# Kamu Kurumlarının Birlikte Oluşturdukları ya da Kendi Başvuru veya İtirazları Sonucu Oluşan İşlemlere Karşı Dava Açma Ehliyetleri

K. Burak Öztürk*

İdari yargı yerlerinde açılan davalarda ehliyet, ilk incelemede değerlendirilmesi gereken hususlar arasında yer alır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14 üncü maddesi uyarınca yapılacak bu inceleme sonucunda, açılan davada ehliyet yönünden kanuna aykırılık tespit edildiği takdirde, görevli ve yetkili idari yargı yeri davanın reddine karar verecektir (İYUK, m. 15).

İdari yargılama usulü açısından dava ehliyeti iki aşamalı olarak incelenmektedir. Öncelikle açılan davanın "genel (objektif) ehliyet" yönünden değerlendirilmesi gerekir. İYUK'nun 31 inci maddesi ile Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na yapılan atıf nedeniyle bu konuda medeni yargılama hukukunun "taraf ehliyeti" ve "dava ehliyeti" kavramları geçerli olacaktır[1]. Bu kavramların da, sırasıyla kişiler hukukundaki "hak ehliyeti" ve "fiil ehliyeti" kavramlarına tekabül ettiğini söylemek yanlış olmaz[2].

İkinci aşamada ise, idari yargıya özgü olan "özel (sübjektif) ehliyet" konusu gündeme gelmektedir. İYUK'nun 2 nci maddesi uyarınca iptal davaları yönünden özel ehliyet koşulu, "dava konusu işlemle menfaati ihlal edilmiş olma"dır. Bir başka anlatımla, iptal davası açma hakkı, dava konusu işlem dolayısıyla menfaati ihlal edilmiş olanlara tanınmıştır. Bu ölçütün nasıl yorumlanması gerektiği konusunda Danıştay'ın yaklaşımı somut olayların özelliklerine göre farklılık arzetmekle birlikte, "menfaat ihlali"nin, dava konusu işlemle davacı arasında, vatandaşlık bağının ötesinde cidi ve makul bir ilgi olarak anlaşıldığı[3] ve bu ilginin güncel, kişisel ve meşru olması gerektiğinin kabul edildiği[4] söylenebilir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 16.02.2006 günlü, E: 2005/3482 K: 2006/29 sayılı kararı[5], iptal davalarında "dava ehliyeti"ne ilişkin olarak getirdiği çözümle, "özel ehliyet" koşuluna farklı bir anlam daha yüklemiş ve kamu tüzel kişileri yönünden iptal davası açma hakkını ek bir koşulla sınırlamış görünmektedir. Bu kararla sonuçlanan dava, Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesi olan ...'nın kamu görevinden çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin teklifin reddine dair Yükseköğretim Disiplin Kurulu'nun kararı ile bu karara yapılan itirazın reddine dair işlemin iptali istemiyle, Gazi Üniversitesi Rektörlüğü tarafından açılmıştır. Davayı gören Ankara 10. İdare Mahkemesi, davanın süre yönünden reddine karar vermiş ise de, Ankara 10. İdare Mahkemesi'nin bu kararını temyizen inceleyen Danıştay 8. Dairesi, davanın ehliyet yönün-

* Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı

1 A. Şeref GÖZÜBÜYÜK / Turgut TAN, **İdare Hukuku (Cilt 2 – İdari Yargılama Hukuku)**, 2. Bası, Ankara 2006, s. 887 v.d.

2 Baki KURU, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, 6. Baskı, İstanbul 2001, C. 1, s. 887, 1026-27.

3 Danıştay'ın kültür ve tabiat varlıklarının korunması gibi bazı konularda, "vatandaş" olmayı iptal davası açabilmek bakımından yeterli gördüğü kararları da mevcuttur. Örnek olarak bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 19.10.2001 günlü ve E. 2001/415 K. 2001/737 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi (http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp)

4 Örnek olarak bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 11.11.2004 günlü ve E. 2004/741 K. 2004/1854 sayılı kararı (Danıştay Dergisi, Y. 35, S. 109, 2005, s. 55 v.d.); Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 06.10.2005 günlü ve E. 2004/3 K. 2005/2371 sayılı (Danıştay Dergisi, Y. 36, S. 111, 2006, s. 72 v.d.) ve 21.03.2007 günlü ve E. 2005/1582 K. 2007/378 sayılı (Danıştay Dergisi, Y. 37, S. 116, 2007, s. 53 v.d.) kararları ile Danıştay 5. Dairesi'nin 03.06.2008 günlü ve E. 2007/7369 K. 2008/3234 sayılı kararı (yayımlanmamıştır).

5 Danıştay Dergisi, Y. 37, S. 113, 2007, s. 88 v.d.

den reddi gerektiği gerekçesiyle bozma kararı vermiştir. Bunun üzerine Ankara 10. İdare Mahkemesi, ilk kararında ısrar ederek davayı süre yönünden reddetmiş; bu ısrar kararı da, davalı Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiği ileri sürülerek temyiz edilmiş ve böylece Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun önüne gelmiştir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, davacı üniversitenin dava konusu işlemin iptali istemiyle dava açma ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle Ankara 10. İdare Mahkemesi'nin ısrar kararını bozmuştur. İdari Dava Daireleri Kurulu'nun kararına göre,

"*İdari faaliyetlerinin hukuka uygunluk denetimini etkili biçimde yapabilmeye olanak veren iptal davalarının, idari işlemle kişisel menfaat ilgisi kurulabilen kişiler tarafından açılması mümkündür.*

*İdari işlemlerin muhatabı vatandaşlar veya başka bir idare olabileceği gibi idarenin ajanları da olabilir. Daire kararında da belirtildiği üzere; iptal davaları genellikle gerçek kişiler tarafından açılmakta ise de muhatabının bir başka kamu tüzel kişiliği olması halinde kamu kurumlarının birbirlerinin işlemlerine karşı dava açma ehliyetlerinin bulunduğunun kabulü gerekmektedir. Ancak bazı idari işlemler, ayrı tüzel kişiliğe sahip kuruluşların birbirine eklenen ön işlemleri ya da başvurularıyla oluşabilmektedir. Böyle durumlarda, kamu kurumlarının birlikte oluşturdukları ya da kendi başvuru veya itirazları sonucu oluşan işlemlere karşı dava açma ehliyetlerinden söz edilemez. Tersi durum, işlemlerin oluşumunda izlenen yöntemsel akış sonucu oluşan tek yanlılığın, işleme katkısı olan idari birimleri de kapsaması gerekliliği ve kaçınılmazlığıyla çelişir. Bu durum ise idari güven ve tutarlılık ilkesiyle bağdaşmayacağı gibi, tek yanlı irade açıklamasının ilgilisi olan kişiye tanınan dava hakkının, işlemi yapan birime de tanınması sonucunu doğurur.*

*Dava konusu uyuşmazlıkta, disiplin soruşturması ve ön işlemlerin davacı üniversite tarafından yapıldığı, bu hazırlayıcı verilere dayanarak alınan dava konusu kararın, davacı kurumu da kapsadığı tartışmasızdır. Dolayısıyla davacı üniversitenin anılan işlemin iptali istemiyle dava açma ehliyeti bulunmamaktadır*".

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun kararına konu olan olayda davacı, yukarıda da belirtildiği gibi, Gazi Üniversitesi Rektörlüğü'dür. Anayasa'nın 130 uncu maddesi uyarınca üniversitelerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunda kuşku yoktur. Bu açıdan, davacı konumundaki Üniversite'nin tüzel kişi olmaktan kaynaklanan hak ve fiil ehliyetlerine ve dolayısıyla taraf ve dava ehliyetine sahip olduğu da açıktır. Nitekim inceleme konusu kararda da bu husus belirtilmekte; davalının bir başka kamu tüzel kişisi olması koşuluyla[6], kamu tüzel kişilerinin de idari yargıda davacı olabilecekleri ifade edilmektedir[7].

Bununla birlikte, Kurul'a göre, hazırlanmasında birden çok kamu tüzel kişisinin rol aldığı ve böylece oluşumuna katkıda bulunduğu işlemler açısından, sürecin herhangi bir aşamasına katılan kamu tüzel kişisinin, sonuçta başka bir kamu tüzel kişisi tarafından tesis edilen işleme karşı dava açma ehliyeti bulunmamaktadır. Danıştay, idari işlemlerin tek yanlılığının, bir bütün olarak işlemin tesis edilmesi sürecini ve bu süreçte rol alan tüm kurumları kapsadığını belirtmekte; bir başka deyişle, idari işlemin oluşumu sürecine katkıda bulunan bütün kurumların bir anlamda o işlemin sahibi olduğu sonucuna ulaşmaktadır.

Bu değerlendirmenin, menfaat ihlali koşuluna ilişkin olup olmadığı konusunda kararda bir açıklık bulunmamakla birlikte, bu gerekçe ile menfaat ihlali koşulu arasında doğrudan bir bağlantı

---

6 Danıştay, devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi konumunda olan bakanlıkların birbirlerinin işlemlerini dava edemeyeceklerine karar vermiştir. Bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 12.12.1997 günlü ve E. 1995/930 K. 1997/703 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y. 28, S. 96, 1998, s. 55 v.d.

7 Danıştay 1979 tarihli bir içtihadı birleştirme kararında, tüzel kişiliği haiz olmayan kamu idarelerinin de idari yargıda davacı ve davalı olabileceğini kabul etmiştir (Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 08.03.1979 günlü ve E. 1971/1 K. 1979/1 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y. 10, S. 36-37, 1980, s. 165 v.d.). Bu karara göre, "*(i)dari yapı içinde belli yetki ve görevleri olan kamu idaresi kuruluşlarının tüzel kişilikleri olmasa da, faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar için kendilerine taraf ve dava ehliyeti tanınmalıdır*".

kurmak kolay değildir. Dava konusu işlemle davacı Üniversite'nin menfaatinin ihlal edilmediğinden söz edebilmek için, davacı ile işlem arasında ciddi ve makul bir ilgi bulunmaması ya da bu ilginin meşru, kişisel ve güncel olmaması veya Yükseköğretim Kurulu tarafından tesis edilen nihai işlemin, Üniversite'nin önerisi doğrultusunda tesis edilmiş olması gerekir. Özellikle bu son durumda, Üniversite'nin kendi önerisine uyularak alınmış bir işlemi dava etmekte menfaati bulunmayacağı açıktır. Oysa, karara yazılan bir karşıoy yazısında da belirtildiği gibi, "*... davacı üniversite kendi bünyesinde bulunan fakültede öğretim üyesi olarak görev yapan bir kişinin 33 gün izinsiz ve mazeretsiz olarak görevine gelmediğinden bahisle 'kamu görevinden çıkarma' cezasıyla cezalandırılması istemiyle davalı idareye başvurmuş olup, yapılan teklifin reddi üzerine bu davayı açmıştır. Bu durumda ayrı tüzel kişiliğe sahip olan davacının kendi bünyesinde yer alan eğitim ve öğretim kurumlarında koymuş olduğu çalışma koşul ve şartlarına uymadığını düşündüğü öğretim görevlisinin cezalandırılması yolundaki teklifinin reddine ilişkin işlemin iptalini istemekte güncel bir menfaati bulunmaktadır*".

O halde, Danıştay'ın bu kararında "özel ehliyet"e, menfaat ihlali koşuluna ek olarak farklı bir anlam da yüklediği söylenebilir. Bununla birlikte, salt bir işlemin oluşum sürecine katkıda bulunmuş olmanın, bir kamu tüzel kişisini o işleme karşı dava açma hakkından mahrum bırakmak için yeterli olduğu yaklaşımına katılmak güçtür. Nitekim yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde merkezi yönetimin ya da diğer bazı kamu tüzel kişilerinin "onamama" ya da "iptal" gibi vesayet denetimi yetkilerine sahip olduğu durumlarda, yerel yönetimlerin kendilerince tesis edilen işlemlerin onanmaması ya da iptali yönündeki vesayet makamı işlemlerine karşı dava açma ehliyetine sahip oldukları kabul edilmektedir[8]. Aynı akıl yürütme biçiminin burada da geçerli olmaması için neden yoktur: Üniversite'nin öneri niteliğindeki hazırlık işleminin Yükseköğretim Disiplin Kurulu'nca reddedilmesi suretiyle tesis edilen işlem, icraî niteliği ve Üniversite'nin menfaatini ihlal eden boyutuyla Üniversite tarafından dava konusu edilebilmelidir. İdari işlem kuramı yönünden Üniversite tüm sürecin değil, yalnızca kendi katkısıyla oluşan işlemin sahibi sayılmalı ve nihai işlem kendi katkısı doğrultusunda oluşmadığı sürece[9], dava açma hakkına sahip olduğu kabul edilmelidir. Aksi takdirde, üniversitelerin öğretim elemanı kadrolarına atama yapılması sürecinde kadro tahsisi için yaptığı başvurunun Yükseköğretim Kurulu'nca reddedilmesi ya da 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun dekanların Yükseköğretim Kurulu'nca Rektör tarafından önerilen üç profesör arasından seçilmesini ve atanmasını öngören 16 ncı maddesi hükmü uyarınca Rektör tarafından yapılan öneriye uyulmayarak Dekan atanması işlemlerinin de, sürece katıldıkları için, ilgili üniversiteler tarafından dava konusu edilememesi gerekir. Bu sonucun ise, idarenin yargısal denetimine kanunda öngörülmeyen bir sınır getirdiği söylenebilir.

Kaldı ki Danıştay, kurul hâlinde alınan idarî kararlara karşı, o kurulun üyesi olmakla birlikte söz konusu kararın görüşüldüğü toplantıya katılmayan ya da o karara ilişkin olarak ret oyu kullanan gerçek kişilere dava hakkı tanımaktadır[10]. Buradan hareketle, inceleme konusu olayda da Rektör'ün ya da Yükseköğretim Disiplin Kurulu'na

---

8 İl özel idarelerinin bütçeleri üzerinde Bakanlar Kurulu'nun sahip olduğu vesayet denetimini kullanarak tesis ettiği işlemlere karşı il tüzel kişiliğini temsilen valinin dava açma hakkı bulunduğuna ilişkin olarak bkz. Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun 04.02.1972 günlü ve E. 1967/338 K. 1972/81 sayılı kararı, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 5, S. 2, Haziran 1972, s. 130.

9 İşlemin oluşumuna katılan ve nihai işlem bu katkısı doğrultusunda oluşan kamu kurumunun, bu işlemi dava etmekte menfaati bulunmadığı açıktır.

10 Bkz. Danıştay 6. Dairesi'nin 16.09.1998 günlü ve E. 1998/4833 K. 1998/4004 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y. 29, S. 98, 1999, s. 321 v.d. Bu kararda, "*(i)mar planlarının ve değişikliklerinin yapılmasında yasa ile görevli belediye meclisi üyesi olan kişinin, plana ilişkin işlemlerin mecliste görüşülmesi sırasında toplantıya katılarak kabul oyu kullanması halinde belediye meclisi kararına karşı dava açma ehliyeti bulunduğundan sözedilemeyeceği, ancak meclis toplantılarına katılarak karşı oy kullanan veya toplantıya katılmayarak oy kullanmayan ve bu yolla olumlu iradesini açık veya zımni şekilde belirtmeyen ve belde halkının hak ve çıkarını korumakla görevli olan belediye meclisi üyesinin ise dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varılma*"ktadır.

ceza önerisinde bulunan Üniversite Yönetim Kurulu üyelerinden birinin, hatta Yükseköğretim Disiplin Kurulu'nun Üniversite'nin önerisinin kabulü yönünde oy kullanan bir üyesinin gerçek kişi sıfatıyla dava açması mümkünken, Üniversite tüzel kişiliğinin dava açma hakkı bulunmadığı sonucuna varmak gerekir ki, bu sonucun da idarenin yargısal denetimi olanaklarını idari işlem kuramına ilişkin tartışmalı bir argümanla sınırladığı gözden kaçmamalıdır.

Nihayet Danıştay 8. Dairesi'nin, bir üniversite rektörlüğünce yapılan kadro tahsisine ilişkin başvurunun zımnen reddine ilişkin Yükseköğretim Kurulu başkanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada verdiği ve incelemeye konu İdari Dava Daireleri Kurulu kararıyla bağdaştırılması güç bir bozma kararının varlığı, konunun Danıştay'ın yaklaşımı yönünden de tam bir açıklığa kavuşmadığını göstermektedir. Sözü edilen kararında[11] 8. Daire, kadro kullanma izninin hiyerarşik ilişki kapsamında olduğu, bu tür işlemlerin dava yoluyla iptal edilmeleri mümkün olmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararını, üniversite ile yükseköğretim kurulu arasında dava açmayı engelleyen bir hiyerarşik ilişki bulunmadığı ve işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken davanın "ehliyet" yönünden reddinde hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle bozmaktadır. İlk bakışta Danıştay 8. Dairesi kararına konu uyuşmazlığın herhangi bir işlem sürecinden bağımsız bir kadro tahsis talebinden doğduğu ve bu yönüyle incelemeye konu İdari Dava Daireleri Kurulu kararından ayrıldığı düşünülebilirse de, anılan kadro tahsis başvurusu Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında 78 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin öğretim elemanı kadrolarına Yükseköğretim Kurulu'nun izni olmadıkça atama yapılamayacağını öngören 5 inci maddesi hükmünden kaynaklanmakta olup, yapılacak atama işlemi sürecinin bir parçasını oluşturmaktadır. Bir başka anlatımla, üniversitenin kadro tahsis başvurusu bağımsız bir talep niteliğinde olmayıp, yapılacak bir atama işleminin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Bu durumda da, İdari Dava Daireleri Kurulu'nun incelemeye konu kararı ile anılan Daire kararı arasında belirgin bir çelişki olduğunu söylemek yanlış olmaz[12].

Bu durumda 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 39 ve 40 ıncı maddelerinde öngörülen içtihadı birleştirme yoluna başvurulmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Anılan madde hükümlerinde öngörüldüğü üzere, Danıştay'ın bir dairesi ile İdari Dava Daireleri Kurulu'nun verdikleri iki karar arasında yukarıda açıklandığı türden bir aykırılık ve uyuşmazlık görüldüğü takdirde, konunun Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu tarafından görüşülerek belirli bir yönde karara bağlanması suretiyle çözüme kavuşturulması mümkündür. Böylece, İdari Dava Daireleri Kurulu kararının iptal davaları yönünden sübjektif ehliyet koşuluna ek bir sınırlama getiren ve böylece idarenin yargısal denetimi olanağını daraltan yaklaşımını bir kez daha değerlendirme ve gözden geçirme imkanı doğmuş olacaktır.

---

[11] Danıştay 8. Dairesi'nin 29.04.2003 günlü ve E. 2002/1831 K. 2003/1942 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi (http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp)

[12] Her ne kadar incelemeye konu İdari Dava Daireleri Kurulu kararında üniversiteler ile Yüksek Öğretim Kurulu'nun farklı tüzel kişilikleri olduğu kabul edilse de, davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. 8. Daire'nin anılan kararında ise, tarafları yine bir üniversite ile Yükseköğretim Kurulu olan ve üniversitenin talebinin reddedilmesi sonucu oluşan işleme karşı açılan davanın ehliyet yönünden reddedilmesinde hukuki isabetsizlik olduğu hükme bağlanmaktadır.