

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İPTAL DAVASINDA MENFAAT ŞARTI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
YRD. DOÇ. DR. M. OKAN TAŞAR

HAZIRLAYAN
ÖZKAN ARTAR

KONYA 2006

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	IV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İPTAL DAVASININ VE MENFAAT İHLALİ ŞARTININ HUKUKSAL TEORİSİ

I. TÜRK İDARE HUKUKUNDA İPTAL DAVASI.....	4
A. İDARE VE İDARE HUKUKU KAVRAMI.....	4
1. İdare Kavramı	4
2. İdare Hukuku Kavramı.....	5
a. Tanım.....	5
b. İdare Hukukunun Özellikleri.....	5
aa. İdare Hukuku Genç ve Sürekli Gelişmekte Olan Bir Hukuk Dalıdır	5
bb. İdare Hukuku Tedvin Edilmemiş Bir Hukuk Dalıdır	6
cc. İdare Hukuku İçtihatı Bir Hukuk Dalıdır	6
B. İPTAL DAVASI	7
1. Tanım	7
2. İptal Davasının Konusu.....	8
a. İdari İşlemin Tanımı	8
b. İdari İşlemin Özellikleri	10
aa. Tek Yanlılık ve İcrailik	10
bb. Hukuka Uygunluk Karinesinden Faydalanma	10
c. İdari İşlemin Çeşitleri	11
aa. Bireysel İşlemler – Genel İşlemler.....	11
bb. Özne İşlemler – Şart İşlemler	11
cc. Yararlandırıcı İşlemler – Yükümlendirici İşlemler	12
d. İdari İşlemin Unsurları	12
aa. Yetki.....	12
bb. Şekil.....	13
cc. Sebep.....	14
dd. Konu	15
ee. Maksat.....	16
e. İdari İşleminde Sakatlık Halleri.....	17
f. İdari İşlemin Sona Ermesi	17
aa. İdarenin İradesine Bağlı Olarak Sona Erme.....	17
aaa. Kaldırma	17
bbb. Geri Alma.....	18
ccc. Değiştirme	18
bb. İdarenin İradesi Dışında Sona Erme	18
aaa. Hukuki Sebepler	18
bbb. Fiili Sebepler	19
ccc. İdari İşlemin Kendiliğinden Ortadan Kalkması	19

3. İptal Davasının Amacı	19
4. İptal Davasının Doğurduğu Sonuçlar	20
a. İptal Davası Açılmasının Sonuçları	20
aa. Derdestlik	20
bb. Hüküm Verme Zorunluluğu	20
cc. İddianın ve Savunmanın Sınırlandırılması	20
dd. Yürütmenin Durdurulması	21
b. İptal Davası Neticesinde Verilen Hükümün Sonuçları	21
aa. Davanın Reddi Halinde	21
bb. Dava Konusu İşlemin İptali Halinde	22
II. MENFAAT İHLALİ KAVRAMI	23
A. ANLAM OLARAK MENFAAT	23
B. TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE MENFAAT İHLALİ	25
1. 2577 sayılı Kanun'dan Önceki Durum	25
2. 2577 sayılı Kanun'dan Sonraki Durum ve Danıştay Uygulaması	26
a. 4001 sayılı Kanun'un Yürürlüğe Girmesinden Önceki Dönem	26
b. 4001 sayılı Kanun'un Yürürlüğe Girmesinden Sonraki Dönem	27
c. Anayasa Mahkemesi'nin Konu ile İlgili Kararı ve Karardan Sonraki Dönem	30
d. 4577 sayılı Kanun ve Sonrasındaki Dönem	35
C. MENFAAT BAĞININ NİTELİKLERİ	36
1. Menfaat Bağının Kişisellik Niteliği	37
a. Anlam ve Teori	37
b. Kişisel Menfaatin Doğrudan veya Dolaylı Olarak İhlal Edilmesi	38
aa. Doğrudan İhlal	38
bb. Dolaylı İhlal	39
c. Kişisel Menfaatin Maddi veya Manevi Nitelikte Olması	44
d. Yargısal İçtihatlar	45
2. Menfaat Bağının Güncellik Niteliği	47
a. Anlam ve Teori	47
b. Yargısal İçtihatlar	51
aa. Menfaat İhhalinin Davanın Açıldığı Anda Var Olmasının Yahut Dava Devam Ederken Vuku Bulmasının Yeterli Görüldüğü veya Menfaat İhhalinin Davanın Sonuna Kadar Sürmesinin Geremediği Yönündeki İçtihatlar	52
bb. Menfaat Bağının Davanın Açıldığı Anda Var Olması Gerektiği ve Davanın Sonuna Kadar Sürmesi Gerektiği Yönündeki İçtihatlar	57
cc. Menfaatin Güncelliği Konusundaki Yargı İçtihatlarının Değerlendirilmesi	59
3. Menfaat Bağının Meşruluk Niteliği	60
a. Anlam ve Teori	60
b. Yargısal İçtihatlar	62
III. MENFAAT İHLALİ ŞARTI VE HUKUK DEVLETİ İLKESİ	67
A. HUKUK DEVLETİ KAVRAMI	67
1. Tanım	67
2. Hukuk Devletinin Gereklere	68
3. Hukuk Devletinin Amacı	68
B. MENFAAT İHLALİ ŞARTINI HUKUK DEVLETİ İLKESİ PERSPEKTİFİNDE AÇIKLAMAYA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR	69
1. Birinci Yaklaşım	69
2. İkinci Yaklaşım	70
3. Üçüncü Yaklaşım	71
4. Yaklaşımların Değerlendirilmesi	71

İKİNCİ BÖLÜM

MENFAAT İHLALİ ŞARTININ İÇTİHADİ DURUMU

I. MENFAAT SÜJELERİ	73
A. KİRACI.....	73
B. BELDE SAKİNİ.....	76
C. VATANDAŞ	82
D. KÖY SAKİNİ	86
E. KÖY TÜZEL KİŞİSİ	87
II. MENFAAT KÜMELERİ.....	88
A. DERNEKLER	88
B. VAKIFLAR	92
C. SENDİKALAR.....	95
D. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI.....	101
III. BAZI ÖZEL HUKUKİ DURUMLAR.....	108
A. İDARİ İŞLEMİN KESİN VE İCRAİ NİTELİKTE OLUP OLMAMASI.....	108
B. VATANDAŞLIKTAN ÇIKARMA KARARLARI	113
C. KAMULAŞTIRMA KARARLARI	113
D. DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER	115
E. ÇEVRE İLE İLGİLİ İŞLER.....	117
F. BAŞKASI ADINA TESİS EDİLEN KARARLARIN İPTALİNİN İSTENİLMESİ	119
SONUÇ	124
KAYNAKÇA.....	127

KISALTMALAR

AİD	: Amme İdaresi Dergisi
A.Ş.	: Anonim Şirket
A.Ü	: Ankara Üniversitesi
AYİMD	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
bkz	: Bakınız
c.	: Cilt
DBBKES	: Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi
DD	: Danıştay Dergisi
DDDUH	: Danıştay Dava Daireleri Umumi Heyeti
DDDK	: Danıştay Dava Daireleri Kurulu
DİBK	: Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DKD	: Danıştay Kararlar Dergisi
DVDDGK	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu
DXD	: Danıştay İlgili Dairesi
E	: Esas Numarası
G.Ü	: Gazi Üniversitesi
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
K	: Karar Numarası
KKA	: Kelimededen Karar Arama
KKS	: Karar Konu Sorgulaması
KT	: Karar Tarihi
m.	: Madde
MÜHF	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
No	: Numara
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa Numarası
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
sy.	: Sayı

TBBD : Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C. : Türkiye Cumhuriyeti
TCDD : Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
y. : Yıl

GİRİŞ

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun, 'İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı' başlığını taşıyan ve idari dava türlerinin sayıldığı 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde, 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. Buna göre bir idari işleme karşı iptal davasının açılabilmesi, söz konusu madde metninde yer verildiği üzere menfaat ihlali şartının tahakkuk etmesine bağlıdır.

Sübjektif ehliyet şartı olarak da adlandırılan menfaat ihlali şartı, iptal davasının, davayı görececek olan mahkemece incelenmeye ehil olup olmaması ile ilgilidir. Bu bağlamda, iptali istenilen idari işlemin ilgisinin menfaatini yahut kişisel hakkını ihlal edip etmemesi davanın esasına müessir olan bir husus değildir. Ezcümle, bir idari işlemde ötürü menfaatin ihlal edilmiş olmasının, idari mahkemece, davanın iptal veya ret hükümlerinden hangisi ile sonuçlandırılacağı hususunda herhangi bir belirleyiciliği yoktur.

Malum olduğu üzere, ister adli yargı ister idari yargı yerinde açılsın, bir davanın davacısı olabilmek için taraf ve dava ehliyetini haiz olmak gerekmektedir. Bu anlamda (tüzel kişilik konusundaki bazı farklılıklar hariç tutulursa), adli ve idari yargı, yahut idari yargıdaki iptal ve tam yargı davası arasında farklılık bulunmamaktadır. Ancak, idari yargı yerinde açılacak bir iptal davasının davacısı olabilmek için, menfaat ihlali şartının gerçekleşmesi hususundaki gerekliliğe yukarıda değinilmişti. Bundan ötürü, hangi nitelikte olursa olsun bir davanın davacısı olabilmek açısından aranan taraf ve dava ehliyeti objektif ehliyet olarak; idari yargıda açılacak bir iptal davasının davacısı olabilmek için objektif ehliyet şartının yanı sıra aranan menfaat ihlali şartı da sübjektif ehliyet olarak adlandırılmaktadır. Objektif ehliyet-sübjektif ehliyet ayrımı şeklinde yapılan adlandırma, iptal davasının davacısında aranan menfaat ihlali şartının, davayı açan davacı açısından, yalnızca, halihazırda açılmış bulunan iptal davasında aranmasından ve iptal davasına mahsus bir durum olmasından kaynaklanmaktadır. Bu doğrultuda, herhangi bir idari işlemin iptali amacıyla açılan bir dava için sübjektif ehliyeti olmayan bir şahsın, bir başka idari işlemin iptalini istemede pek tabii olarak bu ehliyete sahip olması imkan dahilindedir.

İptal davasında aranan menfaat şartının hukuk hayatımızdaki yeri, cismi ile ters orantılıdır. Bir usûl kanunu olan İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun sadece tek maddesinde iki kelimelik yer tutan menfaat ihlali şartı, kavram olarak bütün bir kamu hukuku sistemini ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Şöyle ki:

Kamu hukukunun objesi olan devlet aygıtının bünyesinde örgütlenmiş bulunan idare cihazının hukuk alemindeki tezahürlerinden büyük bir kısmı, idari eylem ve idari sözleşmelerden ziyade idari işlemlerden müteşekkildir. İdari işlemlerin ise iptal davasının objesi olduğundan bahsetmiştik. Şimdi, iptal davasının açılması bakımından aranacak bir yahut birkaç şart veya bu davaların açılmasının koşulsuz olması, topyekûn idari işlemlerin hukuki sıhhatine; hukuk aleminde doğuracağı etkilerin geçerliliğine ve geçerlilik süresine; idari işlemlerin istikrar kazanıp-kazanmamasına ve idari işlem teorisi ile pratiğine tesir edeceğinden, bütün olarak kamu hukuku sistemi de bu durumdan etkilenecektir. Hukuk devletinin tesisi bakımından, bir idari işlemin iptali maksadıyla tüm vatandaşlara dava açma hakkını tanımak ile, bu davanın açılmasını menfaat ihlali şeklinde bir alakanın varlığına bağlamak arasında az önce bahsedilen etkiler bakımından büyük farklılıklar olacağı kuşkusuzdur. Bu bakımdan menfaat ihlali şartı kamu hukuku sistemini ve teorisini önemli ölçüde etkilemektedir.

İşte bu çalışmanın amacı da, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kamu ve idare hukuku sisteminde önemli bir yere ve işleve sahip olan iptal davasının teorisinde ve uygulamasında menfaat ihlali şartının konumunu belirlemektir. Çalışmanın bir diğer amacı ise, menfaat şartının teorik ve pratik temellerini ve yargı organlarının menfaat şartına bakışını ortaya koymaktır.

İptal davalarının açılabilmesi bakımından aranan menfaat ihlali şartı konusunda girizgâh mahiyetinde yapılan kısa açıklamalardan sonra konunun incelenme şeklinden kısaca bahsedilecek olursa:

Birinci bölümde iptal davasının teorik temelleri incelenecek ve bu bölümde kısaca idare hukukuna da değinilecek; menfaat ihlali şartının teorisi ve uygulaması başlığı altında ikinci bölümde, menfaat kavramının, bir kelime ve terim olarak ve içtihadi ve doktriner anlamları irdelenecek; daha sonra, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde, menfaat ihlali şartı konusunda 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik; bu kanun değişikliğine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi'nce

verilen iptal kararı ve mezkur iptal kararı üzerine İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde 4577 sayılı Kanun ile yapılan son düzenleme irdelenecek; bu irdeleme yapılırken, kanuni düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesi'nin kararı baz alınarak konu dönemler halinde incelenecek; bilahare menfaat ihlali şartının nitelikleri irdelenecek; ki bu bölümde yargı içtihatlarından da faydalanılacak; daha sonra hukuk devleti kavramı perspektifinde menfaat ihlali şartına ilişkin belli başlı yaklaşımlara yer verilecek; nihayetinde, menfaat ihlali şartı konusundaki etkilerine, değerlendirmelerine ve belirleyiciliklerine ilerleyen pasajlarda genişçe yer verilecek olan yargı içtihatları eşliğinde, belirli ve en sık karşılaşılan somut hukuki durumlardaki menfaat ihlali uygulaması değerlendirildikten sonra çalışmaya son verilecektir.

Bu noktada çalışma metodu ile ilgili bazı hususları belirtmek gerekmektedir. Yapılan çalışma, üzerinde çalışılan konunun hususiyeti icabı teorik açıklamalardan ziyade Danıştay içtihatları üzerine bina edilecektir. Ancak Danıştay kararları incelenirken yahut bu kararlar referans gösterilirken, diğer akademik çalışmaların pek çoğunda olduğu üzere Danıştay'ın herhangi bir dairesince verilmiş olan bir hüküm, ilgili olduğu konu muvacehesinde Danıştay görüşü olarak değil; adı geçen hükmü veren Danıştay dairesinin görüşü olarak değerlendirilecek ve belirtilecektir. Çünkü, benzer ve hatta aynı konuda Danıştay'ın iki ayrı dairesi tarafından verilen ve birbiri ile tam olarak örtüşmeyen veya farklı hükümler ile sonuçlanan bir çok karar bulunmaktadır. Bu anlamda, aynı konuya ilişkin olarak verilen ve nüansları, gerekçeleri veya hükmü farklı iki kararın birini göz önünde bulundurup Danıştay'ın görüşü olarak sunmak, saf Danıştay görüşü elde etmek bakımından isabetli ve tatmin edici olmamaktadır. Fakat, incelenen yahut referans alınan hüküm, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu'ndan sadır olmuşsa, söz konusu hüküm Danıştay'ın görüşü olarak incelenecek ve değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İPTAL DAVASININ VE MENFAAT İHLALİ ŞARTININ HUKUKSAL TEORİSİ

I. TÜRK İDARE HUKUKUNDA İPTAL DAVASI

A. İDARE VE İDARE HUKUKU KAVRAMI

İdare hukuku mefhumunu ortaya koyabilmek ve inceleyebilmek için idare kavramını açıklamak gerekmektedir.

1. İdare Kavramı

İdare, Arapça kökenli bir sözcük olup, yönetme, yönetim, çekip çevirme; ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü; bir kurum veya kuruluşun yönetildiği yer veya makam; bir kurumun işlerini yürüten kurul anlamlarını içermektedir¹. Kamu ve idare hukuku literatüründe ise idare bir örgütü yahut idari faaliyetleri ifade ettiği gibi bazen her iki anlamı da içerir biçimde kullanılmaktadır. İdarenin, bir örgütü ifade ettiği zaman organik, bir faaliyeti ifade ettiği zaman ise maddi anlamda kullanıldığı kabul edilmektedir².

Türk idare teşkilatı organik olarak, 550 milletvekilinden müteşekkil Türkiye Büyük Millet Meclisi (yasama organı) ile bağımsız mahkemeler ve görevlerinde bağımsız ve teminatlı hakimlerden oluşan yargı erki ve Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nun oluşturduğu yürütme organı dışında kalan devlet teşkilatını ifade etmektedir. Dolayısıyla söz konusu devlet teşkilatının toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamak ve gündelik hayatının idamesini sağlamak gayesiyle yürüttüğü tüm kamusal iş ve eylemler maddi anlamda idareyi ifade eder. Bu bağlamda idare kısaca, yasama ve

¹ <http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.Kelime=idare>, 15.9.2006.

² “Anayasanın 125. maddesinde ‘İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır’ anlatımında öngörülen idare, organik (uzvi ve şekli) anlamda bir örgütü anlatır. / Anayasanın 126. maddesinde bulunan ‘İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır’ hükmünde anılan idare ise, maddi anlamda kullanılmıştır. / Anayasanın 123/1. maddesinde ‘İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir’ biçimindeki düzenlemede yer alan idare ise, hem örgüt, hem de idari etkinlik anlamına gelmektedir.”, Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul 2001, s. 1.

yargı organları dışında, yürütme organı içindeki kamu makamları³ ve bu kamu makamlarının tüm kamusal iş ve faaliyetleri olarak tanımlanabilir.

2. İdare Hukuku Kavramı

a. Tanım

İdare hukuku kavramı, yukarıdaki paragrafta tanımını vermiş olduğumuz idareye mahsus maddi hukuk dalıdır. İdare hukuku, idareye özgü kuruluş, faaliyet ve münasebetleri düzenler ve idare hukuku idareye mahsus bir hukuk dalı olması nedeniyle iç kamu hukukunun bir koludur⁴. Bununla birlikte idareye yaptığı işin niteliğine göre özel hukuk kuralları da uygulanabilir. Bunun sebebi, idarenin bazı işlemlerini bireyler gibi özel hukuk kuralları içinde yürütmesidir⁵. Misal olarak bir adliye binasının Adalet Bakanlığı tarafından özel hukuk kuralları çerçevesinde gerçek veya tüzel bir kişiden kiralanmasında olduğu gibi. İdareye uygulanacak hukukun tespiti bakımından ayırt edici özellik ise kamu gücü ölçütüdür. Eğer idare bir eyleminde veya faaliyetinde kamu gücünü kullanarak hareket ediyor veya işlem tesis ediyorsa idare hukuku kuralları cari olacak, aksi halde idarenin özel hukuk hükümleri çerçevesinde hareket ettiği kabul edilecektir.

Nihai olarak idare hukuku, kamu hizmetleri ile ilgisi bulunan kuralların heyeti mecmuası veya iç kamu hukukunun devletin idari müdahalesini, yani idari kamu hizmetleri ile ifa ve temin olunan idare fonksiyonu ile gerçekleşen müdahalesini inceleyen ve düzenleyen bölümü olarak tarif edilebilir⁶.

b. İdare Hukukunun Özellikleri

İdare hukukunun diğer hukuk alanlarından farklı olarak şu özellikleri bulunmaktadır:

aa. İdare Hukuku Genç ve Sürekli Gelişmekte Olan Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukuku kökü Roma Hukuku'na dayanan özel hukuktan farklı olarak Kara Avrupası ülkelerinde özellikle Fransız İhtilali'nden sonra gelişmeye başlamıştır. Bu

³ **Giritli / Bilgen / Akgüner**, s. 14.

⁴ **Balta**, Tahsin Bekir, İdare Hukuku I, Genel Konular, SBF Yayını, Ankara 1970/1972, s. 1.

⁵ **Gözübüyük**, A. Şeref, Yönetim Hukuku, 13. Bası, Ankara 1999, s. 13.

⁶ **Onar**, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. I, Üçüncü Bası, İstanbul 1966, s. 99.

gelişme hem idare hukukunun uygulama alanının genişlemesi biçiminde olmuş; hem de idare hukuku kurallarının içeriği sürekli değişmiş ve ilerlemiştir⁷.

bb. İdare Hukuku Tedvin Edilmemiş Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukuku belli başlı kanunları olan bir hukuk dalı değildir. Misal olarak bütün idari işlemlerin hazırlanmasını ve icra edilmesini düzenleyen belli bir usul kanunu yoktur. Bunun sebebi, toplumsal ve idari sorunların sürekli değişmekte olmasıdır ve belki de bu yüzden idare hukuku hiçbir zaman tedvin edilemeyecektir⁸.

Ancak idare hukukunun tedvin edilememiş olması, onun yalnızca içtihadi, yani yargı kararlarına dayanan bir hukuk olduğu anlamına da gelmez. Tam aksine, idare alanında idari faaliyetleri, idare teşkilatını, idarenin yetki ve görevlerini, kamu personelini düzenleyen bir çok kanun mevcuttur. Fakat bu kanunlar, idare hukukunun temel ve genel kurallarını içeren, idare hukukunun tüm sorunlarını ve konularını bir bütün olarak kavrayan ve düzenleyen kanunlar değildir⁹.

cc. İdare Hukuku İctihadi Bir Hukuk Dalıdır

İdare hukukunun tedvin edilememesinden ötürü ortaya çıkan mevzuat boşluğu ve eksiklikleri mahkeme içtihatları ile doldurulmaktadır. Bu durum idare hukukuna esneklik ve gelişmelere kolay adapte olma özelliğini de kazandırmaktadır¹⁰.

İdare hukukunu konu alan değişik akademik çalışmalarda idare hukukunun farklı özelliklerine de yer verilmektedir. Bu özellikler kısaca, idare hukukuna kamu yararı düşüncesinin egemen olduğu; idare hukukunun uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargıda çözümleneceği; idare hukuku alanında hukuki durumların genellikle normatif olduğu; idare hukukunda taraflar arasında eşitsizliğin var olduğu şeklinde zikredilebilir. Ancak ilave etmek gerekir ki, hemen hemen bütün akademik çalışmalarda, idare hukukunun özellikleri olarak açıklamasını yaptığımız özellikler ortak olarak yer almaktadır.

⁷ Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 17-18.

⁸ Giritli / Bilgen / Akgüner, s. 17.

⁹ Günday, Metin, İdare Hukuku, Yenilenmiş 5. Baskı, Ankara 2002, s. 27.

¹⁰ Günday, İdare Hukuku, s. 28.

B. İPTAL DAVASI

1. Tanım

Türk idari yargılama hukukunda idari davalar, iptal davaları, tam yargı davaları ve tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olarak üç çeşittir¹¹. Bu çeşitlilik, kamu gücü kullanan idarenin kamu hizmetini üç faaliyet türü ile yerine getirmesinden kaynaklanmaktadır. Bu faaliyet türlerine göre idare, idari karar alır, idari eylem yapar ve idari sözleşme imzalar. İşte 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasında da, idarenin kamu hukuku alanındaki bu üç faaliyet türüne ve davacının davadaki isteğine göre yukarıda yer verilen idari dava türleri belirlenmiştir¹².

Yukarıdaki paragrafta yer verilen idari dava türlerinden biri olan iptal davası, İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndan mülhem olarak, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat öğelerinden biri sebebi ile hukuka aykırı idari işlemlerin veya kararların ortadan kaldırılması için açılan dava olarak tanımlanabilir. Doktrinde iptal davası farklı biçimlerde tanımlanmaktadır.

Bu tanımlardan birinde iptal 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, mevzuu, şekil veya maksat cihetlerinden biriyle aykırılığından ötürü bozulmasını istemesi olarak tarif edilmiştir¹³.

Bir başka tanımda iptal davası, sakat bir idari işlemin iptalini güden dava¹⁴; bir diğerinde, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlayan yollardan biridir¹⁵.

Avrupa Birliği (Topluluğu) hukukunda iptal davaları, Avrupa Birliği'nin idare işlevini üstlenmiş olan organlarının yaptıkları idari işlemlere karşı, bunlardan kişisel,

¹¹ Bkz, İYUK m. 2/1.

¹² **Candan**, Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ekim 2005, s. 59.

¹³ **Sarıca**, Ragıp, İdari Kaza, c. 1, İdari Davalar, İstanbul 1949, s. 10.

¹⁴ **Balta**, Tahsin Bekir, İdare Hukuku Ders Notları, Teksir, s. 245.

¹⁵ **Eroğlu**, Hamza, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1972, s. 49.

meşru ve güncel bir menfaati zedelenen özel kişilerin, toplulukların Adalet Divanı'nda açabilecekleri idari davalar olarak tanımlanmıştır¹⁶.

Yapılan tanımlardan hareketle, iptal davasının tanımlanması hususunda doktrinde keskin farklılıklar olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Esasında iptal davasının kanuni anlamda tanımlandığı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesi ile doktriner tarifler için bir çerçeve metin sunulduğu söylenebilir.

Son olarak belirtmek gerekir ki, iptal davasının düzenlendiği kanun maddesinde ve yapılan tanımlarda yer aldığı üzere, bir idari işlemin, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat öğelerinden biri sebebi ile hukuka aykırı olduğundan ötürü iptali istenebileceği gibi; belirtilen öğelerden birkaçında veya tümünde hukuka aykırılık olduğu iddiası ile de iptalinin istenmesi önünde bir engel bulunmamaktadır.

2. İptal Davasının Konusu

İptal davasının konusu idari işlemlerdir. İdari işlem, idari karar veya idari tasarruf olarak da adlandırılmaktadır. Kural olarak yalnızca idari işlemler iptal davasına konu olur. Ancak bir idari sözleşmeden ötürü menfaati ihlal edilen ve sözleşmenin tarafı olmayan üçüncü kişilerin de sözleşmenin iptali için dava açabilmeleri mümkündür.

a. İdari İşlemin Tanımı

İdari işlemin farklı tanımları bulunmaktadır.

Bu tanımlardan birinde idari işlem, idarenin kamu hukuku alanında yaptığı tek yanlı ve kesin ve doğrudan uygulanabilir hukuksal işlemler olarak tarif edilmiştir¹⁷. Benzer bir başka tanımda, idarenin tek yanlı olarak kişiler hakkında hukuki sonuç doğuran işlemleri idari işlem olarak belirtilmiştir¹⁸.

Bir başka tanımda idari işlem, idari makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icrai) bir hukuki tasarruftur¹⁹.

¹⁶ **Azrak**, A. Ülkü, Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, No: 8, s. 101.

¹⁷ **Gözübüyük**, A. Şeref / **Dinçer**, Güven, İdari Yargılama Usulü, Ankara 1996, s. 9.

¹⁸ **Yayla**, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 1985, s. 81.

¹⁹ **Yenice**, Kazım / **Esin**, Yüksel, İdari Yargılama Usulü, 1983, s. 12.

“İdari makamların, kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, idare işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran tek yanlı irade açıklamaları²⁰” bir diğer idari işlem tanımı olarak doktrinde yerini almıştır.

Bir idari makam tarafından, idare edilenlere karşı hukuki bir hüküm husule getirmek maksadiyle ve icrai bir şekilde yani re’sen icrası mümkün bir tarzda yapılan tasarrufların ve izhar edilen irade beyanlarının idari işlem olduğu Onar tarafından ifade edilmiştir²¹.

Duran ise, kural olarak idari organ ve makamların idare alanındaki irade açıklamaları ile devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin idari işlev konusunda yaptığı her işlemin idari işlem olduğu görüşündedir²².

Birçok yargı kararında da idari işlemin tanımı verilmiş bulunmaktadır.

Bir Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idari işlem, idare makamlarının, idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak betimlenmiştir²³.

Bir Genel Kurul kararında idari işlem, bir kamu hizmetinin yürütülmesi için idarenin tek yanlı iradesi ile kamu hukuku esaslarına dayanarak ilgililerin hukuki durumlarını etkileyen kararı olarak tarif edilmiştir²⁴.

Onuncu Daire kararında, bir kamu kurumu tarafından bir kamu hizmetine ilişkin olarak kamu hukuku kurallarına göre tek yanlı olarak yapılan ve hukuki sonuçlar doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlerin idari işlem olduğu belirtilmiştir²⁵.

Üçüncü Daire idari işlemi, idare tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla, kamu gücü kullanılarak tek taraflı iradeyle tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olarak tasvir etmiştir²⁶.

²⁰ **Erkut**, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayını, Ankara 1990, s. 2.

²¹ **Onar**, c. I, s. 386.

²² **Duran**, s. 385.

²³ DİBK, E. 1972/2, K. 1973/10, KT. 14.4.1973, RG, 12.7.1973, sy. 14592.

²⁴ DİDDGK, E. 1985/80, K. 1985/71, KT. 03.5.1985, **Gözübüyük**, A.Şeref, Yönetmelik Yargı, Güncelleştirilmiş 21. Baskı, Ankara 2005, s. 138.

²⁵ D10D, E. 1992/2572, K. 1994/392, KT. 01.02.1994, **Gümüş**, Mehmet Ali, İdari İşlemler ve İptal Nedenleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Danışman: Celal Erkut), Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Tez Merkezi, Tez No: 41988, İstanbul 1995, s. 16.

Beşinci Daire'nin bir kararında idari işlem, idari makamların kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek idare işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran tek yanlı idare açıklamaları olarak tanımlanmıştır²⁷.

Yapılan farklı tanımların ortak noktası, idari işlemlerin tek yanlı ve icrai olma özelliklerinin vurgulanmış olmasıdır. Öncelikle bu iki özellik olmak üzere idari işlemlerin özellikleri incelenmelidir.

b. İdari İşlemin Özellikleri

aa. Tek Yanlılık ve İcrailik

İdari işlemlerin en belirgin özelliği tek yanlılık niteliğidir. Buna göre, idarenin tek yanlı irade izharı ile mezkur iradenin konu aldığı hukuki durum hakkında hukuk alanında hukuki sonuçlar doğuran işlemler tesis edebilmesi tek yanlılık niteliğinin sebep ve neticesidir. İdari işlemlerin tek yanlılık niteliğinin hikmeti, kamu hukukunda özel hukuktakinin aksine iradelerin eşitliğinin değil, kamusal iradenin üstünlüğünün esas olmasındandır²⁸. Kamu yararının özel yarar karşısındaki takaddümünden kaynaklanan kamusal iradenin üstünlüğü sebebi ile idare örneğin, tek taraflı iradesi ile malik özel kişinin iradesine bakılmaksızın haklı bir tazminat karşılığında ihtiyacı olan taşınmaz malların mülkiyetini veya irtifak hakkını elde etme yetkisine sahip olmalıdır²⁹.

İcrailik ise tek yanlılık özelliğinin gereği ve tamamlayıcısıdır. Buna göre bir (icrai) idari işlemin uygulanabilir olması için başkaca bir karar veya onaya lüzum yoktur³⁰. İdarenin tek yanlı olarak tesis ettiği bir işlem kendiliğinden hukuk alanında yürür ve neticelerini hasıl eder.

bb. Hukuka Uygunluk Karinesinden Faydalanma

Hukuka uygunluk karinesinden faydalanma özelliği de icrailik özelliğinin gereği ve tamamlayıcısıdır. İdari işlemler karine olarak hukuka uygun addedilirler. İdari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlandıklarından, idare re'sen icra yetkisine sahip olduğu hallerde, araya bir yargı kararı girmesine gerek olmaksızın işlemini icra

²⁶ D3D, E. 1986/1733; K. 1986/1500, KT. 04.6.1986, DD, sy. 64-65, s. 104.

²⁷ D5D, E. 1995/4416, K. 1996/1911, KT. 17.5.1996, DD, y. 27, sy. 92, s. 451.

²⁸ **Özay**, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul 1994, s. 339.

²⁹ **Bilgen**, Pertev, Kamulaştırma Hukuku, İstanbul 1999, s. 1.

³⁰ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 255.

edebilir; re'sen icra yetkisinin bulunmadığı hallerde ise mevzuatta öngörülen yaptırımlar yine araya yargı kararı girmeksizin idarece uygulanabilir³¹.

c. İdari İşlemin Çeşitleri

İdari işlemlerin gruplandırılmaları, işlemlerin farklı hukuki perspektiflerden değerlendirilmeleri ile ortaya çıkmaktadır.

aa. Bireysel İşlemler – Genel İşlemler

Bireysel işlemlere birel işlemler de denilmektedir. Bireysel işlemler, genel düzenleyici işlemlerin, belli bir kişiye, nesneye veya olaya uygulanması sonucu ve yalnız bunlar için geçerli bir durum yaratan işlemlerdir³². Bir memura disiplin cezası verilmesi, vergi tahakkuk ettirilmesi veya bir işyerinin faaliyetinde görülen aksaklık veya hukuka aykırılıktan ötürü mühürlenerek kapatılması bireysel işlemlere örnek olarak gösterilebilir.

Genel işlemler ise kural işlem veya genel düzenleyici işlem olarak da adlandırılmaktadır. Genel işlemlerle, sürekli, soyut, nesnel ve genel durumlar belirlenir. Genel işlemler, hukuk düzenine yeni kural getiren ya da olan bir kuralı değiştiren veya kaldıran işlemlerdir³³. Kural olarak bütün yönetmelikler, tüzükler ve genelgeler düzenleyici işlemlerdir.

bb. Öznel İşlemler – Şart İşlemler

Öznel işlemler belli bir kişiyi ya da nesneyi, kapsamını da kendilerinin belirledikleri hukuki duruma sokan işlemlerdir. Bir başka deyişle öznel işlem kişiye göre değişik durumlar yaratan bir işlem türüdür³⁴. Bir öğrenciye sınav notu verilmesi, beyanname esasına göre vergi tahakkuk ettirilmesi tek yanlı; idari sözleşmeler iki yanlı öznel işlemlere örnek olarak gösterilebilir.

Şart işlem ise, bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme, onun içinde bulunma veya ondan çıkma

³¹ **Günday**, İdare Hukuku, s. 114.

³² **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 253.

³³ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 252.

³⁴ **Günday**, İdare Hukuku, s. 117.

sonucunu doğuran işlemdir³⁵. Hâkimliğe atanma, bir üniversiteye öğrenci olarak kayıt olma veya emekli olma şart işlemleridir.

cc. Yararlandırıcı İşlemler – Yükümlendirici İşlemler

Yararlandırıcı işlemler, ilgisine yarar sağlayan veya ilgisinin üzerindeki bir yükü ortadan kaldıran işlemler olarak tanımlanabilir³⁶. Bir memura mazeret izni verilmesi veya bir maden şirketine maden arama ruhsatı verilmesi bu baktan sayılabilir.

Yükümlendirici işlemler ise, ilgisinden belli bir davranışta bulunmayı, bulunmamayı veya belli bir davranışa göz yummasını yükümleyen işlemlerdir³⁷.

İdari işlemler, yukarıda yer verilen başlıklar dışında tek yanlı – çok yanlı işlemler, inşai – belirleyici işlemler, basit – kolektif – karma işlemler gibi çok farklı adlar altında tanımlanıp gruplandırılabilir ve aynı zamanda bir işlem birden çok işlem türü adı altında yer alabilir.

d. İdari İşlemin Unsurları

İdari işlem, idare hukukundaki genel kabule göre yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından oluşmaktadır.

aa. Yetki

Yetki unsuru, hukuki tasarrufun temelini teşkil eden iradenin ehil ve salahiyetli bir merci ve makamdan sadır olması şeklinde açıklanmıştır³⁸. Buna göre idari işlemler herhangi bir organ, makam veya kamu görevlisi tarafından değil, anayasa ve kanunların yetkili kıldığı organ, makam ve kamu görevlileri tarafından alınmalıdır³⁹.

İdari işlemdeki yetki unsuru hem anayasa ve kanunların sınırlarını çizdiği idarenin görev alanını ve hem de sınırları çizilmiş olan görev alanı içerisinde idarenin hangi biriminin, merciinin yahut makamının yetkili olduğu hususunu kapsamaktadır. Görev alanından kastedilen, yasama, yargı ve yürütme (dar anlamda) erkinin görev alanı dışında kalan ve anayasa ve kanunlar ile idarenin görevli kılındığı hukuk zeminedir.

³⁵ **Özay**, İlhan, Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, s. 138.

³⁶ **Günday**, İdare Hukuku, s. 122.

³⁷ **Günday**, İdare Hukuku, s. 122.

³⁸ **Onar**, c. I, s. 300.

³⁹ **Günday**, İdare Hukuku, s. 124.

bb. Şekil

Şekil unsuru, bir idari işlemin veya tasarrufun hukukça geçerlilik kazanması için başından beri uyulması zorunlu formaliteleri, yapılan hazırlıkları, araştırmaları ve tasarrufu, üst merci ile kurulların aşamalı incelemelerinden geçirek tamamlamayı ifade etmektedir⁴⁰. Bu doğrultuda bir idari işlemin hukuken varlık kazanabilmesi için mevzuatta öngörülen şekle uygun olarak tesis edilmesi gerekmektedir.

Şekil unsurunun mevcudiyetinin maslahatı, idare edilenlerin hukuki güvenliğini temin ve idare edenleri ciddiyete sevk ile idari işlemde doğacak veya doğması muhtemel mesuliyetin tevcih edileceği makamın tespitinin sağlanabilmesidir. Bu sebeple idarenin ferdi mahiyetteki idari tasarrufları meydana getirirken hukuk normlarının uygulanacağı olayların özelliklerini layıkıyla ortaya çıkarmamak ve fertleri bilerek yahut bilmeyerek farklı muameleye tabi tutmak suretiyle eşitlik ilkesini zedelemesi tehlikesi büyük olduğundan, birçok hukuk sistemlerinde ferdi mahiyette idari tasarrufların meydana getirilmesiyle ilgili faaliyetlerin bazı usullere bağlandığı belirtilmektedir⁴¹. Bahsedilen gerekçe ve durumlardan ötürü özel hukuk alanında istisna olan şekil, idare hukuku alanında kural teşkil etmekte ve işlemin esaslı bir unsuru olması nedeniyle kural olduğundan, bu alanda atipico/şekle bağlı olmayan işlemler istisna teşkil etmektedir⁴².

Ülkemizde ise bütün idari işlemler için cari olan ve bütün idari işlemlerin hangi suretle tesis edilip tekemmül ettirilebileceklerini düzenleyen genel bir idari usul kanunu bulunmamaktadır. Bunun yerine her idari işlemin ilgili olduğu mevzuatta tabi olduğu şekil kuralları ayrı ayrı belirlenmiştir. Hemen belirtmek gerekir ki, bizde de İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu adıyla ve kamu hizmetinden yararlananların idari işlemlerin yapılması sürecine katılımının sağlanması ve idari işlemler karşısında korunması ile kamu hizmetinden yararlananların idareye başvurma, bilgi edinme, katılma ve dinlenilme haklarının tanınmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen bir kanun teklifi hazırlanmış olmakla birlikte, mezkur teklif 13.01.2003 tarihinden bu yana TBMM Adalet ve Anayasa Komisyonu'nda beklemektedir⁴³.

⁴⁰ Yenice / Esin, s. 47.

⁴¹ Azrak, A.Ülkü, Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi, İHFM, XXXIII, 1967, s. 76.

⁴² Özay, İlhan, İdari Yaptırımlar, 1985, s. 131.

⁴³ Bilgi Edinme Hakkı Kanunu hükümet tasarısı olarak TBMM'ye gelmiş ve meclis tarafından 4982 sayılı ile 09.10.2003 tarihinde kabul edilmiştir. Böylece 13.01.2003 tarihinden beri TBMM'de

cc. Sebep

İdari işlemlerin amacı idari görevlerin iyi bir biçimde yürütülmesi ve toplumsal gereksinimlerin karşılanarak kamu yararının sağlanmasıdır. Bu sebeple bir idari işlemin tesis edilebilmesi için kamu yararının gerçekleşmesine elverişli ve yeterli bir sebebin varlığı gereklidir⁴⁴. Ayrıca idareyi işlemi tesise sevk eden sebep, işlemin yapıldığı sırada mevcut ve kabule şayan olmalıdır. Sebebin kabule şayan olması için de ilk önce gerçeğe uyması ve sonradan işlemin tesisini haklı gösterecek nitelikte olması lazımdır⁴⁵. Çünkü idarenin her faaliyeti gibi işlemlerinin de bir gerekçeye dayanması ve dayandığı gerekçenin de gerçeğe uygun olması objektifliği sağlama ve keyfiliği önleme amacı güden genel bir hukuk kaidesidir⁴⁶.

İdarenin işlemine gerekçe olan sebep unsuru mevzuatta bazen açıkça belirtilmiş bulunmaktadır. Örneğin özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmeyen memurun aylıktan kesme cezası ile cezalandırılacağı hususu 657 sayılı Kanun'da açıkça düzenlenmiştir. Bazen ise sebep unsuru olarak kamu düzeni, ihtiyaç, genel güvenlik, görülen lüzum gibi belirsiz ve ucu açık düzenlemeler ihdas edilmiştir. Örnek olarak İl İdaresi Kanunu'nda, valilerin, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanı'nın tensip edeceği işlerde görevlendirilebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Bazen de idari işlemlerin icra gerekçesi için mevzuatta hiçbir sebebe yer verilmemiştir. 657 sayılı Kanun'un 76. maddesinde yer alan, kurumların, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68. maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri hükmü bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Böyle bir durumda, yani idari işleme gerekçe olabilecek hiçbir sebebe mevzuatta yer verilmediği hallerde idari işlemin sıhhatinin artık sebep unsurundan etkilenmeyeceği ileri sürülmüştür. Buna göre illetsiz yahut illeti mücerret olan işlemlerde idarenin sebep göstermeye mecbur olmadığı; idarenin hiçbir sebep göstermemesi halinde işlemin

Anayasa ve Adalet Komisyonlarında bekleyen İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu teklifi, 09.10.2003 tarihinde Bilgi Edinme Hakkı Kanun Tasarısı'nın TBMM tarafından kabul edilmesiyle kanunlaşma imkanını yitirmiştir. Bundan sonra ancak idari usulün düzenlenişine ilişkin ayrı bir kanun tasarısının veya teklifinin hazırlanması durumunda idare hukuku kodifiye edilme imkanına sahip olabilecektir.

⁴⁴ **Günday**, İdare Hukuku, s. 139.

⁴⁵ **Eroğlu**, İdare Hukuku Dersleri, s. 117.

⁴⁶ **Balta**, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970, s. 76.

geçerliliğinin etkilenmeyeceği belirtilmiştir⁴⁷. Bu görüşe karşı, idari işlemin sebep ve maksat unsurları arasında zorunlu bir bağın mevcut olduğu; kanunda sebebin hiç gösterilmemiş olması halinde bile idari işlemin o işlemde beklenen amacı gerçekleştirmeyi mümkün ve gerekli kılacak bir sebebe dayanmasının zorunlu olduğu ileri sürülebilir. Nitekim kamu hukukunda ve daha geniş anlamda hukuk hayatımızda idari işlemlerde objektifliğin sağlanması ile keyfiliğin önlenmesinin önemi düşünülünce, idarenin hiç değilse yargılama aşamasında tesis ettiği işlemine bir gerekçe göstermesi ve gösterdiği gerekçenin kabule şayan olmasının gerekliliği göz ardı edilmemelidir.

dd. Konu

Bir hukuki işlemin konusu onun doğurduğu hukuki sonuç, yani hukuk alanında meydana getirdiği değişikliktir⁴⁸. Buna göre idari işlemin hemen ve doğrudan doğruya doğuracağı sonuç o işlemin konu unsurunu oluşturur⁴⁹. Ruhsata aykırı inşaatın yıkılmasına ilişkin işlemin konusu, inşaatın ruhsatına ve imara uygun hale getirilmesi; istimval işleminin konusu, taşınır bir malın mülkiyetinin idareye geçmesi; bir verginin tahsil işleminin konusu, tarh ve tahakkuk eden verginin vergi borçlusunca vergiyi tahsile yetkili yerlere ödenmesi; tüm idari para cezalarının konusu, hukuka aykırı davranışların veya kabahatlerin mevzuatta öngörülen yaptırıma tabi tutulmasıdır.

Her idare hukuku işleminin bir konusu vardır. Esasında konu, özel hukuk ve idare hukuku işlemlerinin ortak unsurudur⁵⁰. Bu doğrultuda, idare hukuku işlemlerinin de özel hukuk işlemlerinin de konusu imkansız olmamalı, hukuka aykırı olmamalı, genel ahlaka aykırı olmamalıdır⁵¹. Ancak idare hukuku ve özel hukuk işlemlerinin konu unsuru bakımından bir çok farklılığı da bulunmaktadır. Özel hukukta konu bakımından irade özerkliği ve sözleşme hürriyeti ilkeleri geçerlidir⁵². Oysa idare hukukunda irade özerkliği ve sözleşme serbestisi ilkeleri geçerli değildir. İdare hukukunda idare, bazen işlemi yapıp yapmamakta serbest olsa da, işlemin konusunu belirlemede serbest

⁴⁷ **Onar**, c. I, s. 297.

⁴⁸ **Özyörük**, Mukbil, İdare Hukuku - İdari Yargı - Ders Notları, Ankara 1977, s. 143.

⁴⁹ **Eroğlu**, Hamza, İdare Hukuku (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi), 4. Bası, Ankara 1984, s. 73.

⁵⁰ **Onar**, c. I, s. 312.

⁵¹ **Eren**, Fikret, Borçlar Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 1998, c. I, s. 96.

⁵² **Eren**, s. 96.

değildir⁵³. İşlemin muhatabının iradesinin de idarenin yapacağı işlemin konusu üzerinde bir etkisi yoktur. İdari işlemlerin konusu önceden kanunlarla objektif ve genel bir şekilde tespit edilmiştir. Tam da bu nedenle idare hukukunun statüer (önceden kanuni ve nizami olarak belirlenmiş) nitelikte olduğu belirtilmektedir⁵⁴.

İdari işlemin konusunun imkansız olması veya kanuna aykırı olması, idari işlemin geçmişe etkili olarak tesis edilmesi, idari işlemin sebebi ile konusu arasında kanunun öngördüğü illiyet bağının olmaması veya sebep ve konu arasında ölçsüzlük bulunması hallerinde idari işlemin konu unsurunda sakatlık mevcut olacaktır⁵⁵.

ee. Maksat

Maksat, idari işlem ile ulaşılmak istenen nihai sonuçtur⁵⁶ ve idari işlemin sübjektif unsurudur. Sübjektif unsurdan kasıt ise, maksadın, idari işlemi yapan kişinin, bu işlemle ulaşmak istediği sonuç konusunda zihninden geçen niyet ve düşünceler olarak nitelendirilmesidir⁵⁷. Maksat ögesi bahsedilen sübjektifliğe karşın idari işlemin unsuru olarak çok basit şekilde tanımlanır. Buna göre idari işlem ve kararların amacı mevzuatta açıkça yer alsın veya almasın kamu yararının sağlanmasından ve kamu hizmetinin daha iyi bir biçimde yürütülmesinden ibarettir⁵⁸.

Maksat unsuru bakımından hukuka aykırılık halleri kısaca yetki saptırması olarak adlandırılır. İdari işlemlerin kamu yararı dışında bir amaçla tesis edilmesi (idari işlemin kişisel, siyasal veya üçüncü bir kişiye yarar sağlama amacıyla yapılması) ve idari işlem için özel bir maksat öngörülmüşse bu maksadın aşılması⁵⁹ hallerinde maksat ögesi yönünden hukuka aykırılık söz konusu olacaktır⁶⁰.

⁵³ **Onar**, c. I, s. 312, **Günday**, İdare Hukuku, s. 144, **Gözübüyük**, Şeref / **Tan**, Turgut, İdare Hukuku c. 2 İdari Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s. 490.

⁵⁴ **Onar**, c. I, s. 312.

⁵⁵ Daha geniş bilgi için bkz., **Gözler**, Kemal, İdare Hukuku, c. I, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003, s. 806-814.

⁵⁶ **Onar**, c. I, s. 316.

⁵⁷ **Gözler**, İdare Hukuku, s. 851.

⁵⁸ **Günday**, İdare Hukuku, s. 146.

⁵⁹ Özel maksat: Bazı tür idari işlem veya faaliyetler için özel maksatlar öngörülmüştür. Mesela istihbarat faaliyet ve işlemlerinin amacı milli güvenliğin sağlanmasıdır. Fakat milli güvenliğin sağlanması amacı da nihai olarak genel amaç olan kamu yararı amacına matuftur. Bu anlamda istihbarat faaliyetinin kamu yararı adına bir başka amaç güdüldüğü iddiası ile bile olsa mevzuatta öngörülen milli güvenlik amacı dışında yürütülmesi maksat unsuru bakımından sakatlık ortaya çıkaracaktır.

⁶⁰ Daha geniş bilgi için bkz., **Gözler**, İdare Hukuku, s. 853-859.

e. İdari İşlemlerde Sakatlık Halleri

Sakat idari işlemler hukuki değerlerini etkileyen bir noksanı bulunan işlemlerdir⁶¹. Doktrinde idari işlemlerdeki sakatlık halleri, irade beyanındaki sakatlık ve hukuka aykırılık halleri olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari işlem veya karar da bir irade beyanı ile hukuk alanında vücut bulduğundan, Borçlar Kanunu'nun 23. ve devamı maddelerinde iradeyi sakatlayan etkenler olarak sayılan hata, hile ve ikrah durumları, idari işlemi tahakkuk ettiren iradeyi de pek tabii olarak sakatlayabilir⁶². Bunun dışında, idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarının birinde veya birkaçında meydana gelen hukuka aykırılıklar da idari işlemi sakatlayacak yahut aykırılığın ağırlığına göre yok hükmünde kılacaktır.

Örnek olarak, kamulaştırma işleminin tesisi için idare tarafından öncelikle satın alma usulünün uygulanması gereklidir. Satın alma usulü tatbik edilmeden kamulaştırma işleminin tamamlanması kamulaştırma işlemi şekil yönünden hukuka aykırı kılacaktır. Yine kamulaştırma işleminin sebebi, idarenin kamu hizmetini yürütmek bakımından bir taşınmaz mala ihtiyaç duymasıdır. Kamu hizmetini yürütmek bakımından ihtiyaç duyulmayan bir taşınmazın kamulaştırılması, kamulaştırma işlemi sebep yönünden hukuka aykırı hale getirecektir⁶³.

f. İdari İşlemin Sona Ermesi

Doktrinde idari işlemin sona ermesi konusu, idarenin iradesine bağlı sebepler ve idarenin iradesi dışındaki sebepler olarak ikiye ayrılarak incelenmiştir.

aa. İdarenin İradesine Bağlı Olarak Sona Erme

İdare, kendisi tarafından tesis edilen bir işlemi kaldırma, geri alma, değiştirme ve düzeltme yolu ile sona erdirebilir.

aaa. Kaldırma

İlga olarak da adlandırılmaktadır⁶⁴. Bir idari kararın idarenin alacağı bir başka karar ile geleceğe yönelik olarak yürürlükten kaldırılması olarak tanımlanabilir⁶⁵. İlke olarak hukuka uygun bir idari işlemin dayanağı yürürlükte olduğu sürece kaldırılması

⁶¹ **Balta**, İdare Hukuku I, Genel Konular, s. 159.

⁶² Daha geniş bilgi için bkz., **Günday**, İdare Hukuku, s.136.

⁶³ Yetki, konu ve maksat unsurlarındaki hukuka aykırılıklara verilen örnekler için bkz., çalışmanın 15., ve 20. sayfaları.

⁶⁴ Bkz., **Gözler**, İdare Hukuku, s. 962.

⁶⁵ **Günday**, İdare Hukuku, s. 165.

söz konusu değildir. Ancak, hukuka uygun idari bir işlem kanunda öngörülen koşulların gerçekleşmesi ile kaldırılabilmesi gibi, hukuksal dayanakta oluşan değişim de idari işlemin kaldırılması sonucunu doğurabilir⁶⁶. Kaldırmaya yetkili makam, kural olarak kaldırılan kararı almış olan makamdır ve kaldırma kararı kaldırılan karar alınırken izlenen şekil ve usul şartlarına uyularak alınır⁶⁷.

bbb. Geri Alma

Geri alma, sakat bir idari işlemin yapıldığı tarihten başlayarak ortadan kaldırılması ve hukuksal sonuçlarının silinmesi anlamına gelir⁶⁸. Sakat bir idari işlemin geri alınması, kaldırmada olduğu gibi ikinci bir idari işlem ile olmaktadır. Sakat bir idari işlemi geri alan ikinci işlem, sakat idari işlemi hükümsüz hale getirmekte ve onu doğurduğu tüm sonuçları ile birlikte hukuk aleminden silmektedir⁶⁹. Geri alma işlemini ancak geri alınan işlemi yapmış olan idari merci (yetki paralelliği), geri alınan işlem yapılırken izlenen şekil ve usule uyarak (şekil ve usulde paralellik) yapabilir⁷⁰. Ayrıca belirtmek gerekir ki hukuka uygun işlemler geri alınmaz⁷¹.

ccc. Değişirme

Değişirme, bir idari kararın aynı zamanda hem geleceğe yönelik olarak ortadan kaldırılması ve hem de onun yerine yeni bir kararın alınmasıdır⁷². Yönetmeliklerde zaman içinde değişiklikler yapılabilir. Değişiklik yeni bir işlem yapılması şeklinde olabileceği gibi, kaldırma gibi kanuna uygun ve geleceğe yönelik olarak da yapılabilir

bb. İdarenin İradesi Dışında Sona Erme

Bir idari işlem, işlemi tesis edenin iradesi dışında da sona erebilir. Sona erme halleri şu şekilde gruplandırılabilir:

aaa. Hukuki Sebepler

Çalışmada birinci bölüm başlığı altında incelediğimiz iptal davasının iptal hükmü ile neticelenmesi durumu, idari işlemi idarenin iradesi dışında sona erdiren en

⁶⁶ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 259.

⁶⁷ **Günday**, İdare Hukuku, s. 165.

⁶⁸ **Tan**, Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, Ankara 1970, s. 6.

⁶⁹ **Günday**, İdare Hukuku, s. 157.

⁷⁰ Daha geniş bilgi için bkz., **Günday**, İdare Hukuku, s. 157-158.

⁷¹ **Gözler**, İdare Hukuku, s. 983.

⁷² **Günday**, İdare Hukuku, s. 165.

yaygın sebeptir. İptal hükmü ile idari işlem bir mahkeme kararıyla geriye yürür bir şekilde, yani alındığı tarihten itibaren bütün hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kalkar⁷³.

bbb. Fiili Sebepler

İdari işlemin konusunun ortadan kalkması veya muhatabı olan kişinin ölmesi idari işlemin hüküm ve sonuçlarını sona erdirir⁷⁴. Örneğin, memur olarak atanan kişinin ölmesi atama işlemini konusuz bıraktığından mezkur işlem sona erer⁷⁵. Keza, bir kömür madeni ocağının çökmesi ile mezkur ocağa yeni bir asansör yapılması işlemi de mevcudiyetini yitirir. Bu tarz maddi sebepler idari işlemi geçmişe etkili olarak değil, maddi sebebin tahakkuk ettiği tarihten itibaren ortadan kaldırır⁷⁶.

ccc. İdari İşlemin Kendiliğinden Ortadan Kalkması

İdari işlemler kural olarak belirli bir süre için değil, bir süre sınırlaması olmaksızın yürürlüğe konurlar. Bununla birlikte bir idari işlem, belirli bir süre içinde veya kendi tespit ettiği bir tarihe kadar uygulanacağını öngörebilir. Böyle bir durumda öngörülen sürenin dolması idari işlemi kendiliğinden ve geleceğe yönelik olarak yürürlükten kaldırır⁷⁷. Belli bir şarta bağlanmış olan idari işlemler de o şartın gerçekleşmesi ile kendiliğinden ortadan kalkar. Misal olarak, süresi biten ruhsatın yenilenmesi için bir başvuru süresi öngörülmüşse ve öngörülen süre içerisinde başvuru yapılmamışsa eski ruhsat hükümsüz hale gelir ve yeni ruhsat alınması gerekir.

3. İptal Davasının Amacı

İptal davasının amacı, hukuk devletinin tesisi ile kaim kılınması ve idarenin hukuksallık bloğu dışına çıkması halinde onu zapt-u rapt altına alarak hukuka bağlılığını temin etmektir.

Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında idari yargı denetimi ve iptal davasının amacı hakkında; "...idari yargı denetiminin ana ereği, idarenin, idare hukuku alanı ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamaktır. Başka bir deyimle idari yargı denetiminin amacı, idarenin, kanunların verdiği yetkileri aşması veya kötüye kullanması, ya da hukuka ve mevzuata aykırı işlem veya eylem tesis etmesi hallerinde, bu eylem ve

⁷³ **Gözler**, İdare Hukuku, s. 957.

⁷⁴ **Gözler**, İdare Hukuku, s. 960.

⁷⁵ **Günday**, İdare Hukuku, s. 164.

⁷⁶ **Gözler**, İdare Hukuku, s. 960.

⁷⁷ **Gözler**, İdare Hukuku, s. 957.

işlemleri yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden iptal etmek suretiyle idareyi hukuk alanı içinde kalmaya zorlamaktır...” açıklamaları yapılmıştır⁷⁸.

Bir diğer tanımda, iptal davasının, kişiyi idarenin hukuk dışı işlemlerinden korumak ve kişinin yararlarını olumsuz yönde etkileyen hukuka aykırı işlemleri iptal ettirerek bu işlemleri hukuk alanından kaldırmak amacıyla açıldığı görüşüne yer verilmiştir⁷⁹.

4. İptal Davasının Doğurduğu Sonuçlar

Gerek iptal davasının açılmasının ve gerek iptal davasının neticesinde verilen hükmün bir takım hukuki sonuçları bulunmaktadır.

a. İptal Davası Açılmasının Sonuçları

İptal davasının açılması ile bazı sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

aa. Derdestlik

Bir davanın görülmekte olduğu anlamına gelen derdestlik ile, aynı konuda, aynı hukuksal nedene dayanılarak ve aynı taraflar arasında ikinci bir davanın açılması imkansız hale gelir. Derdest olan bir davanın tekrar açılması halinde, açılmış bulunan ikinci davada derdestlik iddiası veya itirazı ileri sürülebilir. Bu durumda davaya bakmakta olan mahkeme gerekli kararı verecektir.

bb. Hüküm Verme Zorunluluğu

Anayasal bir zorunluluk olarak yargı organı açılan iptal davasını karara bağlamak zorundadır⁸⁰.

cc. İddianın ve Savunmanın Sınırlandırılması

Bu sonuca göre, davacı dava dilekçesini verdikten sonra dilekçesindeki iddiasını veya iddialarını genişletemez veya değiştiremez. Aynı şekilde davalı idare, dava dilekçesinde ileri sürülen iddialara karşı yapmış olduğu savunmasını daha sonra değiştiremez veya genişletemez⁸¹.

⁷⁸ AYM, E. 1976/1, K. 1976/28, KT. 25.5.1976, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1976/K1976-28.HTM>, 26.8.2006.

⁷⁹ Coşkun, Sabri, İptal Davası, Ankara 1993, s. 21.

⁸⁰ **1982 Anayasası m. 36/2:** Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.

⁸¹ Bkz., 2577 sayılı Kanun m. 16/4, m. 21.

dd. Yürütmenin Durdurulması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre, kural olarak bir idari işlemin iptali istemiyle dava açılmakla o idari işlemin yürürlüğü durmaz. Ancak tarh edilen bir verginin iptali istemiyle dava açıldığında işlemin yürürlüğü durur; dava sonuçlanıncaya kadar verginin tahsiline geçilemez.

İptal davası açılan bir işlemin dava devam ederken yürütmesinin durdurulması isteniyorsa, davaya bakmakta olan mahkemeden davaya konu edilen işlemin yürürlüğünün durdurulmasının istenmesi ve mahkemece idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi gerekmektedir. Bu da ancak 2577 sayılı Kanun'un 27/2. maddesindeki şartların mevcut olması durumunda mümkündür⁸².

b. İptal Davası Neticesinde Verilen Hükmün Sonuçları

İptal davası neticesinde davaya bakan mahkeme ya davayı reddeder veya davayı kabul ederek iptal hükmü verir.

aa. Davanın Reddi Halinde

2577 sayılı Kanun'un 14. maddesinde yer alan ilk inceleme konularından birinde kanuna aykırılık bulunması sebebiyle iptal davasının reddi hali bir kenara koyulacak olursa, davaya bakan mahkeme dava konusu edilen işlemin hukuka uygun olduğu yargısına varırsa davayı esastan reddeder.

İptal davası esastan reddedilmekle dava konusu edilen işlemin hukuka uygun olduğu mahkeme kararı ile sabit olmuştur ve davanın devamı sırasında eğer bir yürütmeyi durdurma kararı verilmiş ise, iptal davasının esastan reddedilmesi ile mezkur yürütmeyi durdurma kararı kendiliğinden ortadan kalkar⁸³. Ayrıca, açılan iptal davası ister ilk inceleme konuları, ister esas yönünden reddedilmiş olsun, davada taraf olmayan üçüncü kişilerin hukuki durumlarını etkilemez ve üçüncü kişiler isterlerse aynı işleme karşı iptal davası açabilirler⁸⁴.

⁸² **2577 sayılı Kanun m. 27/2:** Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler.

⁸³ **Günday, Metin, İdari Yargılama Usul Hukuku (Ders Notları), Son Değişikliklerle Genişletilmiş İkinci Baskı, Final Copy, Ankara, s. 220.**

⁸⁴ **Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 352.**

bb. Dava Konusu İşlemin İptali Halinde

İptal davasının en belirgin sonucu olan iptal kararı, bir işlemin hukuka uygun olup olmadığını denetleyen yargı organının işlemin geçerliliğini etkileyen bir sakatlık saptaması halinde işlemin geri yürür biçimde ortadan kalkmasını sağlayan ve kesin hüküm olabilen bir yargı işlemidir⁸⁵. Böylece iptal kararı ile iptal edilen işlem yapıldığı andan itibaren sanki hiç tesis edilmemiş kabul edilir. İptal hükmü uygulanarak işlemin tesisinden önceki durumun kendiliğinden geri gelmesine bir engel varsa, idare bu engeli kaldırmak için gereken işlemi yapmak, bu da yeterli değilse davacının durumunu düzeltmek için gereken önlemleri almakla yükümlüdür⁸⁶. Şu halde iptal kararı ile iptal edilen işlemin doğurmuş olduğu tüm etki ve sonuçların giderilmesi gerekir.

İptal kararının üçüncü kişiler üzerindeki tesir ve sonuçlarına gelince:

İptal edilen karar genel nitelikte ve davacıdan başka kişileri de ilgilendiriyorsa, davada taraf olmayan, fakat iptal edilen kararla ilgisi bulunan üçüncü kişileri de etkiler ve bu kararla ilgili olan herkes iptal kararından yararlanır⁸⁷. Buna mukabil, iptal kararı bireysel bir idari işlem hakkında verilmiş ise üçüncü kişilerin böyle bir iptal kararından yararlanmaları mevcut Türk hukuk sisteminde mümkün bulunmamaktadır⁸⁸. Ancak bir hukuk devletinde daha önce iptal edilmiş olan bir idari işlem doğrultusunda işlem yapılmaması gerektiği izahtan varestedir.

⁸⁵ **Uler**, Yıldırım, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, A. Ü Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 281, Ankara 1970, s. 4.

⁸⁶ DİBK, E. 1965/21, K. 1966/7, KT. 09.7.1966, DKD, sy. 103-106, s. 77.

⁸⁷ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 353.

⁸⁸ **Günday**, İdari Yargılama, s. 222.

II. MENFAAT İHLALİ KAVRAMI

Nazariyat, bilimselliğin tesisi ve pratiğe temel teşkil etmek bakımından önemlidir. Bu anlamda çalışmanın teorik temelinin ortaya konulması bakımından menfaat kavramının semantik incelemesinin yapılması zaruridir.

A. ANLAM OLARAK MENFAAT

Somut bir olayda menfaat ihlalinin varlığını yahut yokluğunu saptamak bakımından menfaat kavramını hak kavramından doğru bir şekilde ayırtmak gerekmektedir. Bunun için her iki kavramın anlamları karşılıklı olarak açıklanmalıdır.

Menfaat kelimesi, Arapça kökenli ve isim türünde bir sözcük olup çıkar manasına gelmektedir⁸⁹. Menfaat sözcüğü, fayda, kâr, gelir, ihtiyaç karşılığı olan şey anlamlarını içerir şekilde de kullanılmaktadır.

Hak kelimesi ise Arapça kökenli isim türünde bir sözcük olup, dilimizde çok yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Hak sözcüğü; adalet; adaletin, hukukun gerektirdiği veya birine ayırdığı şey, kazanç; dava veya iddiada gerçeğe uygunluk, doğruluk; geçmiş ve harcanmış emek; pay; emek karşılığı ücret anlamlarında kullanılmakta olup; sıfat olarak kullanıldığında ise, doğru, gerçek anlamlarına karşılık gelmektedir⁹⁰.

İptal davasının açılabilmesinin önkoşulu olan menfaat ihlali konusunda en çok yaşanan zihinsel kayma menfaat kavramının hak kavramına yaklaştırılmasıdır. Uygulamada bu durumun neticesi ise iptal davasının usulden reddedilmesi ve kişilerin iptal davası açma hakkının ellerinden alınmasıdır. Bunun önüne geçilebilmesi için de kavramların anlamlarının tam olarak özümsemesi çok önemli olmaktadır.

Menfaat ihlali şartının uygulanması bakımından menfaat kavramının doktrinde ve yargısal içtihatlarda nasıl anlamlandırıldığına gelince:

İptal davası uygulaması bakımından idari yargılama hukukunda anlam kaymasına uğrayan menfaat kavramı, doktrinde ve yargısal içtihatlarda yarar veya çıkar olarak değil, makul ve ciddi bir ilişki veya alaka olarak anlamlandırılmaktadır⁹¹. Bu

⁸⁹ <http://tdk.org.tr/tdksozluk/sozbul.ASP?kelime=menfaat>, 27.3.2006.

⁹⁰ <http://tdk.org.tr/tdksozluk/sozbul.ASP?kelime=hak>, 27.3.2006.

⁹¹ **Sezginer**, Murat / **Özkan**, Gürsel, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler, Halil Cin'e Armağan, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya 1995, s. 96.

anlamlandırmaya göre, iptal davası açabilme olanağı ne herkese, ne de yalnız hakkı ihlal edilenlere tanınmış; ortalama bir yol tutularak bir kimsenin iptal davası açabilmesi için iptalini istediği karar ile bir ilişkisinin bulunması yeterli sayılmıştır⁹².

Danıştay da menfaat kavramını makul ve ciddi bir ilişki olarak yorumlamaktadır. Bir Genel Kurul kararında⁹³ bu durum; "...anılan Yasa (2577 sayılı Yasa) hükümlerine ve İdare Hukukunun genel ilkelerine göre, iptal davası açılabilmesi için gerçek ya da tüzel kişiler ile dava konusu edilen işlem arasında makul ve ciddi bir ilişkinin, diğer bir deyişle menfaat bağının bulunması gerektiği..." şeklinde ifade edilmiştir. Ancak Sekizinci Daire'nin bazı kararlarında⁹⁴ menfaat kavramının karşılığının yarar olarak yer alması dikkat çekicidir.

⁹² **Gözübüyük / Tan**, s. 338.

⁹³ DİDDGK, E. 2002/463, K. 2002/812, KT. 15.11.2002, karar yayımlanmamıştır. Konu ile ilgili olarak bir başka karar; "...İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ilişkisi ve buna bağlı olarak ihlali şartı ancak, kişisel-meşru-aktüel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Diğer bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin bulunması gerekmektedir..." , D10D, E. 2001/361, K. 2001/1093, KT. 26.3.2001, karar yayımlanmamıştır.

⁹⁴ "...İptal davası, idari işlemler hakkında, yetki, şekil, neden, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için **yararları** zarar görenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır. / İptal davası açılabilmesi için idari işlemin, ilgili kişinin (davacının) **yararını** olumsuz yönde etkilemiş olması gerekir..." , D8D, E. 1998/397, K. 1998/2243, KT. 15.6.1998, DD, y. 29, sy. 98, s. 484; "...İptal davası, İdare Hukuku alanında, idari işlemler hakkında, yetki, şekil neden, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için hakları ve **yararları** zarar görenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır. / İptal davası açılabilmesi için, idari işlemin, ilgili kişinin **yararını** olumsuz yönde etkilemiş ve hukuksal durumunda bir değişiklik yaratmış olması gerekir..." , D8D, E. 1995/1362, K. 1997/1960, KT. 03.6.1997, DD, y. 28, sy. 94, s. 508; "...Davacının o yörede oturan bir vatandaş ve o ilçenin İl Genel Meclisi üyesi olarak İl Daimi Encümeni kararına karşı dava açabileceğini kabul etmek gerekir. / Aksi halde, dava konusu İl Daimi Encümen kararlarının bazı durumlarda İdari Yargı önüne getirilmesi ve denetlenmesi söz konusu olamayacağı gibi halkın oyları ile ilçeler adına seçilip görev yapan İl Genel Meclisi üyelerinin genel anlamda İl Daimi Encümen Kararları ile **yararlarının** zedelendiğini kabul etmek gerekir..." , D8D, E. 1992/3067, K. 1993/4046, KT. 07.12.1993, DD, y. 26, sy. 90, s. 911; "...İstanbul Üniversitesince, cumhurbaşkanına onursal Doktorluk Ünvanı verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı, idari işlemler hakkında **çıklarları** zedelenenler tarafından iptal davası açılabilmesi, zedelenen **çıkların** da meşru ve kişisel olması gerektiği, uygulanmakta olan yasal düzenlemeye göre, Vatandaşlara, her idari işleme karşı salt vatandaş olması nedeniyle iptal davası açabilme hakkı tanınmadığı, Cumhurbaşkanına İstanbul Üniversitesince Onursal Doktorluk Ünvanı verilmesine ilişkin işlem ile, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini 1941-1942 öğretim yılında bitiren davacının kişisel **yarar** ilişkisi bulunmadığı gerekçesiyle, 2577 sayılı yasanın 15. maddesinin 1/b bendi uyarınca ehliyet yönünden reddeden İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 8.2.1991 gün ve 1991/254 sayılı kararının, 2577 sayılı yasanın 49. maddesi uyarınca temyizden incelenerek bozulması istemidir. İdare ve Vergi Mahkemeleri tarafından verilen kararların temyiz yolu ile incelenip bozulabilmeleri 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 49. maddesinin 1. fıkrasında yazılı nedenlerin bulunmasına bağlıdır. İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçe usul ve yasaya uygun olup..." , D8D, E. 1991/2225, K. 1992/525, KT. 25.3.1992, DD, y. 23, sy. 86, s. 457.

Menfaat kavramının yarar yahut çıkar olarak değil de ilgi ve alaka olarak tanımlanması ve anlamlandırılması, şüphesiz ki iptal davasının alanını genişletmektedir. Çünkü ilgi ve alaka kavramları, yarar veya çıkar kavramlarından daha geniş bir kavramsal çerçeveye sahiptir. Bu anlamda, bir idari kararın iptalini istemekte çıkarı olmayan bir kişinin mezkur idari kararla pek tabii olarak bir ilgisi bulunabilir. Ancak menfaat kavramının lügat manasına uygun olarak çıkar yahut yarar olarak tanımlanmasının ve bu anlamları içerecek şekilde uygulanmasının idari yargılama hukukuna daha muvafık geldiği düşünülebilir. Üstelik ihlal edilen menfaatin maddi veya manevi olmasının yahut moral bir değere işaret etmesinin iptal davasının açılabilmesi bakımından herhangi bir sınırlayıcılığı olmadığı düşünüldüğünde, menfaatin yarar yahut çıkar olarak anlamlandırılması ve uygulanması iptal davasının alanının daralmasına da yol açmayacaktır.

B. TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE MENFAAT İHLALİ

Bu başlık altındaki inceleme, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun manivela noktası olarak esas alınması üzerine bina edilecektir. İnceleme ağırlıklı olarak 2577 sayılı Kanun'dan sonraki döneme hasredilecektir.

1. 2577 sayılı Kanun'dan Önceki Durum

Cumhuriyet devrinden önceki dönem bir kenara bırakılacak olursa, 23 Kasım 1925 yılında çıkarılan 669 sayılı Şura-yı Devlet Kanunu'nun 19. maddesinde; “İdari mukarrerat ve muamelat hakkında salahiyet ve şekil ve esas ve maksat cihetlerinden biri ile kanuna yahut nizama muhalefetinden dolayı iptali için alakadarlar canibinden ikame edilen idari davalardan vekillerin, valilerin mukarrerat ve muamelatı aleyhinde olanlar⁹⁵” hükmü yer almıştır. Görüldüğü üzere Cumhuriyet döneminin ilk Şura-yı Devlet (Danıştay) Kanunu'nda, vekillerin (günümüzde bakan) ve valilerin idari kararlarına ve muamelelerine karşı iptal davası açacakların alakadar olmaları kafi görülmüştür⁹⁶.

⁹⁵ RG, 23.11.1925, sy. 228, **Koçak**, Mustafa, “Hukuk Devleti” Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında “Menfaat İhlali” veya “Hak İhlali” Koşulu, Hukuk Araştırmaları, MÜHF, c. 10, sy. 1-3, İstanbul 1998, s. 120.

⁹⁶ “...İptal davalarında ortada ihlal edilmiş bir hakkın mevcudiyeti (davanın cereyanı için yeterli olmayıp, hadisede) sadece bir alakanın bulunması, alakadara dava açmak salahiyetini vermeğe

1938 tarihli ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu'nun 23. maddesinde iptal davaları; "İdari 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"⁹⁷ olarak tanımlanmıştır. Bu kanunda da iptal davası için menfaat ihlalinin yeterli olduğu müşahede edilmektedir.

24.12.1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 30. maddesinde ise iptal davası, 2577 sayılı Kanun'dakine çok benzer olarak; "İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile kanuna aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak davalar" olarak tanımlanmıştır. Bu düzenlemede de açıkça görüldüğü üzere menfaat ihlali şartı iptal davasının açılabilmesi bakımından kafi görülmüştür⁹⁸.

2. 2577 sayılı Kanun'dan Sonraki Durum ve Danıştay Uygulaması

Bu döneme ilişkin olarak yapılacak incelemede, 4001 sayılı Kanun ile Anayasa Mahkemesi'nin E. 1995/27, K. 1995/47 sayılı ve 21.9.1995 tarihli kararı baz alınarak, Danıştay uygulaması eşliğinde konu dönemlere ayrılacak ve tetkik edilecektir.

a. 4001 sayılı Kanun'un Yürürlüğe Girmesinden Önceki Dönem

20.01.1982 tarihli ve 17580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde iptal davaları, idari 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.

Danıştay'ın bu dönemdeki uygulaması, 2577 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden evvelki dönemde gelişen, sübjektif ehliyet koşulunun geniş yorumlanması eğiliminin devam ettirilmesi yönünde olmuştur. Danıştay Altıncı Dairesi'nin bir kararında bu eğilim; "iptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının tespiti, hukukun üstünlüğünün ve dolayısıyla idarenin hukuka bağlılığının sağlanması

kafidir.", DDDUH, E. 1936/9, K. 1936/157, KT. 03.7.1936, Devlet Şurası Kararlar Mecmuası, sy. 8, 1939-1940, s. 44, **Koçak**, s. 120.

⁹⁷ RG, 30.12.1938, sy. 4098, **Koçak**, s. 120.

⁹⁸ "...Gelişen içtihatlar ve doktrin, idarenin hukuka bağlı işleyişinde tüm vatandaşların menfaati olduğu görüşünden hareketle, iptali istenilen idari işlemle davacı arasındaki menfaat ilişkisinin gittikçe daha geniş tutulması ve yalnızca davada ciddiyeti temin eden bir faktör olarak nazara alınması temayülündedir." DDDK, E. 1968/293, K. 1972/623, AİD, c. 5, sy. 4, y. 1972, s. 164.

amaçlandığına göre, bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir⁹⁹ şeklinde dile getirilmiştir. Ancak Danıştay, her dönemde olduğu gibi bu dönemde de, dernek, vakıf ve sendikaların dava açma ehliyetini dar yorumladığı için eleştirilmiştir¹⁰⁰. Bununla birlikte, özellikle bu dönemde ve bu dönem sonrasında çevre ile ilgili olarak açılan davalarda menfaat bağı Danıştay tarafından oldukça geniş yorumlanmıştır. İlerideki paragraflarda belde sakini olma başlığı altında incelenecek olan Zaferpark, Güvenpark ve Gökova Körfezi davaları bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Hatta Danıştay Onuncu Dairesi bu dönem içerisinde verdiği bir kararında, Anayasa'nın ve Çevre Kanunu'nun ilgili maddelerini de dikkate almak suretiyle vatandaş olmanın çevre davaları açısından yeterli kabul edilebileceği görüşüne yer vermiştir¹⁰¹.

b. 4001 sayılı Kanun'un Yürürlüğe Girmesinden Sonraki Dönem

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde, 10.6.1994 günlü ve 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile iptal davaları; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

Yapılan bu değişiklik ile, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere iptal davasının açılması kişisel hak ihlali şartına bağlanmıştır.

Yerindelik sorunsalı bir kenara bırakılacak olsa dahi 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik özellikle iki noktada eleştirilebilir niteliktedir.

Evvela; kişisel hak ihlali sınırlamasından ayrık tutulan, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları şeklinde yapılan istisna sıralamasından sonra getirilen 'gibi kamu yararını yakından ilgilendiren' ifadesi, maddeye ucu belirsiz bir açılım getirmiştir. Çünkü 'kamu yararını yakından ilgilendiren husus' tümcesi oldukça muğlak ve belirsiz bir kavram bütünüdür. Hangi hususlar kamu yararını

⁹⁹ D6D, E. 1989/2264, K. 1991/1001, KT. 13.5.1991, DD, sy. 84-85, y. 22, s. 423.

¹⁰⁰ **Erhürman**, Tufan, İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu, 2000 yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 59, Ankara 2000, s. 39.

¹⁰¹ D10D, E. 1990/2278, K. 1992/1673, KT. 28.4.1992, TBBD, sy. 4, 1992, s. 582.

yakından, hangileri uzaktan ilgilendirir; veyahut hangi hususlar kamu yararını hiç ilgilendirmez? Bu sorunsalın halledilmesi hiç de kolay değildir. Hatta imkansız denecek kadar güçtür. Mesela, bir hukuk devletinde niteliğine ve niceliğine bakılmaksızın her hukuka aykırılığın kamuya ve hukuk devleti ilkesi ile fikrine zarar vermesi hasebiyle kamu yararını yakından ilgilendirdiği söylenebilir. Bu husus hukuk devletinin en küçük bir hukuka aykırılığa tahammül edemeyeceği fikrinden kaynaklanmaktadır. Yapılan değişikliğin bu yönüyle bariz bir şekilde belirsizlik ve kaypaklık içerdiği söylenebilir.

Diğer eleştirilebilir nokta kanun yapma tekniğindeki zâfiyetten kaynaklanmaktadır. Buna göre, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar dışında kalan durumlarda açılacak iptal davaları kişisel hak ihlali şartına bağlanmakla birlikte; çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar ile ilgili olarak açılacak iptal davalarının ikamesinde hangi ilke geçerli olacaktır. Kişisel hak ihlali prensibi geçerli olamayacağına göre ve madde metninde de başkaca bir açıklık bulunmadığına göre bu hususlarda herkes dava açma hakkına sahip mi olacaktır? Yani 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar ile ilgili olarak açılacak iptal davaları bir *actio popularis*¹⁰² mi olmaktadır? Örneğin, Edirne İl merkezinin herhangi bir muhiti için yapılan 1/1000 ölçekli bir imar planına karşı, Hakkari’de ikamet eden bir kişi dava açma yetkisine sahip olacak mıdır? Bu şekilde uzayıp giden sorular 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğin yalnızca usul yönünden bile bazı sıkıntılara yol açacağını göstermiştir.

4001 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğin yerindeliği konusunda ileri sürülen görüşlerdeki genel eğilim negatif yöndedir. Hatta bu görüşlerden birinde, 4001 sayılı Kanun’un lafzına sıkı sıkıya bağlı kalınması durumunda kamu hukuku sisteminin ciddi yaralar alacağı ileri sürülmüştür¹⁰³.

¹⁰² *Actio Popularis*’in kelime anlamı kamu davası veya halk davasıdır. Herkesin davacısı konumunda bulunabileceği davalar *actio popularis* olarak adlandırılmaktadır.

¹⁰³ **Uler**, Yıldırım, Kamu Hukukuna Ağır Darbe Vuruldu, Cumhuriyet Gazetesi, 07.7.1994.

Danıştay'ın ve idari mahkemelerin 4001 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesine rağmen önceki içtihatlarını koruma eğiliminde oldukları görülmüştür¹⁰⁴. Ancak kanunun yürürlüğe girmesi ile subjektif ehliyet konusunda kısa süren bir belirsizlik dönemi de yaşanmıştır. Bu belirsizlik döneminde subjektif ehliyet koşulu kişisel hak ihlali şeklinde uygulandığı gibi menfaat ihlali şeklinde de uygulanmıştır. Bu duruma örnek olarak gösterilebilecek Danıştay Sekizinci Dairesi'nin bir kararında, önce menfaat ihlali koşulunun gerçekleşmesi sebebiyle dava kabul edilmiş; 4001 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra ise kişisel hak ihlali koşulunun gerçekleşmemesi sebebiyle dava ehliyetten reddedilmiştir¹⁰⁵. Bir başka kararda, Afyon İli Çobanlar İlçesi Merkez Bucağı'na bağlı Sülümenli Kasabası'nın buradan ayrılarak aynı ilin merkez bucağına bağlanmasına ilişkin üçlü kararnamenin iptali istemiyle Çobanlar Belediye Başkanlığı'nca açılan dava; belediye başkanlarının belediyenin en büyük amiri ve temsilcileri olduğu; 1580 sayılı Kanun'un 98. 99. ve 100. maddelerinde belediye başkanlarının görev ve yetkilerinin sayıldığı; bunların belediye idaresi ve belde halkına ilişkin olduğu; belediye başkanının belde dışında aynı ilçeye bağlı diğer idari birimlerle ya da durumlarla ilgili bir görev ve yetkisinin bulunmadığı; bu durumda ilçeye bağlı bir kasabanın buradan ayrılarak başka bir ilçeye bağlanmasında Çobanlar İlçe Belediyesi'nin yararının zedelendiği söylenemeyeceğinden ve davacı belediye başkanının 2577 sayılı Kanun'un 4001 sayılı Kanun'la değişik 2. maddesinde belirtilen kişisel hakkının ihlalinden de söz edilemeyeceği gerekçesiyle ehliyetten reddedilmiştir¹⁰⁶.

Danıştay, Anayasa Mahkemesi'nin E. 1995/27, K. 1995/47 sayılı ve 21.9.1995 tarihli kararının verildiği ancak henüz yürürlüğe girmediği dönemde de subjektif ehliyeti menfaat ihlali şeklinde uygulayıp yorumlamıştır. Örnek olarak, Türk Tabipleri Birliği tarafından Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık İşletmelerinin Yönetimi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 12., 17., 18., 19. ve geçici 1. maddesinin iptali istemiyle açılan davayı ehliyet yönünden reddeden Danıştay Sekizinci Dairesi'nin kararı; Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun 1. maddesinde, Türk Tabipleri Birliği'nin tabipler arasında mesleki deontolojiyi ve dayanışmayı korumak, tabipliğin

¹⁰⁴ **Erhürman**, Özel Yetenek Koşulu, s. 42.

¹⁰⁵ D8D, E. 1994/4099, K. 1994/2003, KT. 04.7.1994, **Erhürman**, Özel Yetenek Koşulu, s. 42.

¹⁰⁶ D8D, E. 1994/4880, K. 1994/2293, KT. 27.9.1994, karar yayımlanmamıştır.

kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak ve mensuplarının hak ve yararlarını korumak amacıyla kurulmuş kamu kurumu niteliğinde mesleki bir kuruluş olduğu; 2. maddesinde, birliğin hükmi şahsiyeti haiz olduğunun ifade edildiği; 4. maddesinde, azaların maddi ve manevi hak ve menfaatlerini koruyup bunları halkın ve devletin menfaati ile en iyi şekilde denkleştirmeye çalışmanın birliğin görevleri arasında sayıldığı; kanunun 28. maddesinde, 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 olduğu; bu durumda davacı Türk Tabipleri Birliği'nin kendi görev alanı ve yetkileriyle ilgili konularda dava açabileceğinden; Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelik ile getirilen düzenlemeler ile yukarıda belirtilen yükümlülükleri yerine getirmekle sorumlu Türk Tabipleri Birliği arasında menfaat alakasının bulunduğu gerekçesiyle İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nca bozulmuştur¹⁰⁷.

c. Anayasa Mahkemesi'nin Konu ile İlgili Kararı ve Karardan Sonraki Dönem

Anayasa Mahkemesi 21.9.1995 tarihinde verdiği 1995/47 sayılı karar ile 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde yer alan 'kişisel hakları ihlal edilenler' ibaresini iptal etmiş; iptal nedeniyle, maddenin kural yapısının bozulmasına, anlam yanlışlığı olasılığına ve duraksamalar ile uygulama olanaksızlığına yol açılabileceğini gözeterek, (a) bendinin iptal edilen ibare dışında kalan bölümünün de iptaline karar vermiştir¹⁰⁸. Bu kararda Anayasa Mahkemesi'nin iptal davasına ve menfaat ihlali şartına bakışı ile bunlardan ne anladığına ilişkin ipuçları bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, söz konusu kararda menfaatin tanımı konusunda yargı kararlarında ve doktrinde genel olarak kabul edilen görüşü¹⁰⁹ benimsemiş gözükmektedir. Kararda, 'hak'kın, hukukun koruduğu menfaat olduğu; özel hukukta her menfaatin korunmadığı; kamu hukukunda ise iptal dâvaları yoluyla her menfaatin korunmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Özel hukukta her menfaatin korunmadığı hususunda tereddüt olmamakla birlikte, kamu hukukunda her menfaatin korunması

¹⁰⁷ DİDDGK, E. 1995/913, K. 1996/143, KT. 08.3.1996, DD, y. 27, sy. 92, s. 143.

¹⁰⁸ AYM, E. 1995/27, K. 1995/47, KT. 21.9.1995, RG, 10.4.1996, sy. 22607.

¹⁰⁹ Menfaatin, idarî işlem ile dâva açan kişi arasında kişisel, güncel ve meşru bir ilişki olarak tanımlanması yolundaki genel kabul gören görüş.

konusundaki zorunluluk açıklanmaya muhtaçtır. Ancak kararda, bu konu ile ilgili olarak başkaca bir açıklama bulunmamaktadır. Mahkemenin kararında yer alan ‘kamu hukukunda her menfaatin korunmasının zorunlu olduğu’ yönündeki ifadenin bilimsel bir temeli bulunmadığı ileri sürülebilir¹¹⁰.

Yüksek mahkeme kararında, tam yargı dâvalarının aksine iptal dâvalarında dâvacı olabilmek için menfaat ihlâlinin yeterli sayılmasının idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak amacıyla yönelik olduğunu; her ne kadar bu amacın tam olarak gerçekleşebilmesi için menfaat ihlâli koşulunun aranmaması düşünülebilirse de, bu durumda idarî işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dâva açması sonucu idarenin devamlı dâva tehdidi altında kalacağını ve böylece idarenin işleyişinin olumsuz yönde etkileneceğini belirtmektedir. Mahkemenin, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ‘Menfaat İhlali Şartını Hukuk Devleti İlkesi Perspektifinde Açıklamaya Yönelik Yaklaşımlar’ başlığı altında yapılan inceleme ve değerlendirmelerden ikinci yaklaşım başlığı altında yer verilen görüşte olduğu görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi, iptal davalarının açılabilmesinin çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere kişisel hak ihlaline bağlanmasına ilişkin olarak getirilen düzenlemeyi, Anayasa’nın 2. ve 36. maddesi ile 125. maddesinin 1. fıkrasına¹¹¹ aykırı bularak iptal etmiştir. Kararda, devletin hak arama özgürlüğünü daraltan bütün sınırlamaları kaldırması ile bu yolla yargı denetimini yaygınlaştırarak adaletin gerçekleştirilmesini sağlamanın hukuk devleti ilkesine yer veren Anayasa’nın 2. maddesinin gereği olduğu; Anayasa’da Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik hukuk devleti niteliği vurgulanırken devletin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı

¹¹⁰ Karardaki bu ifadenin sehven eksik yazıldığı düşünülmektedir. Çünkü yargı kararları ve doktrindeki genel konsensüs uyarınca, iptal davaları ile her menfaat değil; ancak kişisel, güncel ve meşru menfaatler korunmakta olduğundan, Anayasa Mahkemesi’nin de ‘her menfaat’ tabirinden kastının, kişisel, güncel ve meşru menfaatler olduğu anlaşılmalıdır.

¹¹¹ **1982 Anayasası m. 2:** 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.

1982 Anayasası m. 36: Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. / Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz.

1982 Anayasası m. 125/1: İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. (Ek hükümler: 13/08/1999 - 4446/2 md.) Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

olmasının amaçlandığı; çünkü yargı denetiminin hukuk devletinin olmazsa olmaz koşulu olduğu; ayrıca, itiraz konusu kanun kuralıyla idarî işlemlere karşı iptal davası açabilmek için idare hukukunun genel esaslarına aykırı biçimde idarî işlemin davacının kişisel hakkını ihlâl etmiş olması koşulunun getirilerek hak arama özgürlüğünün kısıtlandığı ve birçok işleme karşı dava yolunun kapatıldığı; idarî yargı denetimini sınırlayan itiraz konusu kuralın hukuk devleti ilkesi ile bağdaştığının söylenemeyeceği; bu nedenle Anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine aykırı olduğu belirtildikten sonra; Anayasa'nın 125. maddesinin 1. fıkrasında idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu; ikinci fıkrasında ise Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûra kararlarının yargı denetiminin dışında tutulduğu; Anayasa'nın 159. maddesinin dördüncü fıkrasıyla da Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarının idarî işlem niteliğinde olmalarına karşın yargı denetimi dışında bırakıldığı; Anayasa'nın sözü edilen maddeleri ile ayırık tutulanlar dışındaki tüm idarî işlemlerin yargı denetimine bağlı olmasının Anayasa buyruğu olduğu; Anayasa'da sayılan ayırık durumlar dışında idarenin eylem ve işlemlerinden kimilerinin yargı denetimine bağlı olmaması sonucunu doğuracak nitelikteki bir kanuni düzenlemenin Anayasa'nın 125. maddesinin 1. fıkrasındaki buyruğa aykırı düşeceği; itiraz konusu kuralla idarî işlemlerin kimileri hakkında dâvacı olabilmenin kişisel hak ihlâli koşuluna bağlanarak Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşturulduğu belirtildikten sonra, 4001 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendine ilave edilen kişisel hakları ihlal edilenler ibaresi iptal edilmiştir.

Kararda ayrıca, 1602 sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'nun 21. maddesine göre iptal davası açabilmek için menfaat ihlâli yeterli iken 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde yapılan değişiklik sonucu, bu kanunun uygulanması bakımından kişisel hak ihlâlinin davacı olabilmenin koşulu olarak kabul edilmesi ile askerî ve sivil idarî yargı düzeni arasında açıklanabilmesi olanaksız farklılık yaratıldığı hususu da yerinde olarak belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, iptal kararı verilmesiyle doğan hukuksal boşluk kamu yararını olumsuz yönde etkileyeceğinden gerekli düzenlemeleri yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesini uygun bulmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin mezkur kararı 10.4.1996 tarihli ve 22607 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve bu

tarihten üç ay sonra da yürürlüğe girmiştir. Hemen belirtmek gerekir ki, Yasama Organı 08.6.2000 tarihine kadar gerekli düzenlemeleri yapmamış; böylece 08.6.2000 tarihli ve 4577 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi yeniden düzenleninceye kadar idari dava türlerinden olan iptal davaları kanuni anlamda dayanaksız kalmış; kanuni olarak ortaya çıkan bu boşluk Danıştay ve idari mahkeme içtihatları ile doldurulmuştur. Danıştay'ın bu dönemdeki uygulaması ise 4001 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki içtihatlarını devam ettirmek ve menfaat ihlali şartını geniş yorumlamak şeklinde olmuştur.

Bir Dördüncü Daire kararında bu durum şu şekilde açıklanmıştır:

“...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 21.9.1995 tarih ve E. 1995/27, K. 1995/47 sayılı 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...¹¹²”

Aynı dönemde verilen bir Genel Kurul kararında, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra menfaat ihlali şartının dar yorumlanmaması gerekliliği şu şekilde ifade edilmiştir:

“...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 Anayasa Mahkemesinin 21.9.1995 günlü, 1995/47 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Dolayısıyla, yeni bir yasal düzenleme yapıncaya kadar, belirtilen konuda yasal boşluk bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesinin, yukarıda belirtilen iptal kararından sonra bu konuda yeni bir düzenleme yapılmadığı için idari dava türlerinden iptal davalarındaki subjektif ehliyet koşulu konusunda yasal boşluk

¹¹² D4D, E. 1999/1358, K. 1999/2880, KT. 24.6.1999, DD, y. 30, sy. 102, s. 300.

bulunmakla birlikte; iptal davasının içtihat ve doktrinde belirlenen hukuki nitelikleri gözönüne alındığında, idare hukuku alanında tek taraflı irade açıklamasıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tesis edilen idari işlemlerin, ancak bu idari işlemlerle kişisel, meşru ve güncel bir menfaat ilgisi olanlar tarafından iptal davasına konu edilebileceğinin kabulü zorunludur. Yukarıda belirlenen kişisel, meşru ve güncel bir menfaat alakasının 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. İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının saptanmasına, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, böylece de idarenin hukuka bağlılığının belirlenmesine, sonuçta hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesine olanak sağlandığından bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir...¹¹³”

Danıştay’ın bu yöndeki uygulaması iptal davasının actio popularis olması gerektiğini savunanlarca eleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararından sonra iptal davasının açılabilmesi bakımından mevzuatta hiçbir şart bulunmazken uygulamada menfaat şartının aranması tenkit konusu olmuştur. Bu tenkit, Danıştay’ın Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararından sonraki dönemdeki eğiliminin, kanunkoyucu tarafından doldurulmayan kanun boşluğunu kendisinin uzun bir süreden beri uygulamakta olduğu içtihadıyla doldurması ve Anayasa’nın 36. maddesine göre bir temel hak olan hak arama özgürlüğünü içtihat yoluyla sınırladığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır¹¹⁴. Ancak bu tenkide katılmak mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi’nin kararı ile birlikte iptal davalarının açılabilmesi bakımından mevzuatta hiçbir sınırlama bulunmadığından bahisle menfaat şartının da aranmaması gerektiğinden bahsedilemez. Haddizatında Anayasa Mahkemesi kararı ile birlikte mevzuatta idari işlemlerin iptalini sağlayacak bir dava da kalmamıştır. Bu sebeple, söz konusu tenkidi yapanların mantığından yola çıkılarak Anayasa Mahkemesi kararından sonra iptal davası hakkında Yasama Organı tarafından yeni bir düzenleme yapıncaya kadar iptal davasının açılmayacağını ileri sürmek ne derece anlamsız ise, mahkemenin kararından sonra iptal davalarının açılabilmesi bakımından mevzuatta hiçbir sınırlama bulunmadığından bahisle, açılacak

¹¹³ DİDDGK, E. 1997/195, K. 1997/400, KT. 13.6.1997, DD, sy. 95, y. 28, s. 82.

¹¹⁴ **Erhürman**, Özel Yetenek Koşulu, s. 49.

iptal davalarında menfaat şartının da aranmaması gerektiğinden bahsetmek o derece yersizdir.

Anayasa Mahkemesi kararının değerlendirilmesine gelince:

Mahkemenin kararında hükmüne yeterli derecede argüman kullandığı söylenemez. Ayrıca 'kamu hukukunda iptal dâvaları yoluyla her menfaatin korunmasının zorunlu olduğu' tabiri yukarıdaki paragrafta yer verildiği üzere eleştirilebilir. Yine kararda 'idare hukukunun genel esasları' tabirinin dayanak alınmasına rağmen bu esasların ne olduğuna yer verilmemesi de dikkat çekicidir. Kararda iptal davasının ve menfaat şartının teorik altyapısına da yeterli derecede yer verilmemiştir. Ancak iptal davasının Türk kamu hukuku sistemindeki yeri dikkate alındığında, mahkemenin iptal hükmünün sistemin işleyişini ciddi aksaklık ve arızalardan kurtardığı söylenebilir.

d. 4577 sayılı Kanun ve Sonrasındaki Dönem

08.6.2000 tarihli ve 24080 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4577 sayılı Kanun ile Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra oluşan kanuni boşluk doldurulmuştur. Bu düzenleme ile 2577 sayılı Kanun'un 2.maddesinin 1.fıkrası 4001 sayılı Kanun değişikliğinden önceki halini almıştır. Buna göre iptal davaları, idari 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.

Menfaat şartı ile ilgili olarak 08.6.2000 tarihinden sonraki yargı içtihatları Danıştay'ın menfaat ihlali şartı hususundaki uygulamasına uygun olarak devam etmiştir.

Aşağıda yer verilen Onuncu Daire kararı bu uygulamaya örnek olarak gösterilebilir:

"...2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-a maddesinde, iptal davasının sübjektif ehliyet koşulu menfaat ihlali olarak yer almışken; bu koşul, 4001 sayılı Kanun'la; 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 ...

Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir. Dolayısıyla, davanın açıldığı tarihe kadar yeni bir yasal düzenleme yapılmadığından belirtilen konuda yasal boşluk bulunmaktaydı. / İdari dava türlerinden iptal davalarının tanımı ve tanımı kapsamındaki subjektif ehliyet koşulu konusunda; iptal davasının içtihat ve doktrinde belirlenen hukuki nitelikleri göz önüne alındığında, idare hukuku alanında tek taraflı irade açıklamasıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tesis edilen idari işlemlerin ancak bu idari işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi kurulabilenler tarafından iptal davasına konu edilebileceğinin kabulü zorunludur. / Öte yandan, belirtilen yasal boşluk ... 4577 sayılı Yasanın 5. maddesiyle değiştirilen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2/1-a maddesiyle doldurulmuş olup, bu noktada öncelikle Türkiye Kömür İşletmeleri ... Linyit İşletmesinde çalışan davacının dava konusu idari işlemle menfaat ilişkisi bulunup bulunmadığının incelenmesi gerekmektedir...¹¹⁵.”

C. MENFAAT BAĞININ NİTELİKLERİ

Yukarıdaki paragraflarda bahsedildiği üzere bir idari işlemin iptali istemiyle dava açabilmek için kanunda menfaat ihlali olarak tanımlanan subjektif ehliyetin haiz olunması gerekmektedir. Bu anlamda herhangi bir idari işlemle olan her tür menfaat ilgisi ve herhangi bir idari işlemde kaynaklanan her menfaat ihlali, o idari işlemin iptalini istemek bakımından kişiyi (subjektif olarak) ehliyetli kılacak mıdır? Doktrinde ve yargı içtihatlarında bu soruya yanıt olarak her menfaat ihlalinin ve bağının kişiye iptal davası açma yetkisini bahşetmeyeceği; iptal davası açabilmek bakımından aranan menfaat bağının, özete; kişisel, güncel ve meşru nitelikte olması gerektiği yolunda görüş birliği oluşmuştur¹¹⁶. Buna göre, bir idari işlemin iptalini istemek için, o idari işlemde ötürü kişisel, güncel ve meşru bir menfaati haleldar olan kimselerin iptal davasının davacısı olabilecekleri yönünde yaygın bir fikir birliği bulunmaktadır.

¹¹⁵ D10D, E. 1998/2400, K. 2000/5393, KT. 25.10.2000, DD, sy. 105, s. 524.

¹¹⁶ Farklı yönde; “Menfaat ihlali şartını inceleyenler ihlal edilen menfaatin meşru, kişisel ve güncel olması gerektiğini belirtmektedir. Bazı yargı kararlarında da bu nitelendirmelere yer verilmiştir. Kanımızca ‘menfaat ihlali’ bu özellikleri ile de tam olarak açıklamak mümkün değildir. Aksine ‘kişisel’ veya ‘güncel’ olma özelliklerinin, maksadı aşan yorumlar sonucu iptal davasının amacı ile bağdaşmayan sınırlamalara ve daraltmalara neden olması ihtimali vardır./...Aslında menfaatin yukarıda belirtilen üç özelliğinin varlığı ve anlamları da menfaat ihlali kavramının kendisi gibi yine mahkemeler tarafından belirlenecektir. Bu özellikler menfaat ilişkisinin asgari şartlarıdır; her üçünün varlığı mutlaka dava açmaya yetecek bir menfaat ilişkisini göstermez.”, Alan, Nuri, İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları, DD, y. 13, sy. 50-51, s. 31.

1. Menfaat Bağıının Kişisellik Niteliği

a. Anlam ve Teori

İptal davası açabilmek için gerekli olan menfaat ilgisinin kişisellik niteliği, davacının bizzat şahsında mündemiç olan hususiyet veya hususiyetlere ilişkindir. Yani herhangi bir şahsın bir idari işlem ile olan bireysel etkileşiminin öznellik derecesi, o idari işleme karşı dava açabilme yeteneğini de belirleyecektir.

Menfaat bağıının kişiselliği konusunda çok çeşitli tanımlar ve içtihatlar bulunmaktadır. Örnek olarak bir tanımda, menfaatin şahsi mahiyette olmasının, idari kararın doğrudan doğruya veya dolayısıyla alâkalıya, dâvacıya tesir etmesi anlamına geldiği belirtilmiştir¹¹⁷. Bir başka tanımda ise kişisellik unsuru, idari kararlar ile ilgili arasındaki maddi ve manevi bir ilişki olarak tarif edilmiştir¹¹⁸. Esasında menfaat bağıının kişisellik unsuru menfaat ihlali konusunun odak noktasıdır. Çünkü kişisellik konusunda ortaya objektif ölçütler koymanın zorluğu, meseleyi, iptal davasının açılabilmesi veya açılmaması noktasına getirir ki; bu noktada yapılacak her yorum ve değerlendirme kişilerin dava açma hakkına da tesir edecektir. Kaldı ki ortada objektif ölçütler bulunsa dahi bunların somut olaya uygulanabilmesi yine yoruma matuf bir meseledir. Bu noktaya ilişkin olarak yapılan bir değerlendirmeye göre menfaatin kişisel olma özelliği için açık bir tanımlama verilememekte, bu özellik idari kararın doğrudan veya dolaylı olarak ilgiliyi etkilemesi olarak belirtilmektedir. Yine bu yoruma göre kişiselliğin etkilenme ile açıklanması esasen kavramın henüz aydınlanmadığını göstermektedir¹¹⁹. Bu kanı netice olarak doğru olmakla beraber, durum belirten ifadesi bakımından farklı düşünülebilir. 2577 sayılı Kanun'un mevcut düzenlemesi karşısında menfaat ihlali konusundaki kişisellik kavramının aydınlatılması yahut aydınlatılmaması zaten söz konusu olamayacaktır. Yukarıda bahsedildiği üzere bu kavram her somut olay bakımından ayrı ayrı değerlendirilmeye muhtaçtır¹²⁰. Aksi durum, yapılacak bir düzenleme ile hangi idari işlemler karşısında kimlerin menfaatinin etkilenerek dava açabilme ehliyetlerinin olduğunun belirlenmesi durumunda mümkün olacaktır ki; böyle

¹¹⁷ **Onar**, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. III, Üçüncü Bası, İstanbul 1966, s. 1782.

¹¹⁸ **Alan**, s. 32.

¹¹⁹ **Alan**, s. 32.

¹²⁰ Yargı içtihatları ile bazı somut durumlar bakımından (kiralanan gayrimenkulle ilgili olarak tesis edilen bazı idari işlemler bakımından kiracıların ve bazı imar işlem ve uygulamaları bakımından belde sakinlerinin dava açma ehliyetleri açısından) belirlilik sağlanmakla birlikte bu durumlar istisnaidir.

bir uygulamanın mevcut kamu ve idare hukuku sistemi çerçevesinde tasavvur edilmesi pek de imkan dahilinde bulunmamaktadır.

Konuyu biraz olsun somutlaştırmak bakımından menfaat bağının kişiselliği başlığı altında, kişisel menfaatin doğrudan veya dolaylı olarak ihlal edilmesi; kişisel menfaatin maddi veya manevi nitelikte olması hususlarını birer alt başlık halinde incelemek faydalı olacaktır.

b. Kişisel Menfaatin Doğrudan veya Dolaylı Olarak İhlal Edilmesi

aa. Doğrudan İhlal

Davacının menfaatini doğrudan doğruya ihlal eden, bizzat davacı hakkında tesis edilen işlemler bu kapsamda mütalaa edilmektedir¹²¹. Bu tür işlemler bakımından menfaat bağının saptanmasında herhangi bir güçlük bulunmamaktadır. Kişilerin mülkiyet haklarına tesir edebilecek işlemlerde ve vatandaşlık hakkına ilişkin işlemlerde; disiplin cezalarına ilişkin işlemlerde, işlemin süjesi olan kişinin dava konusu işlem ile olan menfaat irtibatının tespit edilmesinde tereddüde mahal yoktur. Örneğin, bir görev yerinden bir başka görev yerine naklen atanan memurun, naklen atanmasına ilişkin işlemin; vatandaşlıktan çıkarılan kişinin, vatandaşlıktan çıkarılmasına ilişkin işlemin; naklen atanma işleminden ötürü harcırahını alamayan kamu görevlisinin, harcırah ödenmemesine ilişkin işlemin; maliki olduğu taşınmazı kamulaştırılan kişinin, kamulaştırma kararına ilişkin işlemin; ehliyetine el konulan kişinin, ehliyete el koyma kararına ilişkin işlemin iptalini istemede pek tabii olarak menfaati bulunmaktadır.

Danıştay'ın ve idari mahkemelerin kararlarında menfaatin doğrudan ihlal edildiği davalara ilişkin olarak menfaat bağı konusunda açıklama ve hükümlere genellikle yer verilmemektedir. Çünkü bu davalarda menfaat bağının tartışılmasına gerek yoktur. Ancak Danıştay'ın özellikle bazı eski kararlarında ve vatandaşlık işlemleri (vatandaşlıktan çıkarma, vatandaşlığa alma) gibi şahsa sıkı sıkıya bağlı haklara ilişkin işlemlere karşı açılan davalarda menfaat alakasının doğrudan doğruya mevcut olması gerektiğine de işaret edilmiştir. Bu nitelikte olmak üzere akademik çalışmalarda sıkça yer verilen bir Danıştay kararında; davacı çimento şirketinin, kendisine ait çimento kağıdı ile birlikte yük taşıyan gemiye hükümet ve askeri makamlar tarafından el konulmasına ilişkin işlemin iptali amacıyla açılan davada, çimento kağıdını taşıyan

¹²¹ Yenice / Esin, s. 486.

davacı navlun sahibinin menfaat ilişkisinin bulunmadığına karar verilmiştir¹²². Ancak hemen belirtmek gerekir ki, söz konusu kararın verildiği zaman diliminde verilen bir çok kararda¹²³ olduğu gibi özellikle son dönemlerde verilen Danıştay kararlarında dolaylı olarak vuku bulan menfaat ihlallerinde de davacının ehliyetli olduğu görüşü hakimdir.

Netice olarak, menfaatin doğrudan ihlal edildiği durumlarda menfaat sahibinin dava açma ehliyeti bakımından herhangi bir tereddüt bulunmadığı ifade edilebilir. Ancak bazı eski Danıştay kararlarında, iptal davası açabilmek için menfaatin dolaylı olarak ihlal edilmesi yeterli görülmeyip doğrudan ihlal edilmesi gerektiği yolunda hükümler bulunmaktadır.

bb. Dolaylı İhlal

İptal davası açabilmek için idari işlemin doğrudan doğruya davacı hakkında yapılmış olması gerekli değildir. Yapılan işlem dolayısıyla da olsa davacının menfaatini ihlal ediyorsa kişisel unsur gerçekleşmiş sayılır ve davacının dava hakkı doğar¹²⁴.

Kişisel menfaatin dolaylı yoldan ihlal edildiği işlemlere karşı açılan davalarda menfaat bağının tespit edilmesi menfaatin doğrudan ihlal edildiği davalardaki gibi kolay olmamaktadır. Çünkü bu tür davalarda davacı, dava konusu ettiği işlemin süjesi olmamakla beraber, işlemin netice ve tesirleri davacıya dolaylı olarak etki etmektedir. Bu sebeple dolaylı yoldan ihlal edilen menfaatin varlığını saptamak tamamıyla yoruma müstenit bir mesele olmaktadır. Bu noktada yargı içtihatlarının önemi ortaya çıkmaktadır ki, Danıştay ve idari mahkemeler kişisel menfaat kavramını¹²⁵ dar, ya da geniş tutmakla idari işlemlere karşı açılan iptal davasının alanını daraltmakta ya da genişletmektedir¹²⁶. Bu açıdan Danıştay'ın ve idari mahkemelerin içtihatlarının analiz edilmesi konunun açıklığa kavuşturulması için zaruri olmaktadır.

Davalı idarece yapılan imar planı değişikliğine karşı plan müellifince açılan davada Danıştay Altıncı Dairesi; idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla

¹²² DDDK, E. 1968/389, K. 1971/269, KT. 26.3.1971, DD, sy. 4, s. 207.

¹²³ D5D, E. 1969/4390, K. 1970/3355, KT. 10.6.1970, DD, sy. 2, s. 173.

¹²⁴ **Akyürek**, Akman, Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru, DD, sy. 80-81, y. 21, s. 34.

¹²⁵ Burada kastedilen kişisel menfaat kavramı, daha çok, idari işlemin dolaylı yoldan tesir ettiği kişisel menfaat olarak algılanmalıdır.

¹²⁶ **Gözübüyük / Tan**, s. 349.

denetimini amaçlayan iptal davasının görüşülebilmesinin önkoşullarından biri olan dava açma ehliyetinin, her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idare ile işlemlerinde istikrarsızlığa neden olmaması ve idare işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçütler içinde menfaat ilişkisinin varlığını ifade ettiği; her olay ve davada, idari işlem ile dava açacak kişi arasında öngörülen subjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olması ölçütleri ekseninde yargı mercilerince değerlendirilerek takdir edileceği; öte yandan, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik'in 27. maddesinin 1. fıkrasına 'Plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınması şarttır.' şeklinde bir bent eklendiği; 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun 2. maddesinin 3. fıkrasında her nevi planların fikir ve sanat eseri sayıldığı; 16. maddesinin 1. fıkrasında da, eser sahibinin izni olmadıkça eserde veyahut eser sahibinin adında kısaltmalar, ekleme ve başka değiştirmeler yapılamayacağına hükme bağlandığı; bu hükümler uyarınca planın teknik ve bilimsel fikir eseri olarak korunduğu; eser sahibinin izni olmadıkça plan değişikliği yapılamayacağı; planda değişiklik yapılması için plan müellifinin muvafakatinin alınması gerektiği; buna göre 5846 sayılı Kanun'da belirtilen düzenlemenin uygulanması ve kanun kapsamında bulunan planın eser olarak korunması amacıyla plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınmasının şart olduğu; idari işlem ile dava açacak kişi arasında öngörülen subjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olması ölçütleri çerçevesinde, uyuşmazlık konusu olayda davacıların yapımcısı ve müellifi oldukları imar planlarında değişiklikler yapılması, ayrıca plan müellifi olarak da görüşünün alınmamış olduğunun öne sürülmesi karşısında planlarda değişiklik yapılmasına ilişkin işlemin iptali istemek bakımından plan müellifinin dava açma ehliyetinin bulunduğuna hükmederek aksi yöndeki yerel mahkeme kararını bozmuştur¹²⁷.

İmar planlarına ve imar planı değişikliklerine karşı dava açabilmek için planlama yapılan beldenin yahut yörenin sakini olmanın veya planlama yapılan alanda taşınmaz sahibi olmanın subjektif ehliyet açısından gerekli ve yeterli olduğu hususu bilinen bir içtihatır. Ancak Danıştay'ın yukarıda yer verilen kararında, plan müellifinin de icazeti alınmadan yapılan plan değişikliklerine karşı 5846 sayılı Fikir ve Sanat

¹²⁷ D6D, E. 2003/5595, K. 2004/179, KT. 14.01.2004, DKD, sy. 4, s. 179.

Eserleri Kanunu ve İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik uyarınca alâkadar sıfatı ile dava açabileceğinin kabulü yeni bir içtihattır. Dava konusu olaydan anlaşıldığı üzere davaya konu işlem doğrudan davacılar hakkında ve doğrudan davacıların menfaatini zedeler nitelikte olmayıp, dolaylı bir ilişki söz konusudur.

Kişisel menfaatin dolaylı olarak ihlal edilmesi başlığı altında atama işlemlerine de değinmek gerekmektedir. Atama işlemlerinin bir çoğunda doğrudan menfaat ihlali söz konusu olmaktadır. Yukarıdaki paragraflarda bahsedildiği üzere naklen atan bir memurun naklen atanma işlemine karşı; bir kamu görevine açıktan atanmak isteyen kişinin atanma talebinin reddine ilişkin işleme karşı dava açma ehliyeti bulunmaktadır. Burada bahsedilen kişilerin menfaatleri doğrudan ihlal edilmektedir. Ancak mevcut bir kamu görevine veya kadroya başvuruda bulunan kişilerden birinin atamasının yapılması işlemi diğer başvuru sahiplerinin menfaatlerini dolaylı olarak ihlal etmektedir. Çünkü atama işlemi öznel bir işlem olup, konu aldığı bireyi mevcut bir statüye dahil etmekte ve çoğunlukla da söz konusu atama işleminde diğer başvuru sahiplerine dair açık bir tasarruf bulunmamaktadır. Bununla birlikte bir başvurucunun atanması diğer başvurucuların atanma taleplerinin zımni olarak reddedilmesi anlamına gelmektedir ki; menfaatin dolaylı olarak ihlal edilmesi, söz konusu zımni retten kaynaklanmaktadır.

Danıştay Beşinci Dairesi, istikrarlı bir biçimde atama işlemine karşı diğer atama isteklilerinin açtığı davalarda davacıların menfaat ilişkisini kabul etmekte; açılan davaları esastan karara bağlamaktadır. Bu doğrultuda, sağlık merkezi tabibi olarak görev yapmakta iken Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı genelgesi hükümleri uyarınca ilçelerde sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden sağlık merkezi baştabibinin sağlık grubu başkanı sıfatı ile sorumlu tutulmasından sonra bu görevi fiilen yürüttüğü halde anılan göreve kendisinin değil de henüz asaleti tasdik edilmemiş olan bir başkasının getirilmesi yolunda valilikçe tesis edilen işlemin iptali istemi ile açılmış olan davayı menfaat ilişkisinin bulunmadığı gerekçesi ile ret eden idare mahkemesi kararı, davacının sağlık grup başkanlığına kendisinin değil de bir başka kişinin atanması yolundaki işlemin iptali istemiyle açtığı davada menfaat ilişkisinin bulunduğu gerekçesiyle Beşinci Daire tarafından bozulmuştur¹²⁸. Aynı doğrultudaki bir başka kararda, 4. derecede veznedar

¹²⁸ D5D, E. 1985/887, K. 1987/856, KT. 26.5.1987, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

kadrosunda bulunan ve 1. derece kadroya atanmak istemiyle davalı idareye başvuran davacının aynı kurumda bilgisayar işletmeni olan bir başka kişinin 1. dereceli kadro olan yükseköğretim sekreterliğine atanması üzerine açtığı davayı reddeden idare mahkemesi kararı, 1. dereceli yükseköğretim sekreterliği görevine başka bir kişinin atanmasının 1. dereceli kadroya atanma isteminde bulunan davacının menfaatini ihlal ettiği gerekçesiyle bozulmuştur¹²⁹.

Peki, mevcut bir kamu görevi veya kadroya başvurup da atanması yapılmayan her kişi mezkur atama işlemine karşı dava açma ehliyetine sahip olacak mıdır? Yani bu tür bir olayda salt başvuruda bulunmak kişiyi ehliyetli kılar mı? Bu anlamda salt başvuru olmasının, başvuru sahibini, kendisinin değil de bir başka şahsın atanmasına ilişkin işleme karşı dava açmak bakımından ehliyetli kılmaya yeterli olmadığı düşünülmektedir. Buna göre, atanması yapılmayan başvuru sahibi, başvurduğu görev yahut kadroda çalışabilmek bakımından gerekli şartlara sahip olmalıdır. Örnek olarak; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 40. maddesi hükmü uyarınca, (maddenin ikinci fıkrasında yer alan istisna bir kenara bırakılırsa) devlet memuru olabilmek için on sekiz yaşın ikmal edilmesi gerekmekte olup; açık bulunan bir memuriyete on yedi yaşında olan bir kişi ile beraber başvuruda bulunan şahsın atanması işlemine karşı, on yedi yaşında olan diğer başvuru sahibinin dava açmak bakımından ehliyetli (doğal olarak sübjektif ehliyet kastedilmektedir) olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Bu görüşün aksi yönündeki bir idare mahkemesi kararında, boş bulunan bir yatılı ilköğretim bölge okulu müdürlüğüne atanma talebiyle başvuran davacının bir başka kişinin söz konusu yatılı ilköğretim bölge okulu müdürlüğü kadrosuna atanması işlemine karşı açtığı davada, kendisinin söz konusu müdürlüğe atanma şartlarını haiz olmadığını kabul etmekle birlikte atanması yapılan kişinin de gerekli şartları taşımadığını iddia etmesine rağmen işin esasına girilerek dava reddedilmiştir¹³⁰. Bu karara karşı yazılan azlık oyunda ise yukarıda yer verilen görüş şu şekilde belirtilmiştir:

“Dava, atanılmak istenilen bir okula başka bir kişinin atanması üzerine söz konusu atama işleminin iptali istemiyle açılmıştır. / Davacının, kendisinin dahil olmadığı bir işlemin iptalini isteyebilmesi için (bütün işlemlerin iptalini istemekte olduğu gibi), evvela söz konusu işlemin iptal edilmesinde güncel, kişisel ve meşru bir

¹²⁹ D5D, E. 2003/4666, K. 2004/3214, KT. 17.9.2004, DKD, y. 3, sy. 6, s. 148.

¹³⁰ Çorum İdare Mahkemesi, E. 2004/357, K. 2005/812, KT. 29.9.2005.

menfaati olması lazım gelir. / Dava konusu olaya bakıldığında, davacı, atanmak istediği yatılı ilköğretim bölge okulu müdürlüğünde görev yapmak için gerekli şartları haiz olmamasına rağmen, söz konusu okula atanan 3. bir şahsın atama işleminin iptalini istemektedir. Davacının atanmak istediği kurumda görev alabilmek için hukuken zaruri olan şartlara sahip olmaması durumunda, başka bir kişinin davacının atanmak istediği yere atanması işlemi ile arasındaki menfaat bağı kesilmekte, daha doğrusu hiç doğmamaktadır; velev ki davacının atanmak yönünde resmi bir müracaatı olsa bile. Çünkü, belli bir statüdeki herkes (dava konusu olayda Milli Eğitim Bakanlığı bünyesindeki bütün okul müdürleri) her yere müracaat edebilir ve sırf müracaat edildi diye herkese dava hakkı tanımak gerekir ki, bu da ülkemizdeki idari yargılama hukukuna ve idare hukuku müktesebatına aykırı olacaktır.”

Azlık oyunda yer alan görüş, iptal davasının actio popularis niteliğinde olması gerektiğini savunanlara pek sevimli gelmese de bu görüşün menfaat ihlali teoriğine ve pratiğine daha muvafık geldiği düşünülmektedir.

Menfaatin dolaylı ihlaline dair bir başka Danıştay kararında, ihaleye katılmamakla birlikte, ihale ile ilgili olarak yapılan hazırlık çalışmalarının hukuk ve usule aykırı olduğu iddiasıyla dava açan davacının, yapılan ihalenin, ihale sonrasında yapılan sözleşmenin ve tahsis işlemlerinin iptalini istemekte dava açma ehliyeti bulunduğu hükmedilmiştir¹³¹. İlk bakışta bu karar Danıştay’ın istikrarlı bir şekilde devam ettirdiği ihaleye katılmayanların ihalenin iptalini istemede menfaatleri olmadığına ilişkin içtihadına¹³² ters gözükebilir. Halbuki dava konusu olayda, davacı tarafın iptalini istediği ihale ile bir başka şirkete satılan Hazine arazisinin kendilerine kiralanması ve tahsis edilmesi için bir çok kez başvuruda bulunmasına rağmen sonuç elde edemediğini; herhangi bir ilan yapılmadan ihalenin gerçekleştirilmiş olduğunu; ihale ile satılan arazinin bulunduğu yerdeki Dalaman Milli Emlak Müdürlüğü’nün ve Dalaman Belediyesi’nin dahi böyle bir ihale yapıldığından haberleri olmadığını; gerek ihale şartlarının gerekse ihalenin usulüne uygun olarak belirlenip yapıldığını; ihale sonrası proje yeri değişikliği yapılarak ihaleyi kazanan firmaya öncekine göre daha büyük olan ve kendilerinin de kiralamak istedikleri arazilerin verildiğini; 3621 sayılı

¹³¹ DİDDGK, E. 2002/196, K. 2004/1850, KT. 11.11.2004, DD, y. 35, sy. 109, s. 52.

¹³² Söz konusu içtihadı örnek için bkz., D10D, E. 1984/2210, K. 1985/1188, KT. 06.6.1985, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

Kıyı Kanunu'na ilişkin hiçbir işlem yapılmadan ihaleye çıkıldığını ileri sürdüğü ve ihale ile ilgili olarak yapılan hazırlık çalışmalarının hukuka ve usule uygun gerçekleşmediği iddiasıyla bakılan davayı açtığı ve davacının söz konusu ihalenin, ihale sonrasında ihaleyi kazanan şirketle yapılan sözleşmenin ve söz konusu taşınmazların ilgili şirkete tahsis edilmesine ilişkin işlemlerin iptalini istediği anlaşıldığından, davacı şirketin, dava konusu işlemlerden dolayı meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin etkilendiği sonucuna ulaşılarak ihaleye katılmayanın menfaatinin bulunduğu karar verilmiştir. Davacının ihale için ilan yapılmadığı ve daha önce satın almak için başvuruda bulunduğu taşınmazın ihale ile satıldığı iddiaları karşısında, bu kararın daha önceki içtihatlardan bir sapma anlamına gelmediği anlaşılmaktadır.

Menfaatin doğrudan veya dolaylı olarak ihlal edilmesi konusunda tatbikattan ziyade teori ile alakalı bir hususa daha değinmek gerekmektedir. İhlalin niteliğinin tespiti bakımından (doğrudan veya dolaylı olup olmamasının tespiti kastedilmektedir), idari işlem veya kararın şekline değil içeriğine dikkat etmek gerekmektedir. Yani, idari işlemde somut olarak bir kişinin ismi veya unvanı zikredilmese de mezkur işlem o kişinin menfaatinin (hatta kişisel hakkını) doğrudan ihlal edebilir. Bu durumda idari kararda davacının adı yer almadığı için menfaatin dolaylı olarak ihlal edildiğinden bahsedilemez. Bu duruma örnek olarak, hakkında yıkım kararı verilen bir taşınmazın malikinin adı belediye encümeni kararında yer almasa dahi bu karardan ötürü taşınmaz malikinin kişisel hakkı (evleviyetle menfaati) doğrudan ihlal olmuştur.

c. Kişisel Menfaatin Maddi veya Manevi Nitelikte Olması

İptal davasının davacısı olabilmek için gerekli olan menfaat, maddi nitelikte olabileceği gibi manevi nitelikte de olabilir. Bu anlamda Danıştay kararlarında herhangi bir tereddüt bulunmamakta olup, maddi nitelikteki menfaat gibi manevi nitelikteki menfaat de iptal davası açılabilmesi bakımından yeterli görülmektedir. Danıştay'ın konuya ilişkin olarak eski bir kararında; "...mühendis olan davacının ihraz etmiş olduğu bir sıfatın başkalarına tevcihinde ve bu sıfatın bahşettiği maddi ve moral haklarından başkalarının da yararlanmasında, dar anlamda dahi menfaat ilişkisinin varlığını kabul zaruridir." denilmektedir¹³³. Konunun teorik yönüne vurgu yapan bir kararda ise menfaat ilişkisinin manevi nitelikte de olabileceği şu şekilde belirtilmiştir:

¹³³ DDDK, E. 1968/293, K. 1972/623, KT. 02.6.1972, AİD, c. 5, sy. 4, s. 164.

“İdari İşlemlerin, bu işlemlerle kişisel, meşru ve güncel bir menfaat ilgisi olanlar tarafından iptal davasına konu edilebileceği açık olup, bir idari faaliyet ve işlemle ciddi ve makul, maddi ve manevi bir ilişkisinin bulunduğu anlaşılan kişi ve kuruluşların söz konusu faaliyetle ilgili idari işlemlerin iptali istemiyle dava açma ehliyetinin de bulunduğu kabulü gerekmektedir.¹³⁴”

d. Yargısal İçtihatlar

Menfaat bağının kişisellik niteliği ile ilgili kararlar incelenmelidir.

Sekizinci Daire, Cumhurbaşkanı’na onursal doktora unvanının verilmesi istemine karşı unvanı veren üniversiteyi bitiren kişinin dava açmasında kişisel yarar ilişkisi bulunmadığını belirterek açılan davayı ehliyet yönünden reddeden mahkeme kararını onanmıştır.¹³⁵

Bir başka Sekizinci Daire kararında, bir adayın ilgili yönetmeliğe göre doçentliğe yükseltilmesinde, başka bir fakültede görevli aynı anabilim dalındaki profesörün kişisel menfaatini ihlal eden bir durum olmadığı belirtilerek açılan dava ehliyet yönünden reddedilmiştir.¹³⁶

Yine bir Sekizinci Daire kararında, il genel meclisi üyesi olan davacının aday olmadığı il genel meclisi ikinci başkanı seçimine ilişkin il genel meclisi kararına karşı açtığı davayı, iptal davası açabilmenin ön koşulu olarak aranılan ve idari işlemle zedelenmiş olması gereken yararın dolaylı bir yarar olmasının yeterli olmadığı ve söz

¹³⁴ D10D, E. 2003/3053, K. 2003/4046, KT. 20.10.2003, karar yayımlanmamıştır. Aynı yönde olan başka kararlar: “...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...”, DİDDGK, E. 1993/596, K. 1994/263, KT. 29.4.1994, DD, sy. 90, s. 202; “...kişisel, meşru ve güncel bir menfaat alakasının varlığı taraf ilişkisinin kurulmasında yeterli sayılmakta ve bu husus davanın niteliğine ve özelliğine göre idari yargı yerlerinde belirlenmekte, davacının idari işlemle ciddi ve makul, maddi ve **manevi** bir ilişkisinin bulunduğu anlaşılması, dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli sayılmaktadır...”, DİDDGK, E. 1997/195, K. 1997/400, KT. 13.6.1997, DD, sy. 95, s. 81; “...Taraf ilişkisinin kurulması için gerekli olan kişisel, meşru ve güncel bir menfaat alakasının varlığı, davanın niteliğine ve özelliğine göre idari yargı yerlerinde belirlenmekte, davacının idari işlemle ciddi ve makul, maddi ve **manevi** bir ilişkisinin bulunduğu anlaşılması, dava açma ehliyeti için yeterli sayılmaktadır...”, DİDDGK, E. 1999/390, K. 2000/761, KT. 26.01.2000, DD, sy. 104, s. 52.

¹³⁵ D8D, E. 1991/2225, K. 1992/525, KT. 25.3.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

¹³⁶ D8D, E. 1992/2595, K. 1993/2519, KT. 28.6.1993, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

konusu yararın doğrudan ve kişisel nitelikte bulunması gerekeceği; davada ise davacının 2. başkan seçiminde aday olmadığı anlaşıldığından yapılan seçimle yukarıda belirtilen nitelikte bir yararının zedelenmediğinin açık olduğu; sadece il genel meclisi üyeliği veya SHP Grup Başkanlığı sıfatının iptal davası açılabilmesi için yeterli bulunmadığı gerekçesiyle ehliyetten reddeden idare mahkemesi kararı, il genel meclisi ikinci başkan seçiminin kurallara uygun şekilde yapılmadığını ileri süren ve il genel meclis üyesi olan davacının, konu ile ilgili genel meclis kararına karşı dava açabileceğini kabul etmek gerekeceği; aksi halde dava konusu genel meclis kararının yargı önüne getirilmesinin ve denetlenmesinin olanaksız hale geleceği gerekçesiyle bozulmuştur¹³⁷.

İdare mahkemesinin menfaat bağı bakımından idari işlemle zedelenmiş olması gereken yararın dolaylı bir yarar olmasının yeterli olmadığı yönündeki gerekçesi ve Sekizinci Daire'nin idare mahkemesi kararını davacının dava açma ehliyetinin kabul edilmemesi durumunda dava konusu genel meclis kararının yargı önüne getirilmesinin ve denetlenmesinin olanaksız hale geleceği gerekçesiyle bozması dikkat çekicidir. Özellikle idare mahkemesinin mezkur gerekçesinin, kişisel menfaatin dolaylı olarak ihlal edilmesinin yeterli görülmesi yönündeki yerleşik kanıya açıkça ters düştüğü söylenebilir.

1994 yılında verilen bir kararda, Ankara Ticaret ve Turizm Yüksekokulu Kooperatifçilik Bölümü (2 yıllık ön lisans) mezunu olup, ziraat teknisyeni olarak görev yapan davacının tekniker veya tütün eksper unvanını taşıyamaması nedeniyle dava konusu ettiği kararnameye ekli cetvelin teknikerlerle ilgili özel hizmet tazminatı oranlarını düzenleyen cetvellerindeki "mesleki teknik" ibaresinin iptalini istemekte kişisel hakkı bulunmadığı gerekçesiyle açılan dava ehliyet yönünden reddedilmiştir¹³⁸.

Sekizinci Daire, 4001 sayılı Kanun ile menfaat ihlali yerine getirilen kişisel hak ihlali kavramını esas alarak kararını vermiştir. Ancak kararın kişisel menfaat ihlali nazariyesine uygun olduğu da rahatlıkla söylenebilir.

Anadolu Üniversitesi'nde yapılan rektör adayı belirleme işleminin iptali istemiyle üniversitede yapılan seçimlere aday adayı olarak katılan ancak seçilemeyen

¹³⁷ D8D, E. 1987/9, K. 1988/29, KT. 18.01.1988, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

¹³⁸ D8D, E. 1994/1272, K. 1994/2654, KT. 20.10.1994, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

davacı tarafından açılan davada ileri sürülen ehliyet def'i; üç evreli bir süreçten oluşan rektörlüğe atama işlemlerinde seçimlere katılan adayların her evrede karşılıklı olarak birbirlerinin seçilme olasılığını olumlu ya da olumsuz yönde etkileyecekleri açık olduğundan Anadolu Üniversitesi Rektörlüğü için üniversitede yapılan seçimlere aday adayı olarak katılan ve bu sıfatı elde eden davacının seçilen diğer aday adaylarının kanun tarafından aranan nitelikleri taşımadığı; dolayısıyla seçimin yasal koşullara uygun yapılmadığı iddiasıyla iptal davası açmakta hukuki yararı bulunduğu gerekçesiyle reddedilerek açılan dava Beşinci Daire tarafından esastan karara bağlanmıştır¹³⁹.

Yine Beşinci Daire'nin eski tarihli bir kararında, idari memur seçme mülakatına katılmayan davacının, mülakatın geçersiz sayılmasına ilişkin işlem iptalinde kişisel menfaati bulunmadığına hükmedilmiştir¹⁴⁰.

Altıncı Daire, davacının eşine ait olan bina için belediye encümenince davacı adına alınan ve davacıya tebliğ edilen yıkım kararına karşı davacının açtığı davayı yapı sahibi olan eşin dava açması gerektiği gerekçesiyle ehliyet yönünden reddeden yerel mahkeme kararını, taşınmaz ve üzerindeki yapı eşine ait olsa bile kendi adına verilen ve kendisine tebliğ edilen yıkma kararının iptali dileğiyle ancak davacı tarafından dava açılacağı ve bu kararın iptal edilmesinde davacının kişisel ve güncel menfaatinin bulunduğu tartışmasız olduğundan bozmuştur¹⁴¹.

2. Menfaat Bağının Güncellik Niteliği

a. Anlam ve Teori

Menfaat bağının aktüelliği olarak da tanımlanan güncellik, idari işlem ile davacı arasındaki ilişkinin halihazırda mevcut olup olmaması ile ilgilidir. Eğer davacı ile dava konusu edilen idari işlem arasında güncel bir ilişki yoksa, menfaatin kişisel ve(ya) meşru olup olmadığına bakılmaksızın açılan dava ehliyet yönünden reddedilecektir.

¹³⁹ D5D, E. 1992/4035, K. 1993/3177, KT. 16.9.1993, DD, y. 25, sy. 89, s. 277.

¹⁴⁰ D5D, E. 1979/1277, K. 1984/2737, KT. 13.6.1984, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

¹⁴¹ D6D, E. 1989/180, K. 1990/877, KT. 14.5.1990, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

Menfaatin güncelliği konusundaki tartışmalar, ihlalin hangi zaman diliminde bulunması veya vuku bulması gerektiği hususuna ilişkin olup, bu konuda farklı görüşler bulunmaktadır. Bu görüşler kısaca özetlenecek olursa:

Bir görüşe göre menfaat, dava açıldığı zaman veya dava karara bağlanırken bulunmalıdır¹⁴².

Bir diğere göre ise menfaat ihlalinin dava açıldığı anda mevcut olması gerekli ve yeterli olup, menfaat bağının davanın sonuna kadar devam etmesi gerekmez. Davanın açıldığı andaki durumun yargılanması gerektiğinden dava devam ederken ortaya çıkacak farklılıklar yargısal denetime engel olmayacaktır¹⁴³.

İlk verilen görüşün benzeri bir başka görüşte, menfaatin halen mevcut olmasının davanın ikamesi ve hiç olmazsa intacı zamanında mevcut ve tahakkuk etmiş olması anlamına geldiği belirtilmiştir. Bu anlamda ileride husulü melhuz olan, düşünülen, ihtimal dahilinde bulunan bir menfaat iptal davası açmak salahiyeti vermez¹⁴⁴.

¹⁴² **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 185.

¹⁴³ **Çelikkol**, Hüseyin, İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet, Adalet Dergisi, y. 76, sy. 3, Ankara 1985, s. 749-770.

¹⁴⁴ **Onar**, c. III, s. 1234. Bu görüşe uygun kararlar: "...Davanın açıldığı tarihte 926 sayılı Yasa uyarınca istifa etmiş sayılmayan ve Türk Silahlı Kuvvetleriyle ilişkisi kesilmeyen davacının; firar ve yabancı uyruklu ile evlenmek suretiyle Türk Silahlı Kuvvetlerinden ilişkisi kesilen subay ve astsubaylara yönelik düzenleyici işlemle; kişisel, meşru ve aktüel bir menfaat ilgisi bulunmamaktadır...", D10D, E. 1997/1548, K. 1997/4387, KT. 13.11.1997, DD, y. 28, sy. 96, s. 559; "...Yapılan ihale sonucunda yükümlülüğünü yerine getirmediği gerekçesiyle idarece bir daha ihaleye alınmamasına karar verilen ihale, yeni bir ihale söz konusu olmadığından aktüel menfaatini ihlal etmeyen ihaleye alınmamasına ilişkin işlemi dava konusu edemeyeceği...", D10D, E. 1982/2838, K. 1984/1183, KT. 04.6.1984, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'; "...Taşınmazın maliki olmayan ve dava açma ehliyetini belde sakini sıfatına değil, taşınmazın zilyedi olduklarından bahisle ileride doğması ihtimali bulunan bir hak iddiasına dayandıran davacıların, beldenin arıtma tesisi yer seçimi işlemine karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığı...", D6D, E. 2004/6309, K. 2005/2411, KT. 20.4.2005, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'; "...dava ehliyeti, dava açıldığı tarihte bulunması gereken ve davanın görülebilmesi için zorunlu bir usul hukuku koşuludur. Yani iptal davasının açıldığı sırada davacının aktüel (halen mevcut) bir menfaatinin bulunması gerekir. İleride ortaya çıkması muhtemel bir menfaat ilişkisine dayanarak dava açılması mümkün değildir. Olayda ise; davacı derneğin tüzüğünde belirtilen, bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması yolundaki amacı doğrultusunda dava açabileceği kabul edilebilirse de; henüz tahsisin yapılacağı yolundaki ilan işleminde ve tahsis safhasında çevrenin tahribi yolunda bir zarar söz konusu değildir. / Başka bir anlatımla, derneğin, tüzüğünde belirtilen amacına aykırı olarak; orman alanına zarar verilmesi, ancak tahsis işleminden sonra yapılacak bir çalışma (inşaat v.s.) sırasında ortaya çıkabilir, bu aşamada doğal kaynakların bozulması ve benzeri etkiler nedeniyle muhtemel bir menfaat ihlalden söz edilemeyeceğinden davacı derneğin dava açma ehliyetinin varlığı kabul edilemez...", D8D, E. 1998/397, K. 1998/2243, KT. 15.6.1998, DD, y. 29, sy. 98, s. 484.

Hemen hemen aynı doğrultuda olan bu görüşlere nazaran farklılık arz eden başka bir görüşte, menfaat ilişkisinin davanın açıldığı tarihte değil, idari işlemin tesis edildiği tarihte bulunması yeterlidir. Aksi halde belirli sürelerle sınırlı olarak tesis edilen işlemlere karşı iptal davası açma yolu kapatılmış olur. Bu görüşten yola çıkılarak güncel menfaat deyiminin artık iptal davasında yeri olmadığı da ileri sürülmüştür¹⁴⁵.

Farklı yöndeki bir görüşte ise, bir kimsenin iptal davası açabilmesi için, halen mevcut bir menfaatinin ihlal edilmiş olmasının, yani, meşru ve şahsi menfaatinin dava açıldığı anda mevcut olmasının gerektiği; dava açıldığı tarihte mevcut olan menfaatin dava süresince de devam etmesinin zorunlu olduğu belirtilmektedir. Buna rağmen davanın açıldığı tarihte mevcut olmayan menfaat ihlalinin davanın karara bağlanmasından önce husule gelmesi halinde de menfaatin aktüel sayılacağı görüş sahibince kabul edilmektedir¹⁴⁶.

Aynı görüşü savunan bir başka yazar, menfaat ihlali koşulunun, davanın iptidaen açılabilmesi ve dinlenebilmesi için davanın açılması sırasında ve devamı süresince var olması gereken usul ve şekil şartı olarak kabul edildiğini belirtmiştir¹⁴⁷.

Menfaatin güncelliği konusunda genel kabul gören, menfaatin, davanın açıldığı zaman veya dava karara bağlanırken bulunmasının kafi olduğu yolundaki kanaat, çalışmada, “Menfaat İhlali Şartını Hukuk Devleti İlkesi Perspektifinde Açıklamaya Yönelik Yaklaşımlar” başlığı altında yer verilen yaklaşımlardan birinci yaklaşım adı altında değerlendirilen görüşler ile irtibatlı bulunmaktadır. Buna göre, genel olarak birinci yaklaşımın taraftarı olanlar¹⁴⁸, iptali istenilen işlem ile davacı arasındaki menfaatin davanın açıldığı anda ya da dava karara bağlanırken ve hatta davanın herhangi bir aşamasında vuku bulmasını (menfaat bağının gerçekleşmesini) yeterli görmekteyler. Bu düşünce, menfaat ihlali şartını hukuk devleti ilkesi perspektifinde

¹⁴⁵ **Alan**, s. 32. Menfaat ilişkisinin davanın açıldığı tarihte değil, idari işlemin tesis edildiği tarihte bulunmasının yeterli olduğu yönündeki görüşe dayanak olabilecek bir Danıştay kararında, “...İdare hukuku ilkelerine göre, iptal davaları incelenirken iptali istenilen işlemin tesis edildiği andaki durum yargılanır ve iptal kararı, idari işlemi tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır...” denilmiştir. Bu karar için bkz., DİDDGK, E. 1993/247, K. 1994/559, KT. 30.9.1994, **Demirkol**, Selami / **Tekin**, M. Önder / **Toktaş**, Nihat, Danıştay İdari Dava Daireleri Karar Özetleri, 1. Baskı, Ankara 2002, s. 1108.

¹⁴⁶ **İkinciogulları**, Füzuran, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 21, Ankara 1976, s. 154.

¹⁴⁷ **Akyürek**, s. 29.

¹⁴⁸ Bkz. çalışmanın 74. sayfası.

açıklamaya yönelik yaklaşımların irdelendiği bölümde birinci yaklaşım başlığı altında geniş olarak yer verildiği üzere, iptal davasının amacının hukuk devletini kaim kılmak olduğu; iptal davasında davacının rolünün idarenin hukuka ve kanuna aykırı işlemlerini ortadan kaldırmak suretiyle idarenin hukuka bağlılığını sağlamak ve böylece hukuk düzenini korumaktan ibaret bulunduğu; bu davada davacının rolünün idarenin işleminin hukuka ve kanuna aykırı olup olmadığının incelenmesi ve bir aykırılık saptandığı takdirde idari işlemi geçmişe etkili olarak iptal etmesi için idari yargı mercilerini harekete geçirmekten ibaret olduğu fikrinden kaynaklanmaktadır.

2577 sayılı Kanun'un 14.maddesi kapsamında konu değerlendirilmelidir. Mezkur 14. maddenin 3. fıkrasının (c) bendinde, dava dilekçelerinin ehliyet yönünden inceleneceği belirtilmiş; maddenin son fıkrasına 'ehliyet' yönünden inceleme şıkkı kapsamında bakıldığında; ehliyet yönünden kanuna aykırılığın ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de davanın her safhasında 2577 sayılı Kanun'un 15. maddesi hükmünün uygulanacağı; yani davanın reddine karar verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu noktada, "(ehliyet yönünden) kanuna aykırılığın ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de" ibaresinin nasıl anlaşılması gerektiği önem arz etmektedir. Eğer mezkur ifadeden, yalnızca ilk inceleme safhasında dava dilekçesinde mevcut olan kanuna aykırılığın sonradan fark edilmesini değil de, davada sonradan meydana gelebilecek kanuna aykırılıkların da anlaşılması gerektiği düşünülürse, davanın açıldığı anda mevcut bulunan menfaatin daha sonradan ortadan kalkması halinde 2577 sayılı Kanun'un son fıkrası hükmü uyarınca, davanın ehliyet yönünden reddedilmesi icabedecektir. Çünkü malum olduğu üzere menfaat şartı da ehliyet kapsamında bir ilk inceleme konusu olması hasebiyle, menfaatin güncelliğini kaybetmesi, yani yokluğu durumunda dava açma ehliyeti de bulunmayacaktır veya ortadan kalkacaktır. 2577 sayılı Kanun'un bu şekilde yorumlanmasından ise menfaatin davanın tüm aşamalarında (davanın açılması, devamı ve karara bağlanması) bulunması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Bu yorum menfaat şartı konusunda çeşitli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. En başta süreli idari işlemlerde, dava açılmadan yahut dava devam ederken idari işlemin süresinin sona ermesi durumunda dava konusu işlemin yargısal denetimin dışında kalması tehlikesi doğacaktır. Aynı tehlike, idarenin yargısal denetimden kaçmak amacıyla dava devam ederken yeni bir idari tasarruf yaparak dava konusu idari işlemi ortadan kaldırması halinde de söz konusu olacaktır. Gerçi bahsedilen durumlarda

davacının davanın devam etmesinde manevi ve moral anlamda güncel menfaati olduğundan bahsedilebilirse de bu görüş her durumda çözüm sağlamayabilir. Bu doğrultuda meşru ve şahsi menfaatin dava açıldığı anda mevcut olması ve dava süresince de devam etmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak dava açıldığı anda mevcut olmayan menfaat ihlali dava devam ederken veya karara bağlanırken tahakkuk ederse veya etmiş olursa menfaat ihlali şartı gerçekleşmiş sayılmalıdır. Bu yöndeki bir uygulama ile 2577 sayılı Kanun'un 14. maddesinden kaynaklanabilecek sorunların da önüne geçilebilecektir. Bu bakımdan meşru ve şahsi menfaatinin dava açıldığı anda mevcut olması ve dava açıldığı tarihte mevcut olan menfaatin dava süresince de devam etmesinin zorunlu olduğu şeklindeki görüşünün menfaat ihlali teorisine ve pratiğine daha uygun olduğu söylenebilir.

Dikkat çekici olduğundan, menfaatin davanın açıldığı tarihte değil, iptali istenilen idari işlemin tesis edildiği tarihte bulunmasının yeterli olduğu yolundaki görüşün de tetkik edilmesi yerinde olacaktır. Hatırlanacağı üzere bu görüşün gerekçesi, belirli sürelerle sınırlı olarak tesis edilen işlemlere karşı iptal davası açma yolunun kapatılmasının önüne geçme düşüncesidir.

Evvela belirtmek iktiza eder ki, güncelliğin idari işlemin tesis edildiği tarihe göre belirlenmesinin herhangi bir anlamı bulunmamaktadır. Çünkü bir idari işlemin tesis tarihinde işlemin ihlal ettiği her menfaat günceldir. İşlemin tesis tarihi itibariyle ihlal edilip de güncel olmayan hiçbir menfaat yoktur. Bununla beraber menfaat ihlalinin mevcudiyeti en erken dava açma tarihi itibariyle önem kazandığından ve denetlendiğinden, güncelliğin bu tarih itibariyle veya davanın devamında bulunup bulunmaması güncellik sorunsalını yaratmış ve böylece menfaat bağının güncellik diye bir niteliği belirlenmiştir. Bahsedilenlerin aksinin düşünülmesi durumunda güncellikten bahsetmek gereksiz ve anlamsız olacaktır ki, yer verilen görüşün sahibi bu sebeplerden olsa gerek güncel menfaat deyiminin artık iptal davasında yeri olmadığı fikrini serdetmiştir¹⁴⁹.

b. Yargısal İçtihatlar

Meselenin aydınlanması bakımından yargısal içtihatların tetkik edilmesi faydalı olacaktır.

¹⁴⁹ Alan, s. 32.

Hemen belirtmek gerekir ki, menfaatin güncelliği konusunda yargı içtihatlarında tam anlamıyla birlik bulunmamakla beraber, genel eğilimin menfaat ihlalinin davanın açıldığı anda var olmasının yeterli görüldüğü şeklinde olduğu söylenebilir. Ancak aksi yönde kararlar da bulunmaktadır. Öncelikle menfaat ihlalinin davanın açıldığı anda var olmasının yeterli görüldüğü veya menfaat ihlalinin davanın sonuna kadar sürmesinin gerekmediği yönündeki içtihatlar incelenecektir.

aa. Menfaat İhlalinin Davanın Açıldığı Anda Var Olmasının Yahut Dava Devam Ederken Vuku Bulmasının Yeterli Görüldüğü veya Menfaat İhlalinin Davanın Sonuna Kadar Sürmesinin Gerekmediği Yönündeki İçtihatlar

Beşinci Daire, İstanbul Vakıflar Bölge Müdürlüğü'nde çalışan davacının geçirdiği soruşturma üzerine Bitlis bölgesine naklen atanmasına karşı açtığı dava devam ederken kendi isteği ile görevinden ayrılıp önce Eminönü Belediye Başkanlığı'na sonra da Havaş Genel Müdürlüğü'ne geçmesinin dava konusu işlemle hukuki ilişkisini sona erdiren bir neden olarak kabul edilemeyeceğini belirterek davayı esastan karara bağlamıştır¹⁵⁰.

Aynı yöndeki bir diğer Beşinci Daire kararında, "...menfaati ihlal edilmiş olma şartının dava sonuna kadar mutlak olarak devam etmesine gerek yoktur. Zira dava konusu işlem ile menfaati ihlal edilen kişi kendi nitelikleri icabı dava sonuna kadar bu ihlal içinde kalmayabilir. / Dava konusu olayda davacı, belediye başkan yardımcılığından oto grup şefliğine naklen atanmakla belediye başkan yardımcısı statüsü ile sahip olduğu menfaatleri ihlal edilmiştir ve davacı bu ihlal dolayısıyla dava açmıştır. / Bu durumda; dava devam ederken davacının niteliklerine daha uygun olan daire müdürlüğü görevine geçmiş olması dava konusu nakil işlemi ile ihlal edilen menfaatini ortadan kaldırmaz¹⁵¹." denilerek davayı ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararı bozulmuştur.

Beşinci Daire tarafından, davacının görev yerinden başka bir yere nakline ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı dava devam ederken kendi isteği olmaksızın ikinci bir

¹⁵⁰ D5D, E. 1991/414, K. 1992/2126, KT. 01.7.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

¹⁵¹ D5D, E. 1985/810, K. 1987/860, KT. 26.5.1987, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – dava konusu işlem ile menfaat bağının sürmesi'.

yere nakledilmiş olmasının dava sonucu ile menfaat alakasını kesen bir hal olarak kabul edilemeyeceğine karar verilmiştir¹⁵².

Bir diğerkararda, Bartın İli'nde öğretmen olarak görev yapan davacının öğrenim durumu sebebiyle İzmir İli'ne atamasının yapılması isteminin reddine ilişkin olarak açılan davada dava konusu red işlemi idare mahkemesince iptal edilmiş; temyiz aşamasında davalı idarece davacının öğrenim kurumunun bulunduğu yere naklen atamasının yapılması sebebiyle davanın konusuz kaldığı ileri sürülmüşse de Beşinci Daire tarafından; "...iptal davası açılabilmesi için ilgililerin dava konusu işleme menfaatlerinin ihlal edilmiş olması yeterli olup, bu menfaat ilişkisinin davanın sonuna kadar sürmesinin gerekmemesi karşısında söz konusu iddiaya..." itibar edilmemiştir¹⁵³.

Çok bilinen bir başka davada Danıştay, tuğgeneralliğe terfî için gerekli kanuni koşulları taşımasına rağmen mevzuata aykırı olarak terfî ettirilmeyen davacının bu işlemin iptali talebiyle açtığı davayı, davacının dava sırasında istifa ederek ordudan ayrılmış olmasına rağmen esastan incelemiş ve davacının terfi ettirilmemesi yolundaki işlemi iptal etmiştir¹⁵⁴.

Davacının 1983-1984 öğretim yılında Polis Koleji giriş sınavını kazandığı halde sağlık nedeniyle yapılmayan kaydının idare mahkemesinin iptal kararı üzerine yapıldığı gerekçesiyle Polis Akademisi'ne girişi sırasında önceki yönetmelik kurallarının uygulanması yolundaki başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı reddeden idare mahkemesi kararını bozarak işlemin iptaline karar veren Sekizinci Daire bu kararda, idari davalarda dava açıldığı anda korunması gereken aktüel yararın bulunması gerektiğini; ancak dava açıldığı anda aktüel yarar bulunmasa bile, dava devam ederken kişinin yararının zedelenmesi durumunda yararın aktüel olması koşulunun aranmayacağını belirtmiştir¹⁵⁵.

Aynı doğrultudaki bir başka kararda, "...gerek öğretilerde gerekse Danıştay Kararlarına iptal davası açılabilmesi ve davanın görülebilmesi için davacının iptali istenilen işleme menfaatinin ihlal edilmesi yeterli sayılmakta, bu işleme ilişkisinin

¹⁵² D5D, E. 1987/3267, K. 1988/2502, KT. 15.11.1988, DD, y. 19, sy. 74-75, s. 318.

¹⁵³ D5D, E. 1998/4125, K. 2001/4068, KT. 08.11.2001, karar yayımlanmamıştır.

¹⁵⁴ DDDK, E. 1966/499, K. 1967/166, KT. 03.02.1967, **Ata**, Hakan, İdari Yargıda Sübjektif Ehliyet Koşulu, AYİMD, sy. 17, Kitap 1, Ankara 2002, s. 111.

¹⁵⁵ D8D, E. 1989/307, K. 1989/602, KT. 26.6.1989, DD, y. 20, sy. 76-77, s. 555.

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 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 işlemde menfaat ilişkisinin kalmadığından bahisle davanın reddine ilişkin mahkeme kararında hukuki isabet...” görülmüştür¹⁵⁶. Benzer konuda açılan bir davada Onuncu Daire, emekliye sevk edilme isteğinin reddi üzerine açılan dava devam ederken memuriyet görevinden istifa ettiği anlaşılan davacının dava konusu ettiği emekliye sevk edilme isteğinin reddine ilişkin işlemle menfaat ilişkisinin devam ettiğini belirtmiştir¹⁵⁷. Aynı dönemde yine Onuncu Daire tarafından verilen bir kararda, çalıştığı teşekkülle ilişığının kesilmesi cezası ile cezalandırılan davacıya verilen cezanın emekliliğinden sonra davacıya tebliğ edilmiş olması nedeniyle uygulanamamasının davacı ile dava konusu ceza arasındaki menfaat ilişkisini ortadan kaldırmadığına ve mezkur ceza işleminin yargı denetimine tabi tutulmasının zorunlu olduğuna hükmedilmiştir¹⁵⁸.

Oldukça yeni tarihli bir kararında Beşinci Daire tarafından menfaatin güncellik niteliği ile ilgili olarak “...İdare Hukukunun genel ilkelerine göre iptal davası açılabilmesi için, davacı ile dava konusu işlem arasında menfaat ilişkisinin varlığı yeterli olup, ayrıca bu işlemle menfaat ilişkisinin davanın sonuçlanmasına kadar devam etmesi aranmamaktadır. / Davacının idari işlemle ilişkisinin davanın sonuçlanmasına kadar devam etmesini zorunlu tutmak iptal davalarını sadece davacılar yönünden ortaya koyduğu sonuçlarla değerlendirmek ve bu davaların amacını ihlal etmek anlamını taşır. Bunun sonucu olarak dava görülmeden önce alınacak yeni idari kararlarla davacının iptali istenilen işlemle ilişkisini kesmek ve böylece hukuka aykırılığı ileri sürülen işlemi yargısal denetim dışında bırakmak yolu açılmış olur. Ayrıca idari yargılamada,

¹⁵⁶ D5D, E. 1986/1099, K. 1988/1908, KT. 16.6.1988, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – dava konusu işlem ile menfaat bağının sürmesi’.

¹⁵⁷ D10D, E. 1983/869, K. 1984/322, KT. 21.02.1984, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – dava konusu işlem ile menfaat bağının sürmesi’.

¹⁵⁸ D10D, E. 1984/2480, K. 1985/43, KT. 17.01.1985, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

yargılamanın işlemin tesis edildiği tarihten itibaren hüküm ifade etmesi nedeniyle işlemin hukuka uygun olup olmadığının tespiti yargılama giderlerine ve vekalet ücretine hükmedilmesi açısından da önem arz etmektedir...” şeklinde yapılan açıklamaların ardından, dava açıldıktan sonra iptali istenen işlemle naklen ataması yapılan kişinin başka yere atanması nedeniyle davacının dava konusu işlemle menfaat ilişkisinin kalmadığından bahisle işin esası hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar veren idare mahkemesi kararı bozulmuştur¹⁵⁹.

Bu kararda yargılama giderleri ile vekalet ücretinin aidiyetinin menfaat bağının varlığında ve idamesinde kullanılması Danıştay kararlarında pek de rastlanmayan bir olgu olduğundan dikkat çekicidir. Bu olgunun, güncel menfaatin hiç değilse davacının davasının devam etmesinde manevi ve moral anlamda menfaati olduğu fikrine benzediği söylenebilir.

Katma değer vergisi oranının düşürülmesi sonucu sendikanın örgütlü bulunduğu kamuya ait enerji işletmelerinin özelleştirilmesinin kolaylaşacağı; özelleştirme sonucunda ise üyelerinin memur statüsünden işçi statüsüne geçirileceği ve sendikaya olan üyeliklerinin sona ereceği gibi devir sonrası işten çıkarılmalarının kolaylaşacağı; bu nedenle hem sendikanın varlığını hem de çalışanların iş güvenliği ve çalışma koşullarını etkilediğini ileri sürerek 3096 sayılı Kanun kapsamında işletme hakkı devir sözleşmesine konu olan işletme haklarının devrinde katma değer vergisi oranının %01 olarak belirlenmesine ilişkin 2001/2789 sayılı Bakanlar Kurulu kararının iptalini isteyen sendikanın açtığı dava; davacı sendika tarafından ileri sürülen iddiaların işletme hakkının devrine ve kamu işletmelerinin özelleştirilmesine ait işlemler dolayısıyla doğmasının olanaklı bulunması ve işletme hakkı devirlerinde uygulanacak katma değer vergisi oranlarının düşürülmesi işleminin kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve işletme haklarının devri üzerinde doğrudan etkisinin olmaması sebebiyle Yedinci Daire tarafından doğrudan ve güncel menfaat yokluğu sebebiyle incelenmeksizin reddedilmiştir¹⁶⁰.

Sekizinci Daire, bir üniversitenin hukuk fakültesinde araştırma görevlisi olarak görev yapan davacının görev süresinin uzatılmayarak görevine son verilmesine ilişkin

¹⁵⁹ D5D, E. 2005/1005, K. 2006/455, KT. 13.02.2006, DD, y. 36, sy. 112, s. 179.

¹⁶⁰ D7D, E. 2001/4058, K. 2001/3343, KT. 31.10.2001, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

işlemin iptali istemiyle açılan davayı, davacının 4584 sayılı Kanun'dan yararlanmak istemiyle yaptığı başvuru üzerine yeniden atamasının yapıldığı ve halen bir üniversitenin meslek yüksekokulunda öğretim görevlisi olarak görev yaptığından bahisle aktüel bir menfaatinin olmadığı gerekçesiyle incelenmeksizin reddeden idare mahkemesi kararını, davacının dava konusu ettiği işlemin hukuka uygun olup olmadığı yolunda bir inceleme yapıp sonucuna göre karar vermesi gerektiği gerekçesiyle bozmuştur¹⁶¹.

Gaip olan kişinin taşınmazının mahlulen vakfa kalmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle kayyım sıfatıyla dava açan kişinin kayyım sıfatının mahkeme kararı ile kaldırılması üzerine idare mahkemesince; dava sonuna kadar dava konusu işlemle ilgili menfaat alakasının devam etmesi gerektiğinin idare hukuku ilkelerinden olduğu; dolayısıyla dava konusu işlemle ilgisi kalmayan davacının açtığı davanın esasının incelenmeyeceği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Onuncu Daire ise, davacının mahluliyet kararının iptali istemiyle bu davayı açtığı tarihte kayyım olduğu; ancak dava derdest iken kayyımlık kararının mahkeme kararı ile kaldırıldığı; işlemin tesis edildiği ve dava konusu edildiği tarih itibarıyla meşru, güncel ve kişisel ehliyeti bulunduğu açık olan davacının durumunda sonradan meydana gelen değişiklikler dikkate alınmak suretiyle davanın esasının çözümlenmeyerek ehliyet yönünden reddedilmesinde hukuka uyarlık görmemiştir¹⁶².

Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Müfettişleri Kurulu Yönetmeliği'nin bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada Beşinci Daire, davacı Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Müfettişleri Kurulu Yönetmeliği'nin müfettiş yardımcılığına başvuracakların başvuru tarihinin son günü itibarıyla 45 yaşını tamamlamamış olmalarını koşul olarak öngören 6. maddesinin değişik (e) fıkrasının iptalini istemekte ise de, kendisinin 12.4.1960 tarihinde doğması ve sınavın yapıldığı tarihte 33 yaşında olması dolayısıyla müfettiş yardımcılığı sınavına başvurduğu tarihte 45 yaşını tamamladığı gerekçesiyle başvurusunun kabul edilmemesi biçiminde gerçekleşen güncel bir menfaatinin ihlal edilmemesi karşısında davacının anılan fıkranın iptalini istemekte menfaat ilişkisinin varlığından söz edilemeyeceğine hükmetmiş; bu karar Genel Kurul tarafından aynı

¹⁶¹ D8D, E. 2002/2405, K. 2003/1907, KT. 24.4.2003, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – dava konusu işlem ile menfaat bağının sürmesi'.

¹⁶² D10D, E. 1997/6341, K. 2000/1372, KT. 10.4.2000, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – dava konusu işlem ile menfaat bağının sürmesi'.

gerekçe ile onanmıştır¹⁶³. Dava konusu olayda davanın açıldığı tarihte davacının iptalini istediği yönetmelik hükmü ile güncel bir menfaat ilişkisi bulunmamaktadır.

bb. Menfaat Bağının Davanın Açıldığı Anda Var Olması Gerektiği ve Davanın Sonuna Kadar Sürmesi Gerektiği Yönündeki İçtihatlar

Bu kararlardan birinde Dördüncü Daire, 213 seri no'lu Gelir Vergisi Genel Tebliği'nin 'Vergi Ertelemesi Kapsamındaki Ücretler' başlıklı bölümünde yer alan 'ancak ertelemenin yapıldığı dönemlerde söz konusu işçilerin toplu iş sözleşmesi yapma ehliyetine haiz sendika üyesi olmaları gerekmektedir' cümlesinin iptali istemiyle açılan davayı, 4369 sayılı Kanun'un yayımını izleyen beşinci ayın sonuna kadar işe alınan işçilerle ilgili olan uygulamanın davanın çözümlendiği tarihte sona ermiş olduğu göz önüne alındığında davacı sendikanın artık aktüel bir menfaatten söz edilemeyeceği gerekçesiyle ehliyetten reddetmiştir¹⁶⁴. Beşinci Daire'nin bir kararında ise, naklen atama işlemine karşı açılan dava devam ederken davacının kendi isteği ile bir başka yere naklen atanmış olması, davacının ilk atama işlemiyle menfaat ilişkisini kesen bir durum olarak değerlendirildikten sonra işin esasına girilmeden dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına kararı verilmiştir¹⁶⁵.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, naklen atama işlemine karşı açılan dava devam ederken davacıların bilhassa istekleri dışında bir başka yere atanmaları hususu Beşinci Daire tarafından nazara alınmayarak açılan davalar esastan karara bağlanmıştır. Yine belirtmek gerekir ki, Beşinci Daire menfaat bağının davanın sonuna kadar sürmesinin gerekli olmadığı yönündeki içtihadını istikrarlı olarak devam ettirmektedir. Beşinci Daire'nin bu yöndeki içtihatları bir önceki başlık altında incelenmiştir.

Danıştay Altıncı Dairesi, davacı ile iptali istenilen işlem arasındaki menfaat bağının davanın açılmasından davanın sonuçlandırılmasına kadar var olması gerektiği yönündeki içtihadını istikrarlı ve katı bir biçimde korumakta ve sürdürmektedir.

Kamulaştırma işlemine karşı açılan bir davada davacı kamulaştırılan taşınmazını ferağ vererek davalı idareye teslim ettiğinden, taşınmazın ferağ verilen bölümü ile

¹⁶³ DİDDGK, E. 1994/924, K. 1996/385, KT. 21.6.1996, DD, y. 27, sy. 93, s. 79.

¹⁶⁴ D4D, E. 1998/4810, K. 2000/796, KT. 29.2.2000, DD, sy. 104, s. 182.

¹⁶⁵ D5D, E. 1987/3267, K. 1988/2502, KT. 15.11.1988, **Ata**, s. 112.

davacı arasında mülkiyet bağının kalmadığı gerekçesiyle Altıncı Daire tarafından dava ehliyet yönünden reddedilmiştir¹⁶⁶.

Bir başka kararda, davacıların kamulaştırma işlemine karşı açtıkları dava Danıştay tarafından reddedildiğinden ve ret hükmü kesinleştiğinden, davacıların kamulaştırmaya konu taşınmazların tahsis şeklinin değiştirilmesi yolundaki imar planı değişikliğinden ötürü menfaatlerinin ihlalden söz edilemeyeceği belirtilerek açılan dava ehliyet yönünden reddedilmiştir¹⁶⁷. Söz konusu kararda menfaatin ihlal edilmesi koşulunun davanın açıldığı tarihten davanın sonuçlanmasına kadar varlığının idare hukukun belli esaslarından olduğuna da yer verilmiştir.

Bir başka dava TCDD'nin maliki olduğu taşınmaz üzerindeki davacı şirkete ait akaryakıt tanklarının kaldırılmasına ilişkin belediye başkanlığı işleminin iptali dileğiyle açılmış, idare mahkemesince idari işlemler hakkında menfaati ihlal edilenler tarafından açılacak iptal davalarında menfaat ihlali halinin davanın devamı süresince var olmasının idare hukuku ilkelerinden olduğu; dava açıldıktan sonra uyuşmazlık konusu akaryakıt tanklarının icra memurluğu vasıtasıyla satılmış olması nedeniyle davanın açıldığı sırada var olan dava ehliyetinin kaybedildiği gerekçesiyle dava ehliyet yönünden reddedilmiş ve aynı gerekçeyle ret kararı Altıncı Daire'ce onanmıştır¹⁶⁸.

Altıncı Daire'nin aynı yöndeki bir diğer kararında, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun ilke kararının II. derece doğal sit alanlarında yapılaşma esaslarını düzenleyen II. A maddesinin iptali istemiyle açılan dava devam ederken, II.derece doğal sit alanında kalan taşınmazların daha sonra Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun kararıyla I. derece doğal sit alanı kapsamına alındığı ve bu işlemin iptali istemiyle davacı tarafından Aydın İdare Mahkemesi'nde dava açıldığının anlaşılması üzerine davacının dava konusu işlemle menfaat ilişkisinin kalmadığına karar verilmiştir¹⁶⁹. Anlaşıldığı üzere, bu kararda da davaya konu edilen işlem bir başka işlem

¹⁶⁶ D6D, E. 1981/1912, K. 1982/4052, KT. 29.11.1982, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

¹⁶⁷ D6D, E. 1984/233, K. 1984/2499, KT. 19.6.1984, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

¹⁶⁸ D6D, E. 1986/1358, K. 1987/77, KT. 21.01.1987, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

¹⁶⁹ D6D, E. 1989/50, K. 1992/248, KT. 28.01.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – dava konusu işlem ile menfaat bağının sürmesi'.

ile ortadan kaldırılmış ve Altıncı Daire'nin müstakar içtihadı doğrultusunda menfaatin güncellik niteliğinin yitirildiği gerekçesiyle dava reddedilmiştir.

Altıncı Daire'nin menfaatin güncelliği konusundaki uygulaması iptal davası safahatının temyiz aşamasını da kapsamaktadır. Bu içtihada göre menfaat temyiz istemi sonuçlandırılınca kadar mevcut ve güncel olmalıdır. Bu doğrultudaki bir kararında Altıncı Daire, uyuşmazlığın idare mahkemesince karara bağlandığı 06.4.1988 gününde saat 14.00'de davacının davadan feragat dilekçesini mahkemeye verdiği ve aynı günde de davanın açılmasına neden olan dairesini davalı yanında davaya katılana satmış olduğundan, menfaat ihlalinin ortadan kalkması nedeniyle davacının dava ehliyetini kaybederek davada taraf olmaktan çıktığı belirtilerek davayı ehliyetten reddetmiştir¹⁷⁰. Kararda her ne kadar taraf olmaktan çıkmaktan bahsedilse de, karar metninde menfaatin ihlal edilmesi koşulunun davanın açıldığı tarihte mevcut bulunmasının yeterli olmadığı ve menfaatin davayı sonuçlandıran kararın kesinleşmesine kadar devam etmesinin idari yargının belli esaslarından olduğu belirtilerek davanın ehliyetten reddine ilişkin hüküm kurulmuştur.

cc. Menfaatin Güncelliği Konusundaki Yargı İçtihatlarının Değerlendirilmesi

Menfaatin güncelliği konusunda var olan görüş ayrılıkları Danıştay dairelerinin kararlarına yansımıştır. Bazı daireler davacının dava konusu edilen işlemle menfaat ilişkisinin davanın sonuçlanmasına kadar devam etmesini gerekli görmemekte ama özellikle Altıncı Daire menfaat bağının davanın açılmasından kesin hükümle neticelenmesine kadar bulunması gerektiğini kabul etmekte ve bu kabulü katı bir biçimde uygulamaktadır. Daireler istikrarlı biçimde olmak üzere elbette ki içtihatlarını diledikleri biçimde oluşturabilirler. Ancak bu noktada bir hususun belirtilmesinde fayda görülmektedir.

Menfaat ihlalinin güncelliği konusunda iki ana görüşü içeren yargı içtihatları tetkik edildi. Bu iki görüşün de sağlam argümanları bulunmaktadır. Ancak idari yargı kararlarında sıkça görülen 'idare hukukunun genel ilkeleri, genel esasları' ve benzeri gibi aslında ne olduğu tam olarak belli olmayan ifadelerle menfaatin güncelliği konusundaki yaklaşımlardan birini baz alıp o yaklaşımı 'idare hukukunun belli esası'

¹⁷⁰ D6D, E. 1988/1816, K. 1989/323, KT. 21.02.1989, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

olarak takdim ederek karar yazmanın isabetli olmadığı düşünölmektedir. Yani ‘idare hukukunun belli esaslarından olan menfaatin davanın açılmasından kesin hükümle neticelenmesine kadar bulunması gerektiği...’ şeklindeki karar yazımının bazı sıkıntıları olduğu düşünölmektedir. Menfaatin davanın açılmasından kesin hükümle neticelenmesine kadar bulunması gerektiği hususunun idare hukukunun belli esaslarından olmadığı en başta Danıştay’ın pek çok dairesinin aksi yöndeki sayısız kararından anlaşılmaktadır.

Bunun yanı sıra, menfaatin güncelliği konusunda Danıştay daireleri arasında bulunan iki farklı ve köklü içtihat farklılığının dairelerin görev alanlarına giren konulardan kaynaklandığı düşünölmektedir. Yani Altıncı Daire’nin imar ve kamulaştırma gibi mülkiyet hakkıyla irtibatlı davalara bakması ve Beşinci Daire’nin memurların naklen atanması gibi konularda idarenin yeni bir işlem tesis ederek yargı denetiminden kaçmasını önleme düşüncesinden söz konusu içtihat farklılığının doğduğu düşünölebilir. Ancak hikmete mebni olarak yapılan bu tarz uygulamaların hukuksallığı da elbette tartışılabilir. Son olarak, menfaatin güncelliği konusundaki Danıştay kararlarının belli ölçüde istikrar kazandığı rahatlıkla söylenebilir.

3. Menfaat Bağının Meşruluk Niteliği

a. Anlam ve Teori

İptal davası açacak kişinin ihlal edilen menfaatinin meşru olması gerekmektedir. Buna göre gayrimeşru bir menfaati ihlal eden idari işlemlere karşı dava açılması caiz değildir.

Menfaatin meşruluk niteliği ile ilgili doktrinde ve yargısal içtihatlarda genel kabul gören bir tanımda; “menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuki bir durumdan çıkması, böyle bir duruma dayanması lazımdır. Binaenaleyh anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik, idari teamüller, içtihat, mukavele veya diğeri bir idari karardan çıkan umumi veya hususi bir hukuki duruma dayanan menfaatler meşru sayılır¹⁷¹.” denilmektedir.

¹⁷¹ Onar, c. III, s. 1781.

Yukarıdaki tanıma benzer olan bir diğer görüşte, hukuksal dayanaktan yoksun, sadece fiili bir temele dayanan menfaat ile, hukuka tamamen aykırı durumdan kaynaklanan menfaatlerin meşru olmadığı belirtilmiştir¹⁷².

Aynı doğrultudaki bir başka görüşte, idari mahkemelerde açılacak davalarda hukuken ileri sürülebilen menfaatlerin ihlal edilmiş olması; yani meşru bir menfaatin ihlalinin gerçekleşmiş olmasının gerektiği; menfaatin meşruluğunun ise hukuki bir durumun ortaya çıkmasına veya hukuki bir duruma dayanılmasına bağlı olduğu belirtilmiştir¹⁷³.

Menfaatin nitelikleri arasında üzerinde en az tartışma olan ve hakkında genel anlamda fikir birliğinin bulunduğu nitelik menfaat bağının meşruluk niteliğidir. Yine de konu ile ilgili olarak bir iki tereddütlü husus bulunduğundan bunların irdelenmesi gerekmektedir.

Menfaat bağının meşruluk niteliği konusunda yapılan tanımların genelinde meşru menfaatin hukuki bir durumdan çıkması yahut hukuki bir duruma dayanması gerektiği hususu yer almaktadır. Konu ile ilgili olarak yapılan akademik çalışmalarda bu durumun tereddütlere yol açtığı müşahede edilmiştir. Hukuki bir durumdan çıkma veya hukuki bir duruma dayanma ne demektir? Hukukilikten kastedilen yalnızca pozitif hukuk mudur? Burada hukuksal bir koruma altına alınmadan bahsedilmesi durumunda, menfaat kavramının asıl olarak hukuksal koruma altına alınmış bir duruma işaret etmediği; hukuksal koruma altına alınmış menfaatlere hak denildiği; iptal davalarının hukuk düzeninin süregitmesini sağlamaya, asıl olarak hukuka aykırı idari işlemlerin iptalini ve bu arada ilgilinin menfaatlerini korumaya yönelik amacı karşısında, dava açılabilmesi için davacıda bulunması gereken menfaat koşulunun pozitif hukuk kurallarıyla belirlenecek olmasının iptal davasının amacına ters düştüğü belirtilmiştir¹⁷⁴. Bu görüşte yer verilen tereddütte menfaatin meşruluğu konusunda yapılan tanımda yer verilen hukuki bir durumdan çıkmanın veya hukuki bir duruma dayanmanın, menfaat ihlalini hak ihlali kavramına yaklaştırabileceğinden veya dönüştürebileceğinden ötürü

¹⁷² **Sarıca**, s. 35. Bkz. aynı yönde, **Zabunoğlu**, Yahya K., İdari Yargı Hukuku Dersleri (Teksir), Ankara 1982, s. 158.

¹⁷³ **Bereket Baş**, Zuhâl / **Demirkol**, Selami, Teori ve Pratikte İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, 2. Baskı, İstanbul 2001, s. 70.

¹⁷⁴ **Tekinsoy**, Ali Orhan, (İdarenin Yargısal Denetimi Çerçevesinde) İptal Davaları ve Dava Ehliyeti, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Danışman: Metin Günday), Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Tez Merkezi, Tez No: 100134, Ankara 2001, s. 136.

iptal davasından beklenen amacın gerçekleşemeyebileceği endişesine yer verilmiştir. Gerçekten de yalnızca yazılı hukuk kurallarından değil, idari teamüllerden, örf ve adet hukukundan veya sosyal düzen kurallarından doğan tüm menfaatler meşru addedilmelidir. Esasında konunun negatif yönden tanımlanması daha isabetli olmaktadır. Buna göre, gayrimeşru, kanuna, hukuka, genel ahlak ve edep kurallarına aykırı olmayan menfaatler külliye meşru addedilmelidir.

b. Yargısal İçtihatlar

Onuncu Daire'nin 2002 yılında verdiği bir kararda, idari bir işlemin yargı kararı ile iptal edilmesi sonucunda işlemin tesis edildiği tarihten itibaren kesin olarak hukuk aleminden kalkacağı ve iptal edilen işleme dayalı olarak tesis edilen işlemlerin de dayanaksız kalacağı; iptal kararı üzerine idarenin kimi zaman herhangi bir işlem yapmasına gerek olmaz ise de iptal edilen işlemin niteliğine göre idarece işlem veya eylem yapılmasının zorunlu olduğu hallerin de ortaya çıkabileceği; bu durumda 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinde kurala bağlandığı üzere idarenin mahkeme kararının gereğine göre gecikmeden işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu ve bu sürenin kararın idareye tebliğinden itibaren azami otuz gün ile sınırlandırıldığı; iptal kararının idarece uygulanmaması halinde, idare, kararın gereğini yerine getirmeyen kamu görevlisi ve lehine hüküm verilen kişi ile işlemin iptali nedeniyle menfaati ihlal edilen kişiler açısından farklı sonuçlar doğacağı; yani bir işlemin bazı kişilerin lehine, bazı kişilerin ise aleyhine hukuki sonuçlar doğurabileceği; menfaati işlemin varlığına bağlı olanlar açısından işlemin yargı kararı ile iptal edilmesinden çıkan sonucun, bu kişilerin söz konusu işlemde sağladığı menfaatin hukuken korunabilir, bir başka deyişle meşru nitelikte olmadığı belirtilmiş ve iptal davasının işlem nedeniyle menfaatleri ihlal edilenlerce açabileceğine; söz konusu menfaatin, kişisel, aktüel ve meşru olması gerektiğine; meşru menfaatin varlığından söz edebilmek için ise, menfaatin hukuken ileri sürülebilir olmasına değinildikten sonra, Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.'ye ait olan bir limanın işletme hakkının devredilmesine ilişkin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kararını iptal eden idare mahkemesi kararı ile mezkur limanın işletme hakkının devredilmesi ve ihale yapılmak suretiyle özelleştirilmesine ilişkin işlemi iptal eden idare mahkemesi kararının Danıştay Onuncu Dairesi'nce 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 yapılamayacağını içeren Özelleştirme Yüksek Kurulu kararını dayanak göstererek kararların gereklerini yerine getirmediğinin anlaşıldığı; bu durumda, davacı şirketin, liman işletmeciliğini yapmasına olanak veren işlemlerin yargı kararı ile iptal edilmesine rağmen Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca kararların gereklerinin yerine getirilerek işlem veya eylem yapılmaması sebep ve sayesinde liman işletmeciliğini halen sürdürebildiği dikkate alındığında, sözü edilen sıfatına dayalı olarak açtığı bu davadan elde etmek istediği menfaatin hukuken korunması gereken meşru bir nitelik taşımadığı gerekçesiyle dava ehliyet yönünden reddedilmiştir¹⁷⁵.

Konu ile ilgili olarak bazı Altıncı Daire kararlarında kamu idarelerinin mülkiyetlerinde bulunan taşınmaz malların aynına tesir edilmesine yönelik olarak tesis edilen idari işlemlere karşı bu taşınmaz malların kiracısı konumunda bulunan davacıların açtığı davalar meşru menfaatin yokluğu sebebiyle ehliyet yönünden reddedilmektedir.

Örneğin, davacının kiracısı bulunduğu ve mülkiyeti belediyeye ait dükkanın kamulaştırma karşılığı olarak bir başka kişiye verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, belediyenin kendi mülkiyetinde bulunan bir taşınmazı üçüncü kişiye kamulaştırma karşılığı olarak vermesine ilişkin işleme karşı taşınmazda aynı hak sahibi olmayan ve kiracı sıfatını taşıyan davacının idari yargı yerinde dava açma olanağını sağlayan herhangi bir bağı, haklı ve geçerli bir nedeni olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine dair verilen idare mahkemesi kararı Altıncı Daire'ce onanmıştır¹⁷⁶.

Yukarıdaki karar ile aynı doğrultuda olan oldukça yeni bir kararda meselenin teorik temeline de yer verilmiş bulunmaktadır. Mezkur kararda, davanın, Ankara Keçiören İlçesi'nde mülkiyeti Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na ait taşınmazın üzerinde bulunan tesislerle birlikte Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesi uyarınca Keçiören Belediyesi'ne bedeli karşılığında devri işleminin iptali istemiyle açıldığı; davacının devredilen taşınmaz üzerinde bulunan 2, 4 ve 21 numaralı

¹⁷⁵ D10D, E. 2002/1407, K. 2002/4320, KT. 13.11.2002, DKD, sy. 1, s. 396.

¹⁷⁶ D6D, E. 1990/55, K. 1990/169, KT. 26.02.1990, DD, sy. 80, s. 249.

dükkanların kiracısı olduğu; taşınmazların bitişiğinde bulunan ve ihtiyacı karşılamayan pazar yerini genişletmek amacıyla bu parsel üzerindeki tesislerin bedelsiz olarak devrinin Keçiören Belediyesi'nce talep edilmesi üzerine, Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesi uyarınca takdir olunan bedel karşılığında söz konusu taşınmazın devrine ilişkin belediye encümeni kararının alındığı; davalı idarenin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malları tasarruf etme hakkı bulunduğundan dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu gerekçesiyle idare mahkemesince davanın reddine karar verilmiş ve bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir. Altıncı Daire ise, yargısal denetim amacıyla her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunması koşuluna ihtiyaç olduğu; her olay ve davada yargı merciine başvurarak dava açan kişinin menfaatinin iptali istenen işlemle ne ölçüde ihlal edildiğinin takdirinin de yargı mercilerine bırakıldığı; iptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ilişkisinin kişisel, meşru, güncel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşeceği; başka bir anlatımla iptal davasına konu olan işlemin davacının menfaatinin ihlal ettiğinden söz edilebilmesi için davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatinin ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin bulunması gerektiği; aksi halde kişilerin kendilerine etkisi bulunmayan, menfaatlerini ihlal etmeyen idari işlemler hakkında da iptal davası açma haklarının doğacağı ve bu durumun idarenin işleyişini olumsuz etkileyeceği; davanın ise davalı idareden kiralanan taşınmazın kiralama amacına yönelik kullanımının devam etmesini sağlamak için davalı idarenin maliki olduğu taşınmazın Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesine göre saptanan bedel üzerinden Keçiören Belediyesi'ne devrine yönelik işlemin iptali istemiyle açıldığının anlaşıldığı; davalı idarenin dava konusu idari işlemle Kamulaştırma Kanunu'nun tanıdığı yetki çerçevesinde mülkiyetinde bulunan taşınmazın devrine ilişkin hakkını kullandığı; mülkiyet hakkının anayasal güvence altında taşınmazın malikine ait ve onun tarafından kullanılacak aynı bir hak olduğunda kuşku bulunmadığı; dava konusu uyuşmazlıkta taşınmazın devrine ilişkin işlemin iptali istemiyle kiracı olan davacının dava açma ehliyetinin var olduğunun kabulü halinde davalının mülkiyet hakkının kullanılmasını kısıtlayıcı bir durumun ortaya çıkacağı hususunun açık olduğu; bu durumda davacının dava konusu işleme karşı dava açma ehliyeti olmadığından işin esası

incelenerek davanın reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararında sonucu itibariyle isabetsizlik görülmediği belirtilerek yukarıda yer verilen gerekçelerle temyiz edilen kararın onanmasına hükmedilmiştir¹⁷⁷.

Kararda menfaat şartı hususunda teorik açıklamalar yapılmakla birlikte kiracının dava açma ehliyeti ile ilgili kısımlar irdelenecektir.

Altıncı Daire bu kararda, mülkiyet hakkının kullanımı kapsamında yapılan taşınmaz devrine karşı devredilen taşınmazın kiracısının dava açma ehliyetini kabul etmemektedir. Daire, taşınmaz devrine yönelik olarak tesis edilen işleme karşı açılan davanın anayasal güvence altına alınan mülkiyet hakkını kısıtladığı görüşündedir. Menfaat şartı kapsamında karar biraz daha derinlemesine irdelenmelidir:

Taşınmazın devir amacı (ihtiyacı karşılamayan pazar yerini genişletmek) göz önüne alındığında, devirden ötürü taşınmazın bir bölümünde kiracı olan davacının menfaatinin zedelendiği açıktır. Bu doğrultuda davacı kiracının kişisel ve güncel bir menfaati bulunmakla birlikte, davalı idarenin sahip olduğu mülkiyet hakkının kullanımı karşısında davacının kiracılık vasfının meşruiyeti dava açmaya imkan vermemektedir. Yani davacının meşru bir menfaati bulunmamaktadır. Başka olaylarda (mesela yıkım) kiracılık vasfının meşruiyeti tartışmasız kabul edilmekle birlikte, dava konusu olayda mülkiyet hakkı karşısında kiracılık sıfatı yeterli bir meşruiyet sağlamamaktadır.

Daha yeni tarihli bir başka kararda, davacının yapıyı malikinden kiraladığı ve turistik otel olarak işlettiği; ancak kiralanda esaslı surette değişiklik ve onarım yapılması nedeniyle kiralananın tahliyesi istemiyle açılan dava sonucunda sulh hukuk hakimliğince davacının otelden tahliyesine karar verildiği ve bu kararın Yargıtay Altıncı Hukuk Dairesi'nce onanarak kesinleştiği; böylece yapıyla hiçbir ilişkisi kalmayan davacının kiracılık vasfına dayanarak taşınmaz maliki adına kat ilavesi için düzenlenen inşaat ruhsatının iptali istemiyle mülkiyet hakkının kullanılmasını engelleyecek şekilde dava açamayacağından işin esasına girilerek verilen idare mahkemesi kararı bozulmuştur¹⁷⁸.

Benzer konuda açılan bir başka davada, sivil mimarlık örneği olarak tescil edilmiş bulunan uyumsuzluk konusu yapının kiracısı olan davacının, koruma kurulunca

¹⁷⁷ D6D, E. 2003/3572, K. 2005/62, KT. 13.01.2005, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'.

¹⁷⁸ D6D, E. 1992/3130, K. 1993/658, KT. 23.02.1993, DD, y. 24, sy. 88, s. 289.

mezkur yapının restorasyon projesinin düzeltilerek uygun bulunmasına karar verilmesinden sonra taşınmaz malikleri tarafından dava konusu koruma kurulu kararı uyarınca yapının yeniden inşasını sağlamak amacıyla aleyhine tahliye davası açılması üzerine anılan koruma kurulu kararının iptali istemiyle görülmekte olan davayı açtığı; ancak davacının eski eseri korumaktan çok aleyhine açılmış olan tahliye davasının neticesinde tahliyesini önlemek ve 1983 yılından beri süregeldiği belirtilen kiracılık ilişkisini devam ettirmek amacıyla mülkiyet bağı da bulunmayan taşınmaza yönelik olarak dava açtığı kanaatine ulaşılarak, söz konusu taşınmazın kiracısı olan davacının asıl malik tarafından hazırlatılan ve koruma kurulunca da düzeltilerek uygun bulunan restorasyon projesinin iptalini isteme konusunda meşru bir menfaatinin bulunmadığına hükmedilmiştir¹⁷⁹.

Hemen tasrih etmek gerekir ki, ilerleyen paragraflarda ‘kiracı olma’ başlığı altında yer verilen kararlarda da görüleceği üzere Altıncı Daire içtihatlarında kural olarak taşınmaz malikine verilen inşaat ruhsatına karşı kiracının dava açma ehliyeti kabul edilmektedir. Ancak yukarıda incelenen kararlar doğrultusunda tahliye söz konusu olmasa bile taşınmazın malikine verilen inşaat ruhsatına karşı kiracının dava açabilmesinin kabul edilmesinin mülkiyet hakkının tahdit edilmesi anlamına geldiği ve söz konusu durumda meşru bir menfaat bulunmadığı ileri sürülebilir.

¹⁷⁹ D6D, E. 2003/2750, K. 2004/7115, KT. 28.12.2004, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – güncel menfaat’

III. MENFAAT İHLALİ ŞARTI VE HUKUK DEVLETİ İLKESİ

İdari Yargılama Usulü Hukuku kavramı olan menfaat şartının hukuk devleti olgusu çerçevesinde incelenmesi için evvela hukuk devleti kavramı açıklanmalıdır.

A. HUKUK DEVLETİ KAVRAMI

1. Tanım

Hukuk devleti, en kısa tanımıyla faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukukî güvenlik sağlayan devlet demektir¹⁸⁰. Bir başka tanımda hukuk devleti, vatandaşların hukukî güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistem olarak belirtilmiştir¹⁸¹.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da hukuk devleti kavramının tanımına yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nce en sık kullanılan hukuk devleti tanımlarından birinde, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uyması gereken anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlet hukuk devleti olarak tanımlanmıştır¹⁸². Mahkeme, daha öz ve kısa bir başka tanımda hukuk devletini, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve düzeni sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün davranışları hukuk kurallarına ve anayasaya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet olarak tanımlamıştır¹⁸³.

Anayasa Mahkemesi kararlarında yer alan hukuk devleti tanımının kapsamlı ve evrensel hukuk kurallarına daha uygun düştüğü gözlenmektedir.

¹⁸⁰ **Özbudun**, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Ankara 1998, s. 89.

¹⁸¹ **Kuzu**, Burhan, Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti, http://www.academical.org/dergi/MAKALE/11sayi/KUZUBHukukDevletiVeHukukZihniyeti.doc_tr, 10.10.2006, s. 4.

¹⁸² AYM, E. 1998/58, K. 1999/19, KT. 27.5.1999, RG, 04.3.2000, sy. 23983, s. 29.

¹⁸³ AYM, E. 1990/20, K. 1991/17, KT. 21.6.1991, AYMKD, sy. 28, c. 1, s. 100.

2. Hukuk Devletinin Gereklere

Bir devletin hukuk devleti olarak nitelendirilebilmesi için devleti oluşturan erklerin hepsinin hukuksallık bloğu içinde kalması ve faaliyetlerini hukuka bağılı olarak yürütmesi gerekmektedir. Buna bağılı olarak yasama erkinin anayasaya uygun kanuni düzenlemeler yapması; kanuni düzenlemeler yaparken anayasanın amir hükümlerine riayet etmesi gerekmektedir. Yürütme makamları da işlem ve eylemlerinde anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve diğere hukuksal düzenlemelere uymalıdır. Ayrıca yargı erki de anayasa ve kanunlar ile kendilerine tevdi edilen yargılama işlevini yerine getirirken mer'i mevzuata uygun olarak faaliyette bulunmalı ve yargısal kararlar almalıdırlar.

Hukuk devletinin gereğı olarak yürütme makamlarının hukuka bağılılığı konumuzla ilgisi bakımından ayrıca değerelendirilmelidir. Buna göre anayasasında hukuk devleti olduğı yazılı olan Türkiye'de yürütme organı, başta anayasaya, sonra da kanunlara aykırı eylem ve işlem yapmamalıdır. Bu anlamda yürütme organı öncelikle anayasaya ve kanunlara aykırı tüzük çıkarmamalıdır. İkinci olarak yürütme organı anayasaya, kanunlara ve tüzüklere aykırı yönetmelik yapmamalıdır. Nihayet, yürütme organı anayasa, kanun, tüzük, yönetmeliklere aykırı bireysel idarî işlem tesis etmemelidir. Yürütme organının bu yükümlülüğere aykırı eylem ve işlem yapmasının müeyyidesi Anayasa'da öngörölmüşür. Anayasa'nın 125. maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Yani idarenin yaptığı işlemler idarece uyulması gereken üst normlara uymuyorlarsa bunlara karşı dava açılabılır ve mahkemelerce bu işlemler iptal edilir¹⁸⁴. İşte hukuk devleti olmanın gereklerinden olan yürütme erkinin hukuka ve hukukla bağılılığını temin açısından Anayasa'nın 125. maddesinde öngörölen yol ve müeyyide yargı yoludur. Söz konusu yargı yolunun en etkin aracının da idari yargıdaki iptal davası olduğı rahatlıkla söylenebilir¹⁸⁵.

3. Hukuk Devletinin Amacı

Hukuk devleti, bireylerin devlet ve onun bütün organları önünde, özellikle idare karşısında hukuk güvenliğini sağılayan, adil bir hukuk sistemine dayanan devlet düzeni sağılamayı amaçlar. Bunun yanı sıra, hukukun üstün olduğı, hukuk kurallarının kuralları koyanlar başta olmak üzere herkesi ve her kuruluşu bağıladığı bir devlet yapısı

¹⁸⁴ **Gözler**, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 173-178.

¹⁸⁵ İptal davasında öngörölen menfaat ihlali şartının kamu hukuku sistemine etkisi ve hukuk devletinin tesisi bakımından işlevi için bkz., çalışmanın giriş bölümünün beşinci paragrafı.

öngörmenin yanında, insanların kendilerini hukuken güvende hissettikleri bir düzen kurmak da hukuk devletinin varlık sebeplerindedir. Şüphesiz ki bir hukuk devletinde devletin hukuka bağlı olması ve devlet organlarının işlem ve eylemlerinde hukukun dışına çıkmaması da gerekir¹⁸⁶. Son tahlilde, kamu gücünün keyfi bir biçimde kullanılmasının doğuracağı tehlikeleri azaltma, sivil toplum, çoğulcu demokrasi ve bireyciliği teminat altına alma, temel hak ve özgürlükleri koruma, insan haysiyetine yönelen ihlalleri önleme, istikrarsız, muğlak ve geçmişe dönük kanunları denetim altına alma kâmil bir hukuk devletinin gayeleri olarak sıralanabilir¹⁸⁷.

B. MENFAAT İHLALİ ŞARTINI HUKUK DEVLETİ İLKESİ PERSPEKTİFİNDE AÇIKLAMAYA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

Bu değerlendirme başlığı çerçevesinde konuyla ilgili görüşler üç ana başlık altında toplanabilir: Birincisi, iptal davasının actio popularis niteliğinde bir dava olması gerektiğini savunanların görüşüdür. Bu görüşe göre hukuk devletinin tesisi bakımından her vatandaşın hukuka aykırı olduğunu düşündüğü her idari işleme karşı dava açma hakkı bulunmalıdır. İkincisi, bizim mevzuatımız açısından cari olan, menfaat ihlali şartının varlığını savunanların görüşüdür. İstisna olmakla beraber üçüncüsü, iptal davasının açılabilmesinin hak ihlali şartına bağlanmasını savunmamakla beraber, menfaat ihlali şartının iptal davasının açılabilmesini kolaylaştırdığı ve davacı niceliğindeki yelpazeyi genişlettiğini savunanların görüşüdür.

1. Birinci Yaklaşım

Bu yaklaşımın savunucuları, iptal davasının amacının idarenin hukuka ve kanuna aykırı işlemlerini ortadan kaldırmak suretiyle idarenin hukuka bağlılığını sağlamak ve böylece hukuk düzenini korumak olduğu; bu davada davacının rolünün idarenin işleminin hukuka ve kanuna aykırı olup olmadığının incelenmesi ve bir aykırılık saptandığı takdirde idari işlemi geçmişe etkili olarak iptal etmesi için idari yargı mercilerini harekete geçirmekten ibaret olduğunu savunmaktadırlar. Buna göre hukuka aykırı bir idari işlemin, hakkı veya menfaati zedelenen kişilerin pasif ve uyuşuk davranmaları, işlemin yarattığı ve ileride yaratabileceği vahim sonuçları

¹⁸⁶ **Oğurlu**, Yücel, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Ankara 2003, s. 39.

¹⁸⁷ **Selçuk**, Sami, Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999, s. 16.

kestirememeleri, bilgi ve hayat tecrübelerinin eksikliği gibi nedenlerle iptal davasına konu edilememesinin hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı yolunda savlar ileri sürülmektedir¹⁸⁸. Özellikle kimsenin menfaatini zedelemeyen hukuka aykırı işlemlerin ve menfaati zedelense bile dava yoluna gitmeyecek ilgililerin bulunabileceği göz önüne alındığında, menfaat koşulunun hukuk devleti ilkesi ile pek de bağdaşan bir nitelik göstermediği; bu ilkenin uygulamaya geçirilmesinde sınırlayıcı bir etkiye sahip olduğu ileri sürülmüştür¹⁸⁹. Hatta aynı minvaldeki bir görüşte idarenin hukuka saygısını kaybetmesinden herkesin zarar göreceği gerekçesiyle idarenin bir hukuk kuralını ihlal etmesi durumunda bunu engellemek üzere herkese dava hakkı vermenin bir zaruret olduğu belirtilmektedir¹⁹⁰.

Hukuk devleti düzeninin, özellikle devlet kaynaklı hukuka aykırılıklara tahammülsüzlüğü ölçüsünde, iptal davalarının vazgeçilmez bir özelliğiymiş gibi ortaya konulan menfaat koşulunun, aynı zamanda hukuk düzeninin hukuka aykırılıklara tahammülünün sınırını belirlediği¹⁹¹ gibi, herkese iptal davası açma hakkı tanınmasının yaratacağı tüm sakıncaların, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin denetlenememesi sakıncasından daha önemli olmadığı¹⁹² argümanları incelenen yaklaşım çerçevesinde dikkate değer bulunmaktadır.

2. İkinci Yaklaşım

Bu yaklaşımda olanlar menfaat şartının hukuk devletinin tesisi ile ilişkilerini irdelemek ve incelemekten ziyade, hukuka aykırı olduğu savıyla her idari işleme karşı herkesin dava açması durumunda ortaya çıkabilecek teorik ve pratik sakıncalar üzerinde durmaktadırlar. Bu görüşler kısaca özetlenecek olursa; iptal davası açma yetkisinin herkese tanınması halinin ciddilikten uzak başvurular yüzünden idari yargı mercilerine altından kalkamayacağı bir yük yükleyeceği; dava açma heveslilerinin, eğer hak veya menfaatleri idari işlemlerle zedelenmiş olmasa bile davayı amatörce bir hukuki merak nedeniyle açabilecekleri; bu durumda ileri sürülen iddia ve görüşlerin gerçekçi ve ciddi

¹⁸⁸ **Azrak**, A.Ülkü, İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler, Onar Armağanı, İstanbul 1977, İ. Ü. Yayınları, No: 2354, Hukuk Fakültesi No: 530, İdare Hukuku ve İlimleri Enstitüsü, No: 4, s. 145. (Hemen belirtmeli ki kaynak gösterilen eserin müellifi mezkur görüşün benimseyicisi değildir.)

¹⁸⁹ **Özdek**, E. Yasemin, İptal Davasında Menfaat Koşulu, AİD, Mayıs 1991, c. 24, sy. 1, s. 114.

¹⁹⁰ **Özyörük**, s. 204.

¹⁹¹ **Tekinsoy**, s. 128.

¹⁹² **Özdek**, s. 105.

olmayacağı; hukuk güvenliğinin tehlikeye düşebileceği; idarenin her işleminin şüpheye karşılanabileceği; bu durumun da idarede ve idarenin işlemlerinde istikrarı önleyeceği; bütün bu nedenlerle actio popularisin savunulmaya değer bir çözüm olmaktan uzak olduğu ileri sürülmüştür¹⁹³.

3. Üçüncü Yaklaşım

Bu yaklaşım nadir olmakla beraber iptal davası için hak ihlalinin istenmemesinin, bunun yerine menfaat ihlalinin yeterli sayılmasının iptal davasının alanını genişlettiği; bununla da yönetimin hukuka uygunluğunu sağlama amacının güdüldüğü savunulmaktadır¹⁹⁴. Buna göre iptal davası açabilmek için hak ihlalinin istenmemiş olması iptal davasının açılmasını kolaylaştırmış, dava açma olanağını genişletmiştir. Aslında bu yaklaşımda da herkese dava açma hakkının sağlanması durumunda ikinci yaklaşımda özetlenen sakınca ve sıkıntıların ortaya çıkacağı gerekçesiyle iptal davasının bir actio popularis olmaması gerektiği belirtilmektedir¹⁹⁵. Ancak ikinci yaklaşımı savunanlar menfaat şartı sayesinde herkesin her idari işleme karşı dava açma hakkının genişletildiğini değil, kısıtlandığını belirtmeleri sebebiyle farklı bir noktada mevzilenmektedirler.

4. Yaklaşımların Değerlendirilmesi

Menfaat şartının gerekliliği konusunda yapılan tartışmalar seçim barajının gerekliliği konusunda (bir tarafta temsilde adalet ilkesi, diğer tarafta yönetimde istikrar ilkesi olmak üzere bu ilkelerden hangisine ağırlık verilmesi gerektiği ve hangisinin ne ölçüde vazgeçilmez olduğu konusunda yapılan tartışmalar kastedilmektedir) yapılan tartışmalara benzemektedir. Üçüncü yaklaşım ikinci yaklaşımın içinde mütalaa edilecek olursa, menfaat şartının yerindeliği konusunda her iki yaklaşımın da sağlam argümanları bulunduğu söylenebilir.

Dava, bir kimsenin hakkını aramak üzere mahkemeye müracaat etmesi; hakkı olanın hakkını iddia etmesi; kendini haklı görüp veya zannedip üstün fikirlilik iddia etmesi anlamlarını taşımaktadır. Buna göre her dava gibi iptal davası da bir uyuşmazlığın hukuki çerçevede çözümlenerek haklı olana hakkının teslim edilmesinden

¹⁹³ **Azrak**, İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler, s. 151; **Alan**, s. 30.

¹⁹⁴ **Gözübüyük / Tan**, s. 338.

¹⁹⁵ **Gözübüyük / Tan**, s. 338.

ibarettir. Ancak yüklendiği misyon icabı iptal davası hukuk devletinin tesisi ve idamesi bakımından çok önemlidir. İdarenin hukuka aykırı işlemlerinin hukuk aleminden geçmişe etkili olarak kaldırılması ile idareyi veya daha geniş anlamda yürütme erkini hukuksallık bloğu içinde zaptedip tutarak hukuk devletini kaim kılmak iptal davasından beklenen gayedir. Ancak bu önemli işleve sahip olsa da iptal davasının işlevini niteliğinin önünde tutmamak gerektiği; ancak yüklendiği misyonun ve işlevinin ehemmiyeti gereği bu davanın açılmasını kişisel hak ihlaline bağlamanın da isabetli olmadığı; ayrıca menfaat şartının iptal davasının niteliği (içselliği) ile işlevi arasında çok adil bir denge kurduğu söylenebilir. Çünkü iptal davası bir “myth¹⁹⁶” değil, yalnızca bir davadır.

¹⁹⁶ ‘Myth’ tabiri, Danıştay’ın kuruluş yıldönümü anısına gerçekleştirilen 2003 yılı İdari Yargı Sempozyumu’nda, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İlimleri Prof. Dr. Sıddık Sami Onar Araştırma ve Uygulama Merkezi öğretim elemanı olan Kahraman Berkarda tarafından sunumu yapılan ‘İdari Yargılama ile İlgili Konular’ adlı bildiriye kullanılmıştır. Mezkur bildiriye konu ile ilgili olarak şu pasaj yer almaktadır: “Hiç kuşkusuz, iptal davası, Hukuk Devleti ilkesinin hem varolmasını, hem korunmasını sağlayan hayati bir “araç”tır. Öte yandan, iptal davasını bir dava olmaktan çıkarıp bir “myth” haline getirmek tehlikesi de hemen yanı başımızda durmaktadır. İptal davasına, idari işlemlerin hukuksal denetiminin yapıyor olmasının gerektirdiğinden daha büyük ve farklı anlamlar yüklemek, doğrudan Hukuk Devleti ilkesini de zedeleyebilir. İptal davası, adı üstünde bir “dava”dır ve idare ile “uyuşmazlığı” olanların yargı yerine başvurmaları ile başlayan sürecin de adıdır. Bu dava türünde, sonuç olarak, kişisel “dert”lerin şifası bulunmak istenir. Bazen, bir yönetmelik iptalinde olduğu gibi, dava açmamış hatta öyle bir hukuka aykırılığın farkına bile varmamış olanlar da “başkası”nın açtığı davadan yararlanabilirler. Böyle hallerde bile, davanın “öncelikle kişisel” olma özelliği değişmemektedir.”

İKİNCİ BÖLÜM

MENFAAT İHLALİ ŞARTININ İÇTİHADÎ DURUMU

İçtihat kelimesi terim olarak, kanunda veya örf ve âdet hukukunda uygulanacak kuralın açıkça ve tereddütsüz olarak bulunmadığı konularda, yargıcın veya hukukçunun düşüncelerinden doğan sonuç anlamına gelmektedir¹⁹⁷. İptal davasının açılabilmesi bakımından gerekli olan menfaat kavramının kanuni olarak tanımlanmamış olması ve menfaat ihlalinin hangi durumlarda tahakkuk edeceğinin veya etmiş sayılacağına kanuni anlamda belirlenmesinin fiili ve hukuki olarak imkansız olması sebebiyle, menfaat ihlali konusunda yargı kararları ile oluşturulan içtihat fevkalade önem arz etmektedir. Konunun bahsedilen öneminden ötürü bu bölümde, menfaat ihlali şartı uygulamasında en sık karşılaşılan hukuki durumların başlıkları altında ve bazı menfaat süje ve odaklarına ilişkin istikrar kazanmış yahut istikrar kazanmaya aday yargı kararlarına yer verilecektir.

I. MENFAAT SÜJELERİ

A. KİRACI

Kiracılık çok geniş bir çerçevedeki hukuki ilişkileri ifade etmekle birlikte bu başlık altında gayrimenkul kiracılığı konusundaki içtihatlar değerlendirilecektir.

Altıncı Daire, eski içtihatlarında bir yapının yıktırılması hakkındaki karara karşı kiracı tarafından açılan davaları ehliyet yönünden reddetmekteydi¹⁹⁸. Ancak Daire bu içtihadını daha sonra değiştirmiş ve kiracının kiracısı bulunduğu taşınmazın yıkımına ilişkin işlemin iptalini istemede menfaati bulunduğunu kabul etmiştir.

¹⁹⁷ <http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.Kelime=ıçtihat>, 19.11.2006.

¹⁹⁸ "...Dava konusu belediye encümeninin yıkma kararı taşınmaz hakkında olduğundan bu kararın muhatabı da taşınmaz malın 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, yıkma konusu yapı ile ilgisi doğrudan doğruya olmayıp, dolayısıyla ilgilidir. Halbuki Danıştayda açılacak idari davalarda hak ve menfaat ilgisinin doğrudan doğruya mevcut olması idari yargının belli esaslarındandır. / Bu nedenlerle, yıkma konusu yapının mülkiyeti ile ilgisi bulunmayan davacının, yapının yıktırılmasına dair belediye encümeninin yıkma kararının iptali için dava açma ehliyeti bulunmadığından..." , D6D, E. 1971/1032, K. 1971/1500, KT. 29.4.1971, **İkinciöğulları**, s. 153.

Bu kararlardan birinde, yıkılacak derecede tehlikeli olması nedeniyle yıkımına karar verilen yapının kiracısı olan davacının dava açma ehliyeti bulunmadığından idare mahkemesince davanın reddine karar verilmiş; bu karar, iptali istenilen yıkım kararına konu yapıda kiracı olarak oturan davacının işlemin uygulanması halinde yapı yıkılacağından menfaatinin ihlali söz konusu olduğu ve tebligatın sadece mal sahibine yapılmasının da dava açma hakkını ortadan kaldırmayacağı açık olduğu gerekçesiyle Altıncı Daire tarafından bozulmuştur¹⁹⁹. Bir başka davada, davacının kiracısı bulunduğu binanın yıkılmaya yüz tutmuş olduğundan bahisle yıktırılmasına ilişkin belediye encümeni kararının iptali istenilmiş; ancak fen heyeti raporunda binanın çatısının çökmüş olduğu ve batı cephesinin kendiliğinden yıkılmış olup binanın her an yıkılabilecek durumda bulunduğu belirtilmesi üzerine, kiracı olan davacının binada yıkılma tehlikesi olmaksızın yıkım kararı alındığına ilişkin savlarını geçerli kabul etmenin olanaksız olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir²⁰⁰. Mezkur davada kiracının verilen yıkım kararına karşı dava açma ehliyetinin kabul edildiği hususu açılan davanın esasına girilmesinden anlaşılmaktadır. Aynı doğrultudaki bir başka kararda, 6785 sayılı Kanun'un 50. maddesine göre verilen yıkım kararına karşı açılan davada kiracının sübjektif ehliyeti kabul edilerek işin esası hakkında karar verilebileceği hüküm altına alınmıştır²⁰¹.

Altıncı Daire'nin kararlarında, kiracının, kiracısı olduğu taşınmazın yıkımına ilişkin kararlara karşı dava açma ehliyetinin bulunduğu hususu uzun bir süreden beri yerinde olarak kabul edilmektedir.

Farklı hukuki durumlara ilişkin olarak kiracının dava açma ehliyeti ile ilgili kararlar tetkik edilmelidir. Bu bağlamda kiracı ile kiralayan pozisyonundaki malik arasında çıkar ve menfaat çakışmasının olduğu durumlarda kiracının sübjektif ehliyeti değerlendirilmelidir.

Altıncı Daire kiracı olarak oturan bina yahut yapıya verilen inşaat ruhsatına karşı kiracıların dava açma ehliyetini kabul etmiştir. Bu kararlardan birinde, davacıların iptalini istediği temel ruhsatına konu olan yerdeki yapıda kiracı olarak oturduklarının

¹⁹⁹ D6D, E. 1983/737, K. 1983/3372, KT. 04.11.1983, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'.

²⁰⁰ D6D, E. 1981/251, K. 1984/3103, KT. 28.11.1984, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'.

²⁰¹ D6D, E. 1985/790, K. 1986/80, KT. 23.01.1986, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

tartışmasız olduğu; bu durumda imar planı ve yönetmeliğe aykırı olarak verildiği öne sürülen temel ruhsatının imar mevzuatına uygun olup olmadığının yargısal denetime tabi tutulması ve bu temel ruhsatının davacıların kiracı olarak oturduğu binanın yıkılarak yerine yeni bina yapılması sonucunu doğurması yönlerinden davacıların menfaatlerinin ihlal edildiğinin açık olduğu yargısına varılmıştır²⁰². Hatta Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, davacının kiracı olarak kullandığı bina için verilen inşaat ruhsatına karşı açmış olduğu dava devam ederken adliye mahkemesi kararı ile binayı tahliye etse bile menfaat alakasının bulunduğu karar vererek²⁰³, Altıncı Daire'nin kararı doğrultusunda yerel mahkemenin aksi yöndeki ısrar kararını bozmuştur. Ancak Altıncı Daire bu karardan yaklaşık beş yıl sonra, taşınmaz maliki adına kat ilavesi için düzenlenen inşaat ruhsatının iptali istemiyle kiracının açtığı davayı, kiracının yapıda esaslı surette değişiklik ve onarım yapması nedeniyle tahliye istemiyle açılan dava sonucunda Sulh Hukuk Hakimliği tarafından taşınmazdan tahliyesine karar verildiği ve bu kararın Yargıtay 6. Hukuk Dairesi'nce onanarak kesinleştiği; böylece davacının yapıyla hiçbir ilişkisinin kalmadığının anlaşıldığı; ayrıca davacının kiracılık vasfına dayanarak mülkiyet hakkının kullanılmasını engelleyecek şekilde dava da açamayacağına hükmetmiştir²⁰⁴. Buna benzer şekilde Altıncı Daire tarafından 1985 yılında verilen bir kararda da, mevcut bina yerine yapılacak yapının projesinin onanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle yapıda kiracı olarak bulunan şahıs tarafından açılan davanın ehliyetten reddi gerekeceği hükmü verilmiştir²⁰⁵. Ancak bu karara konu olayda henüz inşaat ruhsatı verilme aşamasına gelinmemiş olması dikkatlerden kaçmamalıdır. Netice olarak taşınmaz malikine verilen inşaat ruhsatına karşı kiracıların dava açma ehliyetleri konusunda incelenen Danıştay kararları arasında tenakuz bulunduğu ifade edilebilirse de, Altıncı Daire içtihatlarında kural olarak taşınmaz malikine verilen inşaat ruhsatına karşı kiracının dava açma ehliyeti kabul edilmektedir. Ancak tahliye söz konusu olmasa bile taşınmazın malikine verilen inşaat ruhsatına karşı kiracının dava açabilmesinin kabul edilmesinin mülkiyet hakkının tahdit edilmesi

²⁰² D6D, E. 1983/186, K. 1983/1458, KT. 07.4.1983, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'. Aynı yöndeki diğer kararlar: D6D, E. 1982/4132, K. 1984/3313, KT. 19.12.1984, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'; D6D, E. 1984/99, K. 1984/1570, KT. 28.3.1984, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'.

²⁰³ DİDDGK, E. 1987/47, K. 1988/3, KT. 21.01.1988, DD, y. 19, sy. 72-73, s. 104.

²⁰⁴ D6D, E. 1992/3130, K. 1993/658, KT. 23.02.1993, DD, y. 24, sy. 88, s. 289.

²⁰⁵ D6D, E. 1985/67, K. 1985/1256, KT. 16.10.1985, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'.

anlamına geldiği ve söz konusu durumda meşru bir menfaat bulunmadığı düşünülmektedir.

Bu düşünce doğrultusundaki bir kararda, sit alanında bulunan bir taşınmazın kiracısının taşınmazın sit alanından çıkarılması isteminin reddine ilişkin işleme karşı açtığı davada Altıncı Daire, sit alanı ilanı mülkiyet hakkını sınırladığından ötürü bu alandan çıkarma yolundaki istemde bulunmanın taşınmazın malikine ait ve onun tarafından kullanılabilir bir hak olduğundan, davacının parsel maliki olmaması nedeniyle sit alanından çıkarma ile ilgili bakılmakta olan davayı açma ehliyetinin bulunmadığına hükmetmiştir²⁰⁶. Benzer nitelikteki bir başka kararda, mülkiyeti Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ait olan taşınmazda kiracı olarak bulunan kişinin taşınmazın müşterek bölümü olan otoparkın kullanım amacının değiştirilmesine yönelik değişiklik ruhsatı isteminin reddine ilişkin işlemin iptali amacıyla açtığı davayı, dava konusu otoparkın bulunduğu binanın tamamına ait yapı ruhsatını istemek malik sıfatı ile mal sahibine ait olduğuna göre bu yapının müşterek bölümü olan otoparkın projedeki ve kat planındaki tadilini isteme hakkının da mal sahibine ait olduğunu belirterek ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararı onanmıştır²⁰⁷.

İmar planına karşı kiracı tarafından açılacak davalara örnek gösterilebilecek bir kararda, yola ilişkin olarak yapılan imar planı tadilatına karşı dava açan kiracının yolla ilişkisinin sadece kiracı olmaktan kaynaklandığı; kiracılık sıfatının ise yol gibi önemli ve öncelikli bir kamu hizmetinin görülmesine engel teşkil etmemesi gerektiği göz önüne alındığında davacının bu plan değişikliği sonucunda menfaatinin ihlal edildiğinin kabulünün mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır²⁰⁸.

Bu kararın Altıncı Daire'nin belde sakini içtihadı çerçevesinde tartışılabilir nitelikte olduğu söylenebilir.

B. BELDE SAKİNİ

Belde sakini olma ölçütü, çevre ve imar ile ilgili konularda, özellikle de imar planlarına karşı açılan davalarda kullanılmaktadır. Belde sakini ölçütünün kullanıldığı

²⁰⁶ D6D, E. 2003/3450, K. 2004/6401, KT. 10.12.2004, DD, sy. 109, s. 198.

²⁰⁷ D6D, E. 1992/2024, K. 1992/2840, KT. 16.6.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁰⁸ D6D, E. 1991/286, K. 1992/3480, KT. 08.10.1982, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'.

kararlarda belde sakininin tanımı yapılmamıştır. Bu ölçüt her olay ve davada ayrı ayrı değerlendirilmeli ve anlamlandırılmalıdır.

Akademik çevrelerde zikredilen ve kamuoyunda bilinen adlarıyla Güven Park²⁰⁹, Zafer Park²¹⁰ ve Gökova Körfezi²¹¹ davaları, belde sakini olma ölçütünün kullanıldığı davalardır. İlk iki davada, davacıların Ankara'da ikamet etmeleri ile işyerlerinin imar planı değişikliği ile düzenlemesi yapılan civarda bulunması dava açma ehliyeti bakımından yeterli görülmüştür. Gökova Körfezi Davası'nda ise, körfezde bulunan dört köy muhtarlığı ve bir köy sakini tarafından açılan ve mezkur körfez kıyısına termik santral kurulması yolundaki idari işlemin iptalinin istenildiği dava esastan karara bağlanmıştır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, her imar planı yapımı ve değişikliği işlemine karşı belde sakini sıfatıyla dava açılmamaktadır. Bu ölçütün kullanıma elverişli olduğu plan yapımı ve değişiklikleri, kamunun ortak kullanımına ayrılmış bir alanı bu kullanımdan çıkarıcı, yeşil alanların azalması durumunu doğuran veya yapı yoğunluğunu artırıcı nitelikte olmalıdır. Yoksa, yalnızca bir parselde kat adedinin ikiden üçe çıkarılmasını öngören işleme karşı salt belde sakini sıfatıyla dava açılması mümkün değildir. Bu konudaki içtihatlarla gelince:

Bir Altıncı Daire kararında, ilave imar planı değişikliği, önceden onaylı planda kamunun yararlanmasına açık yolda, yeşil alanda veya sosyal ve teknik altyapıda değişiklik getirmediğinden o kentte yaşayan bir kişi olarak davacının bu plan değişikliğine karşı dava açamayacağına hükmedilmiştir²¹².

Bir başka dava konusu olayda, davacılar ait taşınmazın güney cephesinde inşaat yapılmasına ilişkin davalı idare işleminin iptali istemiyle açılan dava, keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda, yapılmakta olan inşaatın davacıların güneşini ve yeşil alandan istifade etmesini engellemediğinin belirtilmesi üzerine davacıların menfaatini ihlal eden bir durumun söz konusu olmadığı gerekçesiyle idare mahkemesince ehliyet yönünden reddedilmiştir. Ancak Altıncı Daire, bilirkişi raporunda, yapılmakta olan inşaatın Selçuklu Belediyesi'nin standart büfe ölçüsünü

²⁰⁹ D6D, E. 1988/477, K. 1988/646, KT. 09.5.1988, DD, sy. 72-73, s. 345.

²¹⁰ D6D, E. 1986/1323, K. 1986/1135, KT. 16.12.1986, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KSS, 'zafer park'.

²¹¹ D10D, E. 1984/2739, K. 1986/1451, KT. 24.6.1986, AİD, c. 19, sy. 3, Eylül 1986, s. 150.

²¹² D6D, E. 1993/2405, K. 1993/5759, KT. 23.12.1993, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

aşarak bir market görünümüne ulaştığı; inşaatın Konya Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği'nin 11. maddesi ile 15. maddesine aykırı olarak yapıldığı; böyle bir tesisin ancak imar planında değişiklik yapılmak suretiyle gerçekleştirilebileceği hususlarının vurgulandığı gerekçesiyle mevzuata aykırı şekilde inşa edilen yapının yapılmasıyla beldenin yeşil alanının azalması sonucunun ortaya çıktığı; bu nedenle de belde sakini olan davacının uyuşmazlık konusu işlem nedeniyle menfaatinin ihlal edildiği gözetilmeksizin mahkemece davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet görmemiştir²¹³.

Bir diğer Altıncı Daire kararında, dava konusu edilen imar planı değişikliği ile getirilen yapılaşma koşullarının yakın çevrenin içme suyu havzasını oluşturan Eğirdir Gölü'nün kirlenmesine, dolayısıyla su ve çevre kirliliğine neden olabileceğinden Eğirdir'de ikamet eden davacının dava açma ehliyetinin bulunduğu belirtilmiştir²¹⁴.

Danıştay'ın bir başka kararında aynı kentte yaşama kavramı kullanılmıştır. İstanbul İli Sarıyer İlçesi'ndeki bir taşınmazın turizm merkezi olarak ilan edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda vatandaş, belde veya semt sakini sıfatıyla dava açılabilirliği Danıştay içtihatlarıyla kabul edildiğinden, dava konusu turizm merkezi ilanına ilişkin kararın kamu yararını yakından ilgilendiren konular kapsamında bulunması nedeniyle aynı kentte yaşayan davacı tarafından dava konusu edilebileceği; davacıyla kamu yararını yakından ilgilendiren dava konusu karar arasında meşru, kişisel ve güncel menfaat ilgisinin olduğuna karar verilmiştir²¹⁵.

Danıştay, Antalya'da bir şirkete eğlence merkezi olarak tahsisli alanın tahsis şeklinin turizm kompleksine çevrilmesine ilişkin kararın iptali istemiyle açılan davada, belde yaşamını etkileyen imar planı değişikliklerinin beldede yaşayanları veya faaliyette bulunanları yakından ilgilendirmesi nedeniyle, bu kişilerle imar planları arasında dava açmaya yeterli menfaat alakasının bulunduğu kabulü gerektiği; dava konusu kararın turizm merkezinde belirlenen alanda kullanım değişikliği yaptığı ve yoğunluk artırdığı; oluşturulmaya çalışılan yeşil kuşak bütünlüğünü bozduğu iddialarıyla iptali istenilmekte

²¹³ D6D, E. 1991/3839, K. 1992/1435, KT. 04.9.1992, DD, sy. 56, s. 320.

²¹⁴ D6D, E. 1993/1858, K. 1993/5451, KT. 15.12.1993, DD, sy. 9, s. 370.

²¹⁵ DİDDGK, E. 2004/741, K. 2004/1854, KT. 11.11.2004, DD, y. 35, sy. 109, s. 55.

olduğundan, dava konusu kararın ilişkin olduğu bölgedeki yatırımcılar tarafından oluşturulan davacı ortak girişimin yöredeki işletme ve alt yapı sorunları ile ilgilenmesinin yanı sıra ana sözleşmesinin 3. maddesi uyarınca amaç ve faaliyet konuları arasında turizmin de yer aldığı; sırf bu amaçla ve dava konusu kararın ilişkin olduğu yöre ile ilgili olarak örgütlendiği anlaşıldığından davacı ile iptalini istediği idari işlem arasında dava açmaya yeterli menfaat alakasının bulunduğu sonucuna varmıştır²¹⁶.

Son olarak incelenen iki karar Altıncı Daire'nin davaları ehliyet yönünden reddine ilişkin kararların bozulmasına ilişkindir. Bu bakımdan mezkur iki davada Genel Kurul'un belde sakini ölçütünü Altıncı Daire'ye nazaran daha esnek ve kuşatıcı uyguladığı görülmektedir.

Menfaat bağının tespiti bakımından belde sakini ölçütü kullanıldığı Altıncı Daire kararlarını çoğaltmak mümkündür:

“...dava konusu imar planı değişikliğiyle sahil şeridindeki arazi kullanım şeklinin değiştirilerek belediye turistik tesisleri ve benzin istasyonu yapılacak şekilde düzenleme getirildiği, dava devam ederken yapılan yeni bir değişiklik de kamu yararlı kumsal alanın toplu taşıma ve terminal alanına, belediye turistik tesisleri alanının da turizm konut yerleşme alanına alındığı anlaşılmıştır. Bu durumda, beldeyi ve beldede yaşayanları yakından ilgilendiren sahil şeridinde kamu yararlı kumsal alanda yapılan düzenlemenin beldede yaşayan bir kişi olarak davacının menfaatinin ihlal ettiği açık olup, İdare Mahkemesince davacının hemşehri sıfatıyla plan iptali davası açmasının mümkün olmadığı yolundaki kararda isabet bulunmamaktadır...²¹⁷”

“...”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. / ... Çevredeki doğal ve tarihi değerlerin tahribine karşı dava açma hakkını "kişisel maddi menfaat ihlaline" bağlamak bu türden konularda dava açılması imkanını tümünden ortadan kaldırmak ve böylece idari işlemleri yargı denetimi dışında bırakmak,

²¹⁶ DİDDGK, E. 1999/764, K. 2001/39, KT. 19.01.2001, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

²¹⁷ D6D, E. 1989/2279, K. 1990/1102, KT. 13.5.1990, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

dolaylı yoldan, Hukuk Devleti ilkesinin gerçekleşmesini engellemek sonucunu doğurur. / Dava dosyasının incelenmesinden, davacının İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Eskiçağ Dilleri ve Kültürleri Bölümünde Öğretim Üyesi olduğu, yani mesleki konumu itibariyle iptali istenen 1/5000 ölçekli İstanbul Yarımada Koruma Amaçlı Plan arasında menfaat ilişkisinin bulunduğu, planın uygulanması halinde pek çok tarihi eserin bundan etkilenebileceği, dolayısıyla İstanbul'da yaşayan bir fert olarak davacının da menfaatinin ihlal edildiği gözönünde bulundurulmadan davanın ehliyet yönünden reddedilmesinde isabet görülmemiştir...²¹⁸”

Beldedeki aktif yeşil alanın (çocuk bahçesi) tamamen kaldırılmasını öngören imar planı değişikliği işleminin belde yaşayan bir kişi olan belediye meclisi üyesinin menfaatini ihlal etmesi nedeniyle mahkemece mülkiyet ilişkisinden söz edilerek davanın ehliyet yönünden reddinde isabet bulunmadığına karar verilmiştir²¹⁹. Esasında belediye meclisi üyesi olarak görev yapanların da kamunun ortak kullanımına ayrılmış bir alanı bu kullanımdan çıkarıcı, yeşil alanların azalması durumunu doğuran veya yapı yoğunluğunu artırıcı nitelikteki imar planı yapımı yahut değişikliklerine belde sakini sıfatıyla dava açmaları mümkün bulunmaktadır. Bununla birlikte Altıncı Daire, eğer plan yapım ve değişikliği kamunun ortak kullanımına ayrılmış bir alanı bu kullanımdan çıkarıcı, yeşil alanların azalması durumunu doğuran veya yapı yoğunluğunu artırıcı nitelikte değilse, belediye meclis üyelerinin bu nitelikteki kararlara karşı belde sakini sıfatıyla dava açmalarını söz konusu kararların alındığı meclis toplantılarına katılıp aksi yönde oy kullanmalarına bağlamaktadır. Bu nitelikte bir kararda, kamunun ortak kullanımına ayrılmış alanı bu kullanımdan çıkarıcı ve yoğunluk artırıcı nitelik taşımayan imar planı değişikliğine karşı, belediye meclis üyesi olan davacının planların mecliste görüşülmesi sırasında toplantılara katılması ve gerekirse karşı oyunu bu toplantılarda belirtmesi gerekirken bu yolla belde halkının hakkını koruma görevini yerine getirmeyerek kararın oluşmasından sonra dava açmasında meşru ve kişisel bir menfaati bulunmadığına hükmedilmiştir²²⁰.

²¹⁸ D6D, E. 1992/1660, K. 1992/2676, KT. 03.6.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’. Belde sakini ölçütünün kullanıldığı bir diğer Altıncı Daire kararı; D6D, E. 1993/49, K. 1993/4871, KT. 17.11.1993, DD, sy. 89, s. 337.

²¹⁹ D6D, E. 1987/931, K. 1988/417, KT. 21.3.1988, DD, y. 19, sy. 72-73, s. 361.

²²⁰ D6D, E. 1992/823, K. 1992/2745, KT. 09.6.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’. Aynı yönde bir başka karar için bkz., D6D, E. 1992/4571, K. 1993/226, KT. 28.01.1993, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

Altıncı Daire, yeşil alanların azalması durumunu doğurmayan, kamunun ortak kullanımına ayrılmış bir alanı bu kullanımdan çıkarıcı veya yapı yoğunluğunu artırıcı nitelikte olmayan plan değişikliklerine karşı belde sakini sıfatıyla dava açılmasını kabul etmese de, bahsedilen nitelikteki plan yapımı ve değişikliklerine karşı daha dar kapsamlı olan semt sakini sıfatıyla dava açılabilmesini kabul etmektedir. Bu yöndeki bir kararda, imar planı değişikliği işlemine karşı uyuşmazlık konusu taşınmazın yakınındaki taşınmazın maliki olan kişinin semt sakini sıfatıyla dava açma ehliyetinin bulunduğuna karar verilmiştir²²¹.

Sekizinci Daire, il genel meclisince kabul edilen 1992 yılı İlköğretim Kurumları Yatırım Programı'nda yer alan Çaycuma İlçesi Muharemşah Köyü İlköğretim Okulu ile aynı ilçenin Hacıosmanlar Köyü İlköğretim Okulu'nun yatırım programından çıkarılarak, yerine Çaycuma İlçesi Nebioğlu Ortaokulu ek kat ilavesi ile aynı ilçe Merkez Şehit Hasan İlköğretim Okulu'nun bahçe tanziminin programa konmasına ilişkin il daimi encümeni kararına karşı halkın oyları ile ilçeler adına seçilip görev yapan il genel meclisi üyesi davacının o yörede oturan bir vatandaş olarak dava açabileceğini kabul etmek gerektiğine hükmetmiştir²²².

Buraya kadar yer verilen kararlardan anlaşılacağı üzere belde sakini sıfatı, kamunun ortak kullanımına ayrılmış bir alanı bu kullanımdan çıkarıcı, yeşil alanların azalması durumunu doğuran veya yapı yoğunluğunu artırıcı imar planı yapımı veya tadilatına ilişkin olaylarda Danıştay'ca geniş yorumlanmaktadır ve bu konudaki içtihat istikrar kazanmıştır. Ancak bahsi geçen durumlar dışındaki olaylarda belde, semt, yöre sakini sıfatının daha dar kapsamda uygulanmasının yerinde olduğu söylenebilir. Ayrıca yerleşim yerlerinin büyüklükleri nispetinde belde sakini sıfatının farklı yorumlanması ve uygulanmasının daha makul olacağını belirtmek gerekmektedir. Ezcümle, İstanbul'un Bahçelievler İlçesi'nin Yenibosna semtinde oturan bir kişinin Şirinevler semtindeki bir yolun yerleşim parseline katılması yolundaki bir idari işleme karşı açtığı davada kullanılacak belde sakini sıfatı ile Giresun veya Sinop İli'nde sözü geçen şekilde yapılan bir imar planı tadilatına karşı açılan davalar için kullanılacak belde sakini ölçütünün farklı olması ve uygulanması gerektiği rahatlıkla düşünülebilir.

²²¹ D6D, E. 2003/1712, K. 2003/4221, KT. 09.7.2003, DKD, y. 2, sy. 3, s. 196.

²²² D8D, E. 1992/3067, K. 1993/4046, KT. 07.12.1993, DD, y. 26, sy. 90, s. 911

C. VATANDAŞ

Danıştay içtihatlarında ve akademik çalışmalarda salt vatandaş olma sıfatının bir idari işleme karşı dava açmak bakımından yeterli olmadığı belirtilmektedir. Salt vatandaş sıfatıyla dava açılabilmesinin kabul edilmesi görüşü, tüm vatandaşların, kamu yararının gerçekleştirilmesi amacına yönelmesi gereken işlemlerin hukuka uygun olmaları ile ilgilerinin olduğu ve idarenin işlemlerinin hukuka uygun olmasında menfaatlerinin bulunduğu fikrinden kaynaklanmaktadır. Anlaşılacağı üzere bu görüş, iptal davasının bir actio popularis olması gerektiğini savunanların görüşüdür. Ancak iptal davası konusunda her vatandaşa dava açma hakkının verilmesinin ortaya çıkaracağı sıkıntılar ile actio popularisin menfaat bağının kişisellik niteliği ile bağdaşmadığına ilişkin görüşlere yukarıdaki paragraflarda yer verildiğinden tekrar etmeye gerek görülmemiştir.

Danıştay, eskiden beri salt vatandaş sıfatıyla dava açılabilmesini kural olarak kabul etmemektedir. İdari Dava Daireleri Kurulu'nun eski tarihli bir kararında bu durum, mevcut kanuni düzenlemeye göre vatandaşlara her idari işlem aleyhine salt vatandaş olma sıfatıyla iptal davası açabilme hakkı tanınmamıştır²²³ şeklinde ifade edilmiştir. Salt vatandaş olma sıfatının iptal davası açabilmek bakımından yeterli görülmediğine ilişkin kararlara örnek olarak:

“...davacının iptalini istediği 4369 sayılı Kanuna ilişkin 1 seri nolu genel tebliğin" diğer kanunların uygulanması" başlıklı 7 nci bölümündeki düzenleme ile yurttaş olma niteliği dışında meşru, şahsi ve güncel bir menfaat ilişkisi bulunmadığından davanın ehliyet yönünden reddinde hukuka aykırılık bulunmadığı...²²⁴”

“...İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davalarında davacının subjektif ehliyet şartı olan "menfaat ilgisinin" bulunup bulunmadığı yargı yerince takdir edilecektir. Yasada menfaat ihlali koşulunun getirilmiş olması karşısında, salt vatandaşlık sıfatıyla, davacıyla hukuka aykırı olduğu öne sürülen işlem arasında menfaat ilgisi kurulması için yeterli görülemez. / Davacının, Turgut Özal'ın ekli krokide gösterilen ve mezarlık niteliğinde bulunmayan taşınmaza

²²³ DİDDGK, E. 1982/350, K. 1982/449, KT. 24.12.1982, DD, sy. 50-51, s. 170.

²²⁴ DVDDGK, E. 1999/21, K. 1999/392, KT. 24.9.1999, DD, y. 31, sy. 103, s. 252.

gömülmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararıyla kişisel bir menfaatinin ihlal edilmediği, iptali istenilen işlemle davacı arasında ciddi ve makul bir menfaat ilgisi olmadığı anlaşıldığından, ehliyetsiz kişi tarafından açılan davanın esastan inceleme olanağı bulunmamaktadır...²²⁵”

Yine Danıştay Onuncu Dairesi, Sümerbank A.Ş.’nin özelleştirilmesine ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu işleminin iptali istemiyle açılan davayı, iptali istenilen idari işlem ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmanın dışında bir niteliği olmayan davacı arasında ciddi ve geçerli bir menfaat ilişkisinin bulunmadığının anlaşılması üzerine ehliyet yönünden reddeden mahkeme kararını onamıştır²²⁶.

Bir başka Onuncu Daire kararında; Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınan ... Çimento Sanayii Ticaret A.Ş.’deki Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na ait hisselerin tamamının satılmasına ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu kararının ve bu karara dayanılarak satış sözleşmesi yapılması yolundaki işlemin iptali istemiyle açılan davayı; gerçek ve tüzel kişilerin salt vatandaş veya tüzel kişi olmaları nedeniyle iptal davası açma haklarının bulunmadığı; dava konusu işlemle davacı vakıf arasında makul ve ciddi bir ilişkinin, kişisel, meşru, aktüel bir menfaat bağının bulunmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddeden Van İdare Mahkemesi kararının; davacı vakfın, özelleştirme uygulamasına ilişkin çalışmalar yapmak amacıyla kurulduğu; kamu mallarının tasarruf şekillerini ve kamu hizmetinin görülmesi usullerini bütünüyle değiştiren idari işlemlerle her vatandaş gibi menfaat bağının olduğu iddiasıyla temyizen incelenip bozulma istemi reddedilerek onanmasına karar verilmiştir²²⁷. Ancak Onuncu Daire’nin 1991 senesinde yine özelleştirme işlemlerine ilişkin olarak verdiği iki kararda, davacıların kamu hizmeti ve kamu malları topluluğunun kamusal alandan özel alana aktarılması niteliğini taşıyan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi işlemi vatandaş sıfatıyla dava konusu edebileceklerine ilişkin Ankara 6. İdare Mahkemesi kararları onanmıştır²²⁸. Dolayısıyla Onuncu Daire’nin özelleştirme

²²⁵ D10D, E. 1993/2258, K. 1993/2798, KT. 01.7.1993, DD, y. 25, sy. 89, s. 578.

²²⁶ D10D, E. 1996/2608, K. 1997/5233, KT. 03.12.1997, **Bal**, Yakup/ **Karabulut**, Mustafa/ **Şahin**, Yahya, İdari Yargılama Usulü ile İlgili Danıştay 10. Dairesi’nin Seçilmiş Kararları, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s. 623.

²²⁷ D10D, E. 1998/2251, K. 1999/4119, KT. 23.9.1999, DD, sy. 103, s. 915.

²²⁸ Söz konusu onama kararları için bkz., DD, y. 22, sy. 84-85, s. 690 ve s. 791.

işlemlerine karşı vatandaş sıfatıyla dava açılmasındaki içtihadını 1999 tarihi itibarıyla negatif yönde değiştirdiği söylenebilir.

Son dönemde özellikle İdari Dava Daireleri Kurulu'nca vatandaş sıfatıyla açılan bazı davalar oyçokluğu ile kabul edilmektedir.

Onuncu Daire, "...Irak'ın Kuveyt'i işgali üzerine ortaya çıkan savaş sırasında, Türkiye'de konuşlandırılmak amacıyla NATO'dan askeri kuvvet istenilmesine ilişkin 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 ve aktüel bir menfaati bulunduğuna..." karar vermiştir²²⁹.

Yusuf Bozkurt Özal'ın Süleymaniye Camii Haziresi'ne defnine izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davayı, mezkur Bakanlar Kurulu kararı ile davacının kişisel bir menfaatinin ihlal edilmediği; bu işlemle davacı arasında ciddi ve makul bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı ve davacının avukat ve vatandaş olmasının da kanunun aradığı anlamda bir menfaat bağının kurulmasına yetmediği gerekçesiyle menfaat yokluğundan ötürü ehliyetten reddeden Onuncu Daire'nin kararı²³⁰; dava konusu Bakanlar Kurulu kararı ile defin yapılacak olan yerdeki Süleymaniye Camii ve çevresinin İstanbul Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulu kararıyla kentsel ve tarihi SİT, kentsel ve arkeolojik SİT alanı olarak kabul ve ilan edilmiş olduğu iddiasıyla söz konusu Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle dava açmakta taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması açısından her vatandaşın menfaatinin bulunduğu kabulü gerekeceğinden, davacının vatandaş olarak bir kişinin belediye mezarlığı dışında özel bir yere defnini öngören Bakanlar Kurulu kararının iptalini istemekte menfaati bulunduğu gerekçesiyle bozulmuştur²³¹ ²³². Bu kararın Turgut Özal'ın defnine ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı açılan davada verilen kararlar çeliştiği düşünülebilirse de, bu karardaki asıl gerekçenin Süleymaniye

²²⁹ D10D, E. 1990/4944, K. 1992/3569, KT. 13.10.1992, DD, y. 23, sy. 87, s. 478.

²³⁰ D10D, E. 2001/361, K. 2001/1093, KT. 26.3.2001, **Bal / Karabulut / Şahin**, s. 555.

²³¹ DİDDGK, E. 2001/415, K. 2001/737, KT. 19.10.2001, DBBKES, KKS, 'vatandaş'.

²³² Hemen belirtmek gerekir ki, Danıştay Onuncu Dairesi, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun bozma kararı üzerine dava dosyası tekrar kendisine geldiğinde, E. 2002/4723, K. 2004/5434 sayılı ve 09.6.2004 tarihli kararı ile mezkur Bakanlar Kurulu kararını iptal etmiştir. Bu karar için bkz, DKD, sy. 6, s. 239.

Camii ve çevresinin İstanbul Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulu kararıyla kentsel ve tarihi SİT, kentsel ve arkeolojik SİT alanı olarak kabul ve ilan edilmiş olduğu iddiasıyla söz konusu Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle dava açmakta taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması açısından her vatandaşın menfaatinin bulunduğu kabulü olduğundan ortada bir tenakuzun olmadığı söylenebilir.

Oldukça yeni tarihli başka bir Genel Kurul kararında, şair Nazım Hikmet Ran'ın T.C. vatandaşlığından ıskatına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının geçersiz kaldığı ve uygulanamayacağı hususunun tespiti ile vatandaşlıktan ıskatın nüfus kütüğüne tesciline ilişkin işlemin iptali istemiyle Kemal İnebolu adlı bir vatandaş tarafından açılan davayı; 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 tesciline ilişkin işlem ile davacının doğrudan bir ilişkisinin bulunmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddeden Onuncu Daire kararı; Nazım Hikmet Ran'ın, Türk dünyasının ve 20. yüzyıl dünya edebiyatının en büyük şairlerinden olduğu; milletlerarası bir kurum olan UNESCO'nun, şairin 100. doğum yılı anısına 2002 yılını Nazım Hikmet yılı ilan etmesinin bu gerçeğin bir tasdiki olduğu; Nazım Hikmet'in, Türk ve doğu halklarının şiirini büyük ölçüde etkilediği; şiirde yeni yollar açtığı ve 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 menfaatinin bulunduğu; 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 gerektiği gerekçesiyle bozulmuştur²³³.

Görüldüğü üzere istisnaları olmakla birlikte menfaat şartının uygulamasında salt 'vatandaş olma' bir idari işleme karşı dava açma bakımından yeterli bulunmamaktadır ve bu konudaki Danıştay içtihadı kafa karıştırıcı değildir.

²³³ DİDDK, E. 2004/3, K. 2005/2371, KT. 06.10.2005, DD, y. 36, sy. 111, s. 72.

D. KÖY SAKİNİ

Danıştay, köyün ortak mallarının tasarruf şeklinin değiştirilmesine ilişkin işlemlere karşı köy sakinin dava açma ehliyetinin bulunduğunu kabul etmektedir.

İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun bir kararında, köy halkının mera harman yeri olarak kullanılmasına tahsis edilen taşınmazların meralık vasfının kaldırılarak tapu da Hazine adına arsa olarak tescilinin yapıldığı ve üçüncü bir şahsa 2886 sayılı Kanun'un 45. maddesine göre ihale suretiyle satıldığı; bunun üzerine köy halkından biri olan davacının söz konusu işlemlerin iptali istemiyle bakılan davayı açtığıının anlaşıldığı; bu durumda tüm köyün ve köylünün yaşama düzenini ve gelişimini ilgilendiren köy merasının sadece bir kişinin kullanımına verilmesi işleminin köy sakini davacının menfaatini ihlal ettiği gözetilmeksizin zilyetlik ya da mülkiyet ilişkisinden söz edilerek verilen davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin Konya İdare Mahkemesi'nin ısrar kararında isabet görülmediğine hükmedilmiştir²³⁴.

Altıncı Daire'nin konuya ilişkin bir kararında, köy halkından bir kişiye ait tapulu taşınmazın köy caminin avlusuna katılmak amacıyla kamulaştırılması üzerine anılan taşınmazın kamulaştırma bedeli karşılığında köy orta malı olan başka bir taşınmazın 2942 sayılı Kanun'un 26. maddesi uyarınca bu kişiye verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle köy sakinlerinden olan davacıların açtığı davayı ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararı; 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 kanuna uyarlık görülmeyerek bozulmuştur²³⁵. Ayrıca Altıncı Daire, yukarıda sözü edilen ve kamulaştırma bedeli karşılığında köy orta malı olan taşınmaz kendisine verilen kişinin söz konusu taşınmaz üzerinde inşaat yapmak için ilgili bayındırlık ve iskan müdürlüğünce tarafına verilen inşaat ruhsatına karşı köy sakini davacıların açtığı davayı da ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararını bozmuştur²³⁶.

²³⁴ DİDDGK, E. 1995/396, K. 1996/598, KT. 06.12.1996, DD, y. 27, sy. 93, s. 104.

²³⁵ D6D, E. 1986/664, K. 1986/967, KT. 18.11.1986, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²³⁶ D6D, E. 1986/663, K. 1987/114, KT. 09.02.1987, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

E. KÖY TÜZEL KİŞİSİ

Danıştay dairelerinin içtihatlarında, köy tüzel kişiliğinin köy ve köylünün ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak ve menfaatlerini korumak görevi nedeniyle köy tüzel kişiliğini veya köy halkının tamamını ilgilendiren işlemlere karşı dava açmakta menfaati bulunduğu kabul edilmektedir.

Konuya ilişkin bir kararda, köy sınırları ve belediye mücavir alanı içinde olan ve onaylanmış mevzi imar planı bulunan parselin bir kısmının rızaen ve bedelsiz olarak yola terkininin yapılmasına ilişkin belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada, köyün ve köylünün ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak ve menfaatlerini korumak görevi nedeniyle 3194 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca, davalı idare olan belediye tarafından köyde yapılan yola terk işlemine karşı işlemi tesis eden idarenin yetkisi bulunmadığı ve köy sınırları içerisinde anılan kanuna göre işlem tesis edilemeyeceği yolundaki iddialarla açılan davada köy tüzel kişiliğinin menfaati bulunduğu karar verilerek aksi yöndeki yerel mahkeme kararı bozulmuştur²³⁷. Davaya konu olan bir başka olayda, köy halkından dört kişinin paydaş olduğu kamulaştırmaya konu taşınmazlarda köyün öteden beri içme ve kullanma suyu gereksinimini karşılayan su kaynağının bulunduğu ve tüm köyü ve köylünün yaşamını ilgilendiren su kaynağının kamulaştırılması işleminin köy sakinlerinin menfaatini ihlal ettiği açık olduğu belirtilerek, köy halkının yararını gözetmek durumunda olan köy tüzel kişiliğinin kamulaştırma işlemine karşı dava açma ehliyeti bulunduğu hükmedilmiş ve yine aksi yöndeki yerel mahkeme kararı bozulmuştur²³⁸.

Köy tüzel kişiliğinin dava açmakta menfaatinin yokluğuna ilişkin olan bir kararda, yeraltı suyu işletme sahası olarak belirlenen ve Bakanlar Kurulu kararı ile yeraltı suyu temini amacıyla kuyu ve kaptaj yapılması yasaklanan davacı köyler çevresinde, il içme suyu tesislerini takviye amacıyla il belediyesi için İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce DSİ Genel Müdürlüğü'ne açtırılan iki yeraltı suyu kuyusunun, emniyetli işletme rezervini aşacağı ileri sürülerek kapatılması istemiyle yapılan başvuruların reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı, köy tüzel kişilerini ilgilendirmeyen bir konuda köy halkını temsilen köy muhtarlıklarının dava

²³⁷ D6D, E. 2001/4891, K. 2002/5428, KT. 21.11.2002, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²³⁸ D6D, E. 1986/1245, K. 1987/125, KT. 09.02.1987, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

açamayacakları gerekçesi ile ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararı onanmıştır²³⁹.

II. MENFAAT KÜMELERİ

Bu başlık altında, menfaat kümeleri olarak adlandırılan dernek, vakıf, sendika ve meslek odalarının sübjektif ehliyeti değerlendirilecektir.

A. DERNEKLER

Danıştay eskiden beri derneklerin yalnızca kendi tüzel kişiliklerini ilgilendiren konularda dava açma ehliyetine sahip olduklarını kabul etmektedir. Danıştay kararlarında bu husus açıkça ifade edilmiştir. Mesela Onbirinci Daire'nin eski tarihli bir kararında, derneklerin ancak bizatihi derneğin menfaatinin ihlal edildiği hallerde dava açma ehliyetini haiz olduğu; üyelerin menfaatini ihlal eden işlemlerden dolayı kanunda açıkça hüküm bulunmadıkça dava açmalarının mümkün bulunmadığı ifade edilmiş; 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu'nun 22. maddesinde 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 açmak yetkisini veren bir hüküm niteliğinde olmadığı belirtilerek, derneğin üyelerinden olan arabacıların menfaatlerini ihlal eden kararın iptali isteğiyle Erzurum Arabacılar ve Faytoncular Derneği tarafından açılan davanın ehliyet yönünden reddine hükmedilmiştir²⁴⁰.

Sekizinci Daire'nin konuya ilişkin bir kararında, derneğin dernek tüzel kişiliğini ilgilendiren konularda dava açabileceği; dernek üyelerini ilgilendiren konularda ise derneğin üyeleri adına bir avukat gibi dava açma olanağı olmadığı; ayrıca davacı derneğin bağlı bulunduğu 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kurallarına göre de üyelerinin yararlarını ilgilendiren konularda davacı derneğin dava ehliyetine sahip olmadığı belirtilmiştir²⁴¹.

²³⁹ D10D, E. 1984/1104, K. 1984/950, KT. 07.5.1984, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁴⁰ D11D, E. 1973/909, K. 1973/1185, KT. 16.5.1973, DD, sy. 12-13, s. 523.

²⁴¹ D8D, E. 1990/494, K. 1991/348, KT. 25.02.1991, DD, sy. 82-83, s. 715.

Sekizinci Daire'nin bir başka kararında, Kırsal Çevre ve Ormancılık Sorunları Araştırma Derneği'nin amaçları arasında gösterilen bir hususta da dava açma ehliyeti kabul edilmemiştir. Bu kararda, "...ormanlık sahada, Milli Eğitim Bakanlığına Sabancı Üniversitesi eğitim tesisleri yapılması amacıyla bedelsiz olarak 49 yıl süreli izin verilmesine ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davada ... Davacı derneğin amaçları arasında ormanların yok edilmesinin önlenmesi amacının bulunması davacının hukuki statüsü karşısında dava açma ehliyeti kazandırmamaktadır. Kaldı ki, Dernek Tüzüğü'nün 4. maddesinde yer alan dernek çalışmaları arasında derneğin amaçlarının gerçekleştirilebilmesini teminen dava açma yolu da öngörülmemiştir..." denilerek aksi yöndeki yerel mahkeme kararı bozulmuştur²⁴².

Bir başka kararda, TCDD Müfettişleri Derneği başkanınca denetim elemanlarına ne miktarda tazminat verileceğine ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı TCDD müfettişleri adına açılan davada, derneklerin üyelerinin ve temsil ettikleri kişilerin ortak çıkarlarını korumak ve dayanışmalarını sağlamak üzere kurulan özel hukuk tüzel kişileri olduğu; derneklerin doğrudan dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konularda iptal davası açabilecekleri hususunda tereddüt bulunmadığı; ancak üyelerin kişisel ve özel yararlarını ilgilendiren konularda üyeleri adına dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı görüşüne yer verilmiştir²⁴³.

2005 senesinde verilen bir Genel Kurul kararında, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı ile bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılan bankada mevduatı, hazine bonusu, yatırım fonu ve off-shore hesabı bulunan davacıların hesaplara ya da bu hesapların ödenmemesi sonucunu doğurduğu belirtilmek suretiyle düzenleyici işleme karşı açacakları davalarda dava açma hakkının esas hak sahibine ait olacağı belirtilerek bu hakların onlar adına üçüncü kişilerce kullanılmasının olanaklı olmadığına yer verilmiş; ayrıca davacı Banka Mağdurları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Tüzüğü'nde derneğe banka mağdurları adına dava açma hakkının değil, açılmış ve açılacak olan davaların takibine yardım etmek görevi verildiğinden, davacı derneğin meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin etkilenmediği gerekçesiyle

²⁴² D8D, E. 1999/2477, K. 1999/7077, KT. 07.12.1999, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ihlali'.

²⁴³ D8D, E. 1995/2466, K. 1995/2236, KT. 15.6.1995, DD, sy. 91, s. 912.

davanın ehliyet yönünden reddine karar veren Onuncu Daire kararı onanmıştır²⁴⁴. Banka Mağdurları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Tüzüğü'nde yer alan, derneğin üyeleri adına açılmış ve açılacak olan davaların takibine yardım edebileceğine ilişkin maddeye rağmen dava açmak bakımından derneğin subjektif ehliyetinin kabul edilmemesi, Danıştay tarafından derneğin menfaat bağının bu kararda oldukça dar yorumlandığını göstermektedir.

Genel olarak Danıştay'ın bütün daireleri, derneklerin üyelerinin kişisel haklarını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetine sahip olmadıkları yönündeki içtihatlarını istikrarlı bir şekilde devam ettirmektedirler. Ancak özellikle son yıllardaki bazı kararlarda, derneğin ana tüzüğünde üyelerinin haklarını koruma veya geliştirme yönünde bir amaç öngörülmüşse, tüm üyelerin haklarını ilgilendiren konularda ve tüzüğünde yer alan amaçlar doğrultusunda derneklerin dava açma hakkının kabul edilmesi gerektiği yönünde bir eğilim görülmektedir.

Bir İdari Dava Daireleri Kurulu kararında, kendi üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kanunla kurulmuş meslek birliklerinin yanında, belli amaçlarla kurulmuş dernek, vakıf gibi özel hukuk tüzel kişiliğini haiz sivil toplum örgütlerinin de kuruluş amaçlarıyla sınırlı olmak üzere dava açmalarının mümkün olduğu; Tekel Müfettişleri Derneği'nin ana tüzüğünde yer alan ve 'Derneğin Konusu ve Amacı' kenar başlıklı 3. maddesinde, derneğin amacının tüm üyelerinin demokratik, ekonomik, sosyal ve özlük haklarını koruyup geliştirerek birleşmelerini ve dayanışmalarını sağlamak şeklinde tanımlandığı; 'Derneğin Faaliyetleri' kenar başlığını taşıyan 4. maddesinde de 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, genel müdürlük merkez teşkilatında görev tahsisli konut verilecek unvanlar arasında başmüfettiş ve müfettişlere yer verilmemesine ilişkin Tekel Genel Müdürlüğü yönetim kurulu kararının dernek üyelerinin personel hukukundan doğan haklarını kısıtlayan niteliği ile doğrudan doğruya üyelerinin demokratik, ekonomik, sosyal ve özlük haklarını korumak amacıyla kurulan davacı derneğin faaliyet alanına giren ve bu dernek kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konulardan olduğundan anılan işleme karşı dava açmakta derneğin hukuki

²⁴⁴ DİDDGK, E. 2005/2008, K. 2005/2297, KT. 06.10.2005, DD, y. 36, sy. 112, s. 49.

menfaatinin bulunduğuna hükmedilmiştir²⁴⁵. Genel Kurul'un bu kararının, iki önceki paragrafta incelenen ve Banka Mağdurları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği'nin açtığı davada verilen karar ile ne ölçüde bağdaştığı tartışılabilir.

Beşinci Daire'nin bir kararında, Veteriner Hekimler Derneği Tüzüğü'nün 2. maddesinde, derneğin veteriner hekimler arasında toplumsal dayanışmayı sağlamak amacıyla kurulduğu; bu amacı gerçekleştirebilmek için veteriner hekimlik mesleğinin halk yararına en iyi şekilde düzenlenmesini ve gelişmesini sağlamaya çalışacağı; veteriner hekimliğin ve veteriner hekimlerin sorunlarını çözümlenmeye çalışıp haklarını koruyacağı belirtildiğinden, davacı derneğin üyelerinin hukukunu korumak amacıyla dava açabileceğinin anlaşıldığı gerekçesiyle davalı idarenin davacı derneğin dava ehliyeti bulunmadığı yolundaki iddiasının yerinde görülmediği belirtilmiştir²⁴⁶.

Beşinci Daire'nin bir başka kararında, Tekel Personelinin Yer ve Görev Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin 7. maddesi ile bu maddeye dayanılarak düzenlenen Yer Değiştirme Suretiyle Yapılacak Atama Bölgelerine Ait Cetvelin ve aynı yönetmeliğin bazı hükümlerinin iptali istemiyle Tütün Eksperleri Derneği tarafından açılan davada, Tütün Eksperleri Derneği Tüzüğü'nün 3. maddesinde derneğin tütün eksperlerinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kurulduğu belirtildiğinden ve 4. maddesinde de üyelerinin personel hukukundan doğan hak ve yükümlülüklerini savunmak ve onlara hukuki yardımda bulunmak derneğin amaçları arasında sayıldığından, davacı derneğin üyelerinin hukukunu korumak amacıyla dava açabileceği belirtilmiştir²⁴⁷.

Bizzat dernek tüzel kişiliğine ilişkin olan bir işleme karşı dernek tarafından açılan davaya örnek olarak gösterilebilecek bir Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu kararında, bir derneğin muhtelif dönemlere ilişkin olarak adına tahakkuk ettirilen kurumlar vergisi, damga vergisi, vergi cezası ve gecikme faizlerinin tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emirlerini dava etmesi üzerine davacı dernek tarafından açılan dava esastan karara bağlanıp neticelendirilmiştir²⁴⁸.

²⁴⁵ DİDDGK, E. 1999/390, K. 2000/761, KT. 26.01.2000, DD, sy. 104, s. 52.

²⁴⁶ D5D, E. 1996/2, K. 1996/3674, KT. 27.11.1996, DD, sy. 93, s. 249.

²⁴⁷ D5D, E. 1994/2507, K. 1996/665, KT. 14.02.1996, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁴⁸ DVDDGK, E. 1999/92, K. 1999/419, KT. 08.10.1999, DD, sy.103, s.189.

Derneklerin, üyelerinin hak ve menfaatlerine ilişkin konularda ve tüzüklerinde yer alan amaçlarına ilişkin hususlarda dava açma ehliyetine ilişkin Danıştay uygulamasının tam anlamıyla oturaklaştığı söylenemez. Yukarıdaki paragraflarda yer verildiği üzere bahsedilen konularda Danıştay dairelerinin farklı içtihatları bulunmaktadır. Bununla birlikte derneklerin üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak gibi bir görev ve amaçları bulunsu bile, tüzel kişiliğin kuruluş amacı ile görev alanına ilişkin olarak tüm üyelerini ilgilendiren hususlar dışında dava açma ehliyetlerinin dar yorumlanması gerektiği düşünülmektedir. Bu anlamda bir derneğin üyeleri adına idari yargıda dava açabilmesinin, derneğin kuruluş amacı ve faaliyet alanı ile ilgili olan bir idari işlem veya eylemin ancak tüm üyelerinin hukukunu etkilemesi halinde kabul edilmesinin isabetli olacağı söylenebilir. Bizzat dernek tüzel kişiliğine ilişkin idari işlemlere karşı dava açmak bakımından ise pek tabii olarak menfaat ihlali hususundaki genel prensipler kabul edilmelidir.

B. VAKIFLAR

Vakıfların dava açabilmeleri konusundaki uygulama derneklerinkine paralellik arz etmektedir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Türkiye'deki Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ödenecek teftiş ve denetime katılma paylarının belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı açılan davada, davacı vakfın Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ödemekte olduğu teftiş ve denetime katılma payının miktarında herhangi bir değişiklik yapılmadığı gibi bu kararnamenin davacı vakfı ilgilendirir bir yönü de bulunmadığı; ayrıca davacı vakfın Medeni Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce kurulan vakıflar gibi kendisinden de teftiş ve denetime katılma payı alındığı yolunda bir iddia da öne sürmediği; dolayısıyla davacı vakfın bu davayı açmakta menfaatinin olmadığı sonucuna varmıştır²⁴⁹.

Özellikle son dönemdeki İdari Dava Daireleri Genel Kurulu kararlarında, derneklerde olduğu gibi vakıfların da kuruluş amaçlarıyla sınırlı olmak üzere ve kamu menfaatini ilgilendiren konularda dava ehliyetinin kabul edilmesi yönündeki eğilim gözlenmektedir.

²⁴⁹ DİDDGK, E. 1982/153, K. 1983/24, KT. 14.01.1983, **Akyürek**, s. 38.

Örnek olarak, 24.7.1998 tarihinde Ulaştırma Bakanlığı ve Telsim Mobil Telekomünikasyon A.Ş. arasında imzalanan Avrupa Mobil Telefon Sisteminin Kurulması ve İşletilmesi ile İlgili Lisans Verilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşmesi'nin iptali istemiyle açılan dava sonucunda, dava konusu işlemin davacı vakfın meşru, kişisel ve güncel bir menfaatini etkilemediği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin olarak verilen Onuncu Daire kararının; davacı Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı'nın amaçları arasında özelleştirme uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesinin de bulunduğu; öte yandan, kendi üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kanunla kurulmuş meslek birliklerinin yanında, belli amaçlarla kurulmuş dernek, vakıf gibi özel hukuk tüzel kişiliğini haiz sivil toplum örgütlerinin de kuruluş amaçlarıyla sınırlı olmak üzere ve kamu menfaatini ilgilendiren konularda dava açmalarının mümkün olmaları gerektiği; bu durumda davacı Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı'nın vakıf senedinde yer alan ve 'Vakfın Genel Amaçları' başlıklı 3. maddesinde özelleştirme uygulamalarını izlemek ve değerlendirmek, bu konularda çalışanların örgütleri ve başkaca kamusal ve özel kuruluşlarla işbirliği yapmak şeklinde yer alan amacı doğrultusunda, Ulaştırma Bakanlığı ve Telsim Mobil Telekomünikasyon A.Ş. arasında imzalanan Avrupa Mobil Telefon Sisteminin Kurulması ve İşletilmesi ile İlgili Lisans Verilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşmesi'nin iptali istemiyle açılan davada davacı vakfın sübjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın incelenmesi gerektiğine karar verilmiştir²⁵⁰. Aynı vakfın trona maden sahasının işletme ruhsatına yönelik akdedilen çerçeve anlaşmasının dayanağı olan işlemin iptali istemiyle açtığı davayı; ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen hukuk devleti esaslarına aykırı olan ve kamu yararını ihlal eden işlemlerin hukuk aleminden silinmesini sağlamak için söz konusu işlemlere karşı bireylerin dava açma hakkını geniş yorumlamak gerektiğinden, Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı tarafından kamu malının hukuki statüsünde değişiklik öngören kararın kamu yararına uygun olup olmadığı açısından yargı denetimine tabi tutulması amacıyla açılan davada davacı vakfın dava açma ehliyeti olduğuna karar verilmiştir²⁵¹. Sekizinci Daire'nin bu kararı, 'Dernekler'

²⁵⁰ DİDDGK, E. 1999/1261, K. 2000/168, **Aslan**, Zehrettin / **Berk**, Kahraman, İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar, İstanbul 2002, s. 151.

²⁵¹ D8D, E. 1999/4307, K. 2001/4463, KT. 17.10.2001, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ihlali'.

başlığı altında incelenen Sabancı Üniversitesi'ne ormanlık sahada eğitim tesisleri yapılması amacıyla bedelsiz olarak 49 yıl süreli izin verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan ve ehliyet yönünden davanın reddedildiği kararla birlikte değerlendirilmelidir:

Dernekler ile vakıfların iptal davası açmalarında kullanılan menfaat bağı ölçüsünün paralellik arz ettiğinden girişte bahsedilmişti. Sabancı Üniversitesi davasında davacı derneğin amaçları arasında ormanların yok edilmesinin önlenmesi amacının bulunmasına ve bir ülkedeki orman varlığının toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaati ile ilgili olmasına rağmen davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin verilen kararın, bu defa davacısı Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı olan ve kamu malının hukuki statüsünde değişiklik öngören kararın kamu yararına uygun olup olmadığı açısından yargı denetimine tabi tutulması amacıyla açılan davada davacı vakfın dava açma ehliyeti bulunduğu yönündeki karar ile çeliştiği düşünülmektedir. Bilhassa kararlar arasında iki seneden az bir sürenin bulunması düşündürücüdür. Çünkü bir kamu malının hukuki statüsünde değişiklik öngören karar toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini ne kadar ilgilendiriyorsa, bir ülkedeki orman varlığının akıbeti veya azalması da toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini o kadar ilgilendiriyordur.

Vatandaş olma başlığı altında incelenen ve Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınan ... Çimento Sanayii Ticaret A.Ş.'deki Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na ait hisselerin tamamının satılmasına ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu kararının ve bu karara dayanılarak satış sözleşmesi yapılması yolundaki işlemin iptali istemiyle açılan davada Onunu Daire davacı vakfın açtığı davayı ehliyet yönünden reddetmişti. Bu karar da Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı tarafından açılan davada Sekizinci Daire'nin yukarıdaki paragrafta yer verilen kararı ile uyuşmamaktadır. Çünkü bu kararda da bir kamu malının hukuki statüsünde değişiklik öngörülmektedir. Nihai olarak denebilir ki, Danıştay'ın derneklerin dava açma ehliyeti konusunda yarattığı kafa karışıklığı vakıfların dava açma ehliyeti konusunda da geçerlidir.

C. SENDİKALAR

Menfaat ihlali şartının uygulanması noktasında Sendikalar Kanunu'nun 32. maddesi ile Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19. maddesi arasında farklılık gözetilmediğinden her iki kanuna ilişkin uygulama beraberce değerlendirilecektir.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 'Sendikaların Çalışma Hayatına İlişkin Faaliyetleri' başlıklı 32. maddesinin üç numaralı bendi; "Çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan hususlarda işçileri ve işverenleri temsilen veya yazılı başvuruları üzerine, nakliye, neşir veya adi şirket mukaveleleri ile hizmet akdinden doğan hakları ve sigorta haklarında üyelerini ve mirasçılarını temsilen davaya ve bu münasebetle açtığı davadan ötürü husumete ehil olmak" şeklinde; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 'Sendika ve Konfederasyonların Yetki ve Faaliyetleri' başlığını taşıyan 19. maddesinin 2. fıkrasının (f) bendi ise; "üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak" şeklinde düzenlenmiştir.

Yer verilen bu iki hüküm sebebiyle, bilhassa üyeleri adına dava açmak bakımından sendikaların sübjektif ehliyeti konusunda farklı görüş ve uygulamalar ortaya çıkmıştı.

Derneklerin ve vakıfların yalnız ve ancak kendi tüzel kişiliklerini ilgilendiren konularda davacı olabileceklerini içtihat edinen ve tüm üyelerini doğrudan doğruya ilgilendiren bir işlem söz konusu olduğunda dahi mezkur tüzel kişiliklerin sübjektif ehliyetini zaman zaman dar yorumlayan Danıştay daireleri, konu sendikalar olduğunda Sendikalar Kanunu'nun 32. maddesi ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19. maddesi dikkate alınmak suretiyle yorumunu biraz daha genişletici hale getirmişti. Bununla birlikte sendikaların da üyelerinin salt kişisel menfaatlerinin ihlal edildiği durumlarda dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı kanaati içtihatlarla hakimdi. Ancak sendikaların sübjektif ehliyeti konusunda Danıştay'ın dava dairelerinin farklı yönde bir çok kararı bulunmaktaydı.

Onikinci Daire 2003 tarihli bir kararında, davacının (B) düzeyinde belirlenen 2001 yılı sicilinin iptali istemiyle üyesi olduğu sendika vekili tarafından açılan davayı, sendika avukatlarının ancak sendika üyelerinin tümünü ilgilendiren konularda sendika adına dava açabilmesinin mümkün olduğu; üyelerin kişisel sorunları için ayrı bir vekaletname olmadan dava açılmasının usule aykırı olduğu gerekçesiyle ehliyetten reddetmiştir²⁵². Aynı dairenin daha yeni tarihli bir başka kararında, davacının (B) düzeyinde belirlenen 2001 yılı sicilinin iptali istemiyle üyesi olduğu sendika vekili tarafından açılan davada, sendika avukatlarının ancak sendika üyelerinin tümünü ilgilendiren konularda sendika adına dava açabilmesinin mümkün olduğu; üyelerin kişisel sorunları için ayrı bir vekaletname olmadan dava açılmasının usule aykırı olduğu; idare mahkemesince davanın ehliyetli olan şahsın vekalet vermediği avukat tarafından açıldığı kabul edilerek otuz gün içinde aynı kişiye veya başka bir avukata vekalet verilmek suretiyle veya bizzat kendisi tarafından yenilenmek üzere dilekçenin reddine karar verilmesi gerekirken sendikanın avukata verdiği vekaletin geçerli sayılarak uyuşmazlığın esas yönünden incelenmesinde hukuka uyarlık görülmediği sonucuna varılmıştır²⁵³.

Eski tarihli bir başka kararda, Sosyal İş Sendikası Genel Başkanlığı'nca "Kurumlardan Hangilerinin Devlete Verilmiş Asli ve Sürekli Bir Kamu Hizmetini Genel İdare Esaslarına Göre Yürütmekle Yükümlü Olduklarının, Hangilerinin Bu Nitelikte Bulunmadıklarının Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı"nın iptali istemiyle açılan davada, dava konusu Bakanlar Kurulu kararının davacı sendikanın kişisel ve aktüel bir menfaatini ihlal etmemesi nedeniyle bu konudaki dava ehliyet yönünden reddedilmiştir²⁵⁴.

Bu kararların aksi yönündeki bir kararda, davacı sendikanın kurucu üyesi ve halen sendika üyesi olan bir kişinin geçici olarak görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı, 4688 sayılı Kanun'un 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

²⁵² D12D, E. 2003/1891, K. 2003/3322, KT. 07.11.2003, DKD, sy. 5, s. 342.

²⁵³ D12D, E. 2003/5386, K. 2004/1556, KT. 30.4.2004, DKD, sy. 6, s. 317.

²⁵⁴ DDDK, E. 1975/129, K. 1978/105, KT. 10.2.1978, **Karavelioğlu**, Celal, Değişiklik - Açıklama ve İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu , c. I, Trabzon 1999, s. 573.

dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddeden yerel mahkeme kararı; bir sendika üyesi hakkında tesis edilen bireysel işlemle ilgili olarak bu üye tarafından açılacak olan davada üyenin talep etmesi halinde sendikanın hukuki yardımda bulunma yetkisinin olduğu; 4688 sayılı Kanun'un 19/2-f. maddesinde sendikaların idare ile ilgili 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 yerel mahkemenin aksi yöndeki yorumuna katılmaya hukuken olanak bulunmadığı gerekçesiyle bozulmuştur²⁵⁵.

Bir Genel Kurul kararında, sendika konfederasyonu il temsilciliğinin üyeleri adına idari yargı mercilerinde dava açmasının 'sübjektif ehliyetsizlik' nedeniyle mümkün olmadığına hükmedilmiş ve aksi yöndeki Ankara İdare Mahkemesi ısrar kararı bozulmuştur²⁵⁶.

Sekizinci Daire, sendikaların üyelerinin genel ekonomik yararlarını ve çalışma koşullarını ilgilendiren konularda dava açabilecekleri; kendi üyeleri arasındaki rekabet içerikli ekonomik konularda sendikaların dava açabilmesinin düşünülmemeyeceği; davacıya ait ekmek fırınına Konak Belediyesi'nce verilen çalışma izni konusunda Türkiye Ekmek Sanayi İşverenler Sendikası'nın üyelerinin genel menfaatinin zedelendiğini ve bu nedenle de izin işlemine karşı iptal davası açma ehliyetinin bulunduğunu kabul etmeye olanak olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden incelenmesi gerekirken işin esasının incelenmesinde hukuka uyarlık görülmediği gerekçesiyle yerel mahkeme kararını bozmuştur²⁵⁷. Ancak yerel mahkemenin kararında ısrar etmesi üzerine Genel Kurul, dava konusu olayda Türkiye Ekmek Sanayi İşverenler Sendikası'nın ehliyetinin bulunduğunu kabul ederek Sekizinci Daire'nin kararını bozmuştur²⁵⁸.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu 03.3.2006 tarihinde verdiği karar ile kamu görevlileri sendikaları yönünden Danıştay dairelerinin içtihat farklılıklarına son

²⁵⁵ D5D, E. 2002/3906, K. 2003/985, KT. 25.3.2003, DKD, sy. 3, s. 178.

²⁵⁶ DİDDGK, E. 2000/751, K. 2003/277, KT. 18.4.2003, **Karavelioğlu**, Celal, Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, c. I, 6. Baskı 2006, s. 1054.

²⁵⁷ D8D, E. 1991/917, K. 1992/438, KT. 09.3.1992, DD, sy. 86, s. 458.

²⁵⁸ DİDDGK, E. 1992/668, K. 1994/217, KT. 22.4.1994, DD, sy. 90, s. 193.

vermiştir. Bu kararın 'VI. Konunun Esastan İncelenmesi' başlığını taşıyan gerekçe kısmında özetle; "... 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19'uncu maddesinin (f) fıkrasında yer alan sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetlerine ilişkin olarak, "Üyelerin idare ile doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecede yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak" kuralı bu kapsamı düzenlemekte ve içtihat aykırılığı bu fıkra hük(ü)münün yorumu ve uygulanması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda kararlar arasındaki aykırılık, sendikaların, üyelerine yönelik olarak tesis edilen bireysel (subjektif) işlemlere karşı, üyeleri adına dava açıp açamayacaklarına ilişkin bulunmaktadır. /... 4688 sayılı Kanunun yasama çalışmaları sırasında, 19'uncu maddenin (f) fıkrasının kapsamı konusunda duraksama yaşanmamış, komisyonlardan değişikliğe uğramadan geçen maddenin gerekçesinde, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yukarıda anılan 151 sayılı Sözleşmesinin 7'nci ve 8'inci maddeleri esas alınarak konfederasyonların yetkilerinin ve faaliyetlerinin belirtildiği ifade edilmiş ve 87 sayılı Sözleşmenin 3'üncü maddesi ile güvence altına alınan, "Sendikaların faaliyetlerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahip oldukları" hükmü dikkate alınmak suretiyle haklarını en geniş biçimde kullanmalarını özendirici bir düzenleme yapıldığı hususuna gerekçede yer verilmiştir. /... İşçiler ve işverenlerin örgütlenmelerine ilişkin kuralları düzenleyen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, çoğu kavram, ilke ve haklar itibarıyla 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa öncü ve örnek olmuştur. İçtihatları birleştirme isteminin konusunu oluşturan 19'uncu maddenin (f) bendine emsal düzenlemeye 2821 sayılı Kanunun, "Sendikaların çalışma hayatına ilişkin faaliyetleri" başlıklı 32'nci maddesinin 3'üncü bendinde yer verilmiş ve bendde, sendikaların çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan hususlarda işçileri ve işverenleri temsilen veya yazılı başvuruları üzerine, nakliye, neşir veya adi şirket mukaveleleri ile hizmet akdinden doğan hakları ve sigorta haklarında üyelerini ve mirasçılarını temsilen davaya ve bu münasebetle açtığı davadan ötürü husumete ehil olabileceklerini kurala bağlamıştır. Maddede işçi sendikasının, toplu sözleşmeden ve sayılan diğer konulardan dolayı çalışanları temsilen bizzat taraf olarak açacağı davalardan farklı olarak yazılı başvuru üzerine, üyesinin taraf olduğu ilişkilerden doğan

uyuşmazlıklarda üyesini ve mirasçılarını temsilen dava açma ve bu sebeple açılan davaya taraf olabileceği kabul edilmektedir. / 4688 sayılı Kanununun 19/f maddesi uyarınca kamu görevlileri sendikalarına, üyelerinin haklarını korumak amacıyla tanınmış olan dava açma hakkının kullanımında sınırlamaya gidilmesi, Anayasanın hak arama hürriyetine ilişkin 36'ncı maddesi kuralına uygun düşmeyeceği gibi; 151 sayılı Sözleşmenin, yukarıda anılan 1'inci ve 3'üncü maddelerine de aykırılık oluşturacağı açıktır. / 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 Kanununun 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. / Sonuç: 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19'uncu maddesinin (f) bendi uyarınca kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşlarının üyeleri hakkında tesis edilen bireysel (subjektif) işlemlere karşı üyelerini temsilen dava açma ve bu nedenle açılan davalarda taraf olma hakkı bulunmaktadır...” denilerek karara konu olan içtihatların bahsedilen doğrultuda birleştirilmesi gerektiğine hükmedilmiştir²⁵⁹.

Bu durumda kamu görevlileri sendikaları artık sendika üyesi kamu görevlisi hakkında tesis edilen bireysel işleme karşı üyelerini temsilen doğrudan veya avukatları aracılığıyla dava açabileceklerdir. Görüleceği üzere söz konusu içtihadı birleştirme kararı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19/f maddesinin uygulanmasına ilişkindir. Ancak Sendikalar Kanunu'nun 32/3 maddesinin Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19/f maddesine paralel bir düzenleme içermesi ve söz konusu İçtihatları Birleştirme Kurulu kararında Sendikalar Kanunu'nun çoğu kavram, ilke ve haklar itibarıyla Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'na öncü ve örnek olduğundan bahsedilerek işçi sendikasının toplu sözleşmeden ve ilgili 32/3. maddede sayılan diğer konulardan dolayı çalışanları temsilen bizzat taraf olarak açacağı davalardan farklı olarak yazılı başvuru üzerine üyesinin taraf olduğu ilişkilerden doğan uyuşmazlıklarda üyesini ve mirasçılarını temsilen dava açma ve bu sebeple açılan davaya taraf olabileceğinin kabul edildiği belirtildiğinden ve Kurul'un özellikle bu hususu vurgulama gereği duymasından, artık işçi ve işveren sendikalarının da üyeleri hakkında tesis edilen bireysel işleme karşı üyelerini temsilen doğrudan veya avukatları aracılığıyla dava açabilecekleri sonucuna varılabilir.

Söz konusu İçtihadı Birleştirme Kurulu kararını bir kenara koyacak olursak, geçmişten beri sendika üyelerinin tümünü ilgilendiren konularda sendikanın dava açma ehliyeti genel olarak kabul edilmekte ve sendika tarafından açılan davalar karara bağlanmaktadır. Ezcümle, belediye encümeninin yenilecek ve içilecek şeyleri satan veya veren kimselere belediyece verilmekte olan sağlık cüzdanlarını beşer lira üzerinden isteyen esnaf derneklerine verilmesi için almış olduğu kararın iptali istemiyle

²⁵⁹ DİBK, E. 2005/1, K. 2006/1, KT. 03.3.2006, RG, 18.6.2006, sy. 26202, s. 11.

Oleyis Sendikası tarafından açılan dava Sekizinci Daire tarafından esastan karara bağlanmıştır²⁶⁰. Yine bu baktan olmak üzere, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile Sümer Holding A.Ş.'ye ait Erzincan Pamuklu Sanayi işletmesinin satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla yapılan ihale sonucunda satılmasına ilişkin kararın iptali istemiyle açılan davayı ehliyet yönünden reddeden yerel mahkeme kararı, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 32. maddesinden ötürü çalışma ilişkilerinde üyelerinin ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan sendikaların mezkur 32. maddenin 3. fıkrasında yer verilen hususlarda dava açma ehliyetinin bulunduğu; bu durumda davacı sendikanın iptali istenilen işlemle menfaat ilgisinin olduğu gerekçesiyle Onuncu Daire tarafından bozulmuştur²⁶¹.

Sendikalar Kanunu'nun 32. ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19. maddesi hükmü ile konuya ilişkin İçtihatları Birleştirme Kurulu kararı karşısında kanunda belirtilen hallerde üyelerin yalnızca bir kısmını yahut birini ilgilendiren idari kararlara karşı iptal davası açmak bakımından sendikaların subjektif ehliyete sahip olduğunda tartışma bulunmamaktadır. Bu durumda 32. ve 19. maddelerde yazılı hususlarda menfaat şartının by-pass edildiği söylenebilir. Yani mezkur maddelerin idari yargılama ve iptal davası müktesebatına muhalif kaldığı ve hatta İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesi ile Sendikalar Kanunu'nun 32. ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19. maddesinin bu anlamda birbiriyle çeliştiği düşünülmektedir.

D. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

Anayasa'nın 135. maddesinde 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 tüzelkişilikleri olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle, madde metninde yer alan 'genel menfaatlere uygun olarak' ve 'halk

²⁶⁰ D8D, E. 1966/1919, K. 1967/112, KT. 24.01.1967, **Gözübüyük / Tan**, s. 372.

²⁶¹ D10D, E. 1997/1912, K. 1999/6913, KT. 15.12.1999, **Bal / Karabulut / Şahin**, s. 537.

ile olan ilişkilerinde' ibareleri sebebiyle meslek kuruluşlarının faaliyet alanının toplumun tümünü ilgilendirebilecek kadar geniş olduğu ileri sürülmüştür²⁶². Ancak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sübjektif ehliyetlerinin kapsamına da tesir edebilecek bu yaklaşıma katılmak mümkün değildir ve meslek kuruluşlarının faaliyet alanının Anayasa'nın 135. maddesi çerçevesinde ilgili meslek ve meslek mensuplarını kapsadığı düşünülmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sübjektif ehliyeti hususundaki uygulama dernek ve vakıflarinkine paralellik arz etmektedir. Buna göre bir meslek kuruluşunun ancak kendisi ile ilgili ve kendi tüzel kişiliğine ilişkin işlemlere karşı dava açabileceği kabul edilmektedir. Meslek kuruluşu bunun yanı sıra üyelerinin tümünü ilgilendiren ve faaliyet konusu ile ilgili hususlarda da dava açabilmekte ve idari yargı yerine davasını dinletebilmektedir. Bu uygulama meslek kuruluşlarının anayasal tanımı ile de örtüşmektedir.

Danıştay'ın bir kararında, Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 14. maddesinde, serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirler odalarının kanunda yazılı esaslar uyarınca meslek mensuplarının ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, bu mesleklerin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak amacıyla kurulan tüzel kişiliğe sahip, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak tanımlandığını; davacı odanın kendi bünyesinde şirket şeklinde teşkilatlanmış üyelerinin, hem kendi odalarına hem de ticaret odasına mükerrer aidat ödediğini; ancak bunların kendi odalarına kayıtlı bulunmaları nedeniyle ticaret odasına aidat ödememeleri gerektiğini ileri sürerek ticaret odalarına başvuruda bulunduğunu ve bu başvurusunun cevap verilmemek suretiyle reddi üzerine de dava açtığının anlaşıldığını; davacı odanın bu dava ile mükerrer olduğunu iddia ettiği aidatın önlenerek mesleki faaliyetlerin kolaylaştırılmasını ve mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamayı, dolayısıyla meslek mensuplarının genel menfaatlerini korumayı amaçladığı belirtilerek, davacı odanın meslek mensuplarının mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak ve mesleğin

²⁶² Özdemir, İbrahim, Meslek Kuruluşlarının Kamu Kurumu Niteliği, Ankara 2004, s. 60.

genel menfaatlere uygun gelişmesini sağlamak için açmış olduğu davada dava ehliyetinin bulunduğu sonucuna varılmıştır²⁶³.

Konuyla ilgili bir diğer Genel Kurul kararında, Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun 1. maddesinde Türk Tabipleri Birliği'nin tabipler arasında mesleki deontolojiyi ve dayanışmayı korumak, tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak ve mensuplarının hak ve yararlarını korumak amacıyla kurulmuş kamu kurumu niteliğinde mesleki bir kuruluş olduğu; 2. maddesinde birliğin hükmi şahsiyeti bulunduğu; 4. maddesinde azaların maddi ve manevi hak ve menfaatlerini koruyup bunları halkın ve devletin menfaati ile en iyi şekilde denkleştirmeye çalışmanın birliğin görevleri arasında sayıldığı; kanunun 28. maddesinin 6. fıkrasında birliğin mesleğin haysiyetini ve meslektaşlarının hukuk ve menfaatlerini diğer makamlar nezdinde savunmakla görevlendirilmiş bulunduğu ve 54. maddesinde de Türk Tabipleri Birliği'nin dahile ve harice karşı merkez konseyince temsil edileceğinin belirtildiği; bu durumda davacı Türk Tabipleri Birliği'nin kendi görev alanı ve yetkileriyle ilgili konularda dava açabileceğinin anlaşıldığına değinildikten sonra Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan ve birlik üyesi hekimlerin atama, aylık ve özlük hakları ile ilgili hükümler içeren yönetmelik ile getirilen düzenlemeler ile yukarıda belirtilen yükümlülükleri yerine getirmekle sorumlu Türk Tabipleri Birliği arasında menfaat alakasının bulunduğuna karar verilerek aksi yöndeki Onuncu Daire kararı bozulmuştur²⁶⁴.

Bir başka Danıştay kararında, Ankara Tabip Odası'nın Türkiye Yüksek İhtisas Hastanesi'nin sağlık işletmesine dönüştürülmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açtığı davada davacı Ankara Tabip Odası kendi görev alanı ve yetkileriyle ilgili konularda dava açabileceğinden dava konusu Bakanlar Kurulu kararıyla davacı oda arasında dava açmaya yeterli ciddi ve makul bir menfaat ilişkisinin bulunduğuna hükmedilmiştir²⁶⁵. Beşinci Daire'nin bir kararında, Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi'nin birlik üyelerinin hukukunu korumak amacıyla dava açabileceği; esasen kanun ile belirlenmiş olan kuruluş amacı göz önünde bulundurulduğunda

²⁶³ DİDDGK, E. 1996/770, K. 1998/394, KT. 23.10.1998, DD, sy. 99, s. 63.

²⁶⁴ DİDDGK, E. 1995/913, K. 1996/143, KT. 08.3.1996, DD, y. 27, sy. 92, s. 143.

²⁶⁵ DİDDGK, E. 1996/60, K. 1996/145, KT. 08.3.1996, DD, y. 27, sy. 92, s. 146.

korunması gereken hak ve menfaatin birliğin sadece bir kısım üyesi ile ilgili olması halinde de dava açma ehliyetinin var olduğunun kabulü gerektiği belirtilmiştir²⁶⁶.

Yukarıda yer verilen içtihatlarla uygun olmakla beraber sübjektif ehliyetin yokluğuna ilişkin olan bir başka davada Onuncu Daire; idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görülebilmesi için ön sorunlardan olan davacının sübjektif ehliyetinin, yani menfaat ilgisinin bulunup bulunmadığı hususunun yargı yerince takdir edileceğini; kanunda menfaat ihlali koşulunun getirilmiş olması karşısında salt vatandaşlık sıfatıyla hukuka aykırılığı iddia olunan işlem ile davacı arasında menfaat ilgisinin kurulmasının mümkün olmadığını; iptal davasına konu işlemle davacı arasında menfaat ilgisinin kurulabilmesinin, ancak kişisel, meşru ve güncel bir menfaatin varlığıyla mümkün olduğunu; aksi halde kişilerin kendi menfaatini etkilemeyen, ciddi ve makul bir ilişkisinin bulunmadığı idari işlemlere karşı iptal davası açabilmesinin idarenin işleyişini olumsuz yönde etkileyeceğini belirterek, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan davacı odanın Türkiye Elektrik Kurumu'nun dava konusu kararda belirtilen şartlarda Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi unvanlı iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararıyla kişisel bir menfaatinin ihlal edilmediğine hükmetmiştir²⁶⁷.

Konu ile ilgili olarak baroların dava açma ehliyeti ayrıca değerlendirilmelidir.

Siyanür liçi yöntemiyle altın çıkarılması amacıyla kurulan işletmenin faaliyetine izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu prensip kararının iptali istemiyle açılan davada, idari yargının, idari işlemin etkin ve yaygın biçimde hukuka uygunluk denetiminin sağlanması işlevi göz önünde bulundurularak, gerçek veya tüzel kişilerin menfaat ilgisini kurdukları idari tasarrufları iptal davası yoluyla yargı yeri önüne getirmeleri durumunda, iptal davası ile "menfaat" ilgilerinin bulunup bulunmadığının belirlenmesinde davacının idari işlem karşısındaki durumu, statüsü ve sıfatının ortaya konmasının gerektiği; olayda, avukatların meslek kuruluşu olan İzmir Barosu Başkanlığı tarafından, kesinleşmiş yargı kararını etkisiz hale getirmeyi amaçlayan ve çevre sorunlarına neden olabilecek nitelikte bir işlem olduğu öne sürülerek 29.3.2002

²⁶⁶ D5D, E. 1999/4362, K. 2001/326, KT. 12.02.2001, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁶⁷ D10D, E. 1993/4903, K. 1993/4528, KT. 23.12.1993, DD, sy. 89, s. 575.

günlü Bakanlar Kurulu prensip kararının iptalinin istenildiği; 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde baroların, 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 tanımlandığı; yine aynı kanunun baro yönetim kurulunun görevlerinin sayıldığı 95. maddesinin 21. bendinde de yönetim kurulunun, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmakla görevli olduğunun belirlendiği; bu durumda hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumakla görevli bulunan baronun yargı kararının uygulanmadığı ve çevre sorunlarına yol açtığını öne sürdüğü Bakanlar Kurulu'na alınan prensip kararı ile menfaat ilgisinin bulunduğu açık olması nedeniyle bakılmakta olan davayı açmakta ehliyeti bulunduğundan aksi yöndeki temyize konu Sekizinci ve Altıncı Daire'nin müşterek heyetinin verdiği kararda isabet görülmemekle Genel Kurul'ca bozulmasına karar verilmiştir²⁶⁸. Bu kararda hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumakla görevli bulunan baronun, yargı kararının uygulanmadığı ve çevre sorunlarına yol açtığını öne sürdüğü Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle dava açabileceği hususu vurgulanmaktadır.

Diyarbakır Barosu Başkanlığı adına baro başkanı tarafından açılan bir başka davada, radyo ve televizyon yayınlarında halk arasında Türkçe dışında kullanılan dil ve lehçelerde yayın yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen yönetmeliğin avukatlık mesleği ile ilgisi bulunmadığından, Türk Vatandaşlarının Günlük Yaşamlarında Geleneksel Olarak Kullandıkları Farklı Dil ve Lehçelerde Yapılacak Radyo ve Televizyon Yayınları Hakkında Yönetmelik'in bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan dava menfaat yokluğundan ötürü ehliyet yönünden reddedilmiştir²⁶⁹.

Planlama ilgili hususlarda mimarlar ve mühendisler odaları ile mezkur odaların şubelerinin sübjektif ehliyeti Danıştay tarafından geniş yorumlanmaktadır. Altıncı Daire'nin müstakar içtihadı uyarınca, bir yerdeki planlama (imar veya şehir planlaması) faaliyetine ilişkin olarak o yerde bulunan mimarlık ve mühendislik odaları veya

²⁶⁸ DİDDGK, E. 2004/2163, K. 2004/788, KT. 07.10.2004, DKD, y. 3, sy. 6, s. 37.

²⁶⁹ DİDDGK, E. 2005/80, K. 2005/96, KT. 17.3.2005, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kiracı'.

şubelerinin dava açma hakkının olduğu kabul edilmektedir. Bu durum, hem sözü geçen odaların faaliyet alanlarının imar uygulama ve faaliyetleri ile olan örtüşmesinden ve hem de belde sakini olma ölçütünden kaynaklanmaktadır.

Altıncı Daire'nin konuya ilişkin 1997 tarihli bir kararında, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 08.3.1979 günlü ve E. 1971/1, K. 1979/1 sayılı kararında, Türk mühendis ve mimar odalarının tüzel kişiliği haiz birlikler gibi hak ve yetkilerinin bulunduğu gerekçesiyle davacı ve davalı olarak taraf ve dava ehliyetleri bulunduğu karar verildiği; 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 69. ve 70. maddelerinde yer alan 'İlgililer' ibaresinin, gerçek ve tüzel kişilerden daha kapsamlı olduğunun vurgulandığı; aynı ibarenin 2577 sayılı İdare Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. ve 11. maddelerinde de yer almış bulunduğu; bu durumda 'İlgililer' kavramından imar faaliyetlerinden etkilenen belde sakinlerinin de anlaşılması gerektiği ve bu faaliyetler nedeniyle dava açabilecekleri sonucuna varıldığı; dolayısıyla ifa ettikleri meslek ve sanat açısından şehirleşme ve dolayısıyla imar faaliyetleriyle çok yakından ilgileri bulunan mimarların oluşturduğu oda ve şubelerde görevli bulunanların belde sakini sıfatıyla ayrı ayrı dava açabileceklerine göre, bu kişiler tarafından kurulan ve yürütülen şubelerin de doğrudan dava açabileceklerinin kuşkusuz olduğu; olayda, davanın, uyuşmazlığa konu protokolün taraflarından biri olan Mimarlar Odası Van İl Temsilciliği'nin etkinlikleri bakımından bağlı bulunduğu Mimarlar Odası Ankara şubesi vekili tarafından açıldığı ve davanın konusunun şubenin faaliyetleri ile ilgili bulunduğu; diğer taraftan Mimarlar Odası Ankara Şubesi'nin etkinlik bölgesinde bulunan illerdeki uygulamalar nedeniyle uyuşmazlık konusunda dava açma yetki talebinin de Mimarlar Odası Merkez Yönetim kurulu kararıyla kabul edildiği anlaşıldığından, idare mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet görülmediğine hükmedilmiştir²⁷⁰.

İmar planında değişiklik yapılmasına ilişkin kararların iptali istemiyle açılan bir başka davada, dava konusu kararlarla davacı şube başkanlığının menfaatinin ihlal edilmediği; ayrıca (mimarlar ve mühendisler) şube başkanlığının kamu adına bu tür işlemleri takip etme ve bu konularda kamunun menfaatini gözetme gibi kanunlarla verilmiş bir görevi bulunmadığı; bu nedenle bu davayı açma yönünden dava ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden davayı reddeden idare mahkemesi kararı;

²⁷⁰ D6D, E. 1996/1616, K. 1997/1320, KT. 12.3.1997, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'meslek kuruluşları'.

Türk Mühendisler ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun 1. maddesinde birlik ve odanın kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olduğunun belirtildiği; dolayısıyla kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğünün bir kamu kurumu olmasının doğal sonucu olduğu; bu durumda planlama alanlarında bu işin uzmanı olan kamu kurumu niteliğindeki birlik ve odanın Ankara dışındaki temsilciliğini yapan davacı şube başkanlığının kamu yararını korumak için konusunu ilgilendiren planlama ile ilgili hususlarda menfaat ilişkisinin bulunduğu kabulünün zorunlu olduğu gerekçesiyle Altıncı Daire tarafından bozulmuştur²⁷¹. Aynı doğrultudaki bir başka kararda, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun 1. maddesinde birlik ve odanın kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olduğu belirtildiğinden ve kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü bir kamu kurumu olmasının doğal sonucu olduğundan, planlama alanlarında bu işin uzmanı olan kamu kurumu niteliğindeki birliğin kamu yararını korumak için planlama ile ilgili hususlarda menfaat ilişkisinin bulunduğu kabulünün zorunlu olduğun sonucuna varılmıştır²⁷². Ancak Altıncı Daire'nin bu içtihadı planlama faaliyetine ilişkin olduğundan, geçici inşaat ruhsatı verilmesine ilişkin işleme karşı açılan bir davada mimarlar odası şube başkanlığının dava açma ehliyeti bulunmadığına karar verilmiştir²⁷³. Altıncı Daire bu içtihat farklılığına ilişkin olarak kararda, geçici inşaat ruhsatı verilmesine ilişkin işlemin kişisel menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak bir iptal davasının konusu olabilecek bir işlem olduğu gerekçesine yer vermiştir.

Yukarıda yer verilen kararlardan anlaşılacağı üzere, Danıştay'ın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili menfaat ihlali şartı uygulaması dernek ve vakıflarinkine benzerlik arz etmektedir. Ancak özellikle baroların ve imara ilişkin planlama faaliyetleri ile ilgili meslek kuruluşlarının faaliyet konuları ile ilgili hususlarda dava açma ehliyetleri Danıştay tarafından geniş ve esnek bir biçimde uygulanmaktadır.

²⁷¹ D6D, E. 1990/1804, K. 1992/252, KT. 28.01.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'meslek kuruluşları'.

²⁷² D6D, E. 1992/2502, K. 1992/5000, KT. 17.12.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁷³ D6D, E. 2002/4828, K. 2004/1634, KT. 17.3.2004, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

III. BAZI ÖZEL HUKUKİ DURUMLAR

A. İDARİ İŞLEMİN KESİN VE İCRAİ NİTELİKTE OLUP OLMAMASI

İdari işlemin özellikleri başlığı altında incelendiği üzere, idari işlemlerin bir özelliği de tek yanlı ve icrai nitelikte olmalarıdır. İdarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuki sonuç doğuran işlemleri için icrai işlem kavramı kullanılır ve idari yargıda idarenin icrai işlemleri dava konusu edilebilir²⁷⁴. Ancak idarenin her türlü tek yanlı işlemi icrai ve kesin nitelikte olmayabilir. Hazırlık işlemleri veya uyarı işlemleri kesin ve icrai nitelik taşımayan idari işlemlerdir. İşte bu nitelikteki işlemler ilgililerin hukuksal durumlarında herhangi bir sonuç doğurmayacaklarından ilgililerin menfaatlerini de ihlal etmeleri mümkün değildir. Bu durumda kesin ve icrai nitelikte olmayan bir idari işlemin dava konusu edilmesi, menfaat ihlali şartı tahakkuk etmeyeceğinden mümkün değildir. Bu bakımdan kesin ve icrai nitelikte olmayan idari işlemlere karşı açılan davalar İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14/3-d²⁷⁵ ve 15/1-b²⁷⁶

²⁷⁴ **Kaya**, Cemil, Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler, G.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi, c. IX, sy. 1-2, s. 253.

²⁷⁵ “**İdari Yargılama Usulü Kanunu madde 14:** Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme:

1. Dilekçeler Danıştayda Evrak Müdürlüğüne kaydedilir ve Genel Sekreterlikçe görevli dairelere havale olunur.
2. (Değişik bent: 05/04/1990 - 3622/5 md.) Dilekçeler, idare ve vergi mahkemelerinde, mahkeme başkanının veya hakimin havalesi ile kaydolunur.
3. (Değişik bent: 05/04/1990 - 3622/5 md.) Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından:
 - a) Görev ve yetki,
 - b) İdari merci tecavüzü,
 - c) Ehliyet,
 - d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,**
 - e) Süre aşımı,
 - f) Husumet,
 - g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları,Yönlerinden sırasıyla incelenir.
4. ...”

²⁷⁶ “**İdari Yargılama Usulü Kanunu madde 15:** İlk İnceleme Üzerine Verilecek Karar:

1. (Değişik bent: 05/04/1990 - 3622/6 md.) Danıştay veya idare ve vergi mahkemelerince yukarıdaki maddenin 3 üncü fıkrasında yazılı hususlarda kanuna aykırılık görülürse, 14 üncü maddenin;
 - a) 3/a bendine göre adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine,
 - b) 3/c, 3/d ve 3/e bentlerinde yazılı hallerde davanın reddine,**
 - c) 3/f bendine göre, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine,

hükümleri uyarınca reddedilecektir. Esasında İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14/3-d ve 15/1-b maddeleri, davanın sübjektif ehliyet yokluğundan reddini sağlayan ayrıksı ve özel bir düzenleme olarak kabul edilebilir.

Onbirinci Daire'nin konuya ilişkin bir kararında, iptal davası açılabilmesi için ortada davacının hukukunu etkileyen kesin ve uygulanabilir bir işlem olması gerektiği; dava konusu olayda Emekli Sandığı iştirakçisi polis memurunun askerlik hizmetine ait süreleri borçlanma yolundaki başvurusu üzerine düzenlenen borçlanma fişinin kendisine tebliği üzerine borçlanmadan vazgeçtiğini Emekli Sandığı'na bildirdiği; bunun üzerine Emekli Sandığı'nca davacının başvurusu üzerine tesis edilen borçlanma işlemi iptal edildiğinden, ortada davacının hukukunu etkileyen veya hukuki sonuç doğuran bir işlem bulunmadığı halde yerel mahkemece verilen iptal kararında hukuki isabet görülmediğine hükmedilmiştir²⁷⁷.

Beşinci Daire'nin bir kararında, devlet alacağının zamanaşımına uğramasına neden olduğu gerekçesiyle vergi dairesinde servis şefi olarak görev yapan davacıdan devlet zararının bir ay içerisinde müteselsil sorumluluk çerçevesinde tahsil edilmesi gerektiğini bildiren işlemin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu edilen işlemde yer alan, davacının tebliğ işlemini zamanında yapmamak eylemi nedeniyle sebebiyet verdiği zararın ödenmesi, aksi halde alacağın cebren tahsili cihetine gidileceği yolundaki ifadenin, zararın davacı tarafından rızaen bir ay içinde ödenmediği takdirde genel hükümler uygulanmak suretiyle tahsili cihetine gidileceği anlamını içerdiği ve bu haliyle de davaya konu edilen işlemin icrai nitelik (uygulanması zorunlu) taşımadığına hükmedilmiştir²⁷⁸.

Bir başka kararda, 4853 sayılı Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının Tasfiyesi ve Bu Hesaptan Yapılacak Ödemelere Dair Kanun'un 6. maddesi uyarınca yapılan ödemeyle ilgili olarak davacıdan imzalanması istenilen taahhütnamede yer alan,

d) 3/g bendinde yazılı halde otuzgün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuzgün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine,

e) 3/b bendinde yazılı halde dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine, Karar verilir.

2. ...”

²⁷⁷ D11D, E. 2000/7628, K. 2001/1337, KT. 24.5.2001, karar yayımlanmamıştır.

²⁷⁸ D5D, E. 1998/3668, K. 1999/287, KT. 11.02.1999, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ihlali'.

"Gerek bu tutarın gerekse anılan fondan daha önce tarafıma ödenen nemaların herhangi bir şekilde fazla ödendiğinin tesbit edilmesi halinde mezkur miktarı, tarafıma ödendiği tarihten itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un 51. maddesinde belirlenen usul ve oranlar dahilinde işleyecek faiz / gecikme zammı ve diğer bütün ferileriyle birlikte hiçbir ihtara, dava, takip veya yargı kararı istihsaline gerek kalmadan hiçbir itiraz ileri sürmeksizin ilk talepte gayri kabili rücu kaydı ile Hazine Müsteşarlığı adına bankaya (T.C. Ziraat Bankası A.Ş.) nakten ve defaten ödemeyi, bu miktar için Hazine Müsteşarlığı adına Bankanın (T.C. Ziraat Bankası A.Ş.) ileride tarafıma ödenecek nema alacaklarından takas ve mahsuba yetkili olduğunu, kabul, beyan ve taahhüt ederim" ibaresinin iptali istemiyle açılan davayı, davaya konu olabilecek icrailik koşulunu taşıyan bir işlem bulunmadığı, dolayısıyla davanın esasının incelenemeyeceği gerekçesiyle incelenmeksizin reddeden Ankara 7. İdare Mahkemesi kararı; davacının dava konusu taahhünameyi imzalamaması sonucunda kendisine tasarrufu teşvik hesabında biriken parasının ödenmediği anlaşıldığından, dava konusu işlem davacının menfaatini etkileyici nitelikte, iptal davasına konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari bir işlem olduğu gerekçesiyle Onuncu Daire tarafından bozulmuştur²⁷⁹.

Genel Kurul'un emsal içtihat olarak kabul edilebilecek bir kararında, İskenderun Sarıseki Beldesi Organize Sanayi Bölgesi önünde 3621 sayılı Kıyı Kanunu kapsamında bulunan dolgu sahasının 400X90 metreden 600X90 metreye çıkarılmasına ilişkin 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin 3621 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca onaylanması yolundaki bakanlık işleminin iptali istemiyle açılan dava, "kamu yararının gerektirdiği hallerde uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebileceği; bu gibi yerlerde doldurma veya kurutmayı yapacak ilgili idarenin valiliğe iletilen teklifi, valilik görüşü ile birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na gönderileceği; bakanlığın konusuna göre ilgili kuruluşların görüşünü de almak suretiyle teklifi inceleyeceği; uygun bulunması halinde ilgili idare tarafından uygulama imar planının hazırlanacağı; bu yerler için yapılacak planlar hakkında İmar Kanunu hükümlerinin uygulanacağı; ancak bu planların Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan alanlardaki planların

²⁷⁹ D10D, E. 2004/10013, K. 2005/2784, KT. 31.5.2005, DD, y. 36, sy. 111, s. 311.

ise anılan kanunun 7. maddesine göre tasdik edileceği; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinin (b) fıkrasında; "İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tesbit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar. Kesinleşen imar planlarının bir kopyası Bakanlığa gönderilir" hükmüne yer verildiği; idari bir işlemin hukuksal sonuçlar yaratabilmesi ve dava konusu edilebilmesi için kesinleşmesinin gerektiği; nitekim 2577 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 3/d bendinde de idari davaya konu olabilecek işlemlerin kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olması gerektiğinin öngörüldüğü; belediye meclisince kabul edilmekle veya bakanlıkça onanmakla yürürlüğe girdiği 3194 sayılı Kanun'un 8. maddesinde belirtilen imar planlarının kesinleşmeleri için aynı madde hükmü uyarınca bir ay süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmeleri gerektiği; olayda ise uyuşmazlığa konu imar planının 3194 sayılı Kanun'da öngörüldüğü biçimde ilan edilmediği; bu durumda ortada kesin ve davacılar yönünden uygulanabilir nitelikte bir imar planının bulunmadığının anlaşıldığı; buna göre dava konusu işlemin idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gerekli nitelikte bir işlem olmadığı gerekçesiyle Altıncı Daire tarafından reddedilmiş ise de, 3621 sayılı Kanun'un 7. maddesinde öngörülen yazılı usul²⁸⁰ uygulanmaksızın doğrudan üçüncü kişinin hazırlayıp sunduğu planın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na onaylanması suretiyle gelişen bu durum karşısında, dava konusu imar planı değişikliğinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na onandığı andan itibaren yürürlüğe

²⁸⁰ "3621 sayılı Kanun'un 7. maddesi: Kamu yararının gerektirdiği hallerde, uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilir. / Bu gibi yerlerde doldurma veya kurutmayı yapacak ilgili idarenin valiliğe iletilen teklifi, valilik görüşü ile birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığına gönderilir. Bakanlık, konusuna göre ilgili kuruluşların görüşünü de almak suretiyle teklifi inceler. Uygun bulunması halinde ilgili idare tarafından uygulama imar planı hazırlanır. Bu yerler için yapılacak planlar hakkında İmar Kanunu hükümleri uygulanır. Ancak, bu planlar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan alanlardaki planlar ise, anılan Kanunun 7 nci maddesine göre tasdik edilir. Doldurma ve kurutma işlemleri yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre yapılır. Bu araziler Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, özel mülkiyet konusu olamaz. / Bu alanlar üzerinde 6 ncı maddede belirtilen yapılar ile yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçeleri gibi teknik ve sosyal altyapı alanları düzenlenebilir."

girdiğinin, uygulanabilecek kesin ve icrai bir işlem haline geldiğinin kabulünün gerektiği; böyle bir durumda imar planı değişikliğinin ilgili belediyesince ilan edilmediğinden bahisle kesinleşmediği yolundaki aksi bir düşüncenin, planın uygulanması ile beraber menfaati ve hakkı ihlal edildiği iddiasıyla süresinde plana karşı dava açan kişinin dava hakkının ertelenmesi, oluşan fiili durum nedeniyle zarar görmeye devam etmesi anlamına geleceği; bu nedenle Altıncı Daire’ce işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, planın belediyece ilan edilmediği ve bu nedenle kesinleşmediği ve ortada kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmediğine hükmedilmiştir²⁸¹.

Altıncı Daire kararında yer verildiği üzere, 3194 sayılı Kanun’un 8. maddesi hükmü doğrultusunda kesin ve icrai niteliği üzerinde ciddi tereddütlerin olduğu davaya konu imar planının pratik ve gerçekten haklı gerekçeler doğrultusunda kesin ve icrai addedilerek menfaat bağının kurulmasına ilişkin kararın örnek ve yol gösterici olduğu söylenebilir.

Bir Üçüncü Daire kararında, idare tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla gerek kendiliğinden gerekse istem üzerine tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlere karşı iptal davası açılabilmesinin açık olduğu; bir işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem sayılabilmesinin ise işlemin hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunmasına, başka bir idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklik meydana getirebilmesine, başka bir anlatımla idare edilenlerin hukukunu doğrudan etkileyebilmesine bağlı olduğu; dava konusu olayda, yoklama fişine dayanılarak davacı adına gerçek usulde mükellefiyet tesis edilmesine ilişkin işlemin, herhangi bir makamın onayına tabi bulunmadığı gibi yükümlüyü defter tasdik ettirme, fatura ve fiş kullanma, beyanname verme gibi vergi ile ilgili ödevleri yerine getirmek zorunda bıraktığından, davacının menfaatini etkileyen, idari davaya konu olabilecek nitelikte, kesin ve yürütülmesi zorunlu olduğu sonucuna ulaşılarak vergi mahkemesince davanın esasının incelenmeksizin reddine karar verilmesinde hukuka uygunluk görülmediğine hükmedilmiştir²⁸².

²⁸¹ DİDDGK, E. 2003/326, K. 2003/588, KT. 10.7.2003, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ihlali’.

²⁸² D3D, E. 2003/1501, K. 2004/703, KT. 11.3.2004, DKD, y. 2, sy. 4, s. 119.

B. VATANDAŞLIKTAN ÇIKARMA KARARLARI

Danıştay, vatandaşlıktan çıkarma kararlarına karşı yalnızca vatandaşlıktan çıkarılan kişinin dava açabileceğini kabul etmekteydi. Yani bu konuda dolaylı menfaat ihlali kabul edilmemekteydi. Bu yöndeki bir kararda Onuncu Daire, vatandaşlık hakkının şahsa bağlı haklardan bulunması nedeniyle bu konuda doğacak uyuşmazlıklarda dava açma hakkının münhasıran esas hak sahibine ait olacağı gerekçesiyle vatandaşlığın kaybettirilmesi işlemi hakkında kişinin dava açma konusunda herhangi bir iradesi bulunmamasına rağmen doğrudan bir menfaati olmayan eşinin dava açma ehliyetinin olmadığı sonucuna varmıştır²⁸³. Ancak Danıştay, ‘Vatandaş Olma’ başlığı altında incelenen Nazım Hikmet Ran kararı²⁸⁴ ile vatandaşlıktan çıkarma işlemine karşı, hem de birçok hukuki durumda menfaat bağına sağlama konusunda yetersiz ve geçersiz kabul edilen vatandaş sıfatı ile dava açılabilmesini kabul etmiştir. Dolayısıyla vatandaşlıktan çıkarma işlemlerine karşı dava açma ehliyetine ilişkin içtihadın bundan sonra farklılaşması mümkün bulunmaktadır.

C. KAMULAŞTIRMA KARARLARI

Altıncı Daire, kamulaştırma işlemlerine karşı açılan davalarda yalnızca kamulaştırılan taşınmazın mülkiyet sahibi ile zilyedine dava hakkı tanımaktadır. Buna göre taşınmazın işgalcisi durumunda olanların kamulaştırma işleminin iptalini istemede menfaati ve dolayısıyla ehliyeti bulunmamaktadır²⁸⁵. Yine tapu kaydında adına satış vaadi şerhi bulunması dışında kamulaştırılan taşınmazla herhangi bir bağı bulunmayanların kamulaştırma işleminin iptali istemiyle dava açamayacağına hükmedilmiştir²⁸⁶.

Altıncı Daire, mülkiyet veya zilyetlik iddiasıyla halihazırda adli yargı yerinde dava açanların dahi kamulaştırma işlemine karşı açtıkları davaları ehliyet yönünden reddetmektedir. Daire 1987 yılında verdiği bir kararda, 132 parsel sayılı taşınmazın tapulama tespiti sırasında orman olarak belirlendiği ve davacının bu taşınmazla ilgili olarak asliye hukuk mahkemesinde açmış bulunduğu mülkiyetin tespiti davasının

²⁸³ D10D, E. 1986/1906, K. 1987/769, KT. 14.4.1987, DD, y. 18, sy. 68-69, s. 703.

²⁸⁴ Bu karar için bkz., DİDDK, E. 2004/3, K. 2005/2371, KT. 06.10.2005, DD, y. 36, sy. 111, s. 72.

²⁸⁵ D6D, E. 1991/951, K. 1991/1469, KT. 12.6.1991, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

²⁸⁶ D6D, E. 1993/2481, K. 1993/4912, KT. 17.11.1993, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, ‘menfaat – menfaat ilgisi’.

derdest olduğu anlaşıldığından, söz konusu taşınmazın mülkiyetinin karşı tarafa geçmesi ancak bu dava sonucunda verilen kararın kesinleşmesi ile söz konusu olabileceğinden ve davacı adına bu taşınmazla ilgili tekemmül ettirilmiş bir kamulaştırma işlemi de bulunmadığından, bu aşamada davacının menfaatinin ihlalinin söz etmenin mümkün olmadığına karar vermiştir²⁸⁷. Bir başka kararda, idarece yapılan tespit malik ya da zilyet olarak belirlenemeyen ve malik ya da zilyet olduğu iddiasında bulunmayan kişinin kamulaştırma işlemine karşı dava açamayacağı; bu kişinin adli yargıda zilyetliğin tescili davası açtığını belirtmesinin davacıyı ehliyetli kılmayacağına hükmedilmiştir²⁸⁸. Ancak 1993 yılında verilen bir kararın²⁸⁹ gerekçesinde, "...dava konusu taşınmaz kamulaştırıldığı tarihte tapu kaydında mülkiyetin "itirazlı" olduğu yolunda şerh bulunduğu, mülkiyet uyuşmazlığının görülmekte olduğu Kadastro Mahkemesince davaya konu taşınmazın tamamının Hazine adına tapuya tesciline karar verildiği ve bu kararın kesinleştiği, davanın açıldığı tarihte davacı açısından menfaat ihlalinin varlığı açık olmakla..." denildiğinden, Altıncı Daire'nin en azından karar gerekçesinde mezkur içtihadını değiştirdiği görülmektedir. Kamulaştırılan taşınmazla ilgili olarak mülkiyet veya zilyetliğin tescili davası açılması durumunda, en azından adli yargıda açılmış bulunan davanın bekletici mesele yapılarak o davanın neticesine göre ehliyet konusunda bir karar vermenin isabetli olacağı ileri sürülebilir.

Menfaat bağının güncellik niteliği incelenirken bahsedildiği üzere, Altıncı Daire davacının dava konusu işlemle menfaat bağının davanın açılmasından davanın kesin hükümle neticelenmesine kadar bulunması gerektiğini içtihat edinmiştir. Kamulaştırma işlemleri bakımından da Altıncı Daire bu içtihadını istikrarlı ve katı bir biçimde uygulamaktadır. Buna göre kamulaştırma işlemine karşı açılan dava devam ederken davacının kamulaştırılan taşınmazla mülkiyet ya da zilyetlik ilişkisi sona ererse, Altıncı Daire davayı ehliyet yönünden reddetmektedir. Daire 1985 yılında verdiği bir kararında, kamulaştırılan ve ferağ verilerek idare adına tapuya tescil edilen taşınmazla malik arasında mülkiyet bağı kalmadığından davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken mahkemece davanın konusu kalmadığı gerekçesiyle karar verilmesine yer olmadığı

²⁸⁷ D6D, E. 1987/1437, K. 1987/1133, KT. 19.11.1987, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKA, 'kamulaştırma'.

²⁸⁸ D6D, E. 1993/246, K. 1993/2343, KT. 14.6.1993, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁸⁹ D6D, E. 1993/72, K. 1993/3168, KT. 16.9.1993, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

yolunda karar verilmesinde isabet bulunmadığına hükmetmiştir²⁹⁰. Aynı yöndeki bir başka kararda, kamulaştırma işlemine tabi tutulan taşınmaz evvelce maliklerle yapılan anlaşma üzerine idare adına tapuya intikal ettiğinden maliklerin temyiz istemlerinin ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir²⁹¹. Görüleceği üzere Altıncı Daire bu kararında mahkeme kararından sonra davacıların kamulaştırılan taşınmazla mülkiyet bağının kesilmesi sebebiyle temyiz isteminin menfaat yokluğundan ötürü reddine hükmetmiştir.

D. DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

Düzenleyici işlem ile menfaati ihlal edilmeyen kişilerin düzenleyici işlemin iptali için dava açmakta sübjektif ehliyetleri bulunmamaktadır. Esasında çoğu halde bir düzenleyici işleme dayanan uygulama işlemi olmadan ilgililerin menfaatini ihlal eden bir durum söz konusu olmaz. Yani düzenleyici işlem, tatbik edildiği takdirde uygulandığı objeye tesir edeceğinden, ancak bir uygulama işlemi ile düzenleyici işleme karşı menfaat bağı kurulabilir. Bu durum ise daha çok menfaatin güncellik niteliği ile ilgilidir. Uygulanacağı hususu öngörülen ancak henüz uygulanmamış bir düzenleyici tasarrufun uygulanacağı zaman ihlal edeceği menfaatin halihazırda güncel olmadığı söylenebilir. Bu görüş doğrultusundaki bir Onuncu Daire kararında, öğrencilik statüsü sürmekte olan davacının henüz 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 olmadığı belirtilmiştir²⁹². Beşinci Daire'nin konuya ilişkin bir kararında, defterdarlık vergi kontrol memuru olan davacının defterdarlık vergi kontrol memurlarının defterdar ve defterdar yardımcısı olma olanağını ortadan kaldıran yönetmelik hükmünün iptali istemiyle açtığı davada, defterdar yardımcılığına atanmak hususunda herhangi bir müracaatı olmayan ve söz konusu yönetmelik hükümleri

²⁹⁰ D6D, E. 1985/589, K. 1985/1378, KT. 21.11.1985, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'. Aynı yöndeki bir başka karar için bkz., D6D, E. 1986/346, K. 1986/685, KT. 26.6.1986, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁹¹ D6D, E. 1985/890, K. 1986/42, KT. 16.01.1986, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁹² D10D, E. 1997/1372, K. 1997/1314, KT. 14.4.1997, DD, y. 28, sy. 94, s. 651.

gereğince hakkında herhangi bir işlem tesis edilmeyen davacının menfaatini ihlal eden bir durum bulunmadığı sonucuna varılmıştır²⁹³.

Bir düzenleyici işlemin davacıya uygulanma imkanı bulunmadığı hallerde de davacının dava açmakta sübjektif ehliyeti yoktur. Örneğin halka açık anonim şirket niteliğinde olmayan davacı şirketin, halka açık anonim ortaklıkları ve hisse senetleri borsada işlem gören bankaları ilgilendiren "Halka Açık Anonim Ortaklıklar Genel Kurullarında Vekaleten Oy Kullanılmasına ve Çağrı Yoluyla Vekalet veya Hisse Senedi Toplanmasına İlişkin Esaslar Tebliği"nin "Çağrıda Bulunma Zorunluluğu" başlıklı 17. maddesinin değiştirilmesine ilişkin tebliğin iptali istemiyle açtığı dava ehliyet yönünden reddedilmiştir²⁹⁴. Altıncı Daire'nin konuyla ilgili bir kararında, çevre düzeni plan kararlarında bir bütünlük ve devamlılık sağlanması için ülke düzeyinde 1/25000 ölçekli çevre düzeni planlarının ve bu planlar üzerinde yapılacak tüm değişikliklerin 3194 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yapılacağına ilişkin genelgenin iptali istemiyle İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca açılan davada, dava konusu genelgenin, İstanbul İli 1/50.000 ve 1/25.000 ölçekli planların kent bütünü planları olması nedeniyle İstanbul İl sınırları içerisinde uygulanmasının mümkün olmadığı; ayrıca 1/25.000 ölçekli Küçük ve Büyükçekmece arası nazım planında Esenyurt Belediye Başkanlığı tarafından öne sürülen değişikliklerin sözü edilen planın çevre düzeni planı değil kent bütünü planı olması nedeniyle aynı genelge kapsamında değerlendirilemeyeceği ve belediyesince sonuçlandırılmasının gerektiği hususu karşısında davacı idarenin dava konusu işlemle menfaat ilişkisinin bulunmadığına hükmedilmiştir²⁹⁵. Konuya ilişkin bir diğer kararda, turist rehberi olmadığı tartışmasız bulunan davacının turist rehberlerinin statülerini düzenleyen yönetmelik hükümleri menfaatini ihlal eder bir nitelik taşımadığından anılan yönetmelik hükümlerini dava konusu etmesine olanak bulunmadığı belirtilmiştir²⁹⁶. Onuncu Daire'nin bir başka kararında ise, Bakanlar Kurulu kararıyla hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla davalı bakanlığa ayrılan kredinin besicilik projesi uygulamak isteyen kooperatiflere kullandırılması esaslarını belirleyen genelgenin iptali istemiyle açılan davada, iptali

²⁹³ D5D, E. 1984/1305, K. 1985/2474, KT. 19.11.1985, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁹⁴ D10D, E. 1997/576, K. 1997/2171, KT. 04.6.1997, DD, y. 28, sy. 95, s. 654.

²⁹⁵ D6D, E. 1990/942, K. 1992/249, KT. 28.01.1992, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

²⁹⁶ D10D, E. 1986/1544, K. 1989/118, KT. 26.01.1989, DD, y. 20, sy. 76-77, s. 790.

istenilen genelge kooperatiflere hayvancılığı geliştirmek amacıyla kullanılacak besicilik projesine bağlı krediye ilişkin olup, bu krediden faydalanmak için kooperatif üyesi olmak koşulu arandığından ve davacı kooperatif üyeliğini kanıtlayamadığından davacının menfaatinin bulunmadığı sonucuna varılmıřtır²⁹⁷. Konuyla ilgili olarak menfaat bağının varlığına dair bir Yedinci Daire kararında, bazı mal ve hizmetlere uygulanacak katma değer vergisi oranlarının tespitine ilişkin Kararnamenin Eki Karara ekli (I) sayılı listeye, 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun kapsamındaki işletme hakkı devir sözleşmesine konu hakların devrinin eklenmesi suretiyle söz konusu hakların devrinin %1 oranında katma değer vergisine tabi tutulmasına ilişkin 30.7.2001 tarihli ve 2001/2789 sayılı Kararnamenin Eki Kararın iptali istemiyle açılan davada davalı idarenin davacıların dava açmakta menfaatlerinin bulunmadığı yolundaki def'inin, 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 gerekçesiyle reddine hükmedilmiş ve dava esastan karara baęlanmıřtır²⁹⁸.

E. ÇEVRE İLE İLGİLİ İşLER

Çevreye ilişkin davalar özellik ve önem arz eden niteliğinden ötürü ayrı bir başlık altında incelenecektir.

Kültürel ve tabii evre ile ilgili davalarda dava açma ehliyeti diğer hukuki durumlara nazaran farklı uygulanmaktadır. Bu farklılık uygulamanın genişletici yönde olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durumun hukuksal temeli Anayasa'nın 56. maddesine ve evre Kanunu'nun 30. maddesine dayanmaktadır.

Anayasa'nın 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu; çevreyi geliştirmek, evre sağlığını korumak ve evre kirlenmesini önlemenin devletin ve vatandaşların ödevi olduğu belirtilmiştir. evre Kanunu'nun 26.4.2006 tarihli ve 5491 sayılı Kanun'un 21.maddesi ile değiştirilen 30. maddesi ise, "evreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan

²⁹⁷ D10D, E. 1995/3394, K. 1997/2452, KT. 17.6.1997, DD, y. 28, sy. 95, s. 602.

²⁹⁸ D7D, E. 2001/4997, K. 2003/555, KT. 11.3.2003, DKD, y. 1, sy. 2, s. 248.

herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir. Herkes, 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahiptir. Ancak, açıklanması halinde üreme alanları, nadir türler gibi çevresel değerlere zarar verecek bilgilere ilişkin talepler de bu Kanun kapsamında reddedilebilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler, ilk bakışta Türk hukukunda actio popularisin çevre ile ilgili işlerde kabul edilmesi olarak gözükmektedir. Ancak Çevre Kanunu'nun 1. maddesinin²⁹⁹ ilk satırında, çevrenin bugünkü ve gelecek kuşakları kapsayacak biçimde bütün vatandaşların ortak varlığı olduğu tescil edilmiştir. Şu halde, herhangi bir kişi çevreye zarar veren veya kirleten bir faaliyete karşı onun bertaraf edilmesi için başvururken ve daha sonra gerektiğinde iptal davası açarken, bunu bir actio popularis şeklinde, yani kendi kişisel menfaati yanında tüketiciler, televizyon izleyicileri gibi bir grubun ortak çıkarını da, yahut ikinci dava türünde, doğrudan doğruya kamunun menfaatini korumaya yönelik bir dava olarak açmamaktadır. Burada, gerçek ve tüzel kişiler kendilerinin ortak sahipleri ve sorumluları buldukları bir şeyin, yani çevrenin kirletilmesi yahut bozulması suretiyle ve bir anlamda paydaş sıfatıyla kişisel, somut, güncel bir menfaatleri ihlal edildiği için harekete geçmektedirler³⁰⁰.

Danıştay, çevre ile ilgili davalarda davacıların subjektif ehliyetini istikrarlı bir biçimde oldukça geniş yorumlamaktadır. Yukarıdaki paragraflarda yer verilen Zafer Park, Güven Park ve Gökova Körfezi davaları bu bابتan sayılabilir. Hatta Onuncu Daire çevre ile ilgili olan Aliğa davasında salt vatandaş sıfatıyla dava açmanın da

²⁹⁹ **Çevre Kanunu m. 1:** Bu Kanunun amacı, bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi; kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması; su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi; ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması için yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirli hukuki ve teknik esaslara göre düzenlemektir.

³⁰⁰ **Güran**, Sait, Çevre Kanununun Otuzuncu Maddesi, İHİD, sy. 1-3, y. 9, 1988, s. 188, (Prof.Dr Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı). Aynı yönde bkz., **Erhürman**, Tufan, İdari Yargılama Usulünün Sorunları ve Çevrenin Korunmasına ve Geliştirilmesine İlişkin İptal Davalarının Bunlar Üzerindeki Etkileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Danışman: Yıldırım Uler), Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Tez Merkezi, Tez No: 51539, Ankara 1996, s. 67.

mümkün olabileceğini belirtmiştir³⁰¹. Ancak hemen belirtmek gerekir ki Danıştay'ın çevre ile ilgili işlerde genel olarak başvurduğu ölçüt belde sakini olma ölçütüdür.

Denizli İli'nin Sarayköy İlçesi'nde bulunan birinci sınıf sulu tarım arazisinin sulama alanı kapsamından çıkarılmasına dair kararın iptali talebiyle yapılan başvurunun zımnen reddedilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı, davacının ikamet ettiği belediye sınırları dışında bulunan taşınmazla ilgili olarak tesis edilen dava konusu işlem ile arasında meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilişkisi bulunmadığı gerekçesiyle reddeden yerel mahkeme kararı; Anayasa'nın 56. maddesi ve Çevre Kanunu'nun 30. maddesi göz önüne alındığında Denizli Çevre Meclisi başkanı olan davacının tarım arazilerinin korunması ve amaç dışı kullanılmasını önlemek ve sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamının herkesin anayasal hakkı olduğunu ileri sürerek birinci sınıf sulu tarım arazisinin sulama alanı kapsamından çıkarılmasına ilişkin dava konusu zımni ret işleminin iptalini istemekte kişisel, güncel ve meşru bir menfaati olduğu sonucuna varılarak bozulmuştur³⁰².

Özellikle çevre kirliliği olmak üzere ekolojik sistemin işleyişine etki eden veya edebilecek iş ve işlemlerle ilgili davalarda belde sakini ölçütünü kullanmanın menfaat şartı teorisi ile bağdaşmadığı ileri sürülebilir. Ekolojik sistemin işleyişine tesir eden olumsuz bir gelişmenin bir ülkede ve hatta yeryüzünde yaşayan herkesi negatif yönde etkileyebileceği gerçeği karşısında, çevre ile ilgili davalarda sübjektif ehliyetin olabildiğince geniş tutulmasının iptal davasında menfaat ihlali şartı teorisine ve pratiğine daha uygun olduğu düşünülebilir.

F. BAŞKASI ADINA TESİS EDİLEN KARARLARIN İPTALİNİN İSTENİLMESİ

Bazı idari kararlar süjesi olmayan kişiler veya kurumlar hakkında da sonuç doğururlar. Bu durum, menfaat ihlali şartının dolaylı yoldan gerçekleşmesi durumları için geçerlidir. Ayrıca kimsenin dava açma hakkı kısıtlanamayacağından, kişiler ilgili olsunlar veya olmasınlar diledikleri işleme karşı dava açabilirler. Neticede yargı

³⁰¹ D10D, E. 1990/2278, K. 1992/1673, KT. 28.4.1992, TBBD, sy. 4, 1992, s. 582.

³⁰² D10D, E. 2001/991, K. 2001/2008, KT. 28.5.2001, **Bal / Karabulut / Şahin**, s. 557.

organları hiçbir davayı görmekten çekinemezler ve açılan her davayı sonuçlandırmak zorundadırlar³⁰³.

Bir Altıncı Daire kararında, durdurulmasına karar verilen yapının bulunduğu parselde davacı ile diğer şahsın mirasçı olduğu; yapının ruhsatsız olması nedeniyle sahibinin davacı da olabileceği; durdurma tutanağının diğer kişi adına düzenlenmesinin davacının yapı ile olan menfaat ilişkisinin ortadan kaldırmayacağı; bu nedenle davanın mahkemece ehliyet yönünden reddinde isabet görülmediğine hükmedilmiştir³⁰⁴. Bir başka kararda, eşinin sağlık yardımlarından yararlandırılmamasına ilişkin işlemin davacının menfaatini ihlal ettiği sonucuna varılmıştır³⁰⁵. Bu karar, menfaatin dolaylı yoldan ihlaline klasik bir örnektir.

Sekizinci Daire'nin bir kararında, öğretim üyesi olarak çalışmakta olan davacının görevli olduğu birimde yapılan görevlendirme akademik, bilimsel ve ders saatleri yönünden menfaatini etkilediğinden, davacının emekli bir öğretim üyesinin görevlendirilmesiyle ilgili fakülte yönetim kurulu kararının iptali istemiyle dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varılmıştır³⁰⁶. Ancak çok benzer bir konuda açılan davaya ilişkin olarak aksi yönde verilen eski tarihli bir Beşinci Daire kararında, davacı, başkanı bulunduğu kürsüye yapılan atanmanın usule ve kanuna aykırı olduğunu ve başka bir şahsın atanması gerektiğini ileri sürmekte ise de, profesörlüğe atanma işleminde davacının doğrudan menfaatinin ihlal edildiğinin kabulüne hukuken imkan bulunmadığından davanın ehliyet yönünden reddine hükmedilmiştir³⁰⁷. Görüleceği üzere Beşinci Daire dava konusu olayda doğrudan menfaatin varlığını aramış ve Sekizinci Daire'nin kararının aksine dolaylı menfaat ihlalinin varlığını yeterli görmemiştir.

Onikinci Daire'nin verdiği bir kararda, sağlık grup başkanı olan davacının bir hemşire ve ebeye verilen kınama cezasına karşı yapılan itirazı üst disiplin amiri olarak reddetmesinden sonra aynı cezalara karşı kaymakama yapılan itirazın kabulü ile bu

³⁰³ **1982 Anayasası m. 36/2:** Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.

³⁰⁴ D6D, E. 1993/2605, K. 1993/6018, KT. 30.12.1993, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

³⁰⁵ D10D, E. 1991/2722, K. 1992/3951, KT. 12.11.1992, DD, y. 23, sy. 87, s. 562.

³⁰⁶ D8D, E. 1998/397, K. 1998/2243, KT. 15.6.1998, DD, y. 29, sy. 98, s. 484.

³⁰⁷ D5D, E. 1982/3297, K. 1985/1042, KT. 18.4.1985, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

cezaların kaldırılması işlemine karşı açtığı davada menfaat bağının varlığı kabul edilerek ehliyetinin bulunduğu hükmedilmiştir³⁰⁸. Benzer konuda açılan bir başka davada, Avukatlık Kanunu'nun 142. maddesi uyarınca bir avukat hakkında yapılan şikayet sonucunda disiplin kovuşturması açılmasına gerek bulunmadığına ilişkin baro işlemlerine karşı şikayette bulunmuş olan ilgililerin iptal davası açma haklarının bulunduğu karar verilmiştir³⁰⁹.

İdari işlemle olan her dolaylı ilişki ve temas, idari işlemin öznesi olmayana dava açma hakkını vermez. Şirketlerin vergi borçlarından kanuni temsilcilerinin sorumluluğuna ilişkin mevzuatın hatalı uygulanmasından kaynaklanan bir çok dava bu kapsamda mütalaa edilebilir. Dördüncü Daire, borçlu şirket adına düzenlenen ödeme emirlerinin yönetim kurulu üyesi olan davacıya tebliğ edilmiş olmasının ödeme emrinde yer alan vergilerden davacının şahsen sorumlu tutulması sonucunu doğurmayacağı; davacının hakkında hiç bir hukuki sonuç doğurmayacak olan ödeme emrine dayanılarak takip edilmesinin mümkün olmadığı; sadece tebligatın kendisine yapılmış olması nedeniyle davacının menfaatinin ihlal edildiği kabul edilemeyeceğinden, davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken işin esası incelenerek davanın reddi yolunda verilen mahkeme kararında isabet görülmediğine karar vermiştir³¹⁰. Aynı yöndeki bir Yedinci Daire kararında, Tekstil Ürünleri Pazarlama Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi adına düzenlenen ödeme emirlerinin şirketin eski ortağı olan davacıya tebliğ edilmiş olmasının davacıyı ödeme emrinin muhatabı yapmayacağı gibi; bu durum, anılan şirket adına düzenlenen ödeme emirleriyle istenilen kamu alacağının davacıdan tahsili sonucunu da doğurmayacağından, başkası adına tesis edilen idari işlemin iptalinde davacının bir menfaati bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyetsizlik sebebiyle reddi gerekirken bu husus dikkate alınmaksızın aksi yönde verilen yerel mahkeme kararında isabet görülmemiştir³¹¹.

³⁰⁸ D12D, E. 2003/134, K. 2005/4728, KT. 27.12.2005, DD, y. 36, sy. 112, s. 363.

³⁰⁹ D8D, E. 2000/3708, K. 2001/445, KT. 08.02.2001, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

³¹⁰ D4D, E. 2003/1891, K. 2004/2305, KT. 24.11.2004, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ihlali'.

³¹¹ D7D, E. 2000/2058, K. 2002/969, KT. 07.3.2002, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ihlali'. Aynı yöndeki başka kararlar için bkz., "...Anonim Şirketi adına düzenlenen ödeme emirlerinin üzerlerine kendi ismi de yazılarak davacıya tebliğ edilmiş olması, (şirketin eski ortağı ve müdürü olan) davacıyı ödeme emrinin muhatabı yapmayacağı gibi; bu durum, anılan şirket adına düzenlenen ödeme emirleriyle istenilen kamu alacağının davacıdan tahsili sonucunu da doğurmayacaktır...", D7D, E. 2000/5186, K. 2001/1160, KT. 04.4.2001, www.danistay.gov.tr,

Onuncu Daire'nin konuya ilişkin bir kararında, Adana Demirspor ile MKE Ankaragücü Spor Kulübü arasında oynanan 1. lig müsabakasının bitimini müteakip

DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ihlali'; "...Plastik Metal İnşaat Tekstil Petrol Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi adına salınan vergi ve kesilen cezalara ilişkin ihbarnamelere, şirket adresinin yazıldığı, fakat bu ihbarnamelerin kanunen yetkili şirket temsilcilerine veya yöneticisine tebliğ edilmeyip, eski şirket temsilcisi olan davacıya tebliğ edildiği anlaşılmaktadır. Şirket adına düzenlenen ihbarnamelerin davacıya tebliğ edilmiş olması bu ihbarnamelerin şirkete tebliğ edilmiş sayılmasını gerektirmeyeceği gibi bu ihbarnamelerde yer alan şirket adına salınmış vergi ve kesilen cezadan davacının şahsen sorumlu tutulması sonucunu da doğurmaz. Sözü edilen ihbarnamelere dayanarak davacının vergi ve cezadan sorumlu tutulması ve takip edilmesi mümkün bulunmadığından, tebligatın şahsına yapılmış olmasının davacının menfaatini haleldar ettiği kabul edilemez...", D4D, E. 2005/361, K. 2005/1694, KT. 06.10.2005, DD, y. 36, sy. 111, s. 165; "...Ticaret Sanayi Turizm ve Nakliyat Şirketinin ortağı olan yükümlünün bu şirketteki payımı 18.6.1985 tarihinde devrederek ortaklıktan ayrıldığı noter tasdikli belgenin incelenmesinden anlaşılmıştır. / Anılan şirket adına tanzim edilen ihbarnameler yükümlüye tebliğ edilmekle kendisini vergi borçlusu durumuna getir(me)diği gibi bu olayda, menfaat ilişkisi bulunduğu kabul edilmesinde mümkün değildir. Bu nedenle, şirket ortaklığından ayrıldığı sabit olan kişi tarafından açılan davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 14.maddesinin (c) bendinde belirtilen ehliyet koşuluna aykırı olduğu gerekçesiyle reddedilmesi gerekirken, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 118.maddesi uyarınca mükellefin şahsında hata yapıldığından söz edilerek ve bu gerekçeye dayanarak tarhiyatı terkin eden Mahkeme kararında isabet görülmemiştir...", D4D, E. 1987/2903, K. 1989/2463, KT. 09.10.1989, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'; "...Olayda, ... İnşaat Malzemeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. adına yapılan ek tahakkuka vaki itiraz üzerine Gümrükler Genel Müdürlüğüne tesis edilen itirazın reddine dair kararın davacı şirkete tebliğ edildiği, bu şirket tarafından açılan davada da, mahkemece, hatalı olduğundan bahisle tebligat işleminin iptaline karar verildiği dosyanın incelenmesinden anlaşılmaktadır. / İdari davaya konu olabilecek işlemler, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlerdir ki bu işlemler ilgisinin hukuk alemini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen işlemlerdir. Bu ilkenin doğal bir sonucu da, idari işlemlere karşı ancak işlemin öznesi durumunda olup, işlemten etkilenenlerce, bir başka deyişle işlemin iptalinde hukuken korunmaya değer bir menfaati bulunanlarca dava açılabiliridir. Bu itibarla, bir başkası adına tesis edilen idari işlemin iptalinde davacı şirketin bir menfaati bulunmadığından, mahkemece, bu husus üzerinde durulmak suretiyle bir karar verilmesi gerekirken, yazılı gerekçe ile verilen kararda isabet görülmemiştir...", D7D, E. 1996/2616, K. 1997/697, KT. 20.02.1997, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'; "...vergisi uyuşmazlık konusu eşyanın Ahmet Ata Manav ve Kardeşleri Kollektif Şirketi adına tescilli giriş beyannamesi ile ithal edildiği, ithal eşyasının kıymetinin noksan beyan olduğundan bahisle yapılan ek tahakkuka ilişkin tahakkuk bildirimimin anılan şirket adına düzenlendiği, yine aynı şirket tarafından yapılan itirazın reddi üzerine ek tahakkukun terkinini istemli davanın ise Ata Dış Ticaret Limited Şirketi tarafından açıldığı anlaşılmıştır. / Yukarıda değinilen kanun hükümlerine göre, idari dava açan kişinin, iptali istenilen işlemle bir menfaatinin ihlal edilmiş olması ve dava konusu edilen işlemin iptal edilmesinde, hukuki bir yararının bulunması gerekir. Menfaati ihlal edilmeyen kişinin dava açma ehliyetinin varlığından söz edilemez. / Olayda, dava konusu edilen ek tahakkuk, Ahmet Ata Manav ve Kardeşleri Kollektif Şirketi adına yapıldığından, bu tahakkuka karşı davanın da anılan şirketçe veya vekilince açılması gerekir. Adına ek tahakkuk işlemi yapılmayan dolayısıyla da menfaati ihlal edilmeyen Ata Dış Ticaret Limited Şirketinin dava açma ehliyeti bulunmamaktadır...", D7D, E. 1995/5407, K. 1996/1982, KT. 21.5.1996, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'; "...davacı Şirketin yetkilisi ... adına tescilli beyanname muhteviyatı eşya nedeniyle, anılan şahıs adına yapılan ek tahakkuka vaki itirazın reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle davacı Şirket tarafından dava açıldığı anlaşılmakta olup, olayda, davacı Şirket adına tesis edilmiş bir işlem yoktur. Anılan şahsın, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan davacı Şirketin yetkilisi olması da bu hukuki durumu değiştirmez. / Bu bakımdan, başkası adına tesis edilen idari işlemin iptalinde davacının menfaati bulunmadığından, Mahkemece, davanın ehliyetsizlik sebebiyle reddi gerekirken, bu husus dikkate alınmaksızın verilen kararda isabet görülmemiştir...", D7D, E. 2001/4470, K. 2002/4180, KT. 16.12.2002, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

Ankaragücü antrenörünün hakeme hakaret ettiğinden bahisle bir buçuk ay hak mahrumiyet cezası cezalandırılmasına ilişkin işleme karşı açılan davada, söz konusu antrenör davacı kulüpte sözleşmeli olarak çalıştırılsa bile söz konusu hak mahrumiyeti cezası ile davacı kulüp arasında ciddi ve makul bir menfaat alakasının olmadığı anlaşıldığından ve antrenörün şahsına verilen ceza nedeniyle davacı kulüp başkanının dava açma ehliyetinin bulunduğunu kabule imkan bulunmadığından aksi yöndeki mahkeme kararı bozulmuştur³¹². Onuncu Daire'nin konuyla ilgili bir başka kararında, davacının babası adına düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle açtığı dava sonunda, babası ödeme emri düzenlenmeden vefat ettiğinden ve mirasçılar adına da henüz işlem tesis edilmediğinden dava konusu işlemle davacı arasında menfaat ilgisi kurulamadığı belirtilerek menfaat ihlalden de söz edilemeyeceği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddi yolunda verilen yerel mahkeme kararı onanmıştır³¹³.

3. sınıf gayri sıhhi müessese olan marangoz atölyesinin kendi tür işyerlerine taşınmaya kadar kapatılmasına ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davada Sekizinci Daire, dava konusu işlemlerin muhatabının işyerinin sahibi olan Feramüz Gürbüz olduğu; bu durumda işyeri sahibinin oğlu olsa bile davacının dava konusu karar ve işlemler nedeniyle menfaat ihlali tespit edilemediğinden dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar vermiştir³¹⁴.

³¹² D10D, E. 1989/1246, K. 1991/3159, KT. 06.11.1991, DD, y. 22, sy. 84-85, s. 699.

³¹³ D10D, E. 1991/4276, K. 1993/281, KT. 27.01.1993, DD, y. 24, sy. 88, s. 514.

³¹⁴ D8D, E. 2003/585, K. 2003/2084, KT. 07.5.2003, www.danistay.gov.tr, DBBKES, KKS, 'menfaat – menfaat ilgisi'.

SONUÇ

Hukuk devletinin tesisi ve idamesi bakımından iptal davasının önemi yadsınamayacağı gibi iptal davasının işlevselliği ve işlerliği bakımından da 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinin ehemmiyetli konumu göz ardı edilemez. Nitekim, Cumhuriyet döneminin başından bu yana iptal davasının 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinde ifadesini bulan³¹⁵ tanımı, küçük farklılıklar dışında istikrarlı bir biçimde korunmuştur³¹⁶. Gerçekten de Cumhuriyet döneminde idari yargılama usulü ile ilgili olarak çıkarılan bütün düzenlemelerde iptal davasının tanımı ve karakteri birbirine çok benzemektedir. Ülkemizdeki hukuksal devinimler ve değişiklikler göz önüne alındığında, bir hukuki kavramın ve müessesenin bu denli istikrarlı bir biçimde muhafaza edil(ebil)mesi dikkate ve takdire şayan bir durumdur. Gerçi 1994 yılında yürürlüğe giren 4001 sayılı Kanun ile iptal davasının klasik tanımında köklü bir değişikliğe gidilmiş³¹⁷; fakat, bilhassa yargı organlarının direnci neticesinde, iptal davasının kimliği ve işlevi hususundaki istikrarlı gidişattan sapma çok kısa bir zaman sonra sona ermiş ve iptal davası eski ve yerleşik hukuki tanımına ve işlevine kavuşmuştur.

Hukuk devletinin tesisi için, iptal davası açma yetkisinin yalnızca menfaati ihlal edilenlere değil bütün vatandaşlara tanınması gerektiği hususundaki tartışmalar gündemdeki yerini korumaktadır. Savunucuları tarafından hukuk devleti ilkesinin tesisi ve temini için vazgeçilmez olarak sunulan actio popularisin savunulmaya değer bir çözüm olmaktan uzak olduğuna çalışma içerisinde değinilmişti. Nihai olarak belirtmek gerekir ki, idarenin hukuka bağlılığı, idari işlemlere karşı bütün vatandaşlara iptal davası açma yetkisi tanımakla gerçekleştirilebilecek kadar kolay bir mesele değildir. Hukuk devletinin tesisi her şeyden önce bir zihniyet meselesidir ve ülkemiz açısından bu zihniyet devrimi gerçekleşmeden alınacak actio popularis gibi suni tedbirler, bizi hukuk devletinden biraz daha uzağa götürmekten başka bir işe yaramayacaktır. Bu noktada, menfaat ihlali şartının iptal davasının niteliği ile işlevi arasında çok adil bir denge kurduğunu yinelemek gerekmektedir.

³¹⁵ İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları.

³¹⁶ Bkz. çalışmada s. 30 – 32.

³¹⁷ Bkz. çalışmada s. 32 – 35.

Menfaat ihlali şartının somut olayda uygulanması nihayetinde yoruma müstenit bir iş olduğundan, dava açma ehliyeti ve idarenin yargı denetimine tabi tutulması bakımından yargı organlarının içtihadı son derece önemli olmaktadır. Bu anlamda, Danıştay'ın menfaat şartının uygulanması noktasında istikrarlı bir tutum içerisinde olmadığı anlaşılmaktadır. Menfaat ihlali şartının hak ihlaline yaklaştırılarak uygulanması, bireyin yargı organları önünde dava açma ve davasını dinletebilme hakkı olarak tanımlanabilecek temel hakkına tesir edeceğinden bu yöndeki uygulamalardan kaçınılmalıdır. Esasında Danıştay içtihatlarında menfaat şartının uygulanması noktasında geçmişten bu yana sürekli bir genişleme ve esneme eğilimi gözlenmektedir. Buna göre, 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesi hükmü karşısında geçmişte iptal davası açma hakkı olmayan menfaat kümeleri, grupları veya odakları, halihazırda bu hakka sahip bulunmaktadır. Ancak kararlardaki istikrarsızlık bu eğilime gölge düşürmektedir.

Yargı organlarının kararlarındaki istikrarsızlıktan bahsedilmişken, bizzat yargıdaki iki başlılığa ve bu iki başlılık neticesinde hasil olan istikrarsızlık tehlikesine de değinmek gerekmektedir.

Türkiye'de, dünyanın hiçbir ülkesinde olmayan iki başlı bir idari yargı³¹⁸ ve iki tane idari yargılama usulü kanunu³¹⁹ bulunmaktadır. Dolayısıyla mevzuatımızda bir sivil idari yargıda açılan iptal davası, bir de askeri idari yargıda açılan iptal davası mevcuttur. Her ne kadar görev alanları ayrı olmuş olsa da, sivil – askeri idari yargı ayrımının, menfaat ihlali şartının uygulanması noktasında da bir ayrılık ve uyuşmazlık oluşturduğu veya oluşturacağı muhakkaktır. Hatta 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu sivil idari yargıda kişisel hak ihlali koşulu getirilmişken, askeri idari yargıda halen menfaat ihlali koşulu bulunmakta ve uygulanmaktaydı. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı yürürlüğe girinceye kadar bu hukuki sakatlık devam etmiştir. İptal davasının ve menfaat ihlali şartının uygulamasında istikrarı ve içtihat birliğini sağlamak ya da sağlamaya çalışmak bakımından, idari yargıdaki bu iki başlılığın en azından yüksek mahkeme düzeyinde ortadan kaldırılması gerekmektedir.

³¹⁸ Bir tarafta idarî mahkemelerin ve yüksek idare mahkemesi olan Danıştay'ın bulunduğu sivil idari yargı; diğer tarafta ilk derece yargılama mercileri olmayan, ancak mevzuatta yüksek ve bağımsız mahkeme olduğu belirtilen Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin tek başına oluşturduğu askeri idari yargı.

³¹⁹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu kastedilmektedir.

‘İptal Davasında Menfaat Şartı’ isimli çalışmada, menfaat şartının teorik ve hukuki temelleri açıklanmaya ve aynı zamanda yargısal içtihatlarda menfaat şartının nasıl anlamlandırıldığı ve uygulandığının tespitine çalışılmıştır. Netice olarak, fevkalade önemi göz önüne alındığında, iptal davasının (dolayısıyla menfaat ihlali şartının) yerleşik hukuki temellerini değiştirecek uygulamalardan ve düzenlemelerden kaçınılması gerektiği düşünülmektedir. Unutulmamalıdır ki, iptal davası ülkenin bütün bir kamu hukuku sistemini ve işleyişini ilgilendirmekte ve etkilemektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Aslan, Zehrettin / Berk, Kahraman, İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar, İstanbul 2002.

Azrak, A.Ülkü, Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, No: 8.

Bal, Yakup / Karabulut, Mustafa / Şahin, Yahya, İdari Yargılama Usulü ile İlgili Danıştay 10. Dairesi'nin Seçilmiş Kararları, Seçkin Yayıncılık, 2003.

Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku Ders Notları, Teksir.

Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku I, Genel Konular, SBF Yayını, Ankara 1970/1972.

Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970.

Bereket Baş, Zuhul / Demirkol, Selami, Teori ve Pratikte İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, 2. Baskı, İstanbul 2001.

Bilgen, Pertev, Kamulaştırma Hukuku, İstanbul 1999.

Candan, Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ekim 2005.

Coşkun, Sabri, İptal Davası, Ankara 1993.

Demirkol, Selami / Tekin, M. Önder / Toktaş, Nihat, Danıştay İdari Dava Daireleri Karar Özetleri, 1. Baskı, Ankara 2002.

Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.

Eren, Fikret, Borçlar Hukuku c. I, Beta Yayınları, İstanbul 1998.

Erkut, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayını, Ankara 1990.

Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1972.

- Eroğlu**, Hamza, İdare Hukuku (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi), 4. Bası, Ankara 1984.
- Giritli**, İsmet / **Bilgen**, Pertev / **Akgüner**, Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul 2001.
- Gözler**, Kemal, İdare Hukuku, c. I, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003.
- Gözler**, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.
- Gözübüyük**, A.Şeref, Yönetim Hukuku, 13. Bası, Ankara 1999.
- Gözübüyük**, A.Şeref, Yönetmelik Yargı, Güncelleştirilmiş 21. Baskı, Ankara 2005.
- Gözübüyük**, A.Şeref / **Dinçer**, Güven, İdari Yargılama Usulü, Ankara 1996.
- Gözübüyük**, Şeref / **Tan**, Turgut, İdare Hukuku c. 2 İdari Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- Günday**, Metin, İdare Hukuku, Yenilenmiş 5. Baskı, Ankara 2002.
- Günday**, Metin, İdari Yargılama Usul Hukuku (Ders Notları), Son Değişikliklerle Genişletilmiş İkinci Baskı, Final Copy, Ankara.
- Karavelioğlu**, Celal, Açıklama ve Son İctihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, c. I, 6. Baskı 2006.
- Karavelioğlu**, Celal, Değişiklik - Açıklama ve İctihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, c. I, Trabzon 1999.
- Oğurlu**, Yücel, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Ankara 2003.
- Onar**, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. I, c. III, İstanbul 1966.
- Özay**, İlhan, Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986.
- Özay**, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul 1994.
- Özay**, İlhan, İdari Yaptırımlar, İstanbul 1985.

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Ankara 1998.

Özdemir, İbrahim, Meslek Kuruluşlarının Kamu Kurumu Niteliği, Ankara 2004.

Özyörük, Mukbil, İdare Hukuku (İdari Yargı) Ders Notları, Ankara 1977.

Sarıca, Ragıp, İdari Kaza, c. 1, İdari Davalar, İstanbul 1949.

Selçuk, Sami, Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999.

Tan, Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, Ankara 1970.

Uler, Yıldırım, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 281, Ankara 1970.

Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 1985.

Yenice, Kazım / **Esin**, Yüksel, Açıklamalı – İçtihatlı – Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983.

Zabunoğlu, Yahya K., İdari Yargı Hukuku Dersleri (Teksir), Ankara 1982.

MAKALELER

Akyürek, Akman, Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru, DD, sy. 80-81, y. 21.

Alan, Nuri, İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları, DD, y. 13, sy. 50-51.

Ata, Hakan, İdari Yargıda Sübjektif Ehliyet Koşulu, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, sy. 17, Kitap: 1, Ankara 2002.

Azrak, A.Ülkü, İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler, Onar Armağanı, İstanbul 1977, İ.Ü. Yayınları, No: 2354, Hukuk Fakültesi No: 530, İdare Hukuku ve İlimleri Enstitüsü, No: 4.

Azrak, A.Ülkü, Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi, İHFM, XXXIII, 1967.

Çelikkol, Hüseyin, İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet, Adalet Dergisi, y. 76, sy. 3, Ankara 1985.

Erhürman, Tufan, İdari Yargıda Özel Yetenek Koşulu, 2000 yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 59, Ankara 2000.

Güran, Sait, Çevre Kanununun Otuzuncu Maddesi, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, sy. 1-3, y. 9, 1988, (Prof.Dr Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı).

İkinciogulları, Füzulan, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 21, Ankara 1976.

Kaya, Cemil, Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler, G.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi, c. IX, sy. 1-2.

Koçak, Mustafa, "Hukuk Devleti" Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında "Menfaat İhlali" veya "Hak İhlali" Koşulu, Hukuk Araştırmaları, MÜHF, c. 10, sy. 1-3, İstanbul 1998.

Özdek, E.Yasemin, İptal Davasında Menfaat Koşulu, Amme İdaresi Dergisi, Mayıs 1991, c. 24, sy. 1.

Sezginer, Murat / Özkan, Gürsel, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler, Halil Cin'e Armağan, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya 1995.

GÜNCEL YAZILAR

Uler, Yıldırım, Kamu Hukukuna Ağır Darbe Vuruldu, Cumhuriyet Gazetesi, 07.7.1994.

TEZLER

Erhürman, Tufan, İdari Yargılama Usulünün Sorunları ve Çevrenin Korunmasına ve Geliştirilmesine İlişkin İptal Davalarının Bunlar Üzerindeki Etkileri, (Danışman: Yıldırım Uler), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Tez Merkezi, Tez No: 51539, Ankara 1996.

Gümüş, Mehmet Ali, İdari İşlemler ve İptal Nedenleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Danışman: Celal Erkut), Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Tez Merkezi, Tez No: 41988, İstanbul 1995.

Tekinsoy, Ali Orhan, (İdarenin Yargısal Denetimi Çerçevesinde) İptal Davaları ve Dava Ehliyeti, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Danışman: Metin Günday), Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Tez Merkezi, Tez No: 100134, Ankara 2001.

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.anayasa.gov.tr/general/>, 26.8.2006.

<http://www.danistay.gov.tr/>, 13.11.2006.

<http://www.tdk.gov.tr/>, 15.9.2006.

Kuzu, Burhan, Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti, http://209.85.135.104/search?q=cache:WidB9QRP9UUJ:www.academical.org/dergi/MAKALE/11sayi/KUZUBHukukDevletiVeHukukZihniyeti.doc+Hukuk+Devleti+Ve+Hukuk+Zihniyeti&hl=tr&gl=tr&ct=clnk&cd=1&lr=lang_tr, 10.10.2006.