

**T.C.  
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**MİKAİL KILIÇ**

**İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA EHLİYETİ VE İPTAL  
DAVALARINDA MENFAAT İHLALİ KOŞULU**

**Yüksek Lisans Tezi**

**TEZ DANIŞMANI  
Yrd. Doç. Dr. Mesut AYDIN**

**KIRIKKALE-2011**

**T.C.**  
**KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE**

Mikail KILIÇ tarafından hazırlanan, “İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti ve İptal Davalarında Menfaat İhlali Koşulu” başlıklı tez, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak oybirliği ile kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

Yrd. Doç Dr. Celalettin GÜNGÖR

Üye

Yrd.Doç.Dr. Suphi ASLANOĞLU

Üye

Yrd.Doç.Dr. Mesut AYDIN

(Tez Danışmanı)

## **KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA**

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti ve İptal Davalarında Menfaat İhlali Koşulu” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerinden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

21/03/2011

**Mikail KILIÇ**

## ÖZET

Hukuk devleti, kişiyi, idare karşısında koruyan, ona hukuki güvence sağlayan bir devlet anlamına gelir. Bu güvence yargı denetimi ile sağlanır. Devlet organlarının veya idarenin hukuka uygun davranmadığını iddia edenler idari yargı mercilerine başvurur. Hukuk devleti, en kısa tanımıyla vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır. Ancak önemli olanın, tanımının yapılmasından çok, bu ilkenin vücut bulmasının sağlanması olduğu kuşkusuzdur.

İdarenin yargısal denetimi, ülkemizde idari yargı mercileri tarafından yapılan yargılama faaliyetleriyle yerine getirildiğinden, idari yargıda dava açma ehliyetinin geniş ya da dar yorumlanması ve uygulanması, resen hareket serbestisi olmayan idari yargı mercilerinin yargılama faaliyetlerinin sınırlarını etkilemektedir. Bu nedenle idari yargıda dava açma ehliyeti hukuk devleti olabilmeyi etkileyen önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada idari yargıda, dava açma ehliyetinin ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesiyle iptal davalarında öngörülen menfaat ihlali koşulu incelenmektedir. Bu bağlam da, menfaat ihlali koşulunun hukuk devleti ilkesiyle olan ilişkisi ve menfaat ihlali koşulunun yargı mercileri tarafından yorumlanış biçiminin hukuk devletine olan etkilerinin beraber ele alınması amaçlanmaktadır.

Bu kapsamda, hukuk devletinin tanımı ve gerekleri, iptal davası, idari yargıda ehliyet ve iptal davalarında menfaat ihlali koşulu yargı kararları ışığında anlatıldıktan sonra, yeni bir idari usul kanunu hazırlanması ve idarenin işlem ve eylemlerinin etkin bir yargı denetimine tabi kılınabilmesi için idari savcılıkların oluşturulması gerektiği yolunda varılan sonuçların, anayasa ve ilgili yasalarda yapılacak değişikliklere katkıda bulunacağı ve yapılacak yeni çalışmaların yolunu açacağı düşünülmektedir.

## **ABSTRACT**

Constitutional state is a governmental system protecting the public against the government, and providing the public with constitutional rights, which is guaranteed by the judicial review. Anyone who claims that an administrative agency of the government or the government itself breaks the constitution will apply to the administrative judicial authorities. There are several definitions of a constitutional state. This concept can be defined shortly by saying that public is under juridical security and state is regulated by the constitution. However, there is no doubt that preserving the constitutional system is more important than merely defining it.

The judicial review of the government agencies in Turkey is carried out by judicial review organs. The issue of bringing an action for judicial review is crucial as these judicial review organs have limited freedom of action, which has a great impact on the boundaries of the judicial operations. Therefore, the question of who has the competence to bring the action for judicial review against the government is an important one in terms of being a constitutional state.

This study, a master's degree thesis, deals with such issues as whether an individual should have standing to bring an application for judicial review, or an appeal from the decision of a tribunal without sufficient interest, which is required by Article 2 of the Administrative Jurisdiction Act 2577 and what is the importance and the place of such an understanding in a constitutional state.

It is hoped that this study, suggesting that a new Administrative Jurisdiction Act should be made and an administrative judicial prosecuting system should be formed, will contribute to amendments to be made in the relevant acts and constitution.

## ÖNSÖZ

Devletin ve devleti oluşturan içinde idarenin de bulunduğu tüm unsurların yargısal denetimi hukuk devleti ilkesinin en önemli gereklerinden biri olmakla birlikte, hukuk devletinden bahsedebilmek için yapılacak yargısal denetimin sözde bir denetim değil, yargılanan taraflar da dahil tüm kişiler tarafından genel kabul gören, gerçekliğine, tarafsızlığına ve bağımsızlığına inanılan, adalet duygusunu ve adalete olan güveni artıran, tüm kişilerde hukuki güvencelere ve Anayasanın 36. maddesinde yer alan adil yargılanma hakkına sahip oldukları hissi yaratan, etkin bir denetim olması gerekmektedir. Mevcut yargılama sistemimizde, idarenin yargısal denetim sınırlarını doğrudan etkilediğinden, idari yargıda dava açma ehliyetinin ve iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun yorumlanış ve uygulanış biçiminin idarenin yargısal denetimine olan etkisinin değerlendirilmesine ve hukuk devletine olan etkisi ve öneminin ortaya konulmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Bu çalışmada, birçok kitap makale ve tezden faydalandığı gibi, anlatılanların teoriyle sınırlı kalmaması ve örnek olaylarla somut olarak ortaya konulabilmesi için konuya ilişkin yargı (çoğunlukla Danıştay) kararlarından da yoğun şekilde yararlanılmıştır. Bu doğrultuda, idari yargıda dava açma ehliyetinin ve iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun hukuk devletine olan etkileri anlatıldıktan sonra, yapılacak yasal düzenlemelerde dikkate alınması halinde, hukuk devletine olumlu katkıları olacağı düşünülen somut önerilere de yer verilmiştir.

Yargı kararların oluşumunda yer alan değerli yargı mensuplarının isimlerine burada ayrı ayrı yer verme olanağı bulunmadığından, anılan yargı kararlarının oluşumunda emeği geçen tüm yargı mensuplarına toplu halde teşekkür ederken, idareye yol gösteren ve yön veren Danıştay kararlarının kolayca ulaşılabilir hale getirilmesi gerektiği özellikle vurgulanmalıdır. Bunun için Danıştay Başkanlığı'nın internet sitesinde yer alan Bilgi Bankası bölümünde daha fazla karar yayınlanabileceği gibi, Danıştay Dergilerinin yıllık yayınlanan sayıları da artırılabilir.

Tezin ortaya çıkması bir yıla yakın bir zamanda gerçekleşmiştir. Bu süreçte bana olan yardımları ve çok değerli katkıları ile çalışmaya yön veren tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Mesut AYDIN' a, değerli hocalarım Yrd. Doç. Dr. Celalettin GÜNGÖR' e ve

Yrd. Doç. Dr. Suphi ASLANOĞLU' na, özet kısmının çevirisi hususunda yardımlarını esirgemeyen hocam Ahmet KURNAZ' a ve eğitim hayatımda emeği geçen değerli hocalarımın hepsine en içten duygularla teşekkür ederim.

## İÇİNDEKİLER

|                  |     |
|------------------|-----|
| İÇ KAPAK.....    | i   |
| ÖZET .....       | ii  |
| ABSTRACT.....    | iii |
| ÖNSÖZ .....      | iv  |
| İÇİNDEKİLER..... | vi  |
| KISALTMALAR..... | x   |
| GİRİŞ.....       | 1   |

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### HUKUK DEVLETİ VE İDARENİN YARGISAL DENETİMİ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. HUKUK DEVLETİ .....</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1. Tanım.....   | 4         |
| 1.2. Tarihi Gelişim.....  | 6         |
| 1.3. Hukuk Devletinin Özellikleri.....  | 9         |
| 1.3.1. Temel Hak ve Özgürlüklerin Güvence Altına Alınmış Olması .....                             | 9         |
| 1.3.2. Yasaların Evrensel Hukuk Normlarına Uygunluğu ve Bunun Yargısal<br>Yollardan Denetimi..... | 10        |
| 1.3.3. İdarenin Hukuka Bağlılığı (Kanunî İdare İlkesi) ve İdarenin Yargısal<br>Denetimi.....      | 11        |
| 1.3.4. Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hâkim Güvencesi .....   | 12        |
| <b>2. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ .....</b>  | <b>13</b> |
| 2.1. Yargı Birliği Rejimi .....   | 13        |
| 2.2. İdarî Yargı Rejimi .....   | 13        |
| 2.3. Türkiye' de İdarenin Yargısal Denetimi.....  | 14        |
| <b>3. İPTAL DAVASI.....</b>   | <b>15</b> |
| 3.1. Genel Olarak .....   | 15        |
| 3.2. Tanım .....  | 16        |



|  |    |
|--|----|
| 3.3. İptal Davasının Konusu .....                                | 17 |
| 3.3.1. İdari İşlem.....  | 17 |
| 3.3.2. İdari İşlemin Özellikleri.....                            | 19 |
| 3.3.2.1. Tek Yanlılık ve İcrailik.....                           | 19 |
| 3.3.2.2. Hukuka Uygunluk Karinesinden Faydalanma.....            | 20 |
| 3.3.3. İdari İşlemin Çeşitleri.....                              | 20 |
| 3.3.3.1. Bireysel İşlemler - Genel İşlemler .....                | 20 |
| 3.3.3.2. Öznel İşlemler - Şart İşlemler .....                    | 21 |
| 3.3.3.3. Yararlandırıcı İşlemler - Yükümlendirici İşlemler ..... | 21 |
| 3.3.4. İdari İşlemin Unsurları.....                              | 22 |
| 3.3.4.1. Yetki .....   | 22 |
| 3.3.4.2. Şekil.....  | 22 |
| 3.3.4.3. Sebep.....  | 23 |
| 3.3.4.4. Konu.....   | 24 |
| 3.3.4.5. Maksat.....   | 25 |
| 3.3.5. İdari İşleminde Sakatlık Halleri.....                     | 26 |
| 3.3.6. İdari İşlemin Sona Ermesi .....                           | 27 |
| 3.4. İptal Davasının Amacı .....                                 | 29 |
| 3.5. İptal Davasının Doğurduğu Sonuçlar .....                    | 29 |
| 3.6. İptal Davası Neticesinde Verilen Hükümün Sonuçları.....     | 30 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA VE TARAF EHLİYETİ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. İDARİ YARGIDA DAVA EHLİYETİ .....</b>             | <b>33</b> |
| 1.1. Gerçek Kişilerin İdari Yargıda Dava Ehliyeti ..... | 34        |
| 1.1.1. Tam Dava Ehliyetine Sahip Olanlar.....           | 36        |
| 1.1.2. Sınırlı Dava Ehliyetine Sahip Olanlar .....      | 37        |
| 1.1.3. Dava Ehliyetine Sahip Olmayanlar .....           | 37        |
| 1.2. Tüzelkişilerin İdari Yargıda Dava Ehliyeti.....    | 38        |
| 1.2.1. Özel Hukuk Tüzelkişilerinin Dava Ehliyeti.....   | 39        |
| 1.2.1.1. Derneklerin ve Vakıfların Dava Ehliyeti .....  | 39        |
| 1.2.1.2. Ticari Şirketlerin Dava Ehliyeti.....          | 42        |

|  |           |
|--|-----------|
| 1.2.1.3. Sendikaların Dava Ehliyeti .....                                    | 46        |
| 1.2.2. Kamu Tüzelkişilerinin Dava Ehliyeti .....                             | 48        |
| 1.2.2.1. Devlet Tüzelkişiliğinin Dava Ehliyeti .....                         | 49        |
| 1.2.2.2. Tüzelkişiliği Bulunmayan Kamu Kuruluşlarının Dava Ehliyeti .....    | 54        |
| 1.2.2.3 Tüzelkişiliği Bulunan Kamu Kuruluşlarının Dava Ehliyeti .....        | 55        |
| 1.2.2.4. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Dava Ehliyeti .....                 | 56        |
| 1.2.2.5. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Dava Ehliyeti ..... | 57        |
| 1.3. Dava Ehliyeti Bakımından İdari Yargıda Özel Durumlar .....              | 60        |
| 1.3.1. Dava Ehliyeti Olmayan Kişinin Dava Açması .....                       | 60        |
| 1.3.2. Tarafın Dava Sırasında Dava Ehliyetini Kazanması .....                | 61        |
| 1.3.3. Dava Sırasında Bir Tarafın Dava Ehliyetini Kaybetmesi .....           | 62        |
| 1.3.4. Avukat Olmayan Vekil Tarafından Dava Açılması .....                   | 63        |
| 1.3.5 Müdahilin Dava Açma Ehliyeti .....                                     | 64        |
| “Fer’i Müdahale” .....   | 64        |
| “Asli Müdahale” .....  | 66        |
| <b>2. İDARİ YARGIDA TARAF EHLİYETİ .....</b>                                 | <b>67</b> |
| 2.1. Gerçek Kişilerin İdari Yargıda Taraf Ehliyeti .....                     | 68        |
| 2.2. Tüzelkişilerin İdari Yargıda Taraf Ehliyeti .....                       | 70        |
| 2.2.1. Özel Hukuk Tüzelkişilerinin Taraf Ehliyeti .....                      | 70        |
| 2.2.2. Kamu Tüzelkişilerinin Taraf Ehliyeti .....                            | 71        |
| 2.2.3. Tüzelkişiliği Bulunmayan Topulukların Taraf Ehliyeti .....            | 73        |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İDARİ YARGIDA İPTAL DAVALARINDA MENFAAT İHLALİ KOŞULU

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. SÜBJEKTİF EHLİYET .....</b>                                 | <b>75</b> |
| 1.1. İptal Davalarında Subjektif Ehliyet .....                    | 75        |
| 1.1.1. İptal Davasında Ehliyet Koşulu Olarak Menfaat .....        | 76        |
| 1.1.2. Menfaatin Meşru Olması .....                               | 81        |
| 1.1.3. Menfaatin Güncel (Aktüel) Olması .....                     | 82        |
| 1.1.4. Menfaatin Kişisel Olması .....                             | 86        |
| 1.1.4.1. Bireysel İdari İşlemlerde Menfaatin Kişiselliği .....    | 87        |
| 1.1.4.2. Düzenleyici İdari İşlemlerde Menfaatin Kişiselliği ..... | 91        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>2. YARGI İÇTİHATLARINDA MENFAAT İHLALİ .....</b>       | <b>93</b>  |
| 2.1. Genel Olarak .....                                   | 93         |
| 2.2. Menfaat Özneleri .....                               | 93         |
| 2.2.1. Kiracı .....                                       | 93         |
| 2.2.2. Belde Sakini .....                                 | 97         |
| 2.2.3. Vatandaş .....                                     | 102        |
| 2.2.4. Köy Sakini .....                                   | 106        |
| 2.2.5. Köy Tüzelkişisi .....                              | 107        |
| 2.2.6. Dernekler .....                                    | 108        |
| 2.2.7. Vakıflar .....                                     | 112        |
| 2.2.8. Sendikalar .....                                   | 115        |
| 2.2.9. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ..... | 122        |
| <b>SONUÇ .....</b>  | <b>129</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>                                      | <b>132</b> |

## KISALTMALAR

|        |   |
|--------|---|
| a.g.e. | :Adı Geçen Eser                             |
| AİD    | :Amme İdare Dergisi                         |
| AKİP   | :Açıklamalı Kanun İçtihat Programı          |
| AMKD   | :Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi        |
| A.Ü.   | :Ankara Üniversitesi                        |
| AYİM   | :Askeri Yüksek İdare Mahkemesi              |
| C      | :Cilt                                       |
| D      | :Daire                                      |
| DBB    | :Danıştay Bilgi Bankası                     |
| DD     | :Danıştay Dergisi                           |
| DİDDGK | :Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu |
| DKD    | :Danıştay Kararlar Dergisi                  |
| DVDDGK | :Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurul  |
| E      | :Esas                                       |
| HMUK   | :Hukuk Usulü Mahkemeleri Kanunu             |
| İYUK   | :İdari Yargılama Usulü Kanunu               |
| K      | :Karar                                      |
| KHK    | :Kanun Hükmünde Kararname                   |
| MK     | :Türk Medeni Kanunu                         |

|      |   |
|------|---|
| m    | :Madde                                    |
| RG   | :Resmi Gazete                             |
| S    | :Sayı                                     |
| s    | :Sayfa                                    |
| TC   | :Türkiye Cumhuriyeti                      |
| UYAP | :Ulusal Yargı Ağı Projesi                 |
| TCDD | :Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları |
| TTK  | :Türk Ticaret Kanunu                      |
| VUK  | :Vergi Usul Kanunu                        |

## GİRİŞ

İdeal anlamda hukuk devletini tesis etmek mutlak anlamda mümkün olmamakla birlikte ideal hukuk devletine olabildiğince yaklaşmak için idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. İdarenin denetim yolları arasında en etkilisi ise yargı denetimidir. Bu nedenle idari yargıda dava açma ehliyetinin nasıl yorumlanması gerektiği hususu üzerinde durulması gerekmektedir. Anayasada (m.125), “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” denilmektedir. Yine Anayasada (m.138), “Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.” hükmüne yer verilmiştir.

Hukuk devleti olmanın en temel göstergelerinden biri, idare edilenler gibi idare edenlerin ve idarenin de hukuk kurallarıyla bağlı ve sınırlı olmasıdır. İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun en etkin denetimini ise bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilen yargı denetimi oluşturmaktadır. Ülkemizde idarenin yargısal denetimi idari yargı mercileri tarafından yerine getirildiğinden, idari yargıda dava açma ehliyeti Anayasamızda değiştirilemez ve değiştirilmesi dahi teklif edilemez maddeler arasında ifade edilen hukuk devleti ilkesi bakımından özel bir öneme sahiptir.

Hak ve özgürlüklerin yalnızca kişiler arasında korunması yeterli değildir. Kamu kudretine sahip idareler karşısında çok daha güçsüz durumda olan bireylerin idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı da korunması gerekir. İdarenin yargısal denetimi ile idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı haksızlığa uğrayan kimse yetkili yargı yerine başvurarak idari işlemin iptalini ve idari işlem ve eylem nedeniyle uğradığı zararın tam yargı davası ile giderilmesini isteyebilir. İşte burada idari yargıda dava açma ehliyeti ön plana çıkmaktadır. Ehliyet genel anlamda bir işi yapabilme yeteneğidir. Yargılama hukukunda ehliyet kavramı ise kişinin medeni haklarından yararlanabilmesi ve medeni hakları kullanabilmesi anlamına gelir. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda (m.31), ehliyet konusunda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa gönderme yapılarak anılan kanundaki ehliyet ile ilgili düzenlemelerin, idari yargılama hukukunda da uygulanacağı belirtilmiştir. Öte yandan İYUK’ un 2.maddesinde de dava türlerine göre

davacı olabileceklerin taşınması gereken özel bazı nitelikler belirtilerek dava ehliyeti konusunda HUMK' daki genel ehliyetin dışında idari yargılama hukukuna özgü ehliyet koşulları getirilmiştir.

İdarenin yapmış olduğu bir işleme karşı dava açabilmede menfaat ilişkisinin getirilmesinin nedeni; bu işlem ile ilgisi olmayan kişilerin rastgele dava açıp mahkemeleri gereksiz yere meşgul etmelerini önlemektir. İdari yargı mercileri, kişilerin dava açma ehliyetinin olup olmadığını her olay için ayrı ayrı değerlendirerek, olayın niteliğine göre menfaat ilişkisi bulunup bulunmadığına karar vermektedir. Bunun sonucunda da, hukuk devletini sağlama yolunda, idarenin denetlenmesi işlevini yüklenen idari davalarda davacının ehliyeti de daralmakta ya da genişlemekte buna bağlı olarak da, yargısal denetime tabi tutulan idari faaliyetler alanın kapsamında değişimler ortaya çıkmaktadır.

İptal davalarında menfaat ihlali koşulunun geniş yorumlanması, idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimini kolaylaştırıp, bu denetimin kapsamını genişletecektir. Bu bağlamda, idari yargıda dava açma ehliyeti ve iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun geniş yorumlanması yersiz birçok dava açılması, dava açma ehliyetinin kötüye kullanılması ve dolayısıyla iş yükünün artması nedeniyle yargısal faaliyetlerin nitelik kaybetmesi gibi önemli sorunlara da yol açabilir. Öte yandan, idari yargıda dava açma ehliyeti ve bu bağlamda iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun dar yorumlanması da, idari yargı mercilerinin re'sen denetim yetkisi bulunmaması nedeniyle idarenin bazı işlem ve eylemlerinin yargısal denetim dışında kalmasına neden olabilir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, idari yargıda dava açma ehliyeti ve bu bağlamda iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun ideal yorumunun ne olduğu sorusu sorulabilir. Ancak, bu sorunun tek bir doğru yanıtı bulunmayıp, açılan her bir somut dava ve uyuşmazlık konusu her bir olay için ayrı ayrı inceleme yapmayı gerektirmektedir.

Bu çalışmanın konusu idari yargıda dava açma ehliyeti ve bu bağlamda iptal davalarında menfaat ihlali koşuludur. Nitekim iptal davalarında menfaat ihlalinin dar ya

da geniş yorumlanması, idarenin işlemleri üzerindeki hukuki denetim sınırını belirleyeceğinden hukuk devleti ilkesine etkisi bakımından önemlidir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümünde, hukuk devletinin tanımı ve gerekleri anlatılmaktadır. Bu bölümde ayrıca, idarenin yargısal denetim yolları ile iptal davasına yer verilmiştir. İkinci bölümde idari yargıda dava ehliyeti ve taraf ehliyeti ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise, iptal davalarında menfaat ihlali koşulu incelenmektedir. Bu bölümde ayrıca, menfaat öznelerinin içtihadı durumu da yargı kararları ışığında detaylı olarak değerlendirilmiştir.



# BİRİNCİ BÖLÜM

## HUKUK DEVLETİ VE İDARENİN YARGISAL DENETİMİ

### 1. HUKUK DEVLETİ

#### 1.1. Tanım

Hukuk devleti sözlükte insan haklarına saygı gösteren, bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kurup sürdürmekle kendini yükümlü sayan bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa' ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine tabi olan devlet<sup>1</sup> şeklinde tanımlanmaktadır.

Toplumsal örgütlenmenin yüzyıllar boyu “mülk” ve “polis devleti” gibi çeşitli aşamalardan geçtikten sonra ulaştığı çağdaş, en ileri düzey ve düzen, kuşkusuz çoğulcu ve demokratik hukuk devletidir<sup>2</sup>. Tarihsel gelişime bakıldığında, yönetenlerle yönetilenler arasında yüzyıllar boyu süren mücadeleler sonucunda zamanla iktidar sahiplerinin yetkilerini sınırlandırmaları ve kendi koydukları kurallara kendilerinin de uymayı kabul etmeleri ile hukuk devleti fikrinin temellerinin atıldığı görülmektedir. Günümüzde demokratik bir toplumda, yönetimin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında, kendini bir yaptırım karşısında bulması hukuk devleti anlayışının zorunlu bir ögesi ve aynı zamanda doğal bir sonucu haline almıştır<sup>3</sup>. Hukuk devleti yönetimin tüm faaliyetlerinde hukuku temel olarak kabul etmesini zorunlu hale getirmiştir<sup>4</sup>. Zira hukuk devletinde, devlet yalnız hukuk kurallarını koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır.<sup>5</sup>

Türk hukuk doktrininde birbiriyle örtüşen tanımlara yer vermiştir. Anayasanın 2. maddesinde “Cumhuriyetin nitelikleri” arasında sayılan hukuk devleti ilkesi, tüm organları (yasama, yürütme, yargı), kurum ve kuruluşlarıyla hukuka bağlı olan, idare

---

<sup>1</sup> Karavelioğlu, Celal, **İmar İhale İdari Dava Ansiklopedik Sözlük**, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, s.155.

<sup>2</sup> Özay, İlhan, **Günişığında Yönetim**, İstanbul, 1996, s. 9.

<sup>3</sup> Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, 21. Baskı, Ankara, 2004, s. 365.

<sup>4</sup> Özer, Attila, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 95.

<sup>5</sup> Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s.361.

edilenler kadar idare edenlerin ve özellikle idarenin kendisinin de hukuk kurallarıyla sınırlandığı devlettir. Bu kavram, en kısa tanımıyla, vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır.<sup>6</sup> Bir diğer tanımda hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet<sup>7</sup> şeklinde ifade edilmiştir.

Hukuk devleti, kişiyi, idare karşısında koruyan, ona hukuki güvence sağlayan bir devlet sistemidir. Bu güvence yargı denetimi ile sağlanır. Devlet organlarının hukuka uygun davranmadığını iddia edenler idari yargı mercilerine başvurabilirler.

Hukuk devleti, devlet ve hukuk deyimlerini birleştiren sıkı, yapısal ve kurucu bağı ortaya koyar. Bir yandan hukuk, devlete gerek duyar. Amaçlarından olan adaleti gerçekleştirmede, dava yoluyla toplumsal ilişkileri düzenlemede veya normatif gücünü zor kullanma ile uygulamaya geçirmede hukuk, devlete başvurur. Öte yandan devlet de hukuka muhtaçtır. Devlet iktidarı hukuk normunda, uyulması gerekli kuralların yapılmasında ifadesini bulur. Devlet hukuk kalıbında yoğrulmuştur. Bu “hukukileştirme”, siyasal örgütlenme biçimi olarak devletin ayırdedici çizgilerinden biridir<sup>8</sup>. Daha önemlisi, hukuk devleti hukuka saygıyı sağlar ve iktidarın otoritesini, yani kullanmakta olduğu maddi gücü meşrulaştırır. Aksi takdirde bu güç kaba güç olmaktan öteye geçemez, devletin çeteden farkı kalmaz.<sup>9</sup>

Anayasa Mahkemesi kararlarında da, hukuk devleti tanımına yer verilmiştir. Buna göre hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren, bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa’ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlettir. Birçok Anayasa Mahkemesi kararında da, böyle bir düzenin kurulmasının, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içinde kalmasıyla temel hak ve özgürlüklerin Anayasada güvenceye bağlanmasıyla olanaklı olduğu vurgulanmıştır.

---

<sup>6</sup> Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 5. Baskı, Ankara 1998, s. 89.

<sup>7</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Yayınları, Cilt 1, Bursa 2003, s. 96.

<sup>8</sup> Kaboğlu, Ö. İbrahim, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayıncılık, Yenilenmiş ve Genişletilmiş Baskı, s. 90.

<sup>9</sup> Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. I, Hak Kitabevi, İstanbul 1966, s. 169.

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında, 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 üstün de yasa koyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devleti hukuk devleti olarak tanımlamıştır.<sup>10</sup> Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi kararlarında yer alan hukuk devleti tanımı vatandaş odaklı olmaktan ziyade insan haklarına saygıyı referans almakta ve bu haliyle yapılan tanım evrensel hukuk normlarıyla örtüşmektedir.

## 1.2. Tarihi Gelişim

Hukuk Devleti anlayışı birden ortaya çıkmamıştır. Ortaçağda “mülk devleti” anlayışı, 17 ve 18. yüzyıllarda ise “polis devleti” ve “hazine teorisi” anlayışları ortaya çıkmıştır. Hukuk devleti anlayışına geçmeden önce bu aşamalara kısaca değineceğiz.

Ortaçağda hâkim olan “mülk devleti” anlayışına göre, devlet, kralın kişisel mülkü olarak kabul edilmekteydi. Feodal sistemde kral, ülkenin en büyük toprak sahibi durumundaydı. Ülke adeta kralın çiftliği konumundaydı<sup>11</sup>. Kralın ülke üzerindeki yetkisi, mülkiyet hakkına benzetiliyordu<sup>12</sup>. Keza kralın dışındaki yöneticiler olan feodal beylerin yetkileri de, esas itibarıyla sahip oldukları toprak mülkiyetinden kaynaklanıyordu<sup>13</sup>. Yani feodal beylerin sahip oldukları kamusal yetki ve ayrıcalıklar da mülkiyet esasına dayanıyordu. Özetle, bu sistemde kamu gücüne sahip olanların (kralın ve feodal beylerin) bu yetkileri onların şahsi malı olarak görülüyordu<sup>14</sup>. Keza, bu kamusal yetkiler, sözleşmeyle devredilebiliyor; miras yoluyla varislere de geçebiliyordu<sup>15</sup>. Böyle bir sistemde, yönetici olarak, gerek kralı, gerek feodal beyleri sınırlandıran bir “idare hukuku” yoktu<sup>16</sup>. Gerek kral, gerekse feodal beylerin yetkileri

<sup>10</sup> Anayasa Mahkemesi'nin E: 1998/58, K: 1999/19 sayılı kararı, RG.T. 04.03.2000, Sayı 23983.

<sup>11</sup> Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, AÜSBF Yayınları, Ankara 1970-1972, s. 84.

<sup>12</sup> Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 125.

<sup>13</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, C. I, Bursa 2003, s. 96.

<sup>14</sup> Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, s. 84.

<sup>15</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 96.

<sup>16</sup> Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 126.

tabii hukuk doktriniyle sınırlandırılmaya çalışılıyordu. Kral ve feodal beylerin yetkileri esas itibarıyla, birer mülkiyet hakkı olarak özel hukuka tabi idi. Bu anlatımda özel hukukun kralı ve feodal beyleri sınırlandırdığı söylenebilir. Özellikle bu dönemde meşru olarak kazanılmış haklara saygı ilkesi vardı. Kral, başta feodal beylerin olmak üzere kimsenin kazanılmış haklarına dokunmamalıydı. Dolayısıyla feodal dönemde kralın iktidarının sınırsız olduğu, kralın hukukla bağlı olmadığı söylenemez. Tersine kral hukukla bağlıydı ve üstelik bağlı olduğu kendisi tarafından yaratılmamış olan “tabii hukuk” idi. Ancak zamanla kralın, bazı istisnai durumlarda kazanılmış haklara dokunabilmesine imkan veren üstün bir hakka sahip olduğu kabul edildi. Başlangıçta istisnai nitelikte olan kralın sahip olduğu bu haklar zamanla yaygınlaştı ve hükümdarın bütün ülke üzerinde bir kamu gücü kullanmasına imkân veren genel bir hakkın temeli haline geldi<sup>17</sup> ve “polis devleti” anlayışına yaklaşılmış oldu.

“Hukuk devleti”, “polis devleti” deyiminin karşıtı anlamında kullanılmaktadır. Polis devleti, “kamunun refahı ve selameti için, her türlü önlemi alabilen, bu amaçla kişilerin hak ve özgürlüklerine alabildiğine müdahale edebilen, onlara külfet yükleyebilen ve fakat tüm bunları yaparken idaresi hukuka bağlı olmayan”<sup>18</sup> devlet demektir.

Polis devleti, 17. ve 18. yüzyıllarda Kara Avrupası ülkelerindeki, mutlakiyetçi rejimleri açıklamak için kullanılan ve ilk kez Almanya’da ortaya çıkan bir kavramdır<sup>19</sup>. Polis devleti anlayışı tarihsel olarak feodal devlet devrinden mutlak hükümdarlık devrine geçişte ortaya çıkmıştır.<sup>20</sup>

Polis devleti ifadesindeki “polis” kelimesi bugünkü gibi “kolluk” anlamında değil, kamunun refah ve selametini sağlamaya yönelik tüm devlet faaliyetleri anlamında kullanılıyordu<sup>21</sup>. Devletin bu faaliyetleri yürütebilmek için sahip olduğu sınırsız ve denetimsiz güç ise “polis kudreti” olarak adlandırılıyordu<sup>22</sup>. Kısaca “polis”

---

<sup>17</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 96-97.

<sup>18</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara 2002, s. 36.

<sup>19</sup> Eroğlu, Hamza, **İdare Hukuku**, Işın Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara , s. 33.

<sup>20</sup> Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, s. 86.

<sup>21</sup> Gözübüyük, A. Şeref– Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 1999, s. 35.

<sup>22</sup> Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, s. 87.

deyimi hiçbir sınır ve denetim tanımayan kamu kudreti anlamına geliyordu<sup>23</sup>. İşte “polis kudreti”nin bu anlamından dolayı Almanya’da mutlak hükümdarlık rejimi, “polis devleti” olarak adlandırılmıştır<sup>24</sup>. Bugün de idaresi hukuka bağlı olmayan, vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlamayan devlet tipi için “polis devleti” tabiri kullanılmaktadır<sup>25</sup>. Polis devleti anlayışında devlet hukuka bağlı olmadığına göre, devletin eylem ve işlemlerinin yargı tarafından denetlenmesi de söz konusu değildir.

Polis devleti anlayışının egemen olduğu Almanya’da 18. yüzyılın ortalarında “hazine teorisi” geliştirilmiştir. Polis devleti anlayışı yönetilenlere herhangi bir hukuki güvence tanımazken, hazine teorisi yönetilenlere bazı hukuki güvenceler sağlamaktadır<sup>26</sup>. “Hazine teorisi”, idarenin faaliyetleri dolayısıyla hakları ihlal edilen kişilere yargısal yoldan mali karşılık elde etme imkânı tanımaktadır. Bu teoriye göre, devletin hazinesi, hükümdarın dışında ve ondan tamamen bağımsız bir özel hukuk tüzelkişisi kabul edilmektedir.<sup>27</sup> Böylece hukuk kurallarına bağlı olmayan ve yargı denetimine de tabi bulunmayan devlet ile özel hukuk hükümlerine tabi olan ve aleyhinde dava açılabilen hazine birbirinden ayrılıyordu. Örneğin devlet özel bir kişiye ait olan bir taşınmaza el atabiliyor; onu işgal edebiliyor; kişiyi zorla çalıştırabiliyordu. Devletin bu tür eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına aykırılığını ileri sürmek yine mümkün değildi. Ancak devletin bu tür işlemleri ile hakları ihlal edilenler, özel hukuk hükümleri uyarınca hazine aleyhine dava açıp tazminat alabiliyorlardı. Bu durum Alman Hukuku’nda “katlan, ama tazminat iste” özdeyişiyle ifade edilmiştir<sup>28</sup>. Böylece hazine teorisi yönetilenlere yargı yolu ile dolaylı da olsa belli bir mali güvence sağlayabilmiştir.

Devlet ile devlet hazinesinin tek bir tüzelkişi olduğu düşüncesi benimsedikçe hazine teorisi yavaş yavaş terk edildi ve onun yerini ilk önce Almanya’da “hukuk devleti” teorisi aldı<sup>29</sup>. Daha sonra “hukuk devleti” kavramı Fransa’ya geçti. Hukuk devleti tabiri daha çok Kara Avrupası ülkelerinde kullanılmaktadır. Anglo-Sakson

---

<sup>23</sup> Günday, **Metin, İdare Hukuku**, s. 36.

<sup>24</sup> Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, s. 87.

<sup>25</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 98.

<sup>26</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 37.

<sup>27</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 98.

<sup>28</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 99.

<sup>29</sup> Balta Tahsin Bekir,, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, s. 87.

ülkelerinde benzer şeyi ifade etmek için “hukukun hükümranlığı” tabiri kullanılmaktadır.<sup>30</sup>

Hukuk devleti kavramı da, tıpkı polis devleti kavramı gibi önce Almanya’da ortaya çıkmış, Fransa’da gelişmiş ve diğer bütün ülkelere örnek olmuştur. Devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlı olması, hukuk devletinin en önemli özelliğidir. Hukuk devletinde sadece devlet değil, idare edilenler de önceden konmuş olan, genel, objektif ve soyut hukuk kurallarına uymak zorundadırlar. Diğer bir ifadeyle, devletin faaliyetleri, işlemler ve eylemler yoluyla irade beyanları, ancak hukuk kurallarına uymak şartıyla geçerli olabilirler.<sup>31</sup>

### **1.3. Hukuk Devletinin Özellikleri**

Bir devletin hukuk devleti olduğunu söyleyebilmek için o devletin kuşkusuz belirli özelliklere sahip olması gerekmektedir. Hukuk devleti olabilmek için başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem gibi belirli bir yönetim biçimine sahip olmak şart olmamakla birlikte, devletin işleyişinde belirli özelliklerin olması daha doğru bir ifadeyle, devletin işleyişinde bazı ilkelere uygun davranılması gerekmektedir. Bu bağlamda, hukuk devletinde temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması, yasaların evrensel hukuk normlarına uygun olması ve bunun yargısal yollardan denetimi, idarenin hukuka bağlı olması (kanunî idare ilkesi) ve idarenin yargısal denetimi, mahkemelerin bağımsız olması ve hâkim güvencesinin bulunması gerekmektedir.

#### **1.3.1. Temel Hak ve Özgürlüklerin Güvence Altına Alınmış Olması**

Hukuk devletinin en temel gerçeği temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasıdır. Can güvenliği, din ve vicdan hürriyeti, özel hayatın gizliliği, ifade özgürlüğü, seyahat özgürlüğü gibi temel insan haklarının güvence altında olmadığı bir

---

<sup>30</sup> Gözler,Kemal, **İdare Hukuku**, s. 99.

<sup>31</sup> Giritli, İsmet, T. Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul 1985, s. 24.

ülkenin hukuk devleti olduğundan bahsedilemez. Anayasa Mahkemesi de hukuk devletini tanımlarken insan haklarına saygıyı temel referanslardan göstermiş, insan haklarına saygının hukuk devletinin olmazsa olmazlarından olduğu vurgusunu yapmıştır.

Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması için başvuru olan birinci yol, bunların kolayca değiştirilemeyen metinler olan anayasalarda sayılması ve düzenlenmesidir.<sup>32</sup> Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasının istisna olması ve sıkı kurallara bağlanması gerekmektedir. Temel hak ve hürriyetlerin korunması hukuk devletinin en vazgeçilmez amacıdır.

### **1.3.2. Yasaların Evrensel Hukuk Normlarına Uygunluğu ve Bunun Yargısal Yollardan Denetimi**

Hukuk devletinde yasaların ya da farklı isimlerde kuralların varlığı ve uygulanması tek başına hukuk devleti için yeterli değildir. Polis devletinde de uygulanan yasalar ve belirli kurallar bulunmaktadır. Hukuk devletini polis devletten ayırt eden en temel özelliklerden birisi yasaların evrensel hukuk normlarına uygun olması ve yargısal yollardan denetlenmesidir. Kanun koyucunun devlet adına hareket edenlere temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı şekilde müdahale edecek biçimde yetkiler vermesi ancak yasaların evrensel hukuk normlarına uygunluğunun bağımsız ve tarafsız yargı organlarının denetimiyle engellenebilir.

Kanun yapma yetkisine sahip olan yasama organının kanunla bağlı olması mümkün olmadığına göre, yasama organının hukuka bağlı olmasından onun Anayasayla bağlı olması anlaşılır. Anayasada (m.11) yasama organının, Anayasaya bağlı olduğu ve kanunların Anayasaya aykırı olamayacağı belirtilmektedir. O halde yasama organı Anayasaya aykırı kanun yapmamalıdır. Aksi halde söz konusu kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilir. Başka bir deyişle, yasama organının yaptığı bir kanun Anayasaya aykırı ise, bu kanun Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan denetim sonucu

---

<sup>32</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 38.

iptal edilir. Sonuç olarak, hukuk devletinde, yasama organı Anayasaya bağılı kalmakla yükümlüdür.

Yasaların Anayasalara uygunluğuyla birlikte, evrensel hukuk normlarına uygun olması da oldukça önemlidir. Zira yasaların evrensel hukuk normlarına uygun olması yargı faaliyetlerini yürüten mahkemelerinde evrensel normlara ve bu normlara uygun yasalara uygun hareket etmesi ve yargılama faaliyetlerini bu kapsamda yapması sonucunu doğurur. Bu da hukuk devletlerinin en önemli gereklerinden biridir. 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 yönelik ihlalleri önleme, istikrarsız, muğlâk ve geçmişe dönük kanunları denetim altına alma kâmil bir hukuk devletinin gayeleri olarak sıralanabilir.<sup>33</sup>

### **1.3.3. İdarenin Hukuka Bağlılığı (Kanunî İdare İlkesi) ve İdarenin Yargısal Denetimi**

İdarenin hukuka bağlılığı hukuk devletinin en temel özelliklerinden biri olup, çalışma konumuz bakımından ayrı bir önem taşımaktadır. Yürütme erkininde içinde bulunduğu idare tüm birimleriyle işlem ve eylemlerden oluşan faaliyetlerinde hukuka bağılı olmalı ve hukuka uygun hareket etme bakımından kendini sorumlu hissetmelidir. İdarenin bazı işlem ve eylemlerinin yargı denetiminden bağışık tutulması ise, hukuk devletiyle bağdaşmayan bir durumdur. İdarenin bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olmalıdır. İdarenin Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmeliklere uymak zorunda olmasının müeyyidesi Anayasada öngörülmüştür. Anayasada (m.125), idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Denilerek idari işlemlere karşı dava açılabileceği belirtilmektedir. Başka bir deyişle, idarenin yaptığı işlemler hukuka aykırı ise bunlara karşı dava açılabilir. Sonuçta söz konusu idari işlemler iptal edilirler.

İdari faaliyetlerin yargısal yollardan denetimi idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlayan en etkin araçtır. Bu anlamda Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı

---

<sup>33</sup> Selçuk, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999, s. 16.



işlemler, Yüksek Askerî Şuranın bazı kararları<sup>34</sup>, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun bazı kararlarının<sup>35</sup> 1982 Anayasasıyla yargı denetimi dışında tutulması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Çünkü, yargı denetimi sayesinde idarenin hukuka bağlılığı etkili bir biçimde sağlanmış ve idare edilenler idarenin kanunsuz ve keyfi davranışlarına karşı korunmuş olur.

İdarenin işlem ve eylemleriyle verdiği zararlardan sorumlu tutulması da hukuk devletinin hem gereği hem de tarihi gelişiminin bir sonucudur.

Öte yandan, idarenin işlem ve eylemlerinin idare edilenler tarafından önceden tahmin edilebilir olması anlamına gelen idarenin belirliliği ilkesi de idarenin istikrar kazanmış uygulamalara (teamüllere) riyeti de hukuk devletinin gereğidir.

#### **1.3.4. Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hâkim Güvencesi**

Mahkemelerin bağımsızlığı ve hakim güvencesi hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi bakımından önemlidir. Nitekim, hukuk devletinin özellikleri olarak sıralanan hususların bir bütün halinde anlamlı hale gelmesi için söz konusu özelliklerin oluşmasını sağlayacak en önemli denetimi (yargı denetimi) gerçekleştiren mahkemelerin ve hâkimlerin bu denetimi gerçekleştirirken bağımsız olmaları ve belirli güvencelere sahip olmaları gerekmektedir. İdarenin yargısal denetiminin etkili bir biçimde yapılabilmesi için, mahkemelerin bağımsızlığının ve yargıç güvencesinin tam anlamıyla sağlanmış olması gerekir.<sup>36</sup>

Hukuk devletinde bireylerin korunması bakımından en etkili güvence yargı aracılığıyla sağlanır. Yargısal denetimi yerine getiren ise, bağımsız hakimlerdir. Bu nedenle, yargısal denetimi gerçekleştiren, bu denetimi yaparken çoğu kez yasama ve yürütmeyi karşısına alan hâkimleri belirli güvencelerle donatmaması ve özellikle yasama ve yürütme organına karşı koruma altına almaması düşünülemez. Bu bağlamda

---

<sup>34</sup> Terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

<sup>35</sup> Meslekten ihraç kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

<sup>36</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 46.

hâkimlerin yasama ve yürütme organına bağlı olmamaları, herhangi bir kurum ya da kişiden emir, talimat ve hatta tavsiye dahi almamaları hâkim bağımsızlığının gereklerindedir. Yargıç güvencesi ise, yargıçlara bağımsızlıklarının korunması amacı ile tanınmış bulunan hak ve ayrıcalıkları ifade eder.

## **2. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ**

Birey karşısında üstün ayrıcalıklara sahip olan idareler çeşitli yollardan denetleniyor olmasına karşın bu denetim yollarından en etkili ve gerekli olanı kuşkusuz yargı denetimidir. Çünkü, üstün ayrıcalıklarla donatılmış idareyi tarafsız ve etkin bir denetime tabi kılmak ancak bu üstün ayrıcalıkların zararlı yanlarına karşı belirli güvencelere sahip kılınan yargı birimlerince gerçekleştirilebilir. Bu bakımdan hukuk devletinde, idarenin ve faaliyetlerinin yargı denetimine tabi tutulması zorunludur.

### **2.1. Yargı Birliği Rejimi**

İdareyi ve İdarî faaliyetleri düzenleyen hukuk kuralları, bireyler arasındaki ilişkilere uygulanan özel hukuk kuralları olabileceği gibi, özel hukuktan tamamen farklı ve idareye özgü hukuk kuralları da olabilir.<sup>37</sup> İdarenin ve idarî faaliyetlerin denetimi konusunda var olan iki sistemden ilki Anglo-Sakson ülkelerde de uygulanan yargı birliği rejimidir. Tek yargı sistemi olarak da adlandırılan yargı birliği rejiminde idare ile birey arasında fark gözetilmeksizin idarenin faaliyetleri de birey ilişkilerini denetleyen genel mahkemeler eliyle denetlenmektedir.

### **2.2. İdarî Yargı Rejimi**

Fransa, Kıta Avrupası ülkeleri ve ülkemizde uygulanan idarî yargı rejiminde ise idarenin yargısal denetimi özellikle usul bakımından farklı hukuk normlarına tabi

---

<sup>37</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, Ankara 2002, s. 24.

kılmakta ve idarî faaliyetlerden doğan uyuşmazlıklar genel mahkemeler dışında ayrı yargı mercileri tarafından çözülmektedir.

Açıkça ifade etmek gerekirse, her iki sistemin de usul bakımından tümüyle uygulanma olanağı bulunmamakta olup, asıl ayırt edici özellik idarî faaliyetlerin denetimini yapan mahkemelerin genel mahkemeler mi yoksa idarî yargı faaliyetlerinin denetimiyle görevli özel yargı mercileri mi olduğuyla ilgilidir.

### **2.3. Türkiye’de İdarenin Yargısal Denetimi**

Anayasada (m 2.) maddesine göre "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir" denilmektedir. Anayasada vurgulanan "hukuk devleti" ilkesinin tam olarak gerçekleşmesini ve toplumdaki bireyler tarafından hissedilmesini sağlayan en önemli unsurlardan biri idarenin yargısal denetime tâbi tutulabilmesidir.

Bu durumu göz önüne alan kanun koyucu Anglo-Sakson sisteminin aksine Kara Avrupa’sı sistemini benimseme yoluna gitmiş ve idarenin yargısal denetimini yapma görevini, adli yargı mahkemelerinden bağımsız bir yapıya kavuşturduğu idari yargı mahkemelerine vermiş ve bu amaçla idari yargı mahkemeleri ihdas edilmiştir.

Esasen 1868 yılında Danıştay’ın kuruluşu ile birlikte benimsenen bu sistem, sadece Danıştay’dan oluşan tek mahkemeli yapıdan 20.01.1982 tarih ve 17580 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 06.01.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ve aynı tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ayrılmış ve Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerini içine alan çok mahkemeli bir yapıya bürünmüştür. Bunun sonucu olarak, idari yargı mahkemelerinin, yargılama yaparken uygulayacağı ilkeleri belirleyen bir kanuna daha ihtiyaç duyulmuş ve bu kanun da aynı gün yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunudur. 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununda, idari yargının kendine özgü özellikleri nedeniyle ortaya

çıkan belli bazı ilkeler de göz önüne alınarak diğer usul kanunlarından farklı düzenlemelere yer verilmiştir. Buna karşılık, ülkemizde idarî yargı rejimi benimsenmiş olmakla birlikte bazı istisnai durumlarda idarenin faaliyetleri özel hukuk hükümlerine de tabi tutulmuştur. Kamu ihalelerinde sözleşme imzalanmasından sonra sözleşme hükümlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar bu duruma örnek verilebilir.

### **3. İPTAL DAVASI**

#### **3.1. Genel Olarak**

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 olmak üzere üç çeşittir. 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 belirlenmiştir.<sup>38</sup>

İptal davası, İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin 1. fıkrasının, 8.6.2000 gün ve 4577 sayılı Kanunun 5. maddesiyle değişik, “a” bendinde, 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. Bu tanım, öğretide yapılan iptal davası tanımıyla örtüşmektedir. Tanımdan anlaşılacağı üzere, iptal davasının konusu, idari işlemdir. Dolayısıyla, iptal davası açılabilmesi için, ilk koşulun, ortada bir idari işlemin bulunması olduğu söylenebilir. Ayrıca; idari işlemin de, idari davaya konu edilebilecek nitelikte olması gerekir. Ortada, idari işlem yoksa veya olan idari işlem idari davaya konu edilebilecek

---

<sup>38</sup> Candan, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara 2005, s. 59.

nitelikte değilse ya da söz konusu olan idari eylem veya idari sözleşme ise, iptal davası açılmaz; açılan iptal davası da, ileride, 15 inci madde ile ilgili açıklamalarımızda değineceğimiz üzere, davanın açıldığı idari yargı yerince, sonraki işlemlere geçilmeksizin, ilk inceleme aşamasında, reddedilir. İptal davası açılabilmesinin ikinci koşulu, bu idari işlem dolayısıyla, davacının menfaatinin ihlal edilmiş olması ya da idari işleminin iptalinde menfaatinin bulunmasıdır. İdarenin bir idari işleminden dolayı menfaati ihlal edilmiş olmayan ya da davaya konu ettiği idari işlemin iptal edilerek hukuk düzeninden kaldırılmasında menfaati bulunmayan kişi, bu işlem hukuka aykırı olsa dahi, iptal davası açamaz; açarsa, dava ilk inceleme aşamasında reddedilir. İptal davası açılabilmesi için aranan üçüncü koşul, davaya konu edilen idari işlemin, unsurlarındaki hukuka aykırılık nedeniyle, iptalinin; yani, yapıldığı tarihten itibaren hukuk düzeninden kaldırılmasının istenilmesidir. Bu istekte bulunulmadan; örneğin, işlemin unsurlarındaki hukuka aykırılık halinin tespiti veya yeni bir işlem yapılması istekleriyle iptal davası açılması olanaklı değildir.<sup>39</sup>

### 3.2. Tanım

Doktrinde iptal davası farklı biçimlerde de tanımlanmıştır. Bir görüşe göre, iptal davası, idare tarafından tesis olunan icrai bir karardan şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati muhtel olan bir şahsın idari bir mahkemeye müracaat ederek bu kararın mevzuata, hukuka, salahiyet, mevzuu, şekil veya maksat cihetlerinden biriyle aykırılığından ötürü bozulmasını istemesi olarak tarif edilmiştir.<sup>40</sup> Diğer bir görüşe göre, iptal davası, sakat bir idari işlemin iptalini güden dava;<sup>41</sup> bir diğerinde, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlayan yollardan biridir.<sup>42</sup> Sıdık Sami Onar iptal davalarını idarenin en güçlü denetim aracı olduğuna ve idarenin çok yanlış hareketlerine mani olacak bir önleme tedbiri teşkil edeceğine<sup>43</sup> işaret ederek iptal davasıyla idari

---

<sup>39</sup> Candan, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 63-64.

<sup>40</sup> Sarıca, Ragıp, **İdari Kaza, c. 1, İdari Davalar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1949, s. 10.

<sup>41</sup> Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1970, s. 245.

<sup>42</sup> Eroğlu, Hamza, **Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara 1972, s. 49.

<sup>43</sup> Onar, Sıdık Sami, **Türkiye’ de İdarenin Kazai Murakabesi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.1, s. 39.

mahkemenin alakadarın talep ve davası üzerine salahiyet şekil ve maksat bakımından kanuna uymayan muamele ve kararları ortadan kaldırmakla bu kanunsuz kararın yapabileceği menfi tesirleri önlemiş<sup>44</sup> olacağını belirtmiştir.

Avrupa Birliği hukukunda iptal davaları, Avrupa Birliği'nin idare işlevini üstlenmiş olan organlarının yaptıkları idari işlemlere karşı, bunlardan kişisel, meşru ve güncel bir menfaati zedelenen özel kişilerin ve toplulukların Adalet Divanı'nda açabilecekleri idari davalar olarak tanımlanmaktadır.

Yapılan tanımlardan hareketle, iptal davasının tanımlanması hususunda doktrinde keskin farklılıklar olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Kanaatimizce iptal davasının kanuni anlamda tanımlandığı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin doktrinde yer alan tarifler için bir çerçeve metin sunduğu söylenebilir.

### **3.3. 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.

#### **3.3.1. İdari İşlem**

İdari işlemin farklı tanımları bulunmaktadır.

Gözübüyük' e göre, idarenin kamu hukuku alanında yaptığı tek yanlı, kesin ve doğrudan uygulanabilir hukuksal işlemlerdir.<sup>45</sup> İdari işlem; Yenice' ye göre, idarenin tek yanlı olarak kişiler hakkında hukuki sonuç doğuran işlemlerdir.<sup>46</sup> Yine Yenice' ye göre, idari işlem, idari makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icrai) bir hukuki

---

<sup>44</sup> Onar, Sıdk Sami, **Türkiye' de İdarenin Kazai Murakabesi**, s. 39.

<sup>45</sup> Gözübüyük, A. Şeref / Dinçer, Güven, **İdari Yargılama Usulü**, Turhan Kitabevi, Ankara 1996, s. 9.

<sup>46</sup> Yayla, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1985, s. 81.

tasarruftur.<sup>47</sup> Erkut' a göre, 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 irade açıklamalarıdır."<sup>48</sup> Onar' a göre, idari işlem, bir idari makam tarafından, idare edilenlere karşı hukuki bir hüküm meydana getirmek maksadıyla ve icrai bir şekilde yani resen icrası mümkün bir tarzda yapılan tasarruflar ve izhar edilen irade beyanlarıdır.<sup>49</sup>

Duran' a göre ise, kural olarak idari organ ve makamların idare alanındaki irade açıklamaları ile devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinin idari işlev konusunda yaptığı her işlem idari işlemdir.<sup>50</sup>

Birçok yargı kararında da idari işlem üzerinde durulmuştur. Bir Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, idari işlem, idare makamlarının, idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak betlirtilmiştir.<sup>51</sup>

Bir Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu kararında idari işlem, bir kamu hizmetinin yürütülmesi için idarenin tek yanlı iradesi ile kamu hukuku esaslarına dayanarak ilgililerin hukuki durumlarını etkileyen karar olarak tarif edilmiştir.<sup>52</sup> Danıştay Onuncu Dairesi 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 belirtilmiştir.<sup>53</sup> Danıştay Üçüncü Dairesi idari işlemi, idare tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla, kamu gücü kullanılarak tek taraflı iradeyle tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olarak tanımlanmıştır.<sup>54</sup> Danıştay Beşinci Daire'nin bir kararında idari işlem, idari makamların kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek idare işlevine ilişkin

---

<sup>47</sup> Yenice, Kazım / Esin, Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983, s. 12.

<sup>48</sup> Erkut, Celal, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayını, Ankara 1990, s. 2.

<sup>49</sup> Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. I, s. 386.

<sup>50</sup> Duran, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1982, s. 385.

<sup>51</sup> DİBK, E. 1972/2, K. 1973/10, KT. 14.4.1973, RG, 12.7.1973, S. 14592.

<sup>52</sup> DİDDGK, E. 1985/80, K. 1985/71, KT. 03.5.1985, Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetmelik Yargı**, Güncelleştirilmiş 21. Baskı, Ankara 2005, s. 138.

<sup>53</sup> D10D, E. 1992/2572, K. 1994/392, KT. 01.02.1994, Gümüş, Mehmet Ali, **İdari İşlemler ve İptal Nedenleri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Danışman: Celal Erkut), Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Tez Merkezi, Tez No: 41988, İstanbul 1995, s. 16.

<sup>54</sup> D3D, E. 1986/1733; K. 1986/1500, KT. 04.6.1986, DD, S. 64-65, s. 104.

olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran tek yanlı idare açıklamaları olarak tanımlanmıştır.<sup>55</sup>

Sonuç olarak söz konusu tanımlardan, idari işlemlerin tek yanlı ve icrai olma özelliklerinin vurgulandığı görülmektedir.

### **3.3.2. İdari İşlemin Özellikleri**

#### **3.3.2.1. Tek Yanlılık ve İcrailik**

İdari işlemlerin en belirgin özelliği tek yanlılıktır. Buna göre, idarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuk âleminde sonuçlar doğuran işlemler tesis edilir. Bu durum idari işlemin tek yanlılık niteliğinin sebep ve sonucudur. İdari işlemlerin tek yanlılık niteliğinin en önemli özelliklerinden biri, kamu hukukunda özel hukuktakinin aksine iradelerin eşitliğinin değil, kamusal iradenin üstünlüğünün esas olmasındandır.<sup>56</sup> Kamu yararının özel yarar karşısındaki üstünlüğünden 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 olmalıdır.<sup>57</sup>

İcrailik ise tek yanlılık özelliğinin gereği ve tamamlayıcısıdır. Buna göre bir (icrai) idari işlemin uygulanabilir olması için başkaca bir karar veya onaya lüzum yoktur.<sup>58</sup> İdarenin tek yanlı olarak tesis ettiği bir işlem kendiliğinden hukuk âleminde yürür ve neticelerini meydana getirir.

---

<sup>55</sup> D5D, E. 1995/4416, K. 1996/1911, KT. 17.5.1996, DD, S. 92, s. 451.

<sup>56</sup> Özay, İlhan, **Günüşığında Yönetim**, Alfa Basım Yayım, İstanbul 1996, s. 339.

<sup>57</sup> Bilgen, Pertev, **Kamulaştırma Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999, s. 1.

<sup>58</sup> Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, Alfa Basım Yayım, İstanbul 1996, s. 255.



### 3.3.2.2. 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 resen icra yetkisine sahip olduğu hallerde, araya bir yargı kararı girmesine gerek olmaksızın işlemini icra edebilir; resen icra yetkisinin bulunmadığı hallerde ise mevzuatla öngörülen yaptırımlar yine araya yargı kararı girmeksizin idarece uygulanabilir.<sup>59</sup>

### 3.3.3. İdari İşlemin Çeşitleri

İdari işlemlerin gruplandırılmaları, işlemlerin farklı hukuki perspektiflerden değerlendirilmeleri ile ortaya çıkmaktadır. İdari işlemler üç kısımda incelenebilir.

#### 3.3.3.1. 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 işlemlerdir.<sup>60</sup> 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 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 işlemlerdir.<sup>61</sup> Kural olarak bütün yönetmelikler, tüzükler ve genelgeler düzenleyici işlemlerdir.

---

<sup>59</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 114.

<sup>60</sup> Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, s. 253.

<sup>61</sup> Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, s. 252.

### 3.3.3.2. 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 türüdür.<sup>62</sup> Bir öğrenciye sınav notu verilmesi, beyanname esasına göre vergi tahakkuk ettirilmesi tek yanlı; idari sözleşmeler ise, 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 sonucunu doğuran işlemidir.<sup>63</sup> Hâkimliğe atanma, bir üniversiteye öğrenci olarak kayıt olma veya emekli olma şart işlemlerdendir.

### 3.3.3.3. Yararlandırıcı İşlemler - Yükümlendirici İşlemler

Yararlandırıcı işlemler, ilgisine yarar sağlayan veya ilgisinin üzerindeki bir yükü ortadan kaldıran işlemler olarak tanımlanabilir.<sup>64</sup> 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 işlemlerdir.<sup>65</sup>

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.

---

<sup>62</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 117.

<sup>63</sup> Özay, İlhan, Devlet, **İdari Rejim ve Yargısal Korunma**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, s. 138.

<sup>64</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 122.

<sup>65</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 122.

### 3.3.4. İdari İşlemin Unsurları

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

#### 3.3.4.1. Yetki

Yetki unsuru, hukuki tasarrufun temelini teşkil eden iradenin ehil ve salahiyyetli bir merci ve makamdan tesis edilmesi şeklinde açıklanmıştır.<sup>66</sup> Buna göre idari işlemler herhangi bir organ, makam veya kamu görevlisi tarafından değil, anayasa ve kanunların yetkili kıldığı organ, makam ve kamu görevlileri tarafından alınmalıdır.<sup>67</sup>

İdari işlemdeki yetki unsuru anayasa ve kanunların sınırlarını çizdiği idarenin görev alanını 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 zeminidir.

#### 3.3.4.2. Şekil

Şekil unsuru, bir idari işlemin veya tasarrufun hukuk aleminde geçerlilik kazanması için başından beri uyulması zorunlu formaliteleri, yapılan hazırlıkları, araştırmaları ve tasarrufu, üst merci ile kurulların aşamalı incelemelerinden geçirerek tamamlamayı ifade etmektedir.<sup>68</sup> Bu doğrultuda bir idari işlemin hukuken varlık kazanabilmesi için mevzuatta öngörülen şekle uygun olarak tesis edilmesi gerekmektedir.

Şekil unsurunun mevcudiyetinin amacı, idare edilenlerin hukuki güvenliğini temin ve idare edenleri ciddiyete sevk ile idari işlemde doğacak veya doğması muhtemel mesuliyetin yöneleceği makamın tespitinin sağlanabilmesidir. Bu sebeple

---

<sup>66</sup> Onar, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. I, s. 300.

<sup>67</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 124.

<sup>68</sup> Yenice, Kazım / Esin, Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, s. 47.

idarenin bireysel idari tasarrufları meydana getirirken hukuk normlarının uygulanacağı olayların özelliklerini layıkıyla ortaya çıkaramamak ve fertleri bilerek yahut bilmeyerek farklı muameleye tabi tutmak suretiyle eşitlik ilkesini zedelemesi tehlikesi bulunmaktadır. Birçok hukuk sisteminde bireysel idari tasarrufların meydana getirilmesiyle ilgili faaliyetlerin bazı usullere bağlandığı belirtilmektedir.<sup>69</sup> Bahsedilen gerekçe ve durumlardan ötürü özel hukuk alanında istisna olan şekil, idare hukuku alanında kural teşkil etmektedir. İdari işlemin şekil unsuru kural olduğundan, bu alanda atipico/şekle bağlı olmayan işlemler istisna teşkil etmektedir.<sup>70</sup>

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.

### 3.3.4.3. 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 gereklidir.<sup>71</sup> 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 lazımdır.<sup>72</sup> 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 kaidesidir.<sup>73</sup>

İdarenin işlemine gerekçe olan sebep unsuru mevzuatta bazı durumlarda açıkça belirtilmiş bulunmaktadır. Örneğin, özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmeyen

<sup>69</sup> Azrak, A.Ülkü, **Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi**, İHFM, XXXm, 1967, s. 76.

<sup>70</sup> Özay, İlhan, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, 1985, s. 131.

<sup>71</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 139.

<sup>72</sup> Eroğlu, Hamza, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 117.

<sup>73</sup> Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1970, s. 76.

memurun aylıktan kesme cezası ile cezalandırılacağı hususu 657 sayılı Kanun'da açıkça düzenlenmiştir. Bazı durumlarda 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. Bazı durumlarda da 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, 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 geçerliliğinin etkilenmeyeceği belirtilmiştir.<sup>74</sup> 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 işleme bir gerekçe göstermesi ve gösterdiği gerekçenin kabule şayan olmasının gerekliliği göz ardı edilmemelidir.

#### **3.3.4.4. Konu**

Her idare hukuku işleminin bir konusu vardır. Esasında konu, özel hukuk ve idare hukuku işlemlerinin ortak unsurudur. Bu doğrultuda, idare hukuku işlemlerinin de özel hukuk işlemlerinin de konusu imkânsız olmamalı, hukuka aykırı olmamalı, genel

---

<sup>74</sup> Onar, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. I, s. 297.

ahlaka aykırı olmamalıdır.<sup>75</sup> Ancak idare hukuku ve özel hukuk işlemlerinin konu unsuru bakımından birçok farklılığı da bulunmaktadır. Özel hukukta konu bakımından irade özerkliği ve sözleşme hürriyeti ilkeleri geçerlidir.<sup>76</sup> 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 değildir. 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 statüter (önceden kanuni ve nizami olarak belirlenmiş) nitelikte olduğu belirtilmektedir.<sup>77</sup>

Bir hukuki işlemin konusu onun doğurduğu hukuki sonuç, yani hukuk âleminde meydana getirdiği değişikliktir. Buna göre idari işlemin hemen ve doğrudan doğruya doğuracağı sonuç o işlemin konu unsurunu oluşturur.<sup>78</sup> Ruhsata aykırı inşaatın yıkılmasına ilişkin işlemin konusu, inşaat 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.

İdari işlemin konusunun imkânsız 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 olacaktır.<sup>79</sup>

### 3.3.4.5. Maksat

Maksat, idari işlem ile ulaşılmak istenen nihai sonuçtur<sup>80</sup> ve idari işlemin sübjektif unsurudur. Sübjektif unsurdan kasıt ise, maksadın, idari işlemi yapan kişinin,

<sup>75</sup> Eren, Fikret, **Borçlar Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1998, c. I, s. 96.

<sup>76</sup> Eren, Fikret, **Borçlar Hukuku**, s. 96.

<sup>77</sup> Onar, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. I, s. 312.

<sup>78</sup> Eroğlu, Hamza, **İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, s. 73.

<sup>79</sup> Daha geniş bilgi için bkz., Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, c. I, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003, s. 806-814.

<sup>80</sup> Onar, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. I, s. 316.

bu işlemle ulaşmak istediği sonuç konusunda zihninden geçen niyet ve düşünceler olarak nitelendirilmesidir.<sup>81</sup> Maksat ögesi bahsedilen subjektifliğe 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 ibarettir.<sup>82</sup>

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 aşılması<sup>83</sup> hallerinde maksat ögesi yönünden hukuka aykırılık söz konusu olacaktır.<sup>84</sup>

### 3.3.5. İdari İşlemlerde Sakatlık Halleri

Sakat idari işlemler hukuki değerlerini etkileyen bir noksanı bulunan işlemlerdir.<sup>85</sup> 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 âleminde 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 sakatlayabilir.<sup>86</sup> Bunun dışında, idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarının birinde veya birkaçında meydana gelen hukuka aykırılıklar da idari işlemi sakatlayacak ya da aykırılığın ağırlığına göre yok hükmünde kılacaktır.

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

<sup>81</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 851.

<sup>82</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 146.

<sup>83</sup> 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 yaran 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.

<sup>84</sup> Daha geniş bilgi için bkz., Gözler, İdare Hukuku, s. 853-859.

<sup>85</sup> Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I**, Genel Konular, s. 159.

<sup>86</sup> Daha geniş bilgi için bkz., Günday, **İdare Hukuku**, s. 136.

taşınmaz mala ihtiyaç duymasıdır. Kamu hizmetini yürütmek bakımından ihtiyaç duyulmayan bir taşınmazın kamulaştırılması, kamulaştırma işlemini sebep yönünden hukuka aykırı hale getirecektir.<sup>87</sup>

### 3.3.6. İdari İşlemin Sona Ermesi

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

İdare, iradesine bağlı olarak kendisi tarafından tesis edilen bir işlemi kaldırma, geri alma, değiştirme ve düzeltme yolu ile sona erdirebilir. İlga olarak da adlandırılmaktadır.<sup>88</sup> Bir idari kararın idarenin alacağı bir başka karar ile geleceğe yönelik olarak yürürlükten kaldırılması olarak tanımlanabilir.<sup>89</sup> İlke olarak, hukuka uygun bir idari işlemin dayanağı yürürlükte olduğu sürece kaldırılması söz konusu değildir. Ancak, hukuka uygun idari bir işlem kanunda öngörülen koşulların gerçekleşmesi ile kaldırılabilir gibi, hukuksal dayanakta oluşan değişim de idari işlemin kaldırılması sonucunu doğurabilir.<sup>90</sup> Kaldırmaya yetkili makam, kural olarak kaldırılan kararı almış olan makamdır ve kaldırma kararı kaldırılan karar alınırken izlenen şekil ve usul şartlarına uyularak alınır.<sup>91</sup> Bu durum şekil ve usulde paralellik ilkesi olarak ta bilinir. Geri alma, sakat bir idari işlemin yapıldığı tarihten başlayarak ortadan kaldırılması ve hukuksal sonuçlarının silinmesi anlamına gelir.<sup>92</sup> 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 âleminden silmektedir.<sup>93</sup> Geri alma işlemini ancak geri alınan işlemi yapmış olan idari merci (yetki paralelliği), geri alınan

---

<sup>87</sup> Yetki, konu ve maksat unsurlarındaki hukuka aykırılıklara verilen örnekler için bkz., çalışmanın 16.-21. sayfaları.

<sup>88</sup> Bkz., Gözler, **İdare Hukuku**, s. 962.

<sup>89</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 165.

<sup>90</sup> Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, s. 259.

<sup>91</sup> Günday, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 165.

<sup>92</sup> Tan, Turgut, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1970, s. 6.

<sup>93</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 157.



işlem yapılırken izlenen şekil ve usule uyarak (şekil ve usulde paralellik) yapılabilir.<sup>94</sup> Ayrıca belirtmek gerekir ki hukuka uygun işlemler geri alınamaz.<sup>95</sup> Değişirme, bir idari kararın aynı zamanda hem geleceğe yönelik olarak ortadan kaldırılması ve hem de onun yerine yeni bir kararın alınmasıdır.<sup>96</sup> Yönetmelik işlemlerde zaman içinde değişiklikler yapılabilir. Değişiklik yeni bir işlem yapılması şeklinde olabileceği gibi, kaldırma gibi kanuna uygun ve geleceğe yönelik olarak da yapılabilir.

Bir idari işlem, işlemi tesis edenin idarenin iradesi dışında da sona erebilir. Sona erme halleri şu şekilde gruplandırılabilir: Hukuki sebepler, fiili sebepler ve idari işlemin kendiliğinden ortadan kalkması. Hukuki sebep olarak iptal davasının iptal hükmü ile neticelenmesi durumu, idari işlemi idarenin iradesi dışında sona erdiren en yaygın sebeptir. İptal hükmü ile idari işlem bir mahkeme kararıyla geriye yürür bir şekilde, yani alındığı tarihten itibaren bütün hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kalkar.<sup>97</sup> Fiili olarak ise, idari işlemin konusunun ortadan kalkması veya muhatabı olan kişinin ölmesi idari işlemin hüküm ve sonuçlarını sona erdirir.<sup>98</sup> Örneğin, memur olarak atanan kişinin ölmesi atama işlemini konusuz bıraktığından bu işlem sona erer.<sup>99</sup> Keza, bir kömür madeni ocağının çökmesi ile söz konusu ocağa yeni bir asansör yapılması işlemi de mevcudiyetini yitirir. Buna benzer maddi sebepler idari işlemi geçmişe etkili olarak değil, maddi sebebin tahakkuk ettiği tarihten itibaren ortadan kaldırır.<sup>100</sup> İdari işlemin kendiliğinden ortadan kalkmasıyla ilgili olarak şu söylenebilir: İdari işlemler kural olarak belirli bir süre için değil, bir süre sınırlaması olmaksızın yürürlüğe konulurlar. 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 kaldırır.<sup>101</sup> Belli bir şarta bağlanmış olan idari işlemler de o şartın gerçekleşmesi ile kendiliğinden ortadan kalkar. Örnek 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.

---

<sup>94</sup> Daha geniş bilgi için bkz., Günday, **İdare Hukuku**, s. 157-158.

<sup>95</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 983.

<sup>96</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 165.

<sup>97</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 957.

<sup>98</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 960.

<sup>99</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s. 164.

<sup>100</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 960.

<sup>101</sup> Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, s. 957.

### 3.4. İptal Davasının Amacı

İptal davasının amacı, hukuk devletinin tesisi ve idarenin hukuk sınırları dışına çıkması halinde onun hukuka bağlılığını temin etmektir. İdari yargı denetiminin amacı, 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 işlemleri yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden iptal etmek suretiyle idareyi hukuk alanı içinde kalmaya zorlamaktır. Bir diğer anlatımla, iptal davasının, kişiyi idarenin hukuk dışı işlemlerinden korumak ve kişinin menfaatini olumsuz yönde etkileyen hukuka aykırı işlemleri tüm sonuçlarıyla birlikte doğdukları andan geçerli olacak biçimde hukuk alanından kaldırmak amacıyla açıldığı söylenebilir

### 3.5. İptal Davasının Doğurduğu Sonuçlar

İptal davasının açılması ve iptal davası üzerine verilen hükmün bir takım hukuki sonuçları bulunmaktadır. İptal davasının açılması ile ilk olarak derdestlik söz konusu olur. Bir davanın görülmekte olduğu anlamına gelen derdestlik ile aynı konuda, aynı hukuksal nedene dayanılarak ve aynı taraflar arasında ikinci bir davanın açılması imkânsız 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 davanın incelenmeksizin reddi yönünde karar verecektir.

İkinci olarak hüküm verme zorunluluğu söz konusudur. Buna göre, anayasal bir zorunluluk olarak yargı organı açılan iptal davasını karara bağlamak zorundadır.<sup>102</sup> Nitekim, Anayasada (m.36/2) “Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz.”denilmektedir. Üçüncü olarak iddianın ve savunmanın sınırlandırılması ortaya çıkar. 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

---

<sup>102</sup> 1982 Anayasası m. 36/2.

daha sonra değiştiremez veya genişletemez.<sup>103</sup> Son olarak, yürütmenin durdurulması gündeme gelir. 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 durum ancak, 2577 sayılı Kanun'un 27/2. maddesindeki şartların mevcut olması durumunda mümkündür.<sup>104</sup>

### 3.6. İptal Davası Neticesinde Verilen Hükmün Sonuçları

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

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 ortaya konulmuş olur. Davanın devamı sırasında eğer bir yürütmeyi durdurma kararı verilmiş ise, iptal davasının esastan reddedilmesi ile söz konusu yürütmeyi durdurma kararı kendiliğinden ortadan kalkar.<sup>105</sup> Ayrıca, açılan iptal davası ister ilk inceleme konuları, ister esas yönünden reddedilmiş olsun, davada taraf

---

<sup>103</sup> Bkz., 2577 sayılı Kanun m. 16/4, m. 21.

<sup>104</sup> **2577 sayılı Kanun m. 27/2:** Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi gç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler.

<sup>105</sup> Günday, Metin, **İdari Yargılama Usul Hukuku** (Ders Notları), Son Değişikliklerle Genişletilmiş İkinci Baskı, Final Copy, Ankara, s. 220.

olmayan üçüncü kişilerin hukuki durumlarını etkilemez ve üçüncü kişiler isterlerse aynı işleme karşı iptal davası açabilirler.<sup>106</sup>

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 işlemidir.<sup>107</sup> 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 yükümlüdür.<sup>108</sup> Şu halde iptal kararı ile iptal edilen işlemin doğurmuş olduğu tüm etki ve sonuçların giderilmesi gerekir.

İptal kararının üçüncü kişiler üzerindeki tesir ve sonuçları ile ilgili olarak şu söylenebilir. 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 kararlar ilgili olan herkes iptal kararından yararlanır.<sup>109</sup> Buna mukabil, iptal kararını bireysel bir idari işlem hakkında verilmiş ise üçüncü kişilerin böyle bir iptal kararından yararlanmaları mevcut Türk hukuk sisteminde mümkün bulunmamaktadır.<sup>110</sup> Ancak bir hukuk devletinde daha önce iptal edilmiş olan bir idari işlem doğrultusunda işlem yapılmaması gerekmekte olup, aksi düşünce hukuk devletiyle bağdaşmamaktadır. Bu durum idari yargının iş yoğunluğunu artırdığından yavaşlamasına yol açan en ciddi sorunlardan biridir. Şöyle ki, açılan bir dava sonucu iptal edilen subjektif mahiyetteki bir işlemin idareye yol gösterici kabul edilerek karardaki gerekçeler benzer mahiyetteki işlemler tesis edilirken göz ardı edilmemelidir.

İdari sözleşmeler nedeniyle çıkacak her türlü uyuşmazlık, idarenin tek yanlı işlemlerinde olduğu gibi idari yargının görev alanına girer. İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olmaları nedeniyle açılan iptal davalarında, idari yargı yerlerinde yapılan resen inceleme sırasında

---

<sup>106</sup> Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, s. 352.

<sup>107</sup> Uler, Yıldırım, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, A. Ü Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 281, Ankara 1970, s. 4.

<sup>108</sup> DİBK, E. 1965/21, K. 1966/7, KT. 09.7.1966, DKD, S. 103-106, s. 77.

<sup>109</sup> Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, s. 353.

<sup>110</sup> Günay, Metin, **İdari Yargılama**, s. 222.

işlemlerin belirtilen hallere aykırılık taşıyıp, taşımamasına göre karar verebileceği tartışmasız olup; dava konusu idari sözleşmenin yargı yerince incelenmesi sırasında da değinilen bu hususların dikkate alınması tabiidir.<sup>111</sup>

Öte yandan, idare dışındaki sözleşmeci tarafın, imtiyaz veren idarenin sözleşmenin yürütülmesine ya da imtiyaz konusu işleme ilişkin işlemlerini iptal davası konusu etmesi mümkündür. Sözleşmecinin buradaki dava açma menfaatini tartışmaya gerek kalmamakta, çünkü menfaatin varlığı sözleşmecinin sıfatından kaynaklanmaktadır.

Sözleşmeci idarenin ise iptal davası açma ehliyeti bulunup bulunmadığı konusuna gelince; idari sözleşme genel anlamda idarenin bir özel kişiyle yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin özel bir kişice kurulması veya işletilmesi usulüdür. İdari sözleşmelerin en belirgin özelliği taraflardan birinin muhakkak idare olması gerektiği ve idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerindeki kişisel yarara göre üstün sayılan kamu yararından kaynaklanan kamu gücüne sahip olmasıdır. İptal davalarında da davalı taraf mutlaka idare olmalıdır. İdarenin özel kişi aleyhine sözleşmenin iptali için dava açması düşünülemez. İdare zaten tek yanlı fesih yetkisine sahip olduğundan sözleşmeci olan diğer tarafın hiçbir kusuru olmasa da sözleşmeyi feshedebilir.

---

<sup>111</sup> Danıştay 10.D, 29.04.1993 gün ve E.1991/1, K.1993/1752, nakleden CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 194.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA VE TARAF EHLİYETİ

Ehliyet genel anlamda bir işi yapabilme yeteneği olarak tanımlanabilir. Yargılama hukukunda ehliyet kavramı ise, kişinin medeni haklarından yararlanabilmesi ve medeni hakları kullanabilmesi anlamına gelir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (m.31), ehliyet konusunda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa gönderme yapılarak anılan kanundaki ehliyetle ilgili düzenlemelerin, idari yargılama hukukunda da uygulanacağı belirtilmiş olduğundan, bu çalışmanın konusu olan idari yargıda dava açma ehliyeti ve iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun anlaşılması için öncelikle genel olarak ehliyet konusu üzerinde durulması gerekmektedir.

Öğretide, HUMK' da düzenlenen genel ehliyet kurallarına “objektif ehliyet”, İYUK' da düzenlenen idari yargılama hukukuna özgü ehliyet kurallarına da “sübjektif ehliyet” denilmektedir. Medeni Usul Hukukuna göre iki türlü ehliyet söz konusu olup, bunlar “taraf” ve “dava” ehliyetidir.<sup>112</sup>

#### 1. İDARİ YARGIDA DAVA EHLİYETİ

Dava ehliyeti, bir davada davacı ya da davalı olarak usul işlemleri yapabilme ehliyetidir.<sup>113</sup> Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olan gerçek ve tüzelkişiler, bu ehliyete sahip olmanın tabii sonucu olarak idari yargıda da dava açma ehliyetine sahip olurlar.

---

<sup>112</sup> Karavelioğlu, Celal, **Açıklama ve Son İctihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, c. I, 6. Baskı 2006, s.1023.

<sup>113</sup> Kuru, Baki: **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, c. I, Ankara 1991, s. 673.

## 1.1. Gerçek Kişilerin İdari Yargıda Dava Ehliyeti

Gerçek kişiler medeni hakları kullanma bakımından "tam ehliyetliler", "sınırlı ehliyetliler" ve "ehliyetsizler" olmak üzere üç guruba ayrılırlar. Gerçek kişilerin taraf ehliyeti, kişiliğin kazanılması ile başlar. Kişinin ölümüne dek sürer. Ancak dava ehliyeti, fiil ehliyetinin usul hukukundaki görünüm şekli olduğundan gerçek kişilerin idari yargıda dava açma ehliyetine sahip olabilmeleri için fiil ehliyetlerinin de bulunması gerekir.

Fiil ehliyeti, bir şahsın bizzat kendi fiil ve muameleleriyle kendi lehine haklar, aleyhine borçlar oluşturabilmesidir. Medeni Kanunda fiil ehliyetidolaylı bir şekilde tanımlanmıştır. Buna göre (m.9), "Fiil ehliyetine sahip olan kimse, kendi fiilleriyle hak edinebilir ve borç altına girebilir" Fiil ehliyetine sahip olmak kanunen bazı şartların bulunmasına bağlıdır. Hak ehliyetine sahip bulunan herkesin, aynı zamanda mutlaka haklarını bizzat kullanma iktidarına, yani fiil ehliyetine de sahip olması gerekmez. Zira bir kimsenin kendi fiilleriyle kendi lehine haklar ve aleyhine borçlar yaratabilmesi için belli bir olgunluk çağına gelmiş olması zorunludur.<sup>114</sup>

Fiil ehliyetinin bir takım koşulları vardır. Bu koşullar Medeni Kanununun 10. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, "ayırt etme gücüne sahip ve kısıtlı olmayan her ergin kişinin fiil ehliyeti vardır." O halde fiil ehliyetinin ikisi olumlu birisi de olumsuz olmak üzere üç koşulu vardır. Olumlu koşullar; ayırt etme gücüne sahip olmak ve ergin olmaktır. Olumsuz koşul ise kısıtlı olmamaktır. Medeni Kanunda (m.13) ayırt etme gücü olumsuz olarak şöyle tanımlanmaktadır: "Yaşının küçüklüğü yüzünden veya akıl hastalığı, akıl zayıflığı, sarhoşluk ya da bunlara benzer sebeplerden biriyle akla uygun biçimde davranma yeteneğinden yoksun olmayan herkes bu kanuna göre ayırt etme gücüne sahiptir."

Fiil ehliyetinin olumlu şartlarından bir diğeri de ergin olmaktır. Medeni Kanun (m.11) 'e göre, "Erginlik onsekizyaşın doldurulmasıyla başlar." Buradaki erginlik normal erginliktir. Ancak bazı hallerde bir kimse henüz 18 yaşını bitirmemiş olmasına rağmen ergin sayılabilir. Bunlardan ilki, evlenmeyle kazanılan erginliktir. Medeni Kanunda (m.11/2), "Evlenme kişiyi ergin kılar" denilerek bu erginliğe işaret edilmiştir.

---

<sup>114</sup> Akipek, Jale/Akıntürk, Turgut: Türk Medeni Hukuku, Beta Yayınları, 4.B, Ankara 2002, s. 300.

İkinci olanı ise kazai erginliktir. Bu tür erginlikte Medeni Kanununun 12. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre "On beş yaşını dolduran küçük, kendi isteği ve velinin rızasıyla mahkemece ergin kılınabilir." Fiil ehliyetine sahip olabilmek için ayırt etme gücüne sahip olmak ve ergin olmak yeterli değildir. Bunlardan başka o şahsın kısıtlı olmaması da gerekir. Kısıtlı olmamak fiil ehliyetine sahip olabilmek için bulunmaması gereken bir durum olduğu içindir ki bunu olumsuz şart olarak nitelendiriyoruz.

Kısıtlı olma, kanunun belirttiği sebeplerden birinin mevcudiyeti halinde bir kimsenin fiil ehliyetinin mahkeme kararıyla sınırlandırılması veya tamamen kaldırılması demektir. Kısıtlama sebeplerinin neler olduğu, Medeni Kanununun 405 ve 408. maddelerinde sayılmıştır. Buna göre, "akıl hastalığı veya akıl zayıflığı, savurganlık, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılığı, kötü yaşama tarzı, kötü yönetim, bir yol veya daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı bir cezaya mahkûm olma veya yaşlılık, sakatlık, deneyimsizlik veya ağır hastalık sebebiyle işlerini gerektiği gibi yönetemediği ispat edilen erginin kısıtlanması istenebilir." Danıştay 10. Dairesinin bir kararında,"Dava, davacının açık cezaevine nakli isteminin reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmıştır" 1086 Sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 38. maddesinde dava ehliyetinin Medeni Kanun ile tayin olduğu kurala bağlanmış, 743 Sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 14. maddesinde kısıtlıların medeni hakları kullanmak salahiyetinden mahrum oldukları, 16. maddesinde mahcurların kanuni mümessillerinin rızaları olmadıkça bizzat kendi tasarruflarıyla iltizam edemeyecekleri, 357. maddesinde ise bir sene veya daha ziyade hürriyeti kısıtlayıcı bir ceza ile mahkûm olan her reşit için bir vasi nasbolunacağı hükmüne yer verilmiştir. 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 33. maddesinde de; "Beş seneden ziyade ağır hapis cezasına mahkûm olanlar ceza müddetleri zarfında mahcuriyeti kanuniye halinde buldukları ve emvalini idaresinde mahcurlar hakkındaki kanuni medeni ahkâmı tatbik olunur" hükmü öngörülmüştür. Bir diğer Danıştay kararında da,"Dava dosyasının incelenmesinden, davacının 22.10.1984 tarihinde kesinleşen Yargıtay kararı ile iki kez ölüm, 14 yıl ağır hapis cezası ile cezalandırılan ve hükümlü bulunan davacıya vasi tayin edilmediği, buna rağmen davanın, davası tarafından verilmiş bulunan vekâletnameye dayanılarak vekil tarafından açıldığı anlaşılmaktadır. Yukarıda anılan madde hükümlerine göre hükümlü olan kişilerin usulüne uygun biçimde tayin edilmiş olan vasileri aracılığıyla dava açmaları mümkün olup, belirtilen şekilde tayin edilmiş vasi tarafından açılmayan davanın



incelenmesine olanak bulunmamaktadır"<sup>115</sup> şeklinde hüküm verilmiştir. Görüldüğü üzere gerçek kişilerin idari yargıda dava açabilmesi fiil ehliyetlerinin bulunmasına bağlıdır.

### 1.1.1. Tam Dava Ehliyetine Sahip Olanlar

İdari yargıda tam dava açma ehliyetine sahip olmak için ayırt etme gücüne sahip olmak ve kısıtlı olmamak gerekir. Medeni Kanunda (m.10), ayırt etme gücüne sahip ve kısıtlı olmayan her ergin kişinin fiil ehliyetinin bulunduğu belirtilmektedir. Yine Medeni Kanunda (m.14), ayırt etme gücü bulunmayanların, küçüklerin ve kısıtlıların fiil ehliyeti yoktur denilerek fiil ehliyetinin çerçevesi çizilmiştir. Sayılan tüm bu koşullara sahip olan gerçek kişi tam ehliyetliler kategorisindedir.

Ayırt etme gücüne sahip, ergin ve kısıtlı bulunmayan her gerçek kişi tam dava ehliyetine sahiptir. Medeni Kanundaki bu koşulların tümünü taşıyan gerçek kişiler, medeni hakları kullanmada tam ehliyetli olarak kabul edilerek aynı zamanda dava ehliyetlerinin de tam olduğu belirtilmektedir.<sup>116</sup> Tam dava ehliyetine sahip olanların mahkemelerde davacı ve davalı sıfatıyla bulunup her türlü usul hukuku muamelelerini de bizzat yapmaları mümkündür.

Tam dava ehliyetine sahip olan kişiler, bizzat veya bir avukat vasıtasıyla davalarını açabilirler. Bunlar adına kanuni temsilcilerinin (veli, vasi kayyım) dava açması mümkün değildir.<sup>117</sup> Danıştay Onikinci Dairesi bir kararında konuyla ilgili, "Hakkında işlem tesis edilen öğrencinin 18 yaşını bitirmiş olmasıyla doğrudan dava açması gerekirken velayet hakkı sona ermiş baba tarafından bu hakka istinaden açılan davanın ehliyetsizlik nedeniyle inceleme yeteneği yoktur, bu nedenle davanın ehliyet yönünden reddine"<sup>118</sup> hükmetmiştir.

---

<sup>115</sup> Danıştay 10. D., 08.10.2001 gün ve E. 1999/3079, K.2001/3417. (yayınlanmamıştır)

<sup>116</sup> Akıntürk, Turgut: **Medeni Hukuk**, Savaş Yayınları, 4.B, Ankara 1991, s. 200.

<sup>117</sup> Karavelioğlu, Celal, **Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 981

<sup>118</sup> Danıştay 12. D., 21.05.1966 gün ve E. 1966/127, K.1966/1919. (yayınlanmamıştır)

### 1.1.2. Sınırlı Dava Ehliyetine Sahip Olanlar

İdari yargıda, ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar kural olarak dava ehliyetine sahip değildir. Medeni Kanununa (m.16) göre, ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar, yasal temsilcilerinin rızası olmadıkça, kendi işlemleriyle borç altına giremezler. Karşılıksız kazanmada ve kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları kullanmada bu rıza gerekli değildir.<sup>119</sup> Bu nedenle ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar idari davada kanuni temsilcileri tarafından temsil edilir.

Özel hukukta ise, ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar istisnai hallerde dava ehliyetine sahiptir; bu nedenle bu kişilere sınırlı dava ehliyetine sahip kişiler denir. Ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar karşılıksız kazanmada ve kişiye sıkı sıkıya bağlı hakları kullanmada kanuni temsilcilerinin rızasına muhtaç değildir (MK, m. 16/2). Bu nedenle kişiye sıkı sıkıya bağlı haklarla ilgili davalarda kural olarak dava ehliyetine de sahiptirler; boşanma, ayrılık, babalık davalarında böyledir.

Öte yandan kendisine sulh mahkemesi tarafından bir meslek veya sanatla uğraşma izni verilen vesayet altındaki kimse, bu meslek veya sanatın gereği olarak yaptığı işlemlerle ilgili alacak ve borçları için açılan davalarda dava ehliyetine sahiptir. Ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar, tasarruf hakkı kendilerine bırakılmış olan serbest mal ve alacaklar için açılan davalarda dava ehliyetine sahiptirler. Yukarıdaki istisnalar dışında, ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlıların dava ehliyeti yoktur. Ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar, bu istisnalar dışındaki davalarda kanuni temsilcileri tarafından temsil edilirler.

### 1.1.3. Dava Ehliyetine Sahip Olmayanlar

Ayırt etme gücünden yoksun olan kişilerin fiil (medeni hakları kullanma) ehliyeti olmadığından idari yargıda dava ehliyetleri de yoktur. Ayırt etme gücü (ve bu nedenle dava ehliyeti) olmayan kişiler, taraf buldukları davalarda kanuni temsilcileri

---

<sup>119</sup> Zevkliler, Aydın/ACARBEY, M. Beşir/Gökyayla, K. Emre: **Medeni Hukuk**, Seçkin Yayınevi, 6.B, Ankara 1999, s. 343.

tarafından temsil edilir. Ayırt etme gücü olmayan bir kişi adına kanuni temsilcisi tarafından dava açılır ve takip edilir.

## **1.2. Tüzelkişilerin İdari Yargıda Dava Ehliyeti**

Tüzelkişilerin medeni hakları kullanma ehliyeti, gerçek kişilerde olduğu gibi, kişilik sıfatını kazandıkları andan itibaren başlamaktadır. Medeni Kanuna (m.48) göre; tüzelkişiler, cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler. Dolayısıyla tüzelkişilerin idari yargıda dava ehliyetleri vardır. Tüzelkişiler dava ehliyetlerini özel hukukta olduğu gibi idari yargıda da temsile yetkili organları eliyle kullanırlar.

Medeni Kanunun gerçek kişiler için öngördüğü medeni hakları kullanma ehliyetinin sınırlılığı durumlarının tüzelkişiler üzerinde de uygulanabilir olması söz konusu değildir. Ergin olma, ayırt etme gücüne sahip olma ve kısıtlanmış olma, ancak bir insan üzerinde gerçekleşebilecek durumlardır. Bu nedenle, tüzelkişilerin tam ya da sınırlı dava ehliyeti söz konusu olmamakta dava ehliyetinin varlığı ya da yokluğu söz konusu olmaktadır.

Medeni Kanunda (m.49); tüzelkişiler, kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olmakla, fiil ehliyetini kazanırlar. Böylelikle, tüzelkişilerin dava ehliyetinin başlaması için özel bir düzenlemeye gidilmiş ve medeni hakları kullanma ehliyeti, tüzelkişilerin belli organlarının kurulmuş olmasına bağlanmıştır.

Medeni Kanunda (m.50); "Tüzelkişinin iradesi, organları aracılığıyla açıklanır." düzenlemesi ile HUMK' da (m.39); "Ehliyeti haiz olan hükmi şahıslar kanuni uzuvları vasıtasıyla ve icap eden mezuniyeti istihsal ile hareket ederler." düzenlemesi uyarınca, tüzelkişiler dava ehliyetlerini ancak yetkili organları eliyle kullanabilirler. Yine HUMK (m. 39/2) uyarınca, dava ehliyetini kullanmaya yetkili organın, bu yetkiyi kullanması başka bir organın iznine tabi kılınmış ise, öncelikle bu izinin bulunması gerekir.

### 1.2.1. Özel Hukuk Tüzelkişilerinin Dava Ehliyeti

İdari davalarda özel hukuk tüzelkişileri, taraf buldukları davaları organları aracılığı ile takip ederler. Tüzelkişilerin dava takibine yetkili organı onun kanuni mümessilidir. Tüzelkişi organları aracılığıyla iradesini açıklar. Kanuni mümessil temsil yetkisini kullanabileceği gibi rızai temsilciye de devredebilir. Kanuni veya rızai temsilciler tüzelkişi adına temsil yetkisini kullanabilirler. Temsil yetkisinin sınırı, tüzelkişinin istifade ehliyetinin sınırı ile sınırlıdır.<sup>120</sup>

Yetkili organların kimler ve neresi olduğu, ya özel hukuk tüzelkişisinin tabi olduğu kanuna ya da tüzelkişinin kendi tüzüğüne göre belirlenir.

Tüzelkişilerin dava ehliyetleri, belirlenmiş organları eliyle kullanılmakla birlikte, taraf ehliyeti herhangi bir organın değil, doğrudan tüzelkişiliğin üzerindedir. Dava tüzelkişi adına veya tüzelkişiye karşı açılır ve bu yeterlidir.

#### 1.2.1.1. Derneklerin ve Vakıfların Dava Ehliyeti

İdari yargıda dernekler ve vakıflar dava ehliyetine sahiptir. Medeni Kanun'da (m.59); dernekler, kuruluş bildirimini, dernek tüzüğünü ve gerekli belgeleri yerleşim yerinin bulunduğu yerin en büyük mülki amirine verdikleri anda tüzelkişilik kazanırlar denilmekte, derneklerin taraf ehliyeti de bu anda başlamaktadır.

04.11.2004 gün ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 2. maddesinde "Dernek, kazanç paylaşma dışında, kanunlarda yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek veya tüzelkişinin bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle oluşturdukları tüzelkişiliğe sahip kişi toplulukları" olarak tanımlanmıştır. Yönetim kurulu derneğin yürütme ve temsil organıdır. Temsil görevi yönetim kurulunca üyelere birine veya bir üçüncü kişiye verilebilir. (MK, m.85)

---

<sup>120</sup> Erdemir İlter: **Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Şerhi**, Sim Yayınevi. 2.B, Ankara 1998, s. 485.

Derneklerin dava ehliyeti, dernek tüzelkişiliğini doğrudan ilgilendiren konularla sınırlıdır. Tüzelkişiler, ancak kendileri ile ilgili davaları takip edebilirler; üyeleri ile ilgili davaları (kural olarak) takip edemezler. Bu durumda derneğin dava ehliyeti ya yönetim kurulunca ya da yönetim kurulunun yetki vereceği temsilci eliyle kullanılacaktır. Temsil yetkisinin temsil görevi verilen birden fazla sayıda üye tarafından veya bunlardan belli sayıdaki üye tarafından müştereken kullanılması gerektiği kararlaştırılmışsa, dava dilekçesinin bu üyelerin tümü tarafından imzalanması gerekmektedir. Aksi takdirde dava ehliyet yönünden reddedilir.<sup>121</sup>

Bu konuyla ilgili Danıştay kararlarına baktığımız zaman; Erzurum Arabacılar ve Faytoncular Derneği tarafından açılan davada, Danıştay 11. Dairesi şöyle bir karar vermiştir: "Dernekler ancak bizatihi derneğin menfaatinin ihlal edildiği hallerde dava açma ehliyetine haiz olup, üyelerinin menfaatinin ihlal eden işlemlerden dolayı kanunda açıkça bir hüküm bulunmadıkça dava açmaları mümkün değildir. 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanununun 22. maddesinin (M) bendinde yer alan, (dernek üyelerinin çalışma koşullarına giren hususlarda haklarını korumak için Resmi ve özel kuruluşlarda gerek teşebbüslerde bulunmak) hükmü derneğe üyelerinin hakların korumak için dava açma yetkisi veren bir hüküm niteliğinde olmadığı cihetle üyelerinden olan arabacıların menfaatlerini ihlal eden kararın iptali isteğiyle Erzurum Arabacılar ve Faytoncular Derneği tarafından açılan davanın Ehliyet Yönünden Reddine karar verilmiştir."<sup>122</sup>

Benzer yöne Danıştay 8. Dairesinin vermiş olduğu bir kararda şöyle denilmektedir; "Bir dernek, dernek tüzelkişiliğini ilgilendiren konularda dava açabilir, dernek üyelerini ilgilendiren konularda ise derneğin üyeleri adına bir avukat gibi dava açma olanağı yoktur."<sup>123</sup> Danıştay 10. Dairesinin bir kararında da; "Dava, Tuğlacıbaşı Hacı Mustafa Şevki Efendi Vakfının taşınmazının kat karşılığı ihalesine ilişkin davalı idare işleminin iptali istemiyle; bu taşınmazın sarf edildiği komşu parseldeki Tuğlacıbaşı Hacı Mustafa Şevki Efendi Camiini Yaptırma ve Yaşatma Derneği tarafından açılmıştır. Menfaat ihlali, davacı ile iptalini istediği idari işlem arasındaki

---

<sup>121</sup> Candan, Turgut: **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınlan. Ankara 2005, s.698.

<sup>122</sup> Danıştay 11. D., 10.05.1973 gün ve E.1973/903, K.1973/1185. DD., 5.27, s. 525.

<sup>123</sup> Danıştay 8.D., 25.02.1991 gün ve E.1990/494, K.1991/348. DD. S.82-83, s. 714.

bağı, ilgili ifade etmektedir. İdari işlemle davacının kişisel bir hakkının ihlal edilmiş olması şartı aranmaksızın; işlemle dava açan kişi arasında meşru, güncel ve kişisel bir ilişki söz konusu ise davacının ehliyeti bulunduğu kabul edilecektir. Bu durumda uyuşmazlığın çözümünde dava konusu işlemle davacı dernek tüzelkişiliği arasında meşru ve güncel bir bağ, bir ilişki dolayısıyla bir menfaat ilişkisi bulunup bulunmadığı incelenmelidir. Dava konusu işlemle kat karşılığı ihale edilen mazbut Tuğlacıbaşı Hacı Mustafa Şevki Efendi Vakfına ait taşınmaz, yine aynı vakfa ait komşu parselde bulunan Tuğlacıbaşı Hacı Mustafa Şevki Efendi Camiine şart edilmiş ve bu camiin akarı niteliğindedir. Sonuçta davacı dernek ile amacı ve faaliyet alanını oluşturan camiin akarı niteliğinde olan ve bu camiye şart edilen aynı vakıf taşınmazının kat karşılığı ihale edilmesi işlemi arasında meşru ve güncel bir ilişki ve menfaat ilgisi bulunmakta olduğundan; davanın reddi yolundaki mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir"<sup>124</sup>denilmektedir.

Vakıfların ehliyeti ve temsili konusunun Medeni Kanunun yürürlük tarihinden önce kurulan vakıflarla sonra kurulanlar yönünden ayrı ayrı incelenmesi gerekir. 03.12.2001 gün ve 4721 sayılı MK'nın 8. maddesinde belirtildiği üzere; Türk Kanunu Medenisinin yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş bulunan vakıflar hakkında yürürlükte olan özel hükümler saklı kalmaya devam eder. Türk Kanunu Medenisi hükümlerine göre kurulmuş olan vakıflara öncelikle Türk Medeni Kanun hükümleri uygulanır. Ancak kamu hukuku nitelikli özel hükümler saklıdır.

04.10.1926 tarihinden önce kurulan vakıflar, "mazbut" ve "mülhak" vakıflar olmak üzere iki türdür. Mazbut vakıfların ayrı kişilikleri yoktur. Bunlar ancak bir bütün halinde tüzelkişiliğe sahip olup, bu nitelikleriyle Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafında idare ve temsil edilirler.

Vakıflar Kanununun 6. maddesine göre, mülhak vakıfların tüzelkişiliği ve dolayısıyla da dava ehliyeti vardır. Bu tür vakıflar, Vakıflar Kanununun 23. maddesine göre mütevellileri tarafında idare ve temsil edilirler. Bu nedenle de mülhak vakıflarla ilgili davaların vakıf mütevellisi tarafından açılması gerekir.

---

<sup>124</sup> Bal, Yakup / Karabulut, Mustafa / Şahin, Yahya: **İdari Yargılama Usulü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Seçkin Yayınları, Ankara 2003, s. 597.

Bu konu ile ilgili Danıştay 12. Dairesi'nin vermiş olduğu bir kararda şöyle denilmektedir. "2762 sayılı Vakıflar Kanununun 23. maddesi mülhak vakıfların temsil salahiyetini mütevellilere vermiş olduğu gibi 5404 sayılı Yasada da cemaatlere mahsus vakıfların bunlar tarafından seçilen kişi veya heyetlerce idare edileceği hükme bağlanmış olduğuna göre; temsil müdürü tarafından açılmış bulunan işbu davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir."<sup>125</sup>

Medeni Kanuna göre kurulan vakıflar, yerleşim yeri mahkemesi nezdinde tutulan sicile tescil ile tüzelkişilik kazanır ve böylece medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olurlar. Tüzelkişiler, yetkili organlarınca temsil edildiğinden kişiliğe sahip vakıflar da vakıf senedinde belirtilen organlarınca temsil ve idare edilirler. Böyle olunca da Medeni Kanun hükümlerine tabi vakıfların açacakları davaların, bunların senetlerinde (vakıf senetlerinde) gösterilen yetkili organları aracılığıyla açılması gerekir.

#### **1.2.1.2. Ticari Şirketlerin Dava Ehliyeti**

Özel hukuk tüzel kişilerinde olduğu gibi ticari şirketlerin de idari dava ehliyetleri genel anlamda vardır. 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu (m.137) uyarınca, ticaret şirketleri hükmi şahsiyeti haiz olup, şirket mukavelesinde yazılı işletme mevzuunun çevresi içinde kalmak şartıyla bütün hakları iktisap ve borçları iltizam edebilirler. Medeni haklardan yararlanma ehliyeti, anılan madde gereğince şirketin konusuyla sınırlı olduğundan, taraf ehliyeti de buna bağlı olarak, şirket konusuyla sınırlı kalacaktır. Ticaret şirketlerinin taraf ehliyeti bu biçimde belirlendikten sonra, anılan Yasanın 137. maddesinde, Medeni Kanunun medeni hakları kullanma ehliyetini düzenleyen ilgili maddelerine gönderme yapılarak dava ehliyeti de düzenlenmiştir.

Kolektif şirketlerde mukavelede aksine hüküm olmadıkça, Türk Ticaret Kanunu'na (m.160) göre şirket işlerini idare hak ve vazifesine sahip olan kimse veya kimseler temsil yetkisine sahiptir. Türk Ticaret Kanunu'na (m.160) göre "Ortaklardan her biri ayrı ayrı şirket idare hak ve vazifesine haizdir. Şu kadarki; şirket mukavelesiyle veya ortakların ekseriyeti ile idare işleri ortaklardan birine veya bir kaçına yahut

---

<sup>125</sup> Danıştay 12. D., 11.06.1966 gün ve E.1966/1133, K.1966/2090.(yayınlanmamıştır)

hepsine verilebilir. Ticari mümessiller ve diğer ticari vekiller hakkındaki hükümler mahfuzdur."

TTK'na göre (m.179), kolektif şirketin borç ve taahhütlerinden dolayı birinci derecede şirket mesuldür. Şu kadarki şirkete karşı yapılan icra takibi semeresiz kalmış veya şirket herhangi bir sebeple sona ermiş ise yalnız ortak veya ortakla birlikte şirket aleyhine deva açılabilir ve takip yapılabilmesi hükmüne bağlanmıştır. Konu ile ilgili Danıştay 7. Dairesi'nin bir kararında; "Şirketin vergi borcundan şahsen sorumlu tutulan ortağın, şirketin hukuken mevcut bulunmadığı durumlarda, şirket vergi borçlarının kaldırılması istemiyle şahsen vekâlet verdiği avukat vasıtasıyla dava açma hakkının varlığının da kabul edilmesi gerekeceğinden, mahkemece kararda yazılı gerekçeyle açılan davanın ehliyet yönünden reddinde yasal isabet bulunmadığına"<sup>126</sup> hükmetmiştir.

Türk Ticaret Kanunu'na (m.257)göre, komandit şirketlerin idare ve temsili "komandite ortak"lara aittir. Komanditer ortakların şirketi idare ve temsile yetkileri yoktur, bu durumda komandit şirketler adına dava açmaya da ancak komandit ortaklar yetkilidir. Konu ile ilgili Danıştay 12. Dairesi bir kararında; "Yeni Ant Gazetesinin, Yeni Ant Gazete ve Matbaacılık Mehmet Orhi Komandit Şirketi'ne ait olduğu ve şirketi temsile komandite ortak Mehmet Orhi'nin tek başına yetkili olduğu anlaşılmakta, şirketi temsile yetkili olmayan komanditer ortağın kendi adına verdiği vekâletnameye istinaden Yeni Ant Gazetesinin menfaatini ilgilendirdiğinden bahisle açtığı davanın ehliyet yönünden reddine"<sup>127</sup> karar verilmiştir.

Anonim şirketlerin idare ve temsili, Türk Ticaret Kanunu'na (m.317-319) göre, idare meclislerine (yönetim kurullarına) aittir. Ancak şirket mukavelesinde hüküm olması halinde bu yetki, meclis azalarından (üyelerinden) en az birine ya da pay sahibi olmaları zorunlu olmayan müdürlere devredilebilir. Konu ile ilgili Danıştay 3. Dairesi'nin bir kararında; "Şirket adına düzenlenen ihbarnameye karşı şirketi temsile yetkili bulunmayan ortağın açtığı davanın incelenmesi olanağı bulunmadığından, davanın ehliyet yönünden redde gerekirken süre aşımından reddinde isabet bulunmadığına"<sup>128</sup> hükmetmiştir. Yine bu konu ile ilgili Danıştay 4. Dairesi; "Anonim

<sup>126</sup> Danıştay 7. D., 23.03.1995 gün ve E. 1993/5, K. 1995/1203. DD., S. 91, s. 773.

<sup>127</sup> Danıştay 12. D., 13.06.1966 gün ve E. 1966/3208, K.1966/2114. (yayınlanmamıştır)

<sup>128</sup> Danıştay 3.D., 10.02.1998 gün ve E. 1996/1097, K. 1998/295. DD, S.97, s. 240.



şirket adına resen yapılan tarhiyata karşı, ihbarnamede adı yazılı olan ve tebliği kendisine yapılan şirket ortağının dava açma ehliyetinin olduğuna"<sup>129</sup> karar vermiştir.

Limitet şirketleri temsile kimlerin yetkili olduğu, Türk Ticaret Kanunu'nda (m.540-541) gösterilmiş olup, bu maddelere göre; aksi kararlaştırılmış olmadıkça "ortaların tümü" hep birlikte müdür sıfatıyla şirket işlerini idareye ve şirketi temsile yetkili bulunmaktadır. Ancak şirket sözleşmesiyle ya da şirket genel kurulu kararı ile şirketi idare ve temsile, ortaklardan bir ve birkaçı yetkili kılınabilir. Kuruludan sonra şirkete giren ortaklar, bu hususta genel kurulun ayrı ve özel bir kararı olmadıkça şirketi idare ve temsil edemezler. Öte yandan şirket mukavelesine konulacak bir karar uyarınca limitet şirketlere ortak olmayan kimselerin de bu şirketleri idare ve temsilleri mümkün bulunmaktadır. Konu ile ilgili Danıştay kararlarına baktığımız zaman; Danıştay 7. Dairesi vermiş olduğu bir kararında "Yükümlü şirketin vergi borcunun, kurucu ortağın şahsi hesabından alınması durumunda, kurucu ortak tarafından bu konuda açılan davanın ehliyetten reddi yolundaki mahkeme kararı doğrudur"<sup>130</sup>denilmektedir. Yine 4. Dairenin bir başka kararında; "Olayda Gözde Kadiroğulları Gıda ve İhtiyaç Maddeleri Pazarlama Sanayi ve Ticaret Limitet Şirketi'nin 1997, 1998 ve 2001 yıllarına ait muhtelif vergi borçlarını içeren ödeme emirleri şirketin adresinde yoklama memuru tarafından davacıya tebliğ edilmesi üzerine davacı tarafından anılan ödeme emirlerinin iptali istemiyle açılan davada, davacının dava açma yetkisinin bulunmadığı gerekçesiyle mahkemece davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Ancak dosya içeriğinden, uyuşmazlık konusu ödeme emirlerinin söz konusu şirketin kanuni temsilci sıfatıyla davacıya tebliğ edilmesi davacının da anılan şirketin kanuni temsilcisi olduğunun açık olması ve ayrıca dava dilekçesinden dilekçede ileri sürülen iddiaların davacının kişisel sorumluluğuyla ilgili olmayıp şirket hakkında olduğu anlaşıldığından davanın şirket adına açılmış olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu itibarla mahkemece davacı tarafından şirket adına açılan davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet bulunmadığına"<sup>131</sup> hükmetmiştir.Danıştay 7. Dairesi ise bir kararında; "Emay İnşaat ve Sanayi Limitet Şirketi adına yapılan tarh işlemlerinin iptali istemiyle, 25.08.1998 tarihinde hissesini devrettiğini ve bu tarihten itibaren şirketle

<sup>129</sup> Danıştay 4.D., 09.11.1995 gün ve E. 1994/5117, K. 1995/4536. DD, S.91, s. 400.

<sup>130</sup> Danıştay 7.D., 14.10.1998 gün ve E. 1997/5040, K.1998/5301. DD, S.100, s. 354.

<sup>131</sup> Danıştay 4.D., 28.10.2003 gün ve E.2002/391, K.2003/2593.(yayınlanmamıştır)

herhangi bir bağının kalmadığını şirketi temsile yetkisinin de bulunmadığını belirten davacı tarafından açılan davanın ehliyet yönünden reddedildiği; bu kararın bozulması istemiyle yapılan temyiz başvurusuna ait dilekçenin de, yine davacının tayin ettiği avukat olan vekili tarafından imzalandığı anlaşılmıştır. 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun limitet şirketlerin idare ve temsile ilişkin hükümlerinde, limitet şirketleri şirket mukavelesi veya umumi heyet kararıyla yetkili kılınan kişilerin temsil edeceği; 6183 sayılı Amme Alacakların Tahsili Usulü Hakkında Kanunda ise, limitet şirket ortaklarının şirketten tahsil imkânı bulunmayan amme alacaklarından sorumlu oldukları belirtilmiştir. Sözü edilen hükümler karşısında, eski ortağı olduğu şirketi temsil yetkisi bulunmayan ve ortaklık sıfatı ile de hakkında herhangi bir takip yapılmayan davacının, önceden ortağı olduğu şirket adına tesis edilen işlemlerin iptali istemiyle dava açma ehliyeti olmadığı gibi, verilen kararı temyiz etme ehliyetinden de söz edilemez"<sup>132</sup> şeklinde hüküm vermiştir.

Kooperatifleri temsile kimin yetkili olduğu, 1163 sayılı Kooperatifler Kanununun 4 ve 55. maddelerinde belirtilmiş olup bu maddelere göre kooperatifleri, kanun ve ana sözleşme hükümleri içinde "yönetim kurulları" temsil eder.

TTK' nın 176. maddesi uyarınca, şirketi temsile salahiyetli olan kimse şirketin gayesine dâhil olan her nevi iş ve hukuki muameleleri şirket namına yapmak ve şirketin unvanını kullanmak salahiyetini haizdir. Bu durumda, şirketin dava ehliyeti de şirketi temsile yetkili kişi ya da organ tarafından kullanılacak yine anılan madde uyarınca, dava ehliyetini kullanma yetkisi de şirketin taraf ehliyetinin konusuyla sınırlı olmasına koşut biçimde, şirketin amacıyla ve konusuyla sınırlı kalacaktır.

Ayrıca Türk Ticaret Kanunu (m.219) uyarınca, tasfiye halinde bulunan şirketi mahkemelerde ve hariçte temsil salahiyeti tasfiye memurlarına aittir. Bu durumda, tasfiye halindeki şirketin dava ehliyetini kullanma yetkisi, tasfiye memuruna geçmektedir.

Bir ticaret şirketinin nevini diğer bir ticaret şirketi nevine çevrilmesi halinde yeni neve çevrilen şirket eskisinin devamı olur. Türk Ticaret Kanununda (m.152), "Kanunda aksine hüküm olmadıkça yeni neve ait kuruluş merasimine tabi olacağı, böylece yeni

---

<sup>132</sup> Danıştay 7. D., 13.05.2004 gün ve E.2004/1287, K.2004/1310. (yayımlanmamıştır)

neve çevrilen şirketin eskisinin devamı olduğu hükme bağlanmıştır. Bu nedenle eski şirketin bütün hak ve vecibeleri, alacak ve borçları yeni şirkete geçer. Bununla beraber eski şirketin alacak ve borçlarından doğan uyuşmazlıklar nedeniyle açılmış olan davayı takip ve temsil yetkisi de yeni şirkete geçer. Bu konuda Danıştay 9. Dairesi şöyle bir karar vermiştir; " Türk Ticaret Kanunu (m.152) uyarınca, anonim şirket, nevi değişen, kolektif şirketin bütün hak ve borçları ile devamı niteliğinde olduğundan ve kolektif şirketin vergi dairesinin olan borcu aynen anonim şirkete geçmiş olduğundan anonim şirketin dava açma ehliyeti bulunmaktadır."<sup>133</sup>

### **1.2.1.3. Sendikaların Dava Ehliyeti**

Sendika, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun da (m.2), işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzelkişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. Yine aynı Kanunun 6. maddesine göre sendikalar, kurucuların, sendika ile ilgili belgeleri ve sendika tüzüğünü sendika merkezinin bulunacağı ilin valiliğine vermekle tüzelkişilik kazanırlar.

2821 sayılı Yasanın 16. maddesinde, konfederasyon, sendika veya sendika şubesinin temsil edilmesi veya gerekli gördüğü hal ve konularda üyelerden bir veya birkaçına yetki vermesi, yönetim kurullarının başlıca görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bu durumda, sendikaların dava ehliyeti ya yönetim kurulunca ya da onun yetki vereceği üyeler tarafından kullanılabilir. Sendikaların idari yargıda dava ehliyeti, sendikaların tüzelkişiliğini doğrudan ilgilendiren ve amaçlarıyla ilgili konularla sınırlıdır. Konu ile ilgili Danıştay 10. Dairesinin bir kararında, "Davalı idarece, davanın sendika tarafından açılacağı, sendika başkanını davayı açamayacağı bildiriliyorsa da; davacı sendikaya ait tüzüğün "Genel Başkanın Görev ve Yetkileri" başlıklı 19. maddesinde, Genel Başkanın, mahkemelerde ve idari merciler nezdinde sendikayı

---

<sup>133</sup> Danıştay 9. D., 21.11.1990 gün ve E.1990/118, K.1990/3589. (yayınlanmamıştır)

temsil yetkisi olduğu belirtildiğinden sendika adına dava açmasına engel bir durum bulunmamaktadır"<sup>134</sup> denilmektedir.

Ancak 2821 sayılı Yasa, dava ehliyeti konusunda sendikalar açısından ayrıksı bir düzenlemeye gitmiştir. Anılan Yasanın 32. maddesinin 2. fıkrası uyarınca sendikalar, 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 mirasçılarının temsilen dava ve bu münasebetle açtığı davadan ötürü husumete ehildirler.

Bu düzenleme ile sendikaların dava ehliyetinin farklı görünümü ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, tüm tüzelkişiler için geçerli olan, tüzelkişiliğe ilişkin konulardaki dava ehliyeti, ikincisi, çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmelerinden, örf ve adetten doğan hususlarda, sendikanın türüne göre tüm işçileri ya da tüm işverenleri temsil edecek bir dava ehliyetidir. Dava ehliyetinin bu ikinci görünümü, yalnızca sendika üyelerinin değil, ülkedeki tüm işçi ya da işverenlerin ortak temsili biçimine bürünen bir dava ehliyetidir. Ancak buradaki temsil, teknik anlamda bir temsil olmayıp, bundan maksat, çalışanların ortak çıkarını korumaktır. Sendikalara bu davaları açma hakkı çalışanların ortak çıkarını korumak için verilmiştir. Bu konu ile ilgili Danıştay, özelleştirme yoluyla satılan fabrikanın satışına ilişkin işleme karşı ilgili sendikaların dava açma ehliyetlerinin bulunduğuna karar vermiştir. Kararda şu ifadelere yer verilmiştir; "Çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan sendikaların 2821 sayılı Yasa hükmünde yer alan hususlara ilişkin davalarda dava açma ehliyeti bulunmaktadır."<sup>135</sup>

Ayrıca Danıştay yakın tarihli bir kararlarında sendikaların üyeleri adına da dava açabileceklerine hükmetmiştir. Bu bağlamda, Danıştay 5. Dairesinin bir kararına göre; 12.07.2001 günlü, 22460 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 25.06.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Sendika ve Konfederasyonların Yetki ve Faaliyetleri Başlığını Taşıyan 19. maddesinin 2. fıkrasının (f) bendinde; "üyelerinin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya

<sup>134</sup> Danıştay 10.D., E. 1986/1559, K. 1986/1873, DD, S.62-63, s. 403.

<sup>135</sup> Danıştay 10.D., E.1995/4319, K.1996/2743 DD, 5.92, s. 767.

hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etme veya ettirme, dava açma ve bu nedenle açılan davalarda taraf olma" sendikaların yetki ve faaliyetleri arasında sayılmıştır. Her ne kadar idare mahkemesince 4688 sayılı Yasanın 19. maddesinin 2. bendinin (f) fıkrası uyarınca sendikaların kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin bulunan bir işlemin iptali istemiyle dava açabilecekleri tek tek üyelerinin şahsi menfaatlerini ilgilendiren işlemlerle ilgili olarak dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı; ancak bir üyesi hakkında tesis edilen bireysel işlemle ilgili olarak bu üye tarafından açılacak olan davada, üyenin talep etmesi durumunda halinde hukuki yardımda bulunma yetkisi olduğu kabul edilmiş ise de; 4688 sayılı Yasanın 19/2-f maddesinde; sendikaların idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında üyelerini yargı organları önünde temsil etme ve 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, mahkemenin aksi yöndeki yorumuna katılmaya hukuken olanak bulunmamaktadır. Bu durumda idare mahkemesince 4688 sayılı Yasanın 19/2-f maddesinde yer alan hüküm göz önünde bulundurularak dosya tekemmül ettirilip dava konusu uyuşmazlığın esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken davanın ehliyet yönünden reddinde hukuki isabet görülmemiştir."<sup>136</sup>

### **1.2.2. Kamu Tüzelkişilerinin Dava Ehliyeti**

Kamu tüzelkişileri, medeni hakları kullanma ve dava ehliyetine sahip bulunmaktadırlar. Kamu tüzelkişilerince açılacak davaların bunların yetkili organlarınca açılması gerekir. Yetkili organla, tüzelkişiliğin özel yasasında gösterilmiş olup bunlar ya o kişiliğin en üst yetkilisi (genel müdür) ya da yürütme organıdır (yönetim kurulu).<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Danıştay 5. D., 25.03.2003 gün ve E.2002/3906, K.2003/985, DKD, SJ, s. 178.

<sup>137</sup> Karavelioğlu, Celal, **Açıklama ve Son İctihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 988.

Genel olarak belirtmek gerekirse; bakanlıkları bakan, valilikleri ve il özel idarelerini vali, belediyeleri başkan, köyleri muhtar, genel müdürlükleri genel müdür, üniversiteleri rektör, mesleki kuruluşları kuruluş başkanı, kamu iktisadi teşebbüslerini genel müdür temsil eder.

### **1.2.2.1. Devlet Tüzelkişiliğinin Dava Ehliyeti**

Devlet tüzelkişiliği, tüzelkişiliği bulunmayan Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlıklar ile başkaca idari birimleri kapsamaktadır. Ayrı bir tüzelkişiliği olmayıp Devlet tüzelkişiliği çatısı altında toplanan bu kuruluşların tümünün taraf ve dava ehliyeti bulunmamakta, bunlardan ancak bazılarının Devlet tüzelkişiliği adına taraf ve dava ehliyeti bulunmaktadır.

Kamu tüzelkişilerinin temsili amir mevkiinde bulunan kişilere aittir. Kamu tüzelkişilerinin kimler tarafından temsil edileceği kuruluş kanunlarında belirtilmiştir.<sup>138</sup> 4353 sayılı Maliye Vekâleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez Vilayetler Kadrolarında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 22. maddesinde "İdari davaların açılması, idare aleyhine açılan bu nevi davaların takip ve müdafaası daire amirlerine veya bu dairelerin bağlı buldukları bakanlıklar hukuk müşavirlerine ait olup Danıştay'daki duruşmalarda bu daireler kendi amirleri veya hukuk müşavirleri ve hukuk müşaviri olmayan dairelerde ilgili şube amiri tarafından temsil olunur. Hazineyi ilgilendiren işlerde bu vazife Hazine Müşavir avukatı veya avukatları tarafından yapılır. Lüzumu halinde Maliye Bakanlığı'nın alakalı servisine mensup ve Maliye Bakanlığı tarafından tensip edilecek bir memur Hazine avukatı ile birlikte duruşmaya iştirak ettirilebilir. İhtisas gerektiren ve ihtiyaç duyulan hallerde; ilgili bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesinin (h) bendi hükmüne göre serbest avukatlardan veya avukatlık ortaklıklarından hizmet satın alınabilir." hükmü yer almaktadır. Bu konu ile ilgili Danıştay 6. Dairesi'nin vermiş olduğu bir karara göre; "Dava hazineye ait taşınmaza ilişkin imar planı değişikliği

---

<sup>138</sup> İkincioğulları, Füzuzan, **Dava Açma Ehliyeti” İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 21, Ankara 1976, s. 148.

yapılması isteminin reddi yolundaki işlemin iptali istemiyle açılmış; idare mahkemesince 4353 sayılı Yasa uyarınca Maliye Bakanlığı adına idari dava açma konusunda daire amirleri ile ilgili Bakanlık Hukuk Müşavirliğinin yetkili olduğu, hazineyi ilgilendiren işlerde ise bu görevin hazine müşaviri avukatlar tarafından yapılacağı nedeniyle olayda kaymakamlığın hazineye ilişkin uyuşmazlık hakkında maliye hazinesi adına dava açma ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar veren idare mahkemesinin kararı hukuka uygundur."<sup>139</sup>

Cumhurbaşkanlığını, özel hukuktan doğan uyuşmazlıklarda hazine avukatları temsil etmektedir. Ancak idari davalar yönünden Cumhurbaşkanlığının dava ehliyetinden söz etmek pek mümkün görülmemektedir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanı idari kararlarının "kararname" biçiminde alır. Bu kararnamelerin yürütülmesi ilgili bakanlık tarafından yapılır. Bu kararnamelerin iptali için açılacak davalarda, davanın ilgili bakanlığa karşı açılması gerekir.<sup>140</sup> Öte yandan, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, Anayasanın 125/2. maddesi uyarınca yargı denetimi dışındadır. Yani bu işlemler içinde Cumhurbaşkanlığının taraf ve dava ehliyeti bulunmamaktadır.

Bakanlıkların aldıkları kararlar ile yürütmekle görevlendirildikleri kararlara karşı açılacak davalarda, bakanlıkların; Başbakanlığın hizmet bakanlığı olarak görevli olduğu konularda da Başbakanlığın taraf ve dava ehliyeti bulunmaktadır.

Ayrıca Bakanlar Kurulu Kararlarına karşı açılan davalarda Başbakanlığın davalı olarak gösterilmesi ancak dava konusu kararı yürütme görevinin Bakanlar Kuruluna verilmesi durumunda söz konusu olabilir. Başbakan tarafından alınan idari kararlara karşı açılan davalarda da davalı olarak Başbakanlık olarak gösterilir.<sup>141</sup>

Bakanlar, siyasal nitelikte bir kurulun üyesi olmakla birlikte, belli bir hizmetin yürütülmesi amacıyla kurulmuş bakanlıkların da en yetkili amiri durumundadırlar. Bakan, bakanlığın yürüttüğü hizmet alanında devlet tüzelkişiliğini temsil eder. Bu niteliği ile bakanlığın tek yetkilisi ve sorumlusudur.<sup>142</sup> Bakanlıkların bu hiyerarşik yapısı karşısında, amir hiyerarşik yetkisini kullanarak maiyetinin kararının geçersiz hale

<sup>139</sup> Danıştay 6.D., 11.11.1998 gün ve E. 1997/6267, K. 1998/5180. DD, S.99, s. 26.

<sup>140</sup> Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, C.2, İdari Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş 2.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s. 834.

<sup>141</sup> Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, s. 834.

<sup>142</sup> Günay, Metin-.**İdare Hukuku**, s. 343.

getirebileceğinden aynı hiyerarşi içinde yer alan idareler arasında iptal davası açılmasına ihtiyaç yoktur.<sup>143</sup> Bununla birlikte, bakanlıkların vesayeti altındaki ilgili kamu kuruluşlarının, vesayet makamının kararlarına karşı dava ehliyetleri vardır.<sup>144</sup> Örneğin; vesayet makamı olan valiliğin, vesayet ilişkisi içerisinde tesis ettiği işleme karşı vesayet denetimine tabi belediye başkanlığı tarafından dava açılabilir. Konu ile ilgili Danıştay 5. Dairesi'nin bir kararında; "Davacı belediye, ....hastanesinde yardımcı hizmetler sınıfında hizmetli kadrosunda görev yapan ... nın belediyelerine naklen tayininin yapılabilmesi için Sağlık Bakanlığında adı geçen sicil özeti ile gizli sicil raporlarının gönderilmesi yolundaki taleplerinin işleme alınmaması yolunda Valilikçe tesis edilen işlemin iptali istemiyle dava açılmıştır. İdare Mahkemesi kararında; olayda dava konusu işlemin ...nın atanmasına engel bir işlem olduğu dolayısıyla bu işlemin doğrudan adı geçen şahsın kişisel hakkını ihlal ettiği; bu itibarla, davacı belediyenin dava konusu işlemle bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı gerekçesiyle dava ehliyet yönünden reddedilmiştir. İdare Hukukunun genel ilkelerine göre iptal davası açılabilmesi için, gerçek ya da tüzelkişiler ile dava konusu edilen işlem arasında makul ve ciddi bir ilişkinin diğer bir deyişle menfaat bağının bulunması gerektiği kabul edilerek, uyuşmazlık bu çerçevede incelenmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hüküm karşısında dava konusu olayda merkezi yönetimin taşra teşkilatı durumunda bulunan valiliğin davacı belediye üzerinde idari vesayet yetkisinin bulunduğu tartışmasızdır. Bununla birlikte, "vesayet ilişkisi içerisinde vesayet makamının tesis ettiği işlemin, vesayet denetimine tabi kamu kurum ya da kuruluşu tarafından dava konusu edilebileceği" hususunun idare hukukunun bilinen ilkelerinden olduğunu da vurgulamak gerekir. Valilikçe tesis edilmiş olan dava konusu işlemin iptali istemiyle açılan bu davanın da, bu bağlamda incelenmesi gerektiğinde kuşkuya yer bulunmamaktadır. Dava konusu olayda davacı belediyenin, sağlık kadrosunun yeterli olmadığını, kamu yararı için bu eleman eksikliğinin giderilmesi gerektiğini, açıkça

---

<sup>143</sup> İkincioğulları, Füzünan, **Dava Açma Ehliyeti” İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, s. 147.

<sup>144</sup> Günday, Metin-. **İdare Hukuku**, s. 174.



atamaların sınav yapılmasını gerektirmesi ve dolayısıyla külfetler getirmesi nedeniyle, sağlık personelindeki kurumlar arası nakil yoluyla kapatılmasının kamu yararına olduğunu ileri sürdüğü görülmektedir. Valilikçe tesis edilen dava konusu işlemin, "... ile ilgili bir işlem" olmaktan (bir başka ifadeyle kişisel işlem olmaktan) çok, "belediyenin personel ihtiyacını karşılamak üzere kurumlar arası muvafakat yoluyla nakil sürecini durduran" nitelikli bir işlem olduğu görülmektedir. Çünkü bu işlemiyle valilik vesayet ilişkisi içerisinde bulunduğu belediyenin personel alımını Başbakanlık Genelgesi gerekçe göstererek engellemektedir. Olayın bu niteliği karşısında, vesayet ilişki içinde belediyenin de dava konusu işlemi iptali istemiyle dava açma hakkı bulunduğu sonuç ve kanaatine ulaşılmaktadır. Bu itibarla dava konusu işlem ile belediye arasında iptal davası açmaya yeterli menfaat ilişkisinin bulunduğu, bir başka anlatımla davacı belediyenin bu davayı açmakta menfaatinin ve dolayısıyla dava ehliyetinin bulunduğu açık olduğundan, davanın ehliyet yönünden reddine hükmedilmesi yolundaki idare mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir."<sup>145</sup>Görüldüğü üzere ast üst ilişkisi içinde bulunan makamlar için idari yargıda dava ehliyeti dar yorumlanırken vesayet ilişkisi bulunan kurumlar için dava ehliyeti daha geniş yorumlanmaktadır.

Bakanlıkların, kuruldukları ya da yürütmekle görevli oldukları idari işlemlere karşı açılacak davalarda dava ehliyeti bulunmaktadır. Bu ehliyeti bakan kendisi kullanabileceği gibi, 4353 sayılı Yasanın 22. maddesi uyarınca bakanlık hukuk müşavirliği ya da avukatları eliyle de kullanabilir.

Öte yandan, bakanlıkların birbirlerine karşı açılacak davalar yönünden dava ehliyetleri bulunmamaktadır. Bakanlıklar arası anlaşmazlıklar idari yollarla halledilebileceğinden bir bakanlığın diğer bir bakanlık aleyhine dava açmasına gerek yoktur.<sup>146</sup> Böyle bir dava yolu, hem davacı hem davalı sıfatının aynı tüzelkişilik üzerinde birleşmesine yol açacaktır ki, bu tüzelkişilik devlettir. Bu husus, Danıştay İDDGK Kararında da belirtilmiştir. Buna göre; "Aynı tüzelkişiliği, yani devletin tamamlayıcı bir organı olan bakanlıkların ayrı bir taraf sıfatıyla, aralarındaki

<sup>145</sup> Danıştay 5. D., 23.01.2001 gün ve E.1999/656, K.2001/105. (yayınlanmamıştır.)

<sup>146</sup> İkinçioğulları, Füzünan, **Dava Açma Ehliyeti" İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, s. 147.

uyuşmazlıkları yargı yerleri önünde getirerek dava konusu yapmalarına olarak yoktur."<sup>147</sup>

Ayrıca, merkezi idarenin taşra teşkilatının da devlet tüzelkişiliğinden ayrı tüzelkişilikleri bulunmamaktadır. İl idaresinin başı ve illerde hem hükümetin hem de devlet tüzelkişiliğinin temsilcisi olan vali ile ilçe idaresinin başı ve ilçede hükümetin temsilcisi durumunda olan kaymakamın, yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet yetkileri ile donatılmış olmaları nedeniyle kesin olarak yapacakları işlemlere karşı açılacak davalarda, davalı olarak işlemi yapan valilik ya da kaymakamlık gösterilir.<sup>148</sup>

Buna karşın, bucak idaresinin başı olan bucak müdürü, herhangi bir idari işlem kurma ya da vesayet yetkisi ile donatılmış olmadığı için dava ehliyetine de sahip değildir.

İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanması söz konusu olduğundan, valiler hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın illerdeki temsilcisi olduğu gibi, devlet tüzelkişiliği adına giriştiği eylem ve işlemlere karşı açılacak davalarda da dava ehliyeti vardır. Ancak, valiler de devlet hiyerarşisi içinde yer aldığı için, hiyerarşik bağ ile bağlı oldukları bakanlıkların işlemlerine karşı dava açma ehliyeti bulunmamaktadır.<sup>149</sup>

Danıştay'ın bir kararında da bu husus belirtilmiştir. Söz konusu karara göre, "Yönetmelik iptali istemiyle Milli Eğitim Bakanlığına karşı açılan davada, davacı valinin hak ve menfaatinin ihlalinin söz konusu olmadığından bahisle, Milli Eğitim Bakanlığının ilde temsilcisi olan davacının, adı geçen Bakanlıkça düzenlenen yönetmeliğin iptalini istemeye yetkisi olmadığı ileri sürülerek, davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir."<sup>150</sup>

Öğretim üyeleri hakkında tesis edilen bireysel işlemlerle ilgili, öğretim üyesinin görev yaptığı bölümün, dekanlığın yada rektörlüğün doğrudan idari dava açma ehliyeti bulunmamaktadır. Konuya ilişkin Danıştay 8. Dairesi E:2007/3156, K:2008/3414 sayılı kararında, "Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesindeki profesörün kamu görevinden

<sup>147</sup> Danıştay İDDGK., E. 1995/930, K. 1997/703 DD, 5. 96, s. 55.

<sup>148</sup> Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut: a.g.e., s. 836.

<sup>149</sup> İkinciöğulları, Füzünan, **Dava Açma Ehliyeti" İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, s. 47.

<sup>150</sup> Danıştay 12. D., 21.11.1967 gün ve E. 1967/2745 K. 1967/1884, AİD., C.5, 5.2, s. 127.

çıkarma cezasıyla cezalandırılması yolundaki rektörlük teklifinin reddine ilişkin Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı işlemi ile dayanağı olan Yüksek Denetleme Kurulu Kararının iptali istemiyle açılan davada rektörlüğün dava açma ehliyetinin bulunmadığı” belirtilmiştir.<sup>151</sup>

### 1.2.2.2. Tüzelkişiliği Bulunmayan Kamu Kuruluşlarının Dava Ehliyeti

İYUK’ un 31. maddesinde yapılan atıf dolayısıyla ehliyet konusunda HUMK'un hükümleri uygulanır. HUMK'daki düzenleme uyarınca, medeni haklardan faydalanma ve medeni hakları kullanma ehliyeti yalnızca gerçek ve tüzelkişiler üzerinde somutlaşmaktaydı, bu durumda genel ilke, tüzelkişiliği bulunmayan kamu kuruluşlarının dava ehliyetinin de bulunmadığıdır. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının dava açma yeteneğine sahip sayılmaları için mutlaka "tüzelkişilik" şeklinde örgütlenmiş olmaları gerekmez. Gerçekten, yürürlükteki kanunlarla, tüzelkişiliği olmayan bazı idari birimlere ve bunların başındaki idare ajanlarına belirli konularda dava açabilme yetkisinin tanındığı görülmektedir. Bunun en tipik örneğini Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmayan<sup>152</sup> bakanlıklar oluşturmaktadır. Bakanlıklar, tüzelkişilikleri bulunmadığı halde, tesis ettikleri işlem ve eylemlerden dolayı hasım olabildikleri gibi görevleriyle ilgili olarak başkalarına karşı dava da açabilmektedirler.<sup>153</sup> Bakanlık ve valilikler tüzelkişiliğe sahip olmamakla birlikte, devlet tüzelkişiliğinin bir parçası olmaları nedeniyle dava ehliyetine sahip bulunmaktadır.

Genel kural, tüzelkişiliğe sahip olmayan kamu kurum ve kuruluşlarının ehliyetsizliği yönünde olmasına karşın, Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, tüzelkişiliği olmayan Türk Mühendis ve Mimar Odaları'nın idari yargılama usulünün ve idari davaların genel niteliği gereği, hem davacı hem de davalı olarak taraf ehliyetine sahip olabileceklerini kabul etmiştir. Bu karar esas alındığında, belirli konularda resen hareket edebilen bağımsız görev ve yetki sahibi idarelerin de tüzelkişiliğe sahip

<sup>151</sup> AKİP (Açıklamalı Kanun İçtihat Programı), Danıştay Kararları-Kelime:Öğretim Üyesi

<sup>152</sup> Akyılmaz, Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya 2004, s. 106-107.

<sup>153</sup> Yenice, Kazım/Esin, Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, Ansan Matbaacılık, Ankara 1983, s. 476.

olmasalar dahi kendi bağımsız hareket alanları içinde kalan görev ve yetkilere ilişkin işlerde, dava ehliyetine sahip olduklarını kabul etmek gerektiğine karar vermiştir.<sup>154</sup>

### 1.2.2.3 Tüzelkişiliği Bulunan Kamu Kuruluşlarının Dava Ehliyeti

Başbakanlığa ya da bakanlıklara bağlı ancak devlet tüzelkişiliğinden ayrı tüzelkişilikleri bulunan kuruluşların, (Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü) kendi eylem ve işlemlerine karşı açılacak davalarda dava ehliyetleri vardır. Bu davalarda bunların bağlı ya da ilişkili buldukları bakanlıkların davalı olarak gösterilmesine gerek yoktur.<sup>155</sup>

Ayrı tüzelkişiliği bulunan kuruluşların bakanlıklarla aralarındaki ilişki, bir hiyerarşik bağ değil, vesayet ilişkisidir. Bu nedenle vesayet makamlarının kararlarına karşı dava ehliyetine sahip oldukları gibi, devlet tüzelkişiliği içinde bulunmamaları nedeniyle de başkaca kamu tüzelkişilerinin eylem ve işlemlerine karşı dava açma ehliyetleri bulunmaktadır.

Tüzelkişiliğe sahip kamu iktisadi teşebbüsleri de, yerinden yönetim kuruluşları olarak idarenin bütünlüğü ilkesi gereği münferit bakanlıklarla idari vesayet ilişkisi içine sokulmuşlardır.<sup>156</sup> Anılan kuruluşlar da hem kendi faaliyetleri dolayısıyla ve hem de vesayet makamlarının kararlarına karşı dava ehliyetine sahiptir.

Kamu iktisadi kuruluşlarınca kurulmuş ve tüzelkişiliği bulunan "müesseselerin dava ehliyeti bulunmaktadır. Bunların eylem ya da işlemlerine karşı açılacak davalarda, davalı olarak, ya tüzelkişiliği bulunan müesseseler ya da kamu iktisadi teşebbüsleri gösterilebileceklerdir.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> Danıştay İBK., 08.03.1979 gün ve E:1971/1, K:1971/1 nakleden KARAVELİOĞLU, Celal, s.989.

<sup>155</sup> Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, s. 836.

<sup>156</sup> Günay, **İdare Hukuku**, s. 462.

<sup>157</sup> Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, s. 838.

#### 1.2.2.4. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Dava Ehliyeti

Yerinden yönetim; topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi irade hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzelkişileri tarafından yürütülmesidir.<sup>158</sup> Bu tüzelkişiler, yerinden yönetim kuruluşları olarak adlandırılmaktadır. Yerinden yönetim, yer yönünden (yerel yerinden yönetim kuruluşları) ve hizmet yönünden (hizmet yerinden yönetim kuruluşları) olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır.

Devlet tüzelkişiliğinin dışında kendi tüzelkişiliklerine sahip yerinden yönetim kuruluşlarının, Medeni Kanun uyarınca taraf ve dava ehliyeti bulunmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının, kamu gücü kullanarak kendi faaliyet alanlarına ilişkin kurdukları işlemlere karşı açılacak davalar yönünden dava ehliyetleri vardır. Ayrıca, vesayet makamları da yerinden yönetim idarelerinin vesayet konusu dışında kalan kararlarına karşı iptal davası açabilirler.<sup>159</sup> Gerek; yerel yönetim kuruluşlarının, gerek hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarına karşı açılacak davalarda, davalı olarak yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme organı gösterilir.<sup>160</sup>

Yerel yerinden yönetim birimleri; Anayasanın 127. maddesine göre; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Bu tanıma koşut olarak, yerel yönetimler, il, belediye ve köy idareleri olmak üzere üç türdür.<sup>161</sup> Yerel yerinden yönetimlerden il özel idarelerini valiler, belediyeleri belediye başkanları ve köyleri köy muhtarları temsil ederler. Böylece yerel yerinden yönetim kuruluşlarının dava ehliyetini de vali, belediye başkanı ve köy muhtarı kullanabilecektir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının dava ehliyetinin kullanılması ise kuruluş yasalarına bakılarak belirlenebilecektir. Şu kadar ki, genel müdürlük olarak

<sup>158</sup> Günay, **İdare Hukuku**, s.61.

<sup>159</sup> İkinciöğulları, Füzuan, **Dava Açma Ehliyeti” İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, s. 148.

<sup>160</sup> Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, s.836.

<sup>161</sup> Günay, **İdare Hukuku**, s. 406.

örgütlenmiş kamu tüzelkişilerini ilgili genel müdür, üniversiteleri de rektör temsil eder ve dava ehliyetini de bunlar kullanır.<sup>162</sup>

#### **1.2.2.5. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Dava Ehliyeti**

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

Bu kuruluşlar, gerek Anayasada düzenlenip görev tanımlarının yapılmış olması, gerek yasayla kurulmaları ve gerekse Anayasa ve kuruluş yasalarıyla görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş oldukları faaliyet alanlarına ilişkin olarak kamu gücü ile donatılmış olmaları yönleriyle, mesleksel amaçlarla kurulmuş başkaca topluluklardan ayrılırlar. Bu ayrı statünün en önemli özelliği ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belli bir faaliyet alanında kamu gücü ile donatılmış ve idari işlem niteliğinde işlemler kurabilme yetkisi ve yeteneğine sahip kılınmış olmalarıdır.

Bir tüzelkişilik olarak kurulan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, Medeni Kanun uyarınca taraf ve dava ehliyetlerin varlığı da kaçınılmazdır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında kurduğu idari nitelikteki işlemleri ile vesayet makamı olarak yaptığı işlemleri yönünden taraf ehliyetleri bulunmaktadır.

Bu kuruluşların dava açma ehliyetleri yönünden ise üç farklı durumdan söz etmek gerekmektedir. Birincisi, bu meslek kuruluşlarının üyelerinin mesleki çıkarlarını ilgilendiren konulara ilişkin dava yeteneği, ikincisi, bu meslek kuruluşlarının idari vesayet makamlarına karşı açacakları iptal davalarına ilişkin dava yeteneği, üçüncüsü de

---

<sup>162</sup> Yenice, Kazım / Esin, Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, s.479.

statülerine, kuruluş kanunları, organik kanunlarına göre çalıştıkları alan ve yöneldikleri amaçlarla ilgili konulara ilişkin dava yeteneği.<sup>163</sup>

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, vesayet makamlarının kararlarına karşı dava ehliyeti, tıpkı başkaca vesayet altındaki kuruluşlarda olduğu gibi tartışmasız olarak kabul görmektedir. Örneğin; Sağlık Bakanlığı'nın Tababet Uzmanlık Yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair Yönetmeliğinin 1. maddesinin iptali istemiyle Türk Tabipler Birliğinin açtığı davayı Danıştay 5. Dairesi esastan incelemiştir. Söz konusu karara göre; "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının 4577 sayılı Yasa ile değişik (a) bendinde; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davası açılabileceği hükme bağlanmıştır. Tıpta Uzmanlık Eğitimi konusunda yapılacak düzenlemelere katılmakla görevli kuruluşlardan biri olan Türk Tabipler Birliği'nin katılımı sağlanmadan Sağlık Bakanlığı'nca çıkarılan Tababet Uzmanlık Yönetmeliğinin iptali istemiyle dava açabileceği, Dairemizce ve Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca pek çok davada kabul edilmiştir. Türk Tabipler Birliğinin dava konusu edebileceği açıkça kabul edilen Tababet Uzmanlık Yönetmeliği ile sıkı sıkıya bağlı anılan yönetmelik hükümlerine göre yapılan toplu atama işlemleri ile de menfaat ilgisinin kurulması kaçınılmazdır. Düzenleyici işlemi dava konusu eden Türk Tabipler Birliğinin anılan düzenlemenin sonucunu, uygulama işlemlerini dava konusu edemeyeceğinin kabulü, hukuka aykırılığı saptanan yönetmelik uygulamasının hukuken geçerli sayılması sonucunu doğuracaktır. Tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp gelişmesini sağlamak üyelerinin menfaati ile kamu yararının denkleştirmekle görevli Türk Tabipler Birliğinin, ilgili mevzuat hükümleri ihmal edilip bir kısım meslek mensuplarını ayrıcalıklı konuma yükselten yönetmeliğe dayalı atama işlemlerini irdeleyip dava konusu etmesi, üstlendiği görevin doğal bir sonucudur. Davacı Türk Tabipler Birliği Meslek Konseyi'nin, birlik üyelerinin hukukunu korumak amacıyla dava açabileceğinin esasen yasayla belirlenmiş olan kuruluş amacı göz önünde bulundurulduğunda düzenleyici işlemlerin yanı sıra bu düzenleyici işlemlerin uygulama işlemleri olan atama işlemlerine karşı da dava açma ehliyetinin var olduğunun kabulü gerekmektedir.

---

<sup>163</sup> Azrak, Ülkü: "**İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği**", İzmir Barosu Yargı Reformu Sempozyumu, İzmir Barosu Yayını, İzmir 2000, s.323.

Bu itibarla 6023 sayılı Yasa ile verilen görevler bakımından, birliği temsilen Merkez Konseyinin bu davayı açmakta menfaatinin ve dolayısıyla dava açma ehliyetinin olduğu anlaşıl原因 olarak işin esasına geçildi.<sup>164</sup>

Öte yandan, Danıştay, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına bağlı ancak tüzelkişiliği bulunmayan meslek odalarının, kurdukları idari işlem niteliğindeki işlemlere karşı açılacak davalarda davalı olabilme ehliyeti ile vesayet makamlarının kararlarına karşı açacakları davalar dışındaki konularda, objektif dava ehliyetinin varlığı konusunda çelişkili kararlar vermekteydi. Örneğin; Danıştay 8. Dairesi bir kararında, İnşaat Mühendisleri Odasının davacı taraf olma ehliyetinin olmadığını kabul ederken, Danıştay 12. Dairesi bir kararında, Mimarlar Odasının idari davalarda davacı taraf olma ehliyetinin bulunduğuna karar vermiştir. Bu durum bir İçtihadı Birleştirmeye Kurulu Kararı ile giderilmiştir. Söz konusu karara göre; "Tüzelkişiliği olmayan idari mercilerin davalı sıfatını kabul etmek, ancak davacı olamayacaklarını söylemek, genel surette usul hukuku ve özellikle idare usul hukuk esaslarıyla bağdaştırılamaz. İdari yapı içinde belli yetki ve görevleri olan kamu idaresi kuruluşlarının tüzelkişilikleri olmasa da, faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar için kendilerine taraf ve dava ehliyeti tanınmalıdır. Sayılan nedenlerle, Türk Mühendis ve Mimar Odalarının davacı ve davalı olarak taraf ve dava ehliyetleri bulunduğuna 08.03.1979 tarihinde oyçokluğu ile karar verilmiştir."<sup>165</sup> Bu kararın ardından Mühendis ve Mimar Odalarının dava ehliyeti konusunda tartışmalar ortadan kalmıştır.

Daha sonra 6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanununda 08.01.1985 tarihinde 3145 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile Türk Eczacılar Birliğine tüzelkişilik tanınmıştır. 6023 sayılı Türk Tabipler Birliği Kanununda 08.01.1985 tarihinde 3144 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle Türk Tabipler Birliğine tüzelkişilik tanınmıştır. 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği Kanununda, 19.04.1983 tarihinde 66 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliğine tüzelkişilik tanınmıştır. Son olarak da 18.05.2004 tarihli 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Kanununun 4. maddesinde Ticaret ve Sanayi Odası, Ticaret Odası, Sanayi Odası ve Deniz Ticaret Odalarına tüzelkişilik tanınmıştır. Böylece bu meslek

<sup>164</sup> Danıştay 5. D., 15.05.2002 gün ve E.2001/132, K.2002/2252.(www.kazancı.com)

<sup>165</sup> Danıştay İBK., 08.03.1979 gün ve E. 1971/1, K. 1979/1. DD, S 36-37, s. 165-171.



odalarının objektif dava ehliyeti yönünden sıkıntıları giderilmiş ve bu meslek odalarının objektif dava ehliyetine sahip olmaları sağlanmıştır. Bu mevzuat değişikliğinin ardından Danıştayın, meslek odalarının dava ehliyeti konusunda doğrudan organik kanunlarına başvurduğu görülmüştür. İptal davası yönünden, tüzelkişiliği olmayan kamu kuruluşlarının kendi yetki ve görev alanındaki işlerde davada taraf olabilme yeteneğine sahip olduklarını kabul etmek yönetimin hukuka uygun hareketini sağlama yönünden yerinde bir yol gibi görünmektedir.<sup>166</sup>

### **1.3. Dava Ehliyeti Bakımından İdari Yargıda Özel Durumlar**

#### **1.3.1. Dava Ehliyeti Olmayan Kişinin Dava Açması**

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinde "Dilekçeler üzerinde ilk incelemeler" başlığı altında dava açma ehliyetiyle ilgili şartlar sayılmıştır ve yine aynı Kanunun 15. maddesinin (b) bendine göre ehliyetsiz kişi tarafından açılan davalarda dilekçenin değil, davanın reddine karar verileceği belirtilmiştir. Bununla beraber bazı yazarlar davanın değil, dilekçenin reddedilmesi gerekeceği ve mahkemenin, dava ehliyeti olmadığı halde kendisi dava açmış olan davacının kanuni temsilcisine, davaya icazet verebilmesi için uygun bir süre vermesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu konuda Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulunun son yıllarda almış olduğu bir kararda, tüzelkişi adına dava açma yetkisi bulunmayan anonim şirket ithalat müdür tarafından açılan davanın ehliyet yönünden reddinin yasaya uygun olmadığını bu gibi durumlarda dilekçenin reddine karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kararda; "İdari davaların açılması sırasında, dava açma iradesinin yazılı belgesi olan dilekçelerin, dava açma ehliyetini haiz davacı, tüzelkişilerde yasal temsilciler tarafından imzalanması gerekir.

Tüzelkişiliği haiz davacı kurumun, adına salınan ek Gümrük Vergisi ve Fonlara karşı dava açmaya ehil olduğu tartışmasızdır. Türk Ticaret Kanunu ve ana sözleşmesi gereği kurum bu yetkisini ancak yönetim kurulu veya bu konuda yetkili olduğu kanıtlanan temsilcileri aracılığı ile kullanabilir.

<sup>166</sup> Gözübüyük, A.Şeref/DİNÇER, Güven, **İdari Yargılama Usulü**, Turhan Kitabevi, 2.B, Ankara 1999, s. 577.

Dava dilekçesini imzalayan ithalat müdürüne ait yetki belgesinden, yargı yerleri önünde şirketi temsil yetkisi bulunmadığı anlaşılan sözü geçenin sadece kurumun yönetsel işlerinin bir kısmını izlemekle görevlendirildiği saptanmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun , dilekçeler üzerinde yapılacak ilk inceleme üzerine verilecek kararları düzenleyen 15. maddesinin 1/d bendinde, 14. maddesinin c bendinde yazılı hallerde, ehliyetli şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılması takdirinde otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine karar verilmesi öngörülmüştür.

Kanunun bu hükmünde yazılı "avukat olmayan vekil" tanımlamasının, dava açma ehliyetini haiz gerçek ve tüzelkişilerin temsilcilerini de kapsadığı sonucuna varıldığından, vergi mahkemesince, söz konusu kural uyarınca dilekçenin reddine karar verilmesi gerekirken, dava açma hakkının kullanımını yasa yapıcının iradesine aykırı biçimde sınırlayarak davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin ısrar kararında yasaya uygunluk görülmemiştir. Bu nedenle, vergi mahkemesi ısrar kararının bozulmasına karar verildi."<sup>167</sup>Bu konuda verilen kararlarda hak arama hürriyetinin engellenmemesine özen gösterilmesi hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaktadır.

### **1.3.2. Tarafın Dava Sırasında Dava Ehliyetini Kazanması**

Dava ehliyeti olmayan davacı adına kanuni temsilcisi tarafından açılan dava sırasında taraf dava ehliyetini kazanırsa, bununla kanuni temsilcinin, kanuni temsilcilik sıfatı son bulur. Bundan sonra, davaya dava ehliyetini kazanan asıl tarafından devam edilir. Örneğin; ayırt etme gücüne sahip küçükler adına dava velileri, kısıtlılar adına dava vasileri tarafından açılır. Fakat dava açıldıktan sonra küçükler ergin olmuşlarsa davaya kendileri devam edebilirler. Erginlik Medeni Kanun m.11'e göre; 18 yaşın tamamlaması ile ya da evlilik ile kazanılır. Ayrıca mahkeme kararıyla (MK, m.12) da kişi ergin kılınabilir. Kısıtlılar açısından da haklarındaki kısıtlama kararı kaldırılınca dava ehliyeti kazanırlar. Bu konuda Yargıtay 1. Hukuk Dairesi vermiş olduğu bir karara

---

<sup>167</sup> Danıştay VDDGK., 19.01.1990 gün ve E.1989/140, K. 1990/9. DD. S.8, »105.

göre; " Dava devam ederken, evlenerek reşit olan davalı yerine duruşmaya velisinin çağrılması isabetli değildir."<sup>168</sup>

### **1.3.3. Dava Sırasında Bir Tarafın Dava Ehliyetini Kaybetmesi**

Dava sırasında bir tarafın dava ehliyetinin son bulması halinde, davayı takip hakkı kendisine geçen, belirli sürelerde başvurması halinde davayı takip hakları korunmuştur. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 26/1. maddesine göre; "Dava esnasında ölüm veya herhangi bir sebeple tarafların kişilik veya niteliğinde değişiklik olursa, davayı takip hakkı kendisine geçen başvurmasına kadar; gerçek kişilerden olan tarafın ölümü halinde, idarenin, mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar, dosyanın işleminden kaldırılmasına ilgili mahkemece karar verilir. Dört ay içinde yenileme dilekçesi verilmemiş ise, varsa yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır." Maddenin ikinci fıkrasında da; "yalnız öleni ilgilendiren davalara ait dilekçelerin iptal edileceği" açıkça ifade edilmiştir.

Bu konuda Danıştay 6. Dairesinin vermiş olduğu bir kararda; "Uyuşmazlık, davacının ölümü nedeniyle davayı takip hakkı kendilerine geçen mirasçıların başvurmasına kadar 2577 sayılı Yasanın 26. maddesi uyarınca dosyanın işleminden kaldırılmasına dair idare mahkemesi kararının bozulması isteminden ibarettir. Davacının ölümü nedeniyle davayı takip hakkı kendilerine geçen mirasçıların başvurmasına kadar 2577 sayılı Yasanın 26. maddesi uyarınca dosyanın işleminden kaldırılmasına dair idare mahkemesi kararı terekenin kayyımları tarafından temyiz edilmiştir. 2577 sayılı Yasanın 26. maddesinin 1. bendinde "Dava esnasında ölüm veya herhangi bir sebeple tarafların kişilik veya niteliğinde değişiklik olursa, davayı takip hakkı kendisine geçen başvurmasına kadar dosyanın işleminden kaldırılmasına ilgili mahkemece karar verilir" kuralı yer almıştır. Temyiz dosyayı içinde yer alan belgelerin incelenmesinden davacının maliki olduğu taşınmazın kamulaştırılması işleminin iptali dileğiyle vekili tarafından, belediye başkanlığına karşı 18.02.1985 günlü dilekçe ile dava açıldığı, dava devam ettiği sırada davacının 13.08.1985 gününde vefat ettiği, mirasçıların belirlenmemesi nedeniyle vekilinin başvurusu üzerine Sulh Hukuk

---

<sup>168</sup> Yargıtay 1. HD., 09.07.1984 gün ve E.1984/8199, K.1984/8150, YKD, C. II, S.7, s. 967.

Hâkimliğinin kararıyla Av... ile ...nın terekesinin idaresi için kayyım tayin edildikleri, idare mahkemesindeki kamulaştırma davasının duruşması için duruşma davetiyesinin kayyım Av... tebliğ edildiği, adı geçenin duruşmada hazır bulunmasına rağmen duruşmanın açılmayarak mirasçılarının başvurmasına kadar dosyanın işlemde kaldırıldığı anlaşılmıştır. 2577 sayılı Yasanın yukarıda değinilen 26. maddesinin 1. bendinde, ölüm nedeniyle tarafların kişiliğinde meydana gelen değişiklik halinde davaya devam edilebilmesi için mutlaka mirasçılarının başvurusu gerektiği yolunda herhangi bir hüküm yer almamış olup, davayı takip hakkı kendisine geçenlerin başvurusuna kadar dosyanın işlemde kaldırılacağı açıkça bildirilmiştir.

Bu itibarla, mirasçıları belirlenemeyen davacının terekesinin idaresi için yetkili yargı organınca tayin edilen kayyımların, tereke içinde yer alan taşınmazın kamulaştırılması işleminin iptali dileğiyle idari yargı yerinde açılmış bulunan davayı takip hakları bulunduğu gözetilmeksizin mirasçılarının başvurusu gerektiğinden bahisle dosyanın işlemde kaldırılması yolundaki idare mahkemesi kararında usul ve yasaya uyarlık görülmemiştir."<sup>169</sup>

Ayrıca Danıştay 10. Dairesinin vermiş olduğu bir kararda; " Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünün yazısı içeriğinden davacının öldüğü anlaşılmıştır. 2577 sayılı Yasanın 26. maddesinin 2. bendi yalnız öleni ilgilendiren davalara ait dilekçelerin iptal edileceği hükmünü amirdir. Bu nedenle yalnız ölen davacının şahsını ilgilendiren, 2022 sayılı Yasaya göre yaşlılık aylığı bağlanmasına ilişkin dava dilekçesinin iptaline karar verildi"<sup>170</sup>denilmiştir.

#### **1.3.4. Avukat Olmayan Vekil Tarafından Dava Açılması**

Avukat olmayan vekil tarafından idari dava açılması mümkün olmamakla birlikte, bu durumda ilgilinin hak arama özgürlüğünü kısıtlamamak adına dava ehliyeti geniş yorumlanmıştır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesi d bendinde yer

<sup>169</sup> Danıştay 6. D., 18.06.1986 gün ve E 1986/196, K. 1986/613, nakleden CANDAN, Turgut: a.g.e., s. 585.

<sup>170</sup> Danıştay 10. D., 10.03.1982 gün ve E. 1982/1466, K. 1982/364, nakleden ASLAN, Zehredin / BERK, Kahraman, **İdare Hukuku Ve İdari Yargılamaya İlişkin Temel Kanunlar**, Alfa Yayınları, Ankara 2005, s. 360.

alan hükme göre, avukat olmayan vekil aracılığıyla açılan davalarda da otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçenin reddine karar verilmesi gerekecektir. 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35. maddesine göre, kanun işlerinde ve hukuki meselelerde mütalaa vermek, mahkeme, hakem veya yargı yetkisini haiz bulunan diğer organlar huzurunda gerçek ve tüzelkişilere ait hakları dava etmek ve savunmak, adli işlemleri takip etmek, bu işlere ait bütün evrakı düzenlemek yalnız burada yazılı avukatlara aittir. Bu hüküm karşısında avukat olmayan kişilerin vekil sıfatıyla idari yargı yerinde dava açabilmelerine imkân yoktur.

Örneğin Danıştay 7. Dairesinin bu konuda vermiş olduğu bir kararında; " 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendinde ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmışsa 30 gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açmak üzere dilekçelerin reddedileceği hükme bağlanmıştır. Dosyanın incelenmesinden umumi vekil sıfatıyla başkası adına ithal ettiği eşya dolayısıyla adına vergi salınan kişiyi temsilen dava açan davacının, avukat olmayan vekili sıfatıyla dava açması dilekçenin reddi sebebi olmasına karşın davanın incelenmeksizin reddinde isabet bulunmamaktadır.<sup>171</sup>

### **1.3.5 Müdahilin Dava Açma Ehliyeti**

HUMK'un 53-58.maddelerinde genel olarak davaya müdahale şartlarına yer verilmektedir. HUMK 'unda (m.53) davaya müdahale,"Hakkı veya borcu bir davanın neticesine bağlı olan üçüncü şahsın iki taraftan birine iltihak etmesine davaya müdahale denir" şeklinde belirtilmektedir. Davaya müdahale iki türlü olur:

#### ***“Fer'i Müdahale”***

Fer'i müdahale kanun tarafından düzenlendiği halde (HUMK m.53-58), asli müdahale doktrin ve yüksek yargı organlarınca geliştirilmiş ve kabul edilmiştir. Bazı hallerde, bir dava sonucunda verilen hüküm, bir üçüncü kişinin hukuki durumunu da

---

<sup>171</sup> Danıştay 7. D., 16.01.1985 gün ve E.1983/1469, K.1985/39, DD, S.60-61, s. 326.

dolaylı olarak etkileyebilir. Bu hallerde, üçüncü kişinin o davaya müdahale etmesinde hukuki yararı vardır. Fakat üçüncü kişi davaya (üçüncü) bir taraf gibi katılmaz; bilakis taraflardan birinin yanında ve onun yardımcısı olarak katılır. İşte bunu sağlayan müesseseye, fer'i müdahale (katılma) denir. Davaya müdahale etmek isteyen üçüncü kişinin, lehine müdahale etmek istediği tarafın davayı kazanmasında hukuki yararı bulunmalıdır. HUM (m. 53)K, hukuki yararı "hakkı veya borcu bir davanın neticesine bağlı olan" biçiminde ifade etmektedir.

Davaya müdahale etmek isteyen üçüncü kişinin hukuki durumu müdahale etmek istediği tarafın davayı kazanması halinde iyileşecek,<sup>172</sup> buna karşılık, onun davayı kaybetmesi halinde kötüleşecek<sup>173</sup> ise, o kişinin davaya müdahale etmekte hukuki yararı var demektir.<sup>174</sup>

Kişinin davaya müdahale etmedeki menfaati meşru olmalıdır. Yasal olmayan menfaat, davaya müdahil olma hakkını vermez. Fransız Danıştay'ı, iptal davalarına yapılan müdahale istemlerinde, menfaat koşulunu oldukça geniş tutmaktadır. Buna karşılık Fransız Danıştay'ı tam yargı davalarında yapılan müdahale istemlerinde, alınacak kararın, müdahale isteminde bulunanın hakkını ihlal eder nitelikte bulunmasına dikkat etmektedir.

Danıştay, bazı kararlarında, üçüncü kişinin davaya katılabilmesi için, "hak ve borcu" görülmekte olan davanın sonucuna bağlı olma koşulunu iptal davaları içinde arama eğilimi göstermektedir. Bu koşulu, tam yargı davarında aramak yerinde bir yol ise de, iptal davaları içinde bu koşulu aramak, iptal davasının niteliği ile

---

<sup>172</sup> Isparta Savcılığı başkatibi Eğridir Mahkemesi başkatipliğine tayin edilmiştir. Eğridir Mahkemesi başkatibi, (kendi yerine yapılan) bu tayin işleminin iptali için Isparta Valiliği'ne karşı iptal davası açmıştır. Isparta Savcılığı başkatibi bu davaya (Isparta Valiliği yanında) müdahale etmek istemiştir. Davaya katılmak isteğinde bulunan Isparta Savcılık başkatibinin davada yakın hak ilişkisi görüldüğü cihetle DK. m.88 (şimdi İYUK m.31) delaletiyle HUMK m.53 gereğince Isparta Valiliği yanında davaya katılma talebinin kabulüne, müdahale kararının taraflara ve davaya katılma isteğinde bulunana tebliğine karar vermiştir. (Danıştay 5.D., 17.5.1971 gün ve E. 1970/5323, K. 1971/1232 nakleden MÜDERRİSOĞLU, Hakan: Danıştay Kanunu, Ankara 1974, s. 560).

<sup>173</sup> Lise mezunu olduğu kanısı ile 1954 yılında emekli intibakı yapılan davacının 1968 yılında orta okul mezunu bulunduğu bahisle intibakı kurumu olan İstanbul Belediyesi tarafından düşürülen davacı, intibakının düşürülmesi işleminin iptalini dava etmektedir. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nün bu davada hak ve menfaati mevzuu bahis olduğundan (davalı İstanbul Belediyesi yanında) müdahale isteğinin kabulüne karar verilmiştir. (Danıştay 10.D., 11.11.1971gün ve E: 1970/405 K: 1971/2427 nakleden MÜDERRİSOĞLU, Hakan, s. 562).

<sup>174</sup> Kuru, Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, c.I, Ankara 1991, s. 2500.

bağdaşmamaktadır; davaya müdahalede kişinin menfaatinin bulunmasını yeterli saymak daha doğru olacaktır.

Davaya müdahale etmek isteyen üçüncü kişinin davaya müdahaledeki yararının hukuki olması gerekir; ideal veya ekonomik yarar (yalnız başına) yeterli değildir.<sup>175</sup>

### **“Asli Müdahale”**

İki kişi arasında belli bir şey veya hak üzerinde bir dava devam ederken, üçüncü bir kişi, bu dava konusu olan şey veya hak üzerinde kısmen veya tamamen bir hak sahibi olduğunu iddia ederek aynı mahkemede bir dava açarsa, buna asli müdahale denir. Asli müdahalede bulunabilmenin ilk şartı mevcut bir davanın bulunmasıdır. Bu şart diğer şartlarla ilgili olmakla birlikte, özellikle hukuki yarar şartı ile çok yakından ilgilidir.

Bir dava söz konusu iken, bu davaya müdahale edilebilmesi konusunda bir tartışma yoktur. Çünkü ortada çekişmeli bir hakka yönelmiş yargılama ve çekişmenin sona erdirilmesi için mahkemeye yöneltilmiş bir talep mevcuttur. Bu davanın konusunun veya türünün asli müdahale bakımından bir önemi yoktur. Burada önemli olan, müdahale edilecek davada, bu dava konusunun bir hakka yönelmiş olmasıdır. Dava sonunda verilecek karar kişinin hukuki durumunu gerçekten etkileyecek nitelikteyse, o zaman müdahale edebileceği bir dava mevcuttur.

Asli müdahale bakımından, asli müdahale talebinde bulunan, müdahale davasını açan kimse, bu davanın davacısıdır. Müdahale davasının davalıları ise, kendilerine karşı hukuki koruma istenen ilk davanın taraflarıdır.

Asli müdahil, davanın tarafları dışında üçüncü bir kişi olmalıdır. Davada, davacı ve ya davalı olarak yer almayan kişiler, o davada üçüncü kişi durumundadır.

Tarafların kanuni temsilcileri, müdahale davasında taraf olamaz. İradi temsilci tarafından yürütülen davaya, temsil olunan, üçüncü kişi olmadığı için, asli müdahil olarak katılamaz.

---

<sup>175</sup> Kuru, Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, c.I, s. 885.

Burada üzerinde durulması gereken bir nokta da, davanın asıl tarafının davayı takip yetkisinin bulunmadığı durumlarda, bu kişilerin asil müdahil olarak davaya müdahalelerinin mümkün olup olmayacağıdır.

Davayı takip yetkisi olmayan asıl taraf, mevcut davaya asli müdahil olarak katılamaz. Çünkü davayı takip yetkisi olan kimse tarafından yürütülen davada, bu kimse temsilci durumundadır, hüküm asıl tarafları bağlar. Kaldı ki, o konuda asıl tarafın da zaten müdahale davası açıp yürütmesi, tasarruf yetkisinin sınırlanmış bulunmasından, takip yetkisinin olmamasından dolayı mümkün değildir.<sup>176</sup> Fakat bu durumlarda, davayı takip yetkisi olmayan asıl tarafı, fer'i müdahil olarak davaya müdahalesi kabul edilmektedir.<sup>177</sup>

## 2. İDARİ YARGIDA TARAF EHLİYETİ

Öncelikle belirtmek gerekir ki idari yargıda davalı taraf idareler olduğundan burada taraf ehliyeti özellikle davacı olabilmek bakımından incelenecektir.

Taraf ehliyeti; bir davada davacı ya da davalı olabilme yeteneği, yani davanın tarafı olabilme yeteneğidir. Taraf ehliyeti medeni (maddi) hukuktaki hak (medeni haklardan istifade) ehliyetinin medeni usul hukukunda büründüğü şekildir. Kimlerin idari yargıda taraf ehliyetini sahip oldukları İYUK' da (m.31) HUMUK' a yapılan atıf nedeniyle Medeni Kanuna göre belirlenir. (HUMK m 38) Buna göre hak (medeni haklardan istifade) ehliyeti bulunan her gerçek ve tüzelkişi idari davada taraf olabilme ehliyetine sahiptir.<sup>178</sup>

Medeni Kanunda (m.8), "her insanın hak ehliyeti vardır buna göre bütün insanlar hukuk düzenin sınırları içinde haklara ve borçlara eşit olmada eşittirler" denilmektedir. Yine Medeni Kanunda (m.48), "tüzelkişiler cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler."denilmektedir. Bu hükümlere göre yalnız gerçek ve tüzelkişiler davada taraf

<sup>176</sup> Kuru, Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, c.I, s. 128,

<sup>177</sup> Pekcanitez, Hakan, **Medeni Usul Hukukunda Fer'i Müdahale**, Ankara 1992, s.74-75.

<sup>178</sup> Kuru, Baki / ARSLAN, Ramazan/ YILMAZ, Ejder: **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 14. B., Yetkin Yayınları, Ankara 2002, s. 266.



ehliyetine sahiptirler. Yani gerçek ve tüzelkişiler hakların ve borçların sahibi olabilirler ve bu nedenle hakların korunması için dava açabilir ve borçlarından dolayı kendilerine karşı dava açılabilir.

## 2.1. Gerçek Kişilerin İdari Yargıda Taraf Ehliyeti

Gerçek kişiler belirli şartları taşımak kaydıyla ancak idari davalarda davacı taraf olabilirler. Çünkü idari davaların özelliği gereği davalı taraf idaredir. Gerçek kişilerin idari davalarda davalı olmaları mümkün değildir. Gerçek kişilerde kişilik; Medeni Kanun'a (m.28) göre, çocuğun sağ olarak tamamıyla doğduğu anda başlamakta, yine aynı maddenin 2. fıkrasına göre çocuk hak ehliyetini, sağ doğmak koşuluyla ana rahmine düştüğü andan başlayarak elde etmektedir. Dolayısıyla cenin de, sağ doğmak koşuluyla ana rahmine düştüğü andan başlayarak taraf ehliyetine sahip olarak kabul edilmektedir. Cenine tayin edilen kayyım ceninin kanuni temsilcisi sıfatıyla cenin adına dava açabilir. Çocuk ölü doğarsa dava konusuz kalır. Çocuk doğmadan önce dava sonuçlanır ve ondan sonra çocuk ölü doğarsa mahkemenin kararı hükümsüz hale gelir.<sup>179</sup>

Şu halde her şahıs hatta sağ doğmak şartıyla cenin dahi idarî davada taraf olma ehliyetine sahiptir. Bu konu ile ilgili Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararında şu şekilde bir karar verilmiştir: "Ergin olmayan kimse medeni haklardan yararlanma ehliyeti haiz bulunduğu andan aleyhine dava açılabilir, ancak davalının ergin olmadığı mahkemece öğrenilirse, tebligat resen yasal mümessiline, dava sırasında ergin olması halinde ise davalının kendisine yapılır. Bunlar yapılmadan ergin olmayan kişi aleyhine dava açılmayacağı gerekçesi ile dava reddedilemez."<sup>180</sup>

İdari yargıda, adli yargıdan farklı olarak davalı tarafın mutlaka idare olması gerekmektedir. Bu yüzden davacının taraf olma ehliyetini inceleyeceğiz. İdari yargıda kural davacının medeni hakları kullanma yetkisine davanın açıldığı tarihte sahip olmasıdır. Bu yetkinin dava sırasında kazanılmış olması başlangıçtaki usulsüzlüğü gidermez. Danıştay içtihatlarına göre dava ehliyetinin davanın başından itibaren var

<sup>179</sup> Kuru, Baki/ ARSLAN, Ramazan/ YILMAZ, Ejder, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, s. 267.

<sup>180</sup> Y.H.G.K.14.01.1976E.1975/4147, K.1976/112. ([www.kazanci.com](http://www.kazanci.com))

olması gerekmektedir. Örneğin bir Danıştay kararında "Dava ehliyeti, dava açıldığı tarihte bulunması gereken ve davanın görülebilmesi için zorunlu bir usul hukuku koşuludur, idari yargı yerlerinde bakılan davalarda tarafların sonradan değiştirilmeleri veya tarafların yerine bir başkasının ikame olunması mümkün değildir. Davanın ıslahı müessesesi de idare hukukunda yer almamıştır."<sup>181</sup>

Gerçek kişilerin kişiliği ve hak ehliyeti ölümle son bulur (MK 28/1). Bu nedenle ölmüş olan kişinin hak ehliyeti yoktur. Dava tarihinden önce ölmüş olan kişiye karşı dava açılmaz. Bununla beraber ölmüş kişi adına da dava açılmaz. Dava devam ederken taraflardan birinin ölmesi halinde ölen kişinin taraf ehliyeti son bulur. Ölen tarafın mirasçılara karşı veya onun mirasçıları tarafından davaya devam edilip edilemeyeceğini tespit etmek için bir ayırım yapmak gerekir.

Yalnız öleni ilgilendiren davalar, mirasçılara geçmeyen haklara ilişkin davalardır. Bu tür durumda İYUK m 26/2'ye göre "yalnız öleni ilgilendiren davalara ait dilekçeler iptal edilir." AYİM, terfi ve kademe ilerlemesine esas sayılmayan sicil işlemleri, bir unvanın tercihi, herhangi bir makama atama, manen taltif gibi isteklerin davacısının ölümü ile son bulan davalar (yalnız öleni ilgilendiren davalar) olduğuna karar vermiştir.<sup>182</sup>

Yalnız ölen tarafı ilgilendirmeyen, yani mirasçıları da ilgilendiren, mirasçıların mal varlığı haklarını etkileyen davalar tarafın ölümü ile konusuz kalmaz. Bu davalara mirasçılar tarafından devam edilir. İYUK m 26/1'e göre "dava esnasında ölüm veya herhangi bir sebeple tarafların kişilik veya niteliğinde değişiklik olursa, davayı takip hakkı kendisine geçen başvurmasına kadar; gerçek kişilerden olan tarafın ölümü halinde, idarenin, mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar, dosyanın işlem den kaldırılmasına ilgili mahkemece karar verilir. Dört ay içinde yenileme dilekçesi verilmemiş ise, varsa yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır."

Yine gerçek kişilerin taraf ehliyeti konusunda AYİM, emeklilik, sicil, terfi, istiklal maddesi ve benzeri işlemlerle ilgili olarak açılan iptal davalarının karara bağlanmasından önce, davacının ölümü halinde işlemlerin iptali davacının mirasçılara

<sup>181</sup> Danıştay 12.D., 29.11.1979 gün ve E. 1979/2433, K. 1979/4514, nakleden YENİCE, Kazım/ESİN, Yüksel: **İdari Yargılama Usulü**, Arışan Matbaacılık, Ankara 1983, s. 460.

<sup>182</sup> AYİM 07.12.1977 gün ve 3/3 sayılı İBK, RG, 30.03.1977 gün ve S.15894, s. 5.

maddi olanak sağlayacak nitelikte ise, davayı takip hakkının mirasçılara geçeceğine karar vermiştir.<sup>183</sup>

## 2.2. Tüzelkişilerin İdari Yargıda Taraf Ehliyeti

Tüzel kişilerin idari davalarda taraf ehliyeti vardır. Tüzelkişiler dava açabilmeleri için tüzelkişiliğe haiz olmaları lazımdır. Henüz tüzelkişilik kazanmamış teşekkül ve topluluklar, dava açamazlar. Tüzelkişiler, istifade edebildikleri medeni haklardan dolayı dava açabilirler. Bununla beraber tüzelkişiler ancak organları vasıtasıyla temsil edilebilirler. Bundan dolayı onlar adına dava, yetkili organları veya mümessilleri tarafından açılır ve takip olunur. Örneğin, belediyenin taraf bulunduğu davalarda belediyeyi belediye başkanı temsil eder. Belediye başkanı başkasını tevkil edebilir. (1580 sayılı Belediye Kanunu m.1007D) Köyün taraf bulunduğu davalarda köyü muhtar temsil eder. 2820 sayılı Siyasal Partiler Kanunu'nun 15. maddesinin 3. bendinde "Partiyi temsil yetkisi genel başkana aittir. Kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla parti adına dava açabilme ve davada husumet yetkisi genel başkana veya ona izafeten bu yetkileri kullanmak üzere parti tüzüğüne göre gösterilecek parti mercilerine aittir."

### 2.2.1. Özel Hukuk Tüzelkişilerinin Taraf Ehliyeti

Özel hukuk tüzelkişileri idari davaların sadece davacı tarafı olabilirler. Tüzelkişilerin taraf ehliyeti, özel hukuk tüzelkişileri için, Medeni Kanun hükümlerine göre kuruldukları andan itibaren başlamakta ve tüzelkişilik sona erene kadar sürmektedir. "Özel hukuk tüzelkişileri, özel hukuk alanında bir hukuki işlem ile kurulan kamu otoritesini temsil etmeyen tüzelkişilerdir."<sup>184</sup> Dernekler, vakıflar, sendikalar ve ticari şirketler özel hukuk tüzelkişileridir.

<sup>183</sup> AYIM 07.12.1977 gün ve 3/3 sayılı İBK, RG, 30.03.1977 gün ve S.15894, s. 5-6.

<sup>184</sup> Öztan, Bilge: **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, 16. B., Turhan Kitapevi, Ankara 2004, s. 303.

Özel hukuk tüzelkişilerinin ne zaman ve ne şekilde kişilik kazanacakları ve kişiliklerini kaybetmeleri kendi özel yasalarında (örneği; Dernekler Kanunu, Sendikalar Kanunu, Vakıflar Kanunu ve Medeni Kanun gibi) gösterilmiş olup, bunların taraf ehliyetine sahip olmaları da, tüzelkişiliğin kişilik kazanması tarihinden başlayarak kişiliğin sona ermesi tarihine kadar devam eder. İdari davaların tüzelkişi adına onun organı tarafından açılması gerekir. Organ durumunda olmayan üye, ortak ve diğer ilgililerin tüzelkişilik adına dava açmaları mümkün değildir.<sup>185</sup>

### 2.2.2. Kamu Tüzelkişilerinin Taraf Ehliyeti

Kamu tüzelkişileri, idari davalarda davacı taraf olabilecekleri gibi, idari davaların kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışındaki yegane davalı tarafıdır. Kamu tüzelkişileri, görevleri bakımından kamu otoritesini temsil eden tüzelkişilerdir.<sup>186</sup> Anayasanın 123/3. maddesi uyarınca, kamu tüzelkişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. //, belediye, köy gibi kamu idareleriyle, iktisadi devlet teşekkülleri gibi kurumlar ve Barolar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği benzeri kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bu grup içinde mütalaa edilmelidir.<sup>187</sup> Kamu tüzelkişileri idari davaların davacı ve davalı tarafı olma yeteneğine sahiptir.

Kamu tüzelkişilerinin başında devlet bulunur. Bakanlıkların devlet tüzelkişiliğinden ayrı ve bağımsız bir tüzelkişiliği yoktur. Çünkü bakanlıklar devlet kamu tüzelkişiliğinin organıdırlar, fakat bakanlıklar, devlet tüzelkişiliğinin (temsilcisi değil) birer organı oldukları için idari davada mutlak taraf (davacı ve davalı olabilme) ehliyetine sahiptirler.

Bakanlıklara bağlı bazı genel müdürlüklerin ayrı bir tüzelkişiliği vardır. Örneğin, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün teşkilat ve görevleri hakkındaki KHK'nin 1. maddesine göre "Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin amacı vakıf mallarını ekonomik bir şekilde işletmek, mimari ve tarihi bir değere sahip vakıf eski eserleri muhafaza ve imar etmek,

<sup>185</sup> Karavelioğlu, Celal, **İdari Yargılama Usul Kanunu**, Ankara 1993, s. 980.

<sup>186</sup> Kuru, Baki / ARSLAN, Ramazan / YILMAZ, Ejder, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, s. 271.

<sup>187</sup> İkincioğulları, Füzulan: *a.g.m.*, s. 140.

vakfa ait müesseseleri gayelerine göre yaşatmak için Başbakanlığa bağlı TÜZEL KİŞİLİĞE SAHİP ve katma bütçeli Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemektir." 3116 sayılı Orman Kanunu'nun 11. maddesinde "Hak sahibi gerçek ve tüzelkişiler tarafından açılacak sınırlamaya itiraz davalarında hasım Orman Genel Müdürlüğü, ikinci maddeye göre orman sınırları dışına çıkarma işlemlerine karşı açılacak idari davalarda ise hasım Çevre ve Orman Bakanlığı ile Orman Genel Müdürlüğü'dür." 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un birinci maddesine göre "Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı TÜZEL KİŞİLİĞE HAİZ olmak ve katma bütçe ile idare edilmek üzere Karayolları Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu idareyi Genel Müdür temsil eder." 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun'un birinci maddesine göre " Yerüstü ve yer altı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönlerden faydalanmak maksadıyla Bayındırlık Vekâletine bağlı HÜKMÜ ŞAHSİYETİ HAİZ mülhak bütçeli Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü kurulmuştur." 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 1. maddesine göre "506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'na tâbi olan sigortalıların, bu kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde sosyal güvenliklerini sağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek üzere; KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNİ HAİZ, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi Sosyal Sigortalar Kurumu kurulmuştur."

Ayrı tüzelkişiliği ve bu nedenle taraf ehliyeti bulunan bu gibi genel müdürlüklerle ilgili idari davalar, bu genel müdürlükler tarafından veya onlara karşı açılır, bağlı buldukları bakanlıkları karşı açılmaz.

İl özel idareleri, köyler ve belediyeler kamu tüzelkişiliğine sahip olup (Anayasa m. 127) bu nedenle taraf ehliyetine de sahiptirler. Buna karşılık, mahallelerin tüzelkişiliği (ve bu nedenle) taraf ehliyeti yoktur. Anayasa Mahkemesi'nin Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kamu tüzelkişiliği olduğunu vurguladığı bir kararı şu şekildedir "Kamu İktisadi Teşebbüsleri, ...ticari esaslara, yani özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunan ve kamu yararı amacı ile çalışan kamu tüzelkişileridir... Kamu

İktisadi Teşebbüsünün özel hukuk kurallarına bağlı olarak faaliyette bulunması onun kamusal niteliğini değiştirmez.<sup>188</sup>

### 2.2.3. Tüzelkişiliği Bulunmayan Toplulukların Taraf Ehliyeti

Daha öncede belirttiğimiz gibi yalnız gerçek kişilerin ve tüzelkişilerin taraf ehliyeti vardır. Tüzelkişiliği bulunmayan toplulukların (topluluk olarak) taraf ehliyeti de yoktur. Buna göre, adi şirketin tüzelkişiliği olmadığı için, taraf ehliyeti de yoktur. Bu nedenle, adi ortaklığa ilişkin davalarda, adi ortaklığı oluşturan kişilerin taraf olarak hep birlikte hareket etmeleri gerekir. Miras ortaklığında da aynı durum geçerlidir. "Mirasçı birden çok ise, terekenin taksimine kadar ki durumuna miras ortaklığı (şirketi) denir. Fakat miras ortaklığının tüzelkişiliği ve taraf ehliyeti yoktur. Bu nedenle bütün mirasçıların birlikte dava açması gerekir."<sup>189</sup> Ayrıca kat malikleri kurulunun da tüzelkişiliği bulunmadığından taraf ehliyeti yoktur, davanın tüm kat maliklerine karşı açılması gerekir. Yönetici, kat malikleri kurulundan aldığı yetkiyle davayı kat maliklerinin temsilcisi olarak takip edebilir. Kat malikleri kurulunun tüzelkişiliği bulunmadığından taraf ehliyeti yoktur.<sup>190</sup>

Tüzel kişiliği bulunmayan toplulukların da idari yargıda davacı taraf olabildikleri görülmekle birlikte bu istisnai bir durumdur. Danıştay'a göre idari davalarda iptali istenen işlemi tesis eden (kararı alan) makamın mutlaka tüzelkişiliği bulunması şartı aranmaz, resen hareket edebilen, bağımsız görev ve yetki sahibi olan idari birimlerce tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlere karşı açılan davalarda, bu idarelerin tüzelkişiliğe sahip olmasalar bile davalı taraf olabileceğini kabul etmiştir.<sup>191</sup> Ayrıca Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu bir kararında, Medeni Kanunun gerçek ve tüzelkişilerin taraf ve dava ehliyetine ilişkin hükümlerine değinildikten sonra şöyle denilmektedir; "Tüzelkişiliği olmayan idari mercilerin davalı sıfatını kabul etmek, ancak davacı olmayacaklarını söylemek genel surette usul hukuku ve özellikle idare usul hukuku esaslarıyla bağdaştırılamaz. İdari yargı içinde belli yetki

<sup>188</sup> AYM, 22.12.1994 gün ve E.1994/70, K.1994/65, AMKD, S.3I, c.I, s. 385.

<sup>189</sup> Kuru, Baki / ARSLAN, Ramazan / YILMAZ, Ejder, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, s. 273.

<sup>190</sup> İnal, Nihat: **Açıklamalı Hukuk Yargılama Usul Yasası**, Kartal Yayınevi, Ankara 2003, s. 459.

<sup>191</sup> Karavelioğlu, Celal, **İdari Yargılama Usul Kanunu**, s. 972.

ve görevleri olan kamu idaresi kuruluşlarının tüzelkişilikleri olmasa da, faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar için kendilerine taraf ve dava ehliyeti tanınmalıdır."<sup>192</sup>

Gerçekten, yürürlükteki kanunlarla, tüzelkişiliği olmayan bazı idari birimlere ve bunların başındaki idarecilere belirli konularda dava açabilme yetkisi tanınmıştır. Buna örnek olarak bakanlıklar ve valilikler verilebilir. Bakanlıkların devlet tüzelkişiliğinden ayrı ve bağımsız bir tüzelkişiliği olmadığı halde, davada taraf ehliyetine sahiptirler. Valiliklerde tüzelkişilikleri bulunmadığı halde, valiliklerin de merkezi idare adına yargı yerlerinde davacı ve davalı olabildikleri görülmektedir.

Vergi Usul Kanunu'nun 377. maddesinin 2. fıkrasında da "Vergi dairesi tadilat ve takdir komisyonlarınca tahmin ve takdir olunan matrahlara karşı vergi mahkemesinde dava açabilir." hükmü yer almaktadır. Bu hüküm ile tüzelkişiliği bulunmayan vergi dairesine vergi mahkemesinde dava açma olanağı tanınmıştır.

Ayrıca iflas masasının tüzelkişiliği olmadığı halde taraf ve dava ehliyetine sahiptir.6752 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 437. maddesinde; iflas halinde tasfiyenin iflas idaresi tarafından İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla İflas masasıyla ilgili davalar, masanın kanuni temsilcisi olan iflas idaresi tarafından takip edilir. Bu konu ile ilgili Danıştay 4. Dairesi bir kararında "İflas idaresi iflas masasının tek kanuni temsilcisidir ve iflas masasının idaresi ve tasfiyesi ile ilgili tüm işlemleri yürütür. Dolayısıyla müflis şirketin vergi borçlarına karşı şirketin eski yönetim kurulu başkanının kendi adına dava açma ehliyetinin bulunmadığı, bu nedenle davayı ehliyet yönünden reddeden mahkeme kararında isabetsizlik bulunmamaktadır." hükmünü vermiştir.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup>Danıştay İ.B.K., 08.03.1979 gün ve E.1971/1, K.1971/1, DD, S.36-37, s. 165.

<sup>193</sup> Danıştay 4. D., 14.10.2002 gün ve E. 2001/3948, K.20028/3223., DKD, S.I, s. 182.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İDARİ YARGIDA İPTAL DAVALARINDA MENFAAT İHLALİ KOŞULU

#### 1. SÜBJEKTİF EHLİYET

İYUK (m.2) de, dava türlerine göre davacı olabileceklerin taşınması gereken özel bazı nitelikler belirtilerek dava ehliyeti konusunda HUMK' daki genel ehliyetin dışında idari yargılama hukukuna özgü ehliyet koşulları getirilmiştir. İdari yargılama hukuku sistemimizde, idari dava açabilmek için, İYUK (m.31) uyarınca göndermede bulunan HUMK ve MK hükümlerince belirlenen dava ehliyetinin varlığı ile yetinilmemiş, idari dava türlerinin niteliklerine göre özel bir takım durumların varlığı da aranmıştır. İdari yargıya özgü davacıya ilişkin bu koşullar HUMK ve MK' daki genel ehliyet kurallarından ayrı olması yönüyle subjektif ehliyet olarak adlandırılmaktadır.

#### 1.1. İptal Davalarında Subjektif Ehliyet

İYUK (m. 2-1/b bendinde), tam yargı davalarının kişisel hakları doğrudan ihlal edilenler tarafından, aynı Yasanın 2/1-a maddesinde düzenlenen iptal davalarının ise menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılabilmesi düzenlenmiştir.

Gerek objektif ehliyetin ve gerekse subjektif ehliyetin varlığı, usulüne uygun bir idari dava açmanın önkoşulu kabul edilmekte, bu ehliyetin yokluğu ile açılan davalar ise İYUK 14. ve 15. maddeler uyarınca, dava ehliyetinin yokluğu gerekçesiyle, davanın esasına geçilmeden ilk inceleme aşamasında reddedilmektedir. Menfaat ihlali objektif bir dava türü olan iptal davalarının esasının görüşülebilmesi için gerekli bir ön koşuldur.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> Danıştay İDDGK., 24.12.1982 gün ve E.1982/350, K.1982/449 DD, S.50-51, s. 170.



Gerek kişisel hakkın ve gerekse menfaatin hukuksal kimliğinin ve sınırlarının belirlenmesi çabası, öğretide ve yargı kararlarında büyük yer tutmaktadır. Hukuk devletini sağlama yolunda idarenin denetlenmesi işlevini yüklenen idari davaların, mahkemelerce dava ehliyeti duruma göre daralmakta ya da genişlemekte, buna bağlı olarak da idarenin işlemleri üzerinde yapılan yargısal denetiminin kapsamında değişimler ortaya çıkmaktadır.

### 1.1.1. İptal Davasında Ehliyet Koşulu Olarak Menfaat

İptal davaları, tam yargı davalarının aksine, davacının kişisel yararının tatmininden çok, hukuka aykırı işlemlerinin iptal edilmesi yoluyla idarenin hukuka uygun davranmasının sağlanması ve hukuka aykırı işlemin hukuk düzeninde yarattığı olumsuzlukların giderilmesi amacıyla yönelmektedir. Bu nedenle, iptal davalarında dava ehliyeti, davacının kişisel hakkının ihlal edilmesi koşuluna bağlanmamıştır. İptal davası için hak ihlalinin istenmemesi, bunun yerine menfaat ihlalin yeterli sayılması, iptal davasının alanını genişletme, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlama amacı güder.<sup>195</sup>

İdari yargıda iptal davası açabilmek için menfaat ihlali koşulunu aramaya gerek olup olmadığı, yani iptal davası açabilmek için böyle bir sınırlandırmasının gerekli olup olmadığı konusunda doktrinde farklı görüşler vardır.

Örneğin ALAN'a göre; idari yargıda iptal davası açabilecekler için böyle bir sınırlama getirilmesinin ilk nedeni idarede istikrarı korumaya yöneliktir. İptal davalarının amacı idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak olduğuna göre hiçbir sınırlama getirmeden tüm vatandaşlara dava hakkının verilmesi gerektiği savunabilir. Ancak bu halde idarenin tüm işlemleri, tüm vatandaşların dava tahdidi altında olur ki, böyle bir ortamda idarenin her işlemi şüphe ile karşılanır. İdarede ve işlemlerinde istikrar kalmaz. İkinci amaç kuşkusuz iptal davasına bir ciddiyet getirmektir. Bir davada menfaati ihlal edilenle, dava konusu işlemde hiç etkilenmemiş olan kişinin konuya yaklaşımı, sunuşu ve izleyişi gerçekten değişiktir.<sup>196</sup>

<sup>195</sup> Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, s. 338.

<sup>196</sup> Alan, Nuri, **İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları**, DD, S.50-51, s. 30.

AZRAK'a göre ise de; bir hukuk devletinde bütün hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırılması gerektiği üzerinde uzun boylu tartışmaya yer yoktur. Hal böyle olmasa da hukuka aykırı bir idari işlemin, hakkı veya menfaati zedelenen kişilerin pasif ve uyuşuk davranmaları, işlemin yarattığı ve ileride yaratabileceği vahim sonuçları kestirememeleri, bilgi ve hayat tecrübelerinin eksikliği gibi nedenlerle bir iptal davası konusu yapılmaması, herhalde hukuk devleti adına yüz ağartıcı bir olgu sayılmaz.<sup>197</sup>

İptal davası açma ehliyetinin sınırlanması gerektiği hem yargı kararlarında, hem de öğretide dile getirilmiştir. Her vatandaşa iptal davası açma hakkı tanımak, Anayasamızın 125. maddesindeki amaca aykırı olacağı gibi, nerede biteceği bilinmeyen bir dava açma keyfilğine sebep olur ki böyle bir hukuki durumun hukuk devleti kavramı ile bağdaştırılması mümkün değildir.<sup>198</sup> Menfaat ihlali şartı aranmadığı takdirde, bu durumda idari işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dava açması sonucu idari devamlı dava tehdidi altında kalır ve böylece idarenin işleyişi olumsuz yönde etkilenir.<sup>199</sup>

Danıştay'a göre de; "İptal davalarında güdülen amaç, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetlenmesidir. Ancak, bu tür denetleme isteğiyle rastgele iptal davası açılmasını önlemek için idari işlem ile dava açacak olan kişi arasında (menfaat ilişkisi) şartı getirilmiş, her olay ve davada yargı merciine başvuranın menfaatinin, iptali istenen işlemle ihlal edilip edilmediğinin takdiri yargı merciine bırakılmıştır.

İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat 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 olması gerekmektedir. Aksi halde, kişilerin kendilerine etkisi bulunmayan, menfaatlerini ihlal etmeyen idari

---

<sup>197</sup> Azrak, Ülkü: "İptal Davalarının Objektifliği Üzerine Düşünceler" Onar'a Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977, s. 151.

<sup>198</sup> Akyürek, Akman, "Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru" DD, S. 81, 1991, s. 45.

<sup>199</sup> Kalabalık, Halil: **İdari Yargılama Hukuku**, Değişim Yayınları, Ankara 2003, s. 159.

işlemler hakkında iptal davası açma hakkı doğacaktır. Bu da idarenin işleyişini olumsuz yönde etkiler."<sup>200</sup>

Ancak, gene Danıştay'a göre; "İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının tespiti, hukukun üstünlüğünün ve dolayısıyla idarenin hukuka bağlılığının sağlanması amaçlandığına göre, bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir."<sup>201</sup>

Kanaatimizce, bir yanda iptal davalarının objektifliği nedeniyle dava ehliyetinin geniş tutulması gerekliliği ve bir yanda bu durumun yaratacağı iş yükü nedeniyle, iptal davalarında ortalama bir tercihle menfaat koşulunun varlığı aranmaktadır. Böylece, ne tam yargı davalarında olduğu gibi çok dar bir dava ehliyeti ve davacı sayısı, ne de koşulsuz iptal davası ehliyetinin yaratacağı sıkıntılar ortaya çıkacaktır. Ayrıca, iptal davası ehliyetinin sınırlandırılmasında böyle ortalama bir çözüme gidilmesiyle, idarenin denetlenmesinde önemli bir işlev yüklenen iptal davalarının katı ehliyet koşullarına bağlanmayarak sembolik bir nitelik kazanması da önlenmektedir.

İptal davalarında aranacak menfaat şartının öğretisi ve yargı kararlarındaki görünümüne bakacak olursak; yukarıda yapılan açıklamalardan sonra, bütün olarak değerlendirildiğinde, her menfaat "hak" olmadığından, bundan maksat kararın subjektif bir hakkı ihlal etmesi değildir. Buradaki menfaatten maksat, ciddi ve makul bir alakadan ibarettir.<sup>202</sup> Birçok yargı kararında da, menfaatin, dava konusu yapılan işlem ile davacı arasında kurulmuş bulunan bir ilgi olduğu dile getirilmiştir. Örneğin Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun bir kararında şöyle denmektedir. "İptal davalarında, subjektif ehliyet şartı olarak bulunması gerekli "menfaat ihlali", hak ihlali şeklinde düşünülemez, ciddi ve makul alaka anlamında değerlendirilmesi gerekir ayrıca maddi ve ekonomik nitelikte olması da gerekmez."<sup>203</sup>

Öte yandan, menfaat kavramının "yarar" ya da "çıkar" olarak değerlendirildiği yargı kararlarıyla da karşılaşmak mümkündür. Örneğin Danıştay 8. Dairesinin verdiği

---

<sup>200</sup> Danıştay 10. D., 21.05.1990 gün ve E. 1990/1213, K.1990/115, DD, S. 81, s. 357.

<sup>201</sup> Danıştay 6. D., 13.05.1991 gün E. 1989/2264, K. 1991/1101, DD, S. 84-85, s. 422 v.d.

<sup>202</sup> Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II1, Marifet Basımevi, İstanbul 1952, s. 1232.

<sup>203</sup> Danıştay İDDGK, 02.02.1990 gün ve E.1989/430, K. 1990/18, DD, S. 80, s. 713.

bir kararda "İdari davalar, yararları bozulanlar tarafından açılabilir" demiştir.<sup>204</sup> Yine Danıştay 8. Dairesinin vermiş olduğu başka bir kararda ise şöyle denmektedir. " İdari işlemler hakkında çıkarları zedelenenler tarafından iptal davası açılabileceği, zedelenen çıkarın da meşru ve kişisel olması gerekir."<sup>205</sup>

Menfaat, davanın ne sebebini ve konusunu, ne de maksadını ya da amacını oluşturmamaktadır. Davacıda bu gibi bir menfaat şartının aranması açılacak davalarda ciddiyeti temin içindir.<sup>206</sup> Öğretide ve yargı kararlarında da destek gören bu görüş, menfaatin bir maddi hukuk kavramı olmayıp yargılama hukuku kurumu olarak bir hukuksal durumu işaret ettiği görüşünü de desteklemektedir.

Menfaatin maddi ya da manevi olması iptal davası açılabilmesi için bir önem taşımamaktadır. Onar'a göre "Buradaki menfaatten maksat ciddi ve makul bir alakadan ibarettir. Binaenaleyh menfaatin mutlaka para sair maddi bir kıymet ölçüsü ile ölçülebilecek mali bir mahiyeti haiz olması lazım değildir. Ciddi ve makul olmak şartı ile manevi bir alaka ve menfaatin ihlal edilmiş olması da bu şartın tahakkuku bakımından kâfidir."<sup>207</sup>

Menfaat ihlali şartı, iptal davalarında davanın esasına ilişkin olmayıp; yalnızca davanın görülebilmesi için gerekli bir şekil şartıdır.<sup>208</sup> Bir idari işleme karşı iptal davası açmada menfaatin bulunmasıyla bu işlemin hukuka uygun olup olmaması farklı şeylerdir. Bu sebeple bir kişinin menfaatini ihlal eden bir işlem, aynı zamanda hukuka uygun olabilir.<sup>209</sup>

Menfaat ihlali şartının gerçekleşip gerçekleşmediği, bu kavramın belirli ve açık bir tanının olmaması nedeniyle, iptali istenen idari işlemin nitelik ve muhatabı gözetilerek yargı yerlerince her davada ayrı ayrı takdir ve tespit edilir.<sup>210</sup> Bu somutlaştırma eyleminin yargı yerlerince yapılmasının nedeni, elbette menfaat kavramının yargılama hukukunun alanına dâhil olmasıdır bu durumun yarattığı sonuç

<sup>204</sup> Danıştay 8.D., 25.02.1991 gün ve E. 1990/494, K. 1991/348, DD, S. 82-83, s. 713.

<sup>205</sup> Danıştay 8.D., 25.03.1992 gün ve E:1991/2225, K. 1992/525, DD, S. 86, s. 457.

<sup>206</sup> Sarıca, Ragıp, **İdari Kaza**, c. I, Kenan Matbaası, İstanbul 1949, s. 43-44

<sup>207</sup> Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c.III, s. 1781.

<sup>208</sup> Karavelioğlu, Celal, **Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 1013.

<sup>209</sup> Daştan, Deniz, **Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında 'Menfaat' Kavramı**, İstanbul Barosu Dergisi, c.78, S.2, İstanbul 2004, s. 646.

<sup>210</sup> Karavelioğlu, Celal, **Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 1013.

ise menfaat kavramının nesnellikten uzak ve yargılama konusunun niteliğine göre değişen bir öznellik taşıdığıdır. Menfaat ihlalinin her işlem için ayrı ayrı incelenip saptanması gerekir.<sup>211</sup>

Davacıya ilişkin ve davanın ön kabul şartları arasında bulunan "menfaat ihlali" şartı, bir yönüyle de, idare mahkemelerinin idari yargı alanının sınırlarını belirlemede sık kulunladıkları bir araçtır. Ülkenin içinde bulunduğu toplumsal ekonomik ya da siyasal koşullar idari yargı alanının genişletilmesini ya da daraltılmasını gerektirebilir. Böyle durumlarda idare mahkemeleri "menfaat ihlali" kavramını dar ya da geniş yorumlamak suretiyle bu koşulların gereklerine uyum sağlarlar. Ancak bunun çok özel ve önem arz eden durumlarda başvuru, sık kullanılmayan bir yol olduğunu belirtmek gerekir.<sup>212</sup>

Dava açmaya yetecek bir menfaat ihlalinden söz edebilmek için bu menfaatin meşru, kişisel ve güncel bir menfaat olmasında öğreti ve yargı kararlarından tutarlılık vardır. Sarıca'ya göre "İptal davası, idare tarafından tesis olunan icrai bir karardan şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati muhtel olan bir şahsın idari bir mahkemeye müracaat ederek bu kararın mevzuata, hukuka, salahiyet, saik, mevzu, şekil veya maksat cihetlerinden biriyle ayrılıklarından ötürü bozulmasını istemesidir"<sup>213</sup> diyerek burada, menfaat ilişkisinin bu üç niteliğini ortaya konulmaktadır.

Yargı kararlarında da bu husus dile getirilmiştir. Örneğin Danıştay 10. Dairesinin bir kararında şöyle denmektedir. "İdare 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."<sup>214</sup>

Şimdi bunların incelenmesine geçelim. İptal davasında ehliyet koşulu olarak menfaat, menfaatin meşru olması, menfaatin güncel olması ve menfaatin kişisel olması gibi kısımlara ayrılabilir.

---

<sup>211</sup> Alan, Nuri, **İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları**, s. 31.

<sup>212</sup> Alan, Nuri, **İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları**, s. 31.

<sup>213</sup> Sarıca, Ragıp, **İdari Kaza**, s. 10.

<sup>214</sup> Danıştay 10.D., 21.12.1998 gün ve E.1996/5207, K.1998/6855, DD, S.IOO, s. 531.

### 1.1.2. Menfaatin Meşru Olması

Menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuki bir durumdan kaynaklanması, böyle bir duruma dayanması lazımdır. Anayasa, kanun, nizamname, talimatname, idari teamüller, içtihat, mukavele veya diğer idari karardan çıkan umumi veya hususi bir hukuki duruma dayanan menfaatler meşru sayılır.<sup>215</sup> Bununla anlatılmak istenen idari kararlar buna karşı dava açacak olan kişinin hukuki durumu arasında bir ilgi kurulabilmesidir.<sup>216</sup> Hukuksal bir dayanaktan yoksun, salt fiili bir temeli bir menfaatin meşru kabul edilemeyeceği dile getirilmiştir.<sup>217</sup>

Danıştay'da "Meşru menfaatin varlığından söz edebilmek için hukuken ileri sürülebilir olmasına bağlı olacağı görüşündedir." Danıştay, menfaatin meşruluğu konusunda koyduğu bu ilkeye uygun olarak, davanın görülebilmesi için öncelikle, davacının açtığı dava ile ilgisinin bir hukuksal temele dayandırılması gerektiğini duymakta, böyle bir bağlantı kurabilirse davaya bakmakta, aksi halde davayı reddetmektedir. Örneğin, temyiz ve itiraz yoluna başvurulma konusunda hazine avukatlarına idareyi temsil yetkisi tanınmadığından, idare adına hazine avukatları tarafından yapılan temyiz istemi incelenmemektedir.<sup>218</sup>

Ancak, menfaatin hukuksal bir durumdan çıkması koşulunun, iptal davasının amacı ve özellikleri yönünden nasıl bir sonuç doğuracağı kuşkuludur. Şöyle ki, menfaat kavramı asıl olarak hukuksal bir koruma altına alınmış bir durumu işaret etmemekte, hukuksal koruma altına alınmış menfaatlere ise hak denilmektedir. Bu bakımdan hakkın pozitif hukuk belgeleriyle korunan menfaatleri ifade ettiği söylenebilir.<sup>219</sup> İptal davalarının; hukuk devleti düzenini sürmesini 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 olması, iptal davalarının amacıyla ters düşmektedir.

<sup>215</sup> Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.III, s. 1233.

<sup>216</sup> Alan, Nuri, **İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları**, s. 32.

<sup>217</sup> Sarıca, Ragıp: **İdari Kaza**, s. 35.

<sup>218</sup> Danıştay 7.D., 26.05.1986 gün ve E.1984/1589, K.1986/1713, DD, 5. 64-65, s. 295-296.

<sup>219</sup> Yıldırım, Turan, **İdari Yargılama Usulü Kanunundaki Son Değişiklikler**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları, c.8, S. 1-3, İstanbul 1994, s. 102.

Menfaat kavramının maddi hukuk tarafından tanımlanamaz ve korunamazlığı ölçüsünde, menfaatin meşruluğunun pozitif hukuk kurallarından kaynaklanma ya da bu kurallara uygun olma koşuluna bağlanması sakıncalıdır. Danıştay menfaat kavramını hakkında "pozitif hukuk kurallarıyla özel bir biçimde korunan bir menfaat olması gibi darlaştırıcı bir yorumda" bulunarak adeta meşru menfaati pozitif hukuk kurallarında korunan menfaate indirgemıştır.<sup>220</sup>

Menfaatin meşruluğunun yargı yerlerince belirlenmesi durumunda ortaya ciddi sorunlar çıkar. Örneğin Danıştay 4. Dairesinin 21.11.1990 tarihli kararında Maliye Bakanlığının Vergi Usul Kanuna dayanarak çıkardığı bir genel tebliğ aleyhine Türkiye Barolar Birliğinin üyeleri adına açtığı davayı organik kanunlarında dava açma ehliyetinin öngörülmemiş olduğu nedeniyle reddetmiştir.<sup>221</sup>

Bu nedenle kanaatimizce, menfaatin meşruluğunun, menfaatin pozitif hukuk kurallarından kaynaklanması gerekliliği yerine menfaatin hukuka veya tüm sosyal düzen kurallarına aykırı olmaması üzerinden düşünülerek değerlendirilmesi gerekir. Aksi halde, menfaat kavramının, tam yargı davalarının dava ehliyeti koşulu olan kişisel hak ihlali gibi dar ve hukuk tarafından önceden tanımlanmış bir biçime bürünmesi kaçınılmaz olacaktır.

Bu durumda, iptal davası açma ehliyeti için bulunması gereken menfaatin meşruluğunun, hukuka aykırı olmadığı ölçüde kabul edilmesi gerekmektedir.

### **1.1.3. Menfaatin Güncel (Aktüel) Olması**

Menfaatin güncelliğinden söz edebilmek için, iptal davası açıldığı zaman ortada gerçekleşmiş "mevcut" bir menfaat ihlalinin bulunması gerekir. Kural olarak, doğmamış ya da ileride doğacak menfaat ihlali için dava açılmaz. Ancak, yakın bir gelecekte gerçekleşeceği kesin olan bir menfaat ihlali güncel kabul edilir. Düzenleyici işlemlere karşı ilgililerin uygulamadan önce dava açabilmeleri de aynı olasılıktan

---

<sup>220</sup> Özdek, Yasemin, "İptal Davasında Menfaat Koşulu", AİD, c.24, S.I, s. 107-108.

<sup>221</sup> Azrak, Ülkü, "İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği", İzmir Barosu Yargı Reformu Sempozyumu, İzmir Barosu Yayını, İzmir 2000, s. 324.

kaynaklanmaktadır.<sup>222</sup> Dava açıldığı zaman bir menfaat bulunmamasına karşılık, dava karara bağlandığı sırada menfaat ilişkisi gerçekleşmişse bu durumda da menfaat koşulunun varlığından söz edilir.<sup>223</sup> Bu durumda, menfaatin davanın açıldığı ya da en geç karara bağlandığı sırada bulunması güncellik koşulunu gerçekleştirecek, doğmamış ya da ileride doğması beklenen menfaat dolayısıyla iptal davası açılmayacaktır.<sup>224</sup>

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun bir kararında şöyle denilmektedir. "Henüz öğrencilik statüsü sürmekte olan davacının mezun olmadığı okulunun da arasında bulunduğu bazı okullardan mezun olanların yapılacak sınavı başarmak şartıyla kıyı kaptanlığı yeterlik belgesi alabileceği yolundaki düzenlemenin iptalini istemesinde, bu işlem ile arasında kişisel ve güncel menfaat ilgisi olmadığından dava açma ehliyeti de bulunmamaktadır."<sup>225</sup>

Menfaatin güncel olmaması durumunda, meşru ya da kişisel olması da önem taşımamakta, ortada bir menfaat olmadığından öteki ölçütlerin varlığının araştırılmasına da gerek kalmamaktadır. Ancak yargı yerleri güncel olmayan bir menfaat konusunda kişisel ya da meşru bir menfaatin yokluğundan söz ederek ret kararı verebilmektedirler.

Menfaatin güncelliği konusunda büyük bir sorun da, menfaatin dava süresince varlığının zorunlu olup olmadığı konusunda ortaya çıkmaktadır.

Örneğin Yenice ve Esin'e göre; "Dava sonunda verilecek iptal kararı geriye yürüyeceğine, idari işlemin tesis edildiği tarihten itibaren hukuk alanından sileceğine göre önemli olan dava tarihinde ilgilinin aktüel bir menfaatinin ihlal edilmiş olması ve bunun hukuka aykırı bir tasarruf niteliği taşımasıdır."<sup>226</sup> Onar'a göre; "Menfaatin davanın hükme bağlandığı sırada da devam etmesi şarttır."<sup>227</sup> Akyürek'e göre ise; "İdare hukukunda; iptal davalarına özgü menfaat ihlali koşulu (sübjektif ehliyet); davanın iptidaen açılabilmesi ve dinlenebilmesi için, davanın açılması sırasında ve devamı süresince var olması gereken usul ve şekil şartı olarak kabul edilmiştir."<sup>228</sup> Candan'a

<sup>222</sup> Yenice, Kazım / Esin, Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, s. 490.

<sup>223</sup> İkinciogulları, Füzün: a.g.m., s. 154.

<sup>224</sup> Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, s. 378.

<sup>225</sup> Danıştay İDDGK, 08.03.1996 gün ve E. 1995/913, K. 1996/143, DD, S.92,s. 1143.

<sup>226</sup> Yenice, Kazım / Esin, Yüksel, **İdari Yargılama Usulü**, s. 490.

<sup>227</sup> Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.U1, s.1234.

<sup>228</sup> Akyürek, Akman: "Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru", DD, S.81, s. 29.



göre; "Menfaatin güncel olması, iptal davasına konu edilen idari işlemin ihlal ettiği menfaat ile ciddi ve makul ilişkinin dava sonuna kadar devam etmesi anlamına gelir."<sup>229</sup>

Öğretideki bu çelişki yargı kararlarına da yansımakta ve her iki görüşe uygun kararlara rastlamak mümkün olmaktadır. Menfaatin dava süresince sürmesinin zorunlu olduğu yönündeki Danıştay kararlarını incelersek Danıştay'ın bazı kararlarında menfaatin dava süresince devam etmesi zorunludur. "İptal davasına konu edilecek işlem ile davacı arasında menfaat ilgisinin kurulabilmesi gerek doktrinde gerekse yargısal içtihatlarda belirlendiği üzere ancak kişisel, meşru ve güncel bir ilginin varlığı ile mümkündür. Hazineye ait taşınmaz üzerindeki irtifak hakkının iptal edilmesi ve davanın da irtifak hakkına istinaden açılmış olması nedeniyle dava konusu genelgeyle kişisel, meşru ve güncel bir menfaat ilişkisi kalmadığından davacı şirketin dava açma ehliyeti bulunmamaktadır."<sup>230</sup> Başka bir Danıştay kararında da; " Dava taşınmazın 100 metre karesinin mülkiyetinin devri suretiyle kamulaştırılması, 7188 metre karelik kısım üzerinde irtifak hakkı tesisi yolundaki davalı idare işleminin iptali istemiyle açılmış idare mahkemesince; dava konusu taşınmaz kamulaştırıldığı tarihte tapu kaydında itirazlı olduğu yolunda şerh bulunduğu mülkiyet uyuşmazlığının görülmekte olan kadastro mahkemesince davaya konu taşınmazın tamamının hazine adına tesciline karar verildiği ve kararın kesinleştiği, davanın açıldığı tarihte davacı açısından menfaat ihlalinin varlığı açık olmakla birlikte bahsi geçen taşınmazda yapılan kamulaştırma işlemi ile menfaat ihlalinin ortadan kalktığı gerekçesiyle davanın reddi yönünde karar veren idare mahkemesi kararında hukuka aykırılık görülmemiştir."<sup>231</sup> Yine başka bir Danıştay kararında da; "Menfaat ihlali koşulunun davanın açıldığı tarihte var olması yeterli değildir, davanın sonuçlanmasına ve kararın kesinleşmesine kadar devam etmesi gerektiğine" hükmedilmiştir.<sup>232</sup>

Menfaatin, davanın açıldığı tarihte var olmasının yeterli olduğu Danıştay kararlarını incelersek Danıştay'ın bazı kararlarında ise, menfaatin davanın açıldığı tarihte var olması yeterlidir. Buna göre, "Bilindiği üzere iptal davaları idari işlemlerin

---

<sup>229</sup> Candan, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 110.

<sup>230</sup> Danıştay 6. D., 21.05.2001 gün ve E.2000/3721, K.2001/2762, DBB.

<sup>231</sup> Danıştay 6. D., 16.09.1993 gün ve E.1993/72, K.1993/3168, nakleden ASLAN, Zehredin / BERK, Kahraman, **İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar**, s. 155.

<sup>232</sup> Danıştay 6.D., 21.02.1983 gün ve E.1988/1816, K.1989/323, nakleden CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 110.

hukuka uygunluğu denetlenir ve böylece idarenin hukuk alanı içerisinde kalması, bu alan içinde hareket etmesi amaçlanır. İdari yargı yerlerince verilen iptal kararları ile hem iptal edilen idari işlemle hukuk alanı dışını çıkığı saptanan idare yeniden bu alan içine alınmış olur, hem de menfaati ihlal edilen ve bu nedenle dava açan ilgili, eski hukuki durumunun geri gelerek iptal kararından somut olarak yararlanır. İptal davalarının bu amacı ve kişiler yönünden doğurduğu sonuçlar göz önünde bulundurularak gerek öğretilerde gerekse Danıştay kararlarında iptal davası açılabilmesi ve davanın görülebilmesi için davacının iptali istenilen işlemle menfaatinin ihlal edilmesi yeterli sayılmakta, bu işlemle ilişkinin 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 görölmeden 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 işlemle menfaat ilişkisinin kalmadığından bahisle davanın reddine ilişkin mahkeme kararında hukuki isabet görölmemiştir."<sup>233</sup>Başka bir Danıştay kararında da; "İdare mahkemesince, bakılan davayı kayyım sıfatıyla açan davacının kayyımlık sıfatının yargı kararıyla kaldırıldığının anlaşıldığı, 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 ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Davacının mahluliyet kararının iptali istemiyle bu davayı açtığı tarihte kayyım olduğu, ancak dava derdest iken kayyımlık kararının 05.06.1996 tarihli yargı kararıyla kaldırıldığı tartışmasız olup, işlemin tesis edildiği ve dava konusu tarih itibariyle meşru, güncel, kişisel ehliyeti bulunduğu açık olan davacının durumunda sonradan meydana gelen değişiklikler dikkate alınmak suretiyle davanın esasının çözümlenmeyerek ehliyet yönünden reddedilmesinde hukuka uyarlık görölmemiştir."<sup>234</sup> Yine başka bir Danıştay kararında da;

---

<sup>233</sup> Danıştay 5. D., 16.06.1988 gün ve E.1988/1099, K.1988/1908, nakleden CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 111.

<sup>234</sup> Danıştay 10. D., 10.04.2000 gün ve E. 1997/6341, K.2000/1372, nakleden BAL, Yakup / KARABULUT, Mustafa / şAHİN, Yahya, a.g.e., s. 641.

"Hakkında uygulanan yer değiştirme işlemine karşı açmış olduğu iptal davası devam etmekteyken, kendi isteğiyle daha uygun bir başka göreve atanan davacının, dava konusu yer değiştirme işlemiyle ihlal edilen menfaati ortadan kalkmış olmaz. Davaya devam edilmesi gerekir."<sup>235</sup>

Kanaatimizce, menfaatin güncelliği konusunda, menfaat ihlali koşulunun sadece davanın açıldığı tarihte yeterli görülmeyip sonuçlanmasına kadar devam etmesi görüşü daha uygundur. Aksi takdirde mahkemeler uygulanması olanaksız kararlar vermek durumunda kalabilirler. Örneğin, yer değiştirme işlemine karşı dava açan kişi, davaya devam ettiği sırada emekli olsa veya istifa etse, mahkeme yer değiştirme işlemini iptal etse dahi davacının eski görev yerine iadesi mümkün olmayacaktır. Ayrıca menfaat ihlalinin dava açıldığı sırada yeterli sayan yukarıdaki Danıştay 5. Dairesinin gerekçesinde; "Dava grlmeden önce alınacak yeni idari kararlarla davacının iptali istenilen işlemlerle ilişkisini kesmek ve böylece hukuka aykırılığı ileri sürülen işlemi yargısal denetim dışında bırakmak yolu açılmış olur." denmiştir. Fakat idarenin bu işlemine karşı da dava yolu açık olduğundan ilk davaya konu edilen işlem ile de menfaat ilişkisi kesilmiş olmaz.

#### **1.1.4. Menfaatin Kişisel Olması**

Menfaatin kişisel nitelikte olması demek idari işlemin dolaylı veya dolaysız ilgiliye etki etmesi, bir menfaatini ihlal etmiş olması demektir.<sup>236</sup> Menfaatin teki niteliklerinden olduğu gibi kişiselliği konusunda da değerlendirmeyi yargı yerleri yapacaktır. Menfaat kavramı, gerek öğretide ve gerekse yargı kararlarında, dava konusu yapılan idari işlem ile davacı arasındaki ilişkide aranmaktadır. Bu durumda, yargı yerlerinin davacının menfaatini araştırması sırasında öncelikle davasının ve dava konusu işlemin kimliğini aıklaştırması ve ardından bunların arasındaki ilişkinin niteliğini tespit etmesi gerekmektedir.

---

<sup>235</sup> Danıştay 5.D., 26.05.1987 gün ve E: 1985/810, K: 1987/860, nakleden CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 111.

<sup>236</sup> Akyürek, Akman, "**Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru**" s. 30.

#### ***1.1.4.1. Bireysel İdari İşlemlerde Menfaatin Kişiselliği***

Bireysel idari işlemler belli kişi ve durumlara ilişkin olan işlemlerdir. Bireysel idari işlemlerle, belli kişiler için hukuki durumlar yaratılır, değiştirilir ve kaldırılır. Bu biçimde muhatabı belli olan bireysel idari işlemler ile menfaat ilişkisi içinde olabilecekler de kolayca tespit edilebilecektir.

Şart işlemler belli bir kişiyi veya nesneyi, hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan nesnel ve kişilik dışı bir hukuki duruma sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkararak işlemlerdir. Memur atama, emekliye sevk etme, okula kaydetme gibi idari işlemler şart işlemlerdir. Şart işlemlerin ilk bakıştaki ilgisi ve bu işlemle menfaat bağı olan kişi, elbette ki idari işlemle böyle bir statüye sokulan ya da çıkarılan kişidir. Adına işlem kurulan kişinin dava açma ehliyeti yönünden menfaat sahibi olduğu tartışmasızdır.

Böyle doğrudan kurulacak bir menfaat ilişkisinin yanında, doğrudan adına işlem kurulmamakla birlikte, idarenin kurduğu bir şart işlem ile kişisel menfaatleri zedelenen kişilerden de söz etmek mümkündür. Şöyle ki, koşulları önceden belirlenmiş bir memurluk statüsüne yapılan atama işlemleri vardır. Bu kişilerin de iptal davası ehliyeti bulunmamaktadır. Ancak bu dava ehliyeti, göreve bir başkasının atanması üzerinden değil, davacının atanmaması üzerinden araştırılacak bir menfaat ihlaline dayanacaktır. Oysa bu statünün gerektirdiği koşulları taşımayanların, bir başkasının atanması ile menfaatlerinin ihlal edilmesi mümkün olmadığı gibi iptal davası ehliyetlerinden de söz edilemez.

Öte yandan, olumlu şart işlemlere karşı açılacak davalarda, hem adına işlem kurulan hem de bu işlem nedeniyle menfaatleri ihlal edilenlerin dava açma ehliyetleri bulunurken, olumsuz şart işlemler yani statüden çıkararak işlemler yönünden ise yalnızca adına işlem kurulanın dava ehliyetinden söz edilebilecektir. Örneğin, memurluğa atama işlemi için hem atanmış kişinin hem de atama koşullarını taşıyan başkaca kişilerin dava ehliyeti bulunmaktadır. Ancak memuriyete atanmama işlemi içinse yalnızca adına olumsuz nitelikte işlem kurulan kişinin menfaatinin ihlali ve dava açma ehliyeti vardır.

Sübjektif işlemler ise, belli bir kişiyi veya nesneyi kapsamını da kendilerinin belirledikleri hukuki duruma sokan işlemlerdir. Sınav notu verme, vergi tahakkuk ettirme gibi idari işlemler, sübjektif idari işlemlerdir. Sübjektif idari işlemlerde, şart işlemlerin aksine yalnızca adına işlem kurulan kişinin menfaati vardır. Başkaca kişilerin, bu işlemler ile bir menfaat ilişkisi olamayacağı gibi, dolaylı menfaat ilişkileri de hukuk düzenince kabul edilebilir nitelikte değildir. Çünkü işlemin kurduğu hukuksal durum, şart işlemlerde olduğu gibi kişilik dışı ve başkaca kişileri de kabul edebilecek nitelikte değil, doğrudan doğruya adına işlem kurulanın öznel niteliklerine bağlıdır. Sübjektif idari işlemlerin kurulmaması ya da hukuka aykırı biçimde kurulması ile de yalnızca bu işlemin doğrudan muhatabı olan kişinin menfaatinin ihlalden ve iptal davası açma ehliyetinden söz edilebilecektir.

Yapıcı idari işlemler, belli bir kişi hakkında yeni bir hukuki durum doğuran veya mevcut bir hukuki durumu değiştiren veya kaldıran işlemlerdir. Bazı idari kararlar yeni bir hukuki durum yaratamazlar. Tam tersine daha önceden doğmuş bulunan bir hukuki durumu belirler. İşte bu gibi idari kararlara belirleyici işlemler denmektedir.<sup>237</sup>

Şart işlemler ile sübjektif işlemlerin çoğu yapıcı nitelikte ilan, mezun olmaya hak kazanmış bir kişiye diploma verme, belirli bir kazanç üzerinden vergi tahakkuk ettirme, yasadaki yaş sınırına geldiği için bir kişiyi yaş haddi nedeniyle emekliye sevk etme işlemleri yapıcı değil, belirleyici idari işlemlerdir. Bu işlemler, doğmuş bulunan hukuksal durumu yalnızca gösterirler. Yapıcı idari işlemler dolayısıyla ortaya çıkacak menfaat ilişkisi ve dava açma ehliyeti, yapıcı idari işlemin niteliğine göre belirlenecektir. Şart işlemler ile sübjektif işlemler için söylenen ilkeler, yapıcı idari işlemler konusunda da geçerli olacaktır.

Ancak, belirleyici idari işlemler nedeniyle, yalnızca belli bir hukuksal durumun varlığının adına belirleneceği kişiler dışındaki kişilerin menfaat ihlali ya da dava açma ehliyeti söz konusu olmayacaktır. Çünkü belirleme işlemi kendi içinde maddi bir hukuksal değer taşımamakta, bir biçimde ortaya çıkmış hukuksal durumu belli biçim çerçevesine oturtarak, yalnızca o hukuksal durumun varlığını işaret etmektedir. Böylece,

---

<sup>237</sup> Günay, Metin, **İdare Hukuku**, s. 117

işaret edilen hukuksal durum ile menfaat ilişkisi olmayan kişilerin belirleyici işlemler ile de menfaat ilişkileri bulunmayacaktır.

Zımnî ret ve zımnî kabul işlemlerine baktığımız zaman; Anayasanın 74. maddesi ve 3071 sayılı Yasayla düzenlenen dilekçe hakkının kullanılması ile İYUK'un 10. maddesinde düzenlenen idari başvuruda, idarenin başvurulara yanıt vereceği düzenlenmiş İYUK' un idari makamların sukutu başlıklı 10. maddesindeyse, "İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır...." denilerek, idareye yapılacak başvuruların belli bir süre içinde yanıtlanmamamsı, yasa koyucu tarafından hukuksal bir işlem olarak tanımlanmıştır. İdarenin yapılan başvuruya cevap vermemek suretiyle hareketsiz kalmasıyla ortaya çıkan bu işleme zımnî red denilmektedir. Zımnî red işleminin, bir olumsuz idari işlem olarak red işlemi ile aynı hukuksal değeri taşıdığı söylenebilir.

Zımnî red işlemi ile menfaat ilişkisinin belirlenmesi için dolaylı ya da dolaysız menfaat durumlarının tartışılmasına gerek bulunmamaktadır. Çünkü zımnî ret, çoğu zaman olumsuz idari işlemle aynı sonuçları doğurmaktadır.

İster şart ya da sübjektif, ister yapıcı ya da belirleyici işlem olsun, başvuruçunun talebinin idarenin eylemsiz kalması yoluyla reddedilmesi durumunda yalnızca başvuruçunun menfaati ihlal edilmiş olacak, iptal davası açma ehliyeti de yalnızca başvuruçunun somutlaşacaktır. Bunun nedeni, zımnî red işlemine karşı açılacak iptal davasının, başvurusunun reddedilmesi üzerinden tanımlanıp, başvurudaki maddi taleplerle bir ilgisinin bulunmamasıdır. Esasen, buradaki menfaat ilişkisi de başvurudaki talep konusu ile değil, başlı başına başvuruçunun reddedilmesi iledir. Menfaat ihlali, başvuruçunun reddedilmesi ile ortaya çıkmakta, iptal davasının konusunu da zımnî red işlemi oluşturmaktadır.

Öte yandan, idarenin red işlemlerine karşı dava açmakta menfaati bulunmayan başkaca kişilerin de aynı yöntemleri izleyerek başvuruçunun olabilmeleri, dolayısıyla da talep konularıyla iptal davası açma ehliyetine kadar uzanan bir menfaat ilişkisi kurmaları mümkündür.

İYUK'un 11. maddesi uyarınca, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması .... idari dava açma süresi içinde istenebilir.... Altmış gün içinde cevap verilmezse istem reddedilmiş sayılır. Buradaki dava ehliyeti ise idarenin red işlemi ile değil, başvuruçunun, idareye başvurarak talep ettiği ve aslında bu başvuruyu yapmadan da dava konusu yapabileceği idari işlem üzerinde tartışılacaktır. Gerek dilekçe hakkının kullanılmasında ve gerekse İYUK'un 10. maddesi uyarınca yapılacak başvurularda, idarenin red işlemine karşı başvuruçunun dışındakilerin menfaat ihlalinin ve dava ehliyetlerinin bulunmaması durumu İYUK'un 11. maddesi uyarınca yapılan başvuruların reddi durumunda söz konusu olmayacak, başvuruçunun konusunu oluşturan idari işlem ile menfaati zedelenenlerin tümünün, bu başvurudan ayırık olarak dava ehliyetinden söz edilebilecektir.

Bunlar dışında, hukukumuzda istisnai olmakla beraber, bazı hallerde idarenin hareketsiz kalması, zımni kabul işlemi sayılmaktadır. Zımni kabul işlemlerinin ise kabul işlemlerinden herhangi bir farkı bulunmamakta, bu nedenle de idari işleme karşı açılacak bir iptal davası yönünden yalnızca başvuruçunun menfaati ve dava ehliyetinin varlığı değil, başvuruçunun dışındaki kişilerin de kabul işleminin konusunun niteliğine göre menfaat ilişkisi içinde bulunmaları ve iptal davası açma ehliyetine sahip olmaları mümkün bulunmaktadır.

Yararlandırıcı işlemler; ilgiliye bir yarar sağlayan veya ilgilinin üzerindeki bir yükü ortadan kaldıran işlemlerdir. Yükümlendirici işlemler; ilgiliden belli bir davranışta bulunmayı, bulunmamayı veya belli bir davranışa göz yummayı isteyen işlemlerdir.<sup>238</sup> İzin ve ruhsat verme işlemleri, yararlandırıcı işlemlere; kolluk işlemlerinin birçoğu ve vergi işlemleri de yükümlendirici işlemlere örnek olarak verilebilir. Yararlandırıcı işlemlerde, işlemde yararlananın bir menfaat ihlali bulunmayacağından, iptal davası açma ehliyeti de bulunmamaktadır. Yükümlendirici işlemler karşısında ise, işlemin adına kurulduğu başkaca kişilerin menfaat ihlali söz konusu olmamaktadır. Bu durumda, yükümlendirici işlemler karşısında davacı olan ilgililerin dava ehliyeti tartışmasız olarak kabul edilecek, bunlar dışındakilerin iptal davası açma ehliyeti ise menfaat ihlalinin yokluğu nedeniyle reddedilecektir.

---

<sup>238</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, s.122.

#### ***1.1.4.2. Düzenleyici İdari İşlemlerde Menfaatin Kişiselliği***

Düzenleyici idari işlemler; idarenin tüzük, yönetmelik, karar, sirküler, genelge, genel emir gibi türlü adlarla anılan bütün objektif düzenlemelerinin kapsayıcı ifadesidir. İdarenin düzenleyici işlemleri, sübjektif işlemlerin de olduğu gibi yalnızca belli kişilerin hukuksal durumlarına ilişkin olmayıp, belli bir alanı hukuksal düzenleme işlevini yüklenen ve bu alanla ilişkilendirilen herkesin hukuksal durumunu etkileyen işlemlerdir.

Böylece belli bir kişi adına kurulmayan düzenleyici işlemler ile menfaat ilişkisinin ve menfaat ihlalinin belirlenmesi de, sübjektif işlemlerdekinden farklı olmaktadır. Bu durumda düzenleme alanı ile bir biçimde ilişkide bulunan ve bu nedenle de hukuksal durumlarında bir etkilenme bulunan kişilerin, düzenleyici işlemle bir menfaat ilişkilerinin ve işleme karşı iptal davası açma ehliyetlerinin varlığı söz konusu olabilecek; düzenleyici işlemin düzenleme alanı dışında kalan ve bu nedenle de hukuksal durumlarında bir etkilenme olmayanların ise menfaatlerinin ihlal edilmesi ve işleme karşı iptal davası açabilmeleri mümkün olmayacaktır.

Genel düzenleyici işlemlere karşı dava açma ehliyetinin varlığı için, yargı yerlerince, bu düzenleyici işlemde etkilenme koşulu aranmaktadır. Örneğin Danıştay 4. Dairesinin bir kararında şöyle denilmektedir. "Davacının,...genel tebliğinin hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile açtığı iptal davasında, bu idari işlemin uygulanması sonucu davacının hukukunun etkilendiği ve zarara uğradığı şeklinde belirlenebilen meşru, şahsi ve güncel bir menfaat alakasının varlığı tespit edilmemektedir."<sup>239</sup>

İYUK'un 7/4. maddesi uyarınca düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen yünden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Bu durumda, düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal davalarının iki görünümü ortaya çıkmaktadır. Birincisi, işlemin uygulanmasına gerek kalmadan açılacak davalar. İkincisi ise uygulama işlemi ile birlikte açılacak davalar. Birinci ve doğrudan düzenleyici işleme karşı açılacak olan davalarda, işlemin etki alanında bulunan herkesin menfaat ihlali nedeniyle dava açma ehliyeti bulunmakta, ancak bu menfaatlerin dava açma ehliyeti olarak değerlendirilmesi dava açma süresi ile sınırlı

<sup>239</sup> Danıştay 4.D., 8.10.1998 gün ve E. 1998/4054, K. 1998/3514, DD, S.99, s. 210.



kalmaktadır. Düzenleyici işlemin ilanından itibaren hesaplanacak dava açma süresinin tükenmesi ile birlikte, artık doğrudan düzenleyici işlemin iptali istemiyle dava açma yolu kapanmakta ve ancak bu işlemin uygulanması sonucu menfaati ihlal edilenlerin dava ehliyeti kabul edilmektedir.

ALAN' a göre ise düzenleyici işlemlere karşı doğrudan dava açılabilmesini, yasa koyucunun bu tip işlemler yönünden menfaatten vazgeçmiş olduğunu göstermektedir. "Yasa düzenleyici tasarruflara karşı henüz uygulama olmadan da iptal davası açılabileceğini kabul ettiğine göre hiç değilse bu tarz işlemler bakımından "menfaat ihlali" şartını bırakmış gibidir. Gerçekten somutlaşmamış, başka bir deyimle henüz kişiler hakkında sübjektif sonuçlar doğurmamış bir düzenleyici tasarrufun herhangi bir menfaat ihlali söz konusu değildir. Olası ihlal, o kurulun uygulanması halinde, ilerde ortaya çıkacaktır. Bu durumda düzenleyici tasarruflara karşı "hukuki durumları" bu düzenleyici tasarrufun kapsamı içinde olan veya getirdiği kurallarla ilgili bulunan kişilerin dava açabileceğini kabul etmek gerekir. Kanımızca yasanın uygulama olamadan düzenleyici tasarruflara karşı dava açılabileceğini kabul etmek suretiyle "menfaat ihlali" şartının aranmaması, idari yargı yönünden ileri bir aşamadır. Bir başka yönüyle de menfaat ihlali geniş ve kapsamlı olarak yorumlandığını gösterir."<sup>240</sup>

Fakat düzenleyici işlemler belli bir alanda hukuksal etki doğuran işlemlerdir ve bu etkinin muhatapları da bu alanla bir biçimde ilişkide bulunan kişilerdir. Zaten yargı yerleri de düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalarda ehliyet için hem bu alana dâhil olmak ve hem de dava konusu işlemde etkilenmek ölçütünü kullanmaktadır.

---

<sup>240</sup> Alan, Nuri, **İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları**, DD, S.50-51, s. 32.

## 2. YARGI İÇTİHATLARINDA MENFAAT İHLALİ

### 2.1. Genel Olarak

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 gelmektedir.<sup>241</sup> 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 imkânsız 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 özne ve odaklarına ilişkin istikrar kazanmış yargı kararları incelenecektir.

### 2.2. Menfaat Özneleri

Danıştay'da açılan davalarda, genelde menfaati ihlal edilen grubunda kiracılar, belde sakini, vatandaş, köy sakinleri, köy tüzelkişisi, dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yer almaktadır. Aşağıda söz konusu menfaat özneleri hakkında Danıştay tarafından verilmiş kararlara yer verilmektedir. Böylece, Danıştay'ın menfaat koşulu konusundaki görüşü ortaya konulmaktadır.

#### 2.2.1. Kiracı

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

---

<sup>241</sup> <http://www.tdk.gov.tr>

Danıştay Altıncı Dairesi, eski içtihatlarında bir yapının yıktırılması hakkındaki karara karşı kiracı tarafından açılan davaları ehliyet yönünden reddetmekteydi.<sup>242</sup> Ancak Daire bu içtihadını daha sonra değiştirmiş ve kiracının kiracısı bulunduğu taşınmazın yıkımına ilişkin işlemin iptalini istemede menfaati bulunduğunu kabul etmiştir. 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 kaldırmayacağına açık olduğu gerekçesiyle Danıştay Altıncı Dairesi tarafından bozulmuştur.<sup>243</sup> 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 bulunduğunun belirtilmesi üzerine, kiracı olan davacının binada yıkılma tehlikesi olmaksızın yıkım kararının alındığına ilişkin savlarını geçerli kabul etmenin olanaksız olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.<sup>244</sup> Anılan 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 alınmıştır.<sup>245</sup>

---

<sup>242</sup> "...Dava konusu belediye encümeninin yıkma kararına 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. Hâlbuki Danıştay'da 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.

<sup>243</sup> D6D, E. 1983/737, K. 1983/3372, KT. 04.11.1983, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'kiracı'.

<sup>244</sup> D6D, E. 1981/251, K. 1984/3103, KT. 28.11.1984, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'kiracı'.

<sup>245</sup> D6D, E. 1985/790, K. 1986/80, KT. 23.01.1986, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat -menfaat ilgisi'.

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

Danıştay Altıncı Dairesi kiracı olarak oturulan 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 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 varılmıştır.<sup>246</sup> Hatta Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, davacının kiracı olarak kullandığı bina için verilen inşaat ruhsatına karşı açmış olduğu dava devam ederken adliye mahkemesi karar ile binayı tahliye etse bile menfaat alakasının bulunduğuna karar vererek,<sup>247</sup> Altıncı Daire'nin karar doğrultusunda yerel mahkemenin aksi yöndeki ısrar kararını bozmuştur. Ancak Danıştay Altıncı Dairesi 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 Hâkimliği 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 hükmetmiştir.<sup>248</sup> Buna benzer şekilde Danıştay Altıncı Dairesi tarafından 1985 yılında verilen bir kararda da, mevcut bina yerine yapılacak

<sup>246</sup> D6D, E. 1983/186, K. 1983/1458, KT. 07.4.1983, www.danistay.gov.tr, 'kiracı'. Aynı yöndeki diğer kararlar: D6D, E. 1982/4132, K. 1984/3313, KT. 19.12.1984, www.danistay.gov.tr, 'kiracı'; D6D, E. 1984/99, K. 1984/1570, KT. 28.3.1984, www.danistay.gov.tr, 'kiracı'.

<sup>247</sup> DİDDGK, E. 1987/47, K. 1988/3, KT. 21.01.1988, DD, y. 19, S. 72-73, s. 104.

<sup>248</sup> D6D, E. 1992/3130, K. 1993/658, KT. 23.02.1993, DD, y. 24, S. 88, s. 289.

yapının projesinin onanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle yapıda kiracı olarak bulunan şahıs tarafından açılan davanın ehliyetten reddi gerekeceği hükmü verilmiştir.<sup>249</sup> 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 farklılıklar bulunduğu ifade edilebilirse de, Danıştay Altıncı Dairesinin 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 tehdit edilmesi 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 Danıştay Altıncı Dairesi, sit alanı ilanının mülkiyet hakkını sınırladığından ötürü bu alandan çıkarma yolundaki istemde bulunmanın, taşınmaz malikine ait ve onun tarafından kullanılacak bir hak olduğundan, davacının parsel maliki olmaması nedeniyle sit alanından çıkarma ile ilgili bakılmakta olan davayı açma ehliyetinin bulunmadığına hükmetmiştir.<sup>250</sup> 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 onanmıştır.<sup>251</sup>

İmar planına karşı kiracı tarafından açılacak davalara örnek gösterilebilecek bir diğer 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

<sup>249</sup> D6D, E. 1985/67, K. 1985/1256, KT. 16.10.1985, www.danistay.gov.tr, 'kiracı'.

<sup>250</sup> D6D, E. 2003/3450, K. 2004/6401, KT. 10.12.2004, DD, S. 109, s. 198.

<sup>251</sup> D6D, E. 1992/2024, K. 1992/2840, KT. 16.6.1992, www.danistay.gov.tr, 'menfaat-menfaat ilgisi'.

göz önüne alındığında davacının bu plan değişikliği sonucunda menfaatinin ihlal edildiğinin kabulünün mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.<sup>252</sup>Bu kararın Altıncı Daire'nin belde sakini içtihadı çerçevesinde tartışılabilir nitelikte olduğu söylenebilir.

### 2.2.2. Belde Sakini

Belde sakini olma ölçütü, çevre ve imar ile ilgili konularda, özellikle de imar planlarına karşı açılan davalarda kullanılmaktadır. Belde sakini ölçütünün kullanıldığı kararlarda belde sakininin tanımı yapılmamıştır. Bu ölçüt her olay ve davada ayrı ayrı değerlendirilmeli ve anlamlandırılmalıdır.

Akademik çevrelerde belirtilen ve kamuoyunda bilinen adlarıyla Güven Park,<sup>253</sup> Zafer Park<sup>254</sup> ve Gökova Körfezi<sup>255</sup> 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 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 Danıştay Altıncı Dairesi kararında, ilave imar planı değişikliği, önceden onaylı planda kamunun yararlanmasına açık yolda, yeşil alanda veya sosyal ve teknik

<sup>252</sup> D6D, E. 1991/286, K. 1992/3480, KT. 08.10.1982, www.danistay.gov.tr, 'kiracı'.

<sup>253</sup> D6D, E. 1988/477, K. 1988/646, KT. 09.5.1988, DD, S. 72-73, s. 345.

<sup>254</sup> D6D, E. 1986/1323, K. 1986/1135, KT. 16.12.1986, www.danistay.gov.tr, 'zaferpark'.

<sup>255</sup> D10D, E. 1984/2739, K. 1986/1451, KT. 24.6.1986, AİD, c. 19, S. 3, Eylül 1986, s. 150.

altyapıda değişiklik getirmediğinden o kentte yaşıyan bir kişi olarak davacının bu plan değişikliğine karşı dava açamayacağına hükmedilmiştir.<sup>256</sup>

Bir başka dava konusu olayda, davacılara 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 menfaatinin 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 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 gerçekleşebileceği 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 görmemiştir.<sup>257</sup>

Danıştay Altıncı Dairesinin bir başka 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 belirtilmiştir.<sup>258</sup>

Danıştay'ın bir 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 açılabileceği Danıştay içtihatlarıyla kabul edildiğinden, dava konusu turizm merkezi ilanına ilişkin kararın

<sup>256</sup> D6D, E. 1993/2405, K. 1993/5759, KT. 23.12.1993, www.danistay.gov.tr, 'menfaat-menfaat ilgisi'.

<sup>257</sup> D6D, E. 1991/3839, K. 1992/1435, KT. 04.9.1992, DD, S. 56, s. 320.

<sup>258</sup> D6D, E. 1993/1858, K. 1993/5451, KT. 15.12.1993, DD, S. 9, s. 370.

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 verilmiştir.<sup>259</sup>

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 olduğundan, dava konusu kararın ilişkin olduğu bölgedeki yatırımcılar tarafından oluşturulan davacı ortak girişimin yöredeki işletme ve alt yapı sorunları ile ilgileneceğinin 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 varmıştır.<sup>260</sup>

Son olarak incelenen iki karar Danıştay Altıncı Dairesinin davaları ehliyet yönünden reddine ilişkin kararların bozulmasına ilişkindir. Söz konusu iki karar da, ehliyet yönünden davaların reddine ilişkin yerel mahkeme kararlarının bozulmasına yöneliktir. Bu bakımdan, iki davada Genel Kurul'un belde sakini ölçütünü Danıştay Altıncı Dairesine nazaran daha esnek ve kuşatıcı uyguladığı görülmektedir.

Menfaat bağının tespiti bakımından belde sakini ölçütü kullanıldığı Danıştay Altıncı Dairesi 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 değişiklikle de kamu yararlı kumsal alanın toplu taşıma ve terminal alanına, belediye turistik tesisleri alanının da turizm konut yerleşme alanına

<sup>259</sup> DİDDGK, E. 2004/741, K. 2004/1854, KT. 11.11.2004, DD, y. 35, S. 109, s. 55.

<sup>260</sup> DİDDGK, E. 1999/764, K. 2001/39, KT. 19.01.2001, www.danistay.gov.tr, 'menfaat-menfaat ilgisi'.



alındığı anlaşılmıştır. Bu durumda, beldeyi ve beldede yaşayanları yakından ilgilendiren sahil şeridinde kamu yararlı kumsal alanda yapılan düzenlemenin beldede yaşayan bir kişi olarak davacının menfaatini ihlal ettiği açık olup, İdare Mahkemesince davacının hemşehri sıfatıyla plan iptali davası açmasının mümkün olmadığı yolundaki kararda isabet bulunmamaktadır...<sup>261</sup>

Menfaat kavramı olaya, zamana ve kültürel anlayışa göre değişen bir kavram olup, değişik olaylarda menfaatin ortaya çıkma biçimi de değişmektedir. Olaylara yaklaşım şekli, toplumun ve kişinin düzeyi, menfaat kavramının boyutlarını değiştirecek niteliktedir. Danıştay altıncı dairesi bu konuda şöyle demektedir: "...Çevredeki doğal ve tarihi değerlerin tahribine karşı dava açma hakkını "kişisel maddi menfaat ihlaline" bağlamak bu türden konularda dava açılması imkânını tümden ortadan kaldırmak ve böylece idari işlemleri yargı denetimi dışında bırakmak, 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 itibarıyla 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 göz önünde bulundurulmadan davanın ehliyet yönünden reddedilmesinde isabet görülmemiştir." <sup>262</sup>

Beldedeki aktif yeşil alanın (çocuk bahçesi) tamamen kaldırılmasını öngören imar planı değişikliği işleminin beldede yaşayan bir kişi olan belediye meclisi üyesinin menfaatini ihlal etmesi nedeniyle mahkemece mülkiyet ilişkisinden söz edilerek davanın ehliyet yönünden reddinde isabet bulunmadığına karar verilmiştir.<sup>263</sup> 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

<sup>261</sup> D6D, E. 1989/2279, K. 1990/1102, KT. 13.5.1990, www.danistay.gov.tr, 'menfaat-menfaat ilgisi'.

<sup>262</sup> D6D, E. 1992/1660, K. 1992/2676, KT. 03.6.1992, www.danistay.gov.tr, 'menfaat- menfaat ilgisi'. Belde sakini ölçütünün kullanıldığı bir diğer Danıştay Altıncı Daire karar; D6D, E. 1993/49, K. 1993/4871, KT. 17.11.1993, DD, S. 89, s. 337.

<sup>263</sup> D6D, E. 1987/931, K. 1988/417, KT. 21.3.1988, DD, y. 19, S. 72-73, s. 361.

plan yapım ve değişikliği kamunun ortak kullanımına ayrılmış bir alan 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 alan bu kullanımdan çıkarıcı ve yoğunluk artırıcı nitelik taşımayan imar planı değişikliğine karşı, belediye meclis üyesi olan davacının planların mecliste görüşülmesi şuasında 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 hükmedilmiştir.<sup>264</sup>

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 verilmiştir.<sup>265</sup>

Danıştay Sekizinci Daire, il genel meclisince kabul edilen 1992 yılı İlköğretim Kurumlan 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 oylan ile ilçeler adına seçilip görev yapan il genel meclisi üyesi davacının o yörede oturan bir vatandaş olarak dava açabileceğini kabul etmek gerektiğine hükmetmiştir.<sup>266</sup>

<sup>264</sup> D6D, E. 1992/823, K. 1992/2745, KT. 09.6.1992, www.danistay.gov.tr, '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, 'menfaat - menfaat ilgisi'.

<sup>265</sup> D6D, E. 2003/1712, K. 2003/4221, KT. 09.7.2003, DKD, y. 2, S. 3, s. 196.

<sup>266</sup> D8D, E. 1992/3067, K. 1993/4046, KT. 07.12.1993, DD, y. 26, S. 90, s. 911.

Buraya kadar yer verilen kararlardan anlaşılacağı üzere belde sakini sıfatı, kamunun ortak kullanımına ayrılmış bir alanı bu kullanımdan çıkınca, yeşil alanların azalması durumunu doğuran veya yapı yoğunluğunu artıran imar planı yapımı veya tadilatına ilişkin olaylarda Danıştay'ca geniş yorumlanmaktadır. 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. Sonuç olarak 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.

### **2.2.3. Vatandaş**

Danıştay içtihatlarında ve akademik çalışmalarda 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 vatandaş

olma sıfatıyla iptal davası açabilme hakkı tanınmamıştır,<sup>267</sup> şeklinde ifade edilmiştir. Vatandaş olma sıfatının iptal davası açabilmek bakımından yeterli görülmediğine ilişkin birçok karar bulunmaktadır. DVDGK' nun bir kararında, "...davacının iptalini istediği 4369 sayılı Kanuna ilişkin 1 seri nolu genel tebliğin" diğer kanunların uygulanması" başlıklı 7. bölümündeki düzenleme ile yurttaş olma niteliği dışında meşru, şahsi ve güncel bir menfaat ilişkisi bulunmadığından davanın ehliyet yönünden reddinde hukuka aykırılık bulunmadığı..."<sup>268</sup> belirtilmiştir. Danıştay Onuncu Dairesi bir kararında da, "...İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davalarında davacının sübjektif 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 taşınmaz 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..,"<sup>269</sup>denilmektedir.

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 onamıştır.<sup>270</sup> Danıştay Onuncu Dairesi bir başka kararında, Özelleştirme Yüksek Kurulu karar 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 tüzelkişilerin salt vatandaş veya tüzelkişi olmaları nedeniyle iptal davası açma haklarının bulunmadığı; dava konusu işlemle davacı vakıf

<sup>267</sup> DİDDGK, E. 1982/350, K. 1982/449, KT. 24.12.1982, DD, S. 50-51, s. 170.

<sup>268</sup> DVDDGK, E. 1999/21, K. 1999/392, KT. 24.9.1999, DD, y. 31, S. 103, s. 252.

<sup>269</sup> D10D, E. 1993/2258, K. 1993/2798, KT. 01.7.1993, DD, y. 25, S. 89, s. 578.

<sup>270</sup> 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.

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 verilmiştir.<sup>271</sup> Ancak Onuncu Daire'nin 1991 senesinde yine özelleştirme işlemlerine ilişkin olarak verdiği iki kararda, davacıların kamu hizmeti ve kamu mallan topluluğunun kamusal alandan özel alana aktarılması niteliğini taşıyan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi işlemini vatandaş sıfatıyla dava konusu edebileceklerine ilişkin Ankara 6. İdare Mahkemesinin kararları onanmıştır.<sup>272</sup> Dolayısıyla Onuncu Daire'nin özelleştirme işlemlerine karşı salt 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. Danıştay Onuncu Dairesi, "...Irak'ın Kuveyt'i işgali üzerine ortaya çıkan savaş sırasında, Türkiye'de konuşlandırılmak amacıyla NATO'dan askeri kuvvet istenilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu karar ile yabancı silahlı kuvvetlerin yurda çağırılması olayında, 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 bulunduğu..." karar vermiştir.<sup>273</sup>

Yusuf Bozkurt Özal'ın Süleymaniye Camii Haziresi'ne definine izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davayı, Bakanlar Kurulu karar 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 karar,<sup>274</sup> DİDDGK tarafından "dava konusu Bakanlar Kurulu karar ile defin yapılacak olan yerdeki

<sup>271</sup> D10D, E. 1998/2251, K. 1999/4119, KT. 23.9.1999, DD, S. 103, s. 915.

<sup>272</sup> Söz konusu onama kararları için bkz., DD, y. 22, S. 84-85, s. 690 ve s. 791.

<sup>273</sup> D10D, E. 1990/4944, K. 1992/3569, KT. 13.10.1992, DD, y. 23, S. 87, s. 478.

<sup>274</sup> D10D, E. 2001/361, K. 2001/1093, KT. 26.3.2001, Bal / Karabulut / Şahin, s. 555.

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<sup>275</sup> <sup>276</sup> gerekçesiyle bozulmuştur. Bu kararın Turgut Özal'ın defnine ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı açılan davada verilen kararla çeliştiği düşünülse de, bu karardaki gerekçelere dikkat edildiğinde ortada bir çelişkinin olmadığı görülebilir.

Son yıllarda verilen 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 Dairesi 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 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

<sup>275</sup> DİDDGK, E. 2001/415, K. 2001/737, KT. 19.10.2001, 'vatandaş'.

<sup>276</sup> Hemen belirtmek gerekir ki, Danıştay Onuncu Dairesi, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun bozma kararına üzerine dava dosyası tekrar kendisine geldiğinde, E. 2002/4723, K. 2004/5434 sayılı ve 09.6.2004 tarihli kararı ile mezkûr Bakanlar Kurulu kararını iptal etmiştir. Bu karar için bkz, DKD, S. 6, s. 239.

kabul edilmek suretiyle davanın esasının incelenmesi gerektiği gerekçesiyle bozulmuştur.<sup>277</sup>

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

#### **2.2.4. Köy Sakini**

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 açtığı 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<sup>278</sup> hükmetmiştir.

Danıştay Altıncı Dairesi' nin konuya ilişkin bir kararında, köy halkından bir kişiye ait tapulu taşınmazın köy camiinin 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

<sup>277</sup> DİDDK, E. 2004/3, K. 2005/2371, KT. 06.10.2005, DD, y. 36, S. 111, s. 72.

<sup>278</sup> DİDDGK, E. 1995/396, K. 1996/598, KT. 06.12.1996, DD, y. 27, S. 93, s. 104.

gözetilmeksizin zilyetlik ya da mülkiyet ilişkisinden söz edilerek davanın ehliyet yönünden reddinde usul ve kanuna uyarlık görülmeyerek bozulmuştur.<sup>279</sup> 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 iskân müdürlüğünce tarafına verilen inşaat ruhsatına karşı köy sakini davacıların açtığı davayı da ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararını bozmuştur.<sup>280</sup>

### 2.2.5. Köy Tüzelkişisi

Danıştay dairelerinin içtihatlarında, köy tüzelkişiliğinin, köy ve köylünün ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak ve menfaatlerini korumak görevi nedeniyle köy tüzelkişiliğini 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 tüzelkişiliğinin menfaati bulunduğu karar verilerek aksi yöndeki yerel mahkeme karar bozulmuştur.<sup>281</sup> 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 tüzelkişiliğinin

<sup>279</sup> D6D, E. 1986/664, K. 1986/967, KT. 18.11.1986, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat -menfaat ilgisi'.

<sup>280</sup> D6D, E. 1986/663, K. 1987/114, KT. 09.02.1987, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat -menfaat ilgisi'.

<sup>281</sup> D6D, E. 2001/4891, K. 2002/5428, KT. 21.11.2002, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat -menfaat ilgisi'.



kamulaştırma işlemine karşı dava açma ehliyeti bulunduğu hükmedilmiş ve yine aksi yöndeki yerel mahkeme karar bozulmuştur.<sup>282</sup>

Köy tüzelkişiliğinin dava açmakta menfaatinin yokluğuna ilişkin olan bir kararda, yeraltı suyu işletme sahası olarak belirlenen ve Bakanlar Kurulu karar ile yeraltı suyu temini amacıyla kuyu 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 tüzelkişilerini ilgilendirmeyen bir konuda köy halkını temsilen köy muhtarlıklarının dava açamayacakları gerekçesi ile ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi karar onanmıştır.<sup>283</sup>

#### **2.2.6. Dernekler**

Danıştay eskiden beri derneklerin yalnızca kendi tüzelkişiliklerini ilgilendiren konularda dava açma ehliyetine sahip olduklarını kabul etmektedir. Danıştay kararlarında bu husus açıkça ifade edilmiştir. Danıştay Onbirinci Dairesi'nin 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 Sanatkârlar 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<sup>284</sup> hükmedilmiştir.

<sup>282</sup> D6D, E. 1986/1245, K. 1987/125, KT. 09.02.1987, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat-menfaat ilgisi'.

<sup>283</sup> D10D, E. 1984/1104, K. 1984/950, KT. 07.5.1984, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat-menfaat ilgisi'.

<sup>284</sup> D11D.E. 1973/909, K. 1973/1185, KT. 16.5.1973, DD, S. 12-13, s. 523.

Danıştay Sekizinci Dairesi'nin konuya ilişkin bir başka kararında, derneğin dernek tüzelkişiliğini 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 Sanatkârlar Kanunu kurallarına göre de üyelerinin yararlarını ilgilendiren konularda davacı derneğin dava ehliyetine sahip olmadığı<sup>285</sup> belirtilmiştir. Danıştay Sekizinci Dairesi'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 karar bozulmuştur.

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 tüzelkişileri olduğu; derneklerin doğrudan dernek tüzelkişiliğinin 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 verilmiştir.<sup>286</sup>

2005 senesinde verilen bir Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 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

<sup>285</sup> D8D, E. 1990/494, K. 1991/348, KT. 25.02.1991, DD, S. 82-83, s. 715.

<sup>286</sup> D8D, E. 1995/2466, K. 1995/2236, KT. 15.6.1995, DD, S. 91, s. 912.

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 demeğe 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 davanın ehliyet yönünden reddine karar veren Onuncu Dairesi kararı onanmıştır.<sup>287</sup> 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 sübjektif 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, demeğin 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 tüzelkişiliğini haiz sivil toplum örgütlerinin de kuruluş amaçlarıyla sınırlı olmak üzere dava açmalarının mümkün olduğu; Tekel Müfettişleri Derneği'nin ana tüzüğünde yer alan ve 'Demeğin Konusu ve Amacı' kenar başlıklı 3. maddesinde, demeğin amacının tüm üyelerinin demokratik, ekonomik, sosyal ve özlük haklarını koruyup geliştirerek birleşmelerini ve dayanışmalarını sağlamak şeklinde tanımlandığı; 'Demeğin 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

---

<sup>287</sup> DİDDGK, E. 2005/2008, K. 2005/2297, KT. 06.10.2005, DD, y. 36, S. 112, s. 49.

yer verilmemesine ilişkin Tekel Genel Müdürlüğü yönetim kumlu kararının demek üyelerinin personel hukukundan doğan haklarını kısıtlayan niteliği ile doğrudan doğruya üyelerinin demokratik, ekonomik, sosyal ve özlük haklarını korumak amacıyla kurulan davacı demeğin faaliyet alanına giren ve bu demek kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konulardan olduğundan anılan işleme karşı dava açmakta demeğin hukuki menfaatinin bulunduğuna hükmedilmiştir<sup>288</sup> . Genel Kurul'un bu kararının, iki önceki paragrafta yukarıda incelenen ve Banka Mağdurları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği'nin açtığı davada verilen karar ile ne ölçüde bağdaştığı tartışılabilir.

Danıştay Beşinci Dairesi'nin bir kararında, Veteriner Hekimler Derneği Tüzüğü'nün<sup>288</sup> 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 belirtilmiştir.<sup>289</sup>

Danıştay Beşinci Dairesi'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 belirtilmiştir.<sup>290</sup>

Bizzat dernek tüzelkişiliğine ilişkin olan bir işleme karşı dernek tarafından açılan davaya örnek olarak gösterilebilecek bir Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu kararında,

<sup>288</sup> DİDDGK, E. 1999/390, K. 2000/761, KT. 26.01.2000, DD, S. 104, s. 52.

<sup>289</sup> D5D, E. 1996/2, K. 1996/3674, KT. 27.11.1996, DD, S. 93, s. 249.

<sup>290</sup> D5D, E. 1994/2507, K. 1996/665, KT. 14.02.1996, www.danistay.gov.tr, 'menfaat- menfaat ilgisi.

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 neticelendirilmiştir.<sup>291</sup>

Demeklerin, üyelerinin hak ve menfaatlerine ilişkin konularda ve tüzüklerinde yer alan amaçlarına ilişkin hususlarda dava açma ehliyetine ilişkin Danıştay uygulamasının yerleşik hale geldiği 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 amaçlan bulunsa bile, tüzelkişiliğin 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 tüzelkişiliğine ilişkin idari işlemlere karşı dava açmak bakımından ise pek tabii olarak menfaat ihlali hususundaki genel prensipler kabul edilmelidir.

### **2.2.7. Vakıflar**

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

---

<sup>291</sup> DVDDGK, E. 1999/92, K 1999/419, KT. 08.10.1999, DD, S. 103, s. 189.

iddia da öne sürmediği; dolayısıyla davacı vakfın bu davayı açmakta menfaatinin olmadığı sonucuna varmıştır.<sup>292</sup>

Özellikle son dönemdeki İdari Dava Daireleri Genel Kurulu kararlarında, derneklerde olduğu gibi vakıfların da kuruluş amaçlarıyla sınırlı olmak üzere ve kamu menfaatinin ilgilendiren konularda dava ehliyetinin kabul edilmesi yönündeki eğilim gözlenmektedir. 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 menfaatinin etkilemediği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin olarak verilen Danıştay Onuncu Dairesi 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 tüzelkişiliğini haiz sivil toplum örgütlerinin de kuruluş amaçlarıyla sınırlı olmak üzere ve kamu menfaatinin 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 subjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın incelenmesi gerektiğine karar verilmiştir.<sup>293</sup> 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 menfaatinin zedeleyen hukuk devleti esaslarına aykırı olan ve kamu yararını ihlal eden işlemlerin hukuk âleminde silinmesini

<sup>292</sup> DİDDGK, E. 1982/153, K. 1983/24, KT. 14.01.1983, Akyürek, s. 38.

<sup>293</sup> DİDDGK, E. 1999/1261, K. 2000/168, Aslan, Zehrettin / Berk, Kahraman, **İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar**, İstanbul 2002, s. 151.

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<sup>294</sup> karar verilmiştir.

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 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 mahran hukuki statüsünde değişiklik öngören kararın kamu yararına uygun olup olmadığı açısından yargı denetimine tabi tutulması amacıyla açılan davada ise, davacı vakfın dava açma ehliyeti bulunduğu yönündeki karar ile çeliştiği düşünülmektedir. Çünkü bir kamu malının hukuki statüsünde değişiklik öngören karar toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini ne kadar etkiliyorsa, bir ülkedeki orman varlığının akıbeti veya azalması da toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini o kadar etkiliyordur.

Vatandaş olma başlığı altında incelenen ve Özelleştirme Yüksek Kurulu karar 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 Danıştay Onuncu Dairesi davacı vakfın açtığı davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Bu karar da Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı tarafından açılan davada Danıştay Sekizinci Dairesi'nin yukarıdaki paragrafta yer verilen karar 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.

---

<sup>294</sup> D8D, E. 1999/4307, K. 2001/4463, KT. 17.10.2001, www.danistay.gov.tr, 'menfaat-menfaat ihlali'.

### 2.2.8. Sendikalar

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 başvuru 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.

Sendikaların bilhassa üyeleri adına dava açmak bakımından subjektif ehliyeti konusunda farklı görüş ve uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Derneklerin ve vakıfların yalnız ve ancak kendi tüzelkişiliklerini ilgilendiren konularda davacı olabileceklerini içtihat edinen ve tüm üyelerini doğrudan doğruya ilgilendiren bir işlem söz konusu olduğunda dahi dernek ve vakıfların subjektif 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 getirmiştir. Bununla birlikte, sendikaların da üyelerinin salt kişisel menfaatlerinin ihlal edildiği durumlarda dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı kanaati içtihatlarla hâkimdir. Ancak sendikaların subjektif ehliyeti konusunda Danıştay'ın dava dairelerinin farklı yönde birçok karar bulunmaktadır.

Danıştay Onikinci Dairesi 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 vekâletname olmadan dava açılmasının usule aykırı olduğu gerekçesiyle ehliyetten reddetmiştir.<sup>295</sup> Aynı dairenin 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 vekâletname olmadan dava açılmasının usule aykırı olduğu; idare mahkemesince davanın ehliyetli olan şahsın vekâlet vermediği avukat tarafından açıldığı kabul edilerek otuz gün içinde aynı kişiye veya başka bir avukata vekâlet verilmek suretiyle veya bizzat kendisi tarafından yenilenmek üzere dilekçenin reddine karar verilmesi gerekirken sendikanın avukata verdiği vekâletin geçerli sayılarak uyuşmazlığın esas yönünden incelenmesinde hukuka uyarlık görülmediği sonucuna varılmıştır.<sup>296</sup> Başka bir kararda ise, 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 reddedilmiştir.<sup>297</sup>

Bu kararların aksi yönündeki bir kararında Danıştay Beşinci Dairesi, davacı sendikanın kurucu üyesi ve halen sendika üyesi olan bir kişinin geçici olarak görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı, ehliyet yönünden reddeden yerel mahkeme kararını; "bir sendika üyesi hakkında tesis edilen bireysel işlemlerle 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

<sup>295</sup> D12D, E. 2003/1891, K. 2003/3322, KT. 07.11.2003, DKD, S. 5, s. 342.

<sup>296</sup> D12D, E. 2003/5386, K. 2004/1556, KT. 30.4.2004, DKD, S. 6, s. 317.

<sup>297</sup> DDDK E. 1975/129, K. 1978/105, KT. 10.2.1978, Karavelioğlu, Celal, **Değişiklik - Açıklama ve İhtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, c. I, Trabzon 1999, s. 573.

yö.ndeki yorumuna katılmaya hukuken olanak bulunmadığı”<sup>298</sup> gerekçesiyle bozulmuştur.

Bir Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu kararında, sendika konfederasyonu il temsilciliğinin üyeleri adına idari yargı mercilerinde dava açmasının 'sübjektif ehliyetsizlik' nedeniyle mümkün olmadığına<sup>299</sup> hükmedilmiş ve aksi yöndeki Ankara İdare Mahkemesi ısrar kararını bozulmuştur.

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 bozmuştur.<sup>300</sup> 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 bozmuştur.<sup>301</sup>

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

<sup>298</sup> D5D, E. 2002/3906, K. 2003/985, KT. 25.3.2003, DKD, S. 3, s. 178.

<sup>299</sup> 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.

<sup>300</sup> D8D, E. 1991/917, K. 1992/438, KT. 09.3.1992, DD, S. 86, s. 458.

<sup>301</sup> DİDDGK, E. 1992/668, K. 1994/217, KT. 22.4.1994, DD, S. 90, s. 193.

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 (sübjektif) 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. İchtihatları 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 bentte, sendikaların çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan hususlarda işçileri ve işverenleri temsilen veya yazılı başvuru üzerine, nakliye, neşir veya adi şirket mukaveleleri ile hizmet akdinden doğan hakları ve sigorta haklarında üyelerini ve mirasçıları 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 mirasçıları temsilen dava açma ve bu sebeple açılan davaya taraf olabileceği kabul edilmektedir. / 4688 sayılı Kanunun 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. / İchtihatları 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 tüzelkişilikler olarak diğer tüm tüzelkişilere tanınan kuruluş amaçları çerçevesinde, 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 tüzelkişiliklere 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 (sübjektif) 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 (sübjektif) 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 (sübjektif) işlemlere karşı üyelerini temsilen dava açma ve bu nedenle açılan

davalarda taraf olma hakkı bulunmaktadır..." denilerek karara konu olan içtihatların bahsedilen doğrultuda birleştirilmesi gerektiğine hükmedilmiştir.<sup>302</sup>

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 kararın 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.

Geçmişten beri sendika üyelerinin tümünü ilgilendiren konularda sendikanın dava açma ehliyeti genel olarak kabul edilmekte ve sendika tarafından açılan davalar karara bağlanmaktadır. 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 Oleyis Sendikası tarafından açılan dava Danıştay Sekizinci Dairesi tarafından esastan karara bağlanmıştır.<sup>303</sup> Yine, Özelleştirme Yüksek Kurulu karar 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 kararın, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 32. maddesinden ötürü çalışma ilişkilerinde üyelerinin ekonomik ve sosyal hak ve

<sup>302</sup> DİBK, E. 2005/1, K. 2006/1, KT. 03.3.2006, RG, 18.6.2006, S. 26202, s. 11.

<sup>303</sup> D8D, E. 1966/1919, K. 1967/112, KT. 24.01.1967, Gözübüyük / Tan, s. 372.

menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan sendikaların 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 32. maddenin 3. fıkrasında yer verilen hususlarda dava açma ehliyetinin bulunduğu; bu durumda davacı sendikanın iptali istenilen işlemle menfaat ilgisinin olduğu<sup>304</sup> gerekçesiyle Danıştay Onuncu Dairesi tarafından bozulmuştur.

Sendikalar Kanunu'nun 32. ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19. maddesi hükmü ile konuya ilişkin İçtihatları Birleştirme Kurulu karar karşısında kanunda belirtilen hallerde üyelerin yalnızca bir kısmını yahut birini ilgilendiren idari kararlara karşı iptal davası açmak bakımından sendikaların sübjektif ehliyete sahip olduğunda tartışma bulunmamaktadır. Bu durumda 32. ve 19. maddelerde yazılı hususlarda menfaat şartının by-pass edildiği söylenebilir. Yani mezkûr 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 çelişmektedir.

Sendika şubelerinin, sendika genel merkezi adına dava açma ehliyetiyle ilgili olarak, Danıştay Onbirinci Dairesi 14.09.2009 tarihli oyçokluğuyla alınan kararıyla aile hekimliği için basılan broşürler ile aile hekimlerine dağıtılan demirbaş, tıbbi cihaz ve sarf malzemeleri giderlerinin döner sermaye bütçesinden karşılanması işleminin iptali istemiyle sendika şubesi tarafından açılan davada, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile Sendikalar Kanununda sendika şubelerine sendikaların görevlerini yerine getirme konusunda hak ve yetki tanınmaması ve sendika tüzüğüne göre sendika şubesinin görev ve sorumluluklarının şube ile sınırlı olması nedeniyle sendika şubesinin dava açma ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddi yolunda verilen İzmir 2.İdare Mahkemesi kararını onamıştır. Anılan kararda sendika merkez yönetim kurulu kararıyla şubenin, merkez ve üyeler adına yetkilendirildiği ancak sendika genel merkezinin böyle bir yetkilendirme yapmasının yasal dayanağı bulunmadığından bahisle gerekçe yönüyle bir karşı oya yer verilmiştir. Bir diğer karşı oyda ise genel merkeze davaya icazet verip vermeyeceği Mahkemece sorulduktan sonra genel merkez tarafından icazet verilmesi halinde davaya devam edilmesi gerekirken , bu yola gidilmeden sendika şubesinin dava açma ehliyetinin bulunmadığından bahisle

---

<sup>304</sup> D10D,E. 1997/1912, K. 1999/6913, KT. 15.12.1999, Bal/Karabulut/Şahin, s. 537.

davanın ehliyet yönünden reddi yolundaki kararda hukuka uyarlık bulunmadığı belirtilmiştir.<sup>305</sup>

### 2.2.9. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

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 hâkim 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 ile olan ilişkilerinde' ibareleri sebebiyle meslek kuruluşlarının faaliyet alanının toplumun tümünü ilgilendirebilecek kadar geniş olduğu ileri sürülmüştür.<sup>306</sup> Ancak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının subjektif ehliyetlerinin kapsamına da tesir edebilecek bu yaklaşıma katılmak mümkün değildir. Meslek kuruluşlarının faaliyet alanının Anayasa'nın 135. maddesi çerçevesinde ilgili meslek ve meslek mensuplarını kapsadığı düşünülmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının subjektif ehliyeti hususundaki uygulama dernek ve vakıflarinkine paralellik arz etmektedir. Buna göre bir meslek kuruluşunun ancak kendisi ile ilgili ve kendi tüzelkişiliğine 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.

<sup>305</sup> D11D, E. 2008/9130, K. 2009/7498, KT. 14.9.2009, RG, (Yayınlanmamış Karar)

<sup>306</sup> Özdemir, İbrahim, **Meslek Kuruluşlarının Kamu Kurumu Niteliği**, Ankara 2004, s. 60.

Öte yandan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idari vesayet makamlarına karşı dava açma ehliyeti olduğu da kabul edilmektedir.<sup>307</sup> Nasıl ki diğer kamu kurumları (daha doğrusu yerinden yönetim kuruluşları) vesayet makamlarının olumsuz kararlarına yani bu yerinden yönetim kuruluşlarının onaya tabi kararlarının onanmaması şeklindeki olumsuz kararlara karşı dava açabiliyorlarsa, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da aynı kapsam içinde görülmelidir. Yani bunların da idari vesayet makamlarının olumsuz kararlarına karşı dava açması mümkündür. Özellikle baroların vesayet makamı olarak Adalet Bakanlığının bazı olumsuz kararlarına karşı açtığı davaları Danıştay bugüne kadar kabul etmiştir.<sup>308</sup> Ancak bu uygulamanın aksi yönünde verilen kararlarda bulunmaktadır.

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 hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak amacıyla kurulan tüzelkişiliğe 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

---

<sup>307</sup> Azrak, Ülkü , “İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği”, **Yargı Reformu 2000 Sempozyumu**, İzmir Barosu Yayını, Ekim 2000, s. 324.

<sup>308</sup> Tosun, Tahsin, **İdari Yargıda Tüzelkişilerin Dava Ehliyeti**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Kamu Hukuku, Ankara 2007, s. 421.



genel menfaatlere uygun gelişmesini sağlamak için açmış olduğu davada dava ehliyetinin bulunduğu sonucuna varılmıştır.<sup>309</sup>

Konuyla ilgili bir diğer Danıştay İdari Dava Daireleri 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 dâhile 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 bulunduğu<sup>310</sup> karar verilerek aksi yöndeki Danıştay Onuncu Dairesi kararı bozulmuştur.

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 bulunduğu hükmedilmiştir.<sup>311</sup> Danıştay Beşinci Dairesi'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 korunması gereken hak ve menfaatin birliğin sadece bir kısım üyesi

<sup>309</sup> DİDDGK, E. 1996/770, K. 1998/394, KT. 23.10.1998, DD, S. 99, s. 63.

<sup>310</sup> DİDDGK, E. 1995/913, K. 1996/143, KT. 08.3.1996, DD, y. 27, S. 92, s. 143.

<sup>311</sup> DİDDGK, E. 1996/60, K. 1996/145, KT. 08.3.1996, DD, y. 27, S. 92, s. 146.

ile ilgili olması halinde de dava açma ehliyetinin var olduğunun kabulü gerektiği belirtilmiştir.<sup>312</sup>

Yukarıda yer verilen içtihatlarla uygun olmakla beraber sübjektif ehliyetin yokluğuna ilişkin olan bir başka davada Danıştay Onuncu Dairesi; 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; ...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 hükmetmiştir.<sup>313</sup>

Burada, baroların dava açma ehliyeti ayrıca değerlendirilmelidir.

Siyanürle altın çıkarılması amacıyla kurulan işletmenin faaliyetine izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu prensip kararının iptali istemiyle açılan davada, ...1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 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'nca alınan prensip karar ile menfaat ilgisinin bulunduğu açık olması nedeniyle bakılmakta olan davayı açmakta ehliyeti bulunduğundan aksi yöndeki temyize konu Danıştay Sekizinci ve Altıncı Dairesi'nin müşterek heyetinin verdiği kararda isabet görülmeyerek Danıştay İdari Dava Daireleri

<sup>312</sup> D5D, E. 1999/4362, K. 2001/326, KT. 12.02.2001, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat-menfaat ilgisi'.

<sup>313</sup> D10D, E. 1993/4903, K. 1993/4528, KT. 23.12.1993, DD, S. 89, s. 575.

Genel Kurulu' nca bozulmasına karar verilmiştir.<sup>314</sup> 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 reddedilmiştir.<sup>315</sup>

Planlama ilgili hususlarda mimarlar ve mühendisler odaları ile bu 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 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.

Danıştay Altıncı Dairesi'nin konuya ilişkin 1997 tarihli bir kararında, Danıştay içtihatları Birleştirme Kurulu'nun 08.3.1979 günlü ve E. 1971/1, K. 1979/1 sayılı kararında, Türk mühendis ve mimar odalarının tüzelkişiliği 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 tüzelkişilerden 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

<sup>314</sup> DİDDGK, E. 2004/2163, K. 2004/788, KT. 07.10.2004, DKD, y. 3, S. 6, s. 37.

<sup>315</sup> DİDDGK, E. 2005/80, K 2005/96, KT. 17.3.2005, www.danistay.gov.tr, 'kiracı'.

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<sup>316</sup> belirtilerek, davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet görülmediğine hükmedilmiştir.

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 karar; 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<sup>317</sup> gerekçesiyle Danıştay Altıncı Dairesi tarafından bozulmuştur. 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 varılmıştır.<sup>318</sup> 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<sup>319</sup> karar verilmiştir. Danıştay Altıncı Dairesi bu içtihat farklılığına ilişkin olarak kararda, geçici inşaat ruhsatı verilmesine ilişkin işlemin kişisel menfaatleri ihlal

<sup>316</sup> D6D, E. 1996/1616, K. 1997/1320, KT. 12.3.1997, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'meslek kuruluşları'.

<sup>317</sup> D6D, E. 1990/1804, K. 1992/252, KT. 28.01.1992, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'meslek kuruluşları'.

<sup>318</sup> D6D, E. 1992/2502, K. 1992/5000, KT. 17.12.1992, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat-menfaat ilgisi'.

<sup>319</sup> D6D, E. 2002/4828, K. 2004/1634, KT. 17.3.2004, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr), 'menfaat-menfaat ilgisi'.

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 konulan ile ilgili hususlarda dava açma ehliyetleri Danıştay tarafından geniş ve esnek bir biçimde uygulanmaktadır.

## SONUÇ

Hukuk devleti ilkesinin işlerlik kazanabilmesi için, hukuk devleti düşüncesinin tüm unsurlarıyla uygulanması gerekmektedir. Bunun en önemli göstergesi de, kamu makamlarının her türlü faaliyetlerinin bağımsız hakimler tarafından etkin bir yargısal denetime tabi tutulmasıdır. İdareyi hukukla sınırlandırmada en etkili yolu, yargısal denetimdir. İdarenin hukuka bağlılığını yargısal denetimle gerçekleştirmek, hukuk devletinin zorunlu bir ilkesi olduğu kadar insan haklarının da güvencesidir. İdarenin yargısal denetiminin etkinliği, yapılan denetimin yaygınlığı ve derinliğine bağlıdır. Buna göre hiçbir idari işlemin denetim dışında tutulmaması ve yapılan yargısal denetimin etkin olması gerekmektedir.

İdarenin işlem ve eylemlerinin denetiminin en etkin yolu olan idarenin yargısal denetimi, ülkemizde idari yargı mercileri tarafından yapılan yargılama faaliyetleriyle yerine getirilmektedir. Ancak idari yargı mercilerinin resen harekete geçerek idareyi denetlemesi mümkün olmayıp, yargısal denetimin gerçekleşebilmesi için açılacak davalarla idari yargı mercilerinin harekete geçirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan, idari yargıda dava açma ehliyetinin geniş ya da dar yorumlanması ve uygulanması, resen hareket serbestisi olmayan idari yargı mercilerinin yargılama faaliyetlerinin sınırlarına etki edeceğinden ve hak arama hürriyetini yakından ilgilendirdiğinden idari yargıda dava açma ehliyeti Anayasamızda değiştirilemez ve değiştirilmesi dahi teklif edilemez maddeler arasında ifade edilen hukuk devleti olabilmeyi etkileyen önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, idari yargıda dava açma ehliyetinin ve bu bağlamda, iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun yorumlanış ve uygulanış biçiminin, idarenin yargısal denetimine olan etkisinin değerlendirilmesi ve hukuk devletine olan etkisi ve önemi de dikkate alınarak geniş ve esnek yorumlanması gerekmektedir. Ancak, bu gereklilik yerine getirilirken bu hakkın (dava açma ehliyetinin) kötüye kullanılmasına ve yargı mercilerinin aşırı derecede meşguliyetine yol açacak düzeyde yersiz birçok dava açılmasına ve ilgisi bulunmayan kişilerin dava açması sonucu idarenin sürekli dava tehdidi altında kalmasına da müsaade edilmemelidir.

İdarenin işlem ve eylemlerinin etkin bir yargı denetimine tabi kılınması bakımından, öncelikle idari yargı mercilerinin resen harekete geçmesinin önündeki engeller kaldırılmalıdır. İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuki denetimini sağlayacak, idare mahkemeleri bünyesinde, kamu adına dava açma yetkisine sahip idari savcılıklar kurulmalıdır. Kurulacak olan idari savcılıklar genel dava açma yetkisiyle, idarenin baskısından çekinme, sahip olduğu hukuki güvencelerden haberdar olmama, yargısal maliyetleri göze alamama gibi birçok nedenle yargı denetimi dışında kalan idarenin işlem ve eylemlerini yargı denetime tabi kılarak, daha etkin bir yargısal denetim sağlayacaktır. Yine, idarelerle ilgililer arasında uzlaştırma yetkisiyle de donatılacak bu savcılıklar, uzlaştırma müessesesiyle yersiz birçok dava açılmasını engelleyecektir. İdari savcılıklar, dava dosyalarının karar verilecek aşamaya getirilmesinden de sorumlu kılınarak yargı süreci de hızlandırılabilir.

İdari yargının içtihat mahkemesi konumunda olan Danıştay başta olmak üzere, tüm idari yargı mercileri, idari yargıda dava açma ehliyetinin ve bu bağlamda iptal davalarında menfaat ihlali koşuluyla ilgili ilkeli ve istikrarlı kararlar vermeli, kişiye, olaya ya da duruma özel kararlar kesinlikle vermemelidir. Bu hususta verilecek kararlarda, menfaat ihlali koşulunun idarenin bazı işlemlerinin yargısal denetim dışında kalmasına neden olacak düzeyde dar yorumlanmamasına özen gösterilirken, gereğinden fazla geniş yorumlanmasından da kaçınılmalıdır.

İdeal olan hukuk devletinin, idarenin etkin bir yargı denetimine tabi kılınmasıyla mümkün olduğu, hak ve hürriyetlere ilişkin var olan bütün güvencelerin ancak hak arama hürriyetiyle anlamlı hale geldiği inkar edilemez bir gerçektir. Bu değerlendirmeler ışığında idari yargıda ehliyet olgusunun ve iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun, hak arama hürriyetini olumsuz yönde etkileyecek ve idarenin yargısal denetimini sınırlandıracak biçimde yorumlanmaması ve uygulanmaması gerektiği düşüncesindeyiz.

İdarenin işlem ve eylemlerinin mümkün olan en üst düzeyde yargı denetimine tabi tutulması, idari yargı mercilerinin iş yoğunluğunu artıracığından, bu olumsuzluğu ortadan kaldıracak önlemler alınmalıdır. Yargı maliyetlerinin (harçlar ve vekalet ücretleri gibi) artırılması, idarenin işlemlerinde hukuka bağlılığının (eğitim, içtihat haline gelmiş yargı kararların emsal olaylarda açık ihlali halinde ilgili kamu görevlisine

yaptırım uygulama gibi yollarla) artırılması ve yargı mercileri ile yargı faaliyetlerinin her aşamasında görev alan personelin nicelik ve nitelik bakımından yeterli düzeye getirilmesi bu önlemler arasında sayılabilir.

Yargı maliyetleri (harçlar ve vekalet ücretleri gibi) artırılırken, bu durumun özellikle maddi imkanları iyi olamayanların hak arama özgürlüğünü kısıtlamak yönündeki etkisinin ortadan kaldırılması için, uyuşmazlığı çözme yetkisi bulunan yargı mercileri resen adli yardımdan yararlandırma ve vekalet ücretine hükmetmeme yetisiyle de donatılmalıdır.

Sonuç olarak, Türk İdare Hukuku'nda, yukarıda belirtilen hususları da kapsayacak bir İdari Usul Kanununun hazırlanması suretiyle, idarenin işleyişine ilişkin usullerin ciddi bir yasal zemine oturtulmasının bir zorunluluk olarak karşımıza çıktığı düşünülmektedir.



## KAYNAKÇA

### Kitaplar ve Makaleler

ALAN, Nuri, "**İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları**", Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 66, Ankara 2003.

AKİPEK, Jale; Turgut AKINTÜRK, **Türk Medeni Hukuku**, Beta Yayınları, 4.B, Ankara 2002.

AKYILMAZ, Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya 2004.

AKYÜREK, Akman, "**Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru**", Danıştay Dergisi, Sayı: 81, Ankara 1991.

ASLAN, Zehretin; Kahraman, BERK, **İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar**, Alfa Yayınları, Ankara, 2005.

AZRAK, Ülkü , "**İptal Davalarında Meslek Kuruluşlarının Dava Açma Yeteneği**", **Yargı Reformu 2000 Sempozyumu**, İzmir Barosu Yayını, İzmir Ekim 2000.

AZRAK, Ülkü, "**İptal Davalarının Objektifliği Üzerine Düşünceler**" Onar'a Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977.

BAL, Yakup; Mustafa, KARABULUT; Yahya, ŞAHİN, **İdari Yargılama Usulü ile İlgili Danıştay 10. Dairesi'nin Seçilmiş Kararları**, Seçkin Yayıncılık, 2003.

BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1970.

BEREKET BAŞ, Zuhâl; Selami, DEMİRKOL, **Teori ve Pratikte İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü**, 2. Baskı, İstanbul 2001.

- BİLGİN, Pertev, **Kamulaştırma Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999.
- CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara 2005.
- DAŞTAN, Deniz, **Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında ‘Menfaat’ Kavramı**, İstanbul Barosu Dergisi, c.78, S.2, İstanbul 2004.
- DEMİRKOL, Selami; M. Önder, TEKİN; Nihat, TOKTAŞ, **Danıştay İdari Dava Daireleri Karar Özetleri**, 1. Baskı, Adil Yayınevi, Ankara 2002.
- DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1982.
- ERDEMİR, İlder, **Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Şerhi**, Sim Yayınevi. 2.B, Ankara 1998.
- ERDOĞAN, Mustafa, **“İnsan Hakları ve Türkiye”**, Yeni Türkiye Dergisi S.21 (İnsan Hakları Özel Sayısı I), s.121, Ankara Mayıs-Haziran 1998.
- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, 6. baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, Şubat 2004.
- EREN, Fikret, **Borçlar Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1998.
- ERKUT, Celal, **“İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği”**, Danıştay Yayını, Ankara 1990.
- EROĞLU, Hamza, **Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara 1972.
- GİRİTLİ, İsmet, T. Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul 1985.
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi, 2. baskı, Bursa Eylül 2003.
- GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2004.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.

- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1999.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Yönetimsel Yargı**, Güncelleştirilmiş 21. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref; Güven DİNÇER, **İdari Yargılama Usulü**, Turhan Kitabevi, Ankara 1996.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref; Turgut, TAN, **İdare Hukuku**, c.2 Güncelleştirilmiş Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- GÜMÜŞ, Mehmet Ali, **İdari İşlemler ve İptal Nedenleri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Tez Merkezi, Tez No: 41988, İstanbul 1995.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 4. baskı, Ankara 1998.
- İKİNCİOĞULLARI, Füzuzan, **“Dava Açma Ehliyeti” İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 21, Ankara 1976.
- İNAL, Nihat, **Açıklamalı Hukuk Yargılama Usul Yasası**, Kartal Yayınevi, Ankara 2003.
- KALABALIK, Halil, **İdari Yargılama Hukuku**, Değişim Yayınları, Ankara 2003.
- KAPANİ, Münci, **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1993.
- KARAVELİOĞLU, Celal, **Açıklama ve Son İctihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, c. I, 6. Baskı 2006.
- KOÇAOĞLU, A. Mehmet, **“İnsan Hakları Çerçevesinde Ekonomik ve Sosyal Hakların Vazgeçilmez Önemi”**, Yeni Türkiye Dergisi sayı:22(İnsan Hakları Özel Sayısı II), Ankara Temmuz-Ağustos 1998.
- KURU, Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, c.I, Ankara 1991.

- KURU, Baki; Ramazan, ARSLAN; Ejder, YILMAZ, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 14. B., Yetkin Yayınları, Ankara 2002.
- OGURLU, Yücel, **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**, Ankara 2003.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. I, c. III, Hak Kitabevi, İstanbul 1966.
- ONAR, Sıddık Sami, **Türkiye' de İdarenin Kazai Murakabesi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, c.I, İstanbul, 1935.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. baskı, Ankara 2004.
- ÖZAY, İlhan, **Günüşığında Yönetim**, Alfa Basım Yayım, İstanbul 1996.
- ÖZAY, İlhan, **Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986.
- ÖZAY, İlhan, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, 1985.
- ÖZDEK, Yasemin, "**İptal Davasında Menfaat Koşulu**", Amme İdaresi Dergisi, C.24, Ankara 1991.
- ÖZDEMİR, İbrahim, **Meslek Kuruluşlarının Kamu Kurumu Niteliği**, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, Ankara 2004.
- ÖZER, Attila, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- ÖZTAN, Bilge, **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, 16. B., Turhan Kitapevi, Ankara 2004.
- PEKCANITEZ, Hakan, **Medeni Usul Hukukunda Fer'i Müdahale**, Ankara 1992.
- SARICA, Ragıp, **İdari Kaza**, c. I, İdari Davalar, Kenan Matbaası, İstanbul 1949.
- SELÇUK, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999.

- ULER, Yıldırım, “**İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**”, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 281, Ankara 1970.
- TAN, Turgut, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1970.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku(Genel Esaslar)**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 5. Baskı, İstanbul Eylül 1998.
- TOSUN, Tahsin, **İdari Yargıda Tüzelkişilerin Dava Ehliyeti**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Kamu Hukuku, Ankara 2007.
- YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1985.
- YENİCE, Kazım; Yüksel, ESİN, **İdari Yargılama Usulü**, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983.
- YILDIRIM, Turan, **İdari Yargılama Usulü Kanunundaki Son Değişiklikler**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları, c.8, S. 1-3, İstanbul 1994.
- ZEVKLİLER, Aydın; M. Beşir, ACARBEY; K. Emre, GÖKYAYLA, **Medeni Hukuk**, Seçkin Yayınevi, Ankara 1999.

### **Diğer Kaynaklar**

AKİP (Açıklamalı Kanun İçtihat Programı)

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (avrupakonsevi.org.tr, 24.11.2010)

AYİM Kararları (msb.gov.tr/ayim,13.12.2010)

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergileri

Danıştay Bilgi Bankası (danistay.gov.tr, 17.12.2010)

Danıştay Dergileri

Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu (adalet.gov.tr, 09.01.2011)

İdari Yargılama Usulü Kanunu (adalet.gov.tr, 23.01.2011)

kazanci.com, 15.05.2010

Resmi Gazeteler

UYAP Mevzuat Programı (adalet.gov.tr, 03.01.2011)

Türk Dil Kurumu İnternet Sitesi (tdk.gov.tr, 08.26.2010)

Türk Medeni Kanunu (adalet.gov.tr, 07.01.2011)

Türk Ticaret Kanunu(adalet.gov.tr, 10.10.2011)

Vergi Usul Kanunu (adalet.gov.tr, 29.01.2011)

Yargıtay Bilgi Bankası (yargitay.gov.tr, 15.08.2010)

Yargıtay Kararları Dergileri

Yerel Mahkeme Kararları

1982 Anayasası (adalet.gov.tr, 23.01.2011)

## **MİKAİL KILIÇ**

02.12.1980 tarihinde Erzincan'da doğdu. İlkokulu Erzincan'ın Üzümlü İlçesi'nde Üzümlü Merkez İlkokulu'nda okudu. Ortaöğrenimini Erzincan'da tamamladıktan sonra 1998 yılında girdiği Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2002 yılında mezun oldu. Askerlik görevini Siirt'te yaptı. Eylül 2004-Haziran 2005 tarihleri arasında Gelirler Genel Müdürlüğü bünyesinde vergi denetmen yardımcısı olarak çalıştı. 2005 yılında başladığı idari yargı hâkimliği görevine halen devam etmektedir.