

**T.C. İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İDARİ YARGIDA EHLİYET ve HUSUMET**

**DOKTORA TEZİ**

**Çağlar Burak BURTAN**

**1110112006**

**Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU**

**Programı: KAMU HUKUKU**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Durmuş TEZCAN**

**EKİM 2018**

**T.C. İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İDARİ YARGIDA EHLİYET ve HUSUMET**

**DOKTORA TEZİ**

**Çağlar Burak BURTAN**

**1110112006**

**Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU**

**Programı: KAMU HUKUKU**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Durmuş TEZCAN**

**Jüri Üyeleri: Prof. Dr. Tayfun AKGÜNER**

**Prof. Dr. Dr. h.c. Bahri ÖZTÜRK**

**Prof. Dr. Necmi YÜZBAŞIOĞLU**

**Prof. Dr. Zehreddin ASLAN**

**EKİM 2018**

İÇİNDEKİLER.....	i
KISA ÖZET .....	iv
KISALTMALAR .....	vi
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### HAK ARAMA HÜRRİYETİ VE DAVA HAKKI KAVRAMI İLE YARGILAMAYA EGEMEN OLAN İLKELER İŞİĞİNDE İDARİ DAVALAR

I.Kavramlar .....	6
A. Hak Arama Hürriyeti Kavramı .....	6
B. Dava Hakkı Kavramı .....	13
II.Yargılamaya Egemen Olan İlkeler ve Bunların İdari Yargılamaya Etkileri .....	16
A. Tasarruf İlkesi.....	16
B. Taraflarca Getirilme İlkesi.....	17
C. İstemle Bağlılık İlkesi.....	20
D. Hukuki Dinlenilme Hakkı .....	21
E. Aleniyet İlkesi.....	22
F. Usul Ekonomisi İlkesi.....	23
G. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda Düzenlenen Diğer İlkeler.....	25
III.İdari Davalar.....	26
A. İdari Rejim .....	26
B. İdarenin Yargısal Denetimi .....	29
C. İdari Dava Türleri .....	35
1. İptal Davaları.....	35
2. Tam Yargı Davaları.....	39

## İKİNCİ BÖLÜM

### EHLİYET

I.Ehliyet Kavramı .....	44
II.Taraf Ehliyeti .....	45
III. Objektif Ehliyet (Nesnel Yetenek) .....	48
A. Gerçek Kişiler.....	50
B. Özel Hukuk Tüzel Kişileri.....	59
1. Dernekler .....	62
2. Vakıflar.....	64
3. Ticari Şirketler.....	65
C. Sendikalar .....	71
IV.Sübjektif Ehliyet (Öznel Yetenek) .....	75
A. Menfaat İhlali (Çıkar Zedelenmesi) .....	75
B. Danıştay Kararlarında Menfaat İhlali (Çıkar Zedelenmesi) .....	87
C. Kişisel Hak İhlali (Zedelenmesi) .....	101

D. Danıştay Kararlarında Kişisel Hak İhlali (Zedelenmesi) .....	106
---	-----

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM HUSUMET

I.Husumet Kavramı .....	111
A. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda Husumet.....	112
A. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Husumet.....	118
1. Dilekçelerin Ön İncelemede Husumet.....	120
2. Davalının Gösterilmesine İlişkin Esaslar .....	123
3. Kamu Düzeninde Husumet.....	127
II. İdari Yargılama Yolunda Husumetin Yöneltilceği Davalılar .....	133
A. İptal Davalarında Davalı İdareler .....	137
1. Devlet Tüzel Kişiliği .....	137
2. Diğer Kamu Tüzel Kişiliği .....	144
3. Bağımsız İdari Otoriteler .....	152
C. Tam Yargı Davalarında Davalı İdareler .....	153
III.Husumetin Yönlendirilmesi Yolunda Düşünce ve Öneriler .....	155
SONUÇ .....	160
KAYNAKÇA .....	166

**Enstitüsü** : **Sosyal Bilimler**  
**Anabilim Dalı** : **Kamu Hukuku**  
**Programı** : **Doktora**  
**Tez Danışmanı** : **Prof.Dr. Durmuş TEZCAN**  
**Tez Türü ve Tarihi** : **Doktora – Ekim 2018**

**KISA**

**ÖZET**

## **İDARİ YARGILAMADA EHLİYET ve HUSUMET**

**Çağlar Burak BURTAN**

Bu çalışmanın konusu “İdari Yargılamada Ehliyet ve Husumet”tir.

Çalışmanın içeriğinde öncelikli olarak taraf kavramına değinilerek, idari yargıda da uygulanan ve medeni usul hukukunda esas alınan kimi “taraf kuramları” ile idari yargılamada tarafların dava ehliyeti anlatılacak ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nda görev ve ehliyete ilişkin diğer düzenlemeler ele alınacaktır. Bu düzenlemelere göre, husumetin belirlenmesinde kamu tüzel kişileri ile Devlet tüzel kişiliğinde, onları temsil etmeye yetkili makamların ortaya konmasının önemi üzerinde durulacaktır. Tüzel kişiliğin temsili, dava açma ehliyeti bakımından da incelenecektir. Çünkü, Danıştay’ın yerleşik içtihatları uyarınca, tüzel kişiliği olmayan ve tüzel kişiliği sona eren kuruluşlarca ya da tüzel kişi olan davacının kanuni temsilcisi olmayan kişilerce imzalanan dilekçeler ile dava açılması durumunda, davanın ehliyetsiz kişi tarafından açılmış sayılacağı konusu irdelenecektir. Burada incelenmesi gereken bir başka konu da “menfaat” kavramı olacaktır. Danıştay, taraf ilişkisinin kurulması için gerekli olan kişisel, meşru ve güncel bir menfaat alakasının varlığının idari yargı yerlerince belirleneceğini belirtmektedir. Bu nedenle, davacının idari işlemle ciddi, makul, maddi ve manevi bir ilişkisinin bulunması dava açma ehliyeti için yeterli sayılabilecektir. Bilindiği üzere, 521 sayılı Danıştay Kanunu’nda 1973 yılında 1740 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucunda, husumetin noksan ya da yanlış bir şekilde bildirilmesi nedeniyle dava dilekçesinin reddedilmesi uygulamasına son verilmiştir. Günümüzde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’na göre, davacı tarafından dava dilekçesinde hasma hiç yer verilmemesi ya da hasmın yanlış gösterilmesi durumunda görevli mahkeme olan idare mahkemelerince, açılan dava, doğru hasma yönlendirilmektedir. Bu durumun, temel hak ve özgürlükler açısından ve dava hakkı uyarınca, idare edilen lehine doğurduğu sonuçlar ifade edilecek, 1740 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğin gerekçesine değinilecek ve o dönem tutulan meclis tutanaklarında yapılan yorumlar incelenecektir. Bu bilgiler ve incelenen kanun gerekçeleri ışığında husumetin belirlenmesinde Türk hukuk sistemindeki uygulamalar tartışılacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** İdari yargı, Dava ehliyeti, Husumet, Taraf kavramı, Dava şartı, Davanın reddi, İlk inceleme

**Institute** : **Social Sciences**  
**Branch** : **Public Law**  
**Program** : **PhD**  
**Thesis Advisor** : **Prof.Dr. Durmuş TEZCAN**  
**Kind of Thesis and Date** : **PhD – Oct 2018**

## **ABSTRACT**

### **STANDING AND HOSTILITY IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

**Çağlar Burak BURTAN**

The subject of the thesis is “Standing and Hostility in Administrative Procedure Law”.

Primarily, the concept of “party” would be analyzed with the theories regarding parties both in administrative and civil procedure law. In this context, regulations about jurisdiction and standing in Administrative Procedure Law and Civil Procedure Law would be mentioned. The importance of authorities, which are regarded as representatives of public legal entities and the State, would also be emphasized in determination of hostility. Moreover, representation of legal entity would be examined regarding the capacity of bringing an action. Another concept , which shall be analyzed in this study, would be the concept of “interest”. Council of State has stated that place of jurisdiction could determine the existence of personal, legitimate and actual interest, in order standing relationship to be established. Because of this, the serious, reasonable, material and immaterial relation of claimant with the administrative act would suffice for the standing. An amendment has been made in Law of Council of State No.521. Today, according to Turkish Administrative Procedure Law No.2577, administrative courts shall lead the case to the right opponent, if the claimant has not stated any opponent or stated wrong opponent in lawsuit petition. In this study, this fair regulation would be expressed with its consequences regarding fundamental rights and freedoms and also right of litigation. In this context, legislative intention in the above mentioned amendment would be examined with the legislative procedure. Lastly, practice of hostility in Turkish law system would be discussed within the information given.

**Keywords: Administrative Procedure, Standing, Hostility, Party, Condition of Act, Denial of Act, First Review**

## **KISALTMALAR**

AB	: Avrupa Birliği
agm	: Adı Geçen Makale
agy	: Adı Geçen Yapıt
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BİM	: Bölge İdare Mahkemesi
Bkz	: Bakınız
D	: Daire
DD	: Danıştay Dergisi
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
E	: Esas
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
f	: Fıkra
HD	: Hukuk Dairesi
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İDD	: İdare Dava Dairesi

İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m	: Madde
MAPEG	: Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
RG	: Resmi Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s	: Sayılı
Sy	: Sayı
T	: Tarih
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
TMK	: Türk Medeni Kanunu
TTK	: Türk Ticaret Kanunu
TDK	: Türk Dil Kurumu
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TTB	: Türk Tabipler Birliği
VUK	: Vergi Usul Kanunu
Y	: Yıl
YHGK	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

## GİRİŞ

Çalışmanın içeriğinde öncelikli olarak taraf (yan) kavramı ele alınarak, idari yargıda uygulanan ve medeni usul hukukunda esas alınan kimi “taraf kuramları” ile idari yargılamada tarafların dava ehliyeti açıklanacak ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nda görev ve ehliyetle ilişkin öteki düzenlemeler ele alınacaktır. Bu düzenlemelere göre, husumetin belirlenmesinde kamu tüzel kişileri ile Devlet tüzel kişiliğinde, onları temsil etmeye yetkili makamların ortaya konmasının önemi üzerinde durulacaktır. Tüzel kişiliğin temsili, dava açma ehliyeti bakımından da incelenecektir. Çünkü, Danıştay’ın yerleşik içtihatları uyarınca, tüzel kişiliği olmayan ve tüzel kişiliği sona eren kuruluşlarca ya da tüzel kişi olan davacının kanuni temsilcisi olmayan kişilerce imzalanan dilekçeler ile dava açılması durumunda, davanın ehliyetsiz kişi tarafından açılmış sayılacağı<sup>1</sup> belirtilmiştir. Bu yüzden, dava ehliyetinin (yeteneğinin), yöntemine uygun olarak bir idari yargı organına başvurudaki önemine değinilerek, hem gerçek hem tüzel kişiler açısından idari yargıda kabul edilen uygulama, bir kararlar derlemesi biçimde değil ve fakat çalışma konusunun akışına uygun olarak irdelenecektir. Burada amaç, bir kararlar derlemesi yapmak değil; Danıştay’ın ve idare hukuku öğretisinin benimsediği görüşlerin uygulamada yer alan sonuçlarına ilişkin yeni fikirler söyleyebilmek ve olması gerekeni belirtebilmek çabasıdır.

Çalışmada incelenecek olan başka bir konu da “menfaat” (çıkar)<sup>2</sup> kavramı olacaktır. Danıştay, taraf ilişkisinin kurulması için gerekli olan kişisel, meşru ve güncel bir çıkar ilgisinin varlığının idari yargı yerlerince belirleneceğini belirtmektedir<sup>3</sup>. Davacının idari işlemle “ciddi”, “makul”, “maddi” ve “manevi” ilişkilerinin bulunması dava açma ehliyeti için yeterli sayılabilecektir. Danıştay kararları ve öğretilerde çıkar kavramının yorumlanmasında temel alınan bakış uyarınca, kanun koyucunun, davacının iptal davası açmakta sahip olması beklenen çıkarını nasıl belirlediği tartışılacaktır. Davanın açılmasında aranan çıkarın, Hukuk

<sup>1</sup>Danıştay VDDK, E.2015/414, K. 2015/304, T. 17.6.2015, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 3.9.2016);

Danıştay 10. D, E.2000/6026, K. 2003/5391, T. 26.12.2003, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 3.9.2016)

<sup>2</sup>Çalışmanın temelinde Öz Türkçe vurgusu yer almaktadır. Hukuk dilimize yerleşmiş olan yabancı kökenli kelimelerin yerine, Öz Türkçe karşılıkları yazılmış kelimeleri seçmenin gerekliliği kanımca önemlidir. Ne yazık ki; Öz Türkçe’ye çevrildiğinde ortaya çıkabilecek anlam karmaşası kaygısı ile, dilimiz, Arapça ve Farsça başta olmak üzere yabancı dillerin istilası altında bırakılmıştır. ATATÜRK’ün, Türkçe’yi yabancı dillerin kullanılmasından kurtarmak adına verdiği mücadelenin, günümüzde hukuk alanında da özveri ile sürdürülmesi aynı zamanda geçmişten gelen bir yükümlülük olarak görülmelidir. Bu nedenle, Prof. Dr. Tayfun AKGÜNER hocamın da hiçbir zaman esirgemediği desteği ile çalışmada, hukuk dilimizde kullanılmakta olan tanımlar başta olmak üzere, elimden geldiğince Öz Türkçe kelimeleri kullanmaya çalıştım. (Çıkar kavramının, menfaat ile kastedilen düşünceyi kapsadığına ilişkin ayrıca bkz:

1) Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*. (Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2005) 1368.

2) İlhan Ayverdi, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük Cilt II*. (İstanbul: Kubbealtı Neşriyatı, 2008) 2029.

3) Yaşar Çağbayır, *Ötüken Türkçe Sözlük Cilt III*. (İstanbul: Ötüken Neşriyat, 2007) 3128.

<sup>3</sup>Danıştay 5. D, E.2006/5136, K. 2006/4140, T. 19.9.2006, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 3.9.2016)

Muhakemeleri Kanunu ile İdari Yargılama Usulü Kanunu bakımından ayrı ayrı nasıl düzenlendiği de anlatılacaktır. Özellikle, bu durum önemlidir. Çünkü, kendi kanununda düzenlenmeyen konularda, HMK uygulamasına göndermede bulunan İYUK hükümleri ile HMK hükümleri arasındaki çıkar kavramına bakış açısı farklılık oluşturmakta ve İYUK düzenlenmesinde çıkarın oldukça geniş bir biçimde yorumlanması dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, Danıştay'ın, toplumu ilgilendiren çeşitli konularda (çevre davaları gibi) bireylerin ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının dava açabilmek adına çıkara sahip olup olmamalarına ilişkin görüşleri değerlendirilecektir. Aynı zamanda, çağımızın önemli ve etkin örgütlenmelerinden olan sendikaların da, üyeleri adına dava takip etme yetkisi ve bunu destekleyen çıkarını açıklayan Danıştay kararları incelenerek, uygulamaya ilişkin öneriler ifade edilecektir.

Husumetin yönlendirilmesi konusunda, ülkemizde geçmişte ve bugünde iki farklı uygulama kabul edilmiştir. Bilindiği gibi, 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda 1973 yılında 1740 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucunda, husumetin noksan ya da yanlış bir biçimde belirtilmesi nedeniyle dava dilekçesinin reddedilmesi uygulamasına son verilmiştir<sup>4</sup>. Söz konusu değişikliğin, idari yargılama yönteminde davacılar lehine bir gelişme olduğu açıktır. Ancak, bahsedilen gelişmenin, çağın koşullarına uygun bir duruma getirilmesi gereği de önemlidir. Geçen yıllar boyunca, Türk idari örgütlenmesinde oluşturulan değişiklikler, husumetin yönlendirilmesinde kimi zaman farklılıklar yaratabilecek ve bunlar tartışma konusu olabilecektir.

Günümüzde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre, davacı tarafından dava dilekçesinde hasıma (davalıya) hiç yer verilmemesi ya da hasımın (davalının) yanlış

---

<sup>4</sup> Değişiklik öncesi, 521 sayılı Danıştay Kanunu m.74'te: "Kaydı yapılan dilekçeler, Genel Kâtipliğe verilir. Genel Kâtibin denetimi altında olmak üzere, Birinci Başkanın, altı aylık süre için, münavebe ile seçeceği yardımcılarından kurulu bir büro tarafından bu dilekçeler incelenerek Genel Kâtiplikçe görevli dairelere veya Dâva Daireleri Kuruluna havale olunur. Dairelere veya Dâva Daireleri Kuruluna gelen dilekçeler, daire başkanının veya Birinci Başkanın görevlendirecekleri yardımcıları tarafından : 1. Görev; 2. idari veya yargı mercii tecavüzü; 3. Ehliyet; 4. Husumet; s 5. 63 ncü ve 65 nci maddelere uygun olup olmadıkları; 6. Süre aşımı; noktalarından, sırası ile incelenir. Dilekçeler bu noktalardan kanuna aykırı görülürse, bunları inceleyen yardımcıları tarafından görevli daire veya kurula, durum bir raporla bildirilir. Yardımcılar bu noktalardan kanuna aykırılık görmezler veya daire yahut kuru! tarafından kanunsuzluk varit görülmezse tebligat işlemi yapılır.", denmekteydi.

521. s. Danıştay Kanunu m.75'te ise: "Daire veya kurul tarafından, yukarıdaki maddede yazılı noktalardan kanunsuzluk bulunduğu görülürse: A) 1. 3 ve 6 numaralı bendlerde yazılı hallerde, dâvanın reddine;. B) 4 ve 5 numaralı bendlerde yazılı hallerde, otuz gün içinde doğru hasım aleyhine dâva açılmak veya 63 ncü ve 65 nci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek yahut noksanları tamamlanmak veyahut 3 numaralı bendde yazılı hallerde, ehliyetli şahsın avukat olmanın vekili tarafından dâvanın açılması takdirinde, otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dâva açılmak üzere dilekçelerin reddine; C) 2 numaralı bendde yazılı halde dilekçelerin görevli mercie tevdiine; Karar verilir. Dilekçelerin görevli mercie tevdi halinde, Danıştaya başvurma tarihi, merciiine başvurma tarihi olarak kabul edilir. Dilekçelerin 63 ncü maddeye uygun olmamaları dolayısıyla reddi halinde, yeni dilekçeler için ayrıca harç alınmaz." hükmü vardır.

gösterilmesi durumunda, görevli mahkeme olan idare mahkemelerince açılan dava, doğru hasıma (davalıya) yönlendirilmektedir. Bu düzenleme, davacı için oldukça rahatlatıcı bir uygulama olarak kabul edilmektedir. Ancak, bu durum davaya bakan idare mahkemeleri için ise, oldukça önemli bir görevi temsil etmektedir. Çünkü, Danıştay, hasmın doğru belirlenmemesi sonucunda, davanın yanlış hasım ile tekemmül ettirilmesinin (tamamlanmasının) usul hükümleri uyarınca aykırı olduğunu öngörmektedir<sup>5</sup>. Yine, birden fazla idari örgütlenmenin davalı olduğu bir yargılamada yanlış hasım ile karar verilmesi de usul kurallarına uygun kabul edilemeyecektir.

Bu nedenle, hasmın belirlenmesinde dikkate alınması gerekli durumların tartışılacağı çalışmamız, aynı zamanda idari davada hasmı doğru belirlemek zorunluluğu olan idari yargı organlarına da yardımcı bir kaynak niteliğini elde edecektir. Bu çalışmada, husumetin yönlendirilmesine ilişkin uygulamanın idare edilen lehine doğurduğu sonuçlar temel hak ve özgürlükler açısından ve dava hakkı bakımından da ele alınacaktır. 1740 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğin gerekçesine bakılacak ve o dönem tutulan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanaklarında yapılan yorumlar incelenecektir. Çalışmamızda, 1982 Anayasası'nda yapılan ve alınan erken seçim kararıyla 24.6.2018 tarihi sonrasında yürürlüğe giren değişiklikler ile oluşan "Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi"nin getirdiği yeni idari örgütlenmeye değinilmeyecek, genel ve kısa ifadelerle belirtilecektir. Çünkü, Cumhurbaşkanı artık Bakanlar Kurulu yerine geçtiği için, yürütmeye Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin etkin olacağını düşünülen sistemin oturması beklenmelidir. Yeni idari yapılanma, yasa ve uygulamalar ile şekillenecektir. Bu bilgiler ve incelenen kanun gerekçeleri ışığında husumetin belirlenmesinde Türk hukuk sisteminde yer alan uygulamalar da tartışılacaktır.

---

<sup>5</sup> Danıştay 15. D, E.2013/13968, K. 2016/3177, T. 5.5.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 25.7.2018)

## HAK ARAMA HÜRRİYETİ VE DAVA KAVRAMI İLE YARGILAMAYA EGEMEN OLAN İLKELER IŞIĞINDA İDARİ DAVALAR

Bilinen dünya tarihi çerçevesinde, ilk insandan başlayarak günümüze kadar gelip, binlerce yıldır değişmeyen çok az kavram olduğunu öngörmek olanaklıdır. Toplumsal gelişimle birlikte ilerleme gösteren hak düşüncesi, aynı zamanda korunması gereken bir değer olarak görüldüğünden ötürü, beraberinde güçlü bir yapının da varlığını gerekmiştir<sup>6</sup>. Değişimin istikrarlı olarak etki ettiği bireysel ve toplumsal yaşamda, kişilerin öncelikle sahip oldukları egemenlik alanlarında oluşturdukları daha sonra toplumsal yaşam alanlarına uygulamaya çalıştıkları kimi durumların, aslında hak düşüncesinin de temelini oluşturmaktaydı. Bu durumlar, her şeyden önce zarar görme endişesi duymaksızın güvenli bir çevrede yaşamaya ilişkin gereksinimde kendini gösterdi. Bunu, barınma ya da avlanma gibi kimi gereksinimler izlese de, hak düşüncesinin, bu gereksinimlerin kamu düzeni tarafından kabul edilebilir olmaları ve uygulandıkları zaman kamu düzeninin bozulmamasını sağlamaları ekseninde oluştuğu söylenebilecektir. Gerçekten, kamu düzeni ekonomik bir kaosun değil tam aksine toplumca ilerlemenin bir parçası olup; toplumun sahip olduğu huzur ve barışı, güvenlik savunmasını ve kesin barışı temsil etmektedir<sup>7</sup>.

1215 tarihli Magna Carta Libertatum'un Kral ve Baronlar arasında imzalanmasından bugüne, insanoğlu hakkını korumak adına birçok yeni düzenlemenin meydana gelmesini sağlamıştır. Şüphesiz ki, ilk çağlarda, güçlü birliklerin yanında yer almaktan ibaret olan bu koruma, baskıcı ve adaletsiz yönetimler nedeniyle zamanla kimlik değiştirmiş ve artık idare eden ve edilen arasında kabul edilen yazılı bir metin olarak ortaya çıkmıştır. Hakların

---

<sup>6</sup>Anıl Çeçen, *Adalet Kavramı*. (İstanbul: Gündoğan Yayınları, 1993) 68.

<sup>7</sup>Tayfun Akgüner, "Some Thoughts on National Security Concept", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* C:6 Sy:1-3 1985: 8

korunmasını sağlamak ve adaletli bir yönetimi etkin kılmak arayışları, mülk devlet, polis devleti, hazine teorisi (kuramı) sonucunda hukuk devletine doğru giden yolu açmıştır<sup>8</sup>.

Bugün gelinen noktada, hak kavramına ve onun korunmasına ilişkin düzenlemeler, ulusal düzenlemelerle sınırlı kalmayarak, evrensel nitelikteki beyan, belge ve anlaşmalarla da desteklenmektedir. Öyle ki, kimi uluslararası belge ve anlaşmalar Türk Anayasa Mahkemesi'ne göre, anayasaya uygunluk denetiminde birer ölçü norm olarak kabul edilmektedirler<sup>9</sup>. Dolayısıyla, temel haklar hem ulusal hem de evrensel ölçekte koruma altına alınmaktadır. Üstelik, bu korumanın gerçek anlamda etkilerini doğurabileceği gelişmiş yönetimlerde hukuk devleti insan haklarına dayalı bir örgütlenme modeli olarak kabul edilmektedir.

Birer toplum sözleşmesi niteliğinde olan anayasaların, temel haklara ilişkin düzenlemeleri içermesi yükümlülüğü kaçınılmazdır. Cumhuriyet döneminin günümüz ve yakın tarihli iki anayasasını incelediğimizde; 1961 Anayasası'nın temel hakların niteliği ve korunması başlıklı 10. maddesi ile 1982 Anayasası'nın temel hak ve hürriyetlerin niteliği başlıklı 12. maddesinde yer alan ifadeler uyarınca, *herkesin kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu* anayasal birer hüküm olarak kabul edildiği görülebilmektedir<sup>10</sup>. Anayasalarda yapılan her düzenlemenin, bir sınırlama niteliğinde olmadığı kabul edilerek; temel hak ve hürriyetlere ilişkin sınırlamaların varlıklarının ancak maddelere getirilen düzenlemeler ile saptanabileceği benimsenmektedir<sup>11</sup>.

Kamuya yararlı bir amacı gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş en küçük kişi topluluklarından, toplumun genel yararını sağlamak amacı ile kurulmuş en büyük idari örgütlenmeye kadar her oluşum, özünde, hakkın korunması işlevini barındırmaktadır. Bu bakımdan hukuk devleti, bir hakkın varlığını tanımak ile yetinen bir yapıyı değil, aynı zamanda söz konusu hakkın sınırlanmasını özel düzenlemeler ile gerçekleştiren, hakkın varlığına karşı oluşan hukuka aykırılıkların çözümünde de bunlardan etkilenen kişilere hak arama hürriyeti çerçevesinde bağımsız ve tarafsız yargı organları ile koruma sağlayan bir yapıyı temsil etmektedir.

---

<sup>8</sup>Metin Günday, *İdare Hukuku*. (Ankara: İmaj Yayıncılık, 2017) 37-40.

<sup>9</sup>Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*. (İstanbul: Beta Basım, 2017) 219-222.

<sup>10</sup>Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. (İstanbul: Beta Basım, 2018) 142-143.

<sup>11</sup>Fazıl Sağlam, *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*. (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982) 21.

## I. Kavramlar

### A. Hak Arama Hürriyeti Kavramı

Hak kavramı, hukuk dünyası ve yargı sistemleri içerisinde, adalet olgusunun sağlanması gibi oldukça önemli bir felsefeye ve amaca dayanmaktadır. Hak teorisine (kuramına) ilişkin olan düşünceler, özellikle Anayasal yapılanmaları etkilemiş ve Anayasaların da aynı zamanda temel hak ve özgürlükleri düzenleyip, onları koruyan toplumsal bir uzlaşma metni olmalarını sağlamıştır. Gerçekten, 1982 Anayasası'na bakıldığında, temel hak ve özgürlüklerin yer aldığı maddelerin ifade ve yorumunda, yukarıda değinilen bir çabanın yer aldığını görürüz. Örnek vermek gerekirse, 1982 Anayasasının 12. maddesinin birinci fıkrasında herkesin kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu ifade edilmiş, yine Anayasa'nın 13. maddesinde ise söz konusu hak ve hürriyetlere yönelik sınırlamanın bazı temel ilkelere uyarak ancak kanun yoluyla yapılabileceği belirtilmiştir.

Hak kavramı, Türk Dil Kurumu sözlüğünde çeşitli anlamlara gelmekle birlikte, en yaygın kullanılmış ifade, adaletin ya da hukukun gerektirdiği ve birine ayırdığı şey, kazanç biçimindedir<sup>12</sup>. Hak kavramının, Türk Dil Kurumunda açıklanan anlamının yetersiz olmasının yanında, söz konusu tanımın hukukçular tarafından yapılması, hakkın kelime anlamıyla birlikte temsil ettiği özgürlüğün de daha iyi kavranılmasını sağlayacaktır<sup>13</sup>. Hukuk kelimesi de hak sözcüğünün çoğulunu (Arapça) ifade etmektedir<sup>14</sup>. Hak kavramı, taraflar arasında yöntemine uygun bir biçimde oluşturulan sözleşmeye, mevzuatın tanıdığı olduğu yetki sonucunda hukuk kurallarına, yetişkin duruma gelen herkesin yaşamlarına ilişkin kararlarını bizzat kendilerinin almasını sağlayan ahlakilik (söz konusu davranışın doğru ve haklı olmasını sağlayan bakış açısı) fikrine dayanan bir anlamı ifade etmektedir<sup>15</sup>. Hukuk öğretilerinde hak kavramına ilişkin açıklamalar birçok yazar tarafından yapılmıştır. En kapsamlı ve geniş anlamıyla şu ifade hak kavramını açıklamaya yeterli olacaktır kanısındayım: “*Hak, hukuk düzeni tarafından tanınan aynı zamanda kullanımına ilişkin hususların (konu, sınır, kullanım*

<sup>12</sup> [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.57c31285aff835.17130062](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.57c31285aff835.17130062), (Erişim Tarihi: 28.08.2016).

<sup>13</sup>Emrah Kırıt, Yayınlanmamış Anayasa Hukuku Ders Notları.

<sup>14</sup>Ernest Hirsch, *Vorlesungen über die Rechtsphilosophie und die Rechtssoziologie (Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri)*, çev. Selçuk Baran (Veziroğlu), (Ankara: Sözkese Matbaacılık, 2001) 99.

<sup>15</sup>Oktay Uygun, *Kamu Hukuku İncelemeleri (İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik)*. (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2013) 4-5.

*koşulu gibi) belirtildiği ve toplumun bütününe faydalanılma olanağının sağlandığı özgürlük ya da aynı hukuk düzeninin bireylere tanıdığı yetkiyi ifade etmektedir.<sup>16</sup>”.*

Kişilerin, geçmiş dönemlerden bugüne kadar geçirmiş oldukları özgürlük evrimi, hukuk anlayışının da topluma özgü bir sonuç olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bilinen hukuk kurallarının (çoğunlukla özel hukuku ilgilendiren düzenlemelerin) atası kabul edilen Roma Hukuku'nda özgürlük sorunsalı, söz konusu dönem içerisinde belli ilkelere uyar biçimde, günümüz koşullarında kabul edilemez olsa da, esas alınarak yorumlanmıştır. Bu ayırımında göze çarpan ise, kölelik anlayışına yer verilmesi ve köle olmayan insanların da özellikle “özgür” (liber<sup>17</sup>) olarak anılması gereksinimidir.

Dönemler çerçevesinde sunulan hakların özgür olan/olmayan ayırımına göre belirleniyor oluşu bir yana; özgür olan kişilerin bile yaşadıkları site/devlet içerisinde her haklarına tam olarak sahip olamamaları da söz konusudur. Gerçekten, özgür kadınların seçme ve seçilme hakları bile, çok uzun yıllar sonra yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde kabul edilebilmiştir<sup>18</sup>.

Aslında, hak ve özgürlüklerin varlıkları hiçbir dönem tek başına yeterli olmamıştır. Çünkü, bu hak ve özgürlükleri, toplumun genel yaşam biçimine göre tanıyan ya da sınırlayan mutlak güç, iktidarlar olmuştur. Dolayısıyla, mutlak monarşiden cumhuriyet idaresine kadar tüm iktidarlar, ama demokratik ama keyfi yollarla, idare edilenlerin özgürlüklerini ve sınırlarını belirlemiştir. Kamu düzeninin sağlanabilmesi bakımından, iktidarların haklı müdahaleleri gerekli görülmelidir. Fakat, müdahalenin yasa yolu ile olması ve yasanın tanıdığı yetkilerin aşılması da gerekmektedir. Aksi durumun, bir “fiili yol<sup>19</sup>” oluşturacağı açıktır.

İdarenin kamu yararını gerçekleştirme amacıyla yapmış olduğu işlem ve eylemleri, kişilerin hukuka aykırı bir biçimde etkilenmeleri sonucunu doğurduğu zaman, idari yargıya başvuruda bulunma kaçınılmaz olacaktır. Çünkü, kişi hak ve özgürlüklerinin sınırlanmasına neden olan işlem ve eylemler ancak kamu gücünün sağladığı yetkiler ile yapılabilmektedir. Bu

---

<sup>16</sup>Durmuş Tezcan, Mustafa Ruhan Erdem, ve Oğuz Sancakdar, ve Rifat Murat Önok, *İnsan Hakları El Kitabı*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011) 34.

<sup>17</sup>Ziya Umur, *Roma Hukuku Lügati*. (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975) 124.

<sup>18</sup>Mustafa Kemal ATATÜRK önderliğinde çalışan meclis, 5.12.1934 tarihinde 1924 Anayasası'nda ve seçim kanununda değişiklik yaparak, kadınlara seçme ve seçilme hakkının verilmesini sağladı. Böylece, Türkiye Cumhuriyeti; Fransa, İtalya, Romanya, Bulgaristan, Belçika ve İsviçre gibi ülkelerden önce kadın erkek eşitliğini çağın gereklerine uygun bir biçimde sağlayabilmiş oldu.

<sup>19</sup>Yasaya dayanmayan ya da yasal dayanağı aşan eylem niteliğinde sınırlama.

yetkilere sahip olan idare, aynı zamanda toplumun kişisel özgürlükleri ile kamusal özgürlüklerini de dengeli bir biçimde düzenlemek yükümlülüğü altındadır.

Hak ve özgürlükler, topluma olan etkileri çerçevesinde incelendiğinde, özellikle özgürlük kavramının, kişilerin istemleri ve iktidarların bu konuları düzenleme gereksinimi bakımından hukuku yönlendiren bir yapıya sahip olduğu da söylenebilecektir. Kişilerin karakter yapılarının gelişiminde içinde buldukları sosyal ortamların önemi açıktır<sup>20</sup>. Ancak, sosyal ortamların bile üstün gelemeyeceği tartışmasız kavram ise kamu gücüdür. İşte, hak ve özgürlük düzenlemeleri ile idarenin üstün konumu karşı karşıya geldiğinde dikkate alınacak olan kamu yararı, etkin bir idari yargı denetimi ile sorgulanabilecektir. Üstelik, denebilir ki, iyi çalışan bir idari yargı sistemi, adaletin varlığına hizmet edeceğinden ötürü, kamu yararının gerek idari gerek yargısal her boyutta gerçekleşmesini de sağlayacaktır.

İdare, yapmış olduğu işlemler ve eylemler nedeniyle, 1982 Anayasası'nın 125'inci maddesi uyarınca yargı denetimine bağlıdır. Bağımsız yargı, aynı zamanda kamu gücünün kendisine tanımış olduğu üstün ve ayrıcalıklı yetkileri ile donatılmış olan idarenin keyfi ve hukuk dışı hareket etmesinin karşısında tarafsız bir denetim mekanizması olarak durmaktadır. Bu bakımdan, bağımsız ve tarafsız bir şekilde kendilerine verilmiş olan yargı görevini yerine getiren mahkemeler, önlerine gelen somut uyuşmazlıklarda Devletin sınırlanmasını sağlayacak olan hukuk kurallarını da açıklamaktadırlar<sup>21</sup>. İdarenin yapmış olduğu idari işlemler, kanuna ve hukuka uygun olduklarının kabulünü sağlayan karine (varsayım) sonucunda, oluşturuldukları andan itibaren hüküm ve sonuçlarını doğurmaya başlarlar. Dolayısıyla, idarenin işlemleri ya da idarenin bir idari işleme dayalı olarak yerine getirmiş olduğu eylemleri, yargı organlarının kesin denetimi altındadır. Hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesinde, idarenin yargısal denetimi oldukça önemlidir. Çünkü, idarenin yargısal denetimi, kendiliğinden harekete geçen bir yapıyı değil, ancak idari işlem ya da eylemden etkilenenlerin başvurusu üzerine başlayan bir süreci temsil etmektedir<sup>22</sup>.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin iyi idare konusunda üye devletlere yönelik tavsiye kararları da, idarenin yargısal denetiminde uyulması gereken bir takım esaslara dikkat çekmektedir. İyi idarenin sahip olması beklenen sırasıyla “yasallık”, “eşitlik”, “tarafsızlık”, “orantılılık”, “hukuki kesinlik”, “makul süre içinde faaliyette bulunma”, “katılım”, “mahremiyete saygı”, “açıklık” ilkelerini açıklayan tavsiye kararı, aynı zamanda idari

<sup>20</sup>Adnan Güriz, "İrade Hürriyeti", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:24 Sy:1 1967: 218

<sup>21</sup>Murat Yanık, *Yargının Yönetimi ve Denetimi*. (İstanbul: Der Yayınları, 2014) 70.

<sup>22</sup>Gürsel Özkan, *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi*. (Ankara: Saydam Matbaacılık, 1995) 52.

işlemlere karşı başvurular başlıklı 22'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da özel kişilerin idarenin işlemlerine karşı yapmış oldukları başvurular nedeniyle idarenin başvuruculara karşı önyargı ile yaklaşmaması gerektiğini belirtmektedir<sup>23</sup>.

İdare, özel hukukta yer alan ve tarafların eşitliğine dayanan uygulamanın aksine, kamu hukukunun üstünlüğü ile işlem ve eylemlerini gerçekleştirmektedir. Tarafların serbest ve özgür iradelerine dayanan uzlaşma, idarenin yerine getirmiş olduğu etkinliklerde aradığı ya da aramak zorunda olduğu bir kavram değildir. Bu bağlamda, idarenin çalışma esaslarının salt kamu gücünün varlığı ile kamu hizmetini sağlamak üzerine kurulmuş olması ve yerine getirmiş olduğu etkinliklerin de kural olarak tek taraflı olması, söz konusu etkinliklerin idarenin kamu gücüne dayanan üstünlüğünü birey ile eşitleyecek bir yargı düzeninin varlığını zorunlu kılmaktadır. İdarenin bu özelliği, aynı zamanda yargı denetimi dışında yer alan seçenek çözüm yollarının da (tahkim gibi) idare hukukunu ilgilendiren uyuşmazlıklarda uygulanamayacağını göstermektedir. Çünkü, idarenin işleyişini iyi bilen, idare hukukunun kaynaklarının yorumlanması yeteneğine sahip olan, kodifiye edilmemiş (derlenmemiş) idare hukukunun uygulanmasında içtihatlarla yaratılan hukuku dikkate alan yargıçların yerine, hakem niteliğinde olan ve fakat idari yargılama yolunda uzman olmayan kişilerin görevlendirilmesi, konusu gereğince idari yargıyı ilgilendiren somut uyuşmazlıkların çözümünü elverişsiz bir duruma getirebilecektir<sup>24</sup>.

Şüphesiz ki, idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlere karşı, bu işlem ve eylemlerden çıkarı çığnenmiş ya da hakkı zarar görmüş kişilerin idari yargı yoluna başvurmaları gerekmektedir. Esasen, 1982 Anayasası'nın (36)'ıncı maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğü de, yargı yoluna başvurulmasını desteklemekte ve bu özgürlüğün kullanımını güvenceli hale getirmektedir. Hak arama özgürlüğünün bir diğer anlamı da mahkemeye erişim hakkı olarak anılmaktadır. Hatta, mahkemeye erişim hakkının geçici bir süreliğine olsa bile sınırlandırılması, engellenmesi kabul edilemeyeceği gibi; aksi şekilde davranış da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) adil yargılanma hakkı başlıklı olan (6)'ıncı maddesinin çığnenmesi şeklinde yorumlanabilecektir<sup>25</sup>. Kaldı ki, genel anlamda vermiş olduğu kararlarda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) emsal hükümlerinin izleri görülen Anayasa Mahkemesi de, hak arama özgürlüğünü açıklarken, bu özgürlüğü, kendi

---

<sup>23</sup>Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması; Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2012) 645-649.

<sup>24</sup>Nilay Arat, "İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Halli Önündeki Engeller", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* C:69 Sayı:1-2 2011: 892

<sup>25</sup>Bihter Aydın, "Türk İdari Yargı Düzeninde Mahkemeye Erişim Hakkı", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* Yıl:4 Sayı:15 Ekim 2013: 275

başına bir temel hak niteliğine sahip olmasının dışında diğer temel hak ve özgürlüklerden yararlanılması ve söz konusu temel hak ve özgürlüklerin de aynı zamanda korunması açısından en etkili güvencelerden biri olarak tanımlamıştır<sup>26</sup>. Öğretide, KABOĞLU, hak arama özgürlüğünün kullanılmasının ancak bu hakla birlikte olması gereken başvuru yollarının da eksiksiz ve işleyen bir biçimde tanınması ile sağlanabileceğini belirtmektedir<sup>27</sup>. Anayasa Mahkemesi, hak arama özgürlüğüne ilişkin yapmış olduğu başka bir tanımda, kişinin hak arama özgürlüğü çerçevesinde ilgili yargı organlarına başvurma ya da başvurmama özgürlüğüne de sahip olmasıyla birlikte, aynı zamanda çiğnendiğini iddia ettiği hakkını idari organlar çerçevesinde de arayabilme özgürlüğü çerçevesinde açıklamıştır<sup>28</sup>. Burada, Anayasa Mahkemesi, hak arama özgürlüğünün sadece yargı organlarına yapılan yöntemine uygun bir başvuru ile ifade edilemeyeceğini, kavramın daha geniş bir biçimde yorumlanması ve idari başvuru yolunun da hakkın yerine getirilmesi ile tanımlanması gerektiğine işaret etmiştir. Anayasa Mahkemesi ayrıca, hak arama özgürlüğünün sınırsız bir uygulamaya sahip olmadığını, söz konusu özgürlüğün de (belirtilmese bile) sınırlamaya bağlı kılınabileceğini kabul etmektedir:

*“Anayasa’nın 36. maddesinde, hak arama özgürlüğü için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte, bunun hiçbir şekilde sınırlandırılması mümkün olmayan mutlak bir hak olduğu söylenemez. Özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırları bulunduğu kabul edilmektedir. Ayrıca hakkı düzenleyen maddede herhangi bir sınırlama nedenine yer verilmemiş olsa da, Anayasa’nın başka maddelerinde yer alan kurallara dayanarak bu hakların sınırlandırılması da mümkün olabilir. Dava açma hakkının kapsamına ve kullanım koşullarına ilişkin bir kısım düzenlemelerin hak arama özgürlüğünün doğasından kaynaklanan sınırları ortaya koyan ve hakkın norm alanını belirleyen kurallar olduğu açıktır. Ancak, bu sınırlamalar Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan güvencelere aykırı olamaz. Her temel hak ve özgürlüğün doğasından kaynaklanan sınırları da bulunmaktadır<sup>29</sup>.”*

Danıştay da, hak arama özgürlüğüne ilişkin olarak yaptığı değerlendirmelerde, AİHM kararlarına göndermede bulunarak, “AİHM kararında mahkemelerin yargılama usullerini uygularken davanın hakkaniyetine halel getirecek kadar abartılı şekilcilikten kaçınmaları

<sup>26</sup>Any. Mh., E. 2004/95, K. 2008/156, T. 29.1.2009, www.resmigazete.gov.tr, (Erişim Tarihi: 1.7.2017)

<sup>27</sup>İbrahim Ö. Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku I İnsan Hakları Genel Kuramına Giriş*. (Ankara: İmge Kitabevi, 2013) 86.

<sup>28</sup>Any. Mh., E. 2017/24, K. 2017/112, T. 4.1.2017, www.anayasa.gov.tr, (Erişim Tarihi: 28.9.2018)

<sup>29</sup>Any. Mh., E. 2016/29, K. 2016/134, T. 11.2.2016, www.anayasa.gov.tr, (Erişim Tarihi: 28.9.2018)

*gereğini vurgulaması...*"<sup>30</sup> ifadesine yer vermekte ve bu ifadeyi hükümlerine dayanak oluşturacak şekilde belirtmektedir.

Hak arama özgürlüğü kavramının sonuçlarını, geniş bir çerçevede değerlendirmek gerekmektedir. Şöyle ki, idarenin işlevlerini ve uygulama esaslarını, ilgili kanun, mahkeme içtihatları ve öğreti ile yorumlama yeteneğine sahip olan yargıçların görev yapmakta olduğu idari yargılama yolunda uzmanlaşmış olması, mahkemelere erişim hakkının yanında yapısı itibariyle daha farklı bir alan olan idari davaların da beklendiği gibi yorumlanarak etkin bir şekilde çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır. Kabul etmek gerekir ki, mahkemelere erişebilmenin yanında, ilgili mahkemelerin somut idari uyuşmazlıkları çözebilecek bilgi, donanım ve yeterlilikte olması da önem arz etmektedir. Bu yeterlilikten yoksun olan yargıçların görev yaptıkları mahkemelerin varlığı olasılığında, hakkın yerine getirilmesinin hiç ya da yeteri kadar olmaması, hak arama özgürlüğünün amaç ve sonuçlarını da etkisiz hale getirebilecektir.

İşte, idarenin hem yargısal denetimi hem de bu denetimin idari yargılama kuralları dahilinde yargıçlar tarafından yerine getirilmesi hukuksal ve toplumsal yaşamın vazgeçilmez kurallarındandır. Üstelik, davalı konumunda yer alan idarenin doğru tespit edilmesi ve iptal davalarında ilgili idari işlemi gerçekleştiren ya da tam yargı davalarında zararın meydana gelmesine neden olan işlemi/eylemi meydana getiren idarelerin davalı olarak gösterilmesi de, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun genel esaslarından farklı bir şekilde, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu denli toplumun günlük yaşamını doğrudan etkileyen bir yapıya sahip olan idare hukuku ve idari yargılama usulünde, açılan davalarda husumetin Türk idari örgütlenmesinde yer alan hangi organa yönlendirilmesi gerektiğinin araştırılması ve bilinmesi de uygulama bakımından önem taşımaktadır.

Ayrıca, kişilerin idari yargı yoluna başvurmalarında aranan kimi koşullar bulunmaktadır. Bunlar, çalışmamızın ilerlen bölümünde anlatacak olduğumuz ehliyet (yetenek), etkili bir idari işlemin varlığı ya da süre koşulu gibi düzenlemeler olabilecektir. Bu konulardan özellikle sürenin hesaplanması, hak ve özgürlüğe ilişkin idari yargıda istemde bulunulabilmesi bakımından önemlidir. Yargılamanın hızlı ve etkin olması, aynı zamanda söz konusu yargı etkinliğinin süresi içinde başlatılabilmesini de gerekli kılmaktadır. İdari yargıda

---

<sup>30</sup>Danıştay 8. D., E. 2015/5182, K. 2015/4932, T. 4.11.2015, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 1.7.2017)

dava açma süresinin hak düşürücü niteliği<sup>31</sup>, aynı zamanda, idari etkinliklerin aksamalarını da önlemek gibi bir durumu sağlamaktadır. Kamu yararının üstün olması karşısında, kişilerin, dava haklarını kullanmalarının da sınırı bu şekilde sağlanabilmektedir. Hak düşürücü sürenin varlığı, kişileri, dava yoluna daha hızlı bir şekilde başvurmalarını sağlayacaktır. Yargılamanın hızı ve konusu, hem anayasamızın hem de bağlı olduğumuz uluslararası sözleşmelerin emredici hükümlerinde belirtilen ve dikkat edilmesi gereken bir husustur<sup>32</sup>. Böylece, söz konusu yargılama faaliyetine başvurunun da yine hızla yapılması, ivedi yargılama usulüne başlanmasını hızlandırıcı bir etken olacaktır. Hak ve özgürlüklerin zarar görmemesi amacıyla başvuru yoluyla egemen olan usul hükümleri, güçsüz olan kişilerin hem korunmasına hem de dava tarafları çerçevesinde eşit bir konuma gelmelerini sağlamaya yöneliktir.

Görülüyor ki, hukuk sistemi, bireye hakkını tanımakla kalmamakta, bu hakkın kullanımına ilişkin kimi düzenlemeler getirmekte ve söz konusu hakkın ihlal edilmemesi için gerekli önlemleri de almaktadır. Yine de, tüm bu düzenlemelere karşın, hukuk kurallarının çiğnenmesi yoluyla bireyin hakkına yönelik olarak hukuka aykırı bir işlem ya da eylem gerçekleşebilir. Birey, genel anlamda haklarına yönelik saldırıyı bertaraf etmek ya da bu nedenle meydana gelen zararını tazmin ettirmek amacıyla, kanunun kendisine tanıdığı bir başka hak çeşidi olan dava hakkını kullanabilecektir. Belirtmek gerekir ki, dava hakkının genel amacı bireylerin ihlal edilmiş olan öznel (sübjektif) haklarını korumaktır; dolayısıyla, bir hukuk kuralına uyulmaması sonucunda olsa bile eğer birey herhangi bir zarara uğramamışsa, bu koşulda kendisine dava hakkı tanınmayacaktır<sup>33</sup>.

Kamu düzeni çerçevesinde, ilgili düzenin bozulmasının önlenmesi adına bireylerin birbirleriyle olan karşılıklı ilişkilerinde hukuk kurallarına uygun hareket etmelerinin zorunlu olduğu konusu tartışmasızdır. Ancak, kural ve uygulama bu olmakla birlikte, bireylerin sahip oldukları hakları talep etmeleri karşısında bu hakkın varlığına ya da kullanımına bir başkası haksız bir biçimde el atmış olabilir. Dolayısıyla, bir haktan gereği gibi yararlanabilme ya da bir hakkın usulüne uygun bir biçimde yerine getirilmesi mümkün olmayabilir. Böyle bir

---

<sup>31</sup>Danıştay kararlarında ve öğretide baskın görüş, idari yargıda dava açma süresinin hak düşürücü nitelikte olduğuna yöneliktir, ancak bu görüşe karşı Lütfi DURAN, Hakkı MÜDERRİSOĞLU gibi kimi yazarlar ise, düzenleyici işleme dayalı olarak gerçekleştirilen uygulama işlemine karşı, düzenleyici işleme karşı dava açma süresi geçmiş olsa bile, düzenleyici işleme birlikte dava açılabilirliğini belirterek baskın görüşün aksini savunmaktadırlar.

<sup>32</sup>Yücel Oğurlu, "Mukayeseli İdari Yargıda Süreler ve Makul Süre Problemi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu* Mayıs 2012:119

<sup>33</sup>Mustafa Reşit Belgesay, *Dava Teorisi*. (İstanbul: Nümune Matbaası, 1943) 21.

durumda, yukarıda belirtildiği gibi, hakkın hukuken korunması amacıyla dava yoluna başvurmak gereği ortaya çıkacaktır.

## **B. Dava Hakkı Kavramı**

Öğretide, dava hakkı kavramının içeriğini ve koşullarını açıklamak üzere dava teorisi (kuramı) kabul edilmiş olup, bireylerin hukuk dünyasınca tanınan hak ya da haklarının yok sayılması ya da aynı hakkın çiğnenmesi durumunda yargı makamlarına başvurmak suretiyle, hakkın yerine getirilmesini talep edebilme olanağı dava hakkı olarak tanımlanmıştır<sup>34</sup>. Yine yazarlara göre, dava kavramı, öznel (sübjektif) hakkı bir başkası tarafından ihlal edilen ya da o hakkını kullanması tehlikeye sokulan ya da kendisinden haksız bir talepte bulunulan kimsenin, bu durumlardan herhangi biri karşısında mahkemelerden kendisine ve sahip olduğu hakka yönelik hukuki korunma talep etmesi şeklinde yorumlanabilecektir<sup>35</sup>. Önemle ve özellikle de belirtmek gerekir ki, dava edebilme olanağı herkese aittir fakat dava hakkı ya da hukuki korunma talebi sadece dava şartları kendi lehinde olan kişiye ait olacaktır<sup>36</sup>.

Dava, oluşan bir hukuki uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması amacıyla, görevli yargı organı önüne getirilmesi anlamına gelmektedir<sup>37</sup>. Böylece, yargı organlarının harekete geçmesi ve somut hukuki uyuşmazlığın çözümü için gerekli sürecin başlaması mümkün olmaktadır. Yargılama süreci, iddia hakkı olarak nitelendirilen dava hakkının kullanılması ile başlamakta ise de; dava hakkı ile hukuki uyuşmazlık konusu olan hak arasında var olan ilişki, öğretide çeşitli görüşlerin oluşması ile yorumlanmıştır.

Bu çerçevede oluşan görüşler ikiye ayrılmaktadır. Bir görüş, dava hakkının aslında uyuşmazlık konusu olan ve fakat yargı organı önünde ispat edilmesi (onaylanması) gereken hakkın kullanılmasıyla oluştuğunu, bu nedenle dava hakkının uyuşmazlık konusu haktan farklı olmadığını savunurken; diğer görüş ise, dava hakkının uyuşmazlık konusu haktan farklı olduğunu açıklamış, ancak bunu da kendi içinde başlıca üç farklı görüşte düzenlemiştir:

- a) İlk görüşe göre dava hakkı esas hakkın parçası olup, parçalardan herhangi birinin yokluğu, esas hakkın varlığı etkilememekte ve esas hak diğer

---

<sup>34</sup>İlhan E. Postacıoğlu, *Medeni Usul Hukuku Dersleri*. (İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1975) 179.

<sup>35</sup>Baki Kuru, Ramazan Arslan, ve Ejder Yılmaz, *Medeni Usul Hukuku*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2013) 205.

<sup>36</sup>Saim Üstündağ, *Medeni Yargılama Hukuku*. (İstanbul: Yaylacık Matbaası, 1992) 258.

<sup>37</sup>Nurullah Kunter, *Ceza Muhakemesi Hukuku*. (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1961) 185.

parçalar ile birlikte ayakta kalabilmektedir, bu yüzden parçalardan biri durumunda olan dava hakkının varlığı esas hakka dayanmaktadır<sup>38</sup>,

- b) İkinci görüşe göre dava hakkı esas hakkın iddiası olup, dava hakkının kullanılmasının sadece hukuki uyumsuzluğun varlığı durumunda dava hakkı sahiplerine ait olmakta, esas hakkın varlığı ise ancak yargılama etkinliği sonunda anlaşılabilir<sup>39</sup>,
- c) Üçüncü görüş ise dava hakkının esas haktan bağımsız olduğunu ileri sürmekte, dava hakkının konusu ile esas hakkın konusunun aynı olmadığını belirterek, dava hakkının varlığı için esas hakkın bulunmasının zorunlu olmadığını bildirmektedir<sup>40</sup>.

Hak ve dava kavramları birlikte ele alındığında, şu sonucu çıkarmak gayet mümkündür; bireylerin sahip oldukları hak arama hürriyetleri doğrultusunda mevzuat hükümleri uyarınca kendilerine tanınan dava haklarını görevli ve yetkili mahkemeler nezdinde kullanabildikleri açık bir şekilde tanınmaktadır. Gerçekten, 1982 Anayasası da, hak arama hürriyeti başlıklı (36)'ncı maddesinde *“herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğunu”* ifade etmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında da *“hiçbir mahkemenin görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamayacağını”* belirtmiştir. Denilebilir ki, hakkın kutsal olması karşısında, söz konusu hakkın dava yolu ile korunması da aynı derecede değerlidir ve adaletin belirip varoluşuna hizmet etmektedir. Dolayısıyla, kişilerin sahip oldukları hakkın, yine yasal yollara başvurmak suretiyle korunmasını talep etmeleri ve yasaların kendilerine emrettiği usullerin dışına çıkmamaları da hukuk devleti olmanın gerektirdiği bir duruşu temsil etmektedir.

Devletin de aynı şekilde, hak ve özgürlüklere yönelik kısıtlamaları keyfî değil, Anayasa ve yasalarda gösterilen esaslara göre yapmak yükümlülüğü bulunmaktadır ki, topluma aynı karşılıklı ve değerinde hizmet edilebilsin. Bu noktada, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2014 tarihli kararında;

---

<sup>38</sup>Kunter, agy., 186-187-188.

<sup>39</sup>Oğuz Sancakdar, "İdari Yargıda “Tek Dilekçe İle Dava Açma” (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:9 Sy:2 2007: 245

<sup>40</sup>Kunter, agy., 189-190.

“Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun, kısıtlamaların, bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle yapılmaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını önemli ölçüde zorlaştıracak ya da ortadan kaldıracak düzeye vardırılmaması gerekir...<sup>41</sup>”,

diyerek idarenin hukuk devleti ilkelerine aykırı bir biçimde hak ve özgürlüklerde kısıtlamaya gidemeyeceğini belirtmiştir. Dava yoluna başvurma, her ne kadar Anayasa’da da düzenlenen bir hak arama yöntemi olarak tanımlanıyor olsa da, dava yoluna başvurmanın yani dava hakkını kullanmanın da bir sınırı vardır. Şöyle ki: Bir mahkemenin açılan bir davanın esasına girerek hüküm verebilmesi, ancak davacının söz konusu davanın açılmasında hukuki bir menfaatinin bulunmasına bağlıdır<sup>42</sup>.

Devlet, kurmuş olduğu hukuk sistemi ve bu sistem içinde yer alan işleyişi düzenleyen hukuk kuralları çerçevesinde, kimi yurttaşların, bireysel haklarını (özel hukuktan doğan haklarını) korumakta ve bunlara dokunulmasını önlemektedir<sup>43</sup>. Bilindiği gibi, İdarenin işlemleri hukuka uygunluk varsayımından yararlanır; dolayısıyla, aksi yargı kararıyla kanıtlanmadığı sürece hukuken geçerlidirler. Hauriou’ya göre, idarenin sahip olduğu bu ayrıcalıklı konum başlıca iki temele dayanmaktadır: Birincisi, idarenin yurttaşlara göre üstün olan kamu gücü uyarınca yaptığı işlemlerin eşzamanlı olarak hukuki sonuçlarını doğurabilmesi; ikincisi ise aynı işlemlerin herhangi bir yargı kararına gerek kalmadan yürütülebilmesidir<sup>44</sup>. İşte idarenin yargısal denetiminin amacı da, idarenin, hukuka uygunluk varsayımı altında yasaların kendisine tanımış olduğu yetkilerin sınırlarını aşıp bu yetkileri kötüye kullanmasına engel olmaktır. İdare hukuku düzeninde ise durum, özel hukuka göre biraz farklılık göstermektedir. Çünkü hakkın sahibi olan kişinin kamu gücüyle ilgili olan, kamu gücüne karşılık gelen hakkı bir kez oluşturulduktan sonra artık bu hak geri dönülmez bir konuma gelecektir; dolayısıyla idare de, kendi eliyle meydana getirmiş olduğu bu duruma uymak zorunda kalacaktır<sup>45</sup>.

1982 Anayasası’nın yargı başlıklı üçüncü bölümünde yer alan 138-160’ıncı maddelerinde yargı organlarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir<sup>46</sup>. Yine Anayasa’nın

<sup>41</sup>DİDDK, E. 2014/1615, K. 2014/2763, T. 23.06.2014, DD, 2014, sy. 137, s.28.

<sup>42</sup>Baki Kuru, *Hukuk Muhakemeleri Usulü Cilt:1*. (İstanbul: Beta Basım, 2001) 874.

<sup>43</sup>Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Nazariyeleri ve Esasları*. (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1944) 331.

<sup>44</sup>Celal Erkut, *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı*. (İstanbul: Yenilik Basımevi, 2004) 55.

<sup>45</sup>Onar, agy., 331.

<sup>46</sup>İdari yargının örgütlenmesi sivil ve askeri idari yargı makamları çerçevesinde olmakla birlikte, ülkemizin 15.07.2016 tarihinde yaşadığı darbe teşebbüsü eksenindeki terör olayları sonucunda 27.07.2016 gün ve 29783

(138)'inci maddesinin son fıkrasında da mahkemelerin vermiş oldukları kararlara yasamanın yürütmenin ve idarenin uymak zorunda olduklarından bahsedilerek söz konusu kararların değiştirilmesinin ya da uygulanmasının geciktirilmesinin bile söz konusu olamayacağı emredici bir biçimde belirtilmiştir.

### III. Yargılamaya Egemen Olan İlkeler ve Bunların İdari Yargılamaya Etkileri

2577 s. “İdari Yargılama Usulü Kanunu”unun (31)'inci maddesinin 1. fıkrasında belirtilen durumlarda<sup>47</sup>, yargılamaya ilişkin işlemlerde Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun uygulanacağı ifade edilmiştir. 6100 s. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda (HMK) ise, yargılamaya egemen olan birtakım ilkelerden bahsedilerek, söz konusu ilkelere uyulmasının bir yükümlülük olduğuna işaret edilmiştir. Belirtilen ilkeler, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda sırasıyla tasarruf ilkesi, taraflarca getirilme ilkesi, taleple bağlılık ilkesi, hukuki dinlenilme hakkı, aleniyet ilkesi, dürüst davranma ve doğruyu söyleme yükümlülüğü, usul ekonomisi ilkesi, yargıcın davayı aydınlatma ödevi, yargılamanın sevk ve idaresi ile hukukun uygulanması olarak düzenlenmiştir<sup>48</sup>. Söz konusu ilkeleri, idari yargılama usulüne olan etkileri bakımından kısaca incelemekte yarar vardır.

#### A. Tasarruf İlkesi

İlk olarak HMK m. (24)'te düzenlenen tasarruf ilkesine bakıldığında, yasa metninin ilk fıkrasında yargıcın, iki taraftan birinin talebi olmadan kendiliğinden davayı inceleyemeyeceği ve dolayısıyla dava hakkında karar verilemeyeceği görülmektedir. Şüphesiz ki, yargılamaların başlamasında, davacının isteğinin ya da davalının karşı dava oluşturacak iddiasının önemli bir rolü bulunmaktadır. Yargıç, böyle bir istek gelmeden kendiliğinden davayı incelemeye

---

sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler İle Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” uyarınca, 25.10.1963 tarihli ve 353 sayılı “Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu” ile 26.10.1963 tarihli ve 357 sayılı “Askeri Hakimler Kanunu”nda değişiklikler yapılmıştır. 16.4.2017 tarihinde gerçekleşen ve Anayasa'nın 18 maddesini ilgilendiren değişikliklere ilişkin referandumda çıkan evet sonucu ile birlikte, artık askeri yargı kalkmıştır. Bu nedenle çalışmamız sivil idari yargı örgütü dahilinde olacak, askeri idari yargı örgütüne değinilmeyecektir.

<sup>47</sup>2577 s. İYUK m.31/1: Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sukûnunu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak (Değişik ibare: 6352 - 2.7.2012 / m.59) “işlemler ile elektronik işlemlerde” Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır. (Değişik cümle: 4001 - 10.6.1994 / m.14) Ancak, davanın ihbarı ve bilirkişi seçimi Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından re'sen yapılır.

<sup>48</sup><http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110204-2.htm>, (Erişim Tarihi: 02.09.2016).

geçemeyecektir. İdari yargılama usulünde de, idarenin zarar doğuran işlem ve eylemlerinin biçimsel varlığı yeterli olmayacak; söz konusu hukuki sorunun, idari işlem ya da eylemden etkilenen herkes tarafından hukuka aykırı olduğu iddiasıyla idare mahkemesine dilekçe ile başvurularak davanın açılması yönünde bir istemin (talebin) ortaya konulması gerekecektir. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de, yasada açık bir hüküm ile düzenlenmediği sürece, bireyler, kendi lehlerine olan bir davayı açmaya ya da haklarını talep etmeye zorlanamayacaktır.

Tasarruf yetkisi, dava açıldıktan sonra da devam etmektedir; çünkü, açılan davanın kanunda yer alan ve bu çerçevede yargı görevini yerine getiren bir organ olan mahkemeler tarafından çözümlenmesi, artık irade serbestisi ile açılan davanın usul hükümleri uyarınca kamusal bir özelliğe bürünmesini sağlamaktadır<sup>49</sup>. Taraf beyanına egemen olan irade serbestisinin artık dava açıldıktan sonra kamusal bir niteliğe bürünmesinin sonucunda, idari yargıda da Danıştay'ın vermiş olduğu bir karara göre, tarafların, tasarruf ilkesi uyarınca herhangi bir istemleri olmasa bile, mahkeme yargılama giderlerine hükmedebilecek ve tarafların dilekçelerinde yargılama giderlerine ilişkin istemlerini bildirmeleri zorunluluğu olmayacaktır<sup>50</sup>.

## **B. Taraflarca Getirilme İlkesi**

HMK m. (25)'te düzenlenen ilke ise, "taraflarca getirilme ilkesi"dir. Buna göre, yargıç, yasada bildirilen ayırksı durumlar dışında, davanın her iki tarafından birinin söylemediği şeyi ya da vakıaları (gerçek, olgu) kendiliğinden dikkate alamayacağı gibi, onları hatırlatmaya yarayacak davranışlarda bile bulunamayacaktır. Maddenin devamında yer alan ikinci fıkrasında da, yargıcın, yine yasada belirtilen durumlar ayrı kalmak koşuluyla, kendiliğinden delil (kanıt) bile toplayamayacağı belirtilmiştir. Gerek adli yargıda gerek idari yargılama usulünde olsun, mevcut bir hukuka aykırılık iddiası, usulüne uygun bir dilekçe ile mahkeme önüne getirilmezse, yargıç, kendisine ibraz edilen bir dosya olmadığı gerekçesiyle hukuka aykırılık oluşturduğu ileri sürülen olayı inceleyemeyecek, bu olay hakkında herhangi bir hukuka uygunluk denetimi yapamayacaktır.

Önemle belirtmek gerekir ki, taraflarca getirilme ilkesi uyarınca, hukuk davalarında yargıç söylenmeyen hiçbir şeyi kendiliğinden dikkate alamayacak olsa da, bu kuralın istisnası da vardır. Yargıcın, re'sen harekete geçerek dava konusu somut uyuşmazlık hakkında gereken

<sup>49</sup>Mustafa Kılıçoğlu, *6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu El Şerhi*. (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2012) 248.

<sup>50</sup>Danıştay 5. D, E.2005/5598, K. 2006/404, T. 8.2.2006, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 3.9.2016)

araştırmaları yapabileceği durumlar, istisnai ve sınırlı da olsa hukuk davalarında da düzenlenmiştir. şöyle ki, yargıç, örneğin açılmış olunan bir boşanma davasının görölmesi sırasında, çocukların anne ya da babadan hangisinin yanında kaldıklarına ve gereksinimlerinin kim tarafından karşılandığına ilişkin araştırma yapabilecek ve bu araştırmaya göre tedbir nafakasına dair bir değerlendirmeye varabilecektir<sup>51</sup>. Yine boşanma davası esnasında hükme esas alınan ya da boşanma sonrasında dünyaya gelen ve fakat evlilik birliği devam ederken ana rahmine düşen çocuklar için görölen velayet konusu da örnek gösterilebilecektir. Burada, velayetin kamu düzenini doğrudan ilgilendiren bir önemi haiz olmasından ötürü yargıcın yine bu konuda re'sen araştırma yapabilmesinin mümkün olduğu belirtilmektedir<sup>52</sup>.

Ancak, idari yargılama usulü bu noktada farklılık oluşturacaktır. Çünkü, taraflarca getirme ilkesi sonucunda, medeni yargılama usulünün uygulandığı davalarda yargıç, kural olarak tarafların mahkemeye sunmadığı bilgi ya da belgeleri esas alarak kendiliğinden bir inceleme yapamayacak ve dava hakkındaki kararına esas alamayacaktır. Re'sen araştırma ilkesine göre, idari yargılama esnasında davanın açılmasından kesin karar verilmesine kadar olan geniş zaman dilimi içerisinde, yargıç somut uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması amacıyla gerekli gördüğu her türlü bilgi ve belgeyi gerek taraflardan gerek dava konusu ile ilgili kurum ve kuruluşlardan isteyebilecek ve bu kararlar ilgili kişi ya da makamlar tarafından zorunlu olarak yerine getirilecektir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (20)'inci maddesinin ilk fıkrasına bakıldığında: *“(Değişik birinci cümle: 6545 - 18.6.2014 / m.17) Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir. Haklı sebeplerin bulunması halinde bu süre, bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir<sup>53</sup>.”* denilmekte ve idari yargı organlarının davanın çözümlüne yarayacak olan ve somut uyuşmazlık konusu ile ilgili olmak üzere gerekli incelemeyi taraflardan gelecek olan herhangi bir istek olmadan yapabilecekleri; bununla birlikte kanıtların elde edilmesi ve değerlendirilmesi noktasında sadece tarafların mahkemeye sunacakları dilekçelerle

<sup>51</sup>Ömer Uğur Gençcan, *6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu Yorumu*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2013) 219.

<sup>52</sup>Gençcan, agy., 223.

<sup>53</sup><http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.09.2016)

yetinmeyeceklerinin esas olacağı belirtilmektedir<sup>54</sup>. Dolayısıyla, idari davaya konu olan maddi olayın vasıflandırılarak bu olayın çözümünde esas alınacak olan hukuk kurallarının belirlenmesine ilişkin yetkinin de tümüyle yargıca bırakılmış olduğu ifade edilebilmektedir<sup>55</sup>.

Re'sen araştırma ilkesine göre, idari yargıda görevli olan yargıçlar, davanın taraflarından herhangi birince ileri sürülmesi bile, maddi olayı belirleyebilmek amacıyla her türlü inceleme ve araştırmayı (keşif, bilirkişi, vs.) yapmak ve olaya uygulanabilecek hukuk kurallarını ortaya koymak yetkisine sahiptirler<sup>56</sup>. İdari yargıda görevli mahkeme, re'sen araştırma ilkesi uyarınca davanın çözümünde gereksinme duyduğu bilgi ve belgelerin kendisine gönderilmesini ilgili taraftan ya da özel ya da kamu kişiliği ve kuruluşundan bir ara kararı ile isteyecektir<sup>57</sup>. Ayrıca belirtmek gerekir ki, re'sen araştırma ilkesi ile, idari yargıda görevli olan Danıştay, Bölge İdare Mahkemesi<sup>58</sup> (şimdi İstinaf), İdare ve Vergi mahkemelerine davanın konusuna ilişkin olarak kanıt toplama yetki ve görevi de verilmiştir<sup>59</sup>.

Yargılama esnasında somut uyuşmazlığın çözümü eğer teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bilimsel verilerin varlığını gerekli kılıyorsa, mahkemenin, re'sen araştırma ilkesi gereğince keşif ve bilirkişi ücretinin taraflarca yatırılmasını beklemeden ücreti davanın bitiminde haksız çıkan taraftan tahsil edilmek üzere Devlet hazinesinden istemek suretiyle keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırmaması gerekirken aksi yönde hareket edip masraf yatırılmaması nedeniyle keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırmadan uyuşmazlığın esası hakkında karar vermesi, Danıştay'a göre kararın bozulması sebebi teşkil edecektir<sup>60</sup>.

Re'sen araştırma ilkesi ile maddi olayın çözümüne ilişkin olarak kişilerin elde edemeyecekleri ve fakat dava konusu için önemli olan bilgi ve belgelere, doğrudan idari yargı örgütünde görevli mahkemelerce ulaştırılması sağlanmış, böylece idarenin işlem ve eylemlerinden etkilenen şahıslar ile idare arasındaki farklılıklar kaldırılmaya çalışılmıştır. Hatta, bu farklılıkların ortadan kaldırılması ve idare ile vatandaşın yargılama esnasında eşit

---

<sup>54</sup>Cengiz Derdiman, *İdari Yargının Genel Esasları*. (Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2014) 290.

<sup>55</sup>Zehreddin Aslan, "Türk İdari Yargı Sisteminde Re'sen Araştırma İlkesi", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* No: 23-24 Ekim 2000-Mart 2001: 56

<sup>56</sup>Ramazan Yıldırım, *Türk İdari Rejimi Dersleri (İdari Yargılama Hukuku) Cilt 3*. (Konya: Mimoza Yayınları, 2015) 145.

<sup>57</sup>Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*. (İstanbul: PricewaterhouseCoopers Danışmanlık Hizmetleri, 2015) 613.

<sup>58</sup>18.06.2014 tarihinde kabul edilip 28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6545 sayılı "Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun itiraz başlıklı 45. Maddesinin başlığı istinaf olarak değiştirilmiş ve Bölge İdare Mahkemeleri'nin belli dairelerine istinaf başvurusu getirilmiştir.

<sup>59</sup>Celal Karavelioğlu, Erdem Cemil Karavelioğlu, *Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015) 984.

<sup>60</sup>Danıştay 14. D, E. 2011/15433, K. 2013/6044, T. 17.9.2013, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 14.11.2016)

konuma getirmeye çalışılması aynı zamanda silahların eşitliği ilkesinin de idari yargılamaya uyarlanması olarak yorumlanabilecektir. Danıştay da, konuya ilişkin birçok kararında<sup>61</sup>, re'sen araştırma ilkesinin önemine ve uygulanmasına dikkat çekmiştir. Örneğin, Danıştay 9. Dairesi'nin 2015 tarihli bir kararında;

*“...re'sen araştırma ilkesi uyarınca Vergi Mahkemesince yükümlünün defter ve belgelerinin istenilmesi, ibraz edilecek olan defter ve belgelerden vergi dairesinin de haberdar edilmek suretiyle söz konusu belgelerin gerçekten alış yaptığı emtialara ait faturalar olup olmadığının araştırılması ve gerçek alış faturaları göz önüne alınarak ödenecek verginin tespiti için bu defter ve faturalar üzerinde gerekirse bilirkişi incelemesi de yaptırılmak suretiyle ortaya çıkacak sonuca göre uyumsuzluk hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir<sup>62</sup>.”*

şeklinde hüküm kurularak re'sen araştırma ilkesine başvurulması gerekirken bu yolun etkin bir şekilde kullanılmaması nedeniyle gerekli bilgi ve belgelere ulaşmadan dosya üzerinde hüküm kurulmasının bir bozma nedeni olduğunu ifade edilmiştir.

### C. İstemle Bağlılık İlkesi

HMK m. (26)'da ise taleple (istemle) bağlılık ilkesi düzenlenmiştir. Buna göre, yargıç, tarafların ortaya koyduğu istemler ile bağlı olup, bu istemlerden fazlasına ya da söz konusu istemlerin dışında olacak şekilde karar veremeyecektir. Ancak, somut yargılamanın durumuna göre, istem sonucunun daha azına karar verebilecektir. Aynı maddenin ikinci fıkrası ise, yargıcın, taraf istemleriyle bağlı olmadığı durumların yer aldığı kanun hükümlerinin saklı olacağını belirtmiştir. İstemle bağlılık ilkesi, idari yargılama usulünde de, HMK düzenlemelerine yapılan göndermeler noktasında kendini göstermektedir. İYUK m. (16/4)'e göre, tarafların sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara ya da ikinci dilekçelere dayanarak hak ileri süremeyecekleri belirtilmiştir<sup>63</sup>. Gerçekten, kişilerin bir idari eylem ya da

<sup>61</sup>Bkz. Danıştay Uyap Bilgi Bankası'nda

Danıştay 12. D, E. 2007/5480, K. 2010/414, T. 2.2.2010

Danıştay 11. D, E.2002/2064, K. 2003/4822, T. 7.11.2003

DİDDK., E. 1997/658, K. 1998/351, T. 16.10.1998

Danıştay 11. D, E. 1997/5035, K. 1998/3169, T. 6.10.1998, (Erişim Tarihi: 14.11.2016)

<sup>62</sup> <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>, (Erişim Tarihi: 04.09.2016) (Danıştay 9. D, E. 2015/5600, K. 2015/8646, T. 18.06.2015)

<sup>63</sup> Önemle ifade etmek gerekir ki, diğer yandan 6459 Sayılı “İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile “İdari Yargılama Usulü Kanunu” m. 16/4'e getirilen ve kesin karar verilinceye kadar tam yargı davalarında bir defaya özgü olmak üzere ve harcı ödenmek koşuluyla, dava dilekçesindeki miktarın artırılabilmesine dair hükmün varlığı ile, kanunda açıkça belirtilmese bile, HMK'da düzenlenen “İslah yolunun” İYUK'da da uygulama alanı bulacağı açıktır (Ek bilgi için bkz. Mehmet Karakuş, "İdari Yargıda İslah ", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* Nisan 2014:387). Gerçekten, 6459 sayılı

işlem nedeniyle uğradıkları zararların giderilmesi amacıyla idari yargı yolunda açılan tam yargı davalarında, “istemle bağıllık ilkesi” doğrudan uygulama alanı bulmaktadır. Çünkü, İYUK m. (3)’e göre, tam yargı davalarına ilişkin dilekçelerde, uyuşmazlık konusu miktar gösterilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Belirtmek gerekir ki, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun kararına<sup>64</sup> göre, miktarının belli olmadığı bir zararın varlığında, davanın miktar belirtilmeden açılabileceği de kabul edilmektedir<sup>65</sup>. Yine Danıştay, başka bir dosyada, İzmir 4. İdare Mahkemesi’nin davacının faiz alacağına ayrıca faiz yürütülmesine ilişkin vermiş olduğu karar ile dava dilekçesinde belirtilen istemi aşarak hüküm kurmasının, yargılama hukukunun genel ilkelerinden olan taleple bağıllık ilkesine aykırılık oluşturacağını belirtmiştir<sup>66</sup>. Danıştay, yine bir kararında, davacının belediye meclisinin almış olduğu kararın bir bölümünün iptali istemiyle dava açması sonucunda, yerel idare mahkemesinin belediye meclis kararının tümünü iptal etmesini, yargılama hukukuna aykırılık ve talepten fazlasına hükmedilmesi gerekçesiyle bozmuş ve dosyayı yeniden incelenmek üzere yerel idare mahkemesine geri göndermiştir<sup>67</sup>.

#### **D. Hukuki Dinlenme Hakkı**

HMK’da düzenlenen ve yargıya egemen olan bir başka ilke ise, m. (27)’de açıklanan “hukuki dinlenme hakkı”dır. Buna göre davanın tarafları ile dava kapsamında olan müdahiller ve davanın diğer ilgilileri, kendi hakları ile bağlantılı olarak hukuki dinlenme hakkına sahiptirler. Maddenin devamında yer alan ikinci fıkrasında ise, söz konusu hakkın içeriğine ilişkin açıklama getirilmiştir. Madde ifadesine göre, bu hak, yargılama ile ilgili olarak bilgi sahibi olunmasını, tarafların ya da ilgililerin açıklama yapabilme ya da ispat edebilme hakkını, mahkemenin ise yapılan açıklamaları dikkate alıp değerlendirerek

---

kanunun, idari yargıda dava konusu miktarın artırımına yönelik düzenlenen (4)’üncü maddesinin gerekçesinde, “AİHM, devletin sorumluluğuna ilişkin tazminat davalarında, davacıların yargılamanın yavaş işlemesinden doğan zararlarını ortadan kaldıracak yeterli bir çözüm bulunmadığı yönünde ülkemiz aleyhinde ihlal kararları vermektedir. Düzenlemeyle, idari yargıda açılan tam yargı davalarında talep edilen tazminatın daha yüksek olduğunun dava devam ederken anlaşılması durumunda, davacıya talep edilen miktarı arttırma hakkı verilmemesinin adil yargılama hakkının ihlali olarak kabul edilmesi sebebiyle, nihai karar verilinceye kadar islah suretiyle talep edilen tazminat miktarını arttırma hakkı tanınmaktadır.” açıklamasına yer verilmiştir. Danıştay da, benzer duruma göndermede bulunarak: “AİHM’in, Okçu - Türkiye kararında da belirtildiği üzere, medeni hukukun aksine Türk idare hukukunun başvurana dava devam ederken ilk başta talep ettiği rakamın yeniden değerlendirilmesini isteme imkânı tanımamasını öngören usule ilişkin engelin, Devletin sorumluluğuna giren bir tazminat davasında, davacıların uğradıkları zararlarını ortadan kaldıracak yeterli bir çözüm getirmediği belirtilmektedir.” ifadeleriyle konunun önemine dikkat çekmiştir (Danıştay 15. D., E. 2018/725, K. 2018/5625, T. 06.06.2018, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 3.20.2018)).

<sup>64</sup>DİBK, E. 1983/1, K. 1983/10, T. 29.12.1983, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 14.11.2016)

<sup>65</sup>Ahmet Kürşat Ersöz, "İdari Yargıda Islah ve Uygulaması", *Konya Barosu Dergisi* Temmuz 2013:92

<sup>66</sup>Danıştay 2. D, E. 2010/1701, K. 2014/1788, T. 6.3.2014, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 5.9.2016)

<sup>67</sup>Danıştay 8. D, E. 2005/1776, K. 2006/2053, T. 12.5.2006, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 5.9.2016)

kararlarının somut ve gerekçeli olmasını içermektedir. Şüphesiz ki, idari yargılama usulünde de, görülmekte olan bir davanın taraflarına ya da dava konusu ile ilgili olanlara bilgi verileceği açıktır. Ancak, taraflarca açıklama yapabilme ya da ispat edebilme haklarının kullanılması, medeni yargılamaya göre belli bir ölçüde farklılık gösterecektir. İYUK m. (1)'in ikinci fıkrasına göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanmakta ve incelemeler evrak üzerinden yapılmaktadır. Danıştay'ın bir kararında da<sup>68</sup>, yazılı yargılama usulünün geçerli olduğu idari yargılama usulünde tanık ya da şahit dinlenmesi ya da ifade alınması şeklinde bir yöntem yoktur<sup>69</sup>, denilerek ispat noktasında belli kuralların getirildiği görülmektedir. Belirtmek gerekir ki, söz konusu Danıştay kararının aksinde bir uygulamanın olması tercih edilmektedir. İdari yargılama usulü kanununda, tanık dinlenmesine ilişkin herhangi bir hükmün düzenlenmemiş olması, tanık dinletilemeyeceği anlamına da gelmemelidir; gerçekten idari yargıda tanık dinletilememesi silahların eşitliği ilkesine ve sonuçta AİHM uygulamaları çerçevesinde adil yargılanma ilkesine açık bir aykırılık oluşturmaktadır<sup>70</sup>.

#### **E. Aleniyet İlkesi**

HMK m. (28)'e baktığımızda ise, aleniyet ilkesinin düzenlenmiş olduğunu görürüz. Bu maddeye göre, öncelikli olarak duruşmaların ve kararların bildirilmesinin aleni olduğu belirtilmektedir. Devam eden fıkrada ise, aleniyet kuralına getirilen istisnadan bahsedilmektedir. Şöyle ki, genel ahlakın ya da kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı koşulların varlığında taraflardan birinin istemi sonucunda ya da mahkemece re'sen duruşmaların bir bölümünün ya da tümünün gizli olarak yapılmasına karar verilebilecektir.

İdari yargılama usulünde aleniyet ilkesi ise, İYUK'ta duruşmalara ilişkin esaslar başlıklı m. (18)'in ilk fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, duruşmalar açık olarak yapılacaktır. Eğer, genel ahlak ya da kamu güvenliğinin gerekli kıldığı koşulların varlığı söz konusu olursa, ancak görevli daire ya da mahkemenin kararı ile duruşmaların bir bölümü ya da tümü gizli olarak yapılabilecektir. Belirtmek gerekir ki, HMK ve İYUK arasında aleniyet ilkesine ilişkin getirilen düzenlemede farklılık bulunmaktadır. HMK hükümlerine göre, gerekli koşulların varlığı halinde gizlilik kararının alınması taraflardan birince ileri sürülebileceği gibi, mahkeme gizlilik kararını re'sen de alabilecektir. İYUK'ta ise, gizlilik

<sup>68</sup>Danıştay 8. D, E. 2003/3369, K. 2004/917, T. 25.2.2004, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 5.9.2016)

<sup>69</sup>Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *İdari Yargı Mevzuatı*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013) 359.

<sup>70</sup>Şaban Cankat Taşkın, "İdari Yargının Güncel Sorunları ve Yargı Kararlarının Uygulanmaması", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* Sy:71 2007: 316

kararı, ancak görevli daire ya da mahkemenin kararı ile alınabilecektir. Dolayısıyla, gerekli koşulların varlığı durumunda bile, tarafların bu konudaki istem yolu kanunda düzenlenmemiştir. Söz konusu düzenleme, İYUK'ta yazılı yargılama usulünün uygulanıyor olması ve duruşmaların dosya üzerinden incelenmesi nedeniyle yerinde gibi görünse de, eleştirilmesi gerekmektedir. Çünkü, her ne kadar idari yargılamada yazılı yargılama usulü uygulanıyor olsa da, davaların açılış dilekçelerinde davacı taraflar duruşma yapılması istemlerini belirtebilmektedirler. Üstelik, bu istemlerin somut olayın incelenmesi ile zaman zaman görevli idari yargı organı tarafından da uygun görüldüğüne rastlanılmaktadır. Eğer, tarafın duruşma istemi, yazılı yargılama usulüne rağmen kabul edilebiliyorsa, o halde yine aynı tarafa duruşmaların gizli yapılmasına yönelik istemde bulunma hakkı verilmeli ve bu husus İYUK'da düzenlenmelidir. Kaldı ki, idari yargılamanın duruşmalı yapılmasının bile yargılama usulüne olan etkileri, öğretilerde tartışmalıdır. Kazım Yenice, Yüksel Esin idari davaların niteliği gereği yazılı yargılama usulünün yerinde olduğunu, Şeref Gözübüyük, Turgut Candan ise idari yargılamada duruşmaya yer verilmesinin yazılı yargılama usulünden bir sapma olarak nitelendirilemeyeceğini belirtmiş; Selçuk Hondu, Aydın H. Tuncay, Orhan Özdeş, Recep Başpınar ise idari yargılama usulünde yazılılık ilkesi yanında mahkemenin uygun görmesi ile duruşma da yapılabilmesi nedeniyle karma bir usulün benimsendiğini savunmuşlardır<sup>71</sup>.

## **F. Usul Ekonomisi İlkesi**

Medeni yargılamaya hakim olan ve idari yargılama usulü ile karşılaştırarak açıklanmasında yarar görülen ilkelere biri de HMK m. (30)'da düzenlenen usul ekonomisi ilkesidir<sup>72</sup>. Yargıç, yapılmakta olan yargılamanın elverişli bir süre içinde ve gecikmeye sebebiyet vermeksizin devam ettirilmesini sağlamakla yükümlüdür. Yine, aynı madde hükmünden anlaşılan, yargılamanın yargıç tarafından belli bir düzen içinde yürütülmesi gereğidir. Bu yükümlülükler ek olarak, tarafların gereksiz masraflar ile karşı karşıya kalmasına imkan vermemek durumu da sayılmaktadır.

Usul ekonomisi ilkesinin idari yargılama usulüne olan etkisine baktığımızda ise, öncelikle İYUK'da bu konuda açıkça yapılan bir düzenlemenin olmadığını ve fakat İYUK 5-38-39-40-41-42'nci maddelerinin usul ekonomisi ilkesine yönelik olarak yorumlanabildiğini

<sup>71</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu, agy., 984.

<sup>72</sup>6100 s. HMK m.30: (1) Hâkim, yargılamanın makul süre içinde ve düzenli bir biçimde yürütülmesini ve gereksiz gider yapılmamasını sağlamakla yükümlüdür.

görmek mümkündür<sup>73</sup>. İYUK m. (5), her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılır demekte, ancak aralarında maddi ya da hukuki yönden bağıllık ya da neden sonuç ilişkisi bulunan birden çok işleme karşı bir dilekçe ile dava açılabileceğini de işaret etmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında da, birden fazla kişinin tek bir dilekçe ile birlikte dava açabilmesi için davacıların hak ya da menfaatlerinde ortak oldukları bir durumun varlığı ile davaya neden olan maddi olay ve hukuki nedenlerin de aynı olmasının gerektiği bildirilmektedir. Burada, aralarında maddi ve hukuki yönden bağıllık ya da neden sonuç ilişkisi bulunan birden çok idari işleme karşı tek dilekçe ile dava açılmasının düzenlenmesi, doğrudan bir ifade ile olmasa bile, dolaylı yoldan usul ekonomisi ilkesinin sözüne ve ruhuna uygun bir düşüncüyü temsil etmektedir. Yine, bağlantılı davaların yer aldığı İYUK m. 38-39-40-41-42 de usul ekonomisi açısından önem taşımaktadır. İYUK m. (38<sup>74</sup>)'e göre, aynı maddi ya da hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davalar olarak tanımlanmıştır. İYUK m. (39<sup>75</sup>) bağlantının Danıştay tarafından incelenmesini, İYUK m. (40<sup>76</sup>) bağlantının Bölge İdare Mahkemesi'nce incelenmesini düzenlemiştir; İYUK m. (41<sup>77</sup>) bağlantının mahkemece kabul edilmemesi durumunda tarafların

---

<sup>73</sup>Memduh Aslan, <http://www.vmhk.org.tr/idari-yargida-usul-ekonomisi-baglanti-dogal-hakim-ilkesi-cekismesi/>, (Erişim Tarihi: 05.09.2016)

<sup>74</sup>2577 s. İYUK Madde 38: 1. (Ek: 10/6/1994 - 4001/18 md.) *Aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davlardır.*

2. *İdare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Danıştay'a veya birden fazla idare veya vergi mahkemelerine açılmış bulunan davalarda bağlantının varlığına taraflardan birinin isteği üzerine veya doğrudan doğruya mahkemece karar verilir.*

3. *Bağlantılı davalardan birinin Danıştay'da bulunması halinde dava dosyası Danıştay'a gönderilir.*

4. *Bağlantılı davalar, değişik bölge idare mahkemesinin yargı çevrelerindeki mahkemelerde bulunduğu takdirde dosyalar Danıştay'a gönderilir.*

5. *Bağlantılı davalar aynı bölge idare mahkemesinin yargı çerçevesindeki mahkemelerde bulunduğu takdirde dosyalar o yer bölge idare mahkemesine gönderilir.*

<sup>75</sup>2577 s. İYUK Madde 39 – 1. *Danıştay'ın dava konusu uyuşmazlığı incelemeye yetkili dairesi, bağlantılı dava dosyalarını öncelikle ve ivedilikle inceler ve karar verir.*

2. *Danıştay bağlantının bulunduğu karar verdiği takdirde:*

a) (Değişik: 5/4/1990 - 3622/14 md.) *Davalardan biri Danıştay'da açılmış ve çözümlenmesi Danıştay'ın görevine dahil bir uyuşmazlıkla ilgili ise, davaların tümü Danıştay'da görülür ve durum ilgili mahkemelere ve taraflara bildirilir.*

b) *Davaların çözümlenmesi, ayrı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki idare veya vergi mahkemelerinin görevlerine giren uyuşmazlıklarla ilgili ise Danıştay'ın ilgili dairesi yetkili mahkemeyi kararında belirtir ve dosyaları bu mahkemeye göndererek diğer mahkemeye veya mahkemelere durumu bildirir. Yetkili mahkeme de durumu ilgililere duyurur.*

c) (Değişik: 10/6/1994 - 4001/19 md.) *Danıştay'ca verilen karar bağlantı bulunmadığı yolunda ise, dosyalar ilgili mahkemelere geri gönderilir.*

<sup>76</sup>2577 s. İYUK Madde 40: 1. *Bölge idare mahkemesi bağlantılı dava dosyalarını öncelikle ve ivedilikle inceler ve kararını verir. Bölge idare mahkemesince verilen karar, bağlantının bulunduğu yolunda ise, yetkili mahkeme kararında belirtmek suretiyle dosyalar yetkili mahkemeye gönderilir. Durum ayrıca diğer mahkemeye de duyurulur. Yetkili kılınan mahkeme durumu ilgililere bildirir.*

2. *Bölge idare mahkemesince verilen karar bağlantı olmadığı yolunda ise, dosyalar ilgili mahkemelere geri gönderilir.*

<sup>77</sup>2577 s. İYUK Madde 41: *Bağlantı iddiaları mahkemelerce kabul edilmediği takdirde, bu hususta verilen ara kararı taraflara tebliğ edilir. Taraflar, tebliğ tarihini izleyen on beş gün içerisinde, aynı yargı çevresindeki*

başvuru süre ve yolunu anlatırken, İYUK m. (42<sup>78</sup>) ise bağlantılı davalarla ilgili diğer esasları ifade etmiştir. Belirtmek gerekir ki, bağlantılı davalar, İYUK m. (5) ya da m. (12)'ye göre idare-vergi mahkemeleri ya da Danıştay'da açılan davalar arasında ya da birden çok idare ya da vergi mahkemelerinde açılmış davalarda söz konusu olabilecektir<sup>79</sup>.

Danıştay, yargıçlık mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgi ile sonuçlandırılacak bir somut uyuşmazlıkta, mahkemenin herhangi bir uzmanlık ve teknik bilgisine ihtiyaç duyulmadığı halde bilirkişi dinlenmesine ilişkin vermiş olduğu kararı, yorumlanması ve sonuçlandırılması yargıcın üzerinde olan konularda bilirkişi dinlenmesinin bilirkişilik yolunun oluşturulmasına neden olan amaca da uygun düşmeyip usul ekonomisine aykırılık oluşturacağını belirtmiştir<sup>80</sup>.

### **G. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda Düzenlenen Öteki İlkeler**

Diğer ilkeler sırasıyla HMK m. (29) – “Dürüst davranma ve doğruyu söyleme yükümlülüğü”, HMK m. (31) – “Yargıcın davayı aydınlatma ödevi”, HMK m. (32) – “Yargılamanın sevk ve idaresi”, HMK m. (33) – “Hukukun uygulanması” olup, genel nitelikteki bu hükümler gerek medeni yargılama usulünde gerek idari yargılama usulünde farklılık gözetmeden uygulanabilmektedirler. Özellikle, HMK m. (31)'de düzenlenen ve yargıcın dava esnasında zorunlu gördüğü durumlarda taraflara açıklama yaptırabilme, soru sorabilme ve delil gösterebilme yetkilerini kullanmasını düzenleyen yargıcın davayı aydınlatma ödevi, idari yargılama yolunda yukarıda da belirtildiği gibi re'sen araştırma ilkesi olarak karşımıza çıkabilmektedir.

İdari yargılama hukukunda, yine genel yargılama hukuku ilkelerinin etkilerinin görüldüğü birçok karara rastlanılabilmektedir. Örneğin, somut uyuşmazlıkta yargıcın çözüme gitmesine yeterli tek bir gerekçe mevcutken farklı ikinci bir gerekçeye daha dayanılarak hüküm kurulmasının yani iki farklı gerekçe ile hüküm tesisi yoluna gidilmesinin yargılama

---

*mahkemeler için o yer bölge idare mahkemesine, 38 nci maddenin 2 ve 3 ncü fıkrasındaki durumlarla ilgili davalar için Danıştay'a başvuruda bulunabilirler. Başvuru üzerine bölge idare mahkemesi veya Danıştay görevli dairesince durum, yukarıdaki maddelerde yazılı usullere göre incelenerek karara bağlanır.*

<sup>78</sup>2577 s. İYUK Madde 42: 1. Bağlantının varlığı yolunda idare ve vergi mahkemelerince veya bu konuda yapılacak itiraz üzerine bölge idare mahkemesi veya Danıştay'ca bağlantı hakkında karar verilinceye kadar usuli işlemler durur.

2. Bağlantıya ilişkin işlemler sonuçlandırıldıktan sonra bu davalara bakmakla yetkili kılınan mahkeme veya Danıştay, davalara bırakıldığı yerden devam eder.

3. Bağlantının bulunup bulunmadığı yolundaki bölge idare mahkemesi ve Danıştay kararları kesindir.

<sup>79</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu agy., 1405.

<sup>80</sup>Danıştay 3. D, E. 2004/2011, K. 2005/2014, T. 27.9.2005, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 5.9.2016)

hukuku ilkelerine uygun olmayacağı ve hukukun temel ilkeleriyle de bağdaşmayacağı belirtilmiştir<sup>81</sup>.

Danıştay, yargılama hukukuna aykırılık oluşturan durumların varlığını, birer bozma nedeni olarak görmüştür. Gerçekten, Danıştay'a göre, mahkeme üyesinin, duruşmalarda hazır olmamasına karşın görülmekte olan dosya hakkındaki görüşmelere ve ilgili görüşmelerde alınan kararlara katılması, yargılama hukuku bakımından uygun görülmeyecek ve söz konusu karar yeniden incelenmek üzere yerel vergi mahkemesine geri gönderilecektir<sup>82</sup>.

Yine Danıştay, yargılama usulü ve davaya müdahale yollarına ilişkin de, davaya katılan tarafın, davada yanında katıldığı taraftan ayrı talepte ve bağımsız olarak temyiz başvurusunda bulunamaması nedeniyle kendisi adına taraf sıfatıyla karar verilemeyeceğini hükme bağlamıştır<sup>83</sup>.

Danıştay, yargılama usulüne ilişkin bir başka kararında ise, somut uyuşmazlığın görülmekte olduğu davanın zamanaşımı nedeniyle reddedilmesi durumunda, ret nedeninin davalı idareler adına ortak olması yüzünden söz konusu idarelerin vekilleri adına tek avukatlık ücretine karar verilmesi uygun düşecekken, her bir davalı idare vekili açısından ayrı ayrı avukatlık ücretine hükmedilmesinin hukuka aykırı olduğunu belirtmiştir<sup>84</sup>.

## IV. İdari Davalar

### A. İdari Rejim

İdarenin yapmış olduğu etkinliklere ve bu etkinliklerin sonucunda oluşan idari işlem ve idari eylemlere karşı, hukuk biliminin diğer kolu olan özel hukuk hükümlerine gerek kalmaksızın, ayrı bir kurallar bütününden oluşmuş ve ayrı yargılama rejimine bağlanmış olan yargılama sistemine idari rejim denilmektedir<sup>85</sup>. Burada, öncelikle dikkat çeken durum, özel hukuk hükümlerinin esas alınarak uygulanmasına gereksinim duyulmaksızın başvurulabilen ve idare hukuku olarak nitelendirilen ayrı bir kurallar bütünüdür<sup>86</sup>. Bu çerçevede,

<sup>81</sup>Danıştay 7. D, E. 2000/7374, K. 2003/3622, T. 18.06.2003, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 5.9.2016)

<sup>82</sup>Danıştay 7. D, E. 2006/2873, K. 2007/1778, T. 16.4.2007, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 6.9.2016)

<sup>83</sup>Danıştay 7. D, E. 2004/304, K. 2007/730, 27.2.2007, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 6.9.2016)

<sup>84</sup>DİDDGK, E. 2006/3553, K. 2006/2460, T. 21.12.2006, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 6.9.2016)

<sup>85</sup>Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*. (Konya: Sayram Yayınları, 2016) 3.

<sup>86</sup>Tanımlama bu olmakla birlikte, Türk idari yargı sistemindeki uygulamayı açıklayan İYUK'ta düzenlenmeyen hükümlerde HMK düzenlemesine göndermede bulunuluyor olması, yukarıda belirtilen tümceye aykırılık taşımamaktadır.

idari rejimin varlığından söz edebilmek için gereken üç unsurdan birincisinin, tüm örgütlenmesi (ajanları, bütçesi ve malları) ile “idare”; ikincisinin, idari örgütün uymakla yükümlü olduğu kuralları düzenleyen “idare hukuku” ve üçüncüsünün de idari örgütün etkinliklerine karşı başvuru yolu ve organlarını açıklayan “idari yargı” (ve yargı organları arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin bir biçimde karara bağlayan uyuşmazlık mahkemesi) olduğu kabul edilmektedir<sup>87</sup>.

İdari rejimi benimseyen ülkelerde, idari yargı organlarının “kuruluş” ve “görev” olarak iki farklı biçimde sınıflandırıldığı görülmektedir. Kuruluş bakımından ele alındığında, ayrı ayrı Danıştay ve mahkeme biçiminde örgütlenmeler bulunmaktadır. Danıştay tipi örgütlenmede, Danıştay ülkede bulunan en yüksek idari yargı organı olarak düzenlenmekte ve yargısal etkinliklerinin yanında idari etkinliklerle de görevlendirilmektedir<sup>88</sup>. Mahkeme tipi örgütlenmede ise, Danıştay tipi örgütlenmeden farklı olarak, mahkemeler sadece yargılama görevini yerine getirmekte ve hiçbir biçimde idari görev (danışma ya da görüş bildirme gibi) ile yetkilendirilmemektedirler<sup>89</sup>. Mahkeme tipinde kabul edilen düzenleme gereği, görevi gereği sadece yargılama etkinliği yerine getiren idari yargı organlarının başında Yüksek İdare Mahkemesi yer almakta olup, Almanya bu modele örnek gösterilmektedir<sup>90</sup>. Ülkemizde, Cumhuriyet döneminin tüm anayasalarında (1924 Anayasası’nın Yüce divan başlıklı (61)’inci maddesinde bahsedilmiş ve 669 sayılı kanunla kurulmuş, 1961 Anayasası’nın (140)’inci maddesinde düzenlenmiş, 1982 Anayasası’nın ise (155)’inci maddesinde belirtilmiş ve 2577 sayılı kanun ile örgütlenmiştir.) Danıştay’ın varlığı korunmuş ve Danıştay tipi idari yargı örgütlenmesi uygulanmaya devam edilmiştir.

Görev ölçütü bakımından örgütlenmede ise, geniş ve dar olmak üzere iki farklı tip bulunmaktadır. İki yapılanma arasındaki fark, isimlerinden de anlaşılacağı gibi görev alanları ile ilgilidir. Şöyle ki, geniş ölçüde görevli idari yargı organları, kural olarak idare hukukundan doğan hukuki uyuşmazlıkların tümünü çözümlenmekle görevli olup, görevsel anlamda oldukça geniş bir etkinlik alanına sahiptirler<sup>91</sup>. Dar ölçüde görevli idari yargı organları ise, sadece kendilerine tanınmış olan belli bir alanda yargılama yapabilmekte olup, geniş ölçüde olduğu gibi idare hukuku ile ilgili tüm hukuki uyuşmazlıklarda yargılama görevine sahip

---

<sup>87</sup>İlhan Özay, "Komisyonlar Saltanatı Ülkesinin İdare Hukuku", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* Y:4 Sy:1-3 1983: 95

<sup>88</sup>Mehmet Altundış, "İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* Sy:69 2007: 341

<sup>89</sup>Ramazan Yıldırım, *Türk İdari Rejimi Dersleri (İdari Yargılama Hukuku) C:III.* (Konya: Mimoza Yayınları, 2015) 6.

<sup>90</sup>Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2017) 9.

<sup>91</sup>Gözübüyük, agy., 10.

olamamaktadırlar. Burada, Belçika örneğinde olduğu gibi, idarenin tazmin sorumluluğunu gerektiren yargılamalarda adli yargı organları görevli sayılmaktadır<sup>92</sup>.

Gelişmiş dünyada yargılama usulü iki ayrı yargı sistemi uyarınca yapılmaktadır. Bugün Birleşik Krallık, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri ve geçmiş yıllarda İngiliz sömürgesi altında yaşamış olan topluluklarda (Commonwealth) ve İsviçre, Danimarka, Norveç gibi Kıta Avrupası ülkelerinde<sup>93</sup> yargı birliği sistemi uygulanmaktadır. Yine Kıta Avrupası olarak isimlendirilen ve içinde Türkiye Cumhuriyeti'nin de bulunduğu ülkeler ise, yargı ayrılığı sistemini benimsemişlerdir. Yargı birliği ilkesinin uygulandığı ülkelerde, idarenin yargısal denetimi genel mahkemeler tarafından yapılmakta iken; Yargı ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu ülkelerde ise idarenin yargısal denetimi adli mahkemelerden tamamen bağımsız olarak kurulan ve ayrı bir şekilde örgütlenen idare mahkemeleri tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>94</sup>.

Günümüzde, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin çoğunda uygulanan adli ve idari mahkemelerin ayrı örgütlenmesine dayanan yargı ayrılığı sistemi, aslında çok da yabancı olduğu ve hukuk yazınımıza yeni giren bir kavram değildir. Başta, halefi (ardılı) konumunda yer aldığımız Osmanlı İmparatorluğu olmak üzere, birçok Türk Devleti İslam hukukunun etkisi altında kalmış ve İslam hukukunun içeriği itibariyle genellikle özel hukuka dayalı olması nedeniyle de Devletin iç etkinlikleri ve düzenlenmesine ilişkin hükümlerin milli ve yerel esaslar dahilinde oluşturulması zorunluluğu doğmuştur<sup>95</sup>. Bu nedenle, Türk Devletleri'nin yüzyıllar boyunca İslam hukukunun etkisi altında kalmasının sonucunda, kamu hukuku alanında ayrı düzenlemelere gidilmesi gerekmiştir. Adli uyuşmazlıklarda hukuk ve ceza mahkemelerinin, idari uyuşmazlıklarda da idare mahkemelerinin görevli olması, güçler ayrılığının zorunlu kıldığı adli ve idari organ ayrımını da desteklemektedir. Kaldı ki, adli ve idari organların ayrılığı, güçler ayrılığı kuralının doğal bir sonucu ve uygulaması olmakla, adeta Anayasa kuralları gibi güçlü bir etkiye sahiptir<sup>96</sup>. Ülkemizde, idari rejimin uygulanmasının önemli bir sebebi de, idare hukuku ve uygulamalarının kendine özgü olan yapısı ve sonuçlarıdır. İdarenin tek yanlı etkinliklerinin ortaya çıkardığı hukuki sonuçların, idare hukuku alanında uzmanlaşmış mahkemeler ile daha hızlı ve yerinde kararlarla

---

<sup>92</sup>Altundış, agm., 342.

<sup>93</sup>Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, ve İsmail Ercan, *İdari Yargı*. (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2015) 20.

<sup>94</sup>Ebru Karaman, *Türk İdari Yargısının Görev Alanının Anayasal Dayanağı*. (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013) 3.

<sup>95</sup>Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:I*. (İstanbul: Marifet Basımevi, 1952) 490.

<sup>96</sup>Ragıp Sarıca, *Pelletier İçtihadına Karşı Serdedilen Tenkitlere Cevap*. (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası: 1947) 474.

çözümlendiği açıktır. Kaldı ki, idare hukukunu bir idari yasa altında düzenlemenin olanaksızlığı karşısında, yeni ve gelişmekte olan bir bilim dalı olması itibariyle de, idare hukukundan doğan hukuki uyuşmazlıkların mahkemelerce çözümünde içtihatların oldukça önemli bir yerde olması da ayrı bir idari yargı örgütlenmesinin varlığını zorunlu kılmaktadır.

Yargı örgütünün ülkemizde düzenlenişi ve yargı ayrılığı kapsamında idare hukukuna ilişkin davaların görülüş usulleri Anayasa ve kanunlarımızda belirtilmiştir. Gerçekten, 1982 Anayasası'nın 9. maddesine göre “*Yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır*” hükmü koyulmuştur<sup>97</sup>. Yine 1982 Anayasası'nın (155)'inci Maddesinde, idari yargı düzeninde en yüksek yargı yeri olan Danıştay açıklanmış, idari yargı örgütünün kuruluşu ile görev ve yetkilerine ilişkin olan başlıklar ise, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenmiştir.

## **B. İdarenin Yargısal Denetimi**

1982 Anayasası'nın ikinci maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik, sosyal bir hukuk devletidir<sup>98</sup>. Anayasa Mahkemesi'nin 10.12.2013 tarihinde 28847 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan kararında<sup>99</sup> da belirtildiği üzere, yüksek mahkemenin kararlarında yerleşmiş olan tanımına göre, hukuk devleti her şeyden önce yapmış olduğu işlem ve eylemleri hukuka uygun olarak gerçekleştiren, aynı zamanda insan haklarına saygılılık esası çerçevesinde söz konusu hak ve özgürlükleri korumak ve güçlendirmek yükümlülüğü ile hareket eden; ayrıca her alanda kurmuş olduğu adaletli bir hukuk düzenini geliştiren ve sürdüren; Anayasa'ya aykırı eylem ve işlemlerden kaçınarak kendisini Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla sayan ve bunlarla birlikte yargı denetimine açık olan devlettir. Hukuk devletinin temel öğeleri arasında, tarafsız ve bağımsız yargı organları karşısında hesap verebilir bir idarenin olması gerekmektedir. Çünkü, her devlet bir biçimde hukuk kuralları oluşturup, hukuku olan bir devlet görünümüne sahip olabilir. Kaldı ki, otoriter bir yaklaşımla

---

<sup>97</sup>Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülerek kabul edilen ve 16.04.2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile kesinleşen Anayasa'nın (9)'uncu maddesi:

“Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.” biçiminde değişmiştir. Anayasanın değişen hükümleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce alınan bir erken seçim kararı ile, 24.6.2018 günü eşzamanlı yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ve genel seçimlerle birlikte yürürlüğe girmiştir.

<sup>98</sup>1982 Anayasası m.2: Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.

<sup>99</sup>Any. Mhk., E. 2013/44, K. 2013/59, T. 2.5.2013, www.resmigazete.gov.tr, (Erişim Tarihi: 20.12.2016)

oluşturulan hukuk, temel hak ve özgürlükleri zedeleyici ya da ortadan kaldırıcı bir etkiye sahip baskıcı bir yapının sözde meşruluk aracı bile olabilir. Ancak, hukuku olan her devlet hukuk devleti olarak nitelendirilemeyecektir. Sadece hukukun devlette egemen olduğu ve tüm kurum ve kuruluşlarının hukuk kurallarına uydukları ve yine aynı kurallar karşısında hesap verebildikleri devletler, birer hukuk devleti olarak gösterilebilecektir<sup>100</sup>. Bu yüzden, T.B.M.M. tarafından yapılan yasal düzenlemeler ile idarenin, keyfi tutumlarına karşı, bu durumdan ötürü hukuka aykırı sonuçlarla karşı karşıya kalan ya da hakları zarara uğrayan kişilerin, idari yargıda dava yoluna başvurabilmeleri düzenlenmiştir.

İdare hukuku, idare edenlerin (yönetenlerin), hukuka uygun olarak ve mevzuata bağlı kalarak, idare edilenlerin (yönetilenlerin) gönencini (refahını, rahatlık ve varlık içinde yaşamasını) sağlamak üzere örgütlenmiş olan idari teşkilatın (örgütün) işlem ve eylemlerine ilişkin uygulanacak kurallar bütünüdür. Toplum oluşturulan bireylerin iyi idare edilmeleri ve bir düzen içinde yaşamaları için var olan idarenin ise, bütün işlevleri, esasen tek bir amacı sağlamaya yöneliktir: Kamu yararı... Devlet'in kamunun iyiliği ve yararı amacıyla çalışmasından ötürü, bireyler de idarenin işlevleri ile yakından ilgili olup yine bu işlevlerden yararlanır konumdadırlar<sup>101</sup>. Öncelikli amaç, kamu yararını sağlamak olsa da, en az onun kadar önemli bir başka durum daha vardır ki, o da, idare edilenleri güçlü idare karşısında etkin bir hukuki korumadan yararlandırmaktır<sup>102</sup>. Tabi ki bu ifadeden, idarenin bireylere karşı olan üstünlüğünü, hukuka aykırı işlem ve eylemleri bilerek ve isteyerek yapacak şekilde ya da sınır tanımaksızın gerçeğe, akla, mevzuatın göstermiş olduğu yol ve yönetime aykırı kullanacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Şüphesiz ki, kamu yararı amacıyla hareket eden idare, kendisine yapılan idari bir itiraz sonucunda, yapmış olduğu hatayı düzeltebilir. Çünkü, hukuka aykırı bir işlemin iptalini sağlamak amacıyla dava yoluna başvurmadan önce, idareye yapılan itiraz ile söz konusu aykırılığın fark edilerek düzeltilmesi, idarenin kamu hizmetini yerine getirmesini daha hızlı bir biçimde sağlayacaktır. Belirtmek gerekir ki, ifade edilen itiraz yolu tüketilmesine karşın, yine de, idari işlemin üzerinde hukuki bir sonuç doğurduğu yurttaş lehine bir düzeltme ya da geri alma uygulanmayabilir. Esasen bu durum, idare adına irade açıklaması yapmaya yetkili kişilerin kişisel hırs ya da öç alma hislerinden de kaynaklanmış olabilir. Bu çerçevede söz konusu işlemlerin doğurduğu hak ihlallerinin önlenmesi için

---

<sup>100</sup> Yanık, agy., 65.

<sup>101</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Nazariyeleri ve Esasları*. (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1944) 327.

<sup>102</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt 1: Genel Esaslar*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2014) 12.

başvurulması gereken yer, “*tarafsız*” ve “*bağımsız*” görev anlayışı ve hukukun üstünlüğü düşüncesi ile hareket eden yargı makamlarıdır.

İdarenin yargısal yolla denetimi, hukuk düzenimizde çok yeni bir usul olmamakla birlikte, bakıldığında Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nun oluşturulduğu tarihe kadar idarenin yargısal yolla denetimine ilişkin herhangi bir düzenlemenin mevcut olmadığı görülmektedir<sup>103</sup>. Söz konusu dönem itibariyle yapılan kanunlaştırma hareketleri sonucunda meşruluk ve kanunilik gibi kavramlar da artık yönetimin bir parçası olarak anılmaya başlanabilmiştir<sup>104</sup>. İdarenin yargısal yolla denetimi çerçevesinde hukuk tarihinde ilk adım Fransa’da atılmış ve Napoleon’un kurduğu Danıştay ile ileri bir derecede idarenin yargı yolu ile denetimi organik bir şekilde meydana gelen gelişme ile gerçekleşmiştir<sup>105</sup>.

İdari yargı organlarınca yapılan denetimin niteliği a posteriori bir denetimdir. Hem Türk hukukunda hem de belli istisnalar (ayrık durumlar) dışında Fransız hukukunda yer alan bu denetim, idarenin yapmış olduğu ve hukuka uygunluk varsayımından yararlanan idari işlemin, sonuçlarını hemen doğurmasının ardından, ancak ilgililerin isteğiyle sonraki aşamada yargı organlarının önüne getirilebilmesini ifade etmektedir<sup>106</sup>. Sözün kısası, oluşturulan idari işlemin hukuka aykırı olduğunu düşünen ve söz konusu işlemin iptal edilmesinde çıkarı bulunan kişi ya da kişiler, ilgili idari işlemin tüm hüküm ve sonuçlarını doğurmasının ardından yargı denetimine başvurulabileceklerdir.

Şüphesiz ki, idarenin iç denetimine ilişkin uygulamalar, aynı idarenin sadece kendi kendini denetlemesinden ibaret olacaktır. Fakat, idarenin yargı dışı yollarla yapılan denetimi aynı zamanda bir yerindelik denetimini de kapsayacaktır<sup>107</sup>. Dolayısıyla, denetimi yapan makamların, denetime bağlı olan işlemler hakkında söz konusu işlemlerin başkaca hangi yöntem ve yollarla yapılabileceğini işaret edebilme, gösterebilme yetkilerinden söz edilebilecektir. Yargı denetimi ise, idarenin iç denetiminden farklılık gösteren ve idarenin dışarıdan denetlenmesini içeren bir etkinliği ifade etmektedir. Bu denetim yolunda yerindelik denetimi yapılamaz. İdarenin yargısal denetimi sadece bir hukuka uygunluk denetiminden ibaret olacaktır. Dolayısıyla, idari yargı makamları karşısındaki somut uyuşmazlığın hukuka

---

<sup>103</sup>Ali S. Gökalp, *İdari Dava Türleri: İptal Davaları, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968*, Aktaran: Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*. (İstanbul: Beta Basım, 2010) 374.

<sup>104</sup>Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2015) 98.

<sup>105</sup>Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş I*. (Ankara: Sevinç Matbaası, 1970) 223.

<sup>106</sup>Hasan Nuri Yaşar, *İdari Yargı Kararlarının Etkinleştirilmesi Arayışında İdari Yargı İdari Yargıç ve Yargısal Emir*. (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013) 108.

<sup>107</sup>Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*. (İstanbul: Beta Basım, 2010) 373.

uygun olup olmadığını saptayacaklar, dava konusu idari işlemin idare yerine geçilmek suretiyle nasıl meydana getirilebileceğine yönelik bir karar veremeyeceklerdir. Esasen, en güvenilir denetim yolu, bağımsız mahkemelerce yapılan hukuki denetimdir. Çünkü, idarenin etkinliklerini denetleyen bağımsız ve farklı bir organ olan yargı makamları sayesinde, yurttaşların da idareye olan güvenleri artacak ve yapılan yargı denetimi ile de hukuk anlayışına egemen olan genel ilkeler etkin bir şekilde uygulanabilecek, dahası söz konusu ilkeler aynı zamanda geliştirilebilecektir<sup>108</sup>. Üstelik, idarenin işlem ve eylemlerinin denetimi, sadece idari yargı yoluyla yapılmayacak, kişilerin idari davalar sonucunda verilen kararları hukuka aykırı bulmaları durumunda Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yolu da işletilebilecektir. Görülüyor ki, idare hem idari yargı yoluyla denetlenmekte, bu yolun yeterli olmadığını düşünüldüğü ve tüm başvuru yollarının tüketildiği andan başlayarak da Anayasa Mahkemesi'nin yapmış olduğu denetim söz konusu olabilmektedir. Anayasa'nın (148)'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da, herkesin, Anayasa'da güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından çiğnendiği savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabileceği belirtilmiştir<sup>109</sup>.

İşte bu noktadan hareketle yinelemek gerekirse, en güçlü denetim yolu “idarenin yargısal denetimi” olacaktır<sup>110</sup>. Gerçekten, Anayasa'nın yargı yolu başlıklı (125)'inci maddesi de, “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır...*” diyerek, yargısal denetimin varlık ve gerekliliğini önemle vurgulamaktadır. Kaldı ki, bireylerin uğradığı zarar, gerek idarenin hizmet kusuruna dayalı bir idari kusuru ile gerek yine idarenin kusuruna dayanmayan ve fakat yine de sorumlu tutulmasına neden olan kusursuz sorumluluğu ile doğmuş olabilecektir<sup>111</sup>.

İdarenin yargısal denetimi ile, vatandaşların hem yargı organlarının yapmış olduğu yansız ve bağımsız denetim nedeniyle yargıya olan güvenleri artacak; hem de idarenin hukuka aykırılık nedeniyle yargı karşısında hesap verebilmesi nedeniyle yine vatandaşların hukuk devletine olan bağlılıkları daha da güçlenecektir. Çünkü, devlet yurttaşlarının ortalama

---

<sup>108</sup> Özkan, agy., 50.

<sup>109</sup> AİHM, idari yargı organlarının vermiş olduğu kararların açıklayıcı ve bilgilendirici bir biçimde gerekçeli olmasını da önemle aramıştır. Gerçekten, idari yargı organlarının kararlarının gerekçeli olması, buna göre yargısal başvuruların da sözleşmenin altıncı maddesinde düzenlenen adil yargılanma ilkesine uygunluk göstermesiyle birlikte, aynı zamanda dava aşamasında mahkemeye sunulan taraf istemlerinin de yeterli düzeyde değerlendirilmiş olmasını sağlayacaktır (Ek bilgi için bkz. Oğuz Sancakdar, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türk İdari Yargı Sistemindeki Konumu ve Kararlarının İdari Yargı Hakiminin Vereceği Kararlara Etkisi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu* Mayıs 2007: 267).

<sup>110</sup> Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2012) 23.

<sup>111</sup> Akın Düren, *İdare Hukuku Dersleri*. (Ankara: Sevinç Matbaası, 1979) 309.

gereksinimi ve isteklerini karşılamak, onların refah düzeyi yüksek bir ölçüde ve güvenliğinin sağlandığı huzur dolu bir ortamda yaşamalarını sağlamak zorundadır. Bunun için de devlet adına hareket edecek kadroların açık bir biçimde yetkilendirilmiş olmaları gerekmektedir ki, bu yetkinin kural dışı ve keyfi kullanımı olasılığına karşı söz konusu yetkinin sınırları ayrıca çizilmeli ve topluma yönelik çevrilmiş bir silah durumuna gelmesi önlenmelidir. İşte bu nedenle, idarenin yargısal denetimi hukuk devletinin genel ilkeleri çerçevesinde, idare adına işlem ve eylem yapmakta yetkilendirilmiş görevlilerin hukuk dışı ve keyfi tutumlarına karşı bir güvence oluşturacaktır.

İdarenin yasama, yargı ve yürütmenin salt siyasal nitelikteki görevlerinden ayrılan, toplumun günlük yaşamını düzenleyici nitelikte olacak şekilde kamu gücünün kendisine tanımış olduğu üstün ve ayrıcalıklı yetkilerine dayanarak kamu yararını sağlamak amacıyla bir kamu hizmeti meydana getirmesi idari işlev olarak tanımlanmaktadır. İdari işlev aslidir, bu yüzden her zaman öncelikli olarak yapılması gereken ve yine öncelikli olarak uyulması gereken bir etkiye sahiptir. Aynı zamanda aslilik ögesi, idari işlevin özel hukuka dayalı etkinliklerinden önce ve üstün olmasını da belirtmektedir.

İdari işlevin bir ögesi sürekli olmasıdır. Süreklilik, idari etkinliklerin, kural olarak, kesintiye uğramadan devam etmesini ifade etmektedir. Yasama işlevi, meclisin tatile girdiği dönemlerde çalışmaya ara vermekte olup, bu dönemlerde meclis ancak Cumhurbaşkanı ya da TBMM Başkanı tarafından doğrudan doğruya ya da Bakanlar Kurulunun istemi üzerine toplantıya çağrılabilir<sup>112</sup>. Keza, yargı işlevi de çalışmaya belli esaslar dahilinde ara vermekte olup, adli tatil olarak belirtilen dönem, hem adli yargıya ilişkin olarak 6100 sayılı kanunda<sup>113</sup>, hem de idari yargının işlevine ara verme esaslarına bağlı olarak 2577 sayılı kanunda<sup>114</sup> ayrı ayrı ifade edilmiştir. İdari işlevin ise kural olarak kesintiye uğramadan devam

<sup>112</sup>Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülerek kabul edilen ve 16.04.2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile kesinleşen Anayasa'nın 93'üncü maddesi;

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, her yıl Ekim ayının ilk günü kendiliğinden toplanır.

Meclis, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir; ara verme veya tatil sırasında, Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır.

Meclis Başkanı da doğrudan doğruya veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine, Meclisi toplantıya çağırır. Ara verme veya tatil sırasında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisinde, öncelikle bu toplantıyı gerektiren konu görüşülmeden ara verme veya tatile devam edilemez.” biçiminde değişmiştir. Anayasanın değişen hükümleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce alınan bir erken seçim kararı ile, 24.6.2018 günü eşzamanlı yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ve genel seçimlerle birlikte yürürlüğe girmiştir.

<sup>113</sup>6100 s. HMK md. 102: (Değişik: 8/8/2011-KHK-650/33 md.; İptal: Anayasa Mahkemesinin 18/7/2012 tarihli ve E.: 2011/113 K.: 2012/108 sayılı Kararı ile.; (1) Yeniden düzenleme: 27/6/2013-6494/30 md.)

(1) Adli tatil, her yıl yirmi temmuzda başlar, otuz bir ağustosta sona erer. Yeni adli yıl bir eylülde başlar.

<sup>114</sup>2577 s. İYUK md. 61: 1. (Değişik: 5/4/1990 - 3622/25 md.) (Değişik birinci cümle: 8/8/2011-KHK-650/11 md.; İptal cümle: Anayasa Mahkemesi'nin 18/7/2012 tarihli ve E.: 2011/113 K.: 2012/108 sayılı Kararı ile.; Yeniden düzenleme birinci cümle: 27/6/2013-6494/18 md.) Bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri her yıl bir

ediyor olması, yasama ve yargı işlevlerine göre sürekli olmasını göstermektedir. İdarenin, belli hizmetlerinin sadece mesai saatleri içinde veriliyor oluşu (nüfus müdürlüklerinin mesai saatleri dışında işlem yapmaması) ya da belli hizmetlerinin tatile giriyor oluşu (hafta sonları ya da yaz tatillerinde eğitim kurumlarının kapalı olması), idari işlevin sürekliliği ilkesine aykırı değildir. Keza, birer kamu tüzel kişisi olan belediyelerce sağlanan toplu ulaşım hizmetlerinin, günün belli saatlerinde (iş başlama ve bitim saatleri) sıklıkla yapılıyor oluşu karşısında sosyal hayatın yoğunluk göstermediği gece yarısı sonrasında sefer sayılarının azaltılıyor oluşu yine idari işlevin sürekliliği ilkesine bir aykırılık oluşturmayacaktır.

İdari işlevin öteki ögesi ise, kural olarak hukuka uygun olduğunun kabul edilmesidir. İdare, her zaman kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla hareket etmektedir. Yine, idare adına irade açıklamasında bulunacak olan kişiler ise, kamu personel yönetimi uyarınca “liyakat ilkesine” dayalı olarak seçilmektedirler. Liyakat ilkesinin etkin bir şekilde uygulanmasının anlamı, yapılacak olan kamu hizmetinin o konuda yeterli olana teslim edilmesi demektir<sup>115</sup>.

İdare, kamu hizmetinin yerine getirilmesini, yöntemine uygun bir biçimde yetkilendirilmiş ajanları aracılığı ile sağlayacaktır. Dolayısıyla, devlet ya da kamu tüzel kişilerinin, kendilerine tanınmış olunan üstün ve ayrıcalıklı yetkilerine dayanarak bir kamu hizmeti sunmaları, açıkça bu konuda yetkilendirilmiş olmalarına bağlıdır. Şüphesiz ki, idare hukukunda yetkisizlik esastır. Bunun anlamı ise, hiçbir görevlinin, mevzuatta düzenlenen açık bir hüküm tarafından yetkilendirilmedikçe, idare adına irade açıklaması, yani işlem ve eylem yapamayacak oluşudur. Bununla birlikte, yönetilenlerin de, kendileri hakkında uygulanacak olan kuralları ve bunların uygulanış biçimlerini önceden bilmeleri gerekmektedir. Gerçekten, Danıştay da bir kararında<sup>116</sup> idarenin hukuka uygun hareket etme sorumluluğuna değinmiş ve

---

eylülde başlamak üzere, yirmi temmuzdan otuz bir ağustosa kadar çalışmaya ara verirler. Ancak, yargı çevresine dahil olduğu bölge idare mahkemesinin bulunduğu il merkezi dışında kalan ve sadece bir idare veya bir vergi mahkemesi bulunan yerlerdeki idari yargı mercileri çalışmaya ara vermeden yararlanamazlar. Bu mahkemeler, 62 nci maddedeki sınırlamaya tabi olmaksızın görevlerine devam ederler.

2. (Değişik: 1/7/2016 - 6723/14 md.) Çalışmaya ara verme süresi içinde; bölge idare mahkemesi başkanının önerisi üzerine, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca, birden fazla idari yargı mercii olan yerlerde idare veya vergi mahkemeleri başkan ve üyeleri arasından görevlendirilecek yeteri kadar hâkimin katıldığı bir nöbetçi mahkeme kurulur. Bölge idare mahkemeleri için ise bölge idare mahkemesi başkanının önerisi üzerine, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca, tüm daire başkan ve üyeleri arasından görevlendirilecek yeterli sayıda nöbetçi daire kurulur.

3. (Değişik: 10/6/1994 - 4001/27 md.) Çalışmaya ara vermeden yararlanamayanlar ve nöbetçi katanların yıllık izin hakları saklıdır.

<sup>115</sup>Tayfun Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*. (İstanbul: Der Yayınları, 2016) 38.

<sup>116</sup>Danıştay 13. D, E. 2007/1724, K. 2010/1168, T. 10.2.2010, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 23.5.2016)

idarenin yargısal denetiminden önceki aşamada idarenin ajanlarının davranış yükümlülüğü ve yönetilenler açısından hukuki güvenlik ilkesinin önemine dikkat çekmiştir:

*“Hukuk devletinde düzenleyici işlem yapma yetkisi ile donatılmış devlet otoritelerinin kendilerine tanınmış yetkiyi, kamu hizmetinin etkin, verimli ve kamu yararına uygun gerçekleştirmek için kullanması gerekir. Hukuk devletinin gereklerinden biri olan hukuk güvenliği ilkesi de; yönetilenlerin kendileri ile ilgili olarak idarenin izleyeceği usulü önceden bilmesi ve buna uygun davranması anlamına gelir...”*

Dolayısıyla, hem personel seçiminde son derece dikkatli davranan hem de yerine getirmiş olduğu kamu hizmetinde sadece kamu yararını gerçekleştirmek için çaba gösteren bir idarenin, yapmış olduğu işlevlerin de hukuka uygunluk varsayımından yararlandığı söylenebilir. Bu durum, söz konusu işleve yönelik işlemin aksinin yargı kararıyla kanıtlandığı ana kadar geçerlidir.

İşte, idarenin yargısal denetimi burada devreye girmektedir. İdari işlevler, idari işlemler aracılığıyla oluşturulmaktadır. Söz konusu idari işlemler her ne kadar hukuka uygunluk varsayımından yararlanıyor olsalar da, bu durum bir kesinlik arz etmemektedir. Dolayısıyla, idarenin yapmış olduğu bir idari işlemin hukuka aykırı olduğu düşünülüyorsa, görevli idari yargı organlarında bu işlemin iptali istenebilecektir. Belirtmek gerekir ki, idare sonuçları uyarınca hukuka aykırı olan bir işlemi bilerek ya da bilmeyerek oluşturabilecektir ancak, idarenin hukuka uygun bir biçimde yaptığı idari işlemler ise etkileri ve sonuçları bakımından da yine iptal davasına konu olabileceklerdir. Böylece, idarenin hukuka uygun olan bir idari işlemi bile, uygulanması ile doğurduğu hüküm ve sonuçlarının yarattığı olumsuzluklar nedeniyle iptal istemiyle karşı karşıya kalabilecektir. Bununla birlikte, gerçekleştirilen işlem bir zarara da yol açabilecektir ya da doğrudan idarenin bir eylemi sonucunda zarar meydana gelebilecektir. Gerek idarenin yapmış olduğu hukuka aykırı işlemlerin iptali gerek idari işlem ya da idari eylemlerden kaynaklanan zararların giderimi istemleriyle, idarenin yargısal denetimi yapılabilecektir.

## **C. İdari Dava Türleri**

### **1. İptal Davaları**

İptal davaları, idari yargının Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlayıp Türkiye Cumhuriyeti'nin günümüzdeki yargısal sistemine kadar gelen sürecinde, etkisi itibariyle Cumhuriyet döneminde ortaya çıkan dava türüdür. Bilindiği üzere Danıştay, ilk kez Osmanlı

İmparatorluğu döneminde 1868 yılında “Şura-yı Devlet” adıyla kurulmuştur. Şura-yı Devlet’in ülke yönetimine ilişkin (mülki) konularda kararlar almanın yanında İmparatorluk bütçesini denetlemek gibi sayılan birçok görevinin içinde, çalışmamız adına da en önemlileri, kanımızca “memurları yargılamak”, “devlet ve bireyler arasındaki uyuşmazlıkları karara bağlamak” biçiminde düzenlenmiş olan yetkileridir<sup>117</sup>. Ancak, bu dönemlerde, henüz iptal davasına yer verilmediğinden, davalar “tutuk adalet anlayışı” doğrultusunda yürütülmekteydi. Tutuk adalet kavramı ise, yargı gücünün idareyi ancak idarenin serbest bıraktığı kadar ve yine ancak o sınırdaki denetleyebilmesini ifade etmekteydi<sup>118</sup>. Yine de, hükümet ile kişiler arasında oluşan hukuki uyuşmazlıkların çözümünde Şura-yı Devlet’in görevli oluşu, ayrı bir organ ve ayrı bir dava türünün oluşturulması çerçevesinde Osmanlı İmparatorluğu döneminde idari yargının var olduğu kabul edilmektedir<sup>119</sup>. Şura-yı Devlet’in kurulması ve yetkileri, eleştirilmesinin önüne geçememiştir. Özellikle, Jön Türkler tarafından, Şura-yı Devlet üyelerinin beceriden ve yapılması gereken görevi anlamaktan yoksun kişilerden oluştuğu öne sürülmüş ve bu kişilere dokunulmazlık tanınmamış olmasının sonucunda her zaman görevden alınabilecekleri belirtilerek<sup>120</sup>, bu durumun yaratacağı istikrarsızlık ifade edilmiştir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun (2)’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan ifadeye göre, ortada idarenin yapmış olduğu bir idari işlem (belirtmek gerekir ki bu ifade önemlidir, çünkü her idari işlem idarenin bir işlemidir ama idarenin her işlemi bir idari işlem değildir<sup>121</sup>) olmalıdır ve bu idari işlemde ötürü çıkarları zedelenenlerin, ilgili idari işlemin sahip olduğu beş öğeden biri ya da birkaçının (yetki-biçim-neden-konu-amaç) hukuka aykırı olduğunu ileri sürerek idari işlemin iptali için açacakları davanın “iptal davası” olduğu anlaşılmaktadır. Özel hukukta yer almayan ve tamamen idari yargılama hukukunda düzenlenen<sup>122</sup> iptal davalarının incelenmesi ön inceleme ve esas bakımından inceleme olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Usul aşaması, idari işlemin iptali istemiyle sunulan dava dilekçesinin, İYUK’un (14)’üncü maddesinde yer alan öğeler çerçevesinde incelenmesinden ibarettir<sup>123</sup>. Buna göre dilekçeler sırayla görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari

<sup>117</sup>Tanör, agy., 104.

<sup>118</sup>Onur Karahanoğulları, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları", *Mülkiye Dergisi* Kış 2005:89

<sup>119</sup>Onur Karahanoğulları, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*. (Ankara: Turhan Yayınevi, 2005) 153.

<sup>120</sup>Ayşe Aslı Yücesoy, “Şuray-ı Devlet”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:8 Sy:2 Y:2017: 196

<sup>121</sup>Turan Yıldırım, *İdari Yargı*. (İstanbul: Beta Basım, 2010) 182.

<sup>122</sup>Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:3*. (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası: 1966) 1770.

<sup>123</sup>2577 s. İYUK Madde 14: 1. Dilekçeler Danıştayda Evrak Müdürlüğünce kaydedilir ve Genel Sekreterlikçe görevli dairelere havale olunur.

davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olup olmadığı, süre aşımı, husumet, Kanunun (3)'üncü ve (5)'inci maddelerine uygun olup olmadıkları yönünden incelenirler. Bu hususların herhangi birinde saptanabilecek eksiklik, dava dilekçesinin esasına girilmeden usulen reddedilmesine neden olacaktır. İdari yargıda, iptal davasının esas yönünden incelenmesi için, dilekçelerin (14)'üncü madde uyarınca usulen incelenmesi zorunludur.

İptal davası idarenin, hukuka uygun hareket etmesini sağlayan önemli bir ögedir. Böylelikle, kamu gücünün üstün yetkileriyle donatılmış olan idarenin keyfi biçimde hareket etmesinin önüne geçilebilmekte ve hukuk devleti olabilmenin gereklerinden sayılan yargı denetimi yerine getirilebilmektedir. Dolayısıyla, iptal davası ile idarenin hukuk kurallarının dışına çıkması engellendiği gibi, yine idarenin hukuki sınırlar içinde hareket ederek hukuk kurallarına bağlı kalması da sağlanmaktadır<sup>124</sup>. İdarenin her türlü etkinliğinin kamu yararını gerçekleştirme amacı taşımasının sonucunda, iptal davasının açılması durumunda bile, hukuka uygunluk varsayımından yararlanan idari işlemler hüküm ve sonuçlarını doğurmaya devam edeceklerdir. Bu durumda, davacının mahkemeden istemde bulunabileceği yol, yürütmenin durdurulması olacaktır. İptal davasına konu olan idari işlem, hem açıkça hukuka aykırı ise hem de hüküm ve sonuçlarını doğurmaya devam etmesi giderilmesi güç ya da olanaksız zararların oluşmasına neden olacak ise, mahkeme dava sonuçlanıncaya kadar idari işleme ilişkin yürütmenin durdurulması kararı verebilecektir. Aslında, mahkemeler, davacının istemi olmaksızın, dava konusu idari işlemin hukuka uygun olduğuna karar verinceye kadar, idari işlemi askıda tutarak geçici bir süre ile hüküm ve sonuçlarını doğurmasını

---

2. (Değişik: 6352 - 2.7.2012 / m.53) Bölge idare (İstinaf), idare ve vergi mahkemelerinde dilekçeler, evrak bürosunca kaydedilerek ilgili mahkemelere havale olunur. Dilekçe sahibine evrakın tarih ve sayısını gösterir ücretsiz bir alındı kâğıdı verilir.

3. (Değişik: 3622 - 5.4.1990) Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hâkimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından:

- a) Görev ve yetki,
- b) İdarî merci tecavüzü,
- c) Ehliyet,
- d) İdarî davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,
- e) Süre aşımı,
- f) Husumet,
- g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları, Yönlerinden sırasıyla incelenir.

4. (Değişik: 4001 - 10.6.1994) Dilekçeler bu yönlerden kanuna aykırı görülürse durum; görevli daire veya mahkemeye bir rapor ile bildirilir. Tek hâkimle çözümlenecek dava dilekçeleri için rapor düzenlenmez ve 15 inci madde hükümleri ilgili hâkim tarafından uygulanır. 3 üncü fıkraya göre yapılacak inceleme ve bu fıkra ile 5 inci fıkraya göre yapılacak işlemler dilekçenin alındığı tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır.

5. İlk incelemeyi yapanlar, bu noktalardan kanuna aykırılık görmezler veya daire veya mahkeme tarafından ilk inceleme raporu yerinde görülmezse, tebligat işlemi yapılır.

6. Yukarıdaki hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de davanın her safhasında 15 inci madde hükmü uygulanır.

<sup>124</sup>Zehreddin Aslan, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*. (Ankara: Seçkin Yayınları, 2017) 33.

önleyebilmelidirler<sup>125</sup>. Böylelikle, yürütmenin durdurulması istemine gerek kalmaksızın, idari işlemlerin hukuka uygunluğu daha nesnel bir biçimde değerlendirilebilecek ve hukuk güvenliğinin sağladığı koruma sayesinde yargıya olan inanç daha da üst seviyelere çıkarılacaktır.

Şüphesiz ki, bir idari işlemin iptal davasına, daha doğrusu genel anlamda idari yargı denetimine konu olabilmesi, yasalarla başka bir görev alanı içinde düzenlenmemiş olmasına bağlıdır<sup>126</sup>. Eğer, farklı bir görev alanı içinde düzenlenen idari işlem söz konusuysa, bu durumda artık bir iptal davasından değil, yasada belirtilen yargı düzeni içinde somut uyuşmazlığın çözümünde görevli kılınan bir mahkemede açılacak olan ve kanunda tanımlanan farklı dava çeşitlerinden bahsederiz.

İptal davası açılabilmesi için, hak ihlalinin olması şart değildir; dava açmak isteyen kişinin çıkarının çiğnenmiş olması yeterli sayılmaktadır. Söz konusu düzenleme yerindedir ve idari işlemin hüküm ve sonuçlarından etkilenenlerin, hak çiğnenmesi gibi dar bir çerçevede değil, çıkar çiğnenmesi gibi daha geniş bir çerçeve uyarınca dava açabilecek konuma gelmelerini desteklemektedir. Bu bağlamda, idari yargıda iptal davası açabilme koşulu olarak çıkar çiğnenmesinin düzenleniyor oluşu da, yasa koyucunun ve Danıştay'ın iptal davalarını kapsam bakımından gün geçtikçe genişletme çabası olarak yorumlanmaktadır<sup>127</sup>. Bununla birlikte, iptal edilmesi amacıyla dava konusu edilen idari işlemin zarar verdiği çıkarın önemli ya da önemsiz olarak ayrılması da doğru olmayacaktır, dolayısıyla iptal davası açılırsa, idari yargı organlarınca menfaatin önemsiz olduğu gerekçesiyle davanın reddedilmesi yanlış bir uygulama olacaktır<sup>128</sup>.

İptal davaları, idari işlemin yetki-biçim-neden-konu-amaç öğelerinin birinin ya da birden fazlasının hukuka aykırı oldukları iddiasıyla (savıyla) açıldığından ötürü, görevli idari yargı organlarının da yapacakları bir hukuki denetimden ibaret olacaktır. Görevli idari yargı organı, hiçbir biçimde "yerindelik denetimi" yapamayacak; yani, idari işlemi yapan idarenin yerine geçip yeni bir karar almaya yönelik hüküm veremeyecektir.

İdari işlemin sayılan beş ögesinde hukuka uyarlık olup olmadığının değerlendirilmesinden oluşan iptal davaları sonucunda verilen kararlar geçmişe etkilidir; yani, iptal edilen idari işlem, oluşturulduğu andan başlayarak iptal anına kadar doğurmuş olduğu

<sup>125</sup>Aslan, agy., 33

<sup>126</sup>Murat Yaman, *İdari Yargı Dava Rehberi*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2018) 142.

<sup>127</sup>Gözübüyük, , agy., 141.

<sup>128</sup>Yasemin Özdek, "İptal Davasında Menfaat Koşulu", *Amme İdaresi Dergisi* Mart 1991:103

tüm hüküm ve sonuçlarla ortadan kalkar. İptal davası, niteliği itibariyle objektif (nesnel) bir dava türüdür; dolayısıyla idari yargı organlarınca iptal davasının sonucunda verilen hüküm sadece davacı üzerinde değil, benzer öteki hukuksal uyumsuzluklar için de geçerli olacaktır<sup>129</sup>. İptal davasının açılmasında, kişisel hak çiğnenmesi yerine salt çıkar çiğnenmesi koşulunun yeterli sayılması, iptal davası sonucunda verilen kararların, sadece taraflar değil ilgili herkes için sonuç doğurması olarak da değerlendirilebilecektir. İptal davası sonucunda verilen iptale ilişkin kararların yerine getirilmesi, kamu düzenini ilgilendiren ve idarece derhal uygulanması gereken bir niteliğe sahiptir. İdare, bu kararların yerine getirilmesi geciktiremez ve iptal kararlarını yerine getirme görevinden kaçamaz. Hukuka bağlı idareden de, beklenen bu olacaktır. Çünkü, idarenin hukuksal denetimi, aynı zamanda, denetim sonucunda mahkemece verilen iptal kararlarının gecikmeden uygulanması ile tamamlanacaktır.

## 2. Tam Yargı Davaları

İdarenin yapmış olduğu etkinliklerin ortak bir amacı gerçekleştirmeye, yani kamu yararını sağlamaya yönelik oldukları açıktır. Ancak, idare, bu amaca karşın kişilerin zarara uğramalarına neden olabilir. Özel hukukta, uğranılan zararlar birer tazminat davası olan “eda davası” ile talep edilebilmektedir. Kamuyu temsilen idarenin yol açmış olduğu zararların giderilmesi için ise, idari yargıda “tam yargı davaları” düzenlenmiştir. İYUK’un (2)’inci maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde, “idari eylem ya da işlemlerden ötürü kişisel hakları doğrudan zarara uğrayanların açabilecekleri davaların tam yargı davası olduğu” belirtilmiştir. Yine kanunun aynı maddesinin devamı olan (c) bendinde ise, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyumsuzluklar dışında, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyumsuzluklara ilişkin davaların da birer idari dava olduğu ifade edilmiştir. Belirtmek gerekir ki, tam yargı davası anlamsal olarak geniş bir çerçevede yorumlanır; bu yüzden de idari işlemlerden ve idari eylemlerden doğan hak ihlalleri ile birlikte idari sözleşmelerden doğan hak ihlali ile ilgili davalar tam yargı davasının alanına girmektedir<sup>130</sup>. Böylece, iptal davalarının konusu yalnız idari işlemler olurken, tam yargı davaları ise idarenin işlemlerinden, eylemlerinden ya da eylemsizliğinden doğan tutum ya da davranışlarından<sup>131</sup> ve idari sözleşmelerinden kaynaklanan zararların giderilmesi için açılabilir.

---

<sup>129</sup>Yıldırım, agy., 375.

<sup>130</sup>Gözübüyük, agy., 269.

<sup>131</sup>Kalabalık, agy., 176.

1982 Anayasası'nın sırayla 40-125 ve 129'uncu maddelerinde tam yargı davalarının özüne ve varlık nedenine ilişkin düzenlemeler görülmektedir. Anayasa'nın (40)'ıncı maddesinde düzenlenen esaslara göre, herkesin, Anayasa ile kendilerine tanınmış olan hak ve özgürlüklerin çiğnenmesi durumunda, geciktirilmeden yetkili makama başvurma olanağının sağlanmasını isteme hakkına sahip olması ifade edilmiştir. Bu düzenleme, özellikle, yine Anayasa'nın hak arama özgürlüğü başlıklı (36)'ıncı maddesinin de bir görünümü ve dava yoluna başvurmak dışında ve başvurmadan önce, kişisel hakkı çiğnenen herkes için bir uzlaşma yolu olarak da değerlendirilebilmelidir.

İptal davasının açılmasında aranan “meşru”, “kişisel” ve aynı zamanda “güncel” bir çıkarın varlığı yeterli iken, tam yargı davasında ise, dava açılabilmesi için davacının kişisel bir hakkının çiğnenmiş olması gerekmektedir. Kişinin hakkının çiğnenmiş olması, malvarlığında oluşan maddi ya da manevi bir zarar olabileceği gibi, kişinin çalışma gücünü etkileyen bir bedensel zarar da olabilecektir<sup>132</sup>. İptal davalarında çıkar zedelenmesinin geniş yorumlanması, kişisel hak çiğnenmelerini de içine almaktadır. Dolayısıyla, uygulamada, hukuka aykırı olduğu ileri sürülen bir idari işlemin iptali talebiyle (istemiyle) açılan iptal davası ile birlikte aynı zamanda ilgili idari işlem sonucunda doğan bir kişisel hak çiğnenmesinin varlığı söz konusuysa, bir tam yargı davası da açılabilir.

Önceki başlıkta objektif niteliği ile de açıkladığımız iptal davalarının aksine, tam yargı davalarında verilen kararlar, sübjektif nitelik taşımakta, dolayısıyla sadece davacı ve davalı hakkında hüküm ve sonuçlarını doğurmaktadır; bu bakımdan tam yargı davalarının davanın tarafları dışında yer alan üçüncü kişilere yönelik herhangi bir etkisi olmamaktadır<sup>133</sup>.

Tam yargı davalarında maddi zararın, kişinin kendi isteği dışında malvarlığında oluşan eksilme ya da malvarlığı değerindeki artışın önlenmesi biçiminde ortaya çıkacak olmasından ötürü, henüz kesin duruma gelmemiş olan maddi zararların giderilmesi istemiyle idarenin tazmin sorumluluğu altına sokulamayacağı da Danıştay kararlarında belirtilmiştir<sup>134</sup>.

Tam yargı davalarında manevi zararın giderilmesinin bir tazmin değil, tatmin aracı olduğu ve dava konusu olay nedeniyle duyulan acıyı kısmen de olsa hafifletmeyi amaçladığı, dolayısıyla her ne kadar manevi tazminatın bir zenginleşmeye olanak vermeyecek biçimde saptanması gerekmekte ise de, aynı zamanda idarenin kusurunun ağırlığını da ortaya koyacak

<sup>132</sup>Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*. (Ankara: Seçkin Kitabevi, 2015) 534.

<sup>133</sup>Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*. (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2017) 244.

<sup>134</sup>Danıştay 10. D, E. 2003/765, K. 2006/66, T. 25.1.2006, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 27.03.2017); DİDDK, E. 1999/996, K. 2000/1038, T. 27.10.2000, www.kazanci.com (Erişim Tarihi: 27.03.2017)

yeterlilikte olması gerekmektedir. Danıştay'a göre bu koşullar gözetilmeden takdir edilecek manevi tazminat miktarı yetersiz olacak ve bir bozma nedeni oluşturacaktır<sup>135</sup>.

1982 Anayasası'nın (125)'inci maddesinin ilk cümlesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu vurgulanmış, son fıkrasında ise, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlü olduğu esası düzenlenmiştir. Madde hükmünde açıkça, zarar doğmasına yol açan ve bu nedenle tam yargı davalarının nedenini oluşturan idari işlemlerin ya da eylemlerin varlığında, idarenin oluşan zararı gidermek zorunda olduğu ifade edilmektedir. İdarenin yapmış olduğu işlemler ve eylemler sonucunda meydana gelen zararların giderilmemesi, ancak baskıcı, bir kişi ya da gruba (zümreye) dayanan, kararların hukukun esas alındığı yollarla değil, keyfi bir şekilde alındığı, ulus iradesinin önemsiz sayıldığı, demokratik olmayan yönetimlerde söz konusudur<sup>136</sup>. Yine madde hükmü, sadece idarenin işlem ya da eylemlerinden doğan bir zararın varlığında idarenin söz konusu zararı gidermesi gereğine işaret etmiş ancak bu sorumluluğa ilişkin olmak üzere gereken koşulları belirtmemiştir. İdare hukuku öğretisine göre, idarenin tazmin sorumluluğunun meydana gelmesi için kimi koşulların varlığı aranmaktadır:

a) Ortada oluşan bir zarar olmalı,

b) Bu zarar idarenin bir işlemi ya kusurlu ya da kusursuz bir eylemi nedeniyle meydana gelmeli,

c) İdarenin davranışı ile (işlem ya da eylem) ortaya çıkan zarar arasında bir neden-sonuç ilişkisi olmalıdır<sup>137</sup>. Belirtmek gerekir ki, zararlar idarenin etkinliği arasında neden-sonuç ilişkisinin (nedensellik bağının) bulunmaması, zararın o idari etkinlikten doğmadığına işaret edecek, bu durum da idarenin sorumluluğuna gidilemeyeceğini gösterecektir<sup>138</sup>.

Ayrıca, 1982 Anayasası'nın (129)'uncu maddesinin beşinci fıkrasına göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanıyor olmalarından dolayı neden oldukları zararların ve bundan ötürü oluşan kusurların meydana getirdiği tazminat davalarının, bu davalara neden olan memurlara ya da öteki kamu görevlilerine rücu edilmek koşuluyla ancak

<sup>135</sup>Danıştay 15. D, E. 2013/3907, K. 2014/1441, T. 5.3.2004, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 27.03.2017)

<sup>136</sup>Savaş Tek, "İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* Nisan 2010:313

<sup>137</sup>Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016) 670 vd.; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku Cilt-2*. (Ankara: Gazi Kitabevi, 2006) 141 vd.; Cengiz Derdiman, *İdari Yargının Genel Esasları*. (Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2014) 244 vd.; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*. (İstanbul: Beta Yayınları, 2010) 352 vd.

<sup>138</sup>Danıştay 10. D, E. 2013/5175, K. 2016/1543, T. 21.3.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 29.03.2017)

idare aleyhine açılacaktır. Bu da, idarenin tazmin sorumluluğunu düzenleyen bir anayasal hüküm olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdarenin tam yargı davasına göre sorumluluğu ise, kusura dayalı ya da kusursuz sorumluluk halleri olarak görülmektedir. İdarenin topluma, kamuya bir hizmet sunması, onun öncelikli görevi olmakla birlikte, idarenin bu bağlamda adeta bir girişim gibi nitelendirilmesi de, hizmeti sunan idare ile hizmetten yararlanan kişi ilişkisinin daha demokratik bir duruma gelmesiyle, idarenin hukuki bakımdan sorumlu olduğu alanların genişlemesi sonucunu doğurmuştur<sup>139</sup>.

İdarenin kusura dayalı sorumluluğu, öğretide ve Danıştay içtihatlarına göre, ana hatlarıyla “hizmet kusuru” olarak belirlenmiş ve bu durum da hizmetin kötü işlemesi, hizmetin geç işlemesi ya da hizmetin hiç işlememesi olmak üzere üçe ayrılmıştır<sup>140</sup>. Danıştay da, vermiş olduğu çeşitli kararlarda hizmet kusurunu açıklamıştır. Danıştay’ın içtihatlarına göre, idare hukuku ilkeleri uyarınca somut olayda bir hizmet kusurunun varlığından söz edebilmek için, idarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde ya da işleyişinde nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık veya boşluk olmalıdır ki, bu sayede oluşan hizmet kusuru da, hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi ya da hiç işlememesi hallerinde gerçekleşmekte ve idarenin tazmin yükümlülüğünün doğmasına yol açmaktadır<sup>141</sup>.

Tam yargı davalarında, idarenin kusursuz sorumluluğuna da kısaca değinmekte yarar vardır. İdarenin, kendisine yüklenebilecek herhangi bir kusuru olmamasına karşın, belli durumların varlığından sorumlu tutulabilmesi mümkün olmaktadır. Kusursuz sorumlulukta, kural olarak, idarenin eylemi ile meydana gelen zarar arasında olan neden sonuç ilişkisinin kanıtlanması, idarenin sorumlu tutulması için yeterli olacaktır; idarenin davranışlarının kusura dayalı ya da hukuka aykırı olması gerekmemektedir<sup>142</sup>. Bundan ötürüdür ki, idarenin kusursuz sorumluluğu uyarınca, bir tam yargı davası ile tazminat talep eden davacıların durumu, idarenin hizmet kusuru nedeniyle tazminat talep eden davacılara göre daha elverişli ve rahat

---

<sup>139</sup>Yaman, agy., 203.

<sup>140</sup>Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2013) 287 vd.; Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, ve İsmail Ercan, *İdari Yargı*. (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2015) 168, 169; Turan Yıldırım, *İdari Yargı*. (Beta Yayınları, 2010) 320; Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*. (Konya: Sayram Yayınları, 2016) 186 vd.

<sup>141</sup>Danıştay 15. D. E. 2014/4911, K. 2015/943, T. 19.2.2015, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 30.03.2017)

<sup>142</sup>Odyakmaz, Kaymak, Ercan, agy., 169.

olacaktır; çünkü bu kez hizmetin kötü işlediği, geç işlediği ya da hiç işlemediği gibi vakıaların (olayların) kanıtlanması zorunluluğu söz konusu olmayacaktır<sup>143</sup>.

1982 Anayasası'nın (2)'inci maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu düzenlenmiştir. Sosyal devlet, ekonomik ve sosyal bakımdan zayıfları koruyan devlet olarak tanımlanmaktadır<sup>144</sup>. İdarenin kusursuz sorumluluğunun düzenlenmesindeki temel neden olarak da, sosyal devlet ilkesi gösterilebilmektedir. Çünkü, idarenin kusura dayanan sorumluluğu olmasa bile, yine de kusursuz olarak yaptığı etkinlikler nedeniyle yurttaşların uğramış oldukları zararların tazmin edilmesi, sosyal devlet yapılanmasının bir gereğidir. İdarenin kusursuz sorumluluğu, yardımcı ve istisnai bir sorumluluk türü olup, bu sorumluluk çeşidinin uygulama alanı ise, özellikle 1961 Anayasası'nda sonra, önemli ölçüde genişleme göstermiştir<sup>145</sup>. Gerçekten, sosyal devlet ilkesi gereğince atılan adımlarla birlikte idarenin kusursuz sorumluluğu ilkesinin de getirilmesi, idarenin sorumluluk alanının genişlemesinde etkili olmuştur<sup>146</sup>.

İdari yargıda iptal ve tam yargı davalarının anlatımının sonunda, kısaca vergi hukukuna ilişkin uyumsuzlıklardan doğan davalardan da bahsetmekte yarar vardır. Vergi yargısı olarak adlandırılan dava yolu, aslında idari rejimde düzenlenen iptal ve tam yargı davalarının, vergi hukukuna ilişkin hukuka aykırılıkların giderilmesinde uygulanmasıdır. İdari yargılama yönteminde temel iki dava türü olan iptal ve tam yargı davalarından hangisinin vergi hukukunun uygulanmasından doğan hukuki uyumsuzlıklara uygulanacağı ve kimlerin bu dava yollarına başvurabileceği belli bir sınır içinde yer almıştır. Vergi mahkemelerinde dava açabilecek olanlar ile ilgili sınırı ise, İYUK madde (2)'nin birinci fıkrasının (a) bendinde açıklanan ve bir idari işlemin beş ögesinden herhangi biri ile (yetki, biçim, neden, konu, amaç) hukuka aykırı olup, çıkarları çığnenenler tarafından açılan iptal davaları ile, İYUK madde (2)'nin birinci fıkrasının (b) bendinde açıklanan ve bir idari işlem ya da idari eylem nedeniyle kişisel hakları doğrudan zarar görenler tarafından açılan tam yargı davaları çizecektir<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup>Atay, agy., 155.

<sup>144</sup>Tanör, Yüzbaşıoğlu, , agy., 111.

<sup>145</sup>Gözübüyük, Tan, agy., 657.

<sup>146</sup>Mustafa Köksal, "Risk İlkesinin İdareye Yüklediği Külfetler ve Güncel Yargı Kararları", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* Kasım-Aralık 2009:270

<sup>147</sup>Nihal Saban, *Vergi Hukuku*. (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014) 584.

## EHLİYET

### I. Ehliyet Kavramı

Yukarıda da ifade edildiği gibi; yargı denetimi, hem kişilerin birbirleriyle hem de kişilerin idareyle olan hukuki uyumsuzluklarını gideren bir etkiye sahip olduğu için, toplumsal yararın meydana gelmesinde ve hukuk güvenliği ile adaletin sağlanmasında vazgeçilmez bir yolu temsil etmektedir. Dolayısıyla, sonuçları bakımından ele alındığında, yargı denetimi, tartışmaları kesip düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirdiği için en etkili yoldur<sup>148</sup>. Bu etkisi sebebiyle de, yargı denetimine başvurabilecek kişilerin, yargılamada taraf ve dava ehliyetine sahip olabilmeleri zorunludur. Çünkü, etkin bir yargı denetimine başlamak, daha doğrusu açılmış bir davanın esasına girebilmek için tarafların ehliyetleri bakımından hukuka aykırı herhangi bir durumun bulunmaması gerekmektedir<sup>149</sup>.

Bu husus davanın açılmasında, devamında ve sonra ermesinde aranan ve yargı yerlerince araştırılan bir usul uygulamasını da gerekli kılmaktadır. Çünkü, dava ehliyeti, adli ya da idari yargı ayırt etmeksizin, davanın her aşamasında aranmaktadır. Ehliyetin bir önemi daha vardır, şöyle ki; dava konusu hakkın ileri sürülebilmesi için dava açabilme ve taraf olabilme yeteneği, dava konusundan önce gelmektedir. Uygulamada ehliyet kavramı hem tarafların davacı ya da davalı olabilmesini, hem de davacı ya da davalı olarak doğrudan ya da vekili aracılığıyla yargılamaya ilişkin işlem ve istemleri yapabilmesini açıklamaktadır<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup>Tekin Akıllıoğlu, "Yönetmelik Yargı ve Denetimin Etkinliği", *Amme İdaresi Dergisi* Mart 1990:4

<sup>149</sup>Gürsel Kaplan, "İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler", *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Şubat 2008:23

<sup>150</sup>Ebru Gündüz, *İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2016) 17.

## II. Taraf Ehliyeti

Taraf ehliyetini incelemeyen önce, Hukuk Muhakemeleri Kanunu düzenlemesini etkileyen taraf kuramlarını açıklamak gerekmektedir. Öğretide, davada taraf sıfatını taşıyabilme, taraf olabilme adına öne sürülen görüşleri, başlıca üç kuram altında toplanmıştır: “Maddi anlamda, işlevsel anlamda ve biçimsel anlamda taraf teorileri”...

Maddi taraf kuramını savunanlar, Roma hukukunda yer alan ve maddi hukuk ile usul hukuku hükümlerinin birliğini açıklayan görüşten etkilenmişlerdir<sup>151</sup>. Maddi hukuk ve usul hukukunun bir kabul edilmesinden ötürü, taraflar, maddi hukukun öngördüğü biçimde belirlenecekler ve bu sonuca maddi hukuka göre yürütülen yargı safhası sonunda açıklanacak olan hüküm sayesinde ulaşılabilecektir<sup>152</sup>. Belirtmek gerekir ki, maddi taraf teorisi, günümüz usul hukuku kapsamında uygulama alanı bulamamıştır.

İşlevsel taraf teorisi ise, taraf olabilmeyi malvarlığı ile ilişkilendirmiş, konusu malvarlığı olan davalar söz konusu olduğu zaman taraf teriminin varlık bulabileceğini, bu biçimde meydana gelen taraf teriminin de, malvarlığını yönetenler tarafından oluşturulabileceğini ifade etmiştir<sup>153</sup>. İşlevsel taraf kuramı da, günümüzde esas alınan bir etkiye sahip değildir.

Öğretide incelenen taraf kuramlarından sonuncusu olan “biçimsel anlamda taraf kuramı”, ne maddi taraf kuramı gibi usul hukuku ve maddi hukuk hükümlerini bir kabul etmiş ne de işlevsel taraf kuramı gibi taraf olabilmeyi sadece malvarlığını yönetmek gibi anlamı bakımından belirsiz, etkisi bakımından sınırlı bir ifade ile değerlendirmiştir. Biçimsel anlamda taraf kuramı, sade ve yalın bir biçimde, taraf kavramının oluşumunda başkaca zorunluluklara yer vermeyerek, dava dilekçesi sunulduğu zaman ilgili dilekçede davacı ve davalı olarak gösterilen kişilerin taraf olabileceklerini belirtmiştir<sup>154</sup>.

Bugün Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun kabul ettiği kuram biçimsel anlamda taraf kuramıdır. Burada, çalışmamızın ana konusunu oluşturan husumet kavramını da belirtmek gerekecektir. Çünkü, biçimsel anlamda taraf kuramında, mahkeme, sadece davacının iddiasını ve davalının savunmasını değerlendirerek karar vermekle yetinmeyecek; aynı zamanda

<sup>151</sup> Zekeriyâ Yılmaz, *(Hukuk Davalarında) Davanın Açılmasından Hükümün Verilmesine Kadar Yargılama Safhaları ve İşlemleri*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2014) 38.

<sup>152</sup> İlhan E. Postacıoğlu, Sümer Altay, *Medeni Usul Hukuku Dersleri*. (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2015) 272.

<sup>153</sup> Yılmaz, agy., 38.

<sup>154</sup> Postacıoğlu, Altay, agy., s.273; Hakan Pekcanitez, Oğuz Atalay, ve Muhammet Özekes, *Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2015) 182.

davanın yönlendirildiği davacının eksik belirtilmesi durumunda, HMK m. (119)'a göre, yargıç tarafından davacıya davasını karşı tarafa eksiksiz bir biçimde yöneltmesi için bir haftalık kesin süre verecek, belirtilen süre dahilinde eğer eksiklik giderilmezse o zaman dava açılmamış sayılacaktır<sup>155</sup>. İdari yargılama usulünde ise, karşı taraf yanlış gösterildiği ya da hiç gösterilmediği zaman bile, idari yargı organı dava dilekçesini kabul edecek ve dolayısıyla husumeti doğru hasmı saptamak suretiyle ona yönlendirecektir. Burada, HMK uygulamasından farklı olarak, İYUK hükümleri uyarınca hasmın gösterilmesinde idari yargı organının ilk incelemede davacının lehine olarak düzeltme yapma olanağının bulunması şu şekilde açıklanabilecektir: Taraflar arasında özel hukuk hükümlerinin uygulanması sonucunu doğuracak olan bir hukuki uyuşmazlığın meydana gelmesi durumunda, dava yoluna başvurulacağı zaman kime karşı hangi hukuki uyuşmazlığın giderilmesi istemiyle hareket edileceğinin tespiti idari yargıya oranla daha basittir. HMK uygulamasında durum böyleyken, İYUK hükümlerinin uygulanmasında ise konu biraz daha zorlaşmaktadır. Burada esas alınması gereken durum ise, Türk idari örgütünün karmaşık, çapraşık yapısıdır. Türk idari örgütünün anılan yapısının, idarenin işlem ya da eylemlerinden etkilenen kişiler tarafından bilinebilmesi güçtür. Bu güçlük, idari yargıda dava yoluna başvurulduğunda daha da belirgin bir biçimde görülmektedir. Dolayısıyla, kişilerin, idari yargıda husumeti Türk idaresinde tanımlanmış hangi organa yönlendirmeleri gereğinin tespitini de aynı derecede zor kılmaktadır. İdarenin oldukça karmaşık olan yapısının, kişiler tarafından bilinmesi ya da bu yapıda husumetin kime yönlendirilmesi gerektiğinin tespitinin sadece davacı üzerinde bırakılması, zaten idarenin tek yanlı ve ayrıcalıklı konumu karşısında eşit durumda olmayan kişileri hukuki açıdan güçlüğü düşürecektir. Ayrıca, davalarını Türk idari örgütünde yer alan hani organa yönlendirmeleri gerektiğini bilmemeleri, aynı zamanda usul hükümlerinin ağır sonuçları ile karşı karşıya kalmalarına da sebep olacaktır. Anlatılan hususlardan ötürü, idari

---

<sup>155</sup>6100 s. HMK MADDE 119- (1) Dava dilekçesinde aşağıdaki hususlar bulunur:

- a) Mahkemenin adı.
- b) Davacı ile davalının adı, soyadı ve adresleri.
- c) Davacının Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası.
- ç) Varsa tarafların kanuni temsilcilerinin ve davacı vekilinin adı, soyadı ve adresleri.
- d) Davanın konusu ve malvarlığı haklarına ilişkin davalarda, dava konusunun değeri.
- e) Davacının iddiasının dayanağı olan bütün vakıaların sıra numarası altında açık özetleri.
- f) İddia edilen her bir vakıanın hangi delillerle ispat edileceği.
- g) Dayanılan hukuki sebepler.
- ğ) Açık bir şekilde talep sonucu.
- h) Davacının, varsa kanuni temsilcisinin veya vekilinin imzası.

(2) Birinci fıkranın (a), (d), (e), (f) ve (g) bentleri dışında kalan hususların eksik olması durumunda, yargıç davacıya eksikliği tamamlaması için bir haftalık kesin süre verir. Bu süre içinde eksikliğin tamamlanmaması durumunda dava açılmamış sayılır.

yargı organları, dava dilekçesinde hasımın yanlış belirtilmesi ya da hiç belirtilmemesi durumunda, doğru kişiliği tespit edip davayı onun tüzel kişiliğine yönlendirmektedirler.

Bir davada taraflar, mahkemeye sunulan dava dilekçesinde, davacı ve davalı olarak belirtilen gerçek ya da tüzel kişilerden ibarettir<sup>156</sup>. Dolayısıyla, davalar sadece davacı ve davalı olarak iki yan üzerinden yürütülür, bu nedenle davada ikiden çok olacak şekilde tarafın yer alması olanaklı değildir<sup>157</sup>. Davaların, davacı ve davalı olmak üzere iki yan üzerinden yürütülmesi kuralı bulunmakla birlikte, herhangi bir tarafta birden çok kişinin bulunması, ilgili kurala karşı bir aykırılık oluşturmayacaktır<sup>158</sup>.

Açılan bir dava, mutlak surette iki taraf ile yürütülür. İdari yargılama usulünde rastlanmasa bile, medeni yargılama usulünde kimi zaman davacı, açmış olduğu davada konu itibarıyla davalı tarafı göstermekte sorun yaşayabilmektedir.

Genel olarak, davalarda yan olabilmeyen belli başlı koşulları bulunmaktadır, bunlar sırasıyla “taraf ehliyeti”, “dava ehliyeti” ve “sıfattır”<sup>159</sup>. Taraf kavramının önemi, davanın açılmasında kimin, çıkarının çiğnenmesi nedeniyle ortaya çıkan “hak ihlaline” ilişkin hukuka aykırılığı mahkeme önüne getirebileceğini saptamakta görüleceği gibi, ayrıca, hukuka aykırılığın giderilmesinde davanın yönlendirileceği tüzel kişiliği belirleme noktasında da görülebilecektir. Dolayısıyla, taraf kavramının önemi, davanın sonunda verilecek hükümle birlikte düşünülmektedir. Çünkü, davada mahkemenin vermiş olduğu karar, tarafları doğrudan ilgilendirir ve onları etkiler nitelikte olacaktır<sup>160</sup>. Bundan dolayı, dava dilekçesinde, herhangi bir kararsızlık ya da ikircilik oluşmasına fırsat vermeden, tarafların doğru ve anlaşılır ve açık bir biçimde gösterilmesine dikkat edilmesi gerekmektedir<sup>161</sup>.

Tarafların belirlenmesinde, idare hukukuna ilişkin davaların varlığı, özel hukuktaki taraf kavramından farklı olarak, idari işlem ve eylemin doğrudan uygulayıcısı olan idareyi mutlak surette bir taraf konumuna getirmektedir. Adli ve idari yargı ayırımının temelinde, idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerden etkilenen kişilere uygulanacak olan hukuk kurallarının, öteki kişiler arasında ortaya çıkan hukuki sorunlara uygulanacak hukuk kurallarından farklı olması durumu vardır. Söz konusu bu yetkilerin gücü ise, idarenin gerek

---

<sup>156</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu, agy., 38.

<sup>157</sup>Kuru, agy., 885.

<sup>158</sup>Postacioğlu, Altay, agy., 272.

<sup>159</sup>Kuru, a.g.y., 887.

<sup>160</sup>Zekeriya Yılmaz, *Açıklamalı-İçtihatlı 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu ve Getirdiği Yeni Hükümler*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2012) 183.

<sup>161</sup>Pekcanitez, Atalay, Özekes, agy., 183.

devlet gerek kamu tüzel kişiliği durumunda ancak idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde hep tek bir irade ile kamu yararını sağlamaya çalışıyor olmasından ileri gelmektedir. Kamu yararı ile bireysel yarar karşı karşıya geldiğinde ya da karşılıklı bir çıkar çatışması doğduğunda, üstün olan, toplumsal yararı ifade eden “kamu yararı” olacaktır. İşte bu nedenden ötürü, taraflardan birinin idare olduğu hukuki sorunların çözümünde, konusunda uzmanlaşmış idari yargı makamlarının hüküm vermesi ve adli idari yargı ayırımına gidilmesi ise çok isabetlidir.

İdari yargılama yolunda, kural olarak davacı durumunda olanlar, gerçek ya da tüzel kişilerdir. Ancak, idari sözleşmelerden kaynaklanan hukuki uyumsuzluklara ilişkin davaların varlığı ise, bu kuralın bir istisnasını oluşturur. İdare, bu tip davalarda, yargılamanın davacı öznesini oluştururken, davalı öznesi de kişilerden ibaret olabilmektedir. Her ne kadar, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda yer almayan hükümlerin uygulanabilmesi bakımından Hukuk Muhakemeleri Kanunu’na göndermede bulunulmuş olsa da, İYUK madde (31)’de ifade edilen ehliyet kavramı, HMK’da yer alan düzenlemenin dışında, sadece idari davada taraf olabilme ve dava açabilme konularını içermektedir. Böylece, davayı açabilme ve yürütebilmeyi ifade eden ehliyetin HMK hükümlerine göre değil bilakis İdare Hukuku kurallarına göre saptanması ve uygulanması de izahtan varestedir<sup>162</sup>.

Yukarıda yapılan açıklamaların sonucunda, idari yargıda taraflardan birinin, daha doğrusu davalı tarafın idare olması zorunluluğu bulunmaktadır. İdarenin, birden çok devlet ve kamu tüzel kişilerinden oluşması karşısında görülmekte olan parçalanmışlık, esasen idarenin örgütlenmesinde söz konusudur. Yoksa idarenin bütünlüğü ilkesine göre, idari makamların belli bir uyum içinde etkinliklerini yerine getirmelerine engel bir durum söz konusu değildir. İşte bu noktada, husumetin yöneltileceği ilgili idareyi doğru saptamak gerekmektedir.

### **III. Objektif (Nesnel) Ehliyet**

İdari yargılama yolunda davanın tarafı olabilmenin öncelikli şartı, objektif ehliyete (dava ehliyetine<sup>163</sup>) sahip olmaktır.

---

<sup>162</sup>Kaplan, agy., 24.

<sup>163</sup>İdari yargılama hukukuna ilişkin kaynakların bir kısmında objektif ehliyet, dava ve taraf ehliyeti olarak anılmakta ise de, Prof. Dr. Zehreddin ASLAN’ın da çeşitli hukuksal konuşmalarda belirttiği gibi, objektif ehliyet kavramının dava ehliyeti ifadesine karşılık geldiği düşüncesine katılıyorum. Bununla birlikte, usul kuralları uyarınca, kişilerin taraf olabilme ehliyetlerinin de önemine değinmeye çalıştım. Ancak, idari yargıda görülmekte olan bir davada taraf olabilme, HMK hükümlerinin getirdiği genel kurallar ile de ifade edilebilecek ortak bir kavramdır. Dava ehliyeti ise, idari yargıda, sadece idarenin davalı olabileceği ya da devlet tüzel kişiliği ile diğer

Hak ehliyeti sahibi olabilme, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na göre medeni haklardan yararlanabilme ehliyeti olarak kabul edilmektedir. Böylece, açılan bir davada taraf olabilmenin (yani taraf ehliyetine sahip olabilmenin) koşulu da, öncelikle hak ehliyetine sahip olmaktan geçmektedir. Kural bu olmakla birlikte, söz konusu ifadenin tersi de olanaklıdır. Çünkü öğretilerde, hak ehliyeti olmamasına karşın, taraf ehliyetine sahip olabilen kişilerin yargılamada taraf sıfatını taşıyabilmeleri de mümkün görülmektedir<sup>164</sup>.

Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun, taraf ehliyetini açıklayan (50)'inci maddesini incelediğimizde, kanun koyucunun medeni haklardan yararlanabiliyor olmayı yeterli saydığı ve bu genel ifadenin gerçek ve tüzel kişileri de aynı anda kapsadığı anlaşılmaktadır. Yasaya ilişkin hükümet gerekçesinde de, usul hukukunda düzenlenen taraf ehliyetinin aslında Türk medeni kanununda açıklanan hak ehliyeti kavramının, usul hukukunda yerini bulan bir karşılığı olduğu bildirilmektedir<sup>165</sup>. Aynı kanunun (51)'inci maddesinde ise, dava ehliyeti, medeni hakları kullanma ehliyetine göre belirlenir hükmü bulunmaktadır. Dava ehliyeti, hukuki uyumsuzluğun çözümü amacıyla yargı yoluna başvuran davacı ya da kendisine karşı açılan bir davada davalı olarak kişinin bizzat kendisinin ya da usulüne uygun bir biçimde yetkili kıldığı bir vekilin onun adına davayı izleyip usul işlemlerini yapabilme ehliyetidir<sup>166</sup>.

Taraf ehliyetinin, varlığı itibariyle davanın açılması sırasında bulunması gerekmektedir. Yokluğunun, eksikliğin belirlenmesi re'sen dikkate alınır. HMK madde 114/1-d bendine göre, davada tarafların ehliyetlerinin bulunması, bir dava koşulu olarak öngörülmektedir. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na göre, görevli mahkeme, taraf ehliyetine ilişkin herhangi bir noksanlık durumunda davayı hemen reddetmeyecektir. Çünkü, taraf ehliyetinde saptanan noksanlık, eğer hemen giderilebilir nitelikte ise, usul ekonomisi açısından davanın reddine ilişkin karar yerinde olmayacaktır. Bu durum, mevcut olan eksikliğin giderilmesi varsayımında geçerlidir. Eğer, mahkemece verilen süre içinde söz konusu eksiklik henüz giderilmemişse, o zaman Hukuk Muhakemeleri Kanunu m. (115)'e göre, açılan davanın taraf ehliyetinin eksik olması nedeniyle usulden reddedilmesi gerekmektedir<sup>167</sup>.

Söz konusu saptama, idari yargıda açılacak davalar yönünden de önemlidir. Her ne kadar, idari yargılama usulünde, idarenin işlemlerinin ya da eylemlerinin söz konusu olması

---

kamu tüzel kişiliklerinin kural olarak davacı olmasının imkansızlığı gerçeği çerçevesinde, adli yargılama kurallarından farklı ve özel bir durum olarak incelenmesi gerekli bir durumdadır.

<sup>164</sup>Yavuz Alangoya, *Medeni Usul Hukuku Esasları*. (İstanbul: Nemaş A.Ş., 2003) 125.

<sup>165</sup>Salih Özyaykut, Mehmet Beleş, *Karşılaştırmalı Açıklamalı Şerhli ve Gerekeçeli Hukuk Muhakemeleri Kanunu*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015) 256.

<sup>166</sup>Kuru, agy., 1026-1027.

<sup>167</sup>Şanal Görgün, *Medeni Usul Hukuku*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2014) 123.

nedeniyle, Devlet ya da kamu tüzel kişileri dışında herhangi bir kişiliğin davalı olması (kural olarak) olanaklı değilse de, davacı olmak açısından böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Çünkü, idarenin hukuka aykırı olduğu ya da bir zarara neden olduğu (her iki durum birlikte de olabilir, esasen yapılan işlem hukuka aykırı olduğu gibi, sonuçları itibariyle yol açtığı zararlar da olabilir) düşünülen işlem ya da eylemi, gerçek ya da tüzel kişi olmayan ortaklıklar (adi ortaklık gibi<sup>168</sup>) üzerinde de hüküm ve sonuçlarını doğurabilecektir. Bu varsayımda, ortaklığı oluşturan herkesin hep birlikte idari yargı yoluna başvurmaları gerekmektedir. Dolayısıyla, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 8.3.1979 tarih ve 1971/1 sayılı kararı uyarınca idare hukuku alanında da tüzel kişiliği bulunmayan kuruluşların taraf ehliyetinin olabileceği kabul edilmektedir<sup>169</sup>.

İYUK'un dilekçeler üzerine ilk inceleme başlıklı (14)'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının (c) bendinde “ehliyetin” varlığına işaret edilmiştir. Aynı kanunun ilk inceleme üzerine verilecek karar başlıklı (15)'inci maddesinde de, ehliyete ilişkin hukuka aykırılık saptanması durumunda, davanın reddedileceği belirtilmiştir.

## 1. Gerçek Kişiler

İdare, işlemlerini ve eylemlerini gerçekleştirirken, mutlak surette “genel toplumsal yararı” esas almaktadır. Ancak, idarenin hukuka uygun olan ya da hukuka aykırı olan işlemleri ya da bir zararın oluşmasına neden olan eylemleri ya da taraf olduğu bir idari sözleşmenin hükümlerinden doğan hukuki uyumsuzluklar nedeniyle, gerçek kişi olarak düzenlenen insan ögesi doğrudan (iptal davalarında dolaylı da olabilmektedir) etkilenebilecektir. Burada oluşan hak kaybı, çıkar kaybı ya da oluşan zararın giderilmesi için idari yargı yoluna başvurulacaktır. Bilindiği üzere İYUK, kendi içinde düzenlenmeyen yargılama hükümlerine ilişkin olarak HMK'nın ilgili maddelerine göndermede bulunmaktadır. Buna göre, gerçek kişilerin haklarını kullanabilme ehliyetini ve buna bağlı olarak taraf ehliyetini incelemek gerekmektedir.

Gerçek kişilere ilişkin hükümleri içeren Türk Medeni Kanunu madde (28)'e göre, kişilik, çocuğun sağ olarak bütünüyle doğduğu anda başlayıp ölümle sona erer. Çocuk, hak ehliyetini, sağ doğmak koşuluyla, ana rahmine düştüğü andan başlayarak elde etmektedir. Ayrıca aynı kanunun sekizinci maddesine göre, her insanın hak ehliyeti vardır. Buna göre bütün insanlar, hukuk düzeninin sınırları içinde, haklara ve borçlara ehil olmada eşittirler. HMK madde (50) uyarınca, taraf ehliyetine sahip olmak için medeni haklardan yararlanma

<sup>168</sup>Ömer Ulukapı, *Medeni Usul Hukuku*. (Konya: Mimoza Basım Yayın Dağıtım, 2014) 181.

<sup>169</sup>Alangoya, agy., 123.

ehliyetinin gerekli olduğu belirtilmiştir. HMK madde (51)'de ise, objektif ehliyeti doğrudan temsil ettiğine inandığımız dava ehliyeti, medeni hakları kullanabilme ehliyeti olarak tanımlanmaktadır. Böylelikle kişi, yapacağı işlemlerin hüküm ve sonuçlarını anlayabilme ve buna göre yaşamını yönlendirebilme yeteneğine sahip olacaktır. Dava ehliyeti, kişinin kendi iradesi doğrultusunda ya aracısız bir biçimde ya da yöntemine uygun olarak yetkilendireceği bir temsilci ile dava açmak ya da açılmış olan davayı takip etmek ve söz konusu aşamada gerekli usul işlemleri yapmak yeteneğidir<sup>170</sup>. Hayatın olağan akışı içinde yer alan ve genel anlamda oluştuğu varsayılan bir hukuka aykırılığın giderilmesi amacıyla dava yoluna başvurabilmek, dava ehliyeti kavramı ile açıklanmaktadır. Dava ehliyetine sahip olan kişi, bu çerçevede, gerçek kişilerin idari yargıda davacı olabilmeleri için gereken iki ehliyetten biri olan objektif ehliyeti, fiil ehliyetine sahip olması ile kazanabilecektir. Dolayısıyla, gerçek kişinin idari yargıda dava ehliyetine sahip olması, fiil ehliyetine sahip olmak ile ifade edilecektir. Belirtmek gerekir ki, fiil ehliyetinin varlığı, özel hukuk hükümlerinin getirmiş olduğu hakları kullanabilme ehliyetini ortaya koymaktayken; kamu hukukunun getirmiş olduğu hakları kullanabilmek için ise tek başına yeterli olamamaktadır<sup>171</sup>.

Medeni haklardan yararlanabilme, hak ehliyetine sahip olabilme biçiminde ifade edilmekle birlikte, ceninin medeni haklarını kullanabilmesi ise, bir noktada farklılık gösterecektir. Şöyle ki, hukuk sistemimizde ceninin medeni haklarını kullanma ehliyetinin geciktirici koşula bağlı bir ehliyet olduğu, tam ve sağ olarak doğma şartıyla ana rahmine düştüğü günden başlayarak hüküm doğuracağı, kabul edilmektedir<sup>172</sup>.

Gerçek kişilerin hak ehliyetine ilişkin hükümleri incelerken, “fiil ehliyeti” kavramına ve “ehliyet rejimine” de kısaca değinmekte yarar vardır.

Türk Medeni Kanunu'nun dokuzuncu maddesinde fiil ehliyetine sahip olan kimsenin, kendi fiilleriyle hak edinebileceği ve borç altına girebileceği belirtilmiştir. Fiil ehliyetine sahip olmanın koşulları ise, kanunun devamında sırayla 10-11-12-13'üncü maddelerde öngörülmüştür. Buna göre, ayırım gücüne sahip olan ve kısıtlı olmayan her ergin kişinin fiil ehliyeti bulunmaktadır. Erginlik ise, 18 yaşın doldurulmasıyla başlamakta olup, evlenme de kişiyi ergin kılabilmektedir<sup>173</sup>. 18 yaşını doldurmamış olmasına karşın, 15 yaşını dolduran

<sup>170</sup>Kuru, Arslan, ve Yılmaz, agy., 44.

<sup>171</sup>Gündüz, agy., 45.

<sup>172</sup>Yılmaz, a.g.y., 184.

<sup>173</sup>4721 s. Türk Medeni Kanunu Madde 124- “Erkek veya kadın onyediyi yaşını doldurmadıkça evlenemez. Ancak, hâkim olağanüstü durumlarda ve pek önemli bir sebeple onaltı yaşını doldurmuş olan erkek veya kadının evlenmesine izin verebilir. Olanak bulundukça karardan önce ana ve baba veya vasi dinlenir”.

kimseler de, yargısal rüşt ile yolu ile fiil ehliyetine sahip olabilirler. Çünkü kanuna göre, 15 yaşını dolduran küçük, kendi isteği ve velisinin rızasıyla mahkemece ergin kılınabilecektir. Kanunun 13'üncü maddesine göre de, yaşının küçüklüğü yüzünden ya da akıl hastalığı, akıl zayıflığı, sarhoşluk ya da bunlara benzer nedenlerden biriyle akla uygun biçimde davranma yeteneğinden yoksun olmayan herkes, ayırt etme gücüne sahiptir. Fiil ehliyeti, kişiye, özel hukuktan doğan haklarını kullanmak gücünü vermekte olup, fiil ehliyetinin varlığı kişinin kamu hukukundan doğan haklarını kullanması için yeterli değildir. Çünkü kamu hukuku çerçevesinde oluşan haklardan seçme ve seçilme haklarının kullanımı bile on sekiz yaşın doldurulmuş olmasına bağlı kılınmıştır<sup>174</sup>.

Türk Medeni Kanunu'nun (28)'inci maddesine göre kişilik, çocuğun sağ olarak tamamıyla doğduğu anda başlamakta ve ölümle sona ermektedir. Medeni haklardan yararlanabilme yeteneği olarak ifade edilen taraf ehliyeti de, gerçek kişinin ölümü ile ortadan kalkmaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun tarafların kişilik ya da niteliğinde değişiklik başlıklı (26)'ıncı maddesinde konuya dair düzenleme yapılmış ve birinci fıkrasında dava esnasında ölüm ya da herhangi bir nedenle tarafların kişilik ya da niteliğinde değişiklik olursa, davayı takip hakkı kendisine geçen başvurmasına kadar, gerçek kişilerden olan tarafın ölümü halinde, idarenin mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar dosyanın işlemde kaldırılmasına ilgili mahkemece karar verilir. Dört ay içinde, yenileme dilekçesi verilmemiş ise, varsa, yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır hükmü bulunmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında, yalnız öleni ilgilendiren davalara ilişkin dilekçelerin iptal edileceği düzenlenmiştir. Devam eden üçüncü fıkrada, davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması durumunda, yeni adresin bildirilmesine kadar dava dosyasının işlemde kaldırılacağı ve varsa yürütmenin durdurulması kararının kendiliğinden hükümsüz kalacağı, buna göre dosyanın işlemde kaldırıldığı tarihten başlayarak bir yıl içinde yeni adres bildirilmek suretiyle yeniden işleme konulması istenmediği takdirde, davanın açılmamış sayılacağına karar verileceği ifade edilmiştir. Son fıkrada ise, dosyaların işlemde kaldırılmasına ve davanın açılmamış sayılmasına ilişkin kararların karşı tarafa tebliğ edileceği bildirilmiştir.

Gerçekten, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun (31)'inci maddesinde, ehliyet ve tarafların vekilleri konusunda bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun uygulanacağı, bu Kanunun (38)'inci maddesinde; dava ve

---

<sup>174</sup>Jale Akipek, Turgut Akıntürk, ve Derya Ateş Karaman, *Türk Medeni Hukuku Başlangıç Hükümleri Kişiler Hukuku Birinci Cilt*. (İstanbul: Beta Basım, 2011) 282.

ehliyetin Medeni Kanun ile belirlendiği, (60)'ıncı maddesinde de, davaya vekaletin Medeni Kanununun umumi hükümlerine bağı olduğu açıklanmıştır. 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun (28)'inci maddesinde, kişiliğın ölüm ile sona ereceği, Borçlar Kanununun (397)'inci maddesinin 1'inci fıkrasında da vekil ya da müvekkilin ölümüyle vekaletin son bulacağı öngörölmüştür. Bu nedenle Danıştay, ölmüş bir kişinin taraf ehliyeti bulunduğundan söz edilemeyeceğine göre, davanın açıldığı tarihten önce ölmüş olan kişi adına dava açılması olanaklı 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. Bu durum karşısında, Danıştay, davanın reddine ilişkin idare mahkemesi kararında sonucu itibariyle isabetsizlik bulunmadığına hükmetmiştir<sup>175</sup>. Danıştay, başka bir kararında da, davacının ölüm tarihinden sonra kendisini temsil etme gücü ortadan kalkan vekaletname ile davacının ölüm tarihinden sonra açılan davanın ehliyet bakımından incelenmesine yer olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet bakımından reddine hükmeden idare mahkemesi kararını temyiz aşamasında onaylamıştır<sup>176</sup>

Danıştay, yargılama aşaması devam ederken taraflarda oluşabilecek hukuki değişikliklere ilişkin bir kararında, dava esnasında ölüm ya da herhangi bir nedenle tarafların kişilik ya da niteliğında değişiklik olursa, davayı takip hakkı kendisine geçenin başvurmasına; gerçek kişilerden olan tarafın ölümü durumunda, idarenin mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar dosyanın işlemden kaldırılmasına karar verileceğine, dört ay içinde yenileme dilekçesi verilmemiş ise, varsa yürütmenin durdurulması kararının kendiliğinden hükümsüz kalacağına; yalnız öleni ilgilendiren davalara ilişkin dilekçelerin iptal edileceğine, ölüm durumunda yükümlülerin ödevlerinin, mirası reddetmemiş kanuni ve mansup mirasçılara gececeği, ancak, mirasçılardan her birinin ölenin vergi borçlarından miras hisseleri oranında sorumlu olacağına karar vermiştir<sup>177</sup>.

İdarenin sıklıkla yapmış olduğu işlemlerden olan kamulaştırma kararı sonrasında, Kamulaştırma Kanununda yer alan hükümlere göre belirlenen malik ve zilyede karşı açılan davaların görülmesi sırasında, taşınmaz malın gerçek malikinin başka bir kişi olduğu anlaşıldığı takdirde, Kamulaştırma Kanunu'nun (14)'üncü maddesinin altıncı fıkrası gereği, davaya bu gerçek malik, tapu malikinin daha önce öldüğü sabit olursa mirasçıları da dahil

<sup>175</sup>Danıştay 6. D, E. 2007/8752, K. 2008/664, T. 5.2.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 12.05.2017)

<sup>176</sup>Danıştay 15. D, E. 2016/6898, K. 2016/5015, T. 19.10.2016, www.danistay.com, (Erişim Tarihi: 12.05.2017)

<sup>177</sup>Danıştay İDDGK, E. 2009/511, K. 2010/129, T. 26.3.2010, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 12.05.2017)

edilmek suretiyle devam olunacaktır. Dolayısıyla, tapu malikinin davadan önce öldüğü sabit olduğunda, dava bu sebepten ötürü reddedilemeyecektir<sup>178</sup>.

Ehliyetli gerçek kişiler, Türk Medeni Kanunu'na göre "tam ehliyetliler" ve "sınırlı ehliyetliler" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Fiil ehliyetinin varlığı, aynı zamanda kişinin "hukuki işlem yapabilme ehliyetini", bir hakka doğrudan etki yapabilmeyi gösteren "tasarruf ehliyetini", hukuk kurallarına aykırılıklar sonucunda sebep olunan zararlardan sorumlu tutulabilmeyi açıklayan "haksız fiillerden sorumlu olma ehliyetini" ve mahkemelerde davacı ya da davalı olarak "yargılamanın bir süjesi olma hakkını" veren dava ehliyetini de kapsamaktadır<sup>179</sup>.

Tam ehliyetliler, fiil ehliyetinin getirdiği tüm koşullara eksiksiz bir biçimde sahip olan kimselerdir. Buna göre, iki olumlu bir olumsuz koşulun gerçekleşmesi, kişiyi tam ehliyetli kılmaktadır. Dolayısıyla, ayırtım gücüne sahip olan ve ergin olan (olumlu koşullar) bir kişi aynı zamanda kısıtlanmamışsa (olumsuz koşul) artık tam ehliyetli olarak anılabilecektir. Tam ehliyetli kişiler, kendi fiilleri ile hak elde edebilir ve borç altına girebildikleri gibi vermiş oldukları zararlardan da sorumlu tutulabileceklerdir<sup>180</sup>.

Tam ehliyetliler, hem medeni haklardan yararlanabilme ehliyeti olan hak ehliyetine, hem de medeni hakları kullanabilme ehliyeti olan fiil ehliyetine bütünüyle sahiptirler. Şüphesiz ki, hak ehliyetinin varlığı, bir davada davacı ya da davalı olunabilmesi için yeterli iken, aynı davada usuli işlemleri yapabilmek için ise, fiil ehliyetinin varlığını da gerektirir. Böylece, kişiler fiil ehliyetine sahip olmadıkça özel hukuk davaları gibi idari davalarda da doğrudan doğruya davacı olamazlar<sup>181</sup>.

Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (71)'inci maddesine göre, dava ehliyeti bulunan herkes, davasını kendisi ya da belirlediği vekili aracılığıyla açabilecek ve davasını takip edebilecektir. Tam ehliyetliler, HMK madde (10)'a göre "ayırt etme gücüne sahip" ve "kısıtlı olmayan yetişkinler" olmaları nedenleriyle, HMK madde (71)'de düzenlenen esasları doğrudan kullanabileceklerdir.

---

<sup>178</sup>Kuru, agy., 897.

<sup>179</sup>Akipek, Akıntürk, ve Karaman, agy., 283 vd.

<sup>180</sup>Kemal Oğuzman, Özer Seliçi, ve Saibe Oktay Özdemir, *Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler)*. (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2013) 75.

<sup>181</sup>Kazım Yenice, Yüksel Esin, *Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü*. (Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983) 457.

Tam ehliyetli gerçek kişilerin idari yargıda iptal davası açabilmelerine ilişkin önemli bir saptama da, dava konusunun doğrudan davacıyı ilgilendirmesine ilişkindir. Gerçekten, Danıştay 10. Dairesi, kıyafeti nedeniyle kimlik tespitinin yapılamamasından dolayı belediye binasına girişine izin verilmeyen davacı hakkında, söz konusu izin vermeme işleminin şahsen davacıyı ilgilendirdiği konusunda bir duraksamanın bulunmadığından hareketle, davacının dava konusu işlemle doğrudan meşru, kişisel ve güncel çıkarının çiğnendiğini ve dava konusu işlemin davacıya yönelik olmadığı gerekçesiyle, davayı ehliyet yönünden reddeden mahkeme kararının bu kısmında da hukuka uyarlık görülmediğini belirterek, idare mahkemesinin vermiş olduğu kararın bozulmasına hükmetmiştir<sup>182</sup>.

Tam ehliyetliler dışında bir de “sınırlı ehliyetliler” vardır. Türk Medeni Kanunu’nun (429)’uncu maddesine göre kısıtlanmaları için yeterli neden bulunmamakla birlikte, korunmaları bakımından fiil ehliyetinin sınırlanması gerekli görülen ergin kişiler, sınırlı ehliyetli olarak tanımlanmaktadır. Bu kişilere, aynı maddenin devam eden fıkrasında, dava açma ve sulh olma; taşınmazların alımı, satımı, rehn edilmesi ve bunlar üzerinde başka bir aynî hak kurulması; kıymetli evrakın alımı, satımı ve rehn edilmesi; olağan yönetim sınırları dışında kalan yapı işleri; ödünç verme ve alma; ana parayı alma; bağışlama; kambiyo taahhüdü altına girme; kefil olma olarak tanımlanan durumlarda işlem yapabilmek için görüşü alınmak üzere, bir yasal danışman atanmaktadır.

Sınırlı ehliyetliler, kendilerine atanan yasal danışmanın olumlu görüşünü almak suretiyle, yukarıda sayılan işlemleri şahsen kendileri yaparlar. Söz konusu işlemlerin yasal danışman tarafından yapılması olanaklı değildir, çünkü bu kişi, yasal temsilcinin sahip olduğu haklara sahip değildir<sup>183</sup>.

Sınırlı ehliyetliler, esasen ehliyete sahip kişiler olmalarıyla birlikte, yasal danışmanlarının görüşünü alarak kimi işlemleri gerçekleştirebileceklerdir. Dolayısıyla idari yargıda dava açmak isteyen ve aynı zamanda sınırlı ehliyetli olan bir kişi, yasal danışmanının görüşünü alarak idari dava açabilecek ve açtığı idari davayı takip edebileceklerdir<sup>184</sup>.

Sınırlı ehliyetli kişiler, kural olarak yasal danışmanlarının onayı ile dava açabilecek olsalar da, bunun da istisnası vardır. Bu bağlamda, ayırt etme gücüne sahip küçükler ve

---

<sup>182</sup>Danıştay 10. D, E. 2007/4203, K. 2010/8279, T. 20.10.2010, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 12.05.2017)

<sup>183</sup>Akipek, Akıntürk, ve Karaman, agy., 338.

<sup>184</sup>Candan, agy., 763.

kısıtlıların dava ehliyetlerinin bulunduğu durumlar Türk Medeni Kanunu'nun sırayla aşağıdaki maddelerinde bildirilmiştir:

i) Madde (16)'ya göre ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar, yasal temsilcilerinin rızası olmadıkça, kendi işlemleriyle borç altına giremeyeceklerdir. Ancak, karşılıksız kazanmada ve kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları kullanmada bu rızanın gerekli olmadığı ayrık bir biçimde belirtilmektedir,

ii) Madde (359)'a göre anne ve baba tarafından bir meslek ya da sanat ile uğraşması için çocuğa kendi malından verilen bölümün veya kendi kişisel kazancının yönetimi ve bunlardan yararlanma hakkının çocuğa ait olduğu belirtilmektedir,

iii) Madde (453)'e göre, vesayet altındaki kişiye vesayet makamı tarafından bir meslek ya da sanatın yürütülmesi için izin verilmesi durumunda, o kişinin bununla ilgili her türlü olağan işlemleri yapmaya yetkili olacağı öngörülmektedir,

iv) Madde (455)'e göre ise, vesayet altındaki kişinin, kendi tasarrufuna bırakılmış olan mallar ile vasinin izniyle çalışarak kazandığı malları serbestçe yöneteceği ve kullanacağı düzenlenmektedir. Sayılan bu dört durumda yer alan sınırlı ehliyetlilerin söz konusu durumlarla ilgili dava ehliyetlerinin olduğu kabul edilmektedir<sup>185</sup>.

Danıştay bir kararında<sup>186</sup>, reşit olan bir kimseye velayeten babası tarafından açılan davada, davanın açıldığı tarihte on sekiz yaşını tamamladığı görülen ve dava dosyasında temyiz kudretinin olmadığına ya da kısıtlı olduğuna dair herhangi bir bilgi ya da belgeye rastlanmayan ilgilinin şahsen dava açmasını engelleyen ehliyetsizliğinin olup olmadığının araştırılarak öncelikle ehliyet hakkında karar verilmesi gerektiğine hükmetmiştir<sup>187</sup>. İYUK madde (14)'te sayılan ve dava dilekçeleri üzerinde yapılacak olan ilk incelemeleri içeren hükümlerin sıralaması önemlidir, çünkü söz konusu hükümlere ilişkin herhangi bir aykırılığın olup olmadığı, kanunda belirtilen sıranın izlenmesi ile saptanabilecektir. Ehliyet, görev ve yetki ile idari merci tecavüzünden sonra üçüncü bentte sayılmıştır. Böylece, ehliyet durumunun gözden geçirilmesi ve ondan sonra devam eden bentlerde yer alan hükümlerin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

<sup>185</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu, agy., 843-844.

<sup>186</sup>Danıştay 10. D, E. 1998/5049, K. 2001/685, T. 21.2.2001, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 12.05.2017)

<sup>187</sup>Yakup Bal, Mustafa Karabulut, ve Yahya Şahin, *İdari Yargılama Usulü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003) 562-563.

Ehliyetsiz gerçek kişiler, “tam ehliyetsiz kişiler” ve “sınırlı ehliyetsiz” kişiler olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Türk Medeni Kanunu’nun (14)’üncü maddesine göre, ayırt etme gücü bulunmayanların, küçük ve kısıtlıların fiil ehliyetlerinin olmadığı bildirilmesi nedeniyle bu kişiler tam ehliyetsiz sayılmaktadırlar.

Burada, bir parantez açarak, kanunda ayırt etme gücünün ne biçimde düzenlendiğini incelemekte yarar vardır. Türk Medeni Kanunu’nun (15)’inci maddesinde yaşının küçüklüğü nedeniyle ya da akıl hastalığı, akıl zayıflığı, sarhoşluk ya da bunlara benzer nedenlerden biri yüzünden akla uygun biçimde davranma yeteneğinden yoksun olmayan herkesin, Türk Medeni Kanunu’na “göre ayırt etme gücüne sahip olduğu” belirtilmiştir. Ayırt etme gücü, genellikle doğruyu yanlıştan ayırabilme ve düşünsel yeteneğe uygun hareket edebilme olarak tanımlanabilmekle birlikte, somut olayın özelliklerine göre takdire açık, esnek ve göreceli ele alınması gereken bir kavramdır<sup>188</sup>.

Ayırt etme gücü kavramı “zihni unsur” ve “iradi unsur” olmak üzere iki ögeden oluşmakta olup, zihni unsur, kişilerin mevcut bilgileri çerçevesinde hareketlerinin neden ve sonuçlarını değerlendirebilme yeteneği olarak tanımlanabilmekteyken; iradi unsur da, kişilerin iradelerinin ortaya çıkması aşamasında yine bu kişilerin, dış etkenlere karşı koyabilecek güce sahip olmaları şeklinde ifade edilebilmektedir<sup>189</sup>.

Tam ehliyetsiz kişiler, ne hukuki işlem ehliyetine ne haksız fiil ehliyetine ne de dava ehliyetine sahip değildirler. Tam ehliyetsizler adına tüm işlemleri yasal temsilcisi yapmaktadır<sup>190</sup>. Yasal temsilci, veli, vasi ya da kayyım olabilmektedir. Türk Medeni Kanunu’nun (462)’inci maddesinin sekizinci bendi uyarınca, acele durumlarda vasinin geçici önlemler alma yetkisi saklı kalmak üzere, dava açma, sulh olma, tahkim ve konkordato yapılması vesayet makamının iznine bağlıdır. Türk Medeni Kanunu’nun (397)’inci maddesine göre, kamu vesayeti, vesayet makamı ve denetim makamından oluşan vesayet daireleri tarafından yürütülmekle birlikte (f.1); vesayet makamı, sulh hukuk mahkemesi, denetim makamı ise asliye hukuk mahkemesidir (f.2).

<sup>188</sup>Rona Serozan, *Medeni Hukuk Genel Bölüm/Kişiler Hukuku*. (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2013) 429.

<sup>189</sup>Vehbi Umut Erkan, İpek Yücer, "Ayırt Etme Gücü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt:60 Sayı:32011: 488

<sup>190</sup>Serozan, agy., 433.

Her ne kadar, tam ehliyetsiz kişiler, idari yargılama usulünde yasal temsilcileri aracılığıyla dava açabilseler ve yine onlar aracılığıyla açılmış olunan davayı takip edebilseler de; küçük ya da kısıtlı adına hareket eden vasi ya da kayyım, ancak, veli ya da vesayet makamından (Sulh Hukuk Mahkemesi) izin almaları durumunda tam ehliyetsizler adına dava açabilecek ya da avukatları vasıtasıyla açtırabileceklerdir<sup>191</sup>.

Türk Medeni Kanunu'nun (16)'ncı maddesinde ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar, yasal temsilcilerinin rızası olmadıkça, kendi işlemleriyle borç altına giremezler hükmü vardır. Bu düzenleme, sınırlı ehliyetsizleri ifade etmektedir. Buna göre, sınırlı ehliyetsizler, ayırt etme gücüne sahip olan küçükler ve ayırt etme gücüne sahip kısıtlılardan oluşmaktadır. TMK madde (16)'nın yorumlanmasından, sınırlı ehliyetsizlerin dava ehliyetlerinin bulunmamasından ötürü, kendileri adına davanın yasal temsilcileri tarafından açılacağı anlaşılmaktadır.

Danıştay, kendisine vasi atanmayan hükümlünün, doğrudan avukatı aracılığıyla dava açmasına ilişkin dosyada, mahkemece davacının hükümlü olduğunun saptanması üzerine yapılması gerekenin, öncelikle davacıya vasi atanmasının gerekip gerekmediğinin, vasi atanması gereken bir durum varsa, vasi atanıp atanmadığının araştırılmasının ve vasi atanmış ise, vasi tarafından icazet (izin) verilebilmesi ve davanın izlenebilmesi için durumun vasiye bildirilmesine, vasi atanmamış ise ilk derece idare mahkemesine durumun yazıyla bildirilmesine, vasi atandıktan sonra da davacının açmış olduğu davaya izin verip vermeyeceğini bildirmesi için ek süre verilmesine, izin verilmesi durumunda davaya kanuni temsilci tarafından devam edilmesine, izin verilmemesi durumunda davanın ehliyet yönünden reddedilmesine karar vererek, hükümlü (kısıtlı) olduğu halde kendisine vasi atanmamış sınırlı ehliyetsizin doğrudan avukatı aracılığıyla dava açmasına ehliyet yönünden olumlu bakmamıştır<sup>192</sup>. Bundan hareketle, sınırlı ehliyetsizlerin, gereken durumlarda vesayet makamının da izniyle birlikte, yasal temsilcileri aracılığıyla idari dava açabilecekleri Danıştay'ın vermiş olduğu kararlardan anlaşılmaktadır.

Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olmayanların yasal temsilcileri ile temsil edilmeleri durumunda, söz konusu yasal temsilcinin de kendisinde aranan özelliklere ve niteliklere sahip olması, usul hükümleri uyarınca bir dava koşuludur<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup>Candan, agy., 762.

<sup>192</sup>Danıştay 10. D., E. 2002/6867, K. 2003/5307, T. 24.12.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 13.05.2017)

<sup>193</sup>Gençcan, agy., 382.

Doğrudan doğruya idari yargılama usulü ile ilgili olmasa da, sınırlı ehliyetlilerin dava hakkına ilişkin Türk Medeni Kanunu'nda yer alan ayrıksı niteliği olan bir düzenlemeden de kısaca söz etmek yerinde olacaktır. Türk Medeni Kanunu'na göre, kişiye bağlı hakların kullanımına; anne ve babasının rızası ile ayrı yaşayan çocuğun kazancına; bir meslek ya da sanatla uğraşmak için anne ve baba tarafından çocuğa verilen malın idaresinden ve ondan yararlanma hakkına, sulh hukuk mahkemesinde bir meslek ya da sanat ile meşgul olmasına izin verilen kişilerin bu etkinliklerine yönelik davalar ile kısıtlı kişilerin vasilerinin izni ile çalışarak elde ettikleri mallar ve kendi tutum ve kullarımlarına bırakılan malların yönetiminden doğan davalar, sınırlı ehliyetli olan sezgin küçükler ve kısıtlılar tarafından doğrudan açılabilir. Böylece, sözü edilen konulardan doğan davalarda sınırlı ehliyetlilerin, doğrudan dava ehliyetleri bulunmaktadır<sup>194</sup>.

## 2. Özel Hukuk Tüzel Kişileri

Hukuk düzeni, açıklamış olduğu iradesinin bir sonuç doğurduğu kabul edilenleri, kişi olarak adlandırmıştır. Öyle ki, başta gerçek kişilerden oluşan bu kavram, zamanla hukuk tekniğinin yaratmış olduğu kişi ya da mal topluluklarını (tüzel kişiler) kapsamaya başlamış, böylelikle onlar da birer hak sahibi olarak kabul edilmişlerdir<sup>195</sup>. Devlet kavramının gelişmesi, beraberinde gerçek yaşamda elde edilen siyasal, teknik, yasal güncelleme ve gelişmeleri de içine alarak ciddi kazanımları topluma sunar duruma gelmiştir. Yurttaşlar, aydınlanmanın da vermiş olduğu etki ile, belli amaçları yerine getirebilmek amacıyla kimi oluşumlara gereksinim duymuşlardır. Bu oluşumlar, toplumsal yaşamı daha kaliteli duruma taşımak için yerine getirilmek istenen amaç ögesini, bu öge etrafında bir araya gelen insanları ve faaliyetlerini sevk ve idare edilebilmesini sağlayacak bir merkez olan “bina unsurunu”, hukuk alanında hareket etmesini ve iradesini açıklamasını sağlayacak olan “organ unsurunu” ve amacın meydana gelmesini sağlayacak “malvarlığı unsurunu” taşıyan varlıklar olacaktır. Amaç ögesi, maddi bir çıkarın elde edilmesi ya da manevi bir çıkarın sağlanması olabilecektir. Roma hukukundan beri devam edegelen süreçte, fiilen iki grup tüzel kişiliğin olduğu belirtilmekte ve bunlardan birincisinin belirli bir takım insanların bir araya gelmesi ile oluşan universitates personarum ve ikincisinin de bir malvarlığının belirli bir amacın

<sup>194</sup>Yaman, agy., 109.

<sup>195</sup>İlhan Özey, *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma*. (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1986) 53.

gerçekleşmesine özgülenmesinden doğan “universitates bonorum” (vakıflar) olduğu ifade edilmektedir<sup>196</sup>.

Türk Medeni Kanunu'nun (47)'inci maddesi tüzel kişileri açıklamaktadır. Buna göre, başlı başına bir varlığı olmak üzere örgütlenmiş kişi toplulukları ve belli bir amaca özgülenmiş olan bağımsız mal topluluklarının, kendileri ile ilgili özel hükümler uyarınca tüzel kişilik kazanacakları düzenlenmekle birlikte; amacı hukuka ya da ahlâka aykırı olan kişi ve mal topluluklarının tüzel kişilik kazanamayacağı da ifade edilmiştir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, tüzel kişiler, belli bir amacın meydana getirilmesi amacıyla oluşturulan ve ilgili kanunlarda yer alan koşulların tamamlanması ile kişilik kazanan oluşumlardır. Tüzel kişilik, her ne kadar, gerçek kişilerin bir araya gelmesinden oluşsa da; ilgili gerçek kişilerin iradelerinin dışında, kendisini hak ve borç altına sokabilecek ayrı bir iradeye sahiptir<sup>197</sup>.

Bu çerçevede, tüzel kişilerin niteliğine ilişkin kuramlara da değinmek gerekmektedir:

i) Farazi şahsiyet (Varsayım) kuramına göre, tüzel kişilerin de şahıs olduğu ve tüzel kişiliklerin haklara ve borçlara sahip olma yeteneğinin bulunduğu; ancak kuram gereği, tüzel kişinin bir faraziyeden ibaret, yani yapay bir hak süjesi olduğu, dolayısıyla tüzel kişilere tanınan hak ve fiil ehliyetinin de varsayımdan oluştuğu ve kendilerine malvarlıkları ile sınırlı bir ehliyetin tanınmış olduğu belirtilmektedir<sup>198</sup>;

ii) Sosyolojik verilere dayanan hakiki şahsiyet (gerçek kişilik) kuramına göre, tüzel kişilerin hak ehliyetini ve kişiliğini tanıyan yine kamu düzenidir, ancak tüzel kişilerde kişilik, yapay bir biçimde meydana getirilmiş bir varlığa değil, sosyal bir sonuç olarak gerçekte var olan bir varlığa verilmektedir ki, bu bağlamda tüzel kişiler de, gerçek kişiler gibi bir gerçeklikten ibarettir<sup>199</sup>;

iii) Bir üçüncü görüş olarak, soyutlama kuramına göre, varsayım ve gerçeklik görüşlerindeki geçerli noktaların uzlaştırılmaya çalışılması söz konusu olmuştur<sup>200</sup>. Bu çerçevede, sosyal yaşamda gözlenen kişi ya da mal topluluklarının (tüzel kişilerin) canlı birer varlık olarak değil, örgütlenmiş birer amaç topluluğu olarak ele alınmalarından ötürü, doğal bir iradeye sahip olduklarından söz edilemeyecektir. Ancak bu birliğin içinde belli bir amacı

<sup>196</sup>Sıddık Sami Onar, *İdare Hukuku – Birinci Cilt*. (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1944) 372.

<sup>197</sup>Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*. (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018) 151.

<sup>198</sup>Bilge Öztan, *Tüzel Kişilik (Ders Notları)*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 1994) 7.

<sup>199</sup>Ergun Özsunay, *Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler*. (İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1974) 48.

<sup>200</sup>Hüseyin Hatemi, *Medeni Hukuk Tüzel Kişileri*. (İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1979) 11.

yerine getirmek için organların ortak iradesi ve çabaları (örgüt iradesi) etkili olmaktadır<sup>201</sup>. Tüzel kişiliğin niteliğini açıklamaya çalışan bu kuramların, ortak yönleri, hepsinde tüzel kişiliğin belli bir amacı gerçekleştirmek üzerine kurulan birlikler olarak tanımlanmasıdır<sup>202</sup>.

Tüzel kişiler, sahip oldukları medeni haklar ölçüsünde yargılamada taraf olma ehliyetine sahiptirler. Ancak, kendisine ait bir tüzel kişiliği olmamakla birlikte, başka bir tüzel kişiye bağlı bir topluluk söz konusu ise, ancak bu topluluğun mensubu olduğu tüzel kişi taraf ehliyetine sahiptir. Çünkü tüzel kişiliği olmayan bir topluluğun aynı anda yargılamada taraf olma ehliyeti de söz konusu değildir. Bu durum özellikle kamu hukuku tüzel kişilerinde önem kazanmaktadır<sup>203</sup>.

Özel hukuk tüzel kişileri denildiği zaman, artık kamu yararı amacıyla oluşturulan kamu hukuku tüzel kişilerinden farklı bir şekilde, ekonomik ya da kültürel ya da sosyal kimi amaçları gerçekleştirmek için kurulan kişileri anlamak gerekmektedir. Türk Medeni Kanunu'nun (47)'inci maddesinin ilk cümlesi uyarınca, başlı başına bir varlığı olmak üzere örgütlenmiş kişi toplulukları ile belli bir amaca özgülenmiş olan bağımsız mal topluluklarının, kendileri ile ilgili özel hükümler uyarınca tüzel kişilik kazanacakları düzenlenmiştir. Gerçek kişilerle birlikte tüzel kişilerin de hak kavramının bir öznesi olarak ele alınabileceği düşüncesinin hukuk dünyasında ancak zamanla kabul görmesinin olanaklı olabilmesi ile tüzel kişilerin oluşan haksız eylemlerinden dolayı sorumluluk esaslarının benimsenmesi fikirleri (düşünceleri) aynı gelişimlerin sonucunda ortaya çıkabilmişlerdir<sup>204</sup>.

Özel hukuk kapsamında bir hukuksal işlem ile kurulan özel hukuk tüzel kişilerinin oluşturulmasını sağlayan irade açıklamalarına, tüzel kişiliğin kuruluşunu bildiren sonuçlar bağlanmıştır<sup>205</sup>.

Özel hukuk tüzel kişileri, kamu hukuku tüzel kişilerinin sahip olduğu üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmamışlardır. Çünkü, kamu hukuku tüzel kişileri gibi kamu yararı amacıyla değil, bir kısım özel yararların yerine getirilmesi amacıyla kurulmuşlardır<sup>206</sup>. Bu

---

<sup>201</sup>Oğuzman, Seliçi, Oktay Özdemir, agy., 244.

<sup>202</sup>Akipek, Akıntürk, Ateş Karaman, agy., 517.

<sup>203</sup>Necip Bilge, Ergun Önen, *Medeni Yargılama Hukuku Dersleri*. (Ankara: Sevinç Matbaası, 1978) 227.

<sup>204</sup>Bilge Öztan, *Medeni Hukuk Tüzel Kişilerinde Organ Kavramı ve Organın Füllerinden Doğan Sorumluluk*. (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970) 3.

<sup>205</sup>Alim Taşkın, "Tüzel Kişilerin Kişilik Haklarının Korunması", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:42 Sy:1 1992: 376

<sup>206</sup>Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*. (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2003) 134.

yüzden, oluşturulan hukuki işlemlerin tarafı olmaları durumunda, üstün olan değil, eşit olan konumda bulunmaktadırlar.

Özel hukuk tüzel kişileri “kişi toplulukları” ve “mal toplulukları” olarak ayrılmakta olup, eğer ortak bir amacın ortaya koyulması için bir araya gelen kişiler söz konusuysa, ortaya çıkan oluşumlar kişi toplulukları biçiminde anılmakta iken, ortak bir amacın ortaya koyulması için özgülünen bir malvarlığı söz konusuysa, bu kez mal topluluklarından söz edilebilmektedir<sup>207</sup>.

Özel hukuk tüzel kişilerini ve sahip oldukları objektif ehliyeti (nesnel yeteneği), vakıf ve dernekler ile şirketler biçiminde ayırarak incelemekte yarar vardır.

#### **a. Dernekler**

5253 sayılı “Dernekler Kanunu”nun<sup>208</sup> (2)’inci maddesinin (a) bendine göre, dernekler, kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek ya da tüzel kişi tarafından, sahip oldukları bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek yoluyla oluşturulan ve tüzel kişiliğe sahip olan kişi toplulukları biçiminde tanımlanmaktadır. Dernekler Kanunu’nun devam eden (36)’ıncı maddesinde de, bu kanunda düzenlenmeyen konularda 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun ilgili maddelerinin uygulanacağı öngörülmektedir.

4721 sayılı “Türk Medeni Kanunu”nun (56)’ıncı maddesine göre, dernekler, gerçek ya da tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek yoluyla oluşturdukları ve tüzel kişiliğe sahip olan kişi toplulukları olarak tanımlanmıştır. Aynı kanunun (58)’inci maddesinde de her derneğin adının, amacının, gelir kaynaklarının, üyelik koşullarının, organlarının, örgütünün ve geçici yönetim kurulunun gösterilmesinin zorunlu olduğu bir tüzüğünün bulunduğu bildirilmiştir. 4721 sayılı kanunun (90)’ıncı maddesinin birinci fıkrası, derneklerin etkinlik alanlarına ilişkin olarak bir sınırlama getirmiş ve kuruluş amaçlarını yerine getirmek için tüzüklerinde kabul edilen çalışma konuları ve biçimleri doğrultusunda etkinlikte bulunabileceklerini düzenlemiştir.

---

<sup>207</sup>Ramazan Çağlayan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* Sy:7 2016: 206

<sup>208</sup>RG, S. 25649, T. 23.11.2004

1982 Anayasası'nın "Dernek Kurma Hürriyeti" başlıklı (33)'üncü maddesinin ilk tümcesi uyarınca, herkesin, önceden izin almadan dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma özgürlüğüne sahip olduğu belirtilmektedir.

Derneklerin objektif (nesnel) ehliyetini, yani dava ehliyetini temsile yetkili organları, yönetim kurullarıdır. Çünkü, 4721 sayılı "Türk Medeni Kanunu"nun (85)'inci maddesi uyarınca, derneklerin yürütme ve temsile ilişkin yetkili organı yönetim kuruludur. Yönetim kurulu, kanunla kendisine verilen bu görevini yine kanuna ve dernek tüzüğüne uygun olarak yerine getirmektedir. Ayrıca, yine maddenin devamına göre yönetim kurulu tarafından temsil görevi, üyelere birine ya da bir üçüncü kişiye verilebilmektedir. Dolayısıyla, dernek adına idari yargılama usulünde dava yönetim kurulu ya da bizzat yönetim kurulu tarafından yetkilendirilen dernek üyesi ya da bir üçüncü kişi tarafından açılıp takip edilebilecektir.

Danıştay'a göre, dernek tüzel kişiliğini temsil ve idare yetkisine kural olarak sahip olan yönetim kurulunun, bu yetkiyi dernek üyelerinin bir bölümüne ya da üçüncü bir kişiye devrettiklerine ilişkin herhangi bir bilgi ya da belge bulunmadığı sürece, derneğin yönetim kurulu yedek üyelerinin, dernek tüzel kişiliğini temsil yetkisine sahip olamayacaklardır<sup>209</sup>.

Danıştay, vermiş olduğu başka bir kararda, derneklerin dava açma ehliyeti uyarınca, derneğin yargı yolunda temsil edilmesinin şubeler tarafından yerine getirilemeyeceği sonucuna varmıştır. Şöyle ki, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Dernekler Kanunu çerçevesinde dernek şubelerine özel olarak derneğin görevlerini yerine getirme konusunda hak ve yetki tanınmamış olduğunu, aksine şubelerin dernek tüzüğüne göre genel kurul ve merkez tarafından verilen görevleri yerine getirecek olmaları ile birlikte, ayrıca derneklerin merkez yönetim kurullarının Dernekler Kanunu, Medeni Kanun ve derneğin işleyişini düzenleyen ilgili tüzük hükümleri uyarınca derneği temsile yetkili ve görevli zorunlu organ olmaları ve bu yetki ile görevlerini başka organlara devredememeleri karşısında, ilgili dernek şubesinin tek başına açmış olduğu davada dava açma ehliyetinin varlığını kabul etmenin hukuken olanaksız olduğunu belirtmiştir<sup>210</sup>. Belirtilen karar, derneğin dava açma ehliyetini, merkez yönetim kurulu aracılığı ile kullanabileceğine işaret etmekte ve merkeze bağlı olarak, merkezin bilgisi uyarınca verilen görevleri yerine getiren şubelerin, merkezden ayrı bir karar alma iradesine sahipmiş gibi dernek adına dava açamayacağını yinelemektedir.

<sup>209</sup>Danıştay 10. D., E. 2004/5790, K. 2007/520, T. 19.2.2007, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 22.05.2017)

<sup>210</sup>DİDDK, E. 2003/274, K. 2005/2169, T. 16.6.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 22.05.2017)

## b. Vakıflar

Bir önceki maddede açıklamaya çalıştığımız dernekler, ortak ve belirlenmiş olan bir amacı gerçekleştirmek adına bir araya gelmiş gerçek ya da tüzel kişilerinden oluşan bir kişi topluluğudur. Vakıflar ise, kişilerin kendi isteği doğrultusunda malvarlıklarından ayrılmış olan bir takım mal ya da hakların, belirli ve sürekli bir amacın meydana getirilmesi için özgülenmeleri ile oluşan mal topluluklarıdır<sup>211</sup>.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun (101)'inci maddesine göre vakıflar, gerçek ya da tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülenmeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal topluluklarıdır. Bir malvarlığının bütünü ya da gerçekleşmiş ya da gerçekleşeceği anlaşılan her türlü geliri ya da ekonomik değeri olan haklar vakfedilebilmektedir. Buna göre, kanunun açık ifadesinden, vakıf kurmak için, derneklerde olduğu gibi kurucuların gerçek ya da tüzel kişiler olmaları arasından fark bulunmamaktadır. Vakıflar ayrıca, 5737 sayılı Vakıflar Kanununda da<sup>212</sup> düzenlenmiştir.

04.10.1926 tarihinden önce kurulmuş olan vakıflar 5737 sayılı kanuna, 04.10.1926 tarihinden sonra kurulmuş olan vakıflar ise, 4721 sayılı kanuna bağlıdırlar<sup>213</sup>.

İlgili kanunun tanımlar başlıklı (3)'üncü maddesinde vakıf türleri sayılarak açıklanmıştır: Buna göre, 5737 sayılı kanun uyarınca Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yönetilecek ve temsil edilecek vakıflar ile mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisinin yürürlük tarihinden önce kurulmuş ve 2762 sayılı Vakıflar Kanunu gereğince Vakıflar Genel Müdürlüğünce yönetilen vakıflar "mazbut vakıf"; Mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisinin yürürlük tarihinden önce kurulmuş ve yönetimi vakfedenlerin soyundan gelenlere şart edilmiş vakıflar "mülhak vakıf"; vakfiyeleri olup olmadığına bakılmadan 2762 sayılı Vakıflar Kanunu uyarınca tüzel kişilik kazanmış olup mensupları Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan Türkiye'deki gayrimüslim cemaatlere ait vakıflar "cemaat vakfı"; 2762 sayılı Vakıflar Kanununun yürürlüğünden önce kurulmuş ve esnafın seçtiği yönetim kurulu tarafından yönetilen vakıfları "esnaf vakfı"; Mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi ile 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıflar "yeni vakıf" olarak anılmaktadır.

Medeni kanundan önce kurulan tesislere vakıf denilmiş olup, bunlar dönemin 2762 sayılı Vakıflar Kanunu<sup>214</sup> uyarınca "mülhak" ve "mazbut vakıflar" olarak ayrılmışlardır.

<sup>211</sup>Akipek, Akıntürk, Ateş Karaman, agy., 661.

<sup>212</sup>RG, S. 26800, T. 27.02.2008

<sup>213</sup>Yaman, agy., 110-111.

Mazbut vakıfların idari yargıda dava ehliyeti, doğrudan doğruya Vakıflar Genel Müdürlüğüne temsil edilmektedir<sup>215</sup>. 5737 sayılı kanunun yönetim ve temsil biçimi başlıklı (6)'ncı maddesinde de mazbut vakıfların Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından idare edilip temsil edileceği düzenlenmiştir. Mülhak vakıflar ise, 5737 sayılı Kanunun (6)'ncı maddesine göre Anayasaya aykırılık oluşturmeyen vakfiye koşullarına göre, Vakıflar Meclisi tarafından atanacak yöneticiler eliyle yönetilip, temsil edilmektedirler. Maddeye göre, mülhak vakfın idarecilerinin kendilerine yardımcı atayabilme yetkileri bulunmakla birlikte, mülhak vakıf yöneticilerinde aranacak koşullar ile yardımcılarının nitelikleri de yönetmelikle düzenlenmektedir. Vakfiyedeki koşulları taşımamaları nedeniyle kendilerine yöneticilik verilemeyenler söz konusu olduğunda, bu kişiler aranan koşulları elde edinceye kadar, küçükler ile kısıtlılar ise, fiil ehliyetlerini kazanıncaya ve boş kalan yöneticilik yenisine verilinceye kadar, vakıf işleri Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından temsilen yürütülecektir. Aynı kanunun (7)'inci maddesine göre, mülhak vakıflara on yıl süreyle yönetici atanamaz ya da yönetim kurulu oluşturulamazsa, mülhak vakıflar mahkeme kararıyla Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yönetilip temsil edilecektir. Buna göre, idari yargıda mülhak vakıflar adına dava ve taraf ehliyeti vakfın yönetim kuruluna ait olacak, (7)'inci maddede yer alan durumların gerçekleşirse, mülhak vakıf adına objektif ehliyet Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından temsil edilecektir.

Cemaat vakıfları ile, esnaf vakıfları ve 4721 sayılı kanuna göre kurulup idare edilen yeni vakıfların da idari yargıda dava ehliyetleri vakıf yönetimleri tarafından temsil edilecektir<sup>216</sup>.

### **c. Ticari Şirketler**

Özel girişimlerin desteklenmesi ile güçlenip gelişmeleri sonucunda, artık ekonomik yaşamın vazgeçilmez birer ögesi durumuna gelen şirketler, kamu idarelerinin aksine tümüyle kazanç elde etmek ve bu kazancı ortaklarına pay etmek amacıyla oluşturulmuş kişi ve sermaye topluluklarıdır.

Ticari şirketler, bir özel hukuk tüzel kişisi olmakla birlikte, idari yargılama usulünde gerçek kişi davacılar da olduğu gibi, medeni hakları kullanma ehliyetleri dikkatle incelenmektedir. Danıştay, vermiş olduğu çeşitli kararlarda, dava esnasında ya da kanun yolu

---

<sup>214</sup>RG, S. 3027, T. 13.6.1935

<sup>215</sup>Bahaettin Kayışoğlu, "İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Sayı:4 1973: 688

<sup>216</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu, agy., 864.

aşamasında, tüzel kişiliğin ortadan kalkması ya da tasfiye sürecine girme gibi nedenlerle medeni hakları kullanma ehliyetini sonlandıran ya da kısıtlayan nedenler çerçevesinde nitelik değişikliğinin gerçekleşmesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (26)'ıncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca devam eden davayı ya da kanun yolu başvurusunu takip hakkı, kendisine geçen kişinin yapacağı başvuruya kadar, dosyanın ilgili mahkemece işlemden kaldırılması gereğine hükmetmiştir<sup>217</sup>.

6102 sayılı “Türk Ticaret Kanunu”<sup>218</sup> (124)'üncü maddesinin birinci fıkrasında ticaret şirketlerini, “kollektif”, “komandit”, “anonim”, “limited” ve “kooperatif” şirketlerden ibaret sayarak, aynı maddenin ikinci fıkrası hükmüne göre de, belirtilen bu şirketlerden, kollektif ile komandit şirketlerin kişi; anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin sermaye şirketi sayılacağını öngörmüştür.

6102 sayılı Kanunun devam eden (125)'inci maddesinin birinci fıkrasında da, ticaret şirketlerinin tüzel kişiliğe sahip oldukları belirtilmiştir. (126)'ıncı maddesinde ise her şirket türünü yapısı itibarıyla ayrı ayrı ilgilendiren ve uygulanması açısından kendilerine ait olan hükümlerin saklı kalmak şartıyla, Türk Medeni Kanununun tüzel kişilere ilişkin düzenlenen genel hükümleri ile ilgili bölümde düzenleme bulunmayan konularda Türk Borçlar Kanununun adi şirkete ilişkin hükümlerinin her şirket türünün özelliği ve oluşumuna uygun olduğu oranda, ticaret şirketleri hakkında da uygulanacağı anlaşılmaktadır.

Ticaret şirketlerinin, idari yargılama usulünde açılan iptal davalarındaki dava ve taraf ehliyetlerini, 6102 sayılı yasada belirtilen sıradan değil, uygulamada daha çok rastlanan anonim ve limited şirketlerden başlayarak incelemek yararlı olacaktır.

Anonim şirketler, 6102 sayılı Kanunun (329)'üncü maddesinin birinci fıkrasında, sermayesi belirli ve paylara bölünmüş olup borçlarından dolayı, sadece malvarlığıyla sorumluluğu var olan şirket olarak tanımlanmaktadır. Anonim şirketlerin, dava ve taraf ehliyetini belirleyebilmek için ise, aynı yasada yer alan ve anonim şirketlerin yönetim ve temsillerine ilişkin maddelere bakarak yorumda bulunmak olanaklıdır. 6102 sayılı yasanın 365'inci maddesinin ilk cümlesinde, anonim şirketlerin, yönetim kurulları ile yönetileceği ve temsil olunacağı bildirilmekle birlikte; aynı yasanın (370)'inci maddesinin birinci fıkrasında da anonim şirket esas sözleşmesinde aksi öngörülmemiş ise ya da yönetim kurulu tek kişiden

<sup>217</sup>Danıştay 13. D., E. 2016/1117, K. 2016/3465, T. 27.10.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 27.05.2017); Danıştay 13. D., E. 2016/1316, K. 2016/3466, T. 27.10.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 27.05.2017)

<sup>218</sup>RG., S. 27846, T. 14.02.2011

oluşmuyorsa, temsil yetkisinin çift imza ile kullanılmak üzere yönetim kuruluna ait olduğu düzenlenmektedir. Buna göre, yönetim kurulunun birden çok üyeden oluşması durumunda bile, şirket esas sözleşmesine eklenecek bir hüküm sayesinde temsil yetkisi tek imzaya bağlı olarak kullanılabilir<sup>219</sup>. Burada önemli olan bir madde daha vardır ki, o da yönetimin devri başlıklı (367)'inci maddedir. Yönetim kurulu, bu maddenin birinci fıkrasının ilk cümlesinden aldığı yetki sayesinde, anonim şirket esas sözleşmesine eklenecek bir hükümlerle, düzenleyeceği bir iç yönerge doğrultusunda yönetimi, bir ya da birkaç yönetim kurulu üyesine ya da üçüncü kişiye kısmen ya da tümüyle devretmeye yetkili kılınabilecektir.

Anonim şirketlerde, dava ehliyetinin saptanmasına yarayacak olan hükümler yukarıda anlatıldığı gibi, aksi öngörülmedikçe, anonim şirket adına idari yargıda iptal davası açma ve taraf sıfatını taşıyıp şirketi temsil etme yetkisi yönetim kuruluna ait olacaktır.

Türk hukuk uygulaması ve ekonomik yaşamında, anonim şirketlerle birlikte sık rastlanan bir başka ticaret şirketi türü ise "limited şirket"tir. 6102 sayılı kanunun (573)'üncü maddesinin ilk fıkrasında, limited şirkete ilişkin genel bir tanımlamaya rastlanmaktadır. Buna göre, limited şirket, bir ya da daha çok gerçek ya da tüzel kişi tarafından bir ticaret unvanı altında kurulmakla birlikte, esas sermayesi belirli olduğu ve sermaye paylarının toplamından oluştuğu şirket türüdür. Maddenin devam eden ikinci fıkrasına göre, ortaklar sadece üstlenmiş oldukları esas sermaye paylarını ödemekle sorumluluğu altındadırlar. Aynı zamanda şirket sözleşmesinde bildirilmiş olunan "ek ödeme" ve "yan edim yükümlülükleri"ni yerine getirmek borcuna sahiptirler, dolayısıyla ortaklar şirket borçlarından sorumlu değildirler.

6102 sayılı kanunun (588)'inci maddesinin birinci fıkrası, limited şirketlerin, ticaret siciline tescilleri ile birlikte tüzel kişilik kazanacaklarını bildirmekte, aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, bir şekilde tescilden önce şirket adına işlem yapanların bu işlemlerden ötürü kişisel ve zincirleme (müteselsilen) sorumlu olduklarını belirtmektedir. Yasa koyucu, şirketin tescilinde önce yapılan üstlenmelerin hangi koşulda limited şirketi bağlayacağını, ilgili maddenin dördüncü fıkrasında hüküm altına almıştır. Buna göre, belirtilen yüklenimlerin, ileride kurulacak şirket adına yapıldıklarının açık bir şekilde bildirilmeleri ve şirketin ticaret siciline tescilini izleyen üç aylık süre içinde şirket tarafından kabul edilmeleri koşuluyla, ilgili yüklenimlerden yalnızca limited şirket sorumlu olacaktır.

---

<sup>219</sup>Soner Altaş, *Yeni Türk Ticaret Kanununa Göre Anonim Şirketler*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013) 249.

6102 sayılı kanun, limited şirketlere ilişkin olan belli başlı konularda, anonim şirketleri açıklayan hükümlere göndermede bulunmaktadır. Anonim şirketlerdeki yönetim kurulu, limited şirketlerde yerini müdür ya da müdürler kuruluna bırakmakta olup, ultra vires<sup>220</sup> uygulamasının kalkması nedeniyle, şirketlerin hak ehliyetlerinin işletme konusu ile sınırlanması zorunluluğunun artık olmaması, ticaret hukuku açısından ve özellikle limited şirketlerin temsili bakımından önemlidir<sup>221</sup>.

6102 sayılı kanunun (623)'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, limited şirketin yönetimi ve temsili şirket sözleşmesi ile düzenlenmekte olup, şirketin sözleşmesi ile yönetimi ve temsili, müdür sıfatını taşıyan bir ya da birden çok ortağa ya da tüm ortaklara ya da üçüncü kişilere verilebilmektedir. Bu çerçevede en azından bir ortağın şirketi yönetim hakkının ve temsil yetkisinin bulunması gerekmektedir. Yukarıda anılan kanunun (624)'üncü maddesinin ilk fıkrasına göre, eğer limited şirkette birden çok müdürün bulunması söz konusu olursa, aralarından biri, genel kurul tarafından şirketin ortağı olup olmadığı gibi bir koşula bakılmadan, müdürler kurulu başkanı olarak atanacaktır. Aynı maddenin üçüncü fıkrası hükmüne göre de, yine limited şirkette birden çok müdürün bulunması durumunda, kararları çoğunluk esasına göre alacakları belirtilmiştir. Olası bir oy eşitliği söz konusu olduğunda ise, başkanın oyunun belirleyici olacağı kabul edilmiştir. Fıkranın son cümlesine göre, limited şirket sözleşmesinde müdürlerin karar almalarına yönelik farklı yöntemler kabul edilebilecektir. İdari yargılama usulüne göre iptal davasında aranan dava ve taraf ehliyetinin, yukarıda açıklamaya çalıştığımız hususlar uyarınca saptanacağı limited şirketler açısından, kamu alacağından ötürü sorumluluk söz konusu olduğunda, burada artık ortakların zincirleme sorumluluğu değil birlikte sorumlulukları gündeme gelecektir, kaldı ki 6183 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun"<sup>222</sup> hükümlerine göre de kamu idarelerine, toplayamadıkları alacaklarının bütününe herhangi bir limited şirket ortağından isteyebileceklerine dair bir yetki verilmemiştir<sup>223</sup>.

6102 sayılı kanunda düzenlenen bir başka ticaret şirketi ise kollektif şirkettir (kollektif ortaklık). Bu kanunun (211)'inci maddesi incelendiğinde, kollektif şirketin tanımında, öncelikli olarak gerçek kişiler arasında kurulma zorunluluğu, daha sonra da ortaklarının tümünün şirket alacakları karşısında sınırsız sorumlu olduğu göze çarpmaktadır. Buna göre,

<sup>220</sup>TTK kapsamında, şirketin bağlı olduğu hususların salt esas sözleşmede yazılı olan işletme konularından ibaret olması, işletme konuları dışında yapılan işlemlerin şirketi bağlamaması, bir çeşit yetki aşımı.

<sup>221</sup>Nurgün Ceylan, "Limited Şirketin Temsili", *Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi* Cilt:1 Sayı:2 Haziran 2014: 60

<sup>222</sup>RG, S. 8469, T. 28.7.1953

<sup>223</sup>Hasan Pulaşlı, *Şirketler Hukuku Şerhi Cilt II*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2014) 2286.

öğretide yapılan tanıma göre, iki ya da daha çok kişi tarafından bir ticari işletmeyi işletmek amacıyla kurulan ve tüzel kişiliğe sahip olan kollektif şirket, tüm ortaklarının aynı zamanda şirket alacaklarına karşı sınırsız bir sorumluluğu bulunan bir ticaret ortaklığıdır<sup>224</sup>.

6102 sayılı kanunun (232)'inci maddesine göre, ticaret siciline usulüne uygun bir biçimde yapılan tescil ile tüzel kişiliğini kazanan kollektif şirketlerin temsiline ilişkin hükümler, bir sonraki sırada yer alan (233)'üncü maddede düzenlenmiştir. Buna göre, kollektif şirketin işletme konusuna giren her türlü işi ve hukuki işlemleri şirket adına yapmak ve şirketin unvanını kullanmak yetkisine sahip olan kimse, aynı zamanda şirketi (ortaklığı) temsile de yetkili kişidir. İdari yargılama yolunda kollektif şirket adına açılmak istenen iptal davalarında, objektif ehliyet uyarınca dava ve taraf ehliyetine kimin sahip olduğu, belirtilen hükümler çerçevesinde bulunabilecektir.

İdari yargıda açılacak olan iptal davalarında aranan “dava ehliyeti” açısından incelenmesi gereken bir başka ticaret şirketi ise komandit şirkettir. 6102 sayılı kanunun (304)'üncü maddesinde tanımlanan komandit şirket, ticari bir işletmeyi bir ticaret unvanı altında işletmek amacıyla kurulup, şirket alacaklılarına karşı ortaklardan bir ya da birkaçının sorumluluğunun sınırsız olduğu ve diğer ortak ya da ortakların sorumluluklarının ise, belirli bir sermaye ile sınırlandırıldığı şirket olarak açıklanmıştır. Buna göre, aynı maddenin ikinci fıkrası, komandit şirket ortaklarını, komandite ve komanditer ortak olarak ikiye ayırmıştır. Komandite ortağı sınırsız sorumlu, komanditer ortağı ise, sınırlı sorumlu olarak düzenlemiştir. Bunun anlamı ise, komandite ortakların, şirketin tüm borçları için alacaklılar tarafından, sahip oldukları malvarlıklarının tümüyle sorumlu tutulabilmeleridir<sup>225</sup>. Maddenin üçüncü fıkra hükmü de önemlidir. Çünkü buna göre, komandite ortaklar sadece gerçek kişi olabilecek iken, komanditer ortaklar için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Dolayısıyla, komanditer ortaklar hem gerçek hem de tüzel kişi olabileceklerdir.

6102 sayılı kanunun, şirketin temsili başlıklı (318)'inci maddesi, iptal davası bakımından aranan dava ve taraf ehliyetinin saptamasına ilişkin yorumlanabilecektir. Buna göre, kollektif şirketin temsil yetkisinin kapsamı ve sınırlandırılmasına ilişkin hükümlerin komandit şirkete de uygulanacağı ve komandit şirketler, kural olarak, komandite ortaklar tarafından temsil edileceği belirtilmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrası, komandit şirkette, komanditer ortakların, ortak sıfatıyla şirketi temsile yetkili olamayacaklarını bildirmektedir.

<sup>224</sup>Reha Poroy, Ünal Tekinalp, ve Ersin Çamoğlu, *Ortaklıklar Hukuku I*. (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2014) 191.

<sup>225</sup>Poroy, Tekinalp, Çamoğlu, agy., 267.

Komandit şirket sadece komandite ortak tarafından yönetilebilecektir<sup>226</sup>. Dolayısıyla, açılmak istenen iptal davasının yürütülmesi ve komandit şirketin davada temsil edilmesine ilişkin yetkiye, komandite ortaklar sahip olacaktır<sup>227</sup>.

Son olarak değinilmesi gereken ticaret şirketi türü kooperatif şirketleridir. Ticaret hukuku uygulamasında, anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketler birer sermaye şirketi olarak düzenlenmişken, kollektif şirket ve komandit şirket “şahıs şirketleri” olarak kabul edilmişlerdir. Ancak, yasa koyucu tarafından ilgili düzenlemede kooperatifler ne sermaye ne de kişi (şahıs) şirketleri arasında bilerek sayılmamıştır<sup>228</sup>. Ticaret kanununa göre bir ticaret şirketi olarak gösterilseler de, aslında kooperatiflerin, kazanç amacını üstün tutan ticaret şirketlerinden çok, gelir gider farkı kavramını yeğledikleri ve bu nitelikleri nedeniyle de ticaret şirketlerinden ayrıldıkları belirtilmektedir<sup>229</sup>. Kooperatiflere ilişkin hükümler, 1163 sayılı “Kooperatifler Kanunu”nda<sup>230</sup> açıklanmıştır. Kanunun (1)’inci maddesinde tanımlanan kooperatiflerin, tüzel kişiliğe sahip olan ve ortaklarının belirli ekonomik çıkarlarını ve özellikle meslek ya da geçimlerine ilişkin gereksinimlerini işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet yollarıyla sağlayıp korumak amacıyla kurulan ortaklıklar olup, kuruluşunun gerçek ve tüzel kişiler tarafından sağlanacağı, aynı zamanda değişir ortaklı ve sermayeli bir biçimde oluşturuldukları anlaşılmaktadır.

Kooperatiflerin kuruluşunda, gerçek kişilerle birlikte yer alan tüzel kişiler, ilgili kanunun (55)’inci maddesine göre, kooperatifle ilgili işleri yönetip temsil eden yönetim kuruluna seçilebilmektedirler. Kooperatif ana sözleşmesi ile, kooperatifin yönetimi ve temsili ile kısmen ya da yönetim ve temsilin tümüyle bir ya da birkaç müdüre ya da yönetim kurulu üyesine bırakmak yetkisinin, genel kurul ya da yönetim kuruluna verilebileceği, (58)’inci maddede bildirilmektedir. Söz konusu maddede belirtilen müdürlerin, kooperatife üye olmalarına yönelik bir koşul aranmamaktadır. (59)’uncu madde, “Kooperatifler Kanunu” hükümleri uyarınca, kooperatifi usulüne uygun bir biçimde temsile yetkili şahısların, kooperatif namına onun amacının gerektirdiği bütün hukuki işlemleri yapabileceklerini ortaya

<sup>226</sup>Hasan Pulaşlı, *Şirketler Hukuku Şerhi Cilt I*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2014) 439.

<sup>227</sup>Yaman, agy., 115.

<sup>228</sup>TC Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü, "Kooperatifler Açısından 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanununun Getirdiği Yenilikler", <http://koop.gtb.gov.tr/data/51f7a792487c8e14b445462c/6102kanunkitab1%C4%B1.pdf> (Erişim Tarihi: 28.05.2017)

<sup>229</sup>Talih Uyar, "Kooperatif Şirketler ile Adi Şirketlerde; “Şirket”ten ve/veya “Şirket Ortağı”ndan Alacaklı Olan Üçüncü Kişilerin “Şirket”i ve/veya “Şirket Ortağı”nı Takip Hakkının Kapsamı ",*Ankara Barosu Dergisi* Yıl:74 Sayı:2016/1 2016: 526

<sup>230</sup>RG, S. 13195, T. 10.05.1969

koymaktadır. Dolayısıyla, kooperatiflerin idari yargıda iptal davası açmak için sahip olmaları gereken dava ve taraf ehliyeti (objektif ehliyet) bu hükümler kapsamında bulunabilecektir.

### 3. Sendikalar

1789'da gerçekleşen Fransız Devrimi sonucunda gelişen burjuvazi, ilerleyen dönemlerde oluşan teknolojik ve ekonomik gelişmelerin ve ticari arz ile taleplerin sonucunda oluşan sanayi devrimi ile birlikte adeta kimlik değiştirerek, artık işçi örgütlenmelerinin karşısında yer alan bir statü durumuna gelmiştir. Oluşumları ve dayanışma sistemleri çerçevesinde, bir baskı ve çıkar grubu olarak hareket eden dönemin işçi örgütlenmeleri, bir bakıma günümüz siyasi partilerinin de temelini oluşturmaktadır. Sendikalar, yirminci yüzyılın ilk dönemlerinde dünyada oluşan gelişmeler sonucunda (Bolşevik Devrimi gibi) düzenlenme gereksinimi hissedilen ve ikinci kuşak hak olarak sınıflandırılan iktisadi, sosyal ve kültürel hakların<sup>231</sup> etkinliğini sağlama ve bir bakıma da belirtilen hakları savunma görevi görmektedir.

Sanayi devrimine ayak uyduramayan ve ekonomisinin temeli tarıma dayanan Osmanlı İmparatorluğu döneminde, işçi-işveren statüleri de ortaya çıkmadığı için, sendikalaşma gibi sosyal hakların savunucusu olan mekanizmalar da gelişmemiştir. Cumhuriyete geçişin ardından ise, hem çağın gereklerine ayak uydurabilmek hem de güçlü ve ulusal bir sanayileşme ile ekonomik bağımsızlığı elde etmek adına fabrikalar açılmış ve böylece ülkemizde de işçi ve işveren kavramları oluşabilmiştir.

Sendikaların, günümüzde işçi ve işverenlerin haklarını korumakla birlikte, aynı zamanda siyasal birer baskı grubu haline geldiklerini söylemek olanaklıdır.

Sendikalar, 6356 sayılı "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu"nda<sup>232</sup> işçilerin ya da işverenlerin çalışma ilişkilerinde karşılıklı bir biçimde ortak ekonomik, sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla en az yedi işçi ya da işverenin bir araya gelerek bir işkolunda etkinlikte bulunmak için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım doğrultusunda, sendikaların, işçiler ya da işverenlerin ortak sorunları için de bir çözüm mekanizması olarak görüldüğü ve sadece belirli kişilere değil, yapılan etkinlik ve girişimleri tüm kamuoyuna sunan bir yapıya sahip oldukları ifade edilebilecektir.

---

<sup>231</sup>Kaboğlu, agy., 41.

<sup>232</sup>RG, S. 28460, T. 07.11.2012

Sendikalar, örgütlenmeleri ve meslek içi etkinliklerden doğan sosyal ekonomik sorunların çözümünde etkin rol oynadıkları için, öğretide “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu” olarak da gösterilebilmektedirler. Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami ONAR bu düşüncenin mimarı olup, sendikaların üyelerine sosyal, mali haklar ile sermayenin karşısında emeğin korunması ve bu sayede bir denge sağlanması açısından vermiş olduğu hizmet nedeniyle artık kamu hukukunu ilgilendiren kuruluşlar olarak anılmaları gerektiğini belirtmiştir<sup>233</sup>. ONAR’ın düşüncesinin temelinde, sendikaların artık salt kendilerine üye olanların haklarını korumaktan öte, artık üstün olan “kamu yararına hizmet ettiği varsayımının olduğu” yorumlanabilecektir.

Ülkemizin ve Avrupa’nın dahil, günümüz Anayasaları içinde olmak üzere gördüğü en özgürlükçü anayasalarından biri, şüphesiz ki 1961 Anayasası’dır. 1961 Anayasası’nın ilgili hükümleri uyarınca ve Kelsen’in kurallar kademelenmesi doğrultusunda, Anayasa hükümlerine aykırı olmamak üzere çıkarılan 1965 tarihli ve 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”<sup>234</sup> ilk kez kamu görevlilerin sendikal etkinlikte bulunmalarını sağlaması bakımından önem arz etmektedir. İlgili kanun, 1971 yılında yapılan anayasa değişiklikleri sonucunda yürürlükten kaldırılmıştır. Bundan ötürü, 1971 değişikliği sonucu yeni görünümünü alan (46)’nci ve (119)’uncu anayasa maddeleri uyarınca, memurların sendika kurabilme hak ve özgürlüğünden yararlanmalarının olanaksız duruma gelmesi nedeniyle kamu alanında kamu görevlileri lehine düzenlenen sendikal etkinliklere son verilmiştir<sup>235</sup>.

1995 yılında ise 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklik<sup>236</sup> ile, (53)’üncü madde kapsamında “kamu görevlilerine sendika kurma hakkı” ve “idareyle toplu görüşme yapma hakkı” tanınarak, konumuz itibariyle de önemli olan “dava ehliyeti” ve “temsil” noktasında kamu görevlilerinin kuracağı sendikaların üyeleri adına yargı mercilerine başvurma hakları düzenlenmiştir.

Bu gelişmelerin devamında, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmaları çerçevesinde, 1982 Anayasası’nda 2001 yılında yapılan değişiklikler sonucunda çıkarılan 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu”<sup>237</sup> ile temel hak ve özgürlükler açısından önemli olan sendikal etkinliklerin geliştirilmesi sağlanmıştır. 4688 sayılı kanunun amaç başlıklı 1’inci maddesine göre, belirtilen kanun ile kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için

<sup>233</sup>Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:1*. (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966) 912.

<sup>234</sup>RG, S. 12025, T. 17.06.1965

<sup>235</sup>Tanör, agy., 417.

<sup>236</sup>RG, S. 22355, T. 26.07.1995

<sup>237</sup>RG, S. 24460, T. 12.07.2001

oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve etkinlikleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumlulukları belirlenecek, ayrıca toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenebilecektir.

İşçi ve işverenler açısından sendika tanımını yapan 6356 sayılı kanunun dışında, 4688 sayılı kanun ise, kamu görevlileri bakımından sendikayı tanımlayarak, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiler olarak düzenlemektedir.

Dava ehliyeti açısından, sendikaları “işçi-işveren sendikaları” ile “kamu görevlileri sendikaları” olarak iki ayrı başlıkta incelemek gerekmektedir.

İşçi-işveren sendikalarının dava ve taraf ehliyeti 6356 sayılı kanunun (26)’ncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kuruluşların (sendika-konfederasyon) çalışma yaşamından, mevzuattan, örf ve adetten doğan uyuşmazlıklarda işçi ve işverenleri temsilen sendikaların, yazılı başvuruları üzerine iş sözleşmesinden ve çalışma ilişkisinden doğan hakları ile sosyal güvenlik haklarında üyelerini ve mirasçılarını temsilen dava açmak ve bu nedenle açılmış davada, davayı takip yetkisine sahip oldukları hüküm altına alınmıştır. Maddenin devamında, başlamış olan yargılama sürecinde sendika üyeliğinin sona ermesinin, üyenin yazılı onay vermesi koşuluyla belirtilen “temsil yetkisini” etkilemeyeceği belirtilmiştir. Buna göre, 6356 sayılı kanunun (8)’inci maddesi uyarınca genel kurul dışındaki organlarının oluşumu, görev, yetki ve sorumlulukları, çalışma usul ve esasları ile toplantı ve karar yeter sayıları, kuruluşların tüzüğünde belirtilecektir. Sendikaların dava ve taraf ehliyeti de sendikanın ilgili tüzüğünde yazılı bir biçimde yetki tanınan organ (ya da bu organın yetkilendirdiği kişi) tarafından temsil edilecektir<sup>238</sup>.

Sendikalar, üyeleri ve üyelerinin mirasçıları kişiler yararına sağlamış oldukları hukuki hizmetleri, doğrudan kendi bünyelerinde görevlendirdikleri avukatlar aracılığıyla ya da usulüne uygun olarak hazırlanan bir vekalet sözleşmesi ile serbest çalışan avukatlar ile anlaşılması kapsamında yerine getirmektedirler<sup>239</sup>.

Kamu görevlilerinin kurdukları sendikaların dava ehliyeti ise, 4688 sayılı kanunun (19)’uncu maddesinin (f) bendi uyarınca incelenebilecektir. Buna göre, kamu görevlileri sendikalarına bağlı olan üyelerin idare ile ilgili ortaya çıkan hukuki uyuşmazlıklarında,

<sup>238</sup>Yaman, agy., 113.

<sup>239</sup>Refik Korkusuz, "Türk İşçi Sendikalarının Üyelerine Sundukları Hukuki Hizmetler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* C:8 Sy:1 2006: 260

sendikaların, ortak hak ve çıkarlarının izlenmesinde ya da hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini ya da mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki idari ve yargısal organlar önünde temsil etmek ya da ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak yetkisine sahip olduğu öngörülmüştür. Söz konusu organların seçimi ise, aynı kanunun (13)'üncü maddesinde incelenerek, son fıkra hükmünde düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm çerçevesinde, yönetim, denetleme ve disiplin kurulları ile kurulması uygun görülen öteki organların oluşumları, görev ve yetkileri ile toplanma ve karar alma usullerinin Sendikalar Kanununun ilgili (16, 17, 18, 19) maddelerinde belirtilen esaslara uygun olarak sendika ya da konfederasyonların tüzüklerinde gösterileceği bildirilmiştir.

Tüzel kişiliğe sahip olmayan sendikalara bağlı şubelerin, bundan ötürü dava ve taraf ehliyetleri bulunmamaktadır. Danıştay, kamu görevlileri sendikalarını ilgilendiren bir dosyada, üyelerini temsilen dava açma hakkı bulunmayan sendika şubesi tarafından yine üyesi adına açılan davanın ehliyet yönünden reddedilmesinden önce, ilgili sendika genel merkezine davaya onay verip vermeyeceğinin sorulmasının gerektiğini belirtmektedir<sup>240</sup>. Buna göre Danıştay, kamu görevlileri sendikalarına üye olan bireylerin idare ile aralarında doğacak hukuki uyuşmazlıklarda, ortak hak ve çıkarlarının da gereği olarak, sendikaların üyelerini temsilen dava açma yetkilerinin bulunduğu yineleyerek, söz konusu yetkinin sendika şubeleri tarafından da kullanılabilceğini, ancak bunun için, ilgili sendikanın tüzüğünde, temsil yetkisi tanınmak istenen şubelerin görev ve yetkileri başlığında açıkça düzenlenmesinin gerekli olduğunu belirtmiştir.

Danıştay, sendika şubelerinin sendika üyelerini idari ve yargısal organlar yanında temsil edebilmesini sağlayan herhangi bir hükmün düzenlenmemesi karşısında, kamu görevlileri tarafından kurulan sendikaların üyelerini temsilen sahip oldukları dava açma yetkilerini, sendikayı temsile yetkili olan merkez yönetim kurulu aracılığı ile kullanabileceklerini hüküm altına almıştır<sup>241</sup>. Burada, Danıştay'ın uygulaması ve ilgili 4688 kanunun yorumlanması sonucunda, sendika şubelerinin kural olarak sendika üyelerini temsil edebilme açısından dava ehliyetine sahip olmadıkları ortaya çıkmaktadır. Sendika üyelerinin şubelerce idari ve yargısal organlar karşısında temsilinin, 4688 sayılı kanunun (7)'inci maddesinin (j) bendinde yer alan ve Sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde düzenlenmesi zorunlu konular arasında gösterilen sendika şubelerinin nasıl kurulacağı, görev

<sup>240</sup>Danıştay 11. D., E. 2008/15062, K. 2010/523, T. 27.1.2010, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 29.05.2017)

<sup>241</sup>Danıştay 12. D., E. 2008/7121, K. 2010/4350, T. 22.9.2010, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 29.05.2017)

ve yetkileri, genel kurulların toplantılarına ve kararlarına ilişkin usul ve esaslar ile sendika genel kurulunda şubelerin temsil şekli başlığı çerçevesinde düzenleneceği söylenebilir.

#### IV. Sübjektif Ehliyet (Öznel Yetenek)

##### A. Menfaat İhlali (Çıkar Zedelenmesi)

Menfaat, sözlükte çıkar anlamına gelmektedir<sup>242</sup>. Buna göre, kişilerin yaşamlarında korumak istedikleri çıkar olgusu, farklı türlerde ortaya çıkabilmektedir. Kimi zaman ekonomik, kimi zaman toplumsal bir gereksinim çerçevesinde oluşan çıkar, aynı zamanda hak kavramıyla doğrudan ilişkilidir. Hak kavramı, hukuk sisteminin koruma altına aldığı bir çıkarı temsil etmektedir. Ancak, hak sahibi bu hakkını (mutlak hak ya da nisbi hak) kullanırken aynı zamanda başkalarından da söz konusu hakkına uymalarını isteyebilecekken; çıkar sahibi kişi, hakkın tanıdığı ayrıcalıklara sahip değildir. Böylece çıkarına dayanarak bir şey isteyebilme ya da ilgili çıkarına uyulmasını bekleme gibi bir güce sahip değildir<sup>243</sup>. Kaldı ki, günümüzün çağcıl hukuk devleti anlayışında artık yetkili (otoriter) bir bakıştan çok bireyselci yaklaşımın daha etkin olduğu bir bakış tercih edilmektedir<sup>244</sup>.

Çıkar kavramının, hukuk düzeninin öngörülen tarihi kadar eski olduğu bilinmektedir. Gerçekten, çağdaş hukuk düzeninin atası olarak kabul edilen Roma Hukukunda çıkar kavramı incelenmiş olup, eğer hukuki uyumsuzlukta bir kamu çıkarı söz konusuysa, tüm vatandaşlara dava açma hakkı (actio popularis – toplumun genel yararı uyarınca üçüncü bir kişi tarafından dava yoluna başvurulması) tanınmaktaydı<sup>245</sup>. Şüphesiz ki, gerek idari yargılama gerek adli yargılamada, davacının yargı organlarını harekete geçirmek suretiyle hakkının korunmasını talep etmesi, tümüyle çıkarlarını korumak amacından kaynaklanmaktadır. Çünkü, bu saptama, aynı zamanda, eski bir Fransız deyişi olan “*çıkara yoksa dava yoktur*” (*pas d'interet, pas d'action*) ifadesinden çıkarılmaktadır. Bu yüzden çıkar kavramı, önemi itibariyle yargılamanın ana ögesini oluşturmakla birlikte, Fransız yargılamasında hukuk davalarını ilgilendiren istinaf kanun yoluna bir başvuruda bile, belirtilen süreçte ancak çıkarı olanın (davayı kaybeden tarafın) başvurabileceği düzenlenmiştir<sup>246</sup>. Medeni yargılama hükümleri çerçevesinde, çıkar

<sup>242</sup>[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&kelime=MENFAAT](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=MENFAAT), (Erişim Tarihi: 30.05.2017)

<sup>243</sup>Ragıp Sarıca, *İdari Kaza Cilt:1 İdari Davalar*. (İstanbul: Kenan Matbaası, 1949) 29.

<sup>244</sup>Akgüner, Berk, agy., 45.

<sup>245</sup>Özdek, agm., 104

<sup>246</sup>Haluk Konuralp, "Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri (Hukuk Davaları Açısından)", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:50 Sy:1 2001: 29

kavramı, Fransız Hukukuna göre bir “dava koşulu”, Alman Hukukunda (genel bir dava koşulu olduğunu ortaya koyan açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte) “hukuki koruma ihtiyacını sağlamaya yönelik koşuldan çok bir dava koşulu”, İsviçre Hukukunda ise tüm davalar açısından aranan bir “dinlenebilirlik koşulu” olarak kabul edilmektedir<sup>247</sup>. Türk medeni yargılama kuralları açısından ise, çıkar, bir “kabul edilebilirlik koşulu” olarak anılmaktadır. Çünkü mahkemeye iletilen her türlü istem için çıkar koşulunun varlığına dikkat edilip bakılmaktadır<sup>248</sup>.

Fransız idari yargılamasında çıkar olgusu, iptali istenen bir idari kararın varlığı çerçevesinde ele alınarak, söz konusu idari kararın iptaline yönelik hüküm verilmesinde çıkarı olan herkes tarafından açılabilmesi biçiminde düzenlenmekte; çıkarın varlığı ve yorumlanmasında davanın açıldığı tarihteki durum esas alınmaktadır<sup>249</sup>. Türk Hukuku ve Fransız Hukuku uygulamasına göre, iptal davalarında aranmakta olan çıkarın, maddi ya da manevi olabilmesinin yanında, Fransız uygulamasının (Danıştay’ının) özellikle çıkarın manevi boyutunu yorumlamada anlayışlı bir bakışa sahip olduğu belirtilmektedir<sup>250</sup>.

Hakkın, hukuken korunan çıkar olarak tanımlanması, çıkar kavramının yargılama etkinliği için gerekli bir öge olması sonucunu doğurmaktadır. Bu yüzden, “Hukuk Muhakemeleri Kanunu”nun dava şartları başlıklı (114)’üncü maddesinin (h) bendinde davacının dava açmakta hukuki bir yararının bulunmasından söz edilmiştir. HMK’nın ilgili maddesinde belirtilen öteki konular gibi bir dava koşulu olarak ifade edilen hukuki yararın, sadece davanın açılmış olduğu tarihte değil, aynı zamanda devam eden dava süresince kararın kesinleşmesine kadar var olması, Yargıtay’ın yerleşik kararları ile desteklediği bir husustur<sup>251</sup>.

Yasa koyucu, çıkar kavramını geniş yorumlama çabası için de olsa da, çıkar kavramının da belli başlı bir takım sınırları olduğu belirtilmektedir. Gerçekten, Danıştay’ın bir kararına göre, dava konusu idari işlem sonucunda maddi ya da manevi bir zarar bulunmasa bile ilgililerin dava açabilmesi olarak görülen çıkarın, aynı zamanda meşru, kişisel ve güncel olması da gerekmektedir<sup>252</sup>. Yine Danıştay vermiş olduğu bir başka kararında da, iptal davalarının idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlayan en önemli öğelerinden birisi

<sup>247</sup>Emel Hanağası, *Davada Menfaat*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2009) 9-15.

<sup>248</sup>Hanağası, agy., 21.

<sup>249</sup>Maxime Letourner, Jacqueline Bauchet ve Jean Méric, *Le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs (Danıştay ve İdari Mahkemeler)*, çev. Recep Başpınar, (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1973) 114.

<sup>250</sup>Gözübüyük, Tan, agy., 333.

<sup>251</sup>Gençcan, agy., 537.

<sup>252</sup>Danıştay 15. D, E. 2016/1989, K. 2016/4312, T. 10.6.2016, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 7.9.2016)

olduğunu belirtmiş; ancak çıkar kavramının geniş yoruma açık sonuçları çerçevesinde, herkesin her idari işlemin iptaline yönelik dava yoluna başvurmasının idarenin ve dolayısıyla idari işlemlerin istikrarsızlığına yol açacağını, bu yüzden dava konusu edilmek istenen idari işlem ile dava yoluna başvurmak isteyen kişi arasındaki çıkarın meşru, kişisel ve güncel olması gerektiğini, bu koşullar olmadan her idari işlemle dolaylı bir çıkar ilişkisi kurularak dava açılmasının kabul edilmesinin belli ölçüler içinde aranan çıkar koşulunun çiğnenmesine yol açacağını açıklamıştır<sup>253</sup>. İptal davalarına ilişkin İYUK'da özellikle hak çiğnenmesi yerine çıkar zedelenmesinin tanımlanmış olması; hem iptal davalarının diğer davalara göre daha geniş bir biçimde düzenlenme amacını ifade edecektir; hem de bu durum idarenin hukukuna uygun bir şekilde hareket etmesinin sağlanmasını ve gerektiğinde idari işlemlerin iptaline yönelik yargı yolu ile denetimi yolunun ne derece geniş ve etkin kullanılabileceğinin tartışmasız bir ölçütü olacaktır<sup>254</sup>.

İptal davasının açılabilmesi için sahip olunması gereken ehliyet, “objektif ve subjektif” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İptal davası açmak isteyen davacıda her ikisi de aynı anda mevcut olmalıdır. Objektif ehliyet, gerçek kişilerde on sekiz yaşın doldurulması ya da on sekiz yaşından küçük ve fakat on beş yaşından büyük olan kişilerde ise, mahkeme kararı ile ergin kılınma ilamının alınması ile elde edilebilen, bununla birlikte medeni hakları kullanma gücüne sahip olunabilen ehliyete (fiil ehliyetine) karşılık gelmektedir. Genel anlamda dava açma ehliyeti olarak da açıklanan objektif ehliyet, tüzel kişilerde ise yöntemine göre kurulmuş olan tüzel kişiliği temsil etmeye yetkili organ üzerinde görülebilmektedir.

İptal davaları açısından bulunması gereken bir başka ehliyet ise, subjektif (özel) ehliyettir. Subjektif ehliyet, iptal davasının açılabilmesi için olması gereken çıkar koşulu olarak ele alınabilmektedir. Çünkü, davacının, idarenin meydana getirmiş olduğu bir idari işlem nedeniyle çıkarının zedelenmiş olması gerekmektedir. Objektif (nesnel) ehliyet genel dava açma koşullarına sahip olunmasını ifade ederken, subjektif (özel) ehliyet kavramı ise çıkar zedelenmesini temsil etmektedir<sup>255</sup>.

İdari yargılama usulünde, subjektif (özel) ehliyet olarak incelenen konu, çıkarın çiğnenmesi koşuludur. Ancak burada, HMK uygulamasından farklı bir durum söz konusudur. HMK'da düzenlenen ve çıkarı temsil eden hukuki yararın devamının aranmasına karşı, İYUK uygulamasında ve iptal davalarında yer alan çıkarın çiğnenmesi koşulu, ilgili davaların

<sup>253</sup>Danıştay 15. D, E. 2016/793, K. 2016/1653, T. 11.3.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 7.9.2016)

<sup>254</sup>Gözübüyük, Tan, agy., 325.

<sup>255</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu agy., 48.

esaslarından çok davanın açılabilmesi ile mahkeme tarafından incelenebilmesi adına önem taşımaktadır<sup>256</sup>.

Bu yorumdan hareketle, İYUK uyarınca iptal davalarında aranmakta olan çıkar zedelenmesinin, davanın açılışında mevcut olmasının yanında, davanın devamında da aranacağı ve çıkar koşulunun iptal davalarında dava dilekçelerinde usul bakımından yapılan incelemelerde dikkat edilen koşullardan biri olduğu söylenebilecektir. Çıkar kavramının idari yargıda iptal davasının açılışından sonra ortadan kalkması, HMK uygulamasının eş görünümü doğrultusunda, açılmış olan davanın seyrinde duraksamaya, ertelemeye ya da dosyanın reddine neden olabilecektir. Çünkü, çıkar koşulu ortadan kalkan bir iptal davasında, dava konusu idari işlemin iptali artık herhangi bir hukuki yarar doğurmayacaktır. Böylece, her koşulda çıkarın, iptal davasının açılması anında ya da açılan iptal davasının hüküm anında bulunması gerekmektedir. Bundan dolayı çıkarın varlığının devamı da davanın ilerleyen aşamalarında aranacaktır<sup>257</sup>.

Çıkar çiğnenmesi kavramı, İYUK'un (2)'inci maddesinin birinci fıkrasında tanımı yapılan iptal davalarında yer almaktadır. İlgili maddede belirtilen davaların, idari işlemler hakkında yetki, biçim, neden, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için çıkarları çiğnenenler tarafından açılacak olduklarını düzenleyen kanun koyucu, çıkar çiğnenmesini çeşitli dönemlerde farklı şekilde açıklamış ve kabul etmiştir.

İdari işlemler, toplumun günlük yaşamını düzenleyici ve temelinde kamu yararı unsurunu sağlamaya yönelik, adeta toplum adına iyileştirici öneme sahip, bir yapıyı temsil etmektedirler. Çünkü, kamu yararını sağlama amacıyla hareket eden idarenin, kural olarak hukuka uygun olduğu kabul edilen işlemleri, aynı zamanda kamu düzenini olumlu etkilemekle birlikte, idarenin etkinlikleri ile toplumsal yaşama da belli ölçüde istikrar (kararlılık) kazandırmaktadır. Yine kural olarak süreklilik ilkesine sahip olan idari işlev, idarenin kamu hizmetini sağlama görevinin bir sonucu olup, kesintiye uğraması da, hizmeti veren idare ile hizmetten yararlanan toplumu olumsuz yönde etkileyecektir.

İdarenin sürekliliğinin benimsendiği bir kamu düzeninde, yine idarenin yapmış olduğu işlemlerin iptalini sağlamak amacıyla dava açılması, sübjektif (öznel) ehliyet olarak adlandırılan bir başka dava koşuluna, çıkarın olumsuz yönde etkilenmesi hususuna bağlı

---

<sup>256</sup>Selami Demirkol, "İdari Yargılama Usulünde Ehliyet Olgusu", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* C:15 Sy:1 2012: 11

<sup>257</sup>Kalabalık, agy., 147.

kılınmıştır. Burada, idarenin yapmış olduğu her işleme karşı, en ciddi denetim mekanizması olan yargı organlarını harekete geçirmenin, ancak yapılan idari işlemde ötürü çıkarı çığnenenler tarafından yapılacak başvurular ile mümkün kılınması amaçlanmaktadır. Çıkarın zedelenmesi nedeniyle iptal davası açılabilmesi, idari yargı organları aracılığıyla idareden, hukuk devletinin gerekli kıldığı yansızlığı ve eşitliği sağlamasının da talep edilmesidir<sup>258</sup>. Çıkarın zedelenmesi koşulunun söz konusu olmaması durumunda, dava ehliyetini açıklayan objektif (nesnel) ehliyetin varlığına karşın, çıkarın zedelenmesini düzenleyen subjektif (öznel) ehliyetin yokluğu nedeniyle dava reddedilecektir.

İdari işlemlere karşı açılacak olan iptal davalarında, çıkarın zedelenmesi koşulunun aranması yeterlidir. Dolayısıyla iptal davası açabilmek için, daha dar yorumlanan kişisel hak çığnenmesi kavramının bir dava koşulu olarak dahil edilmesi, kişilerin hak arama özgürlüklerini kısıtlayıcı olup aynı zamanda 1982 Anayasası'nın yargı yolu başlıklı olan ve idarenin her türlü işlemlerine ve eylemlerine karşı yargı yoluna başvurabilme özgürlüğünü düzenleyen (125)'inci madde hükmüne de bir aykırılık oluşturacaktır<sup>259</sup>.

Öğretide, Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami ONAR, idarenin iç etkinliklerine ilişkin kararlara yönelik iptal davası açılmayacağını belirtmektedir<sup>260</sup>. İdare, genel anlamda kamu yararı için etkinlik gösteriyor olsa da, idarenin her işlemi bir idari işlem niteliğini taşımamaktadır. Bununla birlikte idarenin, kamu yararı amacıyla yapmış olduğu dış etkinliklerle birlikte, kendi iç düzeni ve yapısı çerçevesinde yerine getirmekte olduğu iç etkinlikler de bulunmaktadır. Söz konusu iç etkinlikler, kamuoyuna yansıyan bir iradeyi değil, idare örgütü içinde esas olan hükümleri içermektedirler. Dolayısıyla, idarenin dışa yansımayan ve bütünüyle iç hizmetlerine yönelik olan etkinlikleri nedeniyle toplumsal yaşamı ilgilendiren bir iradeden söz edilemeyeceği için, burada iptal davasında aranan çıkar koşulunun da oluşmayacağını kabul edilmesi yerindedir.

Çıkar kavramı, Türk İdare Hukuku öğretisinde, birçok yazar tarafından tanımlanmış ve fakat herkes tarafından kabul edilen kesin ifadelerle rastlanmamıştır. Örneğin, KAPLAN, davacının zedelendiğini iddia etmiş olduğu çıkarının niteliğinin önemli olmadığını sonuç olarak bir çıkar zedelenmesinin varlığının gerekli olduğunu, dolayısıyla çıkarın maddi ya da

---

<sup>258</sup>Onur Karahanoğulları, "Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* C:62 Sy:3 2007: 206

<sup>259</sup>Any. Mh., E. 1995/46, K. 1995/49, T. 21.9.1995, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 02.06.2017)

<sup>260</sup>Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt III*. (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966) 1780.

manevi olabileceğini belirtmiş<sup>261</sup>; YAMAN, Anayasa Mahkemesi'nin 1995 tarihli bir kararından<sup>262</sup> hareket ederek açılan iptal davasında çıkar zedelenmesinin varlığının söz konusu davanın temelini oluşturan idari işleme dayalı dava konusu ile davacının birlikte dikkate alınarak belirlenebileceğini açıklamış<sup>263</sup>; CANDAN konuyu biraz daha farklılaştırarak, “iptal davasını açan kişi” ile “dava konusu idari işlemin iptal edilmesi” arasında bir çıkar bağının aranması gerektiğine işaret etmiş<sup>264</sup>; KARAVELİOĞLU ise, çıkar bağının, davacı ile iptali istenen idari işlem arasında aranması gerektiğini ifade etmiş<sup>265</sup>; KARAHANOGULLARI, çıkar bağını, davacının iptal davasının konusu ile yeterli bir ilgisinin bulunması çerçevesinde yorumlamış<sup>266</sup>; BERK, çıkar kavramını, bir idari işleme karşı iptal davası açılabilmesi için söz konusu idari işlemle davacı arasında var olan, var olmakla birlikte yeterli görüldüğü de onaylanan bir ilişki olarak nitelendirmiş<sup>267</sup>; YÜCESOY, çıkar bağını, hem açılan iptal davalarında dava konusu idari işlem nedeniyle çıkarı zedelenen davacı açısından hem de davanın kabul edilmesiyle dava konusu idari işlemin iptali sonucunda çıkarı bulunanlar lehine oluşacak hukuki durumda kabul etmiştir<sup>268</sup>.

Türk İdare Hukuku öğretisinde çıkar kavramına ilişkin olarak salt bir tanımın yapılamayacağı açıktır. Çünkü, aksi durumda, çıkar kavramı belli bir sınırdan kalacak ve yasa koyucunun iradesinin tersine olmak üzere dar yorumlanacaktır. Çıkar kavramının geniş yorumlanması çabası, idari işlemlerin oluşturulma amacına uygunluk göstermektedir. Kamu gücüne dayalı olarak ve tek yanlı biçimde varlık bulan idari işlemler, sonuçları bakımından birden çok kişinin de aynı anda hukuki durumlarını etkileyici bir kimliğe sahip olabileceklerdir. Bu bağlamda, çıkar kavramının, genel hatlarıyla belli bir çerçevede ifade edilmesi ve her somut olayın kendine ait özellikleri bakımından ayrı olarak yorumlanmasını destekleyen görüşe katılmaktayız. Çünkü, somut hukuki uyumsuzlukların kendilerine özgü durumları gözetilmeksizin çıkar kavramının mutlak bir biçimde tanımlanması, söz konusu kavramın zedelendiği birçok uygulamanın dar kalıplarla oluşturulan tanımın dışında kalmasına sebep olacak, üstelik bu durum hak arama özgürlüğü kavramına da açık bir aykırılık meydana getirecektir.

<sup>261</sup>Kaplan, agy., 204.

<sup>262</sup>RG, S. 22607, T. 10.04.1996, Any. Mhk., E. 1995/27, K. 1995/47, T. 21.09.1995

<sup>263</sup>Yaman, agy., 111.

<sup>264</sup>Candan, agy., 113.

<sup>265</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu, 1081.

<sup>266</sup>Karahanogulları, agm., 206.

<sup>267</sup>Kahraman Berk, *İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme*. (İstanbul: Alfa Yayınları, 2008) 113-114.

<sup>268</sup>Ayşe Aslı Yücesoy, *İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat (İdari Yargıda Subjektif Dava Ehliyeti Koşulu)*. (Ankara: Seçkin Yayınları, 2016) 51.

Danıştay'ın yerleşik kararları ve genel ifadeleriyle Türk İdare Hukuku öğretisine göre çıkar, iptal davası açan davacı ile iptali istenen idari işlem arasında olan bir ilgiyi temsil etmektedir<sup>269</sup>. Her ne kadar tam yargı davalarında aranan kişisel hak çiğnenmesine karşı, iptal davalarında dava açılması için salt çıkar çiğnenmesinin yeterli sayılması söz konusuysa da, çıkar zedelenmesini her somut uyuşmazlık adına açıklamaya, tanımlamaya ve yorumlamaya yarayacak kimi belge ve bilgilerin de varlığı aranmaktadır. Bu arayış, esasen kişilerin hak arama özgürlüklerine getirilen bir sınırlama olmayıp; çıkara ilişkin bir takım koşullar (sınırlamalar) getirilmesi, iptal davalarının halk davalarına dönüşmemesini sağlamak adınadır<sup>270</sup>. Dolayısıyla, çıkar zedelenmesi, kavram olarak tek başına yeterli olmayıp, Danıştay kararları ve idari yargılama uygulaması çerçevesinde, aynı zamanda söz konusu çıkarın güncel, yasal (meşru), ciddi ve makûl olması gerekmektedir<sup>271</sup>. Çıkara ilişkin sayılan bu dört öge, aynı zamanda yukarıda anlatmış olduğumuz çıkarın üst sınırlarını oluşturan bir çerçeve niteliğinde de kabul edilebileceklerdir. Üstelik, uygulamada ve öğretilerde, çıkar kavramının geniş yorumlanması nedeniyle; ilgililerin, her ne kadar üçüncü kişiler hakkında meydana getirilmiş olsa bile, kendi ekonomik çıkarlarını zedeleyen idari işlemlere karşı iptal davası açabilecekleri kabul edilmektedir<sup>272</sup>.

Çıkarın güncel olması, Danıştay'ın da yerleşik kararları çerçevesinde, iptal davasının açılması anından başlayarak davanın sonuçlanmasına kadar aranan bir özelliktir. Çıkarın güncelliğinin aynı zamanda davacının eylem ya da davranışından (tavrından) ötürü yok olmaması gerekmektedir<sup>273</sup>. Danıştay da, çıkar kavramına ilişkin vermiş olduğu bir kararda, çıkarın güncel olmasını, iptali istenen ilgili idari işlemin davacı bakımından doğmak üzere olması ya da halen devam ettiği için uygulanabilme niteliğinin yok olmaması biçiminde yorumlamaktadır<sup>274</sup>.

Danıştay, bir başka kararında, çıkar ilgisinin güncel olması çerçevesinde, ileriye dönük bir beklentiyi simgeleyen olası bir çıkar bağının, iptal davası açılması için yeterli olmadığını belirtmiştir<sup>275</sup>. Buna göre, henüz doğmamış olan ama doğması beklenen çıkarların, hukuk dünyasında bir değişiklik oluşturamayacağı açıktır. İdari işlemlerin oluşmasında, idarenin

<sup>269</sup>Halil Kalabalık, *İdari Yargıda Dava Kavramı ve İdari Davalar*. (İstanbul: Değişim Yayınları, 2006) 111.

<sup>270</sup>İlhan Hanağası, "İdari Davalarda Menfaat İlişkisi", ed. Özgür Solak, *İdari Yargı Uygulaması ve Karşılaşılın Sorunlar: Panel*. (Konya: Konya Barosu Yayınları, 2012) 42.

<sup>271</sup>Yıldırım, agy., 389.

<sup>272</sup>Cemil Kaya, "İptal Davalarında (Kişisel) Menfaat İhlalinin Genişlemesi: İktisadi Rekabet", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* C:66 Sy:2 2008: 274

<sup>273</sup>Gözübüyük, Dinçer, agy., 107.

<sup>274</sup>Danıştay 15. D., E. 2015/8404, K. 2015/8456, T. 4.12.2015, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.06.2017)

<sup>275</sup>Danıştay 15. D., E. 2016/1989, K. 2016/4312, T. 10.6.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.06.2017)

iradesini içeren bir açıklama gereklidir. Ama aynı zamanda, söz konusu idari işlemlerin hukuk dünyasında bir sonuç da (ya da değişiklik de) meydana getirebiliyor olmaları gerekmektedir. Bir idari işlem, oluşturulmasının ardından, ilgililer hakkında hüküm ve sonuçlarını doğurmaya başlayacaktır. İdari yargıda iptal davalarının açılmasında, idari işlemlerin hukuka aykırı olmalarından ya da hukuka uygun olsalar bile yine de içerdikleri düzenlemelerin uygulanmasının kabul edilemeyeceğinden söz edilebilmektedir. Her koşulda, iptali istenen idari işlem hukuka uygun da olsa, hukuka aykırı da olsa, kesin olmak zorundadır. İşte, iptal davalarında aranmakta olan çıkarın güncelliği olgusu burada devreye girmektedir. Çünkü, beklenen bir çıkar, kanımızca, aynı zamanda kesin olmayan bir idari karar niteliğini taşıyacaktır. Kesinlik göstermeyen ve idarenin görüş bildirme, rapor verme ya da öneride bulunması gibi kararlarını iptal davasına konu olabilecek bir idari işlem olarak kabul etmemek, idarenin ilgili kesin olmayan işleminin hukuki sonuç doğurmamasından kaynaklanmaktadır. Çıkar algısının güncel boyutu da bu biçimde yorumlanmalıdır. İleride doğması beklenen bir çıkar, hukuk dünyasına etki edememiştir. Bundan ötürü, Danıştay'ın, çıkarın güncelliğinde aramakta olduğu özellik, yerinde ve idari işlemin hukuken sonuç doğurma özelliğine uygun kabul edilmektedir.

Davacının iptal davası açmasında aranan çıkarın güncel olması konusunda bir başka tartışma konusu da, çıkar ilgisinin dava devam ederken ortadan kalkmasıdır. Türk İdare Hukuku öğretisi ile Danıştay kararları arasında söz konusu duruma ilişkin farklı görüşler savunulmaktadır. Başta Sıddık Sami ONAR olmak üzere; Akyürek, Kalabalık, Candan açılmış olan iptal davasında idari işlemde kaynaklanan zarar ile ilgili işlem arasındaki bağın sona ermesi durumunda, davaya devam edilemeyeceğini savunmaktadırlar. Karşı görüşte olan Sarıca, Yenice, Esin, Alan, Topuz, Özkaya ise idari işlemlerin iptaline ilişkin açılan davaların, somut uyuşmazlığı doğuran idari işlemin iptal davasına konu olduğu zamandaki koşullar çerçevesinde değerlendirilip davanın açılmasından sonra hukuki açıdan oluşan değişikliklerin idari yargı organınca dikkate alınmaması gerektiğini belirtmektedirler<sup>276</sup>. Danıştay 10. Dairesi, çıkar kavramıyla bağlantılı olarak verdiği bir kararda, çıkarın güncel olmasını davanın sonuna kadar olan tüm aşamalarda aramaktayken; Danıştay İkinci ve Beşinci Daireleri, çıkarın güncel boyutunun davanın açılışı aşamasında var olmasını yeterli görmektedir<sup>277</sup>. Bilindiği üzere, idari yargıda iptal davalarının temeli, davacı tarafından iptal edilmesi istenen bir idari işlemin varlığıdır. Söz konusu idari işlem, geri alınmadığı ve yapılmakta olan yargılamada yürütmenin

<sup>276</sup>Hüseyin Bilgin, "Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaatin Güncel Olması", *Terazi Aylık Hukuk Dergisi* Sy:30 Şubat 2009: 139

<sup>277</sup>Bilgin, agm., 139-141.

durdurulmasına ilişkin ara kararı verilmediği sürece, hüküm ve sonuçlarını doğuracaktır. İdari yargılamada iptal davaları, aslında, idarenin tek taraflı, üstün ve ayrıcalıklı yetkilerine dayanarak yaptığı işlemlerin sonucunda kamu gücünün verdiği buyurgan tutum nedeniyle işlemde etkilenen kişilerin çıkarları çerçevesinde hukuka uygunluk denetiminden oluşmaktadır. Buna göre, idari yargılama hukukunun varlık nedenlerinden birisinin de, üstün ve güçlü olan devlet ile idari işlemlerden etkilenen bireyleri eşit konuma getirme çabası olduğu söylenebilir.

Bu bağlamda, davanın başında var olan ilgi bağının, daha sonra davanın ilerleyen aşamalarında ortadan kalkması, artık davayı takip edilmesine gerek kalmayacak bir noktaya taşıyacaktır. Çünkü, idari işlemlerin, yürürlükte kalmaları ve bu süre boyunca etki ve sonuçlarını doğurmaları ile bu işlemlerden oluşan çıkar bağının sürekliliğinin benzer olduğu görülmektedir. İdari işlemlerin, etkileri itibarıyla var olan süreklilik olgusu; aynı zamanda idari işlemler sonucunda oluşan çıkar bağında da aranmalı ve davanın her aşamasında dikkatle incelenmelidir. Çıkar kavramı, idare hukuku bakımından, hukuka aykırı olduğu ileri sürülen bir idari işlemin iptal edilmesi amacıyla açılacak olan davada (iptal davasında) ilgili işlemler davacı arasında sadece var olan ve yeterli sayılan bir ilgi bağını temsil etmektedir<sup>278</sup>. Bu ilgi bağı, sadece varlığı açısından yeterli sayılmalı, bunun için de devam eden davanın her aşamasında varlığı kendiliğinden (re'sen) sorgulanmalıdır. Kanımızca, açıklamaya çalıştığımız nedenler uyarınca, başta ONAR olmak üzere Danıştay onuncu dairesinin de katıldığı ve çıkarın güncelliğinin davanın her aşamasında aranması, söz konusu çıkarın oluşturduğu ilgi bağının ortadan kalkması durumunda davaya devam edilmemesi gerektiği, yerinde bir uygulama olacaktır.

Çıkarın yasal olması ise, iptali istenen idari işlem ile davacı arasında hukuken kabul edilebilir ve korunmaya değer bir ilgiyi temsil etmektedir. Bilindiği üzere, bir toplumu içinde bulunan dönem açısından düzenleyen hukuk normları yürürlükteki hukuk olarak anılmakta; yürürlükteki hukukun pozitif hukuktan daha geniş olarak kanun, tüzük, yönetmelik ile birlikte yazılı olmayan hukuk kuralları ile içtihatları da kapsadığı kabul edilmektedir<sup>279</sup>. İdare, toplumun düzenini sağlayan kurallar bütününe uygulamak ve yine toplumun günlük gereksinimlerini karşılamak üzere, işlevini yürütmek zorundadır. Buna bağlı olarak yapmış olduğu idari işlemler de, kural olarak hukuka uygun kabul edilmektedir. Bunun sonucu, aksi yargı kararı ile kanıtlanmadığı sürece, tüm hüküm ve sonuçlarını doğurması olduğu gibi,

<sup>278</sup>İlhan Özay, *Günüşünde Yönetim II – Yargısal Korunma*. (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010) 152.

<sup>279</sup>Teziç, agy., 6.

aslında bir başka sonucu da yine kural olarak, yürürlükteki hukuka uygun bir biçimde oluşturulması gereğidir. İşte, çıkarın hukuka uygun, yasal (meşru) olması da, bu bilgiler ışığında yorumlanabilecektir. Gerçekten, yasal bir çıkarın varlığı, aynı zamanda, ilgili çıkarın kanun, tüzük, yönetmelik, genelge, kararname, sözleşme gibi yazılı hukuk kuralları ile örf ve adet gibi yazılı olmayan hukuk kuralları ve mahkeme kararlarına dayanan hukuksal bir temelden gelmesi ile açıklanabilmektedir<sup>280</sup>.

Çıkarın, ciddi ve uygun (makul) olması gereği de, idari işlemin iptali amacıyla açılan davalarda aranan konulardan birisidir. Ciddi ve uygun olma, dava açmakta öne sürülen çıkarın kabul edilebilir ölçüde değerli ve elverişli olmasını ifade etmektedir. Kanımızca, ciddi ve uygun olma ölçütünün aranması, öğretide ve Danıştay uygulamalarında kabul edilen iptal davalarında çıkarla oluşan ilgi bağına geniş yorumlama eğilimine bir sınırlama getirmektedir. Ciddi ve uygun olunması koşulu ile, idari işlemlerin kamu düzenine etkisi ve toplumsal yaşamı biçimlendirmesi bağlamında, sürekli iptal davaları ile kesintiye uğramasının önüne geçilmeye çalışıldığı ortadadır. İdareye ve idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendiren idari yargı organlarına göre, bu durum idari kararlılık (istikrar) ile açıklanmaya çalışılmaktadır. Ancak, hukuk devleti ilkesinin getirdiği hak ve özgürlükler çerçevesinde, kişilerin hak arama özgürlüklerinin tam anlamıyla sağlanabilmesi açısından; iptal davalarında çıkarın yorumlanmasında aranan ciddi ve makul olma koşulunun biraz daha esnetilmesi faydalı olmaktan öte, kanımızca bir zorunluluk olarak görülmelidir. Danıştay, sekizinci Cumhurbaşkanı Turgut ÖZAL'ın, mezarlık niteliğinde olmayan bir taşınmaza gömülmesine ilişkin alınan Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, Turgut ÖZAL'ın, dava dosyasında yer alan ekli krokide gösterilen ve mezarlık niteliğinde bulunmayan taşınmaza gömülmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararıyla (iptali istenilen işlemle) davacı arasında ciddi ve makul bir çıkar ilgisi olmadığından dolayı, ehliyetsiz kişi tarafından açılan davanın esastan inceleme olanağının bulunmadığına hükmetmiştir<sup>281</sup>. Bu kararda Danıştay, davayı ehliyet yönünden reddetmesini; kişilerin kendi çıkarlarıyla ilgisi olmayan aynı zamanda ciddi ve makul bir bağ da oluşturmayan idari işlemlere karşı iptal davasının açılabilir olmasının, idarenin işleyişini olumsuz yönde etkileyeceği algısına bağlamaktadır. Burada, ilgili karara karşı olup, karşı oy gerekçesini yazan üyenin görüşü önemlidir. Üye, iptal davalarında çıkar çiğnenmesine ilişkin koşulun geniş yorumlanması sonucunda, herkesin her yapılan idari işleme karşı iptal davası açabileceği sonucunun çıkarılmaması gerektiğini

---

<sup>280</sup>Sarıca, agy., 32.

<sup>281</sup>Danıştay 10. D., E. 1993/2258, K. 1993/2798, T. 1.7.1993, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 05.06.2017)

belirtmektedir. Üyeye göre, idari yargıda iptal davasının açılması için gereken kimi koşulların varlığını ortadan kaldırmayacak bir biçimde, ama hukukun üstünlüğü ilkesi uyarınca, kişilerin kamusal işlerde söz sahibi olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir. Bu gerekliliğin sonucunda kamusal işlerden oluşan idari işlemler ile kişiler arasındaki çıkarın ciddi ve makul (kabul edilebilir) şekilde olduğu kabul edilebilir. Üye, aynı zamanda, bir kamu malı niteliğinde olan ve bu yüzden herkesin ilgili konuda görüş sahibi kabul edildiği taşınmazın kullanım biçimini tümüyle değiştiren idari işlemlerle, toplumda yaşayan kişiler arasında güncel ve kişisel bir çıkar bağının olduğunu da belirtmektedir.

Danıştay, çıkar algısına ilişkin yorumlarının yer aldığı birçok kararında, idari işlemlerin tümüne karşı toplumun tümü tarafından sürekli bir iptal davası açılabilmesi sonucunda, idari kararlılığın (istikrarın) olumsuz yönde etkileneceğini kabul etmektedir. Bu yüzden de, Danıştay'a göre, idari işlemlerin hüküm ve sonuçlarını kesintisiz bir biçimde sürdürebilmesi ile aynı zamanda hukuk devletinin temellerinden yargı denetimi ilkesinin uygulanabilmesi için, çıkar açısından güncel, ciddi ve kabul edilebilir olması (makul) ile hukuka uygun (meşru) olma koşullarının aranması gereklidir. Bu nedenle bile olsa, Danıştay'ın, idari işlemlerle davacı arasında aradığı ciddi ve uygun bir çıkar ilgisi, yukarıda değinmiş olduğumuz kararda olmak üzere, zaman zaman yanlış yorumlanmaktadır. Bu yanlışlık, ciddi ve uygun bir çıkar bağının, oldukça dar bir biçimde ele alınma isteğinden kaynaklanmaktadır. Danıştay'ın, karşıoy yazısında yer alan nedenler ile kanımızca şu ifadeleri de dikkate alarak yorumlanması yerinde olacaktır: Hukuk devletinde yer alan idari örgütlenmede, en üstte yer alan Cumhurbaşkanı da dahil olmak üzere, belli koşullar altında, herkesten yargı makamları önünde hesap sorulabilmektedir. Bu durum, kamu hizmeti yerine getirenlerin, görevlerini yargı baskısı altında yapmalarını değil, tam tersine iyi idare anlayışı kapsamında daha dikkatli ve özenli bir biçimde yerine getirmelerini sağlamaktadır. Dolayısıyla, bu bilgiler kapsamında, kural olarak her idari işlemlerle, davacılar arasındaki çıkar bağı ciddi ve uygun olarak kabul edilmeli, esasen bu ciddi ve uygun bağı ortadan kaldıran hususlar dava dilekçesinin ön incelemesinde araştırılmalıdır. Bir kamu yararını üstün ve geçerli kılmayı amaçlayan her idari işlem için, kural olarak, o idari işlemin birel ya da genel bir şekilde olsun hizmet ettiği toplumla arasında ciddi ve uygun bir çıkar bağının olduğu varsayımını kabul etmek doğru olacaktır. Nasıl ki, idari işlemler, aksi yargı kararıyla kanıtlanmadığı sürece, kural olarak hukuka uygunluk varsayımından yararlanıyorlarsa, aynı idari işlemler için de, iptal davası açılabilmesi için aranan çıkar bağının kural olarak ciddi ve uygun olduğu kabul edilmelidir.

Çıkarın, aynı zamanda kişisel olması da gerekmektedir. Ancak, buradaki kişisel kelimesini, idari işlemin doğrudan ve sadece bir kişi hakkında hüküm ve sonuçlarını doğurur biçimde oluşturulmuş durumda değil; ilgili idari işlemin doğrudan olmasa bile dolaylı bir biçimde de kişi ya da kişileri etkilemesi anlamında yorumlamak doğrudur. Kaldı ki, bu yorum, Danıştay'ın vermiş olduğu kararlarda oldukça açıktır<sup>282</sup>. Örneğin Danıştay, davacı ile iptali istenen idari işlem arasındaki çıkar ilişkisinin, öznel bir hakkın çiğnenmesi gibi güçlü ve açık bir bağlantıya dayanabileceği gibi, davacının idari işlemle belirli bir çerçeveye girmesine de dayanabileceğini belirterek, bu nedenle, çıkar ilişkisinin idari yargı organlarınca, her davada o davaya özgü olarak saptanmasının gerekli olduğuna hükmetmiştir<sup>283</sup>. Medeni yargılamaya ilişkin hükümler, dava açmakta aranan çıkarın kişisel olmasını, davacı üzerinde doğrudan hüküm ve sonuç doğurma açısından kabul ederken, idari yargılamada ise çıkarın kişiselliğinin doğrudan ya da dolaylı bir biçimde ele alınması ve yeterli görülmesi esastır. Burada, kanun koyucunun ve Danıştay'ın, çıkarın kişiselliği boyutunda dolaylı yoldan çıkarların zedelenmesini de iptal davası açılması adına yeterli saymasının, idari işlemlerin aslında bir kişi açısından değil, idari kararlılık ve kamu yararı açısından toplumun bütününe ilgilendiren bir niteliğe sahip olmasından, kaynaklandığı söylenebilecektir.

Örneğin, İsveç idare hukuku uygulamaları kapsamında, idarenin almış olduğu bir karara karşı, ilgili kararın ortaya koyduğu idari işlem kendisi üzerinde doğrudan hüküm ve sonuçlarını doğurmuş olan kişi ile, söz konusu idari işlemde otürü dolaylı bir biçimde etkilenen kişi de dava yoluna gidebilecektir; burada aranan temel şart hukuk düzenince tanınan ve koruma altına alınmış olan çıkarın doğrudan ya da dolaylı bir şekilde etkilenmiş olmasıdır<sup>284</sup>.

Ülkelerin idari yargıda çıkar yorumu çerçevesinde, benzer bir yorum Büyük Britanya örneğinde (locus standi) yapılmakta olup; burada dava açılması için haklı beklenti kuralı çerçevesinde elde edilen yeterli çıkar ilkesi kabul edilmektedir ki, İngiliz kamu hukuku uyarınca haklı bir beklenti oluşturan tek durum da, kamu adına hareket eden idarelerin yetkilerini hukuka aykırı bir şekilde kullanmamalarını beklemekten ibarettir<sup>285</sup>.

Alman idari yargılama hukukunda ise, iptal davası açmak için gerekli olan çıkar kavramının biraz daha sınırlayıcı çerçevede yorumlandığı görülmektedir. Şöyle ki, Alman

<sup>282</sup>Danıştay 10. D., E. 2007/985, K. 2007/3950, T. 10.7.2007, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 05.06.2017)

<sup>283</sup>Danıştay 11. D., E. 2007/6930, K. 2007/7002, T. 25.9.2007, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 05.06.2017)

<sup>284</sup>Müslüm Akıncı, *İsveç İdare Hukuku*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2010) 134.

<sup>285</sup>Esin Örucü, "Büyük Britanya'da İdarenin Yargısal Denetimi", *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargının Dünyadaki Bugünkü Yeri*. (Ankara: Danıştay Yayınları, 1993) 274.

idari yargılana usulü uygulamasında, iptal davası açılabilmesi için davacının sübjektif bir kamusal hakkının çiğnenmesi gereği aranmaktadır<sup>286</sup>. Alman idari yargılama yönteminde, sübjektif kamusal bir hakkın çiğnenmesi koşulunun benimsenmesi, iptal davasında davacı ile iptali istenen idari işlem arasındaki ilgi bağının dar yorumlanması anlayışını göstermektedir. Sübjektif bir kamusal hakkın çiğnenmesi kuralının tanınması, çıkara ilişkin beklentiyi sınırlanmış ve kapsamı daraltılmış bir duruma getirmektedir.

### **B. Danıştay Kararlarında Menfaat İhlali (Çıkarın Çiğnenmesi)**

Danıştay, çıkar kavramını geniş yorumlayan öğreti doğrultusunda hareket etmekte, ancak, buna karşın önüne gelen hukuki uyumsuzluklarda çıkar bağının kurulabilmesi için gereken koşulların varlığına dikkat etmekte ve çıkar ilgisinin kurulabilmesi için gerekli ilginin olmaması durumunda, açılan davaları ehliyet yönünden reddetmektedir. Danıştay vermiş olduğu bir kararda, idare tarafından yapılan her idari işlemle davacı arasında dolaylı da olsa bir çıkar ilişkisinin bulunduğunu kabul etmenin, esasen iptal davasına konu olacak idari işlem ile davacı arasında çıkar bağı olmasını arayan koşulun çiğnenmesine yol açacağını bildirmektedir<sup>287</sup>.

Çıkarın tanımı yapılırken, özellikle bunun güncel olmasının gerekliliği açıklanmış; gelecekte doğması beklenen hususlar adına çıkarın zedelenmesinden söz edilemeyeceği, bundan ötürü de, bir iptal davası açılmayacağı belirtilmişti. Danıştay, bu kuralın farklı bir şekilde yorumlandığı örnek bir kararında, çıkar bağının oluşumunda, bir zarara uğranılmasını zorunlu kılmayıp, zarara uğrama olasılığını da söz konusu çıkara dahil etmiştir. İlgili kararda, Danıştay, önceki içtihatları da uyarınca, ihale yüklenicisi davacı şirketin, ihaleye teklif veren ya da ihale üzerinde kalan kişilerden olup aynı zamanda birer istekli durumunda olduğuna, bundan ötürü de ihalenin üzerlerinde kalıp kalmadığına bakılmadan şikayet ve itiraz yoluyla şikayet başvurusunda bulunmaya ehliyetli olduğuna karar vermiştir. İhalenin kazanılmış olması ve ihaleye teklif verilerek elde edilmek istenen çıkara ulaşıldığı için başvuru ehliyetinin olmadığına hükmeden idare mahkemesinin kararını, Danıştay bozmuştur<sup>288</sup>. Burada Danıştay, her ne kadar ileride doğabilecek zararlar açısından da davacıya itiraz etme ehliyetini tanımışsa da, bunu ihalenin kendine özgü koşulları çerçevesinde değerlendirdiğini düşünmekteyiz. Çünkü, burada doğması beklenen çıkar, bir idari işlemde kaynaklanan

<sup>286</sup>Dilşat Yılmaz, "Alman İdari Yargılama Hukukunda İptal Davası", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:13 Sy:1-2 2009: 307

<sup>287</sup>Danıştay 15. D., E. 2016/793, K. 2016/1653, T. 11.3.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 05.06.2017)

<sup>288</sup>Danıştay 13. D., E. 2016/3617, K. 2016/3462, T. 27.10.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 05.06.2017)

beklentiyi ya da olası zararları değil, bir ihale sürecinde teklif vermeye istekli olan gerçek ya da tüzel kişinin aleyhine sonradan değişebilecek ihaleden doğan gider kalemlerini temsil etmektedir. İhalelerin kendilerine özgü yapısı nedeniyle, teklif vermeye istekli olup, teklifi kabul edilen davacının, amaçladığı sonuca ulaşması çıkar bağıını ortadan kaldırmamakta; tam aksine, ihalenin değişebilen ya da uyarlanma ihtiyacı doğabilecek koşullarının varlığı, davacı kişi açısından çıkar bağıını sürekli güncel durumda tutmaktadır. Kanımızca, Danıştay'ın ilgili kararda ilerde doğması zararlar adına çıkar bağıını kabul etmesi, açıklamaya çalıştığımız nedenler uyarınca, ihale sürecinin bir bütün halinde olması ve koşullara göre yenilenme ya da gözden geçirilme istemlerine açık olması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır.

Danıştay, yine ihalelere ilişkin incelemiş olduğu bir başka dosyada, iptal davası ile davacı arasında kurulan kişisel, meşru (hukuka uygun) ve güncel çıkar bağıının, idari yargı organlarınca görülmekte olan davanın nitelik ve özelliklerine göre saptanacağını belirterek, davacı ile idari işlem arasında ortaya çıkacak ciddi, makul, maddi ya da manevi bir ilginin varlığını dava ehliyeti için yeterli saymıştır. Bu yüzden ihaleye katılmayıp istekli olmayan ve fakat aynı zamanda ihale konusu olan kafeteryanın bulunduğu hastanede yer alan acil kantinini işleten davacının ihalenin sonucuna ya da yapılış tarzına değil, ihalenin tümünün iptalini istemede çıkarının bulunduğuna hükmetmiştir<sup>289</sup>. Burada, Danıştay, aynı hastanenin farklı bir bölümünde kafeterya işleten davacının, belirtilen ihaleye katılmaması nedeniyle, ihalenin yapılış biçimine ilişkin bir çıkarının doğmayacağını bildirmektedir. Çünkü, ihaleye katılmaması, ihale sürecinde korunması gereken bir hakkının da var olmadığını kanıtlamaktadır. Ancak, davacının karara konu hastanede kafeterya işletiyor oluşu, ihalenin tümüyle iptalini talep edebilme hakkını doğurmaktadır ki, kanımızca burada iptal edilen ihale hükümlerinin değişmesi ile kendisinin de söz konusu ihaleye katılabilme olasılığının oluşturduğu bir çıkar bağı ortaya çıkmaktadır.

Danıştay'ın, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üyelerini ilgilendiren konularda sahip olduğu subjektif (özel) ehliyetlerini ilgilendiren kararlarını da belirtmek gerekmektedir. Bilindiği üzere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üyelerinin mesleklerini yerine getirirken karşılaşmış oldukları sorunlarının çözülmesi ve aynı zamanda üyelerce temsil edilen mesleğin etik kurallar ve erdemsel boyutlar çerçevesinde sürdürülmesini sağlayan bir niteliğe sahiptir. Meslek içi dayanışma ve mesleğin daha iyi koşullarda sürdürülmesi, şüphesiz ki ilgili meslek dahilinde verilen hizmetin, daha kaliteli ve

---

<sup>289</sup>Danıştay 13. D., E. 2016/3161, K. 2016/3373, T. 20.10.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 05.06.2017)

toplumsal yararı sağlayıcı duruma gelmesini gerçekleştirecektir. Bununla birlikte, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, 1982 Anayasası'nın (135)'inci maddesine göre, kuruluş amaçları dışında etkinlik gösteremeyecekleri açıktır. Ancak, Anayasa'da yer alan bu düzenlemenin yorumlanması, ilgili kuruluşların aynı zamanda birer baskı grubu olarak görüş bildirmelerine engel olmamaktadır. Bu durum, gerek üyeleri açısından gerek toplumsal gelişmeler bakımından, kimi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, idari yargılama yolunda iptal davası açabilmelerini tartışılır duruma getirmektedir. Dolayısıyla, söz konusu kuruluşların sübjektif (özel) ehliyetlerinin durumu da önem arz etmektedir.

Danıştay'ın, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından baroların dava ehliyetine ilişkin olarak vermiş olduğu kararları da çıkar ilişkisi bakımından önemlidir. Örneğin, Danıştay, vergi beyannamelerinin serbest muhasebeci ve mali müşavirler tarafından imzalanmasını öngören (1) sayılı tebliğinin iptali amacıyla açılan davada, tüzel kişiliğe sahip olan ve meslek mensuplarının ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla hareket eden Türkiye Barolar Birliği'nin, aynı zamanda birer serbest meslek mensubu olan avukatların çıkarlarını doğrudan ilgilendiren ilgili düzenleyici işlemin iptalini talep ederek dava açma ehliyetinin bulunduğu hükmetmiştir<sup>290</sup>.

Danıştay, siyanür liçi yöntemiyle (bir tür maden zenginleştirme yöntemi)<sup>291</sup> altın çıkartan işletmenin etkinliğine izin verilmesine yönelik olan Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olan baroların, aynı zamanda hukukun üstünlüğünü de savunmak ve korumak açısından, hem yargı kararlarının uygulanmasını sağlamak hem de çevre sorunlarına yol açılmasını engellemek gibi toplumun yararını öncelikli olarak ilgilendiren konularda çıkar ilgisinin olduğunu kabul etmiştir<sup>292</sup>. Karara konu hukuki uyuşmazlıkta, çıkarın çiğnenmesi nedeniyle İzmir Barosu Başkanlığı'nın dava açma ehliyetinin kabul edilmesi ile, barolara özgü olarak, hukukun üstünlüğü ile birlikte insan haklarının korunması gibi bir amacın da görev olarak eklendiği açıktır. Burada, çıkar ilgisinin, geniş yorumlanmakta olduğu açıkça görülmektedir. Buna ek olarak, kanımızca, şu husus da belirtilebilir: Danıştay, aynı zamanda her kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu için de etkinlikleri ve üyelerinin temsil ettikleri değerler çerçevesinde çıkar algısını ayrı ayrı gözetmektedir. Gerçekten, karara konu olayda, çevre hakkının da çıkar ilgisini belirleyen bir unsur (öge) olduğu görülmektedir. Toplumdaki

<sup>290</sup>DVDDK., E. 1998/19, K. 1999/139, T. 26.2.1999, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 07.06.2017)

<sup>291</sup><http://www.madencilik-turkiye.com/pdf/er/mak-1385808090.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.06.2017)

<sup>292</sup>DİDDK., E. 2004/2163, K. 2004/788, T. 7.10.2004, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 07.06.2017)

herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak hakkına sahip olduğu, 1982 Anayasası'nın sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması başlıklı (56)'ncı maddesinin ilk cümlesinde bildirilmektedir. Aynı zamanda, 2872 sayılı "Çevre Kanunu"nun<sup>293</sup> (30)'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre, çevreyi kirleten ya da bozan bir etkinlikten zarar gören ya da haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak etkinlikle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını ya da etkinliğin durdurulmasını isteyebilecektir. Bu düzenleme ile, gerçek ya da tüzel kişilere, çevre hakkının çiğnendiği savı ile idari yargı organlarına iptal davası açmakta haklı bir çıkar ilgisi de oluşturulmaktadır. Aslında, Danıştay, uzun yıllardan beri toplumda ve bunun sonucu olarak da sivil toplum örgütleri ile yasama ve yürütme organlarında, çevre sorunlarına karşı ilginin yükselmesi nedeniyle, özellikle çevre ve imar konulu davalarda dava ehliyetini daha geniş yorumlama çabası içine girmiştir<sup>294</sup>.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan Barolar Birliği ya da herhangi bir ilin Barosu adına dava açmakta aranan çıkar ilgisi, Danıştay tarafından her zaman geniş yorumlanmamakta, bu nedenle, kanımızca, açılan iptal davalarının bir kısmının ehliyet yönünden değerlendirilmesine ilişkin sağlıklı kararlar alınmamaktadır. Gerçekten, Danıştay, Bursa Barosu Başkanlığı'nın, bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olması nedeniyle genel düzenleyici işlemlere karşı salt ilgili kanunlarında belirtilen amaçları uyarınca dava açma ehliyetinin bulunduğu, bu yüzden bir alanda yapı emsalinin yükselmesi ve yapılanma koşullarının belirlenmesine ilişkin plan değişikliğine karşı iptal davası açılmasında, doğrudan Baro tüzel kişiliğini etkileyen bir çıkar ilgisinin olmayacağına hükmetmiştir<sup>295</sup>. Ancak, belirtmek gerekir ki, alınan karar oyçokluğu ile kabul edilmiş ve yazılan karşıoy gerekçesinde, özellikle baroların, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun (76)'ncü maddesi ile (95)'inci maddesinin yirmi birinci bendi uyarınca mesleki bir yapılanma olmalarının ötesinde, hukukun üstünlüğü ilkesi ile insan haklarını korumak misyonuna (görevine) sahip oldukları belirtilmiştir. Bundan ötürü, kişi yararına değişiklikleri düzenleyen ilgili imar planının iptalinin, barolar tarafından toplumsal yarar sebebiyle istenebileceği öngörülmüştür. Burada, Danıştay altıncı dairesinin vermiş olduğu karara katılmamakla birlikte karşı oyda bildirilen gerekçeler ışığında, söz konusu durumla ilgili Baroların dava ehliyetlerinin kabul edilmesi gerektiğine inanıyoruz. Gerçekten, karşıoy yazısında açıklanan nedenlere ek olarak şu

---

<sup>293</sup>RG, S. 18132, T. 11.08.1983

<sup>294</sup>Tufan Erhürman, "Çevre Davalarında "Menfaat İhlali": Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:60 Sy:3 2011: 457; Yasemin Özdek, agm., 111.

<sup>295</sup>Danıştay 6. D., E. 2010/12920, K. 2011/2120, T. 8.6.2011, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 09.06.2017)

hususun da gerekçe olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz: Yargılamanın üçlü saç ayaklarından birisi de avukatlardır. Avukatların varlığı, iddia-savunma-karar alma aşamalarının yöntemine uygun ve hızlı bir biçimde gerçekleşmesi adına önemli olmakla birlikte, savunma hakkının kutsallığına da hizmet ederek yargılamanın herkes için eşit koşullarda yerine getirilmesi adına da bir misyonu (görevi) temsil etmektedir. Yargılamanın toplumsal yarar kapsamında yerine getirilmesini sağlayan avukatların meslek içi örgütlenmesinin çatısı olan Baroların da, mesleğin insan hakları ve etik kuralları çerçevesinde yapılmasını sağlayıcı işlevi tartışmasızdır. Bu açıdan, baroların, toplumsal yaşamda oluşabilecek hukuka aykırılıklara ya da eşitsizliklere ilişkin olduğu düşünülen idari işlemlere karşı, iptal davası açmakta çıkarı bulunduğu kabulü yerinde olacaktır.

Danıştay, kamu kurumu niteliğindeki öteki meslek kuruluşlarına ilişkin de, çıkar ilgisi adına incelemeler yaparak kararlar vermiştir. Bu kararlar arasında, örneğin Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği'nin (TMMOB) sübjektif (öznel) ehliyetine (yeteneğine) ilişkin oluşturduğu hükümler dikkatleri üzerlerine çekmektedir. Danıştay beşinci dairesi, 18.4.1999 günlü, 23670 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Ünvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğin" (5)'inci maddesinin son fıkrası ile 12.3.2010 günlü, 27519 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Ünvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmeliğin" (15)'inci maddesi ile birinci fıkrası ve değişik Geçici (3)'üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkrasının, kariyer ve liyakat ile eşitlik ilkelerine ve 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu"na aykırı olduğu iddiasıyla iptal davası açan TMMOB'nin, bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olması çerçevesinde kuruluş amacıyla herhangi bir ilgisinin bulunmadığına hükmederek, söz konusu iptal isteminde dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar vermiştir<sup>296</sup>. Burada, Danıştay, söz konusu kararı, oyçokluğu ile almış bulunmakla birlikte, aslında bu karara katılmak kanımızca olanaksızdır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olan TMMOB'nin, gerek Anayasa'nın (135)'inci maddesinde gerek kendi kuruluş kanunu olan 6235 sayılı Kanun'un<sup>297</sup> (2)'inci maddesinde meslek mensuplarının ortak gereksinmelerini karşılamak, mesleğin genel çıkarlarına uygun olarak gelişmesini sağlamak ve meslek disiplin ve ahlakını korumak amacıyla kurulduğu belirtilmiştir. İptal davasına konu edilmek istenen ilgili maddeler, meslek içi yükselme

<sup>296</sup>Danıştay 5. D., E. 2010/2930, K. 2012/3814, T. 30.5.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 09.06.2017)

<sup>297</sup>RG, S. 8625, T. 4.2.1954

esaslarını düzenleyen ve terfi sistemini daha kolay bir duruma getiren bir anlayışı temsil etmektedir. Bilindiği üzere, mesleklerde, o mesleğe kabul ve meslekte ilerlemenin, eğitim durumu, sicil durumu, sosyal yaşamda uyulan ilkeler gibi kimi kuralları vardır ki, bu kuralların tümü liyakat (kamu görevlilerinin yetenekli ve değerli kişilerden seçilmesi yöntemi) ilkesini oluşturmaktadır. Bir kamu görevlisinin hem göreve seçilirken aranan koşullara sahip olması ve o göreve hak ederek atanması, hem de görevini yerine getirirken temsil ettiği kamu hizmetinin gerekleri uyarınca iş ve sosyal hayatta gerekli ağırlığa ve duruşa sahip olması gerekmektedir. Liyakat, bir kişinin mesleğe kabul edilmesinde ya da yükselmesine karar verilmesinde, kendisini öteki adaylardan ayıran üstün ve ayırt edici nitelikteki özelliklerini yansıtmaktadır.

Liyakat ilkesinin uygulanması, kamu görevinde sunulan hizmetlerin daha etkili ve kaliteli bir biçimde verilmesini de sağlamaktadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, temsil ettikleri mesleklerin genel olarak gelişimine katkıda bulunmak gibi bir misyonları (görevleri) vardır ve bu yetki de doğrudan doğruya Anayasa'nın emredici hükümlerinden alınmaktadır. Bu bağlamda, mesleğin en azından beklenen koşullarda yerine getirilip etkin bir hizmetin sunulması, o görevi üstlenen istenen kişilerin liyakat sahipleri arasından seçilmelerini ya da liyakat sahibi kişilerin meslek içinde yükseltmelerini gerektirmektedir. Bu gerekçeler doğrultusunda, TMMOB'nin meslekte ilerlemeye ilişkin ilgili hükümlerin iptalini talep etmekte çıkar bağının olduğunun ve dolayısıyla sübjektif (öznel) ehliyet koşulunun yerine geldiğinin kabulü yerine, aksi karar verilmesine katılmak olanaklı değildir.

Kamu görevlileri sendikalarının, üyeleri hakkında oluşturulan öznel (sübjektif, bireysel) idari işlemlere karşı dava açıp açamayacakları konusunda Danıştay'ın çeşitli dairelerinin farklı kararlar vermesi, söz konusu durumun yorumlanması ve uygulanması açısından oldukça tartışmalı bir hukuki sorunun varlığına neden olmuştur. Gerçekten, kamu görevlileri sendikalarının ve üst kuruluşlarının, üyeleri hakkında hüküm ve sonuç doğuran birel işlemlere karşı dava açıp açamayacakları konusu, Danıştay'ın beşinci ve ikinci daireleri ile onbir ve onikinci daireleri arasında ortaya çıkan görüş ayrılığı, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun kararı<sup>298</sup> ile giderilebilmiştir. İçtihadın birleştirilmesi istemine konu kararlar kapsamında, Danıştay onikinci dairesi, başta ortak, ekonomik ve mesleki haklar ile çıkarların korunması amacıyla hareket eden sendikaların, idare tarafından üyeleri hakkında

---

<sup>298</sup>DİBK, E. 2005/1, K. 2006/1, T. 3.3.2006, www.resmigazete.gov.tr, (Erişim Tarihi: 09.06.2017)

oluşturulan birel işlemler hakkında dava açma ehliyetlerinin bulunmadığına karar vermiştir. Daha sonra ise, sendika avukatı tarafından açılan davada, sendika avukatına ya da başka bir avukata vekalet verilmesi gerekliliğine dayanarak dilekçelerin ilk derece idari yargı organlarınca reddine karar verilmiştir. Danıştay beşinci dairesi ise, sendika avukatları tarafından açılan davalarda dosyaların tekemmül ettirilerek (tamamlanarak) uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi gerektiği, dolayısıyla sendika avukatlarının sendika üyeleri hakkında yapılan birel işlemlere karşı iptal davası açabileceklerine hükmetmiştir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, 4688 sayılı kanunun (19)'uncu maddesinin (f) bendi<sup>299</sup>, 2821 sayılı kanunun (32)'inci maddesinin üçüncü bendi<sup>300</sup> hükümlerinin yorumlanmasından; sendikaların, idarenin sendika üyesi olan kamu görevlilerinin istemleriyle, idarece kendileri hakkında sahip oldukları statü bakımından hak, yükümlülük, görev ve sorumluluklar ile atama, nakil, disiplin ve personel hukukuna ilişkin oluşturulmuş birel işlemlere karşı üyelerini temsil etmek suretiyle sendika avukatları aracılığıyla dava açabileceklerini ya da açılan davalara taraf kabul edilebileceklerine karar vermiştir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun oyçokluğu ile aldığı bu kararı, aksi bir uygulamanın kabul edilmesinin, Anayasa ve uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan ve tanınan hak arama özgürlüğüne de aykırılık oluşturacağını belirterek yorumlamıştır.

Kamu görevlileri sendikalarının, çalışma esasları ile sahip olduğu ve temsil ettiği hak ve yetkiler ilgili kanununda düzenlenmiştir. Kabul etmek gerekir ki, sendikaların oluşturulmasının temelinde, söz konusu sendikalara üye olan çalışanların, bağlı oldukları yönetim tarafından haklarının çiğnenmemesine yönelik önlemlerin alınması amacı yatmaktadır. Bu yönetim, kimi zaman özel hukuka bağlı işyerlerinde işverenin sahip olduğu ekonomik güç olabilmekteyken, kimi zaman da bir kamu görevinin yerine getirilmesinde çalışan kamu görevlilerinin sorumlu olduğu idari güç olabilmektedir. Gerek özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olan sendikalar, gerek kamu görevlileri sendikaları olsun, sendikalar mutlaka çalışanların yönetiminde söz sahibi olan gücün tepesinde adeta Demokles'in kılıcı gibi durmak zorundadırlar. Söz konusu kamu görevlileri sendikaları olduğu zaman, konunun boyutu biraz daha değişmektedir. Çünkü, idarenin sahip olduğu üstün

---

<sup>299</sup>Sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri Madde 19 – (Değişik birinci fıkrası: 4/4/2012-6289/14 md.) f) Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak.

<sup>300</sup>Sendikaların çalışma hayatına ilişkin faaliyetleri: Madde 32 - 3. Çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan hususlarda işçileri ve işverenleri temsilen veya yazılı başvuruları üzerine, nakliye, neşir veya adi şirket mukaveleleri ile hizmet akdinden doğan hakları ve sigorta haklarında üyelerini ve mirasçılarını temsilen davaya ve bu münasebetle açtığı davadan ötürü husumete ehil olmak.

ve ayrıcalıklı yetkiler, kamu görevlilerinin çalışma ve özlük haklarına ilişkin re'sen icra edilen ve hukuka uygunluk varsayımından yararlanan birel (sübjektif) idari işlemler oluşturma hakkını da tanımaktadır. Dolayısıyla, Danıştay kararlarına konu kamu görevlileri sendikalarının dava ehliyetini, salt sendika tüzel kişiliğini ilgilendiren ve sendikanın ortak çıkarları çerçevesinde çizilen görev alanı ile sınırlamak da doğru olmayacaktır. İdarenin, üstün ve ayrıcalıklı konumu, kamu görevlilerine ilişkin birçok alanda birel işlem yapabilme gücünü yansıtmaktadır. Bilinmelidir ki, kamu yararı amacıyla hareket ediyor olsa bile, idare, hukuka aykırı işlemi bilerek (idare adına irade açıklayanların kişisel hırsları, öç alma duyguları, taraflı tutumları nedeniyle) ya da bilmeyerek oluşturabilir. Söz konusu hukuka aykırı işlemde etkilenen kamu görevlisini, aynı zamanda kendisini kamu görevlisi sendikası avukatı dışında başka bir vekil ile temsil ettirme zorunluluğu ile karşı karşıya bırakmak kabul edilemez. Bu nedenlerle, Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu'nun, kamu görevlileri sendikalarının üyeleri hakkında oluşturulan birel işlemlere karşı dava açabileceğini kabul ederek dava ehliyeti tanınması kararı yerindedir. Burada, yapılacak bir yasal düzenleme ile de, kamu görevlileri sendikalarının üyeleri adına birel işlemlerin iptal edilmesi amacıyla dava açabileceğinin eklenmesi ve çıkar algısının yöntemine uygun olarak geniş yorumlanması gerekmektedir. Belirtmek gerekir ki, aynı yasal düzenlemeye, kamu görevlileri sendikalarının üyeleri hakkında oluşturulan birel idari işlemlere karşı, görevleri gereği değil, ancak ilgili üyelerin istemiyle harekete geçebileceği de eklenmeli ve üyelerin istemi yasal bir zorunluluk ve tüketilmesi gereken bir koşul olarak aranmalıdır.

Danıştay, siyasi partilerin de açacakları iptal davalarında<sup>301</sup>, siyasi partilerin çalışma alanlarına ilişkin olan konular çerçevesinde çıkar bağımlı kabul etmiştir. Dolayısıyla, siyasi partilerin varlık nedenleriyle örtüşmeyen idari işlemlerin iptali istemiyle idari yargıya başvuramayacaklarını, çünkü çıkar bağlarının bulunmadığını öngörmüştür. Ancak, Danıştay'ın, siyasi partilerin iptalini istedikleri idari işlemle aralarında çıkar bağımlı kabul ettiği kararları da bulunmaktadır. Örneğin, Danıştay, NATO'nun Türkiye sınırlarında askeri birlik konuşlandırmak amacıyla yapmış olduğu istemi düzenleyen Bakanlar Kurulu kararının, siyasi partilerce iptal davasına konu edilmesinde çıkar bağımlının bulunduğunu kabul etmiştir<sup>302</sup>.

---

<sup>301</sup> 24.4.1983 tarih ve 18027 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2810 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun on beşinci maddesinin ikinci fıkrasına göre, siyasi partiyi temsil etmek yetkisi parti genel başkanına ait olup, ilgili yasalarda yer alan özel hükümlerin saklı kalması koşulu ile, parti genel başkanı parti adına dava açmak ya da açılan davada hasım olarak gösterilmek (davadaki husumetin kendisine yönlendirilmesi) yetkisine de sahiptir. Parti genel başkanı bu yetkileri kendisi kullanabileceği gibi, genel başkana dayalı olarak parti tüzüğüne göre göstereceği parti organları da kullanabilecektir.

<sup>302</sup> DİDDK, E. 1993/35, K. 1993/199, T. 21.5.1993, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 09.08.2018)

Son yıllarda uygulamada sıklıkla rastlanan idarenin imar, kamulaştırma, çevre düzeni ve inşaatla ilişkin işlemlerine karşı, kiracı sıfatıyla iptal davası açabilmeye çıkarın zedelenmesi koşulunun oluşup oluşmadığını da incelemekte yarar vardır.

Danıştay, sahip olduğu taşınmazlarını imar yolu ve yeşil alan olarak kullanılması amacıyla herhangi bir bedel almaksızın idare lehine terk eden davacının, idarenin beş yıl boyunca terk amacını destekleyen hiçbir düzenleme yapmamış olması karşısında, terk ettiği taşınmazlarını kendisine iadesi amacıyla yapmış olduğu yargısal başvurunun, çıkar bağının yokluğu nedeniyle ilk derece idare mahkemesi tarafından ehliyet bakımından verilen red kararının hukuka uygun olmadığını, aksi durumun AİHS'e ek bir numaralı protokolün "mülkiyetin korunması" başlıklı birinci maddesine aykırılık oluşturacağını kabul etmiştir<sup>303</sup>.

Danıştay, örneğin kamu ihalelerinde çıkar ilişkisini incelediği bir kararında, belirtilen ihale aşamalarını ilgilendiren ve icrai niteliğe sahip olan idari işlemlerin, bu özellikleri nedeniyle araya başkaca herhangi bir işlem girmeden üçüncü kişiler üzerinde sonuçlarını doğrudan doğruya meydana getirdiğini, dolayısıyla sadece ihaleye katılan ya da katılmak isteyenlerin değil üçüncü kişilerin de çıkarlarını etkilediğini belirtmiş; bu bakımdan sayılan kişilerin de çıkar zedelenmesi nedeniyle dava açabileceklerini kabul etmemenin AİHS'in hem "adil yargılanma ilkesi" başlıklı altıncı maddesine hem de "etkili başvuru hakkı" başlıklı on üçüncü maddesine aykırılık oluşturacağını belirtmiştir<sup>304</sup>.

AİHM'in vermiş olduğu kararlar, Türk idari yargısını doğrudan etkilediği gibi, yine AİHM'in çeşitli kararlarında yapmış olduğu yorumlar da, Türk idari yargı organları tarafından dikkate alınmalıdır<sup>305</sup>. Hatta, idari yargıda çıkar bağının yorumlanmasında, AİHM'in ortaya

<sup>303</sup>Danıştay 6. D., E. 2013/1349, K. 2014/372, T. 24.1.2014, akt. Hüseyin Bilgin, *İdari Yargı İçin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2017) 420-430.

<sup>304</sup> Danıştay 13. D., E. 2016/1807, K. 2016/2387, T. 9.6.2016, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 10.8.2018)

<sup>305</sup>Türkiye, bilindiği gibi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni 10.3.1954 tarihinde onaylamıştır. Bireysel başvuru hakkını 28.1.1987 yılında tanıyan ülkemiz; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin zorunlu yargı yetkisini de üç yıl sonra, 28.1.1990 tarihinde kabul etmiştir. 7.5.2004 yılında ise 5170 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" ile, yöntemi uyarınca yürürlüğe girmiş olan ve temel hak ve özgürlükleri düzenleyen uluslararası sözleşmelerle yasaların farklı hükümler içermesi durumunda uluslararası sözleşme hükümlerinin dikkate alınacağı düzenlenmiş ve böylelikle AİHS artık bir iç hukuk hükmü durumuna gelmiştir. 12.9.2010 tarihinde yapılan referandum ile gerçekleşen anayasa değişikliği ile, artık Türk Anayasa Mahkemesi'ne de bireysel başvuru yapabilmenin yolu açılmıştır. Böylelikle, kişisel hak ve özgürlüklerin, kamu gücüne dayalı olan idari işlem ya da idari eylemler nedeniyle çiğnenmesi durumunda, AİHS'in güvenceye kavuşturduğu temel hakların sözleşmeye aykırı bir biçimde AİHM'e başvuru yapmadan istemde bulunulabilecek

koyduğu bakış açısı önemlidir. Gerçekten, AİHM, sözleşmenin “özel ve aile hayatına saygı hakkı” başlıklı sekizinci maddesinin ağır çevre kirliliğinde uygulanabileceğini; ağır çevre kirliliğinin de kişilerin sağlıklarını ciddi boyutlarda bir tehlikeyle karşı karşıya bırakmamasına rağmen, kişilerin özel ve aile yaşamlarını, onların esenlikleri üzerinde olumsuz bir etki bırakacak biçimde evlerini kullanmalarını engelleyecek olmasında var olabileceğini kabul etmiştir<sup>306</sup>. Burada dikkat edilmesi gereken nokta ise, Türk idari yargı organlarının, özellikle çevreyi ve çevrenin bireylerin yaşamları üzerindeki etkisinin değerlendirildiği dosyalarda çıkar bağı, kişi hak ve özgürlüklerinin ilgili birçok boyutunda ve toplumsal yaşamın gerektirdiği kamu düzeni çerçevesinde araması gereğidir. Bu önem, idari yargı organlarının, daha hukuki ve toplumsal etki yaratacak kararları öngörmesini de ya da öngörmüş olduğu kararları daha gerekçeli bir biçimde oluşturmasını sağlayacaktır.

Danıştay’ın, kiracının çıkarının zedelenmesine ilişkin vermiş olduğu kararları, tarihsel açıdan değerlendirdiğimizde, ilk olarak inşaat ruhsatının iptali konusunda kiracı olan davacının çıkarı olup olmadığını inceleyen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararı üzerinde durmak yerinde olacaktır. Burada Danıştay, mal sahibi tarafından açılan dava sonucunda kullanmakta olduğu taşınmazdan tahliyesine karar verilen kiracının (idari yargılamada davacının); mal sahibi adına verilen ve davacının kiracısı olduğu dava konusu yapının yıkılması yoluyla yerine yeni bir bina yapılması amacıyla alınan inşaat ruhsatının iptalini istemekte çıkar ilgisinin bulunduğu karar vermiştir<sup>307</sup>. Buna göre, dava konusu uyuşmazlığı inceleyen ilk derece idari yargı organında görülen iptal davası sonunda, inşaat ruhsatının iptaline karar verildiğinde, davacının yeniden kiracısı olduğu konutta oturmasına olanak olmaması varsayımında bile, çığnenen bir çıkar bağı bulunduğuna kabul edilmiştir. Danıştay’ın, çıkar ilgisini araştırırken, çıkarın maddi ya da ekonomik olmasını zorunlu görmemesi, önceki sayfalarda da ifade edildiği üzere, manevi bir çıkar bağına idare hukuku öğretisi tarafından yeterli kabul edilmesini sağlamaktadır.

---

bir ulusal yargı organı kabul edilmiştir. AİHM ve AYM’nin uygulamalarının, çalışma konumuz ile ortak noktası ise, AİHS ile bildirilen temel haklar çerçevesinde Türk idari yargı düzenine etkisi olacaktır. Her ne kadar, idari yargıda özellikle husumetin belirlenmesinde, çıkarın ya da hakkın çığnenmesine neden olan idari örgütü temsil eden tüzel kişilik esas alınsa da, aynı tüzel kişiliklerin AİHM ilkeleri uyarınca seri ve hukuka uygun hareket etme gibi bir görevleri vardır. Aynı görev, ileri sürülen hukuka aykırılıkların değerlendirilmesi aşamasında idari yargı organları için de geçerlidir.

<sup>306</sup> Osman Doğru, "Devletin Sorumluluğu: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nde Pozitif Yükümlülükler", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu* Mayıs 2007:207

<sup>307</sup> DİDDK, E. 1987/47, K. 1988/3, T. 21.1.1988, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 09.06.2017)

Danıştay, yapının sahibi olan kişi dışında aynı yapıda kiracı olarak bulunanların, belediye encümenince alınan yıkım kararına yönelik olmak üzere büyükşehir belediye başkanlığı tarafından oluşturulan idari işleme karşı dava açabilmede, çıkar bağlarının olduğuna bu yüzden de dava açma ehliyetlerinin bulunduğuna hükmetmiştir<sup>308</sup>. Karara konu olayda, davacının bir şirket olduğu ve işyeri açma ve çalışma ruhsatına sahip bir biçimde, yıkım kararının alındığı yapıda etkinlikte bulunduğu belirtilmektedir. Danıştay, ilgili yıkım kararını düzenleyen idari işlemde, yapının sahibi kadar, kiracı sıfatıyla yapıda bulunanların da etkileneceklerini açıklayarak, aksi biçimde bir düşünüş ile kiracının yıkım kararına karşı açmış olduğu iptal davasının ehliyet bakımından reddedilmesinin idarenin hukuka olan bağlılığını sağlayan yargısal denetim anlayışına aykırı olacağına karar vermiştir. Kanımızca, Danıştay'ın bu karara hükmetmesinde, açık bir biçimde belirtilmese bile çıkarın ekonomik boyutu da dikkate alınmıştır. Somut uyuşmazlığın kendine özgü durumu, mal sahibi ile yöntemine uygun biçimde hazırlanmış bir kira sözleşmesi yapan davacının aynı zamanda bir şirket olarak etkinlik gösterdiğini ortaya koymaktadır. Davacı, bir kira sözleşmesi ile yapıyı kiralarak ekonomik yaşama ilişkin etkinlik göstermekte ve bu sayede ülkede istihdam sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda, ülke gelirlerinin oluşumunda ve merkezi bütçenin hazırlanmasında önemli bir yer elde eden vergilere de, mükellef olarak katkıda bulunmaktadır. Şüphesiz ki, kamu hizmetlerinin eksiksiz ve kural olarak kesintisiz bir biçimde sağlanmasında, gerçek ya da tüzel kişilerden elde edilen vergilerin katkısı inkar edilemeyecek kadar önemlidir. Aynı zamanda, vatandaşlara iş olanağının da sağlanması yoluyla sosyal güvenceye kavuşulması, sosyal devlet ilkesinin de gerçekleşmesine yardımcı olmaktadır. Bu bağlamda, idarenin yapmış olduğu işlemlerin, sadece yapı sahibi adına hüküm ve sonuç doğurmasını beklemek, hem ekonomik etkinlik göstererek sosyal yaşama katkısı olan hem de bu etkinliğini söz konusu yapıda belli süreler dahilinde gerçekleştirerek başkalarına da iş olanağı sağlayan kiracı şirket adına kabul edilemez bir haksızlık doğuracaktır.

Belirtilen olasılıklar içerisinde, hakkın sınırlanması sonucunu en ciddi biçimde doğuran, “kamulaştırma işlemi”dir. 1982 Anayasası'nın temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması başlıklı (13)'üncü maddesine göre, temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasına kimi sınırlar getirilmektedir. Buna göre, Anayasanın temel hak ve özgürlüklerle ilgili maddelerinde açıklanan nedenler doğrultusunda ve mutlak bir biçimde kanunla sınırlanabilecek olan temel hak ve özgürlüklere ilişkin, kullanımlarını da yok edecek ya da olanaksız, güç duruma getirecek biçimde de düzenleme yapılamayacağı (öze dokunma yasağı)

---

<sup>308</sup>Danıştay 14. D., E. 2011/9654, K. 2012/2931, T. 18.4.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 09.06.2017)

açıktır. Madde içeriğinde, sayılan başlıklara ek olarak, temel hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlamalarda uyulması gereken kimi kurallar da getirilmiştir. Bu kurallara göre, sınırlamalar, öncelikle Anayasanın sözü ve ruhu ile, demokratik toplum düzeni ve laik Cumhuriyetin gereklerine, aynı zamanda ölçülülük ilkesine aykırı olamayacaktır. Her ne kadar, kamulaştırma işlemi ile 1982 Anayasası'nın (35)'inci maddesinde yer alan temel bir hak olan mülkiyet kavramına doğrudan bir müdahalede bulunuluyor ise de; kamulaştırma işlemi karşılığında idarenin, kamulaştırılan taşınmazın alım satım değeri üzerinden yapmış olduğu ödeme, mülkiyet hakkının özüne dokunulmasına karşın, hak sahibi lehine yapılan bir dengeleme, iyileştirme olarak nitelendirilmektedir<sup>309</sup>. İdarenin, mal edinme yöntemleri, kamu gücüne dayanan bir yapıya sahiptir ve hizmetin gerekleri doğrultusunda idare tarafından gerçekleştirilir. Ancak, bu tek yanlı üstün kamu gücüne karşın, idarenin mal edinimi karşılıksız değildir, edinilen malın değerinin ödenmesi gerekir<sup>310</sup>.

Mülkiyet hakkına doğrudan doğruya bir el atmayı içeren kamulaştırmanın, aynı zamanda bir idari işlem olması nedeniyle, iptali için idari yargıda otuz gün içinde iptal davası yoluna başvurmak olanaklıdır. İptal davaları, kamulaştırılan taşınmazların malikleri tarafından açılmakta olup, Danıştay da, idare tarafından yapılan kamulaştırma işlemine karşı ilgili taşınmaz üzerinde aynı bir hak olan mülkiyet hakkı sahibi olmayan, kiracı sıfatına sahip kişilerin iptal davası açmalarında sübjektif (öznel) ehliyet açısından geçerli herhangi bir çıkar ilgisinin olmadığını belirtmiştir<sup>311</sup>. Danıştay, iptal davalarında davacı ile iptal edilmek istenen idari işlem arasındaki çıkar ilgisinin, olması gerekenden daha kapsamlı kabul edilmesinin; hem iptal davalarının nesnel olma özelliğini zedeleyeceğini, hem de bu davalar ile sağlanmak istenen amaçla uyuşmayacağını kabul etmektedir<sup>312</sup>. Aslında, kamulaştırma işlemlerine karşı kiracının dava açıp açamayacağı sorunu, 2001 yılı öncesine kadar, idare hukuku öğretisinde de tartışmalıdır. Öğretide Giritli, Bilgen, Akgüner, Günday, Arcak, Kitiş kamulaştırma işlemine karşı taşınmaz üzerinde mülkiyet hakkı bulunmayan kiracının dava açmakta ehliyetinin olmayacağına ilişkin olan Danıştay'ın görüşünü kabul etmektedir. Kutlu ve Alan ise Danıştay'ın görüşünün aksine, kamulaştırma işlemine karşı kiracıların dava ehliyetlerinin tanınması gerektiğini ileri sürmektedirler<sup>313</sup>. 2001 yılında 2942 sayılı kanunda

<sup>309</sup>Tayfun Akgüner, Kahraman Berk. *İdare Hukuku*. (İstanbul: Der Yayınları, 2017) 886.

<sup>310</sup>Hayrettin Eren, "Bir İdari İşlem Olarak Kamulaştırma", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:7 Sy:1-2 Haziran 2012: 130

<sup>311</sup>Danıştay 6. D., E. 1990/55, K. 1990/169, T. 26.2.1990, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 18.06.2017)

<sup>312</sup>DİDDK, E. 1987/47, K. 1988/3, T. 21.1.1988, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 18.06.2017)

<sup>313</sup>Cemil Kaya, "Kiracıların Sübjektif Dava Ehliyeti Konusunda Danıştay Kararlarının Değerlendirilmesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* C:69 Sy:1-2 2011: 335-336

4650 sayılı kanun ile değişiklikler yapılmış, böylece 2942 sayılı kanunun (14)'üncü maddesi gereğince idarenin kamulaştırma işlemlerine karşı iptal davası açma hakkının malike (taşınmaz sahibine) ait olduğu tartışmasız bir biçimde kabul edilmiş ve uygulanmıştır. İlgili değişikliği sağlayan 4650 sayılı kanunun genel gerekçesi incelendiğinde, 2942 sayılı kanunun değişiklik öncesi uygulamasında ortaya çıkan kimi sorunlar nedeniyle, idareler tarafından yapılacak olan yatırımların aksaması ve ölkemiz için oldukça önemli olan özellikle enerji yatırımlarının hızlı bir biçimde gerçekteşmemesinden dolayı ölkede ekonomisinin zarar gördüğünün saptandığı belirtilmiş; yatırımların hızlı bir biçimde gerçekteşirilip ölkede ekonomisine katkının sağlanması amacıyla değişiklik yapılmasının gereği açıklanmıştır<sup>314</sup>.

Günümüz dünyasında, hantallaşan bir idare ya da mevcut ağırlığını üstünden atmayı başaramamış bir idare düşünölemez. Ölkede ekonomisini daha da üst düzeylere çekmek, kişi başına düşen gayri safi milli hasılanın da artmasını ve böylelikle vatandaşların yaşam koşullarının daha iyi hale gelmesini sağlayacaktır. Bu bağlamda, idari işlemlerin sürekliliği ilkesi çerçevesinde söz konusu işlemlere aynı zamanda daha da ivedi bir biçimde icra edilebilme özelliğini sağlamak yerindedir. O zaman bu gerekçeyi, hukuk dünyasında genel anlamda başvuru yolları açısından kabul etmek olanaklı iken, aynı gerekçenin daha özel durumlarda yetersiz kalacağı tarafımızca düşünölmektedir. Şöyle ki, öğretide, Gürsel, tapu kütüğüne şerh edilmiş bir kira hakkının söz konusu olması durumunda, idarenin yapmış olduğu kamulaştırma işlemine karşı taşınmazın sahibi ile birlikte, tapu kütüğüne kira hakkı şerh edilmiş olan kiracının da dava açma hakkının olması gerektiğini savunmaktadır<sup>315</sup>.

Kira hakkı, sadece ilgili taraflar arasında ileri sürölebilen nisbi (oransal) bir haktır. Kira hakkı çerçevesinde kiralanan bir taşınmazda, artık kira hakkının tapuya şerh edilmesine gerek yoktur. Kaldı ki, bu durum uygulamada pek de sık rastlanan bir konu değildir. Ancak, genel kabul gören yaklaşım bu olmakla birlikte, kanun hükümleri uyarınca kira hakkı, ilgili taşınmazın bilgilerinin yer aldığı tapu kütüğüne şerh edilebilecek ve böylelikle kiracılık hakkı taşınmazın yeni sahiplerine karşı da ileri sürölebilir bir duruma gelecektir<sup>316</sup>.

Yukarıda belirttiğimiz gibi, yasa koyucunun, 2942 sayılı kanunda değişiklik yapmasındaki temel gerekçe, yatırımların daha hızlı görölebilmesi adına kanun hükümlerinin uygulanmasını daha seri duruma getirebilmektir. Kamulaştırma sonucunda, kira hakkına sahip kiracının dava açamaması, bu düşünce sonucunda kabul edilen bir hükümdür. Ancak,

<sup>314</sup><https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1145m.htm>, (Erişim Tarihi: 25.06.2017)

<sup>315</sup>Meltem Kutlu Gürsel, *Kamulaştırma Hukuku*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012) 314.

<sup>316</sup>Hüseyin Hatemi, *Medeni Hukuka Giriş*. (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2010) 130.

uygulamada, kira hakkının, tapu kütüğüne şerh edilmesinin istisnai (ayrık) bir durum olması sonucunda, nisbi hakkı daha da güçlü ve taşınmazın yeni sahibine karşı dahi ileri sürülebilir duruma gelmesi önemlidir. Dolayısıyla GÜRSEL, böylesi istisnai (ayrık) bir durum karşısında, kira hakkı tapu kütüğüne şerh edilmiş olan kiracıya da, idarenin kamulaştırma işlemine karşı taşınmaz sahibiyle birlikte dava açabilmesi hakkı tanınması gerektiğini kabul etmektedir. Kanımızca, GÜRSEL bu durumun, yatırımların hızlı bir biçimde gerçekleşmesine karşı da bir aykırılık oluşturmayacağını, bu doğrultuda kira hakkının tapu kütüğüne şerhi ile birlikte, bu hakka taşınmazın yeni sahibinin de uymak zorunda kalmasının, kiracıya da iptal davası açabilmek adına haklı bir çıkar oluşturduğunu düşünmektedir.

Kira hakkı, sadece taraflar arasında hüküm ve sonuçlarını doğuran, dolayısıyla da herkese karşı değil sadece ilgililerine karşı ileri sürülebilen nisbi (oransal) bir haktır. Kira hakkının tapuya şerh edilmiş olması, sadece taşınmazın yöntemine uygun bir biçimde el değiştirmesi sonucunda yeni maliklere karşı ileri sürülebilmesi sağlayacaktır. Kaldı ki, nisbi (oransal) bir hak olan kira hakkı, herkese karşı ileri sürülebilen ve böylelikle daha geniş bir etki alanına sahip olan mutlak haklar gibi bir “özel hak” olarak sınıflandırılmaktadır. Kamulaştırma işlemi ise, idarenin tek yanlı ve üstün ve ayrıcalıklı iradesi sonucunda oluşturulmakta ve kamu yararına hizmet etmektedir. Kamusal yani toplumsal yarara hizmet eden idarenin kamu hizmetini sağlamasını yarayan hakkı ise, özel haklardan üstündür. Çünkü, bireysel yarar ile kamusal yararın çatıştığı anlarda, yeğlenecek olan kamusal yarar ve bu yararı sağlamak üzere yapılan idari işlemler olacaktır.

Kaldı ki, 2942 sayılı kanunda değişiklik yapılarak, kamulaştırma işlemine karşı sadece taşınmaz sahibine iptal davası açma hakkının tanınması, Anayasa'nın (36)'ncı maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğüne de bir aykırılık oluşturmayacaktır. Hukuk devleti, yargı denetiminin etkin ve tarafsız bir biçimde oluşturulduğu bir sistemi ifade etmektedir. Yargısal denetim, keyfilik, kişisel çıkarlar ya da en önemlisi hukuka aykırı işlem ve eylemlerin önündeki en büyük güvencedir. Ancak yargısal denetimin yaşama geçirilebilmesi için, hak kavramının zarar görmesi gerekmektedir. Yargısal denetim, nedensiz ya da keyfi bir biçimde başvurulabilecek bir mekanizma (parçalar bütünü) değildir. Ayrıca, idari yargıda iptal davası açmak için aranan koşullardan biri olan çıkar zedelenmesi, kanun koyucu tarafından oldukça geniş bir biçimde yorumlanmaktadır. Buna karşın, nisbi nitelikte kira hakkı tapuda şerh edilmiş kiracıların da, taşınmaz sahipleri gibi iptal davası açmakta çıkarlarının olduğunu kabul etmek, ekonomik istikrarı ve hızlı büyümeyi olumsuz etkileyeceği gibi, idari yargılama yolunda var olan mevcut iş yükünü de artırmaktan öteye geçmeyecektir.

Bu gerekçeler ışığında, GÜRSEL'in düşüncesine katılamamaktayız. Devlet, hak arama özgürlüğünün etkin bir biçimde kullanımını sağlamakla yükümlü olup, bu özgürlüğe karşı oluşabilecek her türlü girişime karşı önlem almak zorundadır. Ancak, yasa koyucu da, iptal davalarının koşullarını belirlemek ve bu koşulları hukuk devleti ile hak arama özgürlüğü ilkesinin gerekleri ile çelişmeden düzenlemek konusunda takdir yetkisine sahiptir<sup>317</sup>. Burada önemli olan, hak arama özgürlüğünün hukuk devletinin getirdiği güvencelerden biri olması ile idarenin hızlı ve duraksamadan etkinlikte bulunması gerekliliği kavramlarının birbirinden olabildiğince uzaklaşmamasıdır.

#### **A. Kişisel Hak İhlali (Zedelenmesi)**

İdari yargılama yolunda davacı olabilmenin iki şarta dayandığını ve birincisinin objektif ehliyet (nesnel yetenek) olduğunu belirtmiştik. Ancak, objektif ehliyet çerçevesinde dava ehliyetine sahip olunması, dava açmak için yeterli olmayacak ve ikinci koşul olan subjektif ehliyetin de (öznel yetenek) varlığı gerekecektir. İşte, subjektif ehliyetin iptal davalarındaki görünümü menfaat ihlali (çıkar zedelenmesi) olarak ifade edilmekteyken, tam yargı davalarındaki görünümü ise kişisel hak ihlali (zedelenmesi) olarak düzenlenmektedir. Burada, kavramsal açıdan, iptal davalarında yer alan subjektif ehliyet koşulunda aranan çıkar zedelenmesi ile kesin bir ayırım bulunmaktadır. Şöyle ki: Önceki başlıkta da açıkladığımız gibi, iptal davası açabilmek için davacı açısından doğrudan ya da dolaylı bakımdan sonuç doğuran, etkileyen idari işlemlerin varlığının yeterli olduğu öngörülmektedir. Hatta, yasa koyucu ve Danıştay'ın da, iptal davalarında subjektif ehliyeti geniş bir biçimde yorumladıkları kabul edilmektedir.

İYUK'un idari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı başlıklı ikinci maddesinin (b) fıkrasında, idari işlemler ya da idari eylemler nedeniyle kişisel hakları doğrudan zarar görenlerin tam yargı davası açabilecekleri bildirilmektedir.

Buna göre, idari yargıda tam yargı davası açabilmek için, başlangıçta iptal davalarının izledikleri yol takip edilecek ve öncelikle objektif ehliyetin (nesnel yeteneğin) yani dava ehliyetinin varlığı aranacaktır. Danıştay'a göre de, idari yargı organlarında dava açabilmek için objektif ehliyetle birlikte, açılmak istenen idari davanın türüne göre değişkenlik gösteren öznel yetenek koşuluna da sahip olmak gerekmektedir<sup>318</sup>. Objektif ehliyetin varlığı, davanın

<sup>317</sup>Any. Mh., E. 1995/27, K. 1995/47, T. 21.9.1995, www.resmigazete.gov.tr, (Erişim Tarihi: 30.06.2017)

<sup>318</sup>Danıştay 11. D., E. 2007/6930, K. 2007/7002, T. 25.9.2007, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 07.08.2018)

açılmasında aranacak olan öznel yeteneğin re'sen (kendiliğinden) sorgulanması için bir ön koşul niteliği taşımaktadır.

Dolayısıyla, tam yargı davalarında sübjektif ehliyetin saptanması için, davacının, doğrudan kişisel bir hak zedelenmesi ile karşı karşıya kalıp kalmadığı araştırılacaktır. Belirtilen hak zedelenmesi, davacının malvarlığında bir eksilmeye neden olabileceği gibi yine malvarlığında olası bir artışın engellenmesi biçiminde de görülebilecektir. Öncelikli olan, bu hak zedelenmesinin sonuçlarını doğrudan davacı üzerinde meydana getirmesi gereğidir. Çünkü, iptal davalarının tersine, tam yargı davalarında hak zedelenmesinin dolaylı biçimde gerçekleşmesi, sübjektif ehliyetin varlığı için yeterli görülmeyecektir.

İdari yargılama yöntemine göre, kişisel hakkın doğrudan zarar görmesi ile, tam yargı davasının açılabilmesi bakımından aranan sübjektif ehliyetin varlığı ileri sürülebilir duruma gelmektedir. Burada, idare mahkemelerinin İYUK'un (14)'üncü maddesi gereği dava dilekçeleri üzerine yaptığı ilk inceleme sonucunda, tam yargı davası açısından sübjektif ehliyetin varlığını kabul etmesi ve davanın görülebilir olduğuna karar vermesi, davacının kişisel bir hakkının zedelenmesini kabulü anlamına gelmektedir. Ancak, bu kabul niteliğindeki karar ile dilekçenin görülebilir duruma gelmesi, davacının, kişisel hakkının zedelenmesine neden olan idari işlem ya da eylem ile iddia ettiği zarar arasındaki nedensellik bağıını ispat etmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu bağlamda, idare mahkemelerinin, dilekçenin ilk incelemesinde, diğer öğelerle birlikte sübjektif ehliyeti de inceleyerek davanın esasına girilebileceğine ilişkin karar vermesi davacının kişisel hakkının doğrudan zedelenmesinin kabulü niteliğinde olacak; davanın görülmesi sonunda verilen gerekçeli karar da istemde bulunulan tazminata ilişkin olacaktır.

Tam yargı davalarında aranan kişisel hak kavramı, iptal davalarında aranan menfaat kavramına göre daha dar bir çerçevede yorumlanmaktadır<sup>319</sup>. Bilindiği gibi, idari işlemlere karşı hem iptal hem de tam yargı davaları açılabilir. Ancak, idari işleme karşı da tam yargı davasının açılabilir oluşu, iptal davalarında aranan menfaat ilgisindeki gibi, geniş bir yorumlama ile değerlendirileceği anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla, bir idari işleme karşı tam yargı davası açılabilir olsa bile, kişisel hak zedelenmesi dar bir biçimde yorumlanacak ve doğrudan davacı üzerinde etki etmesi gereği aranacaktır.

---

<sup>319</sup> Berk, agy., 154.

Tam yargı davalarında davacının kişisel hakkı, bir idari eylem nedeniyle de zedelenebilecektir. Bu halde de, davacının tam yargı davası açmakta sübjektif ehliyetinin bulunduğu kabul edilmektedir. Burada soru işareti olan durum, idari eylem nedeniyle ölüm olayının meydana gelmesidir. Bu noktada, idari yargı organları, tam yargı davası açacak olan kişi ile idari eylemden dolayı ölen kişi arasında, zararın istenebilmesi bakımından hukuki bir bağın (ölüm olayı nedeniyle davacının destekten yoksun kalması gibi) varlığını aramaktadırlar<sup>320</sup>. İdari işlem ya da eylem nedeniyle kişisel hakkı zedelenen ama yaşamsal varlığı sona ermeyen kişiler ise, doğrudan tam yargı davası açmak için sübjektif ehliyete sahip olacaklardır. Burada, zararın doğrudan kendileri üzerinde gerçekleşmesi gerekmektedir, dolayısıyla, zarardan etkilendiği varsayımında bulunan başka kişiler tam yargı davası açamayacaklardır.

İdari bir işlemde ötürü oluşan kişisel hak zedelenmesi sonucunda, tam yargı davalarının hangi anda açılacağına da değinmekte yarar vardır. Burada, kişisel hak zedelenmesi sonucunda oluşturduğu kabul edilen sübjektif ehliyetin getirdiği dava açma hakkı uyarınca, tam yargı davası açılması bakımından başlangıç tarihi olarak kişisel hakkı zedelediği öne sürülen idari işlemin oluşturulduğu ya da ilgiliye bildirildiği (tebliğ edildiği) tarih değil, tersine dava konusu idari işlemin uygulandığı ve bununla birlikte zararların tüm öğeleriyle ortaya çıktığı tarih esas alınmaktadır<sup>321</sup>.

Kişisel hakkın zedelenmesi sonucu ortaya çıkan zararlar, hayatın olağan akışı çerçevesinde genel olarak iki başlıkta değerlendirilebilmektedir. Bunlar, maddi zarar ve manevi zarardır. İYUK'da, kişisel hakkın zedelenmesi sonucu ortaya çıkan zararlara ilişkin bir düzenleme bulunmadığı gibi, kişisel hakkın zedelenmesi çerçevesinde idareye hangi durumlarda sorumluluk yüklenebileceğine dair herhangi bir ifadeye de rastlanmamaktadır. Bu durumda, yeni ve içtihatlarla gelişen bir bilim dalı olan idare hukukunun etkisi dikkat çekmekte ve idarenin her somut olaya göre nasıl ve hangi oranda kusurlu sayılabileceği mahkemelerin benzer kararlarından yola çıkılarak saptanabilmektedir.

Zarar kavramı, Borçlar Kanunu'nda haksız fiillerden doğan borç ilişkileri başlığı altında düzenlenmiş fakat tanımlanmamıştır. Zararın gerçekleşmesi için, bir kimsenin sahip olduğu malvarlığında herhangi bir isteği olmadan ve iradesine aykırı bir biçimde meydana

---

<sup>320</sup>Yaman, agy., 113.

<sup>321</sup>Danıştay 13. D., E. 2015/5206, K. 2015/3613, T. 26.10.2015, www.lexpera.com.tr, (Erişim Tarihi: 16.08.2018)

gelen eksilme söz konusu olmalıdır<sup>322</sup>. Bu durum, genel kavramlar çerçevesinde malvarlığında oluşan bir eksilme ile mahrum kalınan kazancı da kapsayacaktır. Zarar, geniş anlamda hem maddi hem de manevi zararı ifade etmekle birlikte; dar anlamda ise sadece maddi zarara karşılık gelmekte olup; esasen zarar kavramından anlaşılan da maddi zarardır, dolayısıyla manevi zarar, zararı doğuran işlem ya da eylemden kaynaklanan elem, ruhsal çöküntü ve duyulan sancıyı anlatmaktadır<sup>323</sup>.

İdari, işlem, eylemi ya da idarenin eylemsizliği sonucunda ortaya çıkan zarar, idarenin kusura dayalı sorumluluğu ya da kusursuz sorumluluğu çerçevesinde gerçekleşmektedir. Danıştay, idarenin etkinlikleri nedeniyle oluşan hukuki sorumluluğunu;

*“Kamusal faaliyetler sonucunda, idare ile bireyler arasında bireyler zararına bozulan ekonomik dengenin yeniden kurulmasını, idari etkinliklerden dolayı bireylerin uğradığı maddi zararlar ile birlikte manevi zararların da idare tarafından tazmin edilmesini sağlayan hukuksal bir kurum...”*

olarak açıklamaktadır<sup>324</sup>. Kişilerin uğradığı zararların giderilmesi, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmektedir. İdare, kişisel hak zedelenmesi sonucunda meydana gelen zararı gidermekle yükümlüdür ancak zarar sonucu istemde bulunulan tazminat oranının hesaplanmasında zararın türü de dikkate alınmaktadır. Bu bağlamda, idarenin sebep olduğu zararların nelerden oluşabileceğini genel ifadeler ile belirtmek gerekmektedir.

İdarenin etkinliği sonucunda ortaya çıkan zarar kişileri maddi açıdan etkileyebilecektir. Maddi zarara ilişkin İYUK’da düzenleme bulunmaması nedeniyle, Borçlar Kanunu hükümlerine bakmak gerekmektedir. Burada, maddi zararın hangi esaslardan oluştuğu anlaşılabilir. Borçlar Kanunu’nun (53)’üncü maddesi, ölüm durumunun gerçekleşmesi sebebiyle uğranılan zararları üç biçimde düzenlemiş ve bunları; ölüm nedeniyle yapılan cenaze giderleri, ölüm durumu meydana gelene kadar olan süreçte yapılan tedavi giderleri ve bu esnada çalışma gücünün azalması ya da tümüyle kaybedilmesi nedeniyle mahrum kalınan ya da kaybedilen değerler, son olarak ölen kişinin sağlığında destek verdiği ancak ölüm olayı nedeniyle söz konusu destekten yoksun kalanların bundan dolayı oluşan kayıpları biçiminde sıralamıştır.

<sup>322</sup>Kemal Oğuzman, Turgut Öz, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2009) 514.

<sup>323</sup>Selahattin Sulhi Tekinay (Yayına Hazırlayanlar: Sermet Akman, Haluk Burcuoğlu, ve Atilla Altop), *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993) 547-548.

<sup>324</sup>DİDDK, E. 2015/2933, K. 2016/326, T. 18.2.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 04.10.2018)

Borçlar Kanunu'nun (54)'üncü maddesinde ise, bedensel zarar nedeniyle oluşan kayıplar belirtilmiştir. Madde hükmünde, bedensel zararların; söz konusu zararın giderilmesi amacıyla görülen tedavinin oluşturduğu giderler, bedensel zararın meydana gelmesi ile kişinin uğradığı kazanç kaybı, bu çerçevede çalışma gücünün azalması ya da tümüyle kaybedilmesinden doğan zararlar ve son olarak kişinin ekonomik yaşamındaki hedeflerinin sarsılmasından dolayı oluşan kayıplar olduğu ifade edilmiştir.

Maddi zarar çeşitleri açısından, görünüşte belirsiz olan ifade, destekten yoksun kalınması ve kazanç kaybı olarak görülmektedir. Cenaze giderleri, tedavi giderleri gibi başlıklar, zararın hesaplanmasında somut verilerle daha kolay bir biçimde açıklanabilmektedir. Ancak, destekten yoksun kalınması ve kazanç kaybı gibi başlıkların tespiti ise diğerlerine oranla daha zordur. Yoksun kalınan kar olarak ifade edilebilecek olan söz konusu durumlar, malvarlığında mutlak bir biçimde ya da ciddi bir olasılık dahilinde oluşabilecek artışın, belli miktarlarda ya da tümüyle engellenmesi olarak görülmektedir<sup>325</sup>.

Manevi zarar, Borçlar Kanunu'nun (56)'ıncı maddesinde düzenlenmiş ve yargıcm, bir kimsenin bedensel bütünlüğünün zedelenmesinde ya da ağır bedensel zarar ya da ölüm durumunun meydana gelmesi sonucunda somut olayın özelliklerine göre mahkemece öngörülen parasal değerın manevi tazminat olarak ödenmesine karar verebileceğini belirtilmiştir. Madde içeriğinde, manevi zarara yönelik tazminat isteminin, hem bedensel bütünlüğü zedelenen ya da ağır bedensel zarara uğrayan kişi tarafından hem de ölüm durumunun meydana gelmesi sonucunda ölen kişinin yakınları tarafından iletilebileceği açıklanmıştır. Danıştay'ın bir kararında<sup>326</sup>, manevi zarar:

*“Kaldı ki, manevi tazminat, patrimuanda meydana gelen bir eksilmeyi karşılamaya yönelik bir tazmin aracı değil, tatmin aracıdır. Başka türlü giderim yollarının bulunmayışı veya yetersiz kalışı, manevi tazminatın parasal olarak belirlenmesini zorunlu hale getirmektedir. Olay nedeniyle duyulan elem ve ızdırabı kısmen de olsa hafifletmeyi amaçlar. Belirtilen niteliği gereği manevi tazminatın zenginleşmeye yol açmayacak şekilde belirlenmesi gerekmekte ise de, tam yargı davalarının niteliği gereği takdir edilecek miktarın aynı zamanda duyulan elem ve ızdırabı giderecek bir oranda olması gerekmektedir...”*

biçiminde tanımlanmış ve bir zenginleşme aracı olarak değil, sadece hissedilen acının kısmen de olsa giderilmesine yarayan bir iyileştirme olarak ifade edilmiştir. Bununla birlikte,

<sup>325</sup>Fikret Eren, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2015) 526.

<sup>326</sup>Danıştay 15. D, E. 2017/1586, K. 2017/4939, T. 28.09.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 03.10.2018)

manevi zararın tespitinde idari yargı organının kapsamlı bir araştırma yapması ve takdir edilen miktarın da manevi tazminat istemine sebep olan kişisel hak zedelenmelerinin bir daha meydana getirilmesini önleyici (caydırıcı) nitelikte olması gerekmektedir.

İdarenin etkinliği sonucunda oluşan maddi bir zararın, tam yargı davası hükmüyle idari yargı organları tarafından tümüyle tazmin edilmesi ve böylece malvarlığı durumunun zararın oluştuğu tarihten öncesine uyarlanması çoğunlukla olanaklı iken; söz konusu uygulama manevi zararın giderilmesinde farklılık oluşturur ve bu durumda kişinin manevi varlığında oluşan zararın tümüyle giderilmesi olanaksızdır<sup>327</sup>.

## **B. Danıştay Kararlarında Kişisel Hak İhlali (Zedelenmesi)**

İdarenin, yapmış olduğu etkinlikler ile yukarıda belirtilen zararların oluşmasına sebep olması, çeşitli durumlarda görülebilmektedir.

İdarenin, kusurlu ya da kusursuz olarak meydana getirdiği etkinlikleri çerçevesinde oluşan kişisel hak zedelenmelerinin günümüzde yaygın görünümünden biri, terör sebebiyle uğranılan zararlardır. Bilindiği üzere, ülkemiz uzun yıllardır içte ya da dışta yapılan ama zararlarını doğrudan doğruya Devlet üzerinde doğuran bir takım terör örgütlerinin tehdidi altındadır. TBMM'nin çıkarmış olduğu yasalar uyarınca kolluk güçlerinin etkin önlem ve müdahalelerine karşın, bazen yürütülen etkinliğin niteliği nedeniyle, kolluk güçleri ya da yurttaşlar zarara uğrayabilmektedirler. Bundan ötürü, terör eylemleri sonucunda "sosyal risk ilkesi" çerçevesinde idare aleyhinde idari yargı düzeninde tam yargı davaları açılabilir. İşte bu nedenden ötürü, idarenin etkinlik alanı içerisinde oluşmasa bile, ilgili toplumun içinde bulunduğu koşullardan kaynaklanan ve idarece yürütülen kamu hizmetlerinin sonucu olmayan ancak, toplumsal nitelikli riskin gerçekleşmesi sonucu meydana gelen özel ve olağandışı nitelikteki olumsuz, kötü sonuç doğurucu neticelerle salt o toplumun bir ferdi olunması nedeniyle karşı karşıya kalan bireylerin zararlarının, topluma bölüştürülerek giderilmesi, sosyal risk ilkesi çerçevesinde tanımlamaktadır<sup>328</sup>.

Terör eylemleri sonucunda meydana gelen durumlar sebebiyle oluşan zararlar, kişilerin vücut bütünlüklerine (ölüm, yaralanma gibi) ya da malvarlıklarına (hayvanlar, ağaçlar, tarımsal etkinlik ile elde edilen ürünler, taşınır ya da taşınmazlar, ev eşyaları gibi) yönelik olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Söz konusu kişisel hak zedelenmeleri, nakden tazmini

<sup>327</sup>Müzeyyen Eroğlu Durkal, "Tam Yargı Davalarında Manevi Tazminat", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* Sy:131 2011: 182

<sup>328</sup>Danıştay 15. D, E. 2012/189, K. 2012/7048, T. 18.10.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 02.04.2017)

gereken ögeler olmakla birlikte; kişinin iç dünyasında yarattıkları üzüntünün de geleceğe yönelik olarak değerlendirilmesi ve manevi tazminata esas alınması gerekmektedir. Danıştay, terör nedeniyle eşi vefat eden davacının, tam yargı davasına konu olan kişisel hak zedelenmesine ilişkin tazminat isteminde, terör olayının oluşma biçimi ile istemde bulunanın sosyal ve ekonomik durumunun dikkate alınması yoluyla manevi tazminatın da araştırılması gerektiğini, söz konusu şartlar dikkate alınmadan idarenin kusurlu ya da kusursuz sorumluluğunun bulunmadığı düşüncesiyle sadece maddi zarara hükmedilmesinin hukuka aykırı olduğunu belirtmiştir<sup>329</sup>. Terör eylemleri nedeniyle oluşan kişisel hak zedelenmelerinde, devletin güvenlik tedbiri alıp almadığı; eğer aldıysa bu tedbir türünün hangi derecede etkili olduğu konusu tazminatın hesaplanmasında doğrudan bir ölçüt olarak kabul edileceği gibi, kişisel hakkı zedelenenin ya da ölüm durumunda davayı takip eden yasal mirasçılarının sosyal ve ekonomik durumları ve oluşan zarar sonucunda alınacak tazminata duydukları gereksinim de idari yargı organınca dikkate alınarak hüküm kurulmaktadır.

5233 sayılı “Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun<sup>330</sup>” ile terör eylemleri sonucunda oluşan kişisel hak ihlallerinin neden olduğu maddi zararların, idari yargı organına başvurulmadan sulh yoluyla çözümlenmesine ilişkin seçenek bir düzenlemeyi içermektedir. Valinin görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında kurulacak olan komisyonlara yine vali tarafından ilde yer alan maliye, bayındırlık ve iskan, tarım ve köy işleri, sağlık, sanayi, ticaret konularında ilde görev yapmakta olan ve alanlarında uzman kamu görevlileri arasından birer kişi seçilmekte; ayrıca ilde yer alan baronun yönetim kurulu tarafından o baroya kayıtlı avukatlar arasından seçilen bir kişi vali tarafından seçilen diğer görevliler ile birlikte komisyon üyesi olarak atanmaktadır. Kanunun yedinci maddesinde, komisyon tarafından karşılanacak olan maddi zararlar da açık bir biçimde belirtilmiştir<sup>331</sup>. Kanunun (12)’inci maddesi, hazırlanacak olan sulhname ile uyuşmazlığın çözülememesi durumunda, ilgililerin yarı organlarına başvurma haklarının saklı olduğunu belirtmekte, bu düzenleme de sulhname ile çözülen bir uyuşmazlıkta artık yargı organlarına kişisel hak zedelenmesi sebebiyle oluşan maddi zararın giderilmesi istemiyle başvurulamayacağını ortaya koymaktadır. Gerçekten, Danıştay da, söz konusu düzenlemeye uygun olarak, taraflar

<sup>329</sup>Danıştay 15. D, E. 2017/1300, K. 2017/4938, T. 29.09.2017, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.10.2018)

<sup>330</sup> RG, S. 25535, T. 27.07.2004

<sup>331</sup> (Karşılanacak zararlar) **Madde 7-** Bu Kanun hükümlerine göre sulh yoluyla karşılanabilecek zararlar şunlardır: a) Hayvanlara, ağaçlara, ürünlere ve diğer taşınır ve taşınmazlara verilen her türlü zararlar. b) Yaralanma, engelli hâle gelme ve ölüm hâllerinde uğranılan zararlar ile tedavi ve cenaze giderleri. c) Terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle kişilerin mal varlıklarına ulaşamamalarından kaynaklanan maddî zararlar.

arasında dava açılmadan önce yapılan sulh işleminin dava açılmasını engelleyen özelliğine gönderme yapmak suretiyle, sulhnamenin varlığına rağmen açılan maddi zarar istemli bir tam yargı davasının reddinin gerektiğine hükmetmektedir<sup>332</sup>.

Ayrıca, Danıştay, 5233 sayılı kanun çerçevesinde maddi tazminatın hesaplanarak, manevi tazminata yer veren kanun hükmü bulunmaması sebebiyle manevi tazminata ilişkin gereken araştırmanın yapılmamasını bir eksiklik ve bozma sebebi olarak görmektedir. Gerçekten, Danıştay vermiş olduğu bir kararda<sup>333</sup>:

*“Bu durumda, terör olayları nedeniyle meydana gelen ve sosyal risk ilkesi kapsamında bulunup 5233 sayılı Kanun uyarınca karşılanmayan ilgililerin ileri sürdükleri manevi zarara bağlı tazminat taleplerine ilişkin uyuşmazlıklarda, idare hukukunun tazminata ilişkin ilke ve kuralları çerçevesinde 2577 sayılı Kanunun öngördüğü usullere tabi olarak manevi tazminat ödenip ödenmeyeceğine ilişkin yargısal incelemenin yapılması gerekmektedir...”*

demek suretiyle, somut uyuşmazlıkta manevi tazminatın gereği gibi araştırılması ile tam ve etkili bir sonuca ulaşılacağını öngörmektedir.

İdari eylemden ötürü gerçekleşen kişisel hak zedelenmelerinin tazmini amacıyla tam yargı davalarının açılmasından önce, davacı tarafından idareye bir ve beş yıllık süreler içinde başvuru zorunluluğu bulunmaktadır. Söz konusu başvurunun yapılacağı bir ve beş yıllık sürelerin ise, hangi tarihten başlayarak hesaplanması gerektiği, uygulamada sıklıkla karşılaşılan sorunlardan biri olmakta ve bu durum, kişisel hak zedelenmesi nedeniyle tazminat istemini güçleştirip, hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.

Danıştay, idarenin eylemi sebebiyle (devlet hastanesinde hasta olarak yatmakta iken, çıkan yangın sonucu yaşamın yitirilmesi) açılan tam yargı davasında, idareye ön başvuruyu ifade eden bir ve beş yıllık sürelerin, kişisel hak zedelenmesini doğuran eylemin ortaya çıktığı andan itibaren hesaplanması gerektiğini belirterek, bunun dışında hareket edilmesinin, zararı oluşturan eylemin idari boyutunun tespiti ile kullanılabilir duruma gelen dava açma hakkına ve hak arama özgürlüğüne aykırılık meydana getireceğini öngörmüştür<sup>334</sup>.

<sup>332</sup>Danıştay 15. D, E. 2017/1296, K. 2017/5450, T. 11.10.2017, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.10.2018)

<sup>333</sup>Danıştay 15. D., E. 2014/8984, K. 2017/7629, T. 19.12.2017, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.10.2018)

<sup>334</sup>Danıştay 15. D., E. 2016/972, K. 2016/2762, T. 21.04.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.10.2018)

Kişisel hak zedelenmesi sonucunda, davanın kabulü ile hükmedilecek tazminat miktarına ilişkin yasal faizin hesaplanması da uygulamada önemlidir. Danıştay, idari eylemden dolayı meydana gelen zararın giderilmesi amacıyla idareye bir ve beş yıllık süreler içinde başvuran davacının açmış olduğu tam yargı davasının kabul edilmesi sonucunda tazminat miktarına eklenecek olan yasal faizin, ön karar alınması için idareye yapılmış olan başvuru tarihi itibarıyla hesaplanması gerektiğini kabul etmiştir<sup>335</sup>. Danıştay, yerleşik içtihatları ile kabul ettiği bu uygulamanın nedenini, idareye yapılan başvurunun bir dava ön şartı olarak kabul edilmesi ile kişisel hak zedelenmesi ile oluşan dava konusu zararın en erken idareye başvuru tarihinde ödenebilecek olması çerçevesinde açıklamaktadır.

Kişisel hakkın zedelenmesinin söz konusu olduğu durumlarda, idarenin, kişinin rızasına aykırı bir biçimde etkinlikte bulunması gerekmektedir. Kişisel hakkın zedelenmesinin görünüşlerinden biri de vücut bütünlüğüne karşı yapılan eylemlerdir. Kişinin vücut bütünlüğü, anayasal sınırlar içerisinde emredici hükümlerle sağlanan bir korumaya sahiptir. Danıştay, vücut dokunulmazlığına ilişkin korumanın, kişi öldükten sonra bile devam edeceğini, bunun istisnasının ise kişinin sağlığında gösterdiği rızası ya da öldükten sonra mirasçılarının vereceği izin ile mümkün olabileceğini; bu bakımdan gerek ölen kişi tarafından sağlığında gerek ölüm olayının ardından mirasçılardan verilen herhangi bir izin olmamasının varsayıma dayalı bir rıza olarak kabul edilerek, yaşamını yitiren kişiden organ ya da doku alınmasının vücut bütünlüğüne aykırı bir eylem olacağını ve bu durum nedeniyle açılan tam yargı davasında davacı mirasçılar lehine manevi tazminata hükmedilmesi gerektiğini kabul etmiştir<sup>336</sup>. Danıştay, yaşamını yitiren kişinin sağlığında rızasına dayalı olarak yapacağı bir organ ve doku bağıışı iradesi olmadan ya da mirasçıları tarafından buna açıkça izin verilmeden vücut bütünlüğüne aykırı sonuç doğuracak olan organ ya da doku alınmasının, ölen kişinin hatırasının yarattığı özel durum çerçevesinde manevi tazminata konu edilmesini uygun görmüş ve böylelikle manevi tazminatın caydırıcı nitelikte sonuç doğurmasına da etki etmiştir.

Danıştay'ın benzer kararları ile manevi tazminatın caydırıcı nitelikte yer alan etkisini artırmaya çalıştığı gözlemlenmektedir. Aslında, Anayasa'nın (129)'uncu maddesinin beşinci fıkraya hükmü, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kendilerine tanınan yetkileri kullanmaları sebebiyle meydana gelen kusurlardan dolayı idarenin hasım gösterilmesi ile açılan tazminat davalarının sonunda verilen tazminata yönelik kararlarda idareye, tazminatın ödenmesine

---

<sup>335</sup> Danıştay 15. D., E. 2015/10079, K. 2017/6331, T. 02.11.2017, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.10.2018)

<sup>336</sup> Danıştay 15. D., E. 2015/9784, K. 2016/3784, T. 26.05.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.10.2018)

sebepler olan memur ya da diğerk kamu görevlisine rücu etmesi hakkını vermektedir. Belirtilen davaların memur ya da diğerk kamu görevlileri aleyhine değil de, idare aleyhine açılıyor olması, idari örgüt içinde çalışan kişilerin her an dava tehdidi ile karşı karşıya kalmasının önüne geçmek ve görevlerini yoğun stres altında gerçekleştirmelerini engellemek amacı taşımaktadır. Ancak, uygulamada, idarenin rücu hakkını sıklıkla kullandığı söylenememektedir. Memurların ya da diğerk kamu görevlilerinin, dava tehdidi yaşamaksızın görevlerini daha etkili bir biçimde yerine getirmeleri sağlanırken, tazminatın gerektirdiği caydırıcılığa ise tam olarak ulaşılamamaktadır. Bu durumda, idarenin takdir yetkisi içinde kalan rücu hakkının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Anayasa’da yapılacak bir değişiklik ile, kamu hizmeti yerine getiren görevlilerin görev ve sorumlulukları ile disiplin kovuşturulmasında güvence kenar başlıklı (129)’uncu maddesinin beşinci fıkrasından, idarenin rücu etmesi kavramı çıkartılarak, görevi gereği yerine getirmekte olduğu etkinlikleri nedeniyle kişisel hakların zedelenmesine ve bundan dolayı idarenin tazminat ödemekle yükümlü kılınmasına sebep olan memur ya da diğerk kamu görevlilerinin, bundan dolayı sicil puanları çerçevesinde bir yaptırıma bağlı kılınacakları ve bu yaptırımın da idarenin “takdir yetkisi” olarak değil “bağlı yetkisi” kabul edileceği düzenlenebilecektir. Böylelikle, uygulamada oldukça az başvuru olan rücu kavramının etkisini yitiren niteliği ortadan kaldırılarak, gerek kademe ilerlemesi gerek derece yükselmesi çerçevesinde daha etkili sonuçları olan puanlama yolu ile memurlar ya da diğerk kamu görevlileri açısından daha caydırıcı ve etkin kullanılan bir yol benimsenecektir. Ayrıca önerilen düzenleme ile, memurların ya da diğerk kamu görevlilerinin, dava tehdidi olmaksızın görevlerini daha olumlu şartlar içinde yapmaları amacı da en üst seviyede sağlanabilecektir.

Tam yargı davalarında, maddi ya da manevi olsun, istemde bulunulan tazminat miktarının yasal faizi ile hesaplanmasına ilişkin anlayış çerçevesinde, dava konusu miktara yönelik artırımın söz konusu olması durumunda faizin bundan ayrı tutulması, sosyal bir hukuk devletinin gerektirdiği bakış açısı ile idarenin sebep olduğu zararların tazminini sağlayan Anayasa’nın (125)’inci madde hükmüne de aykırılık oluşturacaktır. Danıştay, tazminat konusu isteme yönelik miktar artırımının, alacağa bağlı feri (ikinci derecede) bir hak olan faizi de kapsamı gerektiğini, aksi durumun adil yargılanma ilkesine aykırılık oluşturacağını belirtmektedir<sup>337</sup>.

---

<sup>337</sup>Danıştay 15. D., E. 2018/1314, K. 2018/5615, T. 05.06.2018, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.10.2018)

## HUSUMET

### I. Husumet Kavramı

İdari yargıda, gerçek ve tüzel kişiler, idarenin işlem ve eylemlerinden etkilenerken ya da bir idari sözleşmenin kişi unsuru olarak gerekli koşulların oluşması ile idari yargı denetimine başvurabilmektedirler. Bu nedenle, dava açılışında aranan genel koşullardan olan ehliyet ve husumet, hem taraflar açısından hem de dava açabilme yeteneği kapsamında incelenecek, idari yargılama yolunda düzenlenen hususlar, uygulamaya ilişkin hükümler ve buna bağlı olarak gelişen öneriler doğrultusunda ifade edilmeye çalışılacaktır.

Dava aşaması, yukarıdaki bölümlerde de açıkladığımız üzere, bir hakkın yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, davacı ve davalı olarak iki taraf üzerine kurulan ve böylelikle kamu düzeninin sağlanmasını da etkin kılan bir yargı etkinliğidir. Hakkın yerine getirilmesi, kullanılmasının engellendiği varsayılan bir hakka ilişkin olabileceği gibi var olduğu ileri sürülen bir hakkın tanınmasından ya da hakka ilişkin somut bir durumun tespit edilmesinden ibaret olabilecektir.

Davada taraf sıfatının ve yargılama konusu hakkın varlığı, davanın kabul edilebilmesi, devam edebilmesi ve o davaya ilişkin olarak kesin kararın verilebilmesi bakımından oldukça önem taşımaktadır. Yargılama işlevi, bu koşulların varlığında usulüne uygun bir şekilde yerine getirilebilecektir. Yargıtay da, dava konusunun ve dava taraflarının varlıklarının, davaya olan önemine değinmiş ve vermiş olduğu bir kararda da şu şekilde ifade etmiştir:

*“Öncelikle belirtmelidir ki, bir davada taraf sıfatı, dava konusu sübjektif hak ( dava hakkı ) ile taraflar arasındaki ilişkidir. Dolayısıyla davacı sıfatı ( aktif husumet ) dava konusu hakkın sahibine; davalı sıfatı ( pasif husumet ) o hakka uymakla yükümlü olan kişiye aittir. Bu noktada, mahkemenin taraflar arasında dava konusu hakkın esası*

*hakkında bir karar verebilmesi için, bu kişilerin o davada gerçekten davacı ve davalı sıfatlarına sahip olmaları gerekir. Bir davada taraf olarak gösterilen kişiler, taraf ve dava ehliyetine ve davayı takip yetkisine sahip olsalar bile, taraflardan birinin o davada gerçekten davacı ve davalı sıfatı yoksa, davanın esası hakkında bir karar verilemez; dava, sıfat yokluğundan ( husumetten ) reddedilir. Görüldüğü üzere, taraf sıfatı usul hukuku sorunu olmayıp, dava konusu sübjektif hakkın özüne ilişkin bir maddi hukuk sorunudur. Bu nedenle taraf sıfatının yokluğu, davada taraf olarak gözüken kişiler arasında dava konusu hakkın doğumuna engel olduğu için defî değil, yargılamanın her aşamasında taraflarca ileri sürülmesi mümkün ve mahkemece de kendiliğinden nazara alınması zorunlu bir itiraz niteliğindedir<sup>338</sup>. ”.*

Arapça kökenli bir kelime olan husumet, Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre hasım olma durumu, düşmanlık anlamına gelmektedir<sup>339</sup>. Hukuksal anlamda ise, açılan davanın bir kişiye yönlendirilmesi ve böylece onun davalı konumuna getirilmesi çerçevesinde açıklanmaktadır. Arapça kökenli olmasının da etkisiyle, husumet terimi hukuk dilimize İslam hukuku kaynaklı olarak yerleşmiştir<sup>340</sup>.

#### **A. Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nda Husumet**

Dava konusu olan öznel hak ile taraflar arasındaki hukuki ilişki, sıfat kavramı ile anlatılmakta olup, husumet ifadesinin de sıfata karşılık gelecek şekilde kullanılması Yargıtay bakımından da gün geçtikçe benimsenmekte ve kabul görmektedir<sup>341</sup>. Medeni yargılama kurallarını ve uygulamasını düzenleyen Hukuk Muhakemeleri Kanununun yorumlanmasından taraf sıfatının, davacıyı temsilen aktif husumet, davalıyı temsilen ise pasif husumet olarak ifade edildiği anlaşılmaktadır<sup>342</sup>.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, vermiş olduğu bir kararda, husumet terimini de tanımlamıştır. Şöyle ki, incelenen dosyada yer alan somut uyuşmazlığın çözümü için öncelikle taraf sıfatı (husumet) terimi üzerinde durulması gereğine dikkat çeken Yargıtay; taraf ehliyetinin davada yer alan tarafların kişilikleriyle ilgili olan dava ehliyeti ve davayı takip

<sup>338</sup>Yargıtay H.G.K., E. 2007/5-233, K. 2007/221, T. 18.4.2007, www.yargitay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 1.7.2017)

<sup>339</sup>[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&kelime=HUSUMET](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=HUSUMET), (Erişim Tarihi: 1.7.2017)

<sup>340</sup>Celal Işıklar,"659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* Yıl:3 Sayı:10 Temmuz 2012: 383

<sup>341</sup>Kuru, agy., 1157.

<sup>342</sup>Kuru, agy., 1180; ayrıca bkz. İsmail Ercan, *Medeni Usul Hukuku*. (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2013) 160; Ejder Yılmaz, *Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2013) 543.

yetkisiyle açıklanabileceğini, taraf sıfatının (husumetin) ise dava konusu olan subjektif (özel) hakka ilişkin olduğunu belirtmiştir<sup>343</sup>.

Yargılama aşamasında, davacının mahkemeye sunmuş olduğu dava dilekçesinde yer alan hususların yöneltildiği taraf davalı olarak ifade edilmektedir. Burada, husumet kavramı açıklanması gereken bir olgu olarak devreye girmektedir. Medeni Usul Hukuku ve Hukuk Muhakemeleri Kanunu uyarınca, “sıfat” olarak adlandırılan husumet, dava konusu ile davanın tarafları arasındaki ilgiyi belirtmekte ve temsil etmektedir<sup>344</sup>.

Yargıtay da, dava hakkının hukuki çıkar ile sınırlı olduğunu, dolayısıyla da mahkemenin bir davanın esası hakkında yargılama yapabilmesi için davacının dava açmakta hukuki yararının olması gerektiğini belirtmiş; bir davada, davacı ya da davalı sıfatına sahip olup olunmaması durumunun esasen dava konusu hakkın özüne ilişkin bir maddi hukuk sorunu olduğunu ifade ederek, sıfatın usul hukuku bakımından önemini de mahkemenin ilgili dava konusu hakkında inceleme yapıp karar verebilmesi açısından açıklamıştır<sup>345</sup>.

Medeni yargılama hükümleri uyarınca ya da idari yargılama esasları çerçevesinde görülmekte olan bir somut uyuşmazlığın konusu, şüphesiz ki hak kavramı olacaktır. Hak kavramı, başkalarından belli bir şekilde yapılması ya da davranılması istenen bir durumu temsil etmektedir<sup>346</sup>. Herkes tarafından dikkat edilmesi zorunluluğunun çiğnenmesi ile oluşabilecek hukuki uyuşmazlığın çözümü aşamasında, dava konusu olan hakkın sahibi davacı olarak anılacak; davalı sıfatını açıklayan pasif husumet ise, ilgili hakka uyması beklenen kişiye ait olacaktır<sup>347</sup>.

Hukuk Muhakemeleri Kanunu uyarınca taraf sıfatı aynı zamanda maddi hukuk açısından bir itiraz olarak nitelendirilmekte olduğu için, davanın incelendiği tüm bölümlerde tarafların istemi üzerine ya da davaya bakmakta olan yargıç tarafından görevi gereğince belirlenen taraf sıfatının bulunmayışı sebebiyle dava esastan reddedilmektedir<sup>348</sup>.

Yargılama esaslarına egemen olan ve yargılamanın yerinde ve yöntemine uygun bir şekilde yapılmasına yarayan belli ilkeler bulunmaktadır. Bu çerçevede, pasif husumetin yani

---

<sup>343</sup>YHGK, E. 2013/13-439, K. 2013/1595, T. 27.11.2013, www.yargitay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 1.7.2017)

<sup>344</sup>Yılmaz, agy., 67.

<sup>345</sup>YHGK, E. 2013/14-370, K. 2014/43, T. 29.1.2014, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 1.7.2017); ayrıca bkz. Özyakut, Beleç, agy., 278.

<sup>346</sup>Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı*. (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2017) 49.

<sup>347</sup>Yılmaz, agy., 68.

<sup>348</sup>Görgün, agy., 138.

davalı sıfatının kime yönlendirileceğinin tespiti, belirtilen davayla karşı karşıya kalan kişinin de hem hukuki durumdan haberdar olmasını sağlayacak hem de pasif husumetin yönlendirilmesi sonucu, davalının dilekçede yer alan iddialara karşı hukuki haklarını ifade edip cevaplarını sunabilmesini etkin bir duruma getirerek uygulanabilir kılacaktır. Buna göre, davacı ya da davalı olan her iki tarafa da, yargılama konusuna ilişkin olarak iddia ve cevaplarını sunabilme olanağının sağlanması, hukuki dinlenilme hakkına uyma (riayet) ilkesi ile özdeşleştirilecek ve bu ilkenin bir sonucu olarak uygulamada dikkate alınacaktır<sup>349</sup>.

Medeni yargılama uygulamalarında, davalı sıfatının pasif husumet terimi ile anlatılıyor olmasına karşın, idari yargılama uygulaması gereğince husumet doğrudan doğruya yargılamanın yönlendirildiği davalıyı ifade etmektedir. Dolayısıyla, idari yargı esasları çerçevesinde sadece husumet terimi kullanılmaktadır.

Hukuk düzeni, toplumda meydana gelen tüm kötü olayların karşılığını bulduğu ve aynı ya da benzer vakıaların (olguların) bir daha tekrarlanmayacağı düşüncesini gerçekleştiren, vazgeçilmez bir inanç ve güveni temsil etmektedir<sup>350</sup>. Şüphesiz ki, ilgilileri ya da herkesi bağlayıcı bir hüküm kurulabilmesi için bir davanın görülebilmesi gerekmektedir. Bunun için de, bir davanın konusunu oluşturan somut uyuşmazlığın ileri sürülmesi ve dilekçe ile başvurulması zorunlu bir nitelik taşımaktadır. Gerek medeni yargılama hükümleri olsun, gerekse de idari yargılama esasları olsun, somut uyuşmazlık ileri sürülmediği ve usulüne uygun bir şekilde mahkemeye gönderilmediğinde, meydana gelen hukuki sorunun çözümü de imkansız olacaktır<sup>351</sup>.

Dilekçelerin ön incelemesi, hem idari yargılama yolunda hem de medeni yargılama hükümlerinde kabul edilen ve uygulanan bir aşamayı ifade etmektedir.

Belirtmek gerekir ki, ön inceleme aşaması, medeni yargılama yolunda 6100 sayılı kanun ile kabul edilmiştir, dolayısıyla, 6100 sayılı kanunun getirdiği değişiklikten sonra dilekçelerin ön inceleme ile değerlendirilmesi mümkün olabilmıştır. Esasen, 6100 sayılı kanun ile gelen değişikliğin amacında, yargılamanın daha hızlı hale getirilmesi isteğinin olduğu söylenebilmektedir. Çünkü, dilekçelerin bir ön incelemeye dahil edilmesi, dilekçenin içeriğinde var olan eksikliklerin de davanın ilerleyen aşamalarına geçilmeden önce tespit edilebilmesini sağlayacaktır. Bununla birlikte, davanın esasının daha hızlı bir şekilde

<sup>349</sup>Ramazan Arslan, Süha Tanrıver, *Yargı Örgütü Hukuku*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2001) 182-183.

<sup>350</sup>Yekta Güngör Özden, "Hukuka Bağlılık", *Ankara Barosu Dergisi* Sy:41973: 671

<sup>351</sup>Kayıoğlu, agm., 686.

görülebilmesi gerçekleşecek; bu da aynı zamanda yargılamanın, mümkün olan en kısa sürede eksiksiz bir şekilde tamamlanmasını olanaklı hale getirecektir.

6100 sayılı HMK'da ön inceleme konusuna ilişkin düzenlemeler, (137)'inci ve (142)'inci maddeler arasında yer almaktadır. Burada, idari yargılama usulü kanunu hükümleri ile bir karşılaştırma yapmak da doğru olacaktır. Çünkü, 2577 sayılı İYUK hükümleri içinde, uzun bir dönemden beri uygulanmakta olan ön inceleme yolu bulunmaktadır. Fakat, gerek medeni yargılama yolunda gerekse de idari yargılama usulünde uygulanan dilekçelerin ön incelemesi aşamaları arasında belli usul farkları bulunmaktadır. Öncelikle, 6100 sayılı HMK'da düzenlenen ön inceleme yolu, dava dilekçelerinin mahkemeye sunulması ile ve fakat dosyanın esasına girilmeden önce başlamaktadır. Bu çıkarıma ise, 6100 sayılı HMK'nın ön inceleme kenar başlıklı (137)'inci madde hükmüne dayanarak varılabilmektedir<sup>352</sup>. İlgili maddenin birinci cümlesinde, ön incelemenin, dilekçelerin taraflarca birbirlerine mahkeme aracılığıyla verilmesinden sonra yapılacağı bildirilmektedir. Aynı kanunun dava şartları ve ilk itirazlar hakkında karar kenar başlıklı 138'inci maddesinde de, mahkemenin, öncelikle dava şartları ve ilk itirazlar hakkında dosya üzerinden karar vereceği; gerektiği takdirde ise kararını vermeden önce, bu konuda tarafları ön inceleme duruşmasında dinleyebileceği bildirilmiştir. Keza, kanunun (139)'uncu<sup>353</sup> ve (140)'inci<sup>354</sup> maddelerinde de, sırasıyla ön inceleme duruşmasına davet ve ön inceleme aşamaları düzenlenmiştir.

---

<sup>352</sup>6100 s. HMK Md.137: (1) Dilekçelerin karşılıklı verilmesinden sonra ön inceleme yapılır. Mahkeme ön incelemede; dava şartlarını ve ilk itirazları inceler, uyuşmazlık konularını tam olarak belirler, hazırlık işlemleri ile tarafların delillerini sunmaları ve delillerin toplanması için gereken işlemleri yapar, tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebileceği davalarda onları sulhe veya arabuluculuğa teşvik eder ve bu hususları tutanağa geçirir.

(2) Ön inceleme tamamlanmadan ve gerekli kararlar alınmadan tahkikata geçilemez ve tahkikat için duruşma günü verilemez.

<sup>353</sup>6100 s. HMK Md.139: Mahkeme, dilekçelerin karşılıklı verilmesinden ve yukarıdaki maddelerde belirtilen incelemeyi tamamladıktan sonra, ön inceleme için bir duruşma günü tespit ederek taraflara bildirir. Çıkarılacak davetiyede, duruşma davetiyesine ve sonuçlarına ilişkin diğer hususlar yanında, taraflara sulh için gerekli hazırlığı yapmaları, duruşmaya sadece taraflardan birinin gelmesi ve yargılamaya devam etmek istemesi durumunda, gelmeyen tarafın yokluğunda yapılan işlemlere itiraz edemeyeceği ve diğer tarafın, onun muvafakati olmadan iddia ve savunmasını genişletebileceği yahut değiştirebileceği ayrıca ihtar edilir.

<sup>354</sup>6100 s. HMK Md.140: (1) Hâkim, ön inceleme duruşmasında, dava şartları ve ilk itirazlar hakkında karar verebilmek için gerekli görürse tarafları dinler; daha sonra, tarafların iddia ve savunmaları çerçevesinde, anlaşlıkları ve anlaşamadıkları hususları tek tek tespit eder.

(2) Uyuşmazlık konularının tespitinden sonra hâkim, tarafları sulhe veya arabuluculuğa teşvik eder; bu konuda sonuç alınacağı kanaatine varırsa, bir defaya mahsus olmak üzere yeni bir duruşma günü tayin eder.

(3) Ön inceleme duruşmasının sonunda, tarafların sulh veya arabuluculuk faaliyetinden bir sonuç alıp almadıkları, sonuç alamadıkları takdirde anlaşamadıkları hususların nelerden ibaret olduğu tutanakla tespit edilir. Bu tutanağın altı, duruşmada hazır bulunan taraflarca imzalanır. Tahkikat bu tutanak esas alınmak suretiyle yürütülür.

(4) Ön inceleme tek duruşmada tamamlanır. Zorunlu olan hâllerde bir defaya mahsus olmak üzere yeni bir duruşma günü tayin edilir.

6100 sayılı HMK ile 2577 sayılı İYUK arasında ön inceleme hükümlerine ilişkin bir diğer fark da, çalışmamız konusu olan husumetle ilgilidir. Buna göre, husumetin doğru kişiye yönlendirilip yönlendirilmediği, 2577 sayılı kanunda dilekçelerin ön incelemesinde yer alan ve dava dosyasının usulüne ilişkin olan araştırmalardan biridir. Fakat, 6200 sayılı kanunda yer alan dilekçelerin ön incelemesine dair hükümlerde açık bir şekilde husumete yönelik inceleme yapılacağı yer almamaktadır. Yargıtay'ın da husumet olarak belirttiği sıfat kavramı, dava şartlarının içinde sayılmayarak, maddi hukuku ilgilendiren bir niteliğe sahip olarak ifade edilmiştir<sup>355</sup>. HMK uygulamasında genel itibariyle taraf sıfatı terimi kullanılmakta ve bu terim dava konusu hakkın özünü oluşturan ana ögesine (temeline), içinde bulunan ögelerin tümüne ve yapısına ilişkin bir kavramı açıklamaktadır<sup>356</sup>. Husumet, dava konusu uyuşmazlığın dayandığı hak olgusu ile davanın tarafları arasındaki bağı temsil etmektedir; HMK uygulaması çerçevesinde dava ve taraf ehliyetini açıklayan hususlar usule ilişkin konular arasında sayılmakta iken, husumetin yönlendirildiği tarafın (ya da tarafların) davalı olup olmadıklarının tespit edilmesi ise dava dosyasının esasına girilerek mümkün olabilmektedir<sup>357</sup>. Dolayısıyla, HMK hükümleri uyarınca, sıfat kavramı, davada yer alan tarafların, dava konusu maddi hukuk ilişkisinde birer özne olup olmamalarının tespitini açıklamaktadır; bunun sonucu olarak da dolaysız bir şekilde maddi hukuku ilgilendirmektedir<sup>358</sup>.

Davaların kısa sürede ve hakkaniyet esaslarına göre doğru bir şekilde sonuçlandırılması, yargılama yolunda hedeflenen en temel amaçlar arasındadır<sup>359</sup>. Medeni yargılama yolunda görevli mahkemelerin, esas bakımından incelemeye başladıkları dava dosyasında husumetin yanlış kişiye yönlendirildiğini tespit etmeleri durumunda, yargılamayı nasıl devam ettirmeleri gerektiği de 6100 sayılı HMK'nın (124)'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilmektedir. Buna göre, "*dava dilekçesinde tarafın yanlış ya da eksik gösterilmesi kabul edilebilir bir yanılığa dayanıyorsa, hakim karşı tarafın rızası aranmaksızın taraf değişikliği talebini kabul edebilir. Bu durumda hakim, davanın tarafı olmaktan çıkarılan ve aleyhine dava açılmasına sebebiyet vermeyen kişi lehine yargılama*

---

(5) Ön inceleme duruşmasında, taraflara dilekçelerinde gösterdikleri, ancak henüz sunmadıkları belgeleri mahkemeye sunmaları veya başka yerden getirilecek belgelerin getirilebilmesi amacıyla gereken açıklamayı yapmaları için iki haftalık kesin süre verilir. Bu hususların verilen kesin süre içinde tam olarak yerine getirilmemesi hâlinde, o delile dayanmaktan vazgeçilmiş sayılmasına karar verilir

<sup>355</sup>Timuçin Muşul, *Medeni Usul Hukuku*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015) 107.

<sup>356</sup>İlhan E. Postacıoğlu, Sümer Altay, *Medeni Usul Hukuku Dersleri*. (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2015) 286.

<sup>357</sup>Ulukapı, agy., 184.

<sup>358</sup>Alangoya, agy., 133.

<sup>359</sup>Saim Üstündağ, *Medeni Yargılama Hukuku Cilt I-II*. (İstanbul: Yazarın Kendi Yayını, 2000) 254.

*giderlerine hükmeder.*” denilmekte ve söz konusu durumda hakimin uygulaması gereken kural ifade edilmektedir.

Medeni yargılama yolunda düzenlenen inceleme duruşması, esasen, olağan bir duruşmanın ilerlemesinde yer alan bazı özelliklere de sahiptir. İddiaların genişletilmesi ya da değiştirilmesi de buna örnek gösterilebilir. 6100 sayılı HMK’nın iddiaların ve savunmaların genişletilmesi ve değiştirilmesi kenar başlıklı (141)’inci maddesinde ilgili durum düzenlenmiş ve ön inceleme duruşmalarında iddiaların genişletilmesi ya da değiştirilmesine ilişkin izlenmesi gereken yollar, konusuna göre taraflardan birinin duruşmaya katılıp katılmamasına göre ifade edilmiştir<sup>360</sup>.

Medeni yargılama yolunda, dava dilekçesinde tarafları ifade ederken belirginlikten uzak, varsa tüzel kişiliği göstermeyen bildirimlerin yer aldığı dilekçelerin eksik kabul edilmesinin gereği belirtilmektedir<sup>361</sup>.

Medeni yargılama hükümleri uyarınca, mahkemeye sunulan dava dilekçelerinde yer alan eksikliklerin neler olduğu ve bu eksiklikler karşısında hangi yolların tüketilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Davalının adının gösterilmesinde meydana gelebilecek eksiklik, bu düzenleme içerisinde ele alınmış ve 6100 sayılı HMK’nın (119)’uncu maddesinde ifade edilmiştir. Dilekçelerin incelenmesi ile, dilekçe konusu olayın mahkeme tarafından doğru bir şekilde anlaşılması sonucunda, yargıç tarafından giderilebilecek bir eksiklik varsa bizzat müdahale edilebilecek ya da taraf değişikliği ile maddi hatanın düzeltilmesi seçenek yollarına yine yargıç tarafından başvurulabilecektir<sup>362</sup>.

Belirtmek gerekir ki, medeni yargılama yolunda başvuru maddi hatanın düzeltilmesi seçeneğinde taraf yine aynı kalacaktır; tarafın değişmesi durumunda ise bu seçeneği değil taraf değişikliği yolunu kabul etmek gerekecektir<sup>363</sup>.

Medeni yargılama yolunda kabul edilen iradi taraf değişikliğine ilişkin hükümlerde, çalışmamız konusu olan hususlar HMK’nın (124)’üncü maddesinde düzenlenmiştir.

---

<sup>360</sup>6100 s. HMK Md. 141: (1) Taraflar, cevaba cevap ve ikinci cevap dilekçeleri ile serbestçe; ön inceleme aşamasında ise ancak karşı tarafın açık muvafakati ile iddia veya savunmalarını genişletebilir yahut değiştirebilirler. Ön inceleme duruşmasına taraflardan biri mazeretsiz olarak gelmezse, gelen taraf onun muvafakati aranmaksızın iddia veya savunmasını genişletebilir yahut değiştirebilir. Ön inceleme aşamasının tamamlanmasından sonra iddia veya savunma genişletilemez yahut değiştirilemez. (2) İddia ve savunmanın genişletilip değiştirilmesi konusunda ıslah ve karşı tarafın açık muvafakati hükümleri saklıdır.

<sup>361</sup>Muhammet Özekes, "HMK Bakımından Davaya Dilekçesinde Eksiklik Halinde Yapılması Gereken İşlemler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:16 Özel Sy:2014 2015: 271

<sup>362</sup>Özekes, agy., 279.

<sup>363</sup>Alangoya, agy., 132.

Maddenin birinci fıkrasında, davada taraf değişikliğine ancak karşı tarafın açık bir şekilde göstereceği onay ile gidilebileceği belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında, taraf değişikliğini ilgilendiren hususlarda kanunlarda düzenlenen özel hükümlerin uygulanmasının da saklı kalacağı bildirilmiş, fakat kanımızca oldukça dikkat çekici olan hükümler devam eden fıkralarda ifade edilmiştir. Şöyle ki, üçüncü fıkra hükmüne göre, maddi bir hatadan doğan ya da dürüstlük kuralına aykırı olmadığı görülen taraf değişikliğine ilişkin istemin varlığı durumunda, birinci fıkrada belirtilen hükmün aksine olarak karşı tarafın izni aranmaksızın yargıç kararıyla taraf değişikliğine hükmedilebileceği açıklanmıştır.

HMK'da taraf değişikliğini düzenlene (124)'üncü maddenin dördüncü fıkrasında ise, dava dilekçesinde tarafın yanlış gösterilmesi ya da eksik bir şekilde belirtilmesi durumu düzenlenmiştir. Madde fıkrasına göre, eğer dilekçede karşı tarafın yanlış ya da eksik gösterilmesi, mahkeme tarafından kabul edilebilir bir yanılığdan meydana geliyorsa, yargıç bu halde de yine karşı tarafın iznine başvurmaksızın taraf değişikliğini bildiren istemi kabul edebilecektir.

Medeni yargılama hükümlerinin uygulanma esaslarına göre, kabul edilebilir yanılığ konusunda en sık rastlanan durumlardan biri de temsilcide yanılma olup, söz konusu durum aynı zamanda devletin taraf olduğu davalarda husumetin yönlendirileceği devlet tüzel kişinin belirlenmesindeki zorlukta kendisini göstermektedir<sup>364</sup>.

Yargıtay, hizmet tespiti konulu bir dosyada, husumetin yönlendirildiği çıraklık eğitim merkezi müdürlüğünün tüzel kişiliğe sahip olmaması nedeniyle, bu durumun temsilcide yanılma olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmiş, dolayısıyla somut uyuşmazlık konusu dava dilekçesinin ilgili bakanlığa tebliğ edilmesi ve usulüne göre sunulacak olan kanıtların toplanması gereğine hükmetmiş; bu hükme varırken de 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun taraf ehliyetine sahip olmayı düzenleyen (114)'üncü maddesi ile dava koşullarının var olup olmadıklarının mahkeme tarafından davanın her aşamasında görevi gereği araştırılacağını açıklayan (115)'inci maddesine özellikle değinmiştir<sup>365</sup>.

## **B. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Husumet**

Husumet terimi, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun, dilekçeler üzerine ilk inceleme başlıklı (14)'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının (f) bendinde düzenlenmiştir. İdari

<sup>364</sup>Tolga Akkaya, "Medeni Usul Hukukunda İradi Taraf Değişikliği (HMK m. 124)", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:16 Özel Sy:2014 2015: 912-913

<sup>365</sup>Yargıtay 10.H D., E. 2014/18062, K. 2014/19007, T. 30.9.2014, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

yargılama esaslarına göre, husumet konusu, idari davanın hakkında açıldığı kişinin, doğru gösterilip gösterilmediğinin incelendiği basamaktır.

İdari yargılama yolunda bir idari işlemin iptal edilmesi amacıyla açılan iptal davalarında ya da uğranılan bir zararın giderilmesi amacıyla açılan tam yargı davalarında, davanın yönlendirileceği tüzel kişi, kural olarak Türk idari örgütünde yer alan devlet ya da kamu tüzel kişiliklerinden biri olacaktır. Bu durumun istisnası ise, idari sözleşmelere karşı açılan tam yargı davalarıdır. Söz konusu ihtimalde, özel hukuk kişileri de davalı olarak gösterilebilecektir<sup>366</sup>; keza, bu ihtimalin dışında idari sözleşmelerden doğan idari davalarda da durum değişmeyecektir. Her ne kadar, uygulama bu şekilde olmak zorunda ise de, bazen idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıklarda, davacı yanın husumeti sadece gerçek kişiye yönelttiği de görülebilmektedir. Danıştay, bu şekilde açılan davalarda, gerçek kişinin yanında, davada esas olarak yer alması gereken idareyi temsil eden tüzel kişiliğin mahkemece re'sen hasım konumuna alınması ve gerçek kişi yönünden davanın reddedilerek davalı konumuna alınan idare açısından somut uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması gerektiğini açıklamaktadır<sup>367</sup>.

Esasen Danıştay, vermiş olduğu kimi kararlarda, taraf sıfatı çerçevesinde husumetin yönlendirilmesine ilişkin dikkat edilebilecek unsurlara da yer vermiştir. Örneğin, adalet komisyonlarının hasım olarak gösterilemeyeceğini düzenleyen bir kararda, adalet komisyonlarına neden husumet yöneltilemeyeceği de açıklanmıştır. Karar içeriğine göre; *“kendine özgü bütçesi bulunmayan, Devlet tüzel kişiliğini temsil etmeyen ve kanunla dava takip edebileceği veya hasım olabileceği düzenlenmeyen Adalet Komisyonlarının<sup>368</sup> taraf sıfatıyla idari davaları takip etme olanağının bulunmadığı sonucuna varılmakta<sup>369</sup>”* ve bu bağlamda husumetin yöneltilmesi için aranan şartlar da ifade edilmektedir. Buna göre, idari yargılama usulünde, husumetin yöneltilebilmesi için;

- Davalı olarak gösterilmek istenen tarafın, Devlet tüzel kişiliğini temsil etmesi gerekmektedir. Esasen, bu hüküm, açıklanmayı gerektirir bir özelliğe de sahiptir, sadece Devlet tüzel kişiliği ifadesi, kanımızca uygulamaya yeterli ölçüde bir açıklık getirmemektedir. Önceki bölümlerde de açıklandığı üzere, Devlet tüzel kişiliği,

<sup>366</sup>Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016) 777.

<sup>367</sup>Danıştay 10. D., E. 2006/7165, K. 2008/8312, T. 26.11.2008, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 2.7.2017)

<sup>368</sup>İdari yargılama yolunda adalet Komisyonlarına husumet yöneltip yöneltilemeyeceği konusu sürekli tartışılmakla birlikte, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname söz konusu tartışmaları sona erdirmiş ve uygulamadan adalet komisyonlarına husumet yöneltilemeyeceği kesinleşmiştir.

<sup>369</sup>Danıştay 16. D., E. 2015/11421, K. 2015/7003, T. 11.11.2015, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 2.7.2017)

merkezden yönetimde yer alan başkent teşkilatı ve taşra teşkilatını kapsamaktadır. Fakat, Türk idari örgütünde, belediye, köy gibi yer bakımından ve kamu kurumları (TRT gibi) ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (TMMOB – Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği) gibi hizmet bakımından olarak ayrılan yerinden yönetim unsurları da bulunmaktadır. Bunlar da, kamu tüzel kişiliğini temsil etmektedirler. Dolayısıyla, Danıştay'ın vermiş olduğu kararlarda da, konuya ilişkin olarak Devlet ve kamu tüzel kişileri ifadesini birlikte kullanmasının, uygulamada ortaya çıkabilecek anlam kargaşalarını da gidereceğini söylemek kanımızca yanlış olmayacaktır.

- Bir diğer şart, ilgili Devlet ya da kamu tüzel kişiliğinin, davayı takip etme yetkisinin kanunla düzenlenmesi gereğidir. Tüm idare hukukçuları tarafından bilinen kavram, idare hukukunda yetkisizliğin esas oluşudur. Yetki, görev gibi unsurların kanunla düzenlenerek, uygulamalarının tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemlere bırakılması, idarenin kanuniliği ilkesinin de uygulamadaki sonucu olarak kabul edilmektedir. Davayı takip yetkisinin, kanunda düzenlenmesi sonucunda, iki farklı görünüm ortaya çıkabilmektedir. Buna göre, davalı idare, dava takip yetkisini, bizzat belli bir kurul nezdinde (üniversitenin davalı olması halinde rektörlük gibi) ya da kendi bünyesinde yer alan hukuk servislerinde istihdam ettiği avukatlar vasıtasıyla kullanabilecektir.

Husumetin ortaya çıkmasını gerektirecek bir idari işlem, idari eylem ya da idari sözleşmenin varlığının gerekliliği ile birlikte, ilgili husumetin kime yöneltilmiş olduğunun tespiti de önemli bir yer tutmaktadır. Dolayısıyla, husumet konusu, idari yargılama usulünde önemle dikkat edilen aşamalardan biri olmuştur.

### **1. Dilekçelerin Ön İncelemesinde Husumet**

2577 sayılı İYUK'un (14)'üncü maddesinde, dilekçelerin ilk incelemesi aşamasında mahkeme tarafından hangi hususların ele alınarak dilekçe üzerinde değerlendirme yapılacağı düzenlenmiştir. Buna göre, (14)'üncü maddenin üçüncü fıkrası uyarınca, dilekçeler konularına göre Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görev yaptığı davalar ile idare ve vergi mahkemelerinde açılmış olan davalarda ilk incelemeye ilişkin hükümler öncelikli olarak yerine getirilecektir. Buna göre, dilekçeler, sırasıyla görev-yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, dilekçe konusu olan işlemin bir idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu

idari işlem olup olmadığı, süre aşımı, husumet ve İYUK'un (3)'üncü ve (5)'inci maddelerine aykırı olup olmamaları bakımından incelenmektedir.

Görevli idari yargı organı tarafından, husumet açısından yapılacak olan ilk inceleme, altıncı sırada yer almaktadır. İdari yargıda görülmekte olan davalar, önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere, iptal ve tam yargı davası olarak ikiye ayrılmaktadır. Bir idari işlemin iptal edilmesi amacıyla açılan iptal davalarında, husumet, dava konusu idari işlemi yapan idareye yöneltilmektedir. Tam yargı davalarında ise, söz konusu durumun iki farklı görünümü olabilmektedir. Şöyle ki, birinci olarak idarenin işlem ya da eylemlerinden dolayı oluşan zararların giderilmesini sağlayan tam yargı davalarında, husumetin yöneltileceği Devlet ya da kamu tüzel kişiliğinin, aynı zamanda dava konusu zararı karşılayabilecek bir bütçesinin de olması gerekmektedir. Yine burada dikkat edilmesi gereken bir husus da, iptal davalarının aksine, tam yargı davalarında davalının her zaman idare olmayabileceğidir. İşte ikinci durum da bu noktada devreye girmektedir; idari sözleşmelerden dolayı açılacak olan tam yargı davalarında, bazen özel kişiler de davalı olabilmektedir.

İdari yargılama yolunda açılan davalarda, dilekçelerin dosyanın esasına girilmeden önce usulen yapılan ilk incelemesi, mahkemenin yararına gibi gözükse de, aslında ilk incelemeye ilişkin ilgili hükümlerin uygulanması daha çok taraflar yararınadır<sup>370</sup>. Çünkü, dosyanın böylelikle bir takım usul hatalarından arındırılması ya da görevli yargı organına gönderilmesi ya da somut uyuşmazlığın tarafı olarak gösterilen davalının doğru bir şekilde belirlenerek husumetin olması gereken kişiliğe yönlendirilmesi sağlanacaktır. Bu durum, özellikle, idarenin tek yanlı ve üstün konumu karşısında zaten altta olan gerçek ya da tüzel kişi davacının elde etmek istediği sonucun daha kolay ve hızlı bir şekilde incelenebilmesi sonucunu doğuracaktır.

İdari yargılama yolunda, dilekçelerin idari yargı organlarınca yapılan ilk incelemesi üzerine verilecek kararlar, 2577 sayılı İYUK'un (15)'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Dilekçenin ilk incelemesi sonucunda hasmın yanlış gösterilmesi ya da hiç gösterilmemesi üzerine idari yargı organının yapması gereken, İYUK'un (15)'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ifade edilmiştir. Buna göre, görevli idari yargı organı, davacı tarafından husumetin yanlış kişiliğe yöneltilmesi ya da husumetin yöneltildiği bir kişiliğe hiç

---

<sup>370</sup>Candan, agy., 504.

yer verilmemesi durumunda, dava dilekçesini bizzat kendisinin tespit edecek olduğu doğru tarafa (hasma, kişiliğe) yönlendirecektir.

Belirtmek gerekir ki, İYUK'un (15)'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, husumetin doğru hasma yönlendirilerek dilekçenin tebliğ edilmesine yönelik kararlara karşı, taraflarca istinaf ya da temyiz yoluna başvurulamayacağı da belirtilmektedir.

Usul ekonomisi ilkesi çerçevesinde davaların hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulabilmesi, beklenen ve amaçlanan bir olgudur. Bununla birlikte, hangi erk ya da organ olursa olsun, hukuk devletinin temel ilkeleri uyarınca alınan kararlara karşı itiraz edebilme hakkının olması ve söz konusu kararlara karşı hukuki denetimin yapılabilmesi gerekmektedir. Esasen, bu unsurun, zorunlu bir şekilde kabul edilmesi yerinde olacaktır. Çünkü, ülkemizde dahi, ne yazık ki her organın aldığı karara karşı itiraz hakkı tanınmamakta ve ilgili organların verdiği hükümler de taraflar açısından (zorunlu olarak) kesin birer hüküm kabul edilmektedir.

İdari yargılama yolunda dilekçelerin ilk incelemesi esnasında husumetin doğru kişiliğe yönlendirilmesine ilişkin kararlara karşı da, hak düşürücü süre niteliğinde bir itiraz yolu tanınmalı, fakat düzenlenecek olan süre yedi günden fazla olmamalıdır. Bu sayede, hem hukuk devletinin gereklerinden olan denetim yolu ve itiraz hakkı sağlanmış olacak hem de karara karşı yedi günlük hak düşürücü sürenin kabul edilmesi ile yargılamanın daha hızlı ve doğru yapılmasını sağlayan ilk inceleme aşamasının gereksiz uzaması gibi bir ihtimal de meydana gelmeyecektir.

Belirtmek gerekir ki, medeni yargılama yolunda ve idari yargılama yolunda dilekçelerin bir takım koşulların araştırılması çerçevesinde bir ön/ilk incelemeye bağlı kılınmasının karşısında ceza yargılamasına ilişkin hükümlerde ne gibi bir usulün uygulanacağı sorusu zihinlerde oluşabilecektir. Ceza yargılaması yolunda, söz konusu incelemeye ne 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda<sup>371</sup> ne de 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda<sup>372</sup> yer verilmemiştir. Burada, dilekçelerin kapsamlı bir ön/ilk inceleme ile zorunlu tutulmaması, ceza yargılaması yolunda bir eksiklik olarak değil, aksine ceza yargılamasının daha süratli bir şekilde görülebilmesi fikriyle yorumlanmalıdır. Çünkü, ceza yargılaması öncesinde, görevli savcılık bilgisi ve gözetiminde çalışan adli kolluk birimleri ile,

---

<sup>371</sup>R.G., S. 25611, T. 12.10.2004

<sup>372</sup>R.G., S. 25673, T. 17.12.2004

dosyaya ilişkin yapılan hazırlık, araştırma ve soruşturma süreçleri<sup>373</sup>, husumetin de doğru kişiye yönlendirilebilmesi (sanık) için gerekli şartları sağlayacak sonuçların elde edilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, ceza yargılamasında dosyaların bu süreçlerin ardından ön/ilk incelemeye dahil edilmesi, yargılamanın hızının da olumsuz yönde etkilenmesine neden olacaktır.

Medeni yargılama ve ayrık bir uygulama ile idari yargılamada (ayrık uygulama olması sebebiyle sadece idari yargılamada idari sözleşmelerin konu olduğu davalarda), husumet hem gerçek hem de tüzel kişilere yönlendirilebilmektedir. Ceza yargılamasında ise, husumetin yönlendirildiği ve hakkında kamu davasının açılmasının söz konusu olduğu ya da açıldığı kişi (duruma göre şüpheli ya da sanık) mutlak bir şekilde gerçek kişi olmalıdır, tüzel kişilerin ceza yargılamasında şüpheli ya da sanık konumunda olmaları olası değildir<sup>374</sup>.

## 2. Davalının Gösterilmesine İlişkin Esaslar

İdare, sahip olduğu kamu gücü ve ayrıcalıkları sayesinde işlem ve eylemler tesis etmekte, bundan dolayı da, idari davalarda davacı konumunda, bu işlem ve eylemlerden etkilenenler yer almaktadır. Davalı konumunda ise, idarenin yer alacağı kural olarak tartışmasız yerine getirilen bir uygulamadır.

İdare, 1982 Anayasası'nın mahkemelerin bağımsızlığı kenar başlıklı (138)'inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, mahkemelerin vermiş oldukları kararları değiştirmeden ya da uygulanmasını geciktirmeden, ilgili kararlara karşı yerine getirme zorunluluğu altında olduğundan, söz konusu kararların uygulanması idarenin aleyhine sonuçlar doğurabilecektir. Dolayısıyla, idare, aleyhine hükümler içeren kararlara karşı, tebliği izleyen günden itibaren otuz günlük yasal süresi içinde temyiz kanun yoluna başvurup, hükmün bozulmasını talep edebilecektir. Fakat, burada, idarenin davalı sıfatında usulen bir farklılık olacaktır. Şöyle ki, idare, aleyhine olan ilk derece idari yargı organının kararına karşı, temyiz kanun yoluna

---

<sup>373</sup>İlgili süreçlerde yapılan araştırmalara ilişkin düzenlemenin istisnası için bkz. 5271 s. CMK Md.158: (6)(Ek: 15/8/2017-KHK-694/145 md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7078/140 md.) İhbar ve şikâyet konusu fiilin suç oluşturmadığının herhangi bir araştırma yapılmasını gerektirmeksizin açıkça anlaşılması veya ihbar ve şikâyetin soyut ve genel nitelikte olması durumunda soruşturma yapılmasına yer olmadığına karar verilir. Bu durumda şikâyet edilen kişiye şüpheli sıfatı verilemez. Soruşturma yapılmasına yer olmadığına dair karar, varsa ihbarda bulunana veya şikâyetçiye bildirilir ve bu karara karşı 173 üncü maddedeki usule göre itiraz edilebilir. İtirazın kabulü hâlinde Cumhuriyet başsavcılığı soruşturma işlemlerini başlatır. Bu fıkra uyarınca yapılan işlemler ve verilen kararlar, bunlara mahsus bir sisteme kaydedilir. Bu kayıtlar, ancak Cumhuriyet savcısı, hâkim veya mahkeme tarafından görülebilir.

<sup>374</sup>Bahri Öztürk, Durmuş Tezcan, ve Mustafa Ruhan Erdem, ve Özge Sırma, ve Yasemin F. Saygılar Kırıt, ve Özdem Özaydın, ve Esra Alan Akcan, ve Efser Erden, *Nazari ve Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015) 241.

başvurduğunda, ilgili başvuru dilekçesinde davacı sıfatının karşısında artık temyiz eden ya da temyiz kanun yoluna başvuran ifadesi yazılacaktır<sup>375</sup>.

Bilindiği üzere, 2016 yılından itibaren geçerli olmak üzere, idari yargılama usulünde istinaf kanun yolunun uygulanmaya başlanarak, istinaf kanun yoluna başvurulmadan Danıştay'a temyiz başvurusu yapılamayacağı kararlaştırılmıştır<sup>376</sup>. Temyiz kanun yoluna başvurulduğunda, artık ortada belli olan maddi bir vakıa (olay) bulunmaktadır. Dolayısıyla, temyiz incelemesi esnasında, dosyada sadece hukuki açıdan bir eksiklik olup olmadığına bakılmaktadır. İstinaf kanun yolunda ise, başvuru konusu maddi olayın, dosya içeriğinde yer alan tüm hususlar dahilinde yeniden değerlendirilmesi söz konusudur<sup>377</sup>. Uygulamada, davalı idarenin temyiz kanun yoluna ya da istinaf kanun yoluna başvuruda bulunması durumunda, yukarıda belirttiğimiz gibi temyiz kanun yoluna ya da istinaf kanun yoluna başvuran olarak yazılacağı gibi, aynı ifade tekrar edilerek ve fakat parantez içerisinde ilk derece mahkemesinde görülen yargılama çerçevesinde davalı olduğu belirtilerek de yazılabilecektir<sup>378</sup>.

İdari yargıda husumetin yönlendirilmesi, 1924 Anayasası'ndan itibaren, Danıştay tarafından üzerinde önemle durulan bir mesele olarak ele alınmıştır. İdari yargılama usulünde husumetin gösterilmesine ilişkin esaslar da, 1924 Anayasası döneminde ve 1961

---

<sup>375</sup>Candan, agy., 1040.

<sup>376</sup>Danıştay 6. D., E. 2017/754, K. 2017/2428, T. 10.4.2017, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 18.7.2017); Danıştay 6. D., E. 2017/933, K. 2017/2831, T. 24.4.2017, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 18.7.2017)

<sup>377</sup>Danıştay'da görülmekte olan davaların oldukça çok sayıda olması, kanun koyucuyu yargılamanın daha hızlı ve etkin duruma getirilmesine yönelik önlemler almaya sevk etmiştir. Buna göre, İYUK madde 45'in kenar başlığı "itiraz" iken, 18/4/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanununun 19 uncu maddesiyle "istinaf" olarak metne işlenerek değiştirilmiştir. İdari yargıda istinaf, ilk derece mahkemesi olan idare ve vergi mahkemelerinin 2576 sayılı kanunda ifade edilen parasal değer olan beş bin Türk Lirası'nın üstünde kalmasından ötürü kesin olmayan ve ayrıca ivedi yargılama usulüne bağlı olmayan kararlarının esas bakımından yeniden incelenmesi için başvurulmuş bir yoldur (Hüseyin Bilgin, *99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2016) 4). İstinaf yolu ile, kararların esas bakımından yeniden görülmesi, adil yargılanma hakkının sağlanmasında önemli katkılarda bulunmaktadır. Öncelikle, istinaf başvurusuna konu edilebilecek idari davaların esas bakımından iki ayaklı bir usul izlenerek görülmesi sağlanmaktadır. Bu da, idari yargıda verilebilecek hatalı kararların önüne geçilmesi adına iyi bir denge oluşturmaktadır. Bu bağlamda, husumetin yönlendirildiği idare de, verilen kararların gerekçesini dikkate alarak, benzer hükümlerin uygulanmasında hukuka aykırı sonuçların oluşmasını da engelleyecektir. İstinaf yolunun varlığı, kanımızca, Danıştay'a temyiz yolu ile giden dosyaların da sayısında dikkate değer bir değişiklik yapacaktır. Bağımsız hukuk sisteminin geçerli olduğu bir ülkede, idarenin işlem ve eylemlerine karşı hem idari hem de yargısal başvuru yollarının geniş bir biçimde düzenlenmesi önemlidir. Ancak, AİHM, bu başvuru çeşitliliğinin karışıklıktan uzak olmasını ve idarenin işlem ve eylemlerinden etkilenen kişiler bakımından adeta bir usuli labirente dönüşmemesi gereğini de açık bir biçimde vurgulamaktadır. Üye devletler, adil yargılanma ilkesinin karmaşıklıktan uzak bir biçimde gerçekleşmesini sağlamak yükümlülüğü altındadırlar. Dolayısıyla, kişilerin başvurularına ilişkin idari ve yargısal sistemleri, hem eksiksiz olarak düzenlemeleri hem de söz konusu başvuru yollarını anlaşılabilir ve kolaylıkla uygulanabilir durumda sürdürmeleri gerekmektedir. AİHM'in, yargının tarafsızlığı, adilliği ve bağımsızlığı çerçevesinde aramış olduğu ilkeler, çağcıl bir hukuk anlayışını da gerekli kılmaktadır.

<sup>378</sup>Yaman, agy., 388.

Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde 1973 tarihine kadar farklı; 1973 yılından 1961 Anayasası'nın devam ettiği 1980 yılına ve 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar farklı şekilde uygulanmıştır.

1973 değişikliğinden önce Danıştay, husumetin yanlış yönlendirilmesi ya da husumetin hiç belirtilmemesi çerçevesinde verilen dilekçeler ile açılan davaları, ilgili davalı bildirimini yanlış yapılması ya da hiç yapılmamış olması nedeniyle reddetmekteydi. Bu dönemde de, 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu<sup>379</sup> ile 3546 sayılı kanunda değişiklik yapan 1946 tarihli 4904 sayılı kanunun etkileri göze çarpıyordu.

3546 sayılı kanun uyarınca, yapılan idari yargılamalarda, husumetin yanlış yönlendirilmesi söz konusuysa, bu durum Danıştay tarafından ancak verilen son karar ile ortaya çıkıyor ve davacının bilgisine sunuluyordu ki; bu kararın açıklandığı ana kadar dava açma süresi geçmiş olduğundan, davacının dilekçedeki hasmı düzelterek yeniden dava açması mümkün olamıyordu<sup>380</sup>.

Bu durum, hasmın yanlış gösterilmesi sebebiyle, davacının dava açma süresini geçirmesine ve dava açma hakkının süreaşımına uğramasına sebep olmaktadır. Danıştay'ın, husumete yönelik açıklamasını, davanın esasına girdikten sonraki aşamada bildirmesi, yine o dönemde yer alan ve idari davaların günümüze göre daha uzun olan doksan günlük süre içinde açılması gibi bir üstünlüğün davacı adına oluşturduğu yararı da adeta kullanılamaz, faydalanılamaz hale getiriyordu.

1973 yılında yürürlükte olan 521 sayılı Danıştay Kanunu'na<sup>381</sup> 1740 sayılı kanun ile yapılan değişiklik sonrasında ise, idari yargıda dava dilekçelerinde husumetin yanlış tüzel kişiliğe (devlet-kamu) yönlendirilmesi ya da hiç yönlendirilmemesi durumunda, dava dilekçesinin reddedilerek davacıya husumeti doğru hasma yönlendirmesi zorunluluğu terk edilmiş; idari yargı organlarıncı husumetin bizzat doğru hasma yönlendirileceği kabul edilmiştir.

Bu değişiklik sonrası meydana getirilen uygulama, günümüzde 2577 sayılı İYUK'da da varlığını devam ettirmiştir. Şüphesiz ki, söz konusu uygulama sayesinde, idarenin işlem ve eylemlerinden etkilenen davacılar, sınırlı ve hak düşürücü bir süre olan altmış günlük zaman diliminin olumsuz etkileriyle de karşı karşıya bırakılmamış olacaktırlar. Böylelikle,

<sup>379</sup>R.G., S. 4098, T. 30.12.1938

<sup>380</sup>Ragıp Aycan, "İdari Davalarda Husumet Tevcihi", *Türk İdare Dergisi* Sy:282 Mayıs-Haziran 1963: 8

<sup>381</sup>R.G., S. 11896, T. 31.12.1964

husumetin idari yargıda açılan dava dilekçesinde yanlış gösterilmesi ya da hiç gösterilmemesinin davacı adına yaratacağı gecikmeler de ortadan kaldırılabilmektedir.

Bilindiği üzere, ülkemizde İdare Hukuku, Kıta Avrupası sistemini kabul etmiş olan Fransız yapılanması örnek alınarak uygulanmıştır. Dolayısıyla, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku bilimleri de, Fransız doktrini ve buna paralel meydana gelen gelişmeleri takip etmiştir. Geçmiş yıllarda, Louis Trotabas'ın, *Elements de droit public et administratif* adlı eserinin 134'üncü sayfasında belirttiğine göre, Fransız idare hukukçuları, husumetin gösterilmesinin ancak tam yargı davalarında önemli olduğunu, iptal davalarında ise husumetin yanlış yönlendirilmesinin bir mesele olarak görülmemesi gerektiğini belirtmişler; dolayısıyla iptal davalarında davalının gösterilmesinin, idarenin o davada olmasından öte salt bilgisine başvurulabilmesi ve idarenin bir oldubitti ile karşı karşıya bırakılmaması amacıyla yapılması gerektiğinde hemfikir olmuşlardır<sup>382</sup>. Yine, Fransız kamu hukukçularından Maurice Hauriou da, davacının husumeti belirtirken yanlış idari organa yer vermesi durumunda, idare hukukunun özel hukuktan farklı bir uygulamaya sahip olması bakımından, idari yargı organının, tebligatı kendisinin tespit edeceği idari organa yaptırabileceğini belirtmiştir<sup>383</sup>.

Günümüzde, husumetin, yanlış gösterilmesi ya da hiç gösterilmemiş olması durumunda, idari yargı organının, dava dilekçesini reddetmeyip husumeti doğru idari organa yönlendirmesinin temelinde de, Türk idare hukukçularının, yukarıda bahsetmiş olduğumuz fikir ve yorumlardan etkilenmiş olmaları da güçlü bir ihtimal olarak düşünülebilecektir.

Husumetin, belirli bir hasma yönlendirilmesi gereği, medeni yargılama yolu bakımından dava hakkının kullanımı açısından da önem arz etmektedir<sup>384</sup>. Dolayısıyla, idari yargılama yolunda, davanın yönlendirileceği bir hasmın varlığının, hem taraf oluşturması bakımından hem de dava konusu hakkın yerine getirilmesi bakımından gerekli bir unsur olduğundan şüphe yoktur. Bu bağlamda da, idari yargıda, kural olarak davalar, kesin olarak devlet ya da kamu tüzel kişiliğine sahip olan bir idari organa yönlendirilmek zorundadır<sup>385</sup>.

Temyiz başvurusunda, ilk derece mahkemesinde açılan dava kendisine yönlendirilmiş olan idarenin, temyiz yoluna başvuran davalı olarak artık davacı konumuna geçebileceğini belirtmiştik. Gerek medeni yargılama hükümleri gerekse de idari yargılama hükümleri olsun, temyiz başvurusunda bulunmakla da temyiz davasının yönlendirildiği hasmı bildirmek

<sup>382</sup>a.g.y.'tan aktaran Samim Bilgen, "İdari Davalarda Husumet", *Hukuk Dergisi* Sy:8 C:1 Kasım 1944: 2-3

<sup>383</sup>a.g.y.'tan aktaran Samim Bilgen, "İdari Davalarda Husumet", *Hukuk Dergisi* Sy:8 C:1 Kasım 1944: 3

<sup>384</sup>Saim Üstündağ, *Medeni Yargılama Hukuku*. (İstanbul: Yayıncılık Matbaası, 1992) 263.

<sup>385</sup>Cem Ayaydın, *İdare Hukuku'na Giriş (II)*. (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2008) 629.

gerekmektedir; dolayısıyla idare temyiz başvurusu sonrasında görülecek olan temyiz davasında, ilk derece mahkemesinde görülen yargılamanın aksine, duruma göre davacı ya da davalı konumunda yer alabilecektir<sup>386</sup>.

Belirtmek gerekir ki, idari yargıda davaların açılması talebiyle verilen dilekçelerde hasım gösterilmesi, ilk incelemede ele alındığı için beklenen bir ritüel (kanıksanmış uygulama) olmakla birlikte; idari yargı organları da, dava sonucunda vermiş oldukları hükmü açıklayan kararda, İYUK'un (24)'üncü maddesinin (a) bendi gereğince somut uyuşmazlığın tarafı olan hasmı belirtmek zorundadırlar<sup>387</sup>.

Medeni yargılama yolunda olduğu gibi, idari yargılama yolunda da, husumetin yönlendirildiği hasmın tespiti önemlidir. Çünkü, idari yargılama hükümleri uyarınca yapılan yargılamada, hasım olarak gösterilen idare, artık açılan idari dava dilekçesinde belirtilen iddialara karşı cevap vermek zorunda olduğu gibi, davanın sonucunda idari yargı organı tarafından verilen kararın gereklerine de katlanmak ve bu gerekleri yerine getirmek zorunda olacaktır. Dolayısıyla, davacı tarafından husumetin yanlış belirtilmesi ya da dava dilekçesinde hasma hiç yer verilmemiş olması karşısında, artık idari yargı organının, görevi gereği davayı doğru hasma yönlendirmesi, davanın çözümünde cevaplarıyla etkin bir rol üstlenecek olan idari organın usulüne uygun bir şekilde bilgilendirilmesini sağlamaktadır.

### 3. Kamu Düzeninde Husumet

Kamu düzeni, vatandaşların ya da herhangi bir sebeple ülke sınırları içerisinde bulunan yabancıların yaşamlarını, herhangi bir olumsuz dış etken nedeniyle zarar görmeden sürdürebilmeleri için korunan bir durumu ifade etmektedir. Bu korumanın tam olarak yerine getirilmesi, aynı zamanda kamu yararını da sağlayacak; kamu yararının sonucunda hukuk devleti olabilmenin önemli bir koşulu olan hukuk kurallarının bağlayıcılığı ve etkinliği gerçekleştirilebilecektir.

Kamu düzeni, her ne kadar güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik, aktörenin korunması<sup>388</sup> ile ifade edilen bir kavram olsa da, çalışmamız çerçevesinde konuyu yargı uygulamaları bakımından da değerlendirmek faydalı olacaktır. Gerek idari yargılama gerek adli yargılama

---

<sup>386</sup>Zehra Odyakmaz, *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvurma Yolları*. (İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1993) 26.

<sup>387</sup>Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku Temel Bilgiler*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013) 158.

<sup>388</sup>Akgüner, Berk, agy., 1090.

hükümleri, hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan yargı güvencesinin eşit ve hakkaniyetli bir şekilde yerine getirilmesi amacına hizmet etmektedirler.

Burada kanımızca iki sonuç ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, yargılama görevinin eksiksiz yerine getirilebilmesi amacıyla, açılan davalarda husumetin doğru yönlendirilmesi gereğidir. Her ne kadar, idari yargılama yolunda, dava dilekçesinde hasmın yanlış belirtilmiş olması ya da hasma hiç yer verilmemiş olması sonucunda dilekçeler reddedilmeksizin, dosya, davaya bakmakla görevli olan idari yargı organı tarafından İYUK'un emredici hükümleri gereği doğru hasma yönlendiriliyor olsa da, burada benimsenen uygulamanın esasen kamu düzenini sağlama zorunluluğu ile doğrudan bir ilişkisi olduğu kabul edilebilecektir. Çünkü, davacı tarafından hasmın yanlış gösterilmesi ya da hiç gösterilmemesi durumunda, 1973 değişikliği öncesindeki düzenleme gereği, dosya, otuz günlük süre içinde doğru hasmın gösterilmesi suretiyle yeniden hazırlanması amacıyla reddedilmekteydi. Bu durumda, ilgili dönemde kabul edilen dava açma süresi her ne kadar doksan gün olsa da, davacı kişilerin, Türk idari örgütünü bütünüyle bilmeleri ve bu doğrultuda doğru hasmı tespit etmeleri oldukça zordu. Kaldı ki, hasmı doğru tespit etseler de, bu uğraş zarfında geçen zaman sebebiyle hak düşürücü nitelikte olan dava açma süresini de geçirmeleri bir başka olumsuzluğu ifade etmekteydi.

Bu durumun meydana gelmesi ihtimalinde ise, davacı gerçek ya da tüzel kişi, idare tarafından hukuka aykırı olduğunu iddia ettiği bir işlem ya da eyleme karşı hukuki korumadan tam olarak yararlanamıyordu. Hukuk güvenliğinin ve yargı güvencesinin varlığı, kişileri, onlara karşı üstün ve ayrıcalıklı bir konumda bulunan idarenin keyfi ya da hukuk dışı karar ve tutumlarına karşı korumak görevine hizmet etmektedir. Dolayısıyla, usulüne uygun bir şekilde idari yargılama organlarına başvuruda bulunan davacının, husumeti yönlendireceği idari organı tespit edememesi nedeniyle yaşayacak olduğu hak kaybı, toplum nezdinde de kaosa ve giderilmesi güç zararlara sebep olabilecektir. İşte bu noktada, husumetin tespitinde kamu düzeninin korunmasının önemi de ortaya çıkmaktadır.

1973 değişikliği ile, husumetin gösterilmesinde benimsenen kuralın değişerek, davacının dava dilekçesinde kendisine tanınan süreler içinde davalıyı doğru ve eksiksiz bir şekilde gösterme yükümlülüğünden kurtarılması, kamu düzeninin sağlanmasında doğrudan etkili olmaktadır. Çünkü, kabul edilen bu düzenleme sayesinde hem idari yargılama hükümleri çerçevesinde görülen davaların usul ekonomisi ilkesi uyarınca daha hızlı bir şekilde incelenebilmesini sağlayacak hem de davacı bakımından husumeti yönlendirme aşamasında

idari yargılama yolunda düzenlenen hak düşürücü sürelerin kendisi için yaratabileceği olumsuz durumlardan etkilenmemesine yarayacaktır.

Kamu düzeninin, husumete olan etkisine göre ortaya çıkan ikinci bir sonuç daha vardır. Şöyle ki, yürürlükteki uygulama sonucunda, davacı tarafından davalının yanlış gösterilmesi ya da hiç gösterilmemesi durumunda, husumetin idari yargı organlarınca doğru devlet ya da kamu tüzel kişiliğine yönlendirilmesi, yargılama sonunda verilecek kararın etkileri bakımından da önem taşımaktadır. Çünkü, idari yargı organı dahi, husumeti yanlış şekilde yorumlar ve somut uyuşmazlıkla herhangi bir hukuki bağı olmayan bir idari makama yönlendirirse, bu sefer, davanın esasen yönlendirilmesi gereken davalı, davacının iddialarına karşı cevaplarını sunamamış olacak, ayrıca idari yargı organının vereceği kararı yerine getirmek yükümlülüğünü de sağlayamamış olacaktır<sup>389</sup>.

İdarenin, tek taraflı ve üstün-ayrıcalıklı yetkileri ile oluşturduğu idari işlemlerden ya da idari eylemlerden ötürü, bu işlem ve eylemlerden etkilenip dava açma koşullarına sahip olan kişilerin, yargı yoluna başvurmaları kadar, aynı zamanda yargıçlar tarafından verilen kararların da, usulüne uygun bir şekilde yerine getirilmesi, hukuk devletinin tartışmasız gereklerinden kabul edilmektedir. Keza, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de, “*Türkiye’de iç hukuk yolları çerçevesinde, başvurucular nezdinde yapılan haksızlıkları giderecek güçlü bir yargısal yapılanma olduğunu ve fakat bu hukuk kurallarını harekete geçirecek olan sistemin çalıştırılmadığını*”, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türkiye tarafından ihlal edildiğine hükmetmiş olduğu kararlarında çoğunlukla benzer ifadeleri tekrarlamak suretiyle belirtmiştir<sup>390</sup>. Kaldı ki, Mahkeme, başvuruların taleplerini değerlendirip, incelenebilir olduklarını kabul ettikten sonra, özellikle idareyi ilgilendiren kararlarında, zararın giderilmesinin yanında, restitutio in integrum denilen eski hale iade yolunun da yerine getirilmesini beklemektedir. Dolayısıyla, idari davalarda husumetin doğru davalıya yönlendirilmesi, aynı zamanda dava konusu somut uyuşmazlığa dair zararın giderilmesini ya da eski halin iadesini yerine getirecek olan yetkili idari makamın tespit edilmesine yarayacaktır. Bu çerçevede, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi uyarınca gerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin gerekse de Türk Anayasa Mahkemesi’nin kararlarının idare tarafından yerine getirilmesi eksiksiz bir şekilde sağlanacaktır.

<sup>389</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu, agy., 912.

<sup>390</sup>[www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa\\_yargisi/anayargi/unal.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anayargi/unal.pdf), Erişim Tarihi: 3.8.2017

Anayasa'nın (36)'ıncı maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğünü açıklayan ifade ile yine Anayasa'nın (90)'ıncı maddesinde düzenlenen ve usulüne uygun bir şekilde yürürlüğe girmiş olan uluslararası sözleşmelerin kanun hükmünde olduklarını belirten düzenleme dikkate alındığında, idarenin de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi uyarınca, yasallık denetimi çerçevesinde uyması gereken kuralların var olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Husumetin belirlenmesi çerçevesinde, medeni yargılama ve idari yargılama yollarında tarafların belirlenmesinin önemi, aynı zamanda dava konusu hukuki uyuşmazlıkların çözülebilmesi bakımından önemli olan taraf değişikliği usullerinin doğru bir şekilde uygulanabilmesini de sağlamaktadır.

İdari yargılama yolunda meydana gelen taraf değişikliği hususunu incelemek için ise, özellikle İYUK'un (26)'ıncı maddesinin yorumlanması gerekmektedir.

Buna göre, tarafların kişilik ya da niteliklerinde meydana gelebilecek değişiklikler sonrasında, esas itibarıyla çalışmamız konusunu ilgilendiren durum, davalı idareyi temsil eden devlet ya da kamu tüzel kişiliğinde oluşabilecek değişikliklerdir. Maddenin birinci fıkrası, davanın görülmesi sırasında dava taraflarının kişilik ve niteliğinde ölüm ya da başkaca bir sebeple meydana gelebilecek olan değişikliklerde davayı takip hakkının geçtiği kişiliğin başvurmasına kadar, ilgili mahkemece dosyanın işlemde kaldırılabileceğini düzenlemektedir.

Söz konusu durum, idare hukukunda birkaç şekilde kendisini gösterebilecektir. Uygulamada sıklıkla rastlandığı üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen bir kanun ile, husumetin yönlendirilmiş olduğu idarenin tüzel kişiliği ortadan kaldırılmış olabilecektir. Bu konuda geçmiş yıllarda Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>391</sup> ile tüzel kişiliklerinin kaldırılması örnek olarak gösterilebilecektir.

Bununla birlikte, yine yakın tarihte, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu<sup>392</sup> uyarınca çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile bir kısım bakanlıkların ilgili genel müdürlükler ile aynı çatı altında birleştirilmesi suretiyle, tek bir tüzel kişilik ile tanımlanmış olmaları da sağlanmıştır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı buna örnek olarak gösterilebilmektedir (640 sayılı

<sup>391</sup>R.G., S. 25326, T. 24.12.2003

<sup>392</sup>R.G., S. 27923, T. 3.5.2011

Kanun Hükmünde Kararname); ya da, mevcut ismin değiştirilmesi yoluyla meydana gelen dönüşüm ile de oluşturulan bakanlık söz konusu olabilmektedir. Bunun örneği ise, 639 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın artık Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olarak değiştirilmesidir.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, Devlet ya da kamu tüzel kişiliğini temsil eden idari organın kaldırılmasına hükmeden kanun, aynı zamanda tüzel kişiliğine son verilen organın yerine hangi Devlet ya da kamu tüzel kişiliğinin geleceğini de belirtmektedir<sup>393</sup>. Dolayısıyla, tüzel kişiliği kaldırılan organlara karşı açılacak olan ya da açılmış bulunan idari davalarda, husumetin yönlendirileceği yeni davalıyı tespit etmek, ilgili kanun ya da kanun hükmünde kararnameleri iyi bir şekilde incelemekle sağlanabilecektir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun, tarafların değişmesine ilişkin (26)'ncı madde düzenlemesi incelendiğinde, kanun koyucunun, idari davalar arasında herhangi bir ayırım yapmadan hükmü oluşturduğu gözlenmektedir. Buna göre, söz konusu taraf değişikliği uygulamalarının hem iptal hem de tam yargı davaları için geçerli olduğu söylenebilecektir. Keza, Danıştay da, tam yargı davalarında hasım düzeltilerek dava dilekçesinin mahkeme tarafından tespit edilecek olan gerçek hasma tebliğ edilmesinin karşısında yasal herhangi bir engel bulunmadığını belirterek, davalı konumuna alınan idareye karşı da davacı tarafından tekrar bir başvuru şartının aranmaması gerektiğini, çünkü bu durumun da idari yargılama usulüne özgü hasım düzeltilmesi ile görülmekte olan idari davanın hızlı bir şekilde sonuçlandırılması kuralı ile bağdaşmayacağını bildirmektedir<sup>394</sup>.

Husumetin, doğru Devlet ya da kamu tüzel kişiliğine yönlendirilmesinin sonuçlarını, kamu düzeni çerçevesinde de yorumlamak gerekmektedir.

Buna göre, husumet doğru kişiye yönlendirildiği zaman davalı idare açılan davadan zamanında haberdar olabilecek ve davacının iddialarına karşı cevap ve savunmalarını da mahkemeye süresi içinde hazırlanarak sunabilecektir. Bu bakımdan, davacı yanın, idari dava dilekçesinde husumeti yanlış kişiliğe yöneltmesi ya da hiç yöneltmemesi durumunda, idari yargı organınca görevi gereği doğru hasımın tespiti yerinde bir uygulamadır. Üstelik, usul ekonomisi ilkesine de hizmet etmekte, davanın gereksiz bir şekilde uzamasına olanak sağlamamaktadır. Danıştay onuncu dairesi de, vermiş olduğu bir kararında, husumetin doğru yönlendirilmemesi nedeniyle yanlış hasım olarak belirtilen idari organın, idari yargılama

<sup>393</sup>Ahmet Ziya Çalışkan, *İdari Yargıda Tarafların Değişmesi*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2012) 148.

<sup>394</sup>Danıştay 10. D., E. 2003/198, K. 2006/1755, T. 7.3.2006, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

yolunda görevli mahkemenin vereceği kararı yerine getirmesinin mümkün olmayacağını ve davalı olarak gösterilmesi beklenen hasmın da yapması gerekli cevap verme ve savunma hakkından yoksun kalacağını açıklamaktadır<sup>395</sup>.

Aynı zamanda, Anayasa tarafından düzenlenen hak arama özgürlüğü çerçevesinde, davacıların, gerçekleştiğini iddia ettikleri hukuki sorunlarını mahkemeye sunabilme ve bu anlamda elde etmek istedikleri hukuki sonucu talep edebilme hakları olduğu gibi; davalıların da, haklarında açılmış olunan davaları süresi içinde gecikmeden öğrenebilme haklarının olduğunu belirtmekte fayda vardır. Danıştay'ın bu düşüncüyü destekleyen bir kararında, ilk derece idari yargı organında vergi dairesi başkanlığına karşı açılan bir davanın, aynı hasımla tamamlandırıldıktan sonra ve fakat esas hakkında karar verilirken vergi dairesi başkanlığının davalı konumundan çıkarılarak husumetin valiliğe yönlendirilmesinin ardından esastan karar verildiğini, oysa ki valilik davalı olarak ifade edildikten sonra dava dosyasının artık valilik husumetiyle devam ettirilmesi ve valiliğin savunma hakkını kullanmasının sağlanması gerekirken aksi davranışın bir bozma nedeni olduğu belirtilmiştir<sup>396</sup>.

Davalının yanlış gösterilmesi ya da hiç gösterilmemesi durumunda, idari yargı organları tarafından dilekçenin doğru hasma tebliğ edilmesinin bir önemi de tam yargı davalarında görülmektedir. Tam yargı davaları, önceki bölümlerde de ifade ettiğimiz üzere, davacının kişisel hakkının ihlal edildiği iddiasıyla başvurduğu bir idari dava çeşididir. Kişisel hakkın ihlali ise, davacının malvarlığında meydana gelen bir azalmada ortaya çıkabileceği gibi; kendisini yine davacının malvarlığındaki artışın engellenmesi durumunda da gösterebilecektir. Dolayısıyla, tam yargı davalarının sonucunda, davacının iddialarının mahkeme tarafından kabulü, davalı idarenin bir tazmin borcunu yerine getirme yükümlülüğü altına girmesine neden olacaktır. İşte, tam yargı davalarında, husumetin önemi ve kamu düzenine etkisi bu noktada görülebilmektedir. Çünkü, mahkemece, davalının davacıya karşı belli bir parasal değeri ödemek hükmüyle karşı karşıya bırakılması sonucunda, husumetin yönlendirildiği davalının da, aynı zamanda mahkeme tarafından hükmedilen tazminat tutarını, yargılama giderlerini ve hatta davacı kendisini vekil ile temsil ettirmiş ise, davacı yanı temsil eden vekilin avukatlık ücretini ödeyebilecek bir bütçeye sahip olması gerekmektedir. Aksi taktirde, mahkeme tarafından usulüne ve hukukun ilkelerine uygun bir yargılama yapılmış olması yetmeyecek, kamu düzeninin bozulmaması adına, mahkeme kararlarının da yerine getirilmesi haklı olarak beklenecektir. Mahkemenin hükmettiği parasal değer, davalı

<sup>395</sup> Bal, Karabulut, Şahin, agy., 735.

<sup>396</sup> Danıştay 5. D., E. 2007/5785, K. 2010/758, T. 17.2.2010, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

tarafından ödenemiyor oluşu, ihlal edilen kişisel hakkın tam anlamıyla giderilmesine engel olacaktır.

## II. İdari Yargılama Yolunda Husumetin Yöneltileceği Davalılar

İdari yargılama yolunda, husumetin yöneltilmesinde dikkat edilmesi gereken bir takım özellikler bulunmaktadır. Bu özellikler, davalının davacı tarafından ya da mahkeme tarafından görevi gereğince gösterilmesi ihtimallerinde değişmez niteliğe sahiptirler. Yine, idari yargılama yolunun adli yargıdan ayrıldığı bir durum daha, husumetin yorumlanmasında ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi, adli yargıda çekişmesiz yargı (nizasız kaza) yoluna yer verilmekte, ancak aynı durum idari yargılama yolunda ise söz konusu olamamaktadır. İdari yargıda açılan davalarda davalı konumunda, üstün kamu gücü ile etkinlikte bulunan bir idari organın bulunması açık bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir.

İdari yargıda davanın, olması gereken idari organ(lar)ın hasım olarak gösterilmesi biçiminde görülmesinde husumetin idareyi temsil eden doğru yere yönlendirilmesi, aynı zamanda görülen dosyaya karşı başvurulabilecek olası kanun yolları (istinaf, temyiz) bakımından da önem taşımaktadır.

Öncelikle, davalı mutlaka bir Devlet ya da kamu tüzel kişisi olmak zorundadır. Danıştay da, hizmet kusuru iddiasıyla açılan bir tam yargı davasında, davalının Cumhuriyet Savcısı olan gerçek kişi olarak gösterilmesi karşısında, ilk derece idare mahkemesinin gerçek kişiyi davalı konumundan çıkartmak yoluyla onun yerine tespit edilen (somut uyuşmazlıkta Adalet Bakanlığı) idari organı davalı konumuna almasının mümkün olmayacağını belirterek, daha önce hasım olarak açıklanan gerçek kişi ile birlikte husumetin yönlendirilmesi gereken idarenin de davalı konumuna alınarak davanın gerçek kişi bakımından reddedilmesi, husumet bakımından doğru tespit edilen idare hasım gösterilerek hukuki uyuşmazlığın çözülmesi gerektiğine hükmetmiştir<sup>397</sup>. Belirtilen karar da, kamu görevlisi dahi olsa gerçek kişilere karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağını ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, dilekçelerin İYUK'un (14)'üncü maddesinde yer alan esasların sırayla ele alınarak incelenmesi gerektiğini önemle belirten Danıştay, gerçek kişinin hasım olarak gösterildiği idari davalarda, dava dilekçesinin doğrudan somut uyuşmazlıkta davalı olması gereken idareye yönlendirilmesini de yanlış bulmakta ve (14)'üncü maddede belirtilen maddelerin sırayla incelenmesi şartını

<sup>397</sup> Danıştay 10. D., E. 2006/7165, K. 2008/8312, T. 5.7.2006, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

önemsemektedir. Dolayısıyla, Danıştay'ın, idari yargıda mahkemelerin izleyeceği yolu da gösterdiği görülebilmektedir. Örneğin, gerçek kişinin hasım gösterilmesi suretiyle açılan bir idari davada, mahkemenin İYUK madde (14)'te yazılan maddeler sırasıyla dilekçeyi incelemesi ve dilekçenin reddini gerektiren öncelikli bir hükmü tespit etmesi durumunda dilekçeyi reddetmesi gerekirken, bu yolu sırasına uygun kullanmadan doğrudan husumetle ilgili olarak dilekçeyi gerçek hasma yönlendirilmesinin bir bozma nedeni olduğu belirtilmiştir<sup>398</sup>. Yine bir başka kararında da, Danıştay, açılan dilekçede her ne kadar davalı olarak gerçek kişinin gösterilmiş olması söz konusuysa da, İYUK madde (14) gereğince husumet konusundan öncelikli olarak incelenen ortada kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlemin olup olmadığı durumu dikkate alan ve bunun yokluğu nedeniyle dava dilekçesini reddeden ilk derece vergi mahkemesinin kararının, temyiz incelemesinde incelenmesi esnasında husumet durumunun değerlendirilmesi çerçevesinde ele alınmayacağına hükmetmiştir<sup>399</sup>.

İdari davalar, davalının idare olarak gösterileceği çerçevede, idari işlemlerin iptali amacıyla açılan iptal davaları ile kişisel hakkın çiğnenmesi sonucunda doğan maddi taleplerin tazmini amacıyla açılan tam yargı davalarından ibarettir. Dolayısıyla, iptal davalarında, hasım olarak gösterilecek olan, idari işlemi yapan idaredir. Tam yargı davalarında ise, tazmin sorumluluğuna neden olan işlemi ya da eylemi gerçekleştiren idare, davalı konumunda yer alacaktır. İdari davalarda, idare adına işlem ya da eylem meydana getiren gerçek kişilere (idarenin ajanlarına ya da idarenin sözleşmeli ya da geçici personeline) karşı iptal ya da tam yargı davası açılmayacaktır.

İdare adına irade açıklamasında bulunan (bir idari işlemi meydana getiren) ya da bir idari eylemi gerçekleştiren idari görevliler, söz konusu işlem ya da eylemleri, kamu yararını sağlamak amacıyla örgütlenmiş bulunan idare nezdinde yapmaktadırlar. Dolayısıyla, kamu yararı ölçütü çerçevesinde değerlendirdiğimizde, idarenin görevlileri, sadece idarenin kamu yararı amacını gerçekleştirmesi için ihtiyaç duyduğu insan unsurunu oluşturmakta ve kamu yararının sağlanması adına adeta bir araç görevi üstlenmektedirler. Kişisel yararları ya da maddi çıkarları adına değil, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla çalışmakta olan idarenin görevlileri karşı iptal ya da tam yargı davası açılması, idari örgütlenmenin de ruhuna ve bütünlüğüne aykırı olacaktır. Çünkü, özellikle iptal davalarında, işlemi oluşturan kamu görevlisinin, aynı işlemin iptali talep edildiğinde açıklama yapmaya mecbur bırakılması

<sup>398</sup> Danıştay 7. D., E. 2003/2541, K. 2005/2716, T. 14.11.2005, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

<sup>399</sup> Danıştay 7. D., E. 2007/5384, K. 2009/4019, T. 7.10.2009, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

beklenemeyecektir. İdare hukukunda yetkisizlik esastır, dolayısıyla ilgili kamu görevlisi de, idari işlem yapabilme ehliyetini, bizzat o işlemin meydana getirilmesine izin veren idarenin, sınırlarını çizmiş olduğu yetkiden almaktadır.

Kaldı ki, yukarıdaki açıklamaya ek olarak belirtilmesi gereken önemli bir unsur daha vardır. Eğer, idare adına işlem ya da eylemde bulunan idari görevliye karşı, sürekli bir iptal ya da tam yargı davası açılması gündemde tutulursa, kişisel yararı yerine bağlı bulunduğu kamunun yararını gerçekleştirmek için çalışmakta olan görevli, kendisini baskı altında hissedecektir. Bu durum, gerek Devlet'in yazılı olmayan kurallarında (ya da teamüllerinde) kabul edilen ve liyakat sahibi kamu görevlisinden beklenen zor anlarda inisiyatif alabilme kudretini olumsuz bir şekilde etkileyecek, gerekse de idari yargıda hasım gösterilme korku ve endişesi nedeniyle bir idari işlem ya da eylemin usulüne uygun olarak yerine getirilmesi güçleşecektir.

Öğretide, YILDIRIM-AVCI, idari işlemin iptal edilmesi amacıyla açılan iptal davaları dilekçelerinde, davalı olarak gösterilecek olan idarenin tüzel kişiliğe sahip olmasının bir zorunluluk arz etmeyeceğini, husumetin yöneltileceği davalının dava konusu idari işlemi meydana getiren bir idari birim de olabileceğini belirtmektedirler<sup>400</sup>. Kanımızca, burada yorumlanmaya değer bir durum bulunmaktadır. Şöyle ki, yerinden yönetim unsurlarında yer alan birimlerin yapmış oldukları idari işlemlerde, husumetin, ilgili kamu tüzel kişiliğine yönlendirilmesi bakımından bir sorun yoktur. Ancak, esas anlam kargaşasına yol açabilecek durum, Devlet tüzel kişiliği olarak anılan merkezden yönetim ve bu yönetime bağlı olarak hiyerarşik alt birimlerin yapmış oldukları idari işlemlerde husumetin nereye yönlendirilmesi gerektiğinde kendisini göstermektedir.

Ehliyet başlıklı bölümde belirtmiş olduğumuz ve bir sonraki başlıklarda da yeniden ifade edecek olduğumuz üzere, merkezden yönetim unsurları, başkent örgütlenmesi ve taşra örgütlenmesi olarak ikiye ayrılmaktadırlar. YILDIRIM-AVCI'nın husumete ilişkin tanımları esas alınarak bakıldığında, Başkentte bakanlıkların altında yer alan örgütlenmeler ile taşrada bakanlıkların ayrı ayrı astı olan valiliklerin altında yer alan örgütlenmeler konusunda davalının tespiti açısından bir belirsizlik yaşanabilecektir.

---

<sup>400</sup> Ramazan Yıldırım, Mustafa Avcı, *Türk İdari Rejimine Giriş*. (Ankara: Astana Yayınları, 2015) 337.

Kaldı ki, iptal davalarında hasım olarak gösterilecek olan davalının, tüzel kişiliğinin olmasının aranmaması ve idari bir birime karşı da iptal davalarının açılabileceğini belirtmek, Danıştay'ın kararlarıyla da bir çelişki yaratabilecektir.

Danıştay, ilk derece idare mahkemesi tarafından ayrı bir tüzel kişiliği olan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün davalı olarak belirtilmesi gerekirken, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın yanlış bir şekilde hasım olarak gösterilmesi ile görülen davanın bozulması gerektiğine hükmetmiştir<sup>401</sup>.

Bununla birlikte, bazı durumlarda da, davalının ayrı bir tüzel kişiliği dahi olması, hasım olarak gösterilmesi için yeterli değildir. Danıştay, Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun, ilk derece idare mahkemesinde görülen dava konusu idari işlemi Devlet Bakanı olur'u ile yapmış olmasından hareketle, somut uyuşmazlığın ayrı bir tüzel kişiliği olmasına rağmen Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile değil, doğrudan Başbakanlığın hasım olarak gösterilmesi ile çözülmesi gerektiğine hükmetmiştir<sup>402</sup>.

İdari yargıda husumetin gösterilmesinde önemli görülen bir nokta daha vardır. Türk idari örgütlenmesinde, sıklıkla rastlanan durum, kural olarak idari işlemin meydana getirilmesine karar veren organ ile alınan kararı uygulayan organın aynı olmasıdır. Fakat, bu kuralın ayrık bir görünümü daha vardır, bu bağlamda idari örgütlenme içinde kararı alan organ ile alınan kararın gereğini yapan (alınan karar üzerine ilgili kararı bir idari işlemle yerine getiren) organ farklı olabilmektedir<sup>403</sup>. Örneğin, bir fakültede açılan disiplin soruşturmasını yürüten ve disiplin cezası verilmesini (hukuki sonuç doğurmadığı ve idarenin görüş bildiren bir kararı olduğu için etkisiz işlem) öneren soruşturmacıdır, kendisine sunulan soruşturma raporunu değerlendirip disiplin cezasının verilmesi kararını alan fakülte yönetim kuruludur, fakat verilen disiplin cezasının gereğini yapıp öğrenci hakkında hukuki sonuç doğuran kararı yerine getiren ise üniversite rektörlüğüdür.

Fransız öğretisinde, idare adına işlem ya da eylem meydana getirmeye yetkili olan kamu görevlisinin aynı anda birden fazla idari birimde görev üstlenmesi ile; idari görevin birden fazla idari birim tarafından meydana getirilmesi, tamamlanması sonucunda açılacak olan idari davalarda davalının tespitinin önemi üzerinde düşünülmüş ve kamu görevlisinin

<sup>401</sup> Danıştay 12. D., E. 2008/4954, K. 2010/2690, T. 18.5.2010, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

<sup>402</sup> Danıştay 13. D., E. 2009/763, K. 2010/4771, T. 7.6.2010, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

<sup>403</sup> Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku Cilt 2*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012) 501.

dava konusu işlem ya da eylemi meydana getirirken görev yaptığı idare ile birden fazla idari birimin birlikte yerine getirdiği idari görevde söz konusu görevi esasen yerine getirmeye yetkili olan idarenin sorumlu tutularak idari davada hasım olarak gösterilebileceği belirtilmiştir<sup>404</sup>. Kaldı ki, idare hukukunun esaslarında Fransız sistemini örnek olan Türk idari uygulamasında da, belirtilen durumun görülebileceği açıktır.

### **A. İptal Davalarında Davalı İdareler**

Davalı idarelerin tespiti konusuna geçmeden önce, iptal davalarında kimi zaman aranan ve dava konusu idari işlemi yapan idari birime, dava açmadan önce tekrar başvurularak tüketilmesi gereken idari başvuru yolunu, husumet bakımından yorumlamanın da faydalı olacağına inanmaktayız.

İdari yargılama yolunda, bazı durumlarda iptal davası açmadan önce, iptal davasına konu olan idari işlemi meydana getiren idareye başvurma zorunluluğu bulunmaktadır. Burada, söz konusu başvurunun yapılacağı idareyi doğru tespit etmek, daha sonra dilekçe konusu başvurunun reddi ihtimalinde açılacak olan iptal davasında da husumeti doğru idareye yönlendirmek demektir. Örneğin, bir ilçe belediyesinin belediye meclisi önceden halka duyurulmuş olan gün ve saatinde gerçekleştirdiği toplantısında, belediye sınırları içinde yer alan özel kişiye ait bir taşınmaz üzerinde park yapılmasına ilişkin bir karar aldığı anda, ilgili kararın iptal edilmesi istemiyle dava yoluna gitmeden önce, idari işleme ilişkin karar alan organın bağlı bulunduğu en yüksek organ ve belediye teşkilatını temsil etmeye yetkili olan Belediye Başkanlığı'na başvuru yapılması gerekmektedir. Söz konusu başvurunun reddedilmesi ihtimalinde ise, idari yargıda iptal davası açma yolu devreye girecek ve fakat dava dilekçesini hazırlamakla yükümlü olan davacı, artık husumeti kime yönlendirmesi gerektiğinde herhangi bir tereddüt yaşamadan doğru idarenin davalı taraf olarak gösterilmesini sağlayacaktır.

### **1. Devlet Tüzel Kişiliği**

Türk idari örgütünde merkezden yönetim çatısı altında yer alan kurumların tümü Devlet tüzel kişiliğine sahiptir. 1982 Anayasasına göre, Devlet'in sahip olduğu tüzel kişilik, doğrudan doğruya belirlenmemiştir. Ancak, Anayasa'nın sırayla (29/4)'üncü, (82/1)'inci, (128/1)'inci, (161/1)'inci maddelerinde geçen "Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliği"

---

<sup>404</sup> Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015) 823.

ifadesinden Devlet kamu tüzel kişiliğinin de olduğu anlaşılmaktadır<sup>405</sup>. Devlet tüzel kişiliği asli ve doğal bir yapıya sahiptir<sup>406</sup>. Bu bakımdan kavramsal ve yapısal olarak öteki kamu tüzel kişilerinin kuruluşlarını gösteren usuller çerçevesinde kurulması beklenemez.

Merkezden yönetim, başkent teşkilatı (örgütü) ve taşra teşkilatı (örgütü) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Başkent örgütünde, Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ile merkeze yardımcı kuruluşlar ve kurullar vardır. 24.6.2018 tarihinde yapılan erken seçimler ile, ülkemizin “Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”ne geçişi de anayasal kesinlik kazanmıştır (değişiklikler sonrasında oluşturulan yapılanma henüz oturmuş değildir, ilgili sürecin idari yargı sisteminde davalının gösterilmesine olan etkisini yorumlamak için beklemek gerekmektedir). Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminin varlığı, artık 24.6.2018 sonrasında başbakanlık kurumunun da çalışmasına son vermektedir. Dolayısıyla, artık Başbakanlığın dava ehliyeti ve davalı olabilme (husumet) durumuna değinilmeyecektir. Çünkü, Başbakanlığın fiilen ortadan kalkması nedeniyle, kişiliği de sona ermiştir (7.7.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”<sup>407</sup> ile artık Başbakanlığın yetkilerinin Cumhurbaşkanlığına devrolunduğu öngörülmüş ve Başbakanlık tümüyle ortadan kalkmıştır).

Türk idari örgütünde yer alan merkezden yönetim unsurlarının tamamı, Devlet tüzel kişiliği çatısı altında kabul edilmektedir. Devlet tüzel kişiliği olarak ifade ediliyor olmasına rağmen, bakanlıklara bağlı olarak ya da bakanlıkların ilgili kuruluşu olarak görev yapan idarelerin de, yine Devlet tüzel kişiliğini temsil etmeleri noktasında bağlı oldukları bakanlıktan bağımsız olarak idari davalarda davalı olarak gösterilebilmeleri mümkündür.

24.6.2018 seçimleri ile resmen yürürlüğe giren “Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi” öncesinde, Cumhurbaşkanlığının, idari örgütlenmenin en üstünde yer alması, özellikle yasama ve yürütme etkinliklerinin yerine getirilmesinde, Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile ortak hareket etmesi, üstelik müşterek kararnemelerin sorumsuz tarafı olarak bile olsa, söz konusu süreçlere etkin bir biçimde katılması, hatta kanunların ve kanun hükmünde kararnemelerin Anayasaya uygun olup olmadığının denetlenmesi açısından Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açması durumu söz konusuydu ve idari yargılama yolunda, Cumhurbaşkanlığı davalı

<sup>405</sup>Taner Ayanoğlu, *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*. (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004) 184-185.

<sup>406</sup>Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*. (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982) 67.

<sup>407</sup> RG, S. 30741(mükerrer sayı), T. 7.7.2018

olarak gösterilememektedir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanının davacı olarak da idari yargı yoluna başvurması olanaklı değildir.

Anayasa değişiklikleri ile oluşturulmak istenen sistem, genel itibariyle Başkanlık rejimindeki gibi, Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atamasını ve görevlerine son vermesini sağlayan bir yapıyı ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, 24.6.2018 tarihinde yapılan seçimler sonucunda Anayasal düzenlemesi yürürlükten kalkmış duruma (mülga durumuna) gelmiş olan eski Başbakanlık makamının Cumhurbaşkanlık makamına devrettiği yetkileri sonucunda Cumhurbaşkanlığının idari davalardaki ehliyet ve husumet durumu için yorum yapmak için erken olduğunu düşünmekteyiz.

24.6.2018 öncesinde, Başbakanlık tarafından yapılan bir idari işlem varsa, husumetin Başbakanlığa yönlendirilmesi gerekmekte, bununla birlikte Bakanlar Kurulu tarafından alınan bir karar sonucunda, kararı yerine getirecek olan organın da aynı zamanda Bakanlar Kurulu olduğu belirtilmişse, bu kararlara karşı açılacak olan iptal davasında yine Başbakanlık davalı olarak gösterilmektedir.

Belirtmek gerekir ki, Bakanlar Kurulu tarafından alınan ve fakat uygulaması herhangi bir bakanlığa bırakılan kararlar söz konusu ise, bu halde husumet doğrudan doğruya ilgili kararı uygulamakla görevli bakanlığa yönlendirilecektir. 24.6.2018 sonrasında, artık Bakanlar Kurulunun kalkmasından ötürü, uygulama kanımızca şöyle olacaktır: Cumhurbaşkanının sevk ve idaresi altında yürütülen etkinliklerle ilgili olarak alınan bir kararın varlığında, bu kararın uygulamasının bir bakanlığa bırakılması durumunda yine davalı olarak ilgili bakanlık gösterilebilecektir.

Bakanlıkların ve bakanlıkların emir ve direktiflerini yerine getiren bağlı kuruluşların yapmış oldukları idari işlemlerden dolayı açılacak olan iptal davalarında husumet bakanlıklara yönlendirilecektir. Örneğin, uygulamada sıklıkla rastlanan iki durum, Jandarma Genel Komutanlığı'na bağlı olarak çalışan personel ile Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kadrosunda görev yapan personel tarafından meydana getirilen idari işlemler nedeniyle açılacak olan iptal davalarında davalının kim olacağına ilişkindir. Örnekte gösterilen ve hayatın olağan akışı içerisinde birçok idari işlem meydana getiren bu iki kurum da İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak düzenledikleri için söz konusu kurumların yapmış oldukları idari işlemlere karşı açılacak olan iptal davalarında husumetin İçişleri Bakanlığı'na yönlendirilmesi gerekmektedir. Yine de, iptal davası dilekçesinde davacı tarafından bağlı ya da ilgili kurum ve kuruluşların davalı olarak gösterilmesinde tereddüt ediliyorsa, bu kurum ve kuruluşların bağlı ya da ilgili

oldukları bakanlıklar da davalı olarak eklenerek dava açılacaktır<sup>408</sup>. Bu durumda, görevli idari yargı organı, davayı yanlış gösterilen davalı bakımından reddedecek; dosyayı, husumeti yönlendirmesi gereken tarafı tespit etme yükümlülüğü altına girmeksizin doğru gösterilmiş davalı idare ile devam ettirecektir. Uygulamada, bazen somut uyuşmazlığın esaslarına göre birden fazla bakanlığın da aynı davalı olarak gösterildiği örneklere rastlamak mümkündür. Danıştay, Türkiye'nin Trablus büyükelçiliğinde öğretmen olarak çalışmaktayken, disiplin ihlali neticesinde Trablus büyükelçiliği tarafından aylıktan kesme cezası verilmesi kararına karşı idari yargıda iptal istemiyle açılan davada, davacının kadrosunun bağlı olduğu Milli Eğitim Bakanlığı ile, idari işlemi meydana getiren makamın Trablus büyükelçiliği olması sebebiyle Dışişleri Bakanlığı'nın da davalı konumuna alınarak dosyanın tamamlanması gerektiğine karar vermiştir<sup>409</sup>.

Burada, daha önce de idari yargıda tartışmalı olan bir duruma daha değinmek gerekmektedir. Bilindiği gibi, bakanlıklara bağlı genel müdürlüklerin yapmış oldukları idari işlem ya da eylemlere karşı iptal ya da tam yargı davası açılabilir. Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdare Dava Dairesinin vermiş olduğu bir kararda muhalif kalıp karşıoy yazısı yazan üye, husumetin genel müdürlüğe yöneltilmesine rağmen, genel müdürlüklerin bakanlık olur'u ile işlem oluşturmaları karşısında ilgili bakanlığın da hasım konumuna alınarak dosyanın tamamlanması gereğini savunmuştur<sup>410</sup>. Söz konusu durumda kanımızca, bir idari işlemi oluşturup aynı zamanda yürütebilme kudretinin öne çıkması gerekmektedir. İdari işlem, her ne kadar Bakanlık olur'u ile uygulanmaya başlansa da, yürütülmesi yine söz konusu idari işlemin oluşmasında kamu yararı gereğini gören idari organa ait olacaktır. Dolayısıyla, olur vererek idari işlemin oluşmasında katkıda bulunsa dahi, bakanlığın söz konusu dosyada hasım konumuna alınmasının gerekli olduğu düşüncesine katılmak mümkün değildir.

Bilindiği gibi, merkezden yönetim örgütlenmesi, Devlet tüzel kişiliğine sahip olan ve genel bir bütçenin uygulandığı idari organlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla, yine Bakanlık örgütlenmesine bağlı fakat ayrı tüzel kişiliği olmayan organların yapmış oldukları idari işlemlerde husumetin nereye yönlendirilmesi gerektiği de önem arz etmektedir. Buna göre, bakanlık örgütlenmesi altında olup ayrı tüzel kişiliğe sahip olmayan kurumların yapmış

---

<sup>408</sup>Zabunoğlu, agy., 498.

<sup>409</sup>Danıştay 12.D., E. 2005/56342. D, K. 2007/4579, T. 24.10.2007, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

<sup>410</sup>Gaziantep BİM. 1.İDD., E. 2017/822. D, K. 2017/747, T. 14.6.2017, www.lexpera.com.tr, (Erişim Tarihi: 13.8.2018)

oldukları idari işlemler sonucunda açılan davalarda, ilgili kurum hangi Bakanlık örgütlenmesi altında yer alıyorsa, davalı olarak da bu şekilde tespit edilen Bakanlığın gösterilmesi doğru olacaktır.

Uygulamada, özellikle vergi hukukuna ilişkin uyuşmazlıklar sonucunda açılan idari davalarda, husumetin yönlendirilmesi konusunda sıklıkla hataya düşülmekte olup, özellikle mükellefler bakımından söz konusu alandaki güncellemelerin uzağında kalınması, husumetin yönlendirilmesi bakımından yanlış idarelerin davalı olarak gösterilmesine neden olmaktadır.

Bu noktada, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un<sup>411</sup> (34)'üncü maddesiyle 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'a<sup>412</sup> eklenmiş olan (28)-A maddesi uyarınca, büyükşehir belediyelerinin var olduğu illerde, ne ayrı bir tüzel kişiliğe ne de ayrı bir bütçeye sahip olmaksızın Valilik bünyesinde görevlerini yerine getirip genel bütçeye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Bu çerçevede, YİKOB tarafından meydana getirilecek olan idari işlemlere karşı açılan idari davaların, husumeti Maliye Bakanlığı'nın bağlı olan Gelir İdaresi Başkanlığı'na yöneltecek şekilde çözülmesi beklenmektedir. Fakat; anılan uygulamada değişikliğe gidilmiş ve 674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK'nın<sup>413</sup> (35)'inci maddesiyle 3152 sayılı kanunun (28)-A maddesinde değişiklik yapılmış ve bu doğrultuda YİKOB'lar, artık genel bütçeye bağlı bir idari kurum olarak değil, kamu tüzel kişiliğine sahip olup özel bütçesi bulunan idarelere dönüştürülmüştür. Dolayısıyla, söz konusu kanun hükmünde kararnamenin Resmi Gazete'de yayımlandığı 1.9.2016 tarihinden önce YİKOB tarafından yapılan idari işlemlerden ötürü açılan iptal davalarında husumet Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı'na<sup>414</sup> yöneltilecekken<sup>415</sup>; 1.9.2016 tarihi ve sonrasında meydana getirilen idari işlemlerden dolayı açılacak olan iptal davalarında ise husumet doğrudan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip hale gelen YİKOB'a yönlendirilecektir.

---

<sup>411</sup> R.G., S. 28489, T. 6.12.2012

<sup>412</sup> R.G., S. 18675, T. 23.2.1985

<sup>413</sup> R.G., S. 29818 (2. Mükerrer), T. 1.9.2016

<sup>414</sup> 5345 s. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun md.4 (g): (Değişik: 28/3/2007-5615/18 md.) İşlem ve eylemlerinden dolayı idarî yargı mercilerinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak, gerektiğinde itiraz, temyiz ve tashihi karar yoluna gitmek; temyiz yoluna gidilip gidilmeyeceği hususunda taşra teşkilâtına muvafakat vermek; şikâyet başvurularını karara bağlamak; uygulamada ortaya çıkan ihtilafların en aza indirilmesine ve uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik tedbirleri almak.

<sup>415</sup> Danıştay 4. D., E. 2007/5310, K. 2008/3264, T. 23.9.2008, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

Danıştay, vergi dairelerinin sahip oldukları yetkilerin salt vergilendirme adına yürütülen konulardan meydana gelmesi sebebiyle, vergi dairelerinin bir davada taraf olabilmelerinin vergiden doğan hukuki uyumsuzlukları takip etmekle sınırlı olacağını belirtmiş ve Maliye Bakanlığına bağlı bir şekilde vergi denetmeni olarak çalışan bir memurun İstanbul defterdarlığına memur olarak atanmasını sağlayan idari işlemin iptali davasında husumetin bir vergi uyumsuzluğundan kaynaklanmaması gerekçesiyle İstanbul vergi dairesi başkanlığının davalı konumundan çıkarılarak Maliye Bakanlığı ile birlikte İstanbul Valiliğine de husumetin yönlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir<sup>416</sup>.

Merkezden yönetimin başkent teşkilatında yer alan organların yapmış oldukları idari işlemler nedeniyle açılan iptal davalarında, husumetin nereye yönlendirilmesi gerektiğini belirttikten sonra, konuya ilişkin olarak merkezden yönetimin taşra örgütlenmesindeki durumu da açıklamak gerekmektedir.

Merkezden yönetimin taşra örgütlenmesinde, başta gelen iki unsur il ve ilçe örgütlenmeleridir (*Bucakların, çağımız Türk idari örgütlenmesinde özellikle belirtilmeye değer bir işlevleri bulunmadığı için, iller ve ilçelerden sonra gelen bucaklar anlatılmamıştır.*).

Bilindiği gibi<sup>417</sup>, illerde Devleti ve Cumhurbaşkanını temsil eden valiler, ilçelerde sadece Cumhurbaşkanını temsil eden kaymakamlar bulunmaktadır. İl ve ilçelerden, Valilik ve Kaymakamlık organlarının altında olan ve bakanlıkların taşra örgütlenmeleri olan kurumların yapmış oldukları idari işlemlerden dolayı açılacak olan iptal davalarında husumet, illerde valilik makamına, ilçelerde ise kaymakamlık makamına yönlendirilecektir.

Bu nedenle, Devleti temsil yetkisine sahip olup aynı zamanda hem Devletin ve hem de Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak ve her bakanlığın ayrı ayrı bir yürütme organı olmaları nedeniyle, ayrı bir tüzel kişilikleri olmamasına karşın, Valiliklerin merkezden yönetim adına davacı ya da davalı olabilmesi olanaklıdır<sup>418</sup>. Belirtmek gerekir ki, il adına idari yargılamada taraf olabilme ehliyeti sadece Valilere aittir. Dolayısıyla, il idare kurulları ya da il şube başkanlarının, herhangi bir biçimde idari yargılama yolunda taraf ve dava ehliyetine sahip

---

<sup>416</sup>Danıştay 5. D., E. 2007/5572, K. 2007/6962, T. 17.12.2007, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

<sup>417</sup>Bilindiği gibi, “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre de, valiler ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme aracı; kaymakamlar da ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme aracı durumuna gelmişlerdir. Bu düzenleme, valilerin devam eden süreçte, her bakanlığın ayrı ayrı astı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Kanımızca, 24.6.2018 tarihinden sonra kesinleşen sistem, bakanlıkların dava ve taraf ehliyetlerini etkilemeyecek, bakanlıklar görevli buldukları alanların en üst hiyerarşik amiri olarak atandıkları görevlerini yerine getireceklerdir.

<sup>418</sup>Yenice, Esin, agy., 476.

olmaları mümkün değildir. Hiyerarşik üst olan Valilerin, dava ve taraf ehliyetleri bulunmaktadır. Bu bakımdan, illerde yer alan idarelerce meydana getirilen idari işlemlerin iptalinde husumet Valiliğe yönlendirilecektir.

5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”nun (27)’inci maddesine göre Kaymakam, ilçe genel yönetiminin başı ve makamı olup, ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisidir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede gereği kadar bulunan örgüt (adli ve askeri örgüt dışında) ilçenin genel idaresinden sorumlu olan Kaymakamın emri altındadır. Kaymakamlık, ilçe idaresi adına dava ehliyetine ve taraf ehliyetine sahip olduğu için, ilçede yer alan idari birimlerin yerine getirdiği idari işlemlere karşı açılacak olan iptal davalarında hasım olarak gösterilebilecektir.

Danıştay, alkollü araç kullanılması sebebiyle ilde görevli trafik ekipleri tarafından yapılan denetim sonucunda sürücü belgesinin geri alınarak para cezası verilmesi işleminin iptali amacıyla açılan davada, illerin idaresinin yetki genişliğine dayanması ve Devlet ile Cumhurbaşkanının temsilcisi olan valilerin aynı zamanda her bakanın ayrı ayrı astı ve hem siyasi hem de idari bir yürütme aracı olmaları sebebiyle, husumetin valiliğe yönlendirilmesi gerekirken İçişleri Bakanlığının hasım konumuna alınmasında hukuka uygunluk bulunmadığına karar vermiştir<sup>419</sup>.

Devlet tüzel kişiliğini ilgilendiren çeşitli husumet kararlarına rastlamak mümkündür. Danıştay, husumetin yönlendirilmesinde, dava konusu işlem ya da eylemle ilgili sorumluluğu bulunan tüm idari organların hasım konumunda yer alması gerektiğini, aksi durumun eksik bir inceleme ile sonuçlanan hükümlere yol açacağını ve bir bozma nedeni sayılacağını öngörmüştür. Konuya ilişkin uygulamayı destekleyen bir kararında, devlet hastanesinde yapılan göz ameliyatı sonucunda sol gözünü kaybetmesi nedeniyle idari yargıda tam yargı davası açan kişinin, ameliyatın gerçekleşmesinin ardından bir başka idari organ olan üniversite hastanesinde de kalması ve tedavi olması sonucunda, almış olduğu tedavi hizmetlerinin kapsamlı bir biçimde araştırılabilmesi ve buna uygun bir bilirkişi raporu alınabilmesinin gerekliliği ile birlikte, belirtilen üniversite hastanesinin de davalı konumuna alınarak dosyanın tamamlanması gerekirken aksi durumun gerçekleşmesinde hukuki yarar bulunmadığına karar vermiştir<sup>420</sup>.

<sup>419</sup>Danıştay 8. D., E. 2006/4562, K. 2007/5686, T. 5.11.2007, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

<sup>420</sup> Danıştay 15. D., E. 2017/871, K. 2017/5163, T. 4.10.2017, www.lexpera.com.tr, (Erişim Tarihi: 13.8.2018)

## 2. Diğer Kamu Tüzel Kişiliği

Diğer kamu tüzel kişileri kamu idareleri ile kamu kurum ve kuruluşlarından oluşmaktadır. Türk idari örgütü, kamu yararı amacını sağlamak üzere oluşmuş olan “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” ayrımı çerçevesinde görevini yerine getirmektedir. Merkezden yönetimde yer alan kamusal idarelerin tümü, Devlet tüzel kişiliği olarak adlandırılmaktadırlar. Yerinden yönetimde belirtilenler ise, kamu tüzel kişiliğini oluşturmaktadırlar.

Kamu tüzel kişiliği, Anayasa'nın (123)'üncü maddesine göre, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak bir idari işlemle kurulacaktır. Bu bakımdan, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak idari bir işlemle kurulan kamu hukuku tüzel kişilerinin, kişiliklerinin sona ermesi de yine aynı yolla (yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği<sup>421</sup>) olur. Dolayısıyla kamu hukuku tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişileri gibi kendi kendilerini yok etme yetkisine sahip değildirler<sup>422</sup>.

Merkezden yönetimin ulaşmakta ya da hizmet götürmekte yetersiz kaldığı ya da nitelikleri ve görev konuları gereğince ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları gereken kurumların varlığı nedeniyle, yerinden yönetim kavramı oluşmuştur. Yerinden yönetim birimleri, kendilerine özel bütçesi olan ve özerk yapıda meydana getirilmiş kurumlardır. Ehliyet konusunu anlatırken de ifade ettiğimiz üzere, buradaki özerklik kavramı, siyasi değil idari ve mali bir özerkliği temsil etmektedir. Çünkü, Türkiye Cumhuriyeti İdari Örgütü çatısı altında yer alan hiçbir birim, merkezin denetimi dışında bırakılamayacaktır.

Diğer kamu tüzel kişileri, Anayasa ve ona bağlı olacak şekilde çıkarılan yasaların çizdiği hukuk sisteminin düzenlediği şekilde kurulduktan sonra kazandıkları kişilik ile medeni haklarından yararlanma ehliyetine, tüzel kişiliklerinin oluşması ile de davada taraf olabilmeye ehliyetine (dava ehliyetine) sahip olacakları için, yine yasal düzenlemelerin öngördüğü

---

<sup>421</sup> “.. Yasada aksine bir düzenleme bulunmadıkça İdare Hukukunun önemli ilkelerinden birisi olan yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca bir işlemin tesisinde uygulanan yetki ve usul koşullarının aynı işlemin geri alınması, kaldırılması işlemlerinde ve tersi işlemin yapılmasında da aynen uygulanması zorunludur;...” D. 5. D., E. 1992/5775, K. 1993/3756, T. 13.10.1993, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 14.05.2017)

<sup>422</sup>Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt:II İdari Yargılama Hukuku*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016) 763.

şekilde tüzel kişiliklerinin ve aynı zamanda medeni haklardan yararlanma ehliyetlerinin kaldırılması sonucunda, davada taraf olabilme ehliyetleri de sona erecektir<sup>423</sup>.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerinden yönetim birimlerinin yapmış oldukları idari işlemlere karşı açılacak olan iptal davalarında, söz konusu yerinden yönetim birimlerinin yürütme organları hasım olarak gösterilecek ve idari davada husumet bu organlara yönlendirilecektir. İlçe belediyesinde belediye başkanı, köylerde muhtarlık, barolarda yönetim kurulu bu açıklamaya örnek gösterilebilecek ve açılan iptal davalarından davalı konumunda yer alabileceklerdir.

25745 sayılı ve 4.3.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanununa” göre, il özel idaresi, il halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan, aynı zamanda idari ve mali özerkliğe sahip olan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. İlin kurulmasına ilişkin olan kanunla kurulan il özel idarelerinin tüzel kişilikleri de ilin kaldırılması ile sona ermektedir. 5302 sayılı kanunun (29)’uncu maddesi uyarınca, Vali İl Özel İdaresinin başı olup aynı zamanda da tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl Özel İdaresinin davalarda temsiline ilişkin hükümler ise, aynı kanunun (30)’uncu maddesinin (c) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre, Vali, il özel idaresini davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek yetkisini haizdir. Dolayısıyla, il özel idaresi adına dava ehliyetini kullanmak Valiye ait olacaktır. Danıştay ise, il özel idaresinin bünyesinde gerçekleşen bir atama işleminin iptali amacıyla açılan davada, husumetin valiliğe değil, kendilerine tüzel kişilik tanınmış olması nedeniyle il özel idarelerine yönlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir ve davanın valiliğin davalı kabul edilip karara bağlanmasının usul açısından hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir<sup>424</sup>. Burada, kanun hükmü ile yargı hükmü arasında bir çelişki olduğu görülmekte ise de, aslında kavramsal bir yanlışın getirdiği kargaşa söz konusudur. Şöyle ki, il özel idaresinin dışa yansıyan iradesi sonucunda ortaya çıkan hukuka aykırılıkların giderilmesi amacıyla idari yargı organlarına başvurulduğunda, kanunun emredici hükmü gereği, il özel idaresine karşı açılacak davada husumet valiye yönlendirilecektir. Ancak, il özel idaresinin iç işleyişine ilişkin alınan ve iptal edilmesi istemiyle idari yargıya taşınan hukuki uyuşmazlıklarda ise, husumetin il özel idaresine yönlendirilmesinde bir sakınca olmayacaktır. Kanımca bu durum, seçimle oluşan il özel idarelerinin başına atama yolu ile valinin

<sup>423</sup>Burak Pınar, "Kamu Mali Yönetiminde Tüzel Kişilik Sorunu: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Tüzel Kişiliğine Etkisine İlişkin Yargıtay Kararları Üzerine Düşünceler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:12 Özel Sy 2010: 92-93

<sup>424</sup>Danıştay 5. D., E. 2008/4258, K. 2009/4489, T. 10.7.2009, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

getirilmesinden kaynaklanmaktadır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ile, valinin il genel meclisi toplantılarında başkanlık etmesi ile toplantılara ilişkin varolan yetkisi sınırlandırılmış olup<sup>425</sup>, il özel idareleri üzerinde olan etkisi daraltılmıştır. Bunun ardından 5302 sayılı kanunda yapılacak bir değişiklik ile, valinin, il özel idaresini yargı organları karşısında davacı ya da davalı olarak temsil etmesi kuralının yerine, yukarıda değindiğimiz Danıştay kararını da destekleyen bir düzenleme ile dava ehliyeti ve husumetin il özel idaresinin tüzel kişiliğinde olduğu kuralı getirilmelidir. Bu durum, hem il özel idaresinin görüşme ve karar organı olan il genel meclisinde etkisi zayıflayan valinin, alınmasında etkin olmadığı kararlara yönelik temsilde de oluşabilecek zayıf etkisini ortadan kaldıracak; hem de seçilmiş organların başına atama yolu ile gelinmesine yönelik çapraşıklığa da son verecek yasal düzenlemeleri destekler nitelikte olacaktır.

Yerel yönetimler başlığında yer alan ikinci teşkilat birimi ise Belediyelerdir. Belediye, 5393 sayılı Belediye Kanunu<sup>426</sup> uyarınca, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliği haiz kamu tüzel kişisidir. Belediyenin organları ise, belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisidir. 5393 sayılı kanunun (17)'inci maddesine göre, belediyenin karar organı belediye meclisidir ve meclis ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslar dahilinde seçilmiş olan üyelerden oluşmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun üçüncü bölümünde Belediye Başkanlığı düzenlenmiştir. Kanunun (37)'inci maddesine göre, Belediye Başkanı, Belediye idaresinin başı ve Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olup, ilgili kanunda gösterilen esas ve usüllere göre seçilmektedir. Belediye Başkanının görev ve yetkileri başlıklı olan (38)'inci maddenin (c) bendine göre ise, Belediye Başkanı, Belediyeyi davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek yetkisine sahiptir. Dolayısıyla, Belediye adına başlatılması gereken hukuk işlemlerinde, dava açma ehliyeti Belediye tüzel kişiliğini temsilen Belediye Başkanına ait olacaktır. Belediye Başkanı, bu yetkisi doğrultusunda kendisi de temsil yetkisine yerine getirebileceği gibi, usulüne uygun olarak hazırlanan bir vekaletname ile Belediye tüzel kişiliğini yargı yerlerinde davacı ya da davalı olarak temsil etmeye yetkili bir vekil<sup>427</sup> de atayabilecektir.

---

<sup>425</sup>Ali Dursun Ulusoy, *Türk İdare Hukuku Cilt: I (Genel Esaslar ve İdari Teşkilat)*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2017) 240.

<sup>426</sup>RG, S. 25874, T. 13.7.2005

<sup>427</sup>1136 s. Avukatlık Kanunu m.35/1: Kanun işlerinde ve hukuki meselelerde mütalaa vermek, mahkeme, hakem

Yerel yönetimlerin son ve örgütlenme bakımından en küçük unsuru ise köydür. Esasen bakıldığında, köyler, insanların örgütlü bir şekilde bir arada yaşama güdüsüyle hareket etmeleriyle birlikte kurulan ilk yerleşim yerleridir. Köylerin, Türk idari örgütlenmesi şemasında ne şekilde yer aldığını ve kendi içerisinde ne tür bir organ dağılımına sahip olduğunu ise, 18.3.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu<sup>428</sup> açıklamaktadır.

Burada, söz edilmesinde yarar olan bir durum daha vardır. “Köy Kanunu”, Cumhuriyet’in ilk dönemlerinin yaşandığı 1924 yılında hazırlanmıştır. Birinci dünya savaşından yenik çıkmasının ardından Cumhuriyet’in yönetim biçimi olarak kabul edilmesi ile birlikte hukuksal varlığını yitirmiş olan Osmanlı Devleti’nin, egemen olduğu zamanlarda Osmanlıca gibi öğrenilmesi, anlaşılması ve okunması zor olan toplama bir (Türkçe, Arapça, Farsça) dilin yarattığı olumsuzluklar, toplumsal yaşamdaki okuma yazma oranının düşük olmasının önemli bir nedeniydi. Bu yüzden, oldukça duru, anlaşılır ve Öz Türkçe tunceler ile oluşturulan “Köy Kanunu”nun, hem açıklamış olduğu düzenlemeler ile yönetsel açıdan, hem anlaşılır olması nedeniyle çağcılık açısından ülkeye ve topluma önemli katkıları olduğunu belirtmenin doğru olacağı kanısındayız.

442 sayılı Köy Kanununun (37)’inci maddesi uyarınca muhtarın göreceği işler sayılmış ve yedinci fıkrada da muhtarın, köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunabileceği ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) gönderebileceği düzenlenmiştir. Kanunda yer alan diğer biri ifadesi, köy tüzel kişiliğinin, muhtar dışında, onun seçeceği köy halkından biri tarafından da mahkemede temsil edilebileceğini göstermektedir. Burada, kanun koyucunun, muhtar tarafından seçilecek vekilin avukat olması zorunluluğunu düzenlememesi, köyün içinde bulunduğu ekonomik ve coğrafi koşulların yaratabileceği elverişsizlikler nedeniyle, köy tüzel kişiliğinin yargılama safhasında temsilinin güçleşmemesinin sağlanmasına yönelik olduğu söylenebilecektir<sup>429</sup>.

442 sayılı Köy Kanunu’nun (37/7)’inci maddesi uyarınca, köy muhtarının köy işleri ile ilgili olarak köy tüzel kişiliğini temsil edebileceğine ilişkin düzenleme incelendiğinde, salt köy işleri ifadesinin varlığı dikkat çekmektedir. Danıştay 10. Dairesi, 1997 tarihli bir kararıyla, köy işlerinin 442 sayılı Köy Kanununun sırayla 12, 13 ve 14’üncü maddelerinde sayılan

---

veya yargı yetkisini haiz bulunan diğer organlar huzurunda gerçek ve tüzel kişilere ait hakları dava etmek ve savunmak, adli işlemleri takip etmek, bu işlere ait bütün evrakı düzenlemek, yalnız baroda yazılı avukatlara aittir.<sup>428</sup>RG, S. 68, T. 7.4.1924

<sup>429</sup>Özel hukuk alanında da, köy sakinlerinin köy adına dava ehliyetini kullanabilmeleri mümkün olmaktadır. Yargıtay, köy sakinlerinin bir kamu malından yararlanmalarını engelleyen kişiye karşı dava açabileceğini ve hep birlikte el atmanın önlenmesini isteyebileceklerini öngörmektedir (Ercan, agy., 145.).

işlerden oluştuğunu, bunların da köyün zorunlu ya da isteğe bağlı işler olarak sınıflandırıldığını, dolayısıyla belirtilen kanun maddelerinde yer almayan ve köye ilişkin olmayan durumlarda, (yani 442 sayılı Köy Kanununda belirtilen işler dışında yer alan durumlarda) köy muhtarının köy tüzel kişiliği adına dava açamayacağına hükmetmiştir<sup>430</sup>.

Danıştay, köy tüzel kişiliğinin terörle mücadeleden doğan zararlarının giderilmesi istemine ilişkin verdiği kararda, 5233 sayılı “Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun”un gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin maddi zararlarının sulhen (anlaşarak) karşılanması hakkındaki esas ve usullere ilişkin hükümleri kapsadığını, kamu hukuku tüzel kişilerinin ise, 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun'un kapsamı dışında bırakıldığının açık olduğunu belirterek; kamu tüzel kişisi olan davacı köy tüzel kişiliğinin 5233 sayılı Kanun kapsamında zararlarının karşılanmasının olanaklı bulunmadığının anlaşılması nedeniyle, başvuru konusu taşınmazların köy tüzel kişiliğine ayrılmış olduğu gerekçesiyle idare tarafından reddedilmesine ilişkin işlemde, hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varmıştır. Köy tüzel kişiliğinin 5233 sayılı kanun kapsamında istemde bulunmaya ehliyetli olmaması çerçevesinde idare mahkemesinin davayı ehliyet yönünden reddetmesi gerekirken, işin esasına girerek oluşturduğu kararın bozulmasına hükmetmiştir<sup>431</sup>.

Uygulamada oldukça rastlanılan bir duruma da değinmekte yarar vardır. Bilindiği üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun (4)'üncü maddesi uyarınca, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği düzenlenmiş ve köylerin ya da çeşitli köy bölümlerinin birleşerek belediye kurabilmeleri için yerleşilmiş alanların, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin yerleşilmiş alanına azami 5.000 metre uzaklıkta bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerektiği belirtilmiştir. Belediye kurulması üzerine tüzel kişiliği kaldırılan köyler bulunmaktadır. Bu çerçevede, köyün tüzel kişiliğinin temsil edildiği ve devam etmekte olan davalarda, dava ehliyetinin kime ait olacağı da, Danıştay'ın yorumundan anlaşılabilir. Şöyle ki, Danıştay İdari İşler Kurulu, köy tüzel kişiliğinin kaldırılarak belediye kurulması şimdiki durumlarda tapuda köy tüzel kişiliği adına kayıtlı bulunan taşınmazların durumunu incelerken, aynı yerleşim biriminde yeni kurulan belediye tüzel kişiliğinin, kaldırılan köyün doğal olarak külli halefi<sup>432</sup> olduğu biçiminde

<sup>430</sup>Bal, Karabulut, Şahin, agy., 616. (Danıştay 10. D., E. 1995/1634, K. 1997/1484, T. 30.4.1997)

<sup>431</sup>Danıştay 15. D., E. 2011/6719, K. 2012/11433, T. 21.11.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 20.05.2017)

<sup>432</sup> Bir hukuksal olay sonucunda, bir kişinin devri olanaklı bütün hukuksal ilişkilerinin (bu hukuksal ilişkilerin devrindeki kurallara ilişkin yasal koşullar aranmadan) tüm olarak başka bir kişiye geçmesi; örneğin mirasbırakanla mirasçılar arasındaki ilişki (Bkz. Ejder Yılmaz, “Hukuk Sözlüğü”, 2001, Ankara, s. 529)

değerlendirilmesi gerektiğine işaret etmiştir<sup>433</sup>.

Bu yorumdan hareketle, belediye tüzel kişiliğinin, köy tüzel kişiliğini temsilen (bir başkası adına hareket ederek) daha önce açılmış ve devam etmekte olan yargılama etkinliklerinde, artık külli halef ve yeni tüzel kişiliğin sahibi olarak taraf sıfatını taşıyacağı, bu bağlamda da, belediye tüzel kişiliğini temsile yetkili olan Belediye Başkanınca ya da onun atayacağı bir vekil ile taraf ehliyetinin sağlanacağı söylenebilecektir.

Hizmet bakımından yerinden yönetimleri, “kamu kurumları” ve “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” olarak ikiye ayırmak olanaklıdır. Kamu kurumları etkin oldukları alanlar ve bağlı buldukları kamu idaresi bakımından (genel ve özel kamu kurumları olarak) ya da hukukla ilgili yapıları ve özerklik durumları bakımından da ayrılabilirler<sup>434</sup>. Kamu kurumlarının mevcut ayrımları, bu kurumların görev ve hizmet alanlarının daha anlaşılabilir bir biçimde görülmesini aynı zamanda ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları sonucu, ne derecede özerk olduklarının yorumlanabilmesi açısından önem arz etmektedir. Hukuki yapıları çerçevesinde, kamu etkinliklerini daha etkin bir biçimde yerine getirmek amacıyla ve kamu yararını gerçekleştirmeyi esas olarak oluşturulan kamu kurumlarının davada temsili ve dava ehliyeti de, ortak ve genel bir biçimde düzenlenmektedir. Şöyle ki, taraf ve dava ehliyetine sahip olan kamu tüzel kişileri adına, kanunda her tüzel kişiliği temsil etmeye yetkili kılınmış organlar tarafından dava açılabilir ve takip edilebilecektir<sup>435</sup>.

Kamu tüzel kişilerini ilgilendiren ve çalışma esaslarını düzenleyen kanunlarda gösterilen yetkili organlar, ilgili kamu hukuku tüzel kişiliğinin hiyerarşik bakımdan en üst yetkilisi olabileceği gibi söz konusu kamu hukuku tüzel kişiliğinin yürütme organı olan yönetim kurulu da olabilecektir<sup>436</sup>.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının öteki ayrımında ise, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın (135)'inci maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların ortak gereksinimlerini karşılayarak mesleki etkinliklerini kolaylaştırmak, mesleğin genel çıkarlarına uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının kendileri arasında ve yine meslek mensuplarının halk ile olan ilişkilerinde

<sup>433</sup>D.İ.İ.K., E. 2013/3, K. 2013/3, T. 17.7.2013, DD, S.134, s.169-172.

<sup>434</sup>Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku Dersleri*. (İstanbul: Der Yayınları, 2017) 153-154.

<sup>435</sup>Şeref Gözübüyük, Güven Dinçer, *İdari Yargılama Usulü*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2001) 590.

<sup>436</sup>Karavelioğlu, Karavelioğlu, agy., 852.

dürüstlüğü ve güveni egemen kılmak üzere, meslek disiplini ve ahlakını korumak amacıyla kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen yöntemlere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleri olarak ifade edilmişlerdir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da ayrı birer tüzel kişiliğe sahip olmaları nedeniyle, bu kuruluşların taraf ve dava ehliyeti hususunda temsili, 6200 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu madde (52)'ye göre, yetkili organları tarafından yerine getirilecektir. Aynı kanunun (54)'üncü maddesi uyarınca da, tüzel kişilerin organları temsil belgelerini, dava ya da cevap dilekçesiyle mahkemeye vermek zorundadırlar. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına verilebilecek örneklerden ilki barolardır. Barolar adına da, davada temsili, yönetim kurulu yerine getirecektir.

Bilindiği gibi, yerinden yönetim organları, merkezden yönetimin idari vesayet denetimine bağlı olarak idari işlemlerini gerçekleştirirler. İdari vesayet denetimini yapan idare, yerinden yönetim organlarının vermiş olduğu kararları kabul edebileceği gibi geri de gönderebilmektedir. Yerinden yönetim organı tarafından alınan ve fakat vesayet denetimi yapan idari organa gönderilen kararın sonuçlarından ötürü menfaati olumsuz yönde etkilenen kişiler, iptal davası açmak yoluna gitmek istediklerine önlerine iki seçenek çıkmaktadır. Birinci ihtimal, vesayet organı tarafından yerinden yönetim biriminin aldığı kararı kabul edilmesinde söz konusudur ve o zaman açılmak istenen davada, ilgili idari işlemi meydana getirmiş olan yerinden yönetim birim davalı konumunda gösterilecektir. İkinci ihtimal ise, eğer yerinden yönetim biriminin aldığı karar, vesayet organı tarafından reddedilirse ya da kabul edilse bile değiştirilerek yeni bir hüküm ve sonuç doğurması sağlanırsa, bu kez ilgili idari işlemin iptali amacıyla açılacak olan davada husumet vesayet denetimini yapan idari organa yönlendirilecektir.

Günümüzde iktisadi kamu kurumları kavramı ile ortaya çıkan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin hakkında (233) sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uygulanmaktadır. Anılan Kanun Hükmünde Kararname'nin (1)'inci maddesi, içerik açısından bu Kanun Hükmünde Kararnamenin iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarını ve bunların müesseselerini, bağlı ortaklıklarını ve iştiraklerini kapsadığını belirtmiştir. Aynı kanunun (2)'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, iktisadi devlet teşekkülleri, var olan sermayelerinin tümü devlete ait olmak üzere, ekonomik alanda ticari esaslara göre etkinlik göstermek amacıyla kurulan, kamu iktisadi girişimleri olarak tanımlanmışlardır. Maddenin devam eden üçüncü bendinde ise, kamu iktisadi

kuruluşları sahip oldukları sermayelerinin tümü Devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördükleri bu kamu hizmeti dolayısıyla üretmiş oldukları mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsleri olarak belirtilmişlerdir.

703 sayılı kanun hükmünde kararname ile getirilen değişikliklerden, kamu iktisadi teşebbüsleri de etkilenmiştir. Örneğin, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) ile Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ), TETAŞ'ın EÜAŞ'a devri sonucunda EÜAŞ çatısı altında birleşmiştir. Dolayısıyla, söz konusu değişikliği düzenleyen kanun hükmünde kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten önce TETAŞ husumetiyle açılmış olan davalar, artık EÜAŞ'ın hasım konumuna alınması ile görülmeye devam edilecektir.

Birer yerinden yönetim ögesi olan belediyelerin, ilgili bakanlıkların yetkilendirmesi ile yapmış oldukları idari işlemlerde, kararı alan ve yürüten organın belediye olduğu açıktır. Dolayısıyla, bir idari işlemin oluşturulabilmesi amacıyla yetki verilmesi, söz konusu idari işleme karşı açılacak idari davada, bakanlığın hasım konumuna alınmasını gerektirmemektedir. Danıştay, dava konusu olan riskli yapı tespit raporunun, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın belediyelere vermiş olduğu yetkiye dayanarak yapılması karşısında, dava konusu idari işlemin oluşturulmasında hiçbir etkisi bulunmayan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İstanbul Valiliği'nin belediyeye birlikte davalı konumuna alınarak dosyanın tamamlanmasında hukuki isabet olmadığını öngörmüştür<sup>437</sup>.

Gerçekten, idari işlemin oluşturulmasında birden fazla idarenin etkisi söz konusuysa, dava konusu idari işlemin hüküm ve sonuçlarından ötürü idari yargıda açılan davada da idari işlemin hukuki sonuç meydana getirmesini sağlayan tüm idarelerin davalı konumunda olması gerekmektedir. Danıştay, 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<sup>438</sup>" uyarınca kapatılan Sahilkent Belde Belediyesi emrinde zabıta memuru olarak görev yapan davacının, anılan Kanun uyarınca Sahilkent Belde Belediyesi'nin Finike Belediye Başkanlığı'na devredilmesi sonucunda, Finike Belediye Başkanlığı tarafından norm kadro ve ihtiyaç fazlası olarak Antalya Valiliğine bildirilmesi ile birlikte Antalya Valiliği Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun kararı ile devredilecek personel olarak belirlenmesi üzerine Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı emrine atanması işlemine karşı

<sup>437</sup> Danıştay 14. D., E. 2016/11520, K. 2017/2033, T. 4.4.2017, www.lexpera.com.tr, (Erişim Tarihi: 13.8.2018)

<sup>438</sup> RG, S. 28489, T. 6.12.2012

açılan davada, dava konusu idari işlemin oluşumunda Finike Belediye Başkanlığı ve Antalya Valiliği'nin de davalı konumuna alınması ve husumetin Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yanında sayılan bu iki idari organa da yönlendirilmesi gerektiğine, aksi davranışın ise bozma sebebi olduğuna işaret etmiştir<sup>439</sup>.

### 3. Bağımsız İdari Otoriteler

Ülkedeki özelleştirme faaliyetleri sonucunda artık Devlet tekeline çıkan bir takım kamu hizmetlerinin denetimi ile birlikte ilgili piyasaları düzenleyici kararlar verebilme yetkisiyle donatılmış, ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip olup idari ve mali özerklik ile idari işlem meydana getiren bağımsız idari otoritelerin, kendilerine karşı açılacak olan iptal davalarında husumetin nereye yönlendirileceğine de kısaca değinmek gerekmektedir.

“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu”nun<sup>440</sup> yer alan ekli (III) sayılı cetvelde düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları (bağımsız idari otoriteler) açıklanmıştır<sup>441</sup>. Devletin, ekonomik yaşama düzenleme ile müdahale etmesi sonucunda Amerikan modeli olarak benimsenen düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları, bağımsız idari otoriteler olarak ifade edilmektedirler. Varlıklarını, 1982 Anayasası'nın piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi başlıklı (167)'inci maddesinden alan bu kurumlar ile, Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri olarak; piyasalarda eylemli ya da anlaşma sonucu ortaya çıkabilecek tekelleşme ve kartelleşmeyi önleyebilmektedir. “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)”, “Enerji Piyasaları Düzenleme Kurulu (EPDK)”, “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)” düzenleyici ve denetleyici kurumlara örnektir.

Uygulama esasları çerçevesinde değerlendirildiği zaman, bağımsız idari otoriteleri temsil eden ve kararlarının alındığı organlar olan kurullar, yapılan idari işlemlerin iptali amacıyla açılacak olan davalarda hasım olarak gösterilebileceklerdir. Çünkü, bu tür kurumlar, iradelerini karar almaya yetkili kılınmış organları ile açıkladıkları ve alınan kararların yürütülmesi de ilgili organlar vasıtasıyla sağlandığı için, husumetin karar almaya yetkili kurullara yönlendirilmesi hukuka uygun olacaktır. Ayrıca, bağımsız idari otoritelerin başlıca görevleri arasında lisans vermek ve idari cezaya karar vermek gibi idare hukuku bakımından oldukça önemli olan bir takım idari etkinlikleri bulunmaktadır. Bağımsız idari otoriteler, bu

<sup>439</sup> Danıştay 2. D., E. 2016/9160, K. 2017/2116, T. 20.3.2017, www.lexpera.com.tr, (Erişim Tarihi: 13.8.2018)

<sup>440</sup> RG, S. 25326, T. 24.12.2003

<sup>441</sup> Akgüner, Berk, agy., 391.

etkinlikleri ile ilgililer hakkında idari sonuç doğuran işlemler oluşturmaktadırlar. Her ne kadar, idari ceza verme yetkileri, AİHS'in altıncı maddesinde yer alan adil yargılanma ilkesi ile uyumlu olmak zorunda ise de, ilgili idari işlemde etkilenen ve bunun hukuka aykırı olduğunu düşünüp idari yargıya başvurmak isteyenler olacaktır.

Burada dikkat edilmesi gereken ve anlam kargaşasına yol açabilecek bir durum daha vardır. Kimi bağımsız idari otoriteler kurul adıyla etkinlik gösterirken (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu gibi), kimi bağımsız idari otoriteler ise kurum adıyla görevlerini sürdürmekte olup (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi); belirtilen bağımsız idari otoritelere karşı idari dava açılması durumunda husumetin “ilgili kurul başkanlığına” ya da “ilgili kurum başkanlığına” açıklamasıyla yönlendirilmesi doğru olacaktır<sup>442</sup>.

## **B. Tam Yargı Davalarında Davalı İdareler**

Tam yargı davaları, yukarıda da ifade edildiği gibi, iptal davalarının aksine menfaatin (çıkarın) olumsuz yönde etkilenmesi gibi genel bir şarttan daha kısıtlı olarak, hak çiğnenmesi şartının arandığı bir idari dava yoludur.

Tam yargı davaları, kişisel hak çiğnenmesine dayalı olarak dava açan davacının iddialarının mahkemece kabul edilmesi durumunda, davalı idareyi bir borcu yerine getirme yükümlülüğü altına sokmaktadır. Bu bağlamda, subjektif (öznel) hakkı çiğnenen kişiler, idari yargılama yolunda tazminat istemli tam yargı davalarını, ilgili kişisel hakkın ihlaline ilişkin idari işlemi ya da eylemi meydana getiren idari kuruma yöneltebileceklerdir.

Yine iptal davalarının aksine, tam yargı davaları hem idari işlemlerden hem de idari eylemlerden ötürü açılabilir ki, ilgili idari işlem ya da eylemin, kişisel bir hakkı çiğnemesi yeterli olacaktır. İdare, eğer oluşturduğu bir idari işlemin sonucunda zararın meydana gelmesine sebep olmuşsa, tam yargı davasına konu olan idari işlemi oluşturan idari organ dava hasım olarak gösterilecek; ancak dava konusu hizmetin gereği olan bir idari eylem ise bu defa hasım konumunda idari eylemin dayandığı hizmeti kesin bir biçimde düzenleyen en yüksek organ yer alacaktır<sup>443</sup>. Fakat burada önemli olan, husumetin yöneltildiği idari makam olan davalının, dava konusu değeri ödeyebilecek bir güce sahip olmasıdır.

Tam yargı davalarına neden olan durumlara birkaç örnek gösterilebilmektedir. Örneğin, meydana gelen zarara birden fazla idari organ sebep olmuş olabilir. Bu durumda, sorumluluk

---

<sup>442</sup>Gündüz, agy., 283.

<sup>443</sup>Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*. (Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2018) 417.

hangisine yüklenebiliyorsa yani hangisinin kusur derecesi daha ağırsa, davada husumet de o idari birime yönlendirilebilecektir. Ya da, bir idareye ait bir aracın kullanımından meydana gelen bir zarar söz konusu ise, idareye ait olan araç hangi kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla kullanılmışsa, o kamu hizmetini yürütmekle görevli idari organa karşı söz konusu zararın giderilmesi amacıyla tam yargı davası açılabilir. Fakat, zarar, ilgili aracın bakımsızlığı ve teknik sorunları nedeniyle meydana gelmişse, o zaman, aracı kamu hizmeti için kullanan idare değil, ilgili araca sahip olup bakım ve tamir yükümlülüğü kendisine ait olan idare hasım konumunda gösterilebilecektir.

Bilindiği gibi, idari davalar, dava konusu işlem ya da eylemi gerçekleştirmiş olan görevliye karşı açılmazlar. Dolayısıyla, işlem ya da eylem hangi kamu hizmetinin yerine getirilmesi için yapılmışsa, yine söz konusu kamu hizmetini yürütmekle görevli olan idari birime husumet yöneltilebilecektir.

Danıştay, kaçak olarak yapılan ve gerek yapım aşamasında gerekse de sonraki aşamalarda ilgili belediye tarafından herhangi bir tespit ve denetim yapılmayan binada kiracı olarak oturan ve meydana gelen depremde zarar gören davacının, hizmet kusuru nedeniyle belediyeyi hasım göstererek açtığı davada, davalı belediyenin husumet itirazını reddedip ve denetim gözetim görevi kendisine düşen belediye ile dosyayı tamamlayan ilk derece mahkemesinin kararını onayarak, belediyenin tek başına kusurlu olarak davalı konumunda yer almasının hukuka uygun kabul edileceğini belirtmiştir<sup>444</sup>.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun 1999 yılında verdiği bir kararına göre, hizmet kusurunun meydana gelmesine neden olan hizmeti, kesin olarak yerine getirme yetkisi ile donatılmış en yüksek idari makam da, davalı olarak gösterilebilecektir; dolayısıyla ilgili idarenin dava konusu bakımından talep edilen zararı ödeyebilme ve davada taraf sıfatına sahip olabilmesi, tüzel kişiliğe sahip olması şartının önüne geçebilecek ve husumetin kendisine yönlendirilmesini sağlayabilecektir<sup>445</sup>.

İptal davalarında olduğu gibi, tam yargı davalarında da hasım düzeltme yoluna başvurulmasında herhangi bir imkansızlık bulunmamaktadır. Danıştay, görülmekte olan tam yargı davasında, davacının dosyanın esastan görüşülmesi devam ederken, dava konusu zararına neden olduğunu öne sürdüğü idarenin de, ilk derece idare mahkemesi tarafından hasım konumuna alınarak kendisine tebligat yapılması gerektiğine, bu esnada ilgili zarardan

<sup>444</sup> Danıştay 6. D., E. 2007/5045, K. 2008/20, T. 15.1.2008, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

<sup>445</sup> Işıklar, agm., 394. (DDDK, E. 1948/153, K. 1949/44, T. 01.04.1999)

sorumlu olan diğer davalı idarenin de kusurunun araştırılarak davanın sonuçlandırılması gerekirken davanın reddine karar verilmesinde hukuka uygunluk bulunmadığına hükmetmiştir<sup>446</sup>.

İdarenin kusurlu ya da kusursuz bir şekilde vermiş olduğu zararlardan ötürü, kişisel hakkı çiğnenen kişiler tarafından tam yargı davası açılarak zararın tazmininin talep edilmesi, sadece idarenin sorumluluğu esaslarını kabul eden ülkelerde değil, aynı zamanda Avrupa Birliği (AB) Hukuku'nda da düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Anlaşma (ABİİA) ve AB Temel Haklar Şartı kapsamında düzenlenen sorumluluk kuralları çerçevesinde, hem birlik kurumlarının meydana getirdiği ve hukuka aykırı olan işlem ve eylemlerinden ötürü, hem de AB'ye üye devletlerin AB Hukuku'nun çiğneyen işlem ve eylemlerinden ötürü oluşan zararın giderilmesi amacıyla kişilere, tazminat davası açma hakkı verilmiştir<sup>447</sup>.

#### **IV. Ehliyet ve Husumetin Yönlendirilmesi Yolunda Düşünce ve Öneriler**

İdarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin temelinde, tartışılmaz amacı olan kamu yararını gerçekleştirme isteği yer almaktadır. Yine de, idarenin hukuka aykırı olarak meydana getirilen ya da hukuka uygunluğu bakımından herhangi bir sorun olmasa da, hüküm ve sonuçları itibariyle kişilerin çıkarlarını zedeleyen idari işlemleri olabileceği gibi; idarenin kusura dayanan ya da kusursuz sorumluluğu uyarınca açıklanan ve kişisel hakkın çiğnenmesi sonucunu doğuran idari eylemleri de bulunmaktadır.

Her ne kadar, İYUK'un kesin hükümleri ve bu hükümlerin yorumlanması ile maddelerin daha iyi anlaşılmasını ve uygulanmasını sağlayan Danıştay kararları, uygulamada oldukça önemli bir görev üstleniyor olsa da, sonuçları kamu düzenini doğrudan ilgilendiren idari yargı kararları mahkemelerce daha hızlı alınabilmeli ve mahkemeler kendilerini yavaşlatan bir takım yüklerden arındırılmalıdırlar.

Öncelikli olarak, açılan davaları izleme görevi, Türk idari örgütündeki kurumların tamamında, kendi bünyelerinde oluşturulmuş ve kurumları temsil etme yetkisiyle donatılmış olan hukuk dairelerine bırakılmalı, Türk idari örgütlenmesindeki her birimde ayrı ayrı hukuk

<sup>446</sup> Danıştay 10. D., E. 2003/198, K. 2006/1755, T. 7.3.2006, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 4.8.2017)

<sup>447</sup> Hacer Soykan Adaoğlu, "Avrupa Birliği Hukukunda Tam Yargı Davaları: AB Kurumları ve Üye Devletlerin Sorumluluklarının Karşılaştırılması", *Amme İdaresi Dergisi* Cilt:49Sayı:2 Haziran 2016: 82

birimleri oluşturulmalıdır. Her ne kadar, kendi örgütlenmesi içinde hukuk servisi olmayan Devlet kurumlarına, hazine avukatları ile hukuksal destek sağlanıyor olsa da, görev aldıkları alanın etkinlik konusu üzerinde uzmanlaşmış avukatların varlığının, oluşabilecek hukuksal sorunların çözülmesinde daha verimli olacağı kanısındayız. Kaldı ki, idarelerde avukat görevlendirme zorunluluğu, idari işlemin sebep ögesi ile beraber, yürütmenin durdurulması için gereken koşulların da, idari işlemi oluşturan idare tarafından göz önüne alınmasını sağlayacaktır. Bilindiği gibi, bir idari işlemin yürütmesinin durdurulması için, belirtilen işlemin hem açıkça hukuka aykırı olması hem de uygulanmasının giderilmesi güç ya da olanaksız zararlara neden olması gerekmektedir. Bu koşulların varlığı gerek davacının istemi durumunda idare mahkemesi tarafından gerek itiraz durumunda bölge idare mahkemesi tarafından araştırılmaktadır<sup>448</sup>. Uzmanlık bilgisine göre ayrı ayrı her idari örgüt bünyesinde görev alacak olan avukatların varlığı, husumetin yönlendirileceği idari organın, dava aşamasından önce hukuka uygun ve gerekçeli idari işlemler oluşturmaya katkıda bulunacaktır. Bu düşünceleri destekleyen düzenleme de, 659 sayılı kanun hükmünde kararname hükümleridir.

2.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile, öncelikle idarelerin taraf oldukları uyuşmazlıkların tarafların hak ve menfaatlerinin dengeli bir şekilde değerlendirilerek adil ve hakkaniyete uygun olarak çözümlenmesi, ikinci olarak idarenin taraf olduğu davaların, Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nda yer alan usul ekonomisi ilkesi çerçevesinde ve imkanlar ölçüsünde idarelerde görevlendirilen hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından takip edilmesi ve son olarak davaların takibi sırasında mahkeme kararlarının hukuka uygun olarak adil, hızlı ve en az masrafla verilebilmesine yardımcı olunması esas alınmıştır. Yine 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin genel gerekçesinde, söz konusu kararname ile idarelerin ihtiyaç duydukları avukatlık hizmetlerinin sağlanmasında artık seçenekli bir usule sahip oldukları bildirilmekte; böylelikle genel bütçeli ve özel bütçeli idarelerin tümüne, dava ve icra işlerini kendi bünyelerinde görevlendirecekleri hukuk müşavirleri ve avukatlar aracılığıyla takip edebilme olanağının getirilmiş olduğu açıklanmaktadır<sup>449</sup>.

İlgili 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4’üncü maddesi ile idarelerde

<sup>448</sup>Aslan, age., 109

<sup>449</sup>Danıştay 15. D., E. 2016/2872, K. 2016/5643, T. 22.11.2016, www.danistay.gov.tr, (Erişim Tarihi: 19.05.2017)

görevli hukuk birimlerinin muhakemat (yargılama) hizmetleri ile hukuk danışmanlığına ilişkin olan iş ve işlemleri yürütmekle görevli ve sorumlu oldukları belirtilmektedir. Buna göre, hukuk birimleri, muhakemat hizmetleri kapsamında idarenin taraf olduğu adli ve idari davalarda, iç ve dış tahkim yargılamasında, icra işlemlerinde ve yargıya intikal eden diğer her türlü hukuki uyuşmazlıklarda idareyi temsil edip, dava ve icra işlemlerini de vekil sıfatı ile takip ederler.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (4)'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde ise, hukuk birimlerinin, idarece hizmet satın alma yoluyla temsil ettirilecek dava ve icra takipleri ve tahkim ile ilgili işlemleri koordine etmek suretiyle izleyip denetleyecekleri belirtilmektedir.

659 sayılı Kanun Hükmüne Kararname'nin (6)'ıncı maddesinde takip ve temsil yetkileri ile bunların kapsamı, niteliği ve kullanılmasına dair hükümler de düzenlenmiştir. Buna göre, idareler, kendi iş ve işlemleriyle ilgili olarak açılacak olan adli ve idari davalar ile tahkim yargılaması ve icra işlemlerinde taraf sıfatına sahiptirler. Adli ve idari yargı ile icra organları ve hakemler nezdinde idareleri; hukuk birimi amirleri, hukuk müşavirleri, muhakemat müdürleri ve avukatlar vekil sıfatıyla doğrudan temsil yetkisine sahiptirler. Bununla birlikte, idari davalar söz konusu olduğunda, uygun görülmesi durumunda, uzmanlığından yararlanılmak üzere idarede görevli olan bir personel de, idare vekili ya da temsilcisi ile birlikte duruşmalara katılabilecektir.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin, davaların açılması başlıklı 8'inci maddesinde ise, idareler adına dava açma ya da icra takibi başlatma talebinin üst yönetici ya da dava konusu iş ve işlemle ilgili idarenin merkez ya da taşra birimi tarafından yapılacağı bildirilmektedir.

İdarelerde avukat görevlendirme zorunluluğu husumetin yönlendirilmesi bakımından önemli bir fayda sağlayacaktır. İdari yargıda dava konusu edilebilen, bu yüzden kesin olan ve hüküm ve sonuçlarını doğuran idari işlemler, iyi idare ilkesi kapsamında gerekçeli olmak zorundadırlar, gerekçenin eksikliği ya da yokluğu idari işlemin beş unsurundan biri olan sebep unsuru açısından hukuka aykırılık oluşturacaktır.

İşte, idare, işlem meydana getirirken, nasıl ki idari işlemin yapılış gerekçesini ortaya koymak ve şeffaf bir anlayışla Avrupa Birliği ölçütlerinde hareket etmek zorundaysa, aynı idare, meydana getirmiş olduğu işleme karşı idari yargıda dava yoluna başvurabilecek olanlar

için, idari işlemin gerekçe kısmında söz konusu idari işleme karşı idari yargıda dava açılması durumunda husumetin hangi idari organa yönlendirilmesi gerektiğini de ifade etmelidirler. İlgili düzenleme, yapılacak olan bir Anayasa değişikliği ile, idarenin işlem ve eylemlerinden ötürü sorumluluğunu açıklayan Anayasa'nın (125)'inci maddesine eklenmeli ve kurallar kademelenmesi uyarınca da İYUK'da düzenlenerek, kararname ve örgüt yönetmeliklerinde belirtilmelidir.

Bu noktada, husumetin doğru idari organa yöneltmesini de, dava konusu edilebilecek olan idari işlemi meydana getiren idari birimde görevli avukatların tespit etmesi ve gerekçe kısmında belirtmeleri sağlayacaktır. Bu durum, İYUK'un (14)'üncü maddesi gereğince husumetin gösterilip gösterilmediğini, eğer gösterildiyse doğru davalı belirtilerek mi ifade edildiğini araştırma yükümlülüğü altında olan idari yargı organlarını kısmen de olsa rahatlatacaktır.

Kaldı ki, idari organların tamamında, avukatların görevlendirilmesi hem ehliyet ve husumet açısından, seri bir süreç getirecek, hem de avukatların görev yaptıkları alanda düzenlemeler yapan idarenin faaliyet alanını iyi bir şekilde kavramalarını sağlayacaktır.

Bu durum, söz konusu idarelerin görevleriyle ilgili oluşan hukuki uyuşmazlıkların çözümünde, görevli avukatların konunun uzmanı olmaları nedeniyle, çok daha iyi iddia ve cevap dilekçelerinin yazılmasını ve kural olarak dosya üzerinden inceleme yapan idari yargı organlarının da, hukuki sorunun çözümünde Danıştay, Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile daha uyumlu kararlara hükmedebilmeleri imkanını doğuracaktır.

İdari işlemlerin gerekçesinde, olası bir idari yargıya başvuru ihtimalinde, husumetin hangi idari organa yöneltileceğinin gösterilmesi, idari yargı organlarının, İYUK'un (14)'üncü maddesi bakımından inceleme yapmalarına engel olmayacak fakat uygulamada iki çözümü beraberinde getirecektir:

- İdari işlemin gerekçesinde, söz konusu idari işlemi meydana getiren idarede görevli bulunan avukatların yapacağı eklemeye, dava aşamasında hasmın doğru belirtilmesinin sağlanması, ilk inlemeyi yapacak olan idari yargı organının daha verimli bir şekilde çalışmasını sağlayacak ve husumetin doğru hasma tebliğ sürecinde ortaya çıkabilen zaman kaybının önüne geçmiş olacak,

- Gereğede hasmın belirtilmesi ile dava açılmış olması, somut uyuşmazlığın özelliğine göre, idari yargı organınca davalının yanına yeni bir hasım eklenmesine ve hukuki sorunun çözümünde sorumlu idarelerin tespitine engel olmayacaktır.

Bir başka öneri de, idarenin susması üzerine, başvuranın kesin cevabı beklemesine ilişkin olacaktır. Bilindiği gibi, İYUK'un (10)'uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, ilgilinin idareye başvurması sonucunda, idarenin dava açma süresi olan altmış gün içinde kesin bir cevap vermemesi durumunda, ilgili bu durumu talebinin reddedilmesi olarak görüp dava yoluna başvurabileceği gibi, bu yolu henüz kullanmayarak başvurduğu idarenin kesin cevabını da bekleyebilir. Kanun, bekleme süresinin altı aydan fazla olamayacağını düzenlemiştir. Fakat, kanımızca bu hükmün de değiştirilmesi gerekmektedir.

İdare adına irade açıklaması yapmaya yetkili olan kişiler, kamu yararını sağlamak amacından öte kişisel hırs ya da kin ile hareket edebiliyor, kanunda tanınan bekleme süresi boyunca cevap vermeyerek, başvuranın uğramış olduğu hukuka aykırılığın etkilerinin uzamasına neden olabilirler. Bu yüzden, uygulamada, idarenin bilerek susmasını ve kesin bir cevap vermemesini sağlayarak, altı aylık süre boyunca hukuki sorunun çözümünü bekletebilirler.

Kaldı ki, beklemeyi tercih edip altı aylık süreci takip eden başvuranın, talepte bulunduğu idari organın bu süre içerisinde tüzel kişiliği ortadan kaldırılabilecek, söz konusu durum da, husumetin yönlendirilmesi bakımından idari yargı organının tekrar zaman harcamasına neden olacak; yönlendirilen husumet sonucunda davalı olan ve fakat yapılan idari işleme detaylarıyla egemen olamayan idarenin gerektiği ölçüde ve sürede iddialara yanıt verebilmesini de güçleştirebilecektir.

Bir diğer öneri de, husumetin yönlendirilmesinde daha geniş bir yorumla hareket edilmesine yöneliktir. Bilindiği gibi, idari yargıda taraf olabilmenin koşulları, objektif ve sübjektif dava ehliyetine de sahip olmayı zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda, idari davanın tarafı olarak belirtilecek olan idari organın aynı zamanda tüzel kişiliğe sahip olması beklenmektedir. Ancak, bu durum, eleştirilmeye açıktır. Çünkü, bir idari işlemi oluşturabilme gücü ve ayrıcalığı ile donatılmış olan idari organın, aynı zamanda tüzel kişiliğe sahip olma koşulu nedeniyle idari yargıda davalı olarak gösterilememesi kanımızca doğru olmayacaktır. Toplumsal hayatı etkileyecek bir idari işlemi oluşturma ve aynı zamanda söz konusu idari işlemi hüküm ve sonuçlarını doğurmasını sağlayacak biçimde yürütebilme gücüne sahip olan idari organların, idari yargıda davalı olarak da gösterilebilmeleri gerekmektedir.

## SONUÇ

Devletlerin, yönetilenlere karşı sağlamakla yükümlü olduğu kimi güvenceler bulunmaktadır. Bu güvencelerin en önemlisi adalettir. “*Adalet, devletin temelidir*” düşüncesi, adaletin herhangi bir müdahale ya da baskıya uğramaksızın uygulanabilmesinin önemi ve gerekliliğine dikkat çekmektedir. Adaletin sağlanabilmesi için yöntemine göre kurulmuş olan bağımsız ve tarafsız yargı organlarının bulunması öncelikli olarak görülendir. Ancak, temel hak ve özgürlüklerin tanınmadığı, tanınsa bile; nitelik ve sınırlanma esaslarının belirtilmediği, temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması için gerekli düzenlemelerin yapılmadığı ve temel hak ve özgürlüklerin hangi durumlarda durdurulabileceğinin açık bir biçimde ifade edilmediği varsayımında, sadece yargı organlarının varlığının adaleti sağlayıcı bir işlev üstlenemeyeceği açıktır.

Anayasa madde (36) ve AİHS madde (6)’da yer alan “adil yargılanma hakkı”, hak arama özgürlüğünün en belirgin özelliklerinden birini oluşturur. Hak arama özgürlüğünün tanınarak Anayasa’da düzenlenen hükümler ile güvence altına alınması da, dava hakkı kavramının önemli iki ögesinden birini oluşturmaktadır. Diğeri ise, dava hakkının kullanılabilmesi için meydana gelen bir hukuki uyumsuzluğun varlığıdır. Bu iki ögenin esas alınması, dava hakkının var olmasını ve yargı organlarında ileri sürülebilmesini sağlayacaktır.

Yargılamanın yöntemine uygun olarak yapılabilmesi için kimi ilkeler benimsenmiştir. Bu ilkeler, yargılamanın hantal bir yapıya bürünmesini engelleyen ve getirdikleri kurallar bütünü ile hukuki uyumsuzlukların çözümünde daha hızlı ilerlenebilmesini sağlayan bir etkiye sahiptirler. Her ne kadar ülkemizde, Kıta Avrupası sisteminin getirdiği bir idari yargı/adli yargı ayrımı olsa da, idari rejimin benimsenmesi, yargılamaya egemen olan ilkelerin idari yargılama yöntemini etkilemeyeceği anlamını taşımayacaktır<sup>450</sup>.

---

<sup>450</sup>AİHS ve AİHM açısından, iki tür uyumsuzluk vardır. Bunlar, “suç isnadı” ve “medeni hakların korunması”dır. Türkiye gibi kimi ülkelerde, idari ve adli yargı gibi ayrımların olması, bu konuları ele alan yargı yerlerinin söz konusu kurallara uyması zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

İdare, kamu yararı amacını gözeten etkinlikleri ile toplumsal yaşamın kurallara uygun bir düzen içinde devam etmesini sağlamaktadır. Ancak, idarenin, iradesini kişiler ile açıklaması, aynı kişilerin hukuk dışı amaçlarla idarenin üstün ve ayrıcalıklı durumunu kamu yararı amacı dışında kullanabilmelerine de sebep olabilmektedir. İdare, hukuka aykırı sonuçlar doğurup kişilerin menfaatini (çıkarmı) zedeleyen işlemleri uyarınca denetlenmek; bilerek ya da bilmeyerek, kusurlu ya da kusursuz vermiş olduğu zararları da gidermek yükümlülüğü altındadır. Bu yükümlülük, idarenin yargısal denetimi ile sağlanacaktır.

Fransa'da, İdarenin üstün ve ayrıcalıklı yetkileri doğrultusunda meydana getirilen idari işlem ya da eylemlerden doğan hukuki uyuşmazlıkların çözümünde görevli olan idari yargıçların, hem kamuoyuna hem iktidara hem de kanuna karşı kendilerinden beklenen duruşları (yükümlülükleri) bulunmaktadır<sup>451</sup>.

Benzer durum, hukuk devleti ilkeleri, iktidarın kimi zaman kişiler aleyhine sonuç doğuran işlem ve eylemleri ya da kamuoyunda mahkemelere karşı var olan hukuk güvenliğinin teminatı bakışı çerçevesinde ülkemiz idari yargılama süreçleri için de kabul edilebilecektir.

Yargıcın, yönetenlere (iktidara) yönelik olan duruşu (her kişi ve kurumun hesap verebilmesi gereken hukuk devleti ilkeleri doğrultusunda), hükmetmiş olduğu hukuka uygun kararlar ile kamu yararının daha iyi sağlanabilmesi amacına katkıda bulunmaktadır.

Yargıcın yönetilenlere karşı olan duruşu ise, idarenin tek yanlı faaliyetlerine karşı, hak arama özgürlüklerine cevap veren, bu noktada hem ulusal mevzuattan faydalanan hem de taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve nihayetinde evrensel hukuk değerlerini bağlayıcı kabul eden bir anlayışa sahip olmayı ifade etmektedir.

Yargıç, hem önüne gelen olayları, tarafsız bir şekilde incelemek hem de idari yargıda yer alan re'sen araştırma ilkesinin sağladığı yetkiler ile idareden her türlü bilgi ve belgeyi temin ederek gerek yönetenleri gerek başvuran kişileri memnun edecek bir yargılama yapmalıdır.

İşte yargıcın kanuna karşı olan duruşu da (yükümlülüğü de) burada önem kazanmaktadır. Yargıcın, somut olayın çözümünde dikkate alacağı hükümler ve izlemesi gereken yollar, davanın usul ekonomisine aykırı bir şekilde uzayarak sonuç alınmasının

---

<sup>451</sup> Roger Latournerie, *Conseil d'État'nin Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme*, çev. Yıldızhan Yayla, (İstanbul: Gür-Ay Matbaası, 1982) 125-129.

gecikmesine değil, tam aksine seri bir şekilde çözümler ve düzenlemeler getirerek, yargıcın çok daha nitelikli ve emsal kabul edilebilecek kararlar almasına fayda sağlamalıdır.

Sosyal yaşamın içinde olan gerçek ya da özel hukuk tüzel kişisi olan herkes, idarenin etkinliklerinden doğan sonuçlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum, geniş bir biçimde yorumlanan çıkarın zedelenmesi olarak ya da daha dar kapsamda ele alınan kişisel hak zedelenmesi olarak meydana gelmektedir. İdari yargıda davacı olabilmek, nesnel yetenek olarak isimlendirdiğimiz objektif ehliyet ile öznel yetenek olarak isimlendirdiğimiz subjektif ehliyetin varlığını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, dava yoluna başvuracak olan kişinin durumunun incelenmesi önemlidir. Eğer, dava yoluna başvurmak isteyen bir gerçek kişiye, bu hakkını kendi özgür iradesi ile mi ya da ehliyet durumuna göre yasal temsilcisi aracılığı ile mi kullanabileceğinin saptanması gerekmektedir. Diğer yandan, idarenin etkinliklerinden etkilenen bir özel hukuk tüzel kişisi ise, o zaman söz konusu tüzel kişiliği temsil etme görevinin hangi organda olduğunun bilinmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, hak arama özgürlüğünün sonucunda dava hakkının kullanılması için, söz konusu çıkar ya da kişisel hak zedelenmelerinin varlığıyla birlikte, davacı olarak temsil hakkının kim tarafından yerine getirileceği de üzerinde önemle durulan bir özelliğe sahiptir.

Türk idari örgütünde, hangi organa karşı idari dava açılacağıın tespiti kolay değildir. Söz konusu tespit, hukukçular tarafından bile kimi zamanlarda farklı yorumlanabilmektedir. Bu durumun yaratacağı zorluk, İYUK'ta düzenlenen ve davalının yanlış gösterilmesi ya da hiç gösterilmemesi durumunda, husumetin idari yargı organları tarafından doğru idari organa yönlendirileceğini açıklayan hüküm ile giderilmektedir.

Buna göre, incelediğimiz Danıştay kararlarından elde ettiğimiz sonuç, idari yargı organlarının özellikle husumetin belirlenmesi esaslarını genel olarak dar bir bakış açısı çerçevesinde yorumladığına yöneliktir. Türk idari yargı organları, AİHM'in adil yargılanmaya ilişkin belirlediği ölçütleri, gün geçtikçe kararlarında dayanak olarak uygulamakta ve emsal nitelikte bir karar zenginliği yaratmaktadır. Örneğin, Diyarbakır Bölge İdare Mahkemesinin, 2013 tarihli bir kararında, AİHM'in örnek kararlarında yer alan ilkelere göndermede bulunmuş ve yargı organlarının usule ilişkin kuralları oldukça sıkı bir biçimde uygulayarak dar yorumlamasının; kişileri, hukuki uyumsuzluğun esasının incelenmesinden yoksun

bırakacağını, bunun da AİHS'in altıncı maddesinin birinci fıkraya hükmüne aykırılık oluşturacağını öngörmüştür<sup>452</sup>.

Mahkemeye erişim hakkını, adil yargılanma ilkesi çerçevesinde değerlendiren AİHM, her ne kadar usul kurallarının dar bir biçimde yorumlanmasını sözleşme hükümlerine aykırılık olarak nitelendirse de; AİHM'in erişim hakkına ilişkin taraf devletleri destekleyen yorumları da bulunmaktadır. Örneğin, kişilerin mahkemeye erişimlerinin ulusal mevzuat çerçevesinde bir düzenleme ile sağlandığını, bu düzenlemeyi yaparken de taraf devletin takdir hakkının olduğunu kabul eden AİHM; ne var ki devletin takdir hakkını kullanırken kişilerin mahkemeye başvurularını ortadan kaldıracak bir düzenlemeye de (hakkın özüne dokunma yasağı) gitmemesi gerektiğini vurgulamaktadır<sup>453</sup>.

Her ne kadar, idari yargıda dava ehliyeti ve husumetin belirlenmesinde, dava konusu idari işlemi oluşturan idarenin tüzel kişiliğinin olup olmaması önemli görülüyorsa da, bu düşünce günümüz koşullarında biraz daha esnek ele alınmalıdır. Şöyle ki, idari işlem, oluşturulduğu andan başlayarak hüküm ve sonuçlarını doğurmaktadır. Söz konusu idari işleme karşı idari yargı organında dava açılmasında ise, o idari işlemi oluşturan idari organın iradesinin esas alınması gerekmektedir. Her ne kadar, hiyerarşik düzende emir ve talimatlar ile tek bir irade varmış gibi görünse de, hiyerarşik konumda bile olsa idari işlemi oluşturan organların davada taraf olmaları kabul edilebilmektedir. Bu duruma verilebilecek örneklerden biri, her bakanlığın ayrı ayrı astı durumunda bulunan ve devlet tüzel kişiliği çatısı altında yer alıp kendine ait bir tüzel kişiliği bulunmayan valiliğin, idari yargıda davalı olabilmesidir.

Dolayısıyla, salt bir tüzel kişiliğe sahip olmak koşul olarak tek başına düşünülmemeli; idari işlemi yapabilmenin dayanak olduğu kamu gücü ve kudreti de davalının belirlenmesinde bir ölçüt olarak değerlendirilmelidir. Kaldı ki, iptal davası öncesinde idari başvuruyu gerektiren birçok idari işlem ile, tam yargı davası öncesinde idari işlemin bir zarara neden olması durumunda ön karar alınmasını gerektiren yollar, ilgili idari işlemin ya da idari eylemin oluşmasını sağlayan idari organa (ya da hiyerarşik üstüne) başvurulmasını gerektirmektedir. Aynı gereklilik karşısında, söz konusu idari işlemleri ya da eylemleri oluşturan idari organın da, tüzel kişiliği olmasa da davalı olarak gösterilebilmesi genel bir biçimde kabul edilmelidir. Bu durum, İYUK'da yapılacak olan bir düzenleme ile

---

<sup>452</sup> Bilgin, agy., 863.

<sup>453</sup> Hüseyin Bilgin, *İdari Yargı İçin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2017) 109. (Diyarbakır BİM, E. 2013/1584, K. 2013/1800, T. 25.10.2013)

kararlaştırılarak, idari yargı organlarının husumetin yönlendirilmesinde daha geniş bir çerçevede bakması sağlanabilecektir.

Ayrıca, iyi idare ilkesi, yapılan idari işlemlerin gerekçeli olmasını öngörmektedir. Aynı durum, idari işlemin beş ögesinden olan neden (sebeup) ögesinde de açıklanmakta ve idarenin söz konusu idari işlemini yapmaktaki gerekçesinin varlığı aranmaktadır. Bu gerekçenin, aynı zamanda yargı yoluna başvuru yolu ve süresini de içermesi zorunluluğu çerçevesinde, idari işlemini yapan idarenin, ilgili işleme karşı açılacak idari davalarda husumetin kime yönlendirilmesi gerektiğini de belirtmesi yerinde olacaktır. Kaldı ki, bu uygulamaya, tapu ve mülkiyet hakkına doğrudan bir müdahaleyi içeren kamulaştırma işlemlerinde başlanmış ve kamulaştırma işlemine karşı hangi idari organın davalı olarak gösterilebileceği, işlemin gerekçe bölümünde belirtilmiştir.

Çalışmamızın ana konusu olan, idari yargılamada ehliyet ve husumet kavramlarına dair kanunda yer alan düzenlemeler ile öğretilerde yer alan görüşler ve mahkeme kararları yorumlanarak belirtilmeye çalışılmıştır.

Hukuk devleti, kamu düzeninin sağlanmasında en etkin ve caydırıcı yolun, hukuk güvenliği ve insan hak ve özgürlükleri kapsamında bağımsız ve tarafsız bir yargı sisteminin eksiksiz bir şekilde yargılama görevini yerine getirmesinde olduğunu kabul eden bir modeli esas almalıdır.

Özellikle, idarelerde, ilgili idarenin faaliyet alanında doğabilecek hukuki uyuşmazlıklarda uzmanlaşmış avukatların görevlendirilmeleri kabul edildiğinde, idari yargılama yolunda çok daha uzun vadeli etki doğuran kararların alınabileceğine inanıyorum. Belirtmek gerekir ki, bir yargıcının işini oldukça kolaylaştıran en önemli husus, davacı ve davalı yanların birer avukatla temsil edilmeleridir. Çünkü, avukatların sunacakları dilekçeler, idari kurumları temsil etmeye yetkili görevlilerin etkin ve yetkin bir şekilde hazırlayamayacağı nüansları, öğretilerde kabul edilen görüşleri, somut uyuşmazlığın çözümünde başvurulabilecek ulusal ya da uluslararası mevzuatı, örnek mahkeme kararlarını ve bir hukukçunun sahip olduğu zengin bakış açısını barındıracaktır. Böyle bir zenginlik ile dolu olan dilekçeler, hukuki sorunların çözümünde görevli yargıcının da daha geniş bir şekilde düşünüp, aynı zenginlikte kararlar vermesini sağlayacaktır.

Değişikliğini önerdiğimiz hususlar, aynı zamanda yoğun iş ve dosya yükü altında ezilmekte olan yargıçların, daha rahat bir şekilde dilekçeleri incelemesini sağlayacak, hak

arama özgürlüğünün daha iyi şartlarda yaşanmasını ve şeffaf idare ilkesi çerçevesinde, idare ile yurttaş arasında çözüm odaklı bağın güçlü bir duruma gelmesine katkıda bulunacaktır.



## KAYNAKLAR

1. Akgüner Tayfun. *İdare Hukuku Dersleri*. İstanbul: Der Yayınları, 2017.
2. Akgüner Tayfun. *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları, 2016.
3. Akgüner Tayfun, Kahraman Berk. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 2017.
4. Akıncı Müslüm. *İsveç İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2010.
5. Akipek Jale, Turgut Akıntürk, ve Derya Ateş Karaman. *Türk Medeni Hukuku Başlangıç Hükümleri Kişiler Hukuku Birinci Cilt*. İstanbul: Beta Basım, 2011.
6. Akyılmaz Bahtiyar, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya. *İdari Yargı Mevzuatı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
7. Alangoya Yavuz. *Medeni Usul Hukuku Esasları*. İstanbul: Nomaş A.Ş., 2003.
8. Altaş Soner. *Yeni Türk Ticaret Kanununa Göre Anonim Şirketler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
9. Arslan Ramazan, Süha Tanrıver. *Yargı Örgütü Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2001.
10. Aslan Zehreddin. *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.
11. Atay Ender Ethem. *İdare Hukuku Cilt-II*. Ankara: Gazi Kitabevi, 2006.
12. Ayanoğlu Taner. *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004.
13. Ayaydın Cem. *İdare Hukukuna Giriş II –Ders Notları-*. İstanbul: Yenilik Basımevi, 2008.
14. Ayverdi İlhan. *Misalli Büyük Türkçe Sözlük Cilt II*. İstanbul: Kubbealtı Neşriyatı, 2008.
15. Bal Yakup, Mustafa Karabulut, ve Yahya Şahin. *İdari Yargılama Usulü İle İlgili Danıştay I. Dairesi'nin Seçilmiş Kararları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.
16. Balta Tahsin Bekir. *İdare Hukukuna Giriş I*. Ankara: Sevinç Matbaası, 1970.
17. Belgesay Mustafa Reşit. *Dava Teorisi*. İstanbul: Nümune Matbaası, 1943.
18. Berk Kahraman. *İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme*. İstanbul: Alfa Yayınları, 2008.
19. Bilge Necip, Ergun Önen. *Medeni Yargılama Hukuku Dersleri*. Ankara: Sevinç Matbaası, 1978.
20. Bilgin Hüseyin. *99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.
21. Bilgin Hüseyin. *İdari Yargı İçin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2017.
22. Candan Turgut. *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*. İstanbul: Acar Basım, 2015.
23. Çağbayır Yaşar. *Ötüken Türkçe Sözlük Cilt III*. İstanbul: Ötüken Neşriyat, 2007.

24. Çağlayan Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
25. Çağlayan Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: SeçkinYayıncılık, 2015.
26. Çağlayan Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku Temel Bilgiler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
27. Çalışkan Ahmet Ziya. *İdari Yargıda Tarafların Değişmesi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2012.
28. Çeçen Anıl. *Adalet Kavramı*. İstanbul: Gündoğan Yayınları, 1993.
29. Derdiman Cengiz. *İdari Yargının Genel Esasları*. Bursa: Alfa Aktüel, 2014.
30. Duran Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası: 1982.
31. Düren Akın. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Sevinç Matbaası, 1979.
32. Ercan İsmail. *Medeni Usul Hukuku*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013.
33. Eren Fikret. *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.
34. Erkut Celal. *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı*. İstanbul: Yenilik Basımevi, 2004.
35. Gençcan Ömer Uğur. *6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu Yorumu*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.
36. Görgün Şanal. *Medeni Usul Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2014.
37. Gözler Kemal. *İdare Hukuku Cilt-I*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009.
38. Gözler Kemal. *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018.
39. Gözler Kemal. *Mahalli İdareler Hukuku*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018.
40. Gözübüyük Şeref. *Yönetsel Yargı*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2017.
41. Gözübüyük Şeref, Güven Dinçer. *İdari Yargılama Usulü*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2001.
42. Gözübüyük Şeref, Turgut Tan. *İdare Hukuku Cilt-I Genel Esaslar*. Ankara: Turhan Ktabevi, 2014.
43. Gözübüyük Şeref, Turgut Tan. *İdare Hukuku Cilt-II İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
44. Günday Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2017.
45. Gündüz Ebru. *İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.
46. Güriz Adnan. *Hukuk Başlangıcı*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2017.
47. Gürsel Meltem Kutlu. *Kamulaştırma Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.
48. Hanağası Emel. *Davada Menfaat*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2009.
49. Hatemi Hüseyin. *Medeni Hukuka Giriş*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1979.
50. Hatemi Hüseyin. *Medeni Hukuk Tüzel Kişileri*. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2010.

51. Hirsch Ernest. *Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri*. Ankara: Sözkesen Matbaacılık, 2001.
52. Kaboğlu İbrahim Özden. *Özgürlükler Hukuku I İnsan Hakları Genel Kuramına Giriş*. Ankara: İmge Kitabevi, 2013.
53. Kalabalık Halil. *İdari Yargıda Dava Kavramı ve İdari Davalar*. İstanbul: Değişim Yayınları, 2006.
54. Kalabalık Halil. *İdari Yargılama Usulü Hukuku*. Konya: Sayram Yayınları, 2016.
55. Kaplan Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018.
56. Karahanoğulları Onur. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2012.
57. Karahanoğulları Onur. *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*. Ankara: Turhan Yayınevi, 2005.
58. Karaman Ebru. *Türk İdari Yargısının Görev Alanının Anayasal Dayanağı*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013.
59. Karavelioğlu Celal, Erdem Cemil Karavelioğlu. *İdari Yargılama Usulü Kanunu*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
60. Kılıçoğlu Mustafa. *6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu El Şerhi*. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2012.
61. Kırıt Emrah. *Yayımlanmamış Anayasa Hukuku Ders Notları*.
62. Kunter Nurullah. *Ceza Muhakemesi Hukuku*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1961.
63. Kuru Baki. *Hukuk Muhakemeleri Usulü Cilt:I*. İstanbul: Demir Yayıncılık, 2001.
64. Kuru Baki, Ramazan Arslan, ve Ejder Yılmaz. *Medeni Usul Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.
65. Latournerie Roger. *Conseil D’etat’nın Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme (Çev. Yıldızhan Yayla)*. İstanbul: Gür-Ay Matbaası, 1982.
66. Letourner Maxime, Jacqueline Bauchet, ve Jean Mèric (Çev. Recep Başpınar). *Le Conseil d’Etat et les Tribunaux Administratifs (Danıştay ve İdari Mahkemeler)*. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1973.
67. Muşul Timuçin. *Medeni Usul Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2012.
68. Odyakmaz Zehra. *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvurma Yolları*. İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım, 1993.
69. Odyakmaz Zehra, Ümit Kaymak, ve İsmail Ercan. *İdari Yargı*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2015.
70. Oğuzman Kemal, Özer Seliçi, ve Saibe Oktay Özdemir. *Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler)*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2013.
71. Oğuzman Kemal, Turgut Öz. *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2009.

72. Onar Sıddık Sami. *İdare Hukuku Birinci Cilt*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1944.
73. Onar Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:1*. İstanbul: Marifet Basımevi, 1952.
74. Onar Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:3*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası: 1966.
75. Onar Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Nazariyeleri ve Esasları*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1944.
76. Özay İl Han. *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1986.
77. Özay İl Han. *Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2010.
78. Özaykut Salih, Mehmet Beleç. *Karşılaştırmalı Açıklamalı Şerhli ve Gerekçeli Hukuk Muhakemeleri Kanunu*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
79. Özkan Gürsel. *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi*. Ankara: Saydam Matbaacılık, 1995.
80. Öztürk Bahri, Durmuş Tezcan, ve Mustafa Ruhan Erdem, ve Özge Sırma, ve Yasemin F. Saygılar Kırıt, ve Özlem Özaydın, ve Esra Alan Akcan, ve Efser Erden. *Nazari ve Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015.
81. Özsunay Ergun. *Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1974.
82. Öztan Bilge. *Medeni Hukuk Tüzel Kişilerinde Organ Kavramı ve Organın Fiillerinden Doğan Sorumluluk*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970.
83. Öztan Bilge. *Tüzel Kişilik (Ders Notları)*. Ankara: Turhan Kitabevi, 1994.
84. Pekcanitez Hakan, Oğuz Atalay, ve Muhammet Özekes. *Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı*. Ankara: Yetkin yayınları, 2015.
85. Poroy Reha, Ünal Tekinalp, ve Ersin Çamoğlu. *Ortaklıklar Hukuku I*. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2014.
86. Postacıoğlu İlhan E.. *Medeni Usul Hukuku Dersleri*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1975.
87. Postacıoğlu İlhan E., Sümer Altay. *Medeni Usul Hukuku Dersleri*. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2015.
88. Pulaşlı Hasan. *Şirketler Hukuku Şerhi Cilt I*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.
89. Pulaşlı Hasan. *Şirketler Hukuku Şerhi Cilt II*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.
90. Saban Nihal. *Vergi Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014.
91. Sağlam Fazıl. *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982
92. Sarıca Ragıp. *İdari Kaza Cilt:1 İdari Davalar*. İstanbul: Kenan Matbaası, 1949.
93. Sarıca Ragıp. *Peletier İçtihadına Karşı Serdedilen Tenkitlere Cevap*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1947.

94. Serozan Rona. *Medeni Hukuk Genel Bölüm/Kişiler Hukuku*. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2013.
95. Tanör Bülent. *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2015.
96. Tanör Bülent, Necmi Yüzbaşıoğlu. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayın, 2018.
97. Tekinay Selahattin Sulhi (Yayına Hazırlayanlar: Sermet Akman, Haluk Burcuoğlu, ve Atilla Altop). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993.
98. Tezcan Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem, ve Oğuz Sancakdar, ve Rifat Murat Önok. *İnsan Hakları El Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011.
99. Teziç Erdoğan. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım, 2017.
100. Türk Dil Kurumu. *Türkçe Sözlük*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2005
101. Ulukapı Ömer. *Medeni Usul Hukuku*. Konya: Mimoza Basım Yayın Dağıtım, 2014.
102. Ulusoy Ali Dursun. *Türk İdare Hukuku Cilt: I (Genel Esaslar ve İdari Teşkilat)*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2017.
103. Umur Ziya. *Roma Hukuku Lügati*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975.
104. Uygun Oktay. *Kamu Hukuku İncelemeleri (İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik)*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2013.
105. Üstündağ Saim. *Medeni Yargılama Hukuku*. İstanbul: Yaylacık Matbaası, 1992.
106. Üstündağ Saim. *Medeni Yargılama Hukuku Cilt: I-II*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2000.
107. Yaman Murat. *İdari Yargı Dava Rehberi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
108. Yanık Murat. *Yargının Yönetimi ve Denetimi*. İstanbul: Der Yayınları, 2014.
109. Yaşar Hasan Nuri. *İdari Yargı Kararlarının Etkimleştirilmesi Arayışında İdari Yargı İdari Yargıç Yargısal Emir*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013.
110. Yayla Yıldızhan. *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayın, 2010.
111. Yenice Kazım, Yüksel Esin. *Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü*. Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983.
112. Yıldırım Ramazan. *Türk İdari Rejimi Dersleri (İdari Yargılama Hukuku) (C:III)*. Konya: Mimoza Basım Yayın, 2015.
113. Yıldırım Ramazan, Mustafa Avcı. *Türk İdari Rejimine Giriş*. Ankara: Astana Yayınevi, 2015.
114. Yıldırım Turan. *İdari Yargı*. İstanbul: Beta Basım Yayın, 2010.
115. Yılmaz Ejder. *Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.
116. Yılmaz Zekeriya. *Açıklamalı İçtihatlı 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu ve Getirdiği Yeni Hükümler*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2012.

117. Yılmaz Zekeriya. *Hukuk Davalarında Davanın Açılmasından Hükmün Verilmesine Kadar Yargılama Safhaları ve İşlemleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.

118. Yücesoy Ayşe Aslı. *İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat (İdari Yargıda Subjektif Dava Ehliyeti Koşulu)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.

119. Zabunoğlu Yahya Kazım. *İdare Hukuku Cilt II*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2012.

## MAKALELER

1. Adaoğlu Hacer Soykan. “Avrupa Birliği Hukukunda Tam Yargı Davaları: AB Kurumları ve Üye Devletlerin Sorumluluklarının Karşılaştırılması”, *Amme İdaresi Dergisi* Haziran 2016: 79-104.

2. Akgüner Tayfun. "Some Thoughts on National Security Concept", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* C:6 Sy:1-3 1985: 5-12.

3. Akıllıoğlu Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler,” *Amme İdaresi Dergisi* Haziran 1991: 3-15.

4. Akkaya Tolga. “Medeni Usul Hukukunda İradi Taraf Değişikliği (HMK m. 124), *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sy:2014 2015: 897-941*.

5. Altundiş Mehmet. "İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* Sy:69 2007: 341

6. Arat Nilay. “İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yöntemleri ile Halli Önündeki Engeller”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* C:69 Sy:1-2 2011: 891-906.

7. Aslan Zehreddin. "Türk İdari Yargı Sisteminde Re'sen Araştırma İlkesi", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* No: 23-24 Ekim 2000-Mart 2001: 53-58.

8. Aycan Ragıp. “İdari Davalarda Husumet Tevcihi”, *Türk İdare Dergisi* Mayıs-Haziran 1963: 1-19.

9. Aydın Bihter. “Türk İdari Yargı Düzeninde Mahkemeye Erişim Hakkı”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* Ekim 2013: 271-296.

10. Bilgen Samim. "İdari Davalarda Husumet", *Hukuk Dergisi* Sy:8 C:1 Kasım 1944: 2-3

11. Bilgin Hüseyin. “Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaatin Güncel Olması”, *Terazi Aylık Hukuk Dergisi* Şubat 2009: 137-149.

12. Ceylan Nurgün. “Limited Şirketlerin Temsili”, *Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi* Haziran 2014: 59-92.

13. Çağlayan Ramazan. “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* Sy:7 2016: 373-398.

14. Demirkol Selami. “İdari Yargılama Usulünde Ehliyet Olgusu”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* C:15 Sy:1 2012: 11-32.

15. Doğru Osman. “Devletin Sorumluluğu: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nde Pozitif Yükümlülükler”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu*. Mayıs 2007: 207.

16. Durkal Müzeyyen Eroğlu. "Tam Yargı Davalarında Manevi Tazminat", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* Sy:131 2011: 179-210.
17. Eren Hayrettin. "Bir İdari İşlem Olarak Kamulaştırma", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Haziran 2012: 129-297.
18. Erhürman Tufan. "Çevre Davalarında "Menfaat İhlali": Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:60 Sy:3 2011: 447-484.
19. Erkan Vehbi Umut, İpek Yücer. "Ayırt Etme Gücü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2011: 485-522.
20. Ersöz Ahmet Kürşat. "İdari Yargıda İslah ve Uygulaması", *Konya Barosu Dergisi* Temmuz 2013: 90-93.
21. Güriz Adnan. "İrade Hürriyeti", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1967: 218
22. Hanağası İlhan. "İdari Davalarda Menfaat İlişkisi", *İdari Yargılama Uygulaması ve Karşılaşılan Sorunlar (Panel)*. Konya: Konya Barosu Yayınları, 2012.
23. Işıklar Celal. "659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* Temmuz 2012: 381-420.
24. Kaplan Gürsel. "İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu", *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Şubat 2008: 23-53.
25. Karahanoğulları Onur. "Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgı Bağı Sorunu", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* C:62 Sy:3 2007: 201-233.
26. Karahanoğulları Onur. "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları," *Mülkiye Dergisi* Kış 2005: 89-95.
27. Kaya Cemil. "İptal Davalarında (Kişisel) Menfaatin Genişlemesi: İktisadi rekabet", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* C:66 Sy:2 2008:273-283
28. Kaya Cemil. "Kiracıların Subjektif Dava Ehliyeti Konusunda Danıştay Kararlarının Değerlendirilmesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* C:69 Sy:1-2 2011: 33-348.
29. Kayışoğlu Bahaettin. "İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet", *Ankara Barosu Dergisi* Sy:4 1973: 686-690.
30. Konuralp Haluk. "Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri (Hukuk Davaları Açısından)", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:50 Sy:1 2001: 25-39.
31. Korkusuz Refik. "Türk İşçi Sendikalarının Üyelerine Sundukları Hukuki Hizmetler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* C:8 Sy:1 2006: 253-273.
32. Köksal Mustafa. "Risk İlkesinin İdareye Yüklediği Külfetler ve Güncel Yargı Kararları", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. Kasım-Aralık 2009: 241-272.
33. Oğurlu Yücel. "Mukayeseli İdari Yargıda Süreler ve Makul Süre Problemi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu*. Mayıs 2012: 119-142.

34. Örucü Esin. "Büyük Britanya'da İdarenin Yargısal Denetimi", *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargının Dünyadaki Bugünkü Yeri*. Ankara: Danıştay Yayınları, 1993.
35. Özay İlhan. "Komisyonlar Saltanatı Ülkesinin İdare Hukuku", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* Y:4 Sy:1-3 1983: 95
36. Özdek Yasemin. "İptal Davasında Menfaat Koşulu," *Amme İdaresi Dergisi* Mart 1991: 99-115.
37. Özden Yekta Güngör. "Hukuka Bağlılık", *Ankara Barosu Dergisi* Sy:4 1973: 671-672.
38. Özkes Muhammet. "HMK Bakımından Dava Dilekçesinde Eksiklik Halinde Yapılması Gereken İşlemler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sy:2014 2015: 263-300*.
39. Pınar Burak. "Kamu Mali Yönetiminde Tüzel Kişilik Sorunu: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Tüzel Kişiliğine Etkisine İlişkin Yargıtay Kararları Üzerine Düşünceler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2010: 91-121.
40. Sancakdar Oğuz. "İdari Yargıda "Tek Dilekçe İle Dava Açma" (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:9 Sy:2 2007: 223-269.
41. Taşkın Alim. "Tüzel Kişilerin Kişilik Haklarının Korunması", *Ankara Üniversitesi hukuk Fakültesi Dergisi* C:42 1991-1992: 205-243.
42. Taşkın Şaban Cankat. "İdari Yargının Güncel Sorunları ve Yargı Kararlarının Uygulanmaması", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* Sy:71 2007: 300-338.
43. Tek Savaş. "İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* Nisan 2010: 313-333.
44. Uyar Talih. "Kooperatif Şirketler ile Adi Şirketlerde; "Şirketten ve/veya "Şirket Ortağı"ndan Alacaklı Olan Üçüncü Kişilerin "Şirket"i ve/veya "Şirket Ortağı"ni Takip Hakkının Kapsamı", *Ankara Barosu Dergisi* Sayı:1 2016: 525-535.
45. Yılmaz Dilşat. "Alman İdari Yargılama Hukukunda İptal Davası", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C:13 Sy:1-2 2009: 303-320.
46. Yücesoy Ayşe Aslı. "Şuray-1 Devlet", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C:8 Sy:2 Y:2017: 187-216.

## ÇEVİRİMİÇİ KAYNAKLAR

1. [euygulama.dpb.gov.tr](http://euygulama.dpb.gov.tr)
2. [hukuk.istanbul.edu.tr](http://hukuk.istanbul.edu.tr)
3. [koop.gtb.gov.tr](http://koop.gtb.gov.tr)
4. [www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr)
5. [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)

6. [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
7. [www.idare.gen.tr](http://www.idare.gen.tr)
8. [www.illeridaresi.gov.tr](http://www.illeridaresi.gov.tr)
9. [www.istanbulsmmmmodasi.org.tr](http://www.istanbulsmmmmodasi.org.tr)
10. [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr)
11. [www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)
12. [www.madencilik-turkiye.com](http://www.madencilik-turkiye.com)
13. [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)
14. [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)
15. [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)
16. [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr)
17. [www.vmhk.org.tr](http://www.vmhk.org.tr)
18. [www.yargitay.gov.tr](http://www.yargitay.gov.tr)

