

İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Araş. Gör. Begüm İsbir*

GİRİŞ

İptal davasının tarihsel süreci incelenirken, ilk olarak Fransa'daki gelişmelerle başlanmalıdır. İptal davasının ortaya çıkmasından önce Fransa'da nasıl bir idari sistemin hâkim olduğu, Krallık ve Cumhuriyet dönemlerinin Fransız İdari Yargı Sistemi'ni ne yönden etkilediği, iptal davasının hangi faktörlerle ortaya çıktığı, bu davanın bugünkü halini alması süreci incelenmelidir. Buna ilişkin ulaşacağımız hususlar ise Türkiye'de iptal davasının tarihte yolculuğunu ve bugünkü şekliyle iptal davası kavramı hakkında bize bilgi verecektir.

Fransa ve Türkiye'de iptal davasının gelişim sürecinden evvel, "iptal davasına neden ihtiyaç duyuldu?" sorusuna yanıt aramalıyız. Aklımıza ilk gelen neden, idarenin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerinden kaynaklanan işlemlerin, bireylere zarar vermesinden dolayı hukuka aykırı durumların ortaya çıkması ve bu hukuka aykırılıkların da iptal davası yoluyla ortadan kaldırılmasıdır. Bir diğer ifadeyle idare, üstün ve ayrıcalıklı yetkilerini hukuka uygun bir şekilde kullanmayarak, idari işlemin henüz tesisi aşamasında "hukuka aykırılığı" meydana getirir. İşlemin muhatabı olan kişi, bir zarara uğramamış olsa bile ortaya çıkan hukuka aykırılığın mutlak olarak ortadan kaldırılması, iptal davasına ihtiyaç duyulmasına sebep olur. İdari işlemde kaynaklanan hukuka aykırılığın hukuk dünyasından tamamen uzaklaştırılması gereği, iptal davasını ortaya çıkarmıştır. Tarihsel süreçte bu gereklilik, kendiliğinden ortaya çıkmamış; çeşitli siyasi ve sosyal faktörlerin etkisi, bu davanın ortaya çıkmasında büyük rol oynamıştır.

I. İPTAL DAVASININ ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

İptal davası, kavramsal olarak idari makamlar tarafından tesis edilen hukuka aykırı işlemlerin hukuk dünyasından uzaklaştırılmasını sağlayan bir yoldur. Bu dava, idari yargının gelişimiyle paralel olarak ortaya çıkmıştır. İptal davasının ortaya çıkışını tam olarak belirleyebilmek güç olsa da bu davanın Fransa'da, açık bir yasal düzenlemeyle kabul edilmediği, içtihat yolu ile benim-

* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

sendiğini söylemek yanlış olmayacaktır¹. Ancak iptal davasının Fransa’da ilk kez ortaya çıkışına zemin hazırlayan, 7-14 Ekim 1790 tarihli Kanun’un kısa bir hükmüdür. Bu düzenlemeye göre: “İdari teşkilata karşı ileri sürülen yetkisizlik iddiaları, hiçbir surette adliye mahkemelerinin görev alanına girmez”². Bu düzenlemeden anlaşılması gereken, Fransa’da iptal davasının ortaya çıkması, açık bir yasal düzenleme ile “iptal davası” kavramından söz edilmese de, söz konusu Kanun’un yorumlanması ile adli yargı-idari yargı ayrımının vurgulanarak iptal davasına dolaylı bir gönderme yapılması şeklindedir.

Bireylerin, idare tarafından gerçekleştirilen hukuka aykırı işlemlerden zarar görmemesine yönelik olarak, iptal davası bir kalkan görevi görür³. Hatta idarenin hukuka aykırı tasarrufları ortadan kaldırıldığı için idarenin, hukuka bağlılığı artırılır ve hukuksal düzen korunur⁴. İptal davalarına objektiflik niteliği kazandıran unsur da dava sonucunda bir hak ihlaline yönelik zarar tazminine gidilmeyerek; sadece hukuka aykırı işlemin hukuk dünyasından kaldırılmasıdır. Öte yandan, idari işlemlerden dolayı bireylere iptal davası açma hakkı tanımamak, idarenin keyfilğine sebep olabilir ve temel hak ve özgürlükleri de tehlikeye sokabilir⁵.

İptal davasının aldığı bu görünüm, günümüze gelinceye kadar çeşitli aşamalardan geçerek, son halini almıştır. Hatta iptal davasının tarihsel gelişimi konusunda, siyasi olayların etkisinin olduğu da bir gerçektir. Özellikle Fransa’daki siyasi gelişmeler, idari yargıya da yansımış ve idari yargı düzeninde hâkim olan hukuksal araçlar – iptal davası gibi- ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Fransız İdare Hukuku’ndan etkilenen Türk İdare Hukuku’nda da idari yargının, benzer süreçlerden geçerek bugünkü halini aldığını söyleyebiliriz.

A. Fransa’da İptal Davasının Tarihsel Gelişimi

Fransa’da iptal davası, kendiliğinden ortaya çıkmamış; siyasi birtakım koşulların değişmesiyle, belli bir sürecin sonunda kabul edilmiştir. Fransa’daki siyasi koşullar, Fransız İdari Yargısı’nı etkilemiştir. Bundan dolayı, iptal davasının Fransa’daki gelişimi, Krallık dönemi ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki aşamada incelenmelidir.

Krallık döneminde “tutuk adalet”⁶ kavramının hâkim olması iptal davasının ortaya çıkmasını engellemiştir. Cumhuriyet döneminde ise tutuk adalet, yerini “yasal adalet” bırakarak iptal davasına zemin hazırlamıştır. “Yasal adalet” kavramı yerine bazı yazarlar doktrinde “güçlü adalet”⁷, “yetkili adalet”⁸ “murahtas adalet”⁹ veya “devredilmiş adalet”¹⁰ kavramlarını da kullanmışlardır.

¹ **Karahanogulları**, Onur, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005, s. 37.

² **Sezginer**, Murat, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s.21.

³ **Kaya**, Cemil, Danıştay Kararları Işığında İptal Davaları Açısından Sendikaların Subjektif Dava Ehliyeti, Prof. Dr. Ali Naim İnan’a Armağan, Ankara 2009, s. 1215.

⁴ **Gökalp**, Ali Sıtkı, “İptal Davaları”, Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968), İkinci Baskı, Ankara, Danıştay Matbaası, 1968 s. 442.

⁵ **Aral**, Kenan, Danıştay Muhakeme Usulü, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965, s. 60.

⁶ Bu kavrama “kayıtlı adalet de denilmektedir, **Gökalp**, s. 446.

⁷ **Gökalp**, s. 446; **Bağcı**, İbrahim, “Yönetmelik Yargı Hukuku’nda İptal Davası ve Sonuçları”, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, Lisansüstü Programı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 1992, s.7).

1. Krallık Dönemi

Fransa'da Krallık döneminde Krallığın işlemlerinden etkilenen bireylerin tek başvuru yeri, yine işlemleri yapan Kral'ın kendisiydi. Hatta mahkemenin verdiği kararların, kralın onayına sunulduktan sonra hüküm ifade etmesi; bir diğer ifadeyle **tutuk adaletin** geçerli olması da Krallık döneminin en önemli özelliklerindendi. Ancak çıkarılan bazı kanunlarla hem idari yargının gelişmesi sağlanmış hem de iptal davasına doğru bir süreç başlatılmıştı.

Krallık döneminde Krallık tarafından yapılan işlemlere karşı herhangi bir yere başvuruda bulunma gibi bir sistem gelişmemiş olsa da, 16-24 Ağustos 1790 tarihinde çıkarılan bir kanun ile adli yargı-idari yargı ayrımının ilk sinyallerinin verildiği görülür. Nitekim bu kanun ile adliye mahkemelerinin idareyle ilgili davalara bakması yasaklanmıştır. Ancak idare mahkemeleri o dönemde kurulmadığı için, idari sorunlarla ilgilenen yine idari makamlar olmaktadır¹¹. Hatta Kral'ın kendisi, idari uyuşmazlıkları çözmekte söz sahibiydi. 7-14 Ekim 1790'da çıkarılan bir diğer kanun ile Kral'ın Krallık-birey arasındaki idari uyuşmazlıkları çözmeye yetkisi, vurgulanmış ve bu Kanun'da "*idare topluluğuna karşı yetkisizlik iddiaları, idarenin başında bulunan Kralın önüne getirilir, adli yargı mercilerine götürülemez*" ifadesine açıkça yer verilmiştir¹². Bu gelişme bazı yazarlar tarafından, "*Danıştay'ın yetkilendirilmiş yargı niteliğini kazanmasında etkili olduğu ve günümüzdeki anlamda iptal davasının ortaya çıkmasında rol oynadığı*" şeklinde yorumlanmıştır¹³.

"**Kral Meclisi**" adı verilen **istişari kurulların** oluşturulması ise 1791 yılına rastlamıştır. Bu Meclis, idari konularda Kral'ın önüne getirilen idari uyuşmazlıklara ilişkin istişari görüş bildirirdi¹⁴. Dolayısıyla Kral Meclisi'nin idari uyuşmazlıkları çözerek iptal davalarını başlattığını söylemek çok zordur. Nitekim idari uyuşmazlıkları çözmeye yetkisi münhasıran Kral'a aitti. Bu durum, tutuk adaletin geçerli olmasının doğal bir sonucuydu. Ancak bu Meclis, Kral'ın çıkardığı fermanlara karşı yapılan başvuruları incelerdi¹⁵. Ancak bu meclisler de kısa bir süre sonra kaldırılarak yerine **Danıştay (Conseil d'Etat)** kurulmuştur. Fransız Danıştay'ı Napolyon Bonapart zamanında 1799 Anayasası'nın kabulünden sonra kurulmuştur. Ancak Danıştay'ın o dönemdeki işlevi, sadece Kral'a danışmanlık yapmaktı. Son sözü yine Kral söylerdi. Danıştay, bir idari

⁸ Sezginer, s. 22.

⁹ Gökalp, s. 446.

¹⁰ Gökalp, s. 446; Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s. 309.

¹¹ Tüzemen, Şemsettin, "Fransa'da Danıştay ve İptal Davalarının Gelişimi", Ankara Barosu Dergisi, S.6 (Yıl:1963) s.706.

¹² Sezginer, s.21; Atay, Ender Ethem, "İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması", Danıştay İdari Yargı Sempozyumu., Yıl: 2007), www.danistay.gov.tr [04.12.2009], s. 5.

¹³ Atay, s. 5.

¹⁴ Tüzemen, s.706.

¹⁵ Söz konusu usulün Osmanlı'daki "arz usulü"ne benzediği söylenebilir. Osmanlı'da da padişah fermanlarına karşı idari başvuru imkânı tanınmıştır, **Karahanoğulları**, s. 38.

uyuşmazlıkla ilgili karar tasarısı hazırlayarak bunu, Kral'a sunmakla görevliydi¹⁶.

Tüm bu gelişmelerden kısa bir süre sonra Fransa'da başlayan ayaklanmalar ve siyasi çalkantılar, yargı sistemini de etkilemiştir. Krallık dönemi sona ererken, idare ve yargıda da değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bunlardan olumlu etkilenen ise Danıştay'dır. Nitekim idareyle ilgili uyuşmazlıklardan dolayı Danıştay'a başvuru yolu açılmıştır.

Krallık döneminde Fransız idari yargısı büyük bir gelişme gösterememiştir. Kral'ın her türlü işlemde söz sahibi olması, hatta uyuşmazlıkları bile çözmeye yetkisinin olması sadece idari yargının gelişmesini değil, genel olarak yargının gelişmesini tamamen engellemiştir. Nitekim kuvvetler ayrılığı prensibinin geçerli olmadığı bir dönemde, yargının gelişmesi de düşünülemeyecektir. Fransa'da Danıştay'ın kurulması, bu katı anlayışı biraz yumuşatmıştır. Böylece iptal davasının ortaya çıkmasına yönelik ilk adımlar atılmaya başlanmıştır.

2. Cumhuriyet Dönemi

Fransa'da Krallık döneminin sona ermesinin ardından Cumhuriyet'e geçilmiştir. Rejim değişikliğinden sonra yargı alanında da köklü değişikliklere gidilmiştir. İdari faaliyetlerle ilgili olarak, Danışma kurullarının sayısının artırılması, buna bir örnek teşkil etmiştir¹⁷.

Fransız Danıştay'ın işlevi de değiştirilerek, birden fazla alanda görevli olması sağlanmıştır. Danıştay, hem davaları çözmekle görevlendirilmiştir hem de idarelere istişari görüş vermeye başlamıştır. Bu gelişme, iptal davasının ortaya çıkması bakımından oldukça önemlidir. Zira Danıştay idari davaları bugünkü anlamına en yakın şekilde çözmeye başlamıştır. Bu dönemde Danıştay, günümüzdeki anlamına yaklaşmıştır. Bundan dolayı, iptal davalarının gelişmesinin bu dönemde hızlandığı sonucuna ulaşılabilir.

Danıştay'ın idari uyuşmazlıkları çözmekle görevlendirilmesi ve verdiği kararların Kral'ın onayına tabi olmaması -tutuk adalet sisteminden vazgeçilmesi- iptal davasına doğru atılan adımları hızlandırmıştır. Danıştay, süratle çözdüğü idari uyuşmazlıklarla içtihatlar geliştirmiş ve bu içtihatlar da Fransa'da iptal davasının gelişimini sağlamıştır. Ancak bu gelişmeyi yavaşlatan sebeplerden birisi, Danıştay'ın idari işlemleri iptal etmesine rağmen; Danıştay'ın ilk başlarda bunu, devlet başkanı veya adalet bakanı adına yapmasıydı¹⁸. Hatta Napolyon zamanında Danıştay'ın yarı idari-yarı yargısal yetkilerle donatılmış olması, devlet yönetiminin gerektiği zaman keyfi bir şekilde yürütülmesine sebep olmuştur¹⁹. İptal davası, tüm bu sebeplerden dolayı hızlı bir şekilde gelişmemiştir.

¹⁶ **Gözler**, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınları, 2007, s. 29.

¹⁷ **Tüzemen**, s. 708.

¹⁸ **Eroğlu**, s. 351.

¹⁹ **Lindseth**, Peter, "Always Embedded Administration: The Historical Evolution of Administrative Justice As An Aspect of Modern Governance", The Economy As Polity: The Political Constitution of Modern Capitalism, Forthcoming in Christian Joerges, Bo Straith, Peter Wagner, eds., London: UCL Press, Forthcoming, 2004, <http://ssrn.com/abstract=567741> [12.12.2009], s.10.

Fransızlar, iptal davası kavramının ortaya çıkmasıyla bu yeni kavrama hukuki bir dayanak oluşturmuştur. Bu dayanak ise 7-14 Ekim 1790 tarihli Kanun'dur. Bu Kanun'un içeriği ile ilgili TÛZEMEN şu bilgileri vermektedir: “*Bu Kanun, Gray şehri ile Haut-Saone directorie’i arasındaki ihtilâf dolayısıyla idari makamların yetkisizliği hakkındaki başvuruların idarenin başı olan Kral’a arzını içermektedir. Ancak bu kanundan genel ifade ve sonuçlar çıkarılarak, içtihatlarla yer verildi. Böylece Devlet Şurası güçlendirilerek iptal davası yetkisi kendisine verildi.*”²⁰. İptal davası kavramının Fransız İdari Yargı Sistemi’ne hâkim olmasıyla birlikte; iptal davasının sebepleri de ortaya çıkmaya başlamıştır. İptal davasının, 7-14 Ekim 1790 Kanunu ile dolaylı bir hukuksal dayanağı olsa da, iptal sebeplerini yargı içtihatlarıyla oluştuğu gözden kaçmamalıdır. Tamamen içtihatlar sonucu ortaya çıkan bu sebepler genellikle, **idari işlemlerin şekil unsuru açısından** ya da **yetki tecavüzü** nedeniyle iptalini gerektirmiştir²¹. Söz konusu sebepler, dava sayısının artmasıyla birlikte çoğalmıştır. İptal sebeplerine, **yetki saptırması** ile **kazanılmış hakların ve kanunların ihlali** de eklenmiştir. Fransız Danıştay’ın kanunun ihlali ve kazanılmış hakların ihlali göz önüne aldığı davalar, 1867 tarihli **Bizet Kararı** ile 1906 tarihli **Alcindor Kararı’dır**²². Bu kararlarla Danıştay, kanunun ihlalinin ve kazanılmış hak ihlalinin, iptal sebebi olabileceği sonucuna ulaşmıştır.

Danıştay’ın bugünkü anlamda bir yargı mercii haline gelmesi ise 19. yüzyılın sonlarına doğru mümkün olmuştur. 1832’den sonra idari davalar açısından doğrudan hukuksal dayanaklar gösterilmeye başlanmıştır. Fransız idari yargısında bir dönüm noktası sayılabilecek **Cadot Kararı**²³ ile 1889’da idari uyuşmazlıklarda, idari yargı mercisinin gösterilmediği durumlarda doğrudan Danıştay’a başvurulacağına karar verilmiştir²⁴. Böylece Fransız Danıştay’ı asli bir idari yargı mercii haline gelmiştir. Hatta bu karar ile yürütme yetkisinin hukuksal denetimi konusunda Danıştay kendisini görevli görmüştür²⁵. Danıştay’ın görev alanının, yeni kararlarla belirgin hale gelmesinin yanında, yeni kanunlar çıkarılarak Fransa’da tutuk adalet sisteminden vazgeçilmiş ve idarenin yargı kararları üzerindeki etkisine tamamen son verilmiştir. Tutuk adalet kavramının yerini “**güçlü adalet**” bırakmasıyla, idari yargının gelişmesinin önündeki engel tamamen ortadan kalkmıştır. İdari uyuşmazlıklarda idarenin hem kuralı koyan hem de onu denetleyen sıfatına son verilmiş, uyuşmazlık çözme yetkisi münhasıran yargı mercilerine bırakılmıştır. Kanımızca bu gelişme, yargı bağımsızlığı adına da önem taşımaktadır. Zira tutuk adalet, yargı bağımsızlığı için büyük bir engel oluşturuyordu. Hatta ileride ortaya çıkacak “hukuk devleti ilkesi” de tutuk adaletin ortadan kalkmasıyla kendisine bir gelişme alanı oluşturabilmiştir.

²⁰ Bkz: **Tüzemen**, s. 710.

²¹ **Tüzemen**, s. 710 vd..

²² **Eroğlu**, s. 351.

²³ C.E., 13 Aralık 1889, *Cadot, Rec.*, 1148. Bu karar aynı zamanda, parlamento ve devlet yöneticilerinin siyasi kontrollerinin yetersiz olduğunun en açık göstergesi olarak kabul edilmiştir. Bkz. **Lindseth**, s. 12.

²⁴ **Eroğlu**, s. 309.

²⁵ **Lindseth**, s. 11.

İptal davasının ortaya çıkmasıyla başlayan bu gelişmeler, yargı örgütünü de etkilemiştir. Fransa'da idari uyuşmazlıkları çözmeye yetkili Danıştay, temyiz merciine dönüştürülerek 1934'ten sonra idare mahkemeleri gibi görev yapan "**vilayet meclisleri**" kurulmuştur. Bu organlar ilk zamanlarda, sadece memurların uyuşmazlıklarını çözmekteydi²⁶. Daha sonra bunlar, idare mahkemelerine dönüştürülmüştür. Ancak bu dönüşüm tam olarak, 1953'te gerçekleştirilebilmiştir²⁷. İdare mahkemelerinin, kararlarını Fransız halkı adına verdiği ve kararların verildiği anda yürütülebilir olduğu özellikle vurgulanmıştır.

1934-1953 yılları arasında, Fransa'da Danıştay'ın içtihatlarını geliştirmesi, vilayet meclislerinin mahkeme gibi hareket ederek hüküm tesis etmesi, Fransa'da idari yargının hızla gelişmesine sebep olmuştur. Nitekim bu durum, iptal davasının da bu zaman aralığında hızla geliştiğini doğrulamaktadır. Her şeyden önce, Danıştay'ın idari işlemleri denetlerken dikkate aldığı hususlar, sonradan vilayet meclislerine ve bunların dönüştüğü **idare mahkemelerine** iptal davasını oluşturması bakımından yol gösterici olmuştur. Özellikle yukarıda bahsettiğimiz ve Danıştay'ın 1790 sonrası içtihatlarıyla geliştirdiği iptal sebepleri; şekli sakatlıklar, yetki tecavüzü, yetki saptırması, kazanılmış hak ve kanun ihlali **iptal davasının gelişim aşamalarının ilkinin** oluşturması bakımından önem taşır. Hatta FREEDEMAN tarafından bu sebeplere, "**kanunda öngörülen usullere aykırı işlem tesis etmek**" de eklenmiştir²⁸. Bu sebep, "kanunun ihlali" sebebinin somutlaştırılmış halidir. Bu sebepler, sonradan kurulan ilk derece idari yargı mercileri tarafından da dikkate alınarak daha da geliştirilmiştir.

Fransa'da Cumhuriyet döneminde idari yargının ve iptal davasının gelişimiyle ilgili yapılabilecek en önemli yorum, siyasi gelişmeler ve idari yargı sisteminin birbirini takip ederek ilerlemesidir. Buna bağlı olarak Danıştay, siyasi rejim değişikliğinden olumlu etkilenmiş ve idari yargı alanında yeni içtihatlar oluşturmuştur. Bu yeni içtihatlar ise iptal davasını doğurmuştur. İptal davasının ortaya çıkması da idari yargı sisteminde köklü değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. Nitekim bireyler iptal davasıyla ilgili taleplerini arttırdığı için Danıştay, davaları kısa sürede çözememiştir. Bu sebeple, yeni mahkemelere ihtiyaç olmuştur. Bu ihtiyacın "vilayet meclisleri" tarafından karşılanması, o dönem için yadırganmamıştır.

Vilayet meclislerinin kurulması, Fransa'da Krallık döneminin sona ermesinin ardından yapılan güçlü bir reform olarak değerlendirilebilir. Nitekim Danıştay'ın tutuk adalet düşüncesinden kurtarılarak, güçlü ve yetkili adalet anlayışıyla yargılama yapması sağlanırken; bu anlayışın, yerel düzeyde vilayetlerde de sağlanmaya çalışılması; Fransız idari yargısı açısından reform olarak nitelendirilmelidir.

²⁶ **Tüzemen**, s.713.

²⁷ **Sezginer**, s. 22.

²⁸ **Freedeman**, Charles F., Modern Fransa'da Danıştay (Çev. **Göktaş**, Işık), Ankara, Danıştay Başkanlığı, Yayın No: 9, 1972, s. 121.

B. Türkiye’de İptal Davası’nın Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de iptal davasının gelişim süreci de Fransa’daki gelişmelere benzemektedir. Türkiye’de idari yargının gelişmesiyle, iptal davasının gelişimi, paralel gerçekleşmiştir. Hatta devletin yönetim yapısındaki değişikliklerle, siyasi gelişmeler; yargı düzenine yansiyarak idari yargının gelişmesine, dolaylı olarak ise iptal davasının gelişmesine zemin hazırlamıştır.

Türkiye’de idari yargının yakın zamanlarda gelişme gösterdiği bir gerçektir. Hukuk sistemimizde hala bu gelişimin devam ettiğini söyleyebiliriz. Ancak idari yargı sistemimiz bu seviyeye gelinceye kadar, gerek Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerekse Cumhuriyet’in kurulmasından günümüze kadar çeşitli aşamalardan geçmiştir. Özellikle Tanzimat öncesinde Osmanlı’da kadıların idari uyuşmazlıklara kesinlikle karışmamalarına yönelik bir sistemin var olduğu görülür²⁹. Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluşundan Tanzimat’a³⁰ kadar Osmanlı Hukuk Sistemi’nde idari davalara rastlanmamış olsa da Tanzimat sonrasında ve Cumhuriyet’ten günümüze kadar idari davalar konusunda gelişmeler yaşanmıştır. Bu nedenle bu gelişmeleri; Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere ikiye ayırmak suretiyle incelemek gerekir. “Osmanlı döneminde yargı sistemi var mıydı? Bu sistem nasıl işliyordu? İdari kararlar Padişah’ın onayına sunulmakta mıydı?” gibi sorulara yanıt aranmalıdır. “Cumhuriyet’in kurulmasıyla idari yargı sistemi hemen oluşturulabilmiş midir? İdari işlemler yargı denetimine tabi tutulurken kanuni dayanaklardan hareket edilmiş midir?” şeklindeki sorular da bu incelememiz ile açıklığa kavuşacaktır. Bu sayede, Fransa ile Türkiye’deki idari yargı ve iptal davasının tarihsel gelişimine mukayeseli bir inceleme yapılabilir.

1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluşundan itibaren İslam Hukuku’nun geçerli olduğu görülmüştür. İslam Hukuku’ndaki birçok düzenleme ise özel hukuk ilişkilerini ilgilendirdiğinden dolayı kamu hukuku ile ilgili çok fazla kurala rastlanmamıştır. Bu nedenle idari yargılama ile ilgili fazla bir gelişme yaşanmamıştır. Ancak Tanzimat döneminden sonra bu durum biraz farklılaşmıştır.

Osmanlı döneminde yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri padişahın şahsında toplandığından dolayı bağımsız bir yargının varlığından söz etmek mümkün değildi. Sadece yargı işlerine bakan kadılar görev yapmaktaydı. Ancak yine de yargı yetkisi büyük ölçüde padişah ve sadrazamda da toplanmıştı. Kadılar, sadece padişahın memurları şeklinde görev yaparlardı. Kadıların tayin edildikleri illerde divanlar mevcuttu. Merkezde ise padişahın ve daha sonraları sadrazamın başkanlığında toplanan Divan-ı Hümayun vardı. Bu Divan’ın en önemli işlevi, bireylerin idare ile olan ilişkilerinden kaynaklanan sorunların da çözüm yeri olmasıydı. Ancak bu organ yargılama faaliyeti yapmıyordu. Osmanlı’da,

²⁹ **Onar**, Sıddık Sami, “Türkiye’de İdarenin Kazai Murakabesi” İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl: 1, 1935 s. 25.

³⁰ Tanzimat öncesinde idari işlemlerle yargısal işlemler birbirinden ayrı değildi. Kadılar, yargı faaliyetini yerine getirirken bazı idari faaliyetleri de yürütürdü. Bkz: **Karaarslan**, Mehmet, “Tanzimat ve Şurayı Devlet”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 54, S. 3 (Yıl: 2005), s. 343.

Tanzimat'a kadar idarenin yargısal denetiminden bahsedilemezdi. İdari yargının olmadığı bir sistemde, iptal davasının da varlığı söz konusu olamazdı; fakat bazı yazarlar tarafından Divan'ı Hümayun ile illerde kurulan divanlara yapılan başvuruların, idari başvuru olarak kabul edilebileceği ileri sürülmüştür³¹.

Osmanlı döneminde, Tanzimat'ın ilanından sonra **Meclis-i Ahkâm-ı Adliye** kuruldu. Bu organın görevi, çıkarılacak kanunlarla ilgili düzenleme yapmaktı. Bu organın kurulmasının ardından 1854'te **Meclisi Ali-i Tanzimat** adında yeni bir meclis daha kuruldu. Bu iki meclisin birleştirilmesiyle 1861'de **Meclisi Valay-i Ahkâm-ı Adliye** kurulmuş oldu. Bunun önemi, daha sonradan bu yeni meclisin ikiye ayrılarak, bir kanadının **Divanı Ahkâmı Adliye**; diğer kanadının ise **Şurayı Devlet (Danıştay)** olmasıdır. Danıştay'ın kurulması 1868'de gerçekleşmiştir. Danıştay'ın yanında vilayetlerde hizmet sunmak üzere, "**vilayet idare meclisleri**" de kurulmuştur.

Osmanlı'da Danıştay (Şurayı Devlet), sadece idari uyuşmazlıklara değil; adli yargı-idari yargı arasındaki görev uyuşmazlıklarını da çözerdi³². Bir diğer ifadeyle Danıştay, bugünkü anlamda bir uyuşmazlık mahkemesi görevini de üstlenmişti.

Danıştay'ın kurulmuş olması, tam anlamıyla bağımsız bir idari yargı sisteminin kurulduğu anlamına gelmemektedir. Nitekim Danıştay'ın kuruluşu ile ilgili Nizamname'ye göre, Danıştay'a getirilen idari davalar sonucunda verilen kararlar, ancak sadrazamın onayı ve padişahın iradesiyle yürürlüğe girmektedir³³. Bu durum tıpkı Fransız Danıştay'ının kararlarının Kral'ın onayı ile yürürlüğe girmesine benzetmekle birlikte, Osmanlı yargı sisteminde "tutuk adalet" anlayışının hâkim olduğunun da en açık kanıtıdır.

Vilayet idare meclislerinin kararları ise herhangi bir onaya gerek kalmaksızın yürürlüğe girerdi³⁴. Bu durum oldukça çelişkili gözükmemektedir. Zira yüksek yargı yeri olan Danıştay'ın kararlarının sadrazam ve padişah onayına tabi tutulurken, daha altta bulunan vilayet meclislerinin kararlarının böyle bir onaya tabi tutulmaması karmaşık bir durum meydana getirmiştir.

Tanzimat sonrası idari yargı alanında başlayan bu gelişmeler, adli yargı-idari yargı ayrımının gelişmeye başlamasıyla devam etmiştir. Bu dönemde 1876 Anayasası çıkarılmıştır. Bu Anayasa'nın 85'inci maddesine göre; "*eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mehakimi umumiyeye*" verilmiştir. Bu madde, doktrinde farklı yorumlanmıştır. ONAR'a göre bu düzenleme ile idari yargı-adli yargı ayrımından tamamen vazgeçilmemiştir³⁵. Oysa EROĞLU ve GÖZÜBÜYÜK, 1876 Anayasası'ndaki bu hükmün idari yargı sistemini ortadan kaldırarak, eskiden olduğu gibi adli yargı mercilerinin görev alanını genişlettiğini ileri sürmüşlerdir³⁶.

1879'da çıkarılan bir kanun ile "doğrudan doğruya kamu gücü kullanılarak gerçekleştirilen işlemlerden doğan uyuşmazlıklar", adli yargı mercilerinin

³¹ Gökalp, s. 469.

³² Eroğlu, s. 312.

³³ Gökalp, s. 471.

³⁴ Gökalp, s. 471.

³⁵ Onar, s. 89.

³⁶ Eroğlu, s. 313; Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1996, s. 15.

görev alanı dışında bırakılmıştır. Bu gelişme ile Tanzimat sonrası dönemde, idari yargının görev alanı biraz daha genişletilmiştir. Ancak tam anlamıyla iptal davasının varlığından hala söz edilemezdi. Nitekim tutuk adalet sisteminin hâkim olduğu bir dönemde, bireylerin serbestçe hukuka aykırı idari işlemleri iptal ettirme imkânları da olmamaktaydı. İptal davası, asıl gelişimini Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile başlatmıştır. Yapılan yargı reformları, idari rejimin kabulü ile sadece idari yargıya özgü iptal davasının gelişimine zemin hazırlamıştır.

Cumhuriyet'ten önce "idari dava" kavramının oluşmaya başladığını söylemek mümkündür; ancak bu kavram daha çok "*Kavainin icrasından doğan zararın efrad tarafından şikâyeti*" olarak ifade edilmiştir³⁷.

2. Cumhuriyet Dönemi

29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet'in ilanı ile Türkiye Cumhuriyeti kurulmuş ve yargı sisteminde de köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden birisi de Danıştay'ın yeniden düzenlenmesine ilişkindir.

Danıştay'ın yeniden kurulduğunu belirten 669 sayılı Şuray-ı Devlet Kanunu 1925'te TBMM'de kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda açıkça, Danıştay'ın "idari davalara bakacağından" bahsedilmiştir. Hatta Kanun'un 19'uncu maddesi, iptal davasının kabulü anlamına gelir. Çünkü açıkça "*İdari mukarrerat ve muamelat hakkında salahiyet ve şekil ve esas ve maksat cihetlerinden biri ile kanuna yahut nizama muhalefetinden dolayı iptali için alakadarlar canibinden ikame edilen idari davalardan vekillerin, valilerin mukarrerat ve muamelatı aleyhinde olanlar*" denilerek, Danıştay'ın iptal davalarına bakacak idari yargı mercii olduğu açıkça kabul edilmiştir³⁸. Danıştay, bu düzenleme ile idari tasarruflardan dolayı açılacak olan iptal davalarını yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden inceleyecek ve gerek görürse iptal edecek olan ilk ve son derece mahkemesidir. Danıştay, bu yargılama görevini yerine getirirken hiçbir idari makamın onayına gerek duymamıştır. Bu kural ise "tutuk adalet" sisteminin Cumhuriyet ile birlikte ortadan kalktığına en açık göstergesidir³⁹.

669 sayılı Kanun, 1938 yılında 3546 sayılı Danıştay Kanunu'nun kabul edilmesiyle, 1965 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 3546 sayılı Kanun da 669 sayılı Kanun ile benzer hükümlere yer vermiştir.

İdari yargı alanında sadece Danıştay'ın yeni sisteme göre yeniden oluşturulması ile kalınmamış; Anayasal düzenlemelerle de idari rejimin benimsendiği açıkça vurgulanmıştır. Burada dikkat edilecek husus, idari yargının gelişmesiyle iptal davalarının gelişmesinin paralel yürümesidir. Bir yandan idari yargı teşkilatı belli bir sisteme kavuşturulurken; diğer yandan idari tasarrufların yargısal denetimini sağlayacak en önemli dava olan iptal davası gelişmeye başlamıştır. Ayrıca bu dava, Anayasal güvence altına da alınmıştır. Zaten Türk İdari Yargısı ile Fransız İdari Yargısı arasındaki farklardan birisi de bizim sis-

³⁷ **Özkoç**, Adil, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Açısından İdari Yargının Görev Alanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, 1970, s. 21.

³⁸ **Gökalp**, s. 475.

³⁹ **Gözübüyük**, s. 135 vd..

temimizin iptal davası yönünden, yasal dayanaktan önce Anayasal dayanağa sahip olmasıdır (Amerika'da idari rejim benimsenmemiş olsa da, idari yargının dayanağını; yasalar oluşturmaktadır. Bu yönüyle Fransız idari yargı sistemi ile Amerikan idari yargı sistemi benzerlik gösterir⁴⁰.

Türkiye'de Cumhuriyet'in ilanından sonra iptal davasının tarihsel gelişimi, anayasalarda somutlaşmaya başlamıştır. Bu nedenle iptal davası, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarına göre incelenmelidir.

a. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasası'nın 51'inci maddesinde idari yargı ve Danıştay'a ait bir hüküm yer alır. Bu hükme göre *"İdari dava ve ihtilafları rüyet ve hal, hükümetçe ihzar ve tevdi olunacak kanun lahiyaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyarı mütalaa, gerek kendi kanunu mahsusu ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifa etmek üzere Şurayı Devlet teşkil edilecektir."* (İdare davalarna bakmak ve idare uyuşmazlıklarını çözmek, Hükümetçe hazırlanarak kendine verilecek kanun tasarıları ve imtiyaz sözleşme ve şartlaşmaları üzerine düşünüşünü bildirmek, gerek kendi özel kanunu ve gerek başka kanunlarla gösterilen görevleri yapmak üzere bir Danıştay kurulur. Danustay başkanları ve üyeleri, daha önce önemli görevlerde bulunmuş, uzmanlıkları, bilgileri ve görçüle-riyle belirgin kimseler arasından Büyük Millet Meclisi'nce seçilir.) Ayrıca bu hükme göre Danıştay üyeleri TBMM tarafından seçilecektir.

1924 Anayasası'ndaki bu hüküm, Danıştay'ın görev alanını belirlemektedir ve idari rejimin benimsendiğini göstermektedir. Ancak Anayasa'nın sistematiğine bakıldığında Danıştay'ı yargı içerisinde değil; yürütme bölümünde düzenlemiştir. Bu durum ise 1924 Anayasası'nın yasama, yürütme ve yargı yetkilerini TBMM'de toplamasından kaynaklanır. Bir diğer ifadeyle meclis hükümeti sisteminin doğal sonucu, yargı alanına da yansımıştır.

1924 Anayasası döneminde iptal davasının günümüzdeki anlamını kazandığı söylenemez.

b. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası iptal davası ve idari yargının gelişimine yenilikler getirmiştir. Kuvvetler ayrılığının anayasal güvenceye alındığı 1961 Anayasası'nın 114'üncü maddesinde *"İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır"* hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca 140'ıncı maddede *"Kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı, konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir."*

Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlmek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir." düzenlemesi yer alır. Bu hüküm ile Danıştay, yüksek yargı mercilerinden birisi olarak Anayasa'da düzenlenmiştir. Danıştay, organik bakımdan bir yüksek mahkeme olarak kabul edilmiştir. İdari yargının görev alanı tam olarak Anayasal güvenceye kavuşmuştur.

⁴⁰ Eroğlu, s. 314.

İdarenin bütün eylem ve işlemlerine karşı dava açılabileceği hususu Anayasa'da açıkça düzenlenmiştir. Bu bağlamda iptal davasının da Anayasa'nın bu hükmünde vurgulandığını söyleyebiliriz. Ancak 1961 Anayasası sadece idari eylem ve işlemlere karşı yargı yolunun açık olduğunu belirtmekle yetinerek, ayrıntıların kanun ile düzenleneceğinin sinyalini vermiştir. Nitekim idari yargı ve iptal davası ile ilgili kanun, 24.12.1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'dur. Bu Kanun'un 30'uncu maddesinde, iptal davasından açıkça bahsedilmiştir. 521 sayılı Kanun da 1982 Anayasası'nın çıkarılmasına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu bağlamda 1982 yılı Türk İdari Yargı Tarihi açısından bir milat olarak kabul edilebilir. Nitekim idari yargıyla ilgili yeni kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlar günümüzde de uygulanmaktadır.

c. 1982 Anayasası Dönemi

1980 İhtilali sonrasında yaşanan en büyük gelişme yeni bir anayasanın yürürlüğe girmesidir. 1982 Anayasası kabul edilerek sonrasında çıkarılan kanunlarla idari yargı ile ilgili önemli düzenlemelere yer verildi. 06.01.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 06.01.1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri Kanunu, 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu idari yargı sistemimizi düzenleyen kanunlar olarak yer almıştır. Böylece iptal davası yasal düzenlemelerle daha da somut hale getirildi.

Anayasa'nın "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." hükmünü içeren 125'inci maddenin 1'inci fıkrası, 1961 Anayasası'nın 114'üncü maddesiyle aynıdır. Ancak 125'inci maddenin devamında yer alan, 1999 Anayasa değişiklikleriyle Anayasamıza giren "Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir" hükmü ile kamu hizmeti imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar için alternatif uyuşmazlık yollarından birisi olan "tahkim yoluna" başvurulabileceği açıkça düzenlenmiştir. İptal davasının tarihsel yolculuğu açısından bu hususun da değerlendirilmesi gerekir. Zira iptal davasının amacı, hukuka aykırı idari işlemlerin tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Ancak kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde tahkim yoluna başvurulmasını öngören Anayasal hüküm, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleriyle sınırlı kalmak şartıyla, iptal davasına alternatif uyuşmazlık çözümü yollarına başvurulabileceğini gösterir.

1982 Anayasası'nda yer alan ve idari yargıyı ilgilendiren bir başka hüküm ise 155'nci maddedir. Danıştay'ı düzenleyen bu maddeye göre: "Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

(Değişik: 13.8.1999-4446/3 md.) Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir."

Danıştay, 1982 Anayasası'nda da Yüksek Mahkemeler arasında düzenlenmiştir. Bu bakımdan 1961 Anayasası ile aralarında bir fark yoktur. İptal

davaları açısından ise Danıştay, idari uyuşmazlıklara ilişkin verilen kararların son inceleme mercii, bir başka ifadeyle “teyiz mercii” olarak düzenlenmiş; fakat idari yargı kanunlarında belirtilen bazı davalarla ilgili Danıştay, ilk ve son derece mahkemesi olarak görevli olduğu belirtilmiştir. Böylece kanunlarda belirtilen bazı davalara Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla kendisinin yargılama faaliyetini yerine getireceği düzenlenmiştir.

II. İPTAL DAVASININ TARİHSEL GELİŞİMİNE MUKAYESELİ BAKIŞ

A. Fransa’da ve Türkiye’de İptal Davasının Tarihsel Gelişim Sürecinin Karşılaştırılması

Türkiye ve Fransa, idari yargı sistemleri ve iptal davasının bu ülkelerdeki tarihsel gelişimi açısından benzerlik göstermekte; bazı yönlerden ise aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Benzerliklerden en önemlisi, her iki ülkede de idari yargının gelişimiyle iptal davasının gelişiminin paralel olmasıdır.

Fransa’daki idari yargı sisteminin gelişimi ile Türkiye’deki gelişim aşamaları benzerdir. Örneğin; idari uyuşmazlıklarda Fransa’da Kral, Osmanlı’da padişah söz sahibiyken; sonraki dönemlerde Fransa’da Kral Meclisleri, Osmanlı’da Divan-ı Hümayun; daha sonra Fransa’da vilayet meclisleri, Osmanlı’da vilayet il meclisleri idari uyuşmazlıkları çözmüş; son olarak Fransa’da Conseil d’Etat (Danıştay) kurulmuş, Osmanlı’da da Şurayı Devlet (Danıştay) ve idare mahkemeleri kurularak her iki ülkede de benzer aşamalara geçilmiştir.

Fransa’da ve Türkiye’de tutuk adalet sisteminin terk edilerek güçlü adalet sistemine geçilmesi, benzer sebeplere dayanır. Her iki ülkede de Danıştay’ın kurulması ile idari yargı büyük bir gelişme göstermiş ve iptal davasına doğru büyük bir adım atılmıştır. Bu bağlamda tutuk adalet sisteminden vazgeçilmiş olması, iptal davasının oluşması için büyük bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Her iki hukuk sistemine göre bir başka benzerlik, her iki ülkede de idari yargının siyasi gelişmelere göre şekil almasıdır. Özellikle Fransa’da Krallık döneminin yerini Fransız İhtilali’nden sonra Cumhuriyet’e bırakması, Türkiye’nin ise Osmanlı İmparatorluğu döneminden sonra Cumhuriyet’e kavuşması; idari yargının da benzer nedenlerle ortaya çıkıp gelişmesine zemin hazırlamıştır.

Fransız ve Türk idari yargısı ve dolayısıyla iptal davasının gelişim sürecine ilişkin farklar ise şöyle sıralanabilir:

1. Türkiye’de idari yargı Fransa’ya göre daha yavaş gelişmiştir. Fransa’da bu gelişim daha hızlı gerçekleşmiştir.

2. Osmanlı döneminde Danıştay kararları sadece padişahın onayı ile değil hem padişahın hem de sadrazamın onayı ile yürürlüğe girerdi. Ancak Fransa’da sadece Kral bu konuda yetkiliydi.

3. Osmanlı döneminde Danıştay aynı zamanda Uyuşmazlık Mahkemesi görevi de gördü. Fransa’da ise Danıştay’ın böyle bir yetkisi yoktu.

4. Fransa’da adli yargı-idari yargı ayrımı yıllar geçtikçe pekişirken; Osmanlı döneminde bu ayırmadan 1876 Anayasası ile geçici bir süre ile vazgeçildi.

5. Türkiye’de idari yargı ve iptal davası, yasal dayanaktan önce Anayasal dayanağa kavuşmuştur. Oysa Fransa’da durum tam tersidir. Önce 7-14 Ekim 1790 Kanunu ile iptal davası doğrudan düzenlenmese de, Fransa’da iptal davası daha çok yargı içtihatlarıyla düzenlenmiştir.

6. Fransa'da Conseil d'Etat'nın bir idari tasarrufu iptal edebilme şartları; Türkiye'dekine göre daha somuttur. Bu şartlar, iptal davasının ilk kez ortaya çıktığı dönemlere göre;

- Yetkisizlik,
 - Kanunda öngörülen usule aykırılık,
 - Yetki saptırması,
 - Kanunun ihlali
- şeklinde sıralanabilir.

Fransa'da idari mercilerin bireylerle ilgili tesis ettiği işlemler aleyhine ilk başlarda Kral'a müracaat ediliyordu. Ancak 1790 Kanunları ile idari işlemlere karşı başvuru yoluna yasal dayanak getirilerek; yukarıda saydığımız dört iptal sebebinden birisiyle işlem, iptal ettirilebildi. Bu iptal kararları da *erga omnes* bir etki göstermiştir. Bir diğer ifadeyle, sadece davacı ya da davalı taraflar için hüküm ifade etmemiş; herkes için hüküm ifade etmiştir. Bu da Fransa'da iptal davasının tarihsel gelişimini ifade etmek açısından önemlidir.

B. Diğer Ülkeler ve Türkiye Açısından İptal Davasının Karşılaştırılması

Türkiye'de iptal davasının tarihsel gelişiminin Fransa'da olduğu gibi idari yargının gelişimiyle paralel olduğu açıktır. Peki diğer ülkelerde de durum aynı mıdır? Bu sorunun yanıtı, Kıta Avrupası Hukuk Sistemi ile Anglo-Sakson Hukuk Sistemi ayırımına göre şekillenmektedir.

Kıta Avrupası ülkelerinden Almanya'daki gelişime bakıldığında, birçok idari konunun uzun süre boyunca adli yargı denetimine tabi olduğu ve idari yargının gelişiminin 1930'lu yıllarda dikta rejiminin etkisiyle durduğu söylenebilir⁴¹.

İngiltere'de ise kamu hukuku-özel hukuk ayırımının olmaması; idari rejimin benimsenmemiş olması; idari nitelikli davalarda "iptal" kavramının gelişimine engel olmuştur⁴². İdari işlemlerin iptali kavramı olmasına rağmen, idari rejimin olmamasının etkisiyle, iptal davası kavramı Fransa'daki ve Türkiye'deki kadar gelişmemiştir.

Rusya'da 1957 Anayasa değişikliğinden sonra idarenin yaptığı işlem ve eylemlerden dolayı sorumluluğu düzenlenmiştir; ancak bireylere idari yargı mercilerinde dava açma imkânı tanınmamıştır⁴³. Bu nedenle 1960'lı yıllarda Rusya'da iptal davasının varlığından söz etmek mümkün olmasa da 1970'li yılların sonlarında idari yargının oluşturulmaya başlandığı görülmüştür⁴⁴. Rusya'nın idari yargı ve iptal davasının gelişimi bakımından Türkiye'ye göre yakın zamanda hukuksal düzenlemeler yaptığı görülür.

Amerika'da da tıpkı İngiltere'de olduğu gibi Anglo-Sakson Hukuk Sistemi'nin etkisiyle ayrı bir idari rejim kurulmamıştır. Amerikan Hukuku'nun en

⁴¹ **Özkol**, s. 8.

⁴² **Karabulut**, Mustafa, "İngiltere'de İdarenin Yargısal Denetimi Üzerine Bir İnceleme", *Danıştay Dergisi*, S.102, (Yıl: 30, 2000), s. 16.

⁴³ **Coşkun**, Sabri, "İdari Yargıda Son Gelişmeler" I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap-İdari Yargı, (1-4 Mayıs 1990), Ankara, Danıştay Matbaası, 1991, s. 5.

⁴⁴ **Coşkun**, s. 5.

esaslı kaynağı İçtihat Hukukudur⁴⁵. Adli yargı-idari yargı ayrımının olmaması, Amerika'da Türkiye'deki gibi bir iptal davası (*annulment action*) kavramının gelişmesini engellemiştir.

Amerika'da idarenin eylem ve işlemlerinden doğan davalar da adli uyuşmazlıklara da bakan genel mahkemelerin görevi dâhilindedir. Ayrıca Amerikan Anayasası'nda idari makamların tesis ettiği işlemlerin ve eylemlerin yargısal denetimine ilişkin herhangi bir hüküm de yer almamaktadır⁴⁶. Öte yandan Amerika'da idari işlemlerin denetlenmesine ilişkin olarak mevcut idari teşkilatlanmanın daha çok bağımsız idari otorite biçiminde olmasından dolayı, uyuşmazlıkların büyük kısmının bu kurumların kural koyma ve denetleme fonksiyonlarına ilişkin olduğu görülür⁴⁷.

Avrupa Birliği uygulamalarına bakıldığında ise özellikle üye ülkelerde Avrupa Birliği Anlaşmalarına aykırı olarak tesis edilen idari işlemlerin iptal edildiği gözlenmektedir⁴⁸. Bundan başka AB organlarının işlemlerinden dolayı da iptal davasının açılması mümkündür; ancak bu durumda, devletler, doğrudan davacı olamamakta; sadece Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) önüne gidebilmektedirler⁴⁹.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İptal davasının ortaya çıkışını tam olarak belirleyebilmek güç olsa da Fransa açısından bu davanın doğrudan bir yasal düzenlemeyle değil, 1790 Kanunlarında yer alan düzenlemenin dolaylı bir yorumu ile daha sonra da içtihat yolu ile benimsendiğini söylemek yanlış olmaz. İptal davasının aldığı bu görünüm, günümüze gelinceye kadar çeşitli aşamalardan geçmiş ve bugünkü halini almıştır. Hatta iptal davasının tarihsel gelişimi konusunda, siyasi olayların da etkisinin olduğu da bir gerçektir. Özellikle Fransa'daki siyasi gelişmeler, idari yargıya yansımış ve iptal davası ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de iptal davasının gelişim süreci de Fransa'dakine benzemekte ve idari yargının gelişmesiyle paralel gerçekleşmiştir. Hatta devletin yönetim yapısındaki değişikliklerle siyasi gelişmeler, yargı düzenine yansiyarak idari yargının gelişmesine, dolaylı olarak ise iptal davasının gelişmesine zemin hazırlamıştır.

Türkiye'de idari yargının yakın zamanlarda gelişme gösterdiği bir gerçektir. Hukuk sistemimizde bu gelişimin hala devam ettiğini söyleyebiliriz. Ancak idari yargı sistemimiz bu seviyeye gelinceye kadar gerek Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerekse Cumhuriyet'in kurulmasından günümüze kadar

⁴⁵ İçtihat Hukuku kavramı, Anglo-Sakson Hukuk Sistemi'nde "**Case Law**" olarak ifade edilmektedir.

⁴⁶ **Gözübüyük**, Şeref, Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazai Denetlenmesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1961, s. 22.

⁴⁷ **Holiday**, Simon, "Administrative Justice," The Oxford Handbook of Empirical Legal Research (OUP, 2010, forthcoming), <http://ssrn.com/abstract=567741> [12.12.2009], s.1.

⁴⁸ **Derdiman**, R. Cengiz, İdari Yargının Genel Esasları, Aktüel Yayınları. İstanbul, 2004, s. 58.

⁴⁹ **Derdiman**, s. 58.

çeşitli aşamalardan geçmiştir. Cumhuriyet döneminde Danıştay'ın yeniden kurulduğunu belirten 669 sayılı Şuray-ı Devlet Kanunu 1925'te TBMM'de kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun'da açıkça, Danıştay'ın "idari davalara bakacağından" bahsedilmiştir. Hatta Kanun'un 19'uncu maddesi, iptal davasının kabulü anlamına gelir. Bu bakımdan Türkiye'de iptal davasının geçmişinin çok da eskilere dayanmadığı tespitinde bulunabiliriz.

Fransa'da ve Türkiye'de tutuk adalet sisteminin terk edilerek güçlü adalet sistemine geçilmesi ile iptal davasına doğru büyük bir adım atılmıştır. Bu bağlamda tutuk adalet sisteminden vazgeçilmesiyle, iptal davasının temelini atıldığı söylenebilir.

Anglo-Sakson Hukuku'na tabi ülkelerde ise iptal davasının açıkça düzenlenmediği tespitinde bulunabiliriz. Kanımızca bunun en önemli sebebi; bu ülkelerde idari rejimin benimsenmemesidir.

Sonuç olarak, iptal davasının, yakın geçmişte çeşitli siyasi ve hukuki gelişmelerin etkisiyle ortaya çıkarak gelişme gösterdiğini söyleyebiliriz. Bu gelişme süreci Fransa'da ve Türkiye'de idari yargının gelişimiyle paralel olmuş ve idari yargının görev alanını arttırmasıyla yeni bir dava kavramına ihtiyaç duyularak "iptal davası"mn kabulüne doğru büyük bir adım atılmıştır.

KAYNAKÇA

Aral, Kenan, Danıştay Muhakeme Usulü, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965.

Atay, Ender Ethem, "İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması", Danıştay İdari Yargı Sempozyumu, 2007, www.danistay.gov.tr [04.12.2009].

Bağcı, İbrahim, "Yönetmelik Yargı Hukuku'nda İptal Davası ve Sonuçları", Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Lisansüstü Programı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 1992.

Coşkun, Sabri, "İdari Yargıda Son Gelişmeler" I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap-İdari Yargı (1-4 Mayıs 1990), Danıştay Matbaası, Ankara 1991.

Derdiman, R. Cengiz, İdari Yargının Genel Esasları, Aktüel Yayınları, İstanbul 2004.

Eroğlu, Hamza İdare Hukuku Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1972.

Freedeman, Charles F., Modern Fransa'da Danıştay (Çev. Işık Göktan), Danıştay Başkanlığı, Yayın No: 9, Ankara 1972.

Gökalp, Ali Sıtkı, "İptal Davaları", Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968), İkinci Baskı, Danıştay Matbaası, Ankara 1968.

Gözler, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa 2007.

Gözübüyük, Şeref, Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazai Denetlenmesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1961.

Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitabevi, Ankara 1996.

Holiday, Simon, "Administrative Justice" The Oxford Handbook of Empirical Legal Research (OUP, 2010, forthcoming). <http://ssrn.com/abstract=567741> [12.12.2009].

Karaarslan, Mehmet, “Tanzimat ve Şurayı Devlet”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 54, S. 3 (Yıl: 2005), s. 341-363.

Karabulut, Mustafa, “İngiltere’de İdarenin Yargısal Denetimi Üzerine Bir İnceleme”. Danıştay Dergisi, S. 102, (Yıl: 30, 2000), s. 16-28.

Karahanogulları, Onur, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.

Kaya, Cemil, Danıştay Kararları Işığında İptal Davaları Açısından Sendikaların Subjektif Dava Ehliyeti, Prof. Dr. Ali Naim İnan’a Armağan, Ankara 2009.

Lindseth, Peter, “Always Embedded Administration: The Historical Evolution of Administrative Justice As An Aspect of Modern Governance”, The Economy As Polity: The Political Constitution of Modern Capitalism, Forthcoming in Christian Joerges, Bo Straith, Peter Wagner, eds., UCL Press, Forthcoming, London 2004, s. 10.

Onar, Sıddık Sami, Türkiye’de İdarenin Kazai Murakabesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, S.1, (Yıl: 1935), s. 21- 47.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları. C. I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

Özkol, Adil, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Açısından İdari Yargının Görev Alanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, 1970.

Sezginer, Murat, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı. Yetkin Yayınları, Ankara 2000.

Tüzemen, Şemsettin, “Fransa’da Danıştay ve İptal Davalarının Gelişimi”, Ankara Barosu Dergisi, S. 6 (Yıl: 1963), s. 700-716.