

# İPTAL DAVASINDA KİŞİSEL MENFAAT UNSURU AÇISINDAN BAROLAR ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME<sup>(\*)</sup>

Arş. Gör. İpek Nur GÜMÜŞAY<sup>(\*\*)</sup>

## Öz

Bu çalışmada, idari yargıya ve iptal davasına özgü menfaat ihlali koşulunun kişisel menfaat unsuru barolar nezdinde ele alınmıştır. Kişisel menfaat unsuru, dava açacak kişinin dava konusu edilecek idari işlemde etkilene oranını ve bunun dava açmaya yeterli olup olmadığını tespit etmek amacıyla ortaya konulmuştur. Kişilerin kendilerini doğrudan etkileyen işlemlere karşı dava açmasında kişisel menfaat unsuru yönünden sorun bulunmazken, dolaylı yoldan etkilendiği veya işlemle arasında maddi veya manevi ilişki bulunduğu durumlarda kişisel menfaatin ihlal edilip edilmediği tartışmalıdır. İptal davasını kimlerin açabileceği noktasında önem arz eden kişisel menfaat unsuru açık ve net bir şekilde belirlemek mümkün değildir. Menfaat kavramının kesin bir çerçevesini çizmek mümkün olmasa da bu çerçevenin olabildiğince idari işlemleri yargı denetiminden yoksun bırakmayacak şekilde belirlenmesi önemlidir. Kişisel menfaat unsuruna kesin bir çerçeve çizememek, somut olayın özelliğine göre değerlendirme yapmak daha adil kararlar verilmesini sağlayabilecektir. Bu nedenle çeşitli menfaat grupları çerçevesinde inceleme yapılmaktadır. Bu çalışmada menfaat gruplarından biri olan baroların, iptal davasındaki rolü ve görev tanımının geçirdiği değişiklik sürecinin doktrinde ve yargısal içtihatlarda ortaya çıkan kişisel menfaat unsuruna etkisi üzerinde durulmuştur. Baroların hukukun üstünlüğü ve insan haklarını koruma görevinin verilmesi, ilk başta Danıştay kararlarının seyri önemli ölçüde etkilemiştir. Ancak zamanla baroların kişisel menfaat ihlali avukatlık mesleğiyle sınırlı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Yargısal içtihatlarda baroların menfaat ihlaliyle ilgili kimi zaman genişletici kimi zaman daraltıcı yorumlamaya gidilmesinin nedenleri ve ortaya çıkaracağı sonuçlar iptal davasının amacı çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu çerçevede baroların kişisel menfaatlerinin ihlal edilip edilmediği; baroların doğrudan tüzel kişiliğini ilgilendiren işlemler, üyelerinin ortak menfaatini ilgilendiren işlemler ve baroların tüzel kişiliğini ve üyelerinin ortak menfaatini doğrudan ilgilendirmeyen işlemler olarak üç alt kategoriye ayrılarak incelenmiştir.

## Anahtar Kelimeler

İptal Davası, Menfaat İhlali, Baro, Kişisel Menfaat Unsuru, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Hakları.

<sup>(\*)</sup> Makalenin Dergiye Geliş Tarihi: 25.03.2024 - Makalenin Kabul Edildiği Tarih: 03.06.2024, DOI No: <https://doi.org/10.54704/akdhfd.1458088>.

<sup>(\*\*)</sup> Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, İdare Hukuku Anabilim Dalı / Ankara, Türkiye.  
E-posta: [ipek.gumusay@hbv.edu.tr](mailto:ipek.gumusay@hbv.edu.tr),  
Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0001-6463-2179>.



"This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)"

## AN EVALUATION ON BAR ASSOCIATIONS IN TERMS OF THE ELEMENT OF PERSONAL INTEREST IN ANNULMENT ACTION

### Abstract

In this study, the personal element of the violation of interest condition specific to the administrative judiciary and the action for annulment is examined before the bar associations. The element of personal interest is introduced to determine the rate at which the person who will file a lawsuit is affected by the administrative action to be sued and whether this is sufficient to file a lawsuit. While it is accepted that persons have a personal interest in filing a lawsuit against transactions that directly affect them, it is controversial whether they have a personal interest in cases where they are indirectly affected or have a material or moral relationship with the transaction. It is not possible to clearly and unambiguously determine the element of personal interest, which is important in terms of who can file an action for annulment. Although it is not possible to draw a precise framework for the concept of interest, it is important to determine this framework in a way that does not deprive administrative transactions of judicial review as much as possible. Not setting a definitive framework for the element of personal interest, and making decisions based on the characteristics of the concrete case, may enable more fair decisions to be made. Therefore, it is analyzed within the framework of various interest groups. In this study, the role of the bar associations, which are one of the interest groups, in the annulment action and the effect of the process of changing the definition of duties on the personal interest element emerging in the doctrine and jurisprudence are discussed. Giving bar associations the duty to protect the rule of law and human rights significantly affected the course of the Council of State decisions. However, over time, bar associations' violation of personal interests began to be considered limited to the legal profession. The reasons for the interpretation of the violation of the interests of the bar associations in the case law, sometimes in an expansive and sometimes in a narrowing manner, and the consequences of this interpretation are evaluated within the framework of the purpose of the action for annulment. In this context, whether the personal interests of bar associations have been violated; Transactions that directly concern the legal personality of bar associations, transactions that concern the common interest of their members, and transactions that do not directly concern the legal personality of bar associations and the common interest of their members are examined in three subcategories.

### Keywords

Action for Annulment, Violation of Interest, Bar Association, Element of Personal Interest, Rule of Law and Human Rights.

### Extended Abstract

The action for annulment, which is the most basic tool of judicial review of the administration, creates a system that minimizes the possibility of arbitrary behavior of the administration, which is in a superior position over individuals and constitutes a guarantee for individuals who want the administration to act by the law. Since the outcome of the action for annulment will affect not only the person who will file the action but also a large mass of people, it is a matter of debate as to who or who can file this action. These discussions give rise to the concept of interest.

This study aims to clarify the complex structure of the concept of interest and to make the concept more concrete and more evaluable by drawing a framework together with the basic principles of administrative law and administrative jurisdiction. For this purpose, the elements of legitimacy, actuality and personality of the interest, which are agreed upon by the doctrine and judicial authorities, have been taken into consideration. Thus, firstly, a general framework regarding the violation of interest is drawn and then its elements are emphasized. Since the focus of the study is on the element of personality, the reflections of this element on bar associations, which are professional organizations with the status of a public institution, what is taken into consideration when making evaluations in judicial jurisprudence, and how the duties and powers of bar associations regulated in the law affect these evaluations are discussed in the light of the decisions of the Council of State.

Although there is a direct article on the subject, this study was deemed necessary since it contains different evaluations. Other studies, on the other hand, do not directly address how the bar associations are evaluated in terms of the element of personal interest, but focus on how the interest should be evaluated in the annulment for action. While the studies on the concept of interest address the element of personality, various interest groups are

envisaged in the doctrine and jurisprudence. There are also studies containing information on these interest groups. However, it was deemed necessary to evaluate the bar associations differently and separately from other interest groups. Because bar associations are directly related to the law, they are equipped with the duties of protecting the rule of law and human rights. These duties do not entitle the bar associations to directly initiate litigation on every matter. This is because, unlike in private law proceedings, the reason for the imposition of the violation of interest requirement in annulment for actions in administrative jurisdiction is to prevent everyone from filing a lawsuit.

However, since the violation of interest is not realized, the principle of the rule of law is undermined by the fact that certain violations of law are not eliminated due to the failure to file a lawsuit. A reasonable balance also needs to be struck for the bar associations.

This study is a research article. It was tried to determine the lawsuits filed by the bar associations and in which cases the violation of their interests was accepted and in which cases it was not accepted. The explanations given and the elements emphasized in the cases where violations of interests have been accepted are discussed. In cases where violations of interests were not accepted, it was tried to determine on what grounds they were not accepted and whether these grounds were compatible with the rule of law. In conclusion, while determining the framework of the violation of interest for bar associations, it would be appropriate to assess a way that adheres to the rule of law principle and prevents unlawful transactions from being excluded from judicial review.

## GİRİŞ

İdarenin yargısal denetimi, devleti hukuk devleti yapan vazgeçilmez unsurlardan biridir. Bir hukuk devletinde, kamu gücü kullanarak faaliyetlerini yürüten idarenin keyfi davranmaması için hukuka sıkı sıkıya bağlı kalması gerekmektedir. Bunun sağlanmasındaki en önemli etken de idari işlemleri yargı denetimine tabi kılmaktır. Böylece hukuka uygun hareket eden idare, kişilerin hak ve menfaatlerini koruyan ve onları ihlal etmemekle kendini yükümlü kılan bir mekanizma haline gelecektir. İdarenin yargısal denetiminin en temel aracı olan iptal davası, idarenin hukuka uygun hareket etmesini isteyen kişiler için bir güvence oluştururken, kişilerin karşısında üstün konumda bulunan idarenin de keyfi davranmasını engelleyen bir sistem meydana getirmektedir. İptal davasının sonucunun sadece davayı açacak kişiyi değil, geniş bir kitleyi etkileyecek olması sebebiyle de bu davayı kimin ya da kimlerin açabileceği önemli bir tartışma konusudur. Menfaat kavramı ortaya atılarak bu sorun çözülmek istenmektedir.

Kesin bir çerçevesi çizilemeyecek kadar muğlak olan menfaat kavramının idare hukukunda ve idari yargıda neredeyse her konuyla temas etmesi önemini ortaya koymaktadır. Hem yaratıcı hem de kısıtlayıcı yönü bulunan kavram, üstlendiği çeşitli rollerle aslında karmaşık bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla bu çalışmada, bu karmaşık yapıyı aydınlatmak ve idare hukukunun ve idari yargının temel varoluş prensipleriyle birlikte bir perspektif çizerek kavramı daha somut ve daha değerlendirilebilir kılmak amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda doktrin ve yargı mercilerinin üzerinde uzlaştığı menfaatin meşruluk, güncellik ve kişiselilik unsurlarından hareket edilmiştir. Böylece öncelikle menfaat ihlaliyle ilgili genel bir çerçeve çizildikten sonra kişiselilik unsuru üzerinde durulacaktır. Çalışmanın odak noktasını kişiselilik unsuru oluşturduğundan bu unsurun kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarından biri olan barolar üzerine nasıl sirayet ettiği,

yargı içtihatlarında değerlendirmeler yapılırken nelere dikkat edildiği, baroların kanunda düzenlenen görev ve yetkilerinin bu değerlendirmeleri nasıl etkilediği Danıştay kararları ışığında ele alınacaktır.

## I. İPTAL DAVASINDA SÜBJEKTİF EHLİYET KOŞULU OLARAK MENFAAT İHLALI VE KİŞİSELLİK UNSURU

### A. MENFAAT İHLALI

İdari yargıya özgü olan iptal davasının amacı, idari nitelikteki bir uyuşmazlığın çözüme kavuşturulmasıyla birlikte, hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırılarak hukuk devleti ilkesinin korunmasıdır<sup>1</sup>. Bir hukuk devletinde hukuka aykırı bütün işlemlerin ortadan kaldırılması gerekliliği ve iptal davasının amacı göz önünde bulundurulduğunda bu davayı kimlerin açabileceği ya da herkese böyle bir dava hakkı tanınıp tanınamayacağı önemli bir tartışma konusudur. İptal davasında idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi için kişilere dava açma hakkı verilirken bu hakkın herkese tanınması da idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olma, idarenin sürekli dava tehdidi altında kalması ve idari işleyişin olumsuz etkilenmesi gibi çeşitli sorunları beraberinde getirecektir<sup>2</sup>. Bu nedenle dava açma hakkı belli koşullarla sınırlandırılmaktadır. Dava açma ehliyeti kavramıyla somutlaşan bu koşul idari yargıyı diğer yargı kollarından ayırmaktadır<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ender Ethem Atay, *İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 204. Gürsel Kaplan, "Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet", *İÜHF*, C. 69, S. 1-2, (2011): 386. "İptal davasının amacı, hukuka aykırı idari işlemin uygulamadan kaldırılması, geçersiz kınılması ve işlemin hukuksal geçerliliğine son verilmesidir. Burada sağlanmak istenen, hukuk düzeninde hukuka aykırı işlemlerin bulunmamasını sağlayarak, hukuk devletinin korunmasıdır. İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal kararları, iptali istenilen işlemi, tesis edildiği tarih itibarıyla ortadan kaldırarak, işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlar." DİDDK, 28.06.2021, E. 2020/2670, K. 2021/1346, (Legalbank).

<sup>2</sup> "İdarenin hukuka uygun davranmasını sağlayan en önemli denetim araçlarından olmakla birlikte, her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunmasını öngören kanun koyucu, iptal davaları için menfaat ihlalini, subjektif ehliyet koşulu olarak getirmiştir." DİDDK, 07.07.2021, E. 2021/812, K. 2021/1404, (Legalbank). Ender Ethem Atay, "İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 74, (2008): 21.

<sup>3</sup> E. Yasemin Özdek, "İptal Davasında Menfaat Koşulu", *AİD*, C. 24, S. 1, (1991): 104; Ahmet Bağrıaçık, "Danıştay Kararları Işığında İdari Yargıda Menfaat İhlali", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 2, (2016): 40; Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri* (Çoğaltma), (Ankara, 1972/1973), 223. Bununla birlikte ehliyet, AİHS m.6'da düzenlenen adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkıyla da ilişkilidir. Menfaat ihlali koşulunun aranması doğrudan mahkemeye erişim hakkının ihlali anlamına gelmez. Nitekim bu hak sınırsız değildir ve devletler bu hakkın sınırlandırılmasına yönelik bazı koşullara yer verebilir. Türk idari yargı düzeninde de davacı bakımından ehliyet, süre gibi koşulların öngörülmesi mahkemeye erişim hakkını sınırlandırmakla birlikte, hakkın özünü zedeleyecek şekilde kısıtlanmadığı, meşru bir amaç çerçevesinde ve ölçülü olduğu sürece mahkemeye erişim hakkına halel getirmeyeceği ifade edilmelidir. Seher Serttaş, "Mahkemeye Erişim Hakkı Bağlamında Türk İdari Yargılama Hukukunda Dava Açma

Ehliyet koşulu İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) m.14/3 gereği ilk inceleme aşamasında ele alınmaktadır. İdari dava türlerini düzenleyen İYUK m.2/1-a'da iptal davası, “İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan davalar” olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda iptal davası için aranan ehliyet şartı, davaya taraf olabılme ve dava açabilme ehliyetini içeren objektif ehliyet ile menfaatin ihlal edilmesini kapsayan subjektif ehliyetten oluşmaktadır. Böylece iptal davasına özgü subjektif ehliyet koşulu menfaat ihlalidir.

İYUK'ta bir menfaat tanımına yer verilmemiştir. Binalar nasıl ayakta durabilmek için sağlam ve dayanıklı bir temele ihtiyaç duyuyorsa, idare hukukunun da temeli menfaat kavramıdır. Menfaat kavramının kesin bir çerçevesini çizmek mümkün olmasa da bu çerçevenin olabildiğince idari işlemleri yargı denetiminden mahrum bırakmayacak şekilde belirlenmesi önemlidir<sup>4</sup>. Bu nedenle bir tanımla kavramı sınırlandırmaktansa idari yargı mercilerince davacının menfaatinin ihlal edilip edilmediğini tespit etmenin daha uygun olacağı ifade edilmektedir<sup>5</sup>. Bununla birlikte menfaat kavramına yüklenecek anlam, iptal davalarının alanını genişletebilecek veya daraltabileceğinden bu kavramdan ne anlaşılması gerektiğinin üzerinde durulmalıdır<sup>6</sup>.

Menfaat, Arapça kökenli olup “yarar, çıkar, kâr” anlamlarına gelmektedir. Ancak bu anlam iptal davaları açısından aranan menfaat kavramını karşılamamaktadır. İptal davasının amacı uyumsuzluğun giderilmesinin yanında, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin hukuk düzeninde ve bireyler açısından ortaya çıkan olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak olduğundan menfaat kavramı çıkar anlamından ziyade “ilgi” anlamıyla ilişkilendirilebilir<sup>8</sup>. Bu doğrultuda iptal davası için aranan menfaat, dava

---

Süresi”, *ABÜHFD*, C. 8, S. 15, (2020): 79-80. İdari yargıdaki iptal davasının ehliyet yönünden reddedilmesinin mahkemeye erişim hakkına yönelik ölçüsüz bir müdahale olduğu ve bu nedenle mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği hakkında AYM kararı için bkz. AYM, Kemal Çakır ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru No: 2016/13846, K.T. 05.03.2020.

<sup>4</sup> Katy Sibiril, *La Notion D'intérêt En Droit Administratif Français*. Droit. Université de Bretagne Occidentale-Brest, 2012, 114. “İptal davalarındaki subjektif ehliyet koşulunun, doğrudan doğruya hukuk devletin yapılandırılması ve sürdürülmesine ilişkin bir sorun olması dolayısıyla idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerekmektedir.” *Danıştay* 8. D, 17.03.2022, E. 2022/1852, K. 2022/1770, (Legalbank).

<sup>5</sup> Nuri Alan, “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, *Danıştay Dergisi*, Y. 13, S. 50-51, (1983): 31. Menfaat mutlak değildir; soyut olarak tanımlanamaz. Bu nedenle menfaatin değerlendirilmesi neyle ilgili olduğuna bakmayı gerektirir. Paul Bignebat, *L'intérêt de la personne morale*. Droit. Université Paris sciences et lettres, 2018. Français, 1.

<sup>6</sup> Ayşe Aslı Yücesoy, *İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat*, Ankara: (Seçkin Yayıncılık, 2016), 33.

<sup>7</sup> TDK Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>; Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2006, 444.

<sup>8</sup> “Yargı kararlarında “menfaat” kavramının davacı ile iptalini istediği idari işlem arasındaki bağı, ilgiyi ifade ettiği belirtilmekte ve idarî işlem ile dava açan kişi arasında meşrû, güncel ve ciddi

açacak kişi veya toplulukların dava konusu edilecek işlemle arasındaki doğrudan veya dolaylı, maddi veya manevi, uzak ya da yakın bir ilişki veya dava açmaya yeterli ilgi olarak ifade edilmektedir<sup>9</sup>. Bu anlam, özellikle işlemin doğrudan ilgisi olmayan üçüncü kişilerin açacağı iptal davaları bakımından önemlidir. Dava konusu edilecek işlemle arasında ciddi ve makul ilgi bulunan üçüncü kişiler de iptal davası yoluyla idarenin yargısal denetimini harekete geçirebilecektir<sup>10</sup>.

Menfaat kavramına yönelik tarihsel sürece bakıldığında da dava konusu edilecek işlemle davacı arasındaki ilgi anlamına yoğunlaştığı görülmektedir. 23.11.1925 tarih ve 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu'nun 19. maddesinde “*idari mukarrerat ve muamelat hakkında salahiyet ve şekil ve esas ve maksat cihetlerinden biri ile kanuna yahut nizama muhalefetinden dolayı iptali için alakadardan canibinden ikame edilen idari davalardan vekillerin, valilerin mukarrerat ve muamelatı aleyhine olanlar*” ifadesi kullanılarak hem idari dava kavramına hem de iptal davasına işaret edilmiştir<sup>11</sup>. Alaka kelimesiyle ihlal edilen bir hakkın varlığını değil, işlemle muhatap arasındaki ilgiyi kastettiği belirtilmelidir<sup>12</sup>. 1938’de 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu’nun 23. maddesinde iptal davası tanımlanırken “*menfaati haleldar olanlar*” ifadesi kullanılmıştır. Bu düzenlemeyle menfaat ihlali koşulunun hukuk dünyasında açıkça var olduğu ifade edilmelidir. 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu’nun 30. maddesinde de iptal davası düzenlenirken “*menfaatleri ihlâl edilenler*” ifadesi tercih edilmiştir. 1982’de İYUK’un yürürlüğe girmesiyle de aynı ifade tekrarlanmıştır.

Zamanla menfaat ihlalinin geniş yorumlanmasının idari istikrarı bozabileceği ve idarenin sürekli dava tehdidi altında kalacağı yönünde eleştiriler ortaya

*bir alâka söz konusu ise, davada menfaat bağının bulunduğu kabul edilmekte, bunun dışında ayrıca subjektif bir hakkın ihlâl edilmesi şartı aranmamaktadır.*” Danıştay 13. D, 10.02.2021, E. 2020/3819, K. 2021/436. Ehliyetli olmak ile uyumsuzluk konusu ile yeterli bir ilgiye sahip olmanın farklı şeyler olduğunu, bu nedenle subjektif ehliyet terimi yerine ilgi bağı terimini tercih ettiğini ifade eden görüş için bkz. Onur Karahanoğulları, “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgî Bağı Sorunu”, *AÜSBFD*, C. 62, S. 3, (2007): 209. “*Fransız hukukunda menfaat ihlali, “l’intérêt donnât qualité à agir (dava açmaya yeterli ilgi)” kavramıyla ifade edilmektedir. Burada kullanılan “agir” kavramı dava açmak, harekete geçmek, tepki vermek gibi anlamlara gelmektedir. Menfaat ihlali ile anlatılmak istenen alakanın boyutu, aslında bu kavram ile daha doğru ifade bulmaktadır. Dava konusu işlemin davacının buna tepki vermesine neden olacak düzeyde davacı üzerinde etki yaratması söz konusudur.*” Burcu Erdiç, “İptal Davasında ‘Menfaat İhlali’ Koşulu ve Menfaat Kavramının Yorumlanması”, *SÜHFD*, C. 29, S. 2, (2021): 1091.

<sup>9</sup> Yücesoy, *İptal Davalarında Menfaat*, 35. “*Menfaat unsurunun açık bir tanımını içeren yasal düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, Doktrinde ve yargı kararlarında “menfaat” kavramının iptal davasını açan davacı ile dava konu ettiği idari işlem arasındaki alakayı ifade ettiği ve bu alakanın meşru, ciddi, kişisel ve güncel (aktüel) olması gerektiği kabul edilmektedir.*” Danıştay 8. D, 23.03.2022, E. 2022/1829, K. 2022/1969, (Karşı oy) (Legalbank).

<sup>10</sup> Karahanoğulları, “İlgî Bağı Sorunu”, 211.

<sup>11</sup> Faruk Göçgün, *İptal Davasında Subjektif Ehliyet Koşulu Olarak Kişisel Menfaat Unsuru*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016, 39.

<sup>12</sup> Mustafa Koçak, “Hukuk Devleti” Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında “Menfaat İhlali” veya “Hak İhlali” Koşulu, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 10, S. 1-3, (1996): 120.



konulmuştur<sup>13</sup>. 10.06.1994'te 4001 sayılı Kanun ile İYUK m.2/1-a'da düzenlenen iptal davası açmak için çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, *kişisel hakları ihlal edilenler* koşulu getirilmiştir<sup>14</sup>. İptal davası için kişisel hak ihlali şartının aranmasının, iptal davasını subjektifleştirdiği ve iptal davasının amacından uzaklaştırıldığı sonucunu doğurduğu ifade edilmektedir<sup>15</sup>. İptal davasında, tam yargı davasındaki gibi bir hakkın ihlal edilmesi şartı aranması iptal davasının objektif niteliğine, amacına ve özgünlüğüne uygun düşmez. İptal davası hukuka aykırı işlemin iptaline yönelik olduğundan sadece taraflar arasındaki bir uyumsuzluk gibi nitelendirilemeyecektir. Zira iptal davası kişinin ihlal edilen hakkını tazmin ve telafi etme amacı taşımayan, kamu düzeni yönü öne çıkan bir davadır<sup>16</sup>. Bu gerekçeler göstermektedir ki kişisel hak ihlali şartı iptal davasının doğasına aykırılık teşkil etmektedir. 26.01.1995'te Anayasa Mahkemesi "kişisel hakları ihlal edilenler" ibaresini Anayasaya aykırı bularak bu ibareyi ve ibarenin yer aldığı bendi oy çokluğuyla iptal etmiştir<sup>17</sup>. İYUK m.2/1-a'nın eski halindeki gibi menfaati ihlal edilenler ibaresine dönülmesi de uzun bir süreç almış ve değişiklik ancak 2000 yılında gerçekleşmiştir. Aradaki süreçte ortaya çıkan boşluk içtihat yoluyla menfaat ihlali şartı aranarak doldurulmuştur<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Bağrıaçık, "Danıştay Kararları Işığında İdari Yargıda Menfaat İhlali", 44.

<sup>14</sup> Bu değişikliğin altında yatan nedenin menfaat ihlalinin geniş yorumlanması ve idari yargı denetiminin kapsamının daraltılması isteği olduğu söylenebilir. Nitekim 4001 sayılı Kanun'un gerekçesi de şu şekildedir "1982 tarih ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasasının 2 nci maddesi uygulamada genel hukuk sistemine aykırı biçimde gelişmiştir. İdarî davalarda taraf ehliyeti konusundaki usulsüzlük İdarî Mahkemelerde ve Danıştay'da iş hacmini gereksiz biçimde artırmıştır ... 2577 sayılı "İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun başta 2 nci maddesi olmak üzere ilgili maddelerinde dava ve taraf ehliyeti yanlış değerlendirilmiş ve (menfaatleri ihlal edilenler) deyimini geniş yorumlanarak, esasta dava ehliyetine sahip olmayan kişilerin de, idarî yargıda iptal ve tam yargı davaları açma talepleri kabul edilmiş ve davalar buna göre görülerek, hükme bağlanmıştır..." TBMM 409 No.lu Komisyon Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/>. Ramazan Çağlayan, *İdarî Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2004), 93. Bu kanun değişikliğinin belli davaları sona erdirmek için yapılmış olabileceğinin de düşünülmesi gerektiği hakkında bkz. Cem Ayaydın, "İptal Davasının Subjektifleştirilmesi", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 0, S. 9, (1994): 8 (20 numaralı dipnot).

<sup>15</sup> Cem Ayaydın, 8.

<sup>16</sup> Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *Türk İdarî Yargılama Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2022), 89. "İptal davalarında, subjektif ehliyet şartı olarak bulunması gerekli "menfaat ihlali", hak ihlali anlamında değil, ciddi ve makul alaka anlamındadır. İhlal edilen menfaatin herhalde maddi ve ekonomik nitelikte olması gerekmediği gibi; mahkemelerde hak ihlali gibi düşünülmesi en başta iptal davalarının objektif niteliği ile bağdaşmaz." DİDDK, 02.02.1990, E. 1989/430, K. 1990/18, (Legalbank).

<sup>17</sup> Anayasa Mahkemesi 'kişisel hakları ihlal edilenler' ibaresini Anayasanın 2, 36 ve 125. maddesine aykırı bularak iptal ederken; yasa koyucunun takdir hakkını kullanarak haklı gerekçelere dayanarak bu düzenlemeyi yaptığını ve Anayasa'ya aykırı olmadığını belirten karşı oy da bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. AYM, E. 1995/27, K. 1995/47, 21.09.1995.

<sup>18</sup> "2577 sayılı Yasanın 4001 sayılı Yasayla değişik 2/1-a maddesi 21.9.1995 tarih ve E: 1995/27, K: 1995/47 sayılı Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir. Dolayısıyla, yeni bir yasal düzenleme yapıncaya kadar, belirtilen konuda yasal boşluk bulunmaktadır. İdarî dava türlerinden iptal

Özetle ifade edilebilir ki iptal davaları için aranan menfaat ihlali, dava açacak kişi ile dava konusu edilecek işlem arasındaki yakın ilgiyi ifade etmekte ise de bu kavramın anlaşılması güçtür ve herkesin kendi kanaatine göre menfaatin özünü belirleyebilmesi yargısal keyfiliği teşvik edebilmektedir<sup>19</sup>. Bu nedenle somutlaşması için birtakım unsurlar belirlenmiştir. Meşruluk, kişisel ve güncellik şeklinde saptanan bu unsurlar doktrin ve yargısal içtihatlarla literatüre yerleşmiştir<sup>20</sup>. Konumuz açısından menfaatin kişisel unsur üzerinde durulacaktır.

## B. KİŞİSEL MENFAAT

İptal davasında menfaat ihlali koşuluna yönelik tartışmaların esas itibarıyla kişisel unsurdan kaynaklandığı ifade edilmelidir. Kişisel menfaat, dava konusu edilecek işlemin dava açacak kişiyi doğrudan veya dolaylı şekilde etkilemesidir<sup>21</sup>. Bu etki düzeyi ne olmalıdır ki kişinin menfaatinin ihlal edildiği kabul edilsin ve idari yargı mercilerini harekete geçirmeye yetsin<sup>22</sup>? İşte bu sorunun cevabı kişisel menfaat kriterini ortaya koymaktadır. Kişisel menfaat unsurunun ciddi ve makul ilgi, maddi veya manevi olması ve doğrudan veya dolaylı olması şeklinde üç görünüş şekli belirlenmiştir. Ciddi ve makul ilgi kriteri, kişisel hak ihlali düzeyine ulaşmayacak şekilde anlaşılmalıdır. Aranan ciddiyet aşırıktan sakınılarak makul, mantıklı ve elverişli olmalıdır<sup>23</sup>. Menfaatin mutlaka maddi bir değer taşıması da beklenmez, manevi nitelik taşıması yeterli görülmektedir. Bu kapsamda belli bir beldede oturanların beldenin yöresel, tarihi ve doğal güzellik-

*davalarının tanımı ve tanımı kapsamındaki sübjektif ehliyet koşulu konusunda mevzuat boşluğu var olmakla birlikte: iptal davasının içtihat ve doktrinde belirlenen hukuki nitelikleri göz önüne alındığında, idare hukuku alanında tek taraflı irade açıklamasıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tesis edilen idari işlemlerin ancak bu idari işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi kurulabilenler tarafından iptal davasına konu edilebileceğinin kabulü zorunludur.”* Danıştay 10. D, 09.06.1998, E. 1997/2003, K. 1998/2445, (Legalbank).

<sup>19</sup> Paul Bignebat, “L'intérêt de la personne morale”, 1.

<sup>20</sup> “İptal davasının içtihat ve doktrinde belirlenen hukuki nitelikleri göz önüne alındığında, idari işlemlerin, ancak bu idari işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi kurulabilenler tarafından iptal davasına konu edilebileceği kabul edilmektedir. ... kişisel, meşru ve güncel bir menfaat ilgisinin varlığı, davanın niteliğine ve özelliğine göre idari yargı yerlerinde belirlenmekte, davacının idari işlemle ciddi ve makul, maddi ve manevi bir ilişkisinin, hukuken korunması gereken bir menfaat bağının bulunması dava açma ehliyeti için gerekli sayılmaktadır.” Danıştay 10. D, 21.10.2020, E. 2020/2543, K. 2020/4032, (Legalbank).

<sup>21</sup> “Menfaatin kişisel olma özelliği ise, idari bir işlemin doğrudan doğruya o kişi hakkında yapılmış olması anlamına gelmeyip, doğrudan veya dolaylı olarak o kimseyi de etkilemesidir. Bu bağlamda, idari yargının idari işlemin etkin ve yaygın biçimde hukuka uygunluk denetiminin sağlanması işlevi gözönünde bulundurulurken, gerçek veya tüzel kişilerin menfaat ilgisini kurdukları idari tasarrufları iptal davası yoluyla yargı yeri önüne getirmeleri durumunda, iptal davası ile “menfaat” ilgisinin bulunup bulunmadığının belirlenmesinde davacının idari işlem karşısındaki durumu, statüsü ve sıfatının ortaya konması gerekmektedir.” DİDDK, 07.10.2004, E. 2004/2163, K. 2004/788, (Legalbank).

<sup>22</sup> Ayşe Aslı Yücesoy, “İptal Davaları Bağlamında Dolaylı ve Kişisel Menfaat Üzerine Bir Değerlendirme”, *DÜHFD*, C. 23, S. 38, (2018): 186.

<sup>23</sup> Göçgün, 59-61.



lerini ve ayırt edici niteliklerini değiştiren, etkileyen işlemlere karşı dava açmada manevi anlamda menfaati olduğu ifade edilmektedir<sup>24</sup>.

Menfaatin kişisel sayılması için doğrudan doğruya dava açacak kişi hakkında işlem tesis edilmesi gerekmemekte, aralarındaki maddi ve manevi ilişki yeterli kabul edilmektedir<sup>25</sup>. “*Burada kastedilen kişisel; davacının dava konusu işleme kişisel (o kişi ile ilgili, şahsî, personnel) bir ilgi içinde olmasını anlatır. Yoksa bu durum öznel (özneye ilişkin, enfüsî, subjectif) veya bireysel (bireye ait, ferdî, individuel) bir durumu anlatmaz*”<sup>26</sup>. Nitekim dava açacak kişinin menfaatini doğrudan ihlal eden veya bizzat o kişi hakkında yapılan vatandaşlıktan çıkarılma, sınır dışı edilme, sürücü belgesine el koyma, atanma gibi işlemlerde kişisel menfaat unsuru açısından bir sorun bulunmamaktadır. Tartışma konusu, dava açacak kişiyi doğrudan etkilememekle birlikte dolaylı yoldan etkileyen işlemlere karşı, işlemin doğrudan muhatabı olmayan kişinin açacağı davada menfaat unsurunun kişiselliğinin kabul edilip edilmemesinden kaynaklanmaktadır<sup>27</sup>. Bir idari faaliyet ile dava açma ciddiyetini sağlamaya yetecek ölçüde muhatap olma, kişisel menfaat unsurunun varlığına delalet etmelidir.

Kişisel menfaat unsurunun dolaylı yoldan etkilenmeyi de içermesinin yargısal içtihatlarda menfaat kavramının çok geniş yorumlanmasına yol açtığı iddiaları ve bu nedenle yasal düzenlemeyle menfaat ilişkisinin alanının daraltılma isteği son bulmamıştır. 2015’te “İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı” hazırlanmış ve bu taslakta iptal davası açmak için “*menfaatleri doğrudan ihlal edilenler*” ibaresi yer almıştır. Bu değişiklik isteğinin gerekçesi olarak uygulamada menfaat kavramının çok geniş yorumlandığı ve bu durumun hakkın kötüye kullanımına neden olduğu ifade edilmiştir<sup>28</sup>. Hakkın kötüye kullanımı menfaat kavramının geniş yorumlanmasından mı yoksa dar yorumlanarak yargı denetiminin etkisizleştirilmesinden mi kaynaklanmaktadır? Menfaat kavramına yönelik bu taslak hükmünün yasalaşmaması bu sorunun cevabını vermektedir. Menfaatin doğrudan ihlal edilmesi şartının aranması kişisel hak ihlali şartına yaklaşılmaya sebep olmakta ve iptal davası ile tam yargı davası arasındaki farkı azaltmaktadır.

<sup>24</sup> Atay, “İdari Yargılama Hukuku”, 232.

<sup>25</sup> Selman Sacit Boz, “İçtihat Temelinde Çevre Davalarında Menfaat İhlali”, *NEÜHFD*, C. 6, S. 2, (2023): 891-892; Şenol Coşkun, “İdari Yargıda Ehliyet”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Cemil Kaya, “İptal Davalarında (Kişisel) Menfaat İhlalinin Genişlemesi: İktisadi Rekabet”, *İÜHFİM*, C. 66, S. 2, (2011): 274; 87; Alan, 32.

<sup>26</sup> Ahmet Yağlı, “İptal Davalarında Menfaat Koşulu”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020, s. 103.

<sup>27</sup> Akman Akyürek, “Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru”, *Danıştay Dergisi*, Y. 21, S. 81, (1991): 44; Yücesoy, “İptal Davaları Bağlamında Dolaylı ve Kişisel Menfaat Üzerine Bir Değerlendirme”, 189-191.

<sup>28</sup> Jülide Gül Erdem, “İptal Davasında Menfaat İhlali Koşulu”, *MSY*, C. 12, S. 27, (2017): 109.

Kişisel menfaat unsuru gerçek ve tüzel kişiler için ayrı anlamlar ifade edebilmektedir. Aslında kişisel menfaat unsuru tüzel kişilik kavramının temelinde yer almaktadır. Tüzel kişinin amacı ile menfaati arasında bir bağlantı vardır. Bir tüzel kişinin amacı, onun varlığını haklı kılmaktadır. Dolayısıyla tüzel kişinin menfaati, amacının yerine getirilmesinde yatmaktadır<sup>29</sup>. Doğrudan tüzel kişiliği ilgilendiren işlemlere karşı kişisel menfaatinin varlığı kabul edilirken, dolaylı yoldan etkileyen işlemlerde kişisel menfaat koşulunun kabul edilip edilmeyeceği tartışmalıdır. Belirli bir amaç ve bu amaç doğrultusunda bir menfaat bağıyla bir araya gelen kişilerden oluşan tüzel kişiliğin kişisel menfaatinin tespitine yönelik değerlendirmeler iptal davası açısından ayrı bir öneme sahiptir. Nitekim “Gün Işığında Daha Fazla Yararlanmak Amacıyla Bütün Yurtta Yaz Saati Uygulanması Hakkında Karar”ın iptali istemiyle açılan davada davacı derneğin dava açma ehliyeti bulunduğu karar verilmiştir<sup>30</sup>.

Menfaatin kişiselliğinin belirlenmesinde kesin ölçütler konulmadığından idari yargı yerlerinin takdirine bağlı olarak bazı kararlarda kişisel menfaat unsuru dar yorumlanırken bazı kararlarda geniş yorumlanmıştır. Nazım Hikmet Ran’ın vatandaşlıktan çıkarılması işleminin iptali için hiçbir akrabalık bağı bulunmayan bir vatandaşın açtığı iptal davasında Danıştay tarafından “... *adı geçen şairin, ulusal sınırları da aşarak dünya çapında kabul görmüş bir sanatçı olması nedeniyle, bir vatandaş olarak davacının kişisel ve meşru menfaatinin de ihlal edildiği anlaşıldığından, bakılan davada, davacının sübjektif ehliyetinin varlığı kabul edilmek suretiyle davanın esasının incelenmesi gerekmektedir*”<sup>31</sup> ifadelerine yer verilerek salt vatandaş olma kişisel menfaat unsuru açısından yeterli kabul edilmiş ve oldukça geniş bir yorum yapılmıştır. Danıştay tarihi ve kültürel değerlerin veya çevrenin korunması gibi üstün kamu yararının söz konusu olduğu hallerde kişisel menfaat unsurunu geniş yorumlamakta ve vatandaşlığı dava açma ehliyeti açısından yeterli görmektedir. Danıştay’ın bu içtihadının yerinde olduğu ifade edilmektedir<sup>32</sup>. Bununla birlikte Danıştay kararlarında netlik ve istikrar olmadığı vurgulanmalıdır. İdari yargı mercileri idari yargıya olan güveni azaltacak şekilde menfaat kavramının arkasına sığınarak uyuşmazlığı çözmekten kaçınırsa hukuk devletinin en önemli araçlarından biri olan iptal davasının temel işlevi yerine getirilemeyecektir.

Vatandaşlığın yanında malik olmak, kiracı olmak, milletvekili olmak, belde sakini olmak gibi çeşitli kriterler kullanılarak idari yargı mercileri önüne gelen somut olayın özelliğine göre karar vermektedir. Ayrıca dernek, vakıf, sendika,

<sup>29</sup> Paul Bignebat, “L’interêt de la personne morale”, 17; Katy Sibiril, La Notion D’interêt En Droit Administratif Français, 32.

<sup>30</sup> DİDDK, 12.04.2018, E. 2017/2614, K. 2018/1740 (Lexpera).

<sup>31</sup> DİDDK, 03.06.2008, E. 2007/7369, K. 2008/3264, Aktaran Murat Buğra Tahtalı, “Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Bir Dava Şartı Olarak Sübjektif Ehliyet: Menfaat İhlalinde Kişisellik Şartı”, *NEÜHFD*, C. 5, S. 1, (2022): 50.

<sup>32</sup> Atay, “İdari Yargılama Hukuku”, 236.

kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi tüzel kişilerin açtıkları iptal davasında menfaatin kişiselliği açısından farklı kriterler ve yargı kararları ortaya çıkmaktadır. Çalışma açısından barolar ele alınacaktır.

## II. KİŞİSEL MENFAATE İLİŞKİN ÖZEL BİR MENFAAT GRUBU OLARAK BAROLAR

### A. GENEL OLARAK BAROLAR VE HUKUKİ STATÜSÜ

Barolar, avukatların bağlı olduğu meslek kuruluşu veya avukatların örgütlenmiş topluluğu şeklinde ifade edilebilir. Diğer mesleki örgütlenmeler için oda kavramı kullanılırken avukatların mesleki örgütlenmesine neden avukatlar odası değil de baro denildiği, baro kelimesinin etimolojik anlamından çıkarılabilir. Fransızca *barreau* kelimesinin karşılığı olarak dilimize geçen baro kelimesi, küçük çubuk, parmaklık, yargı salonunda avukatlara ayrılan yer, avukatlık, savunmanlar sınıfı ve baro gibi anlamlara gelmektedir<sup>33</sup>. Mahkeme düzeninde avukatlar ile mahkeme heyetini ve yargıçları şeklen de olsa birbirinden ayırmak için kullanılan baro kelimesi zamanla avukatların mesleki örgütlenmesini ifade eder hale gelmiştir. Günümüzde baroların amaç ve görevlerine bakıldığında da kanun yapımında söz sahibi olma talepleri -ki bu talepler baskı gruplarının istenilen kanunun kabulü veya reddi noktasında geçmişten beri uyguladıkları bir usuldür- menfaat ihlalinin resen kabul edilip iptal davasında yer almaları gerektiğini iddia etmeleri, üyelerinin çıkarının üstünde hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlükleri alanında yetkili olma istekleri, mesleki örgütlenmeden fazla bir anlam taşıdıklarını göstermektedir<sup>34</sup>.

Türk hukukunda barolar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından biridir. Anayasa m.135/1'e göre "*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.*" Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu

<sup>33</sup> Tahsin Saraç, *Fransızca-Türkçe Büyük Sözlük*, (Ankara: Bilgi Basımevi, 1976), 116. Baronun İngilizce karşılığı "bar" kelimesinin de mahkeme salonunda kürsü sahiplerini salondan ayıran parmaklıktan türediği, avukatların savunma yapmak için durduğu yeri kastettiği görülmektedir. Nitekim İngiliz Yargı Sisteminde avukat ya da dava vekili için kullanılan barrister kelimesinin de kökeni burada yatmaktadır. <https://www.etymonline.com/>, 22.12.2022. Avukat kelimesi de Roma'da ceza davalarında sanığın mahkemede yanında bulunması için dostlarını çağırması anlamına gelen "ad vocare" sözcüğünden gelmektedir. Atilla Özen, *Avukatlık Hukuku* (6. Baskı), (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 122.

<sup>34</sup> Emrullah Koçdemir, Devletli Sivil Toplum ve Mesleki Dayanışma: Türkiye Barolar Birliği Örneği, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, 27-28; Nermin Abadan, "Devlet İdaresinde Menfaat Gruplarının Rolü", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 14, S. 1, (1959): 238.

tüzel kişiliğine sahip olduğundan kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmıştır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliklerinin bir sonucu da kendi tüzel kişiliklerini ilgilendiren hususlarda faaliyette bulunma ve davada taraf olma ehliyetlerinin bulunmasıdır.

Diğer mesleki topluluklardan önemli ölçüde ayrılan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üyelerinin menfaatini korumakla yetinmez ve mesleğin düzgün ve kamu yararına uygun bir şekilde yerine getirilmesini sağlamakla kamusal bir sorumluluğu üstlenir<sup>35</sup>. Ayrıca Anayasadaki tanımda geçen “mesleğin genel menfaatlerine uygun olarak” ve “halk ile olan ilişkilerinde” ibareleri kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilgi alanlarının tüm toplumu kapsadığı şeklinde yorumların ortaya çıkmasına yol açmıştır<sup>36</sup>. Bu doğrultuda baroların objektif ehliyeti konusunda sorun bulunmazken, subjektif ehliyeti yönünden hangi durumlarda menfaatinin ihlal edildiği, üyelerini veya tüzel kişiliğini doğrudan ilgilendirmeyen konularda menfaatin kişiselliğinin kabul edilip edilmemesi hususunda doktrinde ve yargı kararlarında istikrar sağlanamamıştır. Bu nedenle öncelikle bu soruna neden olan mevzuattaki baroların görev tanımının geçirdiği değişiklik süreci ele alınacaktır.

## B. BAROLARIN GÖREV TANIMI

Türk hukukunda avukatlığın ve baroların Osmanlı Devleti’nde izlerine rastlanmakla birlikte çağdaş anlamda ortaya çıkışlarının Cumhuriyet Dönemi’ne dayandığı söylenebilir. 3 Nisan 1924 tarihli 460 sayılı, 17 maddeden oluşan Muhamat Kanunu, Türkiye’de avukatlığı düzenleyen ilk ciddi yasa olarak kabul edilmektedir. Bu yasa “baro” ve “avukat” kavramlarını kullanmasıyla önemini de ortaya koymaktadır<sup>37</sup>. Türkiye’de avukatların bir araya gelerek oluşturdukları

<sup>35</sup> Zehreddin Aslan, “Meslek Kuruluşlarına Zorunlu Üyeliğin Üzerine Hukuki Bir Değerlendirme”, *DE-ÜHFD*, C. 15, Özel Sayı, (2013): 1237.

<sup>36</sup> İbrahim Özdemir, *Meslek Kuruluşlarının Kamu Kurumu Niteliği*, (Ankara: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, 2004), 60.

<sup>37</sup> Vedat Ahsen Coşar, “Avukatlık Mesleği ve Baroların Tarihsel Gelişimi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 76, S. 4, (2018): 239-240; Umut Karabulut, “Muhâmât Kanunu: Türkiye’de Avukatlık Kurumunun Düzenlenmesi ve İstanbul Barosunda Yaşanan Tasfiyeler”, *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, XIII/27, (2013): 98. Osman Korkut Kanadoğlu, “Barolar ve Avukatların Meslek Özgürlükleri”, *TBB Dergisi* (146), (2020): 79. “Muhamat Kanunu ÜÇÜNCÜ MADDE - Bir mahalde icrayı muhamat edenlerin adedi ona baliğ olduğu takdirde aralarında bir heyet teşkil etmeleri mecburi olup bu heyete «Baro» itlak olunur. Baro teşekkül eden yerlerde herhangi baroya dahil olmıyanlar ifayı muhamattan ve mehakimde onları kabulden memnudur.” Bu kanunda baro kelimesi geçmesine rağmen avukat yerine muhami kelimesine yer verilmiştir. “BİRİNCİ MADDE - Bilûmum mesaili hukukiyede eshabı müracaata şifahi veya tahriri itayi rey ve müstediyyat ve lewaydı ve her nevi evrak tanzim ve mahkemeler ve hakemler ve bilcümle daire ve meclisler huzurunda eşhası hukukiye ve hükmiyeye ait hukuku bilvekâle takip ve dâva ve müdafaâ etmeği meslek ittihaz edenlere muhami denir.” 06.01.1926’da 708 sayılı Muhamat Kanununun Bazı Mevaddını Muaddil Kanun ile değişiklik gerçekleştirilmiş ve avukatlık kelimesi kullanılmıştır. “BİRİNCİ MADDE - 3 nisan 1340 tarihli muhamat kanununda mevcut « muhamat » kelimeleri « avukatlık » suretinde ve « muhami » kelimeleri « avukat » suretinde tadil olunmuştur.” TBMM Kanun ve Karar Bilgi Sistemi, <https://mevzuat.tbmm>.

rı meslek kuruluşlarına önceden “muhâmiler cemiyeti”, “avukatlar cemiyeti”, “dava vekilleri cemiyeti”, “dava mümeyyizleri cemiyeti”, “heyet-i vükelâ-yı deâvi” gibi isimler verilmiştir. 1924’te ise Muhamat Kanunu’nda bu mesleki kuruluşların tamamına “baro” adı verilmiştir<sup>38</sup>.

Muhamat Kanunu’nun zamanla yetersiz kaldığının anlaşılmasıyla 27.06.1938 tarih ve 3499 sayılı Avukatlık Kanunu yürürlüğe konulmuştur. 3499 sayılı Avukatlık Kanunu m.73/A’ya göre barolar “*avukatlık vakar ve haysiyetinin muhafazasına, mesleğin adaleti gayelerine uygun olarak sadakat ve şerefle icrasına nezaret etmek*” üzere çeşitli görevlerle donatılmıştır. Bu kanunda baroların görevinin avukatlık mesleğinin gelişmesi, korunması, mesleğin iç işleyişine yönelik düzenlemelerle sınırlı olduğu söylenebilir<sup>39</sup>. Avukatlığı amme hizmeti kabul eden 3499 sayılı yasa da zamanla yerini 19.03.1969 tarih ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’na bırakmıştır. Pek çok değişikliğe uğramasına rağmen 1136 sayılı Avukatlık Kanunu halen yürürlüktedir. Türkiye Barolar Birliği’nin kurulması da 1969 tarihinde yürürlüğe giren 1136 sayılı Avukatlık Kanunu ile mümkün olmuştur. Fransa’da Ulusal Barolar Birliği’nin (Conseil national des barreaux) 31 Aralık 1990 tarih ve 90-1259 sayılı Kanun’la oluşturulması ve 1992’de göreve başlaması göz önüne alındığında Türkiye’nin oldukça önce harekete geçtiği ifade edilebilir<sup>40</sup>.

1136 sayılı Kanun m.76’nın ilk halinde “*Barolar, bu kanunda yazılı esaslar uyarınca meslek hizmetleri görmek, mesleki ahlak ve dayanışmayı korumak, avukatlığın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak amacıyla kurulan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır. Barolar, kanunda belirtilenler dışında herhangi bir işle ve siyasetle uğraşamazlar*”

gov.tr/, 29.12.2022. Türkiye’de savunma mesleğini gereği gibi düzenleyen ilk metin 13 Ocak 1876 tarihli Mehâkim-i Nizâmîye Dava Vekilleri Nizamnâmesi’dir. Osmanlı Barosu ortaya çıkmadan önce yabancıların kurduğu Konstantinopolis Barosu (Barreau de Constantinople) faaliyet göstermiştir. Osman Kuntman, “Türkiye’de Avukatlık Mesleğinin, İstanbul Barosu’nun Tarihçesi ve Yabancıların Kurduğu Baro”, *İstanbul Barosu Dergisi*, C. 62, S. 4-5-6, (1988): 263; Tugay Aydın, “Türkiye’de Avukatlığın Tarihi ve İlk Kurulan Barolar Hakkında”, *Adalet Dergisi* (71), (2023): 505.

<sup>38</sup> Tugay Aydın, 504.

<sup>39</sup> Felemez Güneş, “Danıştay Kararları Işığında Baroların Subjektif Dava Ehliyeti”, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 14, S. 166, (2016): 5535-5536.

<sup>40</sup> <https://www.cnb.avocat.fr/les-missions-du-conseil-national-des-barreaux>, 20.05.2024. Fransa’da Ulusal Barolar Birliği tüzel kişiliği haiz ve kamuya yararlı kuruluşlar sınıfındadır. Ulusal Barolar Birliği’nin en temel görevi avukatlık mesleğini en üst düzeyde temsil etmektir. Ural Aküzüm, *İçtihat ve Mukayeseli Hukuk Çerçevesinde Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*, (İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020), 50. Fransa’da bizdeki gibi Avukatlık Kanunu adı altında bir kanun bulunmamaktadır. Avukatlık mesleğini düzenleyen temel mevzuat “Bazı adli ve hukuki mesleklerin yeniden düzenlenmesine ilişkin 31 Aralık 1971 tarihli ve 71-1130 sayılı Kanun”dur. Bu kanunun yanında “Avukatlık mesleğini düzenleyen 27 Aralık 1991 Tarihli ve 91-1197 Sayılı Kararname”, “Avukatlık mesleğinin etik kurallarına ilişkin 12 Temmuz 2005 Tarihli ve 2005-790 Sayılı Kararname”, “Avukatlık Mesleğine İlişkin Ulusal İç Tüzük 2005-003 Sayılı Normatif Karar” gibi avukatlık mesleğine ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır. Ali Yılmaz/Bedia Aysegül Tansen/Burcu Alkış/Fahri Gökçen Taner, *Fransız Avukatlık Sisteminin İncelenmesi Projesi Sonuç Raporu-Fransız Avukatlık Kanunu ve İlgili Düzenlemelerin Tercümesi*, (Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2015), 45-46, 85 vd.

ifadeleri yer almıştır. Bu madde 2001 yılında çalışmamızın temel parametresini oluşturacak bir değişikliğe uğramıştır. Yeni şekliyle barolar “... avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlâkını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır”. Bu maddeye eklenen hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını korumak, savunmak görevleri baro yönetim kurulunu düzenleyen 95. maddede ve Türkiye Barolar Birliğinin görevlerini düzenleyen 110. maddede “Hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak ve korumak, bu kavramlara işlerlik kazandırmak” şeklinde yer almıştır.

Avukatlık Kanunu’ndaki değişiklikler, Avukatlık Kanunu’nun yalnız bir meslek mensubunun hak ve görevleriyle ilgili değil devletin siyasi ve sosyal yetkinliği bakımından temel kanun olduğunu, devletin en önemli hizmetlerinden birinin adalet dağıtmak olduğunu, adalet dağıtmanın bir ölçü meselesi olduğu ve bu ölçünün tutturulmasında avukatların ve baroların önemli bir yer işgal ettiğini göstermektedir. Avrupalı baro ve hukuk birliklerinin Avrupa’daki resmi temsilcisi konumunda bulunan Avrupa Barolar ve Hukuk Birlikleri Konseyi tarafından 2006 tarihinde kabul edilen “Avrupa’da Avukatlık Mesleğine İlişkin Temel İlkeler Tüzüğü”nde (*Charter of Core Principles of the European Legal Profession*)” hukukun üstünlüğüne saygı esasına dayalı olarak kurulmuş bulunan bir toplumda avukatlığın özel bir role sahip olduğu, tüm avukatlar için hukukun üstünlüğüne ve yargının adil yönetimine saygının temel bir ilke olduğu belirtilmiştir<sup>41</sup>. Bu açıdan hukukun üstünlüğünü sağlayarak hukukun gelişimine katkıda bulunmanın avukatlara ve barolara verilen evrensel bir görev olduğu ifade edilebilir.

1136 sayılı Kanun’un bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bazı maddeler eklenmesine yönelik kanun tasarısı görüşülürken bir milletvekilinin sarf ettiği sözlerle, barolara ve Barolar Birliği’ne geçmişten günümüze avukatlık mesleğinin tarihsel gelişimi de dikkate alındığında hiç taşımadığı bir görevle donatıldığı belirtilmiş ve bu görevin insan haklarını ve hukukun üstünlüğünün korunması için gereken önlemlerin alınmasını içerdiği ifade edilmiştir. Bu görevin reform niteliğinde olduğu ve hukuk dünyasına damga vuracak önemli bir yenilik içerdiği, insan haklarının ihlal edildiği her durumda baroların müdahale hakkı bulunduğu belirtilmiştir<sup>42</sup>.

Avukatlık Kanunu’nun barolara ve Türkiye Barolar Birliği’ne yüklediği görevler, tanıdığı hak ve yetkilerle bu kuruluşların toplum ve devlet için önemi göz

<sup>41</sup> Atilla Özen, Avukatlık Hukuku, 124-130. <https://www.ccbe.eu/>, 28.05.2024.

<sup>42</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 21, Cilt: 62, Birleşim: 94, 05.01.2001, 132-133, <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/>, 30.12.2022.



ardı edilemez. Hukuk devletinin olmazsa olmaz koşulu olan “bağımsız yargı”, yargının olmazsa olmaz koşulu olan “savunma” ile anlam kazanır. Savunmanın aracı olan avukatlar ve avukatların meslek örgütü olan barolar adaletin tesis edilmesinde etkin bir rol oynamaktadır<sup>43</sup>. Bu nedenle söz konusu değişiklik baroların menfaat ilişkisinin kapsamını genişletmiş, baroları diğer meslek kuruluşlarından farklı bir konuma getirmiş, Danıştay içtihatlarını da değiştirmiştir<sup>44</sup>.

### C. KİŞİSEL MENFAAT UNSURU AÇISINDAN BAROLARIN DURUMU

Bu çalışmada iptal davaları açısından baroların subjektif dava ehliyeti özellikle menfaat ihlali koşulunun kişisellik unsuru yönüyle ele alınmaktadır. İptal davasını açan gerçek veya tüzel kişi, iptal davasının amacı göz önünde bulundurulduğunda klasik anlamdaki davacıdan farklı olarak nitelendirilmelidir. Zira iptal davasında davacı kendi çıkarını korumanın ötesinde hukuka aykırı işlemi ortadan kaldırmayı amaçlar. Danıştay’ın kararlarında da belirtildiği üzere, gerçek veya tüzel kişilerin menfaatlerinin ihlali sebebiyle iptal davası açmaları idarenin hukuka uygunluğunun yargısal denetimle gerçekleştirilmesine ve hukuk devletinin gereklerinin yerine getirilmesine hizmet edeceği açıktır. Bu açıdan bakıldığında iptal davasının davacısının diğer davaların davacısından farklı misyonlar üstlenmesi sebebiyle aynı kefeye konulamayacağı belirtilmelidir. Bir idari faaliyetten dava açacak kadar etkilenip idareyle muhatap olanlar, bir başka ifadeyle menfaat bağlantısını kuran gerçek ve tüzel kişiler iptal davası açabileceklerdir.

Kişisel menfaat ihlaline ilişkin Danıştay kararlarına bakıldığında, dava konusu edilen hususların özelliğine göre farklılıklar arz ettiği gözlemlenmektedir. Bu nedenle Danıştay’ın baroların kişisel menfaat ihlali ile ilgili kararları da hesaba katıldığında üç başlık altında bir inceleme yapılabilecektir<sup>45</sup>.

#### 1. Baroların Doğrudan Tüzel Kişiliğini İlgilendiren İşlemler

Baro tüzel kişiliğini ilgilendiren idari işlemlere karşı baroların menfaatinin bulunduğu ve iptal davası açabilmesinde ikilem bulunmamaktadır. Danıştay’ın baroların tüzel kişiliğini ilgilendiren idari işlemlere karşı açtığı iptal davasında menfaatinin bulunduğunu kabul ettiği kararların istikrar kazandığı söylenmelidir. Türkiye Barolar Birliği’nin Avukatlık Kanunu Yönetmeliği’nin bir maddesindeki ibarenin iptali isteminde<sup>46</sup>, avukatlık stajı ile ilgili işlemlerde<sup>47</sup>,

<sup>43</sup> AYM, 15.10.2009, E. 2007/16, K. 2009/147 (Legalbank).

<sup>44</sup> Güneş, “Danıştay Kararları Işığında Baroların Subjektif Dava Ehliyeti”, 5537.

<sup>45</sup> Bu üçlü sınıflandırma yapılırken Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 510’daki toplulukların sınıflandırılmasından ve Halil Yolal, *Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Dava Açma Ehliyeti*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019), 128-133’ten yararlanmıştıdır.

<sup>46</sup> Danıştay 8. D, 16.07.2013, E. 2012/11333, K. YD. (Legalbank).

<sup>47</sup> Danıştay 8. D, 06.04.2007, E. 2006/1591, K. 2007/ 1945, (Legalbank).

avukatlık asgari ücret tarifesi ile ilgili işlemlerde<sup>48</sup>, vekalet pulu ve baro pulu ile ilgili işlemlerde<sup>49</sup> vb. işlemlerde baroların açtığı davalarda menfaat ihlaline ilişkin bir sorun görülmemiştir. Nitekim baro tüzel kişiliğini etkilemeyen işlemlere karşı açılan davalar ehliyet yönünden reddedilmektedir<sup>50</sup>.

## 2. Üyelerinin Ortak Menfaatini İlgilendiren İşlemler

1136 sayılı Kanun m.76'da barolar, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çalışmalar yürüten bir meslek kuruluşu şeklinde tanımlanmıştır. Aynı Kanun'da bütün baroların katılımıyla oluşan Türkiye Barolar Birliği'nin görevleri arasında baro mensuplarının genel menfaatlerini ve mesleğin ahlak, düzen ve geleneklerini korumak sayılmıştır. Kuruluş amaçlarından ve temel görevlerinden biri üyelerinin ortak menfaatini korumak olan baroların, üyelerinin ortak menfaatini ilgilendiren işlemlere karşı iptal davası açmasında menfaat ihlali ile ilgili bir sorunla karşılaşmayacağı ifade edilmelidir. Nitekim 2003 yılında tüm avukatları ilgilendiren avukatlık sınav yönetmeliğinin hükümlerinin iptal edilmesine yönelik ... barosunun açtığı davada<sup>51</sup>, bir avukatın bankadaki işlemi için avukat kimliğini göstermesine rağmen bankanın avukat kimliğinin geçersiz olduğunu belirterek işlem yapmaması üzerine, avukatlık kimliklerinin kimlik tespitine esas belge olarak kabul edilmeyeceğine ilişkin Türkiye Bankalar Birliğinin işleminin iptali istemiyle ... barosunun açtığı davada<sup>52</sup> baroların menfaati yönünden bir tartışma yapılmamıştır. Son örnekte bir avukatın, bir bankada işlem yapmak istemesi üzerine avukat kimlik belgesinin geçersiz olduğu belirtilerek işlem yapılmadığı, avukatın bu durumu davacı baroya bildirmesi üzerine davacı baro tarafından bankaya yapılan yazılı başvuru neticesinde, banka tarafından anılan yönetmelik hükmü ve Mali Suçları Araştırma Kurulu kararının gerekçe gösterilerek başvurunun reddedildiği ve bunun üzerine Avukatlık kimliklerinin kimlik tespitine esas belge olarak kabul edilmeyeceğine ilişkin Türkiye Bankalar Birliğinin 17.05.2004 günlü ve 2512 sayılı işlemi ile bu işlemin dayanağı olan Kararın Aklanmasının Önlenmesine Dair 4208 Sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 6. maddesinin (a) bendinin, Avukatlık Kanununa aykırı olduğu öne sürülerek iptali istemiyle baro tarafından dava açılmıştır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan Türkiye Barolar Birliğince üyelerine verilen avukat kimliğinin resmi niteliğe sahip olduğunda ve meslek mensubunu tanıtmaya açısından yurt çapında geçerli olduğunda kuşku bulunmadığını, bununla beraber, avukat kimliğinin ayırt edici özellikleri hakkında

<sup>48</sup> Danıştay 8. D, 06.12.2006, E. 2006/76, K. 2006/4896, (Legalbank).

<sup>49</sup> DİDDK, 15.02.2007, E. 2004/2537, K. 2007/85, (Legalbank).

<sup>50</sup> Karaman ilinde meydana gelen bir olayda diğer illerden toplantı ve gösteri yürüyüşü için gelenlerin girişinin yasaklanması işlemine karşı baronun tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği gerekçesiyle dava "ehliyet" yönünden reddedilmiştir. DİDDK, 20.09.2021, E. 2020/ 2935, K. 2021/1483, (Legalbank).

<sup>51</sup> Danıştay 8. D, 08.04.2003, E. 2002/372, K. 2003/1604, (Legalbank).

<sup>52</sup> Danıştay 8. D, 12.11.2014, E. 2012/8936, K. 2014/8588, (Legalbank).

sadece bir meslek grubunun ve ilişkili olduğu kişilerin yeterli bilgiye sahip olduğu ve nüfus cüzdanı ve sürücü belgesi gibi yaygın kullanımının olmadığı açık olduğunu, bu nedenle, avukatlık kimliklerinin karaparanın önlenmesinde esas alınacak belgeler içinde yer almamasında kamu hizmeti gereklerine ve hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçelerine dayanılarak dava reddedilmiştir. Davada hakkında işlem yapılan avukatın dava açması gerektiği veya davacı baronun menfaatinin bulunmadığı gibi bir değerlendirmeye yer verilmemiştir. Zira baroların kuruluş amacı üyelerinin ortak menfaatini gerçekleştirmek olduğundan bu yöndeki işlemlere karşı açılan davalarda ehliyet yönünden sorun bulunmayacaktır.

### 3. Baro Tüzel Kişiliğini ve Üyelerinin Ortak Menfaatini Doğrudan İlgilendirmeyen İşlemler

Baroların ve Türkiye Barolar Birliği'nin kendi tüzel kişiliklerini ve üyelerinin ortak menfaatini ilgilendiren işlemlere karşı iptal davası açmasında menfaat ihlali yönünden bir sorunla karşılaşmamaktadır. Nitekim bu durumda barolar ile diğer menfaat grupları açısından bir farklılık bulunmamaktadır. Ancak Anayasa'da ve Avukatlık Kanunu'nda düzenlenen hükümler, barolara hukukun üstünlüğü ve insan haklarını koruma ödevinin verilmesi, baroların tüzel kişiliğini ve üyelerinin ortak menfaatini doğrudan ilgilendirmeyen işlemlere karşı da menfaatlerinin ihlal edildiği gerekçesiyle sıklıkla iptal davası yoluna başvurmalarına zemin hazırlamıştır. Danıştay'ın da bu konuda açılan iptal davalarına yönelik menfaat ihlali yönünden zaman zaman farklı yaklaşımlar benimsediği görülmektedir.

Avukatlık Kanunu'nun ilk halinde baroların amacı, avukatlığın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak olarak ifade edilmişti. 2001 yılındaki değişiklikle bu amaca ilave olarak hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, bu kavramlara işlerlik kazandırmak gibi amaçların da eklenmesiyle avukatlık mesleğini ilgilendiren konular haricinde de baroların menfaat ihlallerinin söz konusu olup olmayacağı sorunu gündeme gelmiştir. İptal davasında davacının rolünün, hukuka aykırı işlemleri ortadan kaldırmak suretiyle, idarenin hukuka bağlılığını sağlamak ve böylece hukuk düzenini korumaktan ibaret olduğu dikkate alındığında, iptal davası-hukuk devleti ve baroların hukukun üstünlüğünü koruma görevi arasındaki üçlü ilişki, oldukça berrak bir şekilde ortaya çıkmaktadır<sup>53</sup>.

Ankara Barosu tarafından 2011 yılında 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda Yapılmasını Önerdiği Değişikliklere İlişkin Taslak Çalışmasında barolara hukukun üstünlüğü ve insan haklarını savunmak ve korumak yetkilerinin verilmesine ek olarak 76. maddeye “*Barolar, birinci fıkrada yazılı konularda dava açmak, açılan hukuk davalarına davacının veya davalının, ceza davalarına Cumhuriyet Başsavcılığının yanında katılmak yetkisine sahiptirler*” düzenlemesinin eklenme-

<sup>53</sup> Kent, Çevre ve İnsan Haklarında Baroların Dava Ehliyetine Dair İzmir Barosu Raporu, <https://www.izmirbarosu.org.tr/YayinDetay/52/barolarin-dava-ehliyeti-raporu>, 5.

si istenilmiştir<sup>54</sup>. Görüldüğü üzere barolar, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının korunması konularında dava açmalarının önünde engel kalmasını istememektedirler. Nitekim 2001 yılında yapılan değişikliklerle barolara verilen hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmak görev ve yetkisinin, baroların tarihsel süreçte kendilerini konumlandıkları yerin yasa koyucu tarafından tanınmasından ibaret olduğu ifade edilmektedir<sup>55</sup>.

#### a. Kişisel Menfaat Unsurunun Geniş Yorumlandığı ve Baroların Menfaatlerinin İhlal Edildiğine Hükmedilen Kararlar

Danıştay'ın 2001 değişikliğinden sonra verdiği kararlarda baroların menfaat ihlalini geniş yorumladığı görülmekle birlikte<sup>56</sup> 2011 yılından sonra dar yorumlamaya yönelmesi, idari yargı mercilerinin baroların menfaat ihlaliyle ilgili istikrarlı kararlar vermemesi, önüne gelen somut olaya ve duruma göre değişen kararlar vermesi tartışmaların devam etmesine yol açmaktadır. Bu kapsamda çevreyle ilgili; Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliğindeki bazı hükümlerin iptaline yönelik davada<sup>57</sup>, otoyol projesinin yeni düzenleme gerekçe gösterilerek ÇED sürecinden muaf tutulması yönünde tesis edilen işlemin iptali davasında<sup>58</sup>,

<sup>54</sup> Ankara Barosu'nun 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu'nda Yapılmasını Önerdiği Değişikliklere İlişkin Taslak Çalışma, 13, <https://ankarabarusu.org.tr/eyayin/kategori/3>, 22.07.2023.

<sup>55</sup> Atilla Özen, 2021, "Baroların Nitelikleri ve Toplumsal Olaylarda Dava Açma Yetkileri", <https://www.hukukihaber.net/barolarin-nitelikleri-ve-toplumsal-olaylarda-dava-acma-yetkileri>, 22.07.2023.

<sup>56</sup> Bu süreçte de istisna olmakla birlikte Danıştay'ın baroların menfaat ihlali koşulunu dar yorumladığı kararlarına rastlamak da mümkündür. Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *İdari Yargılama Hukuku*, 300; Güneş, "Danıştay Kararları Işığında Baroların Subjektif Dava Ehliyeti", 5540; Danıştay 5. D, 19.09.2006, E. 2006/5136, K. 2006/4140, (Legalbank).

<sup>57</sup> DİDDK, 25.12.2013, E. 2011/2420, K. 2013/4687 (Legalbank). Aynı yönde karar için bkz. DİDDK, 25.02.2016, E. 2015/3616, K. 2016/449 (Lexpera).

<sup>58</sup> Danıştay 14. Dairesi (15.07.2011, E. 2011/13296, K. 2011/450) "*Danıştay kararlarında, çevre, tarih ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda dava açma ehliyeti geniş yorumlanarak, özellikle yörede ikamet eden vatandaşların da dava açma ehliyetlerinin bulunduğu kabul edildiği görülmekte ise de, çevreyi geliştirmeyi, çevre sağlığını korumayı, çevre kirliliğini önlemeyi Devlete bir ödev olarak veren, ayrıca herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu belirten Anayasa'nın 56. maddesine dayanılarak, yaşadığı çevre ile ilgili işlemler nedeniyle, Anayasal hakkı ihlal edilen kişilerce açılan söz konusu davaların, bu dava için emsal oluşturmayacağı; ayrıca, odalar gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kendi görev alanlarını ilgilendiren, bu bağlamda çevre, imar planı gibi konularda dava açma ehliyetine sahip olmalarının, kuruluş kanunlarında yer alan ve görev alanları ile ilgili konularda dava açmalarına olanak veren düzenlemelere dayandığı; barolar ile ilgili mevzuatta benzer bir düzenleme bulunmadığından, söz konusu meslek kuruluşları tarafından açılan davaların da, bu davaya örnek teşkil etmesinin hukuken olanaklı görülmediği; dolayısıyla, baroların yukarıda yer verilen kuruluş amaçları dikkate alındığında, dava konusu işlemlerin baroların meşru, kişisel ve öncel bir menfaatini etkilemediği" gerekçesiyle davayı ehliyet yönünde reddetmiş, DİDDK ise "Barolar, yargılama faaliyetinde bulunan avukatların bağlı olduğu meslek kuruluşu sıfatı ile, mesleki çalışmalarının yanında hukukun üstünlüğünü korumak ve savunmakla da yükümlü olduklarından, İzmir Barosu Başkanlığının, yargı kararının uygulanmadığını öne sürerek dava konusu işlemlerin iptali istemiyle açacağı davada menfaat ilgisinin olduğunun kabulü gerektiğinden, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin Daire kararında hukuki isabet görülmemiştir" ifadelerine yer vererek kararı bozmuştur. DİDDK, 25.12.2013, E. 2011/2123, K. 2013/4686, (Kazancı).*

çevreye ve insan sağlığına zarar vereceği düşünülen işletmenin ruhsatının iptali davasında<sup>59</sup>, bir madencilik şirketi tarafından siyanür liçi yöntemiyle altın çıkarılması amacıyla kurulan işletmenin faaliyetine izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu prensip kararının iptali davasında<sup>60</sup>, bir taşınmazın, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun geçici 4. maddesi uyarınca tarım dışı kullanımının uygun bulunmasına ilişkin valilik işleminin iptali davasında<sup>61</sup> davacı baronun menfaat ihlalinin gerçekleştiği kabul edilmiştir. Baroların çevreyle ilgili açtıkları davalarda menfaat ihlallerinin kabul edilmesinin gerekçesi olarak hem Anayasa m.56 hem de Çevre Kanunu m.3'te çevrenin korunmasının herkes için bir ödev olarak düzenlendiği, baroların da bu herkes kavramı içine dahil olduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede, baroların çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi konularda ve yargı kararlarının uygulanmaması gibi kamu yararını ilgilendiren durumlarda kişisel menfaatlerinin ihlal edildiğinin kabul edilmesi gerekmektedir<sup>62</sup>. Zira Ayasofya Camiinin müzeye dönüştürülmesine ilişkin 24.11.1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle Sürekli Vakıflar, Tarihi Eserlere ve Çevreye Hizmet Derneği'nin açtığı iptal davasında; *"insanlığın ortak kültür mirası olarak kabul edilen Ayasofya'nın kullanım tarzının da, gerçek ve tüzel kişilerin bütününe ilgilendirdiği açık olup; Ayasofya ile ilgili olarak tesis edilen idari işlemlerin, bütün gerçek ve tüzel kişilerle menfaat ilgisi bulunduğu ve iptal davasına konu edilebileceğinin kabulü gerekir"* ifadelerine yer verilmesi aslında çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasında gerçek ve tüzel bütün kişilerle menfaat ilgisi bulunduğu kabulü gerektiğini göstermektedir<sup>63</sup>.

Ancak son zamanlarda verilen kararlarda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kendi görev alanlarını ilgilendiren, bu bağlamda çevre, imar planı gibi konularda dava açma ehliyetine sahip olmaları, kuruluş kanunlarında yer alan ve görev alanları ile ilgili konularda dava açmalarına olanak veren düzenlemelere dayanmakta olduğu ve barolarla ilgili mevzuatta böyle bir düzenlemenin

<sup>59</sup> DİDDK, 14.09.2001, E. 2001/176, K. 2001/624, (Legalbank).

<sup>60</sup> *"... hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumakla görevi bulunan Baronun, yargı kararının uygulanmadığı ve çevre sorunlarına yol açtığını öne sürdüğü Bakanlar Kurulunca alınan prensip kararı ile menfaat ilgisinin bulunduğu açık olması nedeniyle, bakılmakta olan davayı açmakta ehliyeti bulunduğundan, aksi yöndeki temyize konu kararda isabet görülmemiştir."* DİDDK, 07.10.2004, E. 2004/2163, 2004/788, (Lexpera).

<sup>61</sup> Danıştay 10. D, 20.11.2012, E. 2012/703, K. 2012/5849, Aktaran, Süheyla Suzan Gökalp Alica, "Çevrenin Korunmasına İlişkin İptal Davalarında Kişisel Menfaat Kavramı", *TBB Dergisi* (139), (2018): 184.

<sup>62</sup> Gökalp Alica, 185; Boz, 912-914. Tufan Erhürman, "Çevre Davalarında 'Menfaat İhlali': Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *AÜHFD*, C. 60, S. 3, (2011): 453.

<sup>63</sup> Davacı baro olmasa da kararda yer verilen ifadeler bütün gerçek ve tüzel kişileri ilgilendirdiğinden önem arz etmektedir. Danıştay 10. D, 31.03.2008, E. 2005/127, K. 2008/1858, KT, Aktaran, Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 290.

yer almadığı, dolayısıyla baroların bu konularda menfaat ilişkisinin kabul edilemeyeceği hüküm altına alınmaktadır<sup>64</sup>. Bu gerekçeyle baroların çevre, imar planı gibi konularda menfaat ilişkisinin kurulamayacağı kabulü baroların amacını ve kapsamını oldukça daraltmakta, sadece avukatların menfaatiyle ilgilenilmesi gereken bir meslek kuruluşu haline getirmektedir.

Eğitimle ilgili; Sağlık Bakanlığı Meslek Liseleri Ödül ve Disiplin Yönetmeliği hükmünün iptaline yönelik davada<sup>65</sup>, Yükseköğretime girişte yerleştirme puanlarının hesaplanmasında uygulanacak katsayı sisteminin kaldırılmasına yönelik davada<sup>66</sup>, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)'nin sınav binalarına giriş koşullarında parmak izi, retina tarama gibi önlemler alabilmesine olanak tanıyan Adayların ve Sınav Görevlilerinin Sınav Binalarına Giriş Koşullarına İlişkin Yönetmeliğin ilgili maddelerinin iptali davasında<sup>67</sup>, 2014 Yükseköğretime Geçiş Sınavı'nda (YGS) sorulacak soruların %20'sinin yayımlanmasına ilişkin ÖSYM Yönetim Kurulu kararının iptali davasında<sup>68</sup>, Milli Eğitim Bakanlığı'nın "Asılsız Soykırım İddialarıyla Mücadele" kapsamında yayımladığı 14.4.2003 gün ve 2003/23 sayılı Genelge'nin iptali istemiyle açılan davada<sup>69</sup>, 08/10/2013 günlü, 28789 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Kurumları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 1. maddesinin iptali istemiyle açılan davada<sup>70</sup> davacı baronun menfaat ihlalinin gerçekleştiği kabul edilmiştir. Eğitimle ilgili barolar tarafından açılan iptal davasında menfaat ihlalinin gerçekleştiğinin kabulünün dava konusu işlemlerin genel kamu yararı ve yargı kararlarının uygulanmaması gerekçelerine dayandığı görülmektedir. Dava konusu işlemlerin hukuki niteliği ile hukukun üstünlüğünü korumakla görev-

<sup>64</sup> DİDDK, 01.02.2023, E. 2022/3613, K. 2023/117, (Lexpera). Aynı yönde kararlar için bkz. Danıştay 6. D, 26.05.2022, E. 2018/4425, K. 2022/6253 (Lexpera).

<sup>65</sup> Kamuoyunda "Sağlık Meslek Liselerinde bekaret kontrolünün yolunu açan düzenleme" şeklinde anılmaktadır. Dava, Sağlık Bakanlığı Meslek Liseleri Ödül ve Disiplin Yönetmeliği'nin 41/d maddesindeki "Fuhuş yapmak ya da cinsel ilişkiye girmiş olduğu tespit edilmiş olmak" hükmü ile 46. maddesinde yer alan "Uyarma, kınama ve mahrumiyet cezalarına itirazda bulunulamaz" hükmünün iptali istemiyle açılmıştır. DİDDK ise "hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmakla görevli bulunan baronun, dava konusu Yönetmelik hükümleri ile Anayasanın eşitlik ilkesinin, kişinin dokunulmazlığı ilkesinin özel hayatın gizliliği ilkesinin kanunsuz suç ve ceza olmayacağı ilkesinin temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği ilkesinin ihlal edildiğini, öğrenim özgürlüğünün engellendiğini öne sürerek bakılan davayı açtığı göz önünde bulundurulduğunda iptalini istediği yönetmelik hükümleri ile menfaat ilgisinin bulunduğunun açık olduğu"na hükmetmiştir. DİDDK, 07.04.2005, E. 2003/417, K. 2005/234, (Legalbank).

<sup>66</sup> Danıştay 8. D, 27.01.2010, E. 2010/2, K. YD. (Legalbank).

<sup>67</sup> DİDDK, 06.03.2014, E. 2013/819, (Kazancı).

<sup>68</sup> Danıştay 5. D, 30.04.2015, E. 2014/8893, K. 2015/3715, (Legalbank).

<sup>69</sup> DİDDK, 16.05.2007, E. 2004/2274, K. 2007/921 (uyap.gov.tr).

<sup>70</sup> DİDDK, 25.02.2016, E. 2014/3985, K. 2016/451 (Lexpera). Aynı davaya benzeyen Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul Öğrencilerinin Kılık ve Kıyafetlerine Dair Yönetmelik'in iptali istemiyle açılan davada ise davacı baronun söz konusu Yönetmelik karşısında menfaat ilişkisi bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi ise oldukça şaşırtıcıdır. DİDDK, 18.02.2015, E. 2013/1758, K. 2015/436 (Lexpera).



li baroların işlevleri birlikte değerlendirildiğinde baroların dava konusu işlemlerle arasında menfaat ilgisinin kurulması gerektiği belirtilmelidir.

Çeşitli konularda; Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından düzenlenen Aile İrşat ve Rehberlik Büroları Çalışma Yönergesinin iptali davasında<sup>71</sup>, Basın mensuplarının emniyet binalarına girmelerinin yasaklanmasına ilişkin olarak Valiliklere gönderilen Emniyet Genel Müdürlüğü'nün "Basına Bilgi ve Demeç Verme" konulu 22/12/2013 günlü, 555-198125 sayılı Genelge'sinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada<sup>72</sup> baroların menfaatlerinin ihlal edildiği kabul edilmiştir. "Basına Bilgi ve Demeç Verme" konulu Genelge'nin iptali davasında söz konusu Genelge ile anayasal bir temel hak olan ifade özgürlüğüne ve basının bilgi ve halkın haber alma hakkına ilişkin doğrudan bir düzenleme yapıldığından, davacı baronun bu düzenlemeyi dava konusu etmekte ehliyetinin bulunduğuna karar verilmiştir. Ancak davanın temyiz edilmesi üzerine söz konusu Genelgenin avukatlık mesleği ile ilgili herhangi bir düzenleme getirmediği, tamamen basın mensuplarıyla ilgili düzenlemeleri içerdiği, bu haliyle dava konusu Genelgenin davacı baro başkanlığının tüzel kişiliğinin menfaatinin etkilemediği gerekçeleriyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir<sup>73</sup>.

Yakın zamanda "baroların dava açma yetkisiyle ilgili Danıştay'dan özlenen karar"<sup>74</sup> başlığıyla gündem olan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün sosyal medya üzerinden yayınladığı uçak altı bagajların güvenlik sebebi ile güvenlik birimlerince açılıp incelenebileceği, bu nedenle bagajların kilitlenmemesi, kilitli bagajların güvenlik birimlerince kilitlerinin kırılarak açılacağı ve içine not konulacağına dair düzenlemesinin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay 2001 değişikliğinden sonra verdiği kararlarındaki gerekçelere dayanarak davacı baronun menfaatinin ihlal edildiğini kabul etmiştir. Kararda baroların menfaat ihlalini kabul eden önceki kararlarda vurgulanan hususlar tekrarlanmış, baroların mesleki bir örgütten daha fazlası olduğu, hukukun üstünlüğü ve insan haklarını savunmak ve korumak gibi bir görev üstlenmeleri sebebiyle diğer meslek örgütlerinden farklı bir yer işgal ettikleri belirtilmiştir. Danıştay kararlarının konuyu ele alırken iptal davasının hukuka aykırı işlemin ortadan kaldırılmasına yönelik genel amacına ek olarak dava konusu edilen idari işlemin niteliği, bir başka ifadeyle toplumun genelini etkileyecek nitelikte olup olmadığı, baroların görevi kapsamında değerlendirilen insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü etkileyip etkilemediği, eşitlik, kişinin dokunulmazlığı, özel hayatın gizliliği, kanunsuz suç ve ceza olamayacağı gibi temel insan haklarının korunmasına yönelik ilkeleri ihlal edip etmediği, genel kamu yararına yönelik olup olmadığı ve yargı kararlarının uygulanmaması veya etkisiz bırakılması gibi hukuk devleti ilke-

<sup>71</sup> Danıştay 10.D, 14.10.2011, E. 2011/7001, K. YD. (Legalbank).

<sup>72</sup> DİDDGK, 05.03.2015, E. 2015/202, (Legalbank).

<sup>73</sup> DİDDK, 21.10.2020, E. 2020/642, K. 2020/1900, (Lexpera).

<sup>74</sup> <https://www.hukukihaber.net/barolarin-dava-acma-yetkisiyle-ilgili-danistaydan-ozlenen-karar>, 14.08.2023.

sini zedeleyen bir durumun söz konusu olup olmadığına dikkat çekerek menfaat bağlamını olaya özgü, ancak daha geniş çerçevede kurulduğu görülmektedir. Açılan davada, davacı tarafından hem Anayasa m.20’de hem de AİHS m.8’de düzenlenen özel hayatın gizliliğinin ihlal edildiği, yapılan düzenlemenin kişi hak ve hürriyetlerini esas alan temel düzenlemelere aykırı olduğu, özel hayatın gizliliği hakkının ancak kanunla sınırlandırılabilceği, bunun temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin ana kural olduğu aynı zamanda ölçülülük ilkesine uygun bir sınırlandırma da yapılmadığı iddia edilmiştir. Danıştay bu yönüyle davanın genel kamu yararı ile ilgili olduğunun belirgin olduğunu vurgulayarak davacı Baro Başkanlığının, genel kamu yararıyla ilgili olduğu belirtilen dava konusu düzenlemeye karşı iptal davası açmasında ehliyet yönünden reddedilen kararı hukuka aykırı bulmuştur<sup>75</sup>.

Yine yakın zamanda kısaca “İstanbul Sözleşmesi” olarak bilinen Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesinin Türkiye Cumhuriyeti bakımından feshedilmesine ilişkin 3718 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararı ile ülkemiz bakımından feshedilen sözleşmenin toplumun geneline yönelik düzenlemeler içerdiğinden bahisle iç hukuka ilişkin etkileri de dikkate alındığında davacı baro da dahil olmak üzere tüm vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının dava konusu Cumhurbaşkanlığı kararının iptalini istemede menfaati bulunduğu sonucuna varılmıştır<sup>76</sup>.

En güncel olarak İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü’nün 27/04/2021 tarihli, 2021/19 sayılı, “ses ve görüntü kaydı alınması” konulu Genelgesi’nin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu düzenlemede Emniyet Genel Müdürlüğü personelinin görevini ifa ederken ses ve görüntü alınmasına tevessül edecek davranışlara fırsat vermemeleri, eylemin veya durumun niteliğine göre kayıt yapan kişileri engellemeleri, kanuni şartları oluştuğunda da adli işlem yapmaları gerektiği yönünde talimatlandırıldıkları, bu düzenlemenin haberleşme hürriyeti, basın hürriyeti gibi temel hak ve hürriyetlere ve toplumun genelini ilgilendiren bir alana ilişkin olduğu, bu özelliği itibarıyla genel kamu yararı ile ilgili bulunduğu ve bu nedenle hukukun üstünlüğünü koruma görevi ve yükümlülüğü bulunan davacı Baro Başkanlığının dava açma ehliyeti bulunduğuna karar verilmiştir<sup>77</sup>.

Bu kararlardan anlaşılacağı üzere Danıştay’ın aslında toplumsal etkisi bulunan olaylarda baroların menfaat ilişkisinin bulunduğunu kabul ettiği söylenebilir. Toplumsal etkisi bulunan olaylarda hukuka aykırılık düşüncesi ortaya çıktığında yargı önüne götürülmeye ve toplumun yargının adalete hizmet ettiği inancını perçinlemeye ihtiyaç duyulması da Danıştay’ın baroların menfaat ilişkisinin bulunduğu kabul edildiği kararlar vermesinde tetikleyici bir rol oynayabilir. Nite-

<sup>75</sup> DİDDK, 23.12.2020, E. 2020/1033, K. 2020/3395, (Legalbank).

<sup>76</sup> Danıştay 10. D, 28.04.2022, E. 2021/1493, K. 2022/2489, (Legalbank).

<sup>77</sup> Danıştay 10. D, 27.12.2023, E. 2021/2739, K. 2023/9018 (Legalbank).

kim baroların menfaat ihlalinin gerçekleştiğinin kabul edildiği Danıştay kararlarında; iptal davasının hukuka aykırı işlemin ortadan kaldırılmasına yönelik genel amacına ek olarak dava konusu edilen idari işlemin niteliği, bir başka ifadeyle idari işlemin toplumun genelini etkileyecek nitelikte olup olmadığı, baroların görevi kapsamında değerlendirilen insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü etkileyip etkilemediği, eşitlik, kişinin dokunulmazlığı, özel hayatın gizliliği, kanunsuz suç ve ceza olmayacağı gibi temel insan haklarının korunmasına yönelik ilkeleri ihlal edip etmediği, genel kamu yararına yönelik olup olmadığı ve yargı kararlarının uygulanmaması veya etkisiz bırakılması gibi hukuk devleti ilkesini zedeleyen bir durumun söz konusu olup olmadığı değerlendirilerek karar verilmektedir.

#### b. Kişisel Menfaat Unsurunun Dar Yorumlandığı ve Baroların Menfaatlerinin İhlal Edilmediğine Hükmedilen Kararlar

2011 yılından itibaren Danıştay'ın baroların menfaat ihlaliyle ilgili önceki kararlarıyla çelişecek biçimde daraltıcı bir tutum içine girdiği söylenebilir. 2010 Anayasa değişikliği sonucu Danıştay'ın yapısının da değişmesi içtihat değişikliğinin en temel sebebi olarak görülmektedir<sup>78</sup>. Bu daraltıcı tutumdan önceki süreçte baroların menfaat ihlali değerlendirilirken hukuk devleti, hukukun üstünlüğü, genel kamu yararı, insan hakları gibi ilkelerin zedelenip zedelenmediği dikkate alınırken 2011 yılından itibaren baroların menfaat ihlali avukatlık mesleğini ilgilendirme ve avukatların ortak menfaatini koruma ilkesi çerçevesine indirgenmiştir. Bu durum baroların hukukun üstünlüğü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmak konusunda yasal olarak yetkili kılındığı konusunda duraksama bulunmamakla birlikte, baroların hukukun üstünlüğünü savunma görevinin avukatlık mesleğinin geliştirilmesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, baronun avukatlık mesleğini ilgilendirmeyen ve avukatların ortak menfaatlerini koruma amacı dışında kalan işlemleri dava konusu etmesi durumunda, bu davaların subjektif ehliyet koşulunun bulunmaması nedeniyle reddedileceğini hüküm altına alan Danıştay kararlarından anlaşılmaktadır<sup>79</sup>.

Baroların menfaat ihlalini avukatlık mesleğiyle sınırlayan daraltıcı yorumun etkin olduğu süreçte Danıştay'ın baroların hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumak görevlerine vurgu yaparak menfaatlerinin ihlal edildiğinin kabul edildiği kararlara da rastlanmaktadır<sup>80</sup>. Nitekim yukarıda baroların menfaat ihlalinin

<sup>78</sup> Yücesoy, *İptal Davalarında Menfaat*, 70; Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2014), 65.

<sup>79</sup> Danıştay 14. D, 21.09.2011, E. 2011/13742, K. 2011/796, (Legalbank).

<sup>80</sup> "Barolar, yargılamaya faaliyetinde bulunan avukatların bağlı olduğu meslek kuruluşu sıfatı ile, mesleki çalışmalarının yanında hukukun üstünlüğünü korumak ve savunmakla da yükümlü olduklarından, İzmir Barosu Başkanlığının, yargı kararının uygulanmadığını öne sürerek dava konusu işlemlerin iptali istemiyle açacağı davada menfaat ilgisinin olduğunun kabulü gerektiğinden, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin Daire kararında hukuki isabet görülmemiştir." DİDDGK, 25.12.2013, E. 2011/2123, K. 2013/4686, (Kazancı). Aynı yönde kararlar için bkz. Danıştay 6. D, 02.03.2015, E. 2011/9110, K. 2015/1136, (Legalbank).

kabul edildiği kararlara örnek verilirken 2011 sonrası kararlar da zikredilmiştir. Ancak yaygın olarak Danıştay kararlarının daraltıcı yoruma yöneldiği söylenebilir. Bununla birlikte 2011 öncesinde baroların düzenleyici işlemlere karşı açtıkları davalarda menfaat ihlalinin gerçekleşmediğinin kabul edildiği kararla da karşılaşılmaktadır. Örneğin, 25.1.2004 günlü, 25357 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Türk Vatandaşlarının Günlük Yaşamlarında Geleneksel Olarak Kullanıldıkları Farklı Dil ve Lehçelerde Yapılacak Radyo ve Televizyon Yayınları Hakkında Yönetmelik”in bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada<sup>81</sup>, Sağlık Bakanlığı’nda görev yapan tabiplerin atanma esaslarını düzenleyen 8.6.2004 tarihli Sağlık Bakanlığı Atama ve Nakil Yönetmeliği’nin bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada<sup>82</sup> davacı baronun menfaatinin ihlal edilmediğine hükmedilmiştir. İlk örnek kararda farklı dillerde yayın yapılmasını öngören yönetmeliğin tüm vatandaşları etkilemesi nedeniyle baroların da menfaat ihlalinin gerçekleştiğinin kabul edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak ikinci örnek kararda tabiplerle ilgili meslek kuruluşunun Türk Tabipler Birliği olduğu, dava konusu düzenleyici işlemin de aralarında bulunduğu Sağlık Bakanlığı’na çıkarılmış pek çok düzenleyici işlemin Türk Tabipler Birliği tarafından dava konusu edildiği, dolayısıyla baroların menfaat ilişkisinin bulunmadığına karar verilmiştir. Baroların menfaat ilişkisinin geniş yorumlanmasının istenmesindeki amaç zaten hukuka aykırı düzenlemelerin yargı önüne götürülmesidir. Tabiplerle ilgili düzenlemeler Türk Tabipler Birliği tarafından yargı önüne taşındığından baroların menfaat ilişkisinin bulunmadığına karar verilmesinin yerinde olduğu düşünülmektedir. Bu kararlardan anlaşılacağı üzere baroların menfaat ihlaliyle ilgili 2011’den sonraki tüm kararlar dar yoruma, 2011’den önceki tüm kararlar geniş yoruma tabi tutularak verilmiştir gibi kesin bir iddia ortaya atılamaz. Bu tarih, kararların ağırlıklı olarak hangi yönde verildiğine göre saptanmıştır.

İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü’nün, Kemoterapotik İlaçların Endikasyon Dışı Kullanımına İlişkin 2007/29 sayılı Genelgesi ile bu Genelgede değişiklik yapan 2007/36 sayılı Genelgenin iptali davasında<sup>83</sup>, Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde park ve bahçelerde inşa edilen piknik alanlarında her türlü alkollü içecek içilmesinin yasaklanması ve bu yasağa uymayanlara müdahale edilmesi uygulamasının kaldırılması isteğiyle yapılan başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali davasında<sup>84</sup>, 29/01/2014 günlü, 28897 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yükseköğretim Kurumları

<sup>81</sup> DİDDK, 17.03.2005, E. 2005/80, K. 2005/96, (Legalbank).

<sup>82</sup> Danıştay 5. D, 19.09.2006, E. 2006/5136, K. 2006/4140, (Legalbank).

<sup>83</sup> Danıştay 15. D, 29.09.2015, E. 2015/4947, K. 2015/5478. Aynı yönde karar için bkz. Danıştay 15. D, 14.02.2019, E. 2018/4922, K. 2019/576, (Legalbank).

<sup>84</sup> Bu kararda idare mahkemesi davacı baronun menfaatinin ihlal edildiğini kabul ederken, DİDDK tarafından ehliyet yönünden reddi gerektiğinden bahisle kararın bozulmasına hükmedilmiştir. DİDDK, 25.02.2016, E. 2014/394, K. 2016/450, (Lexpera).

Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 3. maddesi ile 21/08/1982 günlü, 17789 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada<sup>85</sup>, Finansal Piyasalarda Manipülasyon ve Yanıltıcı İşlemler Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin iptali davasında<sup>86</sup>, Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Genel Şartlarının bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada<sup>87</sup>, Devlet Madalya ve Nişanları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada<sup>88</sup>, Radyo, Televizyon ve İsteğe Bağlı Yayınların İnternet Ortamında Sunumu Hakkında Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada<sup>89</sup>, “... Belediyesi Sınırlarında 6306 sayılı Kanun Kapsamında Rezerv Alan İlan Edilen Alan İçerisinde Yapım İşine Ait Projelerin ve İhale Dokümanlarının Hazırlanması Hizmet Alımı” ihalesinin iptali istemiyle açılan davada<sup>90</sup>, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünün ... ilinde yapılmak istenilen eylem ve etkinliklerle ilgili olarak “Yasaklama Kararı” konulu işleminin iptali istemiyle açılan davada<sup>91</sup>, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine ilişkin 05.11.2008 günlü, ilçe belediye meclisi kararı ve bu kararın onaylanması yolundaki 18.12.2008 günlü, 899 sayılı büyükşehir belediye meclisi kararı ve 17.07.2008 günlü, 488 sayılı büyükşehir belediye meclisi kararıyla kabul edilen 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği ile, 05.12.2007 günlü, 1059 sayılı ilçe belediye meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada<sup>92</sup>, kolluk güçlerince

<sup>85</sup> DİDDK, 25.02.2016, E. 2014/5209, K. 2016/444 (Lexpera).

<sup>86</sup> DİDDK, 20.09.2021, E. 2021/32, K. 2021/1487, (Legalbank).

<sup>87</sup> Bu davada avukatlık mesleğiyle ilgili bir menfaatin ihlal edilmediği ancak davacı baronun dava konusu düzenleyici işleme tabi aracının olması ve bu işlem nedeniyle menfaatinin etkilenmesi halinde işlemin iptali istemiyle dava açabileceği notu düşülmüştür. DİDDK, 20.09.2021, E. 2021/1079, K. 2021/1484, (Legalbank).

<sup>88</sup> DİDDK, 04.02.2021, E. 2020/1272, K. 2021/197, (Legalbank).

<sup>89</sup> DİDDK, 01.02.2021, E. 2020/2095, K. 2021/161, (Legalbank).

<sup>90</sup> Bu davada İdare Mahkemesi, 28.08.2015 tarihli ihale kararının davacının doğrudan tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği gibi, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 76. maddesinin de davacıya böyle bir tanımayacağına öne sürerek davacı baronun menfaat ilgisinin bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiş, kararın davacı tarafından temyizi üzerine, temyiz istemi süre aşımı nedeniyle reddedilmiştir. Danıştay 13. D, 09.05.2017, E. 2017/985, K. 2017/1443, (Legalbank).

<sup>91</sup> Karşı oy gerekçesinde “İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünün “Yasaklama Kararı” konulu işleminin iptali istemiyle açılan bu davada, davacı tarafından, dava konusu işlemin, Anayasa’nın 23. maddesinde düzenlenen yerleşme ve seyahat hürriyetine, 13. maddesinde düzenlenen kanunilik ilkesine, öze dokunma yasağı ve ölçülülük ilkelerine aykırı olduğu iddialarıyla; bir başka deyişle, Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiği öne sürülerek iptali istenilmektedir. Bu itibarla, davacı Ankara Barosu Başkanlığının hukuka aykırılık iddiaları da dikkate alındığında, temel hak ve özgürlükleri etkileyen dava konusu düzenlemenin iptalini istemekte, davacı Baronun menfaatinin bulunduğu sonucuna varılmaktadır” ifadelerine yer verilmiştir. DİDDK, 20.09.2021, E. 2020/2935, K. 2021/1483, (Legalbank).

<sup>92</sup> Danıştay 6. D, 08.06.2011, E. 2010/12920, K. 2011/2120, (Legalbank).

toplumsal gösterilerde kimyasal gazlar içeren materyallerin kullanımının insan sağlığına olan zararlı etkileri sebebiyle yasaklanmasına ve yasağa uymayanlar hakkında her türlü cezai ve idari yaptırımın uygulanacağı duyurusunun yapılmasına karar verilmesi talebiyle 14.7.2011 tarihinde yapılan başvurunun reddine ilişkin 15.8.2011 tarihli işlemin iptali istemiyle açılan davada<sup>93</sup>, 01/10/2018 tarih ve 30552 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Dernekler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”in 1. ve 2. maddelerinin iptali davasında<sup>94</sup>, 27/11/2012 günlü, 28480 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul Öğrencilerinin Kılık ve Kıyafetlerine Dair Yönetmelik’in iptali istemiyle açılan davada<sup>95</sup>, 21/08/2020 tarih ve 31220 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İstanbul İlinde Emniyet Genel Müdürlüğünün doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatı olarak Takviye Hazır Kuvvet Müdürlüğü kurulmasına dair 20/08/2020 tarih ve 2844 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararının iptali istemiyle açılan davada<sup>96</sup> 30/11/2020 tarih ve 20077 sayılı “Yeni Kısıtlama ve Tedbirler” konulu İçişleri Bakanlığı Genelgesi’nin “65 yaş üzeri ile 20 yaş altı vatandaşlarımızın 18/11/2020 tarihli ve 19161 sayılı Genelgemizle belirlenen saatler içerisinde (10.00-13.00, 13.00-16.00 saatleri arası) şehir içi toplu ulaşım araçlarını (metro, metrobüs, otobüs, minibüs, dolmuş vb.) kullanmalarının kısıtlanması” şeklindeki 3 no.lu düzenlemesinin iptali davasında<sup>97</sup>, ... alanın 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu’nun 4/Ç maddesi uyarınca ... Tarım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ... Endüstri Bölgesi olarak ilan edilmesine ilişkin 27/03/2020 tarih ve 2318 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı’nın iptali davasında<sup>98</sup>, Tarım ve Orman Bakanlığı 9. Bölge Müdürlüğü Ankara Doğa Koruma ve Milli Parklar İl Şube Müdürlüğü’nce 19/09/2022 tarihinde gerçekleştirilen “3 Adet Kızıl Geyik Acente Kotalarının Avlatırılması İş” ihalesinin iptali davasında<sup>99</sup>, 29/01/2022 tarih ve 31734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Basın ve Yayım Faaliyetleri” konulu, 28/01/2022 tarih ve 2022/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nin iptali davasında<sup>100</sup>, 12/02/2020 tarih ve 31037 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, İzmir Çeşme Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesinin sınırlarının yeniden

<sup>93</sup> Danıştay 10. D, 03.02.2015, E. 2012/5451, K. 2015/275, (Lexpera).

<sup>94</sup> DİDDK, 05.12.2019, E. 2019/2084, K. 2019/6236, (Lexpera).

<sup>95</sup> DİDDK, 18.02.2015, E. 2013/1758, K. 2015/436, (Lexpera).

<sup>96</sup> DİDDK, 03.03.2022, E. 2021/3520, K. 2022/726, (Lexpera).

<sup>97</sup> DİDDK, 20.09.2021, E. 2021/1423, K. 2021/1485, (Legalbank).

<sup>98</sup> Kararın karşı oy gerekçesinde haklı olarak “düzenlemenin kanuni bir dayanağının bulunmadığı ve Anayasa’ya aykırı olduğu iddialarıyla açılan davanın, hukuka aykırılık nedenleri dikkate alındığında, genel kamu yararı ve hukukun üstünlüğü ile ilgili bulunduğu açıktır. Bu nedenle, düzenlemenin değinilen niteliği ve hukukun üstünlüğünü koruma görevi ve yükümlülüğü bulunan davacı Barunun, dava açma ehliyeti bulunduğundan, işin esasının incelenmesi suretiyle bir karar verilmesi için Daire kararının bozulması gerektiği oyuyla, karara katılmıyoruz” ifadelerine yer verilmiştir. DİDDK, 20.09.2021, E. 2021/1100, K. 2021/1486, (Legalbank).

<sup>99</sup> Danıştay 13. D, 24.01.2023, E. 2022/4749, K. 2023/288, (Lexpera).

<sup>100</sup> DİDDK, 26.04.2023, E. 2023/240, K. 2023/853, (Lexpera).



belirlenmesine ilişkin 11/02/2020 tarih ve 2103 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararının iptali istemiyle açılan davada<sup>101</sup>, dava konusu düzenlemelerin avukatlık mesleğini ve avukatların ortak menfaatini ilgilendirmedeği, baro tüzel kişiliğini de doğrudan etkilemediği gerekçesine dayanılarak davaların ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Ancak Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde baroların, hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumakla görevli olduğu belirlendiğinden, sadece kendi meslek grubu için yürütülen iş ve işlemlerle ilgili hukuki görev ve sorumlulukları bulunduğu düşüncesi kabul edilebilir değildir. Dava konusu işlemlerin hukuk düzeni üzerindeki etki ve sonuçlarından hareketle baroların menfaat ihlallerinin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespiti daha yerinde bir tercih olacaktır<sup>102</sup>.

Önemi nedeniyle Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Yönetmeliği'nin bazı maddelerinin iptali istemiyle baro tarafından açılan dava ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Bahse konu dava, 24/11/2019 tarihinde gerçekleştirilen arabuluculuk sınavında başarılı sayılma puanının 91 olarak kabul edilmesi ve 70 baraj puanını geçmesine rağmen 91 puanın altında kalan adayların başarısız sayılmasına ilişkin işlem ile söz konusu işlemin dayanağı olduğu belirtilen 02/06/2018 tarih ve 30439 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Yönetmeliği'nin 39. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “*Sınav Bakanlık tarafından belirlenen arabulucu ihtiyaç sayısına göre yapılır*” hükmünün ve 45. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “*en yüksek puan alan adaydan başlamak üzere sınav ilanında belirtilen arabulucu ihtiyaç sayısı kadar aday*” ibaresinin iptali istemiyle açılmıştır. Danıştay 10. Dairesi (27.01.2020, E. 2019/12715, K. 2020/26<sup>103</sup>) tarafından idare hukuku alanında tek yanlı irade açıklamasıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tesis edilen işlemlerin, ancak bu idari işlemle doğrudan meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi kurulabilenler tarafından iptal davasına konu edilebileceğinin kabulünün zorunlu olduğu; aksi halde, her idari işlemle dolaylı da olsa bir menfaat ilgisi kurulmak suretiyle dava açılmasını kabul etmenin, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunması şartının ihlali sonucunu doğuracağı, dava konusu Yönetmeliğin avukatlık mesleği ile ilgili herhangi bir düzenleme getirmediği, 1136 sayılı Kanun'un 76. ve 95. maddelerinde barolara verilen “*hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmak*” görevinin ise barolara avukatlık mesleği ile ilgili olmayan konularda tek başına dava açma imkanı vermediği dikkate alındığında, davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği sonucuna varıldığı gerekçesiyle, davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Davanın temyizi üzerine

<sup>101</sup> Danıştay 6. D. D, 02.03.2023, E. 2020/3285, K. 2023/2192, (Lexpera). Aynı yönde kararlar için bkz. Danıştay 10. D. D, 02.03.2023, E. 2023/862, K. 2023/913, Danıştay 8. D. D, 11.04.2023, E. 2023/686, K. 2023/1880, Danıştay 8. D. D, 31.05.2022, E. 2022/1922, K. 2022/3609.

<sup>102</sup> Danıştay 8. D. D, 20.11.2009, E. 2009/6890, K. YD, (Legalbank).

<sup>103</sup> Aynı yönde karar için bkz. Danıştay 10. D. D, 09.02.2023, E. 2022/5472, K. 2023/413 (Lexpera).

DİDDK, arabuluculuk faaliyetinde bulunabileceklerin mesleklerinde en az beş yıllık kıdeme sahip hukuk fakültesi mezunu olmaları gerektiğini öngören 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nun 20. maddesinden, arabuluculuk faaliyetini icra edebilecek meslek gruplarının başında avukatların geldiğinin anlaşıldığını, bu itibarla, davacı baronun görev alanı itibarıyla temyizden incelenen davanın açılmasında kişisel, meşru ve güncel bir menfaat bağının bulunduğu sonucuna ulaşıldığından, davanın ehliyet yönünden reddi yolundaki Daire kararında hukuki isabet görülmeyle bozulmasına karar verilmiştir<sup>104</sup>.

Danıştay 10. Dairesinin ilk verdiği karara bakıldığında menfaat ilgisinin doğrudan kurulması gerektiği, idari işlemle dolaylı kurulan menfaat bağının kabul edilemeyeceği anlaşılmaktadır. Ancak bu ifade menfaat koşulunun kişisellik unsuruna aykırılık teşkil etmektedir. Aynı zamanda davaya konu Yönetmeliğin avukatlık mesleği ile ilgili düzenleme içermediği de belirtilmektedir. Arabuluculuk faaliyetleri hukuk alanıyla doğrudan ilgilidir. Danıştay 10. Dairesinin baroların menfaat ihlaliyle ilgili bu kadar katı yorum yapması, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını koruma görevinin tamamen göz ardı edilmesi ve sadece bir meslek örgütü olarak kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Hatta baroların menfaatleriyle ilgili Danıştay'ın dar yorum yaptığının kabul edildiği diğer kararlarda gerekçe olarak sunulan avukatlık mesleğini ilgilendirme ve avukatların ortak menfaatini koruma ilkesi bu kararda dikkate alınmamıştır. Dar yorumun sakıncaları bu kararda oldukça net bir şekilde görülmektedir. Baroların menfaat ihlalinin gerçekleşmesinin avukatlık mesleğiyle ilgili olmasına bağlanması, hukuka aykırı işlemlerin yargı önüne götürülmesini engelleyecek kadar dar yorumların ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilecektir.

### c. Değerlendirme

Hukuk devletinin en önemli ilkelerinden biri olan idarenin yargısal denetimi kişiler açısından diğer denetim yolları ile kıyaslandığında daha fazla güvence sağlamaktadır. Ancak kendiliğinden harekete geçme yeteneği bulunmayan, idarenin işlem ve eylemleri nedeniyle menfaati ihlal edilenlerin başvurusu üzerine harekete geçebilen yargısal denetimin etkin kılınması, hak arama yollarının açık tutulması ve yargı güvencesinin sağlanması ile mümkündür. İdari istikrarı sağlamak ve idari işleyişin sürekli dava tehdidi altında işlevsiz bir konuma gelmesini önlemek adına, iptal davalarının açılmasında menfaat ihlali şartının bulunması gereklidir. Nitekim kişilerin idareye karşı her zaman dava açabileceklerinin kabulü, bir yerde diğer kişilerin, nihayetinde de toplumun hak ve menfaatleriyle çatışır. İdari istikrar ve adaletin iyi işleyişi toplumun genelinin menfaatini ilgilendirir<sup>105</sup>. Ancak burada idari istikrar ve etkin yargısal denetim arasındaki dengeyi korumak önemlidir.

<sup>104</sup> DİDDK, 21.06.2021, E. 2020/1668, K. 2021/1264, (Legalbank).

<sup>105</sup> DİBK, 15.03.2022, E. 2021/2, K. 2022/1, (Legalbank).

Subjektif ehliyet sorunu nedeniyle bir kısım işlemlerin hukuki denetim dışında kalma olasılığının bulunduğu durumlarda, menfaat ihlalinin idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek biçimde yorumlanması zorunludur<sup>106</sup>. Bu ifade baroların tüm idarelerin her türlü işlemine karşı dava açabileceği anlamına gelmez<sup>107</sup>. Zira Avukatlık Kanunu'ndaki değişiklik yapılırken, barolara hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak ve korumak görevleri verilirken amacın baroların her türlü idari işleme karşı dava açması yönünde olduğu anlaşılmamalıdır. Ancak hukukun üstünlüğü ve insan haklarını savunmak ve korumak görevlerinin avukatlık mesleğiyle ve avukatların ortak menfaatleriyle sınırlı tutulması yorumu da değişikliğin amacına uygun düşmemektedir. Nitekim hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak ve korumak görevleri kanuna eklenmeseydi de avukatlık mesleğini ve avukatların ortak menfaatini ilgilendiren işlemlere karşı açılan davalarda baroların menfaat koşulunu sağladıkları kabul edilecekti. Dolayısıyla kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan baroların kurulma amacı zaten bu niteliği bünyesinde barındırmaktadır.

Kanun değişikliğinin ve barolara hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak ve korumak görevlerinin verilmesi en nihayetinde iptal davasının genel amacına hizmet etmelidir. Somut olayda hukuk devleti ilkesi etkilenmiş mi, yargı kararının uygulanmaması veya geçersiz kılınması gibi hukuk devletini zedeleyen bir uygulama var mı, genel kamu yararı ve temel insan hakları ihlal edilmiş mi gibi unsurlara bakılarak karar verilmelidir.

## SONUÇ

İdarenin, bir başka ifadeyle gücü elinde bulunduranın keyfi işlemlerine karşı en etkili güvencelerden biri olan iptal davasının temel taşı olarak nitelendirilebilecek menfaat kavramı idare hukukunda önemli bir rol üstlenmektedir. İptal davasının objektif niteliği gereği davacının amacı yalnızca kendisinin ihlal edilen menfaatini korumakla sınırlı kalmamakta aynı zamanda hukuka aykırı işlemin ortadan kalkmasına öncülük edeceğinden hukukun üstünlüğünün korunmasına da hizmet etmektedir. Bu nedenledir ki iptal davası davacının ötesinde bir nitelik taşır ve menfaat ihlali her somut olayın özelliğine göre değerlendirilir. Menfaatin yargı kararlarında ve doktrinde ortak kabul edilen meşruluk, güncellik ve kişisellik olmak üzere üç unsur üzerinde durulur. Konumuz açısından kişisellik unsuru ele alındığından bu unsurun daraltıcı ya da genişletici şekilde yorumlanması, idarenin yargı denetimine tabi işlemlerinin alanının belirlenmesi noktasında son derece önemlidir.

Yargı mercileri kişisel menfaat unsurunu değerlendirirken çeşitli menfaat kümeleri ortaya çıkmıştır. Bu menfaat kümelerinden biri de çalışmamızın odak nokta-

<sup>106</sup> Danıştay 11. D, 25.09.2007, E. 2007/6930, K. 2007/7002, (Legalbank).

<sup>107</sup> Karşı görüş için bkz. Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 512.

sı olan barolardır. Kanun değişikliğiyle barolara hukukun üstünlüğü ve insan haklarını koruma görevi verilmesi başta olumlu karşılanarak baroların açtığı iptal davalarında genişletici bir bakış açısıyla menfaatlerinin ihlal edildiği kabul edilmiştir. Ancak zamanla bu bakış açısı daraltıcı bir çerçeve içine alınarak baroların menfaat ihlalinin avukatlık mesleğiyle ilgisine bakılarak değerlendirildiği görülmektedir. Yargı mercilerinin önüne gelen somut olaya göre farklı kararlar vermesi ve değişen koşullara göre içtihadını değiştirmesi son derece olağandır. Ancak yargı mercilerinin benzer olaylarda böylesine çelişen kararlar vermesi ve içtihat değişiklikleri konusunda haklı gerekçeler ortaya koyamaması hukuk devleti ilkesine duyulan güveni zedelemektedir. Zira 2011'den sonra Avukatlık Kanunu'nda hiçbir değişiklik yapılmamasına rağmen içtihatlar oldukça değişmiştir. 2010 Anayasa değişikliğinin sonucunda Danıştay'ın yapısının değiştiği ve bu durumun içtihatların değişmesinde etkin rol oynadığı öne sürülmektedir. Ancak uygulayıcıların değişmesi hukukun değişmesi anlamına gelmediğinden bu iddianın çok soyut kaldığı ifade edilmelidir.

İçtihatların değişmesinin temel sebebi olarak baroların menfaat ilişkisinin geniş yorumlanmasının idari yargının iş yükünün artmasına sebebiyet vermesi gösterilebilir. Nitekim idari yargının iş yükünün azaltılması amacıyla çalışmalar yapılması ve bu çalışmalarda da menfaat ihlali koşuluyla ilgili değişiklik önerilerinin sıklıkla gündeme getirilmesi bunun göstergesidir. İdari yargının iş yükünün azaltılması amacıyla 2015'te hazırlanan taslak çalışmada “doğrudan” menfaat ihlali koşulunun aranması en açık örneklerden biridir. Ancak idari yargının iş yükünün artması menfaat ihlali koşulunun dar yorumlanmasına gösterilecek yeterli bir gerekçe olarak görülmemektedir. Zira idari yargının iş yükünün artmasının engellenmesinin en etkili yolu, menfaat ihlali koşulunun dar yorumlanarak bazı idari işlemleri yargı denetimi dışında bırakmak değil, hukuka aykırı işlemleri ortadan kaldırarak kişilere idarenin hukuka uygun işlem yapacağı inancının yerleştirilmesidir. Bu nedenle barolar için menfaat ihlali koşulunun çerçevesi belirlenirken hukuk devleti ilkesine bağlı kalınarak ve hukuka aykırı işlemlerin yargı denetimi dışında kalmasını önleyecek şekilde bir değerlendirme yapılmasının isabetli olacağı düşünülmektedir.

Kamu yararıyla yakından bağlantılı ve toplumun geneline yönelik gerçekleştirilen işlemlerin menfaat koşulu noktasında gerçek ve tüzel bütün kişileri ilgilendirdiği açık bir kanuni düzenlemeyle veya Danıştay'ın içtihadı birleştirme kararıyla ortaya konulabilir. Çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması gibi örnekleme yoluyla bu durumlar sayılabilir. Barolara verilen hukukun üstünlüğü ve insan haklarını korumak görevlerinin içeriği içtihadı birleştirme kararıyla tespit edilebilir.

Baroların kamu tüzel kişiliğine sahip olması, devlete yüklenen ödevlerin yanında baroları da kapsadığını göstermektedir. Nasıl ki devletin temel amaç ve görevleri arasında kişinin temel hak ve hürriyetlerini ve hukuk devleti ilkesini korumak yer alıyorsa barolar da bu amaç ve görevler çerçevesinde hareket eden bir kuruluş olarak algılanmalı ve buna göre karar verilmelidir.

**KAYNAKÇA**

- Abadan, Nermin. “Devlet İdaresinde Menfaat Gruplarının Rolü”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 14, S. 1, (1959): 233-248.
- Aküzüm, Ural. *İçtihat ve Mukayeseli Hukuk Çerçevesinde Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil. *Türk İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2022.
- Akyürek, Akman. “Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru”, *Danıştay Dergisi*, Y. 21, S. 81, (1991): 29-45.
- Alan, Nuri. “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, *Danıştay Dergisi*, Y. 13, S. 50-51, (1983): 22-50.
- Aslan, Zehreddin. “Meslek Kuruluşlarına Zorunlu Üyeliğin Üzerine Hukuki Bir Değerlendirme”, *DEÜHFD*, C. 15, Özel Sayı, (2013): 1229-1240.
- Atay, Ender Ethem. “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 74, (2008): 13-96.
- Atay, Ender Ethem. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- Ayaydın, Cem. “İptal Davasının Sübjektifleştirilmesi”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 0, S. 9, (1994), 5-8.
- Aydın, Tugay. “Türkiye’de Avukatlığın Tarihi ve İlk Kurulan Barolar Hakkında”, *Adalet Dergisi* (71), (2023): 503-526.
- Bağrıaçık, Ahmet. “Danıştay Kararları Işığında İdari Yargıda Menfaat İhlali”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 2, (2016): 39-70.
- Bignebat, Paul. *L’intérêt de la personne morale*. Droit. Université Paris sciences et lettres, 2018. Français.
- Boz, Selman Sacit. “İçtihat Temelinde Çevre Davalarında Menfaat İhlali”, *NEÜHFD*, C. 6, S. 2, (2023): 881-927.
- Coşar, Vedat Ahsen. “Avukatlık Mesleği ve Baroların Tarihsel Gelişimi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 76, S. 4, (2018): 225-242.
- Coşkun, Şenol. “İdari Yargıda Ehliyet”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2004.
- Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Erdem, Jülide Gül. “İptal Davasında Menfaat İhlali Koşulu”, *MSY*, C. 12, S. 27, (2017): 97-134.
- Erdinç, Burcu. “İptal Davasında ‘Menfaat İhlali’ Koşulu ve Menfaat Kavramının Yorumlanması”, *SÜHFD*, C. 29, S. 2, (2021): 1079-1125.
- Erhürman, Tufan. “Çevre Davalarında ‘Menfaat İhlali’: Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *AÜHFD*, C. 60, S. 3, (2011): 447-484.
- Göçgün, Faruk. İptal Davasında Subjektif Ehliyet Koşulu Olarak Kişisel Menfaat Unsuru, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.

- Gökalp Alıca, Süheyla Suzan. “Çevrenin Korunmasına İlişkin İptal Davalarında Kişisel Menfaat Kavramı”, *TBB Dergisi* (139), (2018): 165-220.
- Güneş, Felemez. “Danıştay Kararları Işığında Baroların Subjektif Dava Ehliyeti”, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 14, S. 166, (2016): 5527-5551.
- Kanadoğlu, Osman Korkut. “Barolar ve Avukatların Meslek Özgürlükleri”, *TBB Dergisi* (146), (2020): 77-122.
- Kaya, Cemil. “İptal Davalarında (Kişisel) Menfaat İhlalinin Genişlemesi: İktisadi Reka- bet”, *İÜHFİM*, C. 66, S. 2, (2011): 273-283.
- Kaplan, Gürsel. “Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İda- ri Yargıda Ehliyet ve Husumet”, *İÜHFİM*, C. 69, S. 1-2, (2011): 349-390.
- Karabulut, Umut. “Muhâmât Kanunu: Türkiye’de Avukatlık Kurumunun Düzenlenme- si ve İstanbul Barosunda Yaşanan Tasfiyeler”, *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, XIII/27, (2013): 79-104.
- Karahanogulları, Onur. “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Soru- nu”, *AÜSBFD*, C. 62, S. 3, (2007): 201-232.
- Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayın- ları, 2014.
- Koçak, Mustafa. “Hukuk Devleti” Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında “Menfa- at İhlali” veya “Hak İhlali” Koşulu, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 10, S. 1-3, (1996): 117-147.
- Koçdemir, Emrullah. Devletli Sivil Toplum ve Mesleki Dayanışma: Türkiye Barolar Bir- liği Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniver- sitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018.
- Kuntman, Osman. “Türkiye’de Avukatlık Mesleğinin, İstanbul Barosu’nun Tarihçesi ve Yabancıların Kurduğu Baro”, *İstanbul Barosu Dergisi*, C. 62, S. 4-5-6, (1988).
- Özdek, E. Yasemin, “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, *AİD*, C. 24, S. 1, (1991): 99-115.
- Özdemir, İbrahim. *Meslek Kuruluşlarının Kamu Kurumu Niteliği*. Ankara: Türkiye Oda- lar ve Borsalar Birliği Yayını, 2004.
- Özen, Atilla. *Avukatlık Hukuku* (6. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Özyörük, Mukbil. *İdare Hukuku Dersleri (Çoğaltma)*. Ankara, 1972/1973.
- Saraç, Tahsin. *Fransızca-Türkçe Büyük Sözlük*. Ankara: Bilgi Basımevi, 1976.
- Serttaş, Seher, “Mahkemeye Erişim Hakkı Bağlamında Türk İdari Yargılama Hukukunda Dava Açma Süresi”, *ABÜHFD*, C. 8, S. 15, (2020): 75-103.
- Sibiril, Katy. *La Notion D’intérêt En Droit Administratif Français*. Droit. Université de Bretagne Occidentale-Brest, 2012.
- Tahtalı, Murat Buğra. “Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Bir Dava Şartı Olarak Subjektif Ehliyet: Menfaat İhlalinde Kişisellik Şartı”, *NEÜHFD*, C. 5, S. 1, (2022): 41-62.
- Yağlı, Ahmet. İptal Davalarında Menfaat Koşulu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Galata- saray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.
- Yılmaz, Ejder. *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2006.



Yılmaz, Ali/Tansen, Bedia Ayşegül/Alkış, Burcu/Taner, Fahri Gökçen. *Fransız Avukatlık Sisteminin İncelenmesi Projesi Sonuç Raporu-Fransız Avukatlık Kanunu ve İlgili Düzenlemelerin Tercümesi*. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2015.

Yolal, Halil. *Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Dava Açma Ehliyeti*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019.

Yücesoy, Ayşe Aslı. “İptal Davaları Bağlamında Dolaylı ve Kişisel Menfaat Üzerine Bir Değerlendirme”, *DÜHFD*, C. 23, S. 38, (2018): 173-203.

Yücesoy, Ayşe Aslı. *İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.

### **İnternet Kaynakları**

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/>.

<https://www.tbmm.gov.tr/>.

<https://sozluk.gov.tr/>.

<https://legalbank.net/>.

<https://www.lexpera.com.tr/>.

<https://kazanci.com.tr/>.

<https://uyap.gov.tr/>.

<https://www.etymonline.com/>.

<https://www.cnb.avocat.fr/les-missions-du-conseil-national-des-barreaux>.

<https://www.ccbe.eu/>.

<https://www.hukukihaber.net/barolarin-dava-acma-yetkisiyle-ilgili-danistaydan-ozlenen-karar>.

Kent, Çevre ve İnsan Haklarında Baroların Dava Ehliyetine Dair İzmir Barosu Raporu, <https://www.izmirbarosu.org.tr/YayinDetay/52/barolarin-dava-ehliyeti-raporu>.

Ankara Barosu'nun 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu'nda Yapılmasını Önerdiği Değişikliklere İlişkin Taslak Çalışma, <https://ankarabarosu.org.tr/eyayin/kategori/3>.

Atilla Özen, 2021, “Baroların Nitelikleri ve Toplumsal Olaylarda Dava Açma Yetkileri”, <https://www.hukukihaber.net/barolarin-nitelikleri-ve-toplumsal-olaylarda-dava-acma-yetkileri>.