

DÜZELTME : 18.4.1996 günlü, 22615 sayılı RG.'nin 26. sayfasının üstten 15. ve 33. satırlarında (nesnel) öznal olarak, (ölçüsütüdür) ölçütüdür olarak düzeltilmiştir. Düzeltmeler karara işlenmiştir.

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1995/27

Karar Sayısı : 1995/47

Karar Günü : 21.9.1995

R.G. Tarih-Sayı :10.04.1996-22607

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay 5. Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.6.1994 günlü, 4001 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 2. maddesinin 1. bendinin (a) alt bendinde yer alan "...kişisel hakları ihlal edilenler..." ibaresinin, Anayasa'nın 2., 36., 125. ve 142. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Tütün Eksperleri Derneği tarafından, "Tekel personelinin Yer ve Görev Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik" in kimi kurallarının iptali için açılan davada, Danıştay 5. Dairesi, öncelikle davacı derneğin dava ehliyetinin bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerektiğini, bu belirlenmenin ise uygulanacak kural olan 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nın 4001 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin 1. bendine göre yapılacağını, bu bendin (a) alt bendinde yer alan "...kişisel hakları ihlal edilenler..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına vararak iptalini istemiştir.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

İptali istenilen sözcüklerin de yer aldığı 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 4001 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin 1. bendinin (a) alt bendi aynen şöyledir:

"MADDE 2- 1. İdarî dava türleri şunlardır:

a) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,"

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır :

1- "MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

2- "MADDE 36.- Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz."

3- "MADDE 125.- İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır.

İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."

4- "MADDE 142.- Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, ALİ HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılmalarıyla 20.6.1995 günü yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik görülmediğinden işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri iptali istenilen ibarenin yer aldığı yasa kuralı, aykırılık savına dayanak yapılan Anayasa maddeleri, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- 2577 sayılı Yasa'nın 4001 sayılı Yasa ile Değişik 2. Maddesinin Anlam ve Kapsamı

İdarî dâva türleri ve bu dâvaların kimler tarafından açılabileceği 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nın 2. maddesinde gösterilmiştir. Yasa'nın 2. maddesi ile getirilen düzenleme, bu Yasa ile yürürlükten kaldırılan 521 sayılı Danıştay Yasası'nın 30. maddesinin (A) bendi ile aynı doğrultudadır. Her iki yasa kuralında da idarî işlemler hakkında yetki, şekil,

sebeup, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırılıkları nedeniyle menfaati ihlâl edilenler tarafından iptal davası açılabilceğı öngörölmüştür. 521 sayılı Yasa ile 2577 sayılı Yasa'daki tanımlar arasındaki fark, 521 sayılı Yasa'daki "kanuna aykırı" ibaresi yerine 2577 sayılı Yasa'da "hukuka aykırı" deyişinin kullanılmış olmasıdır.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nın kimi maddelerinin değışikliğine ilişkin tasarıda iptali istenilen Yasa kuralına yer verilmemiş ise de, bir milletvekilinin teklifi sonucu 2. madde değıştirilecekler arasına alınmıştır. Teklifin gerekçesinde, "6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nın 2. maddesi genel hukuk sistemine aykırı biçimde gelişmiştir. İdarî dâvalarda taraf ehliyeti hususundaki usulsüzlük idarî mahkemelerde ve Danıştay'da iş hacmini gereksiz biçimde artırmıştır. Bu durum, hususi hukuktaki hak ve ehliyetin tatbikatında da eşitsizlik doğurmuştur. Taraf ehliyeti, dâvada taraf olabilme yeteneğidir. Taraf ehliyeti, medenî hukuktaki medenî haklardan istifade ehliyetinin medenî usul hukukundaki büründüğü şekildir. Gerçekten kimlerin taraf ehliyetine sahip oldukları Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 38. maddesi ile Medeni Kanun'un 8. ve 46. maddelerinde açıklanmıştır.

Bu genel kaideye rağmen 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı "İdarî Yargılama Usulü Kanunu"nun başta 2. maddesi olmak üzere ilgili maddelerinde dâva ve taraf ehliyeti yanlış değılendirilmiş ve (menfaatleri ihlâl edilenler) deyiimi geniş yorumlanarak, esasta dâva ehliyetine sahip olmayan kişilerin de, idarî yargıda iptal ve tam yargı dâvaları açma talepleri kabul edilmiş ve dâvalar buna göre görölerek hükme bağlanmıştır.

Yasa teklifi ile dâva açma hakkına ve taraf olma ehliyetine bir kısıtlama getirilmeden ..." denilerek; "menfaatleri ihlâl edilenler" ibaresi yerine "kişisel menfaatleri doğrudan ihlâl edilenler" ibaresi önerilmiştir.

Bu teklif, Adalet Komisyonu'nca aynen benimsendikten sonra tasarı TBMM Genel Kurulu'nda iken, yeniden görölşölmek üzere İçtüzüğün 89. maddesi uyarınca Komisyonca geri çekilmiştir.

Adalet Komisyonu'nun 24.2.1994 günlü, 16 sayılı birleşiminde değışiklik tasarısının sadece 1. maddesi üzerinde görölşöme yapılarak kural "İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değıerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları" biçimine dönüştürölmüştür.

TBMM Genel Kurulu'nda maddenin görölşölmesi sırasında, oturumu yöneten Başkan Vekili, söz konusu kural ile dâva açma hakkının kısıtlanıp kısıtlanmadığı hususunda Komisyon'dan açıklama istemiş ise de, çeşitli itirazlarla karşılaşmış ve Komisyon da açıklama yapmamıştır. Bu konuda başkaca görölşöme de olmadığından madde oylanarak aynen kabul edilmiştir.

Değışiklikten önce, idarî dava türlerinin en yaygın olan "iptal davaları"nda dâva açabilmek için "menfaat ihlâli" yeterli iken, yapılan değışiklik sonucu çevre, tarihî ve kültürel değıerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar dışındaki konularda dâva açılabilmesi "kişisel hak ihlâli" koşuluna bağı kılınmıştır.

İdare, özel hukuk kişilerinin sahip olduğı yetkilerin dışında ve üstünde birçok yetkilere sahiptir. İdareye özğı olan bu yetkilerle kişilerin üzerinde, tek yanlı irade açıklaması ile

hukuksal etkiler doğuracak eylem ve işlemler yapabilir. Bu işlemlerin yerine getirilmesi için, başka bir makam ya da merciin yardımına gereksinim olmadan kişiler çeşitli yükümlülükler altına sokulabilir.

Öte yandan, idarî işlemler yasallık karinesinden yararlanır ve bu karine gereği, idarî işlemlerin yerindeliği ve hukuka uygun olduğu varsayılır. İdarî davalar, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal yolla denetlenmesi, kamu hizmetlerinin hukuk kurallarına ve hizmetin gereklerine uygun biçimde yapılmasının sağlanması, kamu hizmetlerinin getirdiği yarar ve zararların bireyler üzerindeki etkilerinin adaletli bir surette dengelenmesi için vatandaşlara tanınmış bir haktır. İdarî dâvalar, idare hukukuyla birlikte hukukun üstünlüğü, Devletin hukuka bağlılığı ilkesinin sonucu olarak hukuk alanına girmiştir.

İdarî yargıda "idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan dâvalar" biçiminde tanımlanan iptal davaları, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayarak hukuk devletini gerçekleştiren önemli yollardandır. İptal davası kolay işleyen ve karmaşık olmayan niteliğiyle yargısal bir denetim yolu olarak öngörülmüştür.

İptal davaları ile idarî işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğu incelenir. Aykırılığın saptanmasında işlem ortadan kaldırılır. Böylece, idarenin hukuk kurallarına uygun şekilde hareket etmesi sağlanarak hukuk düzeni korunur.

İptal davaları, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki idarî işlemler hakkında açılabilir. Böyle bir idarî işlemin iptalinin istenilebilmesi için davacının menfaatinin ihlâl edilmiş olması gerekir. Yargı kararlarında ve öğretide "menfaat", dâvacı ile iptalini istediği idarî işlem arasındaki bağı, ilgiyi anlatır. İdarî işlem ile dâva açan kişi arasında meşru, güncel ve ciddi bir ilişki sözkonusu ise dâvada menfaat bağı bulunduğu kabul edilmektedir. Bunun dışında öznel (subjektif) bir hakkın ihlâl edilmesi koşulu araştırılmaz.

Hak, hukukun koruduğu menfaattir. Özel hukukta her menfaat korunmaz. Kamu hukukunda ise iptal dâvaları yoluyla her menfaatin korunması zorunludur. Tam yargı dâvalarının aksine iptal dâvalarında dâvacı olabilmek için menfaat ihlâlinin yeterli sayılması, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak amacına yöneliktir. Her ne kadar bu amacın tam olarak gerçekleşebilmesi için menfaat ihlâli koşulunun aranmaması düşünülebilirse de, bu durumda, idarî işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dâva açması sonucu idare devamlı dâva tehdidi altında kalır ve böylece idarenin işleyişi olumsuz yönde etkilenir.

Dâva ehliyeti için aranan "menfaat ihlâli" koşulu, her olaya özgü irdelenmiş ve dâva konusu işlemin davacıyı etkilemiş olması idarî yargıda menfaat ihlâlinin varlığı için yeterli sayılmıştır.

İtiraza konu yasa kuralıyla getirilen "kişisel hak", genel, soyut ve gayrişahsî düzenleyici kuralların kişilere uygulanarak somutlaşması ve hukuksal sonuçlar doğurmasıdır. İdarî yargıda kişisel hak ihlâli, tam yargı davası açabilmenin ölçütüdür. Tam yargı davaları ile, idareden, ihlâl ettiği bir hakkı yerine getirmesi ya da neden olduğu zararı gidermesi istenir.

İptal davalarında idarî işlemin hukuka aykırılığının saptanması durumunda iptal edilmesi söz konusu iken, tam yargı davalarında idarî işlem ve eylemin uygulanmasından ve yürütülmesinden doğan zararların tazmini söz konusudur. Bu iki dâva türündeki farklılık ve gerçekleştirilmek istenilen amaç nedeniyle ki, iptal davasında davacı olabilmek için

"menfaat ihlâli" yeterli görülmüş iken; tam yargı davalarında idarî eylem ve işlemlerden dolayı davacının "hakkının ihlâl" edilmesi gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nın 4001 sayılı Yasa ile değiştirilen 2. maddesinin birinci bendinin (a) alt bendinde, yasada sayılan ayırık durumlar dışında, iptal davalarının "kişisel hakları ihlâl edilenler" tarafından açılabileceği belirtilmiş, (b) alt bendinde ise; idarî eylem ve işlemlerden dolayı "kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar" tarafından tam yargı davaları açılacağı belirtilmiştir. Her iki dava türünde de davacı olabilmenin ön koşulu "kişisel hak ihlâlî" olup, sadece tam yargı davaları için kişisel hakları "doğrudan" muhtel olanlar denilmiştir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

İtiraz başvurusunda, 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nın 2. maddesinde 4001 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklik sonucunda önceleri dava konusu yapılabilen birçok işleme karşı dava açılmayacağı için, idarî işlemlerden bir bölümünün yargı denetiminin dışında bırakılmasına neden olan bu kuralın Anayasa'nın 2. maddesinde tanımlanan "hukuk devleti" ilkesine, 36. maddesinde belirlenen "hak arama hürriyeti"ne ve 125. maddesinde öngörülen "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." kuralına aykırı olduğu savıyla iptali istenilmiştir.

1. Anayasa'nın 2. ve 36. Maddeleri Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devleti olduğu belirtilmiştir.

Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren, bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kurup sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlet demektir. Böyle bir düzenin kurulması, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içinde kalması, temel hak ve özgürlüklerin, Anayasal güvenceye bağlanmasıyla olanaklıdır.

İptal davalarının koşullarını belirleme yetkisi, kuşkusuz ki Anayasa'da belirlenen kurallar içinde kalmak koşuluyla özellikle "Hukuk devleti" ilkesi ve hak arama özgürlüğüyle çelişmeden yasakoyucunun takdirindedir.

Ancak Devletin, hak arama özgürlüğünü daraltan bütün sınırlamaları kaldırması ve bu yolla yargı denetimini yaygınlaştırarak adaletin gerçekleştirilmesini sağlaması hukuk devleti ilkesine yer veren Anayasa'nın 2. maddesi gereğidir.

Anayasa'da, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik hukuk devleti niteliği vurgulanırken, devletin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olması amaçlanmıştır. Çünkü yargı denetimi, hukuk devletinin "olmazsa olmaz" koşuludur.

Anayasa'nın "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde, herkesin gerekli araç ve yollardan yararlanarak yargı organları önünde davacı ya da davalı olarak sav ve savunma hakkı bulunduğu belirtilmektedir.

İtiraz konusu yasa kuralıyla, idarî işlemlere karşı iptal davası açabilmek için, idare hukukunun genel esaslarına aykırı biçimde idarî işlemin davacının "kişisel hakkını ihlâl" etmiş olması koşulu getirilerek hak arama özgürlüğü kısıtlanmış ve birçok işleme karşı dava yolu kapatılmıştır.

İdarî yargı denetimini sınırlayan itiraz konusu kuralın hukuk devleti ilkesi ile bağdaştığı söylenemez. Bu nedenle, Anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

2- Anayasa'nın 125. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiş, ikinci fıkrasında ise Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetiminin dışında tutulmuştur. Anayasa'nın 159. maddesinin dördüncü fıkrasıyla da Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları, idarî işlem niteliğinde olmalarına karşın, yargı denetimi dışında bırakılmıştır.

Anayasa'nın sözü edilen maddeleri ile ayrı tutulanlar dışındaki tüm idarî işlemlerin yargı denetimine bağlı olması Anayasa buyruğudur. Anayasa'da sayılan ayrı durumlar dışında idarenin eylem ve işlemlerinden kimilerinin yargı denetimine bağlı olmaması sonucunu doğuracak nitelikteki bir yasal düzenleme, Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasındaki buyruğa aykırı düşer. İtiraz konusu kuralla, idarî işlemlerin kimileri hakkında dâvacı olabilme "kişisel hak ihlâli" koşuluna bağlanarak Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşmuştur.

1602 sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Yasası'nın 21. maddesine göre, iptal davası açabilmek için "menfaat ihlâli" yeterli iken, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 2. maddesinin (1-a) bendinde yapılan değişiklik sonucu, bu Yasa'nın uygulanması bakımından, "kişisel hak ihlâli"nin davacı olabilmenin koşulu olarak kabul edilmesi ile askerî ve sivil idarî yargı düzeni arasında açıklanabilmesi olanaksız farklılık yaratılmıştır.

İdarî işlemlere karşı dava açılabilmesi için "kişisel hakkın ihlâl edilmesi" koşulunun getirilmesiyle soyut, genel ve gayrî şahsî olan "düzenleyici tasarruflar"a karşı yargı yolu daraltılmıştır. Böylece, idarenin düzenleyici işlemlerine karşı uygulanmalarını beklemeden dava açılması güçleştirilmekle, Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasına aykırılık oluşturulmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 125. maddesine aykırı olan itiraz konusu yasa kuralının iptali gerekir.

Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamıştır.

3- Anayasa'nın 142. Maddesi Yönünden İnceleme

Danıştay 5. Dairesi başvuru kararında, yargılama usullerinin düzenlenmesi konusunda Anayasa'nın 142. maddesi ile yasa koyucuya tanınan takdir yetkisinin keyfî kullanılamayacağı, yasa koyucunun bu düzenlemeyi yaparken Anayasa ve Anayasa üstü hukuk kurallarına uymak zorunda olduğunu belirtmiştir.

Anayasa'nın 142. maddesinde, "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi, yargılama usulleri kanunla düzenlenir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde 4001 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik sonucu, idarî işlemlere karşı açılacak iptal davalarında "menfaat ihlâli" yerine "kişisel hak ihlâli" davacı olabilmenin koşulu sayılmıştır.

İtiraz konusu kural ile Anayasa'nın 142. maddesi arasında doğrudan bir ilgi görülememiştir.

C- İptal Sonucunda 2577 Sayılı Yasa'nın Öbür Kurallarının Uygulama Olanağını Yitirip Yitirmediği Sorunu

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrasında, "Ancak başvuru, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhine yapılmış olup ta, bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya İçtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirlemek şartıyla, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir." denilmektedir.

İtiraz konusu "kişisel hakları ihlâl edilenler" sözcüklerin iptali nedeniyle maddenin (a) alt bendinin tümü uygulanamaz duruma gelmektedir.

Bu nedenle, 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nın 4001 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin birinci bendinin (a) alt bendinin "kişisel hakları ihlâl edilenler" sözcükleri dışında kalan bölümünün de 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca iptali gerekir.

D- İptal Hükümünün Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu

Anayasa'nın 153. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 53. maddesi uyarınca, yasa, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların belirli madde veya hükümleri iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Ancak, Anayasa Mahkemesi, iptal kararı ile doğacak hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

İtiraz konusu 2. maddenin birinci bendinin (a) alt bendinde iptal kararı verilmesiyle doğan hukuksal boşluk, kamu yararını olumsuz yönde etkileyeceğinden, gerekli düzenlemeleri yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesi uygun bulunmuştur.

VI- SONUÇ

A. 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.6.1994 günlü, 4001 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 2. maddesinin 1. bendinin (a) altbendinde yeralan "...kişisel hakları ihlâl edilenler..." ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ'ın karşılığı ve OYÇOKLUĞUYLA,

Esas Sayısı : 1995/27
Karar Sayısı : 1995/47

B. İptal nedeniyle kural yapısının bozulması, anlam yanlışlığı olasılığı ve duraksamalarla uygulama olanaksızlığına yolaçabileceği gözetilerek (a) altbendinin iptal edilen ibare dışında kalan bölümünün de 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C. İptal nedeniyle doğan kamu düzenini ve kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek hukuksal boşluğun giderilmesi için iptal kararının, Resmî Gazete'de yayımından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesine OYBİRLİĞİYLE,

21.9.1995 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa BUMİN	Sacit ADALI	Ali HÜNER
Üye	Üye	
Lütfi F. TUNCEL	Nurettin TURAN	

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1995/27

Karar Sayısı : 1995/47

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesi 4001 sayılı Kanun'la değiştirilerek iptal davalarında dava ehliyeti yeniden düzenlenmiştir. Daha önce, "menfaat ihlâli" görülen durumlarda idarî eylem ve işlemler hakkında iptal davası açma imkânı mevcutken, değişiklikten sonra "kişisel hakları ihlâl edilenler" koşuluna bağlanarak dava ehliyeti sınırı daraltılmıştır.

Yasa koyucu, yasal düzenleme yapma ihtiyacı duyduğu alanlarda takdir yetkisini kullanarak gerekli gördüğü kuralları getirmektedir. Kuşkusuz bu takdir yetkisi Anayasal ilkelerle sınırlıdır. Öngörülen Anayasal ilkeler gözardı edilerek düzenleme yapılamaz. Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin bir "hukuk devleti" olduğu ilkesine yer verilmiş, bunun sonucu olarak da devletin tüm organlarının hukuk kurallarına uygun hareket etmesi zorunluluğu öngörülmüştür. Böylece devletin de bireyler gibi hukuk kurallarına uygun davranması sağlanmıştır. Yine Anayasa'nın 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilerek "yargısal denetim" öngörülmüş, böylece "hukuk devleti" ilkesinin gerçekleşmesi amaçlanmıştır. İşte idarî davalarda hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak hukuk dünyasında yerini almıştır.

2577 sayılı Yasa'da değişiklikten önce iptal davası açabilmek için "menfaat ihlâli" yeterli iken, değişiklik sonunda çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar dışındaki konularda dava açılabilmesi "kişisel hak ihlâli" koşuluna bağlanmıştır.

2577 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde belirtilen dava ve taraf ehliyetinin çok geniş yorumlanarak yanlış değerlendirildiği; esasta dava ehliyetine sahip olmayan kişilerin de idarî yargıda taleplerinin kabul edilerek yargılamanın yapıldığı, bunun neticesinde idarî mahkemeler ve Danıştay'ın iş hacminin gereksiz biçimde artması sonucunda bu değişikliğin yapılması ihtiyacı duyulduğu teklif sahibinin gerekçesinden anlaşılmaktadır. Yapılan bu düzenleme ile çoğunluk görüşünde belirtildiği gibi idarî eylem ve işlemlerin büyük bir bölümünün yargı denetimi dışında kaldığı söylenemez. Zira en yaygın konularda (çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları) önceden olduğu gibi "menfaat ihlâli" koşulu değiştirilmemiştir. Menfaat ihlâli koşulunun uygulanması sonunda idarî yargıda yığılma ve tıkanma olmuş, davalar yıllarca sürerek sonuçta geciken adalet hukuk devleti ilkesini gerçekleştirememiştir. Nitekim çoğunluk görüşünde de, idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanması için menfaat ihlâli koşulunun bile aranmaması gerektiği ancak idarî işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dava açması sonucu idarenin devamlı dava tehdidi altında kalabileceği, bunun da idarenin işleyişini olumsuz yönde etkileyeceği belirtilmiştir. Bu gerekçe, dava ehliyetini "menfaati ihlâl edilenler" koşulu ile sınırlandırmanın ne kadar haklı gerekçesi ise ehliyetin "kişisel hakları ihlâl edilenler" biçiminde biraz daha daraltılmasının da o kadar haklı gerekçesi olur. Zira, Anayasa'nın 125. maddesine göre tek bir idarî eylem ve işlemin yargı denetimi dışında kalmaması gerekirken "menfaati ihlâl edilenler" koşulunu kabul etmekle de idarî işlemlerin bir kısmının yargı denetimi dışında kalması kaçınılmazdır. Yasakoyucu, davaların hızla, en etkin biçimde sonuçlanmasını amaçlayarak önemli sonuçlar doğurmayan kimi menfaat ilişkisini daraltmak suretiyle kişisel hak ihlâli koşulunu öngörmüştür. Özel hukuk usul yasalarında da buna benzer sınırlamalar vardır ve aynı amaçlarla getirilmiştir.

Öte yandan, Anayasa'nın 36. maddesinde "Hak arama özgürlüğü" düzenlenmiş ve iptal edilen kural dava yolunu kapattığı gerekçesiyle bu maddeye de aykırı bulunmuştur. Anayasa'da düzenlenen hak ve özgürlüklerin "mutlak" olduğu söylenemez. Yine Anayasa'da bu hak ve özgürlüklerin nasıl ve ne şekilde sınırlandırılabilceğı ya da durdurulabilceğı açıklanmıştır. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması başlıklı 13. maddesinin birinci fıkrasında hangi nedenlerle sınırlamanın yapılabileceğı belirtildikten sonra ikinci fıkrasında da bu sınırlamanın sınırı çizilmiştir. Buna göre, yapılan sınırlama, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamayacağı gibi öngörülen hakkın özünü zedelememesi ve kullanılma imkanını ortadan kaldırmaması gerekir. Yapılan düzenleme ile kamu yararı gözetilmiş ve yukarda belirtilen yasakoyucunun haklı gerekçeleri esas alınarak bir sınırlama yapılmıştır. Bu sınırlama hak arama yolunu kapatmamış, "menfaat ihlâli" koşulunu "kişisel hak ihlâli" koşuluna dönüştürerek idarî eylem veya işlemle kişi arasındaki ilişki daha da somutlaştırılmıştır. İdarî yargının ehliyet konusundaki geniş yorumuna sınır getirilerek idarî işlemlerin dava tehdidi altında kalması önlenmek istenmiştir. Böyle bir düzenlemeyle soyut, genel ve gayri şahsî olan "düzenleyici tasarruflar"a karşı yargı yolunun kapatıldığı düşüncesi de çoğunluk görüşünde yer almıştır. Yönetmelik, genelge ve tebliğ gibi düzenleyici metinlere karşı, çıktığı anda iptali için yargı yoluna başvuru kapatılsa bile daha sonraki uygulama evresinde somutlaşan kişisel hakların ihlâli durumunda dava açma olanağı bulunmaktadır. Buradan dava açma yolunun kapatıldığı sonucu da çıkarılamaz.

Buna göre, yasakoyucunun takdir hakkını kullanarak haklı gerekçelere dayalı bu düzenlemesi Anayasa'ya aykırı değildir. Bu nedenlerle çoğunluk görüşüne katılmadım.

Üye

Haşim KILIÇ