

## İPTAL DAVALARINDA MENFAATİN MEŞRULUĞUNA İLİŞKİN DÜŞÜNCELER

DOI: <https://doi.org/10.33717/deuhfd.642026>

*Dr. Necip Taha GÜR\**

### Öz

*Bu çalışmada, iptal davalarında subjektif ehliyetin varlığını ortaya koyabilmek bakımından aranan menfaat ihlali şartının, meşru nitelik göstermesinin anlam ve içeriği, hak ihlaliyle muhtemel ilişkisi, dava konusu olaylardaki görünüm biçimi ve mahkemelerin yaklaşımı hakkında tespitlerde bulunulmuş, öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu minvalde meşru menfaatin Danıştay kararlarındaki görünümünden hareketle, iptal davasının amacını gerçekleştirebilmesi için, ilk inceleme aşamasında meşru menfaat araştırmasının önceliği-sonralığı meselesi tartışılmış ve meşru menfaat yorumlamasının esasa ilişkin bir incelemeye dönüşmemesi bakımından olması gerekeni ortaya çıkaran bir düşünce biçimi önerisinde bulunulmuştur.*

### Anahtar Kelimeler

*İptal Davası, Subjektif Ehliyet, İlk İnceleme, Meşru Menfaat, Hak İhlali*

### THOUGHTS ON THE QUALIFICATION OF LEGITIMATE INTEREST IN ACTION FOR ANNULMENT

### Abstract

*In this study, in order to reveal the existence of legal standing in the actions for annulment, suggestions have been tried to be made by making observations about the meaning and content of the legitimate interest, the possible relationship with the abuse of right, the manner of appearance in the*

---

\* Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi (e-posta: [neciptahagur@hotmail.com](mailto:neciptahagur@hotmail.com)) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6813-6180> (Makalenin Geliş Tarihi: 12.03.2019) (Makale Gönderilme Tarihi: 20.03.2019/Makale Kabul Tarihi: 23.07.2019)

*cases and the approach of the courts. In this regard, in view of the legitimate interest in the Council of State's decisions, in order to realize the purpose of the actions for annulment, it has been entered into the discussion of the post-priority of the legitimate interest research in the initial review stage and it has been tried to develop a way of thinking that reveals what should be for not converting the interpretation of legitimate interest into a merit review.*

**Keywords**

*Action for Annulment, Legal Standing, Initial Review Legitimate Interest, Abuse of Right*

## GİRİŞ

İptal davalarında aranan subjektif ehliyet (*legal standing, locus standi*) konusunda genel olarak üç sistemin kabul edildiği söylenebilir. Menfaat temelli yaklaşım, hak temelli yaklaşım<sup>1</sup>, halk davası (*actua popularis*) yaklaşımı. Türk idari yargı sisteminde ise, Fransa ile benzer şekilde menfaat temelli bir subjektif ehliyet yaklaşımı<sup>2</sup> benimsenmiştir.

İptal davasının açılabilmesinin ön koşulu, davayı açan kişinin idari işlemle menfaat bağının olmasıdır (*interest to act, intérêt à agir*). Menfaat ise idari işlem veyahut idari işlemin konusunun değişiklik yaptığı hukuki durumla kişi arasındaki makul ve ciddi ilişki olarak açıklanmaktadır<sup>3</sup>. Doktrin, yazarlar ve yargı kararlarıyla tutarlık gösterdiği üzere de menfaatin meşru (*legitimate*), kişisel (*personal*) ve güncel (*actual*) olması<sup>4</sup> gerektiği<sup>5</sup> ifade edilmektedir<sup>6</sup>.

İlk incelemede yapılan menfaat araştırmasının bir unsuru olarak menfaatin meşruluğu, kişisel-güncel olma özellikleriyle birlikte, ihlal edildiği iddia edilen her menfaatte araştırılmaktadır. Bu bakımdan, menfaatin meşruluğunun, kişisel ve güncel olma özelliğiyle önem farklılığı bulunmamaktadır. Örneğin ilk incelemede güncel bir menfaatin olmadığı tespit edilmesi, davanın ilk incelemede reddedilmesi için yeterli bir sebeptir. Ancak meşruluk kavramının bünyesi geniş bir yaklaşımı barındırabileceğinden, menfaatin kişisel ve güncel olma özelliklerine göre tespiti bir problem olarak karşımıza çıkabilmektedir.

<sup>1</sup> Alman idari yargısında hak ihlalinin subjektif ehliyet koşulu olarak kabul edildiği görülmektedir. Bkz. **Standing Up for Your Right(s) in Europe**, A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States Courts, Brussels 2012, s. 133.

<sup>2</sup> **Eliantonio**, Mariolina: “Standing Before French Administrative Courts: Too Restrictive to Effectively Enforce Environmental Rights?”, *Montesque Law Review*, Issue: 5, March 2017, s. 2.

<sup>3</sup> “İptal davası ile ‘menfaat’ ilgilerinin bulunup bulunmadığının belirlenmesinde davanın idari işlem karşısındaki durumu, statüsü ve sıfatının ortaya konması gerekmektedir”. D14D, E. 2011/13742, K. 2011/796, KT. 21.09.2011, DD, sy. 128, s. 384.

<sup>4</sup> Bu konuda bkz. **Kaya**, Cemil: İptal Davalarında Menfaatin Aktüel Olması Şartının Anlam ve Kapsamı, SÜHFD, 2008, Cilt:16, sy. 1, s. 117-141.

<sup>5</sup> *Alan*’a göre, menfaat ihlalinin bu şekilde açıklayabilmek isabetli sonuçlar doğurmayabilir. Maksudı aşan yorumlarla iptal davasının açılabilmesi zorlaştırılabilir. Bkz. **Alan**, Nuri: İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları, DD, sy. 50-51, s. 31.

<sup>6</sup> Bu konuda bkz. **Akyılmaz**, Bahtiyar/**Sezginer**, Murat/**Kaya**, Cemil: Türk İdari Yargılamaya Hukuku, Savaş Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 2019, s. 230-263.

### A. Meşruluk ve Hukuki Bir Dayanağının Olması Zarureti

Meşru kelimesi, çoğunlukla onaylanan, yaratıcı buyruğuna uygun olan, kanunun, dinin ve kamu vicdanının doğru bulduğu norm anlamına gelir. Batı dillerinde “*legitimus, legitimitas*” olarak ifade edilen kavramın kökleri, Eski Roma’da “hukuka uygun” anlamında kullanılmıştır. Ancak kelime genel olarak hukuki metinlerde geçse de, siyasi bazı çağrışımlara da açıktır. Yaygın olarak kanunilik anlamında kullanılan meşruluk kavramının, tarihsel süreç içerisinde “dinsel anlamda hukuksal” şeklinde bir anlam taşıdığı da görülmektedir<sup>7</sup>. Bu bakımdan meşruluk kavramı, sosyal bilimler literatüründe farklı disiplinler tarafından farklı şekilde tanımlanmaktadır<sup>8</sup>.

Disiplinler bakımından farklı tanımlama; kamu hukuku bakımından da kendini göstermektedir. Kamu hukuku bakış açısıyla Kelsen’in hukuk anlayışı, hukukun bir kanunilik sorunu olduğu düşüncesinden hareketle meşruluk ile kanuniliğin üst üste örtüşmüş olduğunu kabul etmektedir<sup>9</sup>. Bu durum meşruluğa pozitivist bir bakış açısıyla bakmanın sonucu olarak okunabilir. Esasında “meşruiyet kavramı bir kurum veya kuralın kendinin üstünde bulunan ‘hukuksal ya da etik’ bir norma uygun olmasını ifade eder. Belirtilen bu hususun adı geçen kurum veya kuralın siyasi ya da ahlaki kudretini kabul ettirdiği çoğunluk tarafından asli olarak hissettirilmiş olması, meşruiyeti” oluşturmaktadır<sup>10</sup>. Farklı yönlerden değerlendirildiği takdirde de meşru olma, niteliği ne olursa olsun dinsel, hukuksal, ahlaki, toplumsal değer atfedilmiş bir üst norma uygun olmayı ifade etmektedir. Dolayısıyla meşru olma, kanuni olanın ötesinde üst bazı normlara uygun olmayı ifade etmektedir. Tüm bu anlatılanlar ışığında meşru menfaatin de hukuki menfaatten daha geniş şekilde anlaşılması gerektiği ileri sürülebilir<sup>11</sup>. Halbuki konu ettiğimiz pozitivist düşünce çerçevesinde meşru olma, “bir işlemin veya olayın olumlu nitelikteki bir hukuk normuna uygun olması” olarak anlaşılmaktadır<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> **Hançerlioğlu**, Orhan: Felsefe Ansiklopedisi (Kavramlar ve Akımlar), c. VIII, İstanbul 1978, s. 255.

<sup>8</sup> **Barker**, Rodney: Political Legitimacy and the State, Clarendon Press, Oxford, 1990, s. 20; Aktaran, **Caniklioğlu**, Meltem Dikmen: Anayasal Devlette Meşruiyet, Ankara 2010, s. 30.

<sup>9</sup> **Caniklioğlu**, s. 33.

<sup>10</sup> **Atay**, Ender Ethem: “Hukukta Meşruiyet Kavramı”, GÜHFD, Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu’na Armağan, Aralık 1997, s. 122.

<sup>11</sup> **Singh**, Mahendra P.: German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer, 2001; Aktaran **Akyılmaz / Sezginer/Kaya**, s. 259.

<sup>12</sup> **Atay**, s. 122.

İptal davası yönüyle meşru olma özelliğinin bir üst norma dayanması, pozitif bir kaynağa uygun olması, hukuken ileri sürülebilir olması ve bir hukuki duruma dayanması şeklinde anlaşılması gibi bir gereklilik vardır. Böyle bir yaklaşımla meşru menfaatle hukuki menfaat aynı anlama gelmektedir<sup>13</sup>. Bu bakımdan, sübjektif ehliyet koşulu olarak meşru menfaat kavramının hukuki bir dayanağının olması<sup>14</sup> zarureti bulunmaktadır ve buradan hareketle hukukilikle eş anlamda kullanılması gibi bir durum söz konusudur.

## B. İlişkili Kavramlar

### 1. Menfaat ve Hak İhlali Çizgisi

Menfaat ihlalinin geniş yorumlanması, hukuka aykırı bir işlemin yürürlükte bulunmasını hiçbir şekilde kabul etmeksizin, onun iptalini kolaylaştırıcı etkenler kılmayı gerektirmektedir<sup>15</sup>. Ancak burada da sınır olarak, yargının görevlerini yerine getirmesine engel olabilecek rastgele dava açılması durumu söz konusudur<sup>16</sup>. Bu bakımdan yargı yerleri de, hukuk devleti ilkesinden ayrılmama ile kendi görev alanlarında etkin çalışabilme koşulları arasında dengeli bir yolu izleyerek faaliyette bulunmaktadır.

İptal davasının açılabilmesinin ön koşulu olan menfaat ihlalinin değerlendirilmesi noktasında<sup>17</sup> menfaat ihlali araştırmasının hak ihlali araştırma-

<sup>13</sup> Nedjati, Zaim M., Administrative Law, Nicosia-Cyprus 1974, s. 256; Aktaran Akylmaz/Sezginer/Kaya, s. 259.

<sup>14</sup> “(...) hukuki kaynağa dayalı bir menfaatin ihlali halinde iptal davası açılabileceği (...) arsanın kendisine tahsis olunması gerektiğini tevsik eden bir belge ibraz edilemediği nedenleriyle ehliyet yönünden reddine”. D6D, E. 1973/541, K. 1974/4838, KT. 21.11.1974, Danıştay Altıncı Daire Kararları, Birinci Kitap (1965-1977), Ankara 1979, s. 607.

<sup>15</sup> “Aksi yönde bir anlayış, iptal davasının ön koşullarından olan ‘menfaat ihlali’ni ‘hak ihlali’ ne yaklaşan bir tarzda yorumlama sonucu yaratır ki, bu durumun ne idari yargının varlık nedeni ile, ne de yasa koyucunun amacı ile bağdaşmayacağı açıktır” (karşı oy). D6D, E. 2010/12920, K. 2011/2120, KT. 08.06.2011, DD, sy. 129, s. 383.

<sup>16</sup> “...dava açma ehliyeti, her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idare ile işlemlerinde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçütler içinde menfaat ilişkisinin varlığını ifade etmektedir”. D14D, E. 2011/13742, K. 2011/796, KT. 21.09.2011, DD, sy. 128, s. 382. Aynı yönde bkz. D6D, E. 2009/6118, K. 2011/310, KT. 14.02.2011, DD, sy. 127, s. 227; D5D, E. 1994/2507, K. 1996/665, KT. 14.02.1996, DD, sy. 90, s. 590-591.

<sup>17</sup> “Bireysel hakkın ihlaline dayanmayan kamu yararını yakından ilgilendiren konularda açılan iptal davaları, objektif ve somut nitelikte olup; bütünüyle kamu yararını amaçlamaktadır”. D10D, E. 2010/13350, K. 2011/1738, KT. 11.05.2011, DD, sy. 129, s. 171.

sına doğru yaklaştırılması problemi gözükmemektedir. Bunun çözümünde idari hakimın yukarıda ifade edilen dengeli yolu izlemesi gerçeği, bazı kavramlara doğru anlamlar yüklenmesi ile belirginleşebilir. Hak, hak ihlali, menfaat, meşru menfaat kavramlarının bir denklem içerisinde birbiriyle ilişkisinin incelenmesi ise bu anlam yüklemeye yardımcı olacaktır.

Menfaat, iptal davası bakımından anlaşıldığı şekliyle makul ve ciddi ilişki olması bir tarafa bırakılırsa, çıkar, fayda anlamlarına gelir. Hak ise, en temel tanımıyla hukuken korunan menfaattir<sup>18</sup>. Kişinin bir konuda hakkının olması başka bir ifadeyle hukuken korunan menfaatinin olması, o alanda bir güce de sahip olduğunu gösterir. Halbuki sıradan bir menfaati olan birey, başkalarından bir şey talep edebilme gücüne sahip değildir<sup>19</sup>. Ancak idari işlemle kişi arasında ciddi ve makul bir ilişki olduğu takdirde, kişinin işlemle sıradan bir menfaati ihlal edilse de iptal davası açabilmektedir.

*Özay*, iptal davasını açabilmek bakımından menfaatin, bir hak etkisi ve sonucu taşıyorsa; hakkın kamu hukuku alanında önemli derecede değişime uğramış bir kavram olarak düşünmenin gerekliliğinden bahsetmektedir<sup>20</sup>. Bu konuda ayrıca *Sarıca*'nın yaptığı "sıradan ve hukuken korunan menfaat" ayrımı üzerinde durmak gerekir. İdari işlem ile işlemin uygulandığı kişi arasındaki ilişkide; kişi o işlem sonucu bir zarara uğradığı takdirde bir hakkı ihlal edildiği için, idareden bunun tazminini isteyebilecektir ki bu sonuca tam yargı davasıyla ulaşır. Halbuki idari işlemin bir hak kaybına yol açmaması durumunda, idarenin hareket aracı olan işlemle birey arasında bir bağ vardır ve bu bağla kişinin hukuki statüsünde bir değişiklik meydana gelmiştir. Kişi, kamu gücüne dayanılarak uygulanan bu işleme bir hakkının ihlali iddiasıyla değil, makul ve ciddi olması kaydıyla sıradan bir menfaatin ihlalden kaynaklı iptal davası açabilir. Bu durum hak tanımının idare hukukunda değişikliğe uğraması olarak değil, idari işlemle kişi arasındaki ilişkinin, hukuken korunma aşamasına gelmemiş olsa da dava konusu edilebileceğini ifade etmektedir. Dolayısıyla bir ihlal şeridi çizdiğimizde, hak ihlalinin doğru giden veya gitme ihtimali bulunan ancak ona varmamış bir ihlalin varlığı söz konusudur ki o da menfaat ihlalidir. Ve bu ihlalin varlığı halinde bireyin idari işlemin iptali talebi ile dava açabilmesi mümkündür.

<sup>18</sup> AYMK, E. 1995/46, K. 1995/49, KT. 21.09.1995, RG. 27.12.1996, sy. 22860; D10D, E. 2006/1584, K. 2007/2233, KT. 25.04.2007, DD, sy. 116, s. 295.

<sup>19</sup> **Sarıca**, Ragıp: İdari Kaza, İstanbul 1949, s. 29, dn., 37.

<sup>20</sup> **Özay**, İl Han: Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma, İstanbul 2004, s. 136.

## 2. Meşru Menfaat ve Temellendirilmesi

Meşruluk ilk olarak “haklı olma” savını içermektedir ve kişisel bir hakkın herkes için bağlayıcı olduğu hukuki düzende, tartışılmaz zeminini bulmuş bir hukuk kavramına dayanma inancını kapsamaktadır<sup>21</sup>. Dolayısıyla haklı olma inancı, bunun hukuk düzenince meşru kabul edilmesi için şarttır. Dikkat edilirse meşrulukta, kişinin bir hakkının olmasından değil, hukuk düzenince hakkının kabul edilme inancından bahsedilmektedir. Ancak kanunilik ilkesine dayalı idare hukukunda, meşruluk kavramının sınırları belirsiz kabul edilebilecek olan bu anlamının kullanılması mümkün gözükmemektedir. Bu belirsizliği ortadan kaldırmak için, meşru olma durumu; bir hukuk normuna uygun olma olarak kabul edilmektedir. Meşru menfaat *Onar*’ın ifadesiyle, hukuki bir durumdan çıkan ve böyle bir duruma dayanan menfaattir. Anayasa, kanun, yönetmelik, idari teamül, içtihat, sözleşme veya diğer bir idari işleminden çıkan genel veya özel bir hukuki duruma dayanan menfaattir<sup>22</sup>. Benzer bir tanımla *Sarıca*; bir menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuki bir temele başka bir ifadeyle örf ve adete, kanuna, talimatnameye, kararnameye, içtihada, sözleşmeye ve bir idari işleme dayanması gerektiğini ifade etmektedir<sup>23</sup>. *Yıldırım*’a göre; hukuk düzenine aykırı olmayan menfaat meşru menfaattir<sup>24</sup>. Başka bir anlatımda tersinden bir değerlendirmeye, menfaat hukuk dışı bir durumu korumak için kullanılmamayı gerektirdiği ifade edilmiştir<sup>25</sup>. *Kalabalık*’a göre, menfaatin meşru olması hukuka uygun bir durumdan doğması koşuluyla gerçekleşir<sup>26</sup>. *Candan*’a göre ise meşru menfaat; menfaatin hukuk tarafından korunmaya layık olması demektir. Örneğin ahlaka, kanuna aykırı olan menfaatin ihlal edilmiş olması, kişiye idari işlemin iptalini isteme hakkı vermez<sup>27</sup>. *Kaplan*’a göre, meşru menfaatten anlaşılması gerekenin davacının yasal olarak korunması gereken bir hakkına ilişkin olması gerektiği ifade edilmektedir<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> **Gürbüz**, Ahmet: Hukuk ve Meşruluk (Evrensel Erdem Üzerine Bir Deneme), 2. Bası, İstanbul 2004, s. 4.

<sup>22</sup> **Onar**, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. III, İstanbul 1966, s. 1781.

<sup>23</sup> **Sarıca**, s. 32.

<sup>24</sup> **Yıldırım**, Turan: İdari Yargı, 2. Baskı, İstanbul 2010, s. 390.

<sup>25</sup> **Standing Up for Your Right(s) in Europe**, A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States’ Courts, s. 97.

<sup>26</sup> **Kalabalık**, Halil: İdari Yargılama Usulü Hukuku, Ankara 2019, s. 183.

<sup>27</sup> **Candan**, Turgut: Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara, 5. Baskı, 2012, s. 116.

<sup>28</sup> **Kaplan**, Gürsel: İdari Yargılama Hukuku, 3. Baskı, Bursa 2018, s. 213. Ancak yazar, eserin “İdari Yargılama Hukukuna Giriş” adlı baskısında, meşru menfaat şartının

Doğrudan meşru menfaat tanımını yapan yargı kararlarında ise, “söz konusu işlemde sağladığı yarar hukukten korunabilir bir başka deyişle ‘meşru’ nitelikte olmadığı”<sup>29</sup>, “Meşru menfaatin varlığından söz edebilmek, hukukten ileri sürülebilir olmasına bağlıdır”<sup>30</sup>, “şirketin hukukten korunması gereken, meşru bir menfaati bulunmamaktadır”<sup>31</sup>, kaldırılan “Bakanlar Kurulu kararı iptal edildiğinden, davacının menfaati hukukten korunması gereken meşru nitelik taşımamaktadır”<sup>32</sup>, “menfaatin meşruluğu için hukuki durumdan ortaya çıkması gerekir”<sup>33</sup> şeklindeki değerlendirmelerle, ortak bir tanım geliştirilerek “hukukten ileri sürülebilir menfaat” meşru sayılmaktadır. Farklı olarak Anayasa Mahkemesi meşru menfaatten bahsederken “İdarî işlem ile dâva açan kişi arasında geçerli (meşrû) güncel ve ciddi bir ilişki sözkonusu ise dâvada menfaat bağı bulunduğu kabul edilmektedir” diyerek, geçerli olmayı meşru olma ile eş anlamlı olarak kullanmıştır.

Yukarıda izah edilen meşruluk tanımından bu kısma kadar, doktrin, yazarlar ve yargı kararlarına göre meşru menfaat, hukuk düzenine aykırı olmayıp bu düzen uyarınca ileri sürülebilecek ve yine bu düzence korunmaya layık bir menfaat olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla başlangıçta belirtildiği üzere sınırları belirsiz nitelikte olan ve daha çok sosyolojik bir anlamı çağrıştıran meşruluk kavramı yerine, pozitivist bir düşüncenin etkisiyle üst bir norm veya düzen olarak açıklanabilecek hukuk düzeni ve hukuk normuna uygun olma biçiminde ifade edilmektedir. Bu bakış açısından hareket eden *Yıldırım*’a göre, hukuka aykırı olmayan ancak ahlaka, toplumsal kurallara aykırı durumların meşru olmadığı söylenemez. Örneğin, kanunla serbest bırakılan kumarhanelere yasak getiren yönetmeliğin iptalini konu alan bir davada, davacının toplumda hoş karşılanmayan bir durum içinde olduğu gerekçesiyle menfaatinin meşru olmadığı söylenemez. Yine hukuk düzenine açıkça aykırı olmama ve yasaklanmama koşuluyla, toplumsal kurallara uygun ve toplum yaşayışından kaynaklanan durumlara örnek olarak; hukukten

---

davanın esasına girilmek suretiyle anlaşılabilir bir husus olduğuna dikkat çekerek, menfaat ihlali unsuru olarak ifade edilmesini isabetli bulmamaktadır. Bkz. **Kaplan**, Gürsel: İdarî Yargılamaya Hukukuna Giriş (Giriş), 1. Baskı, Bursa 2018, s. 117.

<sup>29</sup> D10D, E. 2002/1407, K. 2002/4320, KT. 13.11.2002, DKD, 2003, sy. 1, s. 396.

<sup>30</sup> D10D, E. 2002/7519, K. 2003/1610, KT. 08.05.2003, KİBB.

<sup>31</sup> D10D, E. 2010/7285, K. 2011/215, KT. 28.01.2011, DD, sy. 127, s. 337.

<sup>32</sup> D10D, E. 2002/5935, K. 2003/956, KT. 18.03.2003, **Kalabalık**, s. 183, dn., 70.

<sup>33</sup> D6D, E. 2009/6627, K. 2011/1132, KT. 04.05.2011, DD, sy. 129, s. 377. **Aynı yönde bkz.** D6D, E. 2010/12920, K. 2011/2120, KT.08.06.2011, DD, sy. 129, s. 380; D4D, E. 2007/2323, K. 2008/1612, KT. 30.04.2008, DD, sy. 119, s. 182. (karşı oy); D4D, E. 1998/4810, K. 2000/796, KT. 29.02.2000, DD, sy. 104, s. 185; D2D, E. 2005/3695, K. 2008/809, KT. 20.02.2008, **Akyılmaz/Sezginer/Kaya**, s. 259, dn. 508.



evlilik olarak kabul edilmeyen dini nikah birlikteliği, subjektif dava ehliyeti bakımından meşru kabul edilmelidir<sup>34</sup>. Açıklama ve örneklerden görüldüğü üzere, meşruluğun belirlenmesi hukuk düzeninden hareketle, bir norma bağlı olma temeli üzerinden açıklanmaya çalışılmaktadır.

Meşru olma durumuna Anayasa'nın 138. maddesi çerçevesinde baktığımızda; "*Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler*" hükmü, Anayasayı, kanunu, hukuku ve vicdani kanaati ayrı olarak saymak suretiyle, hepsini meşruluğun oluşumunda zorunlu olan adalet ve hakkaniyet değerlerinin kurucu unsuru olarak belirtmiştir<sup>35</sup>. Anayasa ve kanun denilmesinden kastedilen kolay şekilde anlaşılabilir gözükmektedir. Hukuka uygun ise evrensel değerlere dayalı bir hukuksal zemine dayalı olmak şeklinde açıklanabilir. Ancak vicdani kanaate<sup>36</sup> göre karar verme zorunluluğu kanımca; hakimin içinde yaşadığı toplumun temel değerlerinden bağımsız düşünülerek oluşabilecek bir kanaat değildir. Zira kişinin kendi değerleri, yaşadığı toplumdan faydalanarak oluşan, tıpkı insanın oksijenle olan bağlantısı gibi sürekli ondan beslenen ve vücuduna etkisini çoğu zaman doğrudan anlayamadığı şeylerdir. Dolayısıyla, iptal davası bakımından ilk incelemeye ilişkin karar verecek idare hakimi de, toplumsal değerler ayrık tutulmadan oluşan vicdani kanaatinde, meşruluğu -anayasa, kanun ve hukuk düzenine aykırı şekilde olmadan- bu kıstaslarla ele alacaktır. Özetle idare hakimi, pozitif kaynaklar olan anayasa ve kanunların yanı sıra, hukukun temel ilkelerine, hukuk düzenince kabul edilen kurallara aykırı olmadan vicdani kanaatine göre, idari işleminden etkilenen bireyin menfaatinin meşruluğunu değerlendirecektir. Ancak bu noktada esas problem, menfaat yorumunun yapılışının iptal davasının açılabilmesine etkisidir.

### 3. Meşru Menfaatin İptal Davasının Açılabilmesinde Daraltıcı ve Genişletici Etkisi

Hakkın en genel tanımının, hukuk düzenince korunan menfaat olduğunu belirtmiştik. İptal davasının ön koşulu olan menfaat ise sıradan bir

<sup>34</sup> Yıldırım, s. 390.

<sup>35</sup> Caniklioğlu, s. 46.

<sup>36</sup> Genel anlamda kanunların ve kamu vicdanının doğru bildiği şey meşru sayılır. Bir hukuk kaynağına dayanmayan menfaat meşru kabul edilemez. Bkz. **Yenice**, Kazım/ Yüksel **Esin**: İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983, s. 484. *Benzer görüş için bkz. İkinçioğulları*, Füzuran: "İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti", İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Ankara, 1976, s. 153-154; **Çelikkol**, Hüseyin: "İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet", Adalet Dergisi, 1985, Yıl:76, sy. 3, s. 764.

menfaat olabilirdi. Menfaati, meşru olma özelliğiyle birleştirdiğimizde ise, “hukukten korunması gereken menfaat” veya “hukukten ileri sürülebilecek menfaat” deyimleri karşımıza çıkmaktadır. Yalnızca lafzi bir yorum yapıldığında; hak, hukukten korunmuş bir menfaatken, meşru menfaatin hukukten tam olarak korunmamış ancak korunması gereken ve bu sebeple de iptal davası açabilmenin ön koşulu olarak düzenlenmiş bir menfaat olduğu ortaya çıkmaktadır.

İptal davası bakımından amaç, hukuk düzeninde mevcut hukuka aykırılıkları gidermek olduğundan, iptal davası açabilmek için hak ihlali gibi subjektif bir belirleme yapmak yerine<sup>37</sup>, idari işlemle ihlal edilen menfaatin hukukten korunmasa da **korunması gereken veya hukukten ileri sürülebilecek** bir menfaat olması yeterli görülmüştür. Hukukten korunması gerektiği düşüncesiyle de idari işlem muhatabı kişi, makul ve ciddi bağlantının varlığı durumunda, menfaatin güncel ve kişisel olma unsurlarının varlığıyla iptal davası açabilmektedir.

Meşru menfaatin hak ihlali gibi hukukten korunan değil, korunması gereken bir menfaat olup olmadığının yorumlanması probleminin varlığı iddia edilebilir. İdari işlemle ilgili incelemeye girişen idare hakimi, hukukten ileri sürülebilecek bir menfaat yerine, hukukten korunan bir menfaati yani bir hakkın ihlalini arayabilir. Başka bir deyişle, bireyle işlem arasında daha subjektif bir değerlendirme sürecine girebilir. Bu durum ise, hukuk düzeninde var olan hukuka aykırı işlemin iptalini amaçlayan objektif nitelikteki iptal davasının<sup>38</sup>, ilk incelemede reddedilmesi sonucunu doğurabilir. Bu duruma “meşru menfaatin daraltıcı etkisi” diyebiliriz.

Meşru menfaatin daraltıcı etkisi, bireyle işlem arasında daha subjektif bir değerlendirmeyle oluşmaktadır. Bu sonucu ortaya çıkaracak ilk inceleme, davacının içinde bulunduğu durumun araştırmasına yönelik incelemedir. Karara konu olayda sivil mimarlık örneği olarak tescil edilen taşınmazda kiracı olarak bulunan kişi, malik tarafından hazırlatılıp Koruma Kurulu’na sunulan restorasyon projesinin iptali amacıyla dava açmıştır. Ayrıca malik tarafından da kiracıya tahliye davası açılmıştır. İlk derece mahkemesi davayı ilk inceleme yönünden kabul etmiş ve esasa ilişkin inceleme yapmıştır. Danıştay ise, kiracının restorasyon projesi kararının iptalini istemesini, eski eseri korumak yerine 1981 yılından beri süre gelen kiracılık sıfatını devam

<sup>37</sup> “İdari yargıda ilke olarak objektif hukuki durum ögesi egemendir”. DİBK, E. 1996/2, K. 1997/2, KT. 25.12.1997, DD, sy. 98, s. 35

<sup>38</sup> Bu konuda bkz. **Azrak**, Ülkü: İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler, Onar Armağanı, İstanbul 1977, s. 145-155.

ettirmek amacıyla olduğunu ileri sürerek, kiracının meşru bir menfaatinin bulunmamasından dolayı, davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiğine karar vermiştir<sup>39</sup>. Karar bakımından ilk olarak belirtilmesi gereken, kiracının tahliyesini önleme amacıyla iptal davası açma amacının meşru olmadığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından dava red kararı verilmesi mümkün olmaması gerektiğidir. Zira kiracının bu yönde hareket ettiğine dair bir değerlendirme, kiracının kişisel menfaatinin ötesinde bir menfaatin mevcudiyetini incelemeye götürmektedir. Danıştay kararında da, ara karar verilerek tahliye davasının akıbeti sorulmuş ve tahliye davasında Danıştay'ın iptal davasını bekletici mesele yaptığı cevabı verilmiştir. Danıştay, burada derinlemesine bir inceleme yaparken ehliyet yönünden sorun olduğu, başka bir ifadeyle kiracının bu şekilde hareket etmek suretiyle meşru bir menfaatinin bulunmadığına karar vermiştir. Danıştay'ın yaptığı söz konusu değerlendirme menfaatin dar yorumlanmasına sebep olduğundan iptal davası açmayı zorlaştırmaktadır ve bu gibi durumlar “meşru menfaatin daraltıcı etkisi” olarak kabul edilebilir.

Meşru menfaatin genişletici etkisi olarak kabul edilebilecek durum, menfaatin daha geniş olarak anlaşılmasıdır. Bu genişlik, ön koşul aranmaksızın dava açma yöntemi olarak kabul edilen halk davası<sup>40</sup> örneğiyle benzerlik taşımamaktadır. Böyle bir yaklaşım kabul edilirse, toplumsal değerlere yönelik her durumun dava edilebilmesi söz konusu olabilecektir.

Genişletici etki bağlamında düşünülebilmesi mümkün ve Danıştay kararlarında değerlendirme konusu yapılan bir durum, dava konusu idari işlemi temel alarak ve onun dayanağının hukuken ileri sürülebilirliğini menfaat bakımından tartışmak, menfaat araştırmasına objektiflik yüklemektedir. Meşruluk kavramından anlaşılması gerekenin, hukuken ileri sürülebilme kriteri olduğu gözönüne alındığında, meşru menfaatin genişletici etkisinin işlem yönünden incelemeye ortaya çıkabileceği söylenebilir. Örneğin yukarıdaki olayda kiracının restorasyon projesine dava açmakta menfaatinin, kişinin uzun yıllardır o yerde çalışmasından kaynaklı, maddi ve manevi bağlarının olduğu ve söz konusu taşınmazdan tahliyesiyle ihlal edilen menfaatinin

<sup>39</sup> D6D, E. 2003/1464, K. 2004/6125, KT. 30.11.2004, DD, 2005, sy. 109, s. 197. Aynı yönde bkz. DİDDK, E. 2005/1582, K. 2007/378, KT. 21.03.2007, DD, sy. 116, s. 55.

<sup>40</sup> Bu hususu belirten Danıştay savcısı, menfaat bağının aranmasını, “... iptal davalarında menfaat ihlali koşulu getirilerek dava açabilme konusunda ciddi ve makul bir bağlantının varlığı aranmakta, böylece iptal davalarının halk davası olması engellenmektedir” gerekçesiyle, halk davası olmasının engeli olarak değerlendirmiştir. Bkz. D10D, E. 1996/5207, K. 1998/6855, KT. 21.12.1998, DD, sy. 100, s. 532. Aynı yönde bkz. D4D, E. 1999/1358, K. 1999/2880, KT. 24.06.1999, DD, sy. 102, s. 301.

meşru olduğu savunulabilir. Bu bakış açısı, meşruluğu hukukilikten daha geniş şekilde anlamının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece meşru menfaat araştırmasında dava açanın içinde bulunduğu durum ve dava konusu işlemin meşru olması şeklinde iki görüşün varlığı ifade edilebilir.

### C. Meşru Menfaat Araştırmasında Ele Alınan Ölçüt Sorunu

#### 1. Meşru Bir Durumun İhlal Edilmesi

Bu görüşe göre, menfaatin meşruluğu araştırılırken, kişinin içinde bulunduğu durum ve tutumu değerlendirilmelidir<sup>41</sup>. *Sarıca*'nın ifade ettiği gibi, hukuki dayanaktan yoksun, salt fiili bir temele dayanan bir menfaat ihlali meşru kabul edilemeyeceğinden<sup>42</sup>, idari işlemle kişi arasındaki makul ve ciddi ilginin temeli, dolayısıyla kişinin içinde bulunduğu durumunu araştırmayı gerekli kılmaktadır. Yukarıda tartışılan sivil mimarlık örneği taşınmazla ilgili uyuşmazlıkta, kiracının tahliyesini engellemek için dava açtığı belirlenerek içinde bulunduğu durum ve tutumu incelenmiştir. Fransız Danıştay'ına konu olan olayda, bilerek sistematik olarak keyfi not veren öğretim üyesinin, bu durumu ortadan kaldıracak sınav düzenlemesine karşı dava açmasında meşru menfaatinin olmadığı değerlendirilmesinde<sup>43</sup> yine kişinin içinde bulunduğu durum araştırmasına göre menfaatin meşruluğu belirlenmektedir. Diğer bir örnek olarak, uyuşturucu imal edilen yer hakkında verilen kapatma kararına, o yerden uyuşturucu satın alanın kapatma kararına karşı iptal davası açmasında meşru menfaati bulunmadığı verilebilir<sup>44</sup>. Yine hırsızın çaldığı arabaya el konulmasına karşı iptal davası açmasında meşru menfaati yoktur<sup>45</sup>. Başka bir örnek vermek gerekirse, tek ders sınavını başararak fakülteden mezun olan bir öğrencinin, askere gitmemek için geçtiği tek ders sınavına karşı iptal davası açmasında meşru menfaatinin olmadığı iddia edilebilir ve bu meşru menfaat araştırması mezun öğrencinin tutumuna göre yapılmaktadır.

*Danıştay*, idareler arası mal devrine karşı iptal davası açan kiracının, davalı idareden kiraladığı taşınmazın kiralama amacına yönelik kullanımını

<sup>41</sup> Fransız Hukuku'ndaki menfaate ilişkin görüşleri medeni usul hukuku yönüyle açıklayan eserin ilgili başlıkları, iptal davası bakımından uyarlanmıştır. Bu konudaki görüşler için bkz. **Hanağası**, Emel: Davada Menfaat, Ankara 2009, s. 142.

<sup>42</sup> **Sarıca**, s. 32.

<sup>43</sup> **Gözübüyük**, Şeref/Turgut **Tan**: İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara 2014, s. 336, dn. 217.

<sup>44</sup> **Çağlayan**, Ramazan: İdari Yargılama Hukuku, 8. Baskı, Ankara 2016, s. 440.

<sup>45</sup> **Akyılmaz/Sezginer/Kaya**, s. 259.

devam ettirmek amacıyla dava açması sebebiyle meşru bir menfaatinin bulunmadığına karar vererek<sup>46</sup>, kiracının tahliyeyi engellemek amacıyla dava açtığı ve dolayısıyla durumun meşruluğunu incelediği görülmektedir. *Kanımızca* kiracının idareler arası mal devrine dava açması, idarenin kamu mülkiyeti üzerinde tasarrufta bulunmasını etkiler niteliktedir. Ancak bundan öte kiracının devredilen idare ile kira ilişkisinin akıbeti bakımından da menfaatinin olduğu savunulabilir. Bu bakımdan söz konusu karar, menfaati dar yorumlayarak ilk incelemeden reddedilmesi sonucunu doğurmuştur.

*Danıştay* başka bir kararında, meclis üyesi olarak toplantıda belde halkının hakkını koruma görevi yerine getirmeyen davacının, kararın oluşmasından sonra dava açmasında meşru bir menfaatinin bulunmadığına hükmetmiştir<sup>47</sup>. Söz konusu kararda da dava açanın içinde bulunduğu tutum dikkate alınarak bir menfaat araştırmasına gidilmiştir.

Söz konusu kararlar ve verilen örnekler incelendiğinde, meşru bir durumun ihlalini araştırmanın, menfaatin kişisel olmasından daha öte bir bireysellik değerlendirmesine götürebilecek bir boyutta olduğu görülmektedir. Zira burada idari işlemle doğrudan veya dolaylı olarak ihlal edilen kişisel menfaate ek olarak, kişinin içinde bulunduğu durum hukuk düzeniyle birlikte değerlendirilmekte, hukuken ileri sürülebilirliği araştırılmaktadır. Dolayısıyla bu görüş çerçevesindeki menfaat araştırmasını, meşru menfaatin daraltıcı etkisi kapsamında görmek gerekir.

## 2. Dava Konusunun Meşru Olması

Bu görüş, menfaat kavramını davanın amacı olarak gördüğünden, meşru menfaati, davacının ortaya koyduğu dava konusuna göre araştırmakta, meşru bir durum ihlalinin araştırılmasına nazaran **daha objektif** bir araştırmayı gerekli kılmaktadır<sup>48</sup>. Bu yaklaşımla, meşru menfaat araştırması kişi temelinden değil işlemde yola çıkılarak belirlenmektedir. *Danıştay*'ın bu yaklaşımla verdiği çok sayıda kararına rastlanmaktadır. Örneğin, liman işletmecisi bir şirketin açtığı iptal davasında, liman işletmeciliği yapmasına imkan veren işlemler, yargı kararı ile iptal edildiği halde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca kararların uygulanmaması nedeniyle faaliyetini halen sürdürülebildiği ve sözü edilen sıfatına dayalı olarak açtığı bu davadan elde etmek istediği menfaatin, hukuken korunması gereken meşru bir nitelik taşıma-

<sup>46</sup> D6D, E. 2003/3572, K. 2005/62, KT. 13.01.2005, KİBB.

<sup>47</sup> D6D, E. 1992/4605, K. 1993/237, KT. 28.01.1993, DD, sy. 88, s. 288.

<sup>48</sup> **Hanağası**, s. 143-144.

dığına karar verilmiştir<sup>49</sup>. Başka bir kararda, bir bölgede 30 yıl süreyle elektrik dağıtım ve ticaret yapmasına ilişkin bir şirketin görevlendirme kararı iptal edildiği halde, Şirket Elektrik Piyasası Yönetmeliği'ne karşı dava açmıştır. Kararda belirtildiği üzere, davacı Şirketin açtığı davada hukuken korunması gereken menfaati başka bir ifadeyle meşru menfaati bulunmaktadır<sup>50</sup>. Her iki kararda da ortak nokta, dava konusu edilen işlemin dayanağının iptal edilmiş olması, mevcut olmaması veyahut dayanak işlemin uygulanmamasıdır.

Mülkiyet hukukundan kaynaklı davalara örnek olarak; vergi borcundan dolayı haczedilip satışa çıkarılan ve herhangi bir talebin olmaması üzerine, İl İdare Kurulu ile Hazine adına kayıt edilen taşınmazla ilgili olarak mirasçı, İl İdare Kurulu kararına karşı iptal davası açmıştır. Ancak Medeni Kanunun ilgili hükümleri uyarınca 10 yıllık zamanaşımı süresi dolduğundan her türlü talep ve dava hakkının düşmesi söz konusudur. Danıştay, *menfaatin meşruiyeti, hukuk kurallarına dayanması ile mümkün olacağından*, ilgili Medeni Kanun hükmünü gerekçe göstererek, hukuki kıymetini kaybetmiş bir ilişkiye dayanılarak açılan davada mirasçının ehliyetinin olmadığına karar vermiştir<sup>51</sup>. Dolayısıyla hukuk kuralları bakımından talep hakkının olmaması, kişinin meşru menfaatinin olmadığı şeklinde değerlendirilerek, dava konusu işlemde yola çıkmak suretiyle meşruluk değerlendirmesi yapılmıştır. Aynı çerçevede değerlendirilebilecek başka bir kararda, parselasyon işlemine karşı dava açan kişinin, söz konusu taşınmazla ilgili tescil davası devam etmesine rağmen taşınmaz sahibi gibi dava açması işleminde Danıştay, davacının dava konusu işlemde kanuni ve güncel bir menfaat ilişkisi bulunmadığına karar vererek<sup>52</sup>, hukuki dayanaktan yoksun ve dolayısıyla meşru bir menfaatin bulunmadığına işaret etmiştir. Dolayısıyla işleme karşı dava açan kişinin mülkiyet hakkıyla olan bağlantısından yola çıkılmıştır<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> D10D, E. 2002/1407, K. 2002/4320, KT. 13.11.2002, DKD, 2003, sy. 1, s. 396. Aynı yönde bkz. D10D, E. 2002/7519, K. 2003/1610, KT. 08.05.2003, KİBB.

<sup>50</sup> D10D, E. 2002/5935, K. 2003/956, KT. 18.03.2003, KİBB. “İmtiyaz sözleşmesi feshedilen ÇEAŞ'ın Elektrik Piyasası Kanunu'nda öngörülen mevcut bir sözleşmesi bulunmadığı halde, piyasadaki faaliyetlere ilişkin yönetmeliğe karşı dava açmasında hukuken korunması gereken menfaati bulunmadığı hk.”. D13D, E. 2005/71, K. 2006/816, KT. 01.02.2006, KİBB. “Şirket borçlarından hissesi oranında sorumlu olduğu halde, şirketin borcunun tamamından sorumlu olduğunu iddia ederek düzenlemeye dava açamayacağı hk”. D7D, E. 2003/476, K. 2003/621, KT. 17.03.2003, DKD, 2003, sy. 2, s. 254.

<sup>51</sup> D12D, E. 1965/2623, K. 1966/3314, KT. 28.11.1966, İkinciöğulları, s. 154.

<sup>52</sup> D6D, E. 2010/10709, K. 2011/2200, KT. 14.06.2011, DD, sy. 128, s. 191.

<sup>53</sup> Mülkiyet bağıyla ilişkili farklı kararlar için bkz. “Gayrimenkul satış vaadi sözleşmesine dayanılarak ilgili taşınmazın parselasyon işlemine karşı dava açmakta menfaati bulun-

Mülkiyet bağına ilişkin başka bir kararda; kişinin hayatta olduğu dönemde taşınmazının Bakanlık tarafından kamulaştırılması işlemine yönelik, Hazine'nin taşınmazı kendi adına tescil için açtığı dava devam ederken malikin vefat etmesi üzerine, mirasçıya durum bildirilmiş ve davaya müdahil olmuştur. Mirasçı bildirimle davadan haberi olduğu gerekçesiyle kamulaştırma işleminin iptali için dava açmıştır. Ancak miras bırakan tarafından da işlemin iptali için idare mahkemesinde dava açılmış ve talebi reddedilerek işlem kesinleşmiştir. Danıştay, “böylece anılan taşınmazın mülkiyeti davacıya geçmeden, davacının murisinden kamulaştırma yoluyla Hazinenin mülkiyetine geçtiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle davacının mülkiyetine geçmeyen taşınmazın kamulaştırılması yolundaki işlemin iptalini istemede” menfaatinin olmadığına karar vermiştir<sup>54</sup>. İdari işlemlerin yapıldıkları anda hukuka uygun oldukları karinesi çerçevesinde, mirasbırakan hayatta iken taşınmaz kamulaştırılmış sayılmış ve tescilsiz kazanım hali söz konusu olmuştur. Bu bakımdan davacının talebi hukuki durumdan ortaya çıkmadığı için dava ilk incelemede menfaatin meşru olmaması sebebiyle reddedilmiştir.

Genel ilke ve içtihatlarla aykırılık konusunda bir kararda ise; vatandaşı döven bir polis memuruna aylıktan kesme cezası verilmesi işlemine, dövülen kişinin dava açması durumuna ilişkin olarak, “disiplin cezalarına ceza verilen memur ve yetkili amirin dava açabileceği disiplin hukukunun genel ilkelerindedir” gerekçesiyle, dövülen kişinin dava açmasında menfaatinin

madığı hk.” D6D, E. 2005/2790, K. 2007/5059, KT. 21.09.2007, DD, sy. 117, s. 185; “Gecekondu sahibine verilen tapu tahsis belgesi ile nazım imar planına karşı dava açmakta menfaati bulunmadığı hk.” D6D, E. 2006/2392, K. 2006/5255, KT. 14.11.2006, DD, sy. 115, s. 226; “Taşınmaz maliki olmayan ve hazine taşınmazı zilyedi olan davacıların beldenin artırma tesisinin yer seçimine ilişkin işlemine karşı dava açmakta menfaati bulunmadığı hk.” D6D, E. 2004/6309, K. 2005/2411, KT. 20.04.2005, DD, sy. 110, s. 208. “parselasyonla kendisine herhangi bir imar parseli verilmesi mümkün olmayan, taşınmazda ruhsatsız yapı dışında herhangi bir mülkiyet ilişkisi veya af yasa-sından doğan hakkı bulunmayan davacının hukukten korunması gereken menfaati bulunmadığı hk.” D6D, E. 1997/6901, K. 1998/6773, KT. 23.12.1998, DD, sy. 100, s. 278. **Aksi yönde bkz.** “Uzun süreden beri kültür tarım arazisi olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin mülkiyet probleminin adli yargıda henüz görülmekte olduğu, söz konusu taşınmazı içine alacak şekilde rekreasyon alanı belirlenmesine yönelik işleme karşı dava açmada zilyedin menfaati söz konusudur”. DİDDK, E. 1997/195, K. 1997/400, KT. 13.06.1997, DD, sy. 95, s. 83; “Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazın üçüncü kişiye kamulaştırma karşılığı verilmesi işlemine karşı kiracının haklı ve geçerli bir nedeni bulunmadığı hk.” D6D, E. 1988/2444, K. 1990/224, KT. 28.02.1990, DD, sy. 80, s. 249.

<sup>54</sup> D6D, E. 2009/6118, K. 2011/310, KT. 14.02.2011, DD, sy. 127, s. 227.

olmadığına karar verilmiştir<sup>55</sup>. Burada yargısal içtihat ve kanun bakımından bir menfaat değerlendirmesine gidilerek, içtihatlarla aykırı şekilde bir talepte bulunanın meşru menfaatinin olmadığı sonucuna varılmıştır.

Danıştay, işletmesinde çalışma izni olmadan dansçı olarak çalışan yabancı uyrukluların sınır dışı edilmesi işlemine işletmecinin dava açmasını, hukuken korunması gereken bir menfaat olmadığı sebebiyle reddetmiştir<sup>56</sup>. Çalışma izninin var olmaması dava konusuna bakılarak bir menfaat değerlendirilmesi yapıldığını göstermektedir.

İdarenin iç işleyişine ilişkin işlemler hususundaki kararda, Türk Standartları Enstitüsü'nün markalarını veya belgelerini hukuka aykırı bir şekilde kullananlar aleyhine, adli yargı yerinde açacağı davalarda isteyeceği tazminat miktarının belirlenmesine yönelik olarak iç işleyişi çerçevesinde düzenlediği yönergenin iptalinin istenilmesinde Danıştay, yönergenin iptale konu edilmesini kamu tüzel kişilerinin hak arama özgürlüğüne bir müdahale olarak görmüş ve davacı şirketin hukuken korunması gereken meşru bir menfaatinin bulunmadığına karar vermiştir<sup>57</sup>. Kararda doğrudan hak arama özgürlüğüne atıfla ve dava konusunun iç işleyişe ilişkin yönerge olması çerçevesinde bir meşruluk değerlendirmesi yapılmıştır.

Bir Conseil d'Etat kararında ise, kanundışı işgalcinin binaları konutlara dönüştürmek için verilen planlama iznine itiraz etmesinde meşru menfaati bulunmadığına hükmedilmiştir<sup>58</sup>.

Kararlar incelendiğinde, dava açan tarafın içinde bulunduğu durum ve tutumu dikkate alınmaksızın, dava konusu işlemde ve dolayısıyla buna dayanak teşkil eden hukuki işlemde yola çıkılarak bir menfaat değerlendirilmesi yapıldığı görülmektedir. Yukarıda ifade ettiğimiz “meşru bir durumun ihlal edilmesi” görüşünden farklı olarak buradaki meşru menfaat araştırması ise objektif temellere dayanmaktadır. Zira dava konusu idari işlemin hukuki temellerine göre inceleme yapılarak, “hukuken ileri sürülebilir” olup olmasının konusunda değerlendirmeye yer verilmektedir.

<sup>55</sup> D8D, E. 1977/3494, K. 1977/2569, KT. 16.05.1977, **Yenice/Esin**, s. 485. **Aksi yönde bkz.** D11D, E. 1972/3043, K. 1972/2702, KT. 25.10.1972, DD, sy. 11, s. 393.

<sup>56</sup> D10D, E. 2007/1927, K. 2009/8619, KT. 12.10.2009, **Akyılmaz/Sezginer/Kaya**, s. 259, dn. 513.

<sup>57</sup> D10D, E. 2010/7285, K. 2011/215, KT. 28.01.2011, DD, sy. 127, s. 337.

<sup>58</sup> CE, 27 February 1985, SA « Grands travaux et Constructions Immobilières », n° 39357, **Bkz. Standing Up for Your Right(s) in Europe**, A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts, s. 97.



Meşru menfaat araştırması konusunda her iki görüş çerçevesinde de Danıştay kararlarının verildiği görülmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, dava konusu olarak meşru menfaat araştırması, meşruluğu hukukilik, hukuken ileri sürülebilir, hukuken korunması gereken menfaat şeklinde kabul etmenin sonucunda, menfaat bakımından objektif bir değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Bu yaklaşım, meşru menfaati pozitif hukuk kurallarıyla özel bir biçimde korunan şekilde değerlendirdiğinden, iptal davasının özüne daha uygun kabul edilebilir. Meşru bir durumun ihlalini araştırmak ve böylece menfaat yorumuna gitmek, kişisel menfaat değerlendirmesinin üzerinde bir subjektifliği barındırabilebileceğinden, davacının iptal davası açmasını zorlaştırma ve dolayısıyla menfaatin dar şekilde anlaşılmasını doğuracaktır.

#### **D. Meşru Menfaatin Teorik Yeri ve Araştırılma Sırası Problemi**

Meşru menfaatin daraltıcı ve genişletici etkisi dışında, meşru menfaatin kişisel ve güncel menfaat ile olan ilişkisini subjektiften objektifliğe doğru bir sıralama çerçevesinde farklı şekilde değerlendirebiliriz. Bu sıralama teorik bakımından en subjektif araştırma olduğu konusunda şüphe bulunmayan hak ihlali ile menfaat ihlalinde bulunması gerekli unsurların muhtemel bağlantılarını ortaya koymak amacıyla oluşturulmuştur. Belirlediğimiz sıralamada;

1. *“Hak İhlali < Kişisel Menfaat - Güncel Menfaat < Meşru Menfaat”*
2. *“Hak İhlali < Meşru Menfaat < Kişisel Menfaat - Güncel Menfaat”*

olarak iki farklı düzen öngörülebilir. Bu düzene göre menfaatin diğer unsurları ile meşru menfaat arasında bir subjektiflik-objektiflik değerlendirmesi yapılabilir mi? İkinci bir problem olarak idari yargı hakimi meşru menfaat araştırmasını kişisel ve güncelliğe göre hangi sırada incelemelidir? soruları üzerinde durulmuştur.

İlk olarak belirtmek gerekirse, meşru menfaatin dar veya geniş yorumlanmasıyla menfaat incelemesinde de bir sıra değişikliği söz konusu olabilir. (1) numaralı sıralama, meşru menfaatin genişletici etkisi bağlamında değerlendirildiğinde, iptal davası açabilme yeteneği olarak geniş bir menfaat anlayışını yansıtmaktadır ve meşruluğu hukuken ileri sürülebilir biçiminde okumanın sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlayış, menfaatin meşruluğunu kişi veya durum üzerinden değil, doğrudan hukuken korunabilecek bir temelden yola çıkılmak suretiyle daha objektif bir bakış açısıyla şekillenmektedir. Örneğin, ilgili taşınmaz hakkında tescil davası devam etmesine ve dolayısıyla mülkiyetin ihtilafli olmasına rağmen parselasyon işlemine karşı dava açan kişinin, mülkiyet bağı olmadığından hukuken korunması gereken bir menfaati de yoktur. Burada kişinin taşınmazla olan mülkiyet bağlantı-

sında, tutum ve davranışa göre değil hukuki temelden yola çıkılarak menfaat değerlendirilmesi yapılmaktadır.

(2) numaralı sıralama Danıştay kararlarıyla birlikte incelendiğinde, meşru menfaati **davacının içinde bulunduğu durum ve koşullar** bakımından değerlendirmekte ve içinde yoğun bir denetimi barındırabilir nitelikte gözükmektedir ve bu durum kişisel menfaatin aranmasının ötesinde bir araştırılmayı gündeme getirebilir. Örneğin, tek ders sınavıyla mezun olan öğrencinin askere gitmemek amacıyla bu sınava karşı dava açmasında, kişinin içinde bulunduğu durum ve tutum değerlendirilerek, iptal davasının açılması noktasında da daraltıcı etkisi bulunmaktadır.

Dava dilekçesini ehliyet yönünden değerlendiren idare hakiminin, menfaatin meşru-kişisel-güncel olma durumlarından hangisine öncelik vermesi veya bunlar arasında bir sıra gözetmesinin mümkün olup olmadığı tartışılabilir. Meşruluğun genel bir kavram olması, meşru menfaatin ise hukuken korunması gereken menfaat olarak kabul edilmesi noktasından hareketle, menfaatte ilk önce incelenmesi gereken unsur olduğu savunulmaktadır<sup>59</sup>. Bu sıralamayı tamamen pozitif bakış açısıyla değerlendiren görüşe göre ise, menfaatin güncel ve kişisel olması koşulları, kanunun izin vermemesi halinde meşruluk koşulunu sağlamayacağından, dava açmak için yeterli değildir<sup>60</sup>. Ancak menfaatin hangi unsuru önce incelenirse incelenir, sonuç bakımından fark olmadığı ortadadır. Başka bir ifadeyle, güncel menfaatin saptanamadığı durumda da meşru menfaatin saptanamadığı durumda da ilk inceleme aşamasında red kararı verilecektir. Ancak *kanımızca* iptal davasının amacını gerçekleştirebilmesi bakımından, meşru menfaatin kişisel ve güncel menfaat araştırmasına göre son aşamada gündeme gelmesi kabul edilmelidir. Böyle bir menfaat araştırma sıralamasında kişisel ve güncel menfaat araştırmasına göre daha geniş bir yorumla meşru menfaatin varlığı aranmak suretiyle iptal davasının ilk inceleme aşamasında reddi daha sınırlı bir hal alacak ve dolayısıyla iptal davasının açılmasında meşru menfaatin genişletici etkisi kendini gösterecektir. Böylece hukuki temelden yola çıkarak ve dolayısıyla (1) numaralı sıralamadaki şekliyle yalnızca dava konusu işlem incelemesine girişmek suretiyle menfaatin varlığı veya yokluğu kolay şekilde tespit edilebilir ve ilk inceleme aşamasında iptal davasının açılabilmesi

<sup>59</sup> **Karavelioğlu**, Celal: İdari Yargılama Usulü Kanunu, c. I, Ankara 2006, s. 137; **Aynı yönde bkz. Işıklar**, Celal: “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü”, TAAD, c. I, Temmuz 2011, sy. 6, s. 98; **Yücesoy**, Ayşe Aslı: İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat, Ankara 2016, s. 131.

<sup>60</sup> **Yenice/Esin**, s. 484.

kolaylaşabilir. Böyle bir yorumlama sırası ve meşru menfaatin dava konusu dikkate alınarak belirlenmesinin kabulü, menfaatin meşruluğunun ilk inceleme koşulu olarak kabul edilmemesi gerektiğine dair haklı sayılabilecek görüşün<sup>61</sup> de tereddütlerini giderecek boyuttur.

## SONUÇ

İptal davasının açılabilme koşulu olarak meşru menfaat, hukuken korunması gereken, hukuken ileri sürülebilen bir menfaattir. Bu bakımdan birçok ilmin konusunu teşkil eden meşruluk kavramı, idare hukukunda hukuki bir dayanağa bağlanması dolayısıyla, meşruluğun özellikle sosyolojik bakımdan sınırları belirsiz olma özelliği saf dışı bırakılmış olmaktadır.

Meşru menfaat, hukuken korunması gereken menfaat olarak tanımlanırken, hak ihlali hukuken korunan menfaat olarak açıklanmaktadır. Dolayısıyla hukuken korunması gerekenin araştırılması, bazı durumlar bakımından menfaatin yorumlanmasını daraltabilecek mahiyettedir. Aksine bazı hallerde ise, hukuki bir duruma dayanma veyahut ondan sadır olma gibi koşullara bakılarak genelleştirilebilecektir. Bu iki hal, meşru menfaatin iptal davasının açılabilmesi bakımından daraltıcı ve genişletici etkisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Daraltıcı etkisi, kişinin içinde bulunduğu durum ve tutumundan hareketle olduğundan, iptal davasının ilk inceleme aşamasında reddedilme ihtimalini artırmaktadır. Genişletici etkisi ise, dava konusu işlemin hukuki temeline bakılarak menfaat araştırmasını gerektirdiğinden, kişisel ve güncel menfaate göre daha objektif bir bakış açısına dayanır ve iptal davasının ilk inceleme aşamasında reddedilme durumunu azaltmaktadır.

Meşruluk, hukuk düzenine aykırı olmama çizgisine çekildiğinde, anlamı daralmasına rağmen yine genel, gayri şahsi bir nitelik göstermektedir. Böylece yukarıda belirlediğimiz (1) numaralı sıralama, menfaatin varlığının yorumlanmasında kişisel ve güncel menfaat araştırmasına göre iptal davasının özüne daha uygun gözükmektedir. Bu şekilde bir menfaat yorum sırasının kabulüyle meşru menfaat araştırması, dava konusunun meşru olması temelinden hareket edildiğinden dava konusunun hukuken ileri sürülebilir olmasına göre belirlenecektir. Ayrıca menfaatin meşruluğu, kişisel ve güncel olma özelliğine göre son aşamada incelenmek suretiyle, dava konusu işlem den hareket edilerek iptal davasının açılabilmesi bakımından objektif bir yaklaşım gösterecektir.

<sup>61</sup> **Kaplan**, Giriş, s. 117; **Hanağası**, s. 157; **Yücesoy**, s. 138.

### KAYNAKÇA

- Akyılmaz**, Bahtiyar/**Sezginer**, Murat/**Kaya**, Cemil: Türk İdari Yargılama Hukuku, Savaş Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 2019.
- Alan**, Nuri: İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları, DD, sy. 50-51, ss. 22-50.
- Atay**, Ender Ethem: “Hukukta Meşruiyet Kavramı”, GÜHFD, Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu’na Armağan, Aralık 1997, ss. 121-166.
- Azrak**, Ülkü: “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler”, Onar Armağanı, İstanbul 1977, ss. 145-155.
- Barker**, Rodney: Political Legitimacy and the State, Oxford 1990.
- Candan**, Turgut: Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 5. Baskı, Ankara 2012.
- Caniklioğlu**, Meltem Dikmen: Anayasal Devlette Meşruiyet, Ankara 2010.
- Çağlayan**, Ramazan: İdari Yargılama Hukuku, 8. Baskı, Ankara 2016.
- Çelikkol**, Hüseyin: “İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet”, Adalet Dergisi, Yıl:76, sy. 3, 1985, ss. 749-770.
- Eliantonio**, Mariolina: “Standing Before French Administrative Courts: Too Restrictive to Effectively Enforce Environmental Rights?”, Montesque Law Review, Issue: 5, March 2017, ss. 1-9.
- Gözübüyük**, Şeref/Turgut **Tan**: İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara 2014.
- Gürbüz**, Ahmet: Hukuk ve Meşruluk (Evrensel Erdem Üzerine Bir Deneme), 2. Bası, İstanbul 2004.
- Hanağası**, Emel: Davada Menfaat, Ankara 2009.
- Hançerlioğlu**, Orhan: Felsefe Ansiklopedisi (Kavramlar ve Akımlar), c. VIII, İstanbul 1978.
- İkinciöğulları**, Füzuran: “İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti”, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Ankara 1976, ss. 135-159.
- Kalabalık**, Halil: İdari Yargılama Usulü Hukuku, Ankara 2019.
- Kaplan**, Gürsel: İdari Yargılama Hukuku, 3. Baskı, Bursa 2018.
- Kaplan**, Gürsel: İdari Yargılama Hukukuna Giriş (Giriş), 1. Baskı, Bursa 2018.
- Karavelioğlu**, Celal: İdari Yargılama Usulü Kanunu, c. I, Ankara 2006.

- Kaya**, Cemil: İptal Davalarında Menfaatin Aktüel Olması Şartının Anlam ve Kapsamı, SÜHFD, 2008, Cilt:16, sy. 1, ss. 117-141.
- Işıklar**, Celal: “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü”, TAAD, c. I, Temmuz 2011, sy. 6, ss. 69-140.
- Nedjati**, Zaim M.: Administrative Law, Nicosia-Cyprus 1974.
- Onar**, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. III, İstanbul 1966.
- Özay**, İl Han: Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma, İstanbul 2004.
- Sarıca**, Ragıp: İdari Kaza, İstanbul 1949.
- Singh**, Mahendra P.: German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer, 2001.
- Standing Up for Your Right(s) in Europe**, A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States’ Courts, Brussels 2012.
- Yenice**, Kazım/Yüksel Esin: İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 1983.
- Yıldırım**, Turan: İdari Yargı, 2. Baskı, İstanbul 2010.
- Yücesoy**, Ayşe Aslı: İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat, Ankara 2016.

