

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

**İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASI AÇISINDAN MENFAAT
İHLALİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Nuran ÇEKİÇ**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. MÜNCİ ÇAKMAK**

Ankara- 2011

ONAY

Nuran Çekiç tarafından hazırlanan "İdari Yargıda İptal Davası Açısından Menfaat İhlali" başlıklı bu çalışma, [23.09.2011] tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliği) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim/ İdare Hukuku Bilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ(Başkan)



Prof. Dr. Ali AKYILDIZ (Üye)



Yrd. Doç. Dr. Münci ÇAKMAK (Danışman)

ÖNSÖZ

Hukuk devletinin en önemli özelliklerinden biri, vatandaşların hukuka bağlılığının sağlanması yanında, yürütme erkini elinde bulunduran idarenin de hukuka bağlılığının sağlanmasıdır. Kişilerin hak ve özgürlüklerinin güçlü olan idare karşısında korunabilmesi bakımından Anayasamızda idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu ortaya konulmuştur. Çalışmamızda da idarenin hukuka bağlılığı ilkesi kapsamında, idarenin yargısal yolla denetiminde en önemli role sahip olan iptal davasında menfaat ihlali kavramının değerlendirilmesi esas alınmıştır.

İdari yargılama hukuku açısından iptal davasında menfaat ihlali hakkında inceleme yaptığımız bu çalışmada, öncelikle iptal davası ve iptal davasında ehliyet kavramları hakkında genel bilgiler üzerinde durulduktan sonra, iptal davasında subjektif ehliyet koşulu olan menfaat ihlali kavramının anlam, içerik ve niteliklerinden bahsedilmek suretiyle menfaat ihlali kavramı iptal davasında davacı taraf ve davaya konu işlem açısından incelenmiştir.

Çalışmamda değerli katkıları için tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Münci ÇAKMAK'a, jüri üyelerim Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ ve Prof. Dr. Ali AKYILDIZ'a, anlayış ve desteklerini esirgemeyen ailem ve arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunuyorum.

Nuran ÇEKİÇ

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
İÇİNDEKİLER	II
KISALTMALAR	V
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASINDA EHLİYET VE MENFAAT İHLALİ KOŞULU

1.1. İPTAL DAVASI (GENEL OLARAK)	3
1.1.1. İptal Davasının Tarihi Gelişimi	4
1.1.1.1. Fransa'da İptal Davasının Gelişimi	4
1.1.1.2. Türkiye'de İptal Davasının Gelişimi	6
1.1.2. İptal Davasının Tanımı ve Özellikleri	8
1.2. İPTAL DAVASINDA EHLİYET	15
1.2.1. Objektif Ehliyet	17
1.2.1.1. Taraf Ehliyeti	17
1.2.1.1.1. Gerçek Kişilerde Taraf Ehliyeti	18
1.2.1.1.2. Tüzelkişilerde Taraf Ehliyeti	19
1.2.1.2. Dava Ehliyeti	22
1.2.1.2.1. Gerçek Kişilerde Dava Ehliyeti	22
1.2.1.2.2. Tüzelkişilerde Dava Ehliyeti	25
1.2.1.2.2.1. Özel Hukuk Tüzelkişilerinin Dava Ehliyeti	26
1.2.1.2.2.2. Kamu Tüzelkişilerinin Dava Ehliyeti	28
1.2.2. Subjektif Ehliyet	32
1.3. İPTAL DAVASINDA SUBJEKTİF EHLİYET KOŞULU OLARAK MENFAAT İHLALİ	34
1.3.1. İptal Davasında Menfaat İhlali Koşulu (Genel Olarak)	34

1.3.1.1. Menfaat İhlali Kavramının Tanımı Ve Hak İhlali Kavramından Farkı.....	35
1.3.1.2. Menfaat İhlali Kavramının Anlam ve İçeriği	43
1.3.1.3. İYUK'un 2. Maddesinde 10.06.1994 tarih ve 4001 sayılı Kanunla Yapılan Değişikliğin Anayasa Mahkemesi'nce İptali ...	49
1.3.1.4. Hukuk Devleti İlkesi Karşısında Menfaat İhlali.....	58
1.3.2. Menfaat İhlali Kavramının Nitelikleri.....	70
1.3.2.1. Menfaatin Meşru Olması	71
1.3.2.2. Menfaatin Güncel Olması	75
1.3.2.3. Menfaatin Kişisel Olması	90
1.3.2.4. Çevrenin Korunmasına Yönelik İptal Davalarında Menfaatin Kişisel Olması.....	99

İKİNCİ BÖLÜM

MENFAAT İHLALİ KOŞULUNUN DAVACI TARAF VE DAVA KONUSU İŞLEM AÇISINDAN İNCELENMESİ

2.1. DAVACI TARAF AÇISINDAN İNCELENMESİ	110
2.1.1. Vatandaş Olma	110
2.1.2. Vergi Yükümlüsü Olma	113
2.1.3. Milletvekili Olma.....	116
2.1.4. Kamu Görevlisi Olma.....	118
2.1.5. Kamu Hizmetinden Yararlananlar	121
2.1.6. Kiracı Olma	122
2.1.7. Köy, Mahalle veya Belde Sakini Olma	125
2.1.8. Dernekler	129
2.1.9. Sendikalar.....	135
2.1.10. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	142
2.2. DAVA KONUSU İŞLEM AÇISINDAN İNCELENMESİ	153
2.2.1. Düzenleyici İdari İşlemler Açısından Menfaat İhlali.....	155
2.2.2. Bireysel İdari İşlemler Açısından Menfaat İhlali	163
2.2.2.1. Maddi Açısından Tasnif.....	164

2.2.2.1.1. Şart İşlemler	165
2.2.2.1.2. Subjektif İşlemler	168
2.2.2.2. İçeriklerine Göre Tasnif	170
2.2.2.2.1. Emredici İşlemler	170
2.2.2.2.2. İnşai İşlemler	171
2.2.2.2.3. Tespit Edici İşlemler	172
2.2.2.3. Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre Tasnif	173
2.2.2.3.1. Yararlandırıci İşlemler	174
2.2.2.3.2. Yükümlendirici İşlemler.....	176
2.2.2.4. Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif	178
2.2.2.4.1. Sarih İşlemler.....	178
2.2.2.4.2. Zımni İşlemler	179
2.2.2.4.2.1. Zımni Ret İşlemleri.....	180
2.2.2.4.2.1. Zımni Kabul İşlemleri	183
2.2.3. İdari Sözleşmeler Açısından Menfaat İhlali.....	184
SONUÇ	189
KAYNAKÇA	192
ÖZET	199
ABSTRACT	200

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AÜSBFY	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
AYİMD	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
D.	: Daire
DD	: Danıştay Dergisi
DDUH	: Danıştay Daireleri Umumi Heyeti
DİBK	: Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DKD	: Danıştay Kararları Dergisi
dn.	: Dipnot
DYBY	: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları
E	: Esas
HUMK	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İİİD	: İdare Hukuku İlimleri Dergisi
İÜSBFD	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
İÜSBFY	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K	: Karar
MÜHFY	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
RG	: Resmi Gazete

s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TMK	: Türk Medeni Kanunu
TMMOB	: Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odası Birliği
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vd.	: Ve devamı
Y.	: Yıl
Y.L.T.	: Yüksek Lisans Tezi

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının birinci kısmında yer alan genel esaslara ilgili 1. maddesinde devletin yönetim şekli *“Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.”* diye tanımlandıktan sonra, Cumhuriyetimizin nitelikleri 2. maddede *“Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.”* şeklinde belirtilmiştir. Hukuk Devleti bütün uygar demokratik rejimlerin temel özelliklerinden biridir. Bu kavram, en kısa tanımıyla, vatandaşların hukuki güvenlik içinde bulundukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır.

Devletin hukuka bağlılığı, onu teşkil eden organların ve bu arada idarenin faaliyetlerinde keyfi esaslara değil, hukuk kurallarına bağlı olması ile elde edilebilir. Hukuk kurallarına bağlılığı sağlayacak en önemli mekanizma ise, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında bulunmasıdır.

İdarenin yargısal yolla denetiminin en önemli ve etkili aracı olan iptal davasının en belirgin özelliği, dava açılabilmesi için bir hakkın ihlal edilmesi yerine menfaat ihlalinin yeterli görülmesidir. Ancak idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetiminde çok önemli bir role sahip olan iptal davasının kimler tarafından açılabilceği sorunu, hem doktrinde hem de yargı içtihatlarında halen tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Zira menfaat ihlali kavramının tanımı yasal düzenlemelerde açıkça yapılmadığından doktrinde ve yargı içtihatlarında farklı değerlendirmeler yapıldığı gözlenmiştir.

İptal davası açılmasının önkoşulu olan menfaat ihlalinin belirli ve açık bir tanımı olmadığından, iptali istenen idari işlemin nitelik ve muhatabı dikkate alınmak suretiyle menfaat ihlali kavramı yargı yerlerince her davada ayrı ayrı takdir ve tespit edilmiştir. Dolayısıyla buradaki tartışmanın sebebi, menfaat ihlali kavramının anlam, içerik ve niteliklerinin ortaya konulmasında kendisini göstermektedir.

Menfaat ihlali kavramının yargı yerlerince her olay ve davaya göre farklı değerlendirmeye tabi tutulmasıyla ortaya çıkan tartışmalar sonrasında,

iptal davası açılabilmesi için menfaat ihlalinin meşru, güncel ve kişisel niteliğe sahip olması gerektiği hem doktrinde hem de yargısal içtihatlarda ifade edilmiştir.

Bununla birlikte menfaat ihlali kavramının söz konusu niteliklerinin ortaya konulmasında da doktrinde farklı görüşler mevcut olduğu, yargı kararlarında da farklı yorumlar yapıldığı görülmüştür.

Bu nedenle de iptal davasının subjektif ehliyet koşulu olan menfaat ihlali kavramı, özellikle hukuk devleti ilkesi dikkate alınarak hak ihlalinin farkı, anlam, içerik ve nitelik bakımından ele alınmak ve davaya konu işlem ile davacı tarafın özellikleri bakımından sınıflandırmalar yapılmak suretiyle doktrindeki görüşler ve yargı kararları üzerinde durularak ifade edilmeye çalışılacak, ayrıca iptal davası açma olanağı açısından menfaat ihlali kavramının geniş veya dar yorumlanması idarenin yargısal denetimi dolayısıyla da hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi açısından taşıdığı önem göze alınarak değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASINDA EHLİYET VE MENFAAT İHLALİ KOŞULU

1.1. İPTAL DAVASI (GENEL OLARAK)

Hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesinin en etkili yollarından biri idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamaktır. Bu amaçla çeşitli denetim yollarına başvurulmaktadır. Bunlar idari denetim, siyasi denetim, kamuoyu denetimi ve yargı denetimidir. Yargı denetiminde yalnız hukuka uygunluk denetimi yapılırken idari denetim, siyasi denetim, kamuoyu denetiminde hem hukuki denetim hem de yerindelik denetimi yapılmaktadır.

İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi konusunda iki sistem vardır. Bunlardan birincisi, söz konusu denetimi genel yargı organlarına bırakan ve özellikle Anglo- Sakson ülkelerinde uygulanan yargı birliği sistemidir. Bu sistemde tek bir yargı organı vardır ve devletle fert arasındaki hukuki uyuşmazlıklar tıpkı fertler arasındaki hukuki uyuşmazlıklar gibi, bu yargı organınca, yani genel mahkemelerce çözülür. İkinci sistem ise, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan hukuki uyuşmazlıkların çözümünü, genel mahkemelere değil, özel bir takım yargı kuruluşlarına, yani idare mahkemelerine bırakır. İdari yargı adı verilen bu sistem ülkemizde de uygulanmaktadır.

İdarenin yargısal denetimi konusu, Anayasamızın 125. maddesinde açıkça belirtilmektedir. Anılan maddede “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” hükmü yer almaktadır. Bu yargı denetimi, idari yargı rejimini kabul eden ülkemizde, idari yargı mercileri tarafından görülen idari davalar yoluyla temin edilir.

İdari davalar, idarenin idare hukukuna dayanarak yaptığı idari işlemler ve eylemler nedeniyle yönetilenler tarafından idare mahkemelerinde açılan ve bu mahkemeler tarafından incelenip karara bağlanan davalardır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde idari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırları düzenlenmiştir. Anılan maddede idari yargı mercilerine açılacak davalar; iptal davaları, tam yargı davaları ve idari sözleşmeden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olarak üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde de bu üç tür davaya yer verilmiştir.

1.1.1. İptal Davasının Tarihi Gelişimi

18. yüzyılın sonlarından başlayıp mükemmelleşerek günümüze kadar gelmiş olan iptal davası, hukuk düzeninin korunmasını sağlayan kamu hukukuna özgü, yeri doldurulamaz bir davadır. İptal davası ilk şekliyle günümüzdeki anlayışın çok uzağında olmasına rağmen zamanla iptal davasının alanında büyük gelişmeler olmuş ve idarenin tüm tek yanlı işlemlerinin iptal davası denetiminin içinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır.¹

1.1.1.1. Fransa'da İptal Davasının Gelişimi

İptal davasının ilk dayanağı, Fransız ihtilali döneminden kalma 7-14 Ekim 1790 tarihli kanunun "İdari teşkilata karşı ileri sürülen yetkisizlik iddiaları, hiçbir suretle adliye mahkemelerinin görev alanına girmez. Bu iddialar, genel idarenin başı olan Kral nezdinde ileri sürülebilir." şeklindeki hükmüdür. Bu hükme iptal davasının bugünkü geniş anlamının yüklenmesi,

¹ Murat, Sezginer, **Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 20-21.

hükmü koyanların belki de akıllarından geçirmediikleri bir durumdur.² Anılan hükümle adalet mahkemelerinin, idari kararlara karşı açılacak davalara bakmalarının yasaklanması, hukuka aykırı kararlara karşı Kral'a başvurmaktan başka çare bırakmamıştır. Kral ise, idari denetim yetkisini Danıştay'ın yardımıyla kullanmaktaydı. Böylece Danıştay'ın yardımıyla kullanılan idari denetim, zamanla yargı denetimine dönüşmüştür.

İdare ajanlarının yetkileri dışında tasarrufta bulunmaları (yetki tecavüzü) biçiminde ortaya çıkan iptal davaları, geçirdiği aşamalarla bugünkü hale gelmiştir.³ Bu bakımdan iptal davalarının menşei, yetki tecavüzünden dolayı hiyerarşik amire, üste başvurma ve üstün, hükümdarın bu nevi yetki tecavüzü şikayetlerini hiyerarşik bakımdan tetkik etmeleri kudreti olduğu ve bu kudretin hukuk devleti sitemi içinde kazai bir vaziyet ve şekil almalarıyla bu davaların ortaya çıktığı kabul edilmektedir.⁴

Fransız Danıştay'ı 1832 yılına kadar yetkisizlik sebebiyle açılan davalara bakmış, ancak bu davaları kabul ederken hiçbir yasal metne dayanmamıştır. 1832 yılından itibaren de sözü edilen 1790 tarihli kanunu, davayı kabul etmek bakımından dayanak olarak göstermiştir.⁵

Fransız Danıştay'ının verdiği kararlar Devlet başkanının onayıyla yürürlüğe giriyordu. Bu nedenle de bu döneme tutuk adalet dönemi adı verilmektedir. 24 Mart 1872 tarihli kanunla birlikte tutuk adalet dönemi sona ermiş ve yetkili adalet dönemi başlamıştır.⁶ Zira 1872 tarihli kanunun 9. maddesine göre, Fransız Danıştay'ı çeşitli idari makamların işlemlerine karşı açılmış bulunan iptal davalarında özgürce (tam yetkiyle) karar verir.

1953 yılındaki reform ile de iptal davalarına bakma işi Danıştay ve ilk derece idari mahkemeler arasında bölünmüştür. Fransa'da iptal davasının gelişimi asıl olarak idari yargı yerleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Davanın

² Maxime Letourneur, Jacqueline Bauchet, Jean Méric, **Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri**, çev. Recep Başpınar, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973, s. 110.

³ Kazım Yenice, Yüksel Esin, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983, s. 11.

⁴ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.3, İstanbul, 1966, s. 1769.

⁵ Sezginer, **a.g.e.**, s. 21.

⁶ Charles Freedeman, **Modern Fransa'da Danıştay**, çev. Işık Gökten, Ankara, 1971, s. 21.

kabul şartları, usulü, iptal sebepleri ve kapsamı idari yargı organlarının kararlarıyla belirlenmiştir.⁷

1.1.1.2. Türkiye’de İptal Davasının Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. yüzyıldaki batılılaşma ve batı tarzı kurumların oluşturulmasına kadar idare ile ilgili şikayetler, yine idareye yapılmıştır. Merkezde bulunan “Divan-ı Hümayun” Padişahın veya Sadrazamın başkanlığı altında toplanır ve devlet işleri dışında şikayetlere ve davalara bakardı. Eyaletlerde ise yargı yetkisi, mahallin en büyük memuru olan beylerbeyine aitti.⁸

İdareciler tarafından gerçekleştirilen bu denetimin, yargısal denetimle mukayese edilmesi ve ayrıca yargı organları dışında gerçekleştirilen bu denetim sisteminde teknik anlamda bir iptal davasından söz edilmesi mümkün değildir. Ancak idarenin yargısal denetimi yönündeki gelişme, idarenin hükümdar tarafından denetlenmesi ile başlamıştır. Bu sebeple de, iptal davalarının, idareye yapılan yetkisizlik başvurularının yargı başvuruları haline dönüşmesiyle ortaya çıktığını söyleyebiliriz.⁹

Padişahta bulunan yasama yürütme ve yargı yetkilerini onun adına kullanmak üzere 19. yüzyılın başlarında bir takım kurullar oluşturulmaya başlanmıştır.¹⁰ 1861 tarihinde Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye kurulmuş ve bu kurul 1868 yılında Şuray-ı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye adlarında iki ayrı meclise ayrılmıştır.

1868 yılında Fransız örneğine göre oluşturulmuş bulunan “Şuray-ı Devlet” hükümet ile kişiler arasında çıkacak uyuşmazlıklara bakma yetkisine sahip olmuştur. Şuray-ı Devlet Nizamnamesinde veya Şuray-ı Devlet Nizamname-i Dahilisinde, idari davalara, dolayısıyla da iptal davalarına

⁷ Sezginer, **a.g.e.**, s. 21.

⁸ Ali Sıtkı Gökarp, “İptal Davaları”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, 1968, s. 468.

⁹ Gökarp, **a.g.m.**, s. 469.

¹⁰ Rüştü Aral, “Yargı Yönünden Danıştay’ın Gelişimi”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, 1968, s. 232; Orhan Özdeş, “Danıştay’ın Tarihçesi”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, 1968, s. 51.

dayanak olabilecek herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. İdari davaların dayanakları, Divanı Muhasebat Kararnamesi gibi özel mevzuatlarda belirtilen ve idari işlemlerin ilk derece mahkemesi olarak veya temyizen Şuray-ı Devlet'e götürülebileceğine hükümlerdir.¹¹

1870 tarihli Şuray-ı Devlet Nizamname-i Dahilisi'nin 8. maddesine göre, Şuray-ı Devlet kararlarının yürürlüğe girebilmesi için padişahın iradesi gereklidir. Dolayısıyla bu dönemde, Fransa'da olduğu gibi tutuk adalet sisteminin geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Ancak 1896 tarihli Şuray-ı Devlet Islah Teşkilatı Hakkındaki Kararname ile Şuray-ı Devlet üç daireye ayrılmış ve Mülkiye Dairesinin görevleri arasında sayılan "memurin ve efrat taraflarından devairi idare muamelatı aleyhinde şikayet havi verilecek arzuhalleri kabul etmek" hükmünde idari davaların kastedildiği ve Şuray-ı Devlet'in idari davaların genel hakimi durumuna getirildiği belirtilmiştir.¹²

Cumhuriyet dönemine kadar tutuk adalet sistemi içinde, iptal davası bakımından kayda değer bir gelişim görülmemiştir. İptal davasının asıl gelişimi Cumhuriyet döneminde olmuştur. 1924 Anayasasının 51. maddesi doğrultusunda 1925 yılında 669 sayılı Şuray-ı Devlet Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun 19. maddesinde, ilk kez iptal davasından açıkça söz edilmiş ve 48. maddesinin "İdari davalar hakkında Şuray-ı Devletten sadır olan hükümler hiçbir makamın tasdikine muhtaç olmaksızın lazimülnfaz olup icra dairelerince alelusul tenfiz olunur." hükmü ile de tutuk adalet dönemine kesin olarak son verilmiştir.¹³ Bu tarihten sonra çıkarılan Danıştay Kanunlarında iptal davaları yönünden önemli değişiklikler olmamıştır.¹⁴

1961 Anayasası Döneminde çıkarılan 1964 tarihli 521 sayılı Danıştay Kanununda ve Milli Güvenlik Döneminde 1982 yılında çıkarılan 2575 sayılı Danıştay Kanununda, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında

¹¹ Aral, **a.g.m.**, s. 317-376.

¹² Aral, **a.g.m.**, s. 379; Gökalp, **a.g.m.**, s. 472.

¹³ Gökalp, **a.g.m.**, s. 47; Sezginer, **a.g.e.**, s. 25.

¹⁴ A. Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 136.

Kanununda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda da iptal davasından açıkça söz edilmiştir.

Özellikle 1961 Anayasasının 114. maddesinde yer alan, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu ve bu işlemlerin denetimi dışında bırakılamayacağına ilişkin hüküm, iptal davasının önündeki engellerin kalkmasına ve davanın gelişimine büyük oranda katkı sağlamıştır.¹⁵

1.1.2. İptal Davasının Tanımı Ve Özellikleri

*İptal davası, icrai nitelikli bir idari işlemin hukuka aykırılığı dolayısıyla, mevzuatın öngördüğü kısa ancak davanın açılması için yeterli sayılan ve kural olarak da işlemin niteliğine göre tebliğ veya ilan ya da yayımlanma tarihinden itibaren kural olarak 60 günlük süre içinde, hukuka saygılı olma ilkesinin gerçekleşmesini iptal aracılığıyla amaçlayan İdare Hukukuna özgü bir davadır. Dava işleme karşı açılıyor kabul edilmesi dolayısıyla objektif nitelikte kabul edilmektedir ve İdare Hukukunun otonom olma özelliğini sağlayan en değerli ve yararlı unsurlardan biridir. Bu dava idari işlemlerin tek taraflılığının açıklanmasıyla kamu kudretinin korunması ile kişisel hakların korunması arasında dengenin kurulduğu özel hukukta benzeri olmayan bir davadır.*¹⁶

İptal davası kamu hukuku alanının en önemli ve en fonksiyonel davasıdır. Bu durum, idarenin kamu gücü kullanmak suretiyle tek yanlı iradesiyle almış bulunduğu kararların hukuka uygunluk denetimi ile sağlanır. İptal davaları özel hukuk alanında bulunmayan, tamamen idare hukuku alanına özgü davalardır. Tam yargı davalarının aksine, iptal davasında

¹⁵ Sezginer, **a.g.e.**, s. 25.

¹⁶ E. Ethem Atay, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, **Danıştay Yayın Bürosu Yayınları**, No:74, Ankara, 2008, s. 20.

davanın açılabilmesi için bir hak ihlali ve dava sonucunda da ihlal edilen bir hakkın yerine getirilmesi söz konusu değildir.¹⁷

İdari Yargılama Usulü Kanununun 4575 sayılı Kanunla yeniden düzenlenen 2. maddesinin (1/a) fıkrasında, bir idari dava türü olan iptal davaları, “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar” olarak tanımlanmıştır.

Doktrinde ise iptal davası ile ilgili şu şekilde tanımlar yapılmaktadır:

*“İptal davaları, ferdin idare karşısındaki durumundan; ferde Devlet ve idare içinde tanınan yetkilerden doğmuş ve idare hukukuna mahsus davalardır”.*¹⁸

*“İptal davası, idare tarafından ittihaz olunan icrai bir karardan şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati muhtel olan bir şahsın idari bir mahkemeye müracaat ederek bu kararın mevzuata, hukuka; selahiyet, saik, mevzu, şekil veya maksat cihetlerinden biriyle aykırılığından ötürü bozulmasını istemesidir”.*¹⁹

*“İptal davası, idarenin, hukuka aykırı icrai bir kararından dolayı menfaati ihlal olunan tarafından açılan davadır”.*²⁰

*“İptal davası, hukuka aykırı bir idari işlemin, idari yargı yerlerince iptalini sağlayan bir idari dava türüdür”.*²¹

Yargı kararlarına baktığımızda da iptal davasının, “Kural olarak ilgililerin haklarını ve çıkarlarını korumanın yanında, yürütme ve idarenin hukuka uygun davranmasını gerçekleştirmeye yönelik, objektif ve soyut nitelikte bir dava türü olarak teoride ifade edilmekle birlikte, istisnai olarak uygulamada subjektif ve somut nitelikte örnekler de içeren idari bir dava türüdür” şeklinde tanımlandığını görmekteyiz.²²

¹⁷ Onar, **a.g.e.**, s. 1770-1773.

¹⁸ Onar, **a.g.e.**, s. 1769-1770.

¹⁹ Ragıp Sarıca, **İdari Kaza**, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949, s. 10.

²⁰ Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku Ders Notları**, 1966-1967 (Teksir), s. 121.

²¹ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 133.

²² Danıştay 6. D., 23.9.1999 gün ve E:1998/4164, K:1999/4196, **DD**, S.103, s. 602.

İdari rejimi ve böylece idari yargı denetimini kabul etmiş ülkelerde, idarenin hukuka aykırı tasarrufları iptal davası yoluyla ortadan kaldırılabileceğinden iptal davası idarenin hukuka aykırı tasarruflarda bulunmasını önleyen ve böylece idarenin hukuka bağlılığını ve hukuk düzeninin korunmasını sağlayan İdare Hukukuna özgü bir müessese olmaktadır. İdari bir işlemin hukuk kurallarına aykırı olup olmadığını incelemek ve aykırılığı halinde işlemi ortadan kaldırmak iptal davasının konusunu oluşturken idarenin hukuka aykırı karar almasını önlemek, böylece idarenin hukuk kurallarına riayetini sağlamak ve hukuka aykırı olduğu tespit edilen kararları ortadan kaldırmak suretiyle hukuk düzenini korumak da iptal davasının amacını oluşturmaktadır.²³

İdare hukukunun doğuşundan ve gelişmesinden sonra ortaya çıkmış idare hukukuna özgü bir dava türü olan iptal davası, hukuksal düzeni korumaya yönelik objektif bir davadır.²⁴ İdari işlemlerin, menfaatleri zedelenen ilgililerce hukuka aykırı oldukları iddiasıyla dava konusu edilmeleri sonucu, tesis edildikleri tarihten geçerli olmak üzere hukuksal varlıklarına son verilmesinin idari yargı mercilerinden istenmesi iptal davalarının konusunu oluşturur. İptal davalarında aranan husus, ilgililerin hakkının değil, menfaatinin ihlal edilip edilmediğidir ki menfaat ihlali, hak ihlalinden daha geniş kapsamlıdır. İptal istemi ise idari işlemi sakatlayan yetki, şekil, sebep, konu ve maksat gibi beş öğeden birine veya bir kaçına dayanmalıdır.²⁵

İptal davasının kamu yararına ve düzenine ilişkin objektif bir dava olmasının birtakım sonuçları vardır. Bunun en önemlilerinden biri dava yolundan önceden vazgeçilmesinin mümkün olmaması ve yargılama sırasında yargıcın resen araştırma yapmak suretiyle hukuka aykırılığı ortaya çıkarmasıdır.²⁶ İptal davasının önemli bir diğer yönü de dava sonucunda verilmiş bulunan iptal hükmünün yalnız davanın tarafları için değil, herkes için

²³ Atay, **a.g.m.**, s. 22.

²⁴ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 11-12; Gökalp, **a.g.m.**, s. 443; Ali Ülkü Azrak, “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler”, **Onar Armağanı**, İstanbul, 1977, s. 146 vd.

²⁵ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 11-12.

²⁶ Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, s. 146-147.

geçerli olmasıdır.²⁷ Ancak iptal kararının sonuçlarının herkes için geçerli olması prensibi, iptal edilen işlemin birel veya genel işlem olmasına göre farklılık arz eder. İptal kararının üçüncü kişiyi etkileyebilmesi için, genel nitelikte bir karar olması gerekir. İptal edilen karar, davacıdan başka kişileri de ilgilendirecek nitelikte ise, davaya taraf olmayan, fakat iptal edilen kararlar ile ilgisi bulunan üçüncü kişileri de etkiler.²⁸ İptal kararının sonuçlarının herkes için geçerli olması prensibi, kesin hükmün nisbiliği, yani sadece davacı ve davalıyı etkilemesi prensibinin istisnasını oluşturmaktadır.²⁹

İptal davasında temel amaç hukuka aykırı idari işlemleri ortadan kaldırmak suretiyle hukuk düzenini korumaktır.³⁰ İptal davası, kişinin ihlal edilmiş bulunan hakkını tanzim ve telafi etmek yönünde amacı olmayan, kamu düzeni yönü öne çıkan, hukuk devletinin garantisi olan bir davadır. Bu sebeple de iptal davası taraflar arasındaki bir uyuşmazlık şeklinde nitelendirilemez.³¹ Zira dava hukuka aykırı işlemi yapmış olan idareye değil, hukuka aykırı işleme karşı açılmıştır.³²

Kuşkusuz bir idari işlemde menfaati ihlal edilen kişi, bu işlemin iptali için idari yargı yerinde iptal davası açarken genellikle iptal edilen menfaatin korunmasını amaçlar. Eğer idari işlem hukuka aykırı görülüp iptal edilirse, iptal kararının geriye giden etkisi nedeniyle davacının menfaati korunmuş, işlemde doğan etkiler giderilmiş olur, aynı zamanda da idarenin hukuka aykırı davranışı bu davranışın başladığı tarihten itibaren ortadan kaldırılmış ve hukuk alanı dışına çıkan idare yeniden bu alan içine alınmış olur.³³

İptal davasının objektifliği, dava konusu işleme karşı dava açma anlamında menfaati olan herkese bu hakkı kullanma imkanı tanımaktadır. Ancak burada menfaatin tanımının yasal düzenlemelerde açıkça

²⁷ Uler Yıldırım, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara, 1970, s. 44; Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, s. 149; Gökalp, **a.g.m.**, s. 443.

²⁸ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 273; Onar, **a.g.e.**, s. 1773.

²⁹ Onar, **a.g.e.**, s. 1773.

³⁰ Onar, **a.g.e.**, s. 1773; Gökalp, **a.g.m.**, s. 443.

³¹ Sezginer, **a.g.e.**, s. 18.

³² Onar, **a.g.e.**, s. 1772; Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, s. 148.

³³ Nuri Alan, "İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları" **DD**, S.50-51, Ankara, 1983, s. 23.

yapılmadığını belirtmek gerekir.³⁴ Menfaat koşulunun varlığı hususu her somut davada yargıç tarafından tespit edilecektir. İptal davası açmada bahse konu edilen menfaatin kişisel olması, hukuki bir durumun, hukuki nitelikte bir menfaatin korunmasını amaçlaması, davacı olma niteliği ile dava konusu uyuşmazlık arasında bir ilişkinin bulunması, şartlarının bir arada bulunması gerekir.³⁵ Dava konusu işlemde olumsuz anlamda etkilenme, zarar görme yeteri derecede belirgin ve doğrudan olma niteliğini taşımalıdır.³⁶

*İptal davası kural olarak idari başvuruların önüne geçmez. Bu husus "idari başvuruların, yargısal başvurulardan bağımsızlığı ilkesi"nin bir sonucudur. Fransız Danıştay'ı da 1956 tarihli bir kararıyla hiyerarşik başvuru yolu ile yargısal başvuru yolunun farklı ilkelere dayandığı ve ilgilinin bunlardan birini seçme hakkının bulunduğu hükmetmiştir. Dolayısıyla ilke olarak ön başvuru yapılmadan yargıcın önüne davanın götürülemeyeceği kabul edilemez.*³⁷ İYUK'un dilekçeler üzerine ilk inceleme başlığını taşıyan 14. maddesinin 3-b fıkrasına göre dava dilekçesi incelerken idari merci tecavüzünün olup olmadığı anlamında da bir inceleme yapılır ve idari merci tecavüzü varsa 15. maddenin 1-e fıkrasına göre görevli idare merciine tevdiine karar verilir. *"Bir idari işlemin tesisinden sonra eğer ki kanun ilgiliye o işleme karşı başkaca bir idari makama başvuru veya itiraz yolu göstermiş ise, ilgilinin o makama müracaatla tesis edilen işlemi oranın incelemesinden geçirmeden doğrudan dava konusu etmesi"* idari merci tecavüzü olarak tanımlanır."³⁸

İdari hiyerarşinin içinde yer alan kuruluşların işlemlerine karşı iptal davası yolu açıktır. Bundan dolayıdır ki, organik anlamda idare örgütü içinde yer almayan yasama ve yargının idari nitelikli işlemlerine karşı iptal davası açılabilir.³⁹

³⁴ AYM, 21.09.1995 gün ve E:1995/27, K:1995/47, (Erişim) <http://www.anayasa.gov.tr>, 19.12.2010.

³⁵ Danıştay 5. D., 25.02.1998 gün ve E:1997/13, K:1998/515, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

³⁶ Atay, **a.g.m.**, s. 61.

³⁷ Atay, **a.g.m.**, s. 54.

³⁸ Celal Karavelioğlu, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 2006, s. 993.

³⁹ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 366-367.

Davanın objektif niteliği dolayısıyla dava sonucunda verilen iptal kararı bir kamu düzeni önlemini oluşturur ve buna bağlı olarak davacı kesin hüküm özelliğinden kaynaklanan lehine sonuçlardan ve bunların uygulanmasından feragat edemez. Buna karşılık davacının karar verilmeden davadan vazgeçmesi mümkündür.⁴⁰ Ayrıca davacının iptal davası yoluna başvurmayacağını, bu hakkından feragat ettiğini uyuşmazlık öncesi kabul etmesinin hukuki anlamda bir hüküm ve sonucu söz konusu olamaz.

Objektif niteliği haiz iptal davası yoluyla hukuka aykırılığı iddia edilen dava konusu işlemin yargısal bir karar ile geçmişe etkili olarak ortadan kaldırması talep edilebildiğinden, iptal davasında bunun dışında bir talepte bulunulamayacağı gibi idari yargı yerleri tarafından da bunun dışındaki bir talep karara bağlanamayacaktır. Bundan dolayıdır ki, davacının dava açarak hukukun kendisine tanıdığı hakkı kötüye kullandığı ve bu sebeple davanın görülmesi sürecinde idarenin uğradığı zararların karşılığı olarak belirli bir miktar parayı ödemesi davalı idare tarafından istenilemeyecektir.⁴¹

İptal davasında ileri sürülen hukuka aykırılık iddiası, işlemin tesis edildiği andaki hukuk kurallarına göre değerlendirilir. *“İşlemin uygulanmış sayılması, işlem ile iptal tarihi arasında uzunca bir sürenin geçmiş olması davanın açılmasına, görülmesine, iptal ile sonuçlanmasına engel olmaz.”*⁴²

Dava konusu işlemin birel nitelikte olması halinde bu işleme karşı dava açılmış ve fakat mahkemece karar verilmeden önce idare tarafından işlem geri alınmış veya bir başka yolla hukuka aykırılık ortadan kaldırılmışsa, mahkeme artık dava konusu işlemi iptal edemeyecek ve davanın konusuz kalması nedeniyle davayı reddedecektir. Ancak kararında mahkeme masrafları ile vekalet ücretini ödemeye davalı idareyi mahkum edecektir. Hukuka aykırı işlem değiştirilerek hukuka uyarlı hale getirilmiş olsa bile, söz konusu hukuka aykırılık dolayısıyla bir menfaati zarar gören kişi, iptal davası açabilir veya açılmış olan iptal davası görülmeye devam eder. Dava

⁴⁰ DİDDK, 21.10.2004 gün ve E:2004/745, K:2004/861, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

⁴¹ Atay, **a.g.m.**, s. 55-56.

⁴² Uler, **a.g.e.**, s. 34.

*düzenleyici işlemin hukuka aykırılığından bahisle birel işlemin iptali gerekçesi ile açılmışsa, idarenin birel işlemi geri alması davanın görülmesini engellemeyecektir. Çünkü bu ihtimalde dava konusu işlemin dayanağını oluşturan hukuka aykırılık ortadan kalkmamıştır.*⁴³

Bir idari işleme karşı, yasal bir metinde açıkça ifade edilmese bile genel bir hak olan iptal davası yolu açıktır. İptal davasının varlığı hukukun genel prensiplerinin bir sonucudur. Fransız Danıştay'ı da 17 Şubat 1950 tarihli bir kararında iptal davasını "idari işlemlerin tamamına karşı metinde gösterilmese bile açılabilen, hukukun temel ilkelerine uygun olarak hukuka uygunluğu güvence altına alma etkisine sahip dava" olarak tanımlamıştır. Bir idari işleme karşı yargısal yolların kapatılması, üst hukuk normu değeri olan Hürriyetler ve İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Antlaşma, Vatandaş ve İnsan Haklarına İlişkin Beyanname gibi düzenlemelere aykırılık teşkil eder. Pozitif hukuk bakımından da iptal davasının yolunun kapatılması Anayasa'ya aykırı olacaktır. Dolayısıyla açık bir yasal düzenleme olmasa bile idarenin tek yanlı idari işlemlerine karşı iptal davası açılabilmesi, iptal davasının genellik niteliğinin açık bir göstergesidir.⁴⁴

İdare hukuka özgü bir dava türü olan ve Danıştay içtihatları ile gelişen iptal davasının özelliklerini kısaca şu şekilde sıralayabiliriz:⁴⁵

a) İptal davası, idarenin hukuka uygunluğunu sağlayan yollardan biridir. İdarenin yargısal yolla denetiminin en önemli, yaygın ve etkili aracı iptal davasıdır. Bu amaçla iptal davası kolay işleyen, karmaşık olmayan bir yol olarak düşünülmüştür.

b) İptal davası, ancak hukuka aykırılık durumunda açılabilir. İdare tarafından alınan kararların, yapılan işlemlerin yerindeliği iptal davasına konu olmaz.

c) İptal davası ile, bir idari işlemin tümünün ya da bir bölümünün iptal edilmesi sağlanır. İdari yargı yeri bir yolla iptal ettiği idari kararın yerine, hukuka uygun olanı alamaz; idari bir işlem niteliğinde yargı kararı veremez.

⁴³ Atay, **a.g.m.**, s. 56-57.

⁴⁴ Sezginer, **a.g.e.**, s. 19.

⁴⁵ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 134-135.

Bu konuda, hem Anayasa'nın 125. maddesinde hem de İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde düzenlemeler mevcuttur.

d) İptal davasının açılabilmesi için davacının, "hakkının ihlal edilmesine" gerek yoktur; "menfaatinin ihlal edilmiş olması" yeterlidir. Bu, iptal davasının en belirgin özelliğidir.

e) İdarenin işlemlerinden ancak "yürütülmesi gerekli" ve "tek yanlı" olanlar iptal davasına konu olabilir. İdarenin danışma niteliğinde olan, görüş belirten işlemleri, idari sözleşmeler (İdari sözleşmelere karşı iptal davası açılıp açılmayacağı konusu doktrinde tartışmalıdır.) iptal davasına konu olamazlar. Kısaca "etkili idari kararlar" iptal davasına konu olabilir. (İYUK m.14/3(d))

f) İdari yargı yerince verilen iptal kararlarından, yalnız davacı değil, iptal edilen idari karar ile ilgili olanlar da yararlanır.

g) İptal davası kamu düzeni ile ilgilidir. Bu yoldan önceden vazgeçilmesi geçerli olmadığı gibi, iptal kararı verildikten sonra vazgeçilmesi de, işleme yeniden geçerlilik kazandırmaz. İptal davası açabilme yolu yasa ile de kapatılamaz. Böyle bir yasa Anayasa'ya aykırı olur.⁴⁶

h) İptal davası, kapsam olarak genişleme eğilimi gösteren bir dava çeşididir. İptal davasının kapsamı gerek yasama organı, gerek yargı içtihatları ile genişletilmektedir. İptal davasının kapsamı, hem dava konusu yönünden hem de dava açma hakkı yönünden genişlemektedir.

1.2. İPTAL DAVASINDA EHLİYET

Hukuk devleti ilkesinin en önemli özelliği, idarenin hizmetlerinden yararlanan kişilerin hak ve özgürlüklerini, idare karşısında güvence altına almak amacıyla idareyi hukuka bağlı idare haline getirmesidir.

⁴⁶ Eğer idari işleme karşı yargı yolunu kapayan düzenleme bir kanun hükmüyse, bu hükmün anayasaya (Anayasanın 2 ve 125. maddelerine) aykırılığından söz edilir. Anayasada bu yönde düzenlemenin yer alması halinde ise söz konusu düzenlemenin hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı, rejimin demokratik niteliğini zedeleyen bir durum olduğu genellikle dile getirilir.

Bu amaçla Anayasamızın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu belirtildikten sonra 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğuna hükmedilerek, idarenin yargısal denetimi anayasal düzeyde düzenlenmiştir.

İdarenin yargısal denetimi ile idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı haksızlığa uğrayan kimse yetkili yargı yerine başvurarak idari işlemin iptalini ve idari işlem ve eylem nedeniyle uğradığı zararın tam yargı davası ile giderilmesini isteyebilir. Bu durumda ise idari yargıda dava açma ehliyeti önem kazanmaktadır.

Genel anlamda ehliyet bir işi yapabilme yeteneği olup hukuki anlamda ise, hukuk öznesinin haklara sahip olması, haklarını kullanması, görev, yükümlülük ve sorumluluklar yüklenebilmesidir.⁴⁷ Yargılama hukuku açısından da, ehliyet kişinin medeni haklardan faydalanabilmesi ve medeni hakları kullanabilmesi demektir. İYUK'un 31. maddesinde ehliyet konusunda HUMK'a gönderme yapılarak anılan kanundaki ehliyet ile ilgili düzenlemelerin idari yargılama hukukunda da uygulanacağı belirtilmiştir. Ancak idare hukukunda, İYUK'un 31. maddesi uyarınca göndermede bulunulan HUMK ve HUMK'un 38. maddesiyle göndermede bulunulan TMK hükümlerince belirlenen genel dava ehliyetinin varlığı ile yetinilmemiş, idari dava türlerinin niteliklerine göre özel bir takım durumların varlığı da aranmıştır.

İYUK'un 2/1-a maddesinde idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davaları,

2/1-b maddesinde idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından tam yargı davaları açılabileceği düzenlenmiştir.

İYUK'un 2. maddesinde dava türlerine göre davacı olabileceklerin taşıması gereken özel bazı nitelikler belirtilerek dava ehliyeti konusunda HMUK'daki genel ehliyetin dışında idari yargılama hukukuna özgü ehliyet koşulları getirilmiştir. Öğretide HUMK'ta düzenlenen genel ehliyet kurallarına

⁴⁷ Ejder Yılmaz, **Hukuku Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 317.

objektif ehliyet, İYUK'ta düzenlenen idari yargılama hukukuna özgü ehliyet kurallarına da sübjektif ehliyet denilmektedir.⁴⁸

1. 2.1. Objektif Ehliyet

HUMK'un 38. maddesinde, "Davaya ehliyet Türk Medeni Kanunu ile tayin olunmuştur." hükmü yer almaktadır. Anılan hüküm uyarınca objektif ehliyet TMK doğrultusunda şekillenecektir. HUMK'ta taraf ve dava ehliyeti olmak üzere iki türlü ehliyetten söz edilmektedir.

1.2.1.1. Taraf Ehliyeti

*Taraf ehliyeti, kişilerin dava açma veya hasım olma nitelik ve yeteneğini taşıyıp taşımadıklarını gösteren bir unsur olup hukukta kişinin şahsi ehliyeti ve münasebetleri ile düzenlenir*⁴⁹. Kısacası, *medeni haklardan yararlanma ehliyetinin bir parçası olan taraf ehliyeti*⁵⁰, bir davada davacı ya da davalı olmak suretiyle davanın tarafı olabilme yeteneğidir.

*Taraf ehliyeti medeni (maddi) hukuktaki hak (medeni haklardan istifade) ehliyetinin medeni usul hukukunda büründüğü şekildir. Kimlerin taraf ehliyetini sahip bulundukları medeni kanuna göre belirlenir (HMUK m.38). Buna göre hak (medeni haklardan istifade) ehliyeti bulunan her gerçek ve tüzel kişi davada taraf olabilme ehliyetine sahiptir.*⁵¹

HUMK'ta taraf ehliyetinin koşullarına ilişkin bir düzenleme yapılmamış, bu hususun TMK'ya göre belirleneceğine yer verilmiş ve TMK'nın 8.

⁴⁸ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 817; Füzüzan İkinciogulları, "Dava Açma Ehliyeti İdare Hukuku Ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I", **Danıştay Yayınları**, Ankara 1976, s. 138.

⁴⁹ İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 138.

⁵⁰ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 818; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 360.

⁵¹ Baki Kuru, Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 266.

maddesinde “ *Her insanın hak ehliyeti vardır. Buna göre bütün insanlar hukuk düzeninin sınırları içinde haklara ve borçlara ehil olmada eşittirler*”, 48. maddesinde de “ *Tüzel kişiler cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler*” hükümlerine yer verilerek davada taraf ehliyetine yalnızca gerçek ve tüzel kişilerin sahip oldukları ortaya konulmuştur.

İdari yargıda davalı tarafta kural olarak idari makamlar yer aldığından HUMK ve TMK’nın yukarıda anılan hükümleri de kural olarak davacı taraf olabilme yeteneğine ilişkindir. İdari yargıda husumet olarak da adlandırılan davalı taraf olabilme yeteneği ise daha çok kamu hukuku kurallarına göre belirlenmektedir.⁵²

1.2.1.1.1. Gerçek Kişilerde Taraf Ehliyeti

TMK’nın 28. maddesine göre kişilik, çocuğun sağ olarak tamamıyla doğduğu anda başlar ve ölümle sona erer, çocuk hak ehliyetini sağ doğmak koşuluyla ana rahmine düştüğü andan başlayarak elde eder. HUMK’un 38. maddesinde yer alan atıf nedeniyle TMK’nın 8. ve 28. maddelerine göre gerçek kişilerde taraf ehliyeti çocuğun sağ olarak tamamıyla doğduğu anda başlar, ancak cenin de sağ olmak koşuluyla ana rahmine düştüğü andan başlayarak taraf ehliyetine sahip olarak kabul edilir, taraf ehliyeti ölümle son bulmuş olur.

Dolayısıyla dava tarihinden önce ölmüş olan kişiye karşı dava açılmaz. Dava devam ederken taraflardan birinin ölmesi halinde ise ölen kişinin taraf ehliyeti son bulur. Ayrıca ölmüş kişi adına da dava açılmaz.

⁵² Hüseyin Çelikkol, “Hizmet İçi Eğitim İncelemesi İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet”, **Adalet Dergisi**, S.3, 1985, s. 750; Gürsel Kaplan, “İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 10. Yıl Kuruluş Armağanı, İstanbul, 2008, s. 24-25.

1.2.1.1.2. Tüzelkişilerde Taraf Ehliyeti

Tüzelkişiler, toplumsal yaşamın bir gereği olarak beliren gaye birlikleridir.⁵³

TMK'nın 48. maddesine göre tüzelkişilerin de medeni haklardan yararlanma ehliyeti dolayısıyla da taraf ehliyeti vardır. Tüzelkişilik kazanmamış teşekkül ve toplulukların taraf ehliyeti yoktur. Zira teşekkül ve topluluklar tüzelkişiliğe haiz olduktan sonra taraf ehliyetine sahip olurlar. Tüzelkişiler bir davaya taraf olduktan sonra tüzelkişilikleri sona ererse bu husus idari yargı yerlerince davanın her aşamasında göz önüne alınır. Tüzelkişiliğin sona ermesiyle birlikte taraf ehliyeti de son bulmaktadır.⁵⁴

Tüzelkişiliği bulunmayan teşekkül ve toplulukların taraf ehliyeti bulunmamaktadır. Ancak idari yargıda davalı tarafta kural olarak idari bir makam yer almakta olup tüzelkişiliği bulunmamasına rağmen re'sen hareket edebilen, bağımsız görev ve yetki sahibi olan idari birimlerce tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlere karşı açılan davalarda, tüzelkişiliği bulunmayan idari makamların davalı taraf olabileceği Danıştay tarafından ortaya konulmuştur.⁵⁵ Zira iptal davası, idari bir karara karşı açılan nesnel bir dava olup davanın, tüzelkişiliği olmasa bile kararı alan idari makama karşı açılması⁵⁶ iptal davasının niteliği ve konuluş amacı gereğidir. Uygulamada Danıştay tarafından, iptal davasının davaya konu idari kararı alan makama karşı açılması yeterli görülmekte ve idari makamın taraf ehliyeti tam olarak aranmamaktadır.⁵⁷ Aslında hak sahibi olup borç altına girebilen söz konusu

⁵³ İncioğulları, **a.g.m.**, s. 139.

⁵⁴ Turgut Candan, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 716-717; Mehmet Altundış, "İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti", **TBBD**, 2007, S.69, s. 346.

⁵⁵ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1024; DİBK, 08.03.1979 gün ve E:1971/1, K:1971/1, **DD**, S.36-37, s. 165; Erol Çırakman, "Hukuk Yargılama Usulünün İdari Yargıda Uygulanması", **İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu**, Ankara, 10-11-12 Haziran 1982, s. 104-105.

⁵⁶ Sarıca, **a.g.e.**, s. 46; Yahya Zabunoğlu, **İdari Yargı Hukuku Dersleri** (Teksir), Ankara, 1981, s. 191-192.

⁵⁷ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.821; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s.363; Çırakman, **a.g.m.**, s. 104-105.

idarelerin örtülü bir tüzelkişiliği bulunduğunu söylemek mümkündür.⁵⁸ Bu konuda Gözübüyük *“iptal davası yönünden tüzelkişiliği olmayan kamu kuruluşlarının, kendi yetki ve görev alanlarındaki işlerde, davada taraf olma yeteneğine sahip olduklarını ana kurala bir istisna olarak kabul etmenin idarenin hukuka uygunluğunu sağlama yönünden yerinde bir yol olduğu”* görüşündedir.⁵⁹

Tüzelkişiliği bulunmayan idari makamlara dava açılabilmesi imkanının tanınması davacıya sağlanan bir seçimlik hak olmayıp iptal davasına konu idari kararı tesis eden idarenin tüzelkişiliği olmaması ve hiyerarşik bir üst mercii gibi kendisine karşı dava açılacak bir tüzelkişilik bulunmamasından kaynaklandığını söyleyebiliriz.⁶⁰

Tüzelkişiliği bulunmayan idari makamlara karşı açılan davalarda Danıştay tarafından taraf ehliyeti aranmamakla birlikte anılan idari makamların açtıkları davalarda taraf ehliyeti aranıp aranmayacağı konusunda farklı kararlar ortaya çıkması nedeniyle içtihadı birleştirme kararıyla çelişkili durum ortadan kaldırılarak idari yapı içinde belli yetki ve görevleri olan kamu kuruluşlarının tüzelkişilikleri olmasa bile faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar için kendilerine taraf ve dava ehliyeti tanınmıştır.⁶¹ Kanımızca, idarenin davalı tarafta yer aldığı zaman tüzelkişiliğin bulunması koşulunun aranmaması, davacı olduğu zaman ise idarenin tüzelkişiliğin bulunması koşulunun aranması çelişkili bir durum ortaya çıkarmaktadır.⁶²

Ayrıca tüzelkişiliği bulunmayan bazı idari birimlere kanunlarla belirli konularda dava açma yetkisi verilmiştir. Örneğin Vergi Usul Kanununun 377. maddesinde tadilat ve takdir komisyonlarınca tahmin ve takdir olunan matrahlar karşı vergi dairesi tarafından dava açılacağı düzenlenmiştir. Öte yandan idari yargı yerlerince tüzelkişiliği bulunmayan bakanlık ve

⁵⁸ Yılmaz Aliefendioğlu, “İdari Yargıda Ehliyet”, **Danıştay Yardımcıları Derneği Yayın Organı**, S.4, 1978, s. 21.

⁵⁹ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 822, Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 364.

⁶⁰ Kaplan, **a.g.m.**, s. 30,50.

⁶¹ DİBK, 8.3.1979 gün ve E:1971/1, K:1979/1, **DD**, S.36-37, s. 165 vd.

⁶² Aynı yönde Aliefendioğlu, **a.g.m.**, s. 18; Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 822; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 364.

valililiklerin davacı ve davalı olabileceğinin kabul edildiği uygulamalardan anlaşılmaktadır.

Tüzel kişilerde taraf ehliyeti konusunu özel hukuk tüzelkişileri ve kamu hukuku tüzelkişileri bakımından ayrı ayrı incelemekte fayda bulunmaktadır. Dernekler, vakıflar, kooperatifler ve ticari şirketleri gibi özel hukuk tüzelkişileri *özel hukuk alanında bir hukuki işlem ile kurulan ve kamu otoritesini temsil etmeyen tüzelkişiler*⁶³ olup kendi özel yasalarına göre kurulmalarından itibaren tüzelkişilikleri sona erene kadar taraf ehliyetine sahiptirler.⁶⁴ Özel hukuk tüzelkişileri taraf ehliyetlerini yetkili organları ya da temsilcileri aracılığıyla kullanırlar.

Anayasamızın 123. maddesinin 3. fıkrasında, “Kamu tüzelkişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” hükmü uyarınca kurulan kamu tüzelkişileri, *görevleri bakımından kamu otoritesini temsil eden tüzelkişilerdir*.⁶⁵ Kamu tüzelkişilerinin başında devlet bulunur. Bakanlıkların devlet tüzelkişiliğinden ayrı ve bağımsız bir tüzelkişiliği olmamasına rağmen devlet tüzelkişiliğini temsil ettiklerinden taraf ehliyetine sahiptirler.⁶⁶ Ayrıca bakanlıklara bağlı Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi bazı genel müdürlüklerin ayrı bir tüzelkişilikleri olduğundan taraf ehliyetine de sahiptirler.

Kamu tüzelkişileri kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar ve aynı şekilde kamu tüzelkişilikleri sona erdirilebilir. Kamu tüzelkişileri kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kaldırılana kadar taraf ehliyetleri devam eder.⁶⁷ Bazı kamu tüzelkişileri bu niteliklerini Anayasadan almaktadırlar. Örneğin il özel idareleri, köy ve belediyeler Anayasanın 127. maddesine göre kamu tüzelkişiliğine dolayısıyla da taraf ehliyetine sahiptirler. Yine Anayasanın 130, 133 ve 135. maddeleri

⁶³ Bilge Öztan, **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 303.

⁶⁴ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 818; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 361; Aliefendioğlu, **a.g.m.**, s. 19.

⁶⁵ Kuru, Arslan, Yılmaz, **a.g.e.**, s. 271.

⁶⁶ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 346.

⁶⁷ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 819.

uyarınca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Radyo ve Televizyon Kurumu, üniversiteler de kamu tüzelkişiliğine sahiptirler.

1.2.1.2. Dava Ehliyeti

HUMK'un 59. maddesine göre dava ehliyeti gerçek ve tüzelkişilerin doğrudan veya yetki vereceği bir vekil aracılığıyla bir davayı açması, açılan davayı yürütmesi ve ayrıca bu davaya ilişkin usuli işlemleri yapabilmesi anlamını taşımaktadır.⁶⁸

Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olan gerçek ve tüzelkişiler, dava ehliyetine de sahiptirler.⁶⁹ Zira *dava ehliyeti, fiil ehliyetinin usul hukukunda büründüğü şekil,*⁷⁰ *hukuki ihtilaflarda davaya girebilmek için aranan kişisel nitelik*⁷¹.

1.2.1.2.1. Gerçek Kişilerde Dava Ehliyeti

Dava ehliyeti fiil ehliyetinin usul hukukunda büründüğü şekil olduğundan gerçek kişilerin dava ehliyetini fiil ehliyeti açısından incelemek gerekmektedir. Gerçek kişiler fiil ehliyeti bakımından “tam ehliyetliler”, “sınırlı ehliyetliler”, “ehliyetsizler” olmak üzere üç gruba ayrılırlar.

Fiil ehliyeti, TMK'nın 9. maddesinde “Fiil ehliyetine sahip olan kimse, kendi fiilleriyle hak edinebilir ve borç altına girebilir.” şeklinde dolaylı olarak tanımlanmıştır. TMK'nın 10. maddesinde de fiil ehliyetinin koşulları sayılmıştır. Buna göre fiil ehliyetine sahip olabilmek için ayırt etme gücüne sahip olmak, ergin olmak ve kısıtlı olmamak gerekir.

⁶⁸ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1033.

⁶⁹ Alan, **a.g.m.**, s. 30.

⁷⁰ Kuru, Arslan, Yılmaz, **a.g.e.**, s. 275.

⁷¹ İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 142.

TMK'nın 11. maddesinde, erginlik onsekiz yaşın doldurulmasıyla başlayacağı, 13. maddesinde, yaşının küçüklüğü yüzünden veya akıl hastalığı, akıl zayıflığı, sarhoşluk yada bunlara benzer sebeplerden biriyle akla uygun biçimde davranma yeteneğinden yoksun olmayan herkesin ayırt etme gücüne sahip olduğu, 405 ila 408. maddelerinde ise, akıl hastalığı veya akıl zayıflığı, savurganlık, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılığı, kötü yaşama tarzı, kötü yönetim, bir yıl veya daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı bir cezaya mahkum olma hallerinde gerçek kişilerin kısıtlanacağı, yaşlılık, sakatlık, deneyimsizlik veya ağır hastalık sebebiyle işlerini gerektiği gibi yönetemediği ergin tarafından ispatlanması halinde gerçek kişilerin kısıtlanabileceği düzenlenmiştir.

Fiil ehliyetine sahip olmanın koşulları TMK'nın 10. maddesinde sayılmış olup, buna göre ayırt etme gücüne sahip olan ve kısıtlı olmayan ergin kişinin fiil ehliyeti vardır. Bu koşullara sahip olan gerçek kişiler hem fiil ehliyeti hem de dava ehliyeti bakımından tam ehliyetliler kategorisinde yer almaktadırlar. Dolayısıyla tam dava ehliyeti bulunanlar doğrudan dava açabilir, açılan davayı yürütebilir ve bu davaya ilişkin usuli işlemleri yapabilirler.⁷²

Ayrıca, tam ehliyetliler dava ehliyetini bizzat kullanmak yerine bir avukat aracılığıyla da kullanabilirler. Ancak ehliyetli olan kişinin avukat olmayan vekili tarafından dava açılması halinde, İYUK'un 15/1-d. maddesi uyarınca 30 gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dava dilekçesi reddedilmektedir.

Ayırt etme gücü olmayan gerçek kişiler TMK'ya göre fiil ehliyeti sahip değildirler. Bu nedenle de dava ehliyetleri yoktur. Ayırt etme gücü olmayan gerçek kişiler adına kanuni temsilcisi tarafından dava açılır ve takip edilir.⁷³ Ancak bu durum ayırt etme gücüne sahip olmayan gerçek kişilerin davaya taraf olmasını etkilememektedir. Dolayısıyla da davanın tarafı kanuni temsilci değil ayırt etme gücüne sahip olmayan gerçek kişilerdir.

⁷² Gökalp, **a.g.m.**, s. 449; Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s. 363.

⁷³ Candan, **a.g.e.**, s. 718; Gökalp, **a.g.m.**, s. 450; Harun Hakan Baş, "İdari Yargıda Dava Açma Ehliyetinin Nüansları Üzerine Bir İnceleme", **Maliye Ve Sigorta Yorumları**, 2006, S.46, s. 96.

TMK'nın 16. maddesinde, ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlıların, yasal temsilcilerinin rızası olmadıkça, kendi işlemleriyle borç altına giremeyecekleri, karşılıksız kazanmada ve kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları kullanmada bu rızanın aranmayacağı belirtilmiştir. Buna göre ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar taraf ehliyetine sahip olmakla birlikte kural olarak dava ehliyetine sahip olmadıklarından kanuni temsilcileri tarafından temsil edilirler. Ancak ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar istisnai hallerde dava ehliyetine sahiptirler, bu nedenle de bu kişilere sınırlı dava ehliyetine sahip kişiler denir.⁷⁴

Sınırlı dava ehliyetine sahip olanların kanuni temsilcileri tarafından temsil edilmedikleri istisnai hallere kısaca değinmek gerekirse; ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar karşılıksız kazanmada ve kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları kullanma hakkındaki davalarda, tasarruf hakkı kendilerine bırakılmış olan serbest mal ve alacaklar için açılan davalarda, sulh mahkemesi tarafından bir meslek veya sanatla uğraşma izni verilen vesayet altındaki kimse, bu meslek veya sanatın gereği olarak yaptığı işlemlerle ilgili alacak ve borçları için açılan davalarda, anne ve babası tarafından bir meslek veya sanatla uğraşma izni verilen ayırt etme gücüne sahip küçük, bu meslek veya sanatın gereği olarak yaptığı işlemlerle ilgili alacak ve borçları için açılan davalarda dava ehliyetine sahiptirler.⁷⁵

TMK'nın 429. maddesinde kısıtlanması için yeterli sebep bulunmamakla beraber korunması bakımından fiil ehliyetinin sınırlanması gerekli görülen ergin kişilere dava açma ve sulh olma, taşınmazların alımı, satımı, rehnedilmesi ve bunlar üzerinde başka bir ayni hak kurulması, kıymetli evrakın alımı, satımı ve rehnedilmesi, olağan yönetim sınırları dışında kalan yapı işleri, ödünç verme ve alma, ana parayı alma, bağışlama, kambiyo taahhüdü altına girme, kefil olma durumlarında görüşü alınmak üzere bir yasal danışman atanacağı düzenlenmiştir. Bu kişilerin sınırlı

⁷⁴ Kuru, Arslan, Yılmaz, **a.g.e.**, s. 276; Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, s. 363; Ünal Demirci, "Memur Sendikalarının Dava Ehliyeti-1", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, S.427, 2004, s. 116.

⁷⁵ Kuru, Arslan, Yılmaz, **a.g.e.**, s. 276; Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 825; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 366; Çelikkol, **a.g.m.**, s. 755-756.

ehliyetliler olarak adlandırılmasının nedeni ehliyetin asıl sınırlamanın istisna olmasıdır. Başka bir deyişle sadece anılan maddede yer verilen durumlarda söz konusu kişilerin fiil ehliyeti yoktur. Dava açma da anılan maddede sayılan hallerden olduğundan söz konusu kişiler ancak yasal danışmanlarının görüşünü almak koşuluyla dava açabilir ve davayı takip edebilirler.⁷⁶

1.2.1.2.2. Tüzelkişilerde Dava Ehliyeti

Gerçek kişiler fiil ehliyeti ve dolayısıyla dava ehliyetine ayırt etme gücüne sahip olma, ergin olma ve kısıtlı olmama şartlarının birarada olması halinde sahip olurlar. Söz konusu üç şart insana özgü olduğundan ve tüzelkişilerin fiil ehliyeti ve dolayısıyla da dava ehliyetini belirlemek için kullanılamayacağından, bu husus TMK'nın 49. maddesinde kanun koyucu tarafından ayrıca ele alınmıştır. Anılan maddede tüzelkişilerin, kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olmakla, fiil ehliyetini kazanacakları belirtilmiştir. Bu düzenlemeye göre kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olan tüzelkişiler fiil ve dava ehliyetine sahip olmaktadır.⁷⁷

Tüzelkişilerin fiil ve dava ehliyetinin organları aracılığıyla kullanılacağı TMK'nın 50. maddesinde ve HUMK'un 39. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre tüzelkişinin iradesi organları aracılığıyla açıklanır, organlar hukuki işlemleri ve diğer bütün fiilleri ile tüzelkişiyi borç altına sokarlar. Dolayısıyla tüzelkişiler dava ehliyetlerini ancak yetkili organları eliyle kullanabilirler.⁷⁸ Ancak tüzelkişinin yetkili organı dava ehliyetini bizzat kullanmak yerine baroya kayıtlı bir vekil aracılığıyla da kullanabilir.

⁷⁶ Candan, **a.g.e.**, s. 719-720.

⁷⁷ İkincioğulları, **a.g.m.**, s. 145; Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, s. 364.

⁷⁸ Alan, **a.g.m.**, s. 30, Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 821; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 367; Aliefendioğlu, **a.g.m.**, s. 21; Gökalp, **a.g.m.**, s. 450.

1.2.1.2.2.1. Özel Hukuk Tüzelkişilerinin Dava Ehliyeti

Tüzelkişiler dava ehliyetini organları aracılığıyla kullanacağından, özel hukuk tüzelkişileri de yetkili organları aracılığı ile dava açabilir, açılmış bir davayı takip edebilir ve açılmış bir davaya ilişkin usuli işlemleri gerçekleştirebilirler. Özel hukuk tüzelkişilerinin yetkili organları özel hukuk tüzel kişinin tabi olduğu kanuna ya da kuruluş belgelerine göre belirlenir.

Tezimizin konusu bakımından önem arzeden başlıca özel hukuk tüzelkişileri olan dernek ve vakıflarla sendikaların yetkili organlarının nasıl belirlendiğine kısaca değinmek yararlı olacaktır.

TMK'nın maddesine 85. maddesinde, yönetim kurulunun derneğin yürütme ve temsil organı olduğu, bu görevi kanuna ve dernek tüzüğüne uygun olarak yerine getireceği, temsil görevinin yönetim kurulunca üyelerden birine veya bir üçüncü kişiye verilebileceği düzenlenmiştir. Buna göre derneklerin dava ehliyeti, dernekleri temsil etmek yada başkaca organ yada kişileri temsilci kılmak yetkisine haiz yönetim kurulunca ya da yönetim kurulunun yetki vereceği temsilci eliyle kullanılacaktır.

Temsil görevi verilen üye veya üyelerin temsil yetkisini müştereken kullanacağı kararlaştırılmışsa dava dilekçesi bu üye veya üyelerin tümü tarafından imzalanmazsa dava ehliyet yönünden reddedilir.⁷⁹

Vakıfların dava ehliyeti ve temsili konusunda 03.12.2001 gün ve 4722 sayılı Türk Medeni Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunun 8. maddesinde “ Türk Kanunu Medenisinin yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş bulunan vakıflar hakkında yürürlükte olan özel hükümler saklı kalmaya devam eder. Türk Kanunu Medenisi hükümlerine göre kurulmuş olan vakıflara öncelikle Türk Medeni Kanun hükümleri uygulanır. Ancak Kamu Hukuku nitelikli özel hükümler saklıdır.” hükmüne yer verilerek Türk Kanunu Medenisinin yürürlüğe girmesinden sonra kurulan vakıfların, Medeni Kanun uyarınca tüzelkişilik kazanıp fiil ve dava ehliyetine sahip olacağı, Türk Kanunu Medenisinin yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş bulunan vakıfların

⁷⁹ Candan, a.g.e., s. 722.

hakkında ise halen yürürlükte olan özel hükümlerin saklı kalacağı ortaya konulmuştur.

Türk Kanunu Medenisinin yürürlüğe girmesinden önce 2762 sayılı Vakıflar Kanunu uyarınca kurulan vakıflar, mazbut ve mülhak vakıflar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Vakıflar Kanununun 6. maddesine göre, mülhak vakıfların tüzelkişiliği olduğundan dava ehliyetleri de vardır. Mazbut vakıfların ise ayrı tüzelkişilikleri olmayıp Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından idare ve temsil edilirler. Dolayısıyla da ayrı bir dava ehliyetleri yoktur. Türk Kanunu Medenisinin yürürlüğe girmesinden sonra kurulan vakıflar ise, TMK'nın 102. maddesi uyarınca, yerleşim yeri mahkemesi nezdinde tutulan sicile tescil edildiklerinde tüzel kişilik kazanarak fiil ve dava ehliyetine sahip olurlar ve vakıf senedinde belirtilen organlarınca idare ve temsil edilirler.

Sendika, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardır.⁸⁰

2821 Sayılı Sendikalar Kanununun 6. maddesine göre sendikalar, sendika ile ilgili belgeler ve sendika tüzüğüünün sendika merkezinin bulunacağı ilin valiliğine verilmekle tüzelkişilik kazanacağı, aynı Kanunun 16. maddesinde ise, yönetim kurulunun sendikayı temsil edeceği, gerekli gördüğü hal ve konularda da üyelerden bir veya birkaçına yetki verebileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla sendikalar dava ehliyetini yönetim kurulu aracılığıyla kullanacaktır. Ancak yönetim kurulunun bir veya birkaç üyesine yetki vermesi halinde sendikalar dava ehliyetini yetki verilen üye veya üyeler aracılığıyla kullanacaktır.⁸¹

Ayrıca anılan yasanın “Sendikaların Çalışma Hayatına İlişkin Faaliyetleri” başlıklı 32. maddesinin 3. fıkrasında, “Çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan hususlarda işçileri ve işverenleri temsilen veya yazılı başvuru üzerine, nakliye, neşir veya adi şirket mukaveleleri ile hizmet akdinden doğan hakları ve sigorta

⁸⁰ 2821 Sayılı Sendikalar Kanununun 2. maddesi

⁸¹ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 827; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 368.

haklarında üyelerini ve mirasçılarının temsilen davaya ve bu münasebetle açtığı davadan ötürü husumete ehil olmak” sendikaların faaliyetleri arasında sayılmıştır. Söz konusu hüküm uyarınca sendikaların dava ehliyeti, tüm tüzelkişiler için geçerli olan, tüzelkişiliğe ilişkin konularda dava ehliyetine sahip olma ile sınırlı kalmamış ve sendikalar; çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmelerinden, örf ve adetten doğan hususlarda, sendikanın türüne göre tüm işçileri ya da tüm işverenleri temsil edecek bir dava ehliyetine sahip olmuştur. Sendikalar bu konularda dava ehliyeti tanınmasının nedeni çalışanların ortak çıkarının korunmasını sağlamaktır.

Öte yandan, tezimizin konusuyla ilgili olarak kamu tüzelkişilerinin dava ehliyeti konusuna da kısaca değinmek yararlı olabilecektir.

1.2.1.2.2.2. Kamu Tüzelkişilerinin Dava Ehliyeti

*Kamu tüzelkişileri, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve görevleri bakımından kamu oteritesini temsil eden tüzelkişileridir.*⁸²

Kamu tüzelkişilerinin temsili, amiriyet mevkiinde bulunan kişilere aittir. Kamu tüzelkişilerinin kimler tarafından temsil edileceği kuruluş kanunlarında belirtilmiştir.⁸³

Tüzelkişiler dava ehliyetini organları aracılığıyla kullanacağından, kamu tüzelkişileri de yetkili organları aracılığı ile dava açabilir, açılmış bir davayı takip edebilir ve açılmış bir davaya ilişkin usuli işlemleri gerçekleştirebilirler. Kamu tüzelkişilerinin yetkili organları, tüzelkişiliğin özel kanununa göre belirlenecek olup kamu tüzelkişilerinin en üst yetkilisi ya da yürütme organıdır.⁸⁴

Kamu tüzelkişileri dava ehliyetine haiz olmakla birlikte iptal davalarında, davalı olarak her zaman idari bir kuruluş, davacı olarak ise

⁸² Candan, **a.g.e.**, s. 733.

⁸³ İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 148.

⁸⁴ Karaveliöglu, **a.g.e.**, s. 1024; Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 828,829; Gözübüyük, **Yönetmel Yargı**, s. 368.

genellikle gerçek kişilerle özel hukuk tüzelkişilerinin bulunduğu görülmektedir. Ancak doktrinde kamu kuruluşlarının da bir başka kamu kuruluşuna karşı iptal davası açabileceği genellikle kabul edilmektedir.⁸⁵

Kamu tüzelkişileri arasında çıkan özel hukuktan kaynaklanan uyuşmazlıklar 3533 sayılı Umumi Mülhak Ve Hususi Bütçelerle İdare Edilen Daireler Ve Belediyelerle Sermayesinin Tamamı Devlete Veya Belediye Veya Hususi İdarelere Aid Daire Ve Müesseseler Arasındaki İhtilafların Tahkim Yolu ile Halli Hakkında Kanun uyarınca tahkim usulüne göre çözümlenmekte iken kamu hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar hakkında bu şekilde bir genel düzenleme öngörülmemiş ancak bazı kamu hukuku uyuşmazlıklarının nasıl çözümleneceği özel kanunlarda düzenlenmiştir. Bununla birlikte, kamu tüzelkişileri arasındaki kamu hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar genellikle idari yollarla giderilmekte olup bu konuda 08.10.1940 gün ve 6-1806-4682 sayılı bir Başbakanlık genelgesi de bulunmaktadır.⁸⁶ Ancak kamu tüzelkişileri arasındaki kamu hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların her zaman idari yollarla çözümlenmesi olanaklı olamayacağından bu tür uyuşmazlıklar idari yargı yerlerince çözümlenmektedir.⁸⁷

Kamu tüzelkişilerinin başında devlet bulunur. Devlet tüzelkişiliği Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlıklar ile başkaca idari birimleri kapsamaktadır. Aynı bir tüzelkişiliği olmayıp devlet tüzelkişiliği çatısı altında toplanan bu kuruluşların tümünün taraf ve dava ehliyeti bulunmamakta, bunlardan ancak bakanlıklar ve bazılarının devlet tüzelkişiliği adına taraf ve dava ehliyeti bulunmaktadır.⁸⁸ Örneğin bakanlıklar devlet tüzelkişiliğinden ayrı ve bağımsız bir tüzelkişiliği olmamasına rağmen devlet tüzelkişiliğini temsil ettiklerinden taraf ve dava ehliyetine sahiptirler.⁸⁹ Ancak bakanlıklara bağlı Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi bazı genel

⁸⁵ Onar, **a.g.e.**, s. 1783; Sarıca, **a.g.e.**, s. 25; Süheyp Derbil, **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1950, s. 174; Kenan Aral, **Danıştay Muhakeme Usulü**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965, s. 134; Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 384.

⁸⁶ Çelikkol, **a.g.m.**, s. 760-761.

⁸⁷ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 384-387; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 195.

⁸⁸ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1043.

⁸⁹ Günday, **a.g.e.**, s. 346.

müdürlüklerin devlet tüzelkişiliğinden ayrı tüzelkişilikleri bulunduğundan ayrı taraf ve dava ehliyetine de sahiptirler.

Ancak kamu kurum ve kuruluşları istisnai hallerde tüzelkişiliğe haiz olmasa bile dava açma ehliyetine sahiptirler. Danıştay'ın bir kararında *"idarede bir çok merci ve organlar tüzel kişiliklerinin olmamasına rağmen kanunen yüklendikleri görevler ve aldıkları yetkiler dolayısıyla, yetki ve görev sahalarına ilişkin olarak tasarruf ehliyetini ve bu arada dava ehliyetini de haiz bulundukları "* belirtilmiştir.⁹⁰

Bu konudaki Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararına göre de, tüzel kişiliği olmayan Türk Mühendis ve Mimmar Odaları idari yargılama usulünün ve idari davaların genel niteliği gereği, hem davacı hem de davalı olarak taraf ehliyetine sahip olabileceklerdir. Bu karardan hareketle tüzelkişiliği bulunmamasına rağmen re'sen hareket edebilen, bağımsız görev ve yetki sahibi olan idari birimlerin kendi bağımsız hareket alanları içinde kalan görev ve yetkilere ilişkin işlerde, dava ehliyetine sahip oldukları kabul edilmiş olmaktadır.⁹¹

Ayrıca yürürlükteki kanunlarla, tüzelkişiliği bulunmayan bazı idari birimlere kanunlarla belirli konularda dava açma yetkisi verilmiştir. Örneğin Vergi Usul Kanununun 377. maddesinde tadilat ve takdir komisyonlarınca tahmin ve takdir olunan matrahlara karşı vergi dairesi tarafından dava açılabileceği düzenlenmiştir.

Öte yandan, yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzelkişiliğinin dışında ayrı tüzelkişiliklere sahip olup taraf ve dava ehliyetine sahiptirler. Yer yönünden yerinden yönetimlerden il özel idarelerini valiler, belediyeleri belediye başkanları ve köyleri köy muhtarları temsil ederler. Böylece yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları dava ehliyetlerini vali, belediye başkanı ve köy muhtarı aracılığıyla kullanacaklardır. Hizmet yönünden

⁹⁰ A. Şeref Gözübüyük, Güven Dinçer, **İdari Yargılama Usulü**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 577.

⁹¹ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1025; DİBK, 08.03.1979 gün ve E:1971/1, K:1971/1, **DD**, S.36-37, s. 165; İkincioğulları, **a.g.m.**, s. 142.

yerinden yönetim kuruluşlarının dava ehliyeti ise kuruluş yasalarında belirtilen organları (genel müdür, rektör vs.) aracılığıyla kullanılacaktır.⁹²

Kamu tüzelkişilerinin dava ehliyeti konusunda tezimiz açısından özellikle üzerinde durulması gereken husus kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının dava ehliyetidir.

Anayasanın 135. maddesine göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, belli bir mesleği mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileridir.

Anayasada açıkça belirtildiği üzere kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kamu tüzelkişiliğine haiz olduğundan taraf ve dava ehliyetine de sahiptirler.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşların dava açma ehliyetleri yönünden üç farklı durumdan söz etmek gerekmektedir. Birincisi, bu meslek kuruluşlarının üyelerinin mesleki çıkarlarını ilgilendiren konulara ilişkin dava yeteneği, ikincisi, bu meslek kuruluşlarının idari vesayet makamlarına karşı açacakları iptal davalarına ilişkin dava yeteneği, üçüncüsü de statülerine, kuruluş kanunları, organik kanunlarına göre çalıştıkları alan ve yöneldikleri amaçlarla ilgili konulara ilişkin dava yeteneği.⁹³

Doktrinde ve yargı kararlarında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına bağlı ancak tüzelkişiliği bulunmayan meslek odalarının dava ehliyeti konusunda farklı görüşler ortaya çıkmış ve Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun yukarıda da anılan kararıyla idari yapı içinde belli yetki ve görevleri olan kamu kuruluşlarının tüzelkişilikleri olmasa bile faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar konusunda taraf ve dava ehliyetlerinin

⁹² İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 148; Alan, **a.g.m.**, s. 30.

⁹³ Ali Ülkü Azrak, “İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği”, **İzmir Barosu Yargı Reformu Sempozyumu**, İzmir Barosu Yayını, İzmir, 2000, s. 323.

bulunduğu sonucuna varılmıştır.⁹⁴ Sonraki yıllarda mevzuatımızda aynı yönde yapılan değişikliklerle de Türk Eczacılar Birliği, Türk Tabipler Birliği, Türk Mühendis ve Mimarlara Odaları Birliği, Ticaret ve Sanayi Odası, Ticaret Odası, Sanayi Odası ve Deniz Ticaret Odalarına tüzelkişilik tanınmıştır.

1.2.2. Subjektif Ehliyet

Yukarıda da değinildiği gibi, öğretide HUMK'ta düzenlenen genel ehliyet kurallarına objektif ehliyet, İYUK'ta düzenlenen idari yargılama hukukuna özgü ehliyet kurallarına da subjektif ehliyet denilmektedir. İdari yargıda dava açılabilmesi için yukarıda açıklanan objektif ehliyet kuralları dışında, idari dava türlerine göre özel bazı nitelikler belirlenerek idari yargılama hukukuna özgü ehliyet koşulları getirilmiştir.⁹⁵

İYUK'un 2/1-a maddesinde idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davaları,

2/1-b maddesinde idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından tam yargı davaları,

2/1-c maddesinde ise, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında doğan çıkan uyuşmazlıklara ilişkin dava açılabileceği düzenlenmiştir.

Anılan kanun maddesinde belirtildiği üzere, idari davalar, idarenin idare hukukuna dayanarak yaptığı idari işlemler ve eylemler nedeniyle yönetilenler tarafından idari yargıda açılan davalar olup⁹⁶ iptal, tam yargı ve idari sözleşmelerden doğan davalardan oluşmaktadır. Ancak maddeden anlaşıldığı üzere idari sözleşmelerden doğan davalar, gerçekte yeni bir dava

⁹⁴ DİBK, 8.3.1979 gün ve E:1971/1, K:1979/1, DD, S.36-37, s. 165 vd.

⁹⁵ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.817; İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 138.

⁹⁶ Alan, **a.g.m.**, s. 23.

türü olmayıp iptal veya tam yargı davasına yol açabilecek bir idari uyuşmazlık kaynağını işaret etmektedirler.⁹⁷ Dolayısıyla idari davalar idari işlem, eylem ve sözleşmelerden doğan iptal ve tam yargı davaları olmak üzere iki tür davadan oluşmaktadır.

Tam yargı davası idari işlem, eylem ve sözleşmelerden kişisel hakları ihlal edilenlerden tarafından açılan, idarenin kamu hukuku kurallarına göre olan sorumluluğu çerçevesinde, doğmuş bulunan zararın tazmini veya hakkın geri verilmesi isteklerinin konu edildiği idari dava olarak tanımlanabilir.⁹⁸ Dolayısıyla tam yargı davası açabilmek için ortada idari bir eylem, bir işlem veya bir sözleşmenin bulunması ve bir hakkın ihlal edilmesi şarttır. Tam yargı davalarında subjektif ehliyet unsurunu, bir kişinin subjektif hakkının çiğnendiğini, daha doğrusu zarara uğradığını öne sürmesi ve bu iddiasını haklı gösterecek hukuki bir durum veya ilişki içinde olduğunu ortaya koyması oluşturur.

Onar'a göre ise; "Hakkın muhtel olması" şartı tazminat davalarının esasa ilişkin şartları arasında yer alır. Davacının idari bir eylem, işlem veya sözleşme nedeniyle subjektif hukuki durumun bozulduğu (hakkı muhtel olduğu) saptandığında davanın esastan kabulü aksi halde reddi gerekir.⁹⁹

İptal davası ise, idarenin kamu gücü kullanmak suretiyle tek yanlı iradesiyle almış bulunduğu kararların hukuka uygunluk denetiminin sağlandığı, özel hukuk alanında bulunmayan, tamamen idare hukuku alanına özgü davalar olup tam yargı davalarının aksine, iptal davasında davanın açılabilmesi için bir hak ihlali ve dava sonucunda da ihlal edilen bir hakkın yerine getirilmesi söz konusu değildir.¹⁰⁰ Dolayısıyla dava açabilmek için bir hakkın ihlal edilmiş olması genel kuralı, anılan kanun maddesinden anlaşıldığı üzere iptal davasında aranmamaktadır. İptal davasının açılabilmesi için hak ihlali koşulu aranmayıp idari yargılama hukukuna özgü bir ehliyet kuralı olan menfaat ihlali yeterli sayılmıştır. Kanun koyucu menfaat

⁹⁷ Candan, **a.g.e.**, s. 193.

⁹⁸ Candan, **a.g.e.**, s. 159.

⁹⁹ Onar, **a.g.e.**, s. 1792.

¹⁰⁰ Onar, **a.g.e.**, s. 1770-1773.

kavramı ile genel bir ifade kullanmış, menfaat kavramının ne anlama geldiğinin ve bir kişinin iptal davası açmakta ne zaman menfaati bulunacağının tespitini, yargı organlarına bırakmıştır.

1.3. İPTAL DAVASINDA SUBJEKTİF EHLİYET KOŞULU OLARAK MENFAAT İHLALİ

1.3.1. İptal Davasında Menfaat İhlali Koşulu (Genel Olarak)

İptal davalarında menfaat ihlali koşulu, davanın esasına ilişkin olmayıp yalnızca davanın görülebilmesi için gerekli bir şekil şartıdır.¹⁰¹ Başka bir deyişle, iptal davasında menfaat ihlali koşulu davanın iptidaen kabulü ve dinlenilmesi için davanın açıldığı anda ve devamında var olması gereken usul ve şekil şartıdır.¹⁰²

Onar'a göre de, menfaat ihlali koşulu davada ciddiyeti temin etmek, ilgisiz kişilerin lüzumsuz müracaatlarla idari yargı organlarını meşgul etmelerine engel olmak için konulmuş bir şekil şartıdır.¹⁰³ Dolayısıyla menfaatin ihlal edilmiş olması davanın sonucuna etki etmez, salt davacının menfaati ihlal etmesi idari işlemin iptalini gerektirmez.¹⁰⁴ Başka bir deyişle menfaatin ihlal edilmemiş olması davanın reddi veya ihlal edilmiş olması davanın kabulü ile bu menfaati ihlal eden hukuki tasarrufun iptali için bir neden teşkil etmez.¹⁰⁵

Uygulamada da idari mahkemeler menfaatin varlığını, usulüne uygun bir iptal davası açılmasının ön koşulu olarak kabul etmektedir. Menfaatin

¹⁰¹ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1073.

¹⁰² Akman Akyürek, "Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru", **DD**, S.8, 1991, s. 29

¹⁰³ Onar, **a.g.e.**, s. 1781; Çelikkol, **a.g.m.**, s. 763; Hakan Ata, "İdari Yargıda Subjektif Ehliyet Koşulu", **AYİMD**, S.17, 2002, s. 91.

¹⁰⁴ Onar, **a.g.e.**, s. 1781.

¹⁰⁵ Onar, **a.g.e.**, s. 1781; İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 150.

yokluğunda ise açılan davalar İYUK 14 ve 15. maddeler uyarınca, dava ehliyetinin yokluğu gerekçesiyle, davanın esasına geçilmeden ilk inceleme aşamasında reddedilmektedir.

Nasıl bir menfaat ihlalinin, ilgililere dava açma yeteneği sağladığı konusunda ise yasal bir ölçüt yoktur. Bir görüşe göre bu ölçütün yasalarla belirlenmesi de mümkün değildir, çünkü o zaman hukuka saygılı idare ilkesinde bu saygı yükümünün karşılığı olan subjektif hakkı saptamak gerekir. Oysa idarenin hukuka saygısı belli sübjektif hakların alanının dışına taşan bir yükümdür. Bu nedenle idarenin hukuktan ayrıldığı her yerde, ihlal edilmiş menfaatlerin sahibini somut olaya göre saptamak gerekir ve bunu da ancak mahkemeler yapabilir.¹⁰⁶

Menfaat ihlali koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediği, bu kavramın belirli ve açık bir tanımının olmaması nedeniyle, iptali istenen idari işlemin nitelik ve muhatabı gözetilerek yargı yerlerince her davada ayrı ayrı takdir ve tespit edilir.¹⁰⁷ Bunun nedeni ise menfaat ihlali kavramının yargılama hukuku alanına dahil olmasıdır. Nasıl bir menfaat ihlalinin gerçek ve tüzel kişilere idari yargıda dava açma hakkını sağladığı yönünde kesin bir ölçüt bulunmadığından¹⁰⁸ menfaat ihlalinin her işlem için ayrı ayrı incelenip saptanması gerekmektedir. Bunun sonucunda da menfaat ihlali kavramı yargılama konusunun niteliğine göre değişen bir öznelliğe sahip olmaktadır.¹⁰⁹

1.3.1.1. Menfaat İhlali Kavramının Tanımı Ve Hak İhlali Kavramından Farkı

İYUK'un 2/1-a maddesinde, idari işlemlerin iptalinin ancak menfaati ihlal edilenler tarafından istenebileceği belirtilmiş, ancak menfaat ihlali

¹⁰⁶ Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1972/73, s. 223; İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 150.

¹⁰⁷ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1073; Akyürek, **a.g.m.**, s. 30.

¹⁰⁸ İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 150.

¹⁰⁹ Alan, **a.g.m.**, s. 31.

kavramının ne olduğu belirtilmemiştir. Menfaat ihlali, davanın konusu ile davacı arasında asgari bir dava ilişkisinin bulunması gereğinden kaynaklanmaktadır. Belirli nitelikleri taşıması gereken menfaat ihlali kavramının subjektif haktan farklı bir kavram olduğu ortadadır.¹¹⁰

Menfaat, genel olarak yarar, çıkar, kar olarak açıklanmaktadır.¹¹¹ Türk Hukuk Lugatında ise şu şekilde tanımlanmıştır; *“Bir şeyin istismal kaabiliyeti derecesinin para ile ölçülmesine “maddi kıymet” denmekte, bir şeyin zaman ve mekan itibarıyla herkes için haiz olduğu kıymet objektif, belli kişi için ifade ettiği kıymet ise subjektif olmakta, bu subjektif kıymete hukukta menfaat denilmektedir.”*¹¹²

Hak ise, Anayasa Mahkemesinin de bir kararında belirttiği gibi, *“Hukukun koruduğu menfaattir.”*¹¹³ Diğer bir deyişle, hukuken korunan ve sahibine bu korunmadan yaralanma yetkisi tanıyan menfaat, haktır.¹¹⁴ Her hak, mutlaka yazılı veya yazılı olmayan bir hukuk kuralına dayanır. Bu nedenle hukukun tanımadığı bir yetki, korumadığı bir menfaat hak olarak nitelenemez.¹¹⁵

Sarıca'ya göre, iptal davalarında aranan menfaat alelade bir menfaat olmasına rağmen, hak ihlaline konu menfaat, hukuken korunmuş bir menfaattir. Hak, kişinin başkalarından bir şey talep edebilme kudreti olup hak sahibi zorla başkalarından hakkına riayet etmelerini isteyebilir. Hak hukuken himaye edilir ve dava ile korunabilir. Buna karşılık menfaat kişiye tanınmış bir kudret değildir. Dolayısıyla bir kişi menfaatine dayanarak başkalarından bir şey talep edebilme kudretine sahip olmadığı gibi bir menfaat sahibi zorla başkalarından menfaatine riayet etmelerini isteyemez.¹¹⁶

¹¹⁰ Ali Ülkü Azrak, “İptal Davalarının Objektif Niteliği”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, C.1, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2000, s. 332-333.

¹¹¹ Yılmaz, **a.g.e.**, s. 799.

¹¹² Türk Hukuk Lugatı, Ankara, 1991, s. 227, naklen Gürsel Özkan, **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara, 1995, s. 172.

¹¹³ AYM, 21.09.1995 gün ve E:1995/27, K:1995/47, **RG**, 10.04.1996, S.22607.

¹¹⁴ Kemal Oğuzman, Nami Barlas, **Medeni Hukuk Dersleri**, Beta Yayınları, 10.Bası, İstanbul, 2003, s. 91.

¹¹⁵ Turgut Akıntürk, **Medeni Hukuk**, Beta Yayınları, 10.Bası, İstanbul, 2004, s. 29.

¹¹⁶ Sarıca, **a.g.e.**, s. 29.

Zabunoğlu ve Özyörük'e göre; hak ve menfaat kavramları ve bunların zedelenmesi veya kayba uğraması halleri, çoğu kez iç içe girmiş, birbirinden ayırt edilemeyecek durumlardır.¹¹⁷ Ancak bu iki kavram aynı şey demek de değildir. Her menfaat hak düzeyine yükselemediği gibi hukukça korunmaya değer de bulunamaz.¹¹⁸ Ancak hakkı ihlal edilen kişinin menfaatinin de ihlal edildiği açıktır. Başka bir deyişle hak hukukça korunan menfaatleri, hukukun verdiği bazı yetkileri, menfaat ise kişinin her türlü çıkarı, yararı anlamında kullanılmakta olup hak daha özel ve kuvvetli, menfaat ise daha genel ve geniş kapsamlı bir ilişkiyi ifade etmektedir.¹¹⁹

Diğer bir görüşe göre ise, Kamu hukuku açısından menfaat kavramı, hak kavramı ile aynı etkiye sahip olup dolaylı olarak da olsa aynı hukuksal korumadan yararlanmayı sağlamaktadır. Bu görüşte olanlar, özellikle idari yargıda iptal davası açabilmek için menfaat ihlali koşulunun yeterli olmasından hareket etmektedirler.

Bu konuda Özay, İYUK'un 2. maddesinin 1. bendinin (a) şıkkına göre menfaat deyişini adını değiştirmeden kalabildiğinden ve iptal davası açabilmek bakımından bir hak etkisi ve sonucunu taşıdığından, hak kavramının genel kabul gören tanımının¹²⁰ özel hukuk alanında geçerli sayılabilecek bir tanım olduğunu, bu tanımın İdare Hukuku ve idarenin yargısal yolla denetlenmesi için yaratılmış sistem yönünden doğru olmadığını ve kamu hukuku alanında çok önemli bir değişime uğradığını düşünmek ve algılamak gerektiğini savunmaktadır.¹²¹

Tan, hak ile menfaat kavramları arasındaki farkın hukuken korunma noktasından kaynaklanmadığını, zira menfaatin hukuki himayeden tamamen yoksun olmadığını, bu nedenle ki menfaat ihlalinin iptal davası açılabilmesi için yeterli görüldüğünü ve iki kavram arasındaki farkın hukuken korunmanın biçiminde ortaya çıktığını belirtmektedir. Tan'a göre, "*Subjektif hak, hukuk*

¹¹⁷ Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 157.

¹¹⁸ Mukbil Özyörük, **İdari Yargı Ders Notları**, (Daktilo), Ankara, 1969/70, s. 99.

¹¹⁹ Aliefendioğlu, **a.g.m.**, s. 25.

¹²⁰ "Yasalarla korunmakta bulunan bir menfaat", İl Han Özay, **Yargısal Korunma**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s. 78.

¹²¹ Özay, **Yargısal Korunma**, s. 78.

tarafından doğrudan korunan bir menfaat olduğu halde, menfaat, kamu yararına uygunluğun sağlanması amacı ile yapılan denetim çerçevesinde ve dolaylı biçimde korunmaktadır.”¹²²

Bu konuda Tekinsoy’a göre ise, menfaat kavramının tanımlanmasından doğan sıkıntının nedeni menfaatin aslında bir yargılama hukuku kavramı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle menfaat ihlalinin, iptali istenen idari işlem ile davacı arasında kurulacak bir ilişkide aranması gerekmektedir. Menfaat ihlali işlemle davacı arasında değil, işlemin iptal edilmesi ile davacının hukuksal durumunda ortaya çıkacak ya da nesnel olarak hukuk alanında etkiler doğuracak değişikliklerle davacı arasındaki ilişkide aramalıdır. Böylece bir yargılama hukuku kavramı olan menfaat, maddi hukuk alanına taşınmamış olacak ve bir maddi hukuk durumu gibi tanımlanması da gerekmeyecektir.¹²³

Yargısal içtihatlarla baktığımızda, Anayasa Mahkemesi tarafından menfaat ihlalinin *“Dava konusu işlemle bir ilişkisi olmak ve o işlemten etkilenmek”* şeklinde tanımlandığı görülmektedir.¹²⁴

Danıştay kararlarında ise, genel olarak menfaat kavramının tanımı yapılmamakta, bir idari işlem sebebiyle bir kişinin iptal davası açabilmesi için hangi hallerde menfaatin bulunabileceği belirtilmektedir. Danıştay kararlarında, menfaat kavramının genellikle yarar ve çıkar olarak değil de *“ciddi ve makul bir ilgi”* olarak açıklandığı¹²⁵, doktrinde de aynı yönde görüşler olduğu görülmektedir.

¹²² Turgut Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, AÜSBFY, No:298, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 61.

¹²³ Ali Orhan Tekinsoy, **İptal Davaları ve Dava Ehliyeti**, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., Ankara, 2001, s. 131.

¹²⁴ Mustafa Koçak, “Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu”, **Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C.10, S.1-3, MÜHFY, İstanbul, 1998, s. 123; AYM, 21.09.1995 gün ve E.1995/27, K.1995/47, **RG**, 10.04.1996, S.22607.

¹²⁵ Bununla birlikte Danıştay’ın menfaat kavramını yarar ya da çıkar olarak açıkladığı kararlarda menfaat ihlali kavramı; *“...2577 Sayılı Yasanın 1/a fıkrası uyarınca idari davalar yararları bozulanlar tarafından açılabilir...”* *“2577 Sayılı Yasanın 2. maddesinde idari davaların, idari işlemler ve eylemler sonucu yararları zedelenenler tarafından açılacağı belirtilmiştir”*, *“...idari işlemler hakkında çıkarları zedelenenler tarafından iptal davası açılabilceği ...”* şeklinde ifade edilmiştir. Danıştay 8. D., 25.2.1991 gün ve E:1990/494, K:1991/348, **DD**, Y.22, S.82-83, 1992, s. 713vd.; Danıştay 8.D., 30.11.1992 gün ve E:1992/1458, K:1992/3101, **DD**, Y.23, S.87, 1993, s. 403; Danıştay 8.D., 25.3.1992 gün ve E:1991/2225, K:1992/525, **DD**, Y.23, S.86, 1993, s. 457-458.

Duran'a göre, "İptal isteminde bulunabilmek için kişi veya topluluklarının, idari işlemle doğrudan veya dolaylı, maddi veya moral, uzak ya da yakın bir ilişkisinin varlığı yeterli görülmekte ve bu ilinti Türkçeye, 'menfaat' sözcüğü ile çevrilen fakat 'çıkar' anlamı taşımayan 'ilgi' terimi ile karşılanmaktadır".¹²⁶

Danıştay kararlarına göre, temelde menfaat kavramı, idari işlemle davacı arasındaki ilişki, alelade bir ilişki ya da ilgi değil makul ve ciddi bir ilişkidir.¹²⁷ Bu tanımlardan hareketle menfaat ihlali kavramının bir ihlalden çok, idari işlem ile idare edilen kişiler arasındaki ilgi veya ilişkiyi ifade ettiği söylenebilir.¹²⁸

*Gerek doktrin gerek yargısal içtihatlarda menfaat ihlali, subjektif ehliyet şartı olarak kabul edilmekte, ancak ne tür bir menfaat ihlalinin gerçek ve tüzel kişilere iptal davası açma yeteneğini sağladığını gösterecek kesin bir ölçü ortaya konulamamakta ve bu ilişki kural olarak iptal davasına konu olan kararın niteliğine göre saptanmaktadır. Genelde, kişisel meşru ve güncel bir menfaatin varlığı ve bunların ihlali, menfaat ilişkisinin kurulmasında yeterli sayılmakta ve bu husus davanın niteliğine ve özelliğine göre idari yargı mercilerince belirlenmekte, davacının idari işlemle ciddi ve makul, maddi ve manevi bir ilişkisinin bulunduğu anlaşılması, dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli sayılmaktadır.*¹²⁹

İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ihlali koşulu ancak, kişisel, meşru, aktüel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Diğer bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin davacıyı etkilemesi, yani

¹²⁶ Lütfi Duran, "Hukuka Aykırılıkları Koruma Girişimi", 30 Ocak 1994 tarihli Cumhuriyet Gazetesi.

¹²⁷ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1073 vd.; Murat Sezginer, Gürsel Özkan, "İdari Yargılama Usulu Kanununda Yapılan Değişiklikler" **Halil Cin'e Armağan**, Selçuk Üniversitesi Basımevi, Konya, 1995, s. 96.

¹²⁸ Alan, **a.g.m.**, s. 31.

¹²⁹ Deniz Daştan, "Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaat Kavramı", **İstanbul Barosu Dergisi**, C.78, S.2, 2004, s. 643; DİDDGK, 29.04.1994 gün ve E:1993/596, K:1994/263, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin olması gerekmektedir.¹³⁰

İptal davasında davacının menfaatinin ihlal edildiği sonucuna varılabilmesi için davacı ile dava konusu işlem arasında makul ve ciddi bir ilişkinin bulunması, makul ve ciddi bir ilişkinin bulunduğu sonucuna varılabilmesi için de söz konusu ilişkinin meşru, kişisel ve güncel niteliğinin bulunması gerekmektedir.¹³¹ Aksi halde, kişilerin kendilerine etkisi bulunmayan, menfaatlerini ihlal etmeyen idari işlemler hakkında iptal davası açma hakkı doğacaktır. Bu da idarenin işleyişini olumsuz yönde etkileyecektir.¹³²

İptal davaları, tam yargı davalarının aksine, davacının kişisel yararının tatmininden çok, hukuka aykırı işlemlerinin iptal edilmesi yoluyla idarenin hukuka uygun davranmasının sağlanması ve hukuka aykırı işlemin hukuk düzeninde yarattığı olumsuzlukların giderilmesi amacına yönelmektedir. Bu nedenle iptal davalarında dava ehliyeti, davacının kişisel hakkının ihlal edilmesi koşuluna bağlanmamıştır. Diğer bir deyişle iptal davası açabilmesi için davacının, dava açmakta bir menfaatinin bulunması gerekli ve yeterlidir.¹³³ İptal davası için hak ihlalinin istenmemesi, bunun yerine menfaat ihlalin yeterli sayılması, iptal davasının alanını genişletme, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlama amacı güder.¹³⁴

Yargı kararlarıyla, davacının dava konusu işlemle arasındaki menfaat ilişkisi yorumlanarak menfaat ihlali bulunup bulunmadığı ortaya konulmaktadır. Buradan yola çıkarak menfaat ihlali kavramının somut olaylarla, davanın niteliğine ve özelliğine göre idari yargı mercilerince şekillendirildiği, bu durumun bir yorum sorunu olduğu ve menfaat ihlalinin

¹³⁰ Danıştay 8. D., 3.6.1997gün ve E:1995/1362, K:1997/1960, **DD**, S.94, s. 510; Danıştay 8. D., 3.2.1999 gün ve E:1999/47, K:1999/233, **DD**, S.101, s. 640; DİDDGK, 12.12.1997 gün ve E:1997/428, K:1997/690, **DD**, S.96, s. 54.

¹³¹ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 137.

¹³² Danıştay 10. D., 21.5.1990 gün ve E:1990/1213, K:1990/1115, **DD**, S.81, s. 358-359.

¹³³ Menfaat ihlali koşuluyla ilgili olarak Sarıca, “ Şunu kaydedelim ki böyle bir şart yalnız iptal davasında aranmaz, her davada bahse mevzu olur. Menfaat şartı HUMK’un kabul ettiği genel bir kaidedir.....Demek ki iptal davasında aranan menfaat şartı bu genel kaidenin tatbikinden başka bir şey değildir.... ” demektedir. Sarıca, **a.g.e.**, s. 26.

¹³⁴ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 338.

sınırını genel geçer kurallarla çizmenin mümkün olmadığı söylenebilir. Bu konudaki Danıştay kararlarına değinmek gerekirse, Danıştay 5. Dairesi'nin davacının okul müdürlüğüne atanması yolundaki talebi mevcut iken bu göreve bir başkasının atanmasına ilişkin işlemin iptalinin istendiği davaya ilişkin kararında;

“ ...Müdürlük gibi hizmetler Maarif hizmetinde asolan öğretmenlik hizmetinden ayrı idari görevlerden olmak itibariyle bu gibi görevlere tayin edilebilme konusunda öğretmenlerin müktesep ve hatta muhtemel ve muntazır haklarından bahsetmeğe imkan yoktur. Olayda ise davacının hak iddia edebileceği hizmet sahası olan öğretmenlik görevi dışındaki müdürlüğe yapılan bir tayinin iptal istendiği görülmekle yukarıda işaret edilen esas karşısında müdürlüğe tayin edilen...’in tayininin iptali halinde davacının açıklanan 30 uncu madde hükmüne göre hukuken korunması gerekli ve doğrudan doğruya bir menfaat alakası bulunmadığından tetkik kabiliyeti olmayan davanın reddine...” karar verilmekle birlikte söz konusu kararın azlık oyunda ise *“ ...Dava; davacıya tercih edilen ve tahsil seviyesi lise muadili olup yeterlilik belgesi alan, bununla beraber kanunen mecbur olduğu halde mecburi ders okutmayan bir şahsın; bir liseye müdür olarak ve fakülte mezunu olarak o okulda müdür muavini olarak da ayrıca idarecilik görevi ifa eden ve o göreve istekli olan davacıya tercih sebeplerinin araştırılmasına müncer ve bu tayin tasarrufunun kanun ve nizama uygun bir tarzda cereyan edip etmediği ile alakalı bulunduğundan maddi menfaatinin ve ayrıca lise seviyesinde bir tahsil görüp yüksek öğrenim görmüş sayılmayan bir kimsenin kendisine sicil amiri mevkiine getirilmesi göz önüne alındığında manevi menfaatinin ihlali mevzu bahis olmaktadır ki bu durumda davacının iptalini istediği tasarrufla ciddi bir alaka ve ilişkisinin mevcut bulunduğunu kabul etmek zorunludur...”* görüşü yer almıştır.¹³⁵

Yukarıdaki karardan yola çıkarak Danıştay'ın menfaat ihlalinin olayda bulunup bulunmadığına ilişkin tespitinin dar bir yorumu ihtiva ettiği

¹³⁵ Danıştay 5. D., 13.03.1973 gün ve E:1972/3597, K:1973/1227, naklen İkinciçoğulları, **a.g.m.**, s. 151.

söylenbilir ancak doktrinden gelen eleştiriler de dikkate alınarak Danıştay'ın son yıllarda verdiği kararlarıyla menfaat ihlalinin geniş bir biçimde yorumlandığı gözlenmektedir. Örneğin Sağlık Merkezi tabibi olarak görev yapmakta iken Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı genelgesi hükümleri uyarınca ilçelerde sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden Sağlık merkezi baştabibinin Sağlık gurubu başkanı sıfatı ile sorumlu tutulmasından sonra bu görevi fiilen yürüttüğü halde anılan göreve kendisinin değil henüz asaleti tasdik edilmemiş olan bir başkasının getirilmesi yolunda Valilikçe tesis edilen işlemin iptali istemi ile açılan davayı menfaat ilişkisinin bulunmadığı gerekçesi ile reddeden ilk derece mahkemesi kararının temyiz edilmesi üzerine Danıştay şu gerekçeyle söz konusu kararı bozmuştur.

“2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2.maddesinin (a) bendinde idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davası açılabilceği yolunda hüküm getirilmiştir. Davacının İdare Mahkemesine vermiş olduğu dava dilekçesinin incelenmesinden Sağlık gurubu başkanlığına kendisinin değil de bir başka kişinin atanması yolundaki işlemin iptalini talep etmiş olduğu anlaşıldığından dava konusu işlem ile menfaat ilişkisinin bulunduğunu kabul etmek zorunludur.”¹³⁶

Danıştay'ın aynı yöndeki bir başka kararında da, Tıp Fakültesinde görev yapan profesör unvanlı bir öğretim görevlisi tarafından, emekli bir öğretim üyesinin ders ücreti karşılığında görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; fakültede fiilen görev yapan davacı öğretim üyesinin, emekli öğretim üyesinin ders ücreti karşılığında okutacağı dersle aynı alanda ders verdiği, dolayısıyla davacının görev yaptığı birimde yapılan

¹³⁶ Danıştay 5. D., 26.05.1987 gün ve E:1985/887, K:1987/856, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

söz konusu görevlendirmenin davacının akademik bilimsel ve ders saatleri yönünden menfaatini etkilediğinin açık olduğuna hükmetmiştir.¹³⁷

1.3.1.2. Menfaat İhlali Kavramının Anlam ve İçeriği

Daha önce de değinildiği gibi, Onar'a göre menfaat ihlali koşulu davada ciddiyeti temin etmek, ilgisiz kişilerin lüzumsuz müracaatlarla idari yargı organlarını meşgul etmelerine engel olmak için konulmuş bir şekil şartıdır. Dolayısıyla menfaatin ihlal edilmiş olması davanın sonucuna etki etmez, yani salt davacının menfaati ihlal etmesi idari işlemin iptalini gerektirmez.¹³⁸

Sarıca'ya göre de, iptal davasında aranan menfaat ihlali davanın sebebi, konusu ve amacını teşkil etmemekte olup sadece iptal davalarında ciddiyeti temin etmek için aranan bir koşuldur.¹³⁹

Yenice ve Esin'e göre de, menfaat ihlalinin varlığı için, davacının iptalini istediği işlemin ilgilendirdiği belli bir çevreye girmesi ciddi ve makul bir ilişkinin var olduğunun kabulü için yeterli iken¹⁴⁰ İkinciogulları tarafından, menfaat ihlali koşulunun gerçekleşmiş sayılabilmesi için kişinin iptalini istediği işlemin ilgilendirdiği belli bir çevreye girmesi ve bu menfaatin idari bir işlemle ihlal edilmiş olması gerektiği de ileri sürülmektedir.¹⁴¹

Güran'a göre de, iptal davasında subjektif ehliyet koşulunun sağlanabilmesi için dava konusu işlemin davacının menfaatini ihlal etmesi, dava konusu işlemin davacıyı olumsuz yönde ilgilendirmesi, etkilemesi gerekmektedir. Bir idari işlem, bir kimseyi doğrudan doğruya veya dolayısıyla olumsuz yönde etkilemesi durumunda iptal davasına konu edilebilecektir.

¹³⁷ D. 8.D., 14.1.2005 gün ve E. 2004/3976, K. 2005/123, naklen Zehreddin Aslan, Kahraman Berk, **İdare Hukuku ve İdari Yargılamaya İlişkin Temel Kanunlar**, Alfa Yayınları, 3.Bası, İstanbul, 2005, s. 156.

¹³⁸ Onar, **a.g.e.**, s. 1781.

¹³⁹ Sarıca, **a.g.e.**, s. 44.

¹⁴⁰ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 483.

¹⁴¹ İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 150.

Başka bir deyişle davacı, kendisini dava konusu işlemle ilgili görmesi, idari tasarrufun hukuk alanında kalmasının ya da ortadan kalkmasının kendisi üzerinde etkisi olacağını düşünmesi, bu tür bir ilişkisinin varlığına kanaat getirmesi halinde iptal davası açabilecektir.¹⁴²

Danıştay kararlarında da, menfaat ihlalinin varlığı için davacının dava konusu işlemten etkilenmesinin gerekli olduğuna dikkat çekildiği görülmüştür. Örneğin Danıştay'ın bir kararında bu husus şu şekilde dile getirilmiştir: *“Doktrinde ve mevzuatta belirtildiği üzere iptal davaları, idare tarafından tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlerden şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati ihlal edilenler tarafından açılabilen davalardır. Görüldüğü gibi bu davaların açılabilmesi için genel anlamdaki ehliyet yanında menfaatin ihlal edilmesi şeklinde bir şart aranmıştır. Bu şart her isteyen idari bir işleme karşı dava açmasını önlemek için öngörülmüştür. Menfaat alakasının sınırı her olayda yargı içtihatlarınca belirlenir. Objektif bir idari işlemin dava konusu yapılabilmesi için davacının bu işlemten hemen sonuç doğurabilecek ve zarar görecektir şekilde etkilenmesi şarttır.”*¹⁴³

Aynı yöndeki bir başka Danıştay kararında da aynı hususa dikkat çekildiği görülmektedir; *“İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ilişkisi kişisel, meşru ve güncel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Başka bir anlatımla iptal davasına konu olan işlemin davacının menfaatini ihlal ettiğinden söz edilebilmesi için davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin bulunması gerekmektedir. Aksi halde kişilerin kendilerine etkisi bulunmayan, menfaatlerini ihlal etmeyen idari işlemler hakkında da iptal davası açma hakkı doğar ve bu durum idarenin işleyişini olumsuz yönde etkiler.”*¹⁴⁴

¹⁴² Sait Güran, “İdari Yargılama Usulü Üzerine Düşünceler”, T. Bekir Balta'ya Armağan, Ankara 1974, s. 226-227.

¹⁴³ Danıştay 4. D., 24.6.1999 gün ve E:1999/1358, K:1999/2880, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010; Aynı yönde Danıştay 8.D., 3.2.1999 gün ve E:1999/47, K:1999/233, DD, Y.30, S.101, 2000, s. 640; Danıştay 4.D., 8.10.1998 gün ve E:1998/4054, K:1998/3514, DD, Y.29, S.99, 1999, s. 210-211.

¹⁴⁴ Danıştay 6. D., 13.1.2005 gün ve E:2003/3572, K:2005/62, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

Ancak Danıştay'ın menfaat ihlalini, davanın esasının görüşülebilmesi için gerekli bir ön koşul olarak kabul ettiği kararları da mevcuttur. Örneğin, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun 28'inci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 2.8.2001 tarih ve 24481 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 30.7.2001 tarih ve 2001/2789 sayılı Kararnamenin Eki Kararın iptali istemiyle açılan davada Danıştay 7. Dairesi şu şekilde karar vermiştir.

“Hukuk devleti olmanın en başta gelen koşulu idarenin eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranması, bu eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Bu koşulun gerçekleştirilmesini sağlayacak araçlardan birisi olarak hukuk düzenimizde yer alan iptal davalarında, hak ihlalinin daha geniş bir kavram olan menfaat ihlalinin ön koşul olarak kabul edilmesi, bu anlayışın bir sonucudur. Bu itibarla, nihai tüketici olması dolayısıyla katma değer vergisinin asıl yüklenicisi (mükellefi) konumundaki her bireyin, vergi oranları ile ilgili olarak toplumun tümünü ve dolayısıyla kendi menfaatini zedeleyen, kamu yararına ve hukuk devleti esaslarına aykırı olan düzenleyici işlemlere karşı dava açma hakkı bulunduğu...”¹⁴⁵

Yukarıda anılan görüşler değerlendirildiğinde, menfaat ihlali koşulu bazı yazarlara göre, iptal davalarında ciddiyeti temin için aranan ve davanın esasının görüşülebilmesi için gerekli bir dış şart olarak kabul edilirken, diğer yazarlara ve Danıştay'ın çoğu kararına göre ise, kişinin iptalini istediği işlemin ilgilendirdiği belli bir çevreye girmesi ve aynı zamanda bu işlemde olumsuz şekilde etkilenmiş olmasını arayan bir önkoşul olarak kabul edilmektedir. Kanımızca iptal davasında aranan menfaat ihlali, bir yarar ve çıkarı değil dava konusu işlemle davacı arasındaki meşru, güncel ve kişisel bir ilgi ve alakayı ifade ettiğinden iptal davasında davacının bu işlemde olumsuz şekilde etkilenmiş olmasının aranmaması gerekmekte olup davacının iptalini istediği işlemin ilgilendirdiği belli bir çevreye girmesi ciddi ve makul bir ilişkinin var olduğunun kabulü için yeterli görülmelidir.

¹⁴⁵ Danıştay 7.D., 11.3.2003 gün ve E:2001/4997, K:2003/555, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

Menfaat ihlali koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediği, bu kavramın belirli ve açık bir tanımının olmaması nedeniyle, iptali istenen idari işlemin nitelik ve muhatabı gözetilerek yargı yerlerince her davada ayrı ayrı takdir ve tespit edileceğinden¹⁴⁶ bu konuda idari yargı mercileri belirleyici olacaktır.

Bu husus Danıştay'ın bir kararında şu şekilde dile getirilmiştir; *“Menfaat ihlali koşulu, bu tür davaların kabulü ve dinlenilebilmesi için aranılan koşullardan biridir. Gerek doktrin gerekse yargısal içtihatlarda bu şart subjektif ehliyet şartı olarak kabul edilmekte ancak ne tür bir menfaat ihlalinin gerçek ve tüzel kişilere iptal davası açma yeteneğinin sağlandığını gösterecek kesin bir ölçü ortaya konulamamakta, bu ilişki kural olarak iptal davasına konu olan kararın niteliğine göre saptanmaktadır. Menfaat kavramı olaya, zaman ve kültürel anlayışa göre değişen bir kavram olup değişik olaylarda menfaatin ortaya çıkma biçimi de değişmektedir.”*¹⁴⁷

Sarıca'ya göre bu durum, *“Mahkeme -kendi takdir ve içtihadına göre- titiz ve kıskanç davranıp herhangi bir menfaati meşru, şahsi ve aktüel addedemeyebileceği gibi, bilakis geniş ve cömert hareket ederek herhangi bir menfaati kafi derecede meşru, şahsi ve aktüel sayabilir.”* şeklinde yorumlanmıştır.

Bu konuda Alan ise, menfaat ihlali koşulunun bir yönüyle de ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulların gereklerine uyum sağlamak amacıyla idari yargı mercilerinin, idari yargı alanının sınırlarını belirlemede sık kullanılan bir araç olduğunu, ancak bunun çok özel ve önem arz eden durumlarda başvurulması gereken bir yol olduğunu belirtmektedir.¹⁴⁸

İYUK'un 2/1-a maddesinde menfaat ihlalinin maddi veya manevi olması gerektiği konusunda bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyla iptal davası açmak için aranan menfaatin mutlaka maddi olması gerekmez.¹⁴⁹ Danıştay kararlarında da belirtildiği gibi bu menfaat manevi de olabilir. Örneğin, özel

¹⁴⁶ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1073; Akyürek, **a.g.m.**, s. 30.

¹⁴⁷ Danıştay 6. D., 3.6.1992 gün ve E:1992/1660, K:1992/2676, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 174-175.

¹⁴⁸ Alan, **a.g.m.**, s. 31.

¹⁴⁹ Onar, **a.g.e.**, s. 1781; Sarıca, **a.g.e.**, s. 29; İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 150; Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 161; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 172.

yüksek okuldan verilen mühendislik diplomasının Bakanlıkça onaylanması işlemine karşı mühendis olan davacının açtığı davada, Danıştay menfaat ilişkisinin var olduğunu kabul etmiştir.¹⁵⁰

Fransız Danıştayı manevi menfaat ilişkisini oldukça geniş yorumlamaktadır. Örneğin, bir okula hukuka aykırı olarak öğrenci alımı işlemine karşı, bu okuldan mezun olan öğrencilerin kurduğu derneğin açtığı davada, menfaat ilişkisinin varlığına hükmetmiştir.¹⁵¹

Menfaatin maddi ya da manevi olması iptal davası açılabilmesi için bir önem taşımamaktadır. Menfaatin maddi mahiyette olması, mali kıymeti ve önemi haiz bulunması şart olmayıp ciddi ve makul manevi bir ilgi ve menfaat de iptal davasının açılabilmesi için yeterli sayılmaktadır.¹⁵²

Onar'a göre de *“Buradaki menfaatten maksat ciddi ve makul bir alakadan ibarettir. Menfaatin mutlaka para sair maddi bir kıymet ölçüsü ile ölçülebilecek mali bir mahiyeti haiz olması lazım değildir. Ciddi ve makul olmak şartı ile manevi bir alaka ve menfaatin ihlal edilmiş olması da bu şartın tahakkuku bakımından kâfidir.”*¹⁵³

Öte yandan, ihlal edilmiş olan menfaatin alelade bir menfaat olması mümkün olduğu gibi hukuken korunan bir menfaat olması, diğer bir deyişle subjektif bir hak olması da mümkündür.¹⁵⁴

Ayrıca iptali istenen işlem ile, davacı arasındaki menfaat ilişkisinin maddi mi yoksa manevi mi olduğunu tespit etmek her zaman kolay olmayabilir. Örneğin Danıştay, ilçe belediyesine bağlı bir köyün buradan alınarak merkez ilçeye bağlanmasına ilişkin işleme karşı açılan davada şu şekilde karar vermiştir:

¹⁵⁰ DİDDGK, 2.6.1972 gün ve E:1968/263, K:1972/623, AİD, C.5, S.4, 1972, s. 164, naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 348.

¹⁵¹ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 172.

¹⁵² Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 483; Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 161, Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 348; Koçak, **a.g.m.**, s. 123; E. Yasemin Özdek, “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, **AİD**, C.24, 1991, s. 103.

¹⁵³ Onar, **a.g.e.**, s. 1781.

¹⁵⁴ Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, s. 366; Ali Sıtkı Gökalp, Recep Başpınar, Rüşti Aral, “İdari Dava Türleri”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968**, 2. Baskı, Danıştay Matbaası, Ankara, 1986, s. 452.

“...Danıştay Sekizinci Dairesince, belediye başkanının göreve yetkilerinin belediye idaresi ve belde halkına ilişkin olduğu ve belde dışında aynı ilçeye bağlı diğer idari birimlerle ya da durumlarla ilgili bir görev ve yetkisinin bulunmadığı, bu nedenle ilçeye bağlı bir köyün buradan ayrılarak başka bir ilçeye bağlanmasında...ilçe belediyesinin yararının zedelendiği söylenemeyeceğinden bahisle Belediye Başkanı olan davacının anılan kararnameye karşı dava açma ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddedilmiş ise de;.... Köyünün idari yönden bağlı bulunduğu..... ilçesi ile sosyo-ekonomik, kültürel ve ticari ilişkilerinin bulunduğu, idari bağlılığının değişmesi durumunda.....İlçe Belediyesinin yukarıda belirtilen ilişkilerin neticesi olan menfaatlardan yoksun kalacağı veİlçe Belediyesinin... Köyünün bu ilçeye olan idari bağlılığının değiştirilmesi işlemi ile ciddi ve makul menfaat ilgisinin bulunduğu açık olup;...İlçe Belediyesinin subjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın esasının incelenmesi gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kabulü ile...”¹⁵⁵

İptal davası açabilmek için ihlal edilmiş olan menfaat, maddi veya manevi olabileceği gibi önemli veya önemsiz de olabilir. Menfaatin önemli ya da önemsiz olması da iptal davasının açılmasında etkili olmamalı, önemsiz bir menfaatin varlığı da iptal davasının kabul edilmesi için yeterli görülmelidir.¹⁵⁶ Ayrıca menfaatin önem derecesinin saptanması göreceli bir nitelik taşımakta olup sonucu da değiştirmemektedir. Örneğin, mevzuata aykırı olarak yapılmış bir kümesin yıkılmasına ilişkin idari işlem de iptal davasına konu olabilir.¹⁵⁷

İptal davası açılabilmesi için menfaat ihlali koşulunun mevcut olması arandığından dışa yansımayan ve kimseyi etkilemeyen idarenin iç faaliyetine ilişkin idari işlemlerin iptali istenemez.¹⁵⁸ Onar bu görüşü, iptal davasında

¹⁵⁵ DİDDGK, 29.04.1994 gün ve E:1993/596, K:1994/263, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

¹⁵⁶ Zabunoğlu, **a.g.e.**, s.168; Sarica, **a.g.e.**, s. 103.

¹⁵⁷ Sarica, **a.g.e.**, s. 31.

¹⁵⁸ Onar, **a.g.e.**, s. 1780; Sarica, **a.g.e.**, s. 27; Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, s. 365.

menfaat ihlali koşulunun aranmasının amacının, hiçbir menfaati ihlal edecek mahiyette olmayan, böyle bir tesiri bulunmayan idari işlemlerin iptal davasına konu olamayacağını belirterek açıklamaktadır.¹⁵⁹

İdari bir işlem davacı dışında başka kişileri etkilemesine rağmen davacıyı etkilemiyorsa davacının söz konusu işleme karşı açtığı dava subjektif ehliyetin yokluğu nedeniyle usulden reddedilmekle birlikte söz konusu işlemin menfaatinin ihlal ettiği kişiler tarafından açılan iptal davasında esas yönünden inceleme yapılabilecektir. Öte yandan birden fazla idari işlem davacının menfaatinin ihlal edilmesinde etkili olmuşsa, menfaati doğrudan doğruya ihlal eden işleme karşı iptal davası açılması gerekmektedir.¹⁶⁰ Ayrıca hiç kimsenin menfaatinin ihlal etmeyen bir idari işleme karşı da iptal davası açılmayacaktır.¹⁶¹

1.3.1.3. İYUK'un 2. Maddesinde 10.06.1994 tarih ve 4001 sayılı Kanunla Yapılan Değişikliğin Anayasa Mahkemesi'nce İptali

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde iptal davası açabilmek için menfaat ihlali koşulunun gerekli olduğu düzenlemesi yer almaktadır. Söz konusu maddede 4001 sayılı Kanunla yapılan değişikliğe ve anılan değişikliğin Anayasa Mahkemesi'nce iptaline değinmeden önce idari yargılama usulü ile ilgili olarak önceki dönemlerde çıkarılan yasalara baktığımızda iptal davasının;

Cumhuriyet döneminin ilk Danıştay Kanunu olan ve 23 Kasım 1925 yılında çıkarılan 669 Sayılı Şurayı Devlet Kanunu'nun 19.maddesinin (c) fıkrasıyla; *“İdari mukarrerat ve muamelat hakkında salahiyet ve şekil ve esas ve maksat cihetlerinden biri ile kanuna yahut nizamla muhalefetinden dolayı*

¹⁵⁹ Onar, **a.g.e.**, s. 1780.

¹⁶⁰ Sarıca, **a.g.e.**, s. 27-28; İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 152.

¹⁶¹ Sarıca, **a.g.e.**, s. 26; Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, s. 365; İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 152; Gökalp, Başpınar, Aral, **a.g.m.**, s. 452.

iptali için alakadarlar canibinden ikame edilen idari davalardan vekillerin, valilerin mukarrerat ve muamelatı aleyhine olanlar” şeklinde,

1938 tarih ve 3546 Sayılı Devlet Şurası Kanunu’nun 23. maddesinin (c) fıkrasıyla ise; *“idari fiil ve kararlar hakkında esas, maksat, salahiyet ve şekil cihetlerinden biriyle kanunlara veya nizamnamelere aykırı olduklarından dolayı iptali için menfaatleri haleldar olanlar tarafından açılacak davalar*” şeklinde,

24.12.1964 tarih ve 521 Sayılı Danıştay Kanunu’nun 30. maddesinin (a) fıkrasıyla da; *“idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile kanuna aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak davalar*” şeklinde tanımlandığı görülmüştür.

Her üç Kanunda da, iptal davasının açılabilmesi için aranan subjektif ehliyet koşulunun aynı yönde düzenlendiği, iptal davasının açılabilmesi için hak ihlalinin değil menfaat ihlali koşulunun arandığı görülmektedir.

06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda da, daha önceki mevzuatta da olduğu gibi iptal davası açabilmek için menfaat ihlali koşulunun gerekli olduğu düzenlenmişti. Ancak Danıştay kararlarında ciddi ve makul ilgi olarak tanımlanan menfaat ihlali koşulunun, özellikle çevreyle ilgili konularda Danıştay tarafından istikrarlı bir biçimde geniş yorumlanmasıyla, çevrenin korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin iptal davalarının sayısının arttığı görülmüş olup iptal davası açma olanağının daraltılması amacıyla, *dava ehliyetine ilişkin genişletici yorumdan kaynaklanan rahatsızlığın dışavurumu olarak nitelendirilebilecek*¹⁶² 10.06.1994 tarih ve 4001 sayılı Kanunla 2577 sayılı İYUK’un 2. maddesinde değişiklik yapılmıştır.

Söz konusu değişiklikle iptal davaları; “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak

¹⁶² Tufan Erhürman, “İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu”, 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, **DYBY**, No:59, Ankara, 2000, s. 37.

üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan” davalar olarak tanımlanmıştır.

Anılan kanun maddesinde yapılan değişiklikle iptal davası açabilmenin çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere kişisel hak ihlali koşuluna bağlanması Danıştay içtihatlarında ve özellikle doktrinde çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Söz konusu değişiklik, iptal davasında aranan subjektif ehliyete ilişkin basit bir usul hukuku düzenlemesinin ötesinde bir anlam ifade etmekte ve önem taşımaktadır.¹⁶³

Erhürman’a göre, *Danıştay’ın dava ehliyetine ilişkin konularda istikrarlı bir biçimde dava açma olanağını genişletici yönde karar vermesi, 1980’li yılların ortalarından itibaren, çevrenin korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin iptal davalarının sayısının artmasıyla gözlemlenmeye başlanmıştır. İşte iptal davalarında dava ehliyetine ilişkin genişletici yorumdan kaynaklanan rahatsızlığın dışavurumu olarak nitelendirilebilecek 4001 sayılı yasa değişikliği böyle bir ortamda doğdu. Aslında uzun bir süreden beri gündemde olan iptal davası açma olanağının daraltılması çabası bu yasayla meyvesini vermiştir.*¹⁶⁴

Anılan kanun değişikliğiyle getirilen “kişisel hak ihlali” koşulunun “menfaat ihlali” koşuluna oranla subjektif ehliyeti daralttığı konusunda doktrinde genel bir görüş birliği olmakla birlikte “çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar” dikkate alındığında görüş farklılıkları kendini göstermiştir.

Sezginer ve Özkan, bu değişikliğin iptal davası açısından ağır bir darbe niteliği taşıdığını belirtmekle birlikte Danıştay’ın “çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar” ibaresindeki ‘gibi’ ifadesini esas alarak kamu yararını yakından ilgilendiren hususlarda genişletici bir yorum yapmak suretiyle

¹⁶³ Cem Ayaydın, “İptal Davalarının Sübjektifleştirilmesi”, **İÜSBFD**, İstanbul, İÜSBFY, S.9, 1994, s. 5.

¹⁶⁴ Erhürman, **İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu**, s. 37.

herkesin dava açabileceğini kabul etmesi halinde söz konusu değişikliğin dava açma ehliyeti yönünden çok genişletici bir etki doğuracağını ileri sürmektedir.¹⁶⁵

Yıldırım'a göre, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi hukuk devleti ilkesinin yaşama geçebilmesi için zorunlu olduğundan, idarenin yargısal denetiminin genişletilmesi gerektirmektedir. Bu nedenle pozitif hukuk metinleriyle tanınmış bir menfaatin ihlali halinde iptal davasının açılabilmesi kuralının, hukuk devleti ilkesiyle bağdaştığı söylenemez.¹⁶⁶ Ancak idari yargı yerlerinin değişikte yer alan 'gibi' ifadesinden hareketle önüne gelen her somut olayı, kamu yararını yakından ilgilendirip ilgilendirmedeği konusunda değerlendirmesi gerekeceğinden, söz konusu değişiklikle idarenin yargısal denetiminin menfaat ihlali koşulunun arandığı düzenlemeden daha ileri bir seviye taşınabileceği de ileri sürülmektedir.¹⁶⁷

Ayaydın'a göre de, söz konusu değişiklikle, iptal davası hukuk devletini koruma amacını taşıyacak bir dava olma niteliğini kaybederek nesnel bir dava olmaktan çıkmış ve hakkı ihlal edilen bir kişinin kendisine yapılan haksızlığın giderilmesi için başvurabileceği bir dava türü haline gelerek öznelleşmiştir. Ancak söz konusu değişiklikle kanunda sayılan istisnai haller açısından actio popularisin¹⁶⁸ kabul edildiği ileri sürülebilecektir. Zira çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar bütün toplumu ilgilendirdiğinden herkesin dava açma hakkı doğacaktır.¹⁶⁹

Demirkol, söz konusu değişikliğin idarenin yargısal denetiminin sınırlanmasının ötesinde adeta kapatılması yolunda ihdas edildiğini, zira bu değişiklikle menfaat ihlalinin yerini hak ihlali koşuluna bıraktığını, kanun

¹⁶⁵ Sezginer, Özkan, **a.g.e.**, s. 99.

¹⁶⁶ Uler Yıldırım, **İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu (Tartışmalar)**, DYBY, No:33, Ankara, 1982, s. 103; Koçak, **a.g.m.**, s. 128-129.

¹⁶⁷ Yıldırım, **a.g.m.**, s. 108; Aynı yönde Bkz. Azrak, **"İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği"**, s. 322.

¹⁶⁸ Actio popularis, hukuk sözlüğünde, *"Roma Hukukunda hukuk yargılamasında çözümlenecek suçlardan doğrudan doğruya zarar görenin değil de, zarar gören belediye, cemaat, dernek gibi birliğin her üyesi tarafından açılacak dava"* olarak tanımlanmaktadır. naklen Yılmaz, **a.g.e.**, s. 19.

¹⁶⁹ Ayaydın, **a.g.m.**, s. 7,8.

koyucu bazı hususları hariç tutmuş olsa bile değişikliğin sonundaki “hakların ihlali” ibaresinin bir sınırlama amacı çağrıştırdığını belirtmektedir.¹⁷⁰

Doktrinde ve yargısal içtihatlarda ortaya çıkan tartışmalar ve görüş farklılıkları sonrasında Danıştay, İdari Yargılama Usulü Kanununun 4001 Sayılı Kanunla değişik 2. maddesinin 1. bendinin a şıkkında yer alan “...kişisel hakları ihlal edilenler...” ibaresinin; iptal davasının amacının hukuk düzenini korumak, idarenin işlem ve eylemlerinde hukuka uygun davranmasını sağlamak olduğu, idari işlemin iptalinde, yargı kararının anonim ve nesnel nitelik taşıması nedeni ile ‘kesin hükmün’ klasik anlamının dışında ve onu aşan sonuçlar doğurduğu, iptal davasının kişisel hak ihlaline bağlanması sonucunda bir çok işlemin yargı denetimine tabi tutulamaması ve genel düzenleyici tasarruflara karşı dava yolunu kapatması, birçok işleme karşı iptal davası açılmasını olanaksız kılması dolayısıyla Anayasanın 2., 36., 125. ve 142. maddelerine aykırılığı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunarak iptalini talep etmiştir.

Anayasa Mahkemesi de 21.09.1995 gün ve E:1995/27, K:1995/47 sayılı kararı ile yukarıda belirtilen değişiklikte yer alan kişisel hakları ihlal edilenler ifadesinin Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Kararın gerekçesi şu şekildedir: *“İptal davalarının koşullarını belirleme yetkisi, kuşkusuz ki Anayasa’da belirlenen kurallar içinde kalmak koşuluyla özellikle “Hukuk devleti” ilkesi ve hak arama özgürlüğüyle çelişmeden yasa koyucunun takdirindedir. Ancak Devletin, hak arama özgürlüğünü daraltan bütün sınırlamaları kaldırması ve bu yolla yargı denetimini yaygınlaştırarak adaletin gerçekleştirilmesini sağlaması hukuk devleti ilkesine yer veren Anayasa’nın 2. maddesi gereğidir. Anayasa’da, Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik hukuk devleti niteliği vurgulanırken, devletin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olması amaçlanmıştır. Çünkü yargı denetimi, hukuk devletinin “olmazsa olmaz” koşuludur. Anayasa’nın “Hak arama hürriyeti” başlıklı 36. maddesinde, herkesin gerekli araç ve yollardan yararlanarak*

¹⁷⁰ Selami Demirkol, “Yasa Yapıcılar Yargı Yerlerinin Gerisinde”, **İHİD**, Prof. Dr. İsmet Giritli’ye Armağan, S.1-3, İstanbul, 2000, s. 179.

yargı organları önünde davacı ya da davalı olarak sav ve savunma hakkı bulunduğu belirtilmektedir. İtiraz konusu yasa kuralıyla, idarî işlemlere karşı iptal davası açabilmek için, idare hukukunun genel esaslarına aykırı biçimde idarî işlemin davacının “kişisel hakkını ihlâl” etmiş olması koşulu getirilerek hak arama özgürlüğü kısıtlanmış ve birçok işleme karşı dava yolu kapatılmıştır. İdarî yargı denetimini sınırlayan itiraz konusu kuralın hukuk devleti ilkesi ile bağdaştığı söylenemez. Bu nedenle, Anayasa’nın 2. ve 36. maddelerine aykırıdır.

Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. Anayasa’da sayılan ayırık durumlar dışında idarenin eylem ve işlemlerinden kimilerinin yargı denetimine bağlı olmaması sonucunu doğuracak nitelikteki bir yasal düzenleme, Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasındaki buyruğa aykırı düşer. İtiraz konusu kuralla, idarî işlemlerin kimileri hakkında davacı olabilme “kişisel hak ihlâli” koşuluna bağlanarak Anayasa’nın 125. maddesine aykırılık oluşmuştur. İdarî işlemlere karşı dava açılabilmesi için “kişisel hakkın ihlâl edilmesi” koşulunun getirilmesiyle soyut, genel ve gayrî şahsî olan “düzenleyici tasarruflar”a karşı yargı yolu daraltılmıştır. Böylece, idarenin düzenleyici işlemlerine karşı uygulanmalarını beklemeden dava açılması güçleştirilmekle, Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasına aykırılık oluşturulmaktadır.”

Koçak, Anayasa Mahkemesinin anılan kararını yerinde bulduğunu söylemekle birlikte idari yargının iş yükü gerekçe gösterilerek iptal davaları yönünden yasama organında görülen bu kısıtlayıcı eğilimin, gerek hukuk devleti ilkesi gerekse kamu özgürlüğü açısından oldukça düşündürücü olduğunu, öte yandan da idari yargının iş yükü gerekçe gösterilerek yapılan değişikliğin Danıştay tarafından itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi’ne götürülmesinin Türkiye Cumhuriyeti’nin bir Hukuk Devleti olma yolunda katettiği mesafe açısından önemli ve anlamlı olduğunu belirtmiştir.¹⁷¹

¹⁷¹ Koçak, a.g.m., s. 144.

Anayasa Mahkemesinin anılan kararında, meclis tarafından gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için iptal kararının resmi gazetede yayınlanmasından başlamak üzere üç ay sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Ancak gerekli düzenlemenin yapılması çok uzun sürmüş ve bu süre içinde ortaya çıkan yasal boşlukta Danıştay'ın görüşü iptal davalarının ancak şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati ihlal edilenler tarafından açılabileceği yönünde olmuştur.¹⁷²

Bu konuya ilişkin Danıştay kararlarında;

“...Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararından sonra bu konuda yeni bir düzenleme yapılmadığından idari dava türlerinden iptal davasındaki subjektif ehliyet koşulu konusunda yasal boşluk bulunmakla birlikte; iptal davasının içtihat ve doktrinde belirlenen hukuki nitelikleri göz önüne alındığında, idare hukuku alanında tek taraflı idare açıklamasıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tesis edilen idari işlemlerin, ancak bu idari işlemlerle kişisel, meşru ve güncel bir menfaat ilişkisi olanlar tarafından iptal davasına konu edilebileceğinin kabulü zorunludur. Yukarıda belirtilen kişisel, meşru ve güncel bir menfaat alakasını varlığı taraf ilişkisinin kurulmasında yeterli sayılmakta ve bu husus davanın niteliğine ve özelliğine göre idari yargı yerlerince belirlenmekte, davacının idari işlemle ciddi ve makul, maddi ve manevi bir ilişkisinin bulunduğu anlaşılması, dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli sayılmaktadır....”¹⁷³

“....Her ne kadar 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-a maddesinde, iptal davasının subjektif ehliyet koşulu menfaat ihlali olarak yer almışken, bu koşul 4001 sayılı yasayla; çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere kişisel hak ihlali olarak değiştirilmiş, ancak 2577 sayılı yasanın 4001 sayılı yasayla değişik 2/1-a maddesi 21.09.1995 gün ve

¹⁷² Anayasa Mahkemesinin iptal kararı üzerine iptal davalarında subjektif ehliyet yönünden Danıştay'ın görüşü menfaat ihlali koşulu uygulamak olmuştur. DİDDGK, 8.3.1996 gün ve E:1995/913, K:1996/143, DD, Y.27, S.92, 1997, s. 145; Danıştay 10. D., 21.5.1996 gün ve E:1995/4319, K:1996/2743, DD, Y.27, S.92, 1997, s. 768-769; Danıştay 4. D., 8.10.1998 gün ve E:1998/4054, K:1998/3514, DD, Y.29, S.99, 1999, s. 211.

¹⁷³ DİDDGK, 13.06.1997gün ve E:1997/195, K:1997/400, DD, Y.28, S.95, 1998, s. 82-83.

*E: 1995/27, K: 1995/47sayılı Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiş ise de, bu iptal kararı kişisel hak ihlali şeklindeki tanıma yönelik olup iptal davalarının açılabilirlik şartlarından olan menfaat ihlali şartını ortadan kaldırmamaktadır....*¹⁷⁴ denilmektedir.

Azrak'a göre, “ Her ne kadar yasa koyucu iptal edilen hükmün yerine Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda yeni bir düzenlemeyi henüz yapmadıysa da, Danıştay eski düzenlemenin yürürlükte olduğu dönemdeki içtihatlarını sürdürmektedir, ki bu yaklaşımın doğru ve isabetli olduğunda kuşku yoktur.”¹⁷⁵

Özay'a göre de, menfaat ihlali koşulunun, menfaatin doğrudan ihlali kavramı ile sınırlandırılmaya çalışılması, iptal davasının işlevi üzerinde olumsuz bir etki doğuracak ve bu durum, sadece kişisel hakların söz konusu olduğu özel hukuk alanının idare hukukuna taşınması ve idari yargının salt tazminat sorumluluğuna neden olan tam yargı davaları ile özdeşleştirilebileceği gibi bir olağandışı ve sakıncalı durumu meydana getirebilecektir.¹⁷⁶

Doktrinde Danıştay'ın bu görüşünü benimseyenler olduğu gibi Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonrasında oluşan yasal boşluk dolayısıyla yasada sınırlama bulunmamasına karşın hak arama özgürlüğüne içtihat yoluyla bir sınırlama getirdiğinden bahisle eleştiride bulunanlar da olmuştur.

Erhürman'a göre, bir temel hak ve özgürlük olan ve ancak yasa koyucu tarafından sınırlanabilecek olan hak arama özgürlüğü konusunda herhangi bir yasal sınırlama bulunmamasına karşın içtihat yoluyla bir sınırlama getirmesi ve iptal davalarının menfaatleri ihlal edilenlerce açılabilmesine hükmedilmesi Anayasa'nın hak arama özgürlüğünü düzenleyen 36. maddesine ve temel hak ve özgürlüklerin yasa ile sınırlanabileceği hükmünü içeren 13. maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

¹⁷⁴ Danıştay 4. D., 24.06.1999 gün ve E:1998/1358, K:1999/2880, naklen Daştan, **a.g.m.**, s. 642, dn. 4.

¹⁷⁵ Bkz. Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği**, s. 332.

¹⁷⁶ İl Han Özay, “Düşük Bir Tasarının Her İki Anlamı İle Kızıl Işığı Altında Kişisel Menfaat-Yürütmenin Durdurulması ve Takdir Yetkisine Dair”, **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Ankara, 1990, s. 28.

*Görüldüğü gibi, Danıştay'ın Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonraki dönemdeki eğilimi, yasa koyucu tarafından doldurulmayan yasa boşluğunu kendisinin uzun bir süreden beri uygulamakta olduğu içtihadıyla doldurmak ve Anayasa'nın 36. maddesine göre bir temel hak olan hak arama özgürlüğünü içtihat yoluyla sınırlamak yönünde olmuştur.*¹⁷⁷

Bu eleştirilere karşılık Alan ve Özay, menfaat ihlali koşulunun iptal davasının teorisi içinde var olduğunu ve ortada yasal boşluk olmadığı dolayısıyla da Danıştay'ın tutumunun Anayasa'ya bir aykırılık teşkil etmediğini savunmuşlardır.¹⁷⁸

Anayasa Mahkemesinin anılan iptal kararından yaklaşık beş yıl sonra 8.6.2000 tarih ve 4577 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Kanun ile İdari Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 5. maddesi ile gerekli düzenleme yapılarak 4001 sayılı Kanunla iptal davalarının bir kısmı için öngörülen kişisel hak ihlali koşulu kaldırılmış ve iptal davalarında davacı olmak için aranan koşul tekrar menfaat ihlali koşulu olarak düzenlenmiştir.

Kanımızca da iptal davalarında subjektif ehliyet koşulu olarak hak ihlalinin aranması, idarenin yargısal denetimini ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesini gerçekleştirilmeyi hedef alan iptal davalarının amacı ile bağdaşmaz. İptal davalarında subjektif ehliyet koşulu olarak hak ihlali yerine menfaat ihlali koşulunun aranması, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin hukuk aleminden silinmesini sağlayacağı gibi idarenin yargısal denetimi açısından genişletici etki sağlayacaktır ki bu da hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinin en önemli unsurudur.

Anayasa Mahkemesinin söz konusu iptal kararının gerekçesinden hareket ederek hukuk devleti ilkesinin gereği olarak idarenin yargısal denetiminin engellenmemesi için iptal davalarının açılabilmesinin menfaat

¹⁷⁷ Erhürman, *İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu*, s. 49 vd.

¹⁷⁸ Bkz. **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu (Tartışmalar)**, DYBY, No:59, Ankara, 11-12 Mayıs 2000, s. 55.

ihlali koşuluna bağlanmasının da Anayasaya aykırı olabileceği ileri sürülmüştür.¹⁷⁹

Anayasa Mahkemesinin iptal kararına değindikten sonra menfaat ihlali koşulunun hukuk devleti açısından önemi üzerinde durmak faydalı olabilecektir.

1.3.1.4. Hukuk Devleti İlkesi Açısından Menfaat İhlali

Hukuk devletinin en önemli niteliği kamu gücü karşısında kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Bu da, idarenin tüm işlem ve eylemlerinde hukuka uygunluğunun sağlanması ve keyfiyetin önlenmesi bakımından, yargısal denetime tabi tutulması ile mümkündür. İdarenin yargısal denetimine ilişkin dava türlerinden en yaygın olanı da iptal davasıdır.

Hukuk devleti ilkesinin temellerinden olan ve bir “genel çare” niteliği taşıyan¹⁸⁰ iptal davaları da idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak yoluyla hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmeye yönelir. Aslında bütün idari davalar, yürütmenin ve idarenin hukuka bağlılığını sağlamak suretiyle kamu yararını korumayı amaçlar.¹⁸¹

Roma Hukukunda, kamu menfaati söz konusu olduğunda, bütün vatandaşlarına “actio popularis” yoluyla dava açma hakkı tanınıyordu. Halktan herhangi bir kişiye idarenin hukuka aykırı işlemine karşı iptal davası

¹⁷⁹ Erhürman’a göre; *Mahkeme’nin “kişisel hak ihlali”ni hukuk devleti ilkesine ve dolayısıyla Anayasa’nın 2, 36 ve 125. maddelerine aykırı bulurken dayandığı gerekçelerin olduğu gibi kabul edilmesi durumunda, bu gerekçelerin aynen “menfaat ihlali” koşulu için de kabul edilerek, bu koşulun da Anayasa’ya aykırı bulunmamasının herhangi bir açıklaması kalmamaktadır. Bu gerekçelerden hareketle, “kişisel hak ihlali” koşulu hak arama özgürlüğünü daraltan ve dolayısıyla hukuk devletini gerçekleştirme yollarından biri olan iptal davasını zayıflatan bir sınırlama olarak hukuk devleti ilkesine aykırıysa, “menfaat ihlali” koşulu da aynı biçimde aykırıdır. Aralarında bir nitelik farkı bulunmayıp, fark, olsa olsa bir nicelik farkıdır.”* Bkz. Erhürman, **İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu**, s. 45-46.

¹⁸⁰ Özay, “Düşük Bir Tasarının Her İki Anlamı İle Kızıl Işığı Altında Kişisel Menfaat-Yürütmenin Durdurulması ve Takdir Yetkisine Dair”, s. 27.

¹⁸¹ Lütfü Duran, “İdari Yargı Adlileşti”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S.1-3, 1982, s. 64.

açma yetkisi veren bu sistem iptal davası açma hakkını en geniş bir biçimde tanımıştı.¹⁸²

Günümüzde ise hemen hemen bütün hukuk düzenleri dava açılabilmesi için belli niteliklerde bir menfaat koşulu aramaktadırlar. Bununla birlikte Kolombiya gibi actio popularis'i kabul eden bazı ülkelere de rastlanmaktadır.¹⁸³ Ülkemizde ise, iptal davası açılabilmesi için idari işlemin, ilgili kişinin menfaatini olumsuz yönde etkilemiş olması gerekmektedir.

Gözübüyük'e göre, iptal davalarında aranan menfaat ihlali koşulu aslında usulün ana ilkelerinden biri olup adalet mahkemelerinde görülen davalarda da menfaatin mevcut olmadığı hallerde dava hakkının bulunmadığı ilkesi hakimdir. Ancak iptal davalarındaki menfaat anlayışı diğer davalardakinden farklılık arz etmektedir.¹⁸⁴

Sarıca'ya göre de, menfaat ihlali HUMK'un kabul ettiği genel bir kaidedir. Bu nedenle de menfaat ihlali yalnız iptal davasında değil, her davada aranan bir koşul olduğundan iptal davasında aranılan menfaat ihlali koşulu da bu genel kaidenin tatbikinden başka bir şey değildir.¹⁸⁵

Ancak özellikle iptal davası yönünden, idari yargıdaki düzenleyici ve kısıtlayıcı fonksiyonu nedeni ile ehliyet, yargılama usulü açısından önemli bir unsurdur.¹⁸⁶ Zira idarenin yargısal yolla denetimini sağlayan iptal davası mekanizmasını harekete geçiren durum, davacının idari işlemin hukuka aykırılığını mahkemede öne sürmesidir. Bu husus Güran tarafından şu şekilde dile getirilmiştir.

“Yargısal denetimin, başka bir deyişle, İdare Mahkemesinin, sakat-hukuka aykırı tasarrufa el koyabilmesi olanağının bulunabilmesi için, bir tahrike ihtiyaç vardır. İdari yargıda, İdarenin hukuka aykırı idari tasarruflarının

¹⁸² Ziya Umur, **Roma Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1990, s. 264.

¹⁸³ Bkz. Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, s. 151.

¹⁸⁴ A. Şeref Gözübüyük, **Amerika’da ve Türkiye’de İdarenin Kazai Denetlenmesi**, AÜSBFY, Ankara, 1961, s. 59.

¹⁸⁵ Sarıca, **a.g.e.**, s. 26.

¹⁸⁶ İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 159.

denetlenip, iptalini sağlamak için bir savcı, bir procuratura bulunmadığı gibi, dava açma fırsatı da, dava ehliyetine sahip herkese verilmemiştir.”¹⁸⁷

Özay ise bu hususta iptal davasının amacı ve önemi açısından bir değerlendirme yaparak, idari yargıda iptal davası açabilmek için menfaat ihlali koşulunun aranmasının, idarenin yargısal denetiminin sağlanması bakımından iptal davasının her derde deva, ucuz ve kolay bir başvuru yolu haline getirdiğini ve iptal davasının hukuk devleti ilkesi ve idarenin yargısal yolla denetimiyle özdeş bir kavram haline geldiğini belirtmektedir.¹⁸⁸ Bu nedenledir ki, iptal davasının da idari yargı denetiminin etkisini azaltan veya bu davanın açılmasını zorlaştıran her hukuki düzenleme hukuk devleti ilkesine aykırı olma riskini taşıyabilecektir.¹⁸⁹

İptal davası açabilmek için menfaat ihlali koşulunu da aramaya gerek olup olmadığı, iptal davası açabilmek için böyle bir sınırlandırmanın gerekli olup olmadığı konusunda doktrinde farklı görüşler mevcuttur.

İptal davası yoluyla idarenin hukuka bağlılığının denetimi için hiçbir özel dava şartı aranmaksızın, genel hükümlere göre dava ehliyeti olan herkese iptal davası açma yetkisinin tanınmasının daha yerinde olduğunu yönünde düşünceler mevcuttur.

Azrak’a göre, İYUK’ta açık bir hüküm bulunması nedeniyle menfaat koşulunun teorik ve pratik bakımdan zorunlu olup olmadığı üzerine yapılan tartışmalar gereksiz olmakla birlikte hukuka aykırı bir idari işlemin, menfaati ihlal edilen kişilerin çeşitli nedenlerle davacı olamamaları sonucu yürürlükte kalması “hukuk devleti adına yüz ağartıcı bir olgu sayılmaz”. Ayrıca iptal davası açan kişinin hukuka aykırı idari işleme karşı başlı başına muhalif olmasında da menfaati olabileceği ve aynı zamanda kamu menfaatinin de korunmuş olacağı ileri sürülmektedir.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Güran, **a.g.m.**, s. 226; Bkz. Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler** s. 150.

¹⁸⁸ Özay, **Yargısal Korunma**, s. 78.

¹⁸⁹ Ayaydın, **a.g.m.**, s. 6.

¹⁹⁰ Ayrıca Azrak, iptal davası açma yetkisinin herkese tanınması halinde ortaya çıkabilecek olumsuz sonuçların gözardı edilmemesi gerektiğini belirtmekte ve ciddilikten uzak başvuruların önlenmesi için bu başvuru sahiplerine para cezası verilmesi yönündeki öneriler hakkında şu görüşü öne sürmektedir. “Gayri ciddi davalarda davayı açana para cezası verilmesi önerisi ise, hem ortaya yeni sorunlar

Tekinsoy'a göre, menfaat ihlali kavramı hak ihlali kavramından daha geniş bir ilişkiyi ifade etmekle birlikte bir sınırlılığı da ortaya çıkarmaktadır. İptal davalarının vazgeçilmez bir özelliğiymiş gibi ortaya konulan menfaat ihlali koşulu, hukuk devletinin, hem idarenin hukuka aykırılıklarına karşı bir tahammülsüzlüğünü ortaya koymakta hem de hukuka aykırılıklarına karşı olan tahammül sınırını çizmektedir.¹⁹¹

Özbudun'a göre de, hukuka uygun olmayan bir idari işlemin ne gerekçe ile olursa olsun yargı denetimi dışında bırakılmasının hukuk devleti ilkesi ile bağdaştırılması mümkün değildir.¹⁹²

Özdek'e göre ise, iptal davası açma yetkisinin herkese tanınması halinde iptal davasının ciddiyyetten uzaklaşabileceği ve idari yargı mercilerinin iş yükünün aşırı bir biçimde artacağı yönündeki eleştirilerin esasında belli bir gerçekliği bulunduğu ancak ortaya çıkması muhtemel sakıncaların önlenmesinin de mümkün olmakla birlikte bu konuda belirleyici olması gerekenin, iptal davası açma hakkı menfaat ihlali koşulu ile sınırlandırıldığı takdirde bu durumdan idarenin hukuka aykırı uygulamalarının yararlanacağı hususu olmalıdır. Özdek tarafından, menfaat ihlali koşulunun yönetimlerce kabul edilmesinde, idarenin kendi denetlenme koşullarının güçleştirilmesi amacının da rol oynadığı belirtilmekte ve herkese iptal davası açma hakkının tanınmasının oluşturacağı tüm sakıncaların, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin denetlenmemesinin sakıncalarından daha önemli olmadığı iddia edilmektedir.¹⁹³ Ayrıca herkese iptal davası açma hakkının tanınması sonucunda idare hukuka uygun davranması gerektiğini daha güçlü bir şekilde hissedeceğinden idarenin hukuka aykırı uygulamaları da en aza indirilebilecektir.¹⁹⁴

çıkarmak hem de gerçekten hak veya menfaat sahibi olan kimseleri dava açıp açmamak hususunda gereksiz bir çekingenliğe ve duraksamaya sevk edebilecektir." Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, s. 151 vd.; Özdek, **a.g.m.**, s. 104; Ata, **a.g.m.**, s. 91.

¹⁹¹ Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 128.

¹⁹² Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 116.

¹⁹³ Özdek, **a.g.m.**, s. 105.

¹⁹⁴ Özdek, **a.g.m.**, s. 115.

Erhürman ise, yukarıda da bahsedilen 4001 sayılı İYUK 2/1-a maddesinde yapılan değişikliğin Anayasa Mahkemesi tarafından iptaline ilişkin kararın gerekçesinden hareket ederek hukuk devleti ilkesinin gereği olarak idarenin yargısal denetiminin engellenmemesi için iptal davalarının açılabilmesinin menfaat ihlali koşuluna bağlanmasının da Anayasaya aykırı olabileceğini ileri sürmüştür. *Anayasa Mahkemesi'nin kişisel hak ihlali koşulunun iptali konusunda ileri sürdüğü gerekçeler, aynen menfaat ihlali koşulu için de geçerlidir. Menfaat ihlali koşulunun kişisel hak ihlali koşuluna oranla daha fazla sayıda insana dava açma olanağı verecek olması, Anayasa Mahkemesi kararında kesin bir dille ifade edilen, hak arama özgürlüğünü daraltan sınırlamalar arasında bulunmadığı, dolayısıyla hukuk devleti ilkesine aykırı olmadığı anlamına gelmeyeceği gibi, Anayasa'nın 125. maddesinin 1. fıkrasına aykırı olarak, Anayasa'da belirtilen istisnalar dışındaki kimi işlemleri yargı denetimi dışında bırakmadığı anlamına da gelmez. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi'nin kararında ileri sürdüğü gerekçeler, yalnızca "kişisel hak ihlali" koşulunun iptalinin gerekçeleri olarak değil, idari yargıda iptal davası açma konusunda getirilecek her türlü sınırlamanın Anayasaya aykırı olacağının gerekçeleri olarak da okunabilmektedir.*¹⁹⁵

Sezginer ve Özkan'a göre, idarenin işlemlerine karşı herkese dava açma hakkının tanınması hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi, iptal davasının objektif bir dava olması ve idarenin hukuka uygunluğunu sağlaması yönündeki işlevi açısından gereklidir. Ancak uygulamada oluşabilecek bir takım sakıncalar nedeniyle menfaat ihlali koşulunun aranması, iptal davasını objektif özelliğinden uzaklaştırmaktadır.¹⁹⁶

Koçak aynı yöndeki görüşüyle, idari yargının dava yükünü azaltmak gayesiyle iptal davalarında menfaat ihlali koşulunu aramanın hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmadığını ileri sürmektedir.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Erhürman, *İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu*, s. 46.

¹⁹⁶ Sezginer, Özkan, *a.g.e.*, s. 98.

¹⁹⁷ Koçak, *a.g.m.*, s. 129.

Balta ise, idarenin hukuka uygunluğun yargısal yolla denetimin kendiliğinden değil, dava yetkisine sahip olanların başvurusu üzerine sağlandığını, menfaat ihlali koşulunun şekil ve usule ilişkin bir dış şart olsa dahi gene de bir sınır olduğunu, dolayısı ile yararı zedelenen şahsın dava yoluna gitmemesi halinde hukuka aykırı işlemin varlığını sürdüreceğini, bu itibarla da iptal davalarının amacı göz önünde tutulduğunda, menfaat ihlali koşulunun aranmaması gerektiğini ifade etmiştir.¹⁹⁸

Buna karşılık Özyörük tarafından, dava ehliyeti olan herkese iptal davası açma yetkisinin tanınması durumunda, idarenin tüm işlemlerinin dava tehdidi altında olacağı, idarenin bütün işlemlerinin şüphe ile karşılanacağı ve böylece idari alanda belli bir istikrarsızlık oluşacağı ayrıca dava açmakta hiçbir menfaati olmayan bir kişinin dava açtıktan sonra dava ile ilgilenmemesi durumunda iptal davalarında bir ciddiyetsizlik baş göstereceği ileri sürülmektedir.¹⁹⁹

Özyörük, idarenin hukuka saygısını yitirmesinden herkesin zarar göreceğini dolayısıyla idarenin hukuka uygunluğunun tekrar sağlanması yönünden kural olarak herkese dava hakkının tanınması gerektiğini belirtmekle anılan pratik nedenler ile bunun imkansız olduğu sonucuna varmıştır. Bu nedenle de esas olan dava yolunu ve olanağını ortadan kaldırmadan ehliyetle bir takım sınırlandırmalar getirmek suretiyle idarenin hukuka saygısını sağlamaktır.²⁰⁰ Özyörük'e göre hiç kimsenin öznel bir hakkını ihlal etmeyen, ancak yine de hukuka aykırı olan bir idari işleme karşı milyon ferde, milyon adet iptal davası açma hakkını pratik olarak verebilmeye imkan olmaması sebebi ile dava konusu yapılacak işlem ile en yakın ilişkisi bulunanlara dava açma hakkının tanınması bir zorunluluk olmuştur.²⁰¹

Tan'a göre, idarenin hukuka saygılı olmasında tüm vatandaşların menfaati bulunmakla birlikte, söz konusu genel menfaate ek olarak daha özel bir kişisel menfaatin aranmasının nedeni genel menfaatten bağımsız olarak

¹⁹⁸ Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE, 1970, s. 232.

¹⁹⁹ Özyörük, **İdari Yargı Ders Notları**, s. 223; Aynı yönde Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 158; Alan, **a.g.m.**, s. 30; Akyürek, **a.g.m.**, s. 30; Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 338.

²⁰⁰ Özyörük, **İdari Yargı Ders Notları**, s. 205.

²⁰¹ Özyörük, **İdari Yargı Ders Notları**, s. 102.

herhangi bir kişiye bağlanabilir ve bu nedenle de korunabilir olmasından kaynaklanmaktadır.²⁰²

Akyürek tarafından ise, iptal davalarının amacı göz önüne alındığında ve objektifliğin zedelenmemesi için menfaat ilişkisinin olması gerekenden daha geniş kapsamlı olarak ele alınmamasının hukuki bir gereklilik olduğu, ayrıca herkesin idari işleme karşı dava açma hakkının bulunduğunu kabul etmenin idarenin eylem ve işlemlerine yargı yolunun açık olması ilkesiyle, nerede biteceği bilinmeyen dava açma keyfiyetinin hukuk devleti kavramıyla bağdaştırılamayacağı da ileri sürülmektedir.²⁰³

İkinciogulları'na göre ise, menfaat ihlali koşulu, idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması isteğiyle rastgele dava açılmasını önlemek açısından öngörülmüştür. Zira davaya konu işlemle ilgisi bulunmayan kişi ile menfaati ihlal edilen kişinin davaya yaklaşımları, sunuş ve izleyişleri tamamen farklı olabilecektir.²⁰⁴

Bilgen, Giritli ve Akgüner'e göre de, idarenin yargısal denetiminde idarenin etkinliklerini felce uğratacak kadar aşırılığa kaçılmaması gerekmekte olup, aksi bir durum idareyi hareketsizliğe, iş yapmamaya ve nihayetinde kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmemesine yol açabilecektir.²⁰⁵

Özay'a göre ise, iptal davasında menfaat ihlali koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediği belirlenirken olayın özelliği ve davacının durumu göz önüne alınmalıdır. Bu hususta değerlendirme yapılırken hukuk devleti ilkesi ve dolayısıyla idari yargının işlevi göz ardı edilmemeye çalışılırken herkesin her türlü idari işlemin iptali istemiyle dava açabilmesinin kabulüyle menfaat ihlali koşulunun bütünüyle bir yana bırakılmamalıdır. Burada belirleyici olan idari yargı yerlerinin tutumu olmalıdır. Menfaat ihlali koşulu, yargı yerlerinin işin esasına girmek istenmediği konularda başvurulabilecek sudan bir gerekçe olmadığı gibi *dava hastası kimselerin kişisel kaprisleri uğruna yargısal*

²⁰² Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s. 61.

²⁰³ Akyürek, **a.g.m.**, s. 30,45.

²⁰⁴ İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 149; Aynı yönde Alan, **a.g.m.**, s. 30; Akyürek, **a.g.m.**, s. 30.

²⁰⁵ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 51-52, naklen Deniz Kakırman, **İdari Yargıda İptal Davalarında Öznel Dava Ehliyeti Olarak Menfaat İhlali Koşulu**, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., İstanbul, 2006, s. 33.

*denetim mekanizmasını işleyemez bir duruma getirme tutkularının bir tatmin aracı da değildir.*²⁰⁶

Onar'a göre de, davada ciddiyeti temin etmek, ilgisiz kişilerin lüzumsuz müracaatlarla idari yargı organlarını meşgul etmelerine engel olmak için menfaat ihlali koşulu konulmuştur.²⁰⁷

Bu konudaki farklı bir görüşe yer vermek gerekirse, Yıldırım'a göre, idari yargıda denetimi yapan yargı mercinin bilgi edindiği hukuka aykırılıklara kendiliğinden el koyması konusunda kuramsal bir engel bulunmadığı ve iptal davasının amacı hukuk düzenini korumak olduğuna göre idarenin yargısal denetiminin rastlantıya bırakılmaması ve bir ilgilinin başvurusu beklenmeksizin denetleme yapılabilmesi gerekir. Ayrıca idari yargıdaki savcılara, adli yargıdaki savcılarının sahip olduğu harekete geçme yetkisi de tanınmalıdır.²⁰⁸

Bu konuda Danıştay'ın görüşüne bakıldığında ise, Danıştay'ın iptal davasında menfaat ihlali koşulunu, iptal davalarının nesnellik özelliğiyle ilişkilendirerek dava ehliyeti olan herkesin iptal davası açabileceği görüşünü benimsemediği görülmektedir. Danıştay'a göre;

*"İptal davaları ile idari işlemin hukuka uygun olup olmadığının tespiti, hukukun üstünlüğünün ve dolayısıyla idarenin hukuka bağlılığının sağlanması amaçlandığına göre, bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir."*²⁰⁹

*"Hukuk devleti esasının tüm kurum ve kurulları ile yerleştirilmesi, ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği olduğundan, toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen, hukuk devleti esaslarına aykırı uygulamalara ilişkin işlemlere karşı bireylerin dava açmakta menfaat ilişkisinin bulunmadığını söylemek mümkün değildir."*²¹⁰

"Menfaat ilişkisinin olması gerekenden daha geniş kapsamlı olarak ele alınması, iptal davalarının objektifliğini zedeleyeceği gibi idarenin hukuka

²⁰⁶ Özay, *Yargısal Korunma*, s. 81.

²⁰⁷ Onar, *a.g.e.*, s. 1781; Çelikkol, *a.g.m.*, s. 763; Ata, *a.g.m.*, s. 91.

²⁰⁸ Yıldırım, *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu (Tartışmalar)*, s. 140, 141.

²⁰⁹ Danıştay 6. D., 13.05.1991 gün ve E:1989/2264, K:1991/1101, **DD**, S.84-85, s. 423.

²¹⁰ Danıştay 10. D., 13.10.1992 gün ve E:1990/4944, K:1992/3569, **DD**, S.87, s. 481.

uygunluğunu sağlamada en etkili yollardan biri olan bu davanın amacı ile de bağdaşmaz. İdare hukukuna özgü olan iptal davaları, idari işlemler hakkında hukuka uygunluk denetiminin yapıldığı, hukuksal düzeni korumaya yönelik nesnel davalar olup, iptal davalarında yargı yeri yalnızca hukuksal işlemi inceler, tasarrufta bir sakatlık olup olmadığına ve hukuka aykırılık arzedip arzetmediğine bakar. Tam yargı davalarında olduğu gibi hakları ihlaldeki ağırlık derecesinin ve bunun giderilmesi yollarının araştırılmadığı iptal davalarında öncelik aranan ilgilinin menfaatinin ihlal edilip edilmediğidir”²¹¹

“Yargısal denetim amacıyla her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin olumsuz yönde etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunması koşuluna ihtiyaç vardır. Her olay ve davada, yargı merciine başvurarak dava açan kişinin menfaatinin, iptali istenen işlemle ne ölçüde ihlal edildiğinin takdiri de yargı mercilerine bırakılmıştır. İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ilişkisi kişisel, meşru ve güncel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Başka bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin davacının menfaatini ihlal ettiğinden söz edilebilmesi için davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin bulunması gerekmektedir. Aksi halde kişilerin kendisine etkisi bulunmayan, menfaatlerini ihlal etmeyen idari işlemler hakkında da iptal davası açma hakkı doğar ve bu durum idarenin işleyişini olumsuz etkiler. İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının

²¹¹ DİDDGK, 21.1.1988 gün ve E:1987/47, K:1988/3, **DD**, S.72-73, s. 104-106. Anılan karar Özdek tarafından şu şekilde eleştirilmiştir: “İdari yargı yeri, iptal davası üzerine hukuka aykırı uygulamaları ortadan kaldırmakla, hukuka aykırı işlemlerin hukuk düzeni üzerinde olumsuz etkiler doğurmasını önler. Ancak iptal davasının açılabilmesinin, davacının menfaat ilgisiyle sınırlanması, bu davaların nesnellik özelliğiyle uyumadığı gibi tersine iptal davasının öznel yönünü oluşturmaktadır...Danıştay bir yandan iptal davasının nesnellik özelliğinin tanımında hukuksal düzenin korunmasını öne çıkarıp, diğer yandan menfaat ilişkisinin olması gerekenden daha geniş kapsamlı olarak ele alınması iptal davalarının objektifliğini zedeler derken gerçekte menfaat ilişkisini daraltarak iptal davalarının nesnel niteliğine ters düşmektedir. Menfaat ilişkisi koşulunun geniş anlamda kabul edilmesi hatta bu ilişkinin hiç aranmaması iptal davasının nesnel niteliğine daha uygun bir yaklaşım olurdu.” Özdek, **a.g.m.**, s. 106.

görülebilmeli için ön koşullardan olan dava açma ehliyeti iptal davasına konu kararın niteliğine göre idari yargı yerince değerlendirilmelidir.”²¹²

Yukarıda yer alan kararlardan Danıştay’ın, menfaat ihlali kavramının hem dar yorumlanması hem de olması gerekenden daha geniş yorumlanmaması gerektiği yönünde bir görüş ortaya koyduğu görülmüştür. Özetle Danıştay bir taraftan idarenin hukuka bağlılığının sağlanması amacıyla hareketle toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatinin zedeleyen, hukuk devleti esaslarına aykırı uygulamalara ilişkin işlemlere karşı bireylerin dava açmakta menfaat ilişkisinin bulunduğunu söylerken diğer taraftan, her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması, idarenin işleyişinin olumsuz yönde etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde bir menfaat ilişkisinin bulunması gerektiğini belirterek, dava açan kişinin menfaatinin, iptali istenen işlemle ne ölçüde ihlal edildiğinin her olay ve davada yargı mercilerince takdir edilmesi gerektiğini söylemektedir.

Burada idari işlemlerin yargısal denetiminin kapsamını belirleme açısından idari yargı mercilerinin menfaat kavramını dar ya da geniş yorumlaması etkili olabilecektir. Bu çerçevede Danıştay kararların birbiriyle çelişkili sonuçlar ortaya çıkardığı ve bu durumun doktrinde eleştiri konusu olduğu da gözlenmektedir.

Örneğin, Nazım Hikmet’in Türk vatandaşlığından çıkartılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararına karşı, kız kardeşi tarafından açılan iptal davasında; *“...vatandaşlık şahsa bağlı haklardan olduğundan ve bu konuda doğacak uyuşmazlıklarda dava açma hakkı münhasıran esas hak sahiplerine ait bulunduğundan....”* gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararını onayan Danıştay kararı doktrinde eleştirilmiştir.²¹³

²¹² Danıştay 6. D., 10.12.2004 gün ve E:2003/3450, K: 2004/6401, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 153-154.

²¹³ Aynı yönde Danıştay 5. D., 30.10.2006 gün ve E:2006/1524, K:2006/4911(Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

Özay'a göre, ilgisi ölmüş kişilere ilişkin işlemler hakkında, kardeş gibi yakın aile bireylerinin açtığı davada kişisel bir menfaatin olmadığını söylemek mümkün değildir.²¹⁴

Aynı yöndeki bir başka Danıştay kararında, Sümerbank'ın özelleştirilmesine ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu işleminin iptali istemiyle açılan davada, iptali istenen idari işlem ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmanın dışında bir niteliği olmayan davacı arasında ciddi ve geçerli bir menfaat ilişkisinin bulunmadığının anlaşıldığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararını gerekçe göstermeden onamıştır.²¹⁵

Buna karşılık Danıştay, Almanya'nın Sesi Radyosu'na günde iki kez yarımşar saatlik Türkçe yayın yapma izni verilmesine ilişkin kararın kaldırılması işleminin iptali istemiyle açılan davada verilen ehliyet yönünden ret kararını bozarak şu şekilde bir karara hükmetmiştir;

“Dava konusu kararın istismar edilmesiyle Türkiye aleyhine olan oluşan tepkiler üzerine, Dışişleri Bakanlığı'nca RTÜK'na gönderilen 24.8.2001 tarihli yazıda anılan kararın dünyadaki tepkileri vurgulanarak ülkemiz aleyhine yeni bir kampanya boyutlarına ulaşmadan uygulamadan vazgeçilmesinin istenildiği, Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin 25.10.2001, Dışişleri Bakanlığı'nın 9.11.2001 ve Başbakanlık'ın 16.11.2001 tarihli yazılarıyla kararın uygulanmasının yaratacağı sonuçlar açıklanarak uygulanmasının ertelenmesinin istenildiği dikkate alındığında, Türkiye'nin menfaatlerini ve dolayısı ile vatandaşlarının da menfaatini olumsuz etkileyecek sonuçlar doğurucu nitelikte olduğu tartışmasızdır. Bu durumda davacının, başkanı bulunduğu, Kurulca kendisinin karşı oyuyla alınan ve hukuka aykırı olduğunu düşündüğü, karar nedeniyle Türkiye'nin menfaatlerine aykırı ve itibarını sarsacak sonuçlar doğduğu belirtilerek açılan

²¹⁴ Özay, **Yargısal Korunma**, s. 79.

²¹⁵ Danıştay 10.D., 3.12.1997 gün ve E:1996/2608, K:1997/5233, **DD**, S.96, s. 626.

*davada, davacının Kurul başkanı ve vatandaş sıfatıyla, kişisel, meşru ve güncel bir menfaat bağının bulunduğu kabulü gerekmektedir.*²¹⁶

Anılan karar değerlendirildiğinde, Danıştay'ın, ülkenin içinde bulunduğu toplumsal, ekonomik ve siyasal koşullara göre menfaat ihlali kavramını geniş veya dar yorumlamak suretiyle idari yargının alanın sınırlarını belirlediği sonucuna varılabilmektedir.

Bu konuda Alan, menfaat ihlali koşulunun bir yönüyle de ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulların gereklerine uyum sağlamak amacıyla idari yargı mercilerinin, idari yargı alanının sınırlarını belirlemede sık kullanılan bir araç olduğunu, ancak bunun çok özel ve önem arzeden durumlarda başvurulması gereken bir yol olduğunu belirtmektedir.²¹⁷

Menfaat ihlali kavramının, çok özel ve önem arzeden durumlarda ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulların gereklerine uyum sağlamak amacıyla bir araç olabileceği yönündeki Alan'ın görüşüne hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığından katılmak mümkün olmamakla birlikte menfaat ihlali kavramının olaya, zamana ve kültürel anlayışa göre değişebilen bir kavram olduğunun da kabulü gerekmektedir.

Danıştay daha önce de değindiğimiz bir başka kararında, menfaat kavramının olaya, zamana ve kültürel anlayışa göre değişen bir kavram olduğunu, dolayısıyla değişik olaylarda menfaatin ortaya çıkma biçiminin de değiştiğini ifade etmiştir.²¹⁸

Hukuka bağlı bir idarenin varlığında herkesin menfaatinin bulunduğu kabul edilmekle birlikte iptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadıkları ortaya konulduğundan, hukukun üstünlüğü sağlandığından ve böylelikle idarenin hukuka bağlılığının belirlenmesine sonuçta da hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesine imkan sağladığından bahisle anılan kamusal ve “genel” menfaatten yola çıkılarak isteyen herkese dava açma hakkı tanınması gerektiği görüşünü paylaşmamaktayız.

²¹⁶ Danıştay 10.D., 11.10.2002 gün ve E:2002/762, K:2002/1675, naklen Yakup Bal, Mustafa Karabulut, Yahya Şahin, **İdari Yargılama Usulü ile İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 626-627.

²¹⁷ Alan, **a.g.m.**, s. 31.

²¹⁸ Danıştay 6. D., 3.6.1992 gün ve E:1992/1660, K:1992/2676, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 174-175.

Kanımızca idarenin hukuka uygunluğunun denetiminin sağlanması için idarenin söz konusu işleminden menfaati ihlal edilmiş kişi veya kişilerin dava açabilmesi görüşü daha isabetli olup idarenin hukuka uygunluğunu sağlamakta, herkesin dava açabilmesi gerektiğini ileri süren görüşe göre daha faydalıdır. Zira herkesin dava açabileceği durumda ortaya çıkabilecek sakıncalar, pratikte idarenin hukuka aykırı işlemlerinin hukuk aleminden silinememesi gibi sonuçlar ortaya çıkarabilecektir. Ayrıca “idarenin kanuniliği” ilkesinin hayata geçirilmesi öncelikle idarenin kendisine ait bir görev olduğundan, bu görevin yerine getirilmemesinden de bizzat idare sorumludur. Başka bir anlatımla, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka aykırı olması halinde öncelikle yargısal denetim dışındaki denetim mekanizmalarının devreye girmesi gerekmekte olup bu denetim mekanizmalarıyla idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu sağlanamazsa bu takdirde yargısal denetim mekanizması devreye girecektir.

Öte yandan, idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi, hukukun üstünlüğünü sağlamak hukuk devleti ilkesinin gereği olduğuna göre bunun etkili bir aracı olan iptal davasında, menfaat ihlali kavramının geniş yorumlanması gerektiğinin de kabulü gerekir. Bu yolla iptal davasının katı ehliyet koşullarından arınarak sembolik bir dava haline gelmesi de engellenebilecektir.

1.3.2. MENFAAT İHLALİ KAVRAMININ NİTELİKLERİ

İdare hukuku sistemlerinde iptal davası açabilmek için her menfaat ilişkisi yeterli görülmemekte, dava açma yeteneğini sağlayacak menfaat ilişkisinin belli nitelikler taşıması gerektiği kabul edilmektedir. Fransız idare hukukunda menfaatin kişisel, dolaysız ve meşru olması gerekirken, İtalyan idare hukukunda kişisel, dolaysız ve güncel nitelikleri ön plana çıkmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde menfaatin kişisel bir nitelik taşıması zorunlu olup, davacının idari işlemde olumsuz bir şekilde etkilenmesi şartı gereklidir.

Türk idare hukukunda ise bir menfaat ihlalinin söz edebilmek için bu menfaatin meşru, kişisel ve güncel bir menfaat olması gerekir.²¹⁹

İdari yargı hukukumuzda, gerek doktrin gerekse yargısal içtihatlar göre, dava açmaya yetecek bir menfaat ihlalinin bahsedebilmek için söz konusu menfaat ihlalinin meşru, güncel ve kişisel nitelikler taşıması gerekli ve yeterlidir.²²⁰ Menfaat ihlali kavramının somut olaylarla, davanın niteliğine ve özelliğine göre idari yargı mercilerince belirlendiği ve bu durumun bir yorum sorunu olduğuna yukarıda değinilmişti. Menfaat ihlali kavramının anlamında olduğu gibi meşru, kişisel ve güncel niteliği de idari yargı mercilerince yorumlanıp belirlenecektir.²²¹

1.3.2.1. Menfaatin Meşru Olması

Menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuki bir durumdan ortaya çıkması, böyle bir duruma dayanması lazımdır. Meşru menfaat hukuka ve ahlaka aykırı olmayan menfaattir.²²² Hukuksal bir dayanaktan yoksun salt fiili bir temeli bulunan menfaat meşru kabul edilemez.²²³

Genel anlamda kanunların ve kamu vicdanının doğru bulduğu şey meşru kabul edilmektedir.²²⁴ Diğer bir deyişle menfaatin meşru olması hukuk tarafından korunmaya layık olmayı ifade etmektedir.²²⁵

Onar'a göre, Anayasa, kanun, nizamname, talimatname, idari teamüller, içtihat, mukavele veya diğer idari karardan çıkan umumi veya

²¹⁹ Özdek, **a.g.m.**, s. 106-107.

²²⁰ Onar, **a.g.e.**, s. 1781; Alan, **a.g.m.**, s.31; Akyürek, **a.g.m.**, s. 30.

²²¹ Alan, **a.g.m.**, s. 32; Karavelioğlu'na göre, dava açabilmek için gerekli olan menfaat ihlali şartının gerçekleşmesinde, menfaatin meşru olması, menfaatin kişisel ve aktüel olmasından önde gelir. İhlal edilen kişisel ve aktüel bir menfaatin ancak meşruluğu söz konusu ise, dava açmak için yeterli bir durumun varlığından söz edilebilir. Bkz Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1081.

²²² Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, s. 367; Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, s. 116; İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 154; Aliefendioğlu, **a.g.m.**, s. 27.

²²³ Sarıca, **a.g.e.**, s. 35.

²²⁴ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 484; Çelikkol, **a.g.m.**, s. 764.

²²⁵ Candan, **a.g.e.**, s. 107.

hususî bir hukukî duruma dayanan menfaatler meşru sayılır.²²⁶ Bununla anlatılmak istenen idarî kararlar buna karşı dava açacak olan kişinin hukukî durumu arasında bir ilgi kurulabilmesidir.²²⁷

Sarıca ve Zabunoğlu'na göre de, sadece fiilî bir temele dayanan ve hukuksal bir dayanaktan yoksun menfaat ile hukuka tamamen aykırı bir durumdan kaynaklanan menfaat meşru sayılamayacağı gibi iptal davası açabilme olanağı da sağlayamaz.²²⁸

Azrak ise, kanunun kabul ettiği bir statüden kaynaklanan bir menfaatin zedelenmesi halinde menfaatin meşru kabul edilebileceğini, çünkü hukuka aykırı olmayan bir fiilî menfaat ihlali halinin iptal davası için yeterli görülmediğini söylemektedir.²²⁹

Danıştay da “menfaatin meşruiyetinin hukuk kaidelerine müstenit bulunması ile mümkün olacağı” görüşündedir.²³⁰ Menfaatin meşruluğu konusunda bu görüşe uygun olarak öncelikle, davacının dava konusu işleme ilgisinin bir hukuksal temele dayandırılması gerekmekte olup, eğer hukuksal temele dayalı bir bağlantı mevcutsa davaya devam edilmekte, bağlantının mevcut olmadığı halde ise dava ilk inceleme aşamasında reddedilmektedir. Örneğin, temyiz ve itiraz yoluna başvurulma konusunda hazine avukatlarına idareyi temsil yetkisi tanınmadığından, idare adına hazine avukatları tarafından yapılan temyiz istemi incelenmemektedir.²³¹

Danıştay'ın menfaat kavramı hakkında, pozitif hukuk kurallarıyla özel bir biçimde korunan bir menfaat olması gibi darlaştırmacı bir yorumda²³² bulunarak adeta meşru menfaati pozitif hukuk kurallarıyla korunan menfaate indirgediği kararlar da vardır.²³³ Örneğin, ödenmiş olan verginin iadesi için açılan davada, davacı sigorta şirketinin vergi yükümlüsü veya sorumlusu sıfatı taşıması nedeniyle düzeltme isteminde bulunamayacağı ve başka

²²⁶ Onar, **a.g.e.**, s. 1233, 1782; Aynı yönde Sarıca, **a.g.e.**, s. 32.

²²⁷ Alan, **a.g.m.**, s. 32.

²²⁸ Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 168; Sarıca, **a.g.e.**, s. 35-36.

²²⁹ Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, s. 153.

²³⁰ Danıştay 12. D., 28.11.1966 gün ve E:1965/2623, K:1966/3314, naklen Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 486.

²³¹ Danıştay 7. D., 26.5.1986 gün ve E:1984/1589, K:1986/1713, **DD**, S.64-65, s. 295-296.

²³² Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, s. 153.

²³³ Özdek, **a.g.m.**, s. 108.

bir kişiden alınmış verginin iade edilemeyeceği yolunda Danıştay kararı vardır.²³⁴ Bu olayda, sigortalı ile sigorta şirketi arasındaki anlaşma uyarınca vergiyi sigorta şirketi sigortalıya ödemek zorunda kalmasına ve menfaat ilişkisi olmasına rağmen Danıştay, davacının menfaat ilişkisi bulunmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Bu konuda Danıştay'ın benzer yöndeki kararı da, taşınmazın parselasyon işleminin iptali istemiyle, taşınmazın zilyedi tarafından açılan davada, ilgili yönetmelikte parselasyon işlemlerinde yalnız taşınmazın sahiplerinden söz edildiği gerekçesiyle, davacının menfaat ilişkisinin kabul edilmeyip, davanın ehliyet yönünden reddedildiği karardır.²³⁵

Danıştay'ın menfaatin meşruluğunu pozitif hukuk kurallarından kaynaklanma ya da bu kurallara uygun olma koşuluna bağlaması doktrinde ciddi sorunlar ortaya çıkabileceği gerekçesiyle eleştirilmiştir.²³⁶

Ancak Danıştay'ın bazı kararlarında meşru menfaat kavramını oldukça geniş yorumladığı da görülmektedir. Danıştay'ın bir kararında;

“...Olayda köy halkından bir kişiye ait tapulu taşınmazın köy caminin avlusuna katılmak amacıyla kamulaştırılması üzerine anılan taşınmazın kamulaştırma bedeli karşılığında köy orta malı olan bir taşınmazın 2942 sayılı yasanın 26. maddesi uyarınca bu kişiye verildiği, köy sakinlerinden olan davacıların da söz konusu işlemin iptali dileğiyle bu davayı açtığı dosyanın incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Bu durumda, tüm köyün ve köylünün yaşama düzeni, yerleşimi ve gelişimini yakından ilgilendiren köy orta malının sadece bir kişinin kullanımına verilmesi işleminin köy sakini davacıların menfaatini ihlal ettiği gözetilmeksizin zilyetlik ya da mülkiyet ilişkisinden söz edilerek davanın ehliyet yönünden reddinde usul ve yasaya uyarlık görülmemiştir....”²³⁷

denilmektedir.

²³⁴ Danıştay 11. D., 25.10.1972 gün ve E:1972/3043, K:1972/2702, DD, S.11, s. 393.

²³⁵ Danıştay 6. D., 21.11.1984 gün ve E:1981/2303, K:1984/3079, DD, S.58-59, s. 209-210.

²³⁶ Azrak, **İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği**, s. 324.

²³⁷ Danıştay 6. D., 18.11.1986 gün ve E:1986/664, K:1986/967, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

Öte yandan Danıştay'ın son yıllardaki görüşü baktığımızda, meşru bir menfaatin varlığı için, dava konusu işlemin iptal edilmesi ile ortaya çıkacak sonuç dikkate alınarak menfaatin hukuken ileri sürülebilir olması şartının arandığı anlaşılmıştır.²³⁸

Danıştay 13.11. 2002 tarihli bir kararında, idarenin yargı kararlarının gereklerini yerine getirmemesi nedeniyle liman işletmeciliği faaliyetine devam eden davacının, Kamu İktisadi Teşebbüslerince İşletilen Limanların Deniz Sınırlarının ve Koordinatlarının belirlenmesine ilişkin Tebliğin 4., 5., 6., 7. ve 8. maddelerinin iptali istemiyle bu sıfatla açtığı davada;

“...Bir idari işlemin idari yargı kararı ile iptal edilmesinin sonucu işlemin, tesis edildiği tarihten itibaren kesin olarak hukuk aleminden kalkması olup, iptal edilen işleme dayalı olarak tesis edilen işlemler de dayanaksız kalırlar... Bu işlem aynı zamanda bazı kişilerin lehine, bazı kişilerin ise aleyhine hukuki sonuçlar doğurur. Menfaati işlemin varlığına bağlı olanlar açısından işlemin yargı kararıyla iptal edilmesinden çıkan sonuç söz konusu işlemde sağladığı menfaatin hukuken korunabilir başka bir deyişle meşru nitelikte olmadığıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere iptal davasını, işlem nedeniyle menfaati ihlal edilenler açabilecek ise de söz konusu menfaatin; kişisel, aktüel ve meşru olması gerekir. Meşru bir menfaatin varlığından söz edebilmek, hukuken ileri sürülebilir olmasının bağlıdır....Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.'ne ait olan Sinop Limanı'nın, işletme hakkının verilmesine ilişkin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 7.4.1997 tarihli ve 97/13 sayılı kararını iptal eden...İdare Mahkemesinin...kararı ile Sinop Limanının, işletme hakkının verilmesi ve ihale yapılmak suretiyle özelleştirildiğine ilişkin işlemi iptal eden...İdare Mahkemesinin...kararının Danıştay Onuncu Dairesince onandığı, yukarıda anılan yargı kararlarının gereğini geciktirmeksizin yerine getirmek zorunda olan Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın; özelleştirilmesine karar verilip, devir ve teslim işlemleri yapılan kuruluşlarla ilgili olarak verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları nedeniyle geriye veya ileriye doğru işlem yapılamayacağı içerikli 6.12.1997 günlü, 97/66 sayılı

²³⁸ Kakırman, a.g.e., s. 54.

Özelleştirme Yüksek Kurulu kararını dayanak göstererek kararların gereklerini yerine getirmedeği anlaşılmıştır. Bu durumda, davacı şirketin Sinop Liman İşletmeciliği yapmasına olanak veren işlemlerin yargı kararı ile iptal edildiği halde, Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca kararların gerekleri yerine getirilerek işlem veya eylem yapılmaması nedeniyle Sinop Limanı işletmeciliğini halen sürdürebildiği dikkate alındığında sözü edilen sıfatına dayalı olarak açtığı bu davadan elde etmek istediği menfaatin, hukuken korunması gereken meşru bir nitelik taşımadığı açıktır. Açıklanan nedenlerle davanın ehliyet yönünden reddine..." hükmetmiştir.²³⁹

Kanımızca Danıştay'ın, menfaatin meşruluğunu hukuken ileri sürülebilir olması şartına bağlaması yerinde iken menfaatin meşruluğunun ne pozitif hukuk kurallarından kaynaklanması gerektiği yönündeki darlaştırıcı görüşü ne de idari işlemin yargı mercii tarafından iptali halinde ortaya çıkacak sonuçtan hareket ederek, davacının dava konusu işlemde sağladığı menfaatin meşru olup olmadığı sonucuna varılması yönündeki görüşü yerindedir.

Menfaatin meşruluğunu, pozitif hukuk kurallarıyla sınırlamak yerine genişletici bir yorumla hukuka hatta tüm sosyal düzen kurallarına aykırı olmama şeklinde değerlendirmek, iptal davasının asıl amacının idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması yoluyla hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi olduğu göz önüne alındığında daha isabetli olacaktır. Aksi yöndeki görüş, iptal davasının amacına uygun düşmediği gibi menfaat ihlalinin hukuken korunan menfaatleri ifade eden hak ihlali kavramıyla eş anlamlı hale gelmesine yol açabilecektir.

1.3.2.2. Menfaatin Güncel Olması

²³⁹ Danıştay 10.D., 13.11.2002 gün ve E:2002/1407, K: 2002/4320, naklen Karavelioğlu, **a.g.e.**, s.1081-1082

Menfaatin güncelliğinden kasıt, iptal davası açıldığı zaman ortada gerçekleşmiş “mevcut” bir menfaat ihlalinin bulunmasıdır. Kural olarak doğmamış ya da ileride doğması beklenen bir menfaat ihlali için dava açılmaz.²⁴⁰

Örneğin Danıştay 5. Dairesi, 2003 Mali Yıl Bütçe Uygulama Talimatının, devlet memurları ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerinin dış tedavilerine ilişkin maddelerinin iptali istemiyle açılan bir davada şu şekilde karar vererek davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.

*“Ortada gerek davacı gerekse bakmakla yükümlü olduğu aile bireyleri hakkında, dış tedavisinin yapıldığına veya böyle bir tedavi bedelinin ödenip ödenmeyeceğine ilişkin hukuken başlatılmış ne bir süreç ne de bir uyumsuzluk bulunmadığı açıkça anlaşılmaktadır. Bu itibarla davacının dava konusu Bütçe Uygulama Talimatıyla aktüel, kişisel menfaat ilişkisi henüz kurulmuş değildir. Ancak davacının anılan düzenlemenin kendisi hakkında uygulanması halinde, uygulama işlemiyle birlikte söz konusu düzenlemeyi de dava konusu edebileceği açıktır.”*²⁴¹

Bu konuda Danıştay’ın 21.10.1938 tarihli bir kararında da belirtildiği üzere, ileride gerçekleşmesi ihtimali olan bir menfaat ihlaline dayanılarak gelecekteki bir durumu dava yolu ile hüküm altına aldirmaya olanak bulunmamaktadır.

“Şurayı Devlete açılacak iptal davalarında davaya bakılabilmesi iptali istenen kararın alakadar hakkında hemen müessir ve zararı mucip olması ile mümkündür. Müstedinin iptalini istediği kararın ise ancak kendisi hakkında müstakbelen teessüs edecek tekaüd muamelesi sırasında tesirde bulunabileceği aşikardır. Şu vaziyete nazaran atide tahakkuk etmesi muhtemel bir zarar aleyhine şimdiden kaza yolu ile karar vermek müstakbel

²⁴⁰ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 489; Özyörük, **İdari Yargı Ders Notları**, s. 216; Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 175; Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 378; İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 155; Aliefendioğlu, **a.g.m.**, s. 27.

²⁴¹ Dan. 5. D., 28.7.2003, E.2003/2079, K.2003/3335, (Çevrimiçi)
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>

hadisatı da hüküm tahriki ile tespit etmeğe müncer bir vaziyet hasıl eder ki hukuken ve mantıken tecviz edilemez."²⁴²

Ancak, gerçekleşmesi ihtimal dahilinde olan menfaat ihlalinin aksine, yakın bir gelecekte gerçekleşeceği kesin olan bir menfaat ihlali "güncel" kabul edilir. İlgiliye uygulanacağı kesin olan düzenleyici işlemlere karşı ilgililerin uygulamadan önce dava açabilmeleri bu nedenle mümkündür.²⁴³

İkinciöğullarına göre, bu durumda kişinin ciddi bir menfaat ihlali tehdidi ve tehlikesiyle karşı karşıya kalması yeterli görülmektedir.²⁴⁴

Karavelioğlu'na göre, düzenleyici işlemlerin hemen arkasından uygulama işleminin geleceğinin kesin olduğundan menfaat ilişkisi güncel bir nitelik göstermektedir.²⁴⁵

Örneğin Astronomi ve Uzay Bilimlerinde okumakta olan 4 öğrenci, bu bölümden mezun olanların artık matematik öğretmeni olarak atanamayacaklarına ilişkin Talim Terbiye Kurulunun 2003 yılındaki kararının iptali istemiyle dava açmışlar, Danıştay 12. Dairesi 22.9.2003 günlü ve E: 2003/2328, K: 2003/2107 sayılı kararıyla;

"...Dava konusu karardan önceki uygulamada, bu bölüm mezunlarına matematik öğretmenliğine atanabilecekler arasında yer verilmişken, dava konusu işlem ile bu bölümün değiştirilerek okudukları bölüme yer verilmediği ve böylece öğretmen olma haklarının ortadan kaldırıldığı öne sürülerek düzenlemenin iptali istenilmekte ise de, henüz mezun olup olmayacaklarının belirsiz olması nedeniyle işlem ile aralarında kişisel ve güncel bir menfaat ilgileri olmadığından dava açma ehliyetleri bulunmadığı" gerekçesi ile davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Temyiz aşamasında ise İdari Dava Daireleri Kurulu Danıştay 12. Dairesinin kararını şu gerekçe ile bozmuştur. "Davacıların okuduğu Astronomi bölümünde üçüncü sınıfta

²⁴² DDUH, 21.10.1938 gün ve E. 38/275, K. 38/205, naklen Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 490.

²⁴³ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 490; Çelikkol, **a.g.m.**, s. 765; Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1092.

²⁴⁴ İkinciöğulları, **a.g.m.**, s. 155.

²⁴⁵ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1092; Sarıca, aksi yöndeki görüşüyle, ileride ihlali muhtemel olan bir menfaat dolayısıyla iptal davası açılmayacağını, hatta dava açıldığı veya tetkik edildiği sırada henüz davacıya kesin olarak tesir etmeyen bir kararın daha sonradan alınması söz konusu olsa bile dava açılmayacağını, böyle bir davanın kabul olunamayacağını ve dinlenemeyeceğini ileri sürmektedir. Bkz. Sarıca, **a.g.e.**, s. 42.

bölümlerin seçildiği, seçilen bölüme göre astronom, matematikçi ve fizikçi olarak diploma alındığı ve davacılar ikinci sınıfta iken alınan 2000 tarihli Talim Terbiye Kurulu kararı uyarınca Matematik öğretmenliği hakkı tanınmış olması nedeniyle davacıların üçüncü sınıfta kredilerinin %30'nu matematik alanında aldıkları ve bu nedenle henüz mezun olmasalar dahi o tarihte yürürlükte olan düzenlemeye göre, bölümlerini seçmiş olmaları nedeni ile söz konusu düzenlemenin değiştirilmesi yolundaki dava konusu işleme karşı dava açma menfaatlerinin bulunduğu sonucuna varılmıştır.”

Danıştay'ın bu konuda aksi yönde verdiği kararlar da mevcut olup, 14.04.1997 tarihli kararında;

“Henüz öğrencilik statüsü sürmekte olan davacının mezun olmadığı okulunun da arasında bulunduğu bazı okullardan mezun olanların yapılacak sınavı başarmak şartıyla kıyı kaptanlığı yeterlik belgesi alabileceği yolundaki düzenlemenin iptalini istemesinde, bu işlem ile arasında kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi olmadığından dava açma ehliyeti de bulunmamaktadır.” denilmektedir.²⁴⁶

İlgiliye uygulanacağı kesin olan düzenleyici işlemlere karşı ilgililerin uygulamadan önce dava açabilmeleri, yasa koyucu tarafından düzenleyici işlemler yönünden menfaat ihlali koşulunun aranmadığı anlamına geldiği yönünde görüşler de mevcuttur. Buna göre somutlaşmamış, kişiler üzerinde subjektif sonuçlar doğurmamış düzenleyici bir işlemin halihazırda herhangi menfaati ihlal etmediği, menfaat ihlalinin işlemin kişiye uygulanması halinde ortaya çıkacağı açıktır. Ancak yasa koyucunun düzenleyici işlemlere karşı menfaat ihlali koşulunu aramadan dava açılabilceğini kabul etmesinin idari yargı yönünde ileri bir aşama olduğu ve bu durumun menfaat ihlalinin geniş ve kapsamlı olarak yorumlandığını gösterdiği ileri sürülmektedir.²⁴⁷

Menfaatin güncelliğinden ne anlaşılması gerektiği doktrinde ve yargı içtihatlarında tartışmalıdır. Kimi yazarlar menfaat ihlalinin davanın açıldığı

²⁴⁶ Danıştay 10. D., 14.04.1997 gün ve E:1997/1372, K:1997/1314, **DD**, S.94, s. 653.

²⁴⁷ Alan, **a.g.m.**, s. 31.

tarihte, kimi yazarlar ise davanın karara bağlandığı tarihte bulunması gerektiğini ileri sürmektedir.

Onar'a göre; menfaat ihlalinin güncelliği için ihlalin davanın açıldığı veya en geç hüküm verilmesi aşamasında gerçekleşmesi yeterli olabilecektir. *“İptal davalarında alakalının dava sonuna kadar davaya mevzu olan idari tasarrufla alakasının mahfuziyeti iktiza eder.”*²⁴⁸

Gözübüyük ve Tan'a göre de; menfaatin davanın açıldığı ya da en geç karara bağlandığı sırada bulunması güncellik koşulunu gerçekleşmesi için yeterlidir.²⁴⁹

Sarıca ve İkinciogulları'na göre de, dava açıldığı zaman bir menfaat bulunmamasına karşılık, dava karara bağlandığı sırada menfaat ilişkisi gerçekleşmişse, bu durumda da menfaat koşulunun gerçekleştiği kabul edilmelidir.²⁵⁰

Özdek ve Gökalp ise, menfaat ihlalinin güncelliğinden bahsedebilmek için iptal davası açıldığı anda mevcut bir menfaat ihlalinin bulunması gerektiğini, ancak dava açıldığı anda mevcut olmamakla birlikte dava karara bağlandığı sırada menfaat ihlalinin gerçekleşmesi halinin de iptal davası açılmasında yeterli olduğunu ileri sürmektedir.²⁵¹

Bu konuda Eroğlu'na göre ise, *“Aktüel bir menfaat dava açıldığı veya tetkik edildiği zaman mevcut bir menfaat demektir. Dava konusu karar ya dava açıldığı zaman veya dava görülürken davacının bir menfaatini ihlal edecek mahiyette olmalıdır.”*²⁵²

Zabunoğlu, Özyörük ve Özay ise farklı görüşte olup, menfaat ihlalinin davanın açılması sırasında gerçekleşmiş olmasını gerekli görmekteirler.²⁵³

Yenice ve Esin de aynı yönde görüş bildirmektedir; *“Dava sonunda verilecek iptal kararı geriye yürüyeceğine, idari işlemin tesis edildiği tarihten*

²⁴⁸ Onar, **a.g.e.**, s. 1234, 1783.

²⁴⁹ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 378.

²⁵⁰ İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 154.

²⁵¹ Özdek, **a.g.m.**, s. 112; Gökalp, **a.g.m.**, s. 453.

²⁵² Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, s. 368.

²⁵³ İl Han Özay, “Kendine Özgü Bir Hukuk Devleti”, **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Ankara, 1990, s. 119.

*itibaren hukuk alanından sileceğine göre önemli olan dava tarihinde ilgilinin aktüel bir menfaatinin ihlal edilmiş olması ve bunun hukuka aykırı bir tasarruf niteliği taşımasıdır.*²⁵⁴

Bu konuda Çelikkol da aynı yöndeki görüşüyle, davanın açıldığı anda menfaat ihlalinin mevcut olmasının gerekli olduğunu, zira davanın açıldığı andaki durumun yargılanması gerektiği ileri sürmektedir.²⁵⁵

Bu hususta farklı bir görüşte bulunan Alan'a göre ise, menfaat ilişkisinin, idari işlemin yapıldığı tarihte bulunması yeterlidir. Aksi halde belirli sürelerle sınırlı olarak tesis edilen işlemlere karşı iptal davası yolu kapatılmış olacaktır. Bu nedenle de iptal davalarında artık güncel menfaat diye bir kavrama yer yoktur.²⁵⁶

Menfaatin güncelliği konusunda diğer bir tartışma konusu ise, menfaat ihlalinin dava süresince varlığının zorunlu olup olmadığı konusunda ortaya çıkmaktadır. Bazı yazarlar menfaatin davanın herhangi bir aşamasında varlığını yeterli görürken, bazı yazarlar ise menfaatin dava süresince varlığını zorunlu görmektedirler.

Onar'a göre, davanın açıldığı veya en geç hüküm verilmesi aşamasında gerçekleşmesi gereken menfaat ihlalinin davanın hükme bağlandığı sırada da devam etmesi şarttır.²⁵⁷

İkincioğulları da, menfaat ihlalinin davanın devamı sırasında da varlığını sürdürmesi gerektiği görüşündedir.²⁵⁸ Gökalp'e göre de, davanın açıldığı sırada mevcut olan menfaatin dava sonuna kadar devam etmesi şarttır.²⁵⁹

Akyürek'e göre de; *"İdare hukukunda; iptal davalarına özgü menfaat ihlali koşulu (sübjektif ehliyet) davanın iptidaen açılabilmesi ve dinlenebilmesi*

²⁵⁴ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 490.

²⁵⁵ Çelikkol, **a.g.m.**, s. 764-765.

²⁵⁶ Alan, **a.g.m.**, s. 32.

²⁵⁷ Onar, **a.g.e.**, s. 1234.

²⁵⁸ İkincioğulları, **a.g.m.**, s. 154.

²⁵⁹ Gökalp, **a.g.m.**, s. 453.

için, davanın açılması sırasında ve devamı süresince var olması gereken usul ve şekil şartı olarak kabul edilmiştir.”²⁶⁰

Candan’a göre, menfaatin güncel olmasından kasıt, davaya konu idari işlemin ihlal ettiği menfaat ile davacı arasındaki ciddi ve makul ilişkinin dava sonuna kadar devam etmesidir.²⁶¹

Zabunoğlu, Özyörük ve Özay ise farklı görüşte olup, menfaat ihlalinin davanın açılması sırasında gerçekleşmesini yeterli görmektedirler.²⁶²

Yenice ve Esin’ göre de, dava sonunda verilecek iptal kararı geriye yürüyeceğine, idari işlemin tesis edildiği tarihten itibaren hukuk alanından sileceğine göre önemli olan dava tarihinde ilgilinin aktüel bir menfaatinin ihlal edilmiş olması ve bunun hukuka aykırı bir tasarruf niteliği taşımasıdır. Dolayısıyla dava açıldığı tarihte mevcut olan menfaat ihlalinin dava süresi içerisinde sona ermesi halinin menfaatin güncelliğini etkilediği söylenemez.²⁶³

Bu konuda Çelikkol da aynı yöndeki görüşüyle, davanın açıldığı anda menfaat ihlalinin mevcut olmasının yeterli olduğunu, söz konusu menfaat ihlalinin davanın sonuna kadar devam etmesinin gerekli olmadığını, zira davanın açıldığı andaki durumun yargılanması gerektiği ve dava sırasında ortaya çıkan değişikliğin yargısal denetime engel olmadığını ileri sürmektedir.²⁶⁴

Yukarıda anılan görüşlerin değerlendirilmesinden, menfaat ihlali koşulunun iptal davasının açıldığı anda mevcut olmasının yeterli olduğu, davanın devamı esnasında var olmasının gerekmediği, davanın açıldığı anda menfaat ihlalinin mevcut olmaması halinde ise, en geç davanın karara bağlandığı sırada menfaat ihlalinin gerçekleşmesi halinde davanın ehliyet yönünden reddedilmeyerek davanın esastan incelemesinin daha isabetli bir görüş olduğu sonucuna varılabilmektedir. Davanın açıldığı esnada mevcut olan menfaat ihlalinin davanın devamı sırasında sona ermesi durumunda davanın ehliyet yönünden reddi iptal davasının kamu yararını sağlama

²⁶⁰ Akyürek, **a.g.m.**, s. 29.

²⁶¹ Candan, **a.g.e.**, s. 112.

²⁶² Özay, **Kendine Özgü Bir Hukuk Devleti**, s. 119.

²⁶³ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 490.

²⁶⁴ Çelikkol, **a.g.m.**, s. 764-765.

amacına aykırılık oluşturacaktır.²⁶⁵ Davanın açılmasından sonra menfaat ilişkisinde ortaya çıkan değişiklikler, idarenin hukuka aykırı işlemlerini ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle işlem yapıldığı tarihteki koşullara göre değerlendirilmelidir.²⁶⁶

Ayrıca davada verilecek iptal kararı geriye yürüyerek işlemin yapıldığı tarihten itibaren hukuk aleminden silinmesini sağlayacağından ve dava aşamasında dava konusu işlemin idarece kaldırılması veya davacının statüsünde değişikliğe gidilerek işlemin iptalinin önüne geçmek suretiyle idare, kendi lehine bir durum oluşturmak isteyebileceğinden menfaat ihlalinin davanın açıldığı anda mevcut olup olmadığının değerlendirilmesi daha isabetli olacaktır.

Öte yandan, iptal davasına konu idari işlem dolayısıyla zarara uğranıldığı iddiasıyla iptal davasının sonuçlanması üzerine tam yargı davası açılabilirliğinden, davanın açılması sırasında menfaat ihlalinin varlığının yeterli görülmesi ve davanın devamı süresinde menfaat ihlalinin mevcudiyetinin aranmaması gerektiği sonucuna varılabilecektir.²⁶⁷

Fransız Danıştay'ı da ya dava açıldığı zaman ya da karar verilirken menfaatin bulunmasını yeterli saymakta olup ileride doğacak muhtemel menfaat ihlallerine dayanılarak açılan davaları da bazen kabul ettiği görülmektedir.²⁶⁸

Menfaat ilişkisinin dava süresince devam etmesinin zorunlu olup olmadığı konusunda Danıştay içtihatlarında ise farklılıklar mevcut olmakla birlikte Danıştay çoğu kararında menfaatin ihlal edilmesi koşulunun davanın açıldığı tarihten, davanın sonuçlanmasına kadar varlığının zorunlu olduğunu açıkça belirtmiştir.²⁶⁹

²⁶⁵ Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 159.

²⁶⁶ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 490.

²⁶⁷ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 490.

²⁶⁸ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 186.

²⁶⁹ Danıştay 6. D., 29.11.1982 gün ve E:1981/1912, K:1982/4052, **DD**, S.50-51, s. 295-296.

*“Menfaat ihlali koşulunun davanın açıldığı tarihte var olması yeterli değildir, davanın sonuçlanmasına ve kararın kesinleşmesine kadar devam etmesi gerekmektedir.”*²⁷⁰

Danıştay, kamulaştırma işlemine karşı açılan bir davada, dava devam ederken taşınmaz mülkiyetinin kesinleşen yargı kararı ile idareye geçmiş bulunması dolayısıyla taşınmazla mülkiyet bağı kalmayan davacının menfaatinin de ihlal olamayacağına karar vermiştir.²⁷¹

Danıştay 12. Dairesinin bir kararında da, öğretmen okulunda başlayan boykot ve işgal sebebiyle tutuklanan ve tutuklu kaldığı tarihler arasında yapılan beş derdin sınavını kaçırdığı için engel sınavlarına katılmak isteyen davacının engel sınavlarına alınmaması yolundaki işlemin iptali istemiyle açılan davada;

“Hadisede davanın açıldığı tarihte, davacının, dava konusu işlem sebebiyle menfaatinin ihlal edildiği ve bu menfaat alakasının dava tarihinde mevcut olduğu aşikar ise de, Dairemizce verilen ...yürütmenin durdurulması kararı üzerine, davacı hakkında ne gibi bir işlem yapıldığının... ara kararımızla sorulması üzerine, idarece verilen cevapta; davacının...dilekçesi üzerine kendi isteğiyle kaydının silindiği...okulla ilişkisi kesilen davacının dava ile herhangi bir menfaat alakasının kalmadığı anlaşılmıştır....tetkik kabiliyeti bulunmayan davanın reddine...” hükmedilmiştir.²⁷²

Danıştay'ın bazı kararlarında ise, menfaat ilişkisinin dava açıldığı sırada varlığı yeterli bulunmaktadır. Örneğin, davacının görev yerinden başka bir yere nakline ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı dava devam ederken, kendi isteği olmaksızın ikinci bir yere nakledilmiş olmasını, dava sonucu ile menfaat ilişkisini kesen bir durum olarak kabul etmemiştir.²⁷³ Bir başka kararında da, davacı bakanlık müfettişinin görevinden alınarak ilköğretim okulu resim öğretmenliğine atanması işleminin iptali istemiyle açılan davada, dava sürerken davacının kendi isteğiyle görev yerinin değiştirilmiş olmasını

²⁷⁰ Danıştay 6. D., 21.2.1989 gün ve E:1988/1816, K:1989/323, naklen Candan, **a.g.e.**, s. 112.

²⁷¹ Danıştay 6. D., 9.5.1988 gün ve E:1988/46, K:1988/656, **DD**, S.72-73, s. 366-368.

²⁷² Danıştay 12. D., 24.2.1970 gün ve E:1968/2607, K:1970/333, **AİD**, C.4, S.2, s. 165, naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 380.

²⁷³ Danıştay 5. D., 15.11.1988 gün ve E:1987/3267, K:1988/2502, **DD**, S.74-75, s. 318-319.

menfaat ilişkisini kesen bir durum olarak kabul etmeyip, müfettişlik görevinin sorumluluk ve yetkilerinin farklılık göstermesi nedeniyle menfaat ilişkisinin devam edeceğine kuşku bulunmadığına hükmetmiştir.²⁷⁴

Yine bir başka kararında ise, bu konuya iptal davasının amacı açısından açıklamalar yapmak suretiyle menfaat ilişkisinin dava açıldığı sırada var olmasını yeterli görmüştür. Söz konusu kararda, menfaat ilişkisinin davanın sonuçlanmasına kadar devam ettirilmesini zorunlu tutmanın, iptal davalarının sadece davacılar yönünden değerlendirmek ve iptal davalarının amacını bertaraf etmek anlamını taşıyacağı, bunun sonucu olarak dava görülmeden önce alınacak yeni idari kararlarla davacının iptalini istediği işlemle ilişkisi kesilerek hukuka aykırılığı ileri sürülen işlemin yargı denetimi dışında bırakılması yolunun açılacağı gerekçesiyle davanın açıldığı andaki menfaat ilişkisinin davanın görülmesi için yeterli olduğuna hükmedilmiştir.²⁷⁵

Danıştay 5. Dairesi aynı yöndeki bir başka kararında; *“Bilindiği üzere iptal davaları idari işlemlerin hukuka uygunluğu denetlenir ve böylece idarenin hukuk alanı içerisinde kalması, bu alan içinde hareket etmesi amaçlanır. İdari yargı yerlerince verilen iptal kararları ile hem iptal edilen idari işlemle hukuk alanı dışını çıktığı saptanan idare yeniden bu alan içine alınmış olur, hem de menfaati ihlal edilen ve bu nedenle dava açan ilgili, eski hukuki durumunun geri gelerek iptal kararından somut olarak yararlanır. İptal davalarının bu amacı ve kişiler yönünden doğurduğu sonuçlar göz önünde bulundurularak gerek öğretide gerekse Danıştay kararlarında iptal davası açılabilmesi ve davanın görülebilmesi için davacının iptali istenilen işlemle menfaatinin ihlal edilmesi yeterli sayılmakta, bu işlemle ilişkin davanın sonuçlanmasına kadar sürmesi aranmamaktadır. Davacının idari işlemle ilişkisinin davanın sonuçlanmasına kadar devam etmesini zorunlu tutmak, iptal davalarını sadece davacılar yönünden ortaya koyduğu sonuçlarla değerlendirmek, bu davaların amacını ihmal etmek anlamını taşır. Bunun sonucu olarak, dava görülmeden önce alınacak yeni idari kararlarla*

²⁷⁴ Danıştay 5. D., 24.3.1986 gün ve E:1985/484, K:1986/354, DD, S.64-65, s. 185-186.

²⁷⁵ Danıştay 5. D., 25.03.1996 gün ve E:1995/2361, K:1996/1256, naklen Ünal Demirci, **Memur Sendikalarının Dava Ehliyeti-1**, s. 119.

davacının iptali istenilen işlemle ilişkisini kesmek ve böylece hukuka aykırılığı ileri sürülen işlemi yargısal denetim dışında bırakmak yolu açılmış olur. Bu nedenle dava açıldıktan sonra istifa ederek görevinden ayrılan davacının, dava konusu işlemle menfaat ilişkisinin kalmadığından bahisle davanın reddine ilişkin mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.” denilmektedir.²⁷⁶

Örneklerden de anlaşıldığı üzere kamu görevlilerince açılan iptal davalarında Danıştay’ın genel olarak benimsediği görüşe göre, davacının istifa etmesi, emekliye ayrılması, başka bir göreve veya yere atanması, eski görevine iade edilmesi gibi durumlarda davanın açıldığı andaki menfaat ihlali güncelliğini korumaktadır.

Bu konuda Yenice ve Esin’in açıklamalarına göre, özellikle emekliye ayırmada ya da ayrılımda veyahut görev yerinin değiştirilmesinde, menfaat ilişkisindeki bu tip değişiklikler ilgilinin iradesinden değil, davalı idarenin iradesi veya ağır maddi-manevi baskılarından kaynaklanmaktadır. İdareler davanın iptalle sonuçlanmasından kurtulmak için statü değişikliğine gidebilmekte hatta başlangıçta davacının isteğine uygun bir işlem yaptıktan ve davanın ortadan kalkmasını sağladıktan sonra eski işlemine koşut yeni bir işlem tesis edebilmektedir. Bu nedenle de davacı kendi iradesiyle davadan vazgeçmedikçe dava sırasında menfaat ilişkisi ortadan kalkmıştır diye davanın reddine karar verilmemelidir. Öte yandan davacılar, tam yargı davalarına göre vekalet ve harç ücretinin daha uygun olmasından hareketle öncelikle iptal davası açmakta, iptal davasının sonucuna göre de maddi ve manevi zararlarının tazmini için tam yargı davası yoluna gitmektedirler. Dolayısıyla menfaat ihlalinin güncelliğinin kalmadığından bahisle iptal davasının reddedilmesi halinde davacılar tazminat davası açmakta haklı olarak tereddüte düşebileceklerdir.²⁷⁷

Ancak doktrinde aksi yönde görüşler de ileri sürülmektedir. Candan’a göre, iptal davasının amacından yola çıkılarak menfaat ihlalinin güncelliğinin

²⁷⁶ Danıştay 5. D., 16.06.1988 gün ve E:1988/1099, K:1988/1908, naklen Candan, **a.g.e.**, s. 112-113.

²⁷⁷ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 490- 491.

devam ettiği yönündeki görüşün, Danıştay'ın idarenin hukuka uygunluğunda herkesin menfaati bulunduğu gerekçesinden hareketle ileri sürülen halk davasını (actio popularis) benimsememesiyle çelişmektedir. Zira önemli olan iptal davasının amaçladığı hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi ise, iptal davasında idarenin hukuka uygunluğunun sağlanabilmesi açısından herkesin menfaati bulunduğu kabulüyle halk davasının Danıştay'ca haklı kılınması gerekirdi. Ayrıca idarenin dava konusu işlemle davacının ilişkisini kesmek için başka işlemler yapması söz konusu ise, bu işlemler de iptal davasına konu edilebilecektir. Davacının dava konusu işlemle menfaat ilişkisi idarenin bir başka işlemiyle kesilmesine rağmen davaya bakılmaya devam edilerek işin esası hakkında karar verilmesi halinde uygulanma olanağı olmayan işbu karar, iptal kararlarının gücünü zayıflatmaktan öte bir anlam ve etki oluşturamayacaktır.²⁷⁸

Danıştay'ın yukarıda örnek olarak gösterilenler dışında, davacının kendi isteğiyle emekliye ayrılması, başka bir göreve veya yere atanması, eski görevine iade edilmesi ve istifa etmesi gibi durumlarda davanın açıldığı andaki menfaat ihlalinin güncelliğini korumadığı ve dava açılmasında bir menfaatin kalmadığı yönündeki görüş de özellikle eski tarihli kararlarda savunulmuştur.

“İptal davası açılabilmesi için ilgilinin meşru, kişisel ve halen mevcut bir menfaatinin ihlal edilmiş olması, başka bir deyişle dava konusu işlemin iptalini istemekte davacının menfaatinin bulunması ve bu menfaat ilişkisinin dava sonuna kadar devam etmesi gerekir...Davacının kendi isteği ile ...hemşire olarak naklen atandığı anlaşıldığından, dava konusu işlemin iptalini istemekte menfaatinin kalmadığı açıktır.”²⁷⁹

Danıştay'ın, menfaat ihlali bir kez gerçekleştikten sonra dava devam ederken menfaat ilişkisinin ortadan kalktığı gerekçesiyle davayı reddetmesinin, iptal davasının kamu yararını sağlamaya yönelik niteliğine uygun düşmediği, aksi yöndeki kararlarının ise iptal davasının kamu yararına

²⁷⁸ Candan, **a.g.e.**, s. 113-114.

²⁷⁹ Danıştay 5.D., 5.10.1988 gün ve E:1988/2575, K:1988/2166, naklen Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 1095.

dönük olma özelliğiyle bağdaştığı düşünülmektedir. Zira iptal davasında asolan idarenin hukuka aykırı işlemlerinin hukuk aleminden silinmesidir. Dava devam ettiği sürede davacının kendi isteğiyle emekliye ayrılması, başka bir göreve veya yere atanması, eski görevine iade edilmesi ve istifa etmesi gibi durumlarda idarenin hukuka aykırı olan işlemlerinin ortadan kalktığı sonucuna varılamaz. Böyle bir tutum hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava konusu edilmiş idari işlemlerle ile davacı arasındaki menfaat alakasının idarece bu şekilde kesilerek, idarenin dava sonunda verilecek iptal yaptırımından kaçınma yolu haline gelmesine yol açabilecektir.

Menfaatin güncelliği konusunda üzerinde durulması gereken bir durum da, dava konusu idari işlemin geri alınması veya kaldırılması halinde davacının menfaat ihlalinin güncellik şartının devam edip etmediğidir.

İdarenin bir işlemini geri alması ile kaldırması hukuk alanında birbirinden farklı sonuçlar doğurmaktadır. İdari işlemin geri alınması geriye yönelikken, idari işlemin kaldırılması ileriye yöneliktir. Bir idari işlemin geri alınması halinde söz konusu işlem yapıldığı tarihten itibaren hukuk aleminden silinir, yapıldığı tarihten itibaren geçerliğini yitirir. Bir idari işlemin kaldırılması halinde ise söz konusu işlem idarece kaldırıldığı tarihten itibaren hukuk aleminden silinir, geleceğe yönelik olarak ortadan kalkar ve tesis edildiği tarih ile kaldırıldığı tarih arasındaki geçerliğini kaybetmez.

İdarece geri alınan bir idari işlem yapıldığı tarihten itibaren hukuk aleminden silindiğinden bu işlemin herhangi bir kişinin menfaatini ihlal etmesi söz konusu olmayacaktır.²⁸⁰

Ancak burada idarenin dava konusu işlemi ne zaman geri aldığı önemlidir. Eğer dava konusu idari işlem dava açılmadan önce geri alınmış ise, işlem yapıldığı tarihten itibaren hukuk aleminden silindiğinden davacının işlemin iptali için dava açmakta menfaati yoktur.²⁸¹ İdari işlem dava açılmadan önce geri alınmış olmasına rağmen iptal davası açılmışsa, dava ön koşullar yönünden reddedilerek davacı yargılama giderlerine mahkum

²⁸⁰ İkincioğulları, **a.g.m.**, s. 152.

²⁸¹ Sarica, **a.g.e.**, s. 27.

edilir. Dava konusu işlemin dava açıldıktan sonra geri alınması halinde ise dava ön koşullar yönünden reddedilmez. İdarenin geri aldığı hukuka aykırı işlemi dava açılmasına neden olmuştur. Dava konusu işlemin geri alınması işlemin yapıldığı tarihten itibaren geçerliğini yitirmesine neden olduğundan, niteliği gereği idari yargı mercileri tarafından verilen iptal kararına benzemektedir. Başka bir ifadeyle, iptal kararı ve geri alma işlemi aynı sonucu doğurur. Dolayısıyla da geri alma işlemi iptal davasının konusuz kalmasına neden olmuştur. Bu nedenle idari yargı mercileri davanın konusuz kalması nedeniyle karar verilmesine yer olmadığına hükmederler. Ancak idare davanın açılmasına sebebiyet verdiği için dolayı yargılama giderlerine mahkum edilir.²⁸²

Ancak doktrinde bu görüşün aksi yönünde düşünceler de vardır. Zabunoğlu'na göre, iptal davası açıldıktan sonra idari işlemin idarece geri alınması durumunda, işlemin uygulandığı süre içerisinde davacının hak kaybı söz konusu olabileceğinden, iptal davasının konusuz kaldığından bahisle hüküm kurmak yerine davanın esası hakkında karar verilmesi yerinde olacaktır. Bu sayede, iptal kararı verilmesi halinde açılacak tam yargı davasında büyük kolaylık sağlanacak ve usul ekonomisine de katkıda bulunulmuş olacaktır.²⁸³

Kanımızca, bu hususta iptal davalarının amacının ihlal edilen menfaatinin temininden önce idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması olduğu, idarenin işlemlerinden bir zarar doğmuşsa bunun tam yargı davasıyla teminin sağlanabileceği, dava konusu idari işlem idarece geri alındığında yapıldığı tarihten itibaren geçerliğini yitirdiği ve bu sayede iptal davasıyla ulaşılmak istenen sonucun gerçekleştiği göz önüne alınarak davanın esası hakkında inceleme yapılmadan davanın konusuz kaldığına hükmedilmesi gerekmektedir. Doktrinde hakim olan ve yargı içtihatlarıyla da kabul gören görüş bu yöndedir.

²⁸² Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 382.

²⁸³ Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 176- 177.

Dava konusu edilen bir idari işlemin idarece kaldırılması halinde ise, işlem kaldırıldığı tarihten itibaren hukuk aleminden silindiğinden, idare ister dava açılmadan önce ister dava açıldıktan sonra işlemi kaldırsın işlemin yürürlükte bulunduğu dönemde menfaati ihlal edilen kişilerce iptal davası açılması mümkün bulunmaktadır.²⁸⁴ Dolayısıyla dava konusu işlem idarece kaldırıldığı takdirde dava önkoşullar nedeni ile reddedilmemelidir. Zira dava konusu işlem, tesis edildiği tarih ile kaldırıldığı tarih arasında geçerli olup hüküm ve sonuçlarını doğurmaktadır. Dolayısıyla idare ister dava açılmadan önce ister dava açıldıktan sonra işlemi kaldırsın işlemin yapıldığı tarihten idarece kaldırıldığı tarihe kadar olan süre içerisindeki etkisini ortadan kaldırmak için idari yargı merciinin davanın esasını incelemesi gerekmektedir.²⁸⁵

Yenice ve Esin'e göre de, *“Davalı idare tarafından, idari işlemin geri alınması dışında, sonradan yapılan idari işlem denetlenen dava konusu işlemin kendi koşulları içinde değerlendirilmesine ve buna göre bir karar verilmesine engel değildir.”*²⁸⁶

Danıştay'ın bu konu hakkında vermiş olduğu bir kararında; *“İptal davaları çözülürken dava konusu kararın verildiği zamandaki durum uygulanır. Bir kere alınmış, uygulanması gerekli olduğu için uygulanmış, hükmünü zaman içinde bir süre yürütmüş bir idari kararın sonradan değiştirildiği ileri sürülerek iptal davasına konu olamayacağını kabul etmek idareyi kendi eylem ve işlemlerini daima yargı denetiminden kurtarma ve onun akıbetinden sıyrılma imkanına kavuşturur. Menfaatinin ya da hakkının ihlal edildiğini ileri sürerek dava açmış olan kişilere (vaktiyle menfaatiniz veya hakkınız ihlal edilmiş olsa bile bugün sizi vaktiyle zarar sokmuş olan tasarruf ortada yoktur) diyerek davasını reddetmek veya karar vermeye yer yoktur şeklinde bir hükme varmak yargı görevinden çekinmek olur.”*²⁸⁷ denilmiştir.

²⁸⁴ İkinçioğulları **a.g.m.**, s.152; Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 176.

²⁸⁵ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 383.

²⁸⁶ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 492.

²⁸⁷ Danıştay 8.D., 12.2.1963 gün ve E:1962/1946, K:1963/1191, naklen Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 193 vd.

1.3.2.3. Menfaatin Kişisel Olması

Menfaatin kişisellik niteliğinin açık bir tanımı yapılmamakla birlikte genellikle, dava konusu idari bir işlem ile davacı arasındaki maddi ve manevi ilişkiyi ortaya koyduğu düşünülmektedir.²⁸⁸

Gerçek ve tüzel kişiler kendi menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı iptal davası açabilirler. Kendi menfaatlerini ilgilendirmeyen işlemler hakkında sosyal menfaat endişesi ya da insani duygularla dava açamazlar.²⁸⁹ Bir kimse, kendi menfaatini etkilemeyen işlemlere karşı iptal davası açamaz.²⁹⁰

Onar'a göre, menfaatin kişisel nitelikte olması, idari işlemin dolaylı veya dolaysız ilgiliye tesir etmesi, bir menfaatini ihlal etmiş olması demektir.²⁹¹

Özyörük'e göre de, menfaat ihlalinin kişisel olması iptali istenen işlemle davacı arasında belirli bir yakınlık bulunmasını ifade etmektedir.²⁹²

Candan'a göre ise, menfaatin kişisel olması, ihlal edilen menfaatin davacıya ait olması, iptal davasına konu edilen idari işlemin doğmasına engel olduğu veya bozduğu hukuki durumun tarafı, yararlananı olması veyahut olmak istemesidir.²⁹³

Yenice ve Esin'e göre ise, kişisel menfaat işlemin doğrudan doğruya o kimse hakkında yapılmış olması anlamına gelmemektedir. Önemli olan işlemin o kimseyi de etkilemesidir. Kişisel menfaatin sınırı konusunda kesin ölçüler koymak mümkün olmadığından her davada, davacının kişisel menfaatinin ihlal edilip edilmediğinin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir.²⁹⁴

²⁸⁸ Alan, **a.g.m.**, s. 32

²⁸⁹ Daştan, **a.g.m.**, s. 650.

²⁹⁰ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 348.

²⁹¹ Onar, **a.g.e.**, s. 1389; Aynı yönde Akyürek, **a.g.m.**, s. 30.

²⁹² Özyörük, **İdari Yargı Ders Notları**, s. 216.

²⁹³ Candan, **a.g.e.**, s. 107-109.

²⁹⁴ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 486- 487; Aynı yönde Alan, **a.g.m.**, s. 31.

Sarıca ve Zabunoğlu'na göre de, bir menfaatin kişisel menfaat sayılabilmesi için iptali istenen işlemin doğrudan doğruya davacı hakkında yapılmış olması gerekmez. İşlem doğrudan doğruya davacı hakkında yapılmamakla birlikte, ona dolaylı olarak etki yapıyorsa da iptal davası açılabilir.²⁹⁵

Eroğlu'na göre, dava konusu edilen karar, davacıyı doğrudan doğruya etkileyebileceği gibi dolayısıyla yani sonuçları itibariyle de etkileyebilir.²⁹⁶ Bununla birlikte, özellikle objektif tasarruflarda tasarrufun etki alanı geniş olduğundan, dava konusu kararın sadece davacıyı etkilemesi gerekmediği gibi tasarrufun etkisine maruz kalan her kişinin menfaati ihlal edilmiş sayılır.²⁹⁷ Dolayısıyla bir idari işlem dolaylı olarak birden fazla kişinin menfaatini ihlal ediyorsa, menfaati ihlal edilen bu kişilerin de davacı olabileceğinin kabulü gerekir.²⁹⁸

Danıştay, özellikle eski tarihli kararlarında, dava konusu işlemle davacı arasındaki menfaat ilişkisinin dolaylı olarak bulunmasını yeterli görmemiş ve iptal davası açılabilmesi için doğrudan doğruya bir menfaat ilişkisi bulunmasının gerektiği yönünde görüş bildirmiştir. Danıştay bu hususu şu şekilde dile getirmiştir; “*Danıştay’da açılacak idari davalarda hak ve menfaat ilgisinin doğrudan doğruya mevcut olması idari davanın belli esaslarındandır.*”²⁹⁹ Buradan hareketle Danıştay menfaatin kişisellik unsurunu, idari işlemin, davacının hak ve menfaatlerini doğrudan doğruya ilgilendirmesi olarak açıklamaya çalışmıştır.³⁰⁰

Danıştay’ın doğrudan menfaat ilişkisinin yokluğunu kişisel menfaatin yokluğu olarak değerlendirdiği kararları mevcuttur. Örneğin, kiracıların oturdukları evlere ilişkin idari işlemlere karşı açtıkları davalarda, Danıştay menfaatin kişiselliğini dar yorumlayarak genelde kiracıların kişisel bir

²⁹⁵ Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 160; Sarıca, **a.g.e.**, s. 36; Aynı yönde İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 153.

²⁹⁶ Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, s. 368.

²⁹⁷ Gökalp, **a.g.m.**, s. 453.

²⁹⁸ Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 169.

²⁹⁹ İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 153.

³⁰⁰ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 487.

menfaatinin bulunmadığı yönünde kararlar vermiştir. Danıştay aynı yöndeki bir kararı da, dernek şubelerinden birinin yönetim kurulu başkanı tarafından derneğin tümüyle bir başka derneğe iltihakı konusundaki idari işlemin iptali istemiyle açılan davada, davacı tarafın kişiliği ile dava konusu işlem arasında doğrudan bir menfaat ilişkisi görülmediğinden, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkindir.³⁰¹ Bir başka kararında da, faaliyet konusu itibariyle şehirleşme ve imarla ilgisi bulunmayan parti il teşkilatının, imar planı yapılmasına ilişkin işleme karşı dava açmakta menfaatinin bulunmadığı, dolayısıyla dava açma ehliyetinin olmadığı sonucuna varmıştır.³⁰²

Danıştay 10. Dairesinin, Turgut Özal'ın ekli krokide gösterilen ve mezarlık niteliğinde bulunmayan taşınmaza gömülmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada oyçokluğuyla verdiği kararında; *“Davacının, Turgut Özal'ın ekli krokide gösterilen ve mezarlık niteliğinde bulunmayan taşınmaza gömülmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararıyla kişisel bir menfaatini ihlal edilmediği, iptali istenilen işlemle davacı arasında ciddi ve makul bir menfaat ilgisi olmadığı anlaşıldığından, ehliyetsiz kişi tarafından açılan davanın esastan incelenmesine olanak bulunmamaktadır”* şeklinde hüküm kurulmuştur.³⁰³

Ancak anılan kararın karşı oyunda ise, *“İptal davalarında menfaat ihlali koşulunun geniş yorumlanması, anılan koşulun bütünüyle göz ardı edilmesi herkesin her türlü idari işlemin iptali istemiyle dava açabileceğinin kabulü anlamına gelmez. Ancak hukukun üstünlüğünün benimsendiği çağdaş toplum düzeninde kamusal işlerde söz sahibi olduğu kabul edilen bütün bireylerle ciddi ve makul menfaat ilgisi kurulabilecek kamuyu etkileyen idari işlemlerin varlığının da kabulü zorunlu bulunmaktadır. Kamunun mülkiyetinde olan, bu nedenle herkesi ilgilendiren malların tasarruf şeklini bütünüyle değiştiren, kamu malı niteliğini ortadan kaldıran idari işlemlerin, toplumdaki bütün bireylerle meşru, kişisel, aktüel nitelikte menfaat ilgisi olduğunun kabulü*

³⁰¹ Danıştay 10. D., 23.10.1986 gün ve E:1985/2037, K:1986/1853, **DD**, S.66-67, s. 455-459.

³⁰² Danıştay 6. D., 4.10.2001 gün ve E:2000/3480, K:2001/4259, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

³⁰³ Danıştay 10.D., 1.7.1993 gün ve E:1993/2258, K:1993/2798, **DD**, Y.25, S.89, s. 578.

gerekir. Esasen kamu iktisadi devlet teşekküllerinin özelleştirilmesine ilişkin işlemlerle, termik santral kurulmasına ilişkin işlemlere karşı açılan iptal davalarında, dairemizce işlemlerin kamu mallarının tasarrufu şekline ilişkin olduğu dikkate alınıp menfaat ihlali koşulunun varlığı kabul edilmiştir.” denilerek kamuyu etkileyen bazı idari işlemlerin bütün bireylerle menfaat ilgisi kurulabileceğinden bahsederek menfaatin ihlalinin geniş yorumlanabileceği sonucuna varılmıştır.

Danıştay'ın davacı ile dava konusu işlem arasında doğrudan bir menfaat ilişkisi kuramadığı davaları ehliyet yönünden reddetmesi doktrinde eleştiri konusu olmuştur. Menfaatin doğrudan ihlali biçimindeki bir sınırlama, iptal davasının işlevi üzerinde olumsuz bir etki doğuracak ve bu durum, sadece kişisel hakların söz konusu olduğu özel hukuk alanının idare hukukuna taşınması ve idari yargının salt tazminat sorumluluğuna neden olan tam yargı davaları ile özdeşleştirilebileceği gibi bir olağandışı ve sakıncalı durumu meydana getirebilecektir.³⁰⁴

Danıştay'ın kişisel menfaat kavramını dar veya geniş yorumlayarak doğrudan doğruya veya dolaylı menfaat ilişkisini aradığı farklı kararları mevcut olup bu hususta da istikrara kavuşmuş bir uygulama yoktur. Ancak Danıştay'ın sonraki tarihli kararlarında menfaat ilişkisini daha geniş yorumlamaya başladığı da görülmektedir. Örneğin, bir üniversitenin kütüphanesinde memur olarak görev yapan ve 1. derece kadroya atanmak için başvuruda bulunan davacının, bir başka kişinin söz konusu kadroya atanmasına ilişkin işlemin iptali için açılan davada menfaatinin bulunduğu³⁰⁵ hükmedildiği gibi, ilçe sınırları içinde eğitim ve öğretime ilişkin konularda idarenin temsilcisi olan kaymakamın, ilköğretim okulu yapılması için inşaat izni verilmemesi ve okul inşaatının durdurulması

³⁰⁴ Özay, *Düşük Bir Tasarımın Her İki Anlamı İle Kızıl Işığı Altında Kişisel Menfaat-Yürütmenin Durdurulması ve Takdir Yetkisine Dair*, s. 28.

³⁰⁵ Danıştay 5.D., 17.09.2004 gün ve E:2003/4666, K:2004/3214, **DKD**, S.6, 2004, s. 149.

yolunda tesis edilen işlemlere karşı iptal davası açmakta menfaatinin bulunduğu sonucuna varılmıştır.³⁰⁶

Danıştay 10. Dairesinin aynı yöndeki bir kararında, hazineye ait taşınmazın işgal edildiği gerekçesiyle taşınmazda kiracı olarak bulunan şirket adına düzenlenen ecir misil ihbarnamesinin iptali istemiyle söz konusu taşınmazı kiraya veren belediye tarafından açılan davada, dava konusu işlemin davacı belediye adına değil, belediyenin kiracısı şirket adına düzenlendiğinden bahisle verilen ehliyet ret kararı; davacı belediyeye tahsis edilen taşınmazı tahsis amacına uygun biçimde kullanmak ve işletmek üzere kiralayan üçüncü kişiden ecir misil istenilmesi, kiracının bu durumu kiraya veren davacı belediyeye ihtar ederek ecir misil bedelinin ödenmesinin istemesi ve kendisi tarafından ödenmesi durumunda ödemediği tutarı rücu edeceğini belirtmesi karşısında, davacı belediyenin kiracısının ödeyeceği ecir misil bedeli kadar kira gelirinden yoksun kalacağı açık olduğu, bu nedenle kiracıdan ecir misil istenilmesi yolundaki işlem dolayısıyla davacının meşru, kişisel ve güncel menfaatinin ihlal edildiğinin anlaşıldığı gerekçesiyle bozulmuştur.³⁰⁷

Aynı Dairenin bir başka kararında da, aynı ilçede “vasıflılık” statüsü verilen iki gazeteden birinin sahibi olan davacı tarafından, diğer gazeteye verilen işyeri açma ruhsatı ve matbaa beyannamesinin kabulüne ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesince davaya konu işlemlerin davacının menfaatini ihlal etmediğinden bahisle verilen ehliyet ret kararının; herhangi bir meslekte faaliyette bulunabilmek için gerekli koşulları taşımayan kişilerin faaliyette bulunmasının aynı ilçede ve aynı meslek grubunda faaliyette bulunan diğer kişilerin meşru, kişisel ve güncel menfaatlerini olumsuz etkileyeceğinin açık olduğu gerekçesiyle bozulmasına hükmedilmiştir.³⁰⁸

³⁰⁶ Danıştay 6. D., 11.12.2002 gün ve E:2001/5614, K:2002/5850, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

³⁰⁷ Danıştay 10. D., 29.03.2010 gün ve E:2007/7379, K:2010/2163, (Yayınlanmamış karar)

³⁰⁸ Danıştay 10. D., 22.02.2008 gün ve E:2007/7865, K:2008/848, (Yayınlanmamış karar)

Danıştay'ın özellikle çevre ile ilgili konularda menfaat ilişkisini daha geniş yorumladığını görmek mümkündür. Örneğin, Gökova Körfezi kıyısına termik santral kurulmasına yönelik, Bakanlar Kurulunca 1983 yılı yatırım programına etüt proje olarak alınan Kemerköy Termik Santralının Muğla İli Milas İlçesi Kemerköy mevkiinde kurulması yolunda Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca tesis olunan idari işlemin iptali istemiyle Körfez'deki dört köyün muhtarlığı ile bir köy sakininin birlikte açtığı davayı Danıştay esas yönünden inceleyerek karar vermiştir.³⁰⁹

Bir başka kararında da, beldenin ve beldede yaşayanların hayatını yakından ilgilendiren fiziksel çevreyi sağlıklı kılmak amacıyla yapılması öngörülmüş aktif yeşil alanın tamamen kaldırılması sonucunu doğuran imar planı değişikliği işleminin, en azından beldede yaşayan biri olarak davacının menfaatini ihlal ettiğine hükmetmiştir.³¹⁰

“Olayda, dava konusu belediye meclisi kararıyla kabul edilen imar planı değişikliği ile yürürlükteki imar planında çocuk bahçesi ile Merkez Sağlık Ocağı olarak öngörülen iki ayrı taşınmazın değiştirilerek çocuk bahçesinin sağlık ocağına tahsis edildiği, sağlık ocağı yerinin ise iskan alanına dönüştürüldüğü, bu suretle çocuk bahçesinin plandan çıkarıldığı, belediye meclisi üyesi olan davacı tarafından iskan alanına dönüştürülen eski sağlık ocağı yerinin ise inşaat yapılmak üzere özel bir kişiye satıldığı iddiasıyla anılan imar planı değişikliği işleminin iptali dileğiyle bu davanın açıldığı temyiz dosyasının incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Bu durumda, beldenin ve beldede yaşayanların hayatını yakından ilgilendiren fiziksel çevreyi sağlıklı kılmak amacıyla yapılması öngörülmüş aktif yeşil alanın (çocuk bahçesi) tamamen kaldırılması sonucunu doğuran imar planı değişikliği işleminin en azından beldede yaşayan bir kişi olarak davacının menfaatini ihlal ettiği gözetilmeksizin mülkiyet ilişkisinden söz edilerek davanın ehliyet yönünden reddinde usul ve yasaya uyarlık görülmemiştir. Bunun yanı sıra, plan değişikliğinin konusu olan her iki

³⁰⁹ Danıştay 10. D., 24.06.1986 gün ve E:1984/2739, K:1986/1451, **AİD**, C.19, S.3, Eylül 1986, s. 150-157.

³¹⁰ Danıştay 6. D., 21.03.1988 gün ve E:1987/931, K:1988/417, **DD**, S.72-73, s. 361-363.

taşınmazın da kamu tesislerine tahsisli olduğu göz önüne alındığında imar planlarının ve değişikliklerinin onayı ile yasal olarak görevli Belediye Meclisinin bir üyesi olarak davacının anılan değişikliğe karşı dava açma ehliyetinin bulunduğu kabulü zorunludur. Aksi halde, yani mutlaka mülkiyet ilişkisi düşünülürse, kamuya ayrılmış hiçbir taşınmazın başka bir kamu tesisine tahsis edilmesi konusunda beldede yaşayanlar tarafından dava açılması olanağı ortadan kalkacaktır.”

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun bir kararında ise, kiracılık ilişkisinin yargı kararıyla sona ermiş olmasına rağmen, kiracının da iptal davası açmakta kişisel menfaati olduğuna hükmetmiştir.

“...Davacının kiracısı olduğu taşınmaz için, mal sahibi adına verilen inşaat ruhsatının iptali istemiyle açılan davayı, mal sahibi tarafından davacı aleyhine açılan tahliye davası sonucunda tahliyeye karar verildiği, Yargıtay’ca onanarak kesinleşen kararın icra edildiği, bu durumda davacının kiracısı bulunduğu taşınmazla hukuki ve fiili ilişkisi sona erdirildiğinden bu yer için verilen inşaat ruhsatının iptalini istemekte hiçbir hukuki yararı kalmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddeden.... İdare Mahkemesi kararı, temyiz incelemesi sonunu Danıştay 6. Dairesinin....kararıyla ve tahliye kararının dava konusu inşaat ruhsatının alınması nedeniyle verildiği, tahliyenin belli gerekçeye dayanan yargı kararının yarattığı zorunluluk sonunda gerçekleştiği, söz konusu inşaat ruhsatının mevcut yapının yıkılarak yeni bina yapılması dolayısıyla davacının taşınmazdan kiracı olarak yararlanmaması sonucunu doğuracağından, iptali istenen işlemle davacının menfaatinin ihlal edildiğinin ve yargı kararıyla zorunlu olarak gerçekleşen tahliyenin de davadaki menfaat ilişkisini etkilemediğinin kabulünün zorunlu olduğu gerekçesiyle bozulmuştur....İsrar edilmesi yerinde görülmediğinden....”³¹¹

Yine Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun bir kararında, şair Nazım Hikmet Ran’ın vatandaşlığının kaybettirilmesine ilişkin kararın nüfus kütüğüne tesciline dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay 10.Dairesinin davanın ehliyet yönünden reddi kararını şu gerekçe ile

³¹¹ DİDDGK, 21.01.1988 gün ve E:1987/47, K:1988/3, **DD**, S.72-73, s. 104-106.

bozmuştur; “Taraflar ilişkisinin korunması için gerekli olan kişisel, meşru ve güncel menfaat alakasının varlığı, davanın niteliğine ve özelliğine göre, idari yargı yerlerince belirlenmekte, davacının idari işlemle ciddi ve makul, maddi ve manevi bir ilişkisinin bulunduğu anlaşılması, dava açma ehliyeti için yeterli sayılmaktadır. Ayrıca iptal davaları ile, idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının saptanmasına, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, böylece de İdarenin hukuka bağlılığının belirlenmesine, sonuçta Hukuk Devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesine olanak sağlandığından bu davalarda menfaat ilişkisinin bu amaç doğrultusunda yorumlanması gerekmektedir. Nazım Hikmet Ran Türk dünyasının ve 20.yüzyıl Dünya edebiyatının en büyük şairlerinden olup, milletlerarası bir kurum olan UNESCO’nun, şairin 100. doğum yılı anısına 2002 yılını Nazım Hikmet Yılı ilan etmesi bu gerçeğin bir tasdiki olmaktadır. Nazım Hikmet’in Türk ve Doğu halklarının şiirini büyük ölçüde etkilemiş, şiirde yeni yollar açmış, geçmiş ve gelecek yüzyılların ebediyen yaşayacak bir klasiği olması itibarıyla, hakkındaki vatandaşlıktan ıskat kararının nüfus kütüğüne tesciline ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan bu davada, davacının güncel menfaati bulunduğu gibi adı geçen şairin ulusal sınırları da aşarak dünya çapında kabul görmüş bir sanatçı olması nedeniyle, bir vatandaş olarak davacının kişisel ve meşru menfaatinin de ihlal edildiği anlaşıldığından, bakılan davada davacının subjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın esasının incelenmesi gerekmektedir.”³¹²

Danıştay çoğunlukla kişisel menfaat kavramını dar yorumlamakla birlikte, kişisel unsurunu geniş yorumladığı kararları da vardır. Danıştay özellikle genel düzenleyici işlemler hakkında açılan davalarda kişisel menfaat kavramı geniş yorumlamaktadır. “...özellikle idarenin genel düzenleyici işlemlerinin iptali istemiyle açılan davalarda, davacının idari işlem ile arasındaki kişisel meşru ve güncel ilginin, çatışan iki amaç arasındaki dengeyi kurabilecek biçimde hukuk devleti esaslarına aykırı, kamu yararını

³¹² DİDDGK, 6.10.2005 gün ve E:2004/3, K:2005/2371, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

ihlal eden idari işlemlerin ortadan kaldırılmasını sağlamak için geniş yorumlanması gerekmektedir.”³¹³

Danıştay kararlarında kişisel menfaat ihlali koşulu konusunda, davacı hakkında doğrudan doğruya yapılan idari işlemler ve davacı hakkında dolaylı olarak yapılan idari işlemler olmak üzere ikili bir ayırım yapıldığı görülmektedir.³¹⁴ Danıştay tarafından, kişi ile işlem arasındaki ilişki ve yakınlık derecesine bakılarak, derece bakımından işleme en yakın olan kişinin kişisel menfaati olduğunun kabul edildiği, aksi durumda, hakkında işlem yapılan ve doğrudan doğruya şahsını ilgilendiren kişinin dava açmakta menfaat görmediği bir işleme karşı başka birinin dava açmasına neden olunabileceği ileri sürülmektedir. Ancak bu görüşten hareketle, doğrudan doğruya hiç kimseyi ilgilendirmeyen bir işlem söz konusu olduğunda kişisel menfaat kavramı hakkında dar bir yorum yapmak bu işlemin iptal davasına konu olamaması sonucunu da doğurabilecektir. Dolayısıyla kişisel menfaat kavramının, nasıl yorumlanacağı önem arz etmektedir.

Menfaatin öteki niteliklerinde olduğu gibi kişiselliği konusunda da değerlendirmeyi idari yargı mercileri yapacaktır. Menfaat ihlali kavramı, gerek öğretide ve gerekse yargı kararlarında, dava konusu idari işlem ile davacı arasındaki ilişkide aranmaktadır. Dolayısıyla, idari yargı mercileri öncelikle davacının ve dava konusu işlemin kimliğini ortaya koymalı ve davacı ile dava konusu işlem arasındaki ilişkinin niteliğini tespit etmelidir. Bu nedenle idari yargı mercilerince, davacı ile dava konusu işlem arasında doğrudan doğruya bir menfaat ilişkisi bulunmadığından bahisle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kararlara katılmak mümkün değildir. Burada kişisel menfaat kavramının geniş yorumlanarak dava konusu işlemle dolaylı bir menfaat ilişkisinin bulunduğu hallerde de, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin yargı denetimi dışında kalmamasının, dolayısıyla iptal davasının alanının daraltılması yerine genişletilmesinin sağlanması gerektiği düşüncesindeyiz.

³¹³ Danıştay 10. D., 14.10.1997 gün ve E:1997/1372, K:1997/1314, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

³¹⁴ Akyürek, **a.g.m.**, s. 31.

Öte yandan, menfaat ihlalinin kanun koyucu tarafından belirlendiği haller de vardır. Örneğin vergi yargısında, özellikle Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Vergi Usul Kanununda hangi işlemlere karşı kimlerin dava açmakta menfaati olduğu açıkça gösterilmiştir.³¹⁵ Bu gibi durumlarda idari yargı mercilerinin kanundaki düzenlemeleri dikkate alarak bir değerlendirme yapacaklardır.

1.3.2.4. Çevrenin Korunmasına Yönelik İptal Davalarında Menfaatin Kişisel Olması

Toplumların gündemine 1970'li yılların başında giren çevre kavramı, kısaca canlı ve cansız varlıkların bir arada bulundukları ve birbirlerini etkilediği ortam olarak tanımlanabilir.

2872 sayılı Çevre Kanununun 2. maddesinde de çevre, canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddede çevre kirliliği, çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi bozabilecek her türlü olumsuz etki olarak; çevrenin korunması ise, çevresel değerlerin ve ekolojik dengenin tahribini, bozulmasını ve yok olmasını önlemeye, mevcut bozulmaları gidermeye, çevreyi iyileştirmeye ve geliştirmeye, çevre kirliliğini önlemeye yönelik çalışmaların bütünü olarak ifade edilmiştir.

Çevre kirliliğinin yayılmasıyla, bozulan çevre ve doğal ortam insanların beslenme, enerji, hammadde gibi kaynaklarını tehdit etmeye başlamış ve sorunun çözümü için çeşitli kurallar oluşturulmaya başlanmıştır.³¹⁶

İşte bu çerçevede tezimizin konusu bakımından üzerinde durulması gereken husus 2872 sayılı Çevre Kanununun 3. maddesinde düzenlenen

³¹⁵ Candan, a.g.e., s. 114 vd.

³¹⁶ Selami Demirkol, “İdari Yargı Kararlarında Çevre Hakkının Yansıması”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.84, S.4, 2010, s. 2125.

çevrenin korunmasına, iyileştirilmesine ve kirliliğinin önlenmesine ilişkin genel ilkeler ile 30. maddesinde düzenlenen bilgi edinme ve başvuru hakkıdır.³¹⁷

Anılan Kanunun 3. maddesinde; başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkesin, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olduğu ve bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlü olduğu, 30. maddesinin 1. fıkrasında ise, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesin ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda sözü edilen kanun maddelerinden anlaşıldığı üzere çevrenin korunmasıyla ilgili olarak kişilere hem bir hak tanınmış hem de bir ödev veya görev yüklenmiştir. Ancak ilgili mercilere yapılan başvurunun olumsuz bir şekilde cevaplanması veya başvuruya hiç cevap verilmediği takdirde nasıl bir yol izleneceği, özellikle yargı yoluna gidilmesine ilişkin bir düzenleme yapılmadığı görülmüştür. Bu nedenle başvurunun muhatabı durumunda olan idari merciler çevreyi kirleten veya bozan faaliyeti durdurmak suretiyle gerekli önlemleri almazsa veya ilgilinin başvurusu reddedilirse idari yargılama usulündeki genel kurallar nazara alınmak suretiyle ilgillerin idari yargıda dava açabileceklerini söylemek mümkündür.³¹⁸

Bu konu Danıştay 8.Dairesinin bir kararında açıkça dile getirilmiştir. Anılan kararda, çöp dökme yerinin belirlenmesine ilişkin idari işlemin iptali istemiyle bölgede yaşayan bir kişi tarafından açılan davada verilen ehliyet ret kararı, *Çevre Kanununun 30. maddesiyle çevresel sakıncalar yönünden ilgili bölgede yaşayan kişilere idari başvuru olanağının getirildiği, başvuru*

³¹⁷ Anılan kanun maddelerinin anayasal dayanağı 1982 Anayasasının 56. maddesi olup söz konusu maddede “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” hükmüne yer verilmek suretiyle, bireylerin hakkı karşısında devlete ve vatandaşlara ödevler yüklenmiş ve çevrenin korunması gerektiği açıkça dile getirilmiştir.

³¹⁸ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 10. maddesinde, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabileceği, idare tarafından altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

*kavramıyla da bu konuda oluşan idari işlemlerle kurulacak menfaat ilişkisinin sınır ve kapsamının çizildiği, ilgili bölgede yaşayan kişilerin idari bir görev olan çöp toplama yerleri konusuyla doğrudan menfaatleri olduğu gerekçesiyle bozulmuştur.*³¹⁹

Ancak anılan Kanunun 30. maddesindeki düzenlemeden hareketle çevrenin korunmasına yönelik olarak açılan iptal davalarında önkoşul olarak menfaat ihlalinin aranıp aranmayacağına ilişkin doktrinde farklı görüşler ortaya çıkmaktadır.

Kaboğlu'na göre, idari davalarda genel ilkenin dava açmada menfaat ihlali koşulunun aranması olmakla birlikte Çevre Kanunun 1. maddesiyle 30. maddesinin birlikte değerlendirilmesinden, çevrenin bugünkü ve gelecek kuşakları kapsayacak biçimde bütün vatandaşların ortak varlığı olması nedeniyle 30. madde ilgi bağıını yeterli kabul etmektedir.³²⁰

Bu konuda Kuzu ise, idari yargının çalışma usulünde ilgilinin dava açması gerektiği, yargı mercilerinin kendiliğinden harekete geçemeyeceği kuralı ve uygulaması düşünüldüğünde, çevre sorunlarının ve uyuşmazlıklarının bir şekilde idari yargı mercilerinin önüne götürülmesi gerektiğinden ve çevre kirliliğinin boyutlarının ulusal sınırları aşarak uluslararası boyutu bulunduğundan Çevre Kanunu düzenlemelerinde mevcut olduğu üzere vatandaş kavramının dar sınırları aşarak herkesin dava açabilmesinin mümkün olması gerektiğini ileri sürmektedir.³²¹

Paralel yönde görüş belirten Özdek'e göre çevre sorunları söz konusu olduğunda ilke olarak herkese dava ehliyetinin tanınması ya da bazı idare hukuku sistemlerinde olduğu gibi en azından salt vatandaş olmanın dava açmakta yeterli koşul olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Zira çevre sorunlarının yaşamsallığı dikkate alınarak Anayasanın 56. maddesindeki

³¹⁹ D. 8.D., 30.10.2001 gün ve E. 1999/2404, K. 2001/4650, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 156-157.

³²⁰ İbrahim Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, İstanbul, İmge, 1996, s. 121-122.

³²¹ Burhan Kuzu, **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşam Hakkı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997, s. 424.

çevre hakkının somutlaştırılması için çevreye zarar verici nitelikteki eylem ve işlemlere karşı herkese davacı olabilme olanağının tanınması zorunludur.³²²

Buna karşılık Güran, anılan kanunun 30. maddesiyle ilk bakışta iptal davasının subjektif ehliyet koşulu olan menfaat ihlalinin çevrenin korunmasına yönelik davalarda kaldırılmış olduğu izlemi ortaya çıksa da aslında iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun aranması bakımından bir değişiklik olmadığını, zira gerçek ve tüzel kişiler çevrenin ortak sahibi ve sorumluları bulunduklarından, çevrenin kirletilmesi veya bozulması halinde de kişisel ve güncel menfaatlerinin ihlal edilmiş olduğunu belirtmektedir.³²³

Akıncı'ya göre, çevre kirliliğinden zarar görenlerin idari işlemin iptali için iptal davası, uğranılan zararın tazmini için de tam yargı açabilecekleri gibi çevre kirliliğinden doğrudan zarar görmeyen ancak belli bir yerleşim bölgesinde bulunanlar açısından da Çevre Kanunun 30. maddesi dikkate alınarak menfaat ögesinin gerçekleştiğinin kabulüyle dava açabileceklerin kabulü gerekir. *“Zira belli bir bölgede yaşanan çevre sorunu bir süre sonra ülke genelinde ve giderek küresel boyutta olumsuz etkilerini göstermektedir. Dolayısıyla çevre dernekleri de dahil olmak üzere olaydan haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin davacı olabilmeleri gerekir.”*³²⁴

Turgut ise bu konuda, idarenin yargısal denetiminde geleneksel hak anlayışına paralel olarak geleneksel hukuki himaye anlayışının ön planda olduğunu, bireysel hakların korunmasının kamu menfaatinin korunmasının önüne geçtiğini, dolayısıyla da bireylerin idare aleyhine dava açmalarının kişisel, doğrudan ve güncel bir zarara uğrama koşuluna bağlandığını, bu nedenle yurttaşların kendilerini bu koşullara uygun olarak etkilemeyen ve de genel ve objektif olarak hukuku uygun olmayan idari işlemleri yargı mercileri önüne taşıyamayacaklarını, sonuç olarak korunmasında genel bir menfaat

³²² Özdek, **a.g.m.**, s. 112.

³²³ Sait Güran, “Çevre Kanunun 30. maddesi, **İHİD**, S.1-3, 1988, s. 188.

³²⁴ Müslüm Akıncı, **Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku**, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, Kocaeli, 1996, s. 133.

barındıran çevreyle ilgili sorunların yargı yoluyla korunamamasına neden olduğu eleştirisinde bulunmuştur.³²⁵

Bu konuyla ilgili olarak Danıştay'ın görüşüne değinmek gerekirse, Danıştay'ın 1980'li yılların ortalarına kadar menfaat ihlaliyle ilgili klasik eğilimine paralel olarak çevreyle ilgili uyuşmazlıklarda da dar bir yorum yaptığını söyleyebiliriz. Ancak Danıştay 1980'li yılların ortalarından sonra bu görüşünden vazgeçmek suretiyle çevrenin korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin iptal davalarında menfaat ihlalini geniş bir biçimde yorumlamaya başlamıştır.

Bu konuda verilecek ilk örnek, çevrenin korunmasına yönelik olarak açılmış bir dava olan ve “Gökova kararı” olarak adlandırılan Danıştay kararıdır. Anılan kararında Danıştay, Gökova Körfezi kıyısına termik santral kurulmasına yönelik, Bakanlar Kurulunca 1983 yılı yatırım programına etüt proje olarak alınan Kemerköy Termik Santralının Muğla İli Milas İlçesi Kemerköy mevkiinde kurulması yolunda Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca tesis olunan idari işlemin iptali istemiyle Körfez'deki dört köyün muhtarlığı ile bir köy sakininin birlikte açtığı davayı esas yönünden inceleyerek davanın reddine karar vermiştir.³²⁶

Danıştay'ın belirtilen kararı, doktrinde bir çok yazar tarafından eleştirilmiş³²⁷ olmakla beraber iptal davasının subjektif ehliyet koşulu olan

³²⁵ Nükhet Turgut, **Çevre Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998, s. 283; Turgut ayrıca, Çevre Kanunun 30. maddesiyle ilgili genişletici bir yorum yapıldığında çevreyi bozan veya kirlüten bir faaliyetten haberdar olan kişilerin de idari yargıda dava açabileceğinin kabul edilmiş olacağını, bunun anlamının da normalde dava açabilmek için bulunması gereken menfaat ihlali koşulunun aranmasının gerekli olmadığını, buradan ortaya çıkan sonucun ise çevreyi korumak için herkesin idari yargıya başvurabileceği olduğunu ileri sürmektedir. Turgut, **a.g.e.**, s. 292.

³²⁶ Danıştay 10. D., 24.06.1986 gün ve E:1984/2739, K:1986/1451, **AİD**, C.19, S.3, Eylül 1986, s. 150-157.

³²⁷ Kaboğlu, Danıştay'ın iptal istemini reddetmekle idari işlemin denetiminden kaçındığını ve “siyasal red” tezine uygun olarak açıkça siyasal rol oynadığını, Danıştay'ın çevre konusunda verdiği bu ilk kararında, gelecek kuşaklara karşı hepimizi borçlu kılan çevre hakkının kalıcı ve evrensel değerlerini ön plana geçirerek geçici kaygıları aşması gerektiğini ileri sürmektedir. İbrahim Kaboğlu, Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri), **İnsan Hakları Yıllığı**, C:10-11, 1988-1989, s. 137; Kuzu da Danıştay'ın söz konusu kararında ekonomik ve teknik zorluklardan hareketle verdiğini, dolayısıyla çevre-kalkınma ilişkisini kalkınma lehine bozduğunu, Çevre Kanununun birinci maddesinde yer alan “ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumluluk” hükmünü dar yorumlamak yerine aynı maddede geçen çevrenin bütün vatandaşların ortak varlığı olduğu ifadesi ve Anayasada yer alan çevre hakkı hükmüne dayanılarak karar verilebileceği belirtmektedir. Kuzu,

menfaat ihlalinin geniş yorumlanması nedeniyle de olumlu olarak değerlendirilmiştir.

Kuzu'ya göre, kararın olumsuz ve ümitsiz yönleri olmasına rağmen, Danıştay'ın bu kararla "grup davası" yolunu net bir şekilde gündeme getirdiği, Körfez'deki dört köyün muhtarlığı ile bir köy sakininin birlikte açtığı işbu davada Danıştay tarafından eskiden beri iptal davasında aranan kişisel, meşru, güncel bir menfaatin bulunması koşulunun çevreyle ilgili davalarda aşılmış olduğu görülmektedir.³²⁸

Danıştay'ın bu konuda verdiği önemli kararlar arasında Zaferpark kararı³²⁹ ve Güvenpark kararı³³⁰ olarak adlandırılan kararları da mevcuttur. Anılan Zaferpark kararında Danıştay, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından park alanının otopark olarak tahsisine ilişkin imar planı değişikliğinin iptali istemiyle Danıştay'da çalışan 41 kişinin açtığı davada idare mahkemesinin davacıların menfaatinin ihlal edilmiş olduğundan bahisle işin esasına girerek iptal kararı vermesi üzerine yapılan temyiz başvurusunu reddederek mahkeme kararını onamıştır. Güvenpark kararında da Danıştay, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından park alanının otopark ve çarşı olarak tahsisine ilişkin imar planı değişikliğinin iptali istemiyle Çevre Duyarlılığı Grubuna mensup kişilerce açılan davada, idare mahkemesinin işin esasına girerek verdiği iptal kararını onamıştır.

Çevrenin korunmasına ilişkin olarak açılan iptal davalarında görüldüğü üzere Danıştay, menfaat ihlali kavramının geniş yorumlanmak suretiyle menfaatin ihlal edildiğinden bahisle davaların esastan karara bağlanması gerektiği görüşündedir. Danıştay'ın bu görüşünü yansıtan önemli kararlarından biri de Aliğa'da termik santral kurulmasıyla ilgili olarak açılan iptal davasıdır. Anılan dava, Aliğa'da termik santral kurulmasına yönelik

a.g.e., s. 428; Akıllıoğlu da, kararda yer verilen "kanunda yasaklayıcı kural bulunmadığı" yönündeki gerekçenin tatminkar olmadığını ileri sürmektedir. Tekin Akıllıoğlu, "Gökova Kararı Üzerine Gözlemler", **AİD**, C.19, S.3, 1986, s. 158.

³²⁸ Kuzu, **a.g.e.**, s. 430-431.

³²⁹ Danıştay 6. D., 16.12.1986 gün ve E:1986/1323, K:1986/1135, (Erişim)<http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

³³⁰ Danıştay 6. D., 9.5.1988 gün ve E:1988/477, K:1988/648, **DD**, S.72-73, 1989, s. 345-348.

90/380 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına karşı bir milletvekili tarafından açılmış olup davalı idarenin davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği yönündeki talebini Danıştay 10. Dairesi şu gerekçeyle reddetmek suretiyle işin esasına girmiş ve Bakanlar Kurulu Kararını iptal etmiştir.³³¹

“2872 sayılı Çevre Kanunu 1.maddesi çevreyi, “bütün vatandaşların ortak varlığı” olarak nitelendirmekte, “çevre koruması” terimi, 2.maddesinin (a) bendinde, ekolojik dengenin korunması, havada, suda, toprakta kirlilik ve bozulmaların önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan çalışmaların bütünü” biçiminde tanımlamakta, 3. maddesinin (a) bendinde “Çevre korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesinin” gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevi olduğu hükme bağlanmakta ve 30.maddesinde “Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişiler(in), idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilecekleri kuralı yer almaktadır. Bu kurallar, milletvekili sıfatıyla değil, bir vatandaş olarak davacının bu davada ehliyetli olduğunu ve kendi adına dava açabileceğini gösterdiğinden...”

Anılan kararla birlikte vatandaşlar tarafından bu sıfatlarından hareket etmek suretiyle iptal davası açamayacağı yönündeki Danıştay’ın genel görüşünün çevrenin korunmasına yönelik davalar açısından önemini yitirdiğini, Çevre Kanunundaki hükümlerden hareketle vatandaşların söz konusu davalar açısından menfaatlerinin ihlal edildiğini Danıştay tarafından da kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Kuzu’ya göre, daha önceki kararlarında “grup davasını” kabul eden Danıştay, bu kararıyla birlikte vatandaş olmayı çevre uyumsuzluklarında menfaat ilişkisinin kurulması açısından yeterli görmüştür ki bu durum menfaat ilişkisi bakımından Danıştay’ın geliştirdiği en geniş formül olma özelliğini taşımaktadır.³³²

³³¹ Danıştay 10. D., 28.04.1992 gün ve E:1990/2278, K:1992/1672, **TBBD**, S.4, 1992, s. 582.

³³² Kuzu, burada önemli olan hususun vatandaşın çevre uyumsuzluklarında dava açma ehliyeti bulunduğunun Danıştay tarafından, Anayasanın 56. maddesi ve Çevre Kanunundaki hükümlere dayanılarak tespit edilmesi olduğunu söylemektedir. Bununla birlikte Kuzu anılan kararı, *“Esasen, Anayasada herkes ifadesi yer aldığı için Danıştay, vatandaş kavramını aşan, yabancıyı da içine alan*

Erhürman ise anılan kararın, çevrenin korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin iptal davaları açısından “actio popularis”in kabul edilmesinden başka bir şey olmadığını ifade etmektedir.³³³

Turgut da aynı yöndeki değerlendirmesinde, Danıştay tarafından çevre uyuşmazlıklarıyla ilgili davalarda menfaat ihlali koşulunun oldukça geniş yorumlanmasının “actio popularis”i anımsatmakta olduğunu belirtmektedir.³³⁴

Akıncı ise, Danıştay’ın bu kararını Çevre Hukuku açısından bir dönüm noktası olarak değerlendirmiş ve özellikle Anayasal çevre hakkını kullanacak kişiler açısından, menfaat ihlali koşulunun olması gerektiği gibi geniş tutulmak suretiyle vatandaşların çevreyi koruma açısından etkin bir rol üstlenmesinin sağlandığını ifade etmiştir.³³⁵

Kanaatimizce gerek çevrenin korunmasına yönelik olarak idari işlemlere karşı açılan iptal davalarında gerekse Çevre Kanunun 30. maddesi uyarınca idareye yapılan başvuruların reddi ya da zımnen reddi hallerinde açılan iptal davalarında subjektif dava ehliyeti olarak menfaat ihlali koşulunun kişisel niteliği yargı yerlerince aranmakta olup Danıştay’ın öteden beri devam eden içtihadı sürmekle birlikte söz konusu içtihadta olumlu bir değişim mevcuttur. Ancak bu değişimin Danıştay tarafından “actio popularis”in kabul edilmesi yönünde olmadığı da açıktır. Söz konusu değişim çevrenin korunmasına yönelik olarak açılan iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun olabildiğince geniş yorumlanmasıdır. Danıştay’ın Anayasanın 56. maddesi ve Çevre Kanununun özellikle 1. ve 3. maddeleri dayanak alınarak çevreyi

herkes kıstasını benimsemiş olsaydı daha isabetli davranmış olurdu.” gerekçesiyle eleştirmektedir. Kuzu, **a.g.e.**, s. 435-436.

³³³ Tufan Erhürman, **İdari Yargılama Usulü Sorunları ve Çevrenin Korunmasına ve Gelişmesine İlişkin İptal Davalarının Bunlar Üzerindeki Etkileri**, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., Ankara, 1996, s. 78.

³³⁴ Turgut, **a.g.e.**, s. 293.

³³⁵ Akıncı, **a.g.e.**, s. 287. Akıncı kararın içeriği açısından yaptığı değerlendirmede ise, Danıştay’ın Gökova kararında çevre konusunda verdiği ödünü bu kararda vermediğini, en üst idari yargı erki olarak gerçek işlevini ortaya koyduğunu savunmaktadır. Bkz. Akıncı, **a.g.e.**, s. 287; Aynı yöndeki değerlendirme Kaboğlu tarafından şu şekilde ifade edilmiştir; “*Danıştay, Gökova kararındaki içtihadından, dolayısıyla siyasal nitelikli kararından ayrılmıştır. Bu kararda, çevre hakkının konusunu oluşturan çevresel değerleri öne çıkarmıştır. Bu önemli bir dönüşümdür....Bu yönüyle de Aliğa kararı Danıştay’ı ret şeklindeki siyasal nitelikli kararından döndürmekle sınırlı kalmamış, siyasal otoriteye, yeni bir disiplin olan çevre hukuku aracılığıyla normatif sınırlar çizmiştir.*” Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s. 129.

bozan veya kirleten bir faaliyetten haberdar olan kişilerin somut olarak bu faaliyetten etkilanmemiş olsalar bile çevrenin bütün vatandaşların ortak malı olması nedeniyle dava açmakta menfaatleri olduğu yönündeki dava ehliyetini genişletici görüşü bizce de isabetlidir. Zira Anayasamız ve Çevre kanunundaki hükümlerden, çevrenin korunmasıyla ilgili olarak kişilere hem bir hak tanındığı hem de bir ödev veya görev yüklendiği anlaşılmakta olup menfaat ihlali koşulu değerlendirilirken çevreyi bozan veya kirleten faaliyet nedeniyle davacının doğrudan kişisel menfaatinin ihlalini aramak yerine dolaylı bir kişisel menfaat ihlalin varlığı yeterli görülmelidir ki bu dolaylı kişisel menfaat ihlali çevrenin bütün vatandaşların ortak malı olmasıyla kendini göstermektedir.

Çevrenin korunmasına yönelik olarak açılan iptal davalarıyla ilgili olarak üzerinde durmamız gereken bir konu da tüzelkişiler tarafından açılan iptal davaları açısından kişisel menfaat ihlali koşulunun nasıl değerlendirildiğidir.

Kaboğlu'na göre, çevre mevzuatı gönüllü birey örgütlerine hakkın öznesi olarak yer verdiğinden tüzelkişilerin de dava açmakta menfaatleri bulunmaktadır. Zira çevreyi koruma amacına sahip olan ve tüzelkişiliği bulunan gönüllü birliklerin, çevreye zarar veren davranış ve faaliyetlere karşı dava açmakta menfaatlerinin bulunması doğaldır.³³⁶

Turgut da, normalde dava açabilmek için bulunması gereken menfaat ihlali koşulunun Çevre Kanunun 30. maddesi dolayısıyla çevre uyuşmazlıklarına ilişkin davalarda aranmasının gerekli olmadığını, bunun sonucunda ise çevreyi korumak için her bireyin veya örgütün idari yargıya başvurabileceğini ileri sürmektedir.³³⁷

Danıştay 6. Dairesi bu konudaki bir kararında, Bakanlar Kurulunun Isparta'da Organize Sanayi Bölgesi kurulmasına ilişkin kararı, Organize

³³⁶ Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s. 123; Kaboğlu bu konuda açık bir yasal düzenlemenin de gerekli olduğu vurgulamakta ve Fransız Çevre Korumayı Güçlendirme Yasasına göre derneklerin amacı ve tüzüğünde öngördüğü faaliyetleriyle ilgili alanlarda çevreye zarar veren her idari karara karşı idari yargıya başvuru hakkına sahip olmasını örnek göstermektedir. Bkz. Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s. 123, dn. 37.

³³⁷ Turgut, **a.g.e.**, s. 292.

Sanayi Bölgesinin inşaatına başlanması ile uygulamaya konulmuş bulunan mevzi imar planı ve yer seçimine ilişkin kararın iptali istemiyle Av ve Yaban Hayatı Koruma, Geliştirme ve Tanıtma Vakfı tarafından açılan davada anılan vakfın menfaatinin ihlal edildiğinin kabulüyle dava ehliyetinin bulunduğu sonucuna varıldığı görülmektedir.³³⁸

Bu konuda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun bir kararında da, TMMOB Mimarlar Odası tarafından İzmir İli, Çeşme İlçesi, Alaçatı Liman Mevkii, 29-M1d pafta üzerine işlenen kıyı kenar çizgisinin iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesince verilen iptal kararı, Danıştay 6. Dairesi tarafından davaya konu kıyı kenar çizgisinin belirlenmesinin genel düzenleyici işlem niteliğinde olmadığı, subjektif bir işlem olduğu, dava konusu işlemle davacı arasında aktüel, kişisel ve meşru bir ilişki oluşmadığından dava açma ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle bozulmuş, idare mahkemesinin ısrar kararının temyizi üzerine ise şu gerekçeyle idare mahkemesinin ısrar kararı onanmıştır;³³⁹

“Özellikle çevre, tarih ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetinin geniş yorumlanması; çevreyi geliştirmeyi, çevre sağlığını korumayı ve çevre kirliliğini önlemeyi devlete bir ödev olarak veren, ayrıca herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu belirten Anayasanın 56. maddesinin zorunlu bir sonucudur...Bu durumda, Kıyı Yasasının amacı ve kıyı kenar çizgisinin niteliği de gözetildiğinde yukarıda değinilen mevzuat karşısında, uyumsuzluk konusu alanla ilgili olarak düzenlenen imar planlarına karşı dava açma ehliyeti bulunduğu hususunda tartışma olayan Mimarlar Odasının bunun doğal sonucu olarak planların dayanağı kıyı kenar çizgisinin iptalini isteme konusunda da dava açma ehliyeti bulunduğu sonucuna varılmıştır.”

³³⁸ Danıştay 6. D., E:1994/483, K:1994/5098, naklen Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s. 123.

³³⁹ DİDDK, 4.11.2010 gün ve E:2010/2026, K:2010/1474, (Yayınlanmamış karar) Aynı yönde Danıştay 10.D., 24.6.1993 gün ve E:1992/1401, K:1993/2672, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

Kanımızca çevrenin korunmasına yönelik olarak tüzelkişiler tarafından açılan iptal davaları açısından da kişisel menfaat ihlali koşulunun gerçek kişiler tarafından açılan davalarda olduğu gibi geniş bir biçimde yorumlanmak suretiyle dolaylı bir kişisel menfaat ihlalinin yeterli görülmesi, çevrenin korunmasının gerçek kişilerle birlikte tüzelkişiler açısından da hem bir hak hem de bir ödev veya görev olduğu hususu göz önüne alındığında isabetli bir görüş olarak ortaya çıkmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

MENFAAT İHLALİ KOŞULUNUN DAVACI TARAF VE DAVA KONUSU İŞLEM AÇISINDAN İNCELENMESİ

Menfaat ihlali koşulunun özellikle kişisel niteliği konusunda aynı sayılabilecek olaylarda Danıştay tarafından birbirinden farklı yönde kararlar verildiği bu durumun ise hak ve adalet anlayışını zedelediği ve yargıya olan olan güveni sarstığı söylenebilir. Bununla birlikte Danıştay'ın menfaat ihlalinin kişiselliğini somutlaştırmaya yönelik olarak bir takım sınıflandırmalar da yaptığı gözlenmektedir. Bu konuda özellikle dava konusu edilen idari işlem veya davacı şahsın niteliğinden hareket ederek kararlar verildiği görülmektedir. Bu nedenle bu bölümde davacı taraf ile dava konusu işlem dikkate alınarak iptal davalarında menfaat ihlali koşulu incelenmeye çalışılacaktır.

2.1. MENFAAT İHLALİ KOŞULUNUN DAVACI TARAF AÇISINDAN İNCELENMESİ

2.1.1.Vatandaş Olma

Yukarıda da değinildiği gibi Danıştay bir kişinin, sırf vatandaş olma sıfatıyla idari işlemlere karşı dava açabileceğini kabul etmemektedir. Danıştay birçok kararında ihlal edilen menfaatin kişisel olması gerektiğini, mevcut yasal düzenlenmenin her idari işlem aleyhine sırf vatandaş olma sıfatıyla dava açma hakkı tanımadığını belirtmiştir.

Örneğin Danıştay 10. Dairesi, daha önce kısaca değindiğimiz 3.12.1997 tarihli bir kararıyla, Sümerbank'ın özelleştirilmesine ilişkin

Özelleştirme Yüksek Kurulunun 11.9.1995 tarih ve 95/69 sayılı işleminin iptali istemiyle açılan davayı; “...*iptal davalarında güdülen amacın, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetlenmesi olduğu, iptali istenen idari işlemin dava açacak kişinin menfaatini etkileyip etkilemediğinin takdirinin yargı yerine bırakıldığı, iptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ihlali koşulunun, kişisel, meşru ve güncel bir menfaatin bulunması durumunda gerçekleşeceği, başka bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi gerektiği, dosyanın incelenmesinden, iptali istenen idari işlem ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmanın dışında bir niteliği olmayan davacı arasında ciddi ve geçerli bir menfaat ilişkisinin bulunmadığının anlaşıldığı*” gerekçesiyle ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararının, satılan kamu malı üzerinde her bir yuttaşın hakkının bulunduğu savıyla temyiz edilmesi üzerine anılan mahkeme kararını gerekçe göstermeden onamıştır.³⁴⁰

Ancak aksi yönde Danıştay kararları da vardır. Bu kararlarında Danıştay, kamu hizmeti ve kamu malları topluluğunun kamusal alandan özel alana aktarılması niteliğini taşıyan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi işleminin, vatandaş sıfatıyla özelleştirme işleminden yararlanma olanağı olan ilgililerce dava konusu edilebileceği söylemektedir. Örneğin USAŞ ve ÇİTOSAN’ın özelleştirilmesine ilişkin kararların iptali istemiyle açılan davalarda, *davacının yurttaş olmak sıfatıyla, bir kamusal hizmetin kamusal alandan özel alana aktarılması nedeniyle ve davanın esasını oluşturan iddialar çerçevesinde şahsen yararlanma olanağının da bulunabileceği gerekçesiyle* davacının dava açma ehliyetinin ve dava konusu işlemle menfaat ilişkisinin bulunduğu kabulüyle işin esasına geçilerek verilen iptal kararı Danıştay tarafından onanmıştır.³⁴¹

Danıştay’ın yukarıda da değindiğimiz aynı yöndeki bir başka kararı, şair Nazım Hikmet Ran’ın vatandaşlığının kaybettirilmesine ilişkin kararın

³⁴⁰ Danıştay 10.D., 3.12.1997 gün ve E:1996/2608, K:1997/5233, DD,S.96, s. 626.

³⁴¹ Danıştay 10. D., 25.11.1991 gün ve E:1990/2308, K:1991/3355, naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 364.

nüfus kütüğüne tesciline dair işlemin iptali istemiyle açılan davada verilmiştir. Davaya ilk derece bakan Danıştay 10. Dairesi, İptal davasının içtihat ve doktrinde belirlenen hukuki nitelikleri göz önüne alındığında, idare hukuku alanında tek taraflı irade açıklamasıyla, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tesis edilen idari işlemlerin ancak bu idari işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilişkisi kurulabilenler tarafından iptal davasına konu edilebileceğinin kabulünün zorunlu olduğu, Türk Vatandaşlığı Kanununun 34. maddesinde yer alan 'kaybettirme çıkarma kararları kişiseldir, ilgilinin eş ve çocuklarına tesir etmez' hükmü karşısında dava açma hakkının esas hak sahibine ait olacağı, vatandaşlık hakkının şahsa bağlı haklardan olduğu ve dava konusu işleme dayanak oluşturan Bakanlar Kurulu kararının da dava konusu edilmediği göz önüne alındığında, vatandaşlığın kaybettirilmesine ilişkin kararın nüfus kütüğüne tescil işlemi ile davacı arasında doğrudan bir ilişkisinin bulunmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.

Ancak Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, yaptığı temyiz incelemesi sonucunda; *Nazım Hikmet Ran Türk dünyasının ve 20.yüzyıl Dünya edebiyatının en büyük şairlerinden olduğunu, milletlerarası bir kurum olan UNESCO'nun, şairin 100. doğum yılı anısına 2002 yılını Nazım Hikmet Yılı ilan etmesinin de bu gerçeğin bir tasdiki olduğunu, şairin ulusal sınırları da aşarak dünya çapında kabul görmüş bir sanatçı olduğunu, bu nedenlerle dava konusu işlemle bir vatandaş olarak davacının meşru, güncel ve kişisel menfaatinin ihlal edilmiş olduğunu belirterek, bakılan davada davacının subjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın esasının incelenmesi gerektiği gerekçesiyle Danıştay 10. Dairesinin belirtilen kararını bozmuştur.³⁴²*

Bununla birlikte Danıştay'ın, tüm ülkeyi ilgilendiren, bütün vatandaşlar için etki ve sonuç doğuran hallerde, vatandaşlık sıfatının iptal davasının açılmasında yeterli olduğu yönünde kararları da mevcuttur.

³⁴² DİDDGK, 6.10.2005 gün ve E:2004/3, K:2005/2371, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

Aynı Danıştay Dairesi, Irak'ın Kuveyt'i işgali üzerine ortaya çıkan savaş sırasında Türkiye'de konuşlandırılmak amacıyla Nato'dan askeri kuvvet istenilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, çok yakın bir tarihteki yukarıda anılan karardan farklı yönde bir karar vermişti;

*"...Hukuk Devleti esasının tüm kurum ve kuralları ile yerleştirilmesi, ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği olduğundan, toplumun ve dolayısı ile bireyin menfaatini zedeleyen, Hukuk Devleti esaslarına aykırı uygulamalara ilişkin işlemlere karşı bireylerin dava açmakta menfaat ilişkisinin bulunmadığını söylemek mümkün değildir...Öte yandan, dava konusu Bakanlar Kurulu kararı ile yabancı silahlı kuvvetlerin yurda çağırılması olayını, savaşı doğurucu, kışkırtıcı bir unsur olarak gören her Türk vatandaşının, hem Hukuk Devleti ilkesini yerleştirme gereği olarak, hem de ülkede çıkabilecek bir savaş bakımından kişisel, meşru, güncel bir menfaati bulunduğundan, davalı idarenin ehliyet konusundaki itirazı kabul edilmeyerek dosya incelendi."*³⁴³

Yukarıda belirtilen kararları değerlendirdiğimizde Danıştay'ın sırf vatandaş olma sıfatıyla idari işlemlere karşı dava açılmayacağı görüşünü savunmakla birlikte tüm ülkeyi ilgilendiren, bütün vatandaşlar için etki ve sonuç doğuran hallerde, vatandaşlık sıfatının iptal davası açmakta yeterli olduğunu da ileri sürdüğü görülmektedir. Buradan hareketle Danıştay'a göre vatandaş olma sıfatının davaya konu olay bazında değerlendirilmesi yapıldıktan sonra iptal davası açma hakkı sağlayıp sağlamadığı sonucuna varıldığı söylenebilir.

2.1.2. Vergi Yükümlüsü Olma

Vergi yükümlülerinin kendilerini doğrudan doğruya veya dolayısıyla etkileyen kişisel, meşru ve güncel menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere

³⁴³ Danıştay 10.D., 13.10.1992 gün ve E:1990/4944, K:1992/3569, **DD**, Y.23, S.87, 1993, s. 478 vd.

karşı iptal davası açabilecekleri hususu tartışma konusu edilmemekle birlikte, sadece vergi yükümlüsü sıfatından hareketle hukuka aykırı olduğu iddia edilen idari işlemlere karşı iptal davası açılıp açılmayacağı hususu iki ayrı açıdan ele alınarak değerlendirilmiştir.

İlk olarak, merkezi yönetimin (devlet) vergi yükümlüleri bakımından bir değerlendirme yapılmış ve anılan vergi yükümlülerinin, sadece vergi yükümlüsü sıfatından dolayı menfaatlerinin ihlal edildiğinden bahisle, hukuka aykırılığı iddia edilen işlemlere karşı iptal davası açabilecekleri kabul edilmemiştir.³⁴⁴

İkinci olarak köy, belediye ve il özel yönetimleri vergi yükümlüleri bakımından bir değerlendirme yapılmış ve anılan vergi yükümlülerinin iptal davası açmada kişisel menfaatleri bulunduğu kabul edilmiştir. Bu konuda Sarıca'ya göre, *“Belediye masraflarının artmasına sebep olacak mahiyetteki yolsuz kararlara karşı, belde sakinlerinin her biri iptal davası ikame edebilirler. Çünkü belde sakinleri, belde masraflarına bir takım vergi resimler vermek suretiyle iştirak etmektedirler. Bu itibarla hepsinin mükellef sıfatıyla sarfiyatın yolsuz olmamasını istemekte menfaatleri vardır.”*³⁴⁵

Fransız Danıştay da aynı yöndeki görüşüyle köy ve belediye vergi yükümlüleri ile il özel yönetimleri vergi yükümlüleri tarafından köy, belediye ve il özel yönetimlerinin hukuka aykırı olduğunu düşündükleri işlemlerine karşı vergi yükümlüsü sıfatıyla dava açılabilirliğini, ancak devlet vergi yükümlüleri tarafından, bu sıfatlarından hareketle hukuka aykırı olduğunu düşündükleri işlemlerine karşı iptal davası açılmayacağını kabul etmektedir.³⁴⁶

Danıştay'ın bu konudaki görüşü ise aksi yöndedir. Danıştay ne yerel yönetim vergi yükümlülerine ne de merkezi yönetim vergi yükümlülerine, vergi yükümlüsü sıfatından hareketle yerel ve merkezi yönetimin işlemlerine karşı iptal davası açma olanağını tanımamaktadır.

³⁴⁴ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 358-359.

³⁴⁵ Sarıca, **a.g.e.**, s. 40.

³⁴⁶ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 358-359.

Örneğin Danıştay 6. Dairesi, yeni imar planının belediye için fazla külfetli olacağı düşüncesiyle anılan planın iptali istemiyle belde sakini tarafından açılan davada; *“Davacı tadilen yeniden tanzim ve tastik edilen şehir imar planının tamamının iptalini istemekte ise de, imar planının umumiyetle memleket ihtiyacına uymadığı veya belediye için fazla külfetler davet edeceği sebep ve mülahazaları şahsi menfaat çerçevesi dışında kalan sebep ve illetlerden olmak itibarıyla davacıya dava hakkı yetkisi veremez.” gerekçesiyle davayı ehliyet nedeniyle reddetmiştir.*³⁴⁷

Danıştay 10. Dairesi de aynı yöndeki bir kararında, öğretim üyesi bulunan davacı tarafından, kamu gelirlerinin acil olarak ödenmesi gereken sebepler varken kendisine kabir mezar yapılmış bir Cumhurbaşkanı için yeniden bir anıt mezar yaptırılmasının kamu gelirlerinin israfı anlamına geleceği gerekçesi ile ölen Cumhurbaşkanı’na anıt mezar yapılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, sadece vergi mükellefi olmanın, iptal davası açabilmek için işlemle ilgili arasında bulunması gereken kişisel menfaat ilgisinin kurulmasına yeterli olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine hükmetmiştir.³⁴⁸

Ancak bu konuda Danıştay 7. Dairesi tarafından aksi yönde bir kararında;

“Hukuk devleti olmanın en başta gelen koşulu idarenin eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranması, bu eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Bu koşulun gerçekleştirilmesini sağlayacak araçlardan birisi olarak hukuk düzenimizde yer alan iptal davalarında, hak ihlalinin daha geniş bir kavram olan menfaat ihlalinin ön koşul olarak kabul edilmesi, bu anlayışın bir sonucudur. Bu itibarla, nihai tüketici olması dolayısıyla katma değer vergisinin asıl yüklenicisi (mükellefi) konumundaki her bireyin, vergi oranları ile ilgili olarak toplumun tümünü ve dolayısıyla kendi menfaatini zedeleyen, kamu yararına ve hukuk devleti esaslarına aykırı

³⁴⁷ Danıştay 6. D., 9.1.1952 gün ve E:1951/176, K:1952/25, **DKD**, S.54-57, s. 442.

³⁴⁸ Danıştay 10.D., 22.12.1997 gün ve E:1997/7172, K:1997/6047, naklen Bal, Karabulut, Şahin, **a.g.e.**, s. 619-620.

*olan düzenleyici işlemlere karşı dava açma hakkı bulunduğuna” hükmederek davanın esasını incelemiştir.*³⁴⁹

2.1.3. Milletvekili Olma

Danıştay, özellikle son yıllarda milletvekilliği sıfatından hareketle açılan iptal davalarında, milletvekilleri tarafından kendi kişisel menfaatlerini ihlal eden işlemlere karşı dava açabileceğini, ancak milletin vekaletini taşıdıkları gibi bir düşünceyle milletvekili sıfatıyla her türlü idari işleme karşı dava açılmayacağını belirtilmektedir. Zira milletvekilliği hukuki anlamda bir vekalet ilişkisini değil siyasi bir vekalet ilişkisini ihtiva etmektedir ki bu sıfat iptal davası açmaya imkan vermeyecektir.³⁵⁰

Danıştay 5. Dairesinin bir kararında, milletvekili olan davacı tarafından Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğüne atanmış olan kişinin 2333 sayılı Yasanın 2. ve 657 sayılı Yasanın 68/B maddesinde 1. derece kadroya atanmak için öngörülen nitelikleri taşımadığı gibi 3254 sayılı Yasanın 31. maddesinde genel müdürlüğe atanmak için öngörülen niteliklere de sahip olmadığını, milletvekili sıfatının Anayasanın 81. maddesi uyarınca hukukun üstünlüğüne yemin etmiş olmasının dava konusu işlemle menfaatinin gösterdiği iddiasıyla açılan davada;

*“...Olayda davacının meşru ve güncel bir menfaatin ihlal edilmiş olması durumu bulunmadığı gibi, davacının milletvekili sıfatını taşımakta bulunması da dava konusu işlemin iptalinde menfaati olduğunun kabulünü gerektirmemektedir...”*³⁵¹ denilerek davacının milletvekili sıfatına dayanarak iptal davası açamayacağına hükmedilmiştir.

³⁴⁹ Danıştay 7.D., 11.3.2003 gün ve E:2001/4997, K:2003/555, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

³⁵⁰ Fransız Danıştayı da, hukuka uygunluğun sağlanmasında milletvekillerinin görevi olduğu düşünülse de menfaat ilişkisinin kişisel olmasından hareketle milletvekillerinin bu sıfatlarından hareketle her idari işleme karşı dava açabileceklerini kabul etmemektedir., naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 364.

³⁵¹ Danıştay 5. D., 17.5.1990 gün ve E:1990/509, K:1990/1087, **DD**, S.81, s. 181.

Danıştay'ın aynı yöndeki bir başka kararında ise; “Olayda davacı milletin vekili olduğuna ve hukukun üstünlüğünü sağlayacağına and içtiğine göre, yasal düzenlemelere, Anayasa ve hukuka aykırılığından bahisle dava konusu Bakanlar Kurulu kararının iptalini istemekle menfaati bulunduğu ileri sürmekte ise de, bilindiği gibi milletvekilliği hukuksal bir statüdür. Bir milletvekilinin bu sıfatla dava açabileceği haller Anayasamızın 85 ve 150. maddelerinde özel olarak düzenlenmiş olup Anayasa Mahkemesine alınan maddelerde öngörüldüğü biçimde iptal davası açılabilmesi, milletvekili statüsünden doğan bir dava yetkisinin kullanılmasıdır. Bu belirtilenin dışında milletvekilleri milletin ‘vekaletini’ aldıkları gibi bir düşünceyle iptal davası açabilmek yetkisi tanınmaz. Aksine bir düşünce kaynağını Anayasadan almayan bir yetkinin kullanılması anlamını taşır ki bunun da hukuken kabul edilmesine olanak bulunmamaktadır. Diğer taraftan Anayasanın 80. maddesine göre, ‘Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler’ şeklinde belirlenmiş olan ‘milletin temsili’ siyasi bir temsildir. Bundan hukuki anlamda dava açmaya vekalet niteliği anlaşılamaz.” denilmektedir.³⁵²

Bununla birlikte Danıştay, tüm vatandaşları ilgilendirdiğini düşündüğü konularda milletvekillerinin de vatandaş olmaları bakımından kişisel menfaatlerinin ihlal edildiği düşüncesinden hareketle, son yıllarda yapılan özelleştirmelere ilişkin kararlara karşı milletvekilleri tarafından açılan davaları kabul ederek iptal kararları vermiştir. Ancak söz konusu kararlarda subjektif ehliyeti değerlendirirken milletvekili sıfatından değil vatandaş ve özelleştirmeden yararlanabilecek kişi niteliklerinden hareket etmiştir. Dolayısıyla Danıştay'ın milletvekilleri tarafından milletin vekaletini taşıdıkları

³⁵² Danıştay 10. D., 8.6.1995 gün ve E:1995/2009, K:1995/3001, naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 365 vd., Danıştay, bir başka kararında da, Hafize Özal'ın Süleymaniye Camii Hazinesine definine izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptal istemiyle açılan davada, dava konusu işlemle davacı arasında ciddi ve makul bir menfaat ilişkisi olmadığı, davacının kişisel bir menfaatinin ihlal edilmediği ve davacının milletvekili olmasının da yasanın aradığı anlamda bir menfaat ilişkisini sağlayamayacağı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir.” Danıştay 10.D., 22.2.1990 gün ve E:1988/1415, K:1990/361, naklen Fethi Aslan, **İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti**, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., İstanbul, 1991, s. 70-71.

düşüncesiyle milletvekili sıfatıyla her türlü idari işleme karşı dava açılmayacağı yönündeki görüşünün süreklilik kazandığı söylenebilecektir.

Bu konudaki Danıştay kararlarına baktığımızda, USAŞ'ın özelleştirilmesine ilişkin kararın iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesince; *“Davacı Adnan Keskin davayı ana muhalefet partisinin üst yöneticisi, milletvekili ve yurttaş sıfatıyla kendi adına ve SHP'yi temsilen olmak üzere ayrı sıfatlarla açmıştır. Davacının dava açma ehliyeti ve dava konusu işlemle menfaat ilişkisi tartışma konusu edildiğinde; davacının yurttaş olmak sıfatıyla, bir kamusal hizmetin kamusal alandan özel alana aktarılması nedeniyle ve davanın esasını oluşturan iddialar çerçevesinde özelleştirme, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun 30.4.1987 tarih ve 54 sayılı kararı çerçevesinde yapılırsa idi, şahsen yararlanma olanağının da bulunabileceği...”* gerekçesiyle davacının dava açma ehliyetinin ve dava konusu işlemle menfaat ilişkisinin bulunduğu kabulüyle işin esasına geçilerek verilen iptal kararının onandığı görülmüştür.³⁵³

2.1.4. Kamu Görevlisi Olma

Kamu görevlilerinin açtığı iptal davalarını iki farklı şekilde ele almak yerinde olacaktır. Birincisi kamu görevlilerinin kendileri ve mesleği ile ilgili olan işlemlere karşı açtığı iptal davaları, ikincisi ise bağlı bulunduğu hizmetin işleyişi ve teşkilatlanma ile ilgili işlemlerine karşı açtığı iptal davalarıdır.

Kamu görevlileri kendileri ve mesleği ile ilgili olan idari işlemlere karşı kişisel menfaat kavramı gözetilerek iptal davası açabilirler. Kamu görevlisinin etkileyen idari işlem kendisi hakkında tesis edilmiş olabileceği gibi bir başkası hakkında da tesis edilmiş olabilir. Ancak bunun için iptalini istediği işlemin kendi durumunu olumsuz yönde etkiler nitelikte olması gerekmektedir.³⁵⁴

³⁵³ Danıştay 10. D., 25.11.1991 gün ve E:1990/2308, K:1991/3355, naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 364.

³⁵⁴ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 361.

Bu konuda daha önce de değindiğimiz Danıştay 5. Dairesi'nin bir kararında, davacının okul müdürlüğüne atanması yolundaki talebi mevcut iken bu göreve bir başkasının atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; öğretmenlerin müdürlük gibi idari görevlere atanması konusunda müktesep ve hatta muhtemel ve muntazır haklarından bahsedilemeyeceği, davacının hak iddia edebileceği hizmet sahası olan öğretmenlik görevi dışındaki müdürlüğe bir başkasının atanması işleminin iptalinde hukuken korunması gerekli ve doğrudan doğruya bir menfaat alakası bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine oyçokluğuyla hükmedilmiştir.³⁵⁵

Danıştay'ın son zamanlardaki kararlarına baktığımızda, bu konuda, kamu görevlisi olan davacıların kişisel menfaatlerinin dolaylı olarak ihlal edildiğinin kabulüyle bir başkası hakkında yapılan atama işlemlerine karşı iptal davası açabilecekleri görüşünün benimsendiğini daha önceki bölümlerde belirtmiştik.³⁵⁶

Özellikle atama işlemlerinde, menfaati doğrudan ihlal edilen kişi atama işlemi hakkında yapılan kişi olduğundan, bu kişinin söz konusu işleme karşı iptal davası açmaması da tabidir. Bu durum da, atama işlemlerinin iptal davasına konu edilmesinde doğrudan doğruya bir menfaat ihlalinin bulunmasını aramak, söz konusu işlemlerden dolaylı olarak olumsuz yönde etkilenen kamu görevlilerince açılan davaları kabul etmemek, atama işlemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal yolla denetlenmesini engelleyeceğinden, Danıştay'ın kişisel menfaatlerinin dolaylı olarak ihlal edilmesi nedeniyle bir başkası hakkında yapılan atama işlemine karşı iptal davası açılacağı yönündeki görüşüne katılmaktayız.

Kamu görevlisinin bağlı bulunduğu hizmetin işleyişi ve teşkilatlanma ile ilgili işlemlere karşı iptal davası açmakta kural olarak menfaatleri yoktur.³⁵⁷ Ancak kamu görevlisinin bağlı bulunduğu hizmetin işleyişi ve teşkilatlanması

³⁵⁵ Danıştay 5. D., 13.03.1973 gün ve E:1972/3597, K:1973/122, naklen İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 151.

³⁵⁶ Danıştay 5. D., 26.05.1987 gün ve E:1985/887, K:1987/856, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010; Danıştay 8.D., 14.1.2005 gün ve E:2004/3976, K:2005/123, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 156.

³⁵⁷ Sarica, **a.g.e.**, s. 27.

ile ilgili işlemler kişisel menfaatini etkileyen hükümler içermesi halinde iptal davası açılmasında menfaatin varlığından söz edilebilir.³⁵⁸ Danıştay özellikle özelleştirme işlemlerine karşı açılan davalarda, işletmenin özelleştirilmesine ilişkin işlemin çalışma hayatı, istihdam koşulları ve işverenin hukuki niteliğine ilişkin unsurlar içermesi nedeniyle, özelleştirilen işletmede çalışanların kişisel menfaatlerini ihlal ettiği ve çalışanlar tarafından iptal davası açılabileceği görüşündedir.

Danıştay bu husustaki bir kararında; *“Dava konusu olayda, Özelleştirme Yüksek Kurulunca satışına karar verilen ...Pamuklu Sanayi İşletmesinde işçi olarak çalışan davacıların işyerinin üretim şekli, çalışma koşulları ve statülerinde hukuki değişiklikler oluşturan dava konusu işlemin iptalini istemekte menfaatlerinin olduğu tartışmasızdır.”* diyerek dava konusu işlemin çalışanların kişisel menfaatini etkileyen hükümler içermesi nedeniyle davacıların iptal davası açmakta menfaatlerinin bulunduğuna hükmetmiştir.³⁵⁹

Danıştay’ın aynı yöndeki bir başka kararında da, TEK’e ait bulunan elektrik dağıtım ve tesisleri ile ticaretine ilişkin işletme haklarının devrine ilişkin sözleşmenin, özelleştiren kuruluştaki çalışan personel tarafından iptali sitemiyle açılan davada, Türkiye Elektrik Kurumunda çalışan ve bu Kurum ile Aktaş Elektrik Ticaret A.Ş. arasında imzalanan İşletme Hakkı Devri Sözleşmesi kapsamında davacının özlük hakları güvencelerinde azalma olduğu gerekçesiyle davacıların ehliyetinin bulunduğuna hükmedilmiştir.³⁶⁰

Bununla birlikte Danıştay 6. Dairesi, kamu görevlisinin bağlı bulunduğu hizmetin işleyişiyle ilgili konularda iptal davası açılabileceği yönünde bir karar vermiştir. Danıştay, ilköğretim okulu yapılması için inşaat izni verilmemesi ve okul inşaatının durdurulması yolunda tesis edilen işlemlerin iptali istemiyle kaymakam tarafından açılan davada; kaymakamın ilçede hükümetin temsilcisi ve ilçenin genel idaresinden sorumlu bulunduğunu, Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede bulunan teşkilatın da kaymakamın emri

³⁵⁸ Daştan, **a.g.e.**, s. 659.

³⁵⁹ Danıştay 10. D., 17.6.1997 gün ve E:1997/2038, K:1997/2464, **DD**, S.16-17, s. 162; Aynı yönde Danıştay 10. D., 9.6.1998 gün ve E:1997/2003, K:1998/2445, **DD**, S.98 s. 577 vd.

³⁶⁰ Danıştay 10. D., 29.4.1993 gün ve E:1991/1, K:1993/1752, **DD**, S.88, s. 463.

altında olduğunu, ilçe sınırları içinde eğitim ve öğretime ilişkin konularda idarenin temsilcisi olduğunu, dolayısıyla ilköğretim okulu yapılması için inşaat izni verilmemesi ve okul inşaatının durdurulması yolunda tesis edilen işlemlere karşı iptal davası açmakta menfaatinin bulunduğu sonucuna varmıştır.³⁶¹

2.1.5. Kamu Hizmetinden Yararlananlar

Bir kamu kurumundan ya da kamu hizmetinden yararlananların, bu hizmetle ilgili kararlara karşı dava açmakta menfaatlerinin bulunduğu kabul edilmektedir. Fransız Danıştay'ı da bir kamu hizmetinden yararlananların açtıkları davalarda hizmetten yararlanması menfaat koşulu için yeterli görmektedir.³⁶²

Danıştay'ın bir kararında “....*Kamulaştırılan kaynak suyuyla öteden beri tarlasını sulayan davacının kamulaştırma işleminin iptalinde menfaati bulunmadığı nedeniyle davayı ehliyetten reddeden idare mahkemesi kararında isabet yoktur....*³⁶³” denilmektedir.

Danıştay'ın aynı yöndeki bir başka kararında da, kamu hizmetinden yararlanan kişinin hizmetin ya da iletimindeki aksaklıklar nedeniyle, bir başka anlatımla, hizmetin iyi işlememesi, geç işlemesi ya da hiç işlememesi nedeniyle, menfaatin ihlal edilmesi durumunda dava açma ehliyeti bulunduğu konusunda kuşku bulunmadığını belirtmekle birlikte elektrik dağıtım tesislerinin devredilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle elektrik dağıtım tesislerinin devredildiği ve işletme hakkının verildiği bölgede

³⁶¹ Danıştay 6. D., 11.12.2002 gün ve E:2001/5614, K:2002/5850, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010

³⁶² Örneğin, belediyenin sağladığı sudan veya elektrikten yararlananların su veya elektrik tarifesine ilişkin kararların iptali istemiyle dava açmaları mümkündür. Fransız Danıştay'ı da, bir semtten tramvay yolunun kaldırılması ve tramvay ücretlerinin artırılması yönündeki kararlara karşı bu hizmetten yararlananlar tarafından açılan davalarda hizmetten yararlanmayı menfaat ihlali için yeterli görmüştür. Bkz. Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 353.

³⁶³ Danıştay 6. D., 4.6.1985 gün ve E:1985/45, K:1985/966, naklen Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 176.

oturan elektrik abonesi tarafından açılan davada, kamu hizmetin iyi işlememesi, geç işlemesi ya da hiç işlememesi gibi bir durumun söz konusu olmadığı dolayısı ile her hangi bir menfaat ihlalinin bulunmadığı, kamu hizmetinde kullanılacak tesislerin, kim tarafından işletileceği konusunu belirleyen dava konusu işlem ile davacının herhangi bir menfaat alakasının bulunmadığına hükmedilmiştir.³⁶⁴

2.1.6. Kiracı Olma

Kiracıların oturdukları evlere ilişkin idari işlemlere karşı açtıkları davalarda, Danıştay menfaatin kişiselliğini dar yorumlayarak genelde kiracıların kişisel bir menfaatinin bulunmadığı yönünde kararlar vermiştir.³⁶⁵

Danıştay 6. Dairesi bir kararında, “*Dava konusu belediye encümeninin yıkma kararı taşınmaz hakkında olduğundan bu kararın muhatabı da taşınmaz malikidir. Şu hale göre, gerek hak gerek menfaat bakımından, yapının yıktırılmasına dair kararın iptali için dava açma yetkisinin yapının malikine ait olması gerekir. Kiracı durumunda bulunan davacının, yıkım konusu yapı ile ilgisi doğrudan doğruya olmayıp, dolayısı ile ilgilidir. Halbuki Danıştay’da açılacak idari davalarda hak ve menfaat ilgisinin doğrudan doğruya mevcut olması idari yargının belli esaslarındandır.*” denilmek suretiyle aynı hakkın şahsi haktan üstünlüğünü dikkate alarak taşınmazla ilgili işlemlere karşı dava açma hakkının malike ait olduğunu, taşınmazla ilgisinin dolaylı bir biçimde olduğundan bahisle kiracının iptal davası açmakta menfaat ilişkisi bulunmadığında hükmedilmiştir.³⁶⁶

Danıştay’ın, kiracının taşınmazla olan ilgisinin dolaylı olmasından hareketle kiracılık sıfatının iptal davası açmak için yeterli olmadığı yönündeki görüşüne katılmak mümkün değildir. Danıştay söz konusu görüşünün aksine,

³⁶⁴ Danıştay 10.D., 25.6.1996 gün ve E:1995/6172, K:1996/3947 naklen Bal, Karabulut, Şahin, **a.g.e.**, s. 590.

³⁶⁵ İkinçioğulları, **a.g.m.**, s.153; Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 350.

³⁶⁶ Danıştay 6.D., 29.4.1971 gün ve E:1971/1032, K: 1971/1500, naklen İkinçioğulları, **a.g.m.**, s. 153.

özellikle taşınmaz hakkındaki yıkım kararlarıyla ilgili olarak menfaat ihlalini geniş bir biçimde yorumlayarak, dolaylı bir menfaat ilişkisinin iptal davası açmak için yeterli görmüş ve önceki içtihadının aksine kiracılık sıfatıyla açılan davaları kabul etmiştir. Ancak Danıştay'ın bu konuda istikrarlı bir tutumu olduğu söylenemez.

Gözübüyük ve Dinçer'e göre, "*Bina hakkında alınan idari kararlar, doğrudan veya dolaylı olarak kiracının menfaatini etkiler.*"³⁶⁷

Fransız Danıştay'ı ise, kiracılık sıfatını iptal davası açabilmek için yeterli görerek idarenin aldığı yıkım kararlarına karşı kiracıların açtığı davada, davacının menfaatinin ihlal edildiğini kabul etmektedir.³⁶⁸

Bu konuda Danıştay'ın daha önce değindiğimiz bir kararının üzerinde durulması faydalı olabilecektir. İdare Mahkemesi davacının kiracısı olduğu taşınmaz için, mal sahibi adına verilen inşaat ruhsatının iptali istemiyle açılan davayı, mal sahibi tarafından davacı aleyhine açılan tahliye davası sonucunda tahliyeye karar verildiği, Yargıtay'ca onanarak kesinleşen kararın icra edildiği, bu durumda davacının kiracısı bulunduğu taşınmazla hukuki ve fiili ilişkisi sona erdirildiğinden bu yer için verilen inşaat ruhsatının iptalini istemekte hiçbir hukuki yararı kalmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddetmiştir. Kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay 6. Dairesi ise, söz konusu inşaat ruhsatının mevcut yapının yıkılarak yeni bina yapılması dolayısıyla davacının taşınmazdan kiracı olarak yararlanmaması sonucunu doğuracağından, iptali istenen işlemle davacının menfaatinin ihlal edildiğinin ve yargı kararıyla zorunlu olarak gerçekleşen tahliyenin de davadaki menfaat ilişkisini etkilemediğinin kabulünün zorunlu olduğu gerekçesiyle anılan mahkeme kararını bozmuştur. İdare Mahkemesinin ısrar kararı üzerine de İdari Dava Daireleri Genel Kurulu ısrar kararını yerinde görmemiş ve kiracılık ilişkisinin yargı kararıyla sona ermiş olmasına rağmen, kiracının da iptal davası açmakta kişisel menfaati olduğuna hükmetmiştir.³⁶⁹

³⁶⁷ Gözübüyük, Dinçer, **a.g.e.**, s. 89.

³⁶⁸ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 351.

³⁶⁹ DİDDGK, 21.01.1988 gün ve E:1987/47, K:1988/3, **DD**, S.72-73, s. 104-106.

Söz konusu kararla Danıştay menfaat ihlali kavramını geniş bir biçimde yorumlayarak kiracılık sıfatıyla açılan iptal davasını kabul etmekle kalmamış, kiracı hakkındaki tahliye kararının dava konusu inşaat ruhsatının alınması nedeniyle verildiğini, tahliyenin belli gerekçeye dayanan yargı kararının yarattığı zorunluluk sonunda gerçekleştiğini, yargı kararıyla zorunlu olarak gerçekleşen tahliyenin de davadaki menfaat ilişkisini etkilemediği belirterek, menfaat ilişkisinin devam ettiği sonucuna varmıştır.

Ancak Danıştay 6.Dairesi'nin yakın tarihlerde de, kiracılık sıfatıyla taşınmaz ile ilgili idari işlemlere karşı iptal davası açılmayacağı yönünde kararları vardır. Örneğin, TCDD Genel Müdürlüğü'nden kiralanan 1. derece doğal sit ve tarihi alanı olarak belirlenen Atatürk Orman Çiftliği alanında kalan taşınmazın kiralama amacına yönelik olarak kullanıma uygun duruma getirmek amacıyla sit alanından çıkarılması istemiyle kiracı olan davacı tarafından yapılan başvurunun zımnen reddi yolundaki işlemin iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesince, sit alanı ilanının mülkiyet hakkını sınırladığından bu alandan çıkarma yolundaki istemde bulunma hakkının taşınmazın malikine ait ve onun tarafından kullanılabilecek bir hak olduğu gerekçesi verilen ehliyet yönünden ret kararı Danıştay 6. Dairesi tarafından onanmıştır.³⁷⁰

Danıştay'ın aynı yöndeki bir başka kararında ise, davacının kiracı olduğu otelle ilgili olarak inşaat ruhsatının iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesinin kararı şu gerekçeyle bozulmuştur.

“Dava dosyasının incelenmesinden davacının 6 pafta,191 sayılı parseldeki yapıyı maliki olan’tan kiraladığı ve turistik otel olarak işlettiği, adı geçen tarafından esaslı surette değişiklik ve onarım nedeniyle kiralananın tahliyesi istemiyle açılan dava sonucunda Alanya Sulh Hukuk Hakimliği’nin 3.9.1991 gün ve E:1990/601, K:1991/418 sayılı kararıyla davacının otelden tahliyesine karar verildiği ve bu kararın Yargıtay 6. Hukuk Dairesince onararak kesinleştiği, böylece davacının yapıyla hiçbir ilişkisinin kalmadığı anlaşıldığı gibi kiracı bu vafına dayanarak mülkiyet hakkının kullanılmasını

³⁷⁰ Danıştay 6.D., 10.12.2004 gün ve E:2003/3450, K:2004/6401, naklen Aslan, Berk, a.g.e., s. 154.

*engelleyecek şekilde dava da açamayacağından idare mahkemesince işin esasına girilerek işlemin iptaline karar verilmesinde isabet görülmemiştir.*³⁷¹

2.1.7. Köy, Mahalle Veya Belde Sakini Olma

Belirli bir köy, mahalle veya belde sınırları içinde yaşayan insanların köy, mahalle veya belde sakini olma sıfatıyla, anılan idari birimler tarafından tesis edilen işlemlere karşı iptal davası açabileceği Danıştay tarafından kabul edilmiştir. Ancak Danıştay uzun bir süre belde sakini olmayı iptal davası açılabilmesi için yeterli görmemiştir. Özellikle belediye meclisi kararlarının iptali istemiyle belde sakinlerince açılan davaları, kişisel menfaatlerinin ihlal edilmediğinden bahisle ehliyet yönünden reddetmiştir.³⁷²

Danıştay belde sakini olmanın kişisel menfaati ihlal etmediğini bir kararında şöyle dile getirmiştir.

*“İstanbul Belediyesi’nce hazırlanan Boğaz Köprüsü ile ilgili çevre yolu güzergah planının ve bu planın onaylanmasına ilişkin İmar ve İskan Bakanlığı işleminin iptali talebiyle açılan davanın; 521 sayılı Yasanın 30 uncu maddesinin A bendinde yazılı hususlara aykırı olarak, davacının bir hemşehri sıfatıyla dava açtığı ve plan ile doğrudan doğruya şahsi menfaat ilişkisi bulunmadığı...”*³⁷³

Danıştay, aynı yöndeki görüşüyle köy sakini olmayı iptal davası açılabilmesi için yeterli görmemiş ve açılan davaları ehliyet yönünden reddetmiştir. Örneğin, köydeki bazı taşınmazların kamulaştırılmasına ilişkin işlemin köy tüzelkişiliği ve köylülere ait arazilerin sulama kaynaklarının kaybedileceği iddiasıyla iptali istemiyle köy muhtarlığınca açılan davayı, Danıştay 6. Dairesi doğrudan doğruya bir menfaatin ihlalini arayarak

³⁷¹ Danıştay 6.D., 23.2.1993 gün ve E:1992/3130, K:1993/658, DD, Y.24, S.88, 1994, s. 289, naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 353.

³⁷² Altundış, **a.g.m.**, s. 369.

³⁷³ Danıştay 6.D., 31.3.1970 gün ve E:1968/2553, K: 1970/635, naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 356.

kamulaştırılan taşınmazların köy tüzel kişiliğine ait olduğunun kanıtlanamadığı gerekçesiyle reddetmiştir.³⁷⁴

Bununla birlikte, daha sonraki tarihlerde, köy sakini olma sıfatıyla açılan davalarda Danıştay kişisel menfaatin bulunduğu kabul ederek davaların esas bakımından incelenmesi gerektiği görüşünü benimsemiştir.

Örneğin, Danıştay 6. Dairesi, köy meclisinin kararı ile yapılan ve valilik onayıyla yürürlüğe giren trampa yoluyla kamulaştırma işlemi ile kamulaştırılan taşınmaza karşılık köy orta malı olan bir yerin kamulaştırılan taşınmaz sahibine verilmesi nedeniyle köy sakini olan davacılar tarafından trampa yoluyla kamulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesince verilen ehliyet ret kararı şu gerekçeyle bozulmuştur; “...*Tüm köyün ve köylünün yaşama düzeni, yerleşimi ve gelişimini yakından ilgilendiren köy orta malının sadece bir kişinin kullanımına verilmesi işleminin köy sakini davacıların menfaatlerini ihlal ettiği gözetilmeksizin zilyetlik ya da mülkiyet ilişkisinden söz edilerek davanın ehliyet yönünden reddinde usul ve yasaya uyarlık görülmemiştir*”.³⁷⁵

Aynı Dairenin bir başka kararında da, köy halkından dört kişinin paydaş olduğu ve köylünün içme ve kullanma suyu gereksinimini karşılayan su kaynağının bulunduğu taşınmazın kamulaştırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle köy tüzel kişiliğince açılan davada, tüm köyü ve köylünün yaşamını ilgilendiren su kaynağının bulunduğu taşınmazın kamulaştırılması işleminin köy sakinlerinin menfaatin ihlal ettiğinin açık olduğu dolayısıyla köy halkını yararını gözetmek durumunda olan köy tüzel kişiliğinin kamulaştırma işlemine karşı dava açma ehliyetinin bulunduğu hükmetmiştir.³⁷⁶

Danıştay 6. Dairesi bir başka kararında ise, uzun zamandan beri köy halkı tarafından mera olarak kullanılan ve tapuda Hazine adına kayıtlı bulunan taşınmaz üzerine 49 yıllığına irtifak hakkı kurulmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle köy halkı ve köy halkından biri tarafından açılan davada idare

³⁷⁴ Danıştay 6.D., 24.2.1983 gün ve E:1981/1611, K:1983/786, DD, Y.17, S.50-51, s. 294 vd.

³⁷⁵ Danıştay 6.D., 18.11.1986 gün ve E:1986/664, K:1986/967, DD, Y.17, S.66-67, 1987, s. 294-295, naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 354.

³⁷⁶ Danıştay 6.D., 9.2.1987 gün ve E:1986/1245, K:1987/125, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

mahkemesince verilen ehliyet ret kararının temyiz edilmesi üzerine, şu gerekçeyle davacının menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle anılan kararı bozmuştur; *“Hukuk Devleti’nin temel bir ögesi ve aynı zamanda zorunlu bir sonucu olan İdarenin Yargısal Denetimine araç olan iptal davaları ile; işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının saptanması, hukukun üstünlüğüne saygı duyulması ve sonuçta İdarenin hukuka bağlılığının sağlanması amaçlanmaktadır...Dava dosyasının incelenmesinden, tapuda Hazine adına kayıtlı taşınmazın kadimden beri köy halkı tarafından mera olarak kullanıldığı iddiası da varken TÜRMOB lehine 49 yıllığına tesis edilen irtifak hakkının, köy halkının ve köy halkından olması nedeniyle davacının şahsi menfaatinin ilgilendiren bir konuya ilişkin olduğu dolayısı ile davacının dava ehliyetinin bulunduğu anlaşılmaktadır.”*³⁷⁷

Sarıca’ya göre ise, köy veya belde sakini sıfatına dayanılarak, menfaatlerinin ihlal edildiğinden bahisle ilgili köy ve belde hakkında alınan idari işlemlere karşı iptal davası açılabileceğinin kabulü gerekmektedir. Nitekim Fransız Danıştay’ının görüşü de bu yöndedir.³⁷⁸

Son yıllarda Danıştay da, belde sakini olmanın iptal davası açılabilmesi için yeterli olmadığı yönündeki görüşünü değiştirerek belde sakini sıfatıyla, hukuka aykırı olduğu iddia edilen işlemlere karşı iptal davası açılabileceğini benimsemiştir. Bizce de Danıştay’ın bu görüşü, belirli bir köy veya belediye sınırları içinde yaşayan insanların yaşadıkları çevreyle ilgili olarak yapılan idari işlemlerin yargısal yolla denetlenmesini sağlamada dolayısıyla da salt o çevrede yaşamaktan dolayı menfaatleri bulunduğundan daha isabetlidir

Danıştay 6.Dairesi Dairesinin bir kararında, sahil şeridindeki arazi kullanım şeklinin değiştirilerek belediye turistik tesisleri ve benzin istasyonu yapılacak şekilde değiştirilen imar planının iptali istemiyle açılan davada, davacının hemşehri sıfatıyla iptal davası açmasının mümkün olmadığı yönündeki idare mahkemesinin ehliyet ret kararını; dava devam ederken yapılan yeni bir değişiklikte de kamuya yararlı kumsal alanın toplu taşıma ve

³⁷⁷ Danıştay 10.D., 24.1.1995 gün ve E:1995/2668, K:1995/6281, naklen Bal, Karabulut, Şahin, **a.g.e.**, s. 618-619.

³⁷⁸ Sarıca, **a.g.e.**, s. 39-40.

terminal alanına, belediye turistik tesisleri alanın da turizm konut yerleşme alanına alındığı anlaşıldığından ve beldeyi, beldede yaşayanları yakından ilgilendiren sahil şeridinde kamuya yararlı kumsal alanda yapılan düzenlemenin belde de yaşayan bir kişi olarak davacının menfaatini ihlal ettiğinin açık olduğu gerekçesiyle bozmuştur.³⁷⁹

Danıştay, kamu yararını ilgilendiren imar planlarına karşı kişisel menfaatleri ihlal edildiğinden belde sakinleri tarafından iptal davasının açılması kabul edilmektedir. Bununla birlikte Danıştay, kamunun ortak kullanımına ayrılmamış alanlarla ilgili imar planları ve değişiklikleri ile kişisel çıkarları ihlal eden somut kişisel nitelikteki parselasyon işlemlerine ilişkin olarak belde sakini sıfatıyla iptal davası açılmayacağı görüşündedir. Örneğin Danıştay, şahıslara ait taşınmazlarda yapılan ve bu taşınmazları mokamp ve turistik tesis alanından yine turistik tesis ve konut alanına dönüştüren imar planının iptali istemiyle açılan davada, anılan taşınmazlarla ilgili plan değişikliğinin yeşil alan vb. kamunun ortak kullanımına ayrılmış alanın bu kullanımlarından çıkarıcı bir nitelik taşımadığı anlaşıldığından, davacının belde sakini sıfatıyla kişisel bir menfaatinin ihlal edilmesinin söz konusu olmadığına hükmetmiştir.³⁸⁰

Danıştay, parselasyon işlemine karşı parselasyon yapılan sınırlar içerisinde aynı hakkı bulunmayan bir komşu tarafından komşuluk hukukuna dayanılarak açılan davada da;

“Bu nedenle dava konusu işlemle herhangi bir hak ve menfaati bulunmadığı anlaşılan davacı tarafından açılan bu davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken mahkemece işin esasına girilerek bir karar verilmesinde isabet görülmemiştir. Diğer taraftan, davacı, uyuşmazlık konusu bölgedeki imar planlarına karşı açtığı iptal davalarının esası hakkında karar verildiğini ileri sürerek parselasyon işlemine karşı açılan davanın da esasının incelenmesi gerekeceğini iddia etmekte ise de, imar planları kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlemler olduğundan semt sakini

³⁷⁹ Danıştay 6.D., 13.5.1990 gün ve E:1989/2279, K:1990/1102, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 158-159.

³⁸⁰ Danıştay 6. D., 28.1.1993 gün ve E:1992/4605, K:1993/237, **DD**, S.88, s. 287 vd.

(komşuluk) sıfatıyla menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle dava açma hakkı olan davacının aynı sıfatla subjektif nitelikteki parselasyon işlemi için kişisel menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle dava açma hakkı olduğunu kabule hukuken olanak bulunmamaktadır.³⁸¹ yönünde karar vermiştir.

Danıştay'ın belde sakini sıfatıyla açılan davalarda, kişisel menfaat ihlali kavramını nasıl yorumladığını şu şekilde dile getirilmiştir;

“ İptal davalarındaki subjektif ehliyet koşulu doğrudan doğruya Hukuk Devleti'nin yapılandırılması ve sürdürülmesine ilişkin bir sorundur. Dolayısı ile subjektif ehliyet koşulunun, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerekmektedir. Nitekim; çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda subjektif ehliyet koşulunun, bu durum dikkate alınarak yorumlanması gerektiğine ilişkin Danıştay kararları yerleşik içtihat niteliği kazanmıştır. Bu saptamalar çerçevesinde uyuşmalığa bakıldığında, imar planları kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlemler olduklarından, semt sakini sıfatıyla menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle dava açma hakkı bulunan davacının imar planı tadilatının iptali istemiyle açtığı bu davada, dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varılmıştır.”³⁸²

2.1.8. Dernekler

Dernekler belli amaçlarla kurulup bu amaçlar için çalışırlar. Dernekler tarafından açılan davalarda Danıştay, derneğin tüzüğüne bakarak iptali istenen işlemin ihlal ettiği iddia edilen menfaatin derneğin amaçları arasında bulunup bulunmadığını araştırmaktadır. Danıştay, derneklerin, üyelerinin kişisel yararları dışında kalan ve kendi faaliyet sahalarını ilgilendiren

³⁸¹ Danıştay 6.D., 23.9.1999 gün ve E:1998/4164, K:1999/4196, (Erişim)<http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

³⁸² Danıştay 6.D., 9.7.2003 gün ve E:2003/1712, K:2003/4221, **DKD**, Y.2, S.3, 2004, s. 196-197.

hususlarda dava açma hakkını kabul etmektedir.³⁸³ Örneğin Danıştay 8. Dairesi bir kararında, çevre koruma derneği tarafından orman alanlarının tahsisine ilişkin kararın iptali istemiyle açılan davada, idare hukukunda derneklerin dava açma ehliyetinin tüzüklerinde yazılı kuruluş amaçları ve faaliyet alanları ile sınırlı olduğu belirtilmiştir.³⁸⁴

Danıştay bazı kararlarında, derneğin tüzüğünü inceleyerek tüzükte, derneğin amaçlarını gerçekleştirebilmek için dava açma yolunun öngörülüp öngörülmediğini saptayıp bir sonuca varmaktadır. Derneğin dava açmakta menfaati olsa bile tüzükte dava açma yolunun öngörülmemesi halinde davayı ehliyet yönünden reddetmektedir. Örneğin Danıştay 8. Dairesi, 7.12.1999 tarihli bir kararında, ormanlık alanda eğitim tesisleri yapılması amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı'na bedelsiz olarak 49 yıl süreli izin verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle Kırsal Çevre ve Ormancılık Sorunları Araştırma Derneğinin tarafından açılan davada, dernek tüzüğünün 4. maddesinde yer alan dernek çalışmaları arasında derneğin amaçlarının gerçekleştirilebilmesini teminen dava açma yolu öngörülmediğinden davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği belirtilmiştir.³⁸⁵

Danıştay 10. Dairesi de benzer yöndeki kararıyla, tüzüğünde banka mağdurlarının hak ve menfaatlerini korumak amacıyla dava açma hak ve yetkisinin kendisine görev olarak verildiğinden bahisle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun kararı ile bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; düzenleyici işleme karşı açılacak bu davalarda, dava açma hakkının esas hak sahibine ait olacağını, bu hakkın onlar adına üçüncü kişilerce kullanılmasının olanaksız olduğunu, tüzüğünde davacı derneğe banka mağdurları adına dava açma hakkı değil, açılmış ve açılacak olan davaların

³⁸³ Sezginer, Özkan, **a.g.e.**, s. 103.

³⁸⁴ Danıştay 8.D., 15.6.1998 gün ve E:1998/397, K:1998/2243, naklen Celal Erkut, Selçuk Soybay, **Anayasa ve İdari Yargılama Usulüne İlişkin Kanunlar**, Beta Yayınları 5.Bası, İstanbul, 2001, s. 243, naklen Kakırman, **a.g.e.**, s. 81.

³⁸⁵ Danıştay 8. D., 7.12.1999, E:1999/2447, K:1999/7077, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 164.

takibine yardım etmek görevinin verildiği belirtilerek davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.³⁸⁶

Danıştay 11. Dairesinin aynı yöndeki kararında ise, 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunun 22. maddesinin (m) bendinde yer alan, “ dernek üyelerinin çalışma konularına giren hususlarda haklarını korumak için resmi ve özel kuruluşlarda gerekli teşebbüslerde bulunmak” hükmünün derneğe, üyelerinin haklarını korumak için dava açma yetkisi veren bir hüküm niteliğinde olmadığını belirterek Erzurum Arabacılar ve Faytoncular Derneği tarafından açılan davanın ehliyet yönünden reddi gerektiğine hükmetmiştir.³⁸⁷

Derneklerin ancak dernek tüzel kişiliğinin kişisel menfaatini ilgilendiren işlemlere karşı iptal davası açabileceği³⁸⁸; üyelerin çoğunu, hatta tamamını ilgilendiren işlemlere karşı ise iptal davası açmakta kişisel menfaatlerinin bulunmadığı çoğu Danıştay kararında belirtilmektedir.³⁸⁹ Örneğin, Danıştay’ın bir kararında “....tekel müfettişlerine tahsis edilecek kamu konutu türünün belirlenmesine ilişkin düzenlemenin doğrudan doğruya dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarına dokunmadığından, bu karara karşı tekel müfettişleri derneğinin dava açma ehliyeti bulunmamaktadır...”³⁹⁰ denilmektedir.

Danıştay 8. Dairesinin bir kararında bu konuda, “Bir dernek, dernek tüzel kişiliğini ilgilendiren konularda dava açabilir....dernek üyelerini ilgilendiren konularda ise derneğin üyeleri adına bir avukat gibi dava açma olanağı yoktur. Olayda İl Trafik Komisyonunun Samsun’da açılacak olan 2.dolmuş hattında çalıştırılacak kişilerin saptanmasına ilişkin işleminin derneği doğrudan ilgilendirmedeği anlaşılmaktadır. Ayrıca davacı derneğin

³⁸⁶ Danıştay 10.D., 27.9.2004 gün ve E:2004/5645, K:2004/6431, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 165-166.

³⁸⁷ Danıştay 11. D., 16.5.1973 gün ve E:1973/909, K:1973/ 1185, **DD**, S.12-13, s. 525.

³⁸⁸ Örneğin Danıştay 10. Dairesi, İnsan Hakları Derneği tarafından insan hakları günü olan 10.12.1999 tarihinde yapılması düşünülen konsere izin verilmemesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, ehliyet hususunun tartışılmasına gerek görmeden davanın esasının incelenmesi yönünde görüş bildirmiştir. Bkz. Danıştay 10. D., 20.1.2003 gün ve E:2000/5570, K:2003/108, **DKD**, S.1, 2003, s. 433.

³⁸⁹ Danıştay 8. D., 26.5.1993 gün ve E:1992/1582, K:1993/2191, naklen Sezginer, Özkan, **a.g.e.**, s. 102; Danıştay 4. D., 24.9.1997 gün ve E:1995/1195, K:1997/2715, **DD**, S.95, s. 239 vd.; Danıştay 8. D., 3.2.1999 gün ve E:1999/47, K:1999/233, **DD**, S.101, s. 639 vd.

³⁹⁰ Danıştay 8. D., 3.2.1999 gün ve E:1999/47, K:1999/ 233, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

bağlı bulunduğu 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarları Yasası kurallarına göre de, üyelerinin yararlarını ilgilendiren konularda dava ehliyetine sahip değildir.” denilmektedir.³⁹¹

Derneklerin menfaat ihlali konusunda Fransız Danıştay’ı derneğin, üyelerinin menfaatini korumak amacıyla dava açabilmesi için, iptali istenen idari işlemin, tüm üyeleri ilgilendirir nitelikte olması koşulunu aramaktadır. Fransız Danıştay’ı idari işlemin derneğin üyelerinin bir bölümünü ilgilendirmesi halinde, derneğin değil üyelerin kendilerinin dava açmaları gerektiği görüşündedir.³⁹²

Bu konuda Gözübüyük ve Dinçer’e göre, derneklerin, üyelerinin menfaatini koruyabilmek maksadı ile dava açabilmesi ancak yasalarda açık kural bulunması halinde mümkündür. Ancak 5253 Sayılı Dernekler Kanununda derneklerin üyelerinin kişisel haklarını ilgilendiren konularda üyeleri adına dava açma yetki ve ehliyetini tanıyan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla derneklerin üyelerinin menfaatini etkileyen işlemlere karşı dava açma yetkileri de bulunmamaktadır. Bu nedenle derneklerin üyelerinin menfaatini korumak için dava açmak istemeleri durumunda söz konusu davada dernekle birlikte derneğin bir iki üyesinin de davacı olarak bulunmasının sağlanması halinde davanın menfaat ilişkisi bulunmadığından bahisle ehliyet yönünden reddinin önlenebileceği ifade edilmektedir.³⁹³

Erhürman ise bu konuda, Danıştay’ın yasada özel bir düzenleme bulunmadıkça, derneklerin yalnız ve ancak kendi tüzel kişiliklerini ilgilendiren konularda davacı olabileceklerini, tüm üyelerini doğrudan doğruya ilgilendiren bir işlem söz konusu olduğunda dahi, dava açma ehliyetine sahip kabul edilemeyecekleri yönündeki görüşünün isabetli olmadığını, zira bir derneğin, kendine faaliyet alanı olarak seçtiği bir konuda davacı olamamasını, o derneğin dava konusu idari işlemle ciddi bir ilgisinin bulunmamasıyla açıklanamayacağını, Danıştay’ın iptal davalarındaki özel yetenek koşulu

³⁹¹ Danıştay 8.D., 25.2.1991 gün ve E:1990/494, K:1991/348, **DD**, Y.22, S.82-83, 1992, s. 714.

³⁹² Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 181.

³⁹³ Gözübüyük, Dinçer, **a.g.e.**, s. 100.

açısından gerçek kişilerle tüzel kişiler arasında, yasada öngörülme­yen bir ayırım yaptığını ve gerçek kişiler için genişletme eğilimi gösterdiği dava açma ehliyetini tüzelkişiler söz konusu olduğunda daralttığını söylemektedir.³⁹⁴

Daştan’a göre ise, belli amaçlar için kurulan ve bu amaçları doğrultusunda çalışan derneklerin, amaçlarına aykırı olduğunu düşündükleri idari işlemlere karşı dava açmakta manevi menfaatleri vardır. Dolayısıyla derneklerin amacına aykırı olan işlemlere karşı iptal davası açamayacağının söylemek bir çelişki meydana getirmektedir.³⁹⁵

Bununla birlikte Danıştay’ın, derneklerin dava açma ehliyetini geniş yorumladığı ve üyelerinin hukukunu korumak amacıyla dava açabileceklerini kabul ettiği kararlarına da rastlanılmaktadır. Örneğin Danıştay 8. Dairesinin yukarıda bahsedilen, Tekel Genel Müdürlüğü’nün genel müdürlük merkez teşkilatında görev tahsisli konut verilecek unvanlar arasında baş müfettiş ve müfettişlere yer verilmemesine ilişkin Yönetim Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada verdiği ehliyet yönünden ret kararı, DİDDGK tarafından oybirliğiyle bozmuştur;

“Tekel Müfettişleri Derneğinin Ana Tüzüğü’nde yer alan ve Derneğin Konusu ve amacı kenar başlıklı 3. maddesinde, derneğin amacı üyelerinin tüm demokratik, ekonomik, sosyal ve özlük haklarını koruyup geliştirerek birleşmelerini ve dayanışmalarını sağlamak, Derneğin Faaliyetleri kenar başlığını taşıyan 4. maddesinin a fıkrasında da, üyelerinin tümünü ilgilendiren mesleki sorunların çözümlenmesi, üyelerinin personel hukukundan doğan haklarının savunulması ve yeni hakların elde edilmesi için çalışmak olarak belirlenen amacı ve faaliyeti göz önüne alındığında, Tekel Genel Müdürlüğü’nün, genel müdürlük merkez teşkilatında görev tahsisli konut verilecek unvanlar arasında baş müfettiş ve müfettişlere yer verilmemesine ilişkin Yönetim Kurulu kararı, dernek üyelerinin personel hukukundan doğan haklarını kısıtlayan niteliği ile doğrudan doğruya üyelerinin demokratik, ekonomik, sosyal ve özlük haklarını korumak amacıyla kurulan davacı

³⁹⁴ Erhürman, *İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu*, s. 39-40.

³⁹⁵ Daştan, *a.g.m.*, s. 661.

derneğin faaliyet alanına giren ve bu dernek kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konulardan olduğundan, anılan işleme karşı dava açmakta derneğin hukuki menfaati bulunduğu anlaşılmakta olup davacı derneğin subjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın esasının incelenmesi gerekmektedir.”³⁹⁶

Danıştay 5. Dairesi'nin aynı yöndeki bir kararı ile, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Veteriner Hekimliği Uzmanlık Yönetmeliğine karşı Veteriner Hekimler Derneği tarafından açılan davada;

“...Veteriner Hekimleri Derneği Tüzüğü'nün 2. Maddesinde derneğin, veteriner hekimler arasında toplumsal dayanışmayı sağlamak için kurulduğu ve bu amacı gerçekleştirebilmek için veteriner hekimlik mesleğinin halk yararına en iyi şekilde düzenlenmesini ve gelişmesini sağlamaya çalışacağı, veteriner hekimliğin ve hekimlerin sorunlarını çözümlemeye çalışıp haklarını koruyacağı belirtildiğinden, davacı derneğin, üyelerinin hukukunu korumak amacıyla dava açabileceği anlaşılmaktadır.”³⁹⁷ denilmektedir.

Yukarıda yer verilen kararlardan Danıştay tarafından, derneklerin kendi tüzel kişiliklerinin menfaatini ihlal eden işlemlere karşı dava açabileceğinin öngörüldüğü, ayrıca davacı olan derneğin amaçlarını gerçekleştirebilmek için dernek tüzüğünde dava açma yolunun açıkça öngörülmediği hallerde dernek tarafından iptal davası açılmayacağına kabul edildiği, öte yandan üyelerinin haklarının ihlali durumunda dernek tarafından açılan davalarda da menfaat ilişkisinin dar yorumlanarak ehliyet yönünden ret kararları verildiği görülmektedir. Ancak Danıştay'ın bu görüşünü değiştirdiği ve derneklerin sadece kendi tüzel kişilerinin menfaatlerini ihlal eden işlemlere karşı değil, üyelerinin çoğunun menfaatini ihlal eden idari işlemlere karşı da dava açılabilceğini kabul ettiği anlaşılmaktadır. Bizce de, derneklerin kuruluş amacı dikkate alındığında bu görüşün isabetli olduğu açıktır.

³⁹⁶ DİDDGK., 26.5.2000 gün ve E:1999/390, K: 2000/761, (Erişim)<http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

³⁹⁷ Danıştay 5.D., 27.11.1996 gün ve E:1996/2, K:1996/3674, naklen Halil Kalabalık, **İdari Yargılama Hukuku**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 163, dn. 452.

Öte yandan Danıştay'ın derneklerin subjektif ehliyeti hakkındaki yukarıda anılan görüşünün vakıflar bakımından da geçerli olduğu ve vakıfların kendi tüzel kişiliklerinin menfaatini ihlal eden işlemlere karşı dava açabileceğinin kabul edildiği gibi, senedinde yazılı kuruluş amaçları ve faaliyet alanlarıyla ilgili olarak vakfın iptal davası açabileceği kabul edilmektedir.

DİDDGK tarafından, Ulaştırma Bakanlığı ve Telsim Mobil Telekomünikasyon Anonim Şirketi arasında imzalanan imtiyaz sözleşmesinin iptali istemiyle, Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı tarafından açılan davada, kendi üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kanunla kurulmuş meslek birliklerinin yanında, belli amaçlarla kurulmuş dernek, vakıf gibi özel hukuk tüzel kişiliğine haiz sivil toplum örgütlerinin kuruluş amaçlarıyla sınırlı olmak üzere ve kamu menfaatlerini ilgilendiren konularda dava açmalarının mümkün olması gerektiği, bu nedenle de davacı vakfın senedinde yer alan, özelleştirme uygulamalarını izlemek ve değerlendirmek, bu konularda çalışanların örgütleri ve başkaca kamusal ve özel kuruluşlarla işbirliği yapmak şeklindeki amacı doğrultusunda davacı vakfın subjektif ehliyetinin varlığının kabulü gerektiğine hükmedilmiştir.”³⁹⁸

2.1.9. Sendikalar

Sendikaların ehliyeti konusunda, mevzuatta düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, 2821 Sayılı Sendikalar Kanunun 2. maddesine göre sendikalar, *“İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardır.”*

Aynı Kanunun 32/3. maddesine göre ise sendikalar; *“çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan hususlarda işçileri ve işverenleri temsilen veya yazılı başvuruları üzerine,*

³⁹⁸ DİDDGK, 04.02.2000 gün ve E:1999/1261, K:2000/168, naklen Aslan, Berk, a.g.e, s. 169.

nakliye, neşir veya adi şirket mukaveleleri ile hizmet aktinden doğan hakları ve sigorta haklarında üyelerini ve mirasçılarını temsilen davaya ve bu münasebetle açtığı davadan ötürü, husumete ehildir.”

Çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan ve üyelerin tümünü ilgilendiren işlemlere karşı sendikalar dava açma yetkisine sahiptir. Sendikalar bu tür işlemlere karşı kendiliğinden harekete geçebilirken; üyelerini ilgilendiren diğer konularda, üyelerinin veya mirasçılarının yazılı istemi üzerine dava açıp yargı yerlerinde onları temsil edebilirler.

Danıştay da yasal düzenleme çerçevesinde sendikaların üyeleri adına açtıkları davaları değerlendirmekte ve üyelerin tümünü ilgilendirmeyen idari işlemlere karşı sendikaların, üyelerinin veya mirasçılarının yazılı istemi üzerine değil de kendiliklerinden harekete geçmeleri durumunda davayı ehliyet yönünden reddetmektedir. Dolayısı ile sendikaların üyelerinin kişisel menfaatlerini ilgilendiren bireysel işlemlere karşı açtıkları iptal davası kabul edilmemektedir.

Danıştay 10. Dairesi, davacı sendikanın üyesi olan işçilerin ücretlerinde kesilen ancak tasarrufu teşvik hesabına yatırılmayan kesinti ve katkı tutarlarının bankaya yatırılması yolundaki başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali için açılan davada, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu uyarınca sendikaların üyelerinin kişisel ve öznel hukuki durumlarını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetlerinin bulunmadığına hükmetmiştir.³⁹⁹

Ancak DİDDGK'nın bu konudaki bir kararında; *“Çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan sendikaların dava ehliyetlerinin, 2821 Sayılı Yasa hükmünde yer alan hususlara ilişkin olduğu, ancak üyelerinin rekabet içerikli ya da kişisel subjektif hukuki durumlarını ilgilendiren konularda dava ehliyetine sahip olmadıkları açıktır....Sendikası tarafından iptali istenen ...Ekmek Fırınına çalışma izni verilmesine ilişkin dava konusu işlem, niteliği itibariyle subjektif*

³⁹⁹ Danıştay 10. D., 5.12.2000 gün ve E:1998/6454, K:2000/6030, naklen Bal, Karabulut, Şahin, a.g.e., s. 541.

nedenlerle değil, dava konusu işlemin mevzuata göre tesise yetkili idari makam tarafından tesis edilmediği iddiasına dayalı mevzuattan doğan, objektif nedenle açılmış bulunmaktadır. Bu durumda 2821 Sayılı Yasa hükmü uyarınca; bu davada ...Sendikasının dava açma ehliyetinin bulunduğu kabul edilmesi gerekmektedir.”⁴⁰⁰ denilmektedir.

Danıştay’ın sendikaların üyelerinin menfaatlerini ilgilendiren konularda açtıkları davalarında subjektif ehliyeti dar yorumladığı gözlenmektedir. Ancak Sendikalar Yasası’nın 32. maddesi dikkate alınarak Danıştay’ın bu husustaki yorumunun derneklerin açtıkları davalardaki görüşüne göre daha genişletici olduğu söylenebilir. Zira Danıştay sendikaların mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan ve üyelerin tümünü ilgilendiren işlemlere karşı dava açabileceği ancak üyelerinin kişisel menfaatlerini ilgilendiren bireysel işlemler için dava açamayacaklarını kabul etmektedir.

Bu konuda değinilmesi gereken önemli bir husus da, kamu görevlileri sendikalarının üyeleri adına açtıkları davada subjektif ehliyetinin bulunup bulunmadığıdır.

1982 Anayasasının 53. maddesine 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunun 4. maddesiyle eklenen fıkra ile kamu görevlileri tarafından kurulacak sendikalar ve üst kuruluşlar Anayasanın 128. maddesinin ilk fıkrası kapsamına girmiş ve bunların üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilecekleri, idare ile amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilecekleri hükme bağlanmıştır. Ancak bu Anayasa değişikliği doğrultusundaki kanuni düzenleme 12.07.2001 tarihinde yapıldığından ortaya çıkan boşlukta kamu görevlileri tarafından kurulan sendikaların tüzel kişiliği konusunda yargı mercileri tarafından farklı kararlar verilmiştir.⁴⁰¹

Bu konudaki yasal düzenleme olan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu görevlileri tarafından kurulan sendikaların tüzel kişiliği konusundaki tartışma ortadan kalkmıştır.

⁴⁰⁰ DİDDGK., 22.4.1994 gün ve E:1992/668, K:1994/217, DD, Y.26, S.90, 1996, s. 193-194.

⁴⁰¹ Danıştay 8. D., 17.2.1999 gün ve E:1998/6548, K:1999/509; Danıştay 10. D, 9.7.1998, E:1998/3891, K:1998/3765, Bkz. Ünal Demirci, “Memur Sendikalarının Dava Ehliyeti-2”, **Maliye Ve Sigorta Yorumları**, S.428, 2004, s. 112 vd.

Anılan Kanunun 19. maddesinde ise, kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları bu kanundaki hükümler çerçevesinde üyeleri adına toplu görüşmeyi sonuçlandırmaya ve taraf olmaya yetkili olduğu, kuruluş amaçları doğrultusunda maddede sekiz bent halinde sayılan faaliyetlerde bulunabilecekleri hükme bağlanmış ve aynı maddenin 2-f bendinde de, üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarda, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini ve mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek ve ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak sendika ve konfederasyonların yetkileri arasında sayılmıştır.

Yargı mercileri yukarıda yer verilen düzenlemeden, kamu görevlileri sendikalarının üyelerinin ortak hak ve menfaatlerinin ihlal edilmesi durumunda kendi adlarına veya üyeleri adına iptal davası açabilecekleri sonucuna varmakla birlikte, bu defa da üyelerinin bireysel hak ve menfaatlerinin ihlal edilmemiş olması durumunda üyeleri adına dava açıp açamayacağı hususu tartışma konusu olmuştur.

Bu konuda Danıştay 12. Dairesi bir kararı ile, sendikanın bir üyesine 1/8 oranında aylıktan kesme cezası verilmesine üzerine söz konusu cezanın iptali istemiyle sendika tarafından açılan davada, idare mahkemesince *“subjektif idari işlemlerin belirli kişilere yönelik somut nitelikli, hukuk alanında yenilik getiren tek taraflı tasarruflar olduğu, olayda kamu görevlisi olan davacının disiplin cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin subjektif, birel ve özgül nitelikte bir işlem olduğu, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 19/2-f bendi uyarınca, davacı sendikanın ancak ortak ekonomik ve mesleki hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesiyle ilgili olarak idarelerle doğacak uyuşmazlıklarda üyelerini yargı organları önünde temsil etme yetkileri bulunduğu, bu durumda sendika üyesi bulunan davacının disiplin cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin olarak tesis edilen subjektif*

*işleme karşı davacı sendikanın dava açma ehliyeti bulunmadığından” gerekçesiyle verilen ehliyet ret kararı onanmıştır.*⁴⁰²

Aynı yöndeki Danıştay 11. Dairesinin bir kararıyla ise, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü’nde sahne marangozu olarak çalışan davacı adına, 527 sayılı KHK’nın 12. maddesi ile 657 sayılı kanuna eklenen ek geçici 16. madde hükümlerinden yararlandırılması, puan esasına göre belirlenen sözleşme ücretinin 6388 sayılı Kanunun ek geçici maddeleriyle getirilen mali hükümler çerçevesinde belirlenmesi isteminin reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle Kültür ve Sanat Emekçileri Sendikası’na açılan ve idare mahkemesinin işin esasına girerek verdiği karar;

*“4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunun 19/2-f bendinde, sendika ve konfederasyonların, kuruluş amaçları doğrultusunda, üyelerinin idare ile doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya mirasçılarını her düzeydeki ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil edeceği veya ettireceği, dava açabileceği ve bu nedenle açılan davalarda taraf olabileceği kuralı getirilmiştir. Yukarıda belirtilen kanun hükmü uyarınca sendika ve konfederasyonların sadece üyelerinin ortak hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla üyelerini temsile yetkili olduğu ve üyeleri adına bu amaç doğrultusunda dava açabileceği, bu yetkinin üyelerin bireysel davalarını kapsamadığı açıktır. Bu nedenle davacı adına Kültür ve Sanat Emekçileri Sendikası tarafından açılan davanın ehliyet yönünde reddi gerekmektedir ” gerekçesiyle bozulmuştur.*⁴⁰³

Ancak Danıştay 5.Dairesi aksi yöndeki görüşüyle, Bağımsız Haberleşme Basın Yayın Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası tarafından, kurucu sendika üyesi olan ve Sakarya PTT Merkez Müdürlüğü’nde görev yapan kişinin, başka bir PTT Merkez Müdürlüğü’nde geçici olarak

⁴⁰² Danıştay 12. D., 7.11.2003 gün ve E:2003/1891, K:2003/3322, **DKD**, S.5, 2004, s. 343; Ancak karar düzeltme aşamasında anılan karar Danıştay 12. D., 10.6.2005, E:2004/2315, K:2005/2447 sayılı kararıyla, sendika avukatının üyelerin kişisel sorunları için ayrı bir vekaletname olmadan dava açmasının usule aykırı olduğundan bahisle dilekçenin reddine karar verilmesi gerekirken aksi yönde karar verildiği gerekçesiyle bozulmuştur. Aynı yönde Danıştay 12. D., 30.4.2004 gün ve E:2003/5386, K:2004/1556, **DKD**, 2005, Y.3, S.6, s. 317.

⁴⁰³ Danıştay 11.D., 16.3.2005 gün ve E:2004/5740, K:2005/1355, **DD**, Y.35, S.110, 2005, s. 324-326.

görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesinin kararını şu gerekçeyle bozmuştur;

“Her ne kadar İdare Mahkemesi’nce; 4688 sayılı Yasa’nın 19. maddesinin 2/f. fıkrası uyarınca sendikaların, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin bulunan bir işlemin iptali istemiyle dava açabilecekleri; tek tek üyelerinin şahsi menfaatlerini ilgilendiren işlemlerle ilgili olarak dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı; ancak, bir üyesi hakkında tesis edilen bireysel işlemle ilgili olarak bu üye tarafından açılacak olan davada, üyenin talep etmesi halinde hukuki yardımda bulunma yetkisi olduğu kabul edilmiş ise de; 4688 sayılı Yasa’nın 19/2-f maddesinde, sendikaların idare ile doğacak ihtilaflarında üyelerini yargı organları önünde temsil etme veya ettirme, dava açma ve açılan davalarda taraf olma durumlarının, ‘hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıktığı haller’ olarak kabul edilmiş olması ve bu gerekliliğin ortaya çıkması durumunda sendikaların, üyeleri adına dava açabileceklerinin açıkça hükme bağlanmış olması karşısında, Mahkeme’nin aksi yöndeki yorumuna katılmaya hukuken olanak bulunmamaktadır.”⁴⁰⁴

Kamu personeli hakkında tesis edilen bireysel işlemlere karşı kamu personelinin üyesi olduğu sendika tarafından dava açılıp açılmayacağı konusunda Danıştay’ın farklı daireleri arasında içtihat farklılığı ortaya çıkmış, bazı daireler sendikaların bu konuda dava ehliyeti bulunmadığına bazı daireler ise bulunduğuna karar vermiştir. Bu konuda kanun hükmünün farklı yorumlanmasının önlenmesi, kanun önünde eşitlik ilkesiyle uygulamada yeksenaklığın sağlanması amacıyla Danıştay’ın farklı daireleri tarafından verilen ve birbiriyle çelişen kararların içtihatların birleştirilmesi yoluyla ortadan kaldırılması yoluna başvurulmuştur.⁴⁰⁵

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun 3.3.2006 tarihli kararıyla bu hususta şu şekilde karar verilmiştir.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Danıştay 5.D., 25.3.2003 gün ve E:2002/3906, K:2003/985, **DKD**, Y.2, S.3, 2004, s. 178-179.

⁴⁰⁵ Ünal Demirci, “Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı Çerçevesinde Kamu Görevlileri Sendikalarının Dava Ehliyeti-4”, **Maliye ve Sigorta Yorumları**, S.475, 2006, s. 63.

⁴⁰⁶ DİBK, 3.3.2006 tarih, E:2005/1, K:2006/1, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

“İçtihatları birleştirme istemine konu daire kararlarında, sendikaların, genel düzenleyici işlemlere karşı dava açabilmeleri konusunda içtihat farklılığı bulunmamaktadır. Kamu görevlileri sendika ve üst kuruluşlarının, üyelerinin ortak, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için kurulmuş tüzel kişilikler olarak diğer tüm tüzel kişilere tanınan kuruluş amaçları çerçevesinde ve bu amaçları gerçekleştirecek ölçüde yetkili organları vasıtasıyla taraf ve dava ehliyetlerinin varlığı karşısında 19'uncu maddenin (f) fıkrasının çıkarılış gayesinin bunlardan başka olduğu açıkça görülmektedir. 4688 sayılı Kanunun 19/f maddesi, sendika ve üst kuruluşlarının, bizzat taraf oldukları hukuki ilişkiler dolayısıyla davacı ve davalı oluş sıfatları ile ortak çıkarların korunması için tanınan davacı olabilme sıfatından başka, hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya bunların mirasçılarını her derecedeki yargı organları önünde temsil etmek ve dava açma hakkı tanımaktadır. Bu bağlamda kanun koyucu 19/f maddesi ile sendika ve üst kuruluşları, diğer tüzel kişiliklere genel hükümler uyarınca tanınan taraf olma ve dava açma ehliyetinin dışında, üyelerini ve bunların mirasçılarını temsil etme ve ettirme yetkisi ile donatmaktadır. Buna göre, söz konusu maddenin sendikalara ve üst kuruluşlarına tanıdığı yetkinin ehliyet değil temsil bağlamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla kanun koyucu, getirdiği bu düzenleme ile, idare tarafından sendika üyesi kamu görevlisi hakkında tesis edilen bireysel (subjektif) işlemler nedeniyle bu ilişkinin tarafı olmayan sendika ve üst kuruluşa, üyesinin isteğine bağlı olarak uyuşmazlığın çözümünde taraf olarak kendisini temsil etme yetki ve sorumluluğu vermektedir. Gerek metindeki terimlere bağlı olarak maddenin yorumu, gerekse madde gerekçesi ile konuya ilişkin tarihsel süreç ve mevzuatımızda yapılan değişiklikler dikkate alındığında, kamu görevlileri sendika ve üst kuruluşlarının, sendika üyesi olan kamu görevlisinin isteği üzerine, statüsü ve bu statüsünden kaynaklanan hak, yükümlülük, görev ve sorumlulukları ile atama, nakil, disiplin ve personel hukukuna ilişkin diğer düzenlemelere dayalı olarak, üyeleri hakkında tesis edilen bireysel (subjektif) işlemlere karşı, üyelerini temsilen avukatları aracılığıyla dava açabilecekleri

ve bu nedenle açılan davalarda taraf olabilecekleri sonucuna ulaşılmaktadır.”

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, kamu görevlileri sendikalarının üyeleri hakkındaki bireysel işlemlere karşı dava açıp açamayacağı konusunda genişletici bir yorum yapmış ve kamu görevlileri sendikalarının, üyelerinin ortak menfaatlerinin ihlali durumunda kendi adlarına iptal davası açabilecekleri gibi, sendika üyesi olan kamu görevlisinin isteği üzerine kamu görevliliği statüsü ve bu statüden kaynaklanan hak, yükümlülük, görev ve sorumlulukları ile atama, nakil, disiplin ve personel hukukuna ilişkin diğer düzenlemelere dayalı olarak üyeleri hakkında tesis edilen bireysel işlemlere karşı, üyelerini temsilen avukatları aracılığıyla iptal davası açabilecekleri görüşünü benimsemiştir. Ancak bunun için, anılan içtihadı birleştirme kararında belirtildiği üzere, sendika üyesi kamu görevlisinin sendikadan hukuki yardım konusunda talepte bulunması gerekmektedir.

2.1.10. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Anayasanın 135. maddesine göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileridir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzelkişiliğine sahip olduğu anayasada düzenlendiğinden, bu kuruluşların kendi tüzelkişiliğini ilgilendiren, uğraş alanına giren konularda dava açabilecekleri konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Gözübüyük, Dinçer, **a.g.e.**, s. 104.

Bununla birlikte Danıştay, dernek ve sendikalarda olduğu gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında da menfaat kavramını dar biçimde yorumlamakta ve üyelerinin menfaatini korumak için dava açma yetkisini bulunmadığını kabul etmektedir.⁴⁰⁸ Örneğin Türk Eczacılar Birliği tarafından ilaç fiyatlarının saptanmasına ilişkin idari işlemin iptali istemiyle açılan davada;

*“Türk Eczacılar Birliği Kanunun 4 üncü maddesinin a bendinde azasının maddi ve manevi hak ve menfaatlerini korumak ve bunları halkın ve devletin menfaati ile en iyi şekilde telife çalışmak olduğu belirtilmiştir. Bu ibareden de anlaşıldığı gibi, üyelerin hak ve menfaatlerinin korunması babında idari ve kazai her nevi ve derecedeki merciler önünde temsil etmek ve ettirmek, dava açmak ve bu münasebetle açtığı davadan dolayı husumetle ehil olduğu yolunda Birliğe bir yetki verilmediği gibi bu ibareye böyle bir anlam vermek de mümkün değildir....Birliğin üyeleri adına dava açmak yetkisine sahip bulunmamasına binaen ehliyet yönünden reddine...”*⁴⁰⁹ denilmektedir.

Danıştay 10. Dairesi ise, aynı iş kolunda çalışan götürü vergiye tabi esnafa uygulanan farklı derece tespiti yönünde tesis edilen işleme karşı Şoförler, Nakliyeciler, Otobüsçüler, Minibüsçüler, Taksiciler Odaları tarafından açılan davada, 213 sayılı Vergi Usul Kanunun 377 maddesinde, Vergi Mahkemesinde dava açmaya yetkili olanların mükellefler ve kendilerine vergi cezası kesilenler olarak belirlendiği, Vergi Mahkemesinde dava açabilmek için mükelleflere veya mükellef olmayan kişiler adına vergi tarh edilmesi, ceza kesilmesi, haciz uygulanması, ödeme emri tebliği gibi işlemlerin yapılması gerektiği, olayda oda üyelerinin götürü derecelerinin tespiti sırasında taksilerin yaş durumlarına göre derecelendirilmemesini, minibüslerin koltuk sayısına göre derecelerini tespitinin istendiği, kendisi adına herhangi bir vergi tarh edilmediği gibi ceza da kesilmediği, sadece üyelerinin menfaatini korumak, mesleki dayanışmayı sağlamak için müracaat

⁴⁰⁸ Azrak, *İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği*, s. 322.

⁴⁰⁹ DİDDK 25.12.1970, E:1968/197, K:1970/730, DD, S.3, s. 173, naklen Gözübüyük, Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 375.

edilmesine rağmen her biri ayrı vergi mükellefi olan taksici ve minibüsçülerin derecelerinin tespiti ve vergi karnelerine götürü vergilerini tarh ettirdikten sonra dereceleri için ayrı ayrı dava açmaları gerektiği gerekçesiyle vergi mahkemesinin ehliyet yönünden red kararını onamıştır.⁴¹⁰

Danıştay 4. Dairesinin bir kararında ise, Noterler tarafından düzenlenen vekaletnamelerde yer alacak asgari bilgilerle, mahkemelerde, icra ve iflas dairelerinde dava ve iş takibinde bulunan avukatlarla ilgili olarak mahkemeler ve icra ve iflas daireleri tarafından bilgi verilmesini düzenleyen 197 seri sayılı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğin iptali istemiyle Türkiye Barolar Birliği tarafından açılan davada,

“...1136 Sayılı Avukatlık Kanunun 110. maddesinde Türkiye Barolar Birliği’nin 17 bent halinde sayılmış olan görevleri arasında ise Baro mensuplarının genel menfaatlerini ve mesleğin ahlak, düzen ve geleneklerini korumak, bunun için gerekli mercilere başvuruda bulunmak, avukatların meslekte gelişmesini teşvik edecek ve sağlayacak her türlü tedbirleri almak, kanunların avukatlara tanıdığı hakların gerçekleşmesine ve yüklediği görevlerin tam ve şerefli bir şekilde yerine getirilmesine çalışmak, bulunmaktadır. Avukatlık Kanununun yukarıda değinilen 110. maddesiyle dava konusu yapılan tebliği ile getirilen yükümlülüklerin birlikte irdelenmesinde, iptali istenen Genel Tebliğ ile getirilen yükümlülüklerin Türkiye Barolar Birliği menfaatlerini ihlal edici nitelikte bulunmadığı sonucuna varıldığından 2577 Sayılı İdar Yargılama Usulü Kanunu’nun iptal davası açılabilmesi için aradığı menfaat ihlali koşulu gerçekleşmemiştir.” gerekçesiyle ehliyet ret kararı verilmiştir.⁴¹¹

Danıştay’ın anılan kararları doktrinde özellikle, bir meslek kuruluşunun tüm üyelerinin mesleki menfaatini ilgilendiren genel nitelikte idari işlemler

⁴¹⁰ Danıştay 10. D., 10.3.1999 gün ve E:1997/3484, K:1999/906, DD, Y.30, S.101, 2000, s. 260-261, naklen Kakırman, **a.g.e.**, s. 96.

⁴¹¹ Danıştay 4. D., 21.11.1990 gün ve E:1989/2467, K:1990/3275, DD, Y.22, S.82-83, 1992, s. 345 naklen Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 376.

olmasına rağmen bunlara karşı dahi dava açma yeteneğinin bulunmadığına ilişkin görüşü dolayısıyla eleştiri konusu olmuştur.⁴¹²

Candan'a göre, üyelerinin ortak çıkar ve yararlarını korumak amacıyla kurulan dernek, sendika, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyelerinin tümünün menfaatini ilgilendiren konularda tesis edilen idari işlemlere karşı açtıkları iptal davaları, menfaatin kişisel olması kuralının bir istisnasıdır. Burada ihlal edilen menfaatin davacı kuruluşun üyeleri bakımından ortak olması yeterli olup davacı dernek, sendika veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun tüzelkiliğine ait olması gerekmemektedir.⁴¹³

Öte yandan, Danıştay 5. Dairesi bir kararında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sadece tüm üyelerin mesleki menfaatini ilgilendiren genel nitelikte idari işlemlere karşı değil, bu kuruluşların bir kısım üyesi ile ilgili bulunması halinde de idari işlemlere karşı dava açma ehliyetinin var olduğunun kabulü gerektiğini dile getirmiştir.⁴¹⁴

Danıştay 10. Dairesinin aynı yöndeki bir kararında da, davacı eczacı odası tarafından bir üyesine eczane açılmasına ilişkin olarak verilen ruhsatın iptali istemiyle açılan davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin idare mahkemesi kararı; üyeleri arasında eşit olmayan ve haksız uygulamalara meydan vermemek için üyeleriyle ilgili tesis edilen subjektif idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesi, idarenin hukuka bağlılığının, hukukun üstünlüğünün sağlanması için davacı eczacı odasının amaç ve görevleri doğrultusunda üyesiyle ilgili olarak tesis edilen subjektif nitelikli işlem için dava açma ehliyetinin bulunduğu gerekçesiyle bozulmuştur.⁴¹⁵

⁴¹² Azrak, **İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği**, s. 323. Örneğin Danıştay 10. Dairesi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının doğrudan tüzel kişiliğin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konular ile Kanunda öngörülen amaçlar doğrultusunda üyelerinin ortak çıkarlarını ilgilendiren konularda iptal davası açabileceklerini, buna karşın üyelerinin bir bölümünün hak ve çıkarlarıyla ilgili olmakla birlikte, bir bölümünün menfaatlerine aykırı olacak konularda iptal davası açma ehliyetlerinin olmadığı yönünde görüş bildirmiştir. Danıştay 10. D., 4.2.1997 gün ve E:1995/181, K:1997/228, naklen Bal, Karabulut, Şahin, **a.g.e.**, s. 630-631.

⁴¹³ Candan, **a.g.e.**, s. 110.

⁴¹⁴ Danıştay 5. D., 12.2.2001 gün ve E:1999/4362, K:2001/326, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

⁴¹⁵ Danıştay 10. D., 24.03.2010 gün ve E:2007/7223, K:2010/2119, (Yayınlanmamış karar)

Bununla birlikte DİDDGK birçok kararında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının amaçlarını da göz önüne alarak dava ehliyetinin geniş yorumlanması gerektiği yönünde görüş belirtmiştir. Örneğin, DİDDGK'nın bir kararında; Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık İşletmelerinin Yönetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin iptali istemiyle Türk Tabipler Birliği tarafından açılan davada;

“6023 sayılı Türk Tabipler Birliği kanunun 1. maddesinde, Türk Tabipleri Birliği'nin tabipler arasında mesleki deontolojiyi ve dayanışmayı korumak, tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak ve meslek mensuplarının hak ve yararlarını korumak amacıyla kurulmuş kamu kurumu niteliğinde mesleki bir kuruluş olduğu, 2. maddesinde, birliğin hükmü şahsiyeti bulunduğu ifade edilmiş, 4. maddesinde, azaların maddi ve manevi hak ve menfaatlerini koruyup bunları halkın ve devletin menfaati ile en iyi şekilde denkleştirmeye çalışmak birliğin görevleri arasında sayılmış; Kanunun 28. maddenin 6. fıkrasında, Birliğin, mesleğin haysiyetini ve meslektaşlarının hukuk ve menfaatlerini diğer makamlar nezdinde savunmakla görevlendirilmiş bulunması ve 54.maddesinde de, Türk Tabipleri Birliği'nin dahile ve harice karşı merkez konseyince temsil edileceğinin belirtilmiş olması karşısında; davacı Türk Tabipleri Birliğinin kendi görev alanı ve yetkileri ile ilgili konularda dava açabileceği anlaşılmakta olup; Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan yönetmelikle getirilen düzenlemeler ile yukarıda belirtilen yükümlülükleri yerine getirmekle sorumlu Türk Tabipleri Birliği arasında menfaat alakasının bulunduğu kabulü gerektiğinden, davanın ehliyet yönünden reddi yolundaki kararda hukuki isabet görülmemiştir.”⁴¹⁶ denilmektedir.

Öte yandan, DİDDK'nın barolar tarafından açılan ve kendi tüzelkişiliklerini ilgilendirmeyen bazı konularda dahi dava açma ehliyeti bulunduğu yönünde kararlar verdiği görülmektedir.⁴¹⁷

⁴¹⁶ DİDDGK, 8.3.1996 gün ve E:1995/913, K:1996/143, naklen Erkut, Soybay, **a.g.e.**, s.240, naklen Kakırman, **a.g.e.**, s. 96.

⁴¹⁷ İstanbul Barosu Başkanlığı tarafından, 13.7.2001 günlü, 24461 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Bakanlığı Meslek Liseleri Ödül ve Disiplin Yönetmeliği'nin bazı maddelerinin iptali istemiyle

Danıştay 6. ve 8. Dairelerinin müşterek heyetleri tarafından verilen bir karar ile, İzmir ili, Bergama İlçesi, Ovacık-Çamköy-Narlıca köyleri mülki sınırları içerisinde, bir madencilik şirketi tarafından siyanür içi yöntemiyle altın çıkarılması amacıyla kurulan işletmenin faaliyetine izin verilmesine ilişkin 29.3.2002 günlü Bakanlar Kurulu prensip kararının iptali istemiyle İzmir Barosu Başkanlığı tarafından açılan davada;

“...1136 sayılı Yasa’nın 76. maddesi uyarınca; avukatlık mesleğine mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerine uygun olarak gelişmesini, iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlük ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak amacıyla kurulan, tüzelkişiliğe sahip kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan davacının belirtilen anlamda meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin etkilenmediği, dolayısıyla işlemle menfaat ilişkisi bulunmadığı” gerekçesiyle verilen ehliyet yönünden ret kararının temyiz edilmesi üzerine DİDDGK şu gerekçeyle kararı bozmuştur;

“Hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumakla görevli bulunan Baronun yargı kararının uygulanmadığını ve çevre sorunlarına yol açtığını öne sürdüğü Bakanlar Kurulunca alınan prensip kararı ile menfaat ilgisinin bulunduğu açıktır.”⁴¹⁸

Baroların subjektif ehliyeti konusunda üzerinde durulması gereken önemli bir karar da, DİDDK’nın 10.12.2009 tarih ve YD İtiraz No:2009/1005 sayılı kararıdır. Yükseköğretim Genel Kurulu’nun yükseköğretime girişte farklı katsayı puanı uygulamasının kaldırılmasına ilişkin 21.07.2009 tari ve 1266

açılan davada; Danıştay Sekizinci Dairesi’nce davacı Baro Başkanlığı’nın dava açma ehliyeti bulunduğu kabul edilerek davanın esası incelenerek verilen kararın temyizi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nca, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmakla görevli bulunan Baronun, dava konusu Yönetmelik hükümleri ile Anayasanın eşitlik ilkesinin, kişinin dokunulmazlığı ilkesinin, özel hayatın gizliliği ilkesinin, kanunsuz suç ve ceza olamayacağı ilkesinin, temel hak ve özgürlüklerin ancak Yasayla sınırlanabileceği ilkesinin ihlal edildiğini, öğrenim özgürlüğünün engellendiğini öne sürerek bakılan davayı açtığı gözönünde bulundurulduğunda, iptalini istediği Yönetmelik hükümleri ile menfaat ilgisinin bulunduğu açık olduğu gerekçesiyle davacının dava açma ehliyetinin bulunduğu kabul edilerek temyiz başvurusu esastan incelenmek suretiyle karar verilmiştir. DİDDK, 7.4.2005 gün ve E:2003/417, K:2005/234, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

⁴¹⁸ DİDDGK, 7.10.2004 gün ve E:2004/2163, K:2004/788, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 170-171. Aynı yönde DİDDGK, 7.4.2005 gün ve E:2003/417, K:2005/234, **DD**, Y.35, S.110, 2005, s. 63-67.

sayılı kararının iptali istemiyle İstanbul Barosu Başkanlığı tarafından açılan davada; Danıştay 8. Dairesi'nin 20.11.2009 tarih ve E:2009/6890 sayılı yürütmenin durdurulması kararına karşı davalı idarece yapılan itiraz üzerine DİDDK, baroların kişisel menfaatinin ihlalinin geniş bir biçimde yorumlayarak davacı baro başkanlığının subjektif ehliyetinin olduğu sonucuna varmış ve işin esasına geçmek suretiyle itirazın reddine karar vermiştir.⁴¹⁹ Anılan kararda;

“Danıştay'ın istikrar bulan kararlarına göre,davacının subjektif dava açma ehliyetinin bulunduğu kabulü için idari kararın davacının meşru, şahsi ve güncel bir menfaatini ihlal etmesi gerekmektedir. İptal davalarında, dava konusu işlemin davacının menfaatini ihlal ettiğinin saptanması sadece davacının bu davada ehliyetinin (subjektif ehliyetinin) bulunduğu, dolayısıyla davanın esasının incelenmesine geçilebileceği sonucunu yaratmaktadır.

Uyuşmazlığın konusu ve davalı idarenin itirazı gözönüne alındığında menfaat ihlalinin "şahsiliği" üzerinde durulması zorunlu görülmüştür.

Konuya öğretideki açıklamalar ışığında baktığımızda, örneğin Prof.Dr. Ragıp Sarıca'nın 1949 yılında basımı yapılmış "İdari Kaza" adlı kitabında "Bir kere, bir menfaatin şahsi bir menfaat sayılabilmesi için iptali istenen kararın behemahal ve doğrudan doğruya davacı hakkında ittihaz edilmiş olması gerekmez. Karar bizzat davacı hakkında alınmamakla beraber ona dolayısıyla tesir ettiği takdirde, yine iptal davasına konu olabilir." (syf.36) denilmek suretiyle menfaatin "şahsiliği" kuralı tanımlanmış, öğretideki açıklamaların da bu güne kadar bu değerlendirme istikametinde devam ettiği gözlenmiştir.

Kişisel menfaat ihlaline ilişkin Danıştay'ın kararlarına bakıldığında, olayın özelliğine göre farklılıklar gösterdiği gözlemlenmektedir. Kiracıların, belde sakinlerinin, derneklerin, sendikaların, meslek kuruluşlarının dava açma ehliyetleri yönünden yapılan yargısal yorumlar zaman içinde iptal

⁴¹⁹ DİDDK, 10.12.2009 tarih ve YD İtiraz No:2009/1005, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

davasının hukuk devletini sağlamanın en önemli unsurlarından biri olduğu gerçeğini dikkate alan bir seyir izlemektedir.

İptal davalarındaki subjektif ehliyet koşulu, doğrudan doğruya hukuk devletinin yapılandırılmasına ve sürdürülmesine ilişkin bir husustur. Dolayısıyla kişisel menfaat ihlali kavramının, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerekmektedir.

Bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının menfaat ilgisini kurdukları idari tasarrufları, iptal davası yoluyla idari yargı önüne getirmelerinin, idarenin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin sağlanmasıyla "Hukuk Devleti" nin gerçekleştirilmesine hizmet edeceği; soruna bu açıdan bakıldığında, idari yargıya özgü bir dava türü olan "iptal davası" nı açan gerçek veya tüzel kişilerin, dava açmakla ulaşmak istediği amaç bakımından klasik anlamda "davacı" dan farklı olduğu tartışmasızdır.

Aksi yönde bir anlayış, iptal davasının ön koşullarından olan "menfaat ihlali"ni "hak ihlali" ne yaklaşan bir tarzda yorumlama sonucu yaratır ki, bu durumun ne idari yargının varlık nedeni ile, ne de yasa koyucunun amacı ile bağdaşmayacağı açıktır.

Bir idari faaliyet ile, dava açma ciddiyetini sağlamaya yetecek ölçüde muhatap olup, menfaat ilgisini kuran kişi ve kuruluşlar, söz konusu faaliyetle ilgili idari işlemlerin iptali istemiyle dava açabilirler.

Davacı Baro olduğuna göre, kişisel menfaat ihlali kavramının Barolar yönünden değerlendirilmesine gelince;

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde; baroların avukatlık mesleğine mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, avukatlık mesleğinin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak amacıyla kurulmuş meslek kuruluşları olduğu belirtilmiş iken 10.5.2001 günlü, 24398 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4667 sayılı Yasa ile 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde değişiklik yapılarak; Barolar, avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak, meslek düzenini, ahlakını, saygınlığını, hukukun

üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tanımlanmış, aynı Yasanın Baro Yönetim Kurulu'nun görevlerinin düzenlendiği 95. maddesine yine 4667 sayılı Yasayla eklenen 21. bentte de, yönetim kurulunun, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmakla görevli olduğu belirtilmiştir.

1136 sayılı Yasa'nın 76. ve 95/21. maddelerinde yapılan ve yukarıda açıklanan yasal değişiklikten sonra Baroların; mesleki bir örgüt olmanın ötesinde hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak gibi bir işlev yüklenmesi nedeniyle diğer meslek örgütlerinden farklı bir konuma sahip olduğu açıktır.

Değinen Yasa değişikliğinden sonra.....süreç içinde yasal değişiklik Danıştay kararlarına yansımış ve Baro Başkanlıkları tarafından açılan davalarda Barolar açısından menfaat ilgisi daha geniş yorumlanmıştır.....Yukarıda değinen Danıştay kararları ışığında konuya bakıldığında; Avukatlık Yasası'nda yapılan değişiklikten sonra açılan davalarda dava açma ehliyetinin bulunup bulunmadığı saptanırken, iptal davasının genel amacının yanı sıra dava konusu idari işlemin niteliği, bu işlemin hukukun üstünlüğünü, hukuk devleti ilkesini etkileyip etkilemediği, genel kamu yararı, Anayasa ile koruma altına alınan eşitlik, kişinin dokunulmazlığı, özel hayatın gizliliği, kanunsuz suç ve ceza olamayacağı gibi temel insan haklarının ihlal edilip etmediğine ve yargı kararlarının uygulanmaması veya geçersiz kılınması gibi hukuk devleti ilkesini zedeleyen bir durumun söz konusu olup olmadığına bakılarak menfaat ilgisinin olaya özgü, ancak daha geniş yorumlandığı görülmektedir.

Dava konusu uyuşmazlıkta; dava konusu karar ile yükseköğretime girişte bir sistem getirilmekte ve bu düzenlemeyle ülkenin eğitim sisteminin bütünü etkilenmektedir.

Dava konusu kararın bu özelliği nedeniyle genel kamu yararı ile ilgili bulunduğu açıktır. Eşitlik ilkesinin zedelendiği, kazanılmış hakların çiğnendiği,

Anayasa'ya ve yasalara aykırı düzenleme yapıldığı, yargı kararlarının uygulanmadığı savıyla açılan bu davada, işlemin hukuki niteliği ile hukukun üstünlüğünü koruma görev ve yükümlülüğü bulunan davacı Baro Başkanlığı'nın iddiaları birlikte dikkate alındığında davacının dava konusu kararla menfaat ilgisinin bulunduğu, oyçokluğu ile karar verilip.....usule ilişkin diğer itirazları da yerinde görülmeyerek, Daire kararına yapılan itirazın esastan incelenmesine geçildi.....”denilmektedir.

Yukarıda değinilen kararda 10.5.2001 günlü, 24398 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4667 sayılı Yasa ile 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 76. ve 95/21. maddelerinde yapılan değişiklikten sonra Baroların; mesleki bir örgüt olmanın ötesinde hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak gibi bir işlev yüklendiği, bu nedenle diğer meslek örgütlerinden farklı bir konuma sahip olduğu, söz konusu yasa değişikliğinin süreç içinde Danıştay kararlarına da yansıdığı ve barolar tarafından açılan davalarda menfaat ilgisinin daha geniş yorumlandığı belirtilmiştir.

Danıştay tarafından, Avukatlık Kanununda yapılan değişiklikten sonra diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlardan farklı olarak, barolar tarafından açılan davalarda menfaat ihlalinin, çevrenin korunmasına yönelik iptal davalarında olduğu geniş bir biçimde yorumlandığı söylenebilir. Zira barolar tarafından açılan davalarda dava açma ehliyetinin bulunup bulunmadığı saptanırken, baroların hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak amacından hareket ederek; dava konusu idari işlemin niteliği, bu işlemin hukukun üstünlüğünü, hukuk devleti ilkesini etkileyip etkilemediği, genel kamu yararı, temel insan haklarını ihlal edip etmediği ve yargı kararlarının uygulanmaması veya geçersiz kılınması gibi hukuk devleti ilkesini zedeleyen bir durumun söz konusu olup olmadığına bakılmak suretiyle menfaat ilgisinin daha geniş yorumlanmaya başlandığı görülmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların kendi tüzelkişiliğini ilgilendiren, uğraş alanına giren konularda dava açabilecekleri konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığına yukarıda değinmiştik. Bu konuda Danıştay özellikle

imar hukuku, doğal çevre, hatta tarihsel çevrenin korunması ile ilgili olarak meslek kuruluşları tarafından açılan iptal davalarında, bu kuruluşların subjektif ehliyetinin bulunduğu yönünde kararlar vermektedir.⁴²⁰

Örneğin Danıştay 10. Dairesinin daha önce kısaca değindiğimiz bir kararında, hazinenin mülkiyetinde bulunan Beşiktaş- Vinezade Mahallesi 703 ada 24 aprsel sayılı Maçka Kışlası vasıflı taşınmaz üzerinde 49 yıl süreyle İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Başkanlığı lehine irtifak hakkı kurulmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle mimar odası tarafından açılan davada, idare mahkemesinin 6235 sayılı TMMOB Kanununun 2. ve 19. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen amaçlara göre mimarlık mesleğinin genel menfaatini ilgilendiren bir işlem olarak nitelendirilmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kararı şu gerekçe ile bozulmuştur;

“Hukuk Devleti’nin ögesi olan İdarenin Yargısal Denetiminin sağlanması iptal davaları yolu ile olur. İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının saptanmasına hukukun üstünlüğüne saygı duyulmasına, sonuçta İdarenin hukuka bağlılığının sağlanmasına çalışılmaktadır. Bunun için ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği, toplumun ve dolayısı ile bireyin menfaatini zedeleyen Hukuk Devleti esaslarına aykırı, kamu yararını ihlal eden işlemlerin hukuk aleminden silinmesini sağlamak için, bu işlemlere karşı bireylerin dava açma hakkını geniş yorumlamak gerekmektedir. 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 1. maddesinde, birlik ve odanın kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olduğu belirtilmiştir. Dolayısı ile davacı Birliğin kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü bir kamu kurumu olmasının doğal sonucu olarak tanınmış bulunmaktadır. Dosyanın incelenmesinden dava konusu taşınmazın tescilli kültür varlığı ve mimari değeri olan bir eser olduğu anlaşıldığından, bu taşınmazla ilgili alınan kararın kamu yararına uygun olmadığı açısından yargı denetimine tabi tutulması amacıyla açılan

⁴²⁰ Azrak, *İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği*, s. 323.

davada, davacı TMMOB Mimarlar Odasının dava açma ehliyeti olduğu anlaşılmaktadır."⁴²¹

Ancak bununla birlikte Danıştay'ın aksi yönde kararlar verdiği de görülmektedir.⁴²²

2.2. MENFAAT İHLALİNİN DAVA KONUSU İŞLEM AÇISINDAN İNCELENMESİ

İptal davasının önkoşulu olan menfaat ihlali kavramının, davaya konu idari işlem açısından incelenmesinde öncelikle hukuki işlem ve idari işlem kavramları üzerinde kısaca durmak gerekmektedir.

Hukuki işlemler, hukuki bir sonuç elde etmek amacıyla iradenin açıklanması⁴²³ veya hukuk düzeninin uygun gördüğü belirli bir sonucu elde etmek amacıyla yapılan irade açıklaması⁴²⁴ olarak tanımlanır. Hukuki işlemin konusu, bir hukuki ilişkinin kurulması, kaldırılması veya değiştirilmesidir.⁴²⁵

İdare de, görevleri yerine getirirken çeşitli hukuksal işlem ve eylemlerde bulunur. İşte idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarına idarenin işlemleri denilmektedir. Ele alınan konunun özelliğine göre, kamu kuruluşları, ya özel hukuk işlemlerinde ya da idare hukukunca düzenlenen işlemlerde bulunur.⁴²⁶

İdari işlemin tanımı yasalarda yer almamaktadır.⁴²⁷ İdari işlemin yargı organları tarafından tanımlanmasında da farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay' a göre idari işlem, "kamu kurum ve

⁴²¹ Danıştay 10. D., 24.6.1993 gün ve E:1992/1401, K:1993/2672, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

⁴²² Danıştay 6. D., 7.11.2000 gün ve E:1998/6071, K:2000/5507, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 172; Danıştay 6. D., 17.3.2004 gün ve E:2002/4828, K:2004/1634, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010.

⁴²³ Necip Bilge, **Hukuk Başlangıcı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 214.

⁴²⁴ Turan Esener, **Hukuk Başlangıcı**, Ankara, 2000, s. 129.

⁴²⁵ Esener, **a.g.e.**, s. 129.

⁴²⁶ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, s. 366.

⁴²⁷ İdari Usul Kanunu Ön Taslağında (m.3/c) idari işlem, "Yetkili idarenin kamu hukuku alanında kamu gücü ile hareket ederek idari faaliyetle ilgili doğrudan hukuki sonuca yönelik, tek yanlı irade açıklaması ile aldığı her karar ya da kamusal tedbir" olarak tanımlanmaktadır.

kuruluşları tarafından kamu hukuku kuralları uyarınca tek taraflı olarak tesis edilen ve resen uygulanabilir nitelikte olan hukuki tasarruf"lardır.

İdari işlemler de idarenin⁴²⁸ hukuki sonuç elde etmek amacıyla yaptığı irade açıklaması⁴²⁹, yani hukuki işlemlerin bir çeşididir. Ancak idarenin her hukuki işlemi idari işlem olmayıp, sadece idare hukuku alanında⁴³⁰ yaptığı işlemler bu adı alırlar. İdari işlemler (idari muamele veya idari tasarruf da denmektedir)⁴³¹ devlet organları tarafından yapılan kamu hukuku işlemlerinden birisidir. Diğer kamu hukuku işlemleri yasama ve yargıdır.

İdari işlemle ilgili iki ölçütün esas alındığı gözlenmektedir: Organik ölçüt, işlemin idare bütününe dahil bir kuruluş, organ veya makam tarafından yapılması; maddi ölçüt ise işlemin idare hukuku alanında yürütülen ve kamu gücü ayrıcalıklarına dayalı bir faaliyete ilişkin olması. Organik ölçüte baktığımızda; yasama ve yargı içinde yer alan bazı organların işlevsel anlamda idari sayılan faaliyette bulunabildikleri ve bu anlamda yaptıkları işlemlerin idari işlem olarak nitelendiği, ayrıca kendilerine kamusal görevler verilmiş bazı özel hukuk kişilerinin de bu görevleriyle ilgili olarak kamusal yetki kullanıp idari işlem yapabildikleri görülmektedir.⁴³² Başka bir deyişle, özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücüne dayanan işlemleri de birer idari işlemdir. Dolayısıyla yasama ve yargı organları ile özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem niteliğindeki işlemlerine özel hukuk değil idare hukuku uygulanır ve bunlardan doğan uyuşmazlıklara idari yargıda bakılır.⁴³³

⁴²⁸ İdare deyimi ile "yasama ve yargı organları dışında yürütme organı içindeki kamu makamları (otoriteleri)" kastediyoruz. Ancak yasama ve yargı organlarının idari fonksiyonları ile ilgili işlemleri de idari işlem sayılırlar. Günday, **a.g.e.**, s. 110.

⁴²⁹ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982, s. 385; E. Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 347; A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 279; Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C.1, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009, s.656; Onar, **a.g.e.**, s. 258.

⁴³⁰ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s. 254.

⁴³¹ İdari işlem için bunlardan başka "karar" "kural" "norm" "düzenleme" gibi terimlerinde kullanıldığı belirtilmektedir. Bkz. Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, 2000, s. 23.

⁴³² Gözübüyük, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, s. 366-367.

⁴³³ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2007, s. 250-256; Bu konuyu netleştirmek için örnek Danıştay kararlarına baktığımızda; Türkiye Futbol Federasyonunun, 3461 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle "genel idarenin dışında yer alan bir özel hukuk tüzel kişiliğine dönüştüğünü" belirten Danıştay'ın, Federasyonun özel hukuk hükümlerine tabi olduğunun hükme bağlanmış olmasının, salt bu nedenle Federasyonca ve Federasyon bünyesinde yer alan kurullarca tesis edilen

İdare dışındaki organların da idare işlevine giren işlemler yapmaları; ayrıca özel kişilerine kamu hizmeti ödevi verilmesi ve beraberinde kamusal yetki ve ayrıcalıklar tanınması olgusu karşısında idari işlemin tanımlanmasında organik ölçüt önemini yitirmiştir.⁴³⁴ Bu nedenle denilebilir ki bir hukuki işlemi idari işlem yapan şey, onu yapan süjenin idare olması değil, bu işlemin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanmasıdır.⁴³⁵

Özetle idari işlem; *kamu tüzel kişilerinin ve özel hukuk kişilerinin mevzuattan aldıkları yetkiyle, belli bir şekil ve usulü izleyerek, kamu gücü ayrıcalıklarını kullanarak, hukuken var olabilmesi için gerekli tüm prosedürü tamamlayıp, kişi veya onlara ait nesnelerin hukuki durumlarında doğrudan veya belli bir süreç içerisinde, rızaları olsun yada olmasın hukuki sonuç meydana getiren, kamusal nitelikli irade açıklamasıdır.*⁴³⁶

İptal davasının önkoşulu olarak menfaat ihlali kavramı davaya konu idari işlem açısından değerlendirilirken idari işlemlerin öncelikle tek yanlı veya iki yanlı idari işlemler olarak ikiye ayrılması, tek yanlı idari işlemlerin de bireysel idari işlemler ve düzenleyici idari işlemler olarak ikiye ayrılması dikkate alınarak bu bölüm işlenmeye çalışılacaktır.

2.2.1. Düzenleyici İdari İşlemler Açısından Menfaat İhlali

Düzenleyici idari işlemler içerikleri itibarıyla kanunlara benzeyen, genel ve kişilik dışı nitelikte olan tek yanlı idari işlemlerdir. Düzenleyici idari

işlemlerin idari işlem olma niteliğinin ortadan kalkmayacağına karar verdiği görülmektedir.⁴³³ Bu konuyla ilgili olarak Uyuşmazlık Mahkemesinin vermiş olduğu bir kararda ise; Tarım Bakanlığı'na bazı illerde at yarışı düzenlemek yetkisinin belirli bir süre için Türkiye Jokey Kulübü'ne verildiği ve kulübün 2908 sayılı Dernekler Kanunu'na tabi bir özel hukuk tüzel kişisi olmasına rağmen, müşterek bahis tertip etmek yetkisine sahip Komiserler Kurulunun dava konusu kararının idari nitelikte olduğuna hükmedilmiştir.

⁴³⁴ Turgut Tan, "İdarenin Özel Hukuk Alanındaki İşlemleri", **2. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1993, s. 108.

⁴³⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 251.

⁴³⁶ Yusuf Kahveci, **İdari İşlemlerde Yetki Unsuru**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., Ankara, 2006, s. 7-8.

işlemlerin kişilik dışı olması, işlemin muhatabının sıfatı veya görevi itibarıyla belirlenmesini ifade etmektedir.⁴³⁷

Başka bir anlatımla düzenleyici idari işlemler belli kişi veya durumlara ilişkin olmayan, genel ve soyut hukuk kuralları koyan idari işlemlerdir.⁴³⁸ Düzenleyici idari işlemlerin bir başka özelliği de aynı nitelikte durumlar yaratması ve uygulanmakla tükenmemesidir.⁴³⁹

Kural olarak bir idari işlemin yöneldiği kişi veya objelerin sayısal anlamda belirlenmesinin söz konusu olmadığı durumlarda düzenleyici idari işlemlerin var olduğu belirtilmektedir.⁴⁴⁰

İdarenin düzenleyici idari işlem yapma, diğer bir deyişle kural koyma yetkisi anayasa veya kanunlardan kaynaklanan ikincil yani türevsel bir yetkidir. Zira yasama organı kanunlarla genel ilkeler koymakta idare ise çerçevesi ve sınırları belli bir alanda ayrıntıyı düzenlemekte, yasama fonksiyonunu tamamlamaktadır.⁴⁴¹

İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi anayasa ve kanundan kaynaklanabileceği gibi yürütme fonksiyonundan da kaynaklanabilmektedir. Yasa koyucunun her hususu kanunlarla ayrıntılı bir biçimde düzenlemesi imkansız olduğundan kamu hizmetlerinin iyi işleyebilmesi ve kamu düzeninin sağlanabilmesi bakımından idarenin kural koyma yetkisini kullanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Öte yandan idare takdir yetkisi kapsamında nasıl ki bireysel idari işlemler tesis edebiliyorsa idarenin düzenleyici idari işlemler tesis etmesi de kaçınılmaz olacaktır.⁴⁴²

Akyılmaz'a göre, *“İdarenin sahip olduğu takdir yetkisi düzenleyici işlem yapma yetkisini de içinde taşımaktadır.”*⁴⁴³

Güneş' e göre, *“İdarenin düzenleyici idari işlem yapma yetkisi idarenin takdir yetkisinin bir tezahüründen başka bir şey değildir.”*⁴⁴⁴

⁴³⁷ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 397.

⁴³⁸ Günday, **a.g.e.**, s. 110.

⁴³⁹ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 427.

⁴⁴⁰ Atay, **a.g.e.**, s. 361.

⁴⁴¹ Bahtiyar Akyılmaz, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 2004, s. 370.

⁴⁴² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 399-400; Aynı yönde Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 370.

⁴⁴³ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 378.

Gözler'e göre de, idarenin kural koyma yetkisi anayasa ve kanundan kaynaklanmakla birlikte bunların dışında idare, kamu hizmetlerinin iyi işlemesi ve kamu düzeninin sağlanması gibi ihtiyaç ve gerekliliklerden kaynaklanan, yani *"eşyanın tabiyatından kaynaklanan"* bir kural koyma yetkisine de sahiptir.⁴⁴⁵

Sezginer, idarenin kamu hizmetini etkin bir biçimde yürütebilmesi için düzenleme yetkisinin şart olduğunu, bu nedenle idarenin düzenleme yetkisinin kaynağı ne olursa olsun, bu yetkinin idare fonksiyonunun ayrılmaz bir parçası olduğunu belirtmektedir.⁴⁴⁶

Özbudun'a göre ise, *"Yürütme organının işlemleri ister subjektif, ister düzenleyici işlemler olsun, daima, o alanı önceden düzenlemiş olan bir kanuna dayanmak zorundadır. Bu anlamda yürütme organının işlemleri kanunu izleyen, kanundan kaynaklanan işlemlerdir."*⁴⁴⁷

Doktrinde savunulan, idarenin kanundan yetki almadıkça düzenleme yapma yetkisini kullanamayacağı yönündeki görüş yargı içtihatlarında benimsenmemiştir. Nitekim Danıştay Dava Dairelerinin 28.04.1972 tarihli bir kararında İstanbul Valiliğinin hiçbir kanunda öngörülmemeyen bir yetkiye dayanarak yaptığı düzenleyici işlemin iptali istemiyle açılan davada bu husus şu şekilde dile getirilmiştir;

*"Kamu yararının gerektirdiği hallerde, idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindendir. Bu nedenle idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için mutlak surette bu hususta idareye yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu değildir."*⁴⁴⁸

Cumhuriyet tarihimizdeki Anayasalarımıza göre idare doğrudan doğruya düzenleme yapma yetkisine sahip olmamakla birlikte Anayasa

⁴⁴⁴ Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1965, s. 88.

⁴⁴⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 402.

⁴⁴⁶ Sezginer, **a.g.e.**, s. 77.

⁴⁴⁷ Özbudun, **a.g.e.**, s. 165.

⁴⁴⁸ DİDDGK, 28.04.1972 gün ve E:1968/709, K:1972/364, **AİD**, C.5, S.4, 1972, s. 201; Aynı yönde DİDDGK, 05.05.1972 gün ve E:1970/453, K:1972/385, **AİD**, C.5, S.3, 1972, s. 193-194; DİDDGK, 25.03.1977 gün ve E:1976/92, K:1977/160, **DD**, S.28-29, s. 246.

Mahkemesi de bu konuda Danıştay ile aynı yöndeki görüşüyle idarenin tüzük ve yönetmelik dışında da düzenleyici işlem yapabileceğini kabul etmektedir.

“Anayasanın 107. maddesinde Bakanlar Kuruluna ancak bu maddede yazılı koşullarla ve Danıştay’ın incelemesinde geçirilmek üzere tüzük çıkarmak ve 113. maddesinde de yine Bakanlar Kurulu ve kamu tüzel kişilerine yönetmelikler yapmak yetkisi verilip bunlar dışında yürütme organına bir yetki tanınmamış olduğu gibi bir düşünceye varılması doğru olmaz. Yürütme organın bu maddeler dışında yasanın verdiği yetkiye uyarak genel nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukuku esaslarına uygundur. Bunun aksini kabul etmek yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içine sokmak ve özellikle kamu güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı yakından ilgilendiren çok acil olayların çıkmasında bir iş yapamaz, tedbir alamaz hale getirmek olur ki, bunun da ne ülke yararlarına ne de Anayasanın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleriyle bağdaşmayacağı ortadadır.”⁴⁴⁹

İdarenin düzenleyici işlemlerinden bazıları Anayasada düzenlenirken bazıları da düzenlenmemiştir. Anayasada düzenlenen düzenleyici idari işlemler kanun hükmünde kararname (Anayasa 91. madde), tüzük (Anayasa 115. madde) ve yönetmeliklerdir (Anayasa 124. madde). Anayasada düzenlenmemiş olan düzenleyici işlemlere ise adsız düzenleyici işlemler denilmektedir. Adsız düzenleyici işlemlere karar, kararname, tebliğ, sirküler, statü, esaslar, genel emir, tenbihname, genel tenbih, ilan, duyuru, plan, tarife, ilke kararı, yönerge ve iç düzen kararı gibi işlemler örnek gösterilebilir.

Düzenleyici idari işlemler hakkında genel bilgilere yer verdikten sonra Danıştay’ın düzenleyici idari işlemlere karşı açılan davalarda kişisel menfaat kavramını nasıl yorumladığına ilişkin kararlara değineceğiz.

31.1.1995 gün ve 221888 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Orta Öğretim Kurumları Ödül ve Disiplin Yönetmeliğinin 16,

⁴⁴⁹ AYM, 07.06.1973 gün ve E:1973/12, K:1973/24, **AYMKD**, S.11, s. 265; Aynı yönde AYM, 28.03.1963 gün ve E:1963/4, K:1963/71, **AYMKD**, S.1, s. 165.

17, 17/c, 17/ç-4, 19/e-4, 30 ve 57. maddelerinin iptali istemiyle açılan davada Danıştay 8. Dairesi şu şekilde karar vermiştir.

“İptal davası açılabilmesi için, idari işlemin ilgili kişinin yararını olumsuz yönde etkilemiş ve hukuksal durumunda bir değişiklik yaratmış olması gerekir. Olayda, davacının çocuğunun, disiplin cezasına konu eylemin olduğu günde yürürlükte bulunan ve 21.10.1978 günlü ve 16441 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Ortaokullar ve Ortaöğretim Kurumları Disiplin Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uygulanarak okuldan sürekli uzaklaştırma cezası ile cezalandırıldığı bu işlemin iptali istemiyle açtığı davanın reddedildiği ve kararın kesinleştiği anlaşılmaktadır. Davacı, anılan yönetmeliği yürürlükten kaldıran ve 31.1.1995 günlü ve 22188 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim kurumları Ödül ve Disiplin Yönetmeliğinin iptali istemiyle bu davayı açmıştır. Ancak iptali istenilen düzenleyici işlem, öğrencilik niteliği kalmamış olan davacının çocuğuna uygulanmadığından, bu idari işlemle davacının çocuğunun menfaatinin zarar gördüğünden söz edilemez. Bu durumda, davacının bu davayı açmakta menfaati bulunmamaktadır.”⁴⁵⁰

Danıştay 10. Dairesi de bir kararında, Yabancı Para Birimlerine Dayalı Birim Fiyatlarla İhalesi Yapılmış ve Yapılacak olan Otoyol, Köprü, Tünel Yapımı ile Kontrollük-Mühendislik Etüd, Proje ve Müşavirlik işlerinde Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak esaslarının yürürlüğe konulmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada anılan Bakanlar Kurulu Kararı ile, davacının kişisel bir menfaatinin ihlal edilmediği, bu işlemle davacı arasında ciddi ve makul bir menfaat alakasının olmadığı belirtilerek davacının dava açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır.⁴⁵¹

Aynı Dairenin bir başka kararında da, Sigorta Primleri Takip ve Tahsilatı Genel Tebliğinin iptali istemiyle sigorta müfettişi olan gerçek kişiler tarafından açılan davada; hiyerarşi ilişkisi içinde bir idari faaliyeti yürüten astların, üstün, hizmetin işleyişi ve örgütlenmesiyle ilgili düzenlemelerinin

⁴⁵⁰ Danıştay 8. D., 3.6.1997 gün ve E:1995/1362, K:1997/1960, **DD**, S.94, 1998, s. 508.

⁴⁵¹ Danıştay 10. D., 21.5.1990gün ve E:1990/1213, K:1990/1115, **DD**, S.81, 1991, s. 357.

iptali istemiyle dava açamayacakları, dava konusu tebliğin de sigorta müfettişlerinin özlük haklarına yönelik olmayan, idari hizmetin işleyişi ve örgütlenmesiyle ilgili bir idari tasarruf olduğu, bu haliyle de davacı sigorta müfettişlerinin kendi özlük haklarına yönelik olmayan, üstün, idari hizmetin işleyişi ve örgütlenmesiyle ilgili düzenleyici işlemine karşı dava açma hakkı bulunmadığı gerekçeyle davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir.⁴⁵²

Bununla birlikte Danıştay'ın aksi yönde düzenleyici işlemlere karşı açılan davalarda menfaat ihlali koşulunu geniş yorumladığı kararları da mevcuttur. Örneğin Danıştay 6. Dairesi 03.06.1992 tarihli bir kararında, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Eskiçağ Dilleri ve Kùltürleri Bölümünde Öğretim Üyesi olan davacı ile iptali istenen İstanbul Büyük Şehir Belediye Başkanlığı tarafından hazırlanmış olan 1/5000 ölçekli Tarihi Yarımada Koruma İmar Planı arasında menfaat ilişkisinin bulunduğunu şu şekilde dile getirmiştir.

"Menfaat kavramı olaya, zamana ve kültürel anlayışa göre değişen bir kavram olup, değişik olaylarda menfaatin ortaya çıkma biçimi değişmektedir. Olaylara yaklaşım şekli, toplumun ve kişinin düzeyi, menfaat kavramının boyutlarını değiştirecek niteliktedir. İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup, olmadığının saptanmasına, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, böylelikle idarenin hukuka bağlılığının belirlenmesine, sonuçta, hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesine imkan sağlandığından, bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmamasında yarar vardır. Cumhuriyetin temel ilkelerinden olan Hukuk Devleti esasının tüm kurum ve kurallarıyla yerleştirilmesi ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği olduğundan, toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen uygulamalara ilişkin işlemlere karşı bireylerin dava açmakta menfaat ilişkisinin bulunmadığını söylemek mümkün değildir. Çevredeki doğal ve tarihi değerlerin tahribine karşı dava açma hakkını kişisel maddi menfaat ihlaline bağlamak bu türden konularda dava açılması imkanını tümünden ortadan

⁴⁵² Danıştay 10.D., 04.02.1997 gün ve E:1994/5335, K:1997/227, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011.

*kaldırmak ve böylece idari işlemleri yargı denetimi dışında bırakmak, dolaylı yoldan, Hukuk Devleti ilkesinin gerçekleşmesini engellemek sonucunu doğurur.*⁴⁵³

Yukarıda belirtilen kararlardan anlaşıldığı üzere Danıştay düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalarda menfaat ihlali koşulu belirlerken, davacının işlemle düzenlenen alanın kapsamına girmesi gerektiği ve dava konusu işlemde etkilenmiş olması gerektiğini aramakla birlikte düzenleyici işlemler hakkında açılan davalarda kişisel menfaat kavramı geniş yorumladığı söylenebilir.

Düzenleyici idari işlemlerle ilgili olarak değinilmesi gereken bir husus da düzenleyici idari işlemler dolayısıyla tesis edilen ve işbu düzenleyici işlemlerin etki alanında bulunan bireylere uygulanmasına ilişkin uygulama işlemlerine karşı açılacak iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun değerlendirilmesidir.

İYUK'a göre menfaati ihlal edilenler tarafından düzenleyici idari işlemlere karşı iptal davası açılabileceği gibi düzenleyici idari işlemle uygulama işleme karşı birlikte iptal davası açılabilir.(İYUK m.7/4)

Alan'a göre İYUK düzenleyici idari işlemlere karşı, uygulama işlemi olmadan da iptal dava açılabileceğini düzenlediğinden, bu tür işlemler açısından menfaat ihlali koşulunun kanunda aranmadığı sonucuna varılabilir. Zira somutlaşmamış, henüz kişiler hakkında öznel sonuçlar doğurmamış düzenleyici idari işlemlerin bir menfaati ihlal ettiğinden söz edilemez. Menfaat ihlali ancak düzenleyici idari işlemlerin uygulanması halinde ortaya çıkacağından hukuki durumları bu düzenleyici işlemin kapsamı içinde olan veya getirdiği kurallarla ilgili bulunan kişilerin düzenleyici işlemlere karşı dava açabileceğini kabul etmek gerekmektedir. Bu nedenledir ki uygulama işlemi

⁴⁵³ Danıştay 6. D., 3.6.1992 gün ve E:1992/1660, K:1992/2676, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 174-176. Aynı yönde Danıştay 7. D., 11.3.2003 gün ve E:2001/4997, K:2003/555, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011; Danıştay 6. D., 23.9.1999 gün ve E:1998/4164, K:1999/4196, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 176.

olmadan düzenleyici idari işlemlere karşı iptal davasının açılabilceğinin yasayla düzenlenmesi idari yargı yönünden ileri bir aşamadır.⁴⁵⁴

Kanımızca yasanın uygulama işlemi olmadan düzenleyici idari işlemlere karşı iptal davasının açılabilceğini düzenlemesi, bu tür idari işlemler açısından yasanın menfaat ihlali koşulunu dahi aramadığı sonucunu ortaya çıkarmamaktadır. Ancak yasanın, düzenleyici idari işlemlerin ortaya çıkardığı sonuçlar dolayısıyla bu işlemlerin etki alanında bulunan kişilerin menfaatlerinin ihlal edilmiş olacağını ortaya koyduğu, bu nedenle de bu işlemler bakımından menfaat ihlalinin geniş bir şekilde yorumlanması gerektiği düşünülmektedir. Öte yandan daha önceki bölümlerde de işlediğimiz üzere yakın bir gelecekte gerçekleşmesi muhakkak olan menfaat ihlali dolayısıyla da iptal davası açılabilceğinden düzenleyici idari işlemlerin etki alanında bulunan bireylere ilişkin uygulama işlemleri tesis edilmeden de düzenleyici idari işlemler menfaatleri ihlal edilenlerce iptal davasına konu edilebilirler.

Ayrıca düzenleyici idari işlemin menfaatini ihlal ettiği bir kişinin, bu işleme dayanan uygulama işleminden de etkileneceği ve menfaatinin ihlal edileceği gibi bir genel kanıya varmak mümkün değildir. Bu husus Danıştay tarafından da kararlarda ortaya konulmaktadır.

Danıştay 6. Dairesi bir kararında, kişisel çıkarları ihlal eden, somut, subjektif nitelikte olan parselasyon işlemine karşı, parselasyon yapılan sınırlar içerisinde aynı hakkı bulunmayan davacı tarafından komşuluk hukukuna dayanılarak parselasyon işleminin iptali istemiyle açılan davada, uyuşmazlık konusu bölgedeki imar planlarına karşı açtığı iptal davalarının esası hakkında karar verildiğini ileri sürerek parselasyon işlemine karşı açılan davanın da esasının incelenmesi gerekeceği iddia edilmekte ise de, imar planlarının kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlemler olduğundan semt sakini (komşuluk) sıfatıyla menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle dava açma hakkı olan davacının aynı sıfatla subjektif nitelikteki

⁴⁵⁴ Alan, **a.g.m.**, s. 31.

parselasyon işlemi için kişisel menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle dava açma hakkı olduğunu kabule hukuken olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddi gerektiğine hükmedilmiştir.⁴⁵⁵

2.2.2. Bireysel İdari İşlemler Açısından Menfaat İhlali

Bireysel idari işlemler, diğer bir deyişle idari kararlar belli bir kişi ya da nesneye yönelmesi ve münferit bir durumla ilgili olarak somut ve öznel bir düzenleme olması dolayısıyla düzenleyici idari işlemlerden ayrılırlar. Bireysel işlemler bünyesinde idarenin kamu gücü kullanarak, tek yanlı idare açıklamasıyla yaptığı özel somut bir kere uygulanmakla tükenen, kişisel bir düzenleme taşıyan işlemlerdir.⁴⁵⁶

Bireysel idari işlemler belli kişi ve durumlara ilişkin işlemler olduğundan belli kişiler için hukuki durum yaratır, değiştirir veya kaldırır.⁴⁵⁷ Bireysel idari işlemlerin tesis edilmesiyle ortaya çıkan sonuç sadece bir kişi, nesne veya olay için geçerli olan bir durumun gerçekleşmesidir. Bu tür işlemlerde hem konu hem de özne önceden bilinmektedir. Bununla birlikte bireysel işlemlerin öznesi her zaman insanlar olmayıp diğer canlılar, mal ve eşya gibi cansız nesneler de olabilmektedir.⁴⁵⁸

Diğer bir ifadeyle bireysel idari işlemler, işlemin yöneldiği kişi veya kişiler ya da objeler ismen belirtilmiş ise veya belirtilmemiş olmakla birlikte yöneldiği kişi veya kişiler ya da objeler rahatlıkla anlaşılabiliriyorsa söz konusu olmaktadır.⁴⁵⁹

Bu konuda Danıştay 10. Dairesi bir kararında, 28.5.1998 günlü, 23355 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve ... İllerini Kapsayan 20. görev bölgesinde ... Elektrik Dağıtım San. ve Tic. A.Ş.'ye 30 yıl süreyle elektrik

⁴⁵⁵ Danıştay 6. D., 23.9.1999 gün ve E:1998/4164, K:1999/4196, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011.

⁴⁵⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s. 379.

⁴⁵⁷ Günday, **a.g.e.**, s. 111.

⁴⁵⁸ Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 435-436.

⁴⁵⁹ Atay, **a.g.e.**, s. 362.

dağıtım ve ticareti yapma görevi verilmesi, anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının devredilmesi ve adı geçen şirket ile enerji satacak kuruluş arasında 30 yıl süreli enerji satış anlaşması yapılmasına ilişkin olarak 3096 sayılı Yasanın 3, 5 ve 9. maddeleri uyarınca çıkarılan 4.5.1998 günlü, 98/11084 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle Kırşehir TEDAŞ Müessese Müdürlüğünde sözleşmeli personel olarak çalışan davacı tarafından açılan davada, TEDAŞ'ta görevli olması nedeniyle iptalini istediği Bakanlar Kurulu Kararıyla kişisel, meşru ve aktüel bir menfaat ilgisi bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir.⁴⁶⁰

Danıştay bu hususta aksi yöndeki bir kararında; *“Dava konusu olayda, Özelleştirme Yüksek Kurulunca satışına karar verilen ...Pamuklu Sanayi İşletmesinde işçi olarak çalışan davacıların işyerinin üretim şekli, çalışma koşulları ve statülerinde hukuki değişiklikler oluşturan dava konusu işlemin iptalini istemekte menfaatlerinin olduğu tartışmasızdır.”* diyerek dava konusu işlemin çalışanların kişisel menfaatini etkileyen hükümler içermesi nedeniyle davacıların iptal davası açmakta menfaatlerinin bulunduğu hükmetmiştir.⁴⁶¹

Bireysel idari işlemler çeşitli açılardan ayrıma tabi tutulmuşlardır. Bu bölümde tezimizin konusu bakımından bu sınıflandırmalar üzerinde kısaca değerlendirmeler yapılacaktır.

2.2.2.1. Maddi Açısından Tasnif

Bireysel idari işlemler maddi açıdan şart işlemler ve subjektif işlemler olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

⁴⁶⁰ Danıştay 10. D., 15.2.1999 günlü, E:1998/5643, K:1999/502, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011; Aynı yönde Danıştay 10. D., 03.12.1999 gün ve E:1999/921, K:1999/1201, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 162-163.

⁴⁶¹ Danıştay 10. D., 17.6.1997 gün ve E:1997/2038, K:1997/2464, **DD**, S.16-17, s. 162; Aynı yönde Danıştay 10. D., 9.6.1998 gün ve E:1997/2003, K:1998/2445, **DD**, S.98 s. 577 vd.

2.2.2.1.1. Şart İşlemler

Şart işlemler belli bir kişiyi veya nesneyi, hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunun nesnel ve kişilik dışı bir hukuki duruma sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkaran işlemlerdir.⁴⁶² Şart işlemlerde işlemin içeriği önceden kişilik dışı ve nesnel olarak belirlendiği için statüsel niteliktedir.⁴⁶³ Şart işlemi yapmaya yetkili makam işlemi yapıp yapmamakta serbest iken işlemin içeriğini düzenlemekte serbest değildir. Zira şart işlemin oluşturduğu hukuki statü herkes için geçerli ve aynı niteliktedir.⁴⁶⁴

Şart işlemlerin ortak özelliği maddi açıdan özel, somut bir kere uygulanmakla tükenen, kişisel bir düzenleme niteliği taşımakla birlikte yöneldikleri kişi için nesnel bir hukuki durum ortaya çıkarmamalarıdır.⁴⁶⁵

Özay şart işlemleri şu şekilde tanımlamaktadır: *“Genel bir hukuksal durumda bulunma bazı haklardan yararlanma, yükümler altına girme, belli yetkileri kullanabilme gibi ona bağlı bazı kişisel durumların kaynağı olabilir. İşte bu haklardan yararlanma, yükümlülükler altına girme, yetkileri kullanabilme gibi durumların koşulunu bu işlemler oluşturduğundan, genel hukuksal durumlar girme ya da onlardan çıkma sonucunu doğuran birel işlemlere koşul işlem denilir.”*

Şart işlemlere örnek vermek gerekirse, memurluğa atama, emekliye sevk, okul kayıt işlemleri şart işlemlerin en tipik olanlarıdır. Bunların dışında ruhsat, çalışma izni verilmesi, binanın yıktırılması kararı, tahsis, sermaye getirme müsaadesi, eski eser olarak tescil, işyeri açma izni vs. şart işlemlerdir.⁴⁶⁶

Şart işlemlerin, işlemin muhatabının kişisel menfaatini ihlal edebileceği tabidir. Bu tür işlemlerle önceden düzenlenmiş bulunun nesnel ve kişilik dışı

⁴⁶² Günday, **a.g.e.**, s. 116; Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 76; Gözüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 362.

⁴⁶³ Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 76.

⁴⁶⁴ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 686.

⁴⁶⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s. 380.

⁴⁶⁶ Günday, **a.g.e.**, s. 117; Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 438.

bir hukuki statüye giren veya böyle bir hukuki statüden çıkan kişilerin söz konusu işlemle menfaat alakaları ortadadır. Şart işlemler kişilere bir takım hak ve ayrıcalıklardan yararlanma imkanı verirler, Bununla birlikte söz konusu hak ve ayrıcalıklar subjektif bir hak niteliğinde değildirler. Zira söz konusu hak ve ayrıcalıklar ilgilinin içinde bulunduğu hukuki durumdan kaynaklanmakta olup ilginin şahsına verilmiş değildirler. Ancak kişiler içinde bulunduğu statüye saygı gösterilmesini isteyebilirler.⁴⁶⁷

Şart işlemlerin muhatabı olan kişilerin bu işlemler dolayısıyla menfaatlerinin ihlal edildiği gerekçesiyle iptal davası açabilecekleri Danıştay tarafından da kabul edilmekle birlikte söz konusu işlemlerin muhatabı olmayan, yani adına işlem tesis edilmeyen kişilerce söz konusu işlem nedeniyle menfaatlerinin ihlal edildiğinden bahisle iptal davası açılıp açılmayacağı yönünde Danıştay tarafından farklı yönde kararlar verilmiştir.

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere Danıştay 5. Dairesi'nin bir kararında, davacının okul müdürlüğüne atanması yolundaki talebi mevcut iken bu göreve bir başkasının atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; öğretmenlerin müdürlük gibi idari görevlere atanması konusunda müktesep ve hatta muhtemel ve muntazır haklarından bahsedilemeyeceği, davacının hak iddia edebileceği hizmet sahası olan öğretmenlik görevi dışındaki müdürlüğe bir başkasının atanması işleminin iptalinde hukuken korunması gerekli ve doğrudan doğruya bir menfaat alakası bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine hükmedilmiştir.⁴⁶⁸

Ancak Danıştay'ın son zamanlardaki kararlarına baktığımızda, bu konuda, kamu görevlisi olan davacının kişisel menfaatinin dolaylı olarak ihlal edildiğinin kabulüyle bir başkası hakkında yapılan atama işlemine karşı iptal davası açabileceği görüşünün benimsendiğini daha önceki bölümlerde de belirtmiştik.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 687.

⁴⁶⁸ Danıştay 5. D., 13.03.1973 gün ve E:1972/3597, K:1973/122, naklen İkinciogulları, **a.g.m.**, s. 151.

⁴⁶⁹ Danıştay 5. D., 26.05.1987 gün ve E:1985/887, K:1987/856, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 19.12.2010; Danıştay 8. D., 14.1.2005 gün ve E:2004/3976, K:2005/123, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 155-156.

Tekinsoy'a göre, şart işlemlerde adına işlem tesis edilmeyenlerin bu işlemler dolayısıyla menfaatlerinin ihlal edilmiş olup olmadığının tespitinde şart işlemleri olumlu ve olumsuz olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutmak faydalı olacaktır. Tekinsoy'a göre, olumsuz şart işlemlerinde sadece adına işlem tesis edilenin dava ehliyeti varken olumlu şart işlemlerine karşı açılacak davalarda hem adına işlem tesis edilen hem de bu işlem dolayısı ile menfaatleri ihlal edilenler iptal davası açabilecektir.⁴⁷⁰

Bununla birlikte Danıştay'ın menfaatin dolaylı olarak ihlali halini her zaman geniş bir biçimde yorumlamadığını da görmekteyiz. Örneğin Danıştay 8. Dairesinin 25.03.1992 tarihli bir kararında, İstanbul Üniversitesince, Cumhurbaşkanına onursal Doktorluk Ünvanı verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini 1941-1942 öğretim yılında bitiren davacı tarafından açılan davada, davaya konu işlem ile davacı arasında kişisel yarar ilişkisi bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin idare mahkemesi kararı onanmıştır.⁴⁷¹

Şart işlemlerle ilgili olarak değinilmesi gereken bir husus da, bu işlemlerin sadece kişilere yönelik olmaması, nesnelere yönelik olarak da şart işlemler tesis edilebileceğidir. Örneğin özel mülkiyette bulunan bir malı kamu malı statüsüne sokan bir tahsis işlemi, ya da bir ağacın veya yapının tarihi varlık olarak koruma altına alınmasına ilişkin işlem de şart işlemdir.⁴⁷²

Bu konuda Danıştay tarafından verilen kararlara baktığımızda, şart işlemin konusu olan nesneyle davacı arasındaki ilişkiden hareketle kararlar verildiği görülmektedir. Danıştay 4. Dairesinin bir kararında, davacının satın aldığı aracın üzerine eski malikinin vergi borçları nedeniyle tesis edilen haciz işleminin iptali istemiyle açılan davada, davacı kurumun noterden kati satış senedi ile almış olduğu aracı kendi adına tescil ettirmediğine göre, eski malikin vergi borcundan dolayı kamyonun üzerine haciz konulmasının, davacının menfaatini ihlal etmediği, söz konusu haciz işlemine dava açma

⁴⁷⁰ Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 142.

⁴⁷¹ Danıştay 8. D., 25.03.1992 gün ve E:1991/2225, K:1992/525, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 09.03.2011.

⁴⁷² Gözler, **İdare Hukuku**, s. 686-687.

ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kararın temyiz edilmesi üzerine, dava konusu haciz işleminin uygulandığı tarihte trafik kaydına tescil edilmemiş olmakla birlikte, söz konusu aracın davacı kurumun mülkiyetinde bulunduğu hususu ihtilafsız olduğundan kendi mülkiyetindeki bir araca uygulanan haciz işlemine karşı tasarruf hakkının kısıtlanmış olması nedeniyle davacı kurumun doğrudan dava açma hak ve ehliyeti bulunduğu hükmedilmiştir.⁴⁷³

Danıştay 6. Dairesinin bir kararında ise, tapu kaydında adına satış vaadi şerhi dışında kamulaştırılan taşınmazla herhangi bir bağı bulunmayan davacı tarafından kamulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davada, satış vaadi taşınmaz üzerinde mülkiyet ve zilyetlik hakkı doğurmayacağından davacının taşınmaz mülkiyetinde hak sahibi olmadığının açık olduğu ve dava konusu işlem ile kişisel menfaatinin ihlal edilmediği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin idare mahkemesi kararı onanmıştır.⁴⁷⁴

2.2.2.1.2. Subjektif İşlemler

Belli bir kişi veya nesneyi doğrudan kendinin düzenlediği bir hukuki statüye sokan idari işlemlere subjektif işlemler denir.⁴⁷⁵ Başka bir deyişle bireysel hukuki durumlar doğuran yada bireysel hukuki durumlarda değişiklik yapan işlemler subjektif işlemlerdir.⁴⁷⁶ Subjektif işlemlerin yarattığı hukuksal durum hem özel hem de kişiseldir.⁴⁷⁷

Subjektif işlemler belli bir kişi veya nesne için kişiye ya da nesneye özel hukuki statü getiren işlemlerdir. Başka bir deyişle, subjektif işlemlerin şart işlemlerden farkı olarak kişi yada nesneyi önceden düzenlenmiş bir hukuki statüye değil, bizzat kendinin belirlediği hukuki bir statüye

⁴⁷³ Danıştay 4. D., 27.11.1998 gün ve E:1998/1854, K:1998/4648, **DD**, S.100, s. 198.

⁴⁷⁴ Danıştay 6. D., 17.11.1993 gün ve E:1993/2481, K:1993/4219, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 180.

⁴⁷⁵ Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 372.

⁴⁷⁶ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 687.

⁴⁷⁷ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s. 309.

koymaktadır.⁴⁷⁸ Dolayısıyla bireysel işlemler kişiye göre değişiklik durumlar yaratmaktadırlar.⁴⁷⁹

Bir idari işlemin subjektif işlem olması, nesnel içeriğinin saptanmasından sonra doğuracağı sonucun kapsamının belirlenmesinde subjektif durumların etkili olması ve sonucun bunlara bağlı olarak işlemden işleme değişiklik göstermesidir.⁴⁸⁰

Subjektif işlemlerin en tipik örnekleri verginin tarh ve tahakkuku, öğrencilere not verme işlemi, disiplin cezası verme işlemleridir. Subjektif işlemlerin özelliği ilgili kişinin veya olayın niteliği, koşulları dikkate alınarak saptanmasından kaynaklanmaktadır.⁴⁸¹

Subjektif işlemler, hakkında tesis edildiği kişi veya nesnenin nitelikleri dikkate alınarak tesis edildiklerinden sadece adına subjektif işlem tesis edilen kişinin veya nesneyle ilk elden ilişkide bulunan kişilerin menfaatini ihlal edebilirler, diğer kişilerin menfaatini ihlal etmeleri söz konusu olamaz.

Bu konuda Danıştay'ın da görüşü aynı yönde olup, Danıştay 10. Dairesi bir kararında, Hafize Özal'ın Süleymaniye Camii Haziresine defnine izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptal istemiyle açılan davada, dava konusu işlemle davacı arasında ciddi ve makul bir menfaat ilişkisi olmadığı, davacının kişisel bir menfaatinin ihlal edilmediği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir.⁴⁸²

Danıştay 7. Dairesi de aynı yöndeki bir kararında, şirket adına düzenlenen ödeme emirlerinin şirketin eski ortağı ve müdürü olan davacıya tebliğ edilmesi üzerine, davacı tarafından iptali istemiyle açılan davayı ehliyetsizlik sebebiyle reddeden vergi mahkemesi kararını, şirketi adına düzenlenen ödeme emirlerinin üzerlerine kendi ismi de yazılarak davacıya tebliğ edilmiş olması, davacıyı ödeme emrinin muhatabı yapmayacağı gibi; bu durum, anılan şirket adına düzenlenen ödeme emirleriyle istenilen kamu alacağının davacıdan tahsili sonucunu da doğurmayacağı, bu itibarla,

⁴⁷⁸ Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 372.

⁴⁷⁹ Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 77; Günday, **a.g.e.**, s. 117.

⁴⁸⁰ Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 440.

⁴⁸¹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 687.

⁴⁸² Danıştay 10. D., 22.2.1990 gün ve E:1988/1415, K:1990/361, naklen Aslan, **a.g.e.**, s. 70-71.

başkası adına tesis edilen idari işlemin iptalinde davacının bir menfaatinin bulunmadığı gerekçesiyle onamıştır.⁴⁸³

2.2.2.2. İçeriklerine Göre Tasnif

Bireysel idari işlemler içerikleri açısından emredici işlemler, inşai işlemler ve tespit edici işlemler olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

2.2.2.2.1. Emredici İşlemler

Emredici işlemler, muhataplarını belli bir şekilde davranma, belli bir duruma katlanma veya belli bir durumdan kaçınma gibi belirli bir davranışı benimsemeye zorlayan, emir ve yasaklar içeren işlemlerdir. Kolluk işlemleri, bir toplantı veya gösteri yürüyüşünü yasaklanması, askerlik için davet, bir mesleğin icrasının yasaklanması gibi işlemler emredici idari işlemlerdir.⁴⁸⁴

Başka bir deyişle emredici işlemler, muhatabına bir şeyi yapması ya da yapmaması konusunda olumlu ya da olumsuz belli bir davranışta bulunma yükümlülüğü yüklerler.⁴⁸⁵

Emredici işlemler, muhataplarına olumlu ya da olumsuz belli bir davranışta bulunma yükümlülüğü yüklediklerinden muhatapları üzerindeki etkileri bakımından aynı zamanda yükümlendirici işlem niteliğindedirler. Bu nedenle de yükümlendirici işlemlere ilişkin bölümde bu konuya daha ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

⁴⁸³ Danıştay 7. D., 4.4.2001 gün ve E:2000/5186, K:2001/1160, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011; Aynı yönde Danıştay 4. D., 22.03.2007 gün ve E:2006/1525, K:2007/945, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011; Aynı yönde Danıştay 3. D., 10.02.1998 gün ve E:2006/1097, K:1998/295, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011.

⁴⁸⁴ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 274.

⁴⁸⁵ Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 278.

2.2.2.2. İnşai İşlemler

Yapıcı işlemlerde denilen inşai işlemler, belli bir hukuki durum yaratan veya mevcut hukuki durumda değişiklikler meydana getiren veya hukuki duruma son veren işlemlerdir.⁴⁸⁶

Akyılmaz'a göre, yapılandırma, belli bir kişi için bir kanuni yükümlülüğün somutlaştırılmasıdır. Bir iznin veya ruhsatın verilmesi, yada böyle bir talebin reddi, bir memurun görevden çıkarılması işlemlerinde olduğu gibi bu tür işlemlerin idare tarafından icra edilmesi, yürütülmesi söz konusu olmamaktadır.⁴⁸⁷

Bireysel idari işlemler, hukuk düzeninde değişiklik yaptığından, hukuki sonuç doğurduğundan dolayı, bu işlemler genellikle inşai niteliktedir. Bu nedenle atama, azil yer değiştirme, vatandaşlığa alma veya vatandaşlıktan çıkarma, emekliye sevk etme, okula kayıt gibi şart işlemler de, öğrencilere not verme, disiplin cezası verme gibi subjektif işlemler de aynı zamanda inşai işlemlerdir.⁴⁸⁸

İnşai işlemler, hakkında tesis edildikleri kişilerin hukuki durumlarını etkiledikleri için, bu kişilerin menfaatlerinin ihlal edilmesi söz konusu olabilecektir. Ancak bu işlemlerin, hakkında tesis edildikleri kişiler dışında kalan diğer kişilerin menfaatini ihlal edip etmeyeceği hususunu inşai işlemin aynı zamanda şart işlem mi subjektif işlem mi olduğu dikkate alınarak incelemek yararlı olabilecektir. Örneğin yukarıda bahsedilen örneklerde olduğu gibi, bir şirketin ortağı veya müdürü olan davacının şirket adına düzenlenen, dolayısıyla da şirketin hukuki durumunda değişiklik meydana getiren ödeme emri veya ihbarname dolayısıyla menfaatinin ihlal edildiğinden bahsedilemeyeceği⁴⁸⁹, ancak bir kamu görevlisinin bir başkası hakkında

⁴⁸⁶ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 688; Günday, **a.g.e.**, s. 117.

⁴⁸⁷ Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 278-279.

⁴⁸⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 274.

⁴⁸⁹ Aynı yönde Danıştay 7. D., 6.12.2010 gün ve E:2009/4846, K:2010/5654, (Yayınlanmamış karar) Danıştay 7. D., 4.5.2010 gün ve E:2008/7312, K:2010/2113, (Yayınlanmamış karar)

yapılan atama işlemi dolayısıyla kişisel menfaatinin dolaylı olarak ihlal edilebileceği söylenebilir.

Danıştay 3. Dairesi, bu konuyla ilgili bir kararında, davacının ortağı olduğu şirket adına düzenlenen haciz bildirisinin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu haciz bildirisinin davacı adına değil ortağı olduğu şirket adına düzenlendiğinden davacının menfaatinin ihlal edilmediği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kararın temyiz edilmesi üzerine, davacının kanuni temsilcisi olduğu bir başka şirketin vergi borçlarının davacının mal varlığından tahsili amacıyla davacının ortağı olduğu şirket adına davaya konu haciz bildirisinin düzenlendiği, davacının ortağı olduğu şirketteki hal ve alacaklarının haczedildiği, dolayısıyla davacının menfaatinin ihlal edildiği gerekçesiyle bozulmuştur.⁴⁹⁰

2.2.2.2.3. Tespit Edici İşlemler

Bireysel idari işlemlerin bazıları yeni bir hukuk durum meydana getirmezler. Ancak daha önceden var olan hukuki bir durumu belirleyebilir ki bu işlemlere tespit edici ya da belirleyici idari işlemler denilir.⁴⁹¹ Bu tür işlemler belirsiz bir statüyü, hukuki durumu somut olarak ve bağlayıcı bir şekilde ortaya koyarlar.⁴⁹²

Tespit edici işlemler bir hukuki durumun varlığını ya da yokluğunu, bir kişinin veya nesnenin hukuki niteliğini belirleyen, hukuk düzeninin mevcut halinin ne olduğunu tespit ve beyan eden işlemlerdir. Bu tür işlemlerde, işlem yapılmadan önce hukuk düzeninde değişiklik meydana gelmiş durumdadır. Tespit edici işlemler hak yaratıcı nitelikte olmadıklarından dolayı her zaman ilga edilebilirler veya geri alınabilirler, ayrıca idarenin bu tür işlemler açısından herhangi bir takdir yetkisi söz konusu değildir.⁴⁹³

⁴⁹⁰ Danıştay 7. D., 14.10.2010 gün ve E:2008/5465, K:2010/3134, (Yayınlanmamış karar)

⁴⁹¹ Günday, **a.g.e.**, s. 118.

⁴⁹² Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 279.

⁴⁹³ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 689.

Okuldan mezun olmuş bir öğrenciye diploma düzenlenmesi, bir verginin tahakkuk ettirilmesi, memurların yaş haddinden emekliye sevk edilmeleri, taşınmazlara ilişkin imar durum belgesi verilmesi gibi işlemler tespit edici işlemlere örnek olarak gösterilebilir.

Bu tür işlemlerin hukuki bir durum meydana getirmemeleri, muhataplarının menfaatlerini etkilemedikleri anlamına gelmemektedir. Zira bu işlemler hazırlayıcı, bilgilendirici işlemler ve yahut da iç düzen işlemleri gibi kesin ve icrailik vasfından yoksun değildirler. Bu nedenle de tespit edici işlemlere karşı iptal davası açılabilmektedir. Gözler'e göre, bu işlemlerin herhangi bir hukuki etki yaratıp yaratmadıklarına, ilgili kişinin menfaatine hanel getirip getirmediğine bakmak gerekmektedir. Örneğin sınavlarını başarıyla geçen bir öğrenciye diplomasının verilmemesine ilişkin işlem mezun olan öğrencinin menfaatini ihlal ettiğinden iptal davasına konu olabilecektir.⁴⁹⁴

Danıştay 8. Dairesi bu konudaki bir kararında, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Makina Fakültesinden 28.2.1982 tarihinde öğrenimini tamamlayarak lisans diploması alan davacıya 29.3.1980 tarihine kadar ön lisans programını başarı ile tamamladığına ilişkin belge verilmemesi yolundaki davalı Üniversite işleminin iptali istemiyle açılan davada, tespit edici idari işlemin davacının menfaatini ihlal ettiğini kabul ederek işin esasına girmek suretiyle oy çokluğuyla davanın reddine karar vermiştir.⁴⁹⁵

2.2.2.3. Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre Tasnif

Bireysel idari işlemler muhatapları üzerindeki etkileri açısından yararlandırıcı işlemler ve yükümlendirici işlemler olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

⁴⁹⁴ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 690.

⁴⁹⁵ Danıştay 8. D., 01.02.1985 gün ve E:1984/447, K:1985/89, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011.

2.2.2.3.1. Yararlandırıcı İşlemler

Yararlandırıcı işlemler, muhataplarına bir yarar sağlayan veya muhatapların üzerindeki bir yükü ortadan kaldıran işlemler olup, bu tür işlemler ilgiline bir hak tanıyabileceği gibi bir hakkı da kuvvetlendirebilir ve yahut da bir yükümlülüğü kaldırarak ilgilinin hukuki hareket alanını genişletebilir.⁴⁹⁶

Yararlandırıcı işlemler belli koşullar altında ilga edilir ya da geri alınırlar, bu işlemlere inşaat ruhsatı verilmesi, okula kayıt işlemi, atama işlemleri örnek gösterilebilir.⁴⁹⁷

Yararlandırıcı işlemler, teorik olarak muhataplarına olumlu yönde etki yaptıklarından, bu işlemlerin muhataplarının menfaatini ihlal etmesinin söz konusu olmadığı sonucuna varılabilir. Ancak Tekinsoy'a göre, aslında muhatapına bir yarar sağlamayan veya ona yükümlükler getiren bir işlem olmakla birlikte biçimsel olarak yararlandırıcı olan bir işlemin menfaat ihlaline yol açması söz konusu olduğundan bu işlemler iptal davasına konu edilebilirler.⁴⁹⁸

Yararlandırıcı işlemlerle ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir husus da, bu işlemlerin muhatapları dışındaki kişiler tarafından söz konusu işlemlerin iptali istemiyle iptal davası açmalarında menfaat ihlali koşunun mevcut olup olmadığıdır. Kanımızca burada dava konusu yararlandırıcı işlem, davacının işlemle olan ilgisi her olayın özelliği, niteliği dikkate alınarak menfaat alakasının bulunup bulunmadığını değerlendirmek gerekmektedir. Bununla birlikte davacının işlemten ne derecede etkilendiği de göz önüne alınarak menfaat alakasının geniş bir biçimde yorumlanması uygun olabilecektir.

Bu konudaki Danıştay kararlarına değinmek gerekirse, Danıştay 6. Dairesinin bir kararında davacının kiracısı olduğu yapının yıkılacak derecede tehlikeli olması nedeniyle 6785 sayılı Yasanın 50. maddesi uyarınca

⁴⁹⁶ Günday, **a.g.e.**, s. 122; Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 279; Gözler, **İdare Hukuku**, s. 691.

⁴⁹⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 276.

⁴⁹⁸ Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 146.

yıktırılmasına ilişkin Belediye Başkanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davayı ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararının, iptali istenilen yıkıma ilişkin işleme konu yapıda kiracı olarak oturduğu tartışmasız olan davacının, işlemin uygulanması halinde yapı yıkılacağından menfaat ihlalinin söz konusu olduğu ve tebligatın sadece mal sahibine yapılmasının da dava açma hakkını ortadan kaldırmayacağı gerekçesiyle bozulduğu görülmektedir.⁴⁹⁹

Buna karşın aynı Dairenin aksi yöndeki bir kararında, taşınmaz maliki adına (kat ilavesi için) düzenlenen inşaat ruhsatının iptali istemiyle yapıyı malikinden kiralarak turistik otel olarak işleten davacı tarafından açılan davada verilen iptal kararı, esaslı surette değişiklik ve onarım nedeniyle kiralananın tahliyesi istemiyle açılan dava sonucunda Sulh Hukuk Hakimliğince davacının otelden tahliyesine karar verildiği ve bu kararın Yargıtay 6.Hukuk Dairesince onanarak kesinleştiği, böylece davacının yapıyla hiçbir ilişkisi kalmadığı, kiracı olan davacının bu vafına dayanarak mülkiyet hakkının kullanılmasını engelleyecek şekilde dava da açamayacağından işin esasının incelenemeyeceği gerekçesiyle bozulmuştur.⁵⁰⁰

Bu konuda Danıştay'ın daha önce de değindiğimiz bir kararının üzerinde durulması faydalı olabilecektir. İdare Mahkemesi davacının kiracısı olduğu taşınmaz için, mal sahibi adına verilen inşaat ruhsatının iptali istemiyle açılan davayı, mal sahibi tarafından davacı aleyhine açılan tahliye davası sonucunda tahliyeye karar verildiği, Yargıtay'ca onanarak kesinleşen kararın icra edildiği, bu durumda davacının kiracısı bulunduğu taşınmazla

⁴⁹⁹ Danıştay 6. D., 04.11.1983 gün ve E:1983/737, K:1983/3372, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 10.03.2011; Aynı yönde Danıştay 6. D., 28.03.1984 gün ve E:1984/99, K:1984/1570, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 10.03.2011.

⁵⁰⁰ Danıştay 6. D., 23.2.1993 gün ve E:1992/3130, K:1993/658, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 10.03.2011. Bu konuda Danıştay 8. Dairesinin aynı yöndeki bir kararında, davacı ile bir başka öğretim görevlisi arasında yaşanan tartışma nedeniyle başlayan soruşturma sonucunda davacının şikayet ettiği öğretim görevlisinin disiplin cezasıyla cezalandırılmasına gerek olmadığı yönündeki işlemin iptali istemiyle açılan davada verilen iptal kararı, davacının şikayetçi olduğu öğretim görevlisinin disiplin cezasıyla cezalandırılmamasına yönelik işlemle geçerli ve kişisel bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı gerekçesiyle bozulmuştur. Danıştay 8. D., 28.01.2011 gün ve E:2010/4930, K:2011/327, (Yayınlanmamış karar)

hukuki ve fiili ilişkisi sona erdirildiğinden bu yer için verilen inşaat ruhsatının iptalini istemekte hiçbir hukuki yararı kalmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddetmiştir. Kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay 6. Dairesi ise, söz konusu inşaat ruhsatının mevcut yapının yıkılarak yeni bina yapılması dolayısıyla davacının taşınmazdan kiracı olarak yararlanmaması sonucunu doğuracağından, iptali istenen işlemle davacının menfaatinin ihlal edildiğinin ve yargı kararıyla zorunlu olarak gerçekleşen tahliyenin de davadaki menfaat ilişkisini etkilemediğinin kabulünün zorunlu olduğu gerekçesiyle anılan mahkeme kararını bozmuştur. İdare Mahkemesinin ısrar kararı üzerine de İdari Dava Daireleri Genel Kurulu ısrar kararını yerinde görmemiş ve kiracılık ilişkisinin yargı kararıyla sona ermiş olmasına rağmen, kiracının da iptal davası açmakta kişisel menfaati olduğuna hükmetmiştir.⁵⁰¹

2.2.2.3.2. Yükümlendirici İşlemler

İlgilisinden belli bir davranışta bulunmayı, bulunmamayı veya belli bir davranışa göz yummayı isteyen işlemler yükümlendirici işlemler olup, bireysel idari işlemlerin içerik açısından tasnifinde belirtilen emredici işlemler aynı zamanda yükümlendirici işlem niteliğindedirler.⁵⁰²

Yükümlendirici işlemler, ilgisinin haklarını sınırlayan veya ilgisinin lehine olan bir durumdan veya şeyden yararlanmasına engel olan işlemlerdir.⁵⁰³ Bu tür işlemler var olan bir hakka müdahale etmekte veya bir hakkın korunmasını engellemekte, dolayısıyla da bireylerin hukuki durumlarını sınırlayan, onlara yapmak, katlanmak, kaçınmak gibi yükümlülükler yüklemektedirler.⁵⁰⁴

Kolluk işlemleri, yasaklayıcı veya emredici işlemler, disiplin cezası verilmesi, inşaat ruhsatı verilmemesi, iş yeri açma ruhsatı verilmemesi, vergi

⁵⁰¹ DİDDGK, 21.01.1988 gün ve E:1987/47, K:1988/3, DD, S.72-73, s. 104-106.

⁵⁰² Günday, a.g.e., s. 122.

⁵⁰³ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 691.

⁵⁰⁴ Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 279.

işlemleri gibi işlemler yükümlendirici işlemlere örnek gösterilebilir. İdarelerin yükümlendirici işlemler tesis edebilmesi için yararlandırıci işlemlerden farklı olarak özel bir yetki kuralıyla yetkilendirilmeleri gerekmektedir. Zira bu tür işlemler aynı zamanda temel hak ve özgürlüklere de müdahale teşkil etmektedirler. Bu nedenledir ki yükümlendirici işlemler, gerekçe zorunluluğu, savunma alınması zorunluluğu gibi sıkı şekil ve usul kurallarına bağlı olarak tesis edilmektedir.⁵⁰⁵

Yükümlendirici işlemler bir hakka müdahale ettiklerinden veya bir hakkın korunmasını engellediklerinden muhatabın menfaatini ihlal etmektedir. Dolayısıyla da inşaat ruhsatı verilmemesi, disiplin cezası verilmesi gibi yükümlendirici işlemlerin muhatapları tarafından iptal davasına konu edilebilmektedirler. Ancak burada tartışma konusu olan husus, yükümlendirici işlemlerin muhatapları dışındaki kişilerin menfaati ihlal edip etmeyeceği ve dolayısıyla da iptal davası açmakta ehliyetlerinin bulunup bulunmadığıdır.

Bu konuda Tekinsoy, yükümlendirici işlemin muhatabı dışındaki kişilerin menfaatleri ihlal edilmediğinden bu kişilerin dava ehliyetlerinin de bulunmadığını savunmaktadır.⁵⁰⁶

Danıştay'ın bu konudaki kararlarına baktığımızda Danıştay 6. Dairesinin daha öncede değindiğimiz bir kararında, tapu kaydında adına satış vaadi şerhi dışında kamulaştırılan taşınmazla herhangi bir bağı bulunmayan davacı tarafından kamulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davada, satış vaadi taşınmaz üzerinde mülkiyet ve zilyetlik hakkı doğurmayacağından davacının taşınmaz mülkiyetinde hak sahibi olmadığının açık olduğu ve dava konusu işlem ile kişisel menfaatinin ihlal edilmediği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin idare mahkemesi kararı onanmıştır.⁵⁰⁷

⁵⁰⁵ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 692; Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 279.

⁵⁰⁶ Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 147.

⁵⁰⁷ Danıştay 6. D., 17.11.1993 gün ve E:1993/2481, K:1993/4219, naklen Aslan, Berk, **a.g.e.**, s. 180; Aynı yöndeki bir başka kararında Danıştay 6. Dairesi, ferağ verilerek idareye teslim edilen taşınmaz malın eski malikinin kamulaştırma işlemine karşı açtığı iptal davasında, taşınmaz ile davacı arasında mülkiyet bağının kalmamış bulunması nedeniyle menfaat ihlalinin de söz konusu olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine hükmedilmiştir. Danıştay 6. D., 29.11.1982 gün ve E:1981/1912, K:1982/4052, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr>, 08.03.2011.

Buna karşın aynı Danıştay dairesi tarafından aksi yöndeki bir kararda, davacı müteahhit tarafından yapılmakta olan yapının durdurulmasına ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davada, davacının inşaatın müteahhidi olduğu, inşaatın bir başkasına ait olduğu, inşaat ruhsatının da bu kişi adına verildiği ve inşaatın durdurulması yolundaki işlemde davacının menfaatinin olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kararı şu gerekçeyle bozulmuştur;

“2577 sayılı Yasanın 2. maddesinde, iptal davalarının idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacağı belirtilmiştir. İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının tespiti, hukukun üstünlüğünün ve dolayısıyla idarenin hukuka bağlılığının sağlanması amaçlandığına göre, bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir. Dosyanın incelenmesinden, davacının davaya konu yapının kat karşılığı müteahhidi olduğu ve yapının durdurulması ile doğrudan menfaat ilişkisi bulunduğu açık olduğundan, idare mahkemesince aksi yönde verilen kararda isabet görülmemiştir.”⁵⁰⁸

2.2.2.4. Açıklanan İradenin Şekline Göre Tasnif

Bireysel idari işlemler açıklanan iradenin şekli açısından sarih işlemler ve zımni işlemler olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

2.2.2.4.1. Sarih İşlemler

⁵⁰⁸ Danıştay 6.D., 26.6.1993 gün ve E:1993/562, K:1993/2506, naklen Gözübüyük, Dinçer, **a.g.e.**, s. 88-89.

Sarih işlemler anlam ve konusu açıkça anlaşılan irade açıklamalarıyla yapılan işlemlerdir.⁵⁰⁹ Kural olarak da idari işlemler yazılı şekilde yapıldıklarından irade açıklamasının anlam ve konusu da açıkça ortaya konulmaktadır. Zira kişilerin haklarının güvence altına alınabilmesi için ilke olarak da iradenin açıkça ortaya konulması gerekmektedir.⁵¹⁰

Bununla birlikte sarih işlemler her zaman yazılı bir şekilde yapılmak zorunda değildirler. İdare, irade açıklamasını sözlü bir biçimde de yapabilir. Hatta, trafik polisinin trafik akışını düzenlerken bir takım el kol hareketleri, veya işaretlerle de irade açıklamasında bulunulabilir.⁵¹¹

Yukarıda tasniflere ayırdığımız bireysel idari işlemler iradenin açıklanması bakımından aynı zamanda sarih işlemler niteliğinde olduğundan bu bölümde ayrıntılı açıklamalara yer verilmeyecektir.

2.2.2.4.2. Zimni İşlemler

Kanun koyucu belli şartlar altında idarenin susmasına, hareketsiz kalmasına hukuki sonuç başlamıştır. Varsayımsal işlemler olarak da ifade edilen zimni işlemleri idarenin açık bir irade açıklamasında bulunmadığı bir durumlarda salt belli bir zamanın geçmesiyle meydana gelmektedirler.⁵¹²

Kural olarak susan veya hareketsiz kalan bir kişiye bir irade atfetmek, onun susması veya hareketsiz kalmasıyla da bir hukuki işlem yaptığını kabul etmek mümkün değildir. Ancak İdare Hukukumuzda, idarenin susması veya hareketsiz kalması bazı koşullar altında idari işlem olarak kabul edilmiştir.⁵¹³

*Zimni işlemler, idarenin belli bir süre susması neticesinde almış olduğu varsayılan kararlar olarak tanımlanabilir.*⁵¹⁴

⁵⁰⁹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 697.

⁵¹⁰ Celal Erkut, **İptal Davalarının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, DYBY, No:51, 1990, s. 29.

⁵¹¹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 697.

⁵¹² Akyılmaz, **İdare Hukuku**, s. 275.

⁵¹³ Günday, **a.g.e.**, s. 119.

⁵¹⁴ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 698. Gözler'e göre, idare bireylerden farklı olarak faaliyette bulunmamak ve bir şey yapmamak özgürlüğüne sahip değildir. Zira idare aleyhine dava açabilmek

Erkut, idarenin çok çeşitli başvurularla karşı karşıya kalması nedeniyle, bunların tamamına cevap veremeyecek durumda olması halinde ilgililerin haklarının zedeleneyeceğini, dolayısıyla da idarenin cevap vermemek suretiyle yargı denetimi dışında kalmasını sağlayan keyfi davranışlarının önlenmesi için idarenin susmasına bir irade atfetmek gerektiğini belirtmektedir.⁵¹⁵

İdarenin susması veya hareketsiz kalmasıyla oluşan zımni işlemler zımni ret işlemleri ve zımni kabul işlemleri olarak ikiye ayırmaktadır.

2.2.2.4.2.1. Zımni Ret İşlemleri

Anayasamızın 74. maddesinde *“Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.”* hükmü yer almaktadır.

Anayasamızda yer alan dilekçe hakkının yansıması, İdare Hukukumuzda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 10. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabileceği, idare tarafından altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda anılan hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden, ilgililerin idari bir işlem ve eylem yapılması istemiyle idareye başvuruda bulunabilecekleri, idarenin ise bu başvurulara cevap verme yükümlülüğünün

için idarenin bir eylem veya işlem yapması gereklidir. İdarenin yargı denetimine tabi olabilmesi, hukuk devleti ilkesinin zedelenmesi için idarenin susmasına bir anlam atfetmek zorunluluğu mevcuttur. Gözler, **İdare Hukuku**, s. 698.

⁵¹⁵ Erkut, **a.g.e.**, s. 30-31.

bulunduğu, idarenin cevap vermekte gecikmesi halinde, başvurunun reddedildiğinin kabul edileceği sonucuna varılmaktadır.

Bu nedenle idarenin susması veya hareketsiz kalması nedeniyle oluşan olumsuz işleme zımni ret işlemi denilmektedir. Öte yandan zımni ret işleminin oluşabilmesi için ilgilinin idareye yaptığı başvurunun, idari davaya konu edilebilecek bir işlem veya eylemin tesis edilmesine yönelik olması, idarenin icrai nitelikte cevap veremeyeceği türden idareden bilgi istenmesi, yol göstermesinin istenilmesi gibi başvurulardan olmaması gerekmektedir. İdarenin bu tür başvurulara vereceği cevaplar icrai nitelikte olmadığından iptal davasına konu edilemeyeceklerdir.⁵¹⁶

Öte yandan İdare hukukumuzda idarenin susması veya hareketsiz kalmasıyla zımni bir ret işleminin oluştuğuna ilişkin bir başka düzenleme de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede, ilgililerin idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde isteyebileceği, idare tarafından altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Bu durumda, ilgililerin hukuk aleminde var olan bir idari işleme karşı dava açma yolunu seçme yerine idareden işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması isteme şeklinde seçimlik bir hakkı bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, idareye yapılan başvuru ihtiyari niteliktedir.⁵¹⁷

Tekinsoy'a göre, burada, daha önce dava konusu yapılabilecek bir işlem söz konusu olduğu için iptal davasında menfaat ihlali değerlendirilirken

⁵¹⁶ Günday, **a.g.e.**, s. 121; Erkut, idareye yapılan başvurulara karşın idarenin susmasının, hareketsiz kalmasının her zaman zımni ret işlemi oluşturmayacağını, özellikle idareden belli bir konuda açıklama istemek ya da bilgi edinmek için yapılan başvurulara idarece cevap verilmemesi halinde oluşacak zımni işleminde açıklayıcı veya bilgi verici mahiyette olduğu dolayısıyla da icrai olmadığını belirtmektedir. Erkut, **a.g.e.**, s. 32.

⁵¹⁷ Erkut, **a.g.e.**, s. 32.

zımni ret işleminin değil, idarece tesis edilen ilk işlemin esas alınması gerekmektedir.⁵¹⁸

Zımni ret işlemlerine ilgililerin; atama, okula kayıt edilme, inşaat ruhsatı verilmesi, işyeri açma veya çalışma ruhsatı verilmesi, vatandaşlığa alınma diploma düzenlenmesi, yaş haddinden emekliye sevk edilmesi, taşınmazlara ilişkin imar durum belgesi verilmesine yönelik başvurularına idarece cevap verilmemesi üzerine oluşan işlemler örnek gösterilebilir. Zımni ret işlemlerine karşı idareye başvurmak suretiyle hakkında işlem tesis edilmesi veya eylemde bulunulmasını talep eden ve bu talebi zımnen reddedilen başvurusu sahipleri tarafından dava açılabilir. Zira başvurusu zımnen reddedilen ilgilinin menfaatinin ihlal edildiği açıktır. Bununla birlikte zımni ret işlemlerinden menfaatleri dolaylı olarak ihlal edilenler tarafından da bu işlemlerin iptal davasına konu edilmeleri mümkündür.

Bu konuda Danıştay 10. Dairesinin bir kararına değinmek gerekirse, iki farklı cola firmasının “sıfır şeker-şekersiz maksimum tat” sloganlarıyla tanıtımı yapılan ürünlere ait reklamların Reklam Kurulu’nun, ürünlerde şeker bulunmadığı izlenimi yaratılması nedeniyle durdurulmasına ve firmalara para cezası verilmesine ilişkin kararı üzerine davacı Şeker İş Sendikası tarafından davalı idareye başvurulmuş Reklam Kurulu kararı doğrultusunda düzenleme yapılması ve karara aykırı olarak verilen izinlerin iptalinin istenildiği, söz konusu başvurunun zımnen reddi üzerine açılan davada, davacı sendikanın üyelerinin maddi ve hukuki durumunun doğrudan veya dolaylı olarak etkilenmediği, menfaat ihlalinin bulunmadığı gerekçesiyle idare mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş olup söz konusu karar aşağıdaki gerekçeyle bozulmuştur.⁵¹⁹

“...Sendika Ana Tüzüğü hükümleri ve Reklam Kurulunun konuyla ilgili almış olduğu ceza kararlarının birlikte değerlendirilmesinden; yapay tatlandırıcıların kullanımının artması nedeniyle sendika üyelerinin sosyal, ekonomik ve hukuki durumlarının, dolayısıyla ortak menfaatlerini etkileyeceği

⁵¹⁸ Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 145-146.

⁵¹⁹ Danıştay 10. D., 20.1.2010 gün ve E:2009/12452, K:2010/35, (Yayınlanmamış karar)

açık olup; üyelerinin hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmekle görevli bulunan davacı sendikanın dava konusu işlemle güncel meşru ve kişisel menfaatinin ihlal edildiği anlaşılmaktadır.”

2.2.2.4.2.1. Zımni Kabul İşlemleri

İdarenin susması, hareketsiz kalması kural olarak zımni ret işlemi olarak kabul edilmektedir. Ancak bazı hallerde idarenin susması, hareketsiz kalması zımni kabul işlemi olarak görülmektedir. Bunun nedeni ise idareyi kısa bir süre içinde karar almaya, hareket etmeye zorlamaktır. Başka bir deyişle, zımni kabul işlemleriyle idareye acil bir karar alma yükümlülüğü getirilmektedir.⁵²⁰

İdarenin, ilgililerin başvurusu üzerine hareketsiz kalması kural, bu hareketsizliğin zımni ret işlemi olduğu yönündedir. Bu hareketsizliğin zımni kabul işlemi olarak görülebilmesinin koşulu ise kanunda bu yönde açık bir hüküm bulunmasıdır.⁵²¹

Kanunla öngörülmüş durumlarda idarenin susması, hareketsiz kalması halinde idarece ilgililerin başvurusunun kabul etmiş olduğunun varsayılmasıyla oluşan işlemlere zımni kabul işlemleri denilmektedir.⁵²²

Zımni kabul işlemleri bazı hallerde sakıncalı sonuçlar doğurabilmektedir. Şöyle ki, bu işlemlerin amacı idarenin kısa bir sürede işlem tesis etmesini, eylemde bulunmasını sağlamak olup idarede kendisine tanınan sürede ilgilinin talebini farklı nedenlerle reddedemediğinde belki de hukuka aykırı bir takım talepler kabul edilmiş ve kazanılmış hakka sebebiyet verilmiş olunacaktır.⁵²³

Zımni kabul işlemlerine örnek vermek gerekirse, 3194 sayılı İmar Kanununun 30. maddesine göre, inşaat tamamen bittiğinde, ilgili belediyeye

⁵²⁰ Günday, **a.g.e.**, s.121; Erkut, **a.g.e.**, s. 32-33.

⁵²¹ Günday, **a.g.e.**, s.121; Erkut, **a.g.e.**, s. 35.

⁵²² Gözler, **İdare Hukuku**, s. 700.

⁵²³ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 701.

veya valiliğe başvuruda bulunmak suretiyle yapı kullanma izni alınması gerekmekte olup, anılan maddeye göre belediye veya valilik 30 gün içinde başvuruyu sonuçlandırmak zorunda olduğundan bu süre içinde sonuçlandırılmayan başvurular için yapı kullanma izni verilmiş kabul edilir.

Zımni kabul işlemleriyle ilgili değinilmesi gerekli olan bir husus da bu işlemlere karşı idareye başvuruda bulunanların dışındaki kişi veya kişilerin menfaatlerinin ihlal edilip edilmediğidir. Burada öncelikle idareye yapılan başvurusu zımnen kabul edilen ilgilinin, bu kabul işlemini iptal davasına konu etmesinin hayatın olağan akışına uygun olmadığını belirtmeliyiz. Zira başvurusuna zımnen dahi olsa olumlu cevap alan ilgilinin menfaatinin ihlal edildiğinden bahsedemeyiz. Ancak bu zımni kabul işlemi dolayısıyla başvuru sahibi dışındaki kişilerin menfaatleri ihlal edilmiş olabilir. Bu nedenle bu kişiler tarafından açılan davalarda, zımni kabul işleminin davacıya olan etkisi dikkate alınarak menfaatin ihlal edilip edilmediği yargı yerlerince değerlendirilmelidir.⁵²⁴

2.2.3. İdari Sözleşmeler Açısından Menfaat İhlali

İdare, kamu hizmetlerini yerine getirirken çoğunlukla tek yanlı işlemler yapmasına rağmen her zaman tek yanlı işlemler idarenin kamu hizmetlerini yerine getirirken gerekli olan hareket kabiliyeti açısından yeterli olmaz. Bunun neticesinde idare, tek yanlı işlemler yanında sözleşmeler de akdeder. İdari sözleşmeler, kamu hizmeti kavramının değişerek yayılması neticesinde idare hukuku alanına girmiş ve nitelik değiştirerek idari yöntemlerden birini oluşturmuştur.⁵²⁵

İdarenin tarafı olduğu sözleşmeler iki grupta incelenir. Bunlardan ilkinin idari sözleşmeler teşkil ederken diğerini ise özel hukuk sözleşmeleri

⁵²⁴ Bu konuda Tekinsoy'a göre, zımni kabul işlemleri, kabul işlemleri ile aynı hukuki sonucu doğurdıklarından, zımni kabul işlemine karşı açılacak iptal davasında, bu kabul işleminin konusunun niteliğine göre başvuru sahibi dışındakilerin menfaat ilişkilerinin varlığından söz edilebilir. Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 146. Aynı yönde Kakırman, **a.g.e.**, s. 157-158.

⁵²⁵ Onar, **a.g.e.**, s. 1590 vd.

oluşturur. Dolayısıyla, idarenin sözleşmeleri her zaman idari sözleşme olarak nitelendirilemez. Zira idarenin sözleşmeleri bu iki grubu da, yani hem özel hem de idari nitelikteki sözleşmeleri kapsar niteliktedir. İdarenin kamusal yetkilerine dayanarak yaptığı sözleşmeler nitelik olarak idari sözleşme, özel kişiler gibi Medeni Hukuka göre yaptığı, kendi üstünlüğü söz konusu olmayan ve tüzel kişi ehliyetiyle yaptığı sözleşmeler de özel hukuk sözleşmesi kategorisine girmektedir. Özel hukuk sözleşmeleri Borçlar Kanunu hükümlerine tabidir ve bunlardan doğan ihtilaflara adli yargı mercileri bakarken, idari sözleşmeler İdare Hukukuna tabidir ve bunlardan doğan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür. Taraflardan birinin idare olduğu, kamu yararı amacının güdüldüğü, konusunun kamu hizmeti ve bunun yürütülmesi olduğu ve idareye üstün ayrıcalıkların tanındığı sözleşmeler idari sözleşmelerden sayılmıştır. Dolayısıyla, idari sözleşmeleri belirlemek açısından kesin birtakım kriterler topluluğu geliştirilmiş ancak her olayda sözleşmeyi nitelemek farklı yöntemlerle olabilmektedir.⁵²⁶

İdarenin, kamusal yetkisinin vermiş olduğu üstünlük ve ayrıcalıklardan yararlanmak suretiyle idare hukuku esasları uyarınca gerçekleştirilmekte olduğu sözleşmelere idari sözleşmeler denilmektedir.⁵²⁷

İdari sözleşmeler, uygulamada, kamu borçlanma (istikraz) sözleşmeleri, mali iltizam sözleşmeleri, yeraltı ve yerüstü servetlerine ilişkin işletme sözleşmeleri, idari hizmet sözleşmeleri ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri olarak karşımıza çıkabilirler.

Doktrinde birçok yazar idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaların bağımsız bir dava türü olmayıp aslında tam yargı davası olduğunu, diğer bir ifadeyle idari sözleşmelere iptal davası açılmayacağını düşünmekte ve Fransa'da da idari sözleşmelerden kaynaklanan davaların tam yargı davası olarak kabul edilip bu tür davaların

⁵²⁶ Zehreddin Aslan, Nilay Arat, “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Y.4, S.8, 2005, s. 6.

⁵²⁷ Erkut, *a.g.e.*, s. 35-36.

şartlarına tabi tutulduklarını belirtmektedirler.⁵²⁸ Ancak doktrinde bu görüşün aksini savunanlar da vardır.

Gözübüyük, sözleşmelerin iptal davası dışında kaldığını; bunların ancak açılacak tam yargı davası yoluyla idari yargı mercilerinin önüne götürülebileceğini belirtmektedir.⁵²⁹

Candan, idari sözleşmelerin iki farklı irade açıklamasının ürünü olduğundan yola çıkarak, sözleşmenin kendisinin, idarenin tek yanlı işlemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal yöntemle denetimi için var olan iptal davasına konu edilmesinin “iptal davası öğretisi” ile bağdaşmayacağını belirtmektedir.⁵³⁰

Yenice ve Esin ise aksi görüşte olup, sözleşmenin yürürlüğü döneminde, sözleşmeye dayanarak veya genel nitelikteki yetkilerini kullanmak suretiyle idarenin geçici olarak işletmeye el koyması, akdi feshetmesi, idare olarak kendisine düşen yükümlülükleri yerine getirmemesi, para cezasına başvurusu, tek yanlı değişikliklere gitmesi her an bir iptal veya tam yargı davasına dönüşebileceğini ileri sürmekte ve sözleşmenin tamamlanmasından önceye rastlayan veya sözleşmenin bitiminden sonra taraflar arasında çıkabilecek anlaşmazlıklar neticesinde de ortaya tam yargı veya iptal davası çıkabileceğini belirtmektedir.⁵³¹

İdare hukuku öğretimizde, yukarıda belirtildiği gibi idari sözleşmelerinin uygulanmasından doğan anlaşmazlıkların, tam yargı davasının konusunu oluşturacağı, hukuka aykırılığın önlenmesi amacıyla da olsa, iptal davasına konu olamayacaklarını iddia edenlerin ve bu görüşün aksini savunanların yanında; bir ayırım yaparak, sözleşmenin taraflarınca bir iptal davası konusu yapılması tartışmalı olsa da, üçüncü kişilerce bir iptal davasına konu olabileceğini kabul edenler vardır.⁵³² Danıştay kararları incelendiğinde,

⁵²⁸ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s. 520; Gözler, **İdare Hukuku**, s. 210; Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, s. 196; Lütfi Duran, “Yap-İşlet-Devret”, **AÜSBFD**, 1991, C.46, S.1-2, s. 169; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s. 838.

⁵²⁹ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s. 520.

⁵³⁰ Candan, **a.g.e.**, s. 197.

⁵³¹ Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 122 vd.

⁵³² Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 398.

Danıştay'ın uzun yıllardır idari sözleşmelere karşı açılan iptal davalarını karara bağladığı görülmektedir.⁵³³

Danıştay'ın idari sözleşmelerle ilgili ve tespit edilen ilk kararı, Dava Daireleri Kurulunun 26.02.1935 tarihli kararıdır. Bu kararda kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri tarif edildikten sonra *“İmtiyaz mukaveleleri hakkında bütün memleketlerde hukuki adıye rejiminden müstakil ve amme hukukundan münbais hususi bir hukuk sistemi intibak ettirilmiş ve bunlardan mütevellit her türlü ihtilaflar idari kaza sahasına vazolunmuştur.”* denilerek, imtiyaz sözleşmelerinin idari yargı alanına tabi olduğu belirtilmiş ve görev itirazı reddedilmiştir.

Danıştay 12. Dairesinin kararına konu olan olayda, Gemlik Gübre Fabrikasının elektrik enerjisi ihtiyacının karşılanması için Türkiye Elektrik Kurumu ile Azot Sanayi T.A.Ş. arasında bir sözleşme akdedilmesi üzerine Gemlik Belediyesi tarafından sözleşmenin iptali için dava açıldığı görülmektedir. Danıştay işbu kararında:

“İdari sözleşmelerden dolayı idare ile diğer taraf arasında çıkacak uyuşmazlıkların görüm ve çözümü yargı organı olarak Danıştay’a ait olduğu gibi, anılan sözleşmelerden dolayı üçüncü şahısların mevcut ve aktüel bir menfaatinin ihlal edilmesi ve sözleşmenin mevzuata aykırılığından dolayı iptali için açılan davalara ilişkin yargı denetimi de Danıştay’a aittir. Bu nedenle, devamlı ve sürekli bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla davalı işlemler arasında akdedilen idari sözleşmeden dolayı menfaatin ihlali iddiasıyla ve mevzuata aykırılığından bahisle anılan sözleşmenin iptali istemiyle açılan işbu dava Danıştay’ın görevine girdiğinden görev ve ehliyetle ilişkin defiler yerinde görülmeyerek esasın incelenmesine geçildi.” demiştir.⁵³⁴

Dolayısıyla Danıştay bu kararıyla, açıkça idari sözleşmelere karşı menfaati ihlal edilen üçüncü kişilerin iptal davası açabileceklerini belirtmiştir. Danıştay'ın, idari sözleşmelerinin de bir idari işlem olduğunu ve bütün idari

⁵³³ Duran, **Yap-işlet-devret**, s. 169; Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 398 vd.

⁵³⁴ Danıştay 12. D., 02.11.1976 gün ve E:1974/1958, K:1976/2141, **DD**, S.26-27, s. 509, naklen Yenice, Esin, **a.g.e.**, s. 124-125.

işlemlerin yargı denetimine tabi olması gibi idari sözleşmelerinin de yargı denetiminde olduğu sonucuna vardığı görülmektedir.

Danıştay içtihatları sayesinde idari sözleşmelere karşı iptal davası açabilme imkanının geliştirilmesi ve bu durumu idare hukukumuzun Fransız hukukuna nazaran bir “ileriliği” olarak kabul eden görüş; sözleşmelere karşı, menfaat bağı kuran ilgili üçüncü kişilerce de iptal davası açılabileceğini belirtmektedir.⁵³⁵

Doktrinde, hizmetten yararlanan üçüncü kişilerin hizmetin işlemesiyle ilgili konularda, hizmeti gören özel hukuk kişisi aleyhine adli yargıya gidebilecekleri gibi hizmetin asıl sahibi idare olduğundan menfaatlerinin ihlali sebebiyle idari sözleşmesin iptali için idari yargıya gidebileceklerini işaret eden görüş mevcuttur.⁵³⁶ Bu görüşe göre; görülen hizmet bir kamu hizmeti olduğundan, hangi yol ile ya da hangi sözleşme tipi ile görülürse görülsün hizmetten yararlananların birtakım hakları dolayısıyla hizmeti veren özel kişiye adli yargı yerinde talep haklarının yanında hizmetin asıl sahibi olan idareye de idari yargı yerinde dava açabilmeleri mümkündür.⁵³⁷ Bu durum, hizmetin özel hukuk ya da idari sözleşme olması açısından fark etmeyeceği gibi sözleşmenin niteliğini de değiştirmez.⁵³⁸

⁵³⁵ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 334.

⁵³⁶ Süha Tanrıver, “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri ve Tahkim”, **Prof. Dr. Kemal Oğuzman’a Armağan**, İstanbul, 2000, s. 1082.

⁵³⁷ Karavelioğlu, **a.g.e.**, s. 398; Ali Ulusoy, **Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti**, Liberte Yayınları, Ankara, 2001, s. 19.

⁵³⁸ Ulusoy, **a.g.e.**, s. 19.

SONUÇ

Bütün uygar demokratik rejimlerin en temel özelliği olan hukuk devleti ilkesi Anayasamızın 2. maddesinde ifadesini bulmuştur. Hukuk devleti bireylerin hukuka saygılı olması ve bağlılığının sağlanması yanında, yürütme erkini elinde bulunduran idarenin de hukuka saygılı olması ve bağlılığının sağlanması halinde hayata geçebilecektir.

Yürütme erkini elinde bulunduran idare kamu düzenini sağlayabilmek ve kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek, esasında da kamu yararını sağlayabilmek için kamusal yetki ve ayrıcalıklara sahip kılınmıştır. Bu bakımdan kamu gücünü elinde bulundurması nedeniyle birey karşısında üstün konumda olan idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması ayrı bir öneme sahiptir. Dolayısıyla da idarenin hukuka bağlılığının sağlanması hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesinde etkin bir role sahip olmaktadır.

İdarenin hukuka bağlılığının sağlanabilmesi için başvurulacak denetim yollarından en etkin olanı idarenin yargısal yolla denetimi olup yargısal denetimin en önemli ögesi iptal ise davası oluşturmaktadır. Zira iptal davasındaki amaç uğranılan zararın tazmini değil, hukuka aykırı işlemlerin hukuk aleminden silinmesiyle hukuk düzeninin yeniden sağlanmasıdır. İptal davasının hukuk devleti ilkesi açısından taşıdığı önemin diğer bir nedeni de, iptal davasındaki subjektif ehliyet koşulunun menfaat ihlali olmasından kaynaklanmaktadır. Zira iptal davası açılmasının önkoşulu olan menfaat ihlali diğer davalarda aranan hak ihlaline göre daha geniş ve kapsamlı bir ilişkiyi ifade ettiğinden iptal davalarının alanını genişletici bir etki oluşturmaktadır.

Bununla birlikte mevzuatta iptal davası açabilmek için menfaat ihlali koşulu getirilmesine rağmen menfaat kavramının anlam ve içeriği belirtilmeyerek bu hususların belirlenmesi idari yargı mercilerinin takdirine bırakılmıştır. İdari yargı mercileri de menfaat kavramının tanımını yapmamakla birlikte, bir kişinin iptalini istediği idari işlemle arasında hangi durumlarda menfaat ilişkisinin bulunacağını tespit etmeye çalışmıştır.

Menfaat ihlali kavramının idari yargı mercileri tarafından nasıl yorumlanacağı hususu, hukuk devleti ilkesinin soyut bir kavram olmaktan çıkarak somut bir hale bürünmesi yönünden hayati bir öneme kavuşmaktadır. Bu bakımdan menfaat ihlali kavramının çerçevesinin nasıl çizileceği sorunuyla birlikte yasa koyucu tarafından iptal davasının alanını daraltıcı yönde mevzuatta değişiklikler yapılmasıyla ortaya çıkan tartışmalar sonucunda hukuk devleti ilkesinin gerçekleşebilmesi, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılmaması için iptal davasında önkoşul olarak dahi menfaat ihlali halinin aranmaması, herkese iptal davası açma imkanının tanınması yönündeki görüşler ileri sürülmeye başlamıştır.

Hukuka bağlı bir idarenin varlığında herkesin menfaatinin bulunduğu ileri sürerek bu kamusal ve “genel” menfaat dolayısıyla isteyen herkese dava açma hakkı tanınması gerektiği görüşüne, idari yargı yerlerinin iş yükünün fazlasıyla artacağı gerekçesiyle yapılan eleştirilere katılmak mümkün olmamakla birlikte herkesin dava açabileceği durumda idarenin devamlı olarak dava tehdidi altında kalmasının kamu hizmetinin sürekliliğini olumsuz yönde etkileyeceği de ortadadır.

Ayrıca “idarenin kanuniliği” ilkesinin hayata geçirilmesi öncelikle idarenin kendisine ait bir görev olduğundan bu görevin yerine getirilmemesinden bizzat idare sorumlu olup idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka aykırı olması halinde öncelikle yargısal denetim dışındaki denetim mekanizmalarının devreye girmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla, idarenin hukuka bağlılığı, bütün idari işlem ve eylemlerin yargı denetiminden geçirilmesi yoluyla değil idarenin eylem ve işlemlerinde hukuk devleti sınırları içerisinde kalması gerektiği yönündeki bilincin sağlanmasıyla gerçekleşebilir.

Bu sonuç ise idarenin hukuka aykırı herhangi bir faaliyette bulunması halinde söz konusu faaliyetin ilgilileri tarafından son halde yargı önüne taşınacağını ve yargı mercilerinin denetiminden geçeceğini idarece bilinmesiyle birlikte idarenin hukuka uygun hareket etme zorunluluğunu fark etmesiyle ortaya çıkabilecektir.

Bu nedenle, iptal davasıyla idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadıkları ortaya konulduğundan, hukukun üstünlüğü sağlandığından ve

böylelikle idarenin hukuka bağıllığının belirlenmesine sonuçta da hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesine imkan sağladığından iptal davasında, menfaat ihlali kavramının geniş yorumlanması gerektiğinin de kabulü gerekmektedir. Bu sayede iptal davası katı ehliyet koşullarından arınarak sembolik bir dava haline bürünme ihtimalinden uzaklaşacaktır. Zira hem idarenin hukuka aykırı işlemlerinin yargısal denetim dışında bırakılmaması hem de herkese idarenin her türlü işlemine karşı dava açma yolunun tanınmaması Anayasamızın 125. maddesinde ifadesini bulan idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetiminde olması ve 2. maddesinde ifadesini bulan hukuk devleti ilkesiyle daha uyumlu olacaktır.

Öte yandan menfaat ihlali kavramının geniş veya dar yorumlanmasında doktrinde ve yargı kararlarında ortaya çıkan farklı görüşler, menfaat ihlalinin meşru, güncel ve kişisel niteliklerinin yorumlanmasında, çevrenin korunmasına yönelik olarak açılan iptal davaları ile tüzelkişiler tarafından açılan iptal davalarında menfaat ihlalinin yorumlanmasında da kendini göstermiştir. Kanımızca bu hallerde de menfaat ihlali kavramının geniş yorumlanması gerekmekte olup menfaat ihlalinin zamana ve kültürel anlayışa göre değişen ve gelişen bir kavram olduğu dikkate alınmalıdır.

Kısacası, idarenin hukuka bağıllığının sağlanması amacından hareketle toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen, hukuk devleti esaslarına aykırı uygulamalara ilişkin işlemlere karşı bireylerin dava açmakta menfaat ilişkisinin bulunduğunu, ayrıca her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması, idarenin işleyişinin olumsuz yönde etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde bir menfaat ilişkisinin bulunması gerektiğini belirterek, dava açan kişinin menfaatinin, iptali istenen işlemle ne ölçüde ihlal edildiğinin her olay ve davada zamana ve kültürel anlayışa göre yargı mercilerince takdir edilmesi gerektiği, ancak bu takdir yetkisi kullanılırken herkese dava açma hakkının tanınmasının sakıncalarıyla idarenin yargısal denetiminin sağlanması arasında denge kurularak genişletici yorum yapılmasının daha isabetli olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

AKILLIOĞLU, Tekin; “Gökova Kararı Üzerine Gözlemler”, **AİD**, C.19, S.3, 1986.

AKINCI, Müslüm; **Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku**, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, Kocaeli, 1996.

AKINTÜRK, Turgut; **Medeni Hukuk**, Beta Yayınları, 10.Bası, İstanbul, 2004.

AKYILMAZ, Bahtiyar; **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 2004.

AKYILMAZ, Bahtiyar; **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, 2000.

AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat, KAYA, Cemil; **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.

AKYÜREK, Akman; “Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru”, **Danıştay Dergisi**, S.8, 1991.

ALAN, Nuri; “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları” **Danıştay Dergisi**, S:50-51, Ankara, 1983.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; “İdari Yargıda Ehliyet”, **Dan. Yard. Derneği Yayın Organı**, S.4, 1978.

ALTUNDİŞ, Mehmet; “İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti”, **TBB Dergisi**, S.69, 2007.

ARAL, Kenan; **Danıştay Muhakeme Usulü**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.

ARAL, Rüştü; “Yargı Yönünden Danıştay’ın Gelişimi”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, 1968.

ASLAN, Fethi; **İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti**, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., İstanbul, 1991.

ASLAN, Zehreddin, BERK, Kahraman; **İdare Hukuku ve İdari Yargılamaya İlişkin Temel Kanunlar**, Alfa Yayınları, 3.Bası, İstanbul, 2005.

ASLAN, Zehreddin, ARAT, Nilay; “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Y.4, S.8, 2005.

ATA, Hakan; “İdari Yargıda Subjektif Ehliyet Koşulu”, **AYİMD**, S.17, 2002.

ATAY, E. Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

ATAY, E. Ethem, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, **2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, No:74, Ankara, 2008.

AYAYDIN, Cem; “İptal Davalarının Sübjektifleştirilmesi”, **İÜSBFD**, İstanbul, İÜSBFY, S.9, 1994.

AZRAK, Ali Ülkü; “İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği”, **İzmir Barosu Yargı Reformu Sempozyumu**, İzmir Barosu Yayını, İzmir, 2000.

AZRAK, Ali Ülkü; “İptal Davalarının Objektif Niteliği”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, C.1, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2000.

AZRAK, Ali Ülkü; “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler”, **Onar Armağanı**, İstanbul, 1977.

BAL, Yakup, KARABULUT, Mustafa, ŞAHİN, Yahya; **İdari Yargılama Usulü ile İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

BALTA, Tahsin Bekir; **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE, 1970.

BAŞ, Harun Hakan; “İdari Yargıda Dava Açma Ehliyetinin Nüansları Üzerine Bir İnceleme”, **Maliye Ve Sigorta Yorumları**, S.46, 2006.

BİLGE, Necip; **Hukuk Başlangıcı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.

CANDAN, Turgut; **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

ÇELİKKOL, Hüseyin; “Hizmet İçi Eğitim İncelemesi İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet”, **Adalet Dergisi**, S.3, 1985.

ÇIRAKMAN, Erol; “Hukuk Yargılama Usulünün İdari Yargıda Uygulanması”, **İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu**, Ankara, 10-11-12 Haziran 1982.

DAŞTAN, Deniz; “Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaat Kavramı”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.78, S.2, 2004.

DEMİRCİ, Ünal; “Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı Çerçevesinde Kamu Görevlileri Sendikalarının Dava Ehliyeti-4”, **Maliye ve Sigorta Yorumları**, S.475, 2006.

DEMİRCİ, Ünal; “Memur Sendikalarının Dava Ehliyeti-1”, **Maliye ve Sigorta Yorumları**, S.427, 2004.

DEMİRCİ, Ünal; “Memur Sendikalarının Dava Ehliyeti-2”, **Maliye Ve Sigorta Yorumları**, S.428, 2004.

DEMİRKOL, Selami; “İdari Yargı Kararlarında Çevre Hakkının Yansıması”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.84, S.4, 2010.

DEMİRKOL, Selami; “Yasa Yapıcılar Yargı Yerlerinin Gerisinde”, **İHİD**, Prof. Dr. İsmet Giritli’ye Armağan, S.1-3, İstanbul, 2000.

DERBİL, Süheyp; **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1950.

DURAN, Lütfi; “İdari Yargı Adlileşti”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S.1-3, 1982.

DURAN, Lütfi; **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982.

DURAN, Lütfi; “Yap-İşlet-Devret”, **AÜSBFD**, C.46, S.1-2, 1991.

ERHÜRMAN, Tufan; “İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu”, 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, **Danıştay Yayın Bürosu Yayınları**, No:59, Ankara, 2000.

ERHÜRMAN, Tufan; **İdari Yargılama Usulü Sorunları ve Çevrenin Korunmasına ve Gelişmesine İlişkin İptal Davalarının Bunlar Üzerindeki Etkileri**, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T, Ankara, 1996.

ERKUT Celal, **İptal Davalarının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, DYBY, No:51, 1990.

EROĞLU, Hamza; **İdare Hukuku Dersleri (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

EROĞLU, Hamza; **İdare Hukuku Ders Notları, (Teksir)**, 1966-1967.

ESENER, Turhan; **Hukuk Başlangıcı**, Ankara, 2000.

FREEDEMAN, Charles; **Modern Fransa’da Danıştay**, çev. Işık Göktan, Ankara, 1971.

GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

GÖKALP, Ali Sıtkı, “İptal Davaları”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, 1968.

GÖKALP, Ali Sıtkı, BAŞPINAR, Recep, ARAL, Rüştü; “İdari Dava Türleri”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, 2. Baskı, Danıştay Matbaası, Ankara, 1986.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, C. I, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2007.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, DİNÇER, Güven; **İdari Yargılama Usulü**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut; **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut; **İdari Yargılama Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Amerika’da ve Türkiye’de İdarenin Kazai Denetlenmesi**, Ankara, AÜSBFY, 1961.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Yönetimsel Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002.

GÜNEŞ, Turan; **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1965.

GÜRAN, Sait; “Çevre Kanunun 30. Maddesi”, **İHİD**, S.1-3, 1988.

GÜRAN, Sait; “İdari Yargılama Usulü Üzerine Düşünceler”, **T. Bekir Balta’ya Armağan**, Ankara 1974.

İKİNCİOGULLARI, Füzun; “Dava Açma Ehliyeti İdare Hukuku Ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I”, **Danıştay Yayınları**, Ankara, 1976.

KABOĞLU, İbrahim; **Çevre Hakkı**, İstanbul, İmge, 1996.

KABOĞLU, İbrahim; Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri), **İnsan Hakları Yıllığı**, C:10-11, 1988-1989.

KAHVECİ, Yusuf; **İdari İşlemlerde Yetki Unsuru**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., Ankara, 2006.

Kakırman, Deniz; **İdari Yargıda İptal Davalarında Öznel Dava Ehliyeti Olarak Menfaat İhlali Koşulu**, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., İstanbul, 2006.

KALABALIK, Halil; **İdari Yargılama Hukuku**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2003.

KAPLAN, Gürsel; "İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 10. Yıl Kuruluş Armağanı, İstanbul, 2008.

KARAHANOGÜLARI, Onur; **Kamu Hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

KARAVELİOĞLU, Celal; **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, 2006.

KOÇAK, Mustafa; "Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu", **Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C.10, S.1-3, MÜHF Yayını, İstanbul, 1998.

KURU, Baki, ARSLAN Ramazan, YILMAZ Ejder; **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.

KUZU, Burhan; **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşam Hakkı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.

LETOURNEUR, Maxime- Bauchet, Jacqueline - Méric, Jean; **Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri**, çev. Recep Başpınar, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973.

OĞUZMAN, Kemal, BARLAS, Nami; **Medeni Hukuk Dersleri**, Beta Yayınları, 10.Bası, İstanbul, 2003.

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1966.

ÖZAY, İl Han; "Düşük Bir Tasarının Her İki Anlamı İle Kızıl Işığı Altında Kişisel Menfaat- Yürütmenin Durdurulması ve Takdir Yetkisine Dair", **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Ankara, 1990.

ÖZAY, İl Han; **Günüşiğinde Yönetim**, Filiz Kitabevi İstanbul, 2004.

ÖZAY, İl Han; “Kendine Özgü Bir Hukuk Devleti”, **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Ankara, 1990.

ÖZAY, İl Han; **Yargısal Korunma**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.

Özbudun, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları , Ankara, 2000.

ÖZDEŞ, Orhan; “Danıştay’ın Tarihçesi”, **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, 1968.

ÖZDEK, E. Yasemin; “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, **AİD**, C.24, 1991.

ÖZKAN, Gürsel; **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara, 1995.

ÖZTAN, Bilge; **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.

ÖZYÖRÜK, Mukbil; **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1972/73.

ÖZYÖRÜK, Mukbil; **İdari Yargı Ders Notları, (Daktilo)**, Ankara, 1969-1970.

SARICA, Ragıp; **İdari Kaza**, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949.

SEZGİNER, Murat, ÖZKAN, Gürsel; “İdari Yargılama Usulü Kanununda Yapılan Değişiklikler” **Halil Cin’e Armağan**, Selçuk Üniversitesi Basımevi, Konya, 1995.

SEZGİNER, Murat; **Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.

TAN, Turgut; “İdarenin Özel Hukuk Alanındaki İşlemleri”, **2. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1993.

TAN, Turgut; **İdari İşlemin Geri Alınması**, AÜSBFY, No:298, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

TANRIVER, Süha; “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri ve Tahkim”, **Prof. Dr. Kemal Oğuzman’a Armağan**, İstanbul, 2000.

TEKİNSOY, Ali Orhan; **İptal Davaları ve Dava Ehliyeti**, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Y.L.T., Ankara, 2001.

TURGUT, Nükhet; **Çevre Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998.

ULER, Yıldırım; **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara, 1970.

ULER, Yıldırım; **İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu** (Tartışmalar), DYBY, No:33, Ankara, 1982.

ULUSOY, Ali; **Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti**, Liberte Yayınları, Ankara, 2001.

UMUR, Ziya; **Roma Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1990.

YENİCE, Kazım, ESİN Yüksel; **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983.

YILMAZ, Ejder; **Hukuku Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.

ZABUNOĞLU, Yahya; **İdari Yargı Hukuku Dersleri (1980-1981Teksir)**, Ankara, 1981.

ÖZET

ÇEKİÇ, Nuran. İdari Yargıda İptal Davası Açısından Menfaat İhlali, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

İdari yargıda iptal davası açısından menfaat ihlali kavramını incelediğimiz bu çalışmamızda, menfaat ihlali kavramının tanımı yapılırken hak ihlali kavramının tanımı ve özellikle iptal davasının amacı ile hukuk devleti ilkesi açısından sahip olduğu önem dikkate alınmıştır. İdari yargıda iptal davasında, tam yargı davasının aksine subjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin yeterli ve gerekli görülmesine değinilmiştir.

Ayrıca, iptal davasında subjektif ehliyet açısından dava açma olanağının daraltılmasına yönelik kanuni değişikliklerle birlikte söz konusu değişikliğin Anayasa Mahkemesi tarafından iptali ve menfaat ihlali kavramının hukuk devleti ilkesi açısından önemi üzerinde durulmuştur.

İptal davasının subjektif ehliyet koşulu olan menfaat ihlali kavramının tanımı, anlam ve içeriği ile meşru, güncel ve kişisel niteliği doktrindeki farklı görüşlerle yargı kararlarına yer verilmek suretiyle incelenirken konu, davacı taraf ile dava konusu idari işlemin çeşitleri açısından da ele alınarak menfaat ihlali kavramının dar ya da geniş bir yoruma tabi tutulması idarenin yargısal denetimi, dolayısıyla da hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesi çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Anahtar Sözcükler

1. İptal davası
2. Subjektif ehliyet
3. Menfaat ihlali
4. Meşru, güncel ve kişisel menfaat
5. Hukuk devleti ilkesi

ABSTRACT

ÇEKİÇ, Nuran. Violation Of Interest In Administrative Justice In Terms Of Annulment Action, Master Thesis, Ankara, 2011.

In this study which we analyze “violation of interest” in administrative justice in terms of annulment action, the concept of “violation of interest” was defined and definition of “violation of rights” especially the aim of annulment action and importance of “violation of interest” in terms of the principle of the rule of law were taken into consideration.

Also, law amendment relating to narrow the possibility of bringing an action in terms of subjective capacity in annulment action and annulment of this law amendment by the Constitutional Court and importance of “violation of interest” concept in terms of the principle of the rule of law.

The definition of “violation of interest” concept which is provision of subjective capacity in annulment action was analyzed with the meaning and content of concept and also mentioned court decisions and different point of view in doctrine about characteristics of “violation of interest” which are legal, current and personal. Furthermore, this study examined the “violation of interest” in terms of plaintiff and types of administrative acts which is subject of the action. Lastly, “violation of interest” was evaluated in accordance with close and extensive interpretation of this concept, judicial supervision of administration and implementing the principle of the rule of law.

Key Words

1. Annulment Action
2. Subjective Capacity
3. Violation Of Interest
4. Legal, Current And Personel Interest
5. (The Principle Of The) Rule Of Law