iptal davası açılması ayrı koşullara bağlanmış ve iptal davası açma hakkı somut hak ihlalleriyle sınırlanmamış, diğer yandan menfaat unsurunun içtihat yoluyla yorumlanmasıyla, davayı açan bireylerle iptali istenen idari işlem arasında bir ilgi bağının kurulması koşulu benimsenmiştir.³⁹⁶

³⁹⁴ Akman Akyürek, "Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru" **Danıştay Dergisi**, sayı: 81, s. 45.

³⁹⁵ Halil Kalabalık, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Konya 2015, s.168.

³⁹⁶ Bu çerçevede Bülbül, menfaat kavramının Türk idari yargısı tarafından yorumlanmasının Fransız idari yargısıyla büyük ölçüde benzerlik içinde olduğunu saptamaktadır. (Erdoğan Bülbül, "Le

Özellikle Fransız idari yargısında menfaat unsuru geniş yorumlanmasına karşın bireysel menfaat ile kolektif menfaat arasında bir ayrıma gidilmesi ve bu iki menfaat türünün dava açan kişiler tarafından aynı anda ileri sürülememesi, açılan dava sayısının azaltılması açısından önemli görülmektedir. Bir başka deyişle, bir idari işlem ne kadar hukuka aykırı olursa olsun, dava açan kişi kişisel menfaati ile -idarenin hukuka uygun davranması gibi- kolektif bir menfaat arasında bir ilgi bağının olduğunu ileri süremeyecektir. Aynı şekilde, tüzel kişilerin faaliyet alanlarıyla ilgili dava açmalarına izin verildiği durumlarda, tüzel kişiler üçüncü kişi lehine menfaat iddiasında bulunamayacaklarıdır. Bu çerçevede yapılan ayırım, menfaat unsurunun geniş yorumlanması ile iptal davasının *actio popularis*'e dönüşmesini engelleyen önemli bir araçtır.³⁹⁷ İdare yargıcı, bir yandan idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması amacıyla menfaat unsurunu esnek bir şekilde yorumlarken diğer yandan iptal davası yolunun bir *actio popularis*'e dönüşmesinden kaçınmıştır.³⁹⁸

Benzer durum İngiltere ve ABD gibi, ortak hukuk (*common law*) geleneğini benimseyen ülkelerde de gözlenmektedir. Her ne kadar ayrı bir idare hukuku sisteminin bulunmadığı bu ülkelerde, idari işlemlerin yargısal denetiminin özel hukuk kavramlarından fazlasıyla etkilendiği düşünülebilirse de, idarenin yargısal denetiminde kamu yararı ve idarenin hukuka uygun davranması başta olmak üzere, idari yargıya hakim temel ilkelerin, bu ülkelerde de geçerli olduğu açıktır.³⁹⁹ Gerçekten de gerek İngiliz gerek ABD yargısında Türk-Fransız hukukuna benzer bir

contentieux administratif turc", **AJDA** 2005, s. 1612); Pontier, Fransız yargıcının özellikle "manevi menfaat" hususunu değerlendirirken, *actio popularis*'e geçit vermemek için oldukça temkinli davrandığını belirtmektedir (Jean-Marie Pontier, "Mémoire, mémorial, histoire d'une stèle", **AJDA** 2010, s. 1882). Aynı doğrultuda belirtmek gerekir ki Fransız yargısında, aşağıda değinileceği gibi, yerel vergi yükümlüsünün dava açma hakkı tanınırken, ulusal vergi yükümlülerine ulusal seviyede salınan vergilere dair dava açma hakkının tanınmaması da bir tür *actio popularis* rejimi yaratmamak içindir (Paul Cassia, "L'arbitrage entre Bernard Tapie et le Crédit Lyonnais devant le tribunal administratif de Paris", **Recueil Dalloz**, 2010, s. 690; Marguerite Canedo, "L'intérêt à agir dans le recours en annulation du droit communautaire" **RTD Eur.** 2000, s. 451). Coiffet'ye göre bir yargı kararının yerine getirilmesini talep edebilmek için o davada taraf olmaya gerek olmayıp ilgili yargı kararının konusunu oluşturan idari işlemle bir menfaat bağının kurulması yeterlidir. Öte yandan, konuyla ilgili olmayan bireylere kesin hüküm niteliğinde bağlayıcı bir yargı kararının (res judicata) varlığından bahisle bu tür bir hakkın tanınması "*actio popularis*'e kapı açmak" anlamına gelecektir (Olivier Coiffet, "Qui peut demander l'exécution d'une décision de justice ?", **AJDA**, 2005, s. 1524).

³⁹⁷ Paul Cassia, "Vers une action collective en droit administratif ?" **RFDA**, (2009), s.657.

³⁹⁸ Delphine Costa, **Contentieux administratif**. 2e éd. LexisNexis, 2014., s. 243.

³⁹⁹ İngiltere'de idarenin yargısal denetiminin temel amacı kamu çıkarlarının, kamu yararının ve kamu düzeninin (*general interest, public good and order*) korunmasıdır. (S. Galeotti, *The Judicial Control of Public Authorities in England and in Italy* (1954) at 193-94; aktaran, Mercer, agm., s. 95.)

şekilde, idari işlemlerin iptalinde, somut hak ihlalinin arayan anlayışla, sınırsız olarak herkesin dava açabileceği bir anlayış arasında ara çözümler benimsenmiştir.

D. Menfaatin Unsurları:

Menfaate genel olarak, "ciddi ve makul" bir ilgi⁴⁰⁰ olarak tanımlanmakta ve davacının, dava konusu işlemle **kişisel, meşru ve güncel** bir ilgisinin bulunması halinde, menfaat ihlali koşulunun yerine getirildiği kabul edilmektedir. Buna göre, kişisel olmayan, ahlaka ve kanuna uygun olmayan, ileride doğacak hakla ilgili olan bir "ilgi", davacıya yeterli menfaati sağlamaz.

1. Menfaatin Meşru Olması

Menfaatin meşru olması unsuru, hukuki bir temele dayanması gerekliliği⁴⁰¹ veya hukuka⁴⁰², hukuk düzenine aykırı olmaması biçiminde tanımlanmaktadır.⁴⁰³ Menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuki bir durumdan çıkması, böyle bir duruma dayanması gerekir.⁴⁰⁴ Bir başka anlatımla, davacı tarafından yaratılmış, hukuki bir dayanağı olmayan (irrégulière) veya ahlaka aykırı (immorale) bir durumu korumaya yönelik yasağı ifade etmektedir.⁴⁰⁵ Örneğin haksız yere verilen bir profesörlük unvanına karşı aynı alanda görev yapan bir başka profesör iptal davası açabilir. Burada sözkonusu olan menfaat ihlali, manevi menfaat ihlalidir. Bu aynı zamanda, kişisellik unsuru ile de ilgilidir. Zira işlemin doğrudan doğruya davacı hakkında kurulmuş olması (ittihaz edilmesi) gerekmez; işlem yansıma yoluyla davacıyı etkilemiş olabilir.⁴⁰⁶

⁴⁰⁰ Onar, age. (c.3), s. 1780; Yıldırım, age., s. 391.

⁴⁰¹ Sarica, age. (1949), s. 32. Yazar aynı adlı (İdari Kaza) 1942 yılında yayımlanmış yapıtında "menfaatin meşru sayılması, bu menfaatin hukuken muteber olması, hukuken nazarı itibara alınabilmesi demektir. Kısaca hukuki bakımdan bir kıymeti haiz olması demektir. Velhasıl bir menfaatin meşru olması: bunun hukuken bir rol oynayabilmesi, dermeyeran edilebilmesi, muteber sayılabilmesidir. Bir kelime ile meşru menfaat: hukuken nazarı itibara alınmaya elverişli bir menfaat demektir." demektir. (s.63)

⁴⁰² Azrak, agm. (Objektif), s. 153.

⁴⁰³ Yıldırım, age., s. 390.

⁴⁰⁴ Onar, age. (c.3), s. 1781. Sarica, age. (1942), s. 64.

⁴⁰⁵ Rémi Rouquette, *Petit Traité du Procès Administratif*, Dalloz, 2015, s. 441.

⁴⁰⁶ Sarica, age. (1942), s. 69.

Menfaatin, hukuken korunan bir durumdan kaynaklandığı belirtilmektedir.⁴⁰⁷ SARICA, meşru menfaatin dayanacağı hukuki temeli, kanun, genel düzenleyici işlem, birel işlem, içtihat, sözleşme ile örf ve adet olarak saymakta; ahlaka aykırılığa değinmemektedir.⁴⁰⁸ Hukuk düzenine açıkça aykırı olmamak kaydıyla toplum yaşayışından kaynaklanan, toplumsal kurallara uygun davranışların da menfaatin meşruluk ölçütü içinde değerlendirilebildiği; hukuken evlilik olarak kabul edilmeyen "imam nikahı" olarak adlandırılan birlikteliğin, dava ehliyeti kapsamında meşru ilişki olarak kabul edildiği de belirtilmiştir.⁴⁰⁹ Yazar tarafından bu konuda örnek karar gösterilmemiş olsa da, Danıştay'ın, tam yargı davalarında, imam nikahlı eşin tazminat istemini kabul yaklaşımıkıyasen uygulanabilir.

Danıştay'ın 2017 ve 2018 yıllarında verdiği iki kararda, "imam nikahlı" eşin açtığı tam yargı davası kabul edilmiştir.⁴¹⁰ Atıf yapılan kararların, "imam nikahı" yapmayı ve yaptırmayı suç olarak düzenleyen 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 230. maddesinin 5 ve 6. fıkralarının⁴¹¹ Anayasa Mahkemesince iptal edilmesinden⁴¹² sonra verildiği düşünülebilirse de,⁴¹³ Danıştay İDDK 17.10.1997 tarihli kararında da, karar tarihinde yürürlükte olan 765 sayılı Türk Ceza Kanununda da aynı suç düzenlenmiş olmasına⁴¹⁴ karşın, aynı sonuca ulaşmıştır. İDDK, "*dini nikaha dayalı beraberliği ve nüfusta üzerine kayıtlı dört çocuğunun olduğu, davacının vefat edenle birarada ve*

⁴⁰⁷ René Chapus, **Droit de Contentieux Administratif**, Paris 2008, s. 477.

⁴⁰⁸ Sarica, age. (1949), s. 32.

⁴⁰⁹ Yıldırım, age., s. 390.

⁴¹⁰ Danıştay İDDK, 20.03.2017 tarihli ve E.2015/2652-K.2017/1271 sayılı kararı (Kazancı İçtihat Bankası). Aynı yönde: Danıştay 15. Daire, 13.3.2018 tarihli ve E.2016/9192-K.2018/2402 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁴¹¹ 26.09.2004 t. ve 5237 sayılı TCK m. 230: "(5) Aralarında evlenme olmaksızın, evlenmenin dinsel törenini yaptıranlar hakkında iki aydan altı aya kadar hapis cezası verilir. Ancak, medeni nikah yapıldığında kamu davası ve hükmedilen ceza bütün sonuçlarıyla ortadan kalkar.

(6) Evlenme akdinin kanuna göre yapılmış olduğunu gösteren belgeyi görmeden bir evlenme için dinsel tören yapan kimse hakkında iki aydan altı aya kadar hapis cezası verilir."

⁴¹² AYM, E.2014/36-K.2015/51, 10.06.2015 t. RG'de yayımlanmıştır.

⁴¹³ 7.11.1985 t. RG'de yayımlanan Evlendirme Yönetmeliğinde 2.12.2017 t. RG'de yayımlanan Evlendirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile yapılan değişikliklerle müftülüklerle evlendirme memurluğu görev ve yetkisi verilebileceği kabul edilmiştir. Ancak bu kapsamda yapılan evlendirmeler de "resmi nikah" niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla, yukarıdaki kararların bu değişiklik ile ilgili olması düşünülemez. (Kaldı ki kararlardan ilki (İDDK E.2015/2652-K.2017/1271), yönetmelikteki değişiklikten önce verilmiştir.)

⁴¹⁴ 765 sayılı Türk Ceza Kanunu (11.6.1936 tarih ve 3038 sayılı Kanunla eklenmiş) 237. madde: "(3) Evlenme akdinin kanuna göre yapılmış olduğunu gösteren kağıdı görmeden bir evlenme için dini merasim yapanlar hakkında da bundan evvelki fıkra yazılı ceza verilir. [Bir aydan üç aya kadar hapis] (4) Aralarında evlenme akti olmaksızın evlenmenin dini merasimini yaptıran erkek ve kadınlar iki aydan altı aya kadar hapis cezası ile cezalandırılır." 4. fıkra itiraz yoluyla AYM önüne gelmiş, ancak AYM 2.05.2002 t. RG'de yayımlanan, 24.11.1999 tarihli ve E.1997/27-K.1999/42 sayılı kararı ile itirazı reddetmiştir.

ortak çocuklarıyla aile yaşamı içinde ölenin desteğinden faydalananarak yaşamlarını sürdür[meleri] ... birlikte yaşamalarını, hukuken geçerli ya da hukuken korunması gerekli bir evlilik olarak kabul etmek mümkün olmamakla beraber, müşterek çocukları olan, çocukları nüfusta üzerlerine kayıtlı bulunan ve müşterek geçimleri ölen tarafından sağlanan bu birlikteli[ği]" hukuka uygun bulmuş ve "imam nikahlı" eşin tazminat isteminin kabulü yönünde oyçokluğuyla karar vermiştir.⁴¹⁵ Karşıoylarda yasal evlilik bağı olmayan davacıya maddi tazminat verilmesi hukuka aykırı bulunmuştur.⁴¹⁶ Yukarıda da belirtildiği gibi, bu kararlardaki esas tam yargı davası ile ilgili olsalar da, kıyasen iptal davalarında da uygulanabilirler.

Danıştay 10. Daire'nin 10.10.1985 tarihli bir kararına konu olayda, bir devlet memuru, "evli bir şahısla gayrimeşru hayat yaşamak ve gayrimeşru çocuk doğurmak" nedeniyle memurluktan çıkarılmıştır. Danıştay, "davacının evli bir şahısla imam nikahı ile olan evliliğinin yaşadığı çevrede olağan karşılandığı, durumun olduğu gibi kabullenildiği, bu beraberlikten doğan çocuğun ise babanın nüfusuna kaydedildiği" gerekçesiyle, idari yaptırım kararını hukuka aykırı bulmuştur.⁴¹⁷ Bu kararın verildiği tarihte yürürlükte olan 765 sayılı TCK uyarınca "imam nikahı" suç niteliği taşıyordu.

Bu bakımdan, kararlardaki yaklaşımı, yukarıda da belirtildiği gibi, meşruluk ölçütünün, "hukuk düzenine açıkça aykırı olmamak"⁴¹⁸ niteliğine uygun

⁴¹⁵ Danıştay İDDK, 17.10.1997 tarihli ve E.1995/79-K.1997/479 sayılı kararı (Kazancı İçtihat Bankası).

⁴¹⁶ İlk karşıoyda şu gerekçeler ileri sürülmüştür: "*Bakılan davada, davacı, kolluk güçlerinin açtığı ateş sonucu eşini kaybettiğinden bahisle eşinin desteğinden mahrum kaldığını ileri sürerek tazminat istemektedir.*

Medeni Kanunumuzda evlenme müessesesinin şekli kuralları düzenlenmiştir. Yasal olarak evlenme akdi resmi nikahla tekemmül eder ve evlilik ile ortaya çıkan hukuki statü, resmi nikahlı eşler için kabul edilebilir. Ancak, toplumumuzda Medeni Kanunda öngörülen usule uyulmaksızın sürdürülen kadın-erkek beraberlikleri de görülmektedir. Bu tür yaşam beraberliğini hukuken evlilik olarak nitelendirmek olanaksız bulunmaktadır.

Evlilik dışı birlikte yaşam nedeniyle hukukumuzda korunması gereken haklar bulunduğu kabul edilmemekte ve resmi evlilik dışı yaşayanlara evli kişilerin hukuki statüsünün sağlandığı haklar tanınmamaktadır. Örneğin evlilik dışı beraberliğin ölümle sona ermesi, sağ kalana mirasçı sıfatı kazandırmaz. Bu tür beraberliğin Medeni Kanuna uygun bir evlilikle birlikte sürdürülmesi halinde destekten yoksun kalma tazminatının kime ödeneceği düşünüldüğünde ise kuşkusuz bunun yanıtı da yasal eş olacaktır.

Durum belirtilen şekilde olunca, evlilik dışı birlikte yaşam süren eşlerden birinin ölümü halinde diğerinin tazminata hak kazandığı kabul edilemez. Bu kişiye yasal eş haklarını sağlayıcı bir yoruma gidilmesi de mümkün bulunmamaktadır. Çünkü yargının görevi fiili durumu değil hukuki durumu tesbit etmektir. Davacının durumu (statüsü) ise fiili bir eş niteliğinde olup hukuki niteliği bulunmamaktadır.

Bu itibarla yasal evlilik bağı olmayan davacıya tazminat verilmesine hükmedilmesinde hukuka uyarlık yoktur."

⁴¹⁷ Danıştay 10. Daire, E.1985/1420-K.1985/1611 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁴¹⁸ Yıldırım, age., s. 390.

düşmemektedir. Zira menfaatin meşru olması, hukuk düzeni tarafından yasaklanmamış bir durumdan kaynaklanmasını ifade etmektedir. İdari yargı organlarınca davanın görülebilmesi (dinlenebilmesi) için, menfaat ilgisinin hukuki temele dayandırılması gerekir.

2. Menfaatin Kişisel Olması

İptali istenen idari işlemin, davacıyı doğrudan veya dolaylı etkilemesidir.⁴¹⁹ Burada kastedilen kişisel; davacının dava konusu işlemle kişisel (o kişi ile ilgili, şahsî, *personnel*) bir ilgi içinde olmasını anlatır. Yoksa bu durum öznel (özneye ilişkin, enfüsî, *subjectif*)⁴²⁰ veya bireysel (bireye ait, ferdî, individuel) bir durumu anlatmaz.

Vatandaşlıktan çıkarılan, ithalat izni verilmeyen, emekliye sevk edilen, arsası kamulaştırılan kişinin⁴²¹ bu sonucu ortaya çıkaran idari işlemlere karşı açtığı iptal davasında sözkonusu olan durum menfaatin kişiselliğidir. Bu örneklerdeki kişiler, idari işlemin doğrudan muhatabı konumundadır. Bir birel işlemin doğrudan muhatabı olan kişi tarafından açılan bir iptal davasında, çoğu kez, menfaat ihlali araştırmasına gerek dahi bulunmamaktadır.

Bir idari işlemin dolaylı olarak muhatabı olan kişiler bakımından da, “bir menfaatin şahsi bir menfaat sayılabilmesi için iptali istenen kararın behemahal ve doğrudan doğruya davacı hakkında ittihaz edilmiş olması gerekmez. Karar bizzat davacı hakkında alınmamakla beraber ona dolayısıyla tesir ettiği takdirde, yine iptal davasına konu olabilir”⁴²² denmiştir. Ancak, Danıştay’ın vatandaşlıktan çıkarma

⁴¹⁹ Onar, age. (c.3), s. 1782. Sarica, age. (1949), s. 36.

⁴²⁰ Fransızca *objectif* sözcüğü de Türkçede objektif veya nesnel biçiminde kullanılmaktadır. Daha eski karşılığı da “afaki”dir. 13 Ocak 2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 29 Haziran 1956 tarihli ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunun 381. maddesinde “afaki iyi niyet esasları” deyimi geçmektedir. Yürürlükte olan Kanunun, bu maddeye karşılık 445. maddesinde ise yalnızca “dürüstlük kuralı” denmiştir.

⁴²¹ Akyürek, agm., s. 31.

⁴²² Sarica, age. (1949), s. 36.

kararına karşı yalnızca işlemin muhatabı olan kişilerin iptal davası açabileceklerine yönelik kararına⁴²³ karşılık tam tersi yönde kararına da rastlanabilmektedir.⁴²⁴

Kimi durumlarda işlemin doğrudan muhatabını belirlemek güç olabilmektedir. Danıştay 12. Dairesinin bir kararına konu olayda, sağlık grup başkanı, kaymakamlığın üçüncü kişiler hakkındaki disiplin cezasının kaldırılmasının iptalini talep etmiştir. İlk derece mahkemesi, idari işlemle sağlık grup başkanı arasında menfaat ilişkisi bulunmadığı gerekçesiyle menfaat yokluğundan davayı reddetmiştir. Oysa, kaymakamlığın kaldırdığı disiplin cezasına sağlık grup başkanlığı nezdinde de itiraz edilmiş ve sağlık grup başkanlığı bu itirazı reddetmiştir. (Karar tarihindeki mevzuata göre sağlık grup başkanının red kararı kesin nitelik taşımaktadır ve yargı denetimi dışındadır.) Kaymakamlık, kendi kararına rağmen itirazı reddetmiş olması nedeni ile sağlık grup başkanına disiplin cezası vermiştir. Danıştay kararı bu yönden bozmuştur.⁴²⁵ Gerçekten de sağlık grup başkanının, kendi hakkındaki disiplin cezası işlemine karşı açmış olduğu muhtemel davada, cezasına konu işlemin hukuka aykırı olduğuna ilişkin karar elde etmede kişisel ve doğrudan bir menfaati bulunduğu kuşkusuzdur.

RTÜK üyesinin, muhalif olduğu kurul kararına açtığı davada Danıştay 13. Dairesi "Kurul üyesi ve vatandaş sıfatı"nın yeterli menfaati sağladığına karar vermiştir. *"Aksi halin kabulünde Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Anayasa ile sınırı çizilen düzenleme ve denetleme görevi gözönüne alındığında, özellikle dava konusu olayda olduğu gibi bazı Kurul kararlarının vatandaşlar tarafından yargı*

⁴²³ "Vatandaşlık hakkının şahsı bağlı haklardan bulunması nedeniyle bu konuda doğacak uyuşmazlıklarda dava açma hakkı yalnızca esas hak sahibine ait olacaktır. Ayrıca 403 sayılı TVK m. 34'te yer alan *kaybettirme ve çıkarma kararları şahsidir, ilgilinin eş ve çocuklarına tesir etmez* hükmü karşısında, vatandaşlığı kaybettirilen şahsın eşinin, kardeşinin veya yakınının bu işlem ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Ancak dolaylı bir alakanın varlığından söz edilebilirse de bu alaka ona işlem aleyhine dava açma hakkı vermez. Bundan dolayı, vatandaşlığın kaybettirilmesi işlemiyle doğrudan menfaat ilişkisi bulunan hakkında işlem tesis edilen kişinin dava açma konusunda herhangi bir iradesi bulunmadığı halde, doğrudan bir menaati olmayan eşinin, kardeşinin veya yakının sözünüsü karar hakkında dava açma ehliyeti bulunmamaktadır." Danıştay 10. Daire, E.1986/1906-K.1987/769; Danıştay DDK 76/492-359; aktaran Akman Akyürek, *"Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru"*, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 1991, sayı 81, s. 29-45, s. 33.

⁴²⁴ Nazım Hikmet Ran'ın Türk ve doğu halklarının şiirini büyük ölçüde etkilemiş, şiirde yeni yollar açmış, geçmiş ve gelecek yüzyılların ebediyen yaşayacak klasiği olması itibarıyla, hakkındaki vatandaşlıktan ıskat kararının nüfus kütüğüne tesciline ilişkin işlemin iptali istemi ile açılan davada, bir vatandaş olarak davacının kişisel ve meşru menfaatinin ihlal edildiği açık olup davacının subjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın esasının incelenmesinin gerektiği belirtilmiştir (Danıştay İDDK, E.2004/03-K.2005/2371, DD 111, s.72).

⁴²⁵ Danıştay 12. Daire, E.2003/134-K.2005/4728, DD 112, s. 363.

*mercilerine intikal ettirilmeleri ve yargı önünde hukuka uygunluk denetimine tâbi tutulmaları olanağı kalmamaktadır."*⁴²⁶ Öte yandan Danıştay 5. Dairesi yine RTÜK üyeleri tarafından muhalif oldukları karar aleyhine açtıkları davada "davacılar hakkında uygulanabilecek bir düzenleyici işlem niteliğinde bulunmadığı" gerekçesiyle menfaatlerinin ihlal edilmediğine karar vermiştir.⁴²⁷

Danıştay kimi kararlarında kişisellik unsurunun doğrudan olması gerektiğini düşünerek dar bir yorumu tercih etmiştir. Bu tür yaklaşım iptal davasının özgün özelliklerinin göz ardı edildiği ve iptal davasının özel hukukta korunan çıkar ihlallerinin sınırlarına hapsedildiği şeklinde eleştirilebilir. Bu bağlamda, *"menfaatin doğrudan ihlali biçimindeki bir daraltma, iptal davasının işlevi üzerindeki olumsuz etki ile, adeta sadece kişisel hakların sözkonusu olduğu özel hukuk alanını idare hukukuna taşımak ve yargısal yolu da salt tazminat sorumluluğuna neden olan tam yargı davaları ile özdeşleştirmek gibi bir olağandışı ve sakıncalı durumu da beraberinde getirecektir."*⁴²⁸

3. Menfaatin Güncel Olması

Doğmamış ya da doğması beklenen, ileride doğacağı düşünülen, doğması olası olan menfaat için dava açılmaz. "Menfaatin, davanın açıldığı ve hiç olmazsa karara bağlandığı anda (intacı zamanında) bulunmalıdır."⁴²⁹ Dava açıldığı zaman bir menfaat bulunmamasına karşılık, dava karara bağlandığı sırada menfaat ilişkisi gerçekleşmişse bu durumda da menfaat koşulunun varlığından söz edilir.⁴³⁰

Danıştay ise, menfaat ilişkisinin davanın açıldığı tarihten dava sonuçlanıncaya karar devam etmesi gerektiği görüşündedir.⁴³¹ *"Menfaat ihlali koşulunun, davanın açıldığı tarihte mevcut bulunması yeterli olmayıp davayı sonuçlandıran kararın*

⁴²⁶ Danıştay 13. Daire, E.2007/7054-K.2007/7684, (Kazancı İçihat Bankası).

⁴²⁷ Danıştay 5. Daire, E.2010/4053-K.2010/5414, DD 126, s. 207 vd.

⁴²⁸ Özdek, agm., s.109.

⁴²⁹ Onar, age. (c.3), s. 1782.

⁴³⁰ İkinçioğulları, a.g.m., s.154.

⁴³¹ Danıştay 6. Daire, E.1984/233-K.1984/2499, DD S.56-57, s.237; aktaran Hüseyin Bilgin, *"Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaatin Güncel Olması"*, **Terazi Hukuk Dergisi**, Şubat 2009, s.137-150, s. 138.

*kesinleşmesine (temyiz isteminin sonuçlandırılmasına) kadar devam etmesinin gerekir.”*⁴³² Bir kararında henüz mezun olmamış öğrencinin mezuniyetten sonra gireceği sınava karşı açtığı dava, güncel menfaat ilgisi bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir.⁴³³ *"Taşınmazın maliki olmayan ve dava açma ehliyetini belde sakini sıfatına değil, taşınmazın zilyedi olduklarından bahisle ileride doğması ihtimali bulunan bir hak iddiasına dayandıran davacıların, beldenin arıtma tesisi yer seçimi işlemine karşı"* menfaatleri bulunmadığına karar verilmiştir.⁴³⁴

Öte yandan, yakın bir gelecekte gerçekleşeceği kesin olan bir menfaat ihlâli, güncel kabul edilebileceği belirtilmiştir.⁴³⁵ YILDIRIM da, güncel menfaati, iptali istenen işlemle davacı arasında halihazırda veya yakın gelecekte bir ilgi kurulabilmesi olarak açıkladıktan sonra yakın gelecekteki ilginin kabul edilmemesine ilişkin şu Danıştay kararına işaret etmektedir: Görevle ilişkisinin kesilmesi işlemleri devam etmekte olan bir subay, Gemi Adamları Tüzüğünde yapılan değişikliğe dava açmıştır. Ancak davası, henüz ilişkisi kesilmediği için menfaat yönünden reddedilmiştir. Yazar, davanın reddedilmesi ile davacının ilerideki mahrumiyeti engelleme olanağının kalktığını ve düzenleyici işlemlerin ileride muhatabı olacak kişilerin, bu işlemlerin olumsuz sonuçları ile karşılaşmadan dava açmalarının mümkün olması gerektiğini belirtmektedir.⁴³⁶

Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davalarında ise güncellik unsurunun gerçekleşip gerçekleşmediği belirsizdir. Henüz kişiler hakkında sonuç doğurmamış bir düzenleyici işlemin herhangi bir menfaati ihlal etmesi mümkün olmadığına göre; düzenleyici işlemin kapsamı içinde olan veya getirdiği kurallarla ilgili bulunan kişilerin dava açabileceği kabul edilmelidir.⁴³⁷ Nitekim 2577 sayılı İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasına göre düzenleyici işlemlere karşı dava süresi düzenleyici işlemin ilanından itibaren 60 gündür ve uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme karşı da dava açılabilir.

⁴³² Danıştay 6. Daire, E.1988/1816-K.1989/323; aktaran Şahin, agm. s. 31.

⁴³³ Danıştay 10. Daire, E.1997/1372-K.1997/1314, DD 94, s.653.

⁴³⁴ Danıştay 6. Daire, E.2004/6309-K.2005/2411, DD 110, s.206. (Karara "belde sakini" başlığı altında da yer verilmiştir.)

⁴³⁵ YENİCE, Kâzım / ESİN, Yüksel: age., s.490. Özdek, agm., s. 112.

⁴³⁶ Danıştay 10. Daire, E.1997/1548; aktaran, Yıldırım, age., s. 389 vd.

⁴³⁷ Nuri Alan, "İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabulü Şartları", **Danıştay Dergisi**, Yıl, 1983, Sayı 50-51, s. 22-50, s.32.

II. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA İDARİ İŞLEMLERE KARŞI İPTAL DAVASI AÇILMASI

A. Kavram

Türk doktrininde olduğu gibi Fransız doktrinine göre de salt hak ihlaline dayanan davalar, sübjektif davalardır. Tam yargı davasının sübjektif niteliğine karşı menfaat, objektif bir yargısal altyapının temelini oluşturmaya yöneliktir ve idarenin hukuka uygunluğu ilkesinin hayata geçirilmesi için idari yargının etkinlik alanını genişletme amacını gütmektedir.⁴³⁸ İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olması ve hukuk devleti gibi ilkeler dikkate alınarak menfaat kavramı idari yargıya "objektiflik" unsurunu kazandırmak için benimsenmiştir.

Menfaat, belirsizlikleri bünyesinde taşıyan bir kavramdır. Bonnard'a göre, menfaat, "kesinleştirilmeye ihtiyaç duyan belirsiz bir formüldür."⁴³⁹ Vedel ise bu belirsizliği "Hiçbir şey, dava açmakta menfaati tanımlamak kadar zor değildir ve zaten, tam olarak mantıklı bir formül verilip verilemeyeceğinden de şüphe etmek gerekmektedir." sözleriyle ifade etmektedir.⁴⁴⁰

Menfaat kavramı, "*actio popularis*" ile "sadece işlemin yarattığı hak ihlali yaklaşımı" arasında bir tür uzlaşma olarak düşünülmüştür. Ne var ki yargıcın yaşam görüşü ve somut olayın özellikleri, menfaat kavramını bir idari işlemin, bu işlemin davacısı ile somut bir bağının kurulması, yani somut bir hak ihlali gibi daraltıcı bir yoruma izin verebileceği gibi; *actio popularis*'e izin verecek denli geniş bir yoruma da tabi tutulabilir. İlk olasılıkta menfaat, tam yargı davalarında olduğu gibi, "hak ihlali" koşuluna indirgenmiş olur.⁴⁴¹ İkinci olasılıkta ise menfaat bir "joker kavram" olarak kullanılmak suretiyle yargıcın elinde bir yerindelik denetimi silahına dönüşebilir.

⁴³⁸ Katy Sibiril, **La notion d'intérêt en droit administratif français**, Université de Bretagne occidentale - Brest, 2012, (Doktora Tezi), s. 63, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01162440>.

⁴³⁹ Roger Bonnard, **Précis de droit administratif**, Paris, Sirey, 1935, s. 203; aktaran, Hanağası, age., s. 3.

⁴⁴⁰ Georges Vedel, **Droit administratif**, PUF, 1964, s. 427; aktaran, Hanağası, age., s. 4.

⁴⁴¹ Yukarıda ele alındığı gibi, İYUK m. 2'de 1994 yılında yapılan ve AYM tarafından iptal edilen düzenleme bu yöndeydi. Tam yargı davalarıyla iptal davalarının bu bağlamda bir değerlendirmesi için bkz.: Sibiril, age., s. 63-65.

"Sıfat" idari yargıda dava açma hakkının tespitinde bir tür objektiflik unsuru katmak suretiyle bu noktada devreye girmektedir.

Fransız hukukunda "*qualité*" kavramı doğrudan menfaat anlamında kullanılmamaktadır. Bir menfaatin "davacı sıfatını" sağlayabilmesi için birtakım koşulları taşıması gerekir. Fransız Danıştay kararlarında "menfaat" kavramı, davacı sıfatının belirlenmesinde başvuru alanlardan biridir ve "menfaat" kavramını çıkış noktası olarak ele almaktadır. "Menfaat yoksa dava da yoktur" deyişi bu durumu özetlemektedir.⁴⁴²

Menfaat kavramının benimsenmesinin temelinde yatan düşünce idarenin yargısal denetiminin dar anlamda somut hak ihlalleriyle sınırlandırılmasının hukuk devleti açısından sakıncalı olacağıdır. Menfaat kavramı, henüz gözlenebilir bir zarar ve sonucunda hak ihlali olmasa da kimi idari işlemler aleyhine dava açılabilmesine olanak tanımaktadır. Öte yandan bu kavramın, tüm vatandaşları bir tür hukuk bekçisi olarak kurgulamadığı da kesindir. Sıfat, menfaat kavramına iki açıdan yardımcı olmaktadır. İlk olarak idare hukukunda dava açabilme hakkı herkese değil belirli sığata sahip olanlara verilecektir; bu durum bile tek başına içtihat yoluyla bir *actio popularis* yaratılma eğilimini engelleyebilir. Sığata ilişkin ikinci olumlu yön de, belirli sığata dahil olan kişiler, o sığatla ilgili bir idari işlemin iptali halinde bu iptal kararından yararlanabilecekler ve iptal kararının sonuçlarının herkes için geçerli olmasına dair genel ilke uygulamaya daha sorunsuz bir şekilde geçirilebilecektir.⁴⁴³

Fransız idari yargılama hukukunda "menfaat koşulu", "davacıyla ilgili koşullar" ana başlığı altında incelenmektedir. Bu başlık da iki alt başlığa ayrılmaktadır: 1) Davacının genel koşulları sağlaması. 2) Başvurucunun dava konusu işlemle bir "bağ" kurabilmesi. Menfaat kavramı bu ikinci başlık bağlamında ele alınmaktadır. Menfaat (*l'intérêt à agir*) ve sıfat (*qualité à agir*) kavramları davacı ile dava konusu idari işlem arasındaki ilgi bağının belirlenmesine önem taşımaktadır.⁴⁴⁴

⁴⁴² Le Bot, age., s.198.

⁴⁴³ Sibiril. age., s. 68.

⁴⁴⁴ Le Berre, age., s. 128.

"Dava açmak için gerekli olan sıfatı bahşeden menfaat" (*intérêt donnant qualité à agir*) deyiminde⁴⁴⁵ menfaat (*intérêt*) kavramının, tek başına değil de, davacı sıfatının bir koşulu olarak sunulması; ilk bakışta menfaat unsurunun sıfatla birlikte bir anlam ifade etmesi gerektiği biçiminde yorumlanabileceği gibi, Fransızcanın bazı basit kavramları uzun cümlelerle anlatma alışkanlığından da kaynaklanıyor olabilir. Eğer ilk olasılık esas alınır; hem davacı sıfatı veren menfaatin yanısıra, davacı sıfatı vermeyen menfaat de olabileceği hem de davacı sıfatına sahip olmak için menfaat dışında başka unsurlara da başvurulabileceği akla gelmektedir.

Hauriou ve Duguit, iptal davalarında dinlenebilirlik koşulu olarak başvurucunun "hukuki durumu"nun (*situation juridique*) esas alınması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bu sayede iptal davalarında dinlenebilirliğinde objektif bir kritere ulaşılabilirdi savunulmuştur. Tarihsel süreçte bu yaklaşım, Fransız doktrininde "menfaat" kavramının objektif bir temele oturtulması için başvurucunun "hukuki durumu"nu (*situation juridique*) çıkış noktası olarak, davacı sıfatını belirleme yönünde bir eğilimi ortaya çıkarmıştır.⁴⁴⁶ Fransız Danıştay kararlarında da, davacının dava açarken dayandığı sıfat, somut durumun özellikleri dikkate alınarak menfaat ihlali iddiasıyla birarada incelenmiştir.

Laligant' a göre menfaat, davacı sıfatının öğelerinden yalnızca biridir. Davacı sıfatı, ihlal edildiği ileri sürülen menfaatin şiddetine (büyüklüğüne) göre belirlenmektedir. Diğer yandan idare yargıcı, davacının, davacı sıfatına sahip olup olmadığının belirlenmesinde kuşkuya düşerse, o zaman menfaat kavramına başvurur.⁴⁴⁷ Çok kişiyi kapsayabilecek ve soyut nitelikteki sıfatlara dayanılarak dava açılmasının önündeki sorunlara da işaret edilmiştir.⁴⁴⁸ Menfaat karinesini içeren sıfat türleri oldukça azdır; çoğu durumda davacı, sıfatla birlikte, "dar anlamda menfaat"ın varlığını ispatlamak zorundadır. Dar anlamda menfaat ise bir etkinin veya zararın doğmuş olmasıdır.⁴⁴⁹ Bu saptamalar, Fransız idari yargısının menfaat ve davacı sıfatını kavramlarını birbirinden ayrı tutması yanında, davacının dava açarken

⁴⁴⁵ Chapus, age., s. 457.

⁴⁴⁶ Sibiril, age., s. 67.

⁴⁴⁷ Laligant (M.), "La notion d'intérêt pour agir et le juge administratif" s.75; aktaran Sibiril, age., s. 67.

⁴⁴⁸ Bernard Pacteau, **Traité de contentieux administratif**, PUF, 2008, s. 178.

⁴⁴⁹ Le Bot, age., s.202

dayandığı sıfatın belirlenmesinde, davacıya dair somut gözlenebilir özellikleri öncelikli olarak dikkate aldığı yönünde yorumlanabilir.

Menfaat ve sıfat arasındaki bu ilişki CE'nin birçok kararında tespit edilebilir. CE dinlenebilirlik kararı verirken çoğunlukla "davacı kendisine dava açma sıfatını bahşeden bir menfaatin varlığını ispatlamıştır" -ya da reddettiği bir davada- "davacı kendisine dava açma sıfatını bahşeden herhangi bir menfaat ispatlayamamıştır" şeklinde formülasyonlara başvurmuştur.⁴⁵⁰

Chapus, sıfat kavramının "çok anlamlı" olduğunu altını çizmektedir. Yazara göre "sıfat"ın üç anlamı vardır. Bunlardan ilki dava açma sıfatıdır ("*qualité à agir*"). İkincisi başkası adına dava açma sıfatıdır ("*qualité à agir pour le compte d'autrui*"). Üçüncü anlam ise "başvurucunun dava açarken dayandığı sıfat"tır (la *qualité en laquelle le requérant agit*).⁴⁵¹

Benzer biçimde, Le Berre sıfatın iki anlamı olduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki davacının sıfatıdır ve davacının bir idari işleme karşı iptal davası açması için gerekli olan menfaat koşulunu sağlamaktadır. İkinci anlam ise davacının bir menfaatin varlığını ispatlamak suretiyle idare mahkemesi önünde dava açma sıfatını kazanmasına işaret etmektedir (*intérêt lui donnant qualité pour agir*). İlk durumda, ilgili kişi objektif olarak tanımlanmış bir kategori içinde yer almakta, bu kategoriye mensup olmaktadır. Genel olarak bu kategorinin içinde yer alan ve menfaatine zarar verecek olan tüm işlemlere karşı, bu mensubiyete dayanarak dava açabileceği kabul edilmektedir.⁴⁵²

Aynı doğrultuda Charlot, idari yargıda sıfatın iki farklı anlamını belirlemektedir. Bunlardan ilki, davacının, dava sürecini başlatabilmesini sağlayan, "hukuki durumudur" (*situation juridique*). Başka bir deyişle burada bahsi geçen sıfat "davacının dava açmasını sağlayan sıfat"ı olarak tanımlanabilir. Bu durumda menfaat, sıfatın zaten içinde bulunduğu için ayrıca araştırılmasına gerek yoktur. Sıfatın ikinci anlamı ise dava açma ve işin esası hakkında karar vermesi için yargıcı zorlama ya da

⁴⁵⁰ Laligant (M.), age., s. 68; aktaran Sibiril, age., s.67.

⁴⁵¹ René Chapus, **Droit du contentieux administratif**. Paris, 2006. s. 465.

⁴⁵² Hugues Le Berre, **Droit du contentieux administratif**. Ellipses, 2010. s.129.

harekete geçirme hakkı, başka bir deyişle davada taraf olma hakkı (*droit d'action*) olarak açıklanabilir.⁴⁵³

Konumuzla ilgili önemli olan, "davacı sıfatı" (*qualité à agir*) ve "davacının dava açarken dayandığı sıfat" (*qualité en laquelle le requérant agit*) kavramlarının ele alınması ve aralarındaki ilişkinin incelenmesidir. Bunlardan ikincisi davacının dava konusu işlemle bir sifata dayanarak veya "...olarak" (*en tant que*) bir ilgi bağının kurulmasıdır. Başvurucunun sıfat koşulunu sağlayabilmesi için "belirlenmiş ve sınırları saptanmış" bir kategoride kendisini konumlandırması gerekir. Başvurucunun dava açarken dayandığı sıfatı, içinde bulunduğu hukuki durumu ya da kendisini tanımladığı kimliğidir. Yargıç da dinlenebilirlik koşulu olarak bu sıfatın dava konusu işlemle ilgili olup olmadığını inceler. Başka bir deyişle sıfat, bir idari işleme karşı dava açan bir kişinin ilgili işlemle ilgi bağı kurduğu belirli bir durumun adıdır. Bu doğrultuda "öğrenci", "kiracı", "devlet memur", "kampçı", "malik", "komşu", "tacir" dava açarken dayatılan sifata örnek olarak sayılabilir.⁴⁵⁴ Chapus'nün belirlemesine göre bu tür sıfatlar "herhangi bir tür menfaate doğrudan tekabül ettiği için (idari yargıda bir dinlenebilirlik koşulu olarak) kusursuz bir nesnel veri sunar."⁴⁵⁵ Bu tür sıfatlar, yargıcın davanın dinlenebilmesi için menfaat koşulunun olup olmadığını, bir başka anlatımla belirli bir sifata dayanılıp dayanılmadığını değerlendirirken doğrudan hesaba katılır.

Anglo-Amerikan hukukunda daha sade bir kavram tercih edilmektedir: *Locus standi* veya *standing*. Sözcük anlamı "ayakta durmak", "ayakta durulan yer" olan bu terim, "mahkeme veya bir sorunu çözmeye yetkili olan makam önüne çıkma hakkı; (hukuki) dinlenilme hakkı"⁴⁵⁶ veya "bir uyuşmazlıkta mahkeme önünde taraf olma yeterliliği, mahkemede dava açma veya hakim önünde çıkma hakkı (*right*) veya ehliyeti (*capacity*)"⁴⁵⁷ olarak açıklanmaktadır. *Standing* sözcüğü, dava açma hakkı anlamına bir tür "metafor" yoluyla ulaşmıştır. Şöyle ki, bir mahkeme, bir kişinin

⁴⁵³ Patrick Charlot, "L'actualité de la notion de 'qualité donnant intérêt à agir'" **Revue Française de Droit Administratif (RFDA)**, 1996, s. 481-491, s. 481-482. Ayrıca Bkz. Chapus, age., s.465.

⁴⁵⁴ Le Bot, age., s. 201.

⁴⁵⁵ Chapus, age., s. 466.

⁴⁵⁶ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/locus%20standi> (Erişim tarihi, 13.04.2018)

⁴⁵⁷ https://en.oxforddictionaries.com/definition/locus_standi (Erişim tarihi, 13.04.2018)

davasını, ancak o kişi mahkemenin önüne gelip "ayakta durması" halinde dinleyecektir.⁴⁵⁸

B. Hukuki Rejim

1. Avrupa Birliği Ülkeleri

a. Genel Olarak İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Hakkının Koşula Bağlanması

Avrupa Birliği ülkelerinde idari işlemlerin yargısal denetiminde mahkemeye başvuru hakkı birtakım sınırlamalara tabidir. Bu sınırlamanın temelinde, mahkemelerin iş yükünü düzenlemek ve idarenin işleyişinde istikrarı sağlamak gibi, *actio popularis* aleyhine ileri sürülen görüşler yatmaktadır. Örneğin Belçika, İtalya, Almanya'da dava açma hakkının birtakım dinlenebilirlik koşullarına bağlanması nedenleri arasında "işgüzar, huysuz ve sorun çıkaran" kişilerin mahkemeleri gereksiz yere meşgul etmelerini önlemek ve gerçek hak ve menfaat sahibi olmayan kişi ve çevreler tarafından dava hakkının kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi yer almaktadır. Almanya bu hususta bir adım daha ileri gitmiştir. Alman mahkemeleri örneğin, sırf bir bölgeyle ilgili tesis edilen bir idari işleme karşı dava açabilmek üzere idari işlem tesis edildikten sonra o bölgeden taşınmaz satın alınmasını, kötü niyetli bir davranış olarak değerlendirmiş ve bu tür mülk sahiplerinin açtığı bir iptal davasında menfaat bağının kurulmadığı kararına varmışlardır.⁴⁵⁹

Belçika ve Hollanda, menfaat koşulunu mahkemelerin iş yükünün sınırlandırılması amacıyla dar yorumlayan ülkeler arasında yer almaktadır. Hollanda hukukunda, toplum yararına çalışan grupların dava açma hakkı, kuruluş amaçları doğrultusunda fiili olarak etkinlikte bulunma koşuluna bağlıdır. Macaristan'da da

⁴⁵⁸ Steven L. Winter, "The Metaphor of Standing and the Problem of Self-Governance." *Stanford Law Review* 40, no. 6 (1988), s. 1371-1516. s. 1387.

⁴⁵⁹ Mariolina Eliantonio, Chris Backes, Remco van Rhee, Taru Spronken, Anna Berlee, **Standing up for your right(s) in Europe: A Comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts**, European Parliament, 2012. Raporda şu ülkelerde dava açma hakkı incelenmiştir: Belçika, İngiltere ve Galler, Fransa, Almanya, Macaristan, İtalya, Hollanda, Polonya, İsveç ve Türkiye.

mahkemelerin iş yükü sorunu, menfaat koşulunun dar yorumlanmasında temel nedenler arasında sayılmaktadır. Yargı organları, önlerine getirilen olayda davacının doğrudan somut ve yasayla düzenlenmiş bir hak veya menfaati ihlal edilmemiş ise, işin esasına girmeyi reddetmektedir. Almanya’da da, dava açma hakkının genişletilmesi önerilerine karşı, mahkemelerin iş yükünün artması kaygısı, sıklıkla ileri sürülmektedir. Buna göre, genel olarak Avrupa Birliği ülkelerinde *actio popularis* kabul görmeyen bir usuldür. Ancak kimi hukuk sistemlerinde, özel yasal düzenlemeler ya da yargı organlarının menfaat unsurunu geniş yorumlaması suretiyle sınırlı olarak *actio popularis*’e kapı açılabilir. Örneğin İtalya’da, kayıtlı her seçmen, seçim sonuçlarına karşı hukuki yollara başvurabilir. İsveç’te belediyelerin bazı kararlarına karşı, o belediye sınırlarında yaşayan herkes dava açabilir. Belçika’da da çevre hukuku, ırkçılık veya yabancı düşmanlığı söz konusu olduğunda *actio popularis* kabul görmektedir. Belçika çevre hukuku uyarınca, belediyeler, farklı mercilerin kararlarına karşı hukuki yollara başvurabilirler. Belediye başkanı veya belediye yetkilisi bu yola başvurmadığı takdirde, her belediye sakini bir menfaatinin ihlal edildiğini kanıtlamasına gerek olmadan, sakini olduğu belediye adına, çevreyi korumak amacıyla yargısal yola başvurabilir. Öte yandan bu tür davaların açılabilmesi için dava konusu belediye sakini olma koşulu düşünüldüğünde bu çerçevede bir sıfat koşulunun varlığı da rahatlıkla saptanabilir. Raporda Türkiye’ye ilişkin dikkat çeken bir ayrıntı, her vatandaşın Kuveyt işgali sırasında NATO askeri birliklerinin Türkiye’de konuşlanmasına karşı itiraz hakkının bulunduğuna yönelik Danıştay kararının bir tür *actio popularis* olarak tanımlanmasıdır.⁴⁶⁰ Bundan başka İspanya idari yargı rejimi özel kanunlar yoluyla şehir planlama ve çevre gibi konularda *actio popularis*’e olanak sağlayan bir görünüm sergilemektedir.⁴⁶¹

b. Dava Açma Koşulu Olarak Somut Hak İhlali veya Menfaat Koşulu

Almanya ve Avusturya dışındaki Avrupa Birliği ülkeleri, idari kararların yargısal denetiminde, dava açma koşulunu somut bir hak ihlaliyle sınırlamayıp daha

⁴⁶⁰ Eliantonio ve diğ., (2012), s. 70. “NATO Kararı” aşağıda ele alınmıştır.

⁴⁶¹ Espagne (2014), <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/tour-d-europe>.

geniş ve esnek bir yoruma izin veren "menfaat" bağının varlığını yeterli görmektedir.⁴⁶²

İtalya'da davacıda "meşru ve güncel menfaat" (*un intérêt légitime et actuel*) koşulu aranmaktadır.⁴⁶³ Bundan başka, kişi topluluklarının, tüzüklerinde belirlenen faaliyetler çerçevesinde olması koşuluyla, üçüncü kişilerin menfaatleri için de dava açabileceği kabul edilmiştir.⁴⁶⁴ Polonya'da ise menfaat koşulunun benimsendiği gözlemlenmekle beraber, menfaat oldukça dar yorumlanmaktadır. Polonya idari yargısında dava açabilmek için öngörülen koşul "hukuki menfaatin" bulunmasıdır; hukuki menfaat ise bir kanun tarafından açıkça hüküm altına bağlanmış olmakla tanımlanmaktadır. Bu da, uygulamada Polonya idari yargısını Almanya'ya benzer bir biçimde, hak ihlaline dayalı yaklaşıma yaklaştırmaktadır.⁴⁶⁵

İspanyol idari yargılama usulü yasasının 19. maddesi uyarınca bir idari işlemle meşru menfaati (*intérêt légitime*) olan tüm özel ve tüzel kişiler işleme karşı dava açabilirler.⁴⁶⁶ Hollanda'da, idari yargıda dava açma hakkı, dava konusu idari işlemle "ilgili kişilere" (*partie intéressée*) tanınmıştır. Bu kavramın, Kara Avrupasındaki genel eğilime uygun bir biçimde, menfaat koşuluyla benzerlik gösterdiği söylenebilir. Hollanda Genel İdare Hukuku Kanununda (*Algemene wet bestuursrecht-AWB*) "ilgili kişi", bir idari işlemde menfaati doğrudan etkilenen kişi olarak tanımlanmıştır. Bu düzenleme doğrultusunda ilgili kişi kavramı; idari işlemle ilgili bir menfaatinin olmasını, menfaatin kişiye ait olmasını (*propre*), kişisel olmasını (*personnel*), objektif olarak tanımlanabilir olmasını (*objectivement définissable*), güncel olmasını (*actuel*) ve dava konusu işlemde doğrudan etkilenebilir olmasını anlatır.⁴⁶⁷

⁴⁶² Eliantonio ve diğ., (2012), s. 71. Raporda aktarıldığı şekliyle idari yargıda menfaat koşulunu yeterli gören sistemler çoğunlukla menfaatin "doğrudan", "güncel" ve "kesin" olması koşulunu da öngörmektedir. Bu doğrultuda aynı anlama gelen benzer ifadeler katılımcı ülkelerin ulusal raporlarında geçmektedir (age., s. 71).

⁴⁶³ "Italie (2009)" <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/tour-d-europe>. İtalyan İdari Yargılama Usul Kanunu, iptal (*contentieux d'annulation*) ve tam yargı (*contentieux de condamnation*) olmak üzere Fransız-Türk hukukuna benzer bir şekilde ikili ayrıma gitmiştir.

⁴⁶⁴ Pologne (2009), <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/tour-d-europe>.

⁴⁶⁵ Eliantonio ve diğ., age., s. 71.

⁴⁶⁶ Espagne (2014), <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/tour-d-europe>.

⁴⁶⁷ Jack Kleijne, "La Justice Administrative En Europe (Rapport des Pays-Bas)", 2009, <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/tour-d-europe>, dn. 5 ve dn. 30.

Bu düzenleme çerçevesinde, gerçek kişiler, çevrenin, doğal güzelliklerin ve tarihi eserlerin korunması gibi kamu yararına ilişkin konularda dava açma hakkına sahip değildir. Bireylerce açılan bu tür davalar; objektif olarak tanımlanabilen, kişiye ait ve kişisel bir hakka dayanma koşullarını karşılamadığı gerekçesiyle reddedilmektedir. Öte yandan Hollanda hukuku, bu tür konularda tüzel kişilerin dava açma hakkını tanımaktadır. Ancak bunun için, dava konusu idari işlemin; davayı açan tüzel kişinin tüzüğünde yer alan konularla ilgili olması, ayrıca o konuda faaliyette bulunduğu da somut olarak gözlenmesi gerekmektedir.⁴⁶⁸ Bu özellikleri dolayısıyla Hollanda'da idari işlemlere karşı yargısal denetim için mahkemelere erişim hakkı, Alman hukukuna göre daha geniş, ancak Fransız hukukuna göre daha dar özellik gösterir.⁴⁶⁹

Belçika'da yerel mahkemeler nezdinde dava açma hakkı tüm yargı kollarını kapsayacak bir şekilde usul kanununun 17. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, bir mahkemede dava açan kişinin dava konusuyla "meşru bir menfaat" bağı kurması gerekmektedir. Bu bağlamda daha önemli bir düzenleme ise 1973 yılında çıkarılan Danıştay Kanununda (*Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État-LCCD*) yer almaktadır.⁴⁷⁰ Bu kanunun 19. maddesi, Danıştay önüne getirilecek tüm davalarda, bir dinlenebilirlik koşulu olarak, davayı açan kişinin dava konusuyla ilgili bir menfaatinin bulunmasını (*intérêt*) ya da dava konusundan dolayı bir zarara (*lésion*) uğramış olmasını şart koşturmaktadır. Terimlerden de anlaşılabileceği gibi, bunlardan ilki Fransız-Türk hukukundaki menfaat, ikincisi ise tam yargı davalarına konu olan hak zedelenmesi kavramlarını karşılamaktadır. Bu bağlamda, Belçika doktrinine hakim olan görüş, yasa koyucunun menfaat ve zarar arasında bir ayrıma gitme amacının, menfaat koşulunun yorumlanmasında yargı organına görece bir serbestlik tanımak olduğu yönündedir.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ Hanna Tolsma, K.J de Graaf ve Jan Jans, "The rise and fall of access to justice in the Netherlands", 2009, 21(2), 309-321, **Journal of Environmental Law**, s. 313.

⁴⁶⁹ Jack Kleijne, "La Justice Administrative En Europe (Rapport des Pays-Bas)", 2009, <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/tour-d-europe>, dipnot 5, dipnot 30.

⁴⁷⁰ Belçika'da Fransa'dan mülhem bir Danıştay olmasına rağmen, merkezileşmiş ve sistematik bir idari yargı örgütü yoktur. Bunun yerine konularına göre federal birimler ve federal devlet nezdinde özel kanunlarla kurulmuş mahkemeler bulunmaktadır. Danıştay, idari yargı işlevi gören bu mahkemelerin kararlarına karşı istinaf ve/veya temyiz mahkemesi işlevi görmektedir. (Frédéric Gosselin, Gregory Delannay ve Paul Lewalle "La Justice Administrative En Europe (Le Conseil d'Etat de Belgique)", 2018, <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/tour-d-europe>, Soru No: 6

⁴⁷¹ Bu çerçevedeki tartışmalar için: Alexander Vandendries, **L'action d'intérêt collectif au contentieux de l'excès pouvoir ou la face clémente de Janus - dieu du passage**, Louvain Katolik Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, 2015,

Finlandiya İdari Yargılama Usulü Kanununun 6. maddesinde idari yargıda dava açabilecek olan kişiler, "bir idari kararın muhatabı, bir idari karardan dolayı bir hak, yükümlülük ya da menfaati doğrudan etkilenen kimseler" şeklinde tanımlanmaktadır. Uygulamada bu hüküm çeşitli biçimlerde yorumlanmakta, özellikle özel kanunlar yoluyla da dava açabilecek özel ve tüzel kişiler hakkında düzenlemeler bulunmaktadır. Bu çerçevede Finlandiya’da, idari işlemlerin yargısal denetiminde çevre, su ve araziye ilişkin konularda dernekler ve yerel yönetimler gibi tüzel kişilere dava açma hakkı tanınırken; sosyal güvenlik, sağlık hizmetleri ve yabancılar hukukuna ilişkin konularda ise doğrudan menfaati bulunan kişilere dava hakkı tanınmaktadır.⁴⁷²

Alman idari yargı rejimi, idari yargı önünde bir dava açma koşulu olarak somut bir hak ihlalinin varlığını gerekli görmektedir.⁴⁷³ Alman idari yargı sistemi iptal davası açma koşulu olarak, davacının bir "kamusal hakkının" ihlal edilmiş olmasını gerekli görmektedir. Alman idare hukuku bağlamında "kamusal hak" kavramı somut, mevcut ve tazmin edilebilir bir hak anlamına gelmektedir. Getirilen bu sınırlamanın amacı *"gerçek bir hukuki koruma için gerekli olandan fazla yükün yargı yerleri önüne götürülmesine engel olmaktır. Bu sebeple davacının iddiası kamusal menfaatlerin değil, kendi subjektif haklarının ihlal edildiğine ilişkin olabilecektir."*⁴⁷⁴

Anılan koşul Alman İdari Yargılama Usul Kanunu’nun (*Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO*) 42. maddesinin 2. fıkrasında yer almaktadır. Bu sınırlama, iptal davasında konu olan idari işlemlerin kamu yararı ya da genel anlamda hukuk devletine aykırılık gibi nedenlerin öne sürülmesini engelleyici niteliktedir. Başka bir deyişle, davacının iddialarını sadece bireysel somut ve tazmin edilebilir hak ihlalleriyle sınırlayan bu düzenleme doğrultusunda, Alman idari yargı rejiminde, Türk-Fransız idari yargı sisteminde kabul edildiği gibi "menfaat" koşuluna bağlı olarak dava açma olanağı yoktur. Zira kamusal hak, bireysel ve hukuki niteliktedir ve bu anlayışta kültürel ve toplumsal menfaat olasılığı kabul görmemektedir.⁴⁷⁵

https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/en/object/thesis:3386/datastream/PDF_01/view, s. 14-15.

⁴⁷² Finland (2014), <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en>

⁴⁷³ Eliantonio ve diğ., age., s.70.

⁴⁷⁴ Dilşat Yılmaz, *"Alman İdari Yargılama Hukukunda İptal Davası"*, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** C. XIII, Y. 2009, S. 12 ss. 303-320, s. 307.

⁴⁷⁵ Florian Schmieg, *Verwaltungsrecht*, Richter Verlag, 2004, s. 45; aktaran, Yılmaz, agm., s. 308.

Çevre hukukuna ilişkin istisnalar bir yana bırakılırsa, şehircilik ve kültürel değerlere ilişkin iptal davaları, Alman idari hukukunda sınırlı bir yoruma tabi tutulmaktadır. Örneğin Alman Federal İdare Mahkemesi, bir yol planlamasının konu edildiği bir iptal davasında, yalnızca sözkonusu planla ilişkilendirilebilecek alanda mal sahibi olan kişilerin dava açma hakkının olduğunu, buna karşın kamu yararı ve genel sağlık gibi gerekçelerin dava açabilmek için yeterli koşulları karşılamadığı kararına varmıştır.⁴⁷⁶

Kısaca, Almanya’da, Mahkemenin davayı esastan inceleyebilmesi için, davacının somut bir hakkının zarar görmüş olmasına dayalı bir yaklaşım benimsenmiştir. Sadece mahkemeye erişimin değil, aynı zamanda denetimin kapsamı da davacının bireysel haklarını korumak için gerekli olma amacıyla sınırlıdır. Yani bir idari işlemin hukuka aykırı olması yetmez, aynı zamanda bir hakkı ihlal etmiş olması da gerekir. Bir kişi dava açma hakkına sahip olsa bile yargısal denetim talep etme yetkisi, ihlal edilen hak ile sınırlıdır; işlemin geri kalan bölümünün veya öğelerinin hukuki denetimini isteme hakkına sahip değildir. Bu kuralın istisnası, yönetmelikler ve federal düzeydeki imar hukuku alanında geçerli olan kanuni yükümlülüklerin yasal denetimidir. Bu kapsamdaki düzenlemelere karşı açılan davalarda, mahkemeler, dava konusu imar planının hukuka uygunluğunu tümüyle denetleyebilmektedir. Bir başka önemli istisna da idari işlemin, kişinin özel mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiası karşısında uygulanmasında sözkonusudur. Böyle bir durumda Mahkeme, dava konusu idari işlem veya kararın hukuka uygunluğunu etraflıca incelemek zorundadır. Dolayısıyla, Alman mahkemelerinin sınırlı denetimi temel kural olmakla birlikte, önemli istisnalar da mevcuttur.⁴⁷⁷

c. İdare hukukunun farklı alt alanlarına özgü durumlar

Avrupa Birliği ülkelerinde, idare hukukunun farklı alt alanlarına ilişkin olarak, kendine özgü dava açma hakkı koşulları yer almaktadır. Bu konuda en yaygın örnek

⁴⁷⁶ BVerwG, NVwZ (Neue Zeitschrift für Versicherung und Recht), 2001, 1160 vd, (08.11.2014); aktaran, Yücesoy, age., s 32.

⁴⁷⁷ Eliantonio ve diğ., age., s.72.

çevre hukukudur. Bu istisna çoğunlukla Aarhus Konvansiyonu örneğinde olduğu gibi uluslararası hukuk veya AB müktesebatından kaynaklanmaktadır. Bu husus çoğunlukla toplum yararına çalışan grupların dava açma hakkıyla ilişkilendirilmekle beraber, bazı durumlarda gerçek kişiler açısından da uygulama alanı da bulabilmektedir. Genel eğilim olarak inceleme konusu ülkelerin mahkemeleri, çevre hukuku alanındaki davalarda menfaatin kişisel olup olmadığının belirlenmesi amacıyla davacıya -ilgili yere ne kadar uzaklıkta yaşadığı gibi- uyuşmazlık konusu bölgeyle kişisel bir bağının olup olmadığına dair sorular yöneltilmektedir.⁴⁷⁸

d. Toplum yararına çalışan grupların dava açma hakkı

Gerçek kişiler ve tüzel kişiler, kendi çıkarlarını veya haklarını korumak amacıyla mahkemeye başvurdıklarında, başvuru koşullarına ilişkin olarak, gerçek kişi veya tüzel kişi olmalarına göre bir ayrım yapılmamaktadır. Ancak her hukuk sisteminde toplum yararına çalışan gruplar için özel kurallar sözkonusudur. Toplum yararına çalışan grupların mahkemelerde dava açabilmeleri için gerekli olan koşullar farklılık göstermektedir. Bu konudaki yaygın ölçütlerden biri, itiraz edilen konunun, grubun tüzüğünde yazılan amaç kapsamında yer almasıdır. Başka bir yaygın ölçüt ise, toplum yararına çalışan grupların, belli bir süredir aktif etkinlikte bulunma koşuludur. Mahkemeler tarafından farklı biçimlerde yorumlanan belirsiz bir ölçüt de, Belçika’da olduğu gibi toplum yararına çalışan grupların dava konusu alanda etkin olduklarını kanıtlamalarına ilişkin koşuldur. Almanya, İtalya ve İsveç gibi ülkelerde ise genel kural, toplum yararına çalışan grupların ilgili sicillere kayıtlı olması ya da belirli sayıda üyeye sahip olmasıdır. Örneğin İsveç’te yalnızca toplum yararına çalışan grupların dava açabilmesi için en az 2000 üyesinin bulunması gerekmektedir. Öte yandan Avrupa Birliği Adalet Divanı’nın, bu koşulun etkili hukuki korumayı engellediği ve Aarhus Konvansiyonu’nun 9/II. maddesini ihlal ettiğine hükmetmesinin ardından bu alt sınır 100 üyeye indirilmiştir.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Eliantonio ve diğ., age., s.75.

⁴⁷⁹ Case C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd* [2009] I-09967; aktaran, Eliantonio ve diğ., age., s.76.

Fransa ve Belçika gibi bazı hukuk sistemlerinde, toplum yararına çalışan grupların, amaçlarını, tüzüklerinde ayrıntılı bir biçimde tanımlamaları gerekmektedir. Somut bir coğrafi alan belirtilmeksizin çevrenin korunması gibi amacın genel olarak belirlenmiş olması, belirli bir bölgede (örneğin bir köyde), çevreyi ilgilendiren kararlara karşı dava açılması için yeterli sayılmamaktadır. Örneğin Belçika’da toplum yararına çalışan gruplar tarafından mahkeme önüne getirilen iddiaların sayısını sınırlamak amacıyla bu ölçüt benimsenmektedir. Almanya’da, dinlenebilirlik koşulu olarak somut hak ihlalinin aranmasının sonucu olarak, toplum yararına çalışan grupların kural olarak iptal davası açma hakları bulunmamaktadır. Ancak, çevre hukuku alanında istisnalar bulunabilmektedir. Aarhus Konvansiyonu ile sözleşmenin Avrupa Birliği tarafından iktisabına yönelik 2003/35 sayılı yönergeye uyum amacıyla çıkarılan bir kanun (*Umweltrechtsbehelfsgesetz*) bu tür organizasyonlara başvuru hakkını sınırlı da olsa vermiştir.⁴⁸⁰

Kimi ülkelerde toplum yararına çalışan grupların iptal davası açabilme yetkisi sadece çevre konularıyla sınırlı değildir. Örneğin İsveç’te tüketici ve rekabet hukuku veya Belçika’da olduğu gibi ayrımcılıkla mücadele gibi alanlarda da bu tür grupların dava açma hakları kabul edilmektedir. Kamu yararını gözeten davaların özel bir çeşidi Belçika’da vardır. Toplum yararına çalışan gruplar (idare ve belediye yetkilileri de dahil olmak üzere) çevre hukukunun açıkça ihlali ya da bu ihlale yol açacak ciddi tehditlerin ortaya çıkmasına neden olan eylemlerin durdurulması için iptal davası açabilirler.⁴⁸¹

2. İngiltere’de *standing*

İngiltere’de *standing* koşulu, bir kamu görevlisinin "kamu hukuku hatası" (*public-law wrong*) gerçekleştirdiği iddiası söz konusu olduğunda uygulanır. Başka bir deyişle *locus standi*, "idare hukukuna özgü" bir kurumdur.⁴⁸² Öte yandan İngiltere’de Kara Avrupası anlamında kamu hukuku-özel hukuk ayrımının olmaması, başka bir anlatımla idari rejimin benimsenmemiş olması; idari nitelikli davalarda "iptal"

⁴⁸⁰ Elia Antonio ve diğ., age., s.76.

⁴⁸¹ Elia Antonio ve diğ., age., s. 77.

⁴⁸² Peter Cane, **Administrative Law**, 5. Bası, Oxford University Press, 2011, s. 281.

kavramının gelişimine engel olmuştur, idari işlemlerin iptali kavramı olmasına karşın, idari rejimin olmamasının etkisiyle, iptal davası kavramı Fransa'daki ve Türkiye'deki kadar gelişmemiştir.⁴⁸³ İngiliz hukukunda benimsenen bu dava şartının temelinde "işgüzar, takıntılı (bir şekilde hak arama eğiliminde olan) ve sorun çıkaran diğer herkesi yargı organlarını gereksiz yere meşgul etmelerini engellemek"⁴⁸⁴ amacı yer almaktadır.

1981 yılında çıkarılan Yüksek Mahkeme Kanunu (*Supreme Court Act* m. 31/3) davanın mahkemece dinlenmesinin ön koşulu olarak, davacının dava konusuyla ilgili "yeterli bir menfaat"inin (*sufficient interest*) bulunmasını şart koşturmaktadır. Aslında yeterli menfaat kavramı 1981 öncesinde de yargı organları tarafından sıklıkla kullanılmaktaydı. 1981 yılına yayımlanan kanun bu ifadeyi içtihat hukukundan almıştır. Örneğin 1916 yılında verilen bir kararda, davaya bakan mahkeme, iptal kararı verebilmek için ilk önce başvuruçunun yeterli bir menfaatinin olup olmadığını incelemiştir. Öte yandan 1981 yılından önce kimi mahkeme kararları, yeterli menfaat koşulunu yeterli bulmayarak somut ve hukuk tarafından korunan bir hakkın varlığını gerekli görmüşlerdir. 1981 yılında çıkarılan kanun, yargı kararlarındaki bu tutarsızlığı gidermiş ve "yeterli menfaat" koşulunu idari yargı önünde dava açabilmek için yeterli görerek dava açma hak ve alanını genişletmiştir.⁴⁸⁵

Bu kanun çerçevesinde "yeterli menfaat"e ilişkin yapılan ilk inceleme örneğine *Regina v. Inland Revenue Commissioners ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses* davasında (dava kısaca, *Fleet Street Casuals*- Fleet Caddesi Serbest Çalışanları Davası olarak anılmaktadır) rastlanmaktadır. Davaya konu olan idari işlem; gelir idaresinin, gelecekte vergi kaçırmamaları koşuluyla, gazete sektöründe serbest olarak çalışan kişilerin vergi borçlarının silinmesine (vergi affı) ilişkindir. Bu işleme karşı bir meslek odası dava açmıştır. Davacının yeterli bir menfaatinin bulunmadığı, vergi sisteminin yönetiminde gelir idaresinin hukuka uygun takdir yetkisini kullandığı görüşü ağır basmıştır.⁴⁸⁶

⁴⁸³ Begüm İsbir, "İdari Yargıda İptal Davası'nın Tarihsel Gelişimi" **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Prof. Dr. İlhan Özay'a Armağan, C.LXIX S.1-2, 2011, (949-964), s. 963.

⁴⁸⁴ Hilare Barnett, **Constitutional and Administrative Law**, 4. bası, Londra, 2002, s. 852.

⁴⁸⁵ "Ex p Stott [1916] I KB 7, 9"; aktaran, Timothy Endicott, **Administrative Law**, Oxford University Press 2011, s. 408-409.

⁴⁸⁶ Cane, age., s. 281. Buna karşın davanın görülmesi esnasında yargıçlar arasında, menfaatin, dava dosyasında talep edilen hukuki önlemlerle bir bağlantısının olup olmadığı hususunda farklı görüşler de dile getirilmiştir. Bu tartışmalar sırasında, *R v Felixstowe Justices*'da, *ex p Leigh* davası hatırlatılmıştır.

Bu kararda, mahkemenin, idarenin takdir yetkisi dahilinde hareket ettiği saptamasıyla, esasa ilişkin bir inceleme yapmış olduğu anlaşılmaktadır. İngiltere’de bu tür davalarda, *standing* incelemesinde, davacının ileri sürdüğu sıfattan çok, davanın konusu ile davayı açan kişinin davayı kazanma olasılığının olup olmadığı belirleyici olmaktadır. Bu açıdan düşünöldüğünde, ilk bakışta davacının davayı kazanamayacağı açıkça anlaşılabiliriyorsa, davacının '*standing*'inin olmadığına karar verilmektedir. Aslında davanın konusunun bu noktada belirleyici olması, bu çalışmada ele alınan diğerk ölkelerdeki ulusal düzeyde vergilendirmelere ilişkin kararlarla koştuttur. Şöyle ki; Fleet Caddesi davası, ulusal düzeydeki vergi hukukuna ilişkin bir davadır ve davanın reddedilmesinin temel nedeni, dava konusu işlemin, mahkemelerin ulusal düzeydeki vergilendirmelere ilişkin idari işlemleri denetlemekten kaçınmaları ile ilgilidir. Karardan çıkarılabilecek bir diğerk sonuç da, “yeterli menfaat testi”nin, davacının iddia ettiği menfaat ihlalinin ağırlık derecesine bağılı olmasıdır. Böylece, yeterli menfaat testinin her davada somut olayın özelliklerine göre değışik sonuçlar doğuracağı sonucuna ulaşılabilir.⁴⁸⁷ Buna göre İngiltere’de de, menfaatin varlığı, somut olayın özelliklerine göre davaya bakan mahkemece saptanmaktadır.

3. ABD’de *standing*

ABD hukukunda, Kara Avrupası’nda olduğu gibi ayrı bir idare hukuku ve idari yargı rejimi olmasa da⁴⁸⁸ *standing* yaklaşımının, anayasal ve idari uyumsuzluklar

Bu davada, bir idari işleme karşı dava açma hakkının, yalnızca davacının menfaatinin olup olmadığına bağılı olduğu, talep edilen "hukuki önlemle" bir bağlantısı olmadığı kararı verilmiştir. (Cane, age., s. 281). İngiliz hukukunda idari işlemlere karşı mahkemelerde talep edilebilecek hukuki yollar (önlemler) “kamu hukuku yolları (*public law remedies*)” ve “özel hukuk yolları (*private law remedies*)” olmak üzere genel olarak ikiye ayrılmaktadır. "Bunlardan kamu hukuku yolları kendi içinde üç türe ayrılır: 1) Zorlayıcı yargısal emir (Mandatory Order [Mandamus]): İdarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti doğrultusunda doğrudan bir işlem yapmasının zorunlu kılınmasıdır. 2) İptal kararı (quashing order- eski adı ile *certiorari*): İdarenin tesis ettiği bir işlemin yasal yetkilerini aştığı gerekçesiyle geriye yönelik tüm sonuçlarını kaldırarak şekilde iptal edilmesidir. 3) Yasaklama (*prohibition*): İdarenin yasal yetki sınırlarını aşarak tesis ettiği işlemin, sonuçları ileriye dönük olacak biçimde iptal edilmesidir. Yasaklama, dava konusu idari işlemin bir tür idari etkinlik olarak sürdürölmekte olması halinde; bu etkinliğin durdurulması, yani etkinliğe devam etmenin yasaklanması anlamına da gelir. Özel hukuk yolları ise, idarenin bireylerle özel hukuk ilişkileri içinde olduğu durumlarda ya da (tam yargı davalarında olduğu gibi) idarenin haksız işlemlerinden dolayı maddi zararların tazmini sözkonusu olduğunda uygulanır. (Cane, age., s. 211 vd. Ayrıca bkz. Hafize Sevinç Aydar, **İngiliz Hukukunda Yargısal Emir Kavramı**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir 2007, s.74 vd.

⁴⁸⁷ Cane, age., s. 285.

⁴⁸⁸ İsbir, agm., s. 964.

çerçevesinde biçimlendiği söylenebilir. *Standing*, ABD doktrinde "kamu hukukun sınırları belirli olmayan (*amorphous*) bir ögesi" olarak tanımlanmaktadır.⁴⁸⁹ *Standing*, yasal bir istemde bulunma veya bir görevin (yükümlülüğün, *duty*) veya hakkın gereğinin yerine getirilmesini isteme hakkıyla ilgilidir.⁴⁹⁰ ABD doktrinde, *standing* kavramının, yargı organınca keyfi ve manipülatif biçimde yorumlandığı eleştirisi yapılmaktadır.⁴⁹¹

Standing sözcüğünün tercih edilmesinde, Anglo-Amerikan hukuk kültürüne egemen olan bireyci yaşam görüşünün izlerini fark etmek mümkündür. Winter'a göre, kavram mahkeme önünde kimin "ayakta duracağı" metaforundan kaynaklanmaktadır; ayakta durma etkinliği tek başına gerçekleştirilmekte, kişiyi mensup olduğu topluluktan ayrı tutan (*stand apart*) ve onu farklı kılan (*stand out*) bir eylem niteliği almaktadır. Winter, ABD kamu hukukunda kamu gücünün eylem ve kararlarına karşı bireylerin dava açma hakkına dair doktrindeki ve içtihatındaki gelişimin; Kara Avrupası'ndaki, idarenin hukuka uygun faaliyet göstermesi amacından çok, bireysel özgürlüklerin devlet müdahalesine karşı hukuk yoluyla korunması perspektifi ile ilgili olduğu görüşündedir.⁴⁹² İdarenin yargısal denetimi de, idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak suretiyle temel hakların korunması amacı doğrultusunda gelişmiştir.⁴⁹³ Amerikan kamu hukuku, özel hukuka egemen olan zarar, nedensellik bağı ve tazmin edilebilirlik ögelerine göre şekillenmiştir.⁴⁹⁴ Bu açıdan bakıldığında Amerikan hukukundaki kamu hukuku ile özel hukuk arasındaki ayırım, Kara Avrupası'ndaki kadar belirgin değildir; menfaat (*standing*) kavramı bakımından da aynı sonuca ulaşılması mümkündür.

a. Anayasa Hukuku

Anayasa Hukukunda *standing* unsuruna ilişkin yargısal içtihat, ABD Anayasasının III. maddesinin (2. Bölüm) yorumlanması çerçevesinde

⁴⁸⁹ Hearings on S. 2097 Before the Subcomm. on Constitutional Rights of the Comm. on the Judiciary, 89th Cong., 2d Sess. 498 (1966); aktaran, Winter, agm., s. 1371.

⁴⁹⁰ Black's Law Dictionary, 1990, *standing* maddesi.

⁴⁹¹ Winter, agm., s.1373, dn. 14.

⁴⁹² Winter, agm., s. 1387.

⁴⁹³ Richard B. Stewart, "The Reformation of American Administrative Law", **Harvard Law Review** 88, no. 8, 1975, s. 1671-1813, s. 1670.

⁴⁹⁴ Winter, agm., s.1389.

biçimlenmiştir.⁴⁹⁵ Adı geçen madde genel olarak devletin yargı işlevini düzenleyen genel bir hükümdür:

*"Yargı organının yetkisi, bu Anayasa'dan doğan tüm hukuksal ve adli davaları, Birleşik Devletler yasalarından, bunlardan alınan yetki ile yapılmış veya yapılacak antlaşmalardan ortaya çıkacak, yasalar ve emsaller kapsamına giren bütün davaları; büyükelçileri, diğer diplomatik görevlileri ve konsolosları ilgilendiren bütün davaları; bütün deniz hukuku ve deniz davalarını; Birleşik Devletlerin taraf olacağı anlaşmazlıkları; iki veya daha fazla eyalet arasındaki anlaşmazlıkları; [bir Eyalet ile başka eyalete mensup vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkları]; aynı eyaletten olup da değişik eyaletlerden toprak bağışları iddiasında bulunan vatandaşlar arasında ve bir eyalet veya o eyalet vatandaşları ile yabancı devletler, [vatandaşları veya yabancı uyruklu olanları] arasındaki anlaşmazlıkları kapsamına alacaktır."*⁴⁹⁶

Madde metninde geçen "dava" (*case*) ve "anlaşmazlık" (*controversy*) deyimleri, mahkeme önüne gelen kişinin davasının, o mahkeme tarafından görülebilmesi için gerçek bir zararın doğmuş olması (*injury-in-fact*) gerektiğini anlatır.⁴⁹⁷ Dolayısıyla *standing*'e içeriğini kazandıran, zararın doğması ile mahkemeye başvuru arasındaki ilişkidir. ABD Yüksek Mahkemesi "esas itibarıyla *standing* sorunu, davacının, uyumsuzluğa veya belirli hususlara ilişkin iddiaları hakkında, mahkemenin karar vermesini sağlama hakkı bulunup bulunmadığına ilişkindir."⁴⁹⁸ demektedir.

ABD hukukunda *standing* kavramının ilk olarak *Frothingham v. Mellon* davası ile ortaya çıktığı, ama temel esasların 1922 yılında verilen *Fairchild v. Hughes* kararında belirlendiği belirtilmektedir. Bu davada, Fairchild kenti sakini bir vatandaş hasım olarak Eyalet Sekreteri ve Savcıyı göstermek suretiyle Anayasada gerçekleştirilen 19. Değişikliğin onaylanma usulüne karşı dava açmıştır.⁴⁹⁹ Karar anayasa hukukuyla ilgili olmakla birlikte, vatandaşların kamu hukuku çerçevesinde kamu makamlarına karşı dava açma hakkının genel çerçevesini çizdiği için, idare hukuku bakımından da önem arz etmektedir. Nitekim, bu karara kadar, herkesin kamu

⁴⁹⁵ Winter, agm., s. 1371.

⁴⁹⁶ <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>

⁴⁹⁷ Winter, agm., s.1372.

⁴⁹⁸ Warth v. Seldin, 422 U.S. 490 (1975).

⁴⁹⁹ Winter, agm., s.1376.

hukukuyla ilgili olarak bireysel dava açma hakkına sahip olduğu kabul ediliyordu. *Actio popularis*'e yakın olan bu görüş, bu karardan itibaren yerini, çeşitli yasal düzenlemeler ve yeni içtihatlarla birlikte, daha sınırlı bir hukuki rejime bırakmıştır.⁵⁰⁰

b. Standing Koşulları

ABD'de, idare hukuku için de geçerli olacak biçimde, tüm mahkemeler önünde *standing* sahibi olabilmek için üç koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki gerçek ve güncel bir zararın (*actual injury*) doğmuş olmasıdır.⁵⁰¹ Buna göre davacının dava konusu idari işlemde bir zarar görmüş olması veya yakın zamanda göreceği olması gerekmektedir. Burada dava konusu menfaatin varsayımı veya tahmine dayalı yani soyut bir menfaat olmaması önem taşır. Öte yandan zarar hem maddi hem de manevi olabilir. Nedensellik bağı ise zarar ile dava konusu işlem arasında nedensel bir bağ olması anlamına gelmektedir. Son olarak tazmin edilebilirlik koşuluna göre, lehe verilen bir mahkeme kararının, kurgusal veya soyut bir tatminden ziyade maddi olarak telafi edebilir nitelikte olması gerekmektedir.⁵⁰²

Bu esaslar genel olarak mahkemelerde dava açma hakkına ilişkin genel hükümlerden ibarettir. Öte yandan idare hukuku açısından asıl önemli olan ve içtihat tarafından genel hukuki çerçevesi çizilen kimi durumlar şöyle özetlenebilir:

Bunlardan ilki "genel şikâyet" (*general grievances*) yasağıdır. Bu kavram birden fazla kişinin zarar görmesi durumunda, tek bir kişinin dava açamaması şeklinde tanımlanmaktadır. Fransız hukukunda da görülen yerel ve ulusal vergi ayrımı bu başlık altında yer almaktadır. Bu bağlamda, genel kural olarak, federal anlamda vergi mükellefinin menfaati kabul edilmemektedir, zira federal fonların elde edilmesi ile bu vergilerin harcanması arasında idare hukuku anlamında bir ilgi bağının kurulmasının güç olduğu belirtilmektedir.⁵⁰³

⁵⁰⁰ Winter, agm., s.1512-1513

⁵⁰¹ Black's Law Dictionary, 1990, *standing* maddesi.

⁵⁰² Stewart, agm., s. 1736.

⁵⁰³ Ryan Guilds, "A Jurisprudence of Doubt: Generalized Grievances As a Limitation to Federal Court Access", **North Carolina Law Review**, Volume 74, Number 6, 1996, s. 1863-1911, s. 1864. (<http://scholarship.law.unc.edu/nclr/vol74/iss6/5>)

Bir davanın genel şikâyet olup olmadığı da ABD Yüksek Mahkemesi tarafından "menfaat alanı" kavramıyla tespit edilmektedir (*zone of interest*). Davacının, yasal düzenlemeler tarafından korunan menfaat alanı içinde olması gerekmektedir. Yüksek Mahkeme *Allen v. Wright* kararına konu olayda, devlet okulunda okuyan Afrika kökenli çocukların ebeveyni olan davacılar, federal düzeyde bir kurum olan İçişleri Gelir İdaresi'nin (*Internal Revenue Service*), ırk ayrımcılığı yapan özel okulların vergiden muaf olmalarını engellemesi gerektiği halde, bu yükümlülüğünü yerine getirmedeğini iddia etmişlerdir. Yüksek Mahkeme, davacıların bu davayı açamayacaklarına (*standing*'e sahip olmadıklarına) karar verirken, *standing* ile menfaat alanı kavramını şu biçimde ilişkilendirmiştir: *Standing* doktrini, davacının, başka kişilerin haklarını savunmasının kural olarak yasaklanması anlamına gelir. Bu kural, genel şikâyeti yasaklar, çünkü bu tür şikayetlerin yargı organları önünde değİ, temsil organları önünde dile getirilmesi daha yerinde olacaktır. Ayrıca *standing*, davacının şikayetinin dayandığı hukuk tarafından korunan "menfaat alanı" içinde olmalıdır. Mahkeme, davacıların iddialarından biri bakımından, kayda değİ bir zarar olduğu yönünde karar vermiş olsa da, davalının eylemi ile davacının zararı arasındaki nedensellik bağının bir hayli dar olduğu görüşündedir: "Hükümetten yalnızca kanunlara uymasını talep etmek, davacılar bakımından *standing* unsurunun gerçekleştiğinin kabulü için yeterli değildir; davalı idarenin işleminden veya eyleminden kaynaklanan bir zararın olması gerekir."⁵⁰⁴ Kararda belirtilen zarar, nedensellik bağı ve tazmin edilebilirlik; idarenin yargısal denetimi kapsamında, *actio popularis*'i engelleyici bir işlev göreceğİ biçimde yorumlanmıştır.

c. Vergi Mükelleflerinin Durumu

ABD'de vergi mükelleflerinin federal düzeyde salınan vergilere karşı *standing*'inin olup olmadığı ilk defa *standing* kavramının da dile getirildiğİ, yukarıda değİnilen *Frothingham v. Mellon* davasında tartışılmıştır. Bu davada Yüksek

⁵⁰⁴ *Allen v. Wright*, 468 U.S. 737 (1984), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/468/737/>

Mahkeme vergi mükellefinin, vergi konulmasına ilişkin bir kanuna karşı *standing*'i olmadığına karar vermiştir.⁵⁰⁵ Bu kararda ulaşılan sonuç, daha önce değinilen Fransa'daki uygulamaya koştur.

Flast v. Cohen davası ise, vergi yükümlülerinin kamu harcamalarıyla ilgili kanunlara veya idari işlemlere karşı açacakları davalarla ilgilidir. *Frothingham* davasından farklı olarak *Flast* davasında, vergi koyma kararı değil, toplanan vergilerin nasıl harcandığı dava konusu yapılmıştır. Yüksek Mahkeme bu kararında, ABD Anayasasının Kongre'ye tanıdığı vergilendirme ve kamu harcamalarına ilişkin hükmü (Madde: 1, Bölüm: 8 Fıkra: 1)⁵⁰⁶ uyarınca, vergi yükümlülerinin vergi konulmasına karşı dava açma hakkı olmamasına karşın, vergilerinin nereye ve nasıl harcandığı konusunda dava açma hakkı bulunduğuna hükmetmiştir.

Yüksek Mahkeme bir vergi yükümlüsünün *standing*'e sahip olup olmadığının tespitinde kullanılacak iki aşamalı bir test geliştirmiştir. Bu testin ilk aşaması davacının statüsüyle dava konusu işlem arasında makul bir ilginin kurulmasıdır. İkinci aşama ise, dava konusu işlemin, Anayasanın vergilendirme ve harcamaya ilişkin hükmünün, somut ve belirli bir sınırlandırmaya aykırı olabileceğinin davacı tarafından kanıtlanmasına ilişkindir. Başka bir anlatımla, testin ilk aşaması, davacının vergi yükümlüsü sıfatıyla dava konusu işlem arasında bir ilgi bağının kurulması; ikinci aşaması ise, dava konusunun sınırlı ve belirli olması suretiyle genel şikâyet (veya *actio popularis*) olmadığının ortaya konmasıdır.⁵⁰⁷

Bu bağlamda *Flast* kararının *Frothingham* kararından bir diğer temel farkı; *Frothingham* kararında davacının vergi konulmasına ilişkin bir düzenlemeye karşı dava açamayacağı sonucuna ulaşılmış iken, *Flast* kararında vergilendirme ve kamu harcamalarına karşı açılan davanın dinlenebilir bulunmuş olmasıdır. Yüksek Mahkeme'nin bu kararından anlaşılabilirdiği kadarıyla bu fark, *Flast* davasının bir tür *actio popularis* olarak nitelendirilmesini engelleyen temel nedenlerden biridir. Ancak konumuz açısından daha da önemli olan bir diğer konu, *Flast* kararında Yüksek

⁵⁰⁵ <https://www.fjc.gov/history/cases/cases-that-shaped-the-federal-courts/frothingham-v-mellon>

⁵⁰⁶ "Vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek ve Birleşik Devletlerin ortak savunmasını ve genel refahını sağlamak; ancak Birleşik Devletler'in tümünde aynı gümrük, üretim ve tüketim vergisi uygulanacaktır." (<https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>)

⁵⁰⁷ https://en.m.wikipedia.org/wiki/Flast_v._Cohen

Mahkeme'nin davacının vergi yükümlüsü statüsüne yapmış olduğu vurgudur. Mahkeme, davacının dayandığı (hukuki) statü ile dava konusu olay arasında bir bağlantının varlığını belirlemiş, bu nedenle de davacının davayı açmakta kişisel menfaati olduğuna hükmetmiştir.

d. İdare Hukuku

ABD idare hukukunda *standing* yaklaşımı 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yürütme organının ve onu temsilen her düzeydeki idare ajanlarının devlet faaliyetlerinde etkinliğini arttırmasına paralel bir şekilde evrimsel bir süreçten geçmiştir. Bu dönemde idarenin pratikte karşılaştığı somut olaylara etkin ve etkili bir şekilde yanıt vererek önlem alabilmesi için düzenleyici işlem yapma yetkileri ve takdir yetkilerindeki genişlemeler, idare hukukuna hakim olan klasik yaklaşımın yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu bağlamda klasik yaklaşımdan kasıt, idarenin yargısal denetiminin hukuka uygunlukla sınırlı olması ve bunun sonuçlarından birisi olarak da dava açma hakkının somut hak ihlaline uğrayan kişilere tanınmasıdır. Bu anlayış bireyleri devlet iktidarının müdahalesine karşı korumaya yönelik olarak gelişmiştir. Bunun ideolojik arka planında ise sosyal sözleşme teorileri bulunmaktadır.⁵⁰⁸

⁵⁰⁸ Hobbes, Locke ve Rousseau gibi klasik sosyal sözleşme kuramcılarının göre siyasal iktidarın meşruluk temeli, bu iktidara tabi olan kişilerin rızalarına bağlıdır (G.W. Smith, "Political Obligation." **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought** içinde, düzenleyen: William Connolly, Alan Ryan, David Miller, 378-382. Oxford: Blackwell, 1991, s. 391). Bu anlamda, "yönetilenlerin rızası" (*consent of the governed*) kavramı, siyasi iktidarlara meşrulaştıran bir araç olarak sosyal sözleşme teorilerinin merkezinde yer almaktadır (John Stanley, Social Contract. Vols. advisory editors, in **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**, düzenleyen: Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryan, David Miller, 478-492. Oxford: Blackwell, 1991).

Sosyal sözleşme teorileri, siyasi iktidarın meşruluğunun yönetilenlerin rızasına dayalı olduğunu varsayan "rıza doktrini"yle de ele alınabilir. Rıza doktrininin varsaydığı şekliyle kişi ve toplumlar bir siyasi iktidarın egemenliğine rıza göstermek suretiyle, o iktidarın koyduğu kurallara uyma taahhüdünde bulunurlar. Aynı şekilde rıza bir siyasi iktidarın ahlaki olarak ikna ediliğinde "tek inandırıcı unsur olmasa bile, en kuvvetli araçtır." (Michel. Rosenfeld, "Michel The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy." **Southern California Law Review** 74 (2001): 1307-1352.s. 1313.)

Amerikan siyaset ve hukuk teorisi ve felsefesinde "rıza" olgusunun temel ve belirleyici bir önemi vardır. Bu konudaki yazılı kaydı 1638 yılına kadar götürmek mümkündür. Bu çerçevede Amerikan tarihinde ilk kez yazılı kayda geçmiş olan ifadeler, Connecticut Kolonisini kuran din adamı Thomas Hooker'a aittir. Düşünceye göre, "Siyasi iktidarın temeli, halkın özgür bir şekilde bu otoriteye rıza göstermesinde yatmaktadır." (Michael Besso, "Thomas Hooker and His May 1638 Sermon." **Early American Studies**, Kış [2012]: 194-225. s. 200; Charles Borgeaud, **Adoption and Amendment of Constitutions in Europe and America**. Çeviren Charles D. Hazen. Littleton, Colo.: F.B. Rothman, [1895] 1989. s.11). Hamilton'un deyimiyle, "Amerikan İmparatorluğu'nun inşası, "halkın rızası" gibi sağlam bir temele dayanmalıdır. Ulusal siyasi iktidarın aktığı nehir tüm meşru otoritenin saf ve özgün

Öte yandan bu anlayış, bir idari işleme karşı dava açabilmek için bireylerin somut ve tazmin edilebilir hak ihlaline maruz kalmalarını şart koşturmaktadır. Bu doğrultuda özel hukuktan transfer edilen tazminat hukuku ilke ve kuralları, devlet-birey ilişkisinde de geçerli olmuştur. Kısaca klasik anlayış, ortak hukuk (*common law*) çerçevesinde kamu gücünün bireye karşı işlediği bir haksız fiil ile bireyin bireye karşı işlediği haksız fiil arasında belirgin bir ayırım gözetmeksizin tazminat hukukunu uygulama eğiliminde olmuştur.⁵⁰⁹

Tarihsel süreç boyunca idare hukukunun temel işlevi, somut hak ihlalleri iddiasına dayalı bireysel özgürlükleri koruma aracı olmaktan, toplumdaki tüm kesimlerin idari karar alma sürecine dahil olmalarına yardımcı olan, bir tür alternatif siyaset yapma usulüne dönüşmüştür. Öte yandan bu dönüşümün, sınırsız bir *actio popularis* anlayışına doğru gerçekleşmediğini de belirtmek gerekir. Amerikan idare hukukunda dava açma hakkına sahip olabileceklere dair gerçekleşen bu genişleme, aşkın bir kamu yararı anlayışından çok, tek tek bireylerin çatışan çıkarlarının karşılıklı olarak korunarak toplumsal mutluluğa ulaşmayı varsayan Benthamvari bir toplumsal faydacılığın izlerini taşımaktadır.⁵¹⁰ Bu doğrultuda, *standing*'in sınırları bir idari karardan etkilenme olasılığı olan herkesin yargısal denetime mümkün olduğunca dahil edilmesi yoluyla maksimum toplumsal faydanın sağlanması ve bu şekilde alınan idari kararların meşruiyetinin sağlamlaştırılması anlayışı çerçevesinde genişlemiştir.⁵¹¹

Standing hakkının genişlemesi sürecindeki aşamalardan bir tanesi *lex specialis* yoluyla açık hüküm getirilerek belirli konularda belirli kişilerin idari işlemlere karşı

menbasından kaynaklanmalıdır." (Alexander Hamilton, "The Federalist No: 22." **The Federalist Papers**, 123-132. Westminster, MD: Bantam Dell Publishing Group, [1787-1788] 1982. s. 123-132.)

⁵⁰⁹ Öte yandan klasik anlayışın kamu hukukundan tamamıyla soyutlanmış bir eğilim olmadığını da belirtmek gerekir. Özel hukuk çerçevesinde düşünülebilecek mülkiyet hakları ve özgürlük (bireysel ilişkilerde) gibi kavramların anayasal düzeyde de temel insan hakları olarak listelenmektedir. Aynı çerçevede klasik anlayışta dahi her ne kadar özel hukuk etkileri gözlense de hukuk devleti, kanun önünde eşitlik gibi anayasal ilkeler her zaman yürürlükte olmuştur. (Stewart, agm., s.1724)

⁵¹⁰ Temel itibarıyla bu anlayış toplumdaki tüm çakışan çıkarların dengeli bir şekilde uzlaştırılarak toplumun tüm bireylerinin -ve böylece toplumun- çıkarlarının azami ölçüde tatmin edilmesine dayanır. Bentham, "fayda esasının insan hareketlerine istikamet verdiğine ve bu esasın ahlâk ilminde haklılığın ve haksızlığın ölçüsü ve hukuk ilminin de yegâne hedefi olduğuna inanmıştır." demektedir. Düşünürün sözleriyle "... Sadece ferdi menfaatler hakiki menfaatlerdir. Ferdlere koruyunuz, ferdlere zarar vermeyiniz, başkalarının ferdlere zarar vermesine mani olunuz, böyle yaptığınız takdirde umumi menfaati sağlamış olursunuz." (Adnan Güriz, **Faydacı Teoriye Göre Ahlak ve Hukuk**, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1963, s. 55)

⁵¹¹ Stewart, agm., s. 1670 ve 1712.

dava açma hak ve yetkisinin tanınmasıdır. Bu kategoriye örnek olarak 1970 yılında çıkarılan İletişim Kanunu (*Communications Act*) gösterilebilir. Bu kanuna göre, Federal İletişim Komisyonunun yayın lisansı kararlarına karşı lisansa başvuran kişilere dava açma hakkı açık bir şekilde tanınmıştır.⁵¹²

Standing unsurunun genişlediği davalar:

Scenic Hudson Preservation Conference v. FPC (Federal Enerji Komisyonu Federal Power Commission): Olayda bir grup çevreci ve yerel örgüt FPC'nin Hudson Nehri üzerinde hidroelektrik santral kurma ruhsatı vermesine karşı dava açmıştır. Mahkeme tarafların ileri sürdükleri Hudson Nehrinin halk tarafından eğlenme ve dinlenme amaçlı kullanılması şeklindeki menfaati, davacıların dava hakkının olması için yeterli görmüştür. Mahkemeye göre eğlenme ve dinlenme amacının, doğal kaynakları ve doğal güzelliği koruma amacını kapsadığına şüphe yoktur. Ayrıca örgütler ve yerel yönetimlerin bu tür menfaatlerin korunması amacıyla dava açma haklarının olması kamu yararının ayrılmaz bir parçasını teşkil etmektedir.⁵¹³

Office of Communication of the United Church of Christ v. FCC (Federal İletişim Komisyonu): Olayda Church of Christ-yerel kilise örgütünün yayın organı olan televizyon kanalının yayın ruhsatının yenilenmesi işlemine karşı iki kişi televizyon izleyicisi sıfatlarına dayanmak suretiyle dava açmışlardır. Davada anılan kanalın ırkçı ve ayrımcı yayımlar yaptığı ileri sürülmüştür. Mahkeme bu kişileri televizyon izleyicilerinin "sorumluluk sahibi olan temsilcileri" olarak tanımlamış ve dava haklarının olduğu kararına varmıştır.⁵¹⁴

FCC v Sanders Brothers Radio Station davasında Federal İletişim Komisyonunun radyo yayın ruhsatı verme işlemine karşı halihazırda faaliyet gösteren bir kanal dava açmıştır. Mahkeme bu kanalın dava açma hakkının bulunduğu kararına varmıştır. Ancak bu davada mahkeme *standing* hakkını ilgili kanala tanırken yeni bir kanalın kurulmasıyla başvuru sahibi olan kanalın ekonomik menfaatlerine zarar

⁵¹² Stewart, agm., s. 1725.

⁵¹³ Stewart, agm., s. 1728.

⁵¹⁴ Stewart, agm., s. 1729.

göreceği şeklinde bir gerekçeyi benimsemediğini açık bir şekilde ifade etmiştir. Mahkeme, *standing* hakkını ilgili radyonun olası menfaatleri doğrultusunda değil, radyo dinleyicilerini temsilen bu davayı açtığını varsaymıştır. Bu dava konusu idari işlemle herhangi bir hukuki menfaat bağı olmasa da bu tür menfaat bağına sahip olan kişiler adına (*surrogate*) hareket eden kişilere de dava hakkının tanınmasının önünü açmıştır.⁵¹⁵

4. Fransa: "Dava Açma Sifatını Bahşeden Menfaat" (*Intérêt donnant qualité à agir*)

Türk idari yargısının da model olarak dayandığı Fransa'da iptal davası hem somut hak ihlalinin hem de menfaat koşulunu seçenekli olarak benimsemiştir. Fransız hukuk sisteminde iki çeşit idari denetim söz konusudur ve her ikisi de farklı gerekçe ve yaklaşımlar çerçevesinde ele alınmaktadır. İptal davaları (*recours pour excès de pouvoir*) menfaate dayalıdır. Mahkeme işin esasına girmesi halinde, idarenin kararını tüm olarak inceler ve ilgili idari işlemi sadece iptal edebilir (*recours objectif*). Buna ek olarak "sübjektif uyuşmazlıklar" (tam yargı davaları – *contentieux de pleine juridiction*) somut bir hak ihlaline dayalı olup kişilerin bireysel haklarını koruma amacı içerirler. Burada yargısal denetim, belirli bir kişinin hakkının ihlal edilip edilmediği konusuna odaklandığından öznel bir nitelik taşımaktadır (*recours subjectif*).⁵¹⁶ Fransız idari yargılama hukukunda davacıya ilişkin şartlar, Medeni Usul Kanununa (*Code de procédure civile*) göre çözümlenmektedir. Fransız Medeni Usul Kanununun 31. maddesi⁵¹⁷ davanın *bir talebin reddinde veya kabulünde meşru bir menfaati olan herkese açık*⁵¹⁸ olduğunu düzenlemektedir. Buna göre, kanunun menfaatin varlığını kabul ettiği hallerde bu menfaatin ayrıca kanıtlanmasına gerek bulunmamaktadır.⁵¹⁹

⁵¹⁵ Stewart, agm., s. 1731.

⁵¹⁶ Eliantonio ve diğ., age., s.71.

⁵¹⁷ "L'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour élever ou combattre une prétention, ou pour défendre un intérêt déterminé."

⁵¹⁸ Hanağası, age., s. 12.

⁵¹⁹ Hanağası, age., s. 13. Yazar, daha sonra kaleme aldığı makalesinde "sifat" kavramına usuli bir anlam kazandırılmasının mümkün olduğunu belirtmekte ve konunun medeni usul hukukunda incelenmemiş olmasından yakınmaktadır (Emel Hanağası, "Davada 'Sifat' Kavramına İlişkin Yeni Bir Yaklaşım Denemesi", *Medeni Usul ve İcra İflas Hukuku Dergisi* Yıl 2015 Sayı 32, s. 53-90). Yazarın sözünü ettiği eksiklik, İdari Yargılama Usulü Hukuku bakımından da geçerli görünmektedir.

Fransız idare yargısı geleneksel olarak dava açabilme hakkı koşulunu davacı lehine geniş yorumlama eğilimindedir.⁵²⁰ Fransız Danıştayı'nın dava açma hakkı koşulunu yorumlamada sahip olduğu esnek yaklaşım "dava açma sıfatını bahşeden menfaat" in varlığını kabul etmesi açısından büyük bir çeşitlilik arz etmektedir.⁵²¹ CE kararları üç tür menfaat başlığı altında toplanabilir:

Salt manevi menfaat: Bu tür kararlara dair ilk örnek 1949 yılında verilen *Bourgoin* kararıdır.⁵²² Olayda bir savaş gazisi aslında askeri operasyonlara katılmamış olan kişilere gazilik kartı verilmesinin iptali için dava açmıştır. Bir diğer örnek ise 1974 *Broutin* kararıdır.⁵²³ Bu davada komün sakinlerinin köy yolların adlarının değiştirilmesine dair idari işlemlere açtıkları davada dinlenebilirlik kararı verilmiştir. Benzer bir içerikteki karar da 1997 *Marchal* kararıdır.⁵²⁴ Burada da komün sakinlerinin komün isminin değiştirilmesine karşı açtığı dava, sıfat açısından değerlendirilmiş ve yeterli menfaat sağlandığına hükmedilmiştir.

Bireysel menfaat: Bireysel menfaat gerçek kişiler yanında şirket, dernek ve sendika gibi özel tüzel kişileri veya kamu tüzel kişileri de kapsayabilir. Başka bir deyişle aşağıdaki topluluk davalarından farkı olarak, tüzel kişilerin mevcudiyet, malvarlıkları ve statülerine ilişkin idari kararlar açısından bireysel menfaatlerinin olduğu kabul edilir. Bu doğrultuda bir örnek 14 Aralık 1981 *SARL European Homes* davasıdır.⁵²⁵ Bu davada komün idareleri merkezi idare tarafından sınırları içinde inşaat ruhsatı verilmesine veya inşaat ruhsatının iptaline karşı dava açmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında vesayet denetimi sürecinde meydana gelen uyuşmazlıklar da bu başlık altında ele alınabilir. 1902 yılında verilen *Mari des Neris-les Bains* kararı bu tür kararlara örnek olarak gösterilebilir.⁵²⁶

⁵²⁰ Emilie Chevalier ve Mariolina Eliantonio. "Standing before French administrative courts: too restrictive to effectively enforce environmental rights?" *Montesquieu Law Review*, no. 5 (Mart 2017), 1-9. s. 1.

⁵²¹ Chapus, age., s. 459.

⁵²² CE, 13 mai 1949; aktaran Delphine Costa, *Contentieux administratif*, LexisNexis, 2014, s. 243.

⁵²³ CE 19 juin 1974, *Broutin*, Rec., 346; aktaran, Pacteau, age., s. 181.

⁵²⁴ CE 4 avril, 1997, *Marchal*; aktaran, Chapus, age., s. 460

⁵²⁵ CE 14 décembre 1982, *Sarl European Homes*; aktaran, Chapus, age., s. 460

⁵²⁶ CE 7 Juin 1902, *Marie de Nérès-les-Bains*, aktaran, Chapus, age., s. 460

Kolektif Menfaat (Topluluk Menfaati): Bu tür davalar bir dernek, sendika veya meslek odasının kuruluş amacı doğrultusundaki faaliyetleri çerçevesinde gerçekleşen davalardır. Bu tür davalara tüzel kişiliklere sahip olmamakla beraber belirli bir toplumsal çıkarın savunulmasına yönelik "girişim komiteleri"nin açtığı davalar örnek gösterilebilir. Bir idari işlemin bu tür bir menfaat ihlaline yol açtığının tespit edilmesi, ilgili dernek veya sendikanın kuruluş tüzüğünde belirtilen amacıyla ilgi bağının kurulmasına göre gerçekleştirilmektedir.

"Topluluk davası" olarak da tanımlanan kolektif menfaate bağlı olarak açılan davaların ilk örneği 1906 yılında verilen *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges* kararıdır.⁵²⁷ Bu kararın temel önemi kolektif menfaatin sadece maddi değil manevi nitelikte de olabileceğini kabul etmesidir.

Bu tür davalarda CE'nin dinlenebilirlik kararlarının gerekçeleri, *actio popularis*'e izin veren bir anlayışın izlerini taşımaktadır. Gerçekten de CE'ye göre belirli bir toplumsal çıkarın savunulması amacıyla kurulan örgütler idarenin hukuka uygunluğunun gözetilmesinde sadece bireylere göre daha uyanık ve daha kararlı olup daha fazla olanağa sahiptir.⁵²⁸ CE'nin topluluk davalarındaki esnek yaklaşımı, vatandaşların normalde tek başına dava açamayacakları bir konu hakkında dernek kurarak istedikleri bir konuda menfaat koşulunu aşmalarına olanak sağlamıştır.⁵²⁹ Örneğin imar mevzuatına uygunluğun gözetilmesi amacıyla bir dernek kurulursa, bu dernek menfaat koşulunu karşılamış sayılmaktadır. Ancak aynı konuda ilgili yerleşim biriminde yaşayan bir birey bu bağlamda menfaatin varlığını ileri sürememektedir.⁵³⁰ Aynı çerçevede, bir diplomaya sahip olan kişiler tek başlarına o diploma veya unvanların dağıtılış usullerine ilişkin dava açamazlar; ama bu kişiler toplanıp bir dernek kurduklarında derneğin açtığı dava dinlenmektedir.⁵³¹ 6 Kasım 2002 *Djament* kararına göre ise bir sınavın iptal edilmesi için sendikalar dava açamaz; ama tüzüğünde yazılmak kaydıyla bu konuda faaliyet gösteren derneklerin dava açabileceği sonucu rahatlıkla çıkarılabilmektedir.

⁵²⁷ Pacteau, age., s. 185.

⁵²⁸ Chapus, age., s. 461.

⁵²⁹ CE 8 Avril 1999 "Assoc. de défense...de l'agglom. Rennaise- AJ 1999"; aktaran, Chapus, age., s. 461.

⁵³⁰ CE 26 Mai 1976 *Assoc. Soc. Paris*; aktaran, Chapus, age., s. 461.

⁵³¹ CE *BraSilier* 26 June 1991; aktaran, Chapus, age., s. 461.

Topluluk davalarında belirleyici olan, kimi derneklerin bu konuda yasalar tarafından da yetkilendirilmiş olmalarının gerektiğidir. Topluluk davası Türk özel hukukuna 6100 sayılı HMK'nın 113. maddesi ile girmiştir. Madde hükmü "*Dernekler ve diğer tüzel kişiler, statüleri çerçevesinde, üyelerinin veya mensuplarının yahut temsil ettikleri kesimin menfaatlerini korumak için, kendi adlarına, ilgililerin haklarının tespiti veya hukuka aykırı durumun giderilmesi yahut ilgililerin gelecekteki haklarının ihlal edilmesinin önüne geçilmesi için dava açabilir.*" biçimindedir.⁵³² Ancak idari yargılama usulünde bu dava türü tanımlanmış olmadığı, HMK'ya atıf da yapılmadığı için ayrıca ele alınmayacaktır.

a. Menfaate İlişkin Şartlar ve Sıfatla İlişkisi

Türk idare hukukunda kabul edilen menfaatin unsurları, bir yönüyle sığata bağılıdır. Başka bir deyişle dinlenebilirlik kararlarının temelini teşkil eden gerekçelerde davacıların dava açarken dayandıkları sıfatlar bağımsız değişken iken, menfaat bağımlı değişken durumundadır.

i. Menfaatin kişisel olması:

Bu koşul bir vekalet ilişkisi olmaksızın bir kişinin başka bir kişi adına dava açmasını engellemeye yöneliktir. Aynı çerçevede "hukuka uygunluğun gözetilmesi" gibi genel bir gerekçeye dayanarak "vatandaş", "tüketici" veya "seçilmiş (politikacı)" gibi sıfatlarla *actio popularis* davalarını da dışlamaktadır.⁵³³

Menfaatin kişisel olması gerektiği⁵³⁴ yönündeki koşul, sıfat unsurunun tercih edilmesi nedenlerinden biri olarak düşünülebilir. Gerçekten de CE, menfaatin kişiselliği unsurunda, başvurucunun kim olduğuna odaklanmaktadır. Fransız içtihadında menfaatin kişiselliği "davacının davada ileri sürdüğü (hukuki) statüsü ile

⁵³² Ayrıntılı bilgi için bkz., Pekcanitez, age. (Usûl) c.2, s. 1098 vd.

⁵³³ Chapus., age., s. 467.

⁵³⁴ Le Berre, age., s. 131.

dava konusu işlem arasında bir ilgi bağının kurulmasından ibarettir."⁵³⁵ Bu çerçevede menfaat kavramının geniş yorumlandığı kararlarda sıklıkla başvuru "olası menfaat kavramı"na da ilgili menfaatin ontolojik incelemesinden değil, idari işleme karşı dava açan kişinin sıfatından yola çıkılarak ulaşılmaktadır. Bu konuda verilebilecek bir örnek, bir yerleşim yerindeki inşaat ruhsatına karşı, ilgili yere yakınlığını ve ilgili inşaatın doğrudan etkileneceğini ispatlayamayan bir kişinin sadece mukim ya da taşınmaz mal sahibi sıfatına dayanarak dava açamayacağıdır. Tabii ki yakınlık somut olayın özelliklerine göre farklılık gösterebilir.⁵³⁶

Burada menfaat (*intérêt*) kavramı somut olayın özelliklerine göre mahkeme tarafından belirlenen bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Menfaatin dava açan kişinin durumuyla doğrudan ve bağlantılı olması gerekir. Geniş yorumlanan davacının kişisel durumuyla, idari işlem arasında bir ilgi bağının kurulması yeterlidir. Bu nedenle Fransız idari yargısında menfaatin sübjektif değil, davacının kişisel özelliklerinden yola çıkıldığı için objektif nitelikte bir koşul olarak değerlendirildiği; ilgi bağının kurulma sürecinin objektif olarak tespit edildiği söylenebilir.⁵³⁷

Menfaatin kişisel olması koşulu Cumhurbaşkanı ve/veya parlamento üyesi gibi, görevleri gereği "hukuka uygunluğun gözetilmesi" gibi gerekçelere dayanan kişilerin de davalarının dinlenilemez olduğu sonucuna ulaştırmaktadır.⁵³⁸

ii. Menfaatin meşru olması:

Hukuka veya ahlaka aykırı bir menfaat idari yargı önünde korunmayacaktır. Burada da menfaatten ziyade, başvuru kimliği veya başvuru öncesi davranışları belirleyici olmaktadır. Örneğin yüksek öğretimde görev yapan bir öğretim üyesinin not verirken objektif davranmaması ve sistematik olarak öğrencilere hak etmedikleri şekilde notlar vermesi sözkonusu olmuştur. Bu olay çerçevesinde üniversite yönetiminin bu not işlemlerine karşı idari işlem tesis etmesi üzerine ilgili öğretim üyesi

⁵³⁵ Jean-Philippe Devevey, *La notion d'intérêt donnant qualité pour agir au contentieux de l'urbanisme*, Nantes 2002, (doktora tezi), s. 60.

⁵³⁶ Chapus, age., s. 468.

⁵³⁷ Emilie Chevalier ve Mariolina Eliantonio, "Standing before French administrative courts: too restrictive to effectively enforce environmental rights?" *Montesquieu Law Review*, Sayı:5, 1-9, s. 2.

⁵³⁸ Chapus, age., s. 468.

bu işlemlere karşı dava açmıştır. CE verdiği dinlenilemezlik kararında; görevinin yüklediği "sorumluluklarının bilincinde olmayan" bir kişinin kendi işlemlerinden kaynaklanan sonuçları düzeltmeye yönelik yapılan idari işleme karşı "dava açma sıfatını bahşedecek bir menfaati yoktur" sonucuna varmıştır.⁵³⁹

iii. Menfaatin ilgili veya uygun (pertinent/adéquat) olması:

Başvurucunun dava açarken dayandığı sıfatı ile dava konusu işlem arasında bir uyuma ve bağlantının varlığı gerekmektedir. Başka bir deyişle ihlal edildiği iddia edilen menfaat ile dayanılan sıfat arasında uygun bir ilgi bağının kurulması gerekmektedir.⁵⁴⁰ Sıfatla dava konusu edilmiş idari işlem arasında uygun bir bağlantının kurulmuş olması gerekir.⁵⁴¹

Bu konudaki CE kararlarına şu örnekler verilebilir:

Yabancılarla ilişkin tesis edilen idari işlemlere karşı dava açan öğrenci derneği arasında ilgi bağı kurulmamıştır, Fransız Danıştayı davacı derneğin faaliyet konusunu dava konusu işleme karşı menfaat sağlamadığına karar vermiştir.⁵⁴² Hükümetin ekonomi ve sosyal politikalarını övmek için yapılan reklamla beş ay sonra gerçekleştirilecek cumhurbaşkanlığı seçimleri arasında bir bağlantı kurulamadığı için başvuruçuların ilgili reklam kampanyasının iptali için açtıkları davada "seçmen sıfatlarına dayanmaları" dinlenebilirlik açısından kabul görmemiştir.⁵⁴³

Bir komünde inşaat ruhsatı verilmesine ilişkin bir işleme karşı dava açan başvuruçucu "emlakçi olarak işleme karşı dava açtığı" için "kendisine dava açma sıfatını bahşedecek bir menfaatin varlığını ispatlayamamıştır".⁵⁴⁴

⁵³⁹ CE 22 Eylül 1993, Université de Nancy 2; aktaran, Chapus, age., s. 470.

⁵⁴⁰ Chapus, age., s. 468.

⁵⁴¹ Le Bot, age., s. 201.

⁵⁴² CE 10 Ocak 1992, *UNEF*, aktaran, Rouault, age., s. 220, §320.

⁵⁴³ CE 23 Kasım 1988 *Dumont*, aktaran, Gustave Peiser, **Contentieux administratif**, 16. bası, Dalloz, 2014, s. 224.

⁵⁴⁴ CE Sect. 5 Ekim 1979, *Adal d'arvor*; aktaran, Chapus, age., s. 471.

b. Sifat Unsurunun Çıkış Noktası Olarak Alınması

Fransa'ya ilişkin olarak buraya kadar yapılan açıklamalar şu şekilde özetlenebilir: CE içtihadında bir kişinin bir idari işlem aleyhine idare mahkeme önünde dava açabilmesi durumu "dava açma sıfatı" olarak tanımlanmaktadır. Dava açma sıfatının olup olmadığının tespitinde de menfaat ile başvurucunun "dava açarken dayandığı sıfatı" arasında bir ilgi bağı testi gerçekleştirilmektedir. Özellikle "menfaatin ilgili veya uygun (*pertinent/adéquat*) olması" koşulu, dinlenebilirliğin incelenmesinde menfaat unsurundan ziyade kişinin sahip olduğu sıfattan yola çıkıldığını göstermektedir.

İdare yargıcının, davacının idari işlemin iptalinde menfaatinin olup olmadığına karar vermesi, tamamen pragmatiktir; somut olayın özelliklerine göre değişiklik gösterir ve genellikle yargıç verdiği karara ilişkin bir gerekçe de belirtmez. Menfaat kavramına dair bir tanım denemesi 10 Şubat 1950 tarihli Gicquel davasında görevli olan Hükümet Komiseri Chenot tarafından yapılmıştır.⁵⁴⁵ Chenot'ya göre *"davacı tarafından ileri sürülen menfaatin davacıya münhasır ve ona özel bir menfaat olması (menfaatin kişiselliği) şart değildir, ancak davacının bir çemberin parçası olması gerekir. İçtihat çoğunlukla bir hayli geniş olan bu tür menfaat sahibi olduğu varsayılan bu tür geniş çepere sahip olan toplulukları -ulusal düzeyde olmamakla birlikte- kabul etmiştir."* Bu bağlamda Chenot, dinlenebilirlik kararı verilebilmesi için iptal davasına konu olan idari işlemlerin *"net bir şekilde tanımlanmış menfaat sahibi kategorisine"* yönelik sonuçlarının olması gerektiğinin de altını çizmiştir. Bu yaklaşım 1956 yılında CE önündeki bir davada Hükümet komiseri Mosset tarafından da benimsenmiştir.⁵⁴⁶ Mosset, idari yargıda iptal davası açabilme koşulu olarak menfaatin varlığının iki koşula dayalı olduğunu ileri sürmüştür. İlk olarak dava konusu işlemin davacıya maddi veya manevi olarak bir şekilde zarar vermiş olması gerekmektedir. İkinci koşul ise dava konusu idari işlemin zararlı sonuçlarının davacıyı bir sığata (*qualité*) ve belirli bir vasma (*titre*) sahip olması; davacının sınırları belirli ve tanımlı bir kategoriye mensup olması itibarıyla etkilemiş olmasının gerekmesidir. Başka bir

⁵⁴⁵ Guyomar-Seiller, age., s. 281.

⁵⁴⁶ Conclusions sur CE 26 octobre 1956 Association Générale des Administrateurs Civils; aktaran, Pinault, http://www.aca-europe.eu/images/media_kit/colloquia/1982/france.pdf, s. 48.

deyişle davacının dava konusu idari işlemle ilgili bir şekilde belirli bir durumun içinde bulunması gerekmektedir.

Pinault'ya göre, menfaatin varlığının *a fortiori* bir sıfat kavramına dayandırılması, iptal davalarının içtihat yoluyla sübjektiflik özelliklerinden sıyrılarak objektif bir yapıya doğru evirildiğinin işaretini teşkil etmektedir. "Sıfat" kavramının önceden belirlenmiş bir tür "*hukuki duruma*" dayandırılması sayesinde, kişi veya kişi gruplarının dava açabilmek için *kurumsal* olarak (de façon *institutionnelle*) gerekli olan menfaate sahip oldukları varsayılmaktadır. İdare yargıcının içtihat yoluyla geliştirdiği bu kavramsal çerçeve, iptal davalarında somut bir menfaat arayışından ziyade; davacının belirli bir durumun içinde olduğunu tespit etmek, ve daha sonra benzer uyumsuzluklara ilişkin davalarda da, davacının ilgili içtihadı oluşturan ilk yargı kararında tanımlandığı şekliyle aynı hukuki durum içinde olup olmadığını saptamak şeklinde gelişmiştir. Bu çerçevede önceden tanımlanmış belirli bir "hukuki kategoriye" mensup olmak veya önceden belirlenmiş bir "sıfat"a dayanmak, davacı sıfatını kendiliğinden (*ipso facto*) sağlamış olmaktadır.⁵⁴⁷

Courrèges ve Daël, dava açabilmek için gerekli olan menfaatin (*intérêt pour agir*) varlığını tespit ederken sıfattan menfaate doğru hareket etmektedirler. Yazarlar, dava açmak için gerekli olan menfaatin mevcudiyetinin kabul edilmesini sağlayan "belli başlı sıfatlar" başlığı altında sıfat ve idari işlem arasında yapılan değerlendirme sonucunda menfaatin olup olmadığı saptamasına girişmektedirler. Kısaca, bu sıfatlarla idari işlemler arasında ilgi bağının kurulup kurulmadığını tartışmaktadırlar.⁵⁴⁸

Bu çerçevede "kimi sıfatların menfaatin varlığına dair karine teşkil ettiği" kimi sıfatların ise tam aksine menfaatin olmadığına dair bir karine oluşturduğu söylenebilir.⁵⁴⁹ Bunlardan ilkinde göre "kimi davacıların dinlenebilirlik için sadece sıfatlarını ileri sürmeleri yeterlidir." Bu tür sıfatlara örnek olarak yerel düzeydeki vergi yükümlülükleri ve kendi seçim bölgelerindeki seçimleri iptal ettirme amacıyla dava açan kişilerin dayandığı seçmen sıfatı gösterilebilir. Buna karşın bazı sıfatlar ise dinlenmezlik kararlarına karine teşkil etmektedir. Belirli sıfata sahip olan başvuru

⁵⁴⁷ Pinault, agm., s. 48. (Vurgular orijinal metne aittir.)

⁵⁴⁸ Anne Courrèges, Serge Daël, **Contentieux administratif**, 4. bası, PUF, 2013, s.167.

⁵⁴⁹ Guyomar-Seiller, age., s. 279.

bu sıfatları nedeniyle dava açamazlar. Örneğin devlet memuru hiyerarşik yapı içindeki idarenin iç işleyişine ilişkin kararlara karşı dava açamaz. Yine, kamu görevlileri veya sendikalar gerçekleştirmekle yükümlü oldukları kamu görevinin organizasyonuna işleyişine dair kararlara karşı dava açamaz. Ancak, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının ve özlük haklarının etkilendiği durumlarda dava açabileceklerdir.⁵⁵⁰

Bu noktada Fransız içtihadında ilk olarak yukarıda değinilen 1950 yılında verilen *Gicquel* kararında görüş bildiren hükümet komiseri Chenot tarafından ileri sürülen, daha sonra da Charlot tarafından kavramsallaştırılan "menfaat çemberi (çevresi)" (*cercle d'intérêt*) kavramına dair biraz daha ayrıntılı bir açıklama yapmak gerekmektedir. Kavram genel olarak, iptal davalarında davacıyla idari işlem arasında ilgi bağının kurulması için öncelikle menfaatin değil, davacının belirli bir çevreye dahil olup olmadığının araştırılması gerektiğine işaret etmektedir.

Menfaat kavramının belirsizliği karşısında sıfat kavramının daha objektif veriler sunabileceği düşüncesine dayanan Charlot, iptal davası açabilmek için bir kişinin belirli bir "menfaat çemberine" dahil olmasını ve bu menfaat çemberi ile dava konusu idari işlem arasında bir ilgi bağının kurulmasını gerekli ve yeterli görmektedir.⁵⁵¹

Charlot, "dava açmak için gerekli olan sıfatı bahşeden menfaat" yerine, "dava açmak için gerekli olan menfaati bahşeden sıfat" (*qualité donnant intérêt à agir*) kavramını önermektedir.⁵⁵² Bu "menfaat" ve "sıfat" kavramlarının bu şekilde yer değiştirmesi, konuya dair bir ipucu vermektedir. İlkinde bir menfaatin mahkemede dava açmanın bir koşulu olarak ön plana alınmasına karşılık Charlot'nun mahkeme önündeki başvurucunun "sıfat"ından yola çıkarak önerdiği ikinci kavram, bir sığata sahip olmanın, bir menfaate işaret etmesiyle ilgilidir. Bu çerçevede yazar CE'nin, *Noir* kararına atıfta bulunmuştur. Kararda, "bir menfaati olmaksızın" sadece "milletvekili sıfatıyla hareket eden Michel Noir"ın dava konusu yönetmeliğe karşı dava açıp açamayacağı tartışılmıştır.⁵⁵³

⁵⁵⁰ Guyomar -Seiller, age., s. 279.

⁵⁵¹ Charlot, agm., s. 481.

⁵⁵² Charlot, age., s. 481.

⁵⁵³ CE, 27 fév. 1987, *Michel Noir*, Rec. p. 84. *AJDA* 1987.333, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; *RD publ.* 1987.1669, concl. C. Vigoureux; aktaran, Charlot, agm., s.481.

Charlot'ya göre idari yargıda sıfatın iki farklı anlamı vardır. Bunlardan ilki bir kişinin (davacının) dava sürecini başlatabilmesini sağlayan, "hukuki durumu"dur (konumu, statüsü – *situation juridique*). Başka bir deyişle burada bahsi geçen sıfat, "davacının dava açma sıfatını veren sıfat" olarak tanımlanabilir.⁵⁵⁴ Bu durumda "menfaat bu sıfatın (zaten) içinde bulunduğu" için ayrıca araştırılmasına gerek bulunmamaktadır. Sıfatın ikinci anlamı ise mahkemeye başvurma ve hakimi işin esası hakkında karar vermesi için zorlama ya da harekete geçirme hakkı, başka bir deyişle davada taraf olma sıfatı olarak açıklanabilir (*droit d'action*).

III. İPTAL DAVASINDA SIFAT KAVRAMI

İkinci başlıktaki karşılaştırmalı hukuk verileri esas alınarak idarenin yargısal denetiminde iptal davası açma hakkına ilişkin olarak üçlü bir ayrıma gidilebilir. Bunlardan ilki tüzel kişilerin durumudur. Burada faaliyet alanları gereği dernekler, sendikalar ve meslek odaları gibi kurum ve kuruluşların menfaati ele alınacaktır. İkinci olarak -ve aslında en geniş- sıfat tipi ise hukuki statüleri gereği dava açma sıfatına sahip olabilecek kişiler bakımından sözkonusudur. Son olarak çevre, kültür ve şehircilik gibi kimi konularda yargı organları dava açabilecek kişiler konusunda oldukça esnek davranabilmektedir.

Sıfat, idari yargılama hukukunda karşılaşılan ve idare hukukundaki "hukuki durumları" anlatmaktadır. Bununla birlikte, sığata özel hukukta yüklenen anlam, yani doğrudan doğruya maddi hukuktan kaynaklanan sıfat da sözkonusu olabilmektedir. Ancak bu ikinci durumda, ayrıca bir menfaat araştırması yapılmasına gerek bulunmamaktadır; zira davacı ile dava konusu idari işlem arasındaki hukuki ilişki, mevzuat tarafından düzenlenmiş, hukuk düzenince tanınmış bir haktır. Bir başka anlatımla, bu tür davalarda, iptal davasının objektif niteliği de ikinci planda kalmakta; başka bir anlatımla davacı bakımından sübjektif davaya yakın bir durum ortaya çıkmaktadır. Ancak menfaatin hakka indirgenmemesi gerekmektedir; bu tür bir yaklaşım İYUK m. 2'deki düzenlemeye de aykırı olacaktır.

⁵⁵⁴ Chapus, age., s. 457.

A. Tüzel Kişiler ve Topluluklar

1. Genel Olarak Tüzel Kişilerin Dava Açma Hakkı

Tüzel kişilerin iptal davası açma hakkının -dava konusu olan idari işlemin niteliği de dikkate alınarak- üç farklı boyutu tespit edilebilir. Bunlardan ilki tüzel kişilerin hukuki statüleri, "var oluşları" "mal varlıkları" "faaliyetlerine veya işlev görmelerine ilişkin koşullarda değişiklik yapılması"na ilişkin idari işlemlerle ilgilidir. Örneğin bir tüzel kişinin kapatılması, mal varlığında eksilme yaratacak idari para cezası verilmesi, faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, kimi etkinliklerine izin verilmemesi gibi idari işlemler bu çerçevede düşünülebilir.⁵⁵⁵ Bu tür davalarda tüzel kişilerin durumu gerçek kişilerden farklı değildir. İptal davasına konu olan idari işlemin doğrudan davacı tüzel kişinin hukuki statüsü hakkında sonuç doğurduğu hallerde, yargıç, tüzel kişinin doğrudan etkilendiği idari işlemle tüzel kişi arasında aynı gerçek kişilerde olduğu gibi bir ilgi bağı kuracaktır. Bu nedenle bu tür davalar, tüzel kişilerin davacı sıfatlarının tespiti açısından en az sorun yaratan davalardır.

İkinci boyut, tüzel kişilerin "temsili ettiği üyelerinin kolektif menfaatlerini savunmak amacıyla açtıkları davalarda" kendisini göstermektedir.⁵⁵⁶ Örneğin sendikaların ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyelerini temsilen açtıkları davalar bu boyutun somut görünümünü teşkil etmektedir.

Üçüncü boyut ise tüzel kişilerin veya menfaat topluluklarının faaliyet alanlarıyla ilgili açtıkları davalarda gözlenmektedir. Bu boyut kamu yararına çalışan menfaat topluluklarının iptal davası açması olasılığında gözlenebilir. Aslında bu tür davalarda davacının sıfatı veya hukuki statüsünden ziyade, davanın konusu belirleyici olmaktadır. Bu noktada çevre davaları örnek olarak gösterilebilir. Bu tür davalarda özel kanunlarda belirtilen yetki kuralları ya da dava konusunun toplumsal yansımaları, idari yargının tutumunda belirleyici olmaktadır.

⁵⁵⁵ Chapus, age., s. 477.

⁵⁵⁶ Chapus, age., s. 477.

Türk hukukunda sıklıkla tartışma konusu olan husus, sendikaların üyelerini temsilen dava açıp açamamaları sorunudur. Danıştay işçi, işveren ve kamu görevlileri için geçerli olmak üzere, bir sendikanın üyelerini temsilen dava açabilmesi için ilgili mevzuatta bu doğrultuda açık bir hükmün mevcudiyetini şart koşturmaktadır. Çünkü sendikaların üyelerini temsilen, onlar adına dava açması genel temsil kuralına istisna teşkil eder. Bu nedenle sözü edilen yetkinin yasada ayrı ve açık bir hüküm olarak yasal düzenleme altına alınmış olması koşulu aranmaktadır.⁵⁵⁷

Belirtmek gerekir ki tüzel kişilerin açtıkları davalarda bu üç boyut birbirine karışmış halde de ortaya çıkabilir. Öğretim üyelerinin atanmasına ilişkin çıkarılan bir yönetmelik hakkında bir yüksek öğretim personeli sendikasının açtığı davada, sendika bir taraftan sendikanın üyelerinin temsilcisi sıfatıyla hareket etmekte (ikinci boyut), diğer taraftan da asıl faaliyet konusu olan, üyelerinin çıkarlarını gözetme etkinliğini yerine getirmektedir (üçüncü boyut). Hatta geniş bir yorumla, üyelerinin menfaatine aykırı bir idari işlemin yaratacağı olası sonuçların sendikanın varlığına zarar vereceği ve etkinliklerini sekteye uğratacağından bahisle meselenin birinci boyutuyla da bağlantı kurulabilir.⁵⁵⁸

Bu açıklamalar ışığında tüzel kişilere kendilerini hukuki statüleri veya faaliyetleriyle ilişkilendirdikleri konularda dava açma yetkisi veren açık yasal düzenlemelerin varlığı durumları ile bu konuda hukuk boşluğunun bulunduğu durumları birbirinden ayrı tutmak gerekir. Bu nedenle bundan sonraki başlıktaki açıklamaların konusunu; tüzel kişilerin yeterli yasal yetkilendirmeye sahip olmaksızın ya da mevcut düzenlemelerin yoruma açık olduğu hallerde ileri sürdükleri "menfaat" iddiaları çerçevesinde, Türk ve Fransız hukuku başta olmak üzere karşılaştırmalı hukuktaki içtihat incelemesi oluşturacaktır.

⁵⁵⁷ Karahanoğulları, agm., s. 211.

⁵⁵⁸ Bu çerçevede Karahanoğulları'nın şu tespiti önem taşımaktadır: Meslek odalarının birel işlemlere karşı açtıkları davalarda, yalnızca, işlemin muhatabı kişi veya nesneyi hedef almadıklarını, yani onların yararlandırıcı veya yükümlendirici statüye giren kişi ya da nesnelerin gerekli özellikleri taşıyıp taşımadıklarının araştırılmasını hedeflemeyebilecekleri, hukuki statüyü oluşturan kuralların doğru uygulanıp uygulanmadıklarının denetimini de hedefleyebilecekleri, bu hususta zaten kanunların kendilerine verdiği yetki ve görevlerden gelen çıkarları olduğu, bunun üyelerinin çıkarlarının toplamı anlayışından farklı bir ilgi bağına işaret ettiği sonucuna ulaşabiliriz. (Onur Karahanoğulları, agm., s.231.)

2. Faaliyet Alanları Gereği Sıfata Sahip Olabilecek Tüzel Kişiler

1991 yılında İnşaat Mühendisleri Odası'nın açtığı davada 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 1. maddesinde Birlik ve Odanın kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olduğu belirtilmiş olması dolayısıyla "kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü"ne dayanarak uzmanlık alanında "kamu yararını korumak için konusunu ilgilendiren planlama ile ilgili hususlarda menfaat ilişkisinin bulunduğu" karar vermiştir.⁵⁵⁹

Bir başka davada Danıştay, Bursa Barosu Başkanlığı, Makine Mühendisleri Odası Bursa Şubesi, Kimya Mühendisleri Odası, Elektrik Mühendisleri Odası Bursa Şubesi, Bursa Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, 7. Bölge Eczacılar Odası, Bursa Diş Hekimleri Odasının görev alanı ile ilgisi olmaması nedeniyle anılan kuruluşların menfaatini reddetmiş; ancak aynı davada İznik Ziraat Odası, Mimarlar Odası Bursa Şubesi, Orman Mühendisleri Odası Bursa Temsilciliği ile İnşaat ve Ziraat Mühendisleri Odalarının Bursa Şubelerinin menfaat ilişkilerinin varlığını kabul etmiştir.⁵⁶⁰

a. Barolar

Barolarla ilgili olarak Danıştay menfaat koşulunu Avukatlık Kanunun 76 ve 95. maddelerindeki "hukukun üstünlüğünü koruma" görevine dayandırarak alabildiğinde geniş yorumlamıştır. Bu genişlemenin en çarpıcı örneği, İstanbul Barosu'nun açtığı "katsayı davası"nda görülmüştür. İstanbul Barosu Başkanlığı, Yükseköğretim Genel Kurulunun (YÖK) yükseköğretime girişte farklı katsayı puanı uygulamasını kaldıran 21 Temmuz 2009 tarihli kararının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açmıştır. Danıştay 8. Dairesi, YÖK'ün kararının yürütmesini oy birliğiyle durdurmuştur.⁵⁶¹ Danıştay İDDK yürütmeyi durdurma kararına yapılan itirazı

⁵⁵⁹ Danıştay 6. Daire, E.1989/2264-K.1991/1101, DD 87, s. 367.

⁵⁶⁰ Danıştay 6. Daire, E.1998/6071-K.2000/15507 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁵⁶¹ Danıştay 8. Daire, YD E.2009/6890, 20.11.2009. www.danistay.gov.tr "Güncel Kararlar" (Erişim tarihi 25.12.2009).

reddetmiştir.⁵⁶² İDDK, baroların "hukukun üstünlüğünü koruma" görevine vurgu yapmıştır:

"1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde; baroların avukatlık mesleğine mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, avukatlık mesleğinin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak amacıyla kurulmuş meslek kuruluşları olduğu belirtilmiş iken 10.5.2001 günlü, 24398 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4667 sayılı Yasa ile 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde değişiklik yapılarak; Barolar, avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak, meslek düzenini, ahlakını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tanımlanmış, aynı Yasanın Baro Yönetim Kurulu'nun görevlerinin düzenlendiği 95. maddesine yine 4667 sayılı Yasayla eklenen 21. bentte de, yönetim kurulunun, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmakla görevli olduğu belirtilmiştir. 1136 sayılı Yasa'nın 76. ve 95/21. maddelerinde yapılan ve yukarıda açıklanan yasal değişiklikten sonra Baroların; mesleki bir örgüt olmanın ötesinde hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak gibi bir işlev yüklenmesi nedeniyle diğer meslek örgütlerinden farklı bir konuma sahip olduğu açıktır."

İDDK, dava konusu işlemin "genel kamu yararı" ile ilgili olduğuna ve "hukukun üstünlüğünü koruma görev ve yükümlülüğü bulunan davacı Baro"nun işlemle menfaat ilişkisi bulunduğuna karar vermiştir. Bunun üzerine YÖK, 17 Aralık 2009'da üniversiteye giriş sınavında adaylara "farklı katsayı" uygulanması kararı almış ve puanlar hesaplanırken adayların kendi alanıyla ilgili program tercihinde Ağırlıklı Ortaöğretim Başarı Puanlarının (AOBP) 0.15, alan dışı tercihte 0.13 ile çarpılmasını kararlaştırmıştır. İstanbul Barosu Başkanlığı, YÖK'ün bu yeni kararının da iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle Danıştay'da dava açmıştır. Danıştay 8. Dairesi,

⁵⁶² Danıştay İDDK, YD E.2009/1005, 10.12.2009. www.danistay.gov.tr "Güncel Kararlar" (Erişim tarihi 5.01.2010)

YÖK'ün yeni kararının, iki, üç ve dördüncü maddelerinin yürütmesini durdurmuş ve yukarıda yer verilen gerekçeleri tekrar etmiştir.⁵⁶³

Ancak son dönemde sistematik biçimde baroların menfaat ilişkisi "meslek kuruluşu" çerçevesinde yorumlanmaktadır. Örneğin 2017 yılında verilen bir Danıştay kararında Bursa Barosu'nun ÇED olumlu kararına karşı -başka davacılarla birlikte- açtığı davada, "davaya konu işlemin davacı Bursa Barosunun doğrudan menfaatini etkilemediği, Avukatlık Kanununun 76. maddesinde sayılan baroların görevleri gözönünde bulundurulduğunda davacı baroya böyle bir davanın açılması için yetki ve görev verilmediği" gerekçesi ile baronun menfaatinin ihlal edilmemiş olduğuna hükmedilmiştir.⁵⁶⁴

Belirlenebildiği kadarıyla, 2012 yılından beri barolar tarafından açılan davalarda sistematik olarak menfaat yokluğu yönünde karar verilmektedir.⁵⁶⁵ Yine bir idare mahkemesi kararında, Hatay Barosu'nun "rezerv alan"⁵⁶⁶ kararına karşı açtığı dava menfaat yokluğundan ötürü reddedilirken Danıştay'ın yaklaşımına geniş biçimde yer verilmiştir. Belirtilen döneme ilişkin yaklaşımı yansıtan kararın ilgili bölümü şöyledir: *"2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1/a fıkrasında idari davaların idari işlemler hakkında yetki, sebep, şekil, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacağı belirtildikten sonra, ilk inceleme konularının belirlendiği 14. maddenin 3/c bendinde dilekçenin ehliyet yönünden de inceleneceği, 15. maddenin 1/b bendinde ise, bu hususta kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddedileceği hükme bağlanmıştır.*

Söz konusu maddede yer alan ve iptal davasının sübjektif ehliyet koşulu olan "menfaat ihlali", doktrin ve içtihatlarda dava konusu işlemle davacı arasında kurulan kişisel, meşru, güncel bir menfaat ilişkisi olarak tanımlanmaktadır. Menfaatin kişisel

⁵⁶³ Danıştay 8. Daire, YD E.2010/2, 27.1.2010; www.danistay.gov.tr "Güncel Kararlar" (Erişim tarihi 10.02.2010). Danıştay İDDK 18.02.2010 tarihli ve E. 2010/148 YD İTİRAZ sayılı kararıyla yürütmeyi durdurma talebini reddetmiştir. (www.danistay.gov.tr "Güncel Kararlar" Erişim tarihi 10.03.2010).

⁵⁶⁴ Danıştay 14. DAİRE, E.2016/1843-K.2017/5317 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁵⁶⁵ Danıştay 6. Daire, E.2009/5136-K.2013/3540; Danıştay 14. Daire, E.2013/5362-K.2013/5288; Danıştay 6. Daire, E.2010/1097-K.2012/3815; Danıştay İDDK, E.2011/155-K.2012/1803. (Kararlar yayımlanmamıştır.)

⁵⁶⁶ 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna göre ilan edilen yeni yerleşim alanı.

ve meşru olması için hukuki bir durumdan ortaya çıkması gerekir. Sözü edilen menfaat ilişkisinin varlığı ve sınırları her olayda yargı yerince uyumsuzluğun niteliğine göre belirlenmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının genel nitelikteki düzenleyici işlemlere karşı sadece kuruluş kanunlarında gösterilen amaçları doğrultusunda dava açma ehliyeti bulunmaktadır. Nitekim konuyla ilgili yasal düzenlemelerde de, bu kuruluşların amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları açık bir biçimde yer almıştır.

Diğer taraftan, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 4667 sayılı Yasa ile değişik 76. maddesinde; Barolar avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlâkını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tanımlanmış; yine aynı Yasa'nın Baro Yönetim Kurulunun görevlerinin sayıldığı 95. maddesinin 21. bendinde de, yönetim kurulunun, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmakla görevli olduğu belirlenmiştir.

Dolayısıyla, Avukatlık Kanununun 76. maddesinde sayılan baroların görevleri göz önünde bulundurulduğunda; dava konusu Hatay İli, İskenderun İlçesi, 3. Mıntıkada bulunan mülkiyeti Karayolları Genel Müdürlüğüne ait 42, 57, 58, 59, 60, 62, 406, 850 sayılı parsellerin bulunduğu yeşil alanın 6306 sayılı Kanunun 2. maddesinin (c) bendi uyarınca Maliye Bakanlığının 17/10/2014 tarih ve 37346 sayılı yazısı ile uygun görüş alınarak 26/06/2015 tarih ve 5681 sayılı Makam Olur'u ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca "rezerv yapı alanı" olarak belirlenmesine ilişkin işlem, davacı baronun doğrudan tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği gibi, anılan Yasa maddesinin de davacıya hukuken böyle bir hak tanımayacağı açık olduğundan; dava konusu işlemle Hatay Barosu Başkanlığı'nın menfaat ilişkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.⁵⁶⁷

⁵⁶⁷ Hatay İdare Mahkemesi E.2016/929-K.2016/668 (karar yayımlanmamıştır).

Öte yandan barolar, genel mahkemeler önünde de dava açabilmektedirler. Yargıtay "meslek kuruluşu olan ve tüzel kişiliği bulunan baronun ancak meslekle ilgili alanlarda dava ehliyeti bulunduğuna", baz istasyonunun kaldırılmasına yönelik davada baronun "aktif dava ehliyetinin" bulunmadığına karar vermiştir.⁵⁶⁸ Kararları aktaran PEKCANITEZ, kararda tartışılması gerekenin "aktif dava ehliyeti" değil, dava takip yetkisi (HMK m.114/1-e) olduğunu belirtmektedir: *"Zira baronun tüzel kişiliği bulunduğundan dava ehliyeti de bulunmaktadır. Ancak baronun söz konusu davada ileri sürülen talep üzerinde tasarruf yetkisi, dolayısıyla dava takip yetkisi bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle baro, dava konusu edilen talebi ileri sürme yetkisine sahip değildir."*⁵⁶⁹

Dava takip yetkisine İYUK m. 31'de atıf yapılmamış olmasından ötürü idare hukukunda uygulanamayacak olması nedeniyle konu ayrıca ele alınmayacaktır. Ancak idari yargılama hukukunda "menfaat" kavramının, özel hukuktaki benzer kavramlara göre çok daha geniş biçimde ele alındığını veya alınması gerektiğini belirtmek gerekir. Örneğin Türkiye Barolar Birliğinin (TBB) açtığı bir davayı Danıştay VDDK, TBB'nin tüzel kişiliğe sahip olduğunu ve Avukatlık Kanununun 109 vd. maddelerinde *mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, mesleki faaliyetleri kolaylaştırmak, meslek mensuplarının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak gibi görevler üstlendiğini* belirterek avukatları ilgilendiren bir düzenleyici işleme karşı TBB'nin "dava açma ehliyeti"nin bulunduğunu kabul etmiştir.⁵⁷⁰ Kararda baronun, meslek mensuplarının ortak menfaatini temsil ettiği belirtilmektedir.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, E.2013/1000-K.2013/4361 ve E.2013/5359-K.2013/7140 (Kazancı İçtihat Bankası)

⁵⁶⁹ Pekcanitez, age. (2017), s. 1102.

⁵⁷⁰ Danıştay VDDK, E.1998/19-K.1999/139 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁵⁷¹ Bu tür davalarda, özel hukuktaki "topluluk davası" ve "dava takip yetkisi" gibi kavramların uygulama alanı bulup bulmayacağı tartışılabilir. Ancak yukarıda da işaret edildiği gibi, İdari Yargılama Usulü Kanununda bu kavramlara yönelik bir düzenleme veya atıf bulunmamaktadır. Bu nedenle böyle bir tartışmaya girilmemiştir. Öte yandan, idari yargılama hukuku bakımından bu tür bir yasal düzenleme gereği de göz ardı edilmemelidir.

b. Meslek Odaları

Danıştay'ın 1971 yılında verdiği içtihadı birleştirme kararının konusu, ilk bölümde de incelediğimiz gibi, -karar tarihinde- tüzel kişiliği bulunmayan meslek kuruluşu şubelerinin taraf ehliyetiyle ilgilidir.⁵⁷² 6235 sayılı TMMOB Kanununun 1. maddesinde 19.04.1983 tarihli ve 66 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle, şubelere de tüzel kişilik tanınmıştır. Bu bakımdan içtihadı birleştirme kararının içeriği kanuna taşınmıştır.⁵⁷³ Öte yandan kararda menfaate ilişkin belirlemeler de yapılmıştır. 6235 sayılı TMMOB Kanununun, karar tarihinde yürürlükte olan 19. maddesine⁵⁷⁴ atıf yapan Danıştay *"İnşaat Mühendisleri Odası, bir görev ve yetki süjesidir. Bu niteliği bakımından menfaatinin ihlal eden idari bir işlemin iptalini idari yargı yerinden isteyebilir. Çünkü İnşaat Mühendisleri Odası da birlikler gibi geniş görev ve yeteri olan bir kuruluştur."* sonucuna ulaşmıştır. Danıştay'ın bu içtihat doğrultusunda verdiği kararlara rastlandığı gibi, tersi yönde kararlarına da rastlanabilmektedir. 1989 yılında verilen bir kararında Danıştay 6. Daire İnşaat Mühendisleri Odası şubesinin konusu ilgilendiren planlama ile ilgili hususlarda dava açabileceğine karar vermiştir.⁵⁷⁵ Danıştay 13. Daire de, ilk derece mahkemesinin direnme kararı üzerine İDDK önüne giden kararında da İnşaat Mühendisleri Odası tarafından *"meslek sınıfına ait bir iş olan yapım işinin ihalesinin; meslek kurallarını ihlâl ettiği, şehircilik ilkelerine, yasalara ve kamu yararına aykırı"* olduğu iddiasıyla açılan davada menfaat koşulunun sağlandığına karar vermiş ve bu kararı İDDK tarafından onanmıştır.⁵⁷⁶ Bir başka kararda da Danıştay 8. Dairesi, cadde adının değiştirilmesine ilişkin işleme karşı dava açan Mimarlar Odasının menfaatinin bulunduğuna karar vermiştir.⁵⁷⁷ Öte yandan

⁵⁷² Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, E.1971/1-K.1979/1, DD 36-37, s. 165. Karar 6.2.1980 tarihli RG'de yayımlanmıştır. *"Tüzel kişiliği olmayan idari mercilerin davalı sıfatını kabul etmek; ancak davacı olamayacaklarını söylemek, genel surette usul hukuku ve özellikle idare usul hukuku esaslarıyla bağdaştırılamaz. İdari yapı içinde belli yetki ve görevleri olan kamu idaresi kuruluşlarının tüzel kişilikleri olmasa da, faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar için kendilerine taraf ve dava ehliyeti tanınmalıdır."*

⁵⁷³ TMMOB'a bağlı 24 oda ve bu odalara bağlı 197 şube bulunmaktadır.

⁵⁷⁴ Madde metni şöyledir: "ammenin ve memleketin yararları, mesleğin gelişmesi, meslek mensuplarının hak ve yetkileri bakımından zorunlu gördükleri girişim ve uğraşıda bulunmayı amaç edinmişlerdir."

⁵⁷⁵ Danıştay 6. Daire, E.1989/2264-K.1991/1101, DD 84-85. Karşıoy yazısında ise Anayasa m. 135 ve 6235 sayılı Kanun m. 2 uyarınca *meslek odasının Anayasada ve özel kanununda tahdidi olarak belirlenmiş faaliyet konuları dışında kalan bir işleme karşı dava açtığı* belirtilmiştir.

⁵⁷⁶ Danıştay İDDK, E.2009/1356-K.2009/1679, DD 122, s. 120.

⁵⁷⁷ Caddenin "Şeyh Bedrettin" olan adı Denizli Belediye Meclisince "Müftü Ahmet Hulusi Efendi" olarak değiştirilmiştir. İlk derece mahkemesi dava konusu işlemin mimarlar odasının mesleki etkinlik alanlarından ve mimarlık hizmeti ya da şehircilik ve planlama hizmetleri ile ilgili olmadığından bahisle

TMMOB Kimya Mühendisleri Odası adına genel sekreter, sağlık personeline ilişkin 3.8.1978 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmeliğin kimya mühendislerini sağlık personeli kapsamı dışında bırakan 1. maddesinin iptalini istemiştir. Danıştay 5. Dairesi, karar tarihinde yürürlükte olan Dernekler Kanununda (1630 sayılı Kanun) derneklerin, üyelerinin subjektif haklarını ilgilendiren konularda, üyeleri adına dava açma yetki ve ehliyetini tanıyan bir hüküm içermediğini, ancak kendi tüzel kişiliklerini temsil etme ehliyetine sahip olduklarını gerekçe göstererek İYUK m. 15/b hükmü uyarınca davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.⁵⁷⁸ 1993 yılında verilen bir Danıştay 10. Daire kararında ise Elektrik Mühendisleri Odasının, Türkiye Elektrik Kurumu'nun iki ayrı anonim şirket olarak teşkilatlanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararını, adı geçen odanın kararla menfaat ilgisi olmaması nedeniyle dava konusu edemeyeceğine hükmedilmiştir.⁵⁷⁹ Yine Danıştay 12. Daire, Mimarlar Odası tarafından, tercih kılavuzunda yer alan "cinsiyeti erkek olmak" ibaresini içeren düzenlemenin iptaline karşı açılan davada, davalı idarelerce yapılan "menfaat yokluğu" itirazına itibar etmemiş ve davayı dinlenebilir bularak esastan incelemiştir.⁵⁸⁰

Birel işlemlere karşı meslek odalarınca açılan davalarda da menfaat yönünden çelişkili durumlar gözlenmektedir. Özel ormanda verilen yapı ruhsatına karşı Mimarlar Odasınca açılan davada idare mahkemesi "*yapı ruhsatlarının şahsa yönelik işlemler niteliğinde olduğu, bu işlemlerle doğrudan ilgisi bulunmayan ve söz konusu*

davanın ehliyet yönünden reddine karar vermişse de bu karar bozulmuştur. Danıştay 8. Daire, E.2006/5853-K.2007/6128 sayılı kararı; aktaran, Bilgin agm., s. 140.

⁵⁷⁸ Danıştay 5. Daire, E.1978/6775-K.1982/2433; aktaran, Aslan, age., s. 38.

⁵⁷⁹ Danıştay 10. Daire, E.1993/4903-K.1993/4528, DD 89. Karşıoy gerekçesinde "*Kamunun mülkiyetinde olan, bu nedenle herkesi ilgilendiren malların tasarruf şeklini tümüyle değiştiren kamu malı niteliğini ortadan kaldıran idari işlemlerin toplumdaki bütün bireylerle meşru kişisel, aktüel nitelikte ilgisi bulunduğu kabulü gerekir. Kaldı ki 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği Kanununun 1.maddesinde Birliğin ve Odaların Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak belirlenmesi 2.maddesinde Birliğin, mühendis mesleği mensuplarının mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakın, korunmak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak birliğin amaçları arasında sayılmıştır. Davanın kamu iktisadi teşebbüsü niteliğindeki, Türkiye Elektrik Kurumunun eki kararda belirtilen şekilde, Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi unvanlı iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlanmasına ilişkin 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açıldığı anlaşıldığından, meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde gerekli girişimleri yapma amacıyla kurulmuş, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan davacı TMMOB Elektrik mühendisleri odasının dava açmakta menfaat ilgisi açık olup, davacının subjektif ehliyetinin varlığının kabul edilerek davanın esasının incelenmesi gerekmektedir.*" denilmektedir.

⁵⁸⁰ Danıştay 12. Daire, E.2004/4382-K.2006/539, DD 113, s. 364 vd. Karşıoy gerekçesinde "*Anayasanın 135. ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 2. maddesi uyarınca, davacı birliğin, üyelerinin hak ve menfaatleri arasında birliktelik olmayan, mensuplarının ortak çıkarlarını zedelemeyen, bir kısım üyelerinin lehine bir kısmının aleyhine sonuç doğuracak şekilde tercih kılavuzundaki koşula karşı subjektif anlamda dava açma ehliyeti bulunmamaktadır.*" denilmektedir.

yapı ruhsatları nedeniyle güncel ve meşru bir menfaati olumsuz yönde etkilendiği ispatlanamayan sivil toplum örgütlerinin, bu vasıfları nedeniyle şahsa yönelik işlem halini almış olan yapı ruhsatlarının iptali istemiyle dava açma konusunda ehliyeti bulunmadığı" gerekçesiyle menfaat yokluğundan usulden reddetmiş; temyiz incelemesinde kararı bozan Danıştay, genel bir çerçeve çizmiş⁵⁸¹ ve davacı Mimarlar Odasının dava konusu işlemle menfaat ilişkisi bulunduğuna karar vermiştir.⁵⁸² Ancak aynı Daire kısa bir süre sonra çok benzer bir konuda tam tersi yönde hüküm kurmuştur: "Üçüncü kişilere ait olan taşınmazdan geçen kıyı kenar çizgisinin belirlenmesinin, genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmadığı, subjektif bir işlem olduğu, iptali istenilen kıyı kenar çizgisi ile davacı arasında yukarıda tanımlandığı şekilde aktüel, kişisel ve meşru bir ilişki oluşmadığı" gerekçesiyle menfaat yokluğu sonucuna ulaşmıştır.⁵⁸³

Ancak 2010 yılına gelindiğinde Danıştay artık "görev alanı" ölçütünü kullanmaya başlamıştır. Danıştay 8. Daire, Mimarlar Odası'nın belediye bütçesine karşı iptal davasında "menfaat yokluğu" yönünde karar vermiştir.⁵⁸⁴ Aynı doğrultuda, TMMOB'a bağlı çeşitli oda şubelerinin Kuzey Marmara Otoyolu ile ilgili nazım imar planı değişikliğinin iptaline yönelik dava İstanbul 4. İdare Mahkemesi tarafından menfaat yönünden reddedilmiştir.⁵⁸⁵

⁵⁸¹ "Davacı ile iptali istenilen idari işlem arasında kurulabilecek bir ilişki veya ilgi, menfaat ihlali koşulunun varlığı için yeterlidir. Bu itibarla yargısal kararlarda menfaat ihlali koşulu, davacının idari işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisinin kurulması gerektiği şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca; bir menfaatin kişisel menfaat sayılabilmesi iptali istenilen işlemin doğrudan doğruya davacı hakkında alınmasını gerektirmemektedir. Çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetinin bu durum göz önünde bulundurularak geniş yorumlanmak suretiyle saptanacağı, Danıştay içtihatlarıyla kabul edilmiş bulunmaktadır."

⁵⁸² Danıştay 6. Daire, E.2006/3763-K.2007/702 (Kazancı İçtihat Bankası). Karşıoy gerekçesinde de şu görüşe yer verilmiştir: "Uyuşmazlıkta üçüncü kişilere ait olan taşınmaz için verilen inşaat ruhsatlarına ilişkin işlemlerin genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmadığı, subjektif bir işlem olduğu ve bu ruhsatlara dayalı olarak yapılan inşaatların pek çoğunun tamamlanarak yapı kullanma izni alınmış ve kat irtifakı da tesis edilmiş olması nedeniyle bu aşamadan sonra iptali istenilen inşaat ruhsatları ile davacı arasında yukarıda tanımlandığı şekilde aktüel, kişisel ve meşru bir ilişki oluşmadığı anlaşıldığından, davacının dava açma ehliyeti bulunmamaktadır."

⁵⁸³ Danıştay 6. Daire, E.2007/3388-K.2007/5344. DD 117, s. 187.

⁵⁸⁴ Danıştay 8. Daire, E.2010/8614-K.2013/7386, DD 135, s. 417.

⁵⁸⁵ İstanbul 4. İdare Mahkemesi, E.2013/246-K.2013/407, E.2013/247-K.2013/405 sayılı kararları. (Kararlar yayımlanmamıştır.) Yine aynı mahkeme, Ziraat Mühendisleri Odası'nın İl Çevre Düzeni Planı'na karşı açtığı davayı aynı gerekçe ile reddetmiştir. İstanbul 4. İdare Mahkemesi, E.2013/1120-K.2013/1576. (Karar yayımlanmamıştır.)

B. Hukuki Durumları Gereği Sıfata Sahip Olabilecek Kişiler

1. Genel Olarak

Bu çalışmada çeşitli defalar dile getirildiği gibi idari yargıda dava açma hakkı, somut hak ihlaline dayanan sübjektif davalarla sınırlandırılmamıştır. İptal davalarında "menfaat" koşulu aranmak suretiyle, dava açma hakkı daha geniş bir kesime tanınarak idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması amaçlanmıştır. Menfaat kavramı, idari yargı önüne getirilebilecek davalara dair bir "objektiflik" unsuru kazandırmak amacını gütmektedir. Menfaat koşulu, tam yargı davalarının sübjektif özelliğinden farklı olarak, iptal davalarında idari yargının etkinlik alanını genişletmek gibi bir amaç doğrultusunda benimsenmiştir.⁵⁸⁶

Ne var ki, menfaat kavramı belirsizlikle maluldür. Menfaat, somut olayın özelliklerine ve yargıcının yorum tercihlerine göre, kimi davalarda somut hak ihlalleri anlamına indirgenmekte, kimi davalarda ise herkesin dava açmasına olanak sağlayacak şekilde geniş yorumlanabilmektedir. Bunlardan ilkinin iptal davasının objektif niteliği ile bağdaşmayacağı, ikincisinin de menfaat koşulu sınırlamasına aykırı olacağı daha önce belirtilmişti. Bu nedenle, yine yukarıda belirtildiği gibi, idari yargı önünde bir dinlenebilirlik koşulu olarak "menfaat" kavramını, "sıfat" kavramı ile birlikte düşünmek, kavramın tanımlanmasına katkı sağlayabilecektir.

Bu noktada ise önemle belirtmek gerekir ki "davacının dava açarken dayandığı sıfat" (*la qualité en laquelle le requérant agit*) aslında davacının idare karşısındaki hukuki durumudur ya da hukuki durumundan kaynaklanmaktadır.⁵⁸⁷ Hukuki durum ise ona tabi olan kişiler açısından hak ve yükümlülükler yaratır. Öte yandan bu hak ve yükümlülükler, somut olarak sonuçlarını doğurmuş olabileceği gibi olmayabilir de. Bu saptama, sıfat ve hak arasındaki ilişkiyi anlamamızda da bize yardımcı olmaktadır. Her hak bir hukuki durumun ve bu hukuki duruma tabi olan bireylerin sahip oldukları sıfatın doğal bir sonucudur. Somut bir hak ihlalinin varlığı, hukuki durumun belirlediği sıfata dayanarak evleviyetle ileri sürülebilir.

⁵⁸⁶ Sibiril, age., s. 63

⁵⁸⁷ Charlot, agm., s. 482.

Öte yandan, bir dava açarken, ortada somut bir hak ihlali olmasa da sığata dayanılabilir. Bu durumda gerçekleştirilen idari işlem ile kişinin tabi olduğu hukuki durum arasında bir ilgi bağının kurulması yeterli olacaktır ki; aslında gerek Türk Danıştayı'nın gerekse Fransız Danıştayı'nın "menfaat" adı altında gerçekleştirdiği hukuki değerlendirme bu ilgi bağının aranmasından ibarettir. Gerçekten de Fransız doktrininde yer alan menfaatin unsurlarına ilişkin açıklamalar ışığında, davacının dava açarken dayandığı sıfatla, dava konusu idari işlem arasında bir tür neden sonuç ilişkisinin (*le lien de causalit*) aranması sözkonusudur.⁵⁸⁸

Örneğin mülkiyet hakkı, malik sıfatının doğal bir sonucudur. Kişi malik sıfatına dayanarak bir idari işlemin somut bir mülkiyet hakkı ihlalinde bulunması halinde tam yargı davası ve iptal davası açabilir. Buna karşın somut hak ihlali olmaması durumunda dahi, malik sıfatına yine başvurulabilecektir. İdari işlemin konusu olan nesneye (rneğin bir gayrimenkulle ilgili olarak) dair bir mülkiyet hakkının bulunmadığı durumlarda ise malik sıfatı söz konusu olmayacaktır. Ancak bu durumda dahi bir kimse, "komşuluk" ya da "hemşerilik" gibi sıfatları ileri sürerek dava açma hakkının olduğunu ileri sürebilir. Kısaca burada idari işlemin konusu ile kişinin tabi olduğu hukuki durum arasında somut ve gözlenebilir bir ilişki, yeterli bir bağlantı (*un lien suffisant*) aranmaktadır.⁵⁸⁹

Hukuki durum kavramının temel önemi, idari işlemlerin her zaman bir tür hukuki durum çerçevesinde gerçekleştirildiğidir. Bu doğrultuda, idarenin tek taraflı olarak gerçekleştirdiği işlemler, birbirini tamamlayan iki temel unsurdan oluşmaktadır: Bir hukuki durumun genel çerçevesini çizen hukuk kuralları ve idari işlemin konusunu teşkil eden kişi ya da nesnenin o hukuki durumu karşılayan zellikleri.⁵⁹⁰ İdarenin işlemleri bu unsurlar çerçevesinde ele alınabilir ve bu iki unsur da -tek başına ya da birbiriyle karşılıklı etkileşim halinde- yargısal denetimin gerçekleştirilmesinde belirleyici olacaktır.

Örneğin yönetmelik gibi bir düzenleyici işlem söz konusu olduğunda, bir hukuki durumun yasal rejimi değişmektedir. Bu nedenle değişen hukuki duruma mensup olan

⁵⁸⁸ Charlot, agm., s. 484.

⁵⁸⁹ Charlot, agm., s. 488.

⁵⁹⁰ Karahanoğulları, agm., s.208.

herkesin o hukuki durumun tanımladığı sığata dayanarak bu işleme bir ilgi bağı kurması mümkündür. Bu durumda bu kişilerin menfaatlerinin karine olarak bulunduğı ileri sürülebilir.⁵⁹¹

Atama işlemleri gibi birel işlemlerin yargısal denetimi söz konusu olduğunda ise hem atama şartları hem de atanana kişinin o hukuki durumu karşılayan özellikleri incelenmelidir. Dolayısıyla, bir atama işlemine karşı o atama işleminin doğrudan muhatabı olan atanana kişi dava açabileceğı gibi, atama koşullarını karşılayan diğere kişiler de dava açabilmelidir. Başka bir deyişle, atama işleminin dayandığı hukuki durum kapsamına giren herkesin sıfatları (*qualité*) gereğı, atama işlemiyle bir menfaat ilişkisi kurabilecekleri söylenebilir. Çünkü bir hukuki durumu yöneten kurallara açıkça aykırı bir şekilde yapılan bir işlem, bir anlamda o hukuki durumu yöneten kurallarda fiili bir değışiklik anlamına da gelecektir. Dolayısıyla ilgili hukuki duruma tabi olan herkesin bu işleme karşı dava açmakta menfaatinin bulunduğı ileri sürülebilir.⁵⁹²

2. Menfaat Çemberi

Charlot, Fransız idari yargıcının dinlenebilirlik kararı alma sürecindeki hukuki inceleme faaliyetinin pratikte iki aşamalı bir süreçten geçtiğı kanısındadır. Bunlardan ilki, davacının dava açarken dayandığı sıfatın incelenmesidir. Yargıç bu sığata bakarak davacının bir "menfaat çemberine" (*cercle d'intérêt*)⁵⁹³ dahil olup olmadığını inceler. Aslında idari yargıda yargıcın yaptığı, davacının dava açma hakkına gerekçe olarak öne sürdüğü sıfatla, dava konusu işlem arasında bir bağlantı aramasıdır ve bir davanın kabul edilmesinde belirleyici olan da bu sıfatla dava konusu işlem arasında kurulan bu bağlantının varlığıdır. İkinci aşamada ihlal edildiğı ileri sürülen menfaatin, yeterli düzeyde olması aranır.⁵⁹⁴

⁵⁹¹ Charlot, agm., s. 487.

⁵⁹² Karahanoğulları, agm., s. 201.

⁵⁹³ İlk bakışta "cercle d'intérêt" kavramını "çıkarc çevresi" olarak çevirmek daha doğru gibi görünse de konumuz açısından "menfaat çemberi" şeklinde bir çevirinin anlatmak istediğimiz olguyu daha iyi karşıladığını düşünmekteyiz. Kavramın İngilizce karşılığı *zone of interests* (Black's Law Dictionary, *standing* maddesi).

⁵⁹⁴ Charlot, age., s.482-483.

Charlot'nun bu gözleminden yola çıkarak, menfaat çemberi kavramıyla ilgili bir tanım yapılabilir. Buna göre, menfaat çemberinin tespiti, bir idari işleme karşı dava açan kişinin, dava konusu idari işlemin konusuyla, davacının hukuki durumunun ona sağladığı sıfatı arasında bir ilgi bağını kurulmasından ibarettir. Bu ilgi bağının kurulmasıyla, davacı kendisine dava açma hakkını sağlayan bir menfaat sahipleri kategorisine; yani menfaat çemberine dâhil olmuş sayılır.

Bu kavramsallaştırmanın ilk izleri, yukarıda ayrıntılı olarak bahsi geçtiği şekliyle, Fransız Danıştay Hükümet Komiseri Chenot'nun *Gicquel* kararındaki mütalaasında yer almaktadır. Chenot bu kararda davacının dava açarken ileri sürdüğü menfaatin, davacıya ait ve ona özgü (*propre et spéciale*) bir menfaat olmasının şart olmadığı, buna karşılık davacının bir **çembere** (*cercle*) dahil olmasının yeterli olduğu düşüncesindeydi. Bahsi geçen çember de aslında davacının sınırları net bir şekilde belirlenmiş olan bir "ilgililer kategorisine" (*une catégorie nettement définie d'intéressés*) dahil olması gerektiğine karşılık gelmektedir.⁵⁹⁵

Menfaat çemberi kavramına dair benzer bir diğer ifade ABD'de gözlenmektedir. Kavram ABD'de "menfaat alanı" (*zone of interest*) terimiyle karşılanmaktadır. Bu çerçevede menfaat alanı, "hukuk tarafından düzenlenen ya da korunan menfaat (*interest*) ya da ilgili mesele (*concern*)" şeklinde tanımlanmaktadır. Kavram ayrıca, bir devlet faaliyetine karşı davacının dava açabilmesi için gerekli olan temel koşul olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda menfaat alanı kavramı, kamu gücünün gerçekleştirdiği bir işlemle, bu işleme karşı dava açan kişinin hak ve özgürlüklerinin kesişmesi varsayımına dayanılarak oluşturulmaktadır. Bu kesişmenin kaynağı ise, kamu gücüne işlem yetkisini veren kanuni dayanaktır. Aynı kanuni dayanak, ilgili kamu işleminin konusunu ve olası muhataplarını da belirlediğinden, dava açarken hak veya özgürlükleri ilgili kanunun konusunu oluşturduğunu düşünen kişilerin menfaat alanına dâhil oldukları söylenebilecektir.⁵⁹⁶

Bu tanım doğrultusunda ABD'de mahkemeler davanın esasına girmeden önce "menfaat alanı testi" (*zone of interest test*) gerçekleştirirler. Bu test, mahkemelerce kişilerin idari işlem ve kararlara karşı dava açma hakkının olup olmadığının

⁵⁹⁵ Aktaran, Charlot, agm., s. 483.

⁵⁹⁶ https://www.law.cornell.edu/wex/zone_of_interests (Erişim tarihi 13.01.2018)

incelenmesidir ve test sonucunda belirli bir menfaat alanına giren herkesin dava açma hakkının bulunduğu varsayılmaktadır.⁵⁹⁷

a. Menfaat Çemberinin Tespiti ve Dava Konusu İdari İşlem

Yukarıda değinildiği gibi, Fransız Danıştayı iptal davalarında davacının bir menfaat çemberine dâhil olup olmadığı meselesini, birbiriyle ilişkili iki tür koşul çerçevesinde incelemektedir. Bunlardan ilki başvurucunun hukuki durumuna ilişkin özellikler, diğeri ise dava konusu edilen idari karar veya işlemin konusu ve kapsamıdır.⁵⁹⁸

Sadece sıfat kavramına dayanarak bir tür dinlenebilirlik unsuru tespit etmek kolay değildir. Başka bir deyişle, somut olayın özelliklerini dikkate almaksızın, dava konusu edilen idari işlemin konusunu tamamen göz ardı ederek idari yargıda kullanılabilecek bir sıfat listesi veya kataloğu oluşturmak yanıltıcı bir yaklaşım olacaktır.⁵⁹⁹

Dava açma hakkını, dava konusu işlemin konusuyla, davacının sıfatı arasındaki ilişkiye dayandıran varsayıma göre; dava konusu idari işlemin konusu objektif olarak menfaat çemberinin sınırlarını belirlemektedir. Belirli hukuki durumda bulunan kişiler ise -bu çembere dâhil olmak suretiyle- belirli konudaki idari işlemlere karşı dava açma hakkına sahip olacaklardır. Başka bir deyişle, dava konusu işlemle davacının hukuki durumu arasında objektif bir şekilde ilgi bağı kurulması mümkündür. Dolayısıyla dava konusu işlemin yöneldiği hukuki duruma mensup olan kişilerin, menfaat çemberine dahil oldukları kabul edilebilir.⁶⁰⁰

Fransız Danıştayı'nın yukarıda değinilen *Gicquel* kararında, iptal davasına konu olan yönetmelik, afetzedelerin haklarını belirleyen kararları denetlemekle görevli yerel

⁵⁹⁷ Stewart, agm., s. 1731.

⁵⁹⁸ Charlot, agm., s.485.

⁵⁹⁹ Charlot, agm., s.485.

⁶⁰⁰ Charlot, agm., s.483.

komisyonların varlığını sona erdirmekteydi. Dolayısıyla bu karar bağlamında menfaat çemberinin afetzedelerle sınırlı olduğu kabul edilebilir.⁶⁰¹

Aynı doğrultuda daha eski bir örnek ise *Casanova* kararıdır. Kararda, Olmeto köyündeki vergi mükelleflerinin köy bütçesine ek harcama getirecek bir kararın idari yargı tarafından iptal edilmesinde "yerel vergi mükellefi" (*contribuable local*) sıfatları vesilesiyle menfaatleri bulunduğu kabul edilmiştir.⁶⁰²

Öte yandan CE'nin yerleşik içtihadında da gözlemlenebildiği gibi, vergi mükelleflerinin dava açabilmeleri, yerel veya mahalli idareler düzeyindeki vergi yükümlülükleri açısından geçerli olup ulusal düzeydeki vergi yükümlülükleri için bu serbestlik tanınmamaktadır. Bu tür yaklaşımın temelinde bu konuda açılması muhtemel davaların, vatandaşların veya çeşitli çıkar çevrelerinin ulusal vergi politikalarına doğrudan etki etmelerine olanak sağlayacak bir tür *actio popularis*'e dönüşebileceği kaygısının yattığını tahmin etmek mümkündür. Aynı doğrultuda belirtmek gerekir ki Fransız yargısında yerel vergi yükümlüsünün dava açma hakkı tanınırken, ulusal vergi yükümlülerine ulusal seviyede salınan vergilere dair dava açma hakkının tanınmaması da bir tür *actio popularis* rejimi yaratmamak içindir.⁶⁰³

Benzer eğilim diğer hukuk sistemlerinde de gözlenmektedir. Örneğin İngiltere'de de yerel vergiler sözkonusu olduğunda vergi yükümlülerinin dava açma hakkı kabul edilirken ulusal düzeydeki vergilerde bu hak tanınmamaktadır. Bunun nedeni de İngiltere'de ulusal düzeydeki vergi meselelerinin, hukuki olmaktan ziyade siyasi bir konu olarak kabul edilmesidir. Bundan başka, yerel yönetimlerdeki yönetilen ile ulusal düzlemdeki vatandaş bakımından vergi ilişkisi de farklıdır. Yerel yönetimlerde daha çok sağlanan kamu hizmetlerinin karşılığı olarak vergiler alınmakta ve bu nedenle verilen para ile sağlanan hizmet arasında daha doğrudan bir ilişki kurulabilmektedir. Buna karşın ulusal vergilendirmede ise, savunma, eğitim, uluslararası ilişkiler, adalet ve sağlık hizmetlerinin etkin bir şekilde kurulması gibi

⁶⁰¹ CE *Gicquel* 10 février 1950; aktaran, Charlot, agm., s. 483.

⁶⁰² CE 29 Mart 1901, *Casanova*; aktaran, Pacteau, age., s. 104.

⁶⁰³ Paul Cassia, "L'arbitrage entre Bernard Tapie et le Crédit Lyonnais devant le tribunal administratif de Paris", *Recueil Dalloz*, 2010, s. 690; Marguerite Canedo, "L'intérêt à agir dans le recours en annulation du droit communautaire" *RTD Eur.* 2000, s.451.

devletin yüksek siyasetine ilişkin konulara etki edeceğinden ulusal düzeyde vergi meselesi doğrudan siyaset alanına ilişkin konulardan sayılmaktadır.⁶⁰⁴

Nasıl ki menfaat unsurunun geniş yorumlanması, uygulamada kimi davaları *actio popularis*'e yaklaşıyorsa, sıfat unsurunun tespitinde esas alınan menfaat çemberinin çapının çok geniş tutulması da benzer bir sonuca yol açabilir. Bu bağlamda da en önemli sorun, menfaat çemberinin "çapının" ne kadar olacağı sorunudur.⁶⁰⁵

Fransız Danıştay'ının *Noir* kararında hükümet komiserinin görüşü, dava açan milletvekiliyle, dava konusu -imza devrine dair- kararname arasında "doğrudan bir ilgi kurulamadığı" yönündedir. Hükümet komiserinin görüşünde dikkati çeken nokta, davacının sıfatıyla dava konusu işlemin içeriği arasında objektif bir ilgi testine girişmiş olduğudur. Komisere göre, başvurucunun sıfatının anılan davayı açmak için yeterli menfaati sağladığının kabul edilmesi, içtihat yoluyla, "seçimle gelen siyasetçiler kanalıyla herkesin kullanabileceği bir dava türü ortaya çıkarabilecektir". Bu açıdan bakıldığında, bu karar (tersinden bir yorumla) yargı organları tarafından sıfat kavramının dinlenebilirlik koşulu olarak temel alması halinde, kullanabileceği yorum yöntemine dair ipuçları sunmaktadır.⁶⁰⁶

Menfaat çemberinin sınırlarıyla ilgili olarak imar/şehircilik ve çevreye ilişkin konularda, örneğin inşaat ruhsatına ilişkin idari işlemlerde kimlerin menfaat çemberinin sınırlarına dâhil olacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Ruhsatın verildiği yerleşim yerinin sakinleri mi; hakkında ruhsatın verildiği inşaatın bulunduğu yerlerdeki kişiler mi? Dava açabilmek için inşaat ruhsatı verilen araziden azami ne kadar uzaklıkta ikamet etme şartı aranacaktır? Şüphesiz bu soruların yanıtı somut olayın özelliklerine göre değişiklik gösterebilir. Bu bağlamda inşaat ruhsatının konusunu oluşturan arazinin konumu, coğrafi özellikleri ile ruhsat verilen inşaatın yapısal özellikleri belirleyici olacaktır.⁶⁰⁷

⁶⁰⁴ Cane, age., s.290

⁶⁰⁵ Charlot, agm., s.485.

⁶⁰⁶ Charlot, agm., s.481

⁶⁰⁷ Charlot, agm., s. 484

Maddi hukuktan kaynaklanan hükümlerin kimi durumlarda doğrudan doğruya çözüme işaret ettiği de dikkatlerden kaçırılmamalıdır. Örneğin, Conseil d'Etat'nın 26.07.2018 tarihli bir kararına⁶⁰⁸ konu olayda, Saint-Renan Belediyesi tarafından bir inşaat ruhsatı verilmiş, adı geçen belediye ruhsat alınmadan önce mimara başvurulmasına gerek bulunmadığını belirtmiş; Brötanya Mimarlar Odası verilen ruhsatın iptali talebiyle dava açmıştır. Fransız İmar Kanununun ilgili maddesi⁶⁰⁹ 2014 yılında değiştirilmiş ve inşaat ruhsatlarına karşı doğrudan ilgililer dışında dava açılmayacağı hükmü getirilmiştir,⁶¹⁰ mimarlar odası sayılan ilgililer arasında yer almamaktadır. Öte yandan Fransız Mimarlık Kanununun (la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture) 2011 yılında değiştirilen 26. maddesi uyarınca mimarlar odasına mimarlık mesleğine ilişkin konularda dava açma yetkisi tanınmıştır. Aynı kanunun 3. maddesine göre tüm inşaat ruhsatlarında bir mimara başvurulması zorunludur. Fransız İmar Kanunundaki düzenlemenin anayasaya uygunluk denetimine götürülmesine talebine karşılık Conseil d'Etat, mimara başvuru zorunluluğunun ihlal edildiği durumlarla ilgili olarak özel hükmün genel hükmü ilga ettiğini belirterek ve Anayasa Konseyine (Mahkemesine) başvurulmasına gerek görmeyerek İmar Kanunundaki sınırlayıcı hükme karşın, Mimarlık Kanunundaki hükme dayanarak mimara başvuru zorunluluğunun ihlali durumlarında, verilen inşaat ruhsatlarına karşı mimarlar odasının davacı sıfatı bulunduğu karar vermiştir.⁶¹¹

b. Menfaat Çemberinin Çapı: Sıfat ile Menfaat Arasındaki Bağlantının Kurulmasında Sınırlar

Fransız Danıştay'ın aslında menfaat kavramını değil sıfat kavramını esas alarak dinlenebilirlik kararı verdiği ve bu şekilde dava açabilme koşulunun objektif bir

⁶⁰⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?fastPos=1&fastReqId=1169456499&idTexte=CETATEXT000037254041&oldAction=rechJuriAdmin>

⁶⁰⁹ Code de l'urbanisme (Fransız İmar Kanunu) L.600-1-2. maddesi.

⁶¹⁰ Değiştirilen hükme ilişkin olarak CE 10.06.2015 tarihli Brodelle et Gino kararında, davacıların evlerinin yakınında yapılan inşaatın kaynaklanan gürültü dolayısıyla "doğrudan etkilendiklerini" ve bu durumun menfaat koşulunun sağlandığına karar vermiştir. (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000030713482&fastReqId=1128901449&fastPos=1>). Böylelikle CE, kanundaki "doğrudan etki" hükmünü içtihat yoluyla genişletmiştir.

⁶¹¹ ERSTEIN Lucienne, "Permis de construire délivré en méconnaissance de l'obligation de recourir à un architecte : le conseil de l'ordre des architectes a intérêt à agir", Lexis Actu, 4.09.2018, <https://www.lexisactu.fr/permis-de-construire-delivre-en-meconnaissance-de-lobligation-de-recourir-un-architecte-le-conseil> (Erişim tarihi 10.12.2018).

temele dayandırılmaya çalışıldığı yukarıda belirtilmişti. CE içtihadına baktığımızda iptal davalarının *actio popularis*'e dönüşmemesi için sığata ilişkin kimi sınırlamaların genel çerçevesinin belirlendiğini gözlemek mümkündür.

CE içtihadında davacının ileri sürdüğü ve dayandığı sıfat kavramının çıkış noktası olarak benimsenmesi, menfaat unsurunun tamamen göz ardı edildiğı ve yok sayıldığı anlamına gelmemektedir. Bu çerçevede davacının dava konusu idari işlemin iptal edilmesiyle "yeterli" ve "doğrudan" bir menfaat ilişkisinin bulunması iptal davasının temelini teşkil etmeye devam etmektedir.⁶¹² Öte yandan idari yargıcın *sıfat* kavramını kullanması ve bununla da bağlantılı olarak davacının içinde bulunduğı *hukuki durumuna* atıfta bulunması, davacının menfaatinin bulunduğunun tespitinde yargıca kolaylık sağlayan anahtar rolünü oynamaktadır. Bu şekilde vergi mükellefi, mal sahibi, kiracı, kamu hizmetinden yararlananlar gibi sıfat gruplarının tanımlanması ve sınırlarının çizilmesi sayesinde, mahkeme önüne gelen kişinin, belirli idari işlemlere karşı dava açmada menfaatinin bulunduğı sonucuna daha kolay varılabilmektedir.⁶¹³

Çok geniş kapsamlı sıfatlara dayanılması: CE "vatandaş" ve "ulusal düzeydeki vergi yükümlüsü" kimi geniş kapsamlı sıfatlara ihtiyatla yaklaşmaktadır. Bu tür genel ve çok sayıda kişinin sahip olma olasılığının sahip olduğu sıfat kategorileri, dinlenebilirlik koşulunu karşılamadığına dair karine teşkil etmektedir. Bu bağlamda CE'nin yerel vergilere karşı açılan davaları esastan incelemeyi kabul ederken ulusal vergilere açılan davaları kabul etmediğini hatırlatmak gerekmektedir.⁶¹⁴ Kısaca idare mahkemeleri önünde ileri sürülen sıfatın "vatandaş" veya "tüketici" gibi çok geniş belirsiz kavramlar olmaması gerekir. Öte yandan belirli bir ürünün tüketicisi sıfat olarak kabul edilebilmektedir.⁶¹⁵

Bu sınırlayıcı yaklaşımın temelinde de birbiriyle bağlantılı iki neden yatmaktadır. Birincisi bu tür sıfatların kabul edilmesi halinde ilgi bağı neredeyse tüm ülkenin nüfusuna denk gelecek şekilde çok fazla kişi için kurulmuş sayılacaktır. Bu da

⁶¹² Charlot, agm., s.498.

⁶¹³ Pinault, agm., s. 48.

⁶¹⁴ Chapus, age., s. 485.

⁶¹⁵ Le Bot, age., s. 201.

mahkemelerin işi yükünü haddinden fazla arttırabilme sorununu bünyesinde taşımaktadır. İkinci neden ise aleyhine dava açılabilcek işlemlerin bu şekilde genişletilmesiyle, devlet ve toplum yaşantısının genelini ilgilendiren kimi devlet etkinliklerinin sekteye uğratılması kaygısıdır. Örneğin ulusal vergi, ülke çapındaki kamu hizmeti harcamalarının tamamını karşılayan bir kaynak olduğu için bu tür bir konuda idari yargı yoluyla yapılacak müdahale, idarenin hizmetlerini yerine getirmesini engelleyici bir etkide bulunabilecektir.

Çok geniş kapsamlı sınıflara izin verilen durumlar: CE'nin gerek davacı sıfatı gerekse dava konusu işlemin çok geniş kapsamlı olmasına karşı tutunduğu temkinli tutumun birtakım istisnaları vardır. Bu çerçevede içtihat, sınırları belirli bir idari faaliyet alanını kapsayan davaları, çok geniş kapsamlı sınıflara dayalı olsa da dinlenebilir olarak kabul etmektedir.

Kamu hizmetinden yararlanan sıfatı: Burada genel olarak kamu hizmeti için değil, ama belirli bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin idari kararlara karşı açılan davalarda bu sınıfa dayanılabilmektedir. Örnek olarak tramvay ücretlerinin arttırılması, okullarda din derslerinin kaldırılması, avukatların mahkemelerin kendilerine usul hukukunun verdiği yetkiler doğrultusunda mahkemelerin iç işleyişi ve dava süreçlerine ilişkin gerçekleştirilen idari karar ve işlemlere karşı dava açması, postane saatlerinin düzenlenmesine ilişkin PTT hizmetlerinden yararlanan sıfatıyla açılan davaların dinlenmesi gösterilebilir. Bu sonuncu örnekteki sıfatın ulusal düzeyde olduğuna ve çok sayıda kişi tarafından bu sıfatın ileri sürülebileceğine dikkat çekmek gerekmektedir. Gerçekten de "PTT hizmetinden yararlanan" sıfatı en az "vergi yükümlüsü" sıfatında olduğu kadar çok sayıda kişinin ileri sürebileceği bir sıfattır. Ancak PTT belirli bir kamu hizmeti alanıyla sınırlı olduğu için, buradaki sıfat, CE tarafından dava açma sıfatını bahşeden bir sıfat olarak kabul edilmiştir.⁶¹⁶

Courrèges ve Daël, konusu kamu hizmeti olan iptal davalarında kamu hizmetini sunanlar ve kamu hizmetinden yararlananlar ayrımını yapmaktadırlar. Bu çerçevede "kamu hizmeti sağlayıcısı (devlet memuru)" sıfatına dayanan kişiler; atanma, terfi ve disiplin gibi kendi kariyerlerine ilişkin konularda dava açabilirler. Ancak bu kişiler,

⁶¹⁶ Chapus, age., s. 487-488.

kamu hizmetinin düzenleniş ve işleyişine dair konularda, bu sıfatlarına dayanarak dava açamazlar. Buna karşın "kamu hizmetinden yararlananlar"ın ise belirli bir hizmetin sunulması ve organizasyonuna ilişkin dava açmalarında menfaatlerinin olduğu varsayılmakta; ancak bu kişilerin kamu hizmetinin yürütülmesindeki iç idari kararlara karşı menfaatlerinin bulunmadığı saptaması yapılmaktadır. Buna göre CE, bir kamu görevlisine disiplin cezası verilmesi veya bir kamu hizmetini yürüten daireye yapılan atama işlemleriyle ilgili olarak açılan davalarda, kamu hizmetinden yararlanan sıfatını dinlenebilirlik koşulu olarak kabul etmemektedir.⁶¹⁷

Yabancı maaşlı çalışan sıfatı: Yabancıların Fransa'da çalışmalarını düzenleyen her türlü idari işlem ve karara karşı yabancı çalışan sıfatı ileri sürülebilmektedir. Bu sıfatın varlığı halinde dava konusu somut işlemde ayrıca bir menfaat bağı aranmamaktadır.⁶¹⁸

Kampçı sıfatı: Ulusal veya mahalli düzeyde kamp kurmayı sınırlandırmaya ilişkin bir idari işleme karşı "tüm kampçıların" dava açma hakkı bulunmaktadır. Başka bir deyişle bu tür idari işlemlere karşı kayıtlı-lisanslı-profesyonel bir kampçı olmaya gerek yoktur. Bu tür davalarda herkes kampçı sıfatını ileri sürebilmektedir.⁶¹⁹

3. Danıştay Kararları Işığında Türk İdari Yargısında Menfaat ve Sıfat İlişkisi

İYUK m. 2'de iptal davaları ve tam yargı davaları, davacıları bakımından tasnife tabi tutulmuşsa da (hakkın muhtel olması/menfaat ihlali) Kanunun 12. maddesinde iptal ve tam yargı davalarının birlikte açılması hali düzenlenmiştir: *"İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idari ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler."*

⁶¹⁷ Courrèges - Daël, age., s.168.

⁶¹⁸ Chapus, age., s. 487.

⁶¹⁹ Chapus, age., s. 488.

Tam yargı davası ancak bir hak zedelenmesine karşı açılabilirdiğine göre, bu hüküm uyarınca açılacak iptal davalarında da menfaat ihlali değil, hak zedelenmesi sözkonusu olmaktadır. Başka bir anlatımla, bu kapsamda açılacak iptal davalarının kaynağında bir hakkın "muhtel" olması durumu bulunmaktadır. Bu gibi durumlarda, davacının maddi hukuktan kaynaklanan bir zararı sözkonusu olmaktadır.

Birel işlemlere karşı doğrudan ilgilisi tarafından açılan iptal davalarında "menfaat" koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediği ayrıca incelenmesine gerek bulunmamaktadır; örneğin bir atama işlemine karşı dava açan ilgilinin menfaati açık ve doğrudandır. Bu açıdan Sarıca'ya göre, bir belediye hizmetinin bulunduğu yerdeki bina sahiplerinin, bina sahibi sıfatına dayanarak; öğrencilerin, öğrencilik sıfatına dayanarak; köylülerin, köy sakini veya köy mükellefi sıfatına dayanarak; belde halkının, belde mukimi sıfatına dayanarak; il halkının, il mukimi veya il mükellefi sıfatına dayanarak kendilerini ilgilendiren kararlara karşı iptal davası açabileceği kabul edilmelidir.⁶²⁰ Aynı doğrultuda Onar'a göre de, bir mahalledeki ulaşım araçlarının veya bir kamu malının kaldırılmasına, o mahallede oturanlar iptal davası açabilecektir.⁶²¹

Birel ve sübjektif nitelikteki idari işlemlere karşı açılan iptal davaları, öznel nitelik taşımaktadır. Bir başka anlatımla, bu tür davaların davacıları esas olarak bir hak ihlaline dayanmaktadırlar. Dolayısıyla bu davalardaki konumları, adeta bir tam yargı davasında veya bir özel hukuk davasında olduğu gibi maddi hukuktan kaynaklanan bir haklarının zedelenmiş olmasıdır; ki bu hakları onlara "sıfat"ları sağlamaktadır. Menfaat araştırmasının yapıldığı iptal davaları esas olarak, düzenleyici işlemlere karşı açılan davalarıdır. Gerçekten de öteden beri idari yargı organları "meşru, kişisel, güncel" bir ilgiyi *yeterli* görmektedir.⁶²² Ama elbette bir hakkın ihlal edildiği hallerde açılan iptal davasında, ayrıca menfaat ihlali olup olmadığının araştırılmasına gerek bulunmamaktadır. Zira menfaat haktan daha geniş bir kavram olduğuna göre⁶²³ hak zedelenmesinin de menfaat tarafından içerildiği varsayılmalıdır.

⁶²⁰ Sarıca, age. (1949), s. 38-40.

⁶²¹ Onar, age. (c.3), s. 1782.

⁶²² Danıştay D.D.U. Heyeti, E.1936/9-K.1936/157; *Aktaran: Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargı*, Ankara, 2006, s.167. "İptal davalarında, ortada ihlal edilmiş bir hakkın mevcudiyeti, davanın cereyanı için lâzımeden olmayıp, hadisede sadece bir alanın bulunması, alakadara dava açmak selâhiyetini vermeğe kâfidir."

⁶²³ Tekinsoy, age., s. 128

Aşağıda Danıştay'ın konuya ilişkin kararlarının geniş çaplı bir taraması bulunmaktadır:

a. Mülkiyet Hakkına (Malik Sifatına) Dayanan İptal Davaları

Danıştay öteden beri mülkiyet hakkını ilgilendiren idari işlemlere karşı malik sıfatının menfaat koşulunu sağladığı görüşündedir: "... *sadece davacıya ait parsellere bitişik alanların tahsis şeklinin değiştirilmesi dahi dava konusu plan değişikliği işlemi ile davacının menfaat ilişkisini ortaya koyduğu gibi, arazi sahibi kişi olarak taşınmazının bulunduğu beldede arazi kullanım kararlarının değiştirilmesi de davacıya plan değişikliğine karşı dava açma hakkını vereceği tabiidir*".⁶²⁴

Kamulaştırma işlemine karşı açılan iptal davasında Danıştay, kamulaştırma işleminin mülkiyet hakkını ilgilendirmesi sebebiyle tapuda kayıtlı **malikler veya diğer hak sahipleri** tarafından dava açılabilceği görüşündedir.⁶²⁵

Danıştay 8. Dairesi bir kararında "...*menfaatin etkilenmesi sürekli oturulan kentle sınırlı tutulamayacağından, İstanbul'da ikamet etse bile, davacının tatillerde gittiği köyünde yaptırdığı evinin önünde bulunan mezarların kaldırılması amacıyla idareye ve yargıya başvurmada kişisel, güncel ve meşru bir menfaati bulunması sebebiyle dava açma ehliyeti olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmesinde usul hukukuna uyarlık görülmediğine*" karar vermiştir.⁶²⁶

Danıştay İDDK'nin 27.2.2013 tarihli bir kararında⁶²⁷ davacının taşınmazla mülkiyet bağının bulunup bulunmadığı araştırılmıştır. 6. Daire tapuda ferağ verilmesi veya kamulaştırma bedelinin ilgilisince alınması durumunda⁶²⁸ **taşınmaz sahibinin sözkonusu taşınmazla mülkiyet bağı kalmayacağı** gerekçesiyle davayı *ehliyet* yönünden reddetmiştir. İDDK ise ferağ verildiğine ilişkin belge bulunmadığı,

⁶²⁴ Danıştay 6. Daire, E.1985/870-K.1985/1278; aktaran Şahin, agm., s. 254.

⁶²⁵ Danıştay 6. Daire, E.2016/13907-K.2017/2515 (Kazancı Bilgi Bankası). Kararda, tapu tahsis belgesine dayanılarak dava açılmayacağı belirtilmektedir.

⁶²⁶ Danıştay 8. Daire, E.2006/3622-K.2006/3348, DD 114, s. 258.

⁶²⁷ Danıştay İDDK, E.2008/2826-K.2013/687, DD 134, s. 495.

⁶²⁸ İDDK bu ikinci duruma katılmamakta, ferağ veya Kamulaştırma Kanunu madde 10 uyarınca mahkeme kararı ile kamulaştırma işleminin tamamlandığını belirtmektedir.

mahkeme kararı ile tescil yönünde hüküm kurulmadığı gerekçesi ile 6. Daire kararını bozmuştur.⁶²⁹ Bu kararda da davacının taşınmaz ile mülkiyet ilişkisi, bir başka anlatımla malik sıfatı, menfaat koşulunun tayininde belirleyici rol oynamaktadır.

Noter satış sözleşmesi ile satılan bir araca, tescil işlemlerinin sonuçlandırılncaya kadar satıcının vergi borcu nedeniyle haciz konmuştur. Yeni malik (alıcı) tarafından haciz işlemine karşı açılan dava, idare mahkemesince "dava açma ehliyeti" bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Danıştay 4. Daire ise aracın mülkiyetinin davacıya ait olduğunu ve "mülkiyetindeki bir araca uygulanan haciz işlemine karşı tasarruf hakkının kısıtlanmış olması nedeniyle davacının doğrudan dava açma hak ve ehliyeti bulunduğunu" içtihat etmiştir.⁶³⁰ Kararda sözü edilen, kuşkusuz malik sıfatıdır.

i. Eski Malik Sıfatı:

Danıştay 6. Dairenin 2014 yılında verilen bir kararına⁶³¹ konu olayda, sahibi olduğu taşınmazı, imar yolu ve yeşil alan olarak kullanılması için bedelsiz olarak belediyeye terkeden kişi, beş yıllık süre içinde terk amacına uygun düzenleme yapılmadığı gerekçesi ile taşınmazının iade edilmesi istemiyle başvurmuş, bu istemi reddedilince de red kararına karşı iptal davası açmıştır. İdare mahkemesi, *"taşınmazı bedelsiz olarak terketmesi nedeniyle mülkiyet hakkının belediye lehine tapu siciline işlenmek suretiyle davacının uhdesinden çıktığı, bu nedenle iadesini talep ettiği uyumsuzluk konusu taşınmaz üzerinde tasarruf imkanı ve mülkiyet bağı kalmadığından, davacının bu davayı açmakta menfaatinin bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine"* karar vermiştir. 6. Daire verdiği bozma kararında, menfaat ihlali koşulunun *"kişiyeye bağlı subjektif hak ihlallerinin giderilmesinin yanısıra idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenebilmesi kapsamında da belirlenmesi gerektiğini ve her olay ve davada, idari işlem ile dava açacak kişi arasında öngörülen subjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olması ölçütleri ekseninde yargı mercilerince değerlendirilerek takdir edileceğini"*

⁶²⁹ Konunun maddi hukuka ilişkin boyutu çalışmamızın kapsamında bulunmadığı için kararın bu yönden değerlendirmesi yapılmamıştır.

⁶³⁰ Danıştay 4. Daire, E.1998/1854-K.1998/4648, DD 100.

⁶³¹ Danıştay 6. Daire, E.2013/1349-K.2014/372, DD 136 s. 58.

belirtmiş ve atıf yaptığı bir AİHM kararını⁶³² kıyasen uygulayarak davacının "menfaatinin açık olduğuna" hükmetmiştir.

Öncelikle idare mahkemesinin gerekçesinde belirtilen "tasarruf imkanı" ve "mülkiyet bağı", davacının sıfatına işaret etmekte; idare mahkemesi malik sıfatı bulunmayan davacının, taraf sıfatının da bulunmadığını söylemektedir. Danıştay ise, menfaat ihlali koşulunun idari yargı yerlerince değerlendirileceğini belirtmekte, ama bu değerlendirmeyi hangi hukuki temele göre yaptığını açıklamamaktadır. Danıştay kararında atıf yapılan AİHM kararı da Kamulaştırma Kanunu m. 35 uyarınca, özel parselasyon kapsamında malikin muvafakati ile kamu tesislerine ayrılmış bir yerin amacına uygun kullanılmaması halinde eski maliklerin başvuru hakkına ilişkindir. Bu kararın 27. paragrafında *"Başvurunun 'mevcut mallar' hakkında olmadığı ve başvuru sahiplerinin, asliye mahkemesinde dava açtıkları sırada malik sıfatına sahip olmadıkları görülmektedir."* denmekte ve 30. paragrafında ise, malik sıfatına sahip olmayan davacıların, bu sıfatlarını yitirmelerine yol açan bağışlamanın hukuki nitelendirilmesi yapılmaktadır.⁶³³ Karardan anlaşıldığı kadarıyla Danıştay malik sıfatının kapsamını ve sınırlarını araştırmakta; dava konusu işlemle davacının sıfatı arasındaki ilişkiyi incelemektedir.

Danıştay'ın benzer yaklaşımını, idareler arası taşınmaz devrine (Kamulaştırma Kanunu m. 30) ilişkin bir olayda da görmek mümkündür: Kamulaştırma Kanununun 30. maddesine göre, devralınan taşınmaz devir amacı veya devreden idarenin izni dışında başkaca bir kamusal amaçla kullanılamayacaktır. Kayseri İl Özel İdaresi'ne ait taşınmazlar Kamulaştırma Kanunu m. 30 uyarınca belediyeye devredildikten ve bu devir asliye mahkemesi kararı ile kesinleştikten sonra belediye tarafından imar planı değiştirilmiştir. Kayseri İl Özel İdaresi'nin, bu değişikliğin devir amacına aykırı olduğu gerekçesi ile açtığı iptal davası, idare mahkemesi tarafından, *uyuşmazlık konusu taşınmazlarla davacı idare arasında mülkiyet bağının kalmadığı, davacı idarenin anılan taşınmazlara yönelik dava konusu imar değişikliğinin **menfaati** ihlal*

⁶³² Karaman/Türkiye kararı (6489/03). 15.1.2008. <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-84356>

⁶³³ Konumuzla doğrudan ilgili olmadığı için kararın değerlendirmesine girmiyoruz. Ama bu bölümde tartıştığımız konu ile ilgili olması bakımından şu nokta belirtilmelidir: AİHM kararında incelenen olayda, Türk Yargıtayı, Borçlar Kanunu m. 291'de düzenlenen "yüklemeli bağışlama"nın ve aynı kanunun 295. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenen bağışlamanın geri alınması halinin, Kamulaştırma Kanunu m. 35 karşısında uygulanma alanı bulamayacağına hükmetmiştir. Ayrıca, AYM de AİHM ile aynı yönde içtihat geliştirmektedir. (Başvuru No: 2014/11994; 28.03.2017 t. RG.)

*etmediğinin anlaşıldığı gerekçesi ehliyet yönünden reddedilmiştir. 6. Daire ise, mülkiyet ilişkisi sona ermekle birlikte konuya ilişkin yasal düzenlemeye işaret etmiş ve uyuşmazlık konusu imar planının davacı idarenin menfaatini ihlal etmekte olduğu sonucuna ulaşmıştır.*⁶³⁴

Ancak malik sıfatının bulunmadığı durumlarda Danıştay menfaat ilişkisinin bulunmadığını içtihat etmekte ve davanın esasına girmemektedir: "... *dava açıldıktan sonra davacılar tarafından uyuşmazlık konusu taşınmazın PTT Genel Müdürlüğüne devredildiğinin anlaşılması karşısında mülkiyet bağının kalmaması nedeniyle anılan taşınmazın tahsis şeklinin değiştirilmesine yönelik imar planından ötürü menfaatlerinin ihlali de sözkonusu olamaz.*"⁶³⁵ "Kamulaştırma işlemine yönelik dava Danıştay tarafından reddedilmiş ve hüküm de kesinleşmiş bulunduğu göre, kamulaştırmaya konu taşınmazların tahsis şeklinin değiştirilmesi yolundaki imar planı değişikliği işleminden ötürü eski maliklerin menfaatlerinin ihlalinin sözkonusu olmadığı..."⁶³⁶ Öte yandan, bir taşınmazın tahsis şeklinin değiştirilmesine karşı her zaman mülkiyet hakkı sahibi tarafından iptal davası açılabileceğini kabul etmek, bu kapsamda açılacak iptal davasını sübjektif davaya indirgemek anlamına gelebilecektir. Oysa aşağıda da görülebileceği gibi, Danıştay, belde sakini gibi sıfatların da davacı ile dava konusu işlem arasında yeterli menfaat bağını kurabileceğini içtihat etmektedir.

ii. Çekişmeli Mülkiyet İddiası:

Danıştay İDDK'nın 1997 yılında verdiği bir bozma kararında da mülkiyet iddiasının bulunması menfaat koşulunun sağlanması bakımından yeterli görülmüştür. Mülkiyeti konusunda uyuşmazlık bulunan bir taşınmazın bulunduğu alanda yapılan imar düzenlemesine (çevre düzeni planı revizyonu) karşı açılan davada ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay 6. Daire "*davacıların uyuşmazlık konusu çevre düzeni planı revizyonunun iptali istemiyle açtıkları davada dava açma ehliyetini sağlayan menfaat ihlalini belde sakini sıfatına değil, mülkiyet iddiasına dayandırmaları nedeniyle taşınmaz ile aralarındaki mülkiyet bağının olup olmadığının üzerinde durulması gerektiği, taşınmaz ile davacılar arasında ise mülkiyet bağı sözkonusu*

⁶³⁴ Danıştay 6. Daire, E.2010/10261-K.2013/3065, DD 134, s. 521.

⁶³⁵ Danıştay 6. Daire, E.1982/4056-K.1985/380; aktaran Şahin, agm., s. 524.

⁶³⁶ Danıştay 6. Daire, E.1984/233-K.1984/2499; aktaran Şahin, agm., s. 524.

olmadığından ve adli yargı yerlerinde devam eden ve henüz sonuçlanmayan mülkiyet çekişmesi de dava açma hakkı sağlamayacağından, davacıların dava açma ehliyetinin bulunmadığı" gerekçesiyle davanın menfaat yönünden reddine karar vermiştir. Temyiz incelemesini yapan İDDK ise "İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının saptanmasına, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, böylece de idarenin hukuka bağlılığının belirlenmesine, sonuçta hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesine olanak sağlandığından bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması" gerektiği gerekçesi ile kararı bozmuştur.⁶³⁷ Ancak kararda "geniş yorumlamanın" nasıl yapılacağına ilişkin değerlendirme bulunmamaktadır.

Benzer bir olayda ise Danıştay 6. Dairesi tam tersi yönde yorum yapmıştır: Mülkiyet iddiası ile asliye hukuk mahkemesinde Hazine ve Orman Genel Müdürlüğü aleyhine yolsuz tescilin düzeltimi davası açmış bulunan kişi, anıt mezarların tescil edilmesine ve iki anıt mezarı birleştiren aksı merkez kabul eden 25'er metrelik hattın Hazine alanı olarak belirlenmesine ilişkin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararının koruma alanını belirleyen kısmının iptalini talep etmiştir. Danıştay malik sıfatı bulunmadığı gerekçesiyle davayı reddetmiştir.⁶³⁸

Menfaat ve sıfat kavramlarının birlikte tartışılmasına yönelik şu Danıştay kararı dikkat çekicidir: *"Dava konusu taşınmazların 1941 yılında orman tahdit sınırları içine alınmasına ilişkin komisyon kararı ... Asliye Hukuk Mahkemesinin 6.5.1958 günlü, E: 1956/1428, K: 1958/183 sayılı kararıyla iptal edilerek kesinleşmiş, ancak davacılar murisi bu karar üzerine taşınmazların adına tescili için herhangi bir girişimde bulunmamış, 31.12.1981'den önce orman vasfını kaybettiği için 6831 sayılı Orman Kanununun 2/B maddesi uyarınca orman sınırları dışına çıkarılan taşınmazların, hazine lehine tespit gördüğü ve bu karara karşı ... Kadastro Mahkemesine yapılan*

⁶³⁷ Danıştay İDDK, E.1997/195-K.1997/400 (Kazancı İçtihat Bankası). Danıştay 6. Dairenin mülkiyet araştırmasına ilişkin ise İDDK "Dava dosyasının incelenmesinden, dava konusu taşınmazların 1941 yılında orman tahdit sınırları içine alınmasına ilişkin komisyon kararının Antalya Asliye Hukuk Mahkemesinin 6.5.1958 günlü, 1958/183 sayılı kararıyla iptal edilerek kesinleştiği, ancak davacılar murisinin bu karar üzerine taşınmazların adına tescili için herhangi bir girişimde bulunmadığı, 31.12.1981'den önce orman vasfını kaybettiği için 6831 sayılı Orman Kanununun 2/B maddesi uyarınca orman sınırları dışına çıkarılan taşınmazların, Hazine lehine tespit gördüğü ve bu karara karşı Antalya Kemer Kadastro Mahkemesine yapılan itiraza ilişkin davaların ise halen derdest olduğu anlaşılmaktadır." demektedir. Bir başka Danıştay kararında zilyetlik nedeniyle (mülkiyet ispat edilemez ise) kamulaştırma işleminin iptali davası açılmayacağı belirtilmektedir (Danıştay 6. Daire, E.2007/2475-K.2009/1080 (Kazancı İçtihat Bankası)).

⁶³⁸ Danıştay 6. Daire, E.2001/4457-K.2002/5647 (Kazancı İçtihat Bankası).

*itiraza ilişkin davalar ise halen derdesttir. İDDK'ya göre "Davacılar, dava konusu taşınmazları uzun süreden beri kültür tarım arazisi olarak kullanmakta ve taşınmazlara ilişkin mülkiyet uyumsuzluğunun adli yargı yerinde görülmekte olması karşısında, sözkonusu taşınmazları da içine alacak şekilde rekreasyon alanı belirlenmesine yönelik işlem ile ciddi ve makul bir menfaat ilgisinin bulunduğu açık olup davacıların subjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın esasının incelenmesi gerekmektedir."*⁶³⁹

İDDK tarafından bozulan Danıştay 6. Dairesinin davacıların menfaatinin bulunmadığı sonucuna ulaşması, malik sıfatını hakka indirgemesiyle ilgilidir. 6. Daire, davacıların **belde sakini** sıfatına değil, **mülkiyet iddiasına** dayanmaları nedeniyle taşınmaz ile aralarındaki mülkiyet bağının olup olmadığının üzerinde durulması gerektiğini belirtmekte; "taşınmaz ile davacılar arasında ise mülkiyet bağı bulunmaması" ve "adli yargı yerlerinde devam eden ve henüz sonuçlanmayan mülkiyet çekişmesi de dava açma hakkı sağlamayacağı" gerekçesine dayanarak davacılar ile dava konusu işlem arasında menfaat ilişkisi kurulamayacağına hükmetmiştir. Danıştay savcısı 6. Dairenin ulaştığı bu sonuca katılmamakta ve "*esasen sadece belde sakini olmanın bile imar planına karşı dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli*" olacağını söylemektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi, Danıştay'ın konuya yaklaşımında tutarlılık bulunmamaktadır.

Doğrudan doğruya mülkiyet hakkı ile ilgili olmasa da yine bir hak iddiasına dayalı davadan da bu kapsamda söz edilebilecektir: Danıştay 10. Dairesinin 1988 yılında verilen Ahi Emir Ahmet Bin Zeynel Haç Vakfı kararında "*Davacının, dava konusu işlemle mazbut vakıflar arasına alınan vakfın evladı olduğu adliye mahkemesinde açılan dava sonunda kanıtlanmış bulunmaktadır. Bu nedenle davalı idarenin, dava konusu işlemin davacının menfaatini etkilemediği yolundaki ehliyet def'i yerinde görülmemektedir.*"⁶⁴⁰ denmektedir. Kararda sözü edilen vakıf bir mazbut vakıftır.⁶⁴¹ Vakfeden kişi, vakıf gelirlerinden çocuklarını ve/veya

⁶³⁹ Danıştay İDDK, E.1997/195-K.1997/400 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁶⁴⁰ Danıştay 10. Daire, E.1987/3262-K.1988/417, www.danistay.gov.tr (Erişimi tarihi: 10.10.2014; 72-73 sayılı Danıştay Dergisi)

⁶⁴¹ Mazbut vakıflar ya kuruluşundan itibaren veya sonradan Devlet tarafından yönetilen vakıflardır. Ama bunlar Evkaf Nezareti tarafından idare edilseler de hukuki yapıları değişmemiştir. Her birinin ayrı ayrı statüleri ve vakfiyeleri vardır. Her birinin başlıbaşına hukuki varlığı ve malvarlığı bulunmaktadır. Organları da hukuken ayrıdır; zira Evkaf Nezareti bunların herbirine ayrı ayrı mütevellî veya mütevellî kaymakamı yani ayrı temsilci tayin eder. Herbiri Evkaf Nezareti tarafından idare edilse de aralarında

onların çocuklarının yararlandırmayı şart koşarak mallarını vakfettiğinde, bu çocuklar ve onların çocukları vakfın evladı olmaktadır.⁶⁴² Kararda menfaat ile sıfat içiçe geçmiştir. Gerçekten de "vakıf evladı"nın davacı sıfatı, maddi hukuktan kaynaklanan bir hakkı ile ilgilidir. Dolayısıyla Danıştay'ın ulaştığı sonuç, maddi hukuka dayanan bir hak ilgilidir.

iii. Satış Vaadi Sözleşmesi:

6306 sayılı Kanun uyarınca verilen "riskli yapı" kararına karşı iptal davası açılmıştır. Davacılar, karara konu taşınmaz ile ilgili olarak müteahhit ile arsa payı karşılığı inşaat sözleşmesi yapmışlar ve müteahhit henüz kat mülkiyetine geçirilmeyen bağımsız bölümleri **satış vaadi sözleşmesi** ile arsa maliklerine teslim etmiştir. İdare mahkemesi, 6306 sayılı Kanunun 3. maddesinin riskli yapı kararına karşı itiraz hakkının yalnızca maliklere (veya kanuni temsilcilerine) tanınmış olduğu ve davacıların halihazırda tapuda ayni ve şahsi hak sahibi olarak görünmedikleri, davacıların maliki olmadıkları taşınmazın riskli yapı olarak tespitine ilişkin işlem nedeniyle menfaatinin zarar görmesi ve davacılar yönünden hukuki bir sonuç doğurması sözkonusu olmadığı gerekçesi ile menfaat yokluğundan davanın esasına girmemiş ve davayı usulden reddetmiştir. Danıştay 14. Dairesi **kiracıların veya sınırlı ayni hak sahibi olanların** itiraz hakkına sahip olmadıklarını belirtmekte; ancak **arsa maliklerinin** durumu için şu belirlemeyi yapmaktadır: "... tarafların uyuşmazlık konusu taşınmazla ilgili olarak karşılıklı ve birbirine uygun iradelerini Borçlar Kanunu'nun 29. ve Noterlik Kanunu'nun 60/3 ve 89. maddeleri uyarınca yetkili memur önünde açıklayıp, bu konuda düzenlenen ve imzalanan satış vaadi sözleşmesiyle ortaya koydukları ve satın aldıkları bağımsız bölümlerin tapularını almalarında bir engel bulunmayan davacıların, dava konusu taşınmazın riskli yapı tespitine yönelik işlem ile menfaatlerinin ihlal edildiği açık olduğundan, bu işlemin iptali için açılan

hukuki bir bağlantı ve birlik bulunmaz. (Onar, age., s. 674 vd.) Mazbut vakıflar VGM'nin içinde "erimiştir". Kül halinde tüzelkişiliğe sahip olan bu vakıfların vakfiyeleri olsa da kanuna göre tüzelkişilikleri bulunmamaktadır. (Hüseyin Hatemi, "Vakıf Kurumuna Hukuk Tarihi Açısından Genel Bir Bakış", **İÜHFM, Prof. Dr. Orhan Münir Çağlı'a Armağan**, c. 55, s. 4, s. 119.)

⁶⁴² Şebnem Akipek, Hüseyin Altaş, "Vakıflarda Evladiye Davaları", **AÜHFD**, Cilt 1998, Cilt 47, Sayı 1-4, ss. 145-152, s. 147. Makalede konuya ilişkin ayrıntılı bilgi verilmektedir. Ayrıca, vakfın evladının tespiti için kapsamlı bir Yargıtay kararı için bkz. Yargıtay HGK, E.2007/18-293-K.2007/310 (Kazancı İçtihat Bankası).

davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir."⁶⁴³ Daha önce de ifade edildiği gibi burada kullanılması gereken kavram "ehliyet" olmamalıdır. Danıştay, idari işlemin (riskli yapı tespitinin) iptalini isteyen davacıların henüz malik olmadıklarını, ancak tarafı oldukları satış vaadi sözleşmesinin, dava konusu işlemle aralarında yeterli ilgi bağı kurduğu sonucuna ulaşmaktadır. Danıştay'ın çözümü bütünüyle özel hukuk kurallarına dayanmaktadır. Riskli yapı tespitine karşı maliklerden başkasının iptal davası açma olasılığı düşüktür. Ancak idarenin riskli yapı olmadığına ilişkin belirleme işlemine kim dava açabilecektir? Menfaat ilişkisini özel hukuk kuralları ile sınırlandırmak bu tür sorunları çözümsüz bırakmak veya sorunların çözümünü rastlantılara bırakmak anlamına gelmektedir.

Danıştay'ın 2006 yılında da aynı yönde bir kararı bulunmaktadır: Davacı, gayrimenkul satış vaadi sözleşmesine dayalı olarak kullandığı taşınmazın, sözleşmeden önceki yıkım kararına karşı iptal davası açmıştır. İdare mahkemesi *"gayrimenkul satış vaadi sözleşmesinin hukuka uygun bir satış sözleşmesiyle aynı hukuksal sonuçları doğurmayacağı, gayrimenkul ile davacı arasındaki hukuksal bağın bir mülkiyet rabitası niteliğinde olmadığı"* gerekçesiyle davacının menfaat koşulunu yerine getirmediğine karar vermiştir. Danıştay ise temyiz incelemesinde *"Davacının yıkıma konu daireyi edinim biçimi ve bunun yaratacağı hukuki sonuçlar yıkım işlemine yönelik bir davanın değil mülkiyet ilişkisi bakımından doğacak bir uyuşmazlığın konusudur. Diğer yandan, taşınmaza yönelen yıkım işleminin davacının taşınmazı edinmesinden önce tesis edilmiş olması dava açanın dava açma ehliyetini etkilememektedir. Olayda, davacının kendisine ait olduğunu belirttiği ve aksi yönde her hangi bir iddianın bulunmadığı dairenin davalı idarece yıkımı yolunda tesis edilen işlem, dava açan kişinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaatini ihlal etmektedir."* gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur.⁶⁴⁴ Ancak 2007'de

⁶⁴³ Danıştay 14. Daire, E.2015/10568-K.2016/1792, DD 142, s. 246 vd.

⁶⁴⁴ Danıştay 6. Daire, E.2004/1140-K.2006/1257 (Danıştay Emsal Kararlar, Erişim Tarihi: 10./8.2013). Danıştay kararda mutlak "menfaat" formülüne de yer vermiştir: *"İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görüşülebilmesinin ön koşullardan biri olan 'dava açma ehliyeti', her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idare ile işlemlerinde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin buna bağlı olarak olumsuz etkilenmemesi amacıyla dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçütler içinde menfaat ilişkisinin varlığını ifade etmektedir. Her olay ve davada, idari işlem ile dava açacak kişi arasında öngörülen subjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olması ölçütleri ekseninde yargı mercilerince değerlendirilerek takdir edilecektir."* Bu tip durumlarda kiracılık

*"taşınmaz mülkiyetinin asıl belirleyici unsuru tapu senedi olduğu halde, taşınmazın tapulu maliki olmayan davacılar tarafından gayrimenkul satış vaadi sözleşmesine dayanılarak mülkiyet iddiasıyla açılan davada, davacıların bu aşamada dava açma ehliyeti olmadığı"na karar vermiştir.*⁶⁴⁵

Daha önceki tarihlerde Danıştay'ın içtihadı tutarsızdır. Örneğin yine Danıştay 6. Dairesi malik ile kat karşılığı satış vaadi sözleşmesi yapmış bulunan bir müteahhidin, ilgili taşınmaza ilişkin imar planı değişikliği işlemine karşı açmış olduğu davayı (*"Uyumsuzlukta davacılar taşınmaz sahibiyle taşınmaz üzerinde kat karşılığı satış vaadi sözleşmesi yapmış olan müteahhitlerdir ve imar planı değişikliğine konu doğrudan bir ilişkileri bulunmadığından davanın ehliyet noktasından reddi gerekir"*) gerekçesiyle menfaat yokluğu nedeniyle redderken;⁶⁴⁶ inşa ettiği yapının durdurulmasına ilişkin işlemin iptalini isteyen bir müteahhidin açmış olduğu davada *"Dosyanın incelenmesinden, davacının davaya konu yapının kat karşılığı müteahhidi olduğu ve yapının durdurulması ile doğrudan menfaat ilişkisi bulunduğu"*nu kabul etmiştir.⁶⁴⁷ Danıştay'ın içtihat tutarsızlığının yanı sıra, menfaat kavramına herhangi bir ölçütle yaklaşmadığı da bu tür örneklerde gözlenebilmektedir.

iii. Mülkiyetin El Değiştirmesi:

Dava sırasında mülkiyetin el değiştirmesi üzerine İYUK m. 26 uyarınca taraf teşkil ettirilmesi gerekmektedir. Danıştay 6. Dairesinin kararına konu olayda imar planı değişikliğine konu taşınmazları satın alan kişi mülkiyet el değiştirmesi nedeniyle davayı takip hakkının kendisine geçtiğini ileri sürmüştü ancak idare mahkemesince *"davacı sıfatını kendisi almak istemişse de; [ilk davacının] dava ehliyetinin yeterli olduğu gibi, davadan da feragat etmemesi karşısında [yeni malikin] davacı olarak kabulüne hukuken olanak görülmediği"* gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş,

sıfatının menfaat sağlamayacağı içtihat edilmektedir (Danıştay 6. Daire, E.1983/737-K.1983/3372; Danıştay 6. Daire, E.1984/99-K.1984/1570; aktaran Şahin, agm., s. 254).

⁶⁴⁵ Danıştay 6. Daire, E.2005/2790-K.2007/5059, DD 117, s. 184.

⁶⁴⁶ Danıştay 6. Daire, E.1991/3213-K.1992/4962, DD 87, s. 367 vd.

⁶⁴⁷ Danıştay 6. Daire, E.1993/562-K.1993/25076 (Sinerji İçtihat Bankası).

karar Danıştay tarafından bozulmuştur.⁶⁴⁸ Kararın gerekçesinde *"imar planları gibi mülkiyet ilişkisine dayalı uyumsuzluklarda malikin dava sonuna kadar taşınmazla olan hukuki bağı dolayısıyla davada taraf olma ehliyetini koruyup korumadığı hususu da önem arz etmektedir."* denmektedir. Bu karara karşı Danıştay'ın daha eski bir kararında tam tersi yönde hüküm kurulmuştur: Daha önce, kamulaştırma işlemine karşı dava açan malik, bu davanın görülmesi aşamasında (genel mahkemece verilen yolsuz tescilin düzeltilmesi kararı ile) malik sıfatını kaybetmiş ve kamulaştırma işlemine konu taşınmaz bir başkası adına tescil edilmiştir. Danıştay *"idarece gerek plan değişikliği gerekse de kamulaştırma işleminin gerçek malik adına yeniden tesis edileceği"* gerekçesiyle eski malik tarafından açılan davayı esastan incelemiştir.⁶⁴⁹ İki kararda birbirinin tersi sonuca ulaşılmış olsa da davacının menfaatinin belirleme bakımından izlenen yol birbirine yakındır. İki yaklaşım da mülkiyet hakkını eksene almaktadır. Oysa imar planlaması, yerleşim yerlerinin şekli ve alanı, toprak yapısı gibi fiziksel ve coğrafi; nüfus, geçim kaynağı, ulaşım, barınma gibi toplumsal ve ekonomik özelliklerinin, bu yerleri çevreleyen tüm şartlarla birlikte belirlenerek, gelecekteki yönelimlerine ilişkin tahminlerde bulunma ve yürütülmesi gereken hizmetleri bu tahminlere göre ayarlama eylemi olduğuna göre⁶⁵⁰ elbette planlama alanındaki taşınmaz maliklerinin imar planlarına karşı dava açabilmesi tartışmasız biçimde mümkündür; ancak potansiyel davacıları maliklerle sınırlamak imar planlamasını bu kapsamdan çıkarıp basitçe arazi düzenlemesine indirgemek anlamına gelmektedir. Nitekim imar planlarının yargısal denetiminde amaç unsuru olan kamu yararı kavramı çok açık bir biçimde ağırlık merkezini oluşturmaktadır.⁶⁵¹ İmar planları ile ilgili Danıştay kararlarında yer verilen formül, dava konusu planın *"şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, kamu yararına ve imar mevzuatına"* uygun olup olmadığı yönündedir.⁶⁵² Toplumun bütününe ilgilendiren imar planlarına karşı dava

⁶⁴⁸ Danıştay 6. Daire, E.2009/6686-K.2009/1026 (Kazancı İçtihat Bankası). İdare mahkemesi kararındaki "sıfat"a, "ehliyet"e ve "feragat"e ilişkin söylenenler ve doğal olarak ulaştığı sonuç usul hukuku bakımından bütünüyle yanlıştır.

⁶⁴⁹ Danıştay 6. Daire, E.1992/1802-K.1993/41 (Kazancı İçtihat Bankası). Karşıoy gerekçesinde *"kamulaştırma işleminin tapuda malik olarak görülen davacı adına tesis edildiği, anılan işleme yönelik bu davanın açıldığı tarihte de yine davacının malik olduğu, ancak davanın devamı sırasında kamulaştırılan taşınmazın mülkiyetinin yargı kararı ile davacının elinden çıkıp üçüncü kişiye intikal ettiği ve mahkemece de bu hususun bilindiği tartışmasızdır. Bu durum karşısında, uyumsuzluk konusu taşınmazla davacının mülkiyet bağı kalmadığından davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği"* belirtilmiştir.

⁶⁵⁰ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku**, C. 1, Ankara 2012, s. 41.

⁶⁵¹ Ali Ülkü Azrak, *"Kamu Yararı Kavramı ve Planlama, Ulusal Fiziki Planlama Semineri"*, **TMMOB Mimarlar Odası**, Ankara, 18-19 Ocak 2002, s. 57-62.

⁶⁵² Örneğin Danıştay 6. Daire, E.2014/6132-K.2019/5875 (Kazancı İçtihat Bankası)

açabilecekleri "mülkiyet ilişkisi"ne dayalı "malik sıfatı"na indirgemek yukarıda değinilen iptal davalarının objektif niteliğini de zedeleyici nitelik taşımaktadır.⁶⁵³

iv. Komşu Parsel Maliki:

Danıştay İDDK imar planı içinde yer almayan komşu parsel maliklerinin de imar planına karşı dava açmada menfaati olduğuna karar vermiştir. İmar planı sınırı dışında bulunan parsel maliklerinin açtığı davayı menfaat yokluğundan reddeden ilk derece mahkemesinin kararı, önce özel Daire tarafından, ilk derece mahkemesinin ısrar kararı üzerine de İDDK tarafından bozulmuştur. İDDK kararının gerekçesinde öncelikle İYUK m. 2'deki menfaat koşuluna ilişkin değerlendirme yapılarak şu ifadelere yer verilmiştir: *"idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayan en önemli denetim araçlarından olmakla birlikte her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması ve İdarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunmasını öngören yasakoyucu, iptal davaları için 'menfaat ihlali'ni, sübjektif ehliyet koşulu olarak getirmiştir."* Bu değerlendirmenin ardından kararda menfaat koşulunun yorumlanmasına ilişkin sınır çizilmeye çalışılmıştır: *"İptal davalarındaki sübjektif ehliyet koşulunun, doğrudan doğruya hukuk devletinin yapılandırılmasına ve sürdürülmesine ilişkin bir sorun olması dolayısıyla, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerekmektedir. Nitekim çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda sübjektif ehliyet koşulunun, bu durum dikkate alınarak yorumlanması gerektiğine ilişkin Danıştay kararları yerleşik içtihat niteliği kazanmıştır."*⁶⁵⁴ İncelenen kararlarda da

⁶⁵³ Örneğin bir altın madenine (cevher zenginleştirme tesisine) karşı açılan davada Danıştay, davacıların "ilgileri, bireysel duyarlılıkları ile çevre sorunlarına ilişkin araştırmalar yapan, mücadele veren kişiler oldukları, doğayı, ekolojik dengeyi olumsuz yönde etkileyen faaliyetlere karşı yürütülen çalışmaların içerisinde çevre aktivisti olarak yer almaları"nın yeterli ilgi bağıını oluşturmadığına karar vermiş ve bu davacılar yönünden davayı dinlenemez bulmuştur (Danıştay'ın ifadesi ile "ehliyet yönünden reddetmiştir."). Buna karşılık tesisin bulunduğu alan ile *"taşınmaz mülkiyeti, ikametgah, nüfus kaydı, doğum yeri vb. herhangi bir bağı"* bulunan davacılar yönünden davanın esas incelemesini yapmıştır. (Danıştay 6. Daire, E.2015/1575-K.2016/124, yayımlanmamış karar.)

⁶⁵⁴ Danıştay İDDK, E.2014/3433-K.2016/3062 (Sinerji Mevzuat İçtihat Bankası).

görülebileği üzere menfaat kavramına ilişkin Danıştay içtihadının yerleşik nitelikte bulunduğunu söylemek mümkün değildir.

b. Menfaatin Zilyetlik Sifatına Dayandırılması

Kamulaştırma Kanununun 19. maddesi uyarınca tapuya kayıtlı olmayan taşınmazın kamulaştırılması halinde **zilyedin** dava hakkı bulunmaktadır, bu nedenle tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlarda zilyedin de iptal davası açabileceğini kabul etmek gerekir.⁶⁵⁵ Bir Danıştay kararına konu olan olayda, kamulaştırma işlemine karşı açılan davanın esasına girilmiş ve kamulaştırma işlemine konu taşınmazın tescile tabi olmayan kamu malı olması, dolayısıyla kamulaştırma konusu olamayacağı gerekçesi ile davanın reddi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.⁶⁵⁶ Kararda davacının sıfatına ilişkin bir tartışma yapılmamıştır; oysa davacının kanundan kaynaklanan zilyet sıfatı, bu davayı açması için yeterlidir.⁶⁵⁷ Ancak bu çerçevede Danıştay genel olarak, zilyet sıfatının menfaat sağlamadığı görüşündedir: Mülkiyet hakkına yönelik olarak yapılan idari işlemlerde sadece malikin menfaatinin ihlali sözkonusu ise, bu durumda iptal davasını malik açabilir. Danıştay 6. Dairesi mülkiyeti hazineye ait olan bir taşınmazın parselasyona tabi tutulmasına ilişkin işleme karşı ancak malikin dava açabileceğini belirterek **zilyedin** açmış olduğu davayı menfaat ihlali olmadığından bahisle reddetmiştir.⁶⁵⁸

c. Tapu Tahsis Belgesi

⁶⁵⁵ Gözler, age. (2014), s. 727.

⁶⁵⁶ Danıştay 6. Daire, E. 1990/2427 K. 1991/1340 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁶⁵⁷ Öte yandan irtifak hakkı sahibinin kamulaştırma muhatabı olup olamayacağı sorunu da bu kapsamda incelenmelidir. Bir başka anlatımla, irtifak hakkı sahibi olmak, bu sıfat, bir kamulaştırma işlemine karşı dava açmak için yeterli olacak mıdır? Örneğin, intifa hakkı ayrıca kamulaştırma konusu olmamakta; intifa hakkı sahibi, bankaya yatırılan kamulaştırma bedelinin getirisini almaktadır (MK 798/II). İntifa hakkı sahibi, bu hakkı ivazlı kazanmış ise, kamulaştırma bedeline karşı adliye mahkemesinde veya kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda dava açamayacak mıdır? Benzer durum, oturma (sükna) hakkı sahibi, ipotek hakkı sahibi (MK m. 858/II) bakımından da sözkonusudur.

⁶⁵⁸ Danıştay 6. Daire, E.1981/2303-K.1984/3079, DD s. 58-59, s. 209-210; aktaran, Akyürek, agm., s. 32. Aynı yönde bir başka karar: Danıştay 6. Daire, E.1998/4164-K.1999 /4196, DD 103, s. 601-603.

Danıştay, 2006 yılında verdiği bir kararda, 2981 sayılı Yasaya göre verilen tapu tahsis belgesine dayanılarak, bu belgeye konu taşınmazın bulunduğu alana ilişkin hazırlanan imar planının davacının kişisel, meşru ve güncel bir menfaatinin ihlal etmediği sonucuna ulaşmış ve davayı menfaat yokluğundan reddetmiştir.⁶⁵⁹ Danıştay bu kararında tapu tahsis belgesini "kaçak yapıları meşrulaştıran" bir uygulama olarak görmektedir. Danıştay'a göre tapu tahsis belgesi "henüz tapuya dönüşmemiş" olduğundan, "mülkiyeti" değil "haksahipliği"ni ("*tapu tahsis belgesi ile hak sahibi kabul edilenlerin tasarruf hakları yasanın belirlediği amaçlar çerçevesinde kısıtlanmıştır*") belirtmektedir.

Öte yandan Danıştay İDDK 2017 yılında verdiği bir kararında tam tersi yönde sonuca ulaşmıştır: "*Tapu tahsis belgesinin, 2981 sayılı Kanunun aradığı şartların gerçekleşmesi durumunda, ilgisine o taşınmazın mülkiyetini kazandıracak nitelikte olduğu dikkate alındığında, tapu tahsis belgesine sahip olan davacının, acele kamulaştırma işlemine karşı açtığı davada güncel, meşru ve kişisel menfaatinin varlığı bulunmaktadır.*"⁶⁶⁰

Danıştay kararları arasındaki tutarsızlıklar bir yana, kararlarda menfaat koşuluna ilişkin ölçüt arayışı kendini belli etmektedir. Ancak Danıştay, en azından şimdiye dek işaret edilen kararlarda, ölçütü genellikle maddi hukukta, maddi hak alanında aramaktadır. Yukarıda da işaret edildiği gibi, maddi hukuktan kaynaklanan bir hakkı ihlal edilen kişinin açtığı iptal davasında menfaat araştırmasına gerek dahi bulunmamaktadır; zira bu gibi durumlarda iptal davasının dinlenebilirlik koşulu olan menfaat, hak tarafından kapsanmış haldedir.

⁶⁵⁹ Danıştay 6. Daire, E.2006/2392-K.2006/5255, DD 115, s. 225. "... davacının, henüz tapuya dönüşmemiş tapu tahsis belgesi ile tasarruf edilen gecekondudan hareketle ve onun dışında da herhangi bir farklı iptal nedeni ileri sürülmeksizin dava konusu nazım imar planının iptalini istediği anlaşıldığından dava konusu işlemin davacının kişisel, meşru ve güncel bir menfaatinin ihlal etmediği sonucuna ulaşılmıştır. Bu nedenle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerekirken dava konusu işlemin iptali yolundaki Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir."

⁶⁶⁰ Danıştay İDDK, E.2017/2078-K.2017/2972, DD 148, s. 12 vd. Karşıoy gerekçesinde, 2981 sayılı Kanun m. 10 uyarınca, tapu tahsis belgesinin ancak ıslah imar planı kapsamında bulunması halinde belge sahibine ait kaçak yapının korunabildiği, acele kamulaştırma kararına karşı menfaat koşulunu sağlamayacağı belirtilmektedir.

d. Vergi sorumlusu

Danıştay 3. Dairesi tarafından verilen kanun yararına bozma kararında⁶⁶¹ işverenin, çalıştırdığı işçiler adına vergi sorumlusu sıfatıyla ödediği stopaj vergisine karşı açtığı davada menfaati bulunduğu karar verilmiştir. Danıştay kararında menfaat araştırması, vergi mevzuatına dayalı olarak yapılmıştır.⁶⁶² Danıştay Başsavcısı da, 213 sayılı VUK'un 8. maddesinde düzenlenen "vergi sorumlusu"nun verginin ödenmesi bakımından vergi dairesine karşı muhatap olduğunu; "mükellef" ifadesinin vergi sorumlularını da kapsadığı yönünde görüş bildirmiştir.⁶⁶³ Kanun yararına bozma kararına konu vergi mahkemesi kararında ise menfaat, hak ile ilgili olarak değerlendirilmiş, davacının "malvarlığında azalma" olup olmadığı tartışılmış ve dava *"sadece kestiği vergiyi beyan edip ödemekle sorumlu bulunan davacı şirketin malvarlığında bir azalma olmadığı"* gerekçesiyle menfaat yokluğundan usulden reddedilmiştir. Aslında yalnızca davanın konusuna bakarak dahi, bu davada ayrıca bir menfaat araştırmasına gerek bulunmadığını anlamak mümkündür. Zira dava,

⁶⁶¹ Danıştay 3. Daire, E.2010/7404-K.2011/5955, 20.12.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. (İzleyen 7 adet karar içerik ve gerekçe bakımından aynıdır.)

⁶⁶² "213 sayılı Vergi Usul Kanununun 8'inci maddesinde mükellef, vergi kanunlarına göre kendisine vergi borcu düşen gerçek veya tüzel kişi, vergi sorumlusu da, verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi olarak tanımlandıktan sonra son fıkrasında, bu kanunun müteakip maddelerinde geçen 'mükellef' tabirinin vergi sorumlularına da şamil olduğu, aynı Kanunun 377'nci maddesinde, mükellefler ve kendisine vergi cezası kesilenlerin, tarh edilen vergilere ve kesilen cezalara karşı vergi mahkemesinde dava açabilecekleri, 378'inci maddesinde ise vergi mahkemesinde dava açabilmek için verginin tarh edilmesi, cezanın kesilmesi, tadilat ve takdir komisyonları kararlarının tebliğ edilmiş olması, tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin yapılmış ve ödemeyi yapan tarafından verginin kesilmiş olması gerektiği kurala bağlanmıştır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 94'üncü maddesinde sayılan kişi ve kuruluşlar, istihkak sahiplerine yapılan ödemelerden yasada öngörülen verginin kesilmesi, muhtasar beyanname ile beyan edilip ödenmesinden sorumlu tutulmuşlardır. Kesilen verginin beyan edilmemesi ya da ödenmemesi vergi sorumlusunun takibini gerektireceğinden, yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, usulüne uygun olarak ihtirazi kayıtla verilen beyanname üzerine sorumlu adına tahakkuk eden verginin, vergi sorumlusu tarafından idari davaya konu edilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu durumda, 193 sayılı Kanunun 94'üncü maddesi uyarınca çalışanlarının ücretlerinden yasada öngörülen oranda vergiyi keserek, muhtasar beyanname ile beyan edip ödeme sorumluluğu bulunan davacı şirketin ileride cezaya muhatap olmamak için ihtirazi kayıtla verdiği beyanname üzerine tahakkuk eden gelir (stopaj) vergisinin 936,53 TL'ye isabet eden kısmının kaldırılması ve fazla ödenen tutarın iadesi istemiyle açtığı davanın esası incelenerek karar verilmesi gerektiğinden temyize konu kararın kanun yararına bozulması gerekmiştir."

⁶⁶³ Aynı olayla ilgili AYM'nin bireysel başvuru üzerine verdiği karar da bulunmaktadır. AYM 1. Bölüm, 2013/5554 başvuru sayılı kararı. 14.3.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kararın 30. paragrafında "...bireysel başvuru usulünde, idari yargı yerlerinde olduğu gibi menfaat ihlali başvuru yapmak için yeterli görülmemiş olup ihlale yol açtığı ileri sürülen işlem, eylem ya da ihmal nedeniyle güncel ve kişisel bir hakkı doğrudan etkilenenlere bireysel başvuru hakkı tanınmış ve özel hukuk tüzel kişilerine ise ancak tüzel kişiliğe ait hakların ihlal edildiği durumda başvuru imkanı verilmiştir" denmekte ve 35. paragrafında "... özel hukuk tüzel kişisi olan şirketin güncel ve kişisel bir hakkı doğrudan etkilenmediği gibi tüzel kişiliğe ait bir hak da ihlal edilmiş olmadığından, başvuru şirketin mağdur statüsü bulunmamaktadır." denerek, kişi yönünden yetkisizlik kararı verilmiştir.

"çalışanlarının ücretlerinden yasada öngörülen oranda vergiyi keserek, muhtasar beyanname ile beyan edip ödeme sorumluluğu bulunan davacı şirketin ileride cezaya muhatap olmamak için ihtirazi kayıtla verdiği beyanname üzerine tahakkuk eden gelir (stopaj) vergisinin ... TL'ye isabet eden kısmının kaldırılması ve fazla ödenen tutarın iadesi istemiyle" açılmıştır. Davacı işveren, stopaj vergisini kendi adına değil, çalıştırdığı işçiler adına ödemektedir. Bunun için bu vergi bakımından hukuki durumu vergi mükellefi değil, vergi sorumlusudur.⁶⁶⁴ Bu durumda, "kaldırılma" talebi bakımından iptal davası, "iade" talebi bakımından da tam yargı davası sözkonusudur ve İYUK m. 12 kapsamında iki dava birlikte açılmıştır. İki dava birlikte açılabilmesine göre davacının bir zararı sözkonusudur; başka bir anlatımla hem iptal davası hem de tam yargı davası, davacının bir zararına dayanmaktadır. Öyleyse davacı, iptal davasında da, maddi hak zedelenmesine dayanmaktadır. Bu durumda davacının menfaatinin ayrıca araştırılmasına gerek bulunmamaktadır.

Öte yandan bu karar 1948 yılında verilen bir içtihadı birleştirme kararı ile taban tabana zıttır: *"Davacının medeni hukuk bakımından medeni hakları istimal ehliyetine sahip olması gerektiği gibi, davanın konusu bakımından da dava açma ehliyetini de haiz bulunması lazımdır. Mesela 'müstahdem vergisi gerçekten istihdam edilenin mamelekinden ödenen bir vergi olduğuna göre istihdam eden, müstahdem vergisinden hasıl olacak uyuşmazlıklarda dava ehliyetine sahip' görülmemiştir."*⁶⁶⁵ Her iki kararda da hukuki esas yerli yerine oturtulamamış olduğu için bu tür çelişkili durumlarla karşılaşılması her zaman mümkün olacaktır. Yargı organlarının "ehliyet"i yanlış biçimde kullanması sonucu kavramların yerleşiklik kazanması güçleşmektedir. Zira istihdam edenin taraf ehliyeti, gerçek kişi ise hayatta ve hak ehliyetinin sınırlı olup olmamasına; tüzel kişi ise hukuka uygun biçimde kurulup varlığını devam ettirip ettirmemesine göre değerlendirilecektir. Dava ehliyeti de, istihdam eden gerçek kişi ise, kısıtlılık nedenleri bulunup bulunmadığına, tüzel kişi ise davanın yetkili organ tarafından açılıp açılmadığına göre incelenecektir. Tüm bunların menfaat kavramı ile ilgisinin bulunmadığı ise açıktır.

⁶⁶⁴ Mükellef ile sorumlu arasındaki fark vergi sorumlusunun başkasına ait bir vergi borcunun ödenmesinden sorumlu tutulmasıdır.

⁶⁶⁵ Danıştay İBK, 6.2.1948, K.48/8 sayılı kararı; aktaran, Onar, age. (c.3), s. 1975.

Katma değer vergisine karşı açılan bir davada davacının menfaatinin ihlal edildiğine karar verilmiştir.⁶⁶⁶ Vergi hukukunun maddi boyutuna ilişkin tartışmaya girmeden, usul hukuku açısından konu şu şekilde özetlenebilir: Bir yapı kooperatifi, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünden arsa satın almış ve taşınmaz bedeline eklenen KDV'yi dava etmiştir. Vergi mahkemesi "ticari, sınai, zirai ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılmış bir teslim olmadığı ve katma değer vergisinin konusuna girmediği" gerekçesiyle ödenen verginin iadesine karar vermiştir. Danıştay 7. Dairesi "KDV mükellefinin vergiye nihai olarak katlanmak durumunda kalan kimseler değil, onlara mal teslim eden veya hizmet ifasında bulunan kimseler olduğu" gerekçesiyle kararı bozmuştur.⁶⁶⁷ Karara uyan vergi mahkemesi menfaat yokluğundan davayı reddetmiştir. Temyiz başvurusu üzerine dosya Danıştay 4. Dairesi önüne gitmiş ve "yansıtılmalı bir vergi türü olması ve yansıtılabilirlik özelliği nedeniyle asıl vergi yükünün bu vergiyi ödeyen ve indirim hakkı olmadığı için sözkonusu vergi yükü üzerinde kalan davacının, mamelekinde meydana gelen azalma nedeniyle menfaatinin etkilendiği" gerekçesiyle karar bozulmuştur. Vergi mahkemesi ise kararında ısrar etmiş ve dosya Danıştay VDDK önüne gelmiştir. VDDK, tahakkuka karşı açılan davalarda menfaat ilişkisinin tahakkukla davacı arasında kurulan ilişki olduğunu vurgulayıp 4. Dairenin kararı yönünde karar vermiştir.⁶⁶⁸

e. "Vatandaş" sıfatı

Danıştay 5. Dairesi, bir AİHM kararı uyarınca ödenen tazminatın sorumlu personele rücu edilmemesine karşı açılan davayı "her yurttaş ve özellikle kamu görevlilerinin kişisel kusuru nedeniyle zarara uğrayıp yargısal süreci başlatmış olan yurttaşlar, ilgili personele rücu edilmesini sağlamak amacıyla idareye başvurabilir ve bu başvurularının reddi üzerine de dava açma hakkını kullanabilirler" gerekçesiyle

⁶⁶⁶ Danıştay VDDK, E.2011/236-K.2011/582, DD 129 s. 443.

⁶⁶⁷ Ancak bu durumda yalnızca KDV'yi vergi dairesine yatıran kişi davacı olabilmektedir. Karşıoy yazısında da belirtildiği gibi KDV yansıtılmalı bir vergi türü olduğundan nedeniyle, asıl vergi yükü bu vergiyi ödeyen ve indirim hakkı olmayan davacı üzerinde kalmaktadır. Dolayısıyla davacıdan tahsil edildiği ihtilafsız olan vergi, davacının mamelekinde azalmaya yol açmakta ve bu durumuyla da davacının menfaati etkilenmektedir.

⁶⁶⁸ VDDK ilk derece mahkemesi kararını önce bozmuşsa da karar düzeltme talebi kapsamında yeniden inceleme yapmış ve usuli müktelep hak çerçevesinde kararı onamıştır. (Konunun bu boyutu çalışmamızın kapsamına girmemektedir.)

dinlenebilir bulmuş ve esaslan incelemiştir.⁶⁶⁹ Danıştay "Aliğa" kararında da "vatandaşlık" sıfatını menfaat ilişkisinde yeterli bulmuştur. Danıştay davacının "milletvekili olmaktan öte serbest bölge kurulacak çevrede yaşayan bir vatandaş olarak"; "yapılacak tesislerin çevreye vereceğinin iddia ettiği kirlilikten etkileneceğini ileri süren bir kişi olarak" bu davayı açtığını belirtmiş ve bu saptamalar doğrultusunda dinlenebilirlik kararı vermiştir.⁶⁷⁰

Milletvekilllerine üç aylık peşin yolluk ödenmesine ilişkin işleme karşı açılan iptal davasını "davacının kişisel bir menfaatinin ihlal edilmemesi" gerekçesi ile reddeden ilk derece mahkemesi kararı, Danıştay tarafından bozulmuştur. Danıştay'ın gerekçesi şöyledir: *"Milletvekilllerine üç aylık dönem için peşin olarak yapılan ödenek ve yolluk ödemelerinin kamu gelirlerinden karşılanan kamu harcaması niteliğinde ve davacının da, vergi mükellefi olmasının subjektif ehliyet koşulunun sağlanması açısından yeterli olduğu..."*⁶⁷¹ Milletvekillerinin emeklilik ve tazminat haklarına ilişkin kanun değişikliğine (3855 sayılı Kanunun 1-7. maddeleri) ilişkin iki profesör tarafından açılan dava ise *"dava konusu işlem davacıların kişisel menfaatinin ihlal etmemekte olup Emekli Sandığı iştirakçisi veya yurttaş olmak sıfatının ise bu davayı açmakta davacıların subjektif ehliyetinin bulunduğunu göstermemektedir."* gerekçesiyle usulden reddedilmiştir.⁶⁷²

Daha önce değinilen NATO kararı ile Danıştay 10. Dairesi *actio popularis*'i kabul etmiş görünmektedir: *"Hukuk devleti esasının tüm kurum ve kuralları ile yerleştirilmesi, ülkede yaşayan herkesin menfaatinin gereği olduğundan, toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatinin zedeleyen, hukuk devleti esaslarına aykırı uygulamalara ilişkin işlemle karşı bireylerin dava açmakta menfaat ilişkisinin bulunmadığını söylemek mümkün değildir."*⁶⁷³ Danıştay, bu karardaki gerekçesi ile her

⁶⁶⁹ Danıştay 5. Daire, E.2007/7369-K.2008/3234, DD 119, s. 216. Cumhuriyet Gazetesi'nin 17.10.2008 tarihli nüshasında bu konuya ilişkin bir köşe yazımız yayımlanmıştır.

⁶⁷⁰ Danıştay 10. Daire, E.1990/2278-K.1992/1672, DD 86, s. 511-519.

⁶⁷¹ Danıştay 11. Daire, E.2007/6930-K.2007/7002, DD 117, s. 329 vd.

⁶⁷² Danıştay 10. Daire, E.1996/5207-K.1998/6855, DD 100, 1999, s. 531 vd.

⁶⁷³ Danıştay 10. Daire, E.1990/4944-K.1992/3569. DD 87, s. 478 vd. NATO'dan Türkiye'de konuşlandırmak üzere askeri kuvvet istemi içeren Bakanlar Kurulu kararına karşı bir siyasi parti dava açmıştır. Davada, Türkiye'nin BM kararlarını yerine getirdiği ve Irak'a karşı kendini savunma yeteneğinin bulunduğu; NATO'dan askeri güç istenmesinin savaş hazırlığı niteliği taşıdığı, barış içinde insanca yaşamının herkesin hakkı olduğu, bu nedenlerle BK kararının Anayasa'ya aykırı olduğu; ayrıca yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisinin TBMM'ye ait olduğu gibi gerekçelerle BK kararının iptali istenmiştir. Davalı konumunda bulunan Başbakanlık, davacı siyasi partinin, kişisel menfaatlerinin doğrudan etkilanmemesi nedeniyle davanın bu yönden [ehliyet] reddi

Türk vatandaşının, hukukun üstünlüğünü korumak ve savaşı önlemek ile ilgili açacağı davalarda menfaati bulunduğunu kabul etmiştir. Danıştay, hukukun üstünlüğünü korumak ve savaşı önlemek ile ilgili konularda her Türk vatandaşının dava açabileceğini kabul etmiştir. Buna göre, belirtilen alanda actio popularis geçerli olmaktadır. Ancak karardaki yaklaşım her uyuşmazlıkta kabul edilmemektedir.⁶⁷⁴

Yine Nazım Hikmet'in vatandaşlıktan çıkarılması işleminin, işlem yapıldıktan çok uzun bir süre (51 yıl) sonra uygulanmasına ilişkin işleme karşı vatandaş sıfatı ile açılan dava kabul edilmiştir.⁶⁷⁵

f. Belde Sakini Sıfatı

Danıştay 1989 yılında verdiği bir kararda imar değişikliğine karşı **belde sakini** sıfatıyla açılan davada menfaatin varlığını kabul etmiştir.⁶⁷⁶ Kararın gerekçesi şöyledir: *"Dava konusu imar planı değişikliğiyle sahil şeridindeki arazi kullanım şeklinin değiştirilerek belediye turistik tesisleri ve benzin istasyonu yapılacak şekilde düzenleme getirildiği, dava devam ederken yapılan bir değişiklik de kamu yararlı kumsal alanının toplu taşıma ve terminal alanına, belediye turistik tesisleri alanının da turizm konut yerleşme alanına ayrıldığı anlaşılmıştır. Bu durumda, beldeyi ve beldede yaşayanları yakından ilgilendiren sahil şeridinde kamu yararlı kumsal alanda yapılan düzenlemenin beldede yaşayan bir kişi olarak davacının menfaatini ihlal ettiği açık olup, İdare Mahkemesince davacının hemşehri sıfatıyla plan iptali davası açmasının mümkün olmadığı yolundaki kararda isabet bulunmamaktadır."*

Bir başka olayda, imar planı değişikliği ile bir alan turistik tesis alanından çıkarılarak konut alanı olarak belirlenmesi kararına karşı, belediye meclisi üyesi, belde

gerektiğini savunması kapsamında ileri sürmüştür. Danıştay 10. Dairesi, İdarenin [ehliyet] itirazını yukarıdaki gerekçe ile reddetmiş ve davanın esası hakkında karar vermiştir.

⁶⁷⁴ Yıldırım, age. (İdari Yargı), s. 389.

⁶⁷⁵ Danıştay İDDK, E.2004/3-K.2005/2371, DD 111, s. 72 vd. İDDK'nın bozma kararı üzerine Danıştay 10. Dairesi davayı menfaat yönünden dinlenebilir bularak esas incelemesi yapmış ve davayı bu kez esastan reddetmiştir. (E.2006/5858-K.2008/1450, DD 119, s. 337 vd.). Kararlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Nuray Ekşi - Zühal Bereket Baş, **Nazım Hikmet Ran'ın Vatandaşlık Durumu**, İstanbul 2002; Nuray Ekşi - Aytaç Özelçi, *"Nazım Hikmet'in Türk Vatandaşlığından Çıkarılmasına İlişkin Kararların Değerlendirilmesi"*, **İstanbul Barosu Dergisi**, 2008/5, s. 2297-2332.

⁶⁷⁶ Danıştay 6. Daire, E.1989/2279-K.1990/1102 (Kazancı İçtihat Bankası).

sakini sıfatı ile dava açmıştır. Danıştay'a göre *"Olayda anılan taşınmazlarla ilgili plan değişikliğinin yeşil alan yol vb. kamunun ortak kullanımına ayrılmış alanı bu kullanımlardan çıkarıcı ve bilirkişi raporunda da belirtildiği gibi yoğunluk arttırıcı bir nitelik taşımadığı anlaşıldığından, davacının belde sakini olarak kişisel bir menfaatinin ihlalden söz etmek mümkün değildir."*⁶⁷⁷

Yine 1992 yılında yine aynı Daire, *"beldenin yeşil alanının azalması sonucunun ortaya çıktığı, bu nedenle de belde sakini olan davacının uyumsuzluk konusu işlem nedeniyle menfaatinin ihlal edildiği"*⁶⁷⁸ yönünde ve 1996 yılında da *"İmar uygulamaları gibi kamu yararını çok yakından ilgilendiren konularda bireylerin dava açma hakkının geniş yorumlanması gerekmektedir. Özellikle imar planlarının yargısal denetimini sırasında belde sakini olmak dahi dava açma ehliyetinin varlığı için yeterlidir."*⁶⁷⁹ yönünde karar vermiştir.

2005 yılında verilen bir kararında ise Danıştay 6. Daire, *"taşınmazın maliki olmayan ve dava açma ehliyetini belde sakini sıfatına değil, taşınmazın zilyedi olduklarından bahisle ileride doğması ihtimali bulunan bir hak iddiasına dayandıran davacıların, beldenin arıtma tesisi yer seçimi işlemine karşı"* dava açmakta menfaatleri bulunmadığına karar vermiştir.⁶⁸⁰ Karardan anlaşıldığına göre, davacılar *"ileride doğması muhtemel bir hak iddiasına"* değil de *"belde sakini"* sıfatına dayanmış olsalardı, dava dinlenebilir bulunacaktı. Başka bir anlatımla Danıştay, davacıların ileri sürdüğü sıfatın menfaat koşulunu karşılamadığı gerekçesiyle davayı usulden reddetmiştir. Danıştay'ın bu yaklaşımını benimsemek mümkün görünmemektedir. Zira Danıştay menfaat koşulunun sağlanıp sağlanmadığına her olayda bakımından karar vermekte kendini yetkili görmektedir. Üstelik davacı menfaat koşulu ile ilgili hiçbir açıklamada bulunmasa dahi bu

⁶⁷⁷ Danıştay 6. Daire, E.1992/823-K.1992/2745 (Kazancı İçtihat Bankası).

⁶⁷⁸ Danıştay 6. Daire, E.1991/3829-K.1992/1435, DD 86, s. 319. Öte yandan 1992 yılında, imar planına karşı açılan davanın davacısını *"İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Eskiçağ Dilleri ve Kültürleri Bölümünde Öğretim Üyesi olduğu, yani mesleki konumu itibarıyla"* menfaat sahibi olarak nitemiş (Danıştay 6. Daire, E.1992/1660-K.1992/2676); ancak yine imar planına karşı dava açan şehir plancısının, *"yeterlilik belgesinin dava konusu planı hazırlamaya elverişli olmadığı"* gerekçesiyle menfaati bulunmadığına karar vermiştir. (Danıştay 6. Daire, E.1993/2405-K.1993/5759, T. 23.12.1993) (Kararları aktaran, Şahin, agm., s. 252). Belde sakini sıfatını yeterli kabul eden Danıştay'ın, *"mesleki ölçüt"* üretmeye çalışması anlaşılabilir bir durumdur.

⁶⁷⁹ Danıştay 6. Daire, E.1996/902-K.1996/45819; aktaran, ŞAHİN, agm., s. 253.

⁶⁸⁰ Danıştay 6. Daire, E.2004/6309-K.2005/2411, DD 110, s. 206. (Karara, güncellik unsuru başlığı altında da yer verilmiştir.)

incelemeye yapacak olan idare yargıcısıdır. Dolayısıyla Danıştay'ın kendini davacı tarafından ileri sürülen sıfatla bağlı saymayıp menfaat araştırmasını re'sen yapması mümkündür.

2008 yılında verilen bir Danıştay kararına konu olayda, bir grup belediye meclisi üyesi, belediye encümeninin bir ihale kararına karşı dava açmıştır. İlk derece mahkemesi tarafından davacıların ihale işleminin iptalini istemede meşru, kişisel ve güncel **menfaatlerinin, dolayısıyla dava açma haklarının** bulunmadığı gerekçesi ile davanın “ehliyet” yönünden reddine karar verilmiştir. Temyiz incelemesinde Danıştay 13. Dairesi, öncelikle hemşehri hukukunu düzenleyen 5393 sayılı Kanunun 13. maddesine atıf yapmıştır. Buna göre herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrısı olduğu; hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma ile hizmetin hukuka uygun yürütülüp yürütülmediği hususunu yargı önüne getirme hakları bulunmaktadır. 13. Daire, *"davacıların belde sakini olarak meşru, kişisel ve güncel menfaatlerinin etkileneceğinin tabii olduğu sonucuna varıldığından, davacıların dava konusu işlemle menfaat ilişkisi bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet"* görmemiştir.⁶⁸¹ Danıştay davacıların esasa ilişkin itirazlarını zikretmekle birlikte, yalnızca belde sakini sıfatının menfaat ilişkisinin kurulması için yeterli olacağına hükmetmiştir.

g. Belediye meclisi üyesi, başkan vekili, genel sekreter

Danıştay'ın, **belediye meclis üyelerinin** görev yaptıkları beldeyle ilgili açtıkları iptal davalarına ilişkin genel olarak istikrarlı bir içtihadı bulunmaktadır.⁶⁸² Ancak dava konusu işlem, belediye meclisinin yetkisine giren bir konu ise Danıştay davacı üyenin ilgili katılması ve gerekirse karşıoyunu bu toplantılarda belirtmesi gerektiğini içtihat etmektedir. Danıştay'a göre *"belediye meclisi olan davacının, planların mecliste*

⁶⁸¹ Danıştay 13. Daire, E.2007/4549-K.2008/5019, DD 120, s. 415 vd.

⁶⁸² Danıştay 6. Daire, E.1992/4571-K.1993/226; Danıştay İDDK, E.1996/47-K.1996/144 (*"meclis üyesi olarak görev yaptığı belediyenin hukuksal statüsünde yapılan değişiklikler nedeniyle doğan uyumsuzlukta dava açma ehliyetinin bulunduğu"*); Danıştay 8. Daire, E.1995/3641-K.1997/1730 (Kazancı İçtihat Bankası).

*görüşülmesi sırasında toplantılara katılması ve gerekirse karşı oyunu bu toplantılarda belirtmesi gerekirken bu yolla belde halkının hakkını koruma görevini yerine getirmeyen davacının, kararın oluşmasından sonra dava açmakta meşru ve kişisel bir menfaati de bulunmadığı sonucuna varılmıştır.*⁶⁸³ Ancak Danıştay 10. Dairesi belediye meclisi üyesinin toplantıya katılıp karşıoy vermemesi halinde de dava açabileceğini karara bağlamıştır.⁶⁸⁴ Kararda bu yoruma ilişkin bir gerekçe yer almamaktadır.

Ancak, belediye başkanının düşürülmesine ilişkin itirazda, belediye meclisi üyesinin⁶⁸⁵ veya belediye başkanvekilinin⁶⁸⁶ **itiraz yetkisinin bulunmadığı** sonucuna ulaşılmıştır. Danıştay bu kararında ne menfaat ne de sıfat incelemesi yapmış; 2577 sayılı Kanunun ek 2. maddesinde bu hususa ilişkin hüküm bulunmaması nedeniyle başvuruyu reddetmiştir.⁶⁸⁷ Ancak, yine İDDK, bu karardan beş yıl sonra *Belediye meclisi üyesi olarak görev yapan davacının, görevli olduğu belediyenin hukuksal statüsünde yapılan değişiklikler nedeniyle doğan uyuşmazlıkta menfaatinin [dava açma ehliyetinin] bulunduğu yönünde karar vermiştir.*⁶⁸⁸ Yine, 2012 yılında verdiği bir kararında Danıştay 6. Daire, belediye meclisi üyesi sıfatının, belde halkının hak ve

⁶⁸³ Danıştay 6. Daire, E.1992/823-K.1992/2745; Danıştay 6. Daire, E.1992/4605-K.1993/237, DD 88, s. 287-288. Aynı yönde, Danıştay 6. Daire, E.1998/4833-K.1998/4004: Belediye meclisi üyesi, revizyon imar planının görüşüldüğü toplantının ikinci yarısına katılmamış, daha sonra, plana karşı dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, oylamada bulunmaması nedeniyle belediye meclisi üyesinin kararın oluşumundan sonra dava açmakta "meşru ve kişisel bir menfaatinin" bulunmadığı gerekçesi ile davayı reddetmiştir. Davacı, toplantıya katıldığını ve red oyu verdiğini iddia etmektedir. Temyiz incelemesinde Danıştay, meclis üyesinin kabul oyu kullanması halinde, karara karşı "**dava açma ehliyeti**"nin bulunmayacağına; öte yandan, karara karşıoy kullanması veya toplantıya katılmayarak iradesini açık veya örtülü biçimde belirtmesi halinde, belde halkının hak ve çıkarını korumakla görevli olan meclis üyesinin dava açma ehliyetinin bulunacağına hükmetmiştir. (Kazancı İçtihat Bankası).

⁶⁸⁴ Danıştay 10. Daire, E.2002/4860-K.2002/8, DKD 2, s. 215.

⁶⁸⁵ Danıştay İDDK, E.1991/504-K.1991/273 (Danıştay Emsal Kararlar, erişim tarihi 11.10.2012)

⁶⁸⁶ Danıştay İDDK, İDDK E.1998/743-K.1998/539 (Danıştay Emsal Kararlar, erişim tarihi 11.10.2012) ("*Anılan madde uyarınca, Danıştay'ın ilgili Dairesinin vermiş olduğu karar, belediye başkanının düşürülmesine ilişkin ise belediye başkanının, düşürülme isteminin reddine ilişkin ise, istemde bulunan valinin, bu kararlara karşı itiraz etme yetkilerinin bulunduğu kuşkusuzdur.*")

⁶⁸⁷ Karşıoyda bu duruma itiraz edilmektedir: "*Bu durumda karara kimlerin itiraz edebileceğine ilişkin uyuşmazlığın İdari Hukukundaki ilgi, genel ilkesi içinde çözümlenmesi gerekir. Yerel idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmesi uyuşmazlıklarındaki yargısal denetim 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde sayılan idari davalar niteliğinde bulunmayıp kendine özgü özel bir yargı yolu niteliğinde bulunduğundan itiraz yetkisinin, davada menfaat ilişkisi ve olağan veya olağanüstü kanun yollarındaki taraf kavramlarına dayanılarak belirlenmesi olanağı yoktur. Yargı yerinin belediye başkanının yıllık rapor nedeniyle düşürülmesi (organlık sıfatını kaybetmesi) konusundaki kararı somut uyuşmazlıkta olduğu gibi önce belediye meclisinin 2/3 çoğunlukta yetersizlik kararı vermesine bağlıdır. Bilindiği üzere belediye meclisi belediyenin önemli karar organı olup tüm üyeleri belediye ve özel deyiimiyle kamu yararını gözetmekle yükümlüdürler. Belediye meclisinin belediye başkanının yıllık raporunun görüşülmesine katılmış ve yeterli bulunmaması yolunda oy kullanmış bir belediye meclisi üyesini bu konuda ilgisiz görmek işin doğması ile bağdaşmaz.*"

⁶⁸⁸ Danıştay İDDK, 1996/47-K.1996/144 (Kazancı İçtihat Bankası).

menfaatlerini korumakla ilişkisi nedeniyle menfaat koşulunu sağladığı görüşündedir.⁶⁸⁹ Bir başka Danıştay kararında da belediye genel sekreterinin, encümen kararına karşı dava açabileceği içtihat edilmiştir.⁶⁹⁰

Bu başlıkta incelenen kararlarda, vatandaş sıfatı bir yana bırakılırsa, Danıştay'ın menfaat ilişkisini kurarken maddi hukuktan kaynaklanan bir sıfat arayışında olduğu söylenebilecektir. Ancak birbirine çok benzer konularda dahi istikrarlı bir içtihat oluştuğunu söylemek güçtür. Ayrıca, menfaat ilişkisinin, maddi hukuktan kaynaklanan sıfatlara dayandırılmaya çalışılması, menfaat çemberinin alanını çok daraltmakta; iptal davalarını giderek sübjektif bir niteliğe büründürmektedir. Vatandaş sıfatına ilişkin kararlarda da Danıştay bir süreklilik sağlamamıştır; üstelik vatandaş sıfatının menfaat ilişkisi bakımından yeterli görünmesi, pratikte menfaat koşulunun kaldırılması anlamına gelecektir.

C. Davanın Konusunun Sıfatı Belirlediği Haller (Örnek Çevre Davaları)

Bu başlık altında özel kanun hükümleriyle belirli konularda kişi ve topluluklara dava açma sıfatının tanındığı durumlar ele alınmaktadır. Çevre, şehircilik-imar, kültürel miras gibi konularda yasa koyucu ya da (içtihat yoluyla) mahkemeler dava açma hakkı olan kişi ve toplulukları genişletme eğiliminde olabilmektedir. Bu eğilimin temelinde, toplumsal açıdan kimi önemli konularda saf bir *actio popularis* anlayışıyla idareye karşı dava açma hakkını somut hak ihlaliyle sınırlayan daraltıcı yaklaşımın uzlaştırılması amacı yatmaktadır.

⁶⁸⁹ Danıştay 6. Daire, E.2012/4109-K.2012/7436, DD 132, s. 401 vd.

⁶⁹⁰ Danıştay 8. Daire, E. 2009/6279-K. 2009/6723 (Kazancı İçtihat Bankası).

1. Türk Hukuku ve Doktrin

Serozan'a göre idarenin kamu yararına boy hedefi olabileceği istemler para ödetici (*compensatoire*) tazminat istemleri olmayıp ancak engelleyici (*negatoire*) kaçınma ve durdurma istemleri olabilir. Gerçekten de Anayasa ışığında, kültür ve tabiat varlıklarıyla doğal çevreyi koruma alanında, özgecil "actio popularis"e hiç değilse kaçınma ve durdurma istemleri yönünden yer verilebilir. Hatta bu davalar için genelde aranan "kişisel menfaat" koşulunun varlığı konusunda alabildiğine esnek davranmak yerinde olur.⁶⁹¹

Bu bağlamda en yaygın olarak gözlenen konu çevre davalarıdır. Bu tür davalarda özel yetki kurallarına bağlı olarak doğrudan menfaat bağı yasayla kurulabilmektedir.⁶⁹² Türkiye örneğinde de bu bağlamda 2872 sayılı Çevre Kanunu hatırlatılabilir. Anılan kanunun 30. maddesine göre "*Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir.*"

Aynı kanunun; çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve kirliliğinin önlenmesiyle ilgili genel ilkelerin düzenlendiği 3/a maddesi ise meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere herkesin, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olduğundan bahsetmektedir.

Görüldüğü gibi idari yargıda menfaat ölçütü, dava konusunun çevreye ilişkin olması halinde biçim değiştirmektedir. Her şeyden önce, İdari Yargılama Usulü Kanunu ile Çevre Kanunu arasında genel yasa-özel yasa ilişkisi kurulabilir. Bu durumda ikincisinin açık olarak hükme bağladığı alanlarda genel yasa kuralları geri çekilir. Bu bakımdan Çevre Kanunu, 30. maddesi ile, İdareye başvuru konusunda "ilgi" bağıını yeterli görmektedir. Kanunun 1. maddesi, çevrenin bugünkü ve gelecek kuşakları kapsayan biçimde "bütün vatandaşların ortak varlığı" olduğu yolunda temel kuralı koymaktadır. Burada, gerçek ve tüzel kişilerin "ortak sahipleri ve

⁶⁹¹ Serozan, age., s. 109.

⁶⁹² Guyomar-Seiller, age., s. 279.

sorumluları"⁶⁹³ oldukları çevrenin kirletilmesi veya bozulması sonucu, kişisel, güncel ve somut menfaatleri çiğnendiği için harekete geçmeleri sözkonusudur.⁶⁹⁴

Güran'a göre birbirini tamamlayan bu iki hüküm birlikte okunduğunda, 30. maddedeki başvuru, bir hak olmanın yanı sıra, bir yüküm değil, fakat bir görev niteliği kazanmaktadır. Bu itibarla, 30. madde, olumsuz çevre olayından, şahsen zarar görsün görmesin, kendisini ilgilendirsün ilgilendirmesin, herkese, konuyu idari makamlara ulaştırma fırsatını ve olanağını sağlamaktadır. Bu çerçevede içinde yapılacak başvuru, İdareye harekete geçme yükümünü ve gereken önlemleri almak zorunluluğunu getirmektedir. Çünkü bu maddeye göre, kişiler, sadece haber veren bilinçli ve duyarlı yurttaşlar değil; İdareden anılan türde faaliyetin durdurulmasını "hukuksal sonucunu yaratacak işlem ve eylem tesis etmesini" istemeye muktedir kılınan kimselerdir. Bu itibarla, yetkili makamlar, bu başvuruyu işleme koymak; olumlu-olumsuz sonuçlandırmak; bundan müracaatçıyı yazılı biçimde haberdar etmek zorundadır.⁶⁹⁵

Çevre Kanunu'nun sadece 1. maddesi ile 3. madde ilkesi karşısında ve hele 30. maddenin vurgulaması üzerine, "çevrenin ortak sahipleri ve sorumluları" konumundaki kişilere 30. maddeye dayanılarak iptal davası hakkı tanınmalıdır. 1. maddesinde, çevrenin bütün vatandaşların ortak varlığı sayıldığı bir kanunun bulunduğu hukuk düzeninde, genel düzenlemeler ve birel uygulama işlemleri yapılırken karar alma sürecinde, vatandaşların devre dışı bırakılması ya da yargısal denetim yollarının dar tutulması açıklanabilir bir tavır değildir. Bu gibi olumsuzlukların süratle giderilmesi, 2872 sayılı Çevre Kanununun satır aralarının ötesinde, metninde ve sistematüğinde yer alan kesin direktifidir.⁶⁹⁶

Çevre Kanununun 30. maddesi yönetime başvuruda bulunabilme koşulları açısından incelendiğinde, ilkin kişi ögesi bakımından menfaat ilişkisinin aranmadığı göze çarpmaktadır. "Zarar gören"in yönetsel makamlara başvurması menfaat ilişkisinin kurulduğu olağan başvuru yoludur. Buna karşılık "haberdar olan"ın yönetsel

⁶⁹³ Sait Güran, "Çevre Kanunu Uygulamalarına Karşı İdari Dava Açma Olanağı", **İstanbul'un Çevre Sorunları ve Çözümleri Sempozyumu**, (9-13 Nisan 1990), İstanbul, 1990, s. 455-464.

⁶⁹⁴ İbrahim Kaboğlu, "Çevre Hakkı Karşısında İdare ve Yurttaş", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, s.119-140, İstanbul 1992, s. 135.

⁶⁹⁵ Sait Güran, "Çevre Kanunu'nun Otuzuncu Maddesi", **İdare Hukuku İlimleri Dergisi Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı**, 1988, Yıl: 9, Sayı: 1-3, s. 185-199, s.188.

⁶⁹⁶ Güran, age. (1988), s. 194.

makamlara başvurabilme olanağı menfaat ilgisinin gerekmediği bir ilişki tarzıdır. Yasa hükmünde, menfaat ilişkisinin aranmadığı sonucuna da, çevreyi kirleten veya bozan bu faaliyetlerden haberdar olan kişilere yönetsel makamlara başvuru hakkının tanınmış olması nedeniyle ulaşılabılır. Dolayısıyla, Çevre Kanununun sözkonusu hükmünün, yönetsel makamlara başvuru hakkını "herkes"e tanıdığı söylenebilir. Bu düzenleme, çevre hakkının herkesin hakkı olması niteliğiyle de uyum içindedir.⁶⁹⁷

Danıştay Gökova'ya termik santral yapılmasına ilişkin işleme karşı dört köyün **muhtarlıkları** ve bir **köy sakininin** açtığı davada menfaat koşulunun sağlandığı yönünde karar vermiştir.⁶⁹⁸ Danıştay bu kararında Çevre Kanununun -karar tarihinde- "idari makamlara başvurma" başlıklı 30. maddesine dayanmıştır. Karar tarihinde madde hükmü *"Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişiler, idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilirler."* biçimindedir.⁶⁹⁹ Maddenin ilk fıkrası *"Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir."* biçimindedir. Karar doktrinde de dikkat çekmiştir. *"Çevre Kanunu, 30. maddesi ile, İdareye başvuru konusunda 'ilgi' bağını yeterli görmektedir. Bunun dışında birinci maddesi, çevrenin bugünkü ve gelecek kuşakları kapsayan biçimde 'bütün vatandaşların ortak varlığı' olduğu yolunda temel kuralı koymaktadır."*⁷⁰⁰ *"Burada, gerçek ve tüzel kişilerin 'ortak sahipleri ve sorumluları' bulundukları çevrenin kirletilmesi veya bozulması sonucu, kişisel, güncel ve somut menfaatleri çiğnendiği için harekete geçmeleri sözkonusudur."* Bu karardan sonra "Zafer Parkı" kararında "Danıştay mensubu" sıfatı ve "Güven Park" kararında da "hemşehri" sıfatı menfaat ilişkisi bakımından yeterli görülmüştür.⁷⁰¹

⁶⁹⁷ Özdek, age. (Çevre Hakkı), s. 145.

⁶⁹⁸ Danıştay 10. Daire, E.1985/2739-K.1986/1451, Amme İdaresi Dergisi, C. 19, S. 3, 1986, s. 150-157.

⁶⁹⁹ 2006 yılında 5491 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikte madde başlığı *"bilgi edinme ve başvuru hakkı"* ve madde metni *"Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir. / Herkes, 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahiptir. Ancak, açıklanması halinde üreme alanları, nadir türler gibi çevresel değerlere zarar verecek bilgilere ilişkin talepler de bu Kanun kapsamında reddedilebilir."* olarak değiştirilmiştir.

⁷⁰⁰ Güran, agm. (1990), s. 460.

⁷⁰¹ Bkz. Güran, agm. (1988), s. 196.

Öte yandan Danıştay, Çevresel Etki Değerlendirme kararının iptaline karşı, kararın alındığı "yörede ikamet etmeyen" veya "taşınmazı bulunmayan" kişilerin menfaatinin bulunmayacağı; aksi halde bu işlemler üzerinde yatırım planlayanların sürekli olarak dava tehdidi ile karşı karşıya kalmaları sonucunu doğuracağı ve bu durumun da idari istikrar ilkesine aykırı olacağı görüşündedir.⁷⁰² Danıştay'ın, idari istikrarı yatırımcıların sürekli dava tehdidi ile karşı karşıya kalması ile ilişkilendirmesi düşündürücüdür. Böyle bir gerekçe yerine, kararda belirtilenlerin İYUK madde 2 uyarınca menfaat koşulunu sağlamamış olduklarını söylemekle yetinmesi dahi daha doğru bir yaklaşım olurdu. Yine kararda geçen *"Her olay ve davada, yargı merciine başvurarak dava açan kişinin menfaatinin, iptali istenen işlemle ne ölçüde ihlal edildiğinin takdiri de yargı mercilerine bırakılmıştır."* ifadesi de İYUK madde 2 bakımından sorun içermektedir. Zira maddede menfaat ihlali için bir "ölçü" belirlenmemiştir. Danıştay'ın "yeterli menfaat"e ilişkin istikrarlı bir içtihadı da bulunmamaktadır. Bu bakımdan, Danıştay'ın hukuki istikrarın yargısal boyutuyla ilgilenmesi beklenirdi. İdari istikrar ise ön planda idarenin sorunudur; idari yargı organları buna ancak istikrarlı yargısal kararlar ile dolaylı yoldan katkı sağlayabilirler.

2. Avrupa Birliği Ülkeleri (Aarhus Sözleşmesinin Etkisi)

Uluslararası hukukta çevre hukukuna dair idari işlemlere karşı yargısal denetimin işletilmesinde tarihsel bir öneme sahip olan ve 30.10.2001 tarihinde yürürlüğe giren "Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi"nden bahsetmek gerekir. Anılan sözleşme 1998 yılında Danimarka'nın Aarhus şehrinde imzalandığı için kısaca Aarhus Sözleşmesi olarak anılmaktadır. Aarhus Sözleşmesi, çevreyle ilgili davaların sadece ulusal hukuk değil, uluslararası hukuk çerçevesinde ve Avrupa Birliği hukuku çerçevesinde ele alınması zorunluluğunu doğurmaktadır.⁷⁰³ Aarhus Konvansiyonu

⁷⁰² Danıştay 14. Daire, E.2017/4202-K.2018/833, DD 148, s. 241.

⁷⁰³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ahmet M. Güneş, *"Aarhus Sözleşmesi ve Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı" Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, Yıl: 2012-2013; Ahmet M. Güneş, *"Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme" Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XIV, Y. 2010, Sayı: 1, s. 299-333.*

bireylerin yargıya erişimi "çevre demokrasisinin" üç temel sacayağından birisi olarak düzenlenmektedir (madde 9).⁷⁰⁴

Sözleşmenin 9. maddesinde hüküm altına alınan yargıya erişim düzenlemesi, çeşitli durumlar öngörülme suretiyle kaleme alınmıştır. 9. maddenin 2. fıkrasına göre "yeterli bir menfaate (*sufficient interest*) sahip olan veya bir hak ihlaline uğrayan ilgili halka, resmi makamların sözleşmenin 6. maddesinin 2. fıkrası kapsamındaki kararlarına karşı gerek mahkemeler ve gerekse diğer bağımsız ve tarafsız organlar nezdinde bir başvuru hakkı tanınmaktadır."⁷⁰⁵ Öte yandan "yargısal başvuru hakkının kullanımının ilgili halkın yeterli bir menfaatinin mevcudiyetine veya ulusal mevzuat çerçevesinde bir hak ihlaline bağlamak konusunda taraf devletler serbest bırakılmıştır."⁷⁰⁶

Bu açıklamalardan anlaşılabacağı gibi Aarhus Sözleşmesinin yargıya erişim ile ilgili hükümleri üye devletlere çevre konusunda *actio popularis* rejimi kurma yükümlülüğü yüklememektedir. Ancak sözleşmenin AB düzeyinde iktisabını düzenleyen 2003/35/EC sayılı yönerge ile çevre hukukuna ilişkin davalarda menfaat unsurunun geniş olarak yorumlanmasına ilişkin bir yükümlülük yüklemektedir. Ne var ki birçok ülkede bu yükümlülüklerin yerine getirilmesinde sorunlar gözlenmektedir.

Örneğin Belçika, mahkemelerinin toplum yararına çalışan grupların adalet erişimini sınırlayan içtihatları, Aarhus Uyum Komitesi tarafından sözleşme ihlali olarak görülmüştür. Bundan başka AİHM tarafından bu konuda verilmiş bir mahkûmiyet kararı bulunmaktadır.⁷⁰⁷

Almanya, Aarhus Sözleşmesinin 9/2. maddesine aykırı bir şekilde sivil toplum örgütlerinin yargıya erişimini sınırlamaktadır. Bunun temelinde Alman idari yargı sisteminin sadece somut ve tazmin edilebilir hak ihlali yaşayan vatandaşların idari yargıda dava açma hakkının tanınıyor olmasıdır. Bunun nedeni Sözleşmenin bir subjektif hakkı değil, çevre korunması gibi objektif bir kamu yararını korumaya

⁷⁰⁴ Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu, *La Convention d'Aarhus: Guide d'application*, 2. bası, 2014.s. 187-287. Diğer ikisi "bilgi edinme" ve "halkın katılımıdır".

⁷⁰⁵ Güneş, agm. (2010), s. 314.

⁷⁰⁶ Güneş, agm. (2010), s. 315.

⁷⁰⁷ Eliantano ve diğ., agm., s. 83. Ziketlenen kararlar: "ACCC/C/2005/11, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW." ve "ECtHR, 24 February 2009, L'Erablière A.S.B.L. v Belgium."

yönelik olması temel çelişkiyi oluşturmaktadır. Alman hukukunun idari yargıda dava açabilme hakkını somut ve tazmin edilebilir hak ihlaline indirgeme eğilimi, Sözleşmenin korumayı amaçladığı hukuki değeri karşılamadığı gibi, anılan düzenlemenin sivil toplum örgütleri dışında bireylere uygulanmasında pratikte sorunlar yaratmaktadır.⁷⁰⁸

Bireylerin erişimine dair hukuki analiz ise çok daha karmaşık bir hal almaktadır. Aarhus Konvansiyonu'nun 9/2. maddesi kural olarak hakka dayalı başvuru modelinin yanı sıra adalete geniş olarak erişimi de öngörmüştür. Alman mahkemelerinin bireylerin erişimi ve sübjektif bir kamu hakkına dayanma şartının bu gerekliliği karşılayıp karşılamadığı tartışmalıdır. Dahası, Aarhus Konvansiyonu'nun 9/3 maddesi, adalete erişim için ön koşul olarak kabul edilebilecek ulusal hukuki ölçütlere dair geniş bir çekince içermektedir. Aarhus Konvasiyonu'nun böylesi geniş standartları nedeniyle Alman hukuku tarafından bu hükmün ihlaline ilişkin düzenleme getirilememektedir. Ancak, Alman profesörler arasında ABAD'ın Slovakya Brown-Bear davasındaki kararının Alman hukukuna etkileriyle ilgili tartışma sözkonusudur.

Fransa: Yukarıdaki açıklamalardan da hatırlanacağı gibi Fransız idari yargısı, menfaat unsurunu dava açan tarafların lehine olacak bir şekilde geniş bir yoruma tutma eğilimi sergilemektedir. Ne var ki bu yaklaşım kendisini çevreyle ilgili davalarda kendisini göstermemektedir. Fransız idari yargısında çevre davaları sağlıklı çevrede yaşama hakkı ile ilişkilendirildiği için davacının rahatsız olma halinin ispatı gerekmektedir. Buna karşın salt çevreyi korumaya yönelik özgeci (diğerkamcı, altürist) argümantasyon burada henüz kabul görmemektedir.

Bu çerçevede örnek olarak CE'nin 2015 yılında vermiş olduğu bir karar gösterilebilir. Bu davada uzmanlık alanı çevre olan bir akademisyen, çevreye zararlı olduğunu düşündüğü bir idari işleme karşı dava açmıştır. CE bu davayı, menfaat koşulunu sağlamadığı için ilk incelemede reddetmiştir. Davacı, dava açma hakkını, Fransız Anayasasının 7. maddesinde ve Aarhus Sözleşmesinin 9. maddesinde yer alan düzenlemeye dayandırmıştır. Ancak CE bu konuda başvurucunun bir menfaatinin bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır. Dolayısıyla, menfaat unsurunu genişletici bir

⁷⁰⁸ Eliantano ve diğ., agm., s. 84.

şekilde kullanan ve bu şekilde davacı lehine karar veren Fransız yargısı, çevre davalarında, komşuluk, ilgili yerde yaşama, taşınmaz sahibi olma gibi asgari düzeyde bile olsa bir ilgi bağı kuramaması halinde dinlenemezlik kararı verebilmektedir.⁷⁰⁹



⁷⁰⁹ Chevalier - Eliantonio, agm., s .1 (Zikredilen karar: CE, 23 October 2015, req. n° 392550)

SONUÇ

Çalışmada gösterilmeye çalışıldığı gibi, İYUK m. 15'te sayılan ilk inceleme konuları arasında "menfaat yokluğu" ifadesine yer verilmemesinden dolayı idari yargı organları, menfaatin bulunmadığına hükmettikleri durumlarda bu ifadeyi kullanmak yerine, İYUK m. 15/3-c bendindeki "ehliyet yönünden red" ifadesini tercih etmektedirler. Oysa menfaat, İYUK m. 14 ve m. 15'te değil, m. 2'de düzenlenmiş bir ilk inceleme konusudur (veya medeni usul hukukundaki ifade ile dava şartıdır). Bu nedenle, menfaatin bulunmaması yönünde verilecek karar İYUK m. 14 ve m. 15 kapsamında değil, İYUK m. 2 kapsamında bulunacağından dolayı *menfaat yokluğu* ifadesi tercih edilmelidir.

Menfaat kavramının "sübjektif ehliyet" olarak adlandırılması da hatalı sonuçlar doğurabilmektedir. Şöyle ki, sübjektif ehliyet tanımlamasının arka planında, "objektif ehliyet" in yasal düzenlemelerle (nesnel olarak) belirlenmiş olduğu ve "sübjektif ehliyet" olarak menfaatin de yine bir *ehliyet türü* olduğu ancak *yasal düzenlemelerle belirlenmediği ve her olayda ayrıca araştırılacağı* düşüncesi yatmaktadır. Oysa ehliyet de menfaat gibi, yasayla tanımlanmıştır ve her ikisi de bu yönüyle nesnel (objektif) bir durum arz etmektedir. Ayrıca ehliyet de menfaat de, her olayda (davada) ayrıca araştırılacaktır. Bu bakımdan, menfaat ve ehliyet arasındaki farkın bu ölçütler olduğu söylenemeyecektir. Öte yandan menfaatin ehliyetten yasal düzenleme bakımından temel farkı, medeni usul hukuku hükümlerine atıf yapılmamış olmasıdır. Ancak bu durum, yasa koyucunun tercihleri dışında, özel hukukta objektif bir dava olarak iptal davasının karşılığı bulunmaması ile de ilgilidir. Özel hukuktaki "hukuki yarar" kavramının da menfaati karşılamadığı açıktır.

Dolayısıyla ehliyet de menfaat da yasalarla nesnel olarak belirlenmiştir, ikisi de davacıya ilişkin bir ön koşuldur; ancak bu benzerlikler menfaatin bir ehliyet türü olarak belirlenmesine yetmemektedir. Dahası, "sübjektif ehliyet" tanımlaması ile menfaat, ehliyet sınırları içine sıkıştırılmaya çalışmakta ve yasal olarak tanımlanmamış olmasının da etkisiyle istikrarlı bir içerik kazanamamaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde yapılan incelemede, menfaatin ehliyetten ayrı bir kavram olarak hangi alanda tanımlanması gerektiği ortaya konmaya çalışılmıştır.

**

Bu bakımdan, üç usul hukuku teriminin birbirinden net çizgilerle ayrılması gerekmektedir: Ehliyet, husumet ve menfaat.

Çalışmanın ilk bölümünde inceleme konusu yapılan **ehliyet**, İYUK m. 31 atfıyla özel hukuk hükümlerinin idari yargıda uygulanmasından ibarettir. Ancak bu uygulanma sırasında kavram, idari yargının özelliklerine ve gereksinimlerine göre şekillenmiştir. Buna göre ehliyet incelemesi gerçek kişiler bakımından herhangi bir güçlük taşımamaktadır. En genel ifadesi ile; gerçek kişi davacının sağ olması, taraf ehliyetinin; ergin ve ayırt etme gücüne sahip olması da dava ehliyetinin bulunduğunu göstermektedir. Özel hukuk tüzel kişileri bakımından da taraf ehliyeti hukuki varlığını kazanmış ve devam ettiriyor olmakla; dava ehliyeti de, tüzel kişiliği temsile yetkili organların usuli işlemleri yapıyor oluşuyla tanımlanabilmektedir. Kamu tüzel kişileri bakımından da durum yaklaşık olarak böyledir. Merkezi idare bakımından bu ayrıştırma biraz daha karmaşık görünmektedir; zira merkezi idare, tek bir Devlet tüzel kişisi olarak örgütlenmiştir ve çok sayıda idari birim Devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir.

Husumet, İYUK'taki ifadesi ile bütünüyle idari yargılama usulüne ilişkin bir terimdir. Bu yönüyle medeni usul hukukundaki husumet (sıfat) ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Bu anlamıyla husumet, davalı konumda bulunan idare makamının idari yargı organınca re'sen belirlenebilmesini ifade etmektedir. Bu düzenleme ile yasa koyucunun, karmaşık idari teşkilat yapısı içinde davalı idare makamını belirlemede karşılaşılan güçlüğü dayalı olarak davanın reddedilmesinin önüne geçmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Gerçekten de, çalışmada yer verilen istatistik verilerle de görülebileceği gibi, idari teşkilat son derece karmaşık bir yapı arz etmekte ve buna bağlı olarak iptal davasının davalısı olan idare makamını belirlemek güç olabilmektedir. Yasa koyucu salt bu nedenle davanın reddedilmesine yönelik önceki düzenlemeyi değiştirerek davalı konumda bulunan idare makamını re'sen belirleme görevini idari yargı organına vermiştir. Bu açıdan, husumetin ehliyetten bütünüyle farklı bir kavram olduğu açıktır. "Husumet ehliyeti" biçimindeki ifade de hatalıdır.

Menfaat yalnızca davalıya ilişkin bir usuli ön koşul olma özelliği taşımaktadır. Çalışmada da işaret edildiği gibi menfaat, İYUK m. 14 ve 15'te sayılmamış; İYUK m. 2'de zikredilmekle yetinilmiştir. Çalışmada, bu duruma dayanarak menfaatin, ehliyete "benzetilerek" İYUK m. 14 ve 15 kapsamına alınmaya çalışılmasının hatalı bir yaklaşım olacağı gösterilmeye çalışılmıştır. İYUK'ta ayrı bir maddede düzenlenmiş olması ve iptal davalarının kendine özgü yapısı gereği menfaat, davacıya ilişkin ayrı bir usuli ön koşul olarak kabul edilmeli ve bu çerçevede incelenmelidir. Çalışmanın ikinci bölümü bu incelemeye ayrılmıştır.

Cumhuriyet tarihi boyunca tüm idari yargı düzenlemelerinde iptal davasının davacısına ilişkin bir menfaat koşulu bulunmaktadır. Kanun koyucu hiçbir düzenlemede menfaat (veya *alakadar*) kavramına ilişkin açık bir tanım vermemiş olsa da iki nokta tüm düzenlemelerde ortaktır: Menfaat, iptal davasına özgü bir koşuldur ve haktan ayrı bir duruma işaret etmektedir. Öte yandan, hak ihlalinden kaynaklı iptal davası da açılabilmesine göre, öncelikli sorun menfaat koşulunun uygulama alanının belirlenmesidir. Zira iptal davaları tüm idari işlemlere karşı açılabilir; ancak tüm iptal davalarında menfaat ilişkisinin varlığı aynı yöntemle mi araştırılmaktadır? Başka bir söyleyişle iptal davasına konu idari işlemin türü, etki alanı vb. yapılacak menfaat araştırmasının biçimini ve kapsamını da belirlemektedir.

Bu bakımdan, birel işlemin doğrudan muhatabı olanlarca açılan iptal davalarında menfaatin ayrıca araştırılması gerek bulunmamaktadır; zira birel işlem, işlemin doğrudan muhatabının statüsü üzerinde bir etki doğurmaktadır ve statüler de her zaman mevzuat tarafından oluşturulmuş bulunduğu; davacının dava konusu statüsü maddi hukuka, yani davacının hakkına dayanmaktadır. Bu tür örneklerde hak menfaati içermekte ve yargılama sırasında çoğu kez tartışma konusu dahi olmamaktadır. Örneğin ataması yapılmayan bir kimsenin veya inşaat ruhsatı başvurusu reddedilen malikin açtığı dava böyledir.

Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davalarında, davacının hukuki durumunda düzenleyici işlemle doğrudan doğruya bir değişiklik ortaya çıkıyorsa, davacının menfaat koşulunu yerine getirmiş olduğu idari yargı kararlarında kabul edilmektedir. Zira bu tür durumlarda da genellikle maddi hukuktan kaynaklanan bir hakkın ihlal edilmiş olduğu iddia edilmektedir. Örneğin bir kamu görevlisinin kendini

ilgilendiren bir yönetmeliğe karşı açtığı dava veya imar planının düzenleme sahasında taşınmazı bulunan malikin açtığı dava bu kapsamda sayılabilir.

İdari yargı organlarının bu tür davalarda yaptıkları incelemede hak, menfaati içerecek biçimde değerlendirilmektedir ve bu tür davalarda sıklıkla kullanılan "sıfat" (malik, zilyet, vatandaş, sakin vb.) medeni usul hukukunda kullanılan "aktif husumet"i çağrıştırmaktadır. Elbette, medeni usul hukukunda kullanılan sıfat (husumet) usule değil, esasa ilişkindir. İdari yargı organları ise "sıfat"ı, bilinçli bir tercih olup olmadığından bağımsız olarak, Fransız uygulamasındaki "menfaat veren sıfat" anlamında kullanmış olmaktadır. Kısaca, bu tür davalarda menfaat ayrı bir inceleme konusu yapılmamakta, davacının maddi hukuktan kaynaklanan hakkının menfaat koşulunu yerine getirmiş olduğu varsayılmaktadır.

Menfaat koşulunun ayrıca araştırılması gereken alan, davacının mevzuat tarafından belirlenmiş bir hakka dayanmadan açtığı iptal davalarıdır. Bu sorunun çözümü, işlemin doğrudan muhatabı olmayanlar tarafından açılan iptal davaları bakımından ikiye ayrılarak incelenmelidir. İlk olarak, örneğin bir atama işlemine karşı, atanan kişinin değil de, kendisinin atanması gerektiği iddiası ile iptal davası açan davacının menfaati de, işlemin doğrudan muhatabının durumuna benzemektedir. Yine, komşu parselde verilen inşaat ruhsatının kendi mülkiyet hakkını ihlal ettiği iddiasıyla ruhsatın iptali için dava açan malikin bu davadaki menfaati de yine mülkiyet hakkından kaynaklanmaktadır. Bunun gibi, imar planının düzenleme sahası içinde değil de sınırında taşınmazı bulunan malikin açtığı dava da yine mülkiyet hakkına dayanmaktadır. Bu tür örneklerde de davacı yine maddi hukuktan kaynaklanan bir hakkını ileri sürmektedir.

Ancak dava konusu işlemle "maddi bir ilgisi" bulunmayan bir kişinin açtığı iptal davasının davacısının menfaati nasıl belirlenecektir? Yukarıdaki örneklerden ilerlenecek olursa, atama işlemi ile, inşaat ruhsatı ile, imar planı ile herhangi bir ilgisi bulunmayan bir kişinin işlemin iptali talebiyle açtığı davada idare yargıcının davacının menfaat koşulunun bulunup bulunmadığına nasıl karar verecektir? Çalışmada, menfaatin asıl olarak bu alanda araştırılması gerektiği ileri sürülmüş ve bu belirlemede idari yargı içtihadında şimdiye kadar bulunmuş çözümler incelenmiştir.

Bu açıdan ulaşılan ilk sonuç, menfaat çemberinin belirlenmesi gerekliliğidir. İptal davası konusu idari işlemin doğrudan muhatabı olan veya dolaylı etkide bulunduğu kişiler tarafından açılan davalarda menfaat büyük ölçüde maddi hukuktan kaynaklanan hak çerçevesinde belirlenmektedir. Başka bir anlatımla bu durumda bulunan davacılar, dava konusu idari işlemin kendilerine ait bir hakkı ihlal ettiği iddiasına dayanmaktadırlar. Bu kapsamın dışında kalan davacıların, dava konusu idari işlemle menfaat ilişkisi olup olmadığının tayini menfaat çemberinin nasıl tayin edildiğine göre belirlenecektir.

Bu belirleme, davacının dayandığı sıfatın, o davanın davacısı olup olamayacağının da yanıtını verecektir. Bu bakımdan, menfaat koşulunun idari yargı organlarınca dar veya geniş yorumlanmasından önce, tanımlanma alanının belirlenmesi önem taşımaktadır.

Menfaat çemberinin maddi hukuktan kaynaklanan sıfatlardan ibaret görülmesi, yasa da haktan ayrı olarak belirlenmiş menfaatin, hakka indirgenmesi sonucuna yol açabilmektedir. Örneğin imar planına karşı, yalnızca düzenleme sınırı içindeki parsel maliklerinin dava açabileceğinin kabulü, iptal davasının "mülkiyet hakkının ihlali" halinde açılabilmesini söylemek ile eşdeğerdedir. Diğer yandan imar planlarına "vatandaş sıfatı"na dayanarak açılabilmesini söylemek de menfaat koşulunu kaldırmak ve iptal davasına *actio popularis* niteliği kazandırmakla eş anlamlı olacaktır. Dolayısıyla öncelikli sorun, menfaatin dar veya geniş yorumlanması değil, menfaat çemberinin hangi sıfatların menfaat koşulunu sağladığına ilişkin istikrarlı bir içerik oluşturmak olacaktır.

Fransız idare hukuku doktrinde, *Conseil d'Etat* kararları ekseninde bir *sıfat kataloğu* verilmektedir. Örneğin vergi mükellefi sıfatı, yerel idarenin vergisel kararlarına karşı iptal davası açmak için yeterli iken; sadece vergi mükellefi sıfatına dayanarak merkezi idarenin bu kapsamdaki kararlarına karşı iptal davası açmak için yeterli görülmemektedir. Sözü edilen "katalog" elbette yargısal içtihadı dayandırmakta ve sınırlayıcı nitelik arz etmemektedir. Ancak bu yönde bir listeleme içtihadı istikrar sağlamak bakımından yararlı görünmektedir.

Çalışmamızda, Danıştay'ın kararlarından hareketle örnekleyici bir sıfat listesi denemesi yapılmıştır. Ancak Danıştay içtihadında, mevcut liste açısından dahi bir tutarlılık bulunduğu söylenemeyecektir. Başka bir anlatımla, Danıştay aynı sıfatı benzer olaylarda aksi yönlerde yorumlayabilmektedir. Bunun dışında, yukarıda da belirtildiği gibi, menfaati hakka indirgeyen kararlar verebildiği gibi; menfaat koşulunu ortadan kaldıracak yönde hüküm kurabilmektedir.

Mevzuatta tanımı bulunmayan menfaat kavramının içeriğinin idare yargıcı tarafından belirlenmesi zorunludur. Bu zorunluluğun, yurttaşların idari kararlara katılımı bakımından büyük önem taşıyan iptal davalarının alanının genişletilmesi yönünde yorumlanması gerekmektedir.



K A Y N A K Ç A

AKİPEK Jale / AKINTÜRK Turgut / KARAMAN Derya Ateş, **Türk Medeni Hukuku Başlangıç Hükümleri Kişiler Hukuku**, Birinci Cilt, 7. Bası, İstanbul 2009.

AKÜNAL Teoman, **Türk Medeni Hukukunda Tüzel Kişiler**, İstanbul, 1995.

AKYÜREK Akman, "*Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru*", **Danıştay Dergisi**, Yıl 1991, Sayı, 81, s. 29-45.

ALAN Nuri, "*İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabulü Şartları*", **Danıştay Dergisi**, Yıl, 1983, Sayı 50-51, s. 22-50.

ASLAN Fethi, **İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti** (yayımlanmamış yüksek lisans tezi) İstanbul, 1991.

ASLAN Zehreddin / BERK Kahraman, **İdare Hukuku ve İdari Yargılamaya İlişkin Temel Kanunlar**, Ankara, 2005.

ATAY, Ethem / ODABAŞI, Hasan / GÖKÇAN, Hasan Tahsin, **Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Ankara, 2003.

ATAAY Aytekin, **Medeni Hukukun Genel Teorisi**, İstanbul 1995.

AYBAY Aydın, "*Yeni Vakıflar Yasasında İcareteyn ve Mukataa*", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2008/1, s. 369-372.

AYBAY Rona, "*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Konusunda Bazı Genel Gözlemler ve 14. Protokol*" **TBB Dergisi**, Sayı 88, 2010

AYBAY Rona - ORAL Elif, **Kamusal Uluslararası Hukuk**, İstanbul 2016.

AZRAK Ali Ülkü, "*İptal Davalarının Objektifliği Üzerine Düşünceler*", **Onar Armağanı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları**, İstanbul, 1977. s. 145-155.

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, Ankara, 1970.

BARNETT Hilaire, **Constitutional and Administrative Law**, 4. bası, Londra, 2002.

BERARD Lucien, **La notion d'intérêt dans le Recours pour Excès de Pouvoir**, Paris, 1932.

BİLGİN Pertev, **İdare Hukuku Dersleri – İdare Hukukuna Giriş**, İstanbul 1999.

BİLGİN Hüseyin, "*Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaatin Güncel Olması*", **Terazi Hukuk Dergisi**, Şubat 2009, s.137-150.

BROYELLE Camile, **Contentieux Administratif**, Paris 2013.

CANDAN Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara 2005.

CANE Peter, **Administrative Law**, 5. Bası, Oxford University Press, 2011.

CASSIA Paul, "*Vers une action collective en droit administratif ?*" **RFDA**, 2009.

CHAPUS René, **Droit de Contentieux Administratif**, Paris 2006.

CHARLOT Patrick, "*L'actualité de la notion de 'qualité donnant intérêt à agir'*", **Revue Française de Droit Administratif (RFDA)**, 1996, 481-491.

CORNU Gérard, **Vocabulaire juridique**, Association Henri Capitant, PUF, Paris 2006.

COSTA Delphine, **Contentieux administratif**, LexisNexis, 2014.

COURRÈGES Anne - DAËL Serge, **Contentieux administratif**, 4. bası, PUF, 2013.

ÇALIŞKAN Ahmet Ziya, **İdari Yargıda Tarafların Değişmesi**, Ankara 2012.

ÇELİK Hüseyin, **Hukuk Davalarından Dava Ehliyeti ve Davada Husumet**, Ankara, 2006.

DABIN Jean, **Le droit subjectif**, Paris, 1952.

DAEL Serge, **Contentieux Administratif**, Paris 2006.

DEMİRKOL Selami, "*İdari Yargılama Usulü'nde Ehliyet Olgusu*", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi** 15 / 1 (Mayıs 2012): 11-32, s. 11.

DERBİL Süheyp, **İdare Hukuku**, Ankara, 1955.

DEVEVEY Jean-Philippe, **La notion d'intérêt donnant qualité pour agir au contentieux de l'urbanisme**, Nantes 2002, (doktora tezi).

DUGUIT Léon, **Kamu Hukuku Dersleri**, Ankara, 1954.

DURAL Mustafa / ÖĞÜZ Tufan, **Kişiler Hukuku**, 17. bası, İstanbul, 2016.

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982.

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul, 1964.

DURAN Lutfi, *"Dava Salahiyeti, İdare Teşkilatı ve Anme Hizmeti"*, İÜHFM, Yıl XVII, sayı: 1-2, ss. 400-414.

DURAN Lutfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul 1988.

EKŞİ Nuray - BAŞ Zuhale Bereket, **Nazım Hikmet Ran'ın Vatandaşlık Durumu**, İstanbul 2002.

EKŞİ Nuray - ÖZELÇİ Aytaç, *"Nazım Hikmet'in Türk Vatandaşlığından Çıkarılmasına İlişkin Kararların Değerlendirilmesi"*, İstanbul Barosu Dergisi, 2008/5, s. 2297-2332

ELİANTONIO Mariolina, BACKES Chris, VAN RHEE Remco, SPRONKEN Taru, BERLEE Anna, **Standing up for your right(s) in Europe: A Comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts**, European Parliament, 2012. (Rapor)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462478/IPOL-JURI_ET\(2012\)462478_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462478/IPOL-JURI_ET(2012)462478_EN.pdf)

ERDEMİR İlder, **Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Şerhi**, 2. bası, Ankara, 1998.

ERHÜRMAN Tufan, **İdari Yargıda Meşru Menfaat**, Lefkoşa 2001.

ERHÜRMAN Tufan, *"İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu"*, **Danıştay 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 11–12 Mayıs 2000, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları n° 59, Ankara, 2000.

FOUGEROUSE Jean, **Le contentieux administratif en schémas**. Ellipses, 2010.

GİRİTLİ İsmet / BİLGİN Pertev / AKGÜNER Tayfun, **İdare Hukuku**, İstanbul 2006.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa 2014.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, Bursa 2003 (cilt 1, cilt 2).

GÖZLER Kemal, *"5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine"*, AÜHFD, Sayı: 60-4, Ankara 2011, ss. 837-919.

GÖZLER Kemal / KAPLAN Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, 19. Baskı, Bursa 2014

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetişel Yargı**, Ankara, 2006.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / DİNÇER, Güven, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1999.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku – Cilt 1, Genel Esaslar**, Ankara, 2008.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku – Cilt 2, İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, 2009.

GUYOMAR Mattias / SEİLLER Bertrand, **Contentieux administratif**, Paris 2014.

GÜMÜŞ Erhan, EDİZDOĞAN Nihat, ÇETİNKAYA Özhan, **Kamu Maliyesi**, 5. bası, Bursa 2013.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, Ankara 2011.

GÜNDAY Metin, "*Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunun Hükümlerinin İdari Yargıda Uygulanma Alanı*", **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü**, Sempozyum kitabı (Ankara 11-12 Mayıs 2001) 133. Yıl, Ankara 2003, s. 79-86.

GÜNDÜZ Ebru, **İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet**, Ankara 2016.

GÜRAN Sait, "*Çevre Kanunu'nun Otuzuncu Maddesi*", **İdare Hukuku İlimleri Dergisi Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı**, 1988, Yıl: 9, Sayı: 1-3, s. 185-199.

GÜRAN Sait, "*Çevre Kanunu Uygulamalarına Karşı İdari Dava Açma Olanakları*", **İstanbul'un Çevre Sorunları ve Çözümleri Sempozyumu**, (9-13 Nisan 1990), İstanbul, 1990, s. 455-464.

HANAĞASI Emel, **Davada Menfaat**, Ankara 2009.

HANAĞASI Emel, "*Davada 'Sıfat' Kavramına İlişkin Yeni Bir Yaklaşım Denemesi*", **Medeni Usul ve İcra İflas Hukuku Dergisi** Yıl 2015, Sayı 32, s. 53-90.

HATEMİ Hüseyin, **Kişiler Hukuku Dersleri**, 2. bası, İstanbul 2001.

HATEMİ Hüseyin, "*5737 sayılı Vakıflar Kanunu*", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2008/1, s. 373-377.

HATEMİ Hüseyin, "*Vakıf Kurumuna Hukuk Tarihi Açısından Genel Bir Bakış*", **Prof. Dr. Orhan Münir Çağır'a Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, c. 55, s. 4.

İKİNCİOĞULLARI Füruzan, "*Dava Açma Ehliyeti*", **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, S.1**, Güneş Matbaası, Ankara 1976.

İSBİR Begüm, "*İdari Yargıda İptal Davası'nın Tarihsel Gelişimi*" İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Prof. Dr. İl Han Özay'a Armağan, C.LXIX S.1-2, 2011, s. 951-966.

İŞERİ Ahmet, "*Vakıflar (Medenî Kanundan Önceki ve Sonraki Vakıf Nevileri ve Hukukî Mahiyetleri)*" **AÜHFD**, c. 21, s. 1-4, s. 199-280.

KABOĞLU İbrahim, "*Çevre Hakkı Karşısında İdare ve Yurttaş*", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, s.119-140, İstanbul 1992.

KALABALIK Halil, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, 2003.

KALABALIK Halil, **İmar Hukuku**, C. 1, Ankara 2012.

KALE Serdar, **Medeni Yargılamada Taraf Ehliyeti**, İstanbul 2010.

KAPLAN Gürsel, "*Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet*", [2011] **İl Han Özay'a Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt LXIX, Sayı 1-2, Yıl 2011, s. 347-389.

KAPLAN Gürsel, "*İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler*", [2008] **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2008/2, s. 23-54.

KAPLAN Gürsel, **Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, Bursa 2016.

KARAHANOGULLARI Onur, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, Ankara 2005.

KARAHANOGULLARI Onur, "*Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgili Bağı Sorunu*", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl, 2007, Cilt, 62-3, s. 201-232.

KARAVELİOĞLU Celal, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 9. bası, Ankara 2016.

KAYA Cemil, "*Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler*", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, HFD C.IX s. 1,2 y. 2004, s. 253-284.

KONURALP Halûk, **Medeni Usul Hukuku**, Eskişehir 2006.

KUNTER Nurullah, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi**, İstanbul, 1989.

KURU Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, C. I ve C. III, Ankara 1991.

KURU Baki/ARSLAN Ramazan/YILMAZ Ejder, **Medeni Usul Hukuku**, 4. bası, Ankara 1991.

LACHAUME Jean-François, "*Jurisprudence française relative au droit international (1998)*", **Annuaire français de droit international**, volume 45, 1999. pp. 803-841.

LE BERRE Hugues, **Droit du contentieux administratif**. Ellipses, 2010.

LE BOT Olivier, **Contentieux Administratif**, 2^e éd., Bruxelles 2015.

MATHIEU Bertrand/VERPEAUX Michel, **L'intérêt général et norme constitutionnelle**, Dalloz, Paris, 2007.

MERCER Peter P., *"The Citizen's Right to Sue in the Public Interest: The Roman Actio Popularis Revisited."* **University of Western Ontario Law Review** 21, no. 1 (1983), 89-103.

NAL Nihat, **Açıklamalı Hukuk Yargılama Usulü**, Ankara 2003.

OĞUZMAN Kemal, SELİÇİ Özer, ÖZDEMİR Saibe Oktay, **Kişiler Hukuku**, 16. bası, İstanbul 2016.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.1, C.2, C.3, İstanbul 1966.

ÖZAY İl Han, **Günüşiğinde Yönetim**, İstanbul 2004.

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara 1995.

ÖZDEK Yasemin, *"İptal Davasında Menfaat Koşulu"*, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, S.1, Mart 1991, s. 99-115.

ÖZEKES Muhammet, **Medeni Usul Hukukunda Hukuki Dinlenilme Hakkı**, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2003

ÖZSUNAY Ergun, **Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler**, İstanbul 1982.

ÖZTAN Bilge, **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, 16. bası, Ankara, 2004.

ÖZTAN Bilge, **Tüzel Kişiler (Ders Notları)**, Ankara 1993.

ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdare Hukuku Dersleri (Ders Notları)**, Ankara 1972.

PACTEAU Bernard, **Traité de contentieux administratif**, PUF, 2008.

PEİSER Gustave, **Contentieux administratif**, 16. bası, Dalloz, 2014.

PEKCANITEZ Hakan, **Medeni Usul Hukukunda Fer'i Müdahale**, Ankara, 1992.

PEKCANITEZ Hakan, ATALAY Oğuz, ÖZEKES Muhammet, **Medeni Usul Hukuku**, İstanbul 2012.

PEKCANITEZ Hakan, ÖZEKES Muhammet, AKKAN Mine, TAŞ KORKMAZ Hülya, **Medeni Usul Hukuku (Pekcanitez Usûl)**, (3 cilt), 15. bası, İstanbul 2017.

RİCCİ Jean Claude, **Contentieux Administratif**, Hachette, 2014, s. 58.

ROUAULT Marie-Christine, **Contentieux Administratif**, Bruxelles 2015.

- ROUQUETTE Rémi, **Petit Traité du Procès Administratif**, Dalloz, 2015.
- SARICA Ragıp, **İdari Kaza – Cilt 1, İdari Davalar**, İstanbul, 1949.
- SARICA Ragıp, **İdari Kaza**, İstanbul 1942.
- SEROZAN Rona, **Tüzel Kişiler Özellikle Dernekler ve Vakıflar**, İstanbul 1994.
- SİBİRİL Katy, **La notion d'intérêt en droit administratif français**. Droit. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2012, (Doktora Tezi). (<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01162440>)
- STEWART Richard B., *"The Reformation of American Administrative Law"*, **Harvard Law Review** 88, no. 8, 1975, s. 1671-1813.
- ŞAHİN Cenk, *"İmar Planlamasında Menfaat Kavramı"*, **Kamu Hukuku Arşivi**, 2004 Eylül, s.246-255.
- ŞİMŞEK Bekir, **İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti** (yayımlanmamış yüksek lisans tezi) Ankara 2006.
- TAN Turgut, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara 1970.
- TANDOĞAN Sabri, *"Objektif ve Sübjektif Açıdan Yokluk"*, **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I**, Ankara, 1976, ss. 33-116.
- TANÖR Bülent - YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul 2009.
- TEKİNAY Selahattin Sulhi, **Medeni Hukukun Genel Esasları ve Gerçek Kişiler Hukuku**, 6. Bası, İstanbul, 1992.
- TEKİNSOY Ali Orhan, **İptal Davaları ve Dava Ehliyeti** (yayımlanmamış yüksek lisans tezi) Ankara 2001.
- THOMAS Eric, **L'Intérêt pour agir dans le recours pour excès de pouvoir**, Paris, 1972.
- UMAR Bilge, *"Medeni Usul Hukukunda Davanın Dinlenme Şartı Olarak Ehliyet"*, **İÜHF**, Cilt 29, Sayı 3, Yıl: 1963, ss. 591-619.
- VANDENDRIËS Alexander, **L'action d'intérêt collectif au contentieux de l'excès de pouvoir ou la face clémente de Janus - dieu du passage**, Louvain Katolik Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, 2015, (https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/en/object/thesis:3386/datastream/PDF_01/vie_w)
- WINTER Steven L., *"The Metaphor of Standing and the Problem of Self-Governance."* **Stanford Law Review** 40, no. 6 (1988), s. 1371-1516.

YASİN Melikşah, "*İdari Yargılama Usulünde Davadan Feragat ve Davayı Kabul*", **Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: VIII, Sayı: 3-4, s 149 vd.

YASİN Melikşah, "*İdari Yargılama Usulünde Davaya Müdahale*", **Prof. Dr. İl Han Özey'a Armağan**, İÜHFM Cilt 69, Sayı 1-2 Yıl: 2011, s. 439-451.

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2009.

YAYLA Yıldızhan, "*İdari Yargılamanın Özelliği*", **Atatürk'ün 100. Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu**, Ankara 1981, ss. 129-140.

YENİCE Kâzım, "*Taraf Yeterliği*", **Adalet Dergisi**, s. 9-10, Eylül-Ekim 1963, s. 937-953.

YENİCE Kâzım / ESİN Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara 1983.

YILDIRIM Turan, **İdari Yargı**, 2. bası, İstanbul 2010.

YILDIRIM Turan, YASİN Melikşah, KARAN Nur, ÖZDEMİR Eyüp, ÜSTÜN Gül, TEKİNSOY Okan, **İdare Hukuku**, 2. bası, İstanbul 2011.

YILMAZ Dilşat, "*Alman İdari Yargılama Hukukunda İptal Davası*", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** C. XIII, Y. 2009, Sayı: 1-2, s. 303-320.

YÜCESOY Ayşe Aslı, **İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat**, Ankara, 2015.

ZEVKLİLER Aydın / ACABEY M. Beşir / GÖKYAYLA Emre, **Medeni Hukuk**, Ankara 2000.

İnternet Siteleri:

<http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/tour-d-europe>

www.anayasa.gov.tr

www.danistay.gov.tr

www.kaysis.gov.tr

www.kazanci.com.tr

www.lexpera.com.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.sinerjimevzuat.com.tr

<https://law.justia.com/cases/>

