

## İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Yrd. Doç. Dr. Murat SEZGİNER (\*)

Gürsel ÖZKAN (\*\*)

### A. GİRİŞ

Hukuk devleti ilkesinin unsurları içinde en fazla öne çıkan ve vazgeçilmez olan, idarenin yargısal denetime tabi tutulmasıdır. İdarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimi hukuk devletinin gerçekleşmesinin en büyük şartı ve müeyyidesidir (1). Devletin diğer erkeklerine göre yürütme ve onun bir uzantısı olan idare, ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Gerçekten idare hem hukuksal bir araç olan işlemleri, hem de fiziksel bir olgu olan eylemleri yapabilme yeteneğine sahiptir (2) Yasama ve yargı sadece işlem yapabilme noktasında kalmakta, bunların yürütülmesi ise gene idare tarafından gerçekleştirilmektedir. İdare, kamu yararı amacını gerçekleştirmek, kamu hizmetini yerine getirmek yükümlülüğü altında bulunduğu için, kendisine, ilişkiye girdiği vatandaşlar karşısında üstün bazı yetkiler verilmiştir. Özel hukuktakinin aksine idare tek yanlı irade açıklaması ile hukuki sonuçlar doğurabilir. İdare, üçüncü kişiler üzerinde ayrıca bir başka işlemin varlığına ihtiyaç duymadan, doğrudan doğruya hukuki sonuçlar doğurabilen işlemler, yani "icrai işlem" yapabilir (3). Ayrıca idarenin yapmış bulunduğu işlemler kanunilik karinesinden yararlanır. Bu karine, idari işlemin hem yasal dayanağının mevcut bulunduğu, hem de hukuka uygun bulunduğu varsayımını ifade eder (4).

(\*) S. Ü. Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

(\*\*) Danıştay Tetkik Hakimi.

(1) Onar, S. S. : İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966, c. I, s. 230.

(2) Özay, İ. H. : Günışığında Yönetim, İstanbul 1994, s. 11.

(3) Bk. Onar, c. I, s. 386; Erkut, C. : İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, Danıştay yayınları, s. 119; Özay, s. 342; Rivero, J. : Droit Administratif. Paris 1965, s. 85; Walline, M. : Droit Administratif, Paris 1959, s. 511.

(4) Özay, s. 341.

Bütün bu hususlar idarenin denetimini, olmazsa olmaz bir gereklilik olarak ortaya çıkarmaktadır. Aksi takdirde vatandaşlar böylesi üstün yetkiler ile donatılmış bulunan idare karşısında çaresiz kalmış olacaklardır. Bu durum ise hukuk devleti anlayışından gittikçe uzaklaşmak sonucunu doğuracaktır.

İdare, çeşitli şekillerde denetim altında tutulmakla beraber (5), yargısal denetimin ayrıcalığı hemen hissedilmektedir. Vatandaşların idari mahkemeler önüne gidebilmeleri, idarenin işlem ve eylemlerini mahkeme faaliyetinin konusu haline getirebilmeleri usul kuralları ile düzenlenmektedir. Kimlerin mahkemeye başvurabilecekleri, nasıl, nerede, hangi şekiller içinde bunu yapacakları, hep usul kurallarının düzenleme alanı içerisindedir.

İdari yargıya ilişkin usul kuralları daha önceleri Danıştay Kanunu içerisinde düzenlenmişse de, 6.1.1982 tarihinde ilk derece mahkemelerinin kuruluşundan sonra, 20.1.1982 tarihinde 2577 sayılı İYUK. yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe girdiği tarihten bu yana kanun, uygulamada ortaya çıkan aksaklıklarda dikkate alınarak iki kez değişikliğe uğramıştır. Önce 10.4.1990 tarihinde 20488 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3622 sayılı kanunla bazı değişiklikler yapılmış (6), daha sonrada oldukça önemli değişiklikler içeren 18.6.1994 tarihli ve 21964 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 4001 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir.

2577 sayılı İYUK'da 4001 sayılı kanunla yapılan değişikliğe ilişkin tasarıda, idari yargı mercilerindeki tıkanlığa neden olan hükümlerin değiştirilmesi suretiyle yargının hızlandırılması ve dava dosyalarının bir an önce çözüme ulaştırılmasının sağlanmasının amaçlandığı, yapılan bu değişiklik ile idari yargı alanında adaletin gecikmeden dağıtılarak, kişilerin haklarını gecikmeden elde etmeleri ve idari işlemlerde ve idari yargıda istikrarın sağlanmasının hedeflendiği belirtilmiştir.

Bu incelememizde İYUK'da yapılan değişiklikler değerlendirilecek ve kanunun yayımı tarihinden itibaren geçmiş bulunan kısa sürede uygulamaya hangi şekillerde yansıdığına tespit edilmesine çalışılacaktır.

4001 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklerin en önemlileri, 2.

(5) Waline, J. : L'Evolution du Controle de l'Administration Depuis Un Siecle, RDP, 1984, sy. 100, s. 1335 vd.

(6) 3622 sayılı kanunun değerlendirilmesi için bk. Erkut, C. : Danıştay ve İdari Yargılama Usulü Kanunları Hakkında Getirilen Değişiklikler Üzerine Kronik, Argumentum, Ağustos 1990, sy. 1, s. 4.

maddede yapılan davacı olabilmek için gerekli olan menfaat ihlali kavramı üzerindeki değişiklikler ile 27. maddede düzenlenmiş bulunan yürütmenin durdurulması kavramı üzerindeki değişikliklerdir. Bu iki değişiklik nispeten daha geniş incelenmiş, diğer değişiklikler de toplu şekilde ele alınmıştır.

## B. İYUK'nun 2. MADDESİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİK

İYUK'nun 2. maddesinin 1. fıkrasında iptal davalarına ilişkin olarak yeralan ifade, "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları" şeklindeydi. 4001 sayılı kanun, burada önemli bir değişiklik yapmıştır. Buna göre, "... iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları" ifadesi yer almıştır. Tam yargı davalarına ilişkin olarak da, hakları muhtel olanlar tarafından açılan yerine, "hakları doğrudan muhtel olanlar" tarafından açılan tam yargı şeklinde değişiklik yapılmıştır.

2. maddede yapılan bu değişikliğe ilişkin kanun teklifinde, Danıştay ve İdari mahkemelerdeki iş yoğunluğunun önemli nedeni olarak, davada taraf olabilmek yeteneği olan dava ve taraf ehliyetinin, medeni hukuktaki medeni haklardan istifade ehliyetinden farklı, hatta yanlış değerlendirilerek, "menfaatleri ihlal edilenler" deyiminin geniş yorumlanması sonucunda, esasta dava ehliyetine sahip olmayan kişilerin de idari yargıda iptal ve tam yargı davaları açma taleplerinin kabul edildiği ve davaların buna göre görülerek hükme bağlandığı öne sürülmüştür. Mahkemelerin iş yoğunluğunu azaltmak yönündeki amacın gerçekleşebilmesi için de, 4001 sayılı kanuna geçici 2. madde eklenmiştir. Maddeye göre, değiştirilmiş olan 2. maddedenin hükmü, bu kanunun yürürlüğünden önce açılmış olup devam eden veya hükme bağlanmış olup da kesinleşmemiş bulunan davalara da uygulanır.

### 1. SUBJEKTİF EHLİYET ŞARTI

Bir davada davacı olabilmek için herşeyden önce genel ehliyet şartının gerçekleşmesi gerekir. Objektif ehliyetle denilen bu durum Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu uyarınca sahip olunması gereken şartları ifade eder. İYUK'da 31. maddesinde ehliyet hususunda HUMK'na yollama yapmıştır. Objektif ehliyet şartının yanısıra, dava türlerine göre subjektif şartların mevcudiyeti de aranabilir.

Nitekim iptal davalarında değişiklikten önce menfaat ihlali, değişiklikten sonra ise hak ihlali şartı, tam yargı davalarında da hakların muhtel olması, değişiklikten sonra ise hakların doğrudan muhtel olması şartı, subjektif şartlar olarak ortaya çıkmıştır.

Menfaat ve hak kavramları farklı şeylerdir (7). Her menfaat hukuk düzenince korunmaz. Hukuk düzeninin koruduğu menfaat ise haktır (8). Daha önce iptal davası için aranmakta olan "menfaat ihlali" hususu, menfaat kavramını önemli hale getirmiştir. Menfaat kavramı mevzuatımızda açıkca tanımlanmış değildir. Ancak bu kavramın, davacı ile dava konusu işlem arasında makul ve ciddi bir ilişkiyi ifade ettiğini söylemek mümkündür (9). Gerçekten de dava konusu işlem ile davacı arasında meşru, kişisel ve aktüel bir menfaatin varlığı, iptal davasında aranan (10) bir şarttır. Elbette ihlal edilen menfaat, alelade bir menfaat olabileceği gibi, evleviyetle hukuken himaye edilen bir menfaat, yani subjektif bir hak da olabilir (11).

İptal davası açabilmek için gerekli olan şart, yani menfaat veya hak ihlali kavramlarını daha iyi değerlendirmek için iptal davası üzerinde durmak gerekir. Acaba iptal davası ile ne amaçlanmakta hangi sonuçların ortaya çıkması istenmektedir? Bu soruya vereceğimiz cevap, hak ihlali veya menfaat ihlali kavramları arasında bir tercih ve değerlendirme yapmamızı sağlayacaktır.

Büyük idare hukukçusu Onar, ve onu takip eden bir çok yazar, iptal davasının objektiflik özelliği üzerinde durmuşlardır. Buna göre iptal davası, özellikle objektif hukuk düzeninin korunmasına yönelik bir dava türüdür (12). Onar bu konuda şöyle demektedir (13);

- 
- (7) Hak ve menfaat kavramları arasındaki farklılığa ilişkin görüşler için bk. Onar, c. I, s. 485 vd.
- (8) Özdek, E. Y. : İptal Davasında Menfaat Koşulu, AİD, c. 24, sy. 1, s. 102; Candan, T. : Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Davalar, DD, sy. 54-55, s. 36.
- (9) Onar, c. III, s. 1780; Akyürek, A. : Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru, DD, sy. 81, s. 30; Karavelioğlu, C. : İdari Yargılama Usulü Kanunu, c. I, Trabzon 1993, s. 35; Aynı hususta Danıştay kararları için bk. D. 10. D. Kt. 21.5.1990, E. 1990/1215, K. 1990/1116; DİDDGK, K. 2.2.1990, E. 1989/430, K. 1990/18.
- (10) Onar, c. III, s. 1781; Gözübüyük, Ş. : Yönetmelik Yargı Ankara 1993, s. 125; Karavelioğlu, s. 35 ve 542; Özdek, s. 107; Bk. D. 10. D. Kt. 14.4.1987, E. 1986/1906, K. 1987/796; D. 5. D. 17.5.1990, E. 1990/1087.
- (11) Özdek, s. 101.
- (12) Onar, c. III, s. 1781; Onar, S. S. : Türkiye'de İdarenin Kazai Murakabesi, İÜHFİM, c. I, s. 39; Akyürek, s. 29; Azrak, A. Ü. : İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler, Onar Armağanı, İstanbul 1977, s. 146; Gözübüyük, s. 187.

"İptal davaları objektif davalardır. Çünkü bu davalarda ne davacının ne de davalının subektif birer hakkı ve hususi hukuki durumu vardır. Dava objektif mahiyettedir. Yani bir hukuki tasarrufun hukuk nizamına, objektif hukuk kaidelerine aykırı olup olmadığının tetkiki ile iktifa edilmektedir". Gerçektende iptal davaların da amaç, idarenin hukuka aykırı işlemlerini iptal ettirmek suretiyle onun hukuka bağlılığını sağlamak, böylece hukuk düzenin korumak (14) yani hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmektir (15). Elbetteki hukuka bağlı idarede herkesin bir menfaati vardır. Hukuk devleti ve onun vazgeçilmez şartı olan hukuka saygılı idare, şahsi ve subjektif değil, genel ve objektif bir sorundur (16). Öyleyse bir hukuk devletinde, idarenin hukuka aykırı her türlü işlemi mutlaka ortadan kalkmak zorundadır. Bu husus, iptal davası yoluyla gerçekleşeceği ne göre, mümkün olduğunca çok kişiyi davacı sıfatına sahip hale getirmek ve böylece idari mahkemeleri hukuka aykırı işlemleri iptal etmek üzere harekete geçirmeye çalışmak gerekecektir İdarenin hukuka olan saygısını kaybetmesinden herkes zarar göreceğine göre, idarenin bir hukuk kuralını ihlal etmesi durumunda, bunu engellemek üzere herkese dava hakkı vermek bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır (17). Ancak herkese, her hukuka aykırı işlem için dava hakkı tanımak, hukuk devletini gerçekleştirmeye yönelik bir durum gibi görülsede, fiilen imkansızdır. Gerçektende böyle bir durumda idari mahkemelerin çalışamaz duruma gelmesi sözkonusu olabilecektir ki, bu da hukuk devleti açısından gözardı edilemeyecek bir tehlike teşkil edecektir. Herkese idarenin işlemlerine karşı dava açma hakkının tanınması (Roma Hukukundaki *acti popularis*) (18), ciddiyetten uzak başvurular dolayısıyla idari mahkemelere altından kalkamayacağı bir yük yükleyeceği gerekçesiyle eleştirilmiş ve kabul edilmek istenmemiştir (19). Burada gözden uzak tutulmaması gereken husus, idarenin hukuka aykırı işlemlerine karşı dava açma

(13) Onar, c. III, s. 1772.

(14) Azrak, s. 146.

(15) Özdek, s. 104.

(16) Özyörük, M. : İdare Hukuku (İdari Yargı) Ders Notları, Ankara 1977, s. 204.

(17) Özyörük, s. 205.

(18) Azrak, s. 151.

(19) Azrak, s. 151-152; Akyürek, s. 29; Özyörük, s. 205; Zabunoğlu, Y. K. : İdari Yargı Hukuku Dersleri, Ankara 1982, s. 158; Ciddiyetten uzak başvuruları engelleyebilmek için, gayri ciddi davalarda davayı açana para cezası verilmesi de yabancı bir hukukçu tarafından önerilmiştir. bk. Uprimny, L. : Der Gerichtliche Rechtsschutz der Einzelnen Gegenüber der Vollziehenden Gewalt in Kolumbien, Gerichtsschutz, s. 181, Azrak, s. 152'den naklen.

hakkının herkese tanınması, hukuk devleti ilkesini, gerçekleştirmek açısından esastır. Bu, iptal davasının objektif hukuk düzenini korumak (20) yönündeki işlevine de uygundur. Ancak herkese dava açma hakkının tanınması, pratiğe ilişkin gerekçelerle reddedilmektedir (21). Uygulamaya yönelik bu endişelerin, iptal davasında davacı olabilmek için en azından menfaat ihlali şartının aranmasına temel teşkil ettiği görülmektedir. Tabii ki bu da, iptal davasının objektiflik özelliğinden uzaklaşmayı ifade etmektedir.

4001 sayılı kanun tarafından İYUK'nun 2. maddesinde yapılan değişikliklik, iptal davasının objektifliği üzerine tartışmalara yepyeni bir boyut getirmiştir. İptal davası için menfaat ihlali şartının aranmasına dahi, hukuk devletini gerçekleştirme açısından, davanın objektifliğini zedelediği gerekçesiyle karşı çıkılmışken, yapılan değişikliğin bu hususta daha da ileri gittiği söylenebilir. Gerçekten de çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar dışında iptal davası açabilmek için hak ihlalinin gerçekleşmesi gerekecektir. Öyleyse çevre, tarihi ve kültürel değerler ve imar konuları dışında iptal davasının objektiflik özelliğinden söz etmek imkansız hale gelmektedir. Bu yönüyle iptal davası artık subjektif mahiyette ve idare hukukuna özgü bir dava olmaktan ziyade, hak ihlalinin aranacağı klasik bir davadır.

Doktrinde, iptal davalarının objektif hukuku koruyan hukuk devletine hizmet eden bir dava olması dolayısıyla, idarenin hukuka aykırı işlemlerine karşı herkesin dava açma hakkı olması gerektiği savunulup, uygulamaya ilişkin bazı endişelerle, menfaat ihlali kavramının aranmasına, birazda buruk bir şekilde razı olunmuşken, değişiklikle hak ihlalinin getirilmesi, iptal davasına ağır bir darbe teşkil etmektedir.

Değişikliğin diğer yönüylede, iptal davasını objektiflik açısın-

(20) Onar, c. III, s. 1772; Azrak, s. 146; Akyürek, s. 29.

(21) Özdek, s. 105. Yazar, actio popularise karşı çıkışların pratik nedenlere dayandığını ve bu gerekçelerle hukuk devleti ilkesinin feda edildiğini belirtmekte ve şöyle yazmaktadır: "Burada belirleyici olması gereken, iptal davası açma hakkı menfaat koşulu ile sınırlandırıldığı takdirde, bu durumdan idarenin hukuka aykırı uygulamalarının yararlanır durumda bulunacağıdır. Menfaat koşulunun yönetimlerce kabul edilmesinde, idarenin kendi denetlenme koşullarının güçleştirilmesi saikinin de hiç kuşkusuz rol oynadığı gözönünde tutulmalıdır. Herkese iptal davası açma hakkının tanınmasının yaratacağı tüm sakıncalar, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin denetlenmemesi sakıncasından daha önemli değildir. Dolayısıyla burada bir ilke sorunu vardır".

dan eksiksiz hale getirdiği görülmektedir. Buna göre, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi konularda, eskiden olduğunun aksine menfaat ihlali de aranmayacaktır. Böylece bu hususlarda idarenin hukuka aykırı olduğu düşünülen tüm işlemlerine karşı herkes dava açabilecektir. İdarenin yargısal denetiminde bu durum önemli bir adımdır. Davacı olabilmek açısından herhangi bir sınırlamanın olmaması, idarenin hukuka aykırı işlemlerini yargı organından kaçırmasını hemen hemen imkansız hale getirecektir. Zira hukuka aykırı olduğu hususunda şüphe bulunan bir işlem hakkında, hiç değilse bir kişinin mahkemeye müracaat edeceğini düşünmek yanlış olmasa gerek.

İYUK'da yapılan bu değişiklik, iptal davası açısından bir yandan daraltıcı, bir yandan da genişletici bir etki yapacaktır. Burada önemli olan husus, çevre, tarihi ve kültürel değerler ile imar uygulamaları dışında da, hak ihlalinin aranmayacağı konuların idari yargı yerleri tarafından kabul edilip edilmeyeceğidir. Madde metninden böyle bir genişletmenin yapılabileceği görülmektedir. Gerçektende maddede "... imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar" denilmek suretiyle genişletmeye yol veren bir ifade kullanılmıştır. Eğer Danıştay "gibi" ifadesini esas alarak kamu yararını yakından ilgilendiren hususlarda herkesin dava açabileceğini kabul ederse (22), 4001 sayılı kanun, götürdüğünden çok, getirdiği ile anılabilir.

Ehliyet hususunda Danıştay'ın uygulamalarının ne yönde olduğunun bilinmeside konuya açıklık getirmek açısından şarttır. Değişiklikten önce Danıştay, menfaat kavramını nasıl yorumlamaktadır? Değişiklikten önce davacı olunması mümkünken değişiklikten sonra olunamayacak uyumsuzluklar veya önceden davacı olmak mümkün değilken sonradan olunması mümkün uyumsuzluklar nelerdir? Bütün bu soruların cevaplarını Danıştay kararlarından bulmak mümkün olacaktır.

İptal davası yanında tam yargı davası hususunda da değişiklik yapılmıştır. Değişiklikten önce tam yargı davasını idari eylem ve işlemlerden "hakları muhtel olanlar" açabilmekte iken, getirilen değişiklikle, idari eylem ve işlemlerden dolayı "kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar" davacı olabileceklerdir. Bu ifade ile, açılan davaların kapsamının daha dar değerlendirilmek suretiyle yorumlan-

(22) Danıştay'ın özellikle özelleştirme işlemlerine karşı herkesin dava açma hakkını, "gibi" ifadesine dayanarak kabul edeceği kanaatindeyiz. Danıştay'ın "gibi" ifadesini nasıl yorumlayacağını görmek için, kararlarını beklemek gerekecektir.

ması istenmiştir. Bu ifade değişikliğinin uygulamaya hangi şekilde yansıyacağı bilinmemektedir. Değişiklikten sonra, bu hususa ilişkin bir karara rastlanılmamıştır. İleride verilecek olan kararlar konuya ışık tutacaktır.

## 2. DEĞİŞİKLİKTEN ÖNCEKİ DANIŞTAY UYGULAMASI

2577 sayılı İYUK'da hangi tür menfaat ihlalinin, subjektif ehliyet için yeterli olduğu, kesin ve belirli ölçülerle tespit edilmiş değildir. Bu durumda bu hususun tayin ve takdiri mahkemelerde olmuştur (23).

Danıştay, 4001 sayılı kanunla değişiklik yapılmadan önce, iptal davalarında davacı olabilmek için gerekli olan menfaat ihlali hususunda, genellikle menfaat kavramını geniş yorumlama eğiliminde olmuştur (24). Ancak bu eğilim, herkese her idari işlem aleyhine dava açma hakkı tanımak kadar geniş olmamıştır. Danıştay bir kararında bu hususu şöyle açıklamıştır (25); "Her ne kadar iptal davalarında dava ehliyetinin bir unsuru olarak menfaat ilişkisi, tam yargı davalarına göre geniş tutulmakta ise de bu temayülün, tüm vatandaşlara, her idari işlem aleyhine, salt vatandaş olma sıfatıyla dava açma hakkı sağlayacak bir şekilde genişletilmesine de olanak bulunmamaktadır".

Danıştay, milletvekillerinin, tüm milleti ilgilendirdiği iddia edilen hususlarda davacı sıfatını kazanmalarının mümkün olmadığını söylemiştir. Hafize Özal'ın İstanbul ili Süleymaniye Camii haziresine defnine izin verilmesine ilişkin bakanlar kurulu kararına karşı bir milletvekilinin açtığı davada Yüksek Mahkeme görüşünü şu şekilde açıklamıştır (26); "Sözü edilen işlem ile davacının kişisel bir menfaatinin ihlal edilmediği, bu işlemle davacı arasında ciddi ve makul bir menfaat ilişkisi olmadığı anlaşıldığından ve davacının milletvekili olması da yasanın anladığı anlamda bir menfaat ilişkisi sağlayamayacağından, davacının dava açma ehliyetini kabule olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine". Bakanlar kurulunun Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü'ne yaptığı atama işlemine karşı bir milletvekilinin açtığı davada da Danıştay (27); "Olayda, davacı ile dava konusu işlem arasında yu-

(23) Akyürek, s. 30.

(24) Gözübüyük, s. 124.

(25) DDDGK, Kt. 25.1.1974, E. 1972/586, K. 1974/80; Aynı nitelikte bir başka karar için bk. DİDDGK, Kt. 24.12.1982, E. 1982/350, K. 1982/449.

(26) D. 10. D. Kt. 22.2.1990, E. 1988/1415, K. 1990/361.

(27) D. 5. D. Kt. 17.5.1990, E. 1990/509, K. 1990/1087.



karıda belirtilen anlamda bir menfaat ilişkisi yani davacının atama işlemiyle, kişisel, meşru ve güncel bir menfaatinin ihlal edilmiş olması durumu bulunmadığı gibi, davacının milletvekili sıfatını taşımakta bulunması da dava konusu işlemin iptalinde menfaati olduğunun kabulünü gerektirmemektedir” demek suretiyle davayı reddetmiştir.

Karşı oy yazısında ise, karara karşı olan üyeler, iptal davasının idare hukukunun temelini teşkil ettiğini, hukuka aykırı işlemler tesis eden idarenin, bu işlemlere karşı açılacak iptal davaları ile yargı denetimine tabi tutulması ve yargı yolu ile hukuk alanı içine çekilmesi, Anayasanın 2. maddesinde ifadesini bulan hukuk devletinin bir gereğidir, demek suretiyle, dava açmak için gereken menfaat şartının dar yorumlanmaması gerektiğini, zaten menfaat kavramının sınırları kanun tarafından çizilmemek suretiyle, bunun takdirinin yargı organına bırakıldığını belirtmişlerdir. Dolayısıyla da bu üyelere göre, Anayasanın 81. maddesine göre hukukun üstünlüğüne ve Anayasaya bağlı kalacağına and içmiş ve bu değerleri korumakla yükümlü bir kamu görevlisi olan milletvekilinin, idarenin hukuka aykırı işlemlerine karşı iptal davası açmak suretiyle idarenin hukuk alanı içerisinde hareket etmesini sağlaması, kaynağını Anayasadan alan kamu görevlerinin gereğidir.

Ancak Danıştay kendi görüşüne göre, tüm vatandaşları ilgilendirdiğini düşündüğü hususlarda gerek milletvekillerinin gerekse vatandaşların dava açma hakkını tanımıştır. Irak'ın Kuveyt'i işgali üzerine ortaya çıkan savaş sırasında Türkiye'de konuşlandırılmak amacıyla Nato'dan askeri kuvvet istenilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı açılan davada Danıştay şöyle demektedir (28); “Hukuk devleti esasının tüm kurum ve kuralları ile yerleştirilmesi, ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği olduğundan, toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen, hukuk devleti esaslarına aykırı uygulamalara ilişkin işlemlere karşı bireylerin dava açmakta menfaat ilişkisinin bulunmadığını söylemek mümkün değildir. Öte yandan, dava konusu bakanlar kurulu kararı ile yabancı silahlı kuvvetlerin yurda çağırılması olayını, savaşı doğurucu, kışkırtıcı bir unsur olarak gören her Türk vatandaşının, hem hukuk devleti ilkesini yerleştirme gereği olarak, hem de ülkede çıkabilecek bir savaş bakımından kişisel, meşru ve aktüel bir menfaati bulunduğundan... dosya incelendi”.

(28) D. 10. D. Kt. 13.10.1992, E. 1990/4944, K. 1992/3569.

Özelleştirme işlemlerine karşı açılan davalarda da Danıştay, benzer bir tutum içerisinde (29); "Kamu hizmeti ve kamu malları topluluğunun kamusal alandan özel alana aktarılması niteliğini taşıyan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi işleminin, vatandaş sıfatıyla özelleştirmeden yararlanma olanağı olan ilgililerce dava konusu edilebileceği" belirtilmiştir.

4001 sayılı kanundan sonra Danıştay'ın, özellikle özelleştirme işlemlerine karşı vatandaşların açacakları davaları ehliyet noktasından kabul veya red etmesi, 2. maddeye getirilmiş bulunan değişikliği nasıl yorumlayacağı ile ilgilidir. Geniş bir yorumlama yaparak, özelleştirmenin tüm toplumu ilgilendirdiğini ve bu sebeple de vatandaşların menfaat ilişkisinin var olduğunu kabul eden mahkeme, bunu kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar içinde de düşünebilir. Bu durumda değişiklikten sonra da özelleştirme işlemine karşı dava açılabilir. Daha önce de ifade edildiği gibi, hak veya menfaat ihlalinin aranmayacağı, yani herkesin dava açabileceği konular konusunda tahditi şekilde sayılmamıştır. Çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları dışında, bunlar gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar da, subjektif ehliyet noktasında herhangi bir şarta tabi olmadan dava açılabilir. Burada sorun, özelleştirme işlemlerinin, kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar içine girip girmeyeceğidir. Eğer Danıştay girmediği yönünde görüş açıklarsa, bu işlemlere karşı ancak bir hakkı ihlal edilenler dava açabilecektir. Yukarıda özelleştirme işlemlerine ilişkin zikredilen davalar bu durumda reddedilecektir.

Danıştay, üyelerinin haklarının ihlali durumunda dernek, oda gibi tüzel kişiler tarafından açılan davalarda menfaat ilişkisini dar yorumlamakta, genellikle ehliyet yönünden reddetmektedir. Yalova Minibüscüler Derneği tarafından, dernek üyesi minibüscülerin yolcu taşıma izni verilmesi yönündeki istemlerinin reddine ilişkin İstanbul Valiliği işlemi ve bunun dayanağı il trafik komisyonu kararının ptali istemiyle açılan davayı, dernek üyelerinin genel mesleki menfaatlerini ilgilendiren bir işlem olmadığı belirtilerek, davacı derneğin dava ehliyet bulunmadığı gerekçesiyle, Danıştay tarafından reddedilmesi uygun bulunmuştur (30).

---

(29) D. 10. D. Kt. 19.6.1991, E. 1990/1742, K. 1991/2328 ve D. 10. D. Kt. 25.11.1991, E. 1990/2308, K. 1991/3355.

(30) D. 8. D. Kt. 26.5.1993, E. 1992/1582, K. 193/2192.

Bir başka kararında da Danıştay (31); "Ordu Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliğince kesndisine üye olan ve şehir içinde dolmuş taksi çalıştıran şoförler ile Ordu Belediyesi arasında imzalanan taşımacılıkla ilgili protokolün iptali istemiyle açılan davayı, doğrudan menfaati ihlal edilmeyen odanın dava ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle reddeden mahkeme kararının onanmasına" hükmetmiştir.

Görüldüğü üzere dernek üyelerinin menfaatlerinin ihlal edildiği gerekçesiyle dernek tarafından açılan davaları Danıştay reddetmektedir. 4001 sayılı kanunun getirmiş bulunduğu değişiklikten sonra da durum değişmeyecektir (32).

Bunun yanında derneklerin ve odaların üyelerinin subjektif yararları dışında, kendi faaliyet sahalarını ilgilendiren hususlarda dava açma hakkını kabul etmektedir. Konuya ilişkin bir kararında Danıştay şu ifadeleri kullanmaktadır (33) : Radiodiagnostik Araştırma ve Eğitim Derneği tarafından, İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü'ne bağlı olarak Nörolojik Görüntüleme ve Endonasküler Tedavi Araştırma ve Uygulama Merkezi açılmasının uygun görülmesine ilişkin Yüksek Öğretim Yürütme Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, üyelerinin ve temsil ettikleri kişilerin ortak çıkarlarını korumak ve bunlar arasında dayanışmayı sağlamak üzere kurulan derneklerin, dava ehliyetlerinin tüzüklerinde yazılı kuruluş amaçları ve faaliyet alanları ile sınırlı olduğu, bu nedenlerle yalnızca üyelerinin özel, kişisel ve subjektif hukuki durumlarını ilgilendiren konularda dava ehliyetine sahip olmadıkları ve üyelerinin ortak çıkarlarını korumak amacıyla kurulmuş olmalarının onlara, üyeleri adına dava açabilme yetkisini vermediğinin bilindiği ancak, belirli mesleki ihtiyaçları karşılamak ve bu amaçla belirli mesleki faaliyetlerde bulunmak üzere kurulan bir derneğin, kendi adına dava açması ile üyeleri adına dava açabilme olanağının birbirinden ayrılması gerektiği belirtildikten sonra davanın dernek üyelerinin, özel, kişisel ya da subjektif yararları nedeniyle ve onlar adına değil; genel mesleki çıkarları, mesleki ve bilimsellik açısından ilgilendiren

- (31) D. 8. D. Kt. 13.12.1993, E. 1992/2738, K. 1993/4155; Aynı nitelikteki Danıştay kararları için Bk. D. 8. D. Kt. 11.11.1993, E. 1992/2951, K. 1993/3616; D. 8. D. Kt. 25.2.1991, E. 1990/494, K. 1991/348; D. 6. D. Kt. 15.12.1952, E. 1952/603, K. 1952/2191; D. 8. D. Kt. 22.9.1993, E. 1993/1099, K. 1993/2812; D. 11. D. Kt. 16.5.1973, E. 1973/909, K. 1973/1185; DDDK Kt. 25.12.1970, E. 1968/197, K. 1970/730.
- (32) İleride zikredilecek kararlarda da görüleceği gibi Danıştay, değişiklikten sonra verdiği kararlarda bu kez de hak ihlali gerçekleşmediği gerekçesiyle dernekler tarafından bu şekilde açılan davaları reddetmektedir.
- (33) DİDDGK, Kt. 8.4.1994, E. 1994/94, K. 1994/193.

bir konuda doğrudan dernek adına, derneğin kuruluş amaçları doğrultusunda ve faaliyet ile ilgili olmak üzere açıldığı, bu nedenle derneğin ehliyetli olduğu açıklanmıştır.

Derneklerin faaliyet alanları ile ilgili olarak yapılan işlemler hakkında, ehliyet noktasından olumlu yaklaşan Danıştay, 4001 sayılı kanunla birlikte "hak ihlali" aranmasından dolayı tutumunu değiştirecektir. Nitekim, Yüksek Öğretim Kurulu üyeliğine Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 6. maddesinin b/4 bendi uyarınca atama yapılmasına ilişkin işlemin iptali için açılan davada Danıştay 5. Dairesi, derneğin dava açma ehliyeti bulunduğunu belirterek yürütmenin durdurulması kararı vermiştir (34). Kararda aynen şöyle denilmektedir; "Öğretim üyeleri Derneği Tüzüğü'nün 2. maddesiyle öğretim üyelerinin haklarını aramak ve korumak, derneğin kuruluş amaçları arasında sayılmakta olup; yüksek öğretim kurumlarının üst kuruluşu olan Yüksek Öğretim Kurulu'nun Anayasaya ve 2547 sayılı yasaya aykırı biçimde oluşturulmasının ya da bu kurul üyesi olarak görev yapanların yasaca belirli nitelikleri taşımalarının, bu kurulun Anayasanın 131/1. maddesinde belirtilen işlemleri dikkate alındığında, tüm öğretim elemanlarının hak ve menfaatlerini yakından ilgilendirdiğine, dolayısıyla üyelerinin haklarını aramak ve korumak amacıyla kurulan Öğretim Üyeleri Derneği tarafından, bakılan davanın açılabilmesine...". Aynı davaya ilişkin olarak daha sonra Danıştay 8. Dairesi ileride de zikredilecek olan kararında 4001 sayılı kanununda dikkate almak suretiyle derneğin dava açma ehliyetinin olmadığına karar vermiştir (35).

Ancak dernek veya odaların faaliyet konuları çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar gibi kanunda sayılan hususlar ise, değişiklikten sonra da dava açma hakkı olacaktır. Gerçi bu hususlarda tüm vatandaşların davacı olabilmeleride kanunla sağlanmıştır.

Danıştay TMMOB. Mimarlar Odasının büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanan 1/5000 ölçekli İstanbul tarihi yarımada koruma imar planının iptali istemiyle açtığı davada dava açma ehliyetinin bulunduğuna karar vermiştir (36). Daha öncede ifade edildiği gibi 4001 sayılı kanundan sonrada bu hususta bir değişiklik olmayacaktır.

(34) D. 5. D. Kt. 20.5.1993, E. 1993/570.

(35) D. 8. D. Kt. 4.7.1994, E. 1994/4099, K. 1994/2003.

(36) D. 6. D. Kt. 17.12.1992, E. 1992/2502, K. 1992/5000.

Ancak Danıştay, bir şahsın açmış bulunduğu imar planının iptali istemiyle ilgili bir davada geniş bir yorumlama yapmak suretiyle dava açma ehliyetinin bulunduğunu kabul etmiştir (37); İmar planının iptali istemiyle açılan davada, davacının belde sakini olması ve üniversite öğretim üyesi sıfatıyla mesleki bakımdan ilgili olmasını, ehliyet açısından yeterli görmüştür. Danıştay gerek imar uygulamalarına ilişkin olarak ehliyet bakımından kabul ettiği yukarıdaki davalarda, gerekse ehliyet bakımından reddettiği davalarda (38), artık ehliyet hususu üzerinde durmadan herkesin davacı olabileceğini kabul edecektir.

Burada hemen belirtelim ki, 4001 sayılı kanun ile getirilen değişiklikten sonra, imar, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması gibi hususlar dışında değişiklikten önce menfaat noktasından reddettiği davalar gene reddedilecektir. Mesela, üçüncü kişiye verilen içkili yer ruhsatının iptali istemiyle belediye başkanlığı tarafından açılan davada (39), kulübün sözleşmeli antrenörüne, kişisel eylemi nedeniyle verilen hak mahrumiyeti cezasına karşı kulüp başkanının açtığı davada (40), eczacı olan davacıların hastane önüne bir başka eczacı tarafından yapılan prefabrik eczanenin inşaat ruhsatının iptali için açtıkları davada (41), davacıya ait aile kabrinin yakınında bulunan yeşil alana yapılan defin işlemine karşı açılan davada (42), bir adayın ilgili yönetmeliğe göre doçentliğe yükseltilmesi işlemine karşı, aynı anabilim dalındaki profesörün açtığı davada (43), Cumhurbaşkanına onursal doktora ünvanı verilmesi işlemine karşı ünvanı veren üniversiteyi bitiren şahıs tarafından açılan davada (44), ölen cumhurbaşkanının mezarlık niteliğinde olmayan taşınmaza gömülmesine ilişkin bakanlar kurulu kararına karşı

- (37) D. 6. D. Kt. 3.6.1992, E. 1992/1660, K. 1992/2676; Aynı nitelikte bir başka karar için Bk. D. 6. D. Kt. 13.5.1991, E. 1989/2279, K. 1990/1102.
- (38) Danıştay bir kararında, lokantanın kiracısı olan kişinin veya yolunun genişletilmesine ilişkin imar planı değişikliğinin iptali amacıyla dava açamayacağını belirtmiştir. D. 6. D. Kt. 8.10.1992, E. 1991/286, K. 1992/3480. Bir başka kararda da, Esenyurt Belediyesi tarafından önerilen plan değişikliği kent bütünü planı olduğundan, çevre düzeni planlarının Bayındırlık ve Sıkan Bakanlığı tarafından yapılmasını öngören Bakanlık genelgesinin iptali istemiyle İstanbul Belediye Başkanlığı tarafından açılan davada, davacının işlemle menfaat ilişkisinin bulunmadığına karar vermiştir. D. 6. D. Kt. 28.1.1992, E. 1990/942, K. 1992/248.
- (39) D. 10. D. Kt. 7.11.1991, E. 1990/758, K. 1991/3184.
- (40) D. 10. D. Kt. 6.11.1991, E. 1989/1246, K. 1991/3159.
- (41) D. 6. D. Kt. 13.10.1992, E. 1992/2250, K. 1992/3552.
- (42) D. 6. D. Kt. 3.6.1992, E. 1992/1172, K. 1992/2673.
- (43) D. 8. D. Kt. 28.6.1993, E. 1992/2595, K. 1993/2519.
- (44) D. 8. D. Kt. 25.3.1992, E. 1991/2225, K. 1992/525.

bir vatandaşın açtığı davada (45), Elektrik Mühendisleri Odası tarafından TEK'in iki ayrı anonim şirket olarak teşkilatlanmasına ilişkin bakanlar kurulu kararına karşı açtığı davada (46), Danıştay, menfaat ihlali görmemiştir. Menfaat ihlalinin görülmediği bu tür davalarda evleviyetle hak ihlalinin de bulunmayacağı açıktır.

### 3. İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU'NDA 4001 SAYILI KANUNLA YAPILAN DEĞİŞİKLİKTEN SONRAKİ DURUM

Bilindiği gibi yapılan değişiklik ile, iptal davası, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1/a bendinde, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlâl edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır. 4001 sayılı kanunla getirilen geçici 2. madde ile de bu hükmün, bu kanunun yürürlüğünden önce açılmış ve devam eden veya hükme bağlanmış ancak kesinleşmemiş olan davalara da uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan değişiklik ile ilgili gerekçede de, iptal davalarının ön kabul şartı olan menfaat ihlali şartının, kişisel hakkın ihlali şeklinde daha dar yorumlanmak ve subjektif ehliyetin buna göre değerlendirilerek uygulanmak istendiği belirtilmiştir.

Danıştay, kanunla getirilen değişikliğin henüz yeni olması dolayısıyla uygulamadaki görüşünü somut olarak ortaya koyamamış olmakla beraber, yine de verdiği çeşitli kararlarıyla uygulamanın nasıl şekilleneceğini belirtmiştir.

Nitekim, TMMOB. Mimarlık Odası tarafından, hazinenin mülkiyetinde olan vasıflı taşınmaz üzerine 49 yıl süreyle İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Başkanlığı lehine irtifak hakkı kurulmasına ilişkin Maliye ve Gümrük Bakanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davayı, dava açma ehliyeti bulunmadığı nedeniyle reddeden mahkeme kararına karşı yapılan temyiz başvurusunu, 4001 sayılı kanunla değişiklik yapılmadan önce aynı nedenle reddeden (47) Danıştay, değişiklikten sonra, yapılan kararın düzeltilmesi istemini kabul ederek; "İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görülebilmesi için ön sorunlardan olan davacının subjektif ehliyeti, yani "kişisel haklarını" ih-

(45) D. 10. D. Kt. 1.7.1993, E. 1993/2258, K. 1993/2598.

(46) D. 10. D. Kt. 23.12.1993, E. 1993/4903, K. 1993/4528.

(47) D. 10. D. Kt. 24.6.1993, E. 1992/1401, K. 1993/2872.

lal eden bir durumun bulunup bulunmadığı hususunun yargı yerince takdir edilebileceği, ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği, toplumun dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen hukuk devleti esaslarına aykırı, kamu yararını ihlal eden işlemlerin hukuk aleminden silinmesini sağlamak için, bu işlemlere karşı bireylerin dava açma hakkını geniş yorumlamak gerektiği, bu amaçla 2577 sayılı kanunda 4001 sayılı kanun ile yapılan değişiklik 'çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren' konularda ilgililerin dava açma hakkını 'kişisel hak ihlali' şartından arındırdığı, bu değişiklik ile bir anlamda kanun koyucunun 'kamu yararını' ilgilendiren konularda vatandaşların kayıtsız kalmalarını istemediği" (48) belirterek, dava konusu işlemin "kamu yararına" uygun olmadığı açısından yargı denetimnetabi tutulması amacıyla açılan davada davacı TMMOB Mimarlar Odasının dava açma ehliyeti bulunduğuna karar vermiştir.

Daha önce, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca, Radiodiagnostik Araştırma ve Eğitim Derneği tarafından açılan davayı ehliyet yönünden reddeden 8. Daire kararını bozarak davacı derneğin dava açma ehliyetini kabul eden kurul, bu karara karşı yapılan kararın düzeltilmesi istemini 4001 sayılı kanun ile 2577 sayılı kanunda yapılan değişiklikten sonra reddederek değişikliğe rağmen önceki kararında bir değişiklik yoluna gitmemiştir (49).

Yukarıda da ifade edildiği gibi değişiklikten önce menfaat ihlali olmadığı görüşünden hareketle davaları reddeden Danıştay, aynı konularda değişiklikten sonra, bu kez de hak ihlali olmadığı gerekçesiyle davaları reddetmiştir. Nitekim Danıştay, Türk Tabipler Birliği Antalya Tabip Odası Başkanlığı tarafından SSK Genel Müdürlüğünün part-time çalışanlarla ilgili işlemine karşı açılan davada (50); "4792 sayılı kanunun değişik 17. maddesine göre ödenmesi öngörülen ek ödemelere ilişkin genel esaslar, kurum mensuplarının parasal haklarına ilişkin bir düzenleme olup muayenehane sahibi ve part-time olarak çalışan kurum mensubu hekimler adına dava açan tabipler odasının kişisel hakkının ihlalinden ve dolayısıyla da menfaat ilişkisinin varlığından sözetmeye olanak bulunmadığı" belirtilerek, ehliyet yönünden reddine karar vermiştir.

Gene bir başka kararda da, Trakya Yağı Tohumlar Tarım Satış Kooperatifleri Birliği Yönetim Kurulu üyeleri olan davacılar ta-

(48) D. 10. D. Kt. 29.9.1994, E. 1993/4733, K. 1994/4393.

(49) DİDDGK. Kt. 14.10.1994, E. 1994/603, K. 1994/574.

(50) D. 5. D. Kt. 3.11.1994, E. 1994/5209, K. 1994/4925.

rafından, birliğin bazı kadrolarına atama yapılmasına ilişkin bakanlık işleminin iptali istemiyle açılan ve mahkemece, davanın yönetim kurulunca atanmalarına karar alınan fakat bakanlıkça uygun bulunmayarak atanmaları yapılmayan kişiler tarafından değil de yönetim kurulu üyelerince açılmış olması karşısında, dava konusu işlemle davacılar arasında kişisel menfaat ilişkisinin varlığından sözedilemeyeceği gerekçesiyle ehliyet yönünden reddedilmesi üzerine yapılan temyiz başvurusunu Danıştay (51); "Birlik Yönetim kurulu üyelerinin kendi menfaatlerine rağmen Bakanlıkça Genel Müdürlük tebliği doğrultusunda Birlik kadrolarına yapılan bazı atama işlemlerinin iptalini istemelerinde kişisel hak ihlali şartının gerçekleşmemiş olduğu anlaşıldığından, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin mahkeme kararınca hukuka aykırı bir husus görülmediği" gerekçesiyle red etmiştir.

4001 sayılı kanunun getirmiş bulunduğu değişiklik, bir başka davada çarpıcı bir şekilde görülmüştür. Danıştay, öğretim üyeleri derneğinin Yüksek Öğretim Kurulu üyeliği için Milli Eğitim Bakanlığı'nın yapmış bulunduğu seçim işlemine karşı açmış bulunduğu davada, menfaat ihlali şartının gerçekleştiğini belirterek davanın esasına girmiş ve yürütmeyi durdurma kararı vermiştir (52). Değişiklikten sonra Danıştay, Derneğin dava konusu işlemle ilgili doğrudan ihlal edilen bir kişisel hakkı sözkonusu olamayacağından bu davayı açmakta ehliyeti bulunmadığına karar vermiştir (53).

Gene değişiklikten sonra, üniversite öğretim üyelerine 6 rektör aday adayını belirleme seçimine girerek aldığı oyla 10. sıraya yerleşen davacının, Cumhurbaşkanlığınca İstanbul Üniversitesi Rektörlüğüne atanan kişinin Yüksek Öğretim Kurulu'nca yapılan seçimde belirlenen 3 kişi arasında rektör adayı olarak yer alması işlemine karşı açılan davada da Danıştay, "3 aşamalı seçimden, ilk seçimde davacının aday olması nedeni ile seçimin bu aşamasında kişisel menfaati bulunduğu açık ise de, bu işlemi dava konusu etmediği, bu seçimde en çok oy alan 6 kişinin ismi Yüksek Öğretim Kurulu'na bildirildiği, davacının bunlar arasında aldığı oy sayısına göre 6 kişi arasında yer almadığı, bu durumda rektör seçiminin 2. aşamasının yapılması için ismi bildirilen 6 kişi arasında bulunmayan davacının Yüksek Öğretim Kurulu'nca yapılan 6 kişi arasından 3 kişinin belirlenmesine ilişkin işleminin iptalini istemede 2577 sayılı Kanun'un

(51) D. 5. D. Kt. 28.9.1994, E.1994/1296, K. 1994/4216.

(52) D. 5. D. Kt. 20.5.1993, E. 1993/570.

(53) D. 8. D. Kt. 4.7.1994, E. 1994/4099, K. 1994/2003.



2. maddesinde belirtilen kişisel hakkının ihlal edildiğinden söz edilemeyeceği" (54), gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.

## C. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İLE İLGİLİ DEĞİŞİKLİK

### 1. GENEL OLARAK YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

Bir idari işlem aleyhine Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması, dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz (İYUK md. 27/1) (55). İdari işlemin yürütülmesinin yani kişiler üzerinde etki ve sonuç doğurmasının durdurulabilmesi ancak bir mahkeme kararıyla olabilir.

Dava açılmasının idari işlemin yürütülmesini durdurmayaacağı ilkesi, bir takım sebeplerden kaynaklanmaktadır. Daha doğrusu bazı esaslar, bu ilkenin dayanağını oluşturmaktadır. Birçok yazara göre (56), ilkenin dayandığı esaslar, idari işlemin icrailik özelliği, kuvvetler ayrılığı ilkesi, kamu yararının dayandığı pratik düşüncelerdir. Bunların yanında idari işlemin kanunilik özelliğide zikredilmiştir (57).

Aşlında idari işlemin bir özelliği olan kanunilik karinesi dahi, tek başına, idari işlemin yürütülmesinin dava açmak suretiyle durdurulamayacağı, bunun ancak mahkeme kararıyla mümkün olabileceği esasını açıklamak için yeterli olabilir. Kanunilik karinesi, bir işlemin idari yargı önünde dava konusu edilip, hukuka aykırılığı is-

(54) D. 8. D. Kt. 3.10.1994, E. 1994/3762, K. 1994/2385.

(55) Bu ilkenin istisnası da 27. maddenin 3. fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre: "vergi mahkemelerinde, vergi uyumsuzluklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resmi ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur". Bu hüküm, idari işleme karşı dava açılmasının işlemin yürütülmesini durdurmayaacağı ilkesinin tek istisnasıdır. Bu konuda ayrıntılı açıklamalar için Bk. Candan, T. : İdari Yargılama Usulü Kanununda Yapılan Son Değişiklikler Çerçevesinde Yürütmenin Durdurulması Müessesesi I, Mali Ekonomik Sosyal Yaklaşım, yıl 2, sy. 22, Ekim 1994, s. 35 vd.

(56) Bk. Tourdias, M. : Le Sursis à Exécution Des Décisions Administratives, Paris 1957, s. 7 vd; Oytan, M. : Danıştayda Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması, Ankara 1973, s. 22 vd; Aslan, Z. : İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, İstanbul 1994, s. 17 vd.

(57) Sarıca, R. : Tehir-i İcra, Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması, Ankara 1966, s. 27 vd; Kıratlı, M. : Yürütmenin Durdurulması, AÜSBFD, c. XXI, sy. 4. s. 176; Akural, S. : İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları, İdari Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Ankara 1976, s. 122.

pat edilene kadar kanuna uygun, sağlıklı olduğunun kabul edilmesi anlamındadır (58).

Kanunilik karinesinden istifade eden idari işlemin hukuka aykırılığı ancak, bir mahkeme kararı ile ortaya konabilir. Dolayısıyla da işlemin yürütülmesinin mahkeme kararı dışında durdurulabilmesi mümkün değildir. Aksi halde sadece dava açmak suretiyle idari faaliyetler felce uğratılabilecektir (59).

Yürütmenin durdurulması müessesesi üstün yetkiler kullanmakta olan idare karşısında bireylerin korunmasını sağlayan bir denge unsuru olarak ortaya çıkmaktadır (60). Hatta yürütmenin durdurulması, temel hak ve özgürlüklerin de etkili bir koruma aracıdır (61). Böylesi önemli bir müessese olan yürütmenin durdurulması, tabii olarak idare hukukunun üzerinde çok tartışılan konularından birisi olmuştur. Konu böylesine önemli bir şekilde ortaya çıktığından, Anayasamızda dahi yerini almıştır (md. 125/5).

Yürütmenin durdurulması kararı verebilmek için bazı şartların gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Gerçektende gerek Fransa'da, gerekse ülkemizde yürütmenin durdurulması kararları için bazı sınırlamalar getirilmiştir. Fransa'da 22 Temmuz 1806 tarihli kararname ile Conseil d'Etat'ya (CE) yürütmenin durdurulması yetkisi verilmiş (62), 31 Temmuz 1945 tarihli Ordonnance'in 48. maddesinde aynı hükmü tekrarlamıştır (63). 30 Eylül 1953 tarihli kararnamenin 9. maddesinde aynı şekilde yürütmenin durdurulması yetkisini vermiştir (64). Kararname, CE'nin yürütmeyi durdurma kararları için bir kısıtlama getirmemekle beraber, ilk derece idari yargı yerlerinin yürütmeyi durdurma kararı verebilmelerini, kamu düzeninin, kamu güvenliğinin ve kamu esenliğinin korunmasıyla ilgili işlemler

- 
- (58) Özay, s. 342, Yürütmenin Durdurulması müessesesinde kanunilik karinesine bağlı olarak Özay tarafından şöyle tarif edilmiştir: "Yürütmenin durdurulması hukuka aykırılık iddiası ile iptal davasına konu olmuş bir idari işlem hakkında yetkili yargı yerinin, kanunilik karinesini geçici olarak askıya alması, durdurmasıdır", s. 343; Ayrıca Bk. Akural, s. 122.
- (59) Long, M. - Braibant, G. - Weil, P. (Çev. Oytan, M.) : Yürütmenin Durdurulması, DD, sy. 6-7, s. 100; Ayrıca Bk. Phillip, L. : Le Suris à Exécution Des Décisions Des juridictions Administratives, Rec. Dalloz, 1954, s. 219, Oytan, s. 21'den naklen.
- (60) Gözübüyük, S. : Yönetmelik Yargı, Ankara 1993, s. 331; Akural, s. 122.
- (61) Bilgen, P. : Yap İşlet Devret Sözleşmeleri Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara 1-4 Mayıs 1990, s. 803.
- (62) Long - Braibant - Weil, s. 100.
- (63) Waline, M., s. 217; Rivero, s. 197; Long - Braibant - Weil, s. 100.
- (64) Waline, M., s. 217; Long - Braibant - Weil, s. 102; Oytan, s. 71.

açısından yasaklamıştır (md. 9). CE, mevzuatta olmamasına rağmen içtihat yoluyla da bazı sınırlamalar getirmiştir (65). Buna göre, yürütmeyi durdurma kararı verebilmesi için sebep ve delillerin ciddi olması, dava konusu işlemin icrasının telafi edilemez veya telafisi güç bir zarar doğurması gerekir (66). İctihadi nitelikte olan bu şartlar 30 Temmuz 1963 tarihli kararname ile mevzuat hükmü haline getirilmiştir (67). Kararnamenin 54. maddesi gerek ilk derece mahkemesi kararının yürütülmesinin durdurulması koşullarını, gerekse idari işlemlerin yürütülmesinin durdurulması, şartlarını düzenlemiştir.

İdari işlemin yürütülmesinin durdurulması şartları şu şekilde ortaya konmuştur; dava konusu kararın uygulanması zor bir şekilde telafi edilebilecek sonuçlara sebebiyet vermek riskini doğuracaksa ve dilekçede öne sürülen sebep ve deliller ciddi ve işlemin iptal edilmesini haklı kılacak nitelikte ise yürütmeyi durdurma kararı verilebilir. Bu tarihten sonra CE, yürütmenin durdurulması müessesesine daha ılımlı yaklaşmış, telafisi imkansız bir zarar olması şartını aramayarak zor bir şekilde telafi edilebilecek sonuçlar doğmasını yeterli saymıştır (68). Ayrıca belirtmek gerekirdi CE yürütmeyi durdurma kararlarını daima gerekçeli olarak vermiştir.

Ülkemizde de Danıştay ve ilk derece idari mahkemeler, yürütmeyi durdurma yetkisini mevzuatımızdaki, esaslar çerçevesinde kullanmaktadırlar. 521 sayılı Danıştay Kanunu döneminde, Fransa'da ilk dönemlerde olduğu gibi, kanuni bir sınırlama mevcut olmadan yürütmeyi durdurma yetkisi kullanılmıştır. Kanununun 94. maddesinde, "Danıştay'da idari dava açılması ve kanun yollarına başvurulması itiraz olunan idari işlemlerin veya yargı kararlarının yürütülmesini durdururuz. Şu kadar ki, Dava Daireleri ile Dava Daireleri Kurulu taraflardan birinin isteği halinde... yürütmenin durdurulması-

(65) Tourdias, s. 55.

(66) Tourdias, s. 110; Long - Brabant - Weil, s. 100 vd.

(67) Long - Brabant - Weil, s. 102.

(68) Oytan, s. 115; CE, yürütmeyi durdurma kararlarını son derece seyrek bir şekilde vermiştir. Oytan'ın incelemeleri sonucunda yapmış bulunduğu tespitlere göre, CE, 1872-1953 tarihleri arasında 20 adet yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. s. 49, 1954-1971 tarihleri arasında da 56 adet yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. s. 84-85. Bu durum Fransa'da yürütmeyi durdurma kararlarının istisnai bir tedbir olarak uygulandığını göstermesi bakımından önemlidir. Ülkemizde ise aynı şartlar altında mahkemeler tarafından kullanılmakla beraber, karar sayısı Fransa ile mukayese edilemeyecek kadar çoktur. Bk. 73 nolu dipnot. Fransa'da bazı yazarlar CE'nin bu tutumunu desteklerken bir kısmında eleştirmişlerdir. Bu konuda Fransız doktrinindeki tartışmalar için Bk. Oytan, s. 110 vd.

na karar verebilir". Bu hüküm aynen Fransa'daki 1945 tarihli Ordonnance'da olduğu gibi, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesini hiçbir şarta bağlamamış, dolayısıyla da bu konuda bir açıklık sağlayamamıştır (69). Kanunun düzenleniş şekli, yürütmeyi durdurma konusunda Danıştay'ın tam bir takdir yetkisine sahip olduğu görüntüsünü vermiştir (70). Yürütmeyi durdurma konusunda olabilecek sınırlamalar bu durumda Danıştay içtihatlarıyla belirlenmek zorunda kalmıştır. Ancak Danıştay'ın yürütmeyi, durdurma kararlarının yayınlanmaması, yayınlananlarının da gerekçesiz olması sonucu, bu konudaki içtihat tespit edilememiş, Fransa'daki esasların Danıştay tarafından da uygulandığı tahmin edilmiş veya uygulanması gerektiği belirtilmiştir (71).

Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararları konusunda yeterince titiz olamaması, yerleşmiş bir içtihadının olmaması (72), kararlarını gerekçesiz, hiçbir sınırlamaya tabi tutmadan çok sık olarak vermesi (73), 1973 yılında 1740 sayılı Kanunun çıkışına zemin hazırlamıştır. Danıştay Kanunu'nda değişiklik yapan sözkonusu kanun, yürütmenin durdurulması kararlarını telafisi güç durumlar ortaya çıkması veya dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna

(69) Onar, c. III, s. 1970.

(70) Kiratlı, s. 188.

(71) Kiratlı, s. 189.

(72) Gözübüyük, s. 330.

(73) Gerçektende yürütmenin durdurulması kararlarının Danıştay tarafından Fransa'dakinin aksine olarak eleştirilecek oranda sık verildiği görülmüştür. Oytan'ın tespit etmiş bulunduğu istatistik bilgilere göre 1966-1972 yılları arasında Danıştay, toplam 15.691 yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. İstatistik bilgilere göre Danıştay, 7 sene içinde açılan yirmi davadan birinde ve yürütmeyi durdurma istemli üç dosyadan birinde bu isteği kabul etmiştir. Bk. Oytan, s. 159-160; Özay, yürütmeyi durdurma kararlarının sıkı şartlara bağlanması amacını güden düzenlemelere dayanak teşkil etmesi açısından, Fransa ile karşılaştırmalı istatistik bilgilere başvurulmasını tasvip etmemektedir. Yazara göre, Fransa'da yargısal kararların ışığı altında gelişen idare hukukuna saygılı davranmak için gereken çaba her çevrede eşit olarak görüldüğünden CE önüne getirilen iptal davası sayısı bizdekinden azdır. Ancak yazarı, Danıştay'ın vermiş bulunduğu bazı yürütmeyi durdurma kararlarının yanlışlığında vurgulamak ihtiyacı hissetmiştir; 1968 ve sonrası İstanbul ve Ortadoğu Teknik Üniversitelerinin öğrenci olayları nedeniyle kapatılması kararlarına karşı açılan davalarda kamu hizmetinin sürekliliği (!) ilkesine dayanarak vermiş bulunduğu yürütmeyi durdurma kararları eleştirilmiştir. Bu dönemde İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğrencisi bir genç öğretim üyeleri ile Ankara'ya giderek yarım günde Danıştay'ın ilgili dairesinde yürütmeyi durdurma kararı alabilmıştır. Bk. Özay, s. 344-345 ve 560 nolu dipnot.

göre, ciddi ve idari veya yargı kararlarının iptalini haklı gösterecek nitelikte olması şartlarına bağlamıştır.

1990 yılında 3622 sayılı Kanun ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve yürütmeyi durdurma kararı verilebilmesi daha zor şartlara bağlanmıştır. Buna göre yürütmeyi durdurma kararı verilebilmesi için idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkca hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi kararın gerekçeli olması yanında yürütmeyi durdurma kararının gerekçesinde bu iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun gösterilmesi gerektiği hükmü getirilmiştir. Bu hüküm, yürütmeyi durdurma kararlarının verilebilmesini güçleştirici bir düzenleme olmuştur (74). 4001 sayılı Kanun ile yürütmenin durdurulmasının düzenlendiği İYUK'nun 27. maddesi, değiştirilmeden önce yukarıdaki şekildedeydi. Yani yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkca hukuka aykırı olması (75) şartları birlikte gerçekleşecek, yürütmenin durdurulması kararının gerekçesinde de bu iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun açıkca gösterilmesi gerekecektir.

## 2. YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA İLİŞKİN DEĞİŞİKLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesi, idari yargı hakimine tanınan yürütmenin durdurulmasına karar verebilme yetkisinin, ilk derece idari yargı yerlerinde ve ilk derece idari yargı yeri sıfatıyla Danıştay'da açılan davalarda kullanılmasına ilişkin şartları düzenlemektedir. 52. madde ise, sözkonusu yetkisinin kanun yolları aşamasında kullanılmasına ilişkin şartları düzenlemektedir.

4001 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmadan önce 27. maddenin 1. fıkrası "Danıştay'da veya idari mahkemelerde idari dava açılma-

(74) Erkrut, s. 5; Bilgen'de bu düzenleme ile idari yargı hakimlerine yürütmeyi durdurma kararı vermemeleri yönünde bir mesaj yolladığını söylemektedir. Bilgen, s. 804; Ancak idari mahkemelerin ve Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararlarındaki gerekçelerin çok kısa olması, hatta çoğu kez hiçbir açıklamayı ihtiva etmemeleri karşısında, getirilen bu sınırlamaların fiilen etkisiz hale getirildiği dahi söylenebilir.

(75) Elbetteki açık hukuka aykırılıktan kasıt, sıradan bir vatandaşın kolaylıkla anlayabileceği bir hukuki sakatlık değildir. Bu sakatlığın, davaya bakan hakimlerin mesleki bilgi ve deneyimlerine dayanarak özel bir araştırmaya ihtiyaç olmaksızın ilk bakışta anlaşılan türden olması gerekir. Candan I, s. 38.

sı veya kanun yollarına başvurulması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz" şeklindeyken değişiklikten sonra, "veya kanun yollarına başvurulması" ifadesi Kanundan çıkarılmıştır.

Yürütmenin durdurulması kararı verebilmek için gerekli olan şartlar, değişiklikten sonra da muhafaza edilmiştir. Buna göre, yürütmenin durdurulması kararı verebilmek için, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekecektir. Yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli olması gerektiğinde muhafaza edilen bir diğer husustur (md. 27/2). Ancak 3622 sayılı Kanun ile 2. fıkraya ilave edilen "Bu iki şartın birlikte gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilemez. Yürütmenin durdurulması kararının gerekçesinde bu iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun da açıkça gösterilmesi gerekir". ifadesi, çıkarılmıştır. Kanun yapma tekniğine uygun bulunmayan (76) ve yürütmenin durdurulmasını güçleştirme amacı gerekçesiyle eleştiriye uğrayan (77) bu cümlelerin madde metninden çıkarılması uygun olmuştur.

Yürütmenin durdurulmasına ilişkin olarak 27. madde ile getirilmiş bulunan bazı sınırlamalarda 4001 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır.

Yürütmenin durdurulmasına doksan gün için karar verilebileceği ve yürütmenin durdurulmasına karar verilen davaların tekemmül etmelerinden itibaren altmış gün içinde karara bağlanması gerektiği hükmünü getiren 4. fıkra, yürürlükten kaldırılmıştır. Bundan böyle yürütmeyi durdurma kararları süre açısından herhangi bir sınırlamaya tabi olmayacaktır. Bu durumun mahkemeler açısından bir rahatlatma sağlayacağı söylenebilir.

Gene bazı sınırlamalar getiren 9, 10 ve 11. fıkralarda yürürlükten kaldırılmıştır.

9. fıkra, savaş halinde yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceğini hükme bağlamaktaydı.

10. fıkra, sıkıyönetim ve olağanüstü halin ilan edildiği bölgelerde görevli olan veya sonradan bu bölgelerde görevlendirilen kamu

(76) Candan I, s. 38. Gerçektende 3622 sayılı Kanun ile eklenen bu cümleler gereksizdir. Yürütmenin durdurulması için gerekli olan iki şart belirtilmesine göre, bunlar gerçekleşmeden karar verilemeyecektir. Tabiidir ki gerekçe aranmasından maksat, bu şartların gerekçede gösterilmesinin gerektiğidir.

(77) Bk. 74 nolu dipnot.

personeli hakkında yapılan idari işlemlere ilişkin davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceğini belirtmektedir (78).

11. fıkra ise, olağanüstü halin ilan edildiği bölgelerde grev ve lokavt ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenmesi, dernek ve kuruluşların kapatılması veya faaliyetten menedilmesi kararlarına ilişkin davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceğini belirtmiştir.

(78) Özay, 10. fıkra uygulamasını haklı olarak ısrarlı bir şekilde eleştirmiştir. Hatta yazara göre, 10. fıkra hükmü o denli kötü uygulamalara neden olmuştur ki, hukuk devletinin en önemli güvencesi olan iptal davaları ve yürütmenin durdurulması ülkemizde anlamsızlaşmıştır. Mesela üniversite personeline ek ders ücreti olarak yanlış ödeme yapıldığı iddiası ile maaşlarından kesinti yapılmasına ilişkin idari karara karşı açılacak bir davada eğer görevli herhangi bir kentte ise yürütmenin durdurulması kararı verilebilmekte, buna karşılık asayişle ilgili bir olağanüstü halin bulunduğu yörede ise bu yasak kapsamına girmektedir. Bk. Özay, s. 131. Özay, bu konuda aynen şöyle demektedir (Bk. s. 345-346); "Eleştirdiğim ve vargücümle ortadan kalkması için çaba sarfedeceğim Danıştay uygulaması 27. maddenin 10. fıkrasına ilişkin olanıdır. İdare hukukçusu diğer bilim adamı meslekdaşlarımın da katıldığı kişisel gördüğüm bu fıkranın sıkıyönetim ya da olağanüstü hal ile organik veya işlevsel bir ilişkisi olan kamu personeli'ni öngördüğü, böyle bir bağ olmadığı takdirde de sözkonusu yerde olağanüstü hal veya sıkıyönetim bulunmasının yürütmenin durdurulması kararı için bir engel oluşturmayacağıdır. Bunun birinci kanıtı Anayasanın 125. maddesinde, değil bu gibi haller, savaş sırasında bile kanunla sınırlamadan söz edilmiş olmasıdır. Sınırlama ve 'yasaklama' aynı şeyler olmadığından Anayasa koyucu eğer bu olanığı tümünden ortadan kaldırmak isteseydi bu konuda bir 'yasak' koymasını engelleyici hiç neden yoktu. İkinci ve güçlü kanıt ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun aynı konuyla özgülünen 62. maddesidir.

Bu maddede 'savaş halinde yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği' öngörüldükten sonra aynen 'sıkıyönetim halinde, sıkıyönetim bölgelerinden alınan veya bu bölgelere naklen atanmaları yapılan personele ilişkin olarak açılan iptal davalarında yürütmeyi durdurma kararı verilemeyeceği' hükme bağlanmakla 'organik ve işlevsel bağ ölçütü' açıkça benimsenmiş görülmektedir.

Anayasal düzen olarak çok daha katı kuralların egemen bulunduğu askeri yönetim alanındaki bir kanunun benimsenmiş olduğu sıkıyönetim görevine ilişkin olma ilkesinin sağladığı hakkın aynı Anayasa tarafından sivil kamu görevlilerinden esirgenmediğini düşünmek mümkün değildir.

Bu bakımdan da güvenlik nedeniyle olağanüstü halin bulunduğu bir ildeki özel öğretim kurumunda görevli beden eğitimi öğretmeninin Milli Eğitim Bakanlığı tarafından hiç bir gerekçe göstermeden memuriyetten ihracına ilişkin kararına karşı açılan iptal davasında yürütmenin durdurulması isteminin 'incelenmeksizin reddine' ilişkin idare mahkemesi kararı (İstanbul 3. İdare Mahkemesi, Kt. 24.4.1986, E. 1986/315) en azından üzücüdür".

Bütün bu sınırlamalar 4001 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla özellikle 10. fıkraya hükümüne ilişkin mevcut tartışmalar olumlu bir şekilde son bulmuştur.

Temyiz ve itiraz taleplerinde yürütmenin durdurulmasında 52. maddede düzenlenmiştir. Maddeye göre, temyiz veya itiraz yoluna başvurulmuş olması, hakim, mahkeme veya Danıştay kararının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dairesi, kurulu veya itirazı incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir. 4001 sayılı Kanun ile 1. fıkraya, "davanın reddine ilişkin kararların temyizi halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi 27. maddede öngörülen koşulun varlığına bağlıdır" ifadesi eklenmiştir.

52. madde uyarınca, yürütmenin durdurulması talebinde bulunacak olan idare ile davacının amaçları farklı olmaktadır. İdare, 28. madde uyarınca infaz etmek zorunda olduğu dava konusu işlemin kısmen veya tamamen iptaline ilişkin kararlar ile tam yargı davalarının kısmen veya tamamen kabulüne ilişkin kararların gereklerine uygun işlem tesis etme veya eylemde bulunma yükümlülüğünden kurtulmayı amaçlamaktadır. 28. madde uyarınca infazı gerekmeyen davanın kısmen veya tamamen reddi yolundaki kararları itiraz veya temyiz başvurusuna konu eden davacının yürütmenin durdurulması kararından beklediği ise, icrai nitelikte olan veya davanın kısmen veya tamamen reddi ile icrai niteliğini yeneden kazanan dava konusu idari işlemin, kendisi üzerinde etki oluşturmaya engel olmaktır (79). 4001 sayılı Kanun tarafından madde metnine eklenen cümle, davacıya bu imkanı tanımaktadır.

52. maddenin 1. fıkrasına eklenen cümle ile dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi, 27. maddede yapılan atıf sebebiyle gerekçeli olmak zorundadır. Davanın kabulü durumunda temyiz aşamasında yürütmenin durdurulması istenmişse, yani yürütülmesinin durdurulması istenen işlem değilse mahkeme kararıysa, gerekçe mecburiyeti yoktur. Burada aranacak olan 52. maddenin 1. fıkrası ikinci cümle uyarınca "teminat"dır. İptal davalarında bu teminat istenmeyebilir (md. 52/2).

Davanın reddine ilişkin kararların temyizli halinde dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi,

(79) Candan, T. : İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Yapılan Son Değişiklikler Çerçevesinde Yürütmenin Durdurulması Müessesesi II, Mali Ekonomik Sosyal Yaklaşım, yıl 2, sy. 23, s. 25-26.



acaba sadece temyiz yolunda mı mümkündür? Yani davanın reddine ilişkin kararların itiraz yoluyla bölge idare mahkemesine getirilmesi ve mahkemeninde dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verme yetkisi var mıdır? Kanunkoyucunun bu cümlede itiraz yolundan söz etmemiş olması, bu yetkinin bölge idare mahkemelerinde zaten mevcut olmasına bağlanmıştır (80). Candan bu konuda şöyle demektedir (81); 'İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 4. fıkrasına göre, itiraz başvurusuna konu edilen ilk derece yargı yeri kararını hukuka aykırı gören bölge idare mahkemesinin kararı bozduktan sonra, işin esasına da girerek, davayı karara bağlama yetkisi vardır. Davanın esası hakkında karar vermeye yetkili olan yargı yerinin, bu davaya konu idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar veremeyeceği düşünülemez. Esasen uygulamada, bölge idare mahkemelerince, itiraz başvurusu dolayısıyla, idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmektedir (Ankara Bölge İdare Mahkemesi, Kt. 5.12.1989, E. 1989/1350)''.

52. madde uyarınca kanunyolu müracaatlarında üst idari yargı yerleri tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararlarına karşı itiraz imkanı yoktur. Böyle bir itiraz yolu 52. maddede düzenlenmediği gibi, ilk derece idari yargı yerleri ile Danıştay'ın ilk derece yargı yeri sıfatıyla baktığı davalarda verilen yürütmenin durdurulması kararlarına itirazı düzenleyen 27. maddenin 6. fıkrasına da atıf yapılmamıştır. 52. maddeye eklenen cümle ile 27. maddeye yapılan atıf, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli şartlar açısından yapılmıştır.

52. madde uyarınca verilen yürütmenin durdurulması kararları açısından, herhangi bir süre sınırlaması da mevcut değildir. 4001 sayılı Kanun'dan önce 27. maddenin 4. fıkrası uyarınca, yürütmenin durdurulması kararları doksan gün için verilmekteydi. 4001 sayılı Kanun bu sınırlamayı kaldırmıştır. 4. fıkranın yürürlükte olduğu dönemde dahi Danıştay, 52. madde hükmü uyarınca verilen yürütmenin durdurulması kararları yönünden 27. maddenin 4. fıkrası hükmünün gözönünde tutulmasına ve bu kararların hukuksal etkinlik süresinin de doksan gün olduğu yönünde bir sonuca ulaşılmasına imkan bulunmadığını bildirmiştir (82).

(80) Candan II, s. 30.

(81) Candan II, s. 30.

(82) D. 5. D. Kt. 11.7.1991, E. 1991/414, K. 1991/1.

#### D. 2577 SAYILI KANUNDA 4001 SAYILI KANUNLA YAPILAN DİĞER DEĞİŞİKLİKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İdari yargılama usulümüz esas itibariyle yazılılık esasını benimsemiştir. Bu nedenle idari davalar. Danıştay, İdare Mahkemesi ve Vergi Mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış dilekçelerle açılır. Dava dilekçesinde bulunması gereken hususları 2577 sayılı Kanunun 3. maddesi hükme bağlamıştır. Bu maddenin 1. fıkrasında, 4001 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmış ve idari davaların, imzalı dilekçe ile açılacağı belirtilmiştir.

Madde metnine "imzalı" kelimesinin dahil edilmesinin nedeni gerekçede, imzasız dava dilekçeleri üzerine verilen ve birbirinden farklı sonuçlar doğuran kararların önüne geçilmesi ve hak kaybının önlenmesi olarak gösterilmektedir.

İdari yargıda kural, her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dilekçelerle dava açılmasıdır. Ancak şartlarının oluşması halinde birden fazla işlem aleyhine bir dilekçe ile veya birden fazla şahsı ilgilendiren işlemden dolayı müşterek bir dilekçe ile dava açılması da mümkündür.

2577 sayılı Kanununun 5. maddesi bu konuyu düzenlemektedir. Maddenin birinci fıkrasında, birden fazla işlem aleyhine bir dilekçe ile dava açılacak durumlar düzenlenmiştir. 4001 sayılı Kanun ile fıkra metninde değişiklikler yapılmıştır.

Değişiklikten önce aynı şahsın birden fazla işlem aleyhine bir dilekçe ile dava açabilmesi, işlemler arasında maddi ve hukuki bakımdan bağıllık bulunması şartına bağlanmıştı. 4001 sayılı Kanunla "ve" kelimesi "veya" olarak değiştirilmiş ve "yada" bağlacı ile fıkraya "sebepler-sonuç ilişkisi bulunan" ibaresi eklenmiştir. Buna göre, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık yada sebepler-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile dava açılabilir.

İkinci fıkrada ise, birden çok kişinin birlikte tek dilekçe ile dava açabileceği durumlar düzenlenmiştir. 4001 sayılı Kanun bu fıkrada da çeşitli değişiklikler yapmıştır. İlk madde metninde, birden fazla şahsı ilgilendiren işlemden dolayı müşterek dilekçe ile dava açılabilmesi, hak veya menfaatte iştirak ile maddi ve hukuki sebeplerde birlik bulunması şartına bağlanmıştı. Yapılan değişiklikte hak veya menfaatlerde iştirak bulunması şartı aynen muhafaza edilmekte, ayrıca "ve" bağlacı ile "davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması" şartı getirilmektedir.

Yapılan bu değişiklikler ile, aynı dilekçeyle dava açılabilcek haller kolaylaştırılmıştır.

2577 sayılı Kanununun 8. maddesinin ilk üç fıkrası, davanın açılması sırasında dilekçenin verildiği yerlerce yapılması öngörülen işlemleri açıklamıştır. Son üç fıkrası ise, herhangi bir nedenle harcı veya posta ücreti verilmeden veya eksik verilerek açılan davalar hakkında yapılacak işlemleri düzenlemiştir. Sözkonusu son üç fıkra önce, 3622 sayılı Kanun ile değişikliğe uğradıktan sonra şimdi de 4001 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir.

Maddenin 4. ve 5. fıkraları birleştirilerek bir fıkra halinde düzenlenmiştir. İlk kez dava açılırken eksik yatırılan veya hiç yatırılmayan harç veya posta ücreti ile ilgili hükümler aynen muhafaza edilmiş sadece ilgiliye tebliğ yapacak kişiler arasına daire başkanının görevlendireceği tetkik hakimi de eklenmiştir.

Dava açıldıktan sonra posta ücretinde tebliğ işlemlerinin yapılmasını engelleyecek şekilde azalma olması halinde izlenecek yöntem ise ilk kez düzenleme konusu yapılmıştır. Böylece bu konuda uygulama da meydana gelen duraksamalar giderilmiştir. Maddenin değişiklikle ilgili gerekçesinde de bu konuya değinilmektedir.

Maddenin 6. fıkrasında yer alan "Bu masraflar yargılama giderlerine dahildir" cümlesi de 4001 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bundan böyle, bu madde ile ilgili olarak re'sen genel bütçeden yapılan tebligatlar yargılama giderlerinin hesabında dikkate alınmayacaktır.

"İdari Makamların Sükutu" başlığını taşıyan 10. madde yürürlüğe girdiği 1982 yılından bu yana iki kez değişikliğe uğramıştır. Maddenin 2. fıkrasında yer alan, "Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez" hükmü 3622 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmış, daha sonra 4001 sayılı Kanun ile yeniden yürürlüğe konmuştur. Ayrıca, "Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçmez" hükmü maddeye dahil edilmiştir.

İdari işlemler ve eylemler idarece ya kendiliğinden ya da ilgili-lerin başvurusu üzerine tesis edilirler. İlgililer yetkili makamlara yazı ile başvurarak dilek ve şikayetlerini bildirebilirler. Böyle bir işteğe karşılık idarenin dilekçe sahiplerine yazılı olarak sonucu bildirme ödevi bulunmaktadır. İşte idarenin bu ödevini yerine getirmemesi veya verilen cevabın kesin olmaması halî 10. maddede düzenlenmiştir.

Bu hükme göre ilgililer, idari makamlara başvurarak, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılmasını isteyebilirler. İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmezse istekleri reddedilmiş sayılır. Bu, zımni red işlemine karşı ilgililer, altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde dava açabilirler.

Ancak altmış günlük süre içinde idarece verilen cevabın kesin olmaması halinde ilgiliye iki yoldan birini tercih etme hakkı tanınmıştır. İlgili bu cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi kesin cevabı da bekleyebilir. Kesin cevabı beklemeye karar verdiği takdirde dava açma süresi işlemmez. Bununla birlikte bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez.

İlgili kişi, idari dava açma süresi içinde dava açmazsa veya açtığı dava süre aşımı nedeniyle reddedilirse 2. fıkranın son cümlesi bir şartla geçirilen idari dava açma süresinin yeniden canlandırılmasına imkan tanımaktadır. Bu da idari makamlarca, altmış günlük süre bittikten sonra cevap verilmesi halidir. Böyle bir durumda, dava açma süresi cevabın ilgiliye tebliğinden itibaren işlemeye başlar.

4001 sayılı Kanun 10. maddenin 3. fıkrasını yürürlükten kaldırarak, özellikle vergi hatalarının düzeltilmesi amacıyla idari makamlara yapılan başvurularda dava açma süresi açısından meydana gelen problemleri ortadan kaldırmıştır. Artık bu konularla ilgili olarak yapılan başvurular, dava açma süresini kesecektir. Nitekim bu konuya, değişiklikle ilgili gerekçede, ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin tesisi için yapılan başvuruya idarece verilen cevap kesin değilse, ilgiliye bu cevabı red sayarak dava açma imkanı tanındığı gibi, idarenin kesin cevabını bekleme olanağı da sağlandığı, bu takdirde, dava açma süresinin işlemeyeceği, ancak, bekleme süresinin başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemeyeceği öngörülerek, idari istikrarın korunması ve ilgililerin haklarının kaybolmamasının amaçlandığı belirtilmiştir.

10. maddenin 3. fıkrasının yürürlükten kaldırılmasına paralel olarak 11. maddenin 4. fıkrası da yürürlükten kaldırılmıştır.

Dava dilekçeleri üzerinde yapılacak ilk inceleme sonunda, 2577 sayılı Kanununun 14. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen usule ilişkin noktalardan biriyle davanın açılışında kanuna aykırılık görülmesi halinde, idari yargı yerlerince ne tür kararlar verileceği ve nasıl bir işlem yapılacağı 15. maddenin 1. fıkrasında gösterilmiştir. Birinci fıkraya göre verilecek kararların kural olarak temyizi veya iti-

razi mümkündür. Ancak maddenin 4. fıkrası bu konuda bazı istisnalar getirmiştir. Bilindiği gibi ilk incelemede öncelikle davanın görevli ve yetkili idari yargı yerinde açılıp açılmadığına bakılmaktadır. İdari yargının değil de, askeri veya adli yargının görevli olduğu konularda, davanın görev yönünden reddine karar verilmektedir. Verilen bu kararların ise, itiraz veya temyiz yolu ile yeniden incelenmesi mümkün olmamaktadır.

İlk incelemede, idari yargının görevli olduğu ancak görevli veya yetkili olmayan idari yargı yerinde davanın açıldığı tesbit edilirse, davanın görev veya yetki yönünden reddine ve dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine karar verilir. Bu kararların, 4001 sayılı Kanuna göre temyiz veya itirazı mümkün olmamaktadır.

Kural olarak dava dilekçesinde hasım gösterilmesi gerekmektedir. Ancak hasım gösterilmemesi veya yanlış hasım gösterilmesi halinde kanun koyucu gerçek hasmı tesbit etme görevini idari yargı mercilerine vermektedir. Böyle bir durumda, dava dilekçesinin tesbit edilecek gerçek hasma tebliğine karar verilmekte ve bu kararların da temyizi veya itirazı mümkün olmamaktadır.

Ayrıca dava dilekçelerinin 2577 sayılı Kanununun 3. ve 5. maddelerine uygun olarak düzenlenmesi de gerekmektedir. Dilekçelerin kanuna uygun şekilde düzenlenmediği veya eksik düzenlendiği belirlenirse, otuz gün içinde 3. ve 5. maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak suretiyle yeniden dava açılmak üzere dilekçelerin reddine karar verilmektedir.

Dava, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından açılmış olabilir. Bu takdirde de, otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçenin reddine karar verilmektedir.

Dilekçe red kararları aleyhine temyiz veya itiraz yoluna başvurmak mümkün değildir. Bu istisna, Kanunun yürürlüğe girdiği 1982 yılından bu yana maddede yer almaktadır. Ancak ilk metinde bu yasaklama sadece ilk inceleme üzerine Danıştayca verilen kararları kapsıyordu.

Bilindiği gibi, idari yargıda yazılı yargılama usulü geçerli olmaktadır. Duruşma yapılması istisnai bir durumdur. Davalarda duruşma yapılması belli şartların gerçekleşmesine bağlanmış, duruşma yapılmasına ve izlenecek usule ilişkin hükümlere Kanununun 17., 18. ve 19. maddelerinde yer verilmiştir.

Duruşmalı işlerde karar verme zamanını belirleyen 19. maddenin ilk şekline göre, duruşma yapıldıktan sonra aynı gün, bu mümkün olmazsa gerekçesiyle birlikte onbeş gün içinde karar verilmesi gerekiyordu. Yapılan değişiklik ile aynı gün karar verilmemesi halinde bunun gerekçesinin kararda gösterilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır. Bundan böyle duruşma yapıldıktan sonra en geç onbeş gün içinde karar verilmesi gerekmektedir.

Dosyaların incelenmesi başlığını taşıyan 20. madde, dosyanın çözüme kavuşturulabilmesi için Danıştay ile idare ve vergi mahkemelerine geniş yetkiler tanımıştır. Mahkemeler, belirlenen süre içinde gerekli gördükleri evrakların gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu isteğin yerine getirilmesi zorunludur. Bu zorunluğa 3. fıkra bir istisna getirmektedir. Başbakan veya ilgili bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin olan bilgi ve belgeleri vermeyebilir.

4001 sayılı Kanun ile 4. fıkra hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Bu hüküm, getirilen veya idarece gönderilen gizli belge ve dosyaların taraf veya vekillerine incelettirilmemesini düzenliyordu. Söz konusu bu yasak nedeniyle davacılar gereği gibi savunmada bulunamıyor, idarelerde bu yasağı bildiği için aslında gizli olmayan bir belgeyi veya bilgiyi "gizli" damgası ile mahkemeye gönderiyorlardı. Yani madde uygulamada çeşitli suistimallere neden olmaktaydı. Buna ilişkin gerekçe ise, yargılama usulü hukukunda amacın, davaya dayanak yapılan tüm belge ve delillerin tarafların bilgisine sunulması suretiyle gerçeğin ortaya çıkması ve bu suretle hukukun üstünlüğünün sağlanması olduğu taraf ve vekillerine incelettirilmeyen belge ve dosyaya dayanılarak karar verilmesinin, davacılara gerçek anlamda iddiasını kanıtlama hakkı tanınmadığını gösterdiği gibi adalete de gölge düşürdüğü uygulamada gizlilik taşımayan belge ve dosyalara gizlilik damgası vurularak bunların ilgililere incelettirilmesinin engellenmek istediği belirtilmiştir. Bu nedenle fıkranın yürürlükten kaldırılması olumlu olmuştur.

Bu maddede 4001 sayılı Kanun ile yapılan son değişiklik ise 5. fıkrada olmuştur. Burada yer alan "Başkanlık Kurulunca" ibaresi "Başkanlar Kurulunca" şeklinde değiştirilmiştir.

521 sayılı Danıştay Kanununa göre kararda tetkik hakiminin düşüncesi de yer almaktaydı. Ancak, 2577 sayılı Kanunda bu yönde bir düzenlemeye yer verilmemişti. En son 4001 sayılı Kanun ile ya-

pılan değişiklikle dosyayı hazırlayan ve kararın oluşumunda katkısı büyük olan tetkik hakiminin düşüncesine de kararda yer verilmiştir.

Anayasanın 138. maddesinin son fıkrasında, "yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiç bir surette değistiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez" hükmü yer almaktadır.

İdare yargı yerlerince verilen kararların yerine getirilmesi kural olarak idareye aittir. Karardan beklenen sonucun doğabilmesi için, idarenin kararın gereklerine uygun işlem veya eylem tesis etmesi gerekmektedir. 2577 sayılı Kanunun 28. maddesi, idareyi en geç altmış gün içinde bir işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya zorlamaktaydı. İdareye tanınan bu altmış günlük süre uygulamada kararın gereğini yerine getirecek olan idare tarafından "bekleme süresi" olarak yorumlanmış ve kararın gereği genellikle altmışıncı günde yerine getirilmiştir.

4001 sayılı Kanun ile 28. maddede değişiklik yapılmış, idarenin gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu belirtildikten sonra, bu sürenin hiç bir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemeyeceği hükmü bağlanmıştır.

Diğer taraftan 521 sayılı Kanundan beri tam yargı davaları hakkındaki kararlar genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunuyordu. 4001 sayılı Kanunda bu hükmü muhafaza etmiş, ancak cümleye "belli bir miktarı içerenler" ibaresini ilave etmiştir.

2577 sayılı Kanunun 31. maddesi, hangi konularda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile Vergi Usul Kanununun uygulanacağını tek tek saymıştır. 3622 sayılı Kanun ile sözkonusu maddenin 1. fıkrasının sonuna, "Ancak bilirkişinin seçimi Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından re'sen yapılır" hükmü ilave edilmiştir. 4001 sayılı Kanun ise bilirkişi seçiminin yanında "davanın ihbarı"nın da re'sen yapılacağını öngörmektedir.

Taşınmaz mallara ilişkin davalarda yetkili mahkemeyi 34. maddede düzenlemektedir. Maddenin ilk şekli, "Taşınmaz Mallara İlişkin Davalarda Yetki" başlığını taşıyordu ve tek fıkradan meydana geliyordu. 4001 sayılı Kanun ile maddenin başlığı "Taşınmaz Mallara ve Kamu İdarelerine İlişkin Davalarda Yetki" olarak değiştirilmiş, ilk fıkra aynen muhafaza edilmekle birlikte maddeye 2. fıkra eklenmiştir.

Bu değişiklik ile Ankara İdare mahkemelerinin görev ve yetki alanına giren davaların çözümü, ilgili yer idare mahkemelerine verilerek Ankara Mahkemelerinin yükü azaltılmak istenmiş ve usül ekonomisine riayet edilmiştir.

Vergi uyuzmazlıklarında yetkili mahkemeyi 2577 sayılı Kanunun 37. maddesi düzenlemektedir. Bu maddeye 4001 sayılı Kanunun 17. maddesi ile bir fıkra eklenerek, Gümrük Kanununa göre alınması gereken vergilerle Vergi Usül Kanunu gereğince şikayet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlerde yetkili mahkeme vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri tarih ve tahakkuk ettiren vergi dairesinin bulunduğu yerdeki vergi mahkemesi olduğu hükme bağlanmıştır.

2575 sayılı Danıştay Kanununun "İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay'da Görülecek Davalar" başlıklı 24. maddesinin 1. fıkrasının j bendinde, "Vergi Usül Kanunu gereğince şikayet yoluyla vergi düzeltme taleplerinin reddine ilişkin işlemlere" karşı açılacak davaları Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak çözümleyeceği hükme bağlanmıştır.

2577 sayılı Kanunun 37. maddesine eklenen fıkra ile 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinde yer alan bendi aynı konuda farklı iki yargı yerini yetkili mahkeme olarak göstermektedir. 2577 sayılı Kanunda neden bu yönde değişiklik yapıldığını ise gerekçe, Danıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısıyla Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaları belirten 2575 sayılı Kanunun 24. maddesinin 1. fıkrasının j bendindeki davalar Danıştay'ın görev alanından çıkarıldığından 2577 sayılı Kanunda bu yönde düzenleme yapma gereğinin duyulduğu belirtilmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunumuz, ilke olarak her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılmasını kabul etmiştir. Ancak ilke bu olmakla birlikte çeşitli maddelerinde bunun istisnalarını da düzenlemiştir. Örneğin, 5. maddede, aynı dilekçe ile dava açılacak halleri hükme bağlamıştır. Bir diğer istisnai durum ise, 38 ila 42. maddeler arasında düzenlenen bağlantılı davalara ilişkin bulunmaktadır.

Bugüne kadar yürürlükte bulunan düzenlemede kanun koyucu bağlantılı davaları tanımlamamıştır. Hangi hallerde davalar arasında bağlantı olduğu konusunda açıklık olmadığı gibi, 31. maddede de Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa bu konuda yapılmış bir atıf da bulunmamaktadır.



Söz konusu boşluğu 4001 sayılı Kanun 2577 sayılı Kanunun 38. maddesine bir fıkra ekleyerek gidermeye çalışmıştır. Bu fıkroda bağlantılı davaların tanımı yapılmış, aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davalar olarak belirtilmiştir.

Kanun koyucu ayrıca 39. maddenin 2. fıkrasının c bendinde yer alan "bağlantılı" kelimesini "bağlantı" olarak değiştirmiştir.

2577 sayılı Kanunun "Kararlara Karşı Başvuru Yolları" başlığını taşıyan üçüncü bölümünün 46 ve devamı maddelerinde temyiz düzenlenmiştir. 46. madde hangi kararların, kaç gün içinde temyiz edilebileceğini hükme bağlamış bulunmaktadır.

4001 sayılı Kanun da maddede değişiklik yaparak, 7. maddede ki hüküm ile bir paralellik sağlamıştır. Buna göre, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen haller de, Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilir.

Bilindiği gibi, temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçelerle yapılmaktadır. Temyiz dilekçesinde bulunması gereken hususlar ve dilekçenin verilmesi üzerine yapılması gereken işlemler 48. maddede düzenlenmiştir.

Temyiz dilekçeleri ilk önce kararı veren Danıştay dava dairesine veya mahkemeye verilmekte, kararı veren daire veya mahkeme dosyayı tekemmül ettirdikten sonra dizi listesine bağlı olarak Danıştay'a veya ilgili kurula göndermektedir.

Bilindiği gibi, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda verilen kararların temyiz edilebilmesi 3622 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce mümkün değildi. İlk kez 3622 sayılı Kanun bu kararların da temyiz edilebileceğini kabul etmiştir. Bu nedenle daha önceki düzenlemede bu konuya ilişkin hükümler yoktur.

3622 sayılı Kanun ile değişik İdari Yargılama Usulü Kanununun 48. maddesinin 4. fıkrasına, 4001 sayılı Kanun ile "Danıştay" kelimesinden sonra gelmek üzere "dairesi" kelimesi eklenerek hükme açıklık getirilmiştir. Ayrıca, yine 4001 sayılı Kanun ile madde 7. fıkra eklenerek, temyiz dilekçesi verilirken harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 3. madde esaslarına göre düzenlenmediği ve temyiz kanuni süre geçtikten sonra yapıldığı hususlarının dosyanın gönderildiği Danıştay'ın ilgili dairesi veya kurulunca saptanması hallerinde, temyiz isteminde bulunulmamış, sayılmasına ve temyiz

isteminin süreden reddine ilişkin kararların ilgili daire ve kurulca verilebilmesine imkan tanınmıştır.

Yargılamanın yenilenmesi olağanüstü kanun yollarından biridir. Olağanüstü olması nedeniyle yargılanmanın yenilenmesi sebepleri Kanunda sınırlı olarak sayılmış bulunmaktadır. İdari Yargılama Usulünde yargılamanın yenilenmesi 2577 sayılı Kanununun 53. maddesinde hükme bağlanmıştır.

3622 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmadan önce Danıştay ile İdare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında yargılanmanın yenilenmesi istenebiliyordu. 3622 sayılı Kanun bölge idare mahkemelerinde verilen kararlar hakkında da yargılanmanın yenilenmesinin istenebilmesini sağlamıştır.

Buna göre Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde verilen kararlar hakkında, 53. maddenin 1. fıkrasında yazılı sebepler dolayısıyla yargılanmanın yenilenmesi istenebilir. Bu sebeplerden biri de (h) bendinde belirtildiği gibi, tarafları ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine sebep olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından evvelki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunmasıdır.

4001 sayılı Kanun sözkonusu (h) bendinde, "tarafları" kelimesinden sonra gelmek üzere "konusu" kelimesini eklemiştir. İlamların ayniyetinden sözdebilmek için tarafları, sebebi ve konusunun aynı olması gerektiğinden bu şekilde bir ilave yapılmıştır.

Ayrıca 53. maddenin 3. fıkrası daha önce, yargılamanın yenilenmesinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun süreye ilişkin hükümlerinin kıyas yoluyla uygulanacağını öngörüyordu. 4001 sayılı Kanun fıkrayı değiştirerek atıf hükmünü kaldırmıştır. Yargılamanın yenilenmesi süresi 1. fıkranın (h) bendinde yazılı sebep için on yıl, diğer sebepler için altmış gün olarak belirlenmiştir. Sözkonusu on yıl ve altmış günlük süreler, dayanılan sebebin istemde bulunan yönünden gerçekleştiği tarihi izleyen günden başlatılarak hesaplanacaktır.

Olağanüstü kanun yollarından bir tanesi de kararın düzeltilmesidir. Taraflar bir defaya mahsus olmak üzere kararın tebliğini izleyen onbeş gün içinde, 2577 sayılı Kanununun 54. maddesinde yazılı sebeplerin bulunması halinde kararın düzeltilmesi isteminde bulunabilirler.

54. maddenin ilk şekline göre sadece, Danıştay Dava Daireleri ile İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurulları tarafından ve-

rilen kararlar için kararın düzeltilmesi isteminde bulunulabiliyordu. 3622 sayılı Kanun 1. fıkraya, "bölge idare mahkemelerinin itiraz üzerine verdikleri kararlar" ibaresini ilave ederek bölge idare mahkemesince verilen kararlara karşı da kararın düzeltilmesi isteminde bulunabilmesine imkan tanımıştır.

Kararın düzeltilmesi isteklerinin hangi daire veya kurulda inceleneceğine ilişkin hüküm 54. maddenin 3. fıkrasında yer almaktadır. 3622 sayılı kanun ile 1. fıkraya yapılan ilaveye paralel olarak 4001 sayılı Kanun da 3. fıkraya "bölge idare mahkemesince" ibaresini eklemiştir. Buna göre, kararın düzeltilmesi istekleri esas kararı vermiş olan daire, kurul ve bölge idare mahkemesince incelenebilecektir.

Yargılamamanın yenilenmesine ve kararın düzeltilmesine ilişkin özel hükümler 2577 sayılı Kanunun 55. maddesinde yer almaktadır.

4001 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce tarafların yargılamamanın yenilenmesi ve kararın düzeltilmesi istemleri kanunda yazılı sebeplere dayanmıyorsa istegin reddine karar veriliyor ve Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun bu husustaki hükümlerine göre para cezası hükmediliyordu. Yapılan değişiklik ile, para cezası hükmedileceğine ilişkin ifade yürürlükten kaldırılmıştır.

Dava hakkının uzantısı olan kanun yollarına başvurma hakkını kısıtlayan bir hüküm olması nedeniyle yürürlükten kaldırılması olumlu olmuştur.

Keşif, bilirkişi incelemesi veya delillerin tesbiti için görevlendirilen bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri hakimleri ile diğer görevlilerin yol giderleri ve tazminatları hakkında Harçlar Kanununun 34. madde hükmü uygulanıyordu. Ancak 3717 sayılı Adli Personel ile Devlet Davalarını Takip Edenlere Yol Giderleri ve Tazminat Verilmesi ile 492 sayılı Harçlar Kanununun Bir Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun ile sözkonusu 34. madde yürürlükten kaldırıldığından 2577 sayılı Kanunun 59. maddesinde de buna uygun yeni bir hüküm sevk edilmiştir.

"Çalışmaya Ara Verme" başlığını taşıyan 61. maddeye göre bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri her yıl Temmuz ayının yirmisinden Eylül ayının altısına kadar çalışmaya ara verirler. 4001 sayılı Kanun bu süreyi kısaltmıştır. Bundan böyle çalışmaya ara verme süresi Temmuz ayının yirmisinden Ağustos ayının yirmibirine kadar olmaktadır.

Maddede 3622 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, yargı çevre-

sine dahil olduğu bölge idare mahkemesinin bulunduğu il merkezi dışında kalan idare ve vergi mahkemelerinin çalışmaya ara vermeden yararlanamayacakları hükme bağlanmıştır. Çalışmaya ara vermeden yararlanamayanların da yıllık izin haklarının saklı olduğuna ilişkin hüküm ise, 4001 sayılı Kanun ile 61. maddenin 3. fıkrasına eklenmiştir.

4001 sayılı Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda yapılan değişikliklerle, sistemde aksayan yönlerin düzeltilmesi ve idari yargı mercilerindeki tıkanıklığın önüne geçilerek dava dosyalarının bir an önce çözüme ulaştırılmasının sağlanması amaçlanmıştır.

Bu amacı gerçekleştirebilmek için çeşitli maddelerde olumlu diyebileceğimiz değişiklikler yapılmıştır. Ancak amaç uğruna hakkı ortadan kaldıran değişikliklerin de yapıldığını görüyoruz. Örneğin, 2577 sayılı Kanununun 2. maddesinde yapılan değişiklik bu yöndedir. İdari Yargı mercilerindeki tıkanıklığın önüne geçebilmek amacıyla, kişilerin Anayasa ile güvence altına alınan hak arama özgürlüğü, dava açma hakkı belli konularda önemli ölçüde kısıtlanmıştır.

Yapılan bu değişikliklerle hedeflenen amacın gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini zaman gösterecektir. Büyük bir ihtimalle de uygulama, yeni değişiklikleri de gerekli kılacaktır.