

## 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME SONRASI İDARİ YARGIDA HUSUMETE İLİŞKİN ESÂSLAR

Principles regarding Hostility in Administrative Jurisdiction in the  
Aftermath of the Decree No 659

Dr. Celâl İŞIKLAR\*

### ÖZET

İdari yargıda husumet, genel olarak davalı idareyi ifade eder. İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre, husumet, bir ilk inceleme konusu ve dava şartıdır (İYUK m.14/f). Her dava şartı gibi, husumet de kamu düzenine ilişkindir. Bu yüzden taraflar ileri sürmese bile hâkim tarafından yargılamanın her safhasında ve resen dikkate alınır.

İdari yargıda kural olarak husumet idareye yöneltilir. Ülkemizde genel kabule göre, hasım idare kamu tüzel kişiliğine sahip olmalıdır. Bunların çoğu, Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar, valiler gibi devlet tüzel kişiliğini temsil eden idari birimlerdir. Büyük bir kısmı da, devlet dışında tüzel kişiliği bulunan mahali idareler (il/ilçe özel idareler, belediye, köy gibi) ile kamu kurumlarıdır. Bağımsız idari otoriteler, meslek kuruluşları gibi başka tüzel kişilerini de ekleyebiliriz.

Bununla beraber, içtihatlarla ve bazı yasal düzenlemelere göre, tüzel kişiliği bulunmayan bazı idari birimler de davalı olabilirler. Özellikle 26.9.2011 tarih ve 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile tüzel kişiliğe sahip olmayan birçok idari birimin davacı ve davalı olması sağlanmıştır.

Kanun, husumet konusunda hata halinde hakime davalı idareyi belirleme yetkisi tanımıştır (İYUK m.15/1-c). Hasımın düzeltilmesine karar veren hakim, usulî işlemleri yeni baştan tekrarlar.

**Anahtar Kelimeler:** İdari yargılama, ilk inceleme, dava şartı, re'sen araştırma/inceleme, davanın reddi, husumet.

### ABSTRACT

In the context of administrative justice, hostility refers generally to defendant administration. The Code of Administrative Procedure No. 8217 defines hostility as a subject for preliminary examination and a precondition for judicial procedure. As is the case with all preconditions for judicial procedure, it is associated with public order. Therefore, even if the parties do not argue for hostility, it is taken into consideration by the judge on its own motion at each stage of the procedure.

\* Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Birinci Daire Başkanı-c.isiklar@hotmail.com

As a rule, hostility is directed towards the administration in administrative procedure. The generally accepted notion in Turkey requires the adversary administration to be a public entity. Most of such adversary administrations are administrative units that represent a state entity including the President of the

Republic, the Prime Minister, ministers or governors. A majority is constituted by public agencies and local governments (special provincial/district administrations, municipalities, villages, etc.) that assume a public entity other than that of the State. The examples may be expanded with other legal entities including independent administrative authorities and trade bodies.

Furthermore, the case-law and certain legal regulations also enable certain administrative units that lack legal entity to take the position of defence. Specifically, the Statutory Decree dated 26.9.2011 and No. 659 provided various administrative units that lack legal entity with the ability to act as complainants and defendants.

The Law defined the authority of the judge to designate the defendant administration in case of an error (Code of Administrative Procedure Art. 15/1-c). Once a decision for the correction of the adversary has been concluded, the judge repeats the procedural steps afresh.

**Keywords:** Administrative Procedure, preliminary examination, precondition for legal procedure, *ex officio* examination/investigation, dismissal of action, hostility.

## GİRİŞ

2577 sayılı Kanun'un 3 ncü maddesinin 2 nci fıkrasının a bendine göre, taraflardan birisi olması hasebiyle dava dilekçesinde davalı idarenin de (ünvanı ve adresi gibi bilgileri ile) gösterilmesi zorunludur. Bunlara kararlarda da yer verilmelidir (m.24/a). Kanun'un 14 ncü maddesine göre, husumet, yanı davalı taraf ilk inceleme konusu ve davanın her aşamasında dava şartı olarak, hâkim tarafından resen gözetilmesi gereken bir husustur.

Kural olarak idari davalarda husumet idareye yöneltilir. Buna rağmen, idare cihazı içinde yer alan kamu birimlerini belirlemek pek de halli kolay ve basit bir konu değildir. Çünkü Anayasa ve kanunlarla idareye verilen görevler, genellikle çeşitli üniteler arasında –çoğunlukla belirsiz ve karmaşık bir şekilde- paylaştırılmıştır. Keza, bu birimler çoğu zaman organik yönden değişik örüntü ve biçimlerde karşımıza çıkmaktadır. Kimi zaman da, idare dışındaki bir takım kamu birimlerinin idari fonksiyona dâhil tasarruflarda bulunması söz konusu olabilmektedir. Tüm bu sebeplerle, uygulamada davalı olarak gösterilecek idari birimi

belirlemede pek çok güçlük yaşanmaktadır.<sup>1</sup> Bu da Danıştay kararlarında istikrarsızlığa ve belirsizliğe yol açacak derecede usulî meseleleri yargı gündemine taşımaktadır.

Hal böyle iken, 2.11.2011 tarihinde yürürlüğe giren 26.9.2011 tarih ve 659 sayılı *Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname* ile kamu idarelerinin adli ve idari davalarda taraf ve temsil durumu yeniden düzenlenmiştir. Bu da, konunun, özellikle idarelerin kamu tüzel kişiliği bağlamında yeniden ele alınması ihtiyacını doğurmuştur.

## **I. İDARİ YARGIDA HUSUMET KAVRAMI, MAHİYETİ VE ÖZELLİKLERİ**

### **A. KAVRAM OLARAK HUSUMET**

Hukuk terimi olarak husumet; genelde bir davanın açılmasıyla taraflar arasında oluşan (hasım olma) durumunu, özelde ise davada karşı taraf, yani davalı olmayı ifade eder. İslam hukukundan gelen husumet kavramı, medeni usûl hukukunda taraf sıfatının yanı sıra taraf ehliyeti, dava ehliyeti ve dava takip yetkisi için de kullanılmaktadır. Taraf sıfatı bağlamında husumet kavramı teknik olarak, dava konusu hakkı ihlal edilen davacı anlamında aktif husumet, hakkı ihlal eden davalı karşılığı olarak ise pasif husumet şeklinde kullanılmaktadır.<sup>2</sup> Bazı kaynaklarda husumetin dava olunana ilişkin olduğu belirtilirken davalının husumet ehliyeti taşımaması gerektiği şeklinde açıklama yapılmaktadır.<sup>3</sup>

İdari yargıda husumet terimi hasım olan karşı tarafı, yani davalıyı ifade eder. Bir başka deyişle, idari yargıda davalı olabilme yeteneğine husumet denir. İdari davalardan iptal ve tam yargı davalarında davalı tarafta hasım

<sup>1</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargısı*, 26.B., Turhan Kitabevi, Ankara 2007, s.374; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK/ Turgut TAN, *İdare Hukuku, C.II, İdari Yargılama Hukuku*, 2.B., Ankara 2006, s.904; Hakkı MÜDERRİSOĞLU, *Danıştay Kanunu*, Ankara 1978, s. 663

<sup>2</sup> Husumetin sıfat ve ehliyetle ilgisi için bkz. Hakan PEKCANITEZ/Oğuz ATALAY/Muhammet ÖZEKES, *Medeni Usûl Hukuku*, 11.B., Ankara 2011, s.213-214; Saim ÜSTÜNDAĞ, *Medeni Yargılama Hukuku, C.I-II*, 6.B., İstanbul 1997, s. 301-312; Zekeriya YILMAZ, *Medeni Usul Hukukunda Davanın Açılmamış Sayılması*, Ankara 2001, s.28-29; Orhan YENER, *Hukuk ve Ceza Davalarında Taraf Teşkili ve Davaya Vekalet*, Yetkin Yayınevi, Ankara 1997, s.153 vd. Baki KURU, *Hukuk Muhakemeleri Usûlü*, C. I, 6. B., İstanbul 2001, s.1156-1157. Sıfatın, dolayısıyla husumetin belli ölçüde taraf ehliyetiyle de ilişkili olduğunu, çift yönlü olarak birinin mevcut olmamasının diğerinin de yokluğuna işaret edebileceğini belirtelim. Bkz. PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s.214

<sup>3</sup> Örneğin, Sadık ARTUKMAÇ, *Bizde İdarenin Murakabesi*, Ankara 1950, s.136

olarak mutlaka idare bulunmalıdır.<sup>4</sup> Bununla beraber idari sözleşmelerden doğan tam yargı davalarında özel hukuk kişilerinin de davalı olması mümkündür.

Husumetin idareye yöneltilmesi kuralına rağmen, iptal ve tam yargı davalarında bazen özel hukuk kişilerinin, özellikle işlemi veya eylemi yapan kamu görevlilerinin idareyle birlikte veya münhasıran davalı olarak gösterildiği durumlara rastlanmaktadır. Kamu görevlisi olsun olmasın, doğrudan doğruya bir gerçek veya tüzel özel kişiye karşı –kanun yolu hariç- idari yargıda dava açılmaz. Bu takdirde mahkeme davayı görev yönünden reddetmek zorundadır. Zira gerek kamu görevlilerine, gerek diğer özel kişilere karşı açılan tazminat davalarına bakma görev adli yargı yerlerindedir.<sup>5</sup>

Bize göre, kamu görevlisinin davalı olarak gösterildiği tam yargı davalarında –kişisel kusuruna dayanılmadıkça- görevsizlik kararı verilmemelidir. Biz, idarenin kusurundan söz edilmese bile, dava madem ki idari yargı yerinde açılmış bulunmakta, dilekçe reddi cihetine gidilerek davacıya davanın sebebi ve konusunu tam ve doğru biçimde ortaya koymasına imkan tanınması gerektiği fikrindeyiz. Zira, özel şahsın görev kusuru söz konusu olabileceği gibi, hizmet kusuru iddiası yerine uyuşmazlığın kökeninde –re’sen dikkate alınması gereken- kusursuz sorumluluk hali de söz konusu olabilir.<sup>6</sup>

## B. HUSUMET KAVRAMININ ÖNEMİ VE ÖZELLİKLERİ

Öncelikle, idari yargıda husumet, yani davalının tespit ve tayini kamu düzenine ilişkin bir meseledir. Bu yüzden taraflar ileri sürmese bile yargılamanın her safhasında ve resen dikkate alınır.<sup>7</sup> Mahkemenin re’sen hasmı belirlemesinin sağladığı usuli fayda açısından davacı bakımından eski önemini yitirdiği kabul edilse bile, yargılama sürecinin gerçek

<sup>4</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.903; Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s.943, 987; ARTUKMAÇ, s.138; Nihat KAYAR, **İdari Yargı, Kuruluş ve İşleyiş**, Bursa 2010, s.267

<sup>5</sup> Rektörlük yerine rektörün şahsına karşı açılan tazminat davasının reddinin gerektiği hakkında, Dnş. 8.D., 12.11.1997, 1995/2288-1997/3311. Aynı görüşte, GÖZÜBÜYÜK, s.85

<sup>6</sup> Buna karşılık, idari yargı yerinin husumeti doğrudan idareye yönelterek yargılamaya devam edebileceği de ileri sürülmektedir. Bkz. Yüksel ESİN/Erol DÜNDAR, **Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap:Usul**, Ankara 1971, s.99

<sup>7</sup> ARTUKMAÇ, s.152; GÖZÜBÜYÜK, s.374; GÖZÜBÜYÜK/TAN, C.II, s.904; TAN, s.987; Halil KALABALIK, **İdari Yargılama Hukuku**, İstanbul, Değişim Yayınları, 2003, s.252; KAYAR, s.270. Fransız hukukunda da husumetin kamu düzeninden sayıldığı konusunda bkz. Gürsel KAPLAN, **“İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler”**, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S..2008/2, s.24, dp.3 ve **“Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet Ve Husumet”**, İÜHFİM, C.LXIX, S.1-2, Y.2011 (*İl Han Özyay’ı Armağan*, İstanbul, Legal Yayınevi, 2011) s. 350, dp.17

davalının husumetiyle yürütülmemesi, savunma hakkının kullanılmasına engel olur. Bu da, gerek asıl davalının uyguladığı mevzuat ve gerekçelerin bilinmemesinden dolayı maddi olayın tespit edilememesine, gerek hukukilik denetiminin tam anlamda gerçekleştirilememesine yol açabilir. Buna ilaveten, yanlış hasma göre karar verilmesi mahkemenin kararının yerine getirilmesinde birçok soruna sebep olabilir. Bu yönüyle konunun gerek yargı yeri gerek taraflar açısından önemini koruduğu kabul edilmelidir.<sup>8</sup>

Bundan başka, İYUK'un 14/1-f maddesine göre husumet ilk inceleme konusu bir dava şartıdır. Bununla beraber diğer dava şartları gibi bu husustaki noksanlık veya yanlışlık dilekçenin ya da davanın reddini gerektirmez. 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda husumetteki yanlışlık dilekçe reddi sebebi iken (m.75), bu düzenlemenin 1973 yılında 1740 sayılı Kanun'la değiştirilmesinden sonraki dönemde ve 2577 sayılı Kanun'un 15/1-c maddesinde öngörülen sisteme göre, davalının hiç ve doğru gösterilmemesi halinde mahkeme dava dilekçesini gerçek hasma tebliğ ederek yargılamayı yürütmek zorundadır. Bunun sonucu olarak davacının doğru davalıyı bulması ve dava dilekçesinde göstermesi, hem bir sorun olmaktan çıkmış, hem de eski önemini kaybetmiş bulunmaktadır. Davalı konusunda yapılan yanlışlığın dosya tekemmül ettikten sonra ve nihai karara kadarki evrede anlaşılması mümkündür. Bu takdirde de esasa ilişkin her türlü işlem ve araştırma yapılmış olsa bile, dilekçenin sonradan belirlenen gerçek hasma tebliğ edilerek yargılamanın baştan sona yeniden yapılması ve ilk kez icra ediliyor gibi bütün usulün bir bir tatbiki şarttır.<sup>9</sup>

Husumetteki noksanlık veya yanlışlığın 521 sayılı Danıştay Kanununun değiştirilmeden önceki ilk halinde dilekçenin reddi sebebi olarak kabul edildiği yukarıda açıklanmıştı. Bu, onu, yargılamayı kesinlikle bertaraf eden mutlak bir dava şartı yapmazsa da, bizzat davacı tarafından gereği yapılmadıkça infisahi olarak ortadan kaldıran bir yargılama engeli haline koymuştur. 2577 sayılı Kanun'da da sürdürülen son duruma göre ise husumet, yargılamanın başka bir mecrada devamına yol açan –adeta-yaptırımsız bir dava şartıdır. Sonuçta, hakim, taraf teşkiline müdahale

---

<sup>8</sup> Benzer görüşler için bkz. MÜDERRİSOĞLU, s.661-662; ESİN/DÜNDAR, s.201; Nuri ALAN, "İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları," DD, S.50-51, s.33; Celâl KARAVELİOĞLU, Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usûlü Kanunu, C.I-II, 5.B, Ankara, 2001, s.1051, 1099. Danıştay'ın husumetin doğru belirlenmesinin önemine işaret ettiği bir kararı için bkz. Dnş. 2.D., 16.6.2008, 4266/2851, KAYAR, s.275-276

<sup>9</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.375; TAN, s.988

etmek suretiyle bir yönüyle yargılamayı engellemektedir. Bu bakımdan, pasif taraf itibariyle bazı idari birimler yönünden yargılama engeli olan husumet, başkaları yönünden –irade dışı- bir dava edilme şartıdır. Yani, dava bu idarelere yönelilmeksizin görülemediğinden, gerçek hasmın tespiti şarttır.

## II. İDARİ YARGIDA HUSUMETİN İDAREYE YÖNELTİLME ESASI

### A. GENEL OLARAK

İdari yargıda dava dilekçelerinde davacı olarak gösterilecek kişi, kurum veya kuruluşun, şekli anlamda taraf kavramına dahil olması yeterlidir. Dolayısıyla, usulî olarak objektif (taraf ve dava) ehliyeti bulunması gerekir (ve ilk incelemede ehliyet noktasında bunlara bakılacak) ise de, açıkça –menfaat/hak ihlali iddiası hariç- esasa girilmeden önce taraf sıfatı aranmaz.<sup>10</sup> Aynı hususun husumet/hasımlık için de söz konusu olduğu söylenemez. Zira, günlük anlamda da, teknik bir terim olarak da husumet ve hasım olma davalının taraf sıfatı taşımasını gerektirir. Esasen, bu yüzdendir ki husumet, kamu düzenine ilişkin bir ilk inceleme konusu ve dava şartıdır. İdari davaların doğasından kaynaklanan taraflar arasındaki eşitsizlik, davalının, daha baştan (sözleşmeler hariç) idare olarak belirlenmesini, daha da ötesi (menfaat veya hakkı ihlal eden) hasım idare şeklinde tespit ve tayinini zorunlu kılmaktadır. Hâl böyle olunca, davalı taraf sıfatı taşıyan bir idare olmak durumundadır. Kısacası, Kanun'da gösterilen ilk inceleme konusu ve dava şartı olarak husumet tabirinden maksat, pasif husumet; yani, hasım olan idaredir.

Madem idari yargıda husumet, usul hukukundaki husumetin sadece pasif olanına ve bu bağlamda hasım idareye tekabül etmekte, o halde idari davalarda kural olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişileri davalı olabilmektedir. Bu sebeple, işlem ve eylemde bulunan idari birimlerin,

<sup>10</sup> Medeni usul hukuku doktrininde taraf kavramı, her tür davada geçerli olmak üzere ve genellikle şekli veya maddi taraf kuramı çerçevesinde açıklanmaktadır. Genellikle dilekçede, kendi adına hukuki himaye isteyen kişi (davacı) ile bunun muhatabı, yani kendisine karşı hukuki himaye istenen kişi (davalı) olarak gösterilenleri taraf sayan şekli taraf kuramı kabul görmektedir.<sup>10</sup> Şekli taraf kuramı, salt dava dilekçesinde taraf konumunda gösterilmeyi yeterli görür ve bu bakımdan usulî nitelik taşır. Davanın taraflarının tayininde maddi hak ilişkisinin objektif unsuruna, yani davanın konusuna önem veren maddi hukuk taraf kavramına göre, bu ilişki çerçevesinde gerçek tarafların araştırılması ve taraf sıfatı olanların davacı ve davalı olarak kabulü gerektiğinden taraf sıfatı/husumet, işin esasına geçildiğinde incelenen bir dava şartı mesabesinde olup taraftan ayrı ve farklı bir kavramdır. KURU, C.I, s.887 vd.; Baki KURU/Ramazan ARSLAN/Ejder YILMAZ, **Hukuk Muhakemeleri Usûlü**, Ankara 2006, s.258 vd.; PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s.576-578, 206, 213-214

mutlak surette medeni kanun ve usûl hukukundaki gibi kamu tüzel kişiliğine ve/veya objektif ehliyete sahip olmasının gerekip gerekmediğini ortaya konmalıdır.

## **B. HASIM İDARENİN KAMU TÜZEL KİŞİSİ VE/VEYA OBJEKTİF EHLİYET SAHİBİ OLMASI KURALI**

Medeni Kanun'da, başlı başına bir varlığı olmak üzere örgütlenmiş kişi toplulukları ve belli bir amaca özgülenmiş olan bağımsız mal topluluklarının kendileri ile ilgili özel hükümler uyarınca tüzel kişilik kazandıkları (m.47), insana has olanlar hariç bütün haklara ve borçlara ehil oldukları (hak ehliyeti, m.48), , kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olmakla, fiil ehliyetini kazandıkları (m.49), tüzel kişinin iradesini, hukukî işlemler ve diğer bütün fiilleriyle kendisini borç altına sokabilen organları aracılığıyla açıkladığı, ( Fiil ehliyeti, m.50) hüküm altına alınmıştır. HMK'na göre, tüzel kişi, hak ehliyeti varsa davada taraf ehliyetine (m.50), fiil ehliyetine göre de dava ehliyetine (m.51) sahiptir.

İster doğrudan kanunla, ister kanunun verdiği açık yetkiye dayanarak bir idari kararla kurulsun bütün kamu tüzel kişileri, maddi hukuktaki hak ve fiil ehliyetlerine paralel olarak usul hukuku açısından da gerek davacı gerek davalı olarak taraf ve dava ehliyetlerine sahiptir. Burada tartışma konusu olan tüzel kişiliği bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarının davacı ve davalı olup olamayacaklarıdır. Zira bu organların çoğu belli yetki ve yükümlerle donatıldıkları gibi, kendi görev alanlarında belirli icrai işlemleri kesin surette tesis ve/veya tatbik etme gücüne sahip kılınmışlardır.

Fransa'da, mevzuatın her iki taraf bakımından ehliyet aradığı gözetilerek tüzel kişiliği bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarının, idari davalarda davacı ve davalı olmalarına imkân tanınmadığı belirtilmektedir.<sup>11</sup>

Ülkemizde de genel kuralın idarenin kamu tüzel kişiliği taşıması şeklinde olduğu söylenebilir. Kamu tüzel kişiliği bulunmayan idari birimler ancak bağlı oldukları kamu tüzel kişiliği eliyle, -tersinden bir söyleyişle, kamu tüzel kişileri bir şekilde bağlı bulunan bu birimlere izafeten,- davacı ve davalı olabilirler. Bununla beraber gerek davacı, gerek davalı olabilmeleri yönünden bu kurala, -belki de esaslı zorlayacak ölçüde- birçok istisna ve ayrıcalık getirildiği görülmektedir. Gerçekten de, tüzel

---

<sup>11</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.364-365

kişiliği olmadığı ve devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi sayılmadığı halde, açık bir kanun hükmünden dolayı veya Danıştay içtihatlarına göre davalı hasım yapılan birimler de vardır.<sup>12</sup>

Peki, idari yargıda davalı tarafı teşkil eden hasım idare, aynı zamanda medeni hukuktaki hak ve fiil, usûl hukukundaki taraf ve dava ehliyetlerine de sahip olmalı mıdır? Bu soru ilk bakışta anlamsız gelebilir. Ancak ilk incelemeyle ilgili 14 ve 15'inci maddelerdeki ve hukuk usûlüne atıfta bulunan 31'inci maddede geçen "ehliyet" in davacıya ilişkin olduğu düşünülürse, bu sorunun bir cevabı gerektirdiği kabul edilmelidir. Gerçekten de, idari yargıda kural olarak devlet organları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının davalı olduğu ve bunlarının ehliyetlerinin kamu hukuku kurallarına göre yasalarla belirlendiği; Kanun'da ehliyet ile husumetin ayrı birer ilk inceleme konusu ve dava şartı olarak düzenlendiği göz önüne alındığında, Kanun'un 31'inci maddesinde HMK'a yapılan atfın davacı olabilme ehliyeti ile ilgili olduğu, buna karşılık 14/3-f'deki husumet teriminin "davalı olabilme yeteneği"ni ifade ettiği anlaşılmaktadır. Doktrin ve tatbikatın kabulü de öteden beri bu yöndedir.<sup>13</sup> O hâlde, idari davalarda husumet kavramının taraf sıfatının yanında hak ve fiil ehliyetini (taraf ve dava ehliyetini) kapsayıp kapsamadığını ortaya koymak gerekir. Konuyu, davalı konumunda, iptal ve tam yargı davalarında kamu kurum ve kuruluşunu idarenin; buna karşılık idari sözleşmelerden kaynaklanan tam yargı davalarında özel kişilerin bulunabileceğini dikkate alarak açıklamaya çalışalım.

Davalı hasmın tüzel kişi olması, onun doğrudan hak/taraf ehliyetine ve fiil/dava ehliyetine sahip olması anlamına gelmektedir. Kamu tüzel kişisi olan idare, objektif ehliyet sahibi olarak işlem ve eylemleriyle sorumlu tutulabildikleri gibi, dava ehliyetinin bir tezahürü olarak açılan davalarda davalı tarafı teşkil etme yeteneğine de sahiptirler.

İdari yargıda husumette kamu tüzel kişisinin bulunması şart olduğu, bu bakımdan da objektif ehliyet yönünden bir sorun yaşanmaması gerektiği söylenebilir. Ancak Kanun Koyucu bunu murat ettiyse, sadece davacı yönünden ehliyete atıfta bulunmasını nasıl açıklayacağız?

<sup>12</sup> YENİCE/ESİN, s.506

<sup>13</sup> YENİCE/ESİN, s.456; ESİN/DÜNDAR, s. 167; Füzûzan İKİNCİOĞULLARI, "Dâva Açma Ehliyeti", İdari Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s. 138; Hüseyin ÇELİKKOL, "İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet", *Adalet Dergisi*, Yıl 76, S.3, Ankara, 1985, s. 750; İbrahim TOPUZ/Kadir ÖZKAYA, *Açıklamalı-İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2002, s. 377.



İdari yargıda davanın açılmasıyla birlikte taraf teşkili olgusu ortaya çıkar. Taraflar arasında usûlî bir ilişki kurulur ki bu, süreç boyunca birçok hukuki işlemin yapılması sonucunu doğurur. Bunun yanı sıra kanun yolları yargılama sırasında taraflar yer değiştirebilir. Bu da, ilgili idarenin hak ve fiil ehliyetine paralel olarak davalı (taraf) olma ehliyeti taşımasını gerektirir. Her idari birimin yargılama bakımından sınırsız ve belli bir esasa dayanmayan şekilde ehliyetli olduğunu kabul etmek, hukuk tekniği ve mantığı ile bağdaşmaz. Bir kere idari işlem yapabilse bile her idari birime dava tarafı olabilme yetkisi tanımak birçok güçlüğe ve karışıklığa yol açacaktır. Kanunda davalı yönünden ehliyete atıf yapılmayarak husumet konusunun dava şartı yapılması, objektif ehliyet konusunda hiçbir kıstasın bulunmadığına değil, idari yargı hâkiminin eşyanın tabiatı gereği bu hususta hukuk devletinin icapları ve idari yargılamanın özelliklerine göre hareket etmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Hâkim, her olaya özgü olarak hasım idareyi tayin ve tespit ederken, hukuk düzenimiz bakımından genel geçerliliği bulunan taraf ve dava ehliyetlerini gözetmekle beraber, idarenin yargısal denetimini azami ölçüde gerçekleştirecek şekilde bir orta yol izleyecektir.<sup>14</sup>

Husumetin, taraf ve dava ehliyetini kapsadığı ifade edilmekle beraber,<sup>15</sup> ondan ayrı ve başka bir anlam taşıdığından her iki kavram ve kurumun farklı kurallara tabi olduğu da belirtilmektedir. İdari yargıda davalı olma ve takip edebilme ehliyeti, kamu hukuku kuralları dikkate alınarak tayin ve tespit edilmek zorundadır.<sup>16</sup>

İdari davaya konu işlem veya eylemi gerçekleştirmek, kamu hizmetinin yürütümünü sağlamak üzere kamu gücüne dayanarak hareket eden bir idarenin yahut onun gibi kamu ayrıcalıklarına sahip bir muhatabın varlığını gerektirir. Bu bağlamda kamu tüzel kişisi olmadığı halde, işlem ve eylem yapma yetkisi verilmiş idari birimler davalı mevkiine konulabilirler. Hatta, özel kanunlarla bunlara idari davalarda taraf sıfatı ve temsil yetkisi tanınmış da olabilir. Keza, bir idari organ olmasa bile

<sup>14</sup> Bu yaklaşım için bkz. YENİCE/ESİN, s. 456; ÇELİKKOL, s. 750-752; KAPLAN, Düşünceler, s.25 ve Ehliyet ve Husumet, s.352

<sup>15</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.660, 667

<sup>16</sup> YENİCE/ESİN, s. 456; ESİN/DÜNDAR, s. 167; İKİNCİOĞULLARI, s.138; TOPUZ/ÖZKAYA, s. 377; ÇELİKKOL, s. 750; KAPLAN, Düşünceler, s.25 ve Ehliyet ve Husumet, s.352; Turgut CANDAN, **Açıklamalı İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Ankara 2011, s.567

Fransa'da da ehliyet ve husumet konusunda Medeni Kanun'a bir gönderme bulunmadığı halde, idari yargı içtihatlarıyla dava ehliyetinin bulunması gerektiğinin içtihat edildiği aktarılmaktadır. KAPLAN, Düşünceler, s.24, dp.2 ve Ehliyet ve Husumet, s.347, dp.4 ve 350, dp.16

fonksiyonel anlamda idare sayılabilecek hukuk sùjelerinin de hasımlık durumu söz konusu olur. Yerine göre kamu hukuku kuralları çerçevesinde ve idari yargının özellikleri dikkate alınarak, husumet, idare adına hareket eden bir takım özel hukuk kişilerine de yöneltilebilir. Özetle, idari işlem ve eylemlerden dolayı açılacak davaların, maddi anlamda idare durumunda olanlar da dahil, tüzel kişilikleri olsun olmasın, kamu gücünü ve ayrıcalıklarını kullanan bu birimlere yöneltilmesi ve dava dilekçelerinde davalı olarak gösterilmeleri gerekir.<sup>17</sup>

Husumet yöneltilecek idarenin, kamu gücü ve ayrıcalıklarının kullanılması kriteri dikkate alınarak belirlenmesi, idari davanın türüne göre farklılık gösterebilir. İptal davasında kendisinden işlem sadır olan, tam yargı davasında ise eylemde bulunmaktan ziyade zararı tazmin gücü bulunan idare esas alınmaktadır. Bu da, aşağıda açıklanacağı üzere, ikincisinde davalının -özel düzenlemeler hariç- mutlaka kamu tüzel kişiliği taşıması demektir. İptal davalarında ise kamu tüzel kişisi olmasa bile, özel kanunla taraf sıfatı tanınan ve/veya işlem konusunda son kademedeki ve kesin surette yetkili kılınan birime dava yöneltilebilir.

### **C. AYNI TÜZEL KİŞİLİK İÇİNDE YER ALAN BİRİMLERİN BİRİBİRİNE HUSUMET YÖNELTEMEMESİ KURALI**

390

Aynı tüzel kişilik içinde yer alan idari makam ve birimlerin arasında çıkacak uyuşmazlıklardan dolayı idari yargıda dava açılması ve dolayısıyla birbirine husumet yöneltmesi mümkün değildir.<sup>18</sup> Bu kısıt, devlet tüzel kişiliğinin birer organı olan bakanlıklar arasındaki uyuşmazlıkları da kapsar. Bu uyuşmazlıklar, örneğin başbakan, bakan gibi kamu tüzel kişiliğinin başındaki en yetkili makam tarafından çözüme kavuşturulur.<sup>19</sup> Buna karşılık, mahalli idareler genel yönetim (devlet tüzel kişiliği) içindeki bir idareye husumet yöneltebileceği gibi, yerel yönetimler birbirleri aleyhine (bir köy başka köye veya belediyeye, bir belediye diğer bir belediye veya köye) idari dava açabilirler. Farklı bakanlıkların kurduğu işletme niteliğindeki idari birimler de birbirlerini davalı konumuna sokabilirler.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> CANDAN, s.569

<sup>18</sup> Dnş. İDDGK, 12.12.1997, 1995/930-1997/703, DD, S.96, s.55

<sup>19</sup> Bkz. bir düzenleyici işlem hükmünün iptali için bir bakanlığın diğer bir bakanlığa karşı açtığı iptal davasının ret gerekçesi için, DİDDGK, 11.2.2000, 1998/170-2000/202 ve Dnş.6.D., 4.12.1997, 5117/5544, Sabri COŞKUN/Müjgan KARYAĞDI, **İdari Yargılama Usulü, Örnek İçtihatlar-Yorumlar**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001COŞKUN/KARYAĞDI, s.250

<sup>20</sup> COŞKUN/KARYAĞDI, s.249-250

### III. HUSUMETİN (HASIM TARAFIN) YARGILAMANIN ÖZELLİĞİNE GÖRE TAYİN VE TESBİTİ

İdari yargıda husumet, başta idare davanın türü olmak üzere işlemin çeşidine ve özelliklerine göre değişkenlik gösterebilmektedir

#### A. HASMIN DAVA TÜRÜNE GÖRE BELİRLENMESİ

İdari davaların, genel olarak iptal ve tam yargı davası olarak iki türe ayrıldığı kabul edilmekle beraber özelliğinden dolayı idari sözleşmeler, yargı kararlarının uygulanması ve vergilere ilişkin davalarda hasım konusunu da ayrıca ele almak yerinde olur.

#### 1. İptal Davalarında Husumet

İptal davalarında, esasen yargılananın idari işlem olduğu ve husumetin bununla ilgili olduğu kabul edilmektedir. İptal davası gerçekte bir idari işleme karşı açıldığından, davalı ikinci planda kalır. Bununla beraber, davalı taraf olarak bir süjenin gösterilmesi zorunluluğundan dolayı, işlemi tesis eden makamın hasım mevkiine alınması gerekmektedir. *Kural olarak*, idari işlemlerin iptali için açılan iptal davalarında husumet, icrai işlemi kesin surette yapan veya yürütmekle görevli (idari) makama yöneltilmelidir.<sup>21</sup> Ancak uygulamada karşımıza çoğu kez doğrudan ve net bir şekilde işlemi yapan makam değil bunun alt birimleri çıktığından, husumetin belirlenmesinde müşkülât yaşanır. Bu takdirde önemli olan, işlemi tesis eden alt birim veya organın bağlı bulunduğu en üst makamı bulabilmektir. İdare hukuku yönünden işlem, bu makam ve onun temsil ettiği ana birim adına yapılmış sayılır. Yeter ki, işlem, bu birim içinde başka bir makam veya merciin onayına gerek bulunmadan hüküm ve sonuç doğurabilsin.<sup>22</sup>

İptal davalarında dava konusu işlemi yapan gerçek kişiler, kamu görevlileri ya da özel hukuk tüzel kişileri davalı olarak gösterilemez.<sup>23</sup> Bunun sonucu olarak, davalı idarenin Türk Medeni Kanunu ve HMK hükümlerine göre hak/ taraf ehliyeti ve fiil/dava ehliyetine sahip bir tüzel kişi olması gerekmemektedir.

<sup>21</sup> Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esâsları**, C.I-III, İstanbul, Hak Kitabevi, 3.B, 1966, C.III, s.1783; GÖZÜBÜYÜK, s.199; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.445, 904; Mukbil ÖZYÖRÜK, **İdare Hukuku Dersleri (Teksir)**, Ankara 1982, s.228; YENİCE /ESİN, s.501, 512; ALAN, s.33; TAN, s.943; KALABALIK, s.147; Turan YILDIRIM, **İdari Yargı**, Beta Yayınevi, İstanbul 2008s.331; Aydın H. TUNCAY/Orhan ÖZDEŞ/Recep BAŞPINAR, **“İdari Yargılama Usulü”**, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Danıştay Yayınları, Ankara 1968, s.666

<sup>22</sup> YENİCE /ESİN, s.501

<sup>23</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.199; GÖZÜBÜYÜK/TAN, C.II, s.446

Tatbikatta da, öteden beri iptal davalarında genellikle davanın iptali istenen karar alan makama yöneltilmesi yerinde ve yeterli görülmektedir.<sup>24</sup> Danıştay bir içtihatları birleştirme kararında da mimarlar odasının dava ehliyeti bulunduğuna hükmederken, aynı zamanda birleştirmeye konu kararları veren dairelerin, odaların davalı olabilmeleri bakımından hemfikir olduğunu belirterek dava ve davalı ehliyetlerinin bulunduğuna içtihat etmiştir.<sup>25</sup>

Öğretide genel kabul de, iptal davalarında davalı idarenin tüzel kişiliğe sahip bir organ/makam olmasının zorunlu olmadığı yönündedir. Buna iptal davasını objektif niteliği ve amacı gerekçe gösterilmektedir.<sup>26</sup> Buna karşılık, konuyla ilgili üst üste iki kapsamlı makale yayımlayan KAPLAN, Fransa’da iptal ve tam yargı davaları arasında ayırım yapılmaksızın davalı tarafın tüzel kişiliğe sahip bir organın teşkil ettiğini, bu ayırma gerekçe olarak gösterilen iptal davasının objektif niteliğinin sadece davacı taraf yönünden geçerli olduğunu, kural olarak işlem veya eylemin bizzat veya devlet tüzel kişiliğini temsilen) kendisine mal edilebileceği bir tüzel kişi bulunması halinde husumetin bu kamu kuruluşuna yöneltilmesinin zorunlu olduğunu, ancak eğer (yüksek mahkemeler ile MGK, DPT gibi idari birimler gibi) işlem veya eylem kendisine mal edilebilecek bir organ yoksa işlemi kesin bir surette tesis ve icra etme yetkisine sahip olan veya sorumluluk doğurucu bir eylemde bulunan kamusal bir kuruluşa -tüzel kişiliği olsun olmasın – dava açılabilmesinin kabulünün gerektiğini, Danıştay’ın meslek odalarına ilişkin içtihadı birleştirme kararının davalı taraf ehliyeti bakımından genel kanının aksine bağlayıcılığının bulunmadığını, şayet tüzel kişilik aranmayacaksa bunun tam yargı davalarında da gözetilmesinin

<sup>24</sup> Danıştay’a göre; “husumetin behemehal tüzel kişiliği haiz bir kuruluşa yöneltilmesi gerekmeyp, işlemi, üst bir merciin direktifi ile bağlı olmaksızın kesin ve lazımülcra şeklinde tesis etmek yetkisini haiz idari kuruluşlara yöneltilmesi” gerekir: Dnş. 12.D., 11.5.1971, 1969/1498, 1971/1220, AİD, C.5, S.1, s.153. Bunun gibi, Dnş. 5.D., 12.1.1946, 1945/1707-1946/67, DD, S.31, s.23; Dnş. 5.D., 9.1.1954, 1953/287-1954/18, DKD, S.64-65, s.164; Dnş. 12.D., 24.12.1969, 1969/3727-1969/2425, GÖZÜBÜYÜK, s.366, dp.366

<sup>25</sup> Danıştay İBKK, 8.3.1979, 1971/1-1979/1, RG:6.2.1980-16892, Ahmet ARSLAN/Tuncay DÜNDAR, **Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararları (1933’den Günümüze)**, Seçkin, Ankara 2002, s. 150-151. İBK’nın “sonuç” kısmında, “Sayılan nedenlerle, Türk Mühendis ve Mimar Odalarının davacı ve davalı olarak taraf ve dava ehliyetleri bulunduğuna ...” denilmektedir.

<sup>26</sup> ALAN, s.33; GÖZÜBÜYÜK, s.199. Hatta GÖZÜBÜYÜK’e göre davalının belirtilmesi bile gerekmez, GÖZÜBÜYÜK, s.365

sorumluluk açısından daha doğru olacağını belirterek uygulamayı eleştirmektedir.<sup>27</sup>

Özellikle iptal davası ile aynı işlem sebebiyle açılan tam yargı davasında hasım konumunda başka başka makamların bulunmasına yol açılması sebebiyle KAPLAN tarafından yapılan eleştirilerin yerinde olduğu söylenebilir. Mamafih, gerek replik-düpliğin doğrudan işlemi yapanla yürütülmesinin emek ve zaman tasarruf sağlaması kadar savunmanın aracıya gerek kalmaksızın sağlanması, gerek kabul, konusuzluk vb. hallerde çıkabilecek sorunların baştan önlenmesi gibi sebeplerle iptal davalarında husumetin işlemi kesin surette tesis ve icra eden yere yöneltilmesi maslahata uygun düşer. ONAR'ın da işaret ettiği gibi, *“bu davalarda, kararı alan makamın bilinmesi, onun görüşünü, istinat ettiği kanuni delilleri öğrenmek, icabında dosyaları görmek, tetkik etmek bakımından önemlidir.”*<sup>28</sup> Tam yargı davasında ise, tüzel kişiliği olsun olmasın tazmine yetkili olup olmadığının gözetilmesi yerinde olur. Bu, hasmın genellikle bir tüzel kişi olmasının gerektirmekte ise de, idari teşkilatımızda ara birimlere bütçeden harcama yapma yetkisinin yanı sıra bazı düzenlemelerde davada temsil ve taraf ehliyeti tanındığı dikkate alındığında, bize göre husumet yöneltilmesine engel değildir.

Kesin ve icrai işlemde dolayı özel kişiler gibi bazı kamu kurum ve kuruluşları da yarar görebilir. Husumet, bu takdirde de lehine işlem tesis edilen ve faydasına olan idareye değil, yapana yöneltilmelidir. Bir davacıya ait taşınmazın doğalgaz boru hattı geçirilmesi amacıyla *irtifak hakkı tesis*i suretiyle kamulaştırılmasına ilişkin Bakanlık işleminin iptali istemiyle açılan bir davada iptal kararı verilmiş ise de, Danıştay tarafından, husumetin, lehine karar alınan BOTAŞ Genel Müdürlüğüne değil, kanunlara uygun olarak kamu yararı kararı alan Petrol İşleri Genel Müdürlüğüne bağlı olduğu ve onay makamı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına yöneltilmesinin gerektiği içtihat edilmiştir.<sup>29</sup>

Kesin ve icrai işlem, kanunun tanıdığı izne dayanılarak yapılan yetki devri kullanılarak tesis edilmiş olsa bile, husumetin asıl yetki sahibi makama yöneltilmesi gerekir. Sağlık Ocağı Grup Başkanının, ilçe kaymakamının mevzuata uygun yetki devrine dayanarak tesis ettiği disiplin cezasının iptali için açılan dava Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı

---

<sup>27</sup> Bu görüşlere ilişkin geniş açıklamalar ve Fransa'daki durum için bkz. KAPLAN, Düşünceler, s. 23-54 ve “Ehliyet ve Husumet”, s.347-389.

<sup>28</sup> ONAR, C.III, s.1783.

<sup>29</sup> Dnş. 6.D., 17.4.1990, 1988/2726-1990/752, KAYAR, s.278-279

husumetiyle görülmüş ve "disiplin soruşturması yapılmadan disiplin cezası verilmeyeceği" gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yoluna gidilmiştir. Temyiz üzerine Danıştay, Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliğinin 16 ncı maddesinde, kaymakamların ilçelerde görevli personelin en üst disiplin amiri olduğunun ve disiplin amirliği yetkisinin sicil amirlerine devredilebileceğinin belirtilmesi karşısında, her ne kadar aslında işlemi tesis eden yer olan kaymakamlığın husumetiyle görülmesi gerektiğine temasla, idare mahkemesinin kararını, gerekçesi ve sonucu itibarıyla isabetli bularak onamıştır.<sup>30</sup>

## 2. Tam Yargı Davalarında Husumet

Tam yargı davalarında hak ihlali konu edildiğinden hasmın kimliği iptal davasındakinden daha önemlidir. Zira, tam yargı davalarında yargı kararı davalıya bir yükümü yerine getirmesini emreder. Bu husus, özellikle davalıdan davacıya belli bir ödeme yapmasını isteyen tazminat davalarında kendini gösterir. Aksi halde, kararın yerine getirilmesi güçleşebilir.<sup>31</sup>

Genel kural olarak iptal davalarında olduğu gibi tam yargı davalarında davalı bir idaredir. İdari eylemlerden doğan tam yargı davalarında husumet, ita amiri durumunda olup da zararı ödemeyi reddeden idari makama yöneltilmelidir. Adli yargıdaki bir ifa davasından farkı olmadığından, özellikle idari yargıdaki tazminat davalarının daima bir kamu tüzel kişisi aleyhine sürülmesi gerektiği kabul edilmektedir.<sup>32</sup> Aksi halde tazminat ödenmesine ilişkin bir ilamın yerine getirilmesinde müşkülât çıkabilir. Ancak tüzel kişiliği olmasa da zararı ödeme ve kanunla davalı taraf olabilme imkân ve yetkisi bulunan bir idari birim de hasım konumunu işgal edebilir. Tatbikat da bu yöndedir.<sup>33</sup>

Tam yargı davalarında önemli olan, husumetin, -tazmin gücüne sahip olmak kaydıyla- adına eylem yapılan kamu hizmeti sahibi idari birime, yani sorumlu tutulabilecek makama yöneltilmesidir. Bazı hallerde, aynı kamu görevlisinin birden fazla görev ifası ya da kamu gücünü kullanan, hizmeti üstlenen, yürüten, yararlanan ve sahibi farklı ve çok sayıda birimin sorumluluğu söz konusu olabilir. Böyle durumlarda husumetin

<sup>30</sup> Danıştay 10.D. 7.11.1990, 81/2484, [www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)

<sup>31</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.279; GÖZÜBÜYÜK/TAN, C.II, s.733; TAN, s.943

<sup>32</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.365, 279. Karş. YENİCE/ESİN, s.512; YILDIRIM, İdari Yargı, s.392

<sup>33</sup> Danıştay'a göre, "hizmet kusurunun vukuuna sebebiyet veren, hizmeti nihai olanak tanzim yetkisine malik bulunan en yüksek idari makam aleyhine" açılır: DDDGK'nun 1.4.1949, 1948/153-1949/44, DKD, S.43-44, s.54

birden fazla idareye yöneltilmesi sonucu ve bu yüzden tam yargı davalarında davalının belirlenmesinde güçlük çıkabilir. Bu takdirde sorumluluk esasına göre hareket etmek ve zarara sebebiyet verdiği düşünülen idareyi davalı mevkiine koymak yerinde olur.<sup>34</sup>

Sorumlu idarelerde çokluk durumu, bir idari makamın diğer kamu tüzel kişileri namına veya temsilen hareket etmesi (çift fonksiyon/görev ikileşmesi/yetki birleşmesi) şeklinde ortaya çıkabileceği gibi, bir kamu hizmetinin çeşitli idari makamlar tarafından görülmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Çift fonksiyonun söz konusu olduğu, yani bir idari makamın birden fazla tüzel kişinin temsilcisi olarak ve her birinin sorumluluğunu gerektirecek şekilde hareket ettiği hallerde, hangi idare adına faaliyette bulunulmuşsa husumet ona yöneltilmelidir. Örneğin vali hem devlet, hem de il tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak bunlardan biri adına işlem ve eylemde bulunabilir. Keza, belediye zabıtasının veya başka bir özel kolluğun, kanunun tanıdığı tanığı imkân çerçevesinde genel kolluk olarak iş gördüğü durumlar böyledir.<sup>35</sup>

Eylemin birden fazla idare tarafından ortaklaşa gerçekleştirilmesi halinde, hangisi kusurlu ise o idarenin hasım yapılması uygun olur. Bu takdirde kusursuz sorumluluk söz konusu ise, idarelerin hepsi ayrı ayrı hasım olarak gösterilmelidir.<sup>36</sup> Bize göre, hizmet kusuru işleyen idare ile kusursuz sorumluluğu bulunan idarenin birlikte gerçekleştirdiği eylemden doğan zarara ilişkin tazminat davasında da, kusur sorumluluğunun asliliğinden ötürü, hasım mevkiine yalnız bu idare alınmalıdır. Şayet olayda hizmet kusuru olmayan idarenin kusursuz sorumluluğu da bulunmuyorsa, bu takdirde varsa diğer idarenin sorumluluğu yoluna gidilmeli ve husumet yöneltilmelidir. Danıştay'ın Hamit FENDOĞLU kararı buna örnek gösterilebilir. Malatya Belediye Başkanı Hamit FENDOĞLU'nun, posta yoluyla gönderilen bombalı bir paketin patlaması sonucu meydana gelen ölümü olayda, Danıştay, postaneye verilen paketin gerekli inceleme yapılmaksızın kabulü nedeniyle posta hizmetini yürüten idarenin hizmet kusuru ve tazmin sorumluluğu bulunduğu karar verirken, açılan tazminat davasında gerçek hasım PTT Genel Müdürlüğü olduğundan sosyal risk esaslı çerçevesinde davalı

---

<sup>34</sup> Sorumlu idarenin tespiti hakkında bkz. ÇAĞLAYAN, s.546

<sup>35</sup> ONAR, C.III, s.1955-1956; Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, 2.B, Ekin Kitaevi, Bursa 2009,C.II, s.1247-1248; ÇAĞLAYAN, s.545

<sup>36</sup> YENİCE /ESİN, s.503; ESİN/DÜNDAR, s.241; GÖZLER, C.II, s.1247-1248; ÇAĞLAYAN, s.546

olarak gösterilen İçişleri Bakanlığının husumet mevkiinden çıkartılmasına hükmetmiştir.<sup>37</sup>

Kamu hizmetinin yürütümünde araç, gereç vb. malların sahibi ile bunları kullanan idare başka ise, zararın kaynağına göre hareket edilmelidir. Zarara, bozukluk veya kötü imalattan dolayı bizatihi bu mallar yol açmış ise sahibi idarenin; yok, eğer yanlış ya da uygunsuz kullanılması sebep olmuşsa işletenin sorumluluğu söz konusu olacağından hasım idare bu ayrıma göre tayin edilmek durumundadır.<sup>38</sup> Bu çerçevede, staj yapmak üzere ödenek bulunmadığı için orduya ait bir araçla köye gönderilen bir öğrencinin, yolda kaza sonucu ölümünden dolayı açılan davada, Danıştay, davalı gösterilen bakanlıklardan Milli Savunma Bakanlığını hasım konumundan çıkarırken, davayı diğer davalı Milli Eğitim Bakanlığının husumetiyle görmüştür.<sup>39</sup>

Bir kamu hizmetinin gördürülmesi için yapılan sözleşme uyarınca yapılan iş esnasında müteahhit kişi veya firmaların verdikleri zararlardan olayı açılan tam yargı davalarında, yükleniciler değil, yine idare davalı olarak gösterilir. Danıştay, kanal inşası esnasında ağaçları zarar gören mülk sahiplerinin<sup>40</sup> ve otoyol yapımından dolayı ulaşamadığı arazisindeki ürünleri toplayamayan kişilerin,<sup>41</sup> yüklenicilere karşı tazminat davası açamayacağını içtihat etmiştir.

İdarelerin hizmetin görülmesindeki beraberliği, daimi ve sıkı bir işbirliği şeklinde ise müteselsil sorumluktan dolayı bütün idareler hasım durumunda olur. Ancak faaliyetin yürütülmesindeki bu beraberlik geçici nitelikte ise, sorumlu idare hizmetin sahibi olan idare olacağından, husumetin de buraya yöneltilmesi gerekir. Örneğin, A beldesinde çıkan yangını söndürmek için yardıma gelen B belediyesinin görevli ve/veya araç-gereçlerinin sebep olduğu zararlardan ötürü açılan davada hasım A belediyesi başkanlığıdır.<sup>42</sup>

Arzı görevlilerin geçici olarak iştirak ettiği idari faaliyetler esnasında, işlem ve eylemleriyle kendilerine veya üçüncü kişilere verdikleri

<sup>37</sup> Dnş. 10.D., 18.10.1982, 2428/2068, KAYAR, s.179-280. Aynı yönde, Dnş. 10.D., 4.5.1998, 1996/10196-1998/1845, Yakup BAL / Mustafa KARABULUT / Yahya ŞAHİN, **İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Ankara 2003, , s.725-727

<sup>38</sup> ONAR, C.III, s.1956; ESİN/DÜNDAR, s.241; YENİCE /ESİN, s.503

<sup>39</sup> Dnş. 12.D., 17.5.1966, 1965/163-1966/1781, ESİN/DÜNDAR, Usul, s.242

<sup>40</sup> Dnş. 10.D., 20.2.1997, 1995/8282-1997/564, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.574-576

<sup>41</sup> Dnş. 10.D., 18.1.2001, 1998/2395-2001/119, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.564-565

<sup>42</sup> GÖZLER, C.II, s.1248; ÇAĞLAYAN, s.546



zararlardan, yürütülen kamu hizmeti sahibi idare sorumlu olacağından,<sup>43</sup> husumet de bunlara yöneltilir.

İptal davalarında olduğu gibi idari işlemde kaynaklanan tam yargı davalarında da, husumetin kesin ve icrai işlemi tesis eden makama yöneltilmesinin gerektiği ileri sürülmektedir.<sup>44</sup> Tam yargı davalarında zararı tazminen ödeme gücü önem arz ettiğine göre, idari işlemlerde de aynı esasın kabul edilmesi gerekir.<sup>45</sup>

### 3. İdari Sözleşmelerden Doğan Davalarda Husumet

İdari sözleşmelerin tarafları arasında çıkan uyuşmazlıklardan dolayı davalıyı tayinde bir sorunla karşılaşılmaz. Bu davalarda karşı taraf hasım yapılır. İdari sözleşmelerden doğan tam yargı davalarında dava, sözleşmeye taraf olan kuruma veya özel hukuk kişisine karşı açılır.<sup>46</sup>

İdari sözleşmelerden ayrılabilen ( ihale yapılması ve iptali kararı, idarenin sözleşmeyi onaylaması veya tescili gibi) idari işlemlere karışı açılan iptal davalarında husumet sözleşmeyi yapan idari makama yöneltilir.

İdari sözleşmelerden dolayı üçüncü kişiler de, gerek bizzat sözleşmeye karşı, gerek buna dayanarak yapılan işlem ve eylemlere yönelik dava açabilirler. Anılan işlem veya eylemi yapan sözleşmenin diğer tarafı dahi olsa, kural olarak dava idarenin husumetiyle görülür.<sup>47</sup>

### 4. Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Davalarda Husumet

Yargı kararlarının yerine getirilmemesi üzerine açılan tazminat davasının niteliği ile ilgili farklı fikirler bulunmakla birlikte, kural olarak hasım mevkiinde yine aleyhine karar verilen ve ilamda davalı olarak gösterilen idarenin bulunması gerekir.<sup>48</sup> Peki, bu karar iptal davasına ilişkin olup da tazmin imkânı olmayan idarenin husumetiyle görülmüş ya da tam yargı davasına ilişkin olmakla beraber yanlışlıkla hükmün gereğini yerine getiremeyecek idare davalı yapılmışsa sorun nasıl çözülecek? Bize göre imkânsızlık hali yoksa ve uyuşmazlık bilgisi dâhilinde ise, bu idarelerin

---

<sup>43</sup> ÇAĞLAYAN, s.546

<sup>44</sup> ESİN/DÜNDAR, s.238; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.904

<sup>45</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.664

<sup>46</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.279, 374; YENİCE/ESİN, s.503, 122 vd.; KALABALIK, s.252

<sup>47</sup> YENİCE /ESİN, s.503, 124 vd.

<sup>48</sup> ESİN/DÜNDAR, s.242

de içinde yer aldığı tüzel kişilik sorumlu tutulmalı ve ilamın ifa edilmemesinden dolayı açılacak tazminat davasında hasım yapılmalıdır.

## 5. Vergi Davalarında Husumet

2577 sayılı İYUK'nun "Vergi Uyuşmazlıklarında Yetki" başlıklı 37 nci maddesinde belirlenen esaslara göre, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin tarh ve tahakkukunun veya zam ve cezalarına ilişkin durumlarda husumet anılan tarh veya tahakkuku yapan, yahut zam ve cezayı veren (Belediye başkanlığı, mal müdürlüğü, vergi dairesi müdürlükleri ve başkanlıkları gibi ) dairelerdir.

Gümrük vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin tarh ve tahakkuku işlemlerine 1615 sayılı Gümrük Kanunu uyarınca yapılan itiraz ve belirlenen miktarlara göre tüketilecek idari başvuru yollarının tüketilmesinden sonra açılacak davalarda husumet Gümrük Müsteşarlığına yöneltilir. Gümrük vergileri ve bunlara ilişkin vergi düzeltme başvurularının reddi talepleri aleyhine açılacak davalarda davalı bu vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümleri tarh ve tahakkuk ettiren dairedir.

398

Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan ödeme emri, haciz, ihtiyati haciz gibi işlemlere karşı açılacak davalarda hasım mevkiine bu işlemleri yapan idare konulur.<sup>49</sup>

## C. HASMIN YÜRÜTME DIŞINDAKİ KAMU BİRİMLERİNİN ÖZELLİĞİNE GÖRE BELİRLENMESİ

Yürütme erki dışında kalan yargı ve yasama organları zaman zaman idari tasarruf ve faaliyetler de bulunabilmektedir. Bunların geniş anlamda idare kavramı içinde ele alınmaları gerektiğinden, işlem ve eylemlerinden dolayı aleyhlerine dava açılması söz konusu olabilir.

### 1. Yasama Organının İdari Faaliyetlerinde Hasım

Esasen yasama işlemleri iptal davasına konu edilememekle birlikte, gerek yasama meclislerinin gerek bu meclisler içinde yer alan Meclis ve/veya Senato Başkanlığı, Başkanlık Divanı gibi organların idari işlemlerinin iptali için açılan davalara artık bakılmaktadır. Bu cümleden olarak, Meclis idari personelinin özlük haklarını ilgilendiren bir işlemin iptali için açılan davada TBMM Başkanlığı hasım gösterilmiştir.<sup>50</sup> Bunun gibi,

<sup>49</sup> BEREKET BAŞ/DEMİRKOL, s.211

<sup>50</sup> Dnş.5.D., 16.12.1987, 2380/1783, DD, S.70-71, s.271. Geçmişte Senato Başkanlığı ile ilgili olarak bkz. DDDGK, 5.4.1968, 1967/846-1968/271, GÖZÜBÜYÜK, s.152

yapılacak genel seçimle yenilenecek Türkiye Büyük Millet Meclisinin halen üyesi olan milletvekillerine üç aylık dönem için peşin olarak ödenek ve yolluk ödenmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, husumet Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına yöneltilmiştir.<sup>51</sup> TBMM Başkanlığına bağlı milli sarayların işletilmesi ile ilgili bir yönetmeliğin iptali için açılan dava esastan görülürken davalı olarak yine TBMM Başkanlığı gösterilmiştir.<sup>52</sup>

TBMM'nin, anayasal özel konumu itibariyle idare cihazı içinde bir kamu tüzel kişiliği olarak düşünülmesi ve bir idareye bağlanması mümkün değildir. Bu sebeple, yasama organlarının idari işlem ve eylemlerine ilişkin idari davalarda en yüksek makam olarak –idari tasarruf yetkisine ve bütçeye sahip-TBMM Başkanlığının davalı gösterilmesi doğaldır.<sup>53</sup>

## 2. Yargı İle İlgili İdari Faaliyetlerde Hasım

Yargı yerlerinin kararlarının iptal davasına konu edilemeyeceği açıktır. Bununla beraber, bu yerlerin yargısal karar ve tasarruflardan açıkça ayrılabilen idari işlemleri söz konusu olabilir. Bunlar, bir memurun ataması veya emekliye sevk, aylık ödemesi, disiplin cezası gibi kurumun idari yönüne ilişkin olduğu gibi görev dağılımı, üyelerin çalışacağı birimlerin belirlenmesi ve değiştirilmesi gibi dolaylı ve nispi de olsa yargılama göreviyle bir şekilde bağlantılı işlemler olabilir.

İşte, her ne kadar idare olarak kabul edilemez iseler de, sadece yargı yerlerinin kurumsal yapısını ve görev alanını ilgilendiren bu tip idari işlemler aleyhine açılan davalarda, Mahkeme Başkanlığının davalı olarak gösterilmesi gerekebilir.<sup>54</sup> Şüphesiz burada kastedilen yargı yerleri Anayasa Mahkemeleri, Yargıtay, Danıştay gibi yüksek mahkemelerdir. Buna yargı teşkilatı içinde yer alan adalet komisyonlarını da ekleyebiliriz. Bir üst merci bulunmadığından bir idari işlemi kesin surette tesis edebilen bu mercilerin esasen tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Ancak, gerek bağımsız olduklarından ve gerek kendilerini temsil edebilecekleri bir tüzel kişilikle ilgilileri bulunmadığından, bu yargı yerlerinin, idari işlemlerine karşı açılacak idari davalarda davalı olarak

<sup>51</sup> Dnş.11.D., 25.9.2007, 6930/7002, Erişim: 9.8.2011 ve <http://idarehukuku.net/ictihat/>

<sup>52</sup> Dnş. 6.D., 28.2.1996, 91/929, DD, S.92, s.471

<sup>53</sup> Sayıştay üyeliğine seçim yapılmasına ilişkin olarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunca tesis edilen ve TBMM Genel Kurulunca onaylanan tasarrufun idari yargı denetimine tabi tutulamayacağına karar verilirken davalı olarak TBMM Başkanlığı savunma yapmıştır. Dnş. 5.D., 16.12.1987, 2379/1785, DD, S.70-71, s.271 vd.

<sup>54</sup> KARAVELİOĞLU, s.1053

kabulü bir zorunluluk olduğu gibi yargılamada işlevsellik sağlayacağı da bir gerçektir.<sup>55</sup>

Danıştay, Yargıtay Başkanlar Kurulunun daireler arasındaki iş dağılımına ilişkin kararını idari davaya konu olamayacağı gerekçesiyle incelemeksizin reddederken davalı olarak Yargıtay Başkanlığı gösterilmiştir.<sup>56</sup>

Bununla birlikte, Anayasal birer yüksek mahkeme olmakla birlikte, ayrı bir bütçeye sahip olmayan ve kadroları Milli Savunma Bakanlığı kadro ve teşkilatında gösterilen Askeri Yargıtay ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin idari işlemlerine karşı açılan davalarda, bu yargı yerlerinin değil Milli Savunma Bakanlığının hasım gösterildiği görülmektedir. Her iki mahkemenin aday belirleme işlemlerinin iptali için Cumhurbaşkanının takdirinden önceki aşamada açılan davalarda, ayrılabilir işlem kuramı uygulanmış ve ilgili kurullarının üye adayı tespitine ilişkin kararlarının idari davaya konu edilebileceği sonucuna varılırken, husumet mahkemelere değil, onlara izafeten Milli Savunma Bakanlığına yöneltilmiştir.<sup>57</sup>

### 3. Diğer Anayasal Kamu Teşekkülleri

Anayasada yer alan Sayıştay ve Milli Güvenlik Kurulu gibi bazı teşkillerin de kamu tüzel kişiliği bulunmadığı halde, idari işlem ve eylemlerde bulunması söz konusu olabilir. Daha yüksek bir makama bağlılık veya izafe edilemeyen ve “bağımlı olmayan devlet örgütleri” olarak da adlandırılan<sup>58</sup> bunlar gibi kurum ve kuruluşların da davalı olabileceklerini kabulden başka çıkar yol gözükmemektedir.

Kuşkusuz, kamu hizmetinin yürütümü esnasında kamu görevlisi istihdam eden, kamu mallarını kullanan ve işleten yasama organının, yargı yerlerinin ve diğer bağımlı olmayan birimlerin, işlemlerinin yanı sıra eylemlerinden doğan zararlardan sorumlu tutulabileceği açıktır. Dolayısıyla yargı yerleri bu tip tam yargı davalarında da hasım mevkiine alınabilirler.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Bu çıkarım için bkz. KAPLAN, Ehliyet Ve Husumet, s.380 ve Düşünceler, s.50

<sup>56</sup> Dnş. 12.D., 19.3.1979, 1978/7347-1979/983, DD, S.36-37, s.625-627

<sup>57</sup> Bkz. AYİM Yüksek Disiplin Kurulunun verdiği uyarı cezasının iptali davasında (AYİM Dr. Krl., 16.1.2004, 2003/56-2004/19 ve AYİM Genel Kurulunun üye adayı belirleme seçiminin iptali davasında (AYİM Dr. Krl., 15.2.2008, 6/7) Mahkeme değil, Milli Savunma Bakanlığı davalı gösterilmiştir.

<sup>58</sup> Bu adlandırma için bkz. DURAN, s.67, 115

<sup>59</sup> YENİCE /ESİN, s.506.

## **Ç. HASMIN İŞLEM VEYA EYLEMİ YAPAN İDARENİN SAYISINA VE YAPISINA GÖRE BELİRLENMESİ**

### **1. İdari Faaliyette Bulunan İdarenin Teşkilat Yapısına Göre**

İlgili idari teşkilatın karar alma ve yürütme organları farklı olabilir. İşlemi yapan makam ile bunu yürütmekle görevli makam birbirinden farklı ise, davalı olarak kararı alan değil yürütecek organ gösterilir. Örneğin, üniversite senatosunun kararlarına karşı açılacak iptal davalarında husumet rektörlüğe yöneltilmelidir.<sup>60</sup>

İdari eylemlerde de aynı kural geçerlidir. Bir üniversitenin fakülte, sosyal tesis gibi veya belediyenin encümen, su şebeke işletmesi gibi herhangi bir biriminin eyleminin yol açtığı zararlara karşı açılacak davalarda hasım mevkiine rektörlük veya belediye başkanlığa konur. Bu durum, ilgili makamların hem yürütme ve uygulama organı olmasının, hem mali bütçe kontrol ve harcama yetkisine sahip bulunmasının ve temsil yetkisi tanınmış olmasının sonucudur.

### **2. İdari Faaliyette Bulunan İdarelerin Miktar ve Sayısına Göre**

Bazen idari işlem veya eylemi birden fazla kamu kuruluşu gerçekleştirmiş olabilir. Bu işlem veya eylem ister birlikte ve müştereken, ister birbirini izleyen ayrı tasarruflar şeklinde ortaya çıksın, tümü için açılan davada bunların hepsi davalı olarak gösterilir.<sup>61</sup> Bu durum özellikle birden çok idarenin kusurunun bir araya gelebileceği tam yargı davalarında ortaya çıkar. Bu şekilde, idarenin hava yollarına ait bir uçağı ile askeri uçağın karıştığı kaza sebebiyle açılan dava, Milli Savunma Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğüne hasmen görülmüştür.<sup>62</sup> Belediyenin işletmesi olan havagazı tesislerindeki zehirlenme sebebiyle açılan davada, hem İstanbul Belediyesi hem de İETT İşletmesi davalı olarak gösterilmiştir.<sup>63</sup>

Aynı şey idari işlem ve sözleşmelere ilişkin davalarda da ortaya çıkabilir. Örneğin, imar planına dayanılarak yapılan kamulaştırma işleminin iptali için açılacak iptal davasında davalılar hem planı yapan ve yürüten belediye başkanlığı, hem de kamulaştırmayı yapan idare olacaktır.<sup>64</sup> Nitekim hazineye ait taşınmazların bulunduğu alanda Ulaştırma

---

<sup>60</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.374. Bu yönde, YENİCE /ESİN, s.501

<sup>61</sup> TOPUZ/ÖZKAYA, s.391

<sup>62</sup> Dnş. 12.D., 24.1.1967, 1965/1126-1967/366, DKD, S.111-114, s.406

<sup>63</sup> Dnş. 8.D., 20.10.19966, 1711/2753, DKD, S.107-110, s.338

<sup>64</sup> BEREKET BAŞ/DEMİRKOL, s.109

Bakanlığı tarafından yat limanı otobüs yanaşma yeri projesi için yapılan ihalenin, ihale sonucunda ihaleyi kazanan şirketle yapılan sözleşmenin ve söz konusu taşınmazların ilgili firmalara kiralanmasına ilişkin Maliye Bakanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada, Maliye ve Ulaştırma Bakanlıkları davalı olarak gösterilmiştir.<sup>65</sup>

İdari davaların birden fazla idareye hasmen görüldüğü diğer bir durum da, bağlılık iddiasıyla birden çok işleme karşı dava açılması halidir. Bilindiği gibi, İYUK'nun 5/1 inci maddesine göre, maddi ve hukuki bağlılık halinde tek bir dilekçe ile birden fazla işleme karşı dava açılması mümkündür. Ancak GÖZÜBÜYÜK/DİNÇER ve TAN, davalı yönünden birlik bulunmaması halinin, bu kuralın uygulanmasına engel oluşturduğunu ileri sürmektedir. Bu görüşe göre, işlemler arasında Kanun'un aradığı anlamda maddi ve hukuki bir bağlılık olsa bile, işlemlerden biri için gösterilecek davalı, diğeri için gösterilecek davalıdan farklı ise zaten bir dilekçe ile ikisine birden dava açılmaz.<sup>66</sup>

## D. HASMIN İŞLEMİN MAHİYETİNE GÖRE BELİRLENMESİ

### 1. Düzenleyici İşlem veya Birel İşlem Olmasına Göre

Birel işlemlerde husumet, ana kural gereğince işlemi kesin surette tesis eden ve kararı alan idareye yöneltilir. Düzenleyici işlemlere karşı açılan davalar ise düzenlemeyi yapan değil, bunu uygulamak ve yürütmekle görevlendirilen makam hasım mevkiine konularak görülür.<sup>67</sup> Özellikle Bakanlar Kurulu kararı, tüzük, yönetmelik gibi hukuk düzeninin öngördüğü belli düzenleyici işlemleri yürütmek ve uygulamakla görevli makama, genellikle aynı düzenlemenin bir hükmünde yer verilmektedir. Devlet tüzel kişiliğini temsil eden tek bir bakanlığa ait düzenleyici işlem, doğal olarak aynı bakanlık tarafından uygulanacağından böyle bir hükme yer verilmemektedir. Aynı husus temsile yetkili organı belli olan diğer

<sup>65</sup> DİDDGK, 11.11.2004, 2002/196-2004/1850, Erişim: 9.8.2011 ve <http://idarehukuku.net/ictihat/>. Mahkeme başkatipliğinden emekli davacının emekli aylığının hatalı barem üzerinden hesaplanması ile dayanağı olan Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konan raporun iptali için açtığı davada, Başbakanlık ve TC Emekli Sandığı davalı gösterilmiş ise de, Danıştay, Başbakanlığın çıkarılarak husumetin Adalet Bakanlığı, TC Emekli Sandığı ve Maliye Bakanlığına yöneltilmesi gerektiğine karar vermiştir, DDK, 16.5.1975, 47/202, MÜDERRİSOĞLU, s.510

<sup>66</sup> GÖZÜBÜYÜK/DİNÇER, s.306; GÖZÜBÜYÜK, s.438; TAN, s.1041. Danıştay'ın da bu yönde uygulaması vardır. Öğrenim süresinin 4 yıl olarak tespit edilmesine ilişkin talebin Millî Eğitim Bakanlığı; barem derecesinin 4 yıllık öğrenim süresi üzerinden hesaplanması talebinin ise PTT Genel Müdürlüğüne aleyhine dava edilmesi gerektiği hakkında; Dnş. 4.D., 2.7.1985, 2658/2976, DD, S.60-61, s.204

<sup>67</sup> ÇAĞLAYAN, s.207. Örneğin Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılan yönetmelik iptali için açılan davada husumet Başbakanlığa yöneltilmiştir. DİDDGK, 19.2.2001, 2000/988, 2001/143, BERK, s.246, dp.505

kamu tüzel kişileri için de geçerlidir. Yönerge, tebliğ, sirküler gibi düzenleyici işlemler ise çoğu kez iç düzen işlemi mahiyeti taşıdığından düzenleyen makam tarafından icra ve tatbik edilirler.

Eğer bir idari işlemle birlikte bunun dayanağını oluşturan düzenleyici işleme karşı da dava açılmış ve işlemleri tesis eden idareler farklı ise, her ikisi de davalı konumuna alınır.<sup>68</sup> Birel işlemi yapanın yanında dayanak düzenleyici işlemin tesisine başka idarenin katılımı halinde de bu kural geçerlidir. Milli Eğitim Bakanlığının ders saat ücretlerinin esaslarını belirleyen düzenlemesinin hükümlerinin iptali ile parasal hakların tazmini için açılan davada, Danıştay, düzenleyici işlemin oluşumuna genel esasları belirlemek suretiyle iradesini katan Başbakanlığın da davalı konumuna alınmasına karar vermiştir.<sup>69</sup>

Bir uyuşmazlıkta, Ulaştırma Bakanlığı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanmış olan bir Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali için açılan davada, yönetmelik hükümlerinin Ulaştırma Bakanı ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğüne yürütüleceği kurala bağlandığından ve söz konusu düzenlemeleri uygulayıcı birimin Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü olduğu anlaşıldığından, anılan Genel Müdürlüğün hasım konumuna alınması gerektiği sonucuna varılmıştır.<sup>70</sup>

## 2. Zincir İşlem-Ayrılabilir İşlem-Birleşme İşlem

Özellikle idari işlemlerin oluşum sürecinde veya iradenin açıklanması aşamasında, aynı veya farklı hiyerarşik yapı içinde, belli bir usule göre birden fazla idarenin irade açıklaması gerekebilir. Burada, tek bir makam söz konusu olabileceği gibi (basit/tek iradeli işlemler), birden fazla makamın veya görevlinin irade açıklamaları da bulunabilir (Bileşik iradeli/çok iradeli işlemler). Bileşik iradeli işlemlerde, işlemin oluşumuna ya kurul şeklinde eşzamanlı (kolektif işlem), ya da farklı zamanlarda açıklanıp bir araya getirilen (birleşme işlem) birden fazla irade katılmaktadır. Nihai işlem hariç açıklanan iradeler dış dünya yansımış ise

<sup>68</sup> KARAVELİOĞLU, s.1053; TOPUZ/ÖZKAYA, s.391. Bu bağlamda, belli bir yıla ait sicil iptali ve ilgili Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Yönetmeliğin iptali talepleriyle açılan bir davada, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin yanında Başbakanlığın da husumete alınmaması bozma sebebi sayılmıştır. DİDDGK, 9.2.2001, 2000/988-2001/143, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s. 495-496

<sup>69</sup> Dnş. 12.D., 6.11.2000, E.1999/4314, COŞKUN/KARYAĞDI, s.249

<sup>70</sup> DİİGK, 11.7.2002, 533/636, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s. 498-499 (bu kararda, esas aşamasında Türk Hava Yolları A.O. hığı da davalı idare yanında müdahale talebinde bulunmuş, mahkeme de esasa ilişkin nihai kararlar birlikte talebin kabulüne hükmetmiştir.)

( müşterek kararname gibi) dar anlamda, idarenin iç işleyişine münhasır iseler geniş anlamda birleşme işleminden ( üniversite rektörü seçimi gibi) söz edilir.<sup>71</sup>

Tek iradeli/basit işlemlerin idareyi temsile yetkili olanların irade açıklaması şeklinde gerçekleşmesinden dolayı, bu, adına hareket ettikleri idarenin davalı olması sonucunu doğurduğundan uygulamada bir sorun çıkarmamaktadır.

Kurul işlemleri de denen<sup>72</sup> kolektif işlemler, birden fazla iradenin bir müzakere sonunda aynı yönde ve aynı anda açıklanması ile oluşan işlemlerdir. Bu işlemlerde husumet, kararı alan kurula değil, yürütecek organ veya makama yöneltilmelidir.<sup>73</sup>

Müşterek kararname gibi birleşme işlemlerde, her iradenin birbirinden bağımsız bir hukuki sonuca yol açmaması, ancak birlikte bir nihai işlem vücuda getirebilmeleri sebebiyle, ayrı ayrı dava açılması mümkün değildir. Cumhurbaşkanı'nın imzasıyla tekemmül eden ve kesinleşen işleme karşı açılacak davada ise, husumet, bunu çıkaran, yürüten ve uygulayan makama yöneltilmelidir. Örneğin müşterek kararname ile yapılan atamada dava ilgili bakanlığa karşı açılır.<sup>74</sup>

Teoride ve uygulamada zincir işlem denilen işlemler, amaç işlemin oluşumuna kadar aynı ya da değişik merci ve organların irade açıklamalarını gerektirir. Zincir işlemlerde dava, dizide yer alan halka/ara işlemlerdeki hukuka aykırılık nihai işlemi etkilese bile asıl işleme karşı açılır. Bu bakımdan ister aynı ister farklı birimlerin irade açıklamalarıyla ortaya çıksın, son noktayı koyan, yani işlemi icrai şekilde ve kesin olarak yürürlüğe koyan idare hasım olur. Bununla beraber, işlemin oluşması yönünde irade açıklayan idarelerin de davalı konumunda bulunması söz konusu olabilir.<sup>75</sup> Danıştay, öğretim üyelerinin ek ders ücretine ilişkin davada YÖK Başkanlığının yanında işlemin gerçekleşme aşamasında bütçeye uygunluk bakımından görüş bildiren Maliye Bakanlığının da hasım mevkiine alınması gerektiğine içtihat etmiştir.<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Murat SEZGİNER, "İdari İşlem- İcraîlik-Ayrılabilir İşlem- Yargısal Denetim," İÜHF M C., LXIX, S.1 - 2, 244 s. 241-250, 2011, s.242-243. Ayrıca bkz. ÖZAY, s.475 vd.

<sup>72</sup> İl Han ÖZAY, **Günüşiğında Yönetim**, İstanbul 2004., s. 489; AKYILMAZ, s.277 Tek ve çok iradeli işlemler için bkz. s.475 vd., 488 vd

<sup>73</sup> ÖZYÖRÜK, s.228

<sup>74</sup> Dnş. 5.D., 12.1.1946, 1945/1707-1946/67, DD, S.31, s.23

<sup>75</sup> BERK, s.244; COŞKUN/KARYAĞDI, s.247-248

<sup>76</sup> Dnş. 22.2.1993, 991/296-1993/710, DD, S.88, s.254



Zincir işlem dizisinde ve işlem prosedüründe yer almakla beraber, usûl işlemi olmaktan öte, tek yanlı ve icrailik özelliğine sahip olduğu için hukuki sonuç doğurabilen birtakım irade açıklamaları süreçten ayrılarak idari davaya konu edilebilmektedir. Ayrılabilir işlem olarak adlandırılan bu işlemlere karşı, gerek süreç tamamlanmadan tek başına, gerek asıl işlem tekemmül ettikten sonra bununla beraber ve/veya final işlemden ayrıca – süre aşımı bulunmamak kaydıyla- idari dava açılabilir. Ayrılabilir işleme karşı açılacak davanın davalısı genel kurallara göre belirlenmekle beraber, bu, asıl/final işlemin davalısı taraftan başka bir idare olabilir.

Danıştay, üniversitelerde rektör seçim ve atanması sürecinde gerçekleşen üç aşamada (Üniversite mensuplarının adaylar arasından oylama ile 6 aday seçmesi- YÖK Başkanlığının bildirilen 6 adaydan 3'ünü belirlemesi- Cumhurbaşkanının bu 3 adaydan birini rektör olarak ataması), idari davaya konu edilebilir birbirinden bağımsız ve ayrılabilir üç işlemin söz konusu olduğunu içtihat etmiştir. Buna göre ilk aşamada ilgili Üniversite Rektörlüğünün, ikinci aşamada YÖK Başkanlığının ve son aşamada Cumhurbaşkanlığının davalı konumunda olduğuna içtihat etmiştir.<sup>77</sup> Daha da ötesi, bir davacının (2547 SK Ek 1. maddeye göre) rektörlük görevinden alınmasına ilişkin kararın iptali için açtığı davada YÖK Genel Kurulu ile Cumhurbaşkanı'nın kararlarını ayrılabilir işlemler olduğuna, ikinci evredeki işlemin Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı ve yargı denetimine kapalı işlemler kategorisinde olmadığına içtihat ederken Cumhurbaşkanlığının husumet mevkiinden çıkarılarak incelenmesinin hukuka uyarlı olmadığına hükmetmiştir.<sup>78</sup>

### 3. Zorunlu İdari Başvuru Gerektiren İşlemlerde Hasım

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14 ve 15 inci maddeleri gereği, kanunen zorunlu başvuru yapılması gereken hallerde idare merci tecavüzü yapıldığı takdirde, esasa girilmeksizin dilekçelerin görevli idari mercie tevdiine karar verilmelidir. Bir üst makam varken buraya başvurmaksızın açılan davalarda, doğal olarak işlemi tesis eden alttaki makam hasım gösterilir. Şayet her iki birim aynı kamu tüzel kişiliği ve

<sup>77</sup> Bu davada, Mahkeme, Yükseköğretim Kurulunun 17.7.1992 tarihli Rektör Adaylarının Seçimle Belirlenmesine İlişkin Usul Ve Esaslar düzenlemesinin bazı maddelerinin ve (...) Üniversitesinin Rektör belirleme işleminin iptali için açılmış olup ilki için YÖK Başkanlığı, ikincisi için Rektörlük davalı gösterilmiştir. Birel işlem iptal edilirken düzenleyici işlemle ilgili talep reddedilmiştir. Bkz. Dnş. 5.D., 16.9.1993, 1992/4035-1993/3177, DD, S.89, s.277; Dnş. 16.9.1993, 1992/3747-1993/3138, DBB

<sup>78</sup> Dnş. 26.4.2005, 430/1981,

hijerarşik yapı içinde ise bir sorun çıkmayabilir. Ancak işlem makamı ile üst mercii farklı tüzel kişilik veya idari kuruluş şeklinde teşkilatlanmış olabilir. Bu takdirde mahkeme idari merci tecavüzünü belirleyerek görevli mercie tevdi kararı verse bile –ilgili üst merci belirtilmekle birlikte- husumeti değiştirmemeli, dilekçenin ilk incelemesini hasım işlem makamı olacak şekilde yapmalıdır. Zira, idari merci tecavüzünün husumet konusundan önce incelenip karar bağlanması şarttır (İYUK m.14). Bundan başka, temyize yetkili idareyi belirlemede karışıklık çıkabilir. Fakat yine de, işin mahiyeti gereği kararda dilekçe tevdi olunan görevli merciin, yani üst merciin belirtilmesi gerekir.

Danıştay’a göre, Vergi Usul Kanunu’nun 122 inci maddesine göre vergi dairesinin kararına karşı düzeltme talebinin Maliye Bakanlığına yapılması zorunludur. Bu bakımdan vergi dairesi husumetiyle açılan davada idari merci tecavüzü sebebiyle görevli merci olan Maliye Bakanlığına tevdi kararı verilmesi gerekirken, işin esasına girilmesi kararın bozulmasını gerektirir. Davacılar, görevli merciin ret kararı vermesi halinde tekrar açacakları davada, husumeti, bu işlemi yapan Maliye Bakanlığına yöneltmelidir.<sup>79</sup>

#### **IV. TÜRK İDARİ TEŞKİLATINA GÖRE HUSUMET YÖNELTİLEBİLEN KAMUSAL KURULUŞLAR**

Husumet yöneltilecek birimleri somut örnekleriyle ele alacağımız bu bölümde, yukarıda açıkladığımız esaslara ilaveten, taraf ve temsil konusunda genel kurallar getirdiği için artık göz önünde bulundurmamız gereken 26.9.2011 tarih ve 659 sayılı KHK ile ilgili özet bilgi vermek yararlı olacaktır. Ancak bundan önce, Türk idari teşkilatı hakkında genel ve kısa bir hatırlatmada bulunmak gerekmektedir. Zira genel kabul gören teşkilat yapısı ile söz konusu KHK’yi önceleyen 5018 sayılı Kanun’la getirilen kamu maliyesi yönetim sistemi arasında bazı farklılıklar olduğu düşünülmektedir.

##### **A. GENEL OLARAK TÜRK İDARİ TEŞKİLATININ YAPISI VE ÖZELLİKLERİ**

Anayasa’ya göre Türk idari teşkilatı, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre (AY m.123/2), devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinden oluşmaktadır. Öğretide ve uygulamada, idare tüzel kişileri genellikle kamu idareleri ve kamu kurumları olarak iki büyük gruba

<sup>79</sup> Dnş. 14.10.2004, 2001/4234-20004/2459, DBB. Aynı yönde, Dnş. 7. D., 30.9.1998, 1997/3611-1998/3075, TOPUZ/ÖZKAYA, s.408-411

ayrılmaktadır. Kamu idareleri kavramı, ayrı ayrı tüzel kişiliğe sahip devlet (merkezi idare/genel idare) ile yerinden yönetim kuruluşlarını ifade eder.<sup>80</sup> Türk hukukunda merkezden yönetim sisteminin uygulanmasının sonucu olarak merkezi idare veya genel idare de denilen devlet tüzel kişiliği kendi içinde başkent ve taşra teşkilatı diye ayrılmaktadır.<sup>81</sup> Gerek başkent teşkilatına dahil Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, bakanlıklar vd.nin, gerek taşra teşkilatını oluşturan il, ilçe ve bucakların devlet tüzel kişiliğinden ayrı ve bağımsız tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Bir bütün ve tek olan tüzel kişiliğini, münhasıran kendi görev alanlarında ve teşkilleri bağlamında başbakan ve bakan, illerde vali, ilçelerde yerine göre kaymakam temsil eder.<sup>82</sup> Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bakımından Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği temsil yetkisine sahiptir.

Yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması, il, belediye ve köy idarelerinden oluşan mahalli idareleri; hizmet yönünden uygulanması ise Anayasada öngörülen ve kanunla kurulan idari kuruluşları meydana getirmiştir.

Devlet dâhil tüm kamu tüzel kişilerinin ilgili organları; hiyerarşi/idari vesayet, düzenleyici işlem yapma ve harcama yetkisinden önce ve en mühimi temsil yetkisi bulunmaktadır. Temsil yetkisi sayesinde, bu organ ve makamlar tüzel kişi adına hukuki işlemler yapabildikleri gibi, davacı ve davalı olabilirler.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> ÖZAY, s.126 vd.; GÖZLER, C.I, s.165, 183, 186; Turan YILDIRIM, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, 3.B, İstanbul 2002, s.186. Merkezi idarenin, dar anlamda devleti ifade ettiği şeklinde, YAYLA, **İdare Hukuku**, s.224, 237. Tartışmalı olmakla beraber, kişi topluluğu (corporation) şeklindeki idari teşkillerin kamu idareleri, mal topluluğu (foundation) şeklindeki teşkillerin kamu kurumu olarak adlandırılması, buna göre merkezi idare ile mahalli idarelerin kamu idareleri, idare hukukunda kamu kurumları, bir kamu idaresi tarafından kurulan ve onun vesayeti altında çalışan belli bir özerkliğe sahip ve belli uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren kamu tüzel kişilerine ise kamu kurumu denilmesi gerektiği hakkında, Kemal GÖZLER, "5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine," AÜHFD, C. 60, S. 4, s.921-933. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, meslek kuruluşları ile kamu teşebbüslerini ve kapsayacak şekilde kamu kurumu kavramını karşıladığına dair, GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s.285 vd.

<sup>81</sup> İdari teşkilatın şematik bir anlatımı için bkz. A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 8.B., Ankara 2004, s.100. Keza, Anayasal ve kuramsal şemalar için bkz. Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982**, s.73, 75; ÖZAY, s.190, 193, 195-156. Daha yeni bir şema için bkz. TAN, s.108

<sup>82</sup> GÖZLER, s.165-167, 334; YILDIRIM, Türkiye'nin..., s. 66, 70, 111

<sup>83</sup> GÜNDAY, s.388, 394

## B. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE İLGİLİ YENİ DÜZENLEMELERE GÖRE İDARELERİN TARAF VE TEMSİL DURUMU

Anayasanın öngördüğü idari teşkilatın yapısı ve çatısı hakkında genel kabul bu olmakla beraber, 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* yukarıda geçen merkezi idare ve genel idare kavramlarına bambaşka anlamlar yüklemiştir. En başta, genel yönetimi kavramının “uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan” merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, sosyal güvenlik kurumlarını ve mahalli idareleri ifade ettiği belirtilmiştir.<sup>84</sup> Kanun’un 3 üncü maddesinde “münhasıran bu Kanunun uygulanmasında” kaydı mevcut ise de, yeni 6085 sayılı *Sayıştay Kanunu*’nda bu kavramlar aynen tekrarlanmakta, dahası 659 sayılı KHK ile atfı yapılmak suretiyle kapsama alanı hayli genişletilmektedir.<sup>85</sup>

Bilindiği üzere, devlet dâhil tüm kamu tüzel kişileri yargısal konularda ve yargılama mercileri önünde davacı ve davalı taraf olarak yer alabilmektedir. Buna ilaveten, idari davalarda yargı içtihatlarıyla (bazı tüzel kişiliği bulunmayan kuruluşlar ile iptal davalarında icrai işlemi kesin surette tesis eden) alt makamlara da taraf ehliyeti sağlandığı bir gerçektir. Keza, istisnai de olsa kendisine kanunla davacı ve davalı sıfatı tanınan (çeltik komisyonları, takdir komisyonları gibi) bazı idari birimler de yargılama süjesi olarak kabul edilmektedir. İşaret edelim ki, 659 sayılı KHK ile kaldırılan önceki sistemde, 4353 sayılı Kanun’la belirlenen esaslara göre genel bütçeye dâhil idareleri adli yargı yerlerinde Maliye Bakanlığına bağlı hazine avukatları/hukuk müşavirleri/müşavir avukatlar/muhakemat müdürleri, yoksa ilgili daire amirleri temsil etmekteydi (m.18-21). İdari davalarda ise, daire amirleri/bakanlıklar hukuk müşavirleri temsile yetkili idi. Ancak idari yargı yerlerindeki

<sup>84</sup> GÜNDAY, s.388; TAN, s.108. 5018 ve 6085 sayılı Kanunlardaki kavram karmaşası ve bunun Anayasa’da öngörülen idari teşkilatımızdan ayrıldığı noktalarla ilgili geniş ve eleştirel bir çalışma için bkz. Kemal GÖZLER, 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda , s.921-933. **Belirtelim ki**, 1058 sayılı *Muhasebe Umumiye Kanununu* ilga eden 10.12.3003 tarih ve 5018 sayılı KMYKK, bütçe çeşitlerini değiştirirken bunu belli kamu idareleri ile kurum ve kuruluşlarına özgülemiş bulunmaktadır. Bütçeye sahip olup olmamasının, gerek bunların hukuki statüsünü etkilemesi, gerek idare hukuku doktrininde kısmen de olsa sınıflandırma kriteri sayılması sebepleriyle 5018 sayılı Kanun önem arz etmektedir. GÖZLER, C.I, s.598-599

<sup>85</sup> 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle, aynı zamanda 2.2.1929 tarih ve 1389 sayılı *Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun* ile 8.1.1943 tarih ve 4353 sayılı *Maliye Vekâleti Başhukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Dâvalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilâyetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun* da yürürlükten kaldırılmıştır.

duruşmalarda idareyi ilgili daire amirleri/hukuk müşavirleri/hukuk müşaviri teşkilatı olmayan dairelerde ilgili şube amiri temsil edebilirdi. Şu farkla ki, hazineyi ilgilendiren işlere (yani tazminat davalarına) ilişkin duruşmalarda hazine avukatları idareyi temsil edebilmekte idi (m.22). Bu sistemin uygulamasında, genel bütçeye dâhil idareleri kamu görevlilerinin temsili vekâlet olarak görülmediğinden ücrete hükmedilmemekte; sadece tam yargı davalarının duruşmasına katılan Maliye Bakanlığının hazine avukatlarına vekâlet ücreti verilmekte idi.

Hâl böyleyken, 2.11.2011 tarihinde geçerli olarak 659 sayılı KHK ile genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerde hukuk hizmetlerinin yürütülme sistemi baştan sona değiştirilmiştir. Öngörülen sistemin esasları şunlardır: KHK'nin getirdiği düzen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idarelerini, yani genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idareleri kapsar (m.1, 2)<sup>86</sup>, - İdareler, kendi iş ve

<sup>86</sup> 5018 sayılı KMYKK'na göre, "genel idare" deyimi, münhasıran bu Kanun'un uygulanmasında "uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri"; "merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri" ise, ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen idareleri kapsamaktadır (m.3). Son olarak 11.10.2011 tarih ve 662 sayılı KHK ile değişiklik yapılan **5018 sayılı Kanuna ekli (I) SAYILI GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ**; TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, yüksek mahkemeler, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Sayıştay, bütün bakanlıklar, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Kamu Düzeni ve Güveni Müsteşarlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Gelir İdaresi Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'dur.

**Kanuna ekli (II) SAYILI ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER: A) YÖK, Üniversiteler ve İleri teknoloji Enstitüleri:** Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, Bütün üniversiteler, Gebze ve İzmir İleri Teknoloji Enstitüleri; **B) Özel Bütçeli Diğer İdareler:** Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, Atatürk Kültür Merkezi, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Türkiye Bilimler Akademisi, Türkiye Adalet Akademisi, Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Spor Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Türkiye Hудut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Sivil Havaçılık Genel Müdürlüğü, Türk Akreditasyon Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Türk Patent Enstitüsü, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu, Meslekî Yeterlilik Kurumu, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Türkiye Yazma Eserler Başkanlığı, Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu'dur

işlemleriyle ilgili olarak açılacak adli ve idari davalar ile tahkim yargılaması ve icra işlemlerinde taraf sıfatını haizdir (m.6/1), - İdareleri adli ve idari yargıda, icra mercileri ve hakemler nezdinde vekil sıfatıyla doğrudan temsil yetkisi; hukuk birimi amirleri, hukuk müşavirleri, muhakemat müdürleri ve avukatlara aittir (m.6/2, 4), - Kanunda belirtilen usûllere göre muhakemat hizmeti temin edilemeyen hallerde adli ve idari davalar ile icra takiplerini yürütmek üzere merkez ve taşra birim amirlerine üst yönetici ( veya hukuk birimi amiri) tarafından temsil yetkisi verilebilir (m.6/3), - idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine sonuçlanması halinde vekâlet ücreti takdir edilir (m.14).

Özetlemek gerekirse, Kanun'da tek tek sayılan gerek devlet tüzel kişiliği dâhilinde veya ayrı bütçeye sahip idareler, gerek özel bütçesi bulunan kurum ve kuruluşlar (kamu tüzel kişiliği olsun olmasın) her türlü idari davalarda hem davacı hem davalı taraf olarak yer alabilirler. Bunları öncelikle kendi hukuk birimleri doğrudan vekil sıfatıyla temsil eder. Ancak, bu durum, Kanun'a ekli diğer cetvelde yer verilsin verilmesin Türk hukuk mevzuatına göre tüzel kişiliği taşıyan kamu kurum ve kuruluşlarının hukuki tasarruflarda bulunma, dolayısıyla davacı ve davalı olamayacakları anlamına gelmemektedir.

### **C. (DEVLET VE DİĞER) KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNE SAHİP TEŞKİLLERİN 659 SAYILI KHK'YE GÖRE HASIM OLMA DURUMLARI**

#### **1. Merkezi İdare Birimlerinin Husumet Durumu**

Öteden beri, merkezi idareye dâhil cumhurbaşkanlığı, başbakanlık ve bakanlıkların, kendi işlemleri aleyhine açılan idari davalarda devlet tüzel kişiliğini temsilen hasım konumunu işgal ettikleri bilinen bir husustur. Yukarıda değindiğimiz gibi, Bakanlar Kurulu kararları veya müşterek kararnameler gibi kolektif işlemler söz konusu ise, husumetin uygulayacak makama yöneltilmesi esası geçerlidir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanının onayladığı müşterek kararnamelerle ilgili idari davalar,

659 sayılı KHK kapsamına alınmayan **5018 sayılı Kanunu ek (III) sayılı cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar** (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu) ve **ek (IV) sayılı cetvelde Sosyal Güvenlik Kurumları** (SGK ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü) yer almaktadır.

karşı imza kuralına göre kararı icra ve tatbik edecek bakanlık hasım gösterilmek suretiyle açılır.<sup>87</sup> Bunun gibi, Bakanlar Kurulu kararları söz konusu olduğunda kimin yürüteceği belirtilmişse o makam (duruma göre Başbakanlık veya belli bir ya da birkaç bakanlık) davalı konumundadır.<sup>88</sup> Bazen başbakanlıkla ilgili bakanlık birlikte davalı olabilirler.<sup>89</sup>

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'a göre gerek Başbakanlık gerek bakanlıklar, merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir. İlgili kuruluşların hepsinin, bağlı kuruluşlardan ise bir kısmının tüzel kişiliği vardır.<sup>90</sup> Başbakanlık/bakanlık ile tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluşlar arasındaki hiyerarşi ilişkisi vardır. Buna karşılık başbakanlık/bakanlık ile ilgili kuruluşlar ve tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluşlar arasında vesayet ilişkisi bulunmaktadır. Başbakanlık veya bir bakanlığa bağlı/ilgili/ilişkili olsa bile tüzelkişiliğe sahip kamu kurum ve kuruluşlar doğrudan davalı olarak gösterilebilir.<sup>91</sup> Buna, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kurum ve kuruluşlar örnek verilebilir.

<sup>87</sup> Dnş. 5.D., 12.1.1946, 19; TAN, s.989; 45/1707, 1946/67, DD, S.31, s.23

<sup>88</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.376; ALAN, s.33; ÇAĞLAYAN, s.207; KALABALIK, s.252; KARAVELİOĞLU, s.1053; KAYAR, s.270; GÖZÜBÜYÜK/TAN, C.II, s.906. Mülga 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 44 üncü maddesinde "Bakanlar Kurulu kararlarına karşı Başbakanlık aleyhine açılan davalar"dan söz edilmekle husumetin başbakanlığa yöneltilmesine işaret edilmiş olduğu hakkında, ÖZYÖRÜK, s.228

<sup>89</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, C.II, s.904; YILDIRIM, İdari Yargı, s.331; KAYAR, s.270-271. İhracata ilişkin kararname çıkarılması talebinin reddiyle mevcut kararnamenin iptali için açılan davada, Başbakanlık husumetin kararnameyi icra ile yetkili Ticaret Bakanlığına yöneltilmesi gerektiğini ileri sürmüş ise de, Danıştay def'i yerinde görmeyerek, davanın hem Başbakanlığın, hem Ticaret Bakanlığının husumetiyle görülmesine karar vermiştir. Dnş. 28.3.1975, 1973/416-1975/89, MÜDERRİSOĞLU, s.510

<sup>90</sup> Devlet Teşkilatı Veri Tabanında yer alan Başbakanlığa bazı bağlı kuruluşlardan şunların tüzel kişiliği vardır: *Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu, Basın-Yayın Ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü*. Tüzel Kişiliği olmayanlara ise, *Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı* örnek verilebilir.

İlgili kuruluşlara örnek: *Türkiye İhracat Kredi Bankası Genel Müdürlüğü, Vakıflar Bankası Genel Müdürlüğü, Türkiye Radyo-Televizyon Genel Müdürlüğü, Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Müdürlüğü*, (Erişim: <http://kamu.basbakanlik.gov.tr:8080/DTVT/#>, Erişim Tarihi: 8 Mart 2012)

<sup>91</sup> Örneğin, Kanunlarındaki özel hükümlere istinaden Rekabet Kururumu, Sanayi Ve Ticaret Bakanlığı ile; Kamu İhale Kurumu Maliye Bakanlığı ile ve Bilgi Teknolojileri Ve İletişim Kurumu Ulaştırma Bakanlığı ile ilişkilendirilmişlerdir. Bu ilişkinin mahiyeti için bkz. GÖZLER, C.I, s.283; GÜNDAY, s.400; GÖZÜBÜYÜK/TAN, C.II, s.908

Konuyu 659 sayılı KHK çerçevesinde ele alırsak; merkezi idareye dahil devlet tüzel kişiliğinin organı ve temsilcisi durumundaki idarelerin tamamının, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri cetvelinde yer aldığı görülmektedir. Cetvel Cumhurbaşkanlığı ve TBMM ile yüksek mahkemeleri (Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay) de kapsamaktadır. Cetvelde yer alan bağlı kuruluşlardan bazıları zaten özel kanunlarına göre idari davalarda dava ve davalı ehliyetine sahip bulunmaktadırlar: Maliye Bakanlığı bağlı kuruluşu olan Gelir İdaresi Başkanlığı gibi.

Cetvelde dikkati çeken, ayrı tüzel kişilileri bulunmadığı gibi, devlet doğrudan devlet tüzel kişiliği organı olmayan ve temsil etmeyen, bağlı veya ilgili kuruluş durumundaki idari birimlere de yer verilmiş olmasıdır. Bu bakımdan, Başbakanlığa bağlı Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı; İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü gibi kuruluşların, yollama yapılan 5018 sayılı Kanunda yer almakla, 659 sayılı KHK çerçevesinde idari davalarda taraf olabilmeleri imkânı doğmuştur.

412 ———  
Merkezi idarenin taşra teşkilatını il (genel), ilçe ve bucak idareleri oluşturmaktadır. Bunların en büyüğü olan il (genel) idaresinin başı olan vali, devlet tüzel kişiliğinin ildeki temsilcisi olarak yetki ve görev alanına dâhil kesin surete tesis ettikleri işlemler veya eylemler söz konusu olduğunda, hasım durumundadır.<sup>92</sup> Bu meyanda, Trafik polisinin, alkolü araç kullanan davacının sürücü belgesini alarak para cezası düzenlediği bir olayda, idare mahkemesi Ankara İl Trafik Deneteme Şube Müdürlüğü aleyhine açılan davada hasmı İçişleri Bakanlığı olarak değiştirerek karar vermiş, temyiz incelemesinde Danıştay husumetin bu bakanlığa değil valiliğe yöneltilmesi gerektiğini belirterek kararı bozmuştur.<sup>93</sup>

İlçe idaresinin başı olan kaymakamlık da (2559 sayılı Kanun uyarınca ilçe sınırları içinde birahane açma ruhsatı başvurusunun reddi işlemi gibi)<sup>94</sup> bazı hallerde gösterilebilir.

<sup>92</sup> KALABALIK, s.252; YENİCE/ESİN, s.513; TOPUZ/ÖZKAYA, s.391; KAYAR, s.271. Valiliklere öteden beri husumet yöneltebildiği hakkında, ARTUKMAÇ, s.141

<sup>93</sup> Dnş. 8.D., 5.11.20007, 20006/4562-2007/5686, KAYAR, s.271

<sup>94</sup> Dnş. 10 D., 12.12.1995, 1994/3617-1995/64311, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.735-737. Bunun gibi, Danıştay, birkaç köyün yaylaya çıkış günlerini belirleyen (X) köyü ihtiyar kurulu kararının iptali için açılan davada, diğer köylerin meradan yararlanma şartlarını da etkileyen kararın kaymakamlık tarafından onaylanması karşısında, bu makam husumeti alınmadan ve savunma hakkı tanınmadan yapılan yargılamada hukuka uyarlık olmadığı gerekçesiyle, idare



5018 sayılı Kanun metninde ve ekli listelerde bütçesi olan birimler içinde gösterilmediğinden, 659 sayılı KHK kapsamına girmeyen valilik ve kaymakamlıkların hasımlık durumları daha önceden olduğu gibi belirlenecektir. Buna karşılık, zaten kimisi devlet tüzel kişiliği organ ve temsilcisi olarak, kimi münhasıran tüzel kişiliğe sahip olduğundan davalı konumuna alınabilen bazı bölge teşkilatlarının, 5018 sayılı Kanuna ekli listelerde yer aldığı, dolayısıyla aynı zamanda 659 sayılı KHK çerçevesinde taraf sıfatı taşıdıkları görülmektedir.

Anayasa'nın 126'ncı maddesindeki düzenlemeye dayanılarak oluşturulan bölge valiliği, olağanüstü bölge valiliği, serbest bölgeler, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Teşkilatı gibi kuruluşlar ile 3046 sayılı Kanun'a göre bir bakanlığa bağlı olarak taşra teşkilatı şeklinde kurulan bölge teşkilatlarının,<sup>95</sup> kimisi devlet tüzel kişiliği organ ve temsilcisi olarak, kimi münhasıran tüzel kişiliğe sahip olduğundan davalı konumunda bulunabilirler. Örneğin, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, çalışma bölge müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. Bir bakanlığa bağlı tüzel kişiliğe sahip kuruluş olan DSİ, Karayolları ve Orman Genel Müdürlüklerinin de bölge teşkilatları bulunmaktadır.<sup>96</sup> Adı geçen bir bakanlığa bağlı bu genel müdürlükler ile Doğu Anadolu Projesi, Konya Ovası Projesi, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi, 5018 sayılı Kanun'un ek II sayılı cetvelinde de yer almaktadır.

## **2. Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Husumet Durumu**

### **a. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Husumet Durumu**

Bilindiği üzere genel idare dışında kalan (il, belediye ve köy gibi) yer yönünden ve kamu kurumları olarak da adlandırılan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip bulduklarından, idari davalarda hasım yapılabirler.

Özelliği gereği 6018 sayılı Kanunda yer verilmediğinden, 659 sayılı KHK'nin mahalli idarelere bir etkisi yoktur. Buna karşılık, 6018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı Özel Bütçeli İdareler cetvelinde YÖK ve üniversitelerden GAP Bölge Kalkınma İdaresi gibi bölgesel teşkilatlara kadar birçok hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşuna yer verildiği

---

mahkemesinin kararının bozulması yoluna gitmiştir. Dnş. 8.D., 19.4.1989, 1988/810-1989/314, KARAVELİOĞLU, s.1099

<sup>95</sup> ATAY, s.261 vd.

<sup>96</sup> TAN, s.145

görülmektedir. Esasen bu kamu kurumlarının tüzel kişiliklerinden dolayı her türlü ehliyeti ve bu arada idari davalarda husumet yöneltilebilme durumları bulunmaktadır. Keza, Kanuna ekli IV sayılı cetvele atıf yapılmamakla beraber, bu cetvelde yer alan SGK Başkanlığı ile Türkiye İş Kurumu Başkanlığının, tüzel kişiliği taşıyan birer kamu kurumu olarak dava ve davalı ehliyeti bulunmaktadır.

## **b. Bazı Özellikli Kamusal Kuruluşların Husumet Durumu**

Bağımsız İdari Otoriteler de 5018 sayılı Kanuna ek (III) sayılı cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar başlığı altında düzenlenmiş olmakla beraber, 659 sayılı KHK kapsamına alınmamışlardır. Türk İdari Yargı Teşkilatı içindeki Anayasal konumu tartışmalı olmakla birlikte, kendi kanunlarında tüzel kişilik tanımış olması karşısında, kurul veya kurum şeklinde teşkil edilen ve her türlü idari tasarruf yapabilen ve başkanlıkları vasıtasıyla temsil edilebilen Düzenleyici ve Denetleyici Kurul ve Kurumların idari davalarda davacı ve davalı olarak yer alabilecekleri açıktır.

Bir bakanlık veya Başbakanlıkla ilgilendirilen KİT'lerle bunların müessese ve bağlı ortaklıkları, üçüncü kişiler ile olan ilişkilerinde özel hukuk rejimine tabi iseler de, tüzel kişiliğe sahip olduklarından,<sup>97</sup> idari faaliyetlerinden ötürü açılacak davalarda, işlem ya da eylemi yapan KİT veya tüzel kişiliği olan müesseseler gösterilir.<sup>98</sup> Aynı husus, üçüncü kişiler veya imtiyazdan yararlananlar ile idare arasındaki imtiyaz sözleşmesinden doğan uyuşmazlıklarda da geçerlidir.<sup>99</sup>

Geniş anlamda kamu kuruluşu olarak da düşünülebilen<sup>100</sup> T ticaret borsaları, ticaret odaları, barolar, sanayi odaları, tabip odaları ve birlikleri gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile üst kuruluşlarının tüzel kişiliği bulunduğundan (AY m.135/I), husumet ehliyeti konusunda

<sup>97</sup> GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye'nin*, s. 1257, 260, 261

<sup>98</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.378; GÖZÜBÜYÜK/TAN, C.II, s.910-911; KALABALIK, s.252-253. Danıştay İBK da bu doğrultudadır: DİBK, 8.12.1944, 58/141, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararları 1933-1983, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1984, s.99, No:259

<sup>99</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.378. Buna karşılık Danıştay'ın görev yönünden veya husumet sebebiyle ret kararları mevcuttur: İmtiyazlı ortak olup kamu hizmeti gören şirketin faaliyetleri sonucu doğan zarar üzerine açılan idari davada, husumetin, Devlet Su İşler Genel Müdürlüğüne değil, santralin idaresi ve su seviyesinin düzeninin yürütülmesi ile yükümlü şirkete yöneltilmesi gerektiğine karar verilerek dilekçe reddedilmiştir. Dnş. 12.D., 29.9.1966, 1965/4-1966/2693, Yüksel ESİN, *Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları-Usul*, Ankara 1976, s.191

<sup>100</sup> Bir görüşe göre kapsamamakta (GÜNDAY, s.531; YILDIRM, *Türkiye'nin*, s.238; GÖZLER, s.189, 551, 600; ÖZAY, s.129, 193-194), başka görüşe göre ise meslek kuruluşları da kamu kurumudur (bu yönde, GİRİTLİ/BİLGEN/AGÜNÖNER, s.389, GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye'nin*, s. 218 ile dolaylı olarak ATAY, s.358.

bir tereddüt yoktur. Öteki kamu ve özel hukuk tüzel kişisi kurumların şubelerinin ehliyetlerinin bulunmadığına hükmeden Danıştay'ın konu meslek örgütleri olduğunda esnek davrandığı ve bunların dava açma ehliyetine sahip olduklarını içtihat ettiği dikkate alındığında,<sup>101</sup> aynı şekilde davalı taraf olabileceklerini de kabul ettiği düşünülebilir.

Bunun yanında, doktrinde, tüzel kişiliği bulunmayan ihracatçı birlikleri ve tüzel kişiliğe sahip Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği gibi kuruluşların, -özel hukuk alanında faaliyet göstermekle birlikte-, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları benzeri kuruluşlar olduğu, dolayısıyla son tahlilde kamu kurumu olduğu ve idari karar alabildikleri belirtilerek<sup>102</sup> idari kararları aleyhine açılacak davalarda davalı olabilecekleri kabul edilmektedir.<sup>103</sup>

## **D. TÜZEL KİŞİLİĞİ BULUNMAYAN BİRTAKIM BİRİMLERİN HASIM OLMA DURUMLARI**

### **1. Doğrudan Tüzel Kişiliği Olmayan Bazı Kamu Birimlerinin Husumet Durumu**

Bazı idarelere özel bir düzenlemeyle bir idari davada, davacı ve/veya davalı olarak taraf olma ve dava ehliyeti, tanınmış olabilir.<sup>104</sup> Örneğin, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun gereği Maliye Bakanlığına bağlı, doğrudan ve bizzat tüzel kişiliği olmayan bir idari kuruluş olan Gelir İdaresi Başkanlığı ile onun gibi tüzel kişiliği bulunmayan ve devlet tüzel kişiliğini temsili söz konusu olmayan vergi daire başkanlıkları ve müdürlükleri, Vergi Usul Kanunu uyarınca tadilat ve takdir komisyonlarının belirlediği matrahlarla karşı ve vergi mahkemelerinde hazineyi temsilen, dava açma veya bir idari davada davalı olarak bulunma yetkisine sahiptirler.<sup>105</sup> Nitekim Danıştay da, bu mercilerin idari davalarda davalı olarak husumet yöneltilebileceğine hükmetmiştir.<sup>106</sup>

<sup>101</sup> Dnş. 6.D., 13.5.1991, E.1989/2264-1991/1101, DD, S.84-85, s.4222-424; 6.D., 12.3.1997, 1996/1616-1997/1320, DBB

<sup>102</sup> TAN, s.192-193

<sup>103</sup> İhracatçı birliği ile ilgili olarak, Dnş. 8.D., 18.2.1992, 1991/152-1992/265, DD, S.86, s.410 vd.

<sup>104</sup> CANDAN, s.748-749

<sup>105</sup> Temyiz ve itiraz başvurularında, hazine müşavir avukatları ile hazine avukatlarının idareyi temsil yetkisinin bulunmadığı; yetkinin, ilgili idari birime (vergi uyumsuzluklarında, vergi dairesi müdürlükleri; diğerlerinde, ilgili bakanlık, valilik vs.) ait olduğu hakkında, Dnş. 7.D., 26.5.1986, 1984/1589-1986/1713, DD, S.64-65, s.295 ve Dnş. 10.D., 6.4.1987, 587/711, DD, S.68-69, s.711.

<sup>106</sup> Danıştay, Vergi İdaresi başkanlığının, bünyesindeki vergi dairesinde şef olarak çalışan bir memuru komisyon şefi olarak atama işleminde, bu merciin davalı olabileceğini belirterek,

Vergi Usul Kanunu'na göre (m.72-76),tüzelkişiliği bulunmayan tadilat ve takdir komisyonu kararlarına (m.377) karşı, vergi daireleri, belediye veya il özel idarelerinin yetkili organları tarafından açılacak davalarda, husumet ilgili komisyon kararından yararlanan kişilere (yükümlülere) yöneltilmektedir.<sup>107</sup>

4458 sayılı Gümrük Kanunu'na göre Gümrük Müsteşarlığına bağlı olan ve “gümrük idareleri” denen idari birimler de, hasım konumunda da bulunabilirler (640 sayılı KHK m.18, 485 sayılı KHK m.14, 4458 sayılı Kanun m.242, 243). Bu gümrük idarelerinin, doğrudan değil, Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı adına davalı olarak gösterildiği belirtilmektedir.<sup>108</sup>

Uygulamada, çeltik komisyonları (3039 SK)<sup>109</sup> gibi, tüzelkişilikleri bulunmadığı halde yasayla yüklendikleri yetki ve görev alanlarında, hukuki işlem yapma ve dava ehliyetine sahip kılınan bazı idari birimlerin de hasım olabileceği kabul edilmektedir.<sup>110</sup>

Yukarıdaki idarelerden sadece Gelir İdaresi Başkanlığı 6018 sayılı Kanun'un (II) sayılı ekinde yer almaktadır. Uygulamada, bu idareye 659 sayılı KHK esaslarına göre husumet yönelilmeye devam edileceği söylenebilir.

Mahalle muhtarlıkları ile ihtiyar heyetlerine bazı kanunlarda birtakım yetki ve görevler verilmiş ise de, tüzel kişiliği bulunmayan mahallenin dava ehliyeti bulunmadığı gibi,<sup>111</sup> hasım da olamayacağı kabul edilmektedir.<sup>112</sup> Bununla birlikte VUK'nun mükerrer 49'uncu maddesi uyarınca arsa ve arazi komisyonlarınca belirlenen kıymete karşı vergi

davayı başkanlığa hasmen gören idare mahkemesi kararını onamıştır: Dnş. 5.D., 18.3.2009, 2008,5607-2009/1446, DD, S.121, s.234-236. Kars vergi dairesinin düzenlediği ödeme emrinin iptali için açılan davda husumetin bu vergi dairesine yöneltilmesi gerektiği hakkında. Dnş. 10.D., 27.2.1995, 1993/2147-1995/584, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.737

<sup>107</sup> Dnş. 3.D., 10.2.1999, e.1997/2455-1999/426, DD, S.101, 257-258. Aynı doğrultuda, Dnş. 9.D., 5.10.1994, 4584/3739; DD, S.90, s.971; Dnş. 3.D., 4.3.1987, 1986/1004-1987/616, www.danistay.gov.tr

<sup>108</sup> KAPLAN, **Ehliyet ve Husumet**, s. 377. Gerçekten de, gümrükle ilgili davalarda davalı taraf, *Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı adına X Gümrük Müdürlüğü* şeklinde formüle edilmektedir. Örneğin, 7.D., 19.1.2009, 2007/6470, 2009/111, DD, S.121, s.267-269; Dnş.7.D., 16.2.2009, 2006/230, 2009/937, DD, S.121, s.269-271)

<sup>109</sup> Bu doğrultuda, Dnş. 12.D., 18.4.1967, 1966/1589-1967/628 ve 12.D., 14.10.1967, 1966/982-1967/1583, GÖZÜBÜYÜ/TAN, s.80, dp.76

<sup>110</sup> 3234 sayılı Kanununun 37 inci maddesinde, orman bölge müdürlükleri, orman müdürlükleri ve şefliklerine, Genel Müdürlük adına dava açma yetkileri tanıdığına dair, Dnş. 8.D., 29.9.1988, 1988/464-1989/704, DD, S.78-79, s.415 vd.

<sup>111</sup> Dnş. 8. D., 3.2.2009, 2007/4208-2009/795, DD, S.121, s.305

<sup>112</sup> KARAVELİOĞLU, s.1052

mahkemelerinde dava açabilecekleri dikkate alındığında, dava ve taraf ehliyetlerine sahip oldukları ileri sürülmektedir.<sup>113</sup>

## 2. Tüzel Kişiliği Bulunmayan Bazı Özel Hukuk Süjelerinin Husumet Durumu

Genel kanun gereği veya kendi özel kuruluş kanunlarıyla tüzel kişilik tanınmış olan siyasi parti, dernek, banka, ticaret şirketi<sup>114</sup> gibi teşkillerin il ve ilçe teşkilatı ile şube gibi birimlerinin dava ehliyeti bulunmadığı gibi,<sup>115</sup> hasım konumunda da olamayacakları kabul edilmektedir.

Bir özel hukuk tüzel kişisi olan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfının, lojman tahsis işleminin iptali için açılan davada, Danıştay, ATGV'nin kamu hukukundan etkilenen bir tüzel kişi olduğunu belirtirken, idari mahkemenin bakması gereken davada husumetin Vakfın tahsis kararını ilgilere tebliğ etmek durumundaki Adalet Bakanlığına yöneltilmesi gerektiğine de değinmiştir.<sup>116</sup>

### SONUÇ

İdari davalarda davalı hasım mevkiinde kural olarak idari işlem ve eylemi yapan idare bulunmalıdır. Bu idare, iptal davalarında, icrai işlemi kesin surette tesis eden; tam yargı davalarında ise, tazmine yetkili olan kamusal teşkidir. Eğer idari birimin karar mercii ile bunun yürüten mercii farklı ise, husumet kararı uygulayan makama yöneltilir. Bu birimler genellikle bir kamu tüzel kişisinin organları olmakla beraber, bunun istisnası vardır. Bunun gibi, idare cihazı içinde yer almayan yasama ve yargı organları da,

<sup>113</sup> GÖZLER, C.I, s.549; KAPLAN, **Ehliyet ve Husumet**, s.376

<sup>114</sup> Tüzel kişiliği bulunmayan adi şirketlerin kural olarak dava ve davalı ehliyeti yoktur. Tüzel kişiliği bulunmayan ve ortakların sorumluluğu müteselsil olan adi ortaklıklarda vergi cezalarının ortaklar adına kesilmesi ve ortakların her birinin kendi adına idari dava açması gerektiğine dair, Dnş. 4.D., 14.9.1992, 1990/1786-1992/3647, DD, S.87. Aynı meyanda, Dnş. 7.D., 19.11.2002, 2000/5830-20002/3620; Dnş. 7.D., 20.1.2003, 2000/7033-2003/48; Dnş. 7.D., 19.11.2003, 2000/8454- 2003/4807, DKD, Y.2, S.3, 2004, s.219. Yine de, vergi yükümlüsü sıfatıyla vergi ve ceza işlemine muhatap olduklarında, davacı ve davalı olabilecekleri kabul edilmektedir: Dnş. 7.D., 19.11.2003, 2000/8454-2003/4807, DKD, S.3, s.219-220; Dnş. 9.D., 6.11.1997, 1996/6261, 1997/3372, DD, S.96, s.548-549

<sup>115</sup> *Siyasi parti il/ilçe teşkilatının dava ehliyeti olmadığına dair*: DİDDK, 11.4.2008, 2007/2206-2008/1184, DD, S.119, s.69-71

*Ticari şirket olan banka şubelerinin dava ehliyeti olmadığına dair*: Dnş. 7.D., 26.4.2006, 2004/438-2006/1380, DBB. Bununla beraber, adına vergi tarh edilen banka şubesinin dava ehliyeti bulunduğu da karar verilmektedir: Dnş. 7.D., 22.12.1987, 3122/3104, DD, S.70-71, s.362-365; 9.D., 24.3.1992, 1991/2465-1992/944, DD, S.86, s.499-500

*Dernek şubelerinin dava ehliyeti olmadığına dair*: DİDDK, 16.6.2005, 20003/274-2005/2169, DBB; Dnş. 10. D., 21.4.2006, 2003/510-2006/2595, DD, S.113, s.329-332; DİDDK, 11.4.2008, 2007/2206-2008/1184, DD, S.119, s.69-71;

<sup>116</sup> Dnş. 5.D., 17.5.2000, 476/1516, DKD, S.2, s.208

hatta bazı özel hukuk sùjeleri de, idari işlem ve eylemleri söz konusu olduğunda davalı konumuna alınabilirler.

Bütçe sahibi idareleri belirleyen 5018 sayılı Kanun'a yollama yapan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname tüzel kişiliği olmayan birçok idari kuruluşa taraf sıfatı tanımakla davalı mevkiinde gösterilebileceklerin çerçevesini hayli genişletmiştir. Bunun davalı idareyi belirlemede bir kolaylık sağladığı da söylenebilir.

\*\*\*

### KAYNAKÇA

**ALAN, Nuri;** “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları, DD, S.50-51, s.22-50

**ARSLAN, Ahmet / SINMAZ, Emin / DÜNDAR, Tuncay;** İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararları, Turhan Kitabevi, Ankara 2005

**ARTUKMAÇ, Sadık;** Bizde İdarenin Murakabesi, Ankara 1950

**BAL, Yakup / KARABULUT, Mustafa / ŞAHİN, Yahya;** İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları, Ankara 2003

**BEREKET BAŞ, Zuhâl/DEMİRKOL, Selami;** Teori ve Pratikte İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, 3.B., İstanbul 2004

**BERK, Kahraman;** İdari Yargılama Usûlü Kanununa Göre İlk İnceleme, Alfa Yayınları, İstanbul 2008

**CANDAN, Turgut;** Açıklamalı İdari Yargılama Usûlü Kanunu, Ankara 2011

“Takdir Komisyonlarının Kararlarına Karşı Açılacak İdari Davalarda Hasım Sorunu”, DD, S.64-65, s.918

**COŞKUN, Sabri/ KARYAĞDI, Müjgan;** İdari Yargılama Usulü, Örnek İçtihatlar-Yorumlar, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001

**ÇELİKKOL, Hüseyin;** “İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet”, Adalet Dergisi, Yıl 76, S.3, Ankara, 1985, s.749-770

**ESİN, Yüksel / DÜNDAR, Erol;** Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap: Usul, Ankara 1971

**GİRİTLİ, İsmet/ BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun;** İdare Hukuku, 2.B, Der Yayınları, İstanbul 2006

**GÖZLER, Kemal;** İdare Hukuku, 2.B, Ekin Kitabevi, Bursa 2009

“5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine,” AÜHFD, C. 60, S. 4, s.921-933.

**GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref;** Yönetmelik Yargı, 26.B., Turhan Kitabevi, Ankara 2007

Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 8.B., Ankara 2004

**GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut;** İdare Hukuku, C.II, İdari Yargılama Hukuku, 2.B., Ankara 2006

**GÜNDAY, Metin;** İdare Hukuku, 10.B, Ankara 2011, s.392

**İKİNCİOĞULLARI, Füzun;** “Dâva Açma Ehliyeti”, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Ankara, 1976, s. 138 vd.

**KALABALIK, Halil;** İdari Yargılama Hukuku, İstanbul, Değişim Yayınları, 2003

**KARAVELİOĞLU, Celal;** Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, C.I-II, 5.B, Ankara, 2001

**KAPLAN, Gürsel;** “İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S..2008/2, s. 23-54

“Danıştay Kararları Ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet Ve Husumet”, İÜHFM, C.LXIX, S.1-2, Y.2011, s. (İl Han Özay'a Armağan, İstanbul, Legal, 2011)

**KURU, Baki;** Hukuk Muhakemeleri Usûlü, C. I, 6. B., İstanbul 2001

**KURU, Baki /ARSLAN Ramazan / YILMAZ, Ejder;** Medeni Usul Hukuku (Ders Kitabı), 18.B., Ankara 2007

**KAYAR, Nihat;** İdari Yargı, Kuruluş ve İşleyiş, Bursa 2010,

**ONAR, Sıddık Sami;** İdare Hukukunun Umumi Esâsları, C.I-III, İstanbul, Hak Kitabevi, 3.B, 1966

**ÖZAY, İl Han;** Günışığında Yönetim, İstanbul 2004

**PEKCANITEZ, Hakan/ATALAY, Oğuz/ ÖZEKES, Muhammet;** Medeni Usûl Hukuku, 11.B., Ankara 2011

**SEZGİNER, Murat;** “İdari işlem- İcraîlik-Ayrılabilir İşlem- Yargısal Denetim,” İÜHFMC., LXIX, S.1 - 2, s.241-250

**TAN, Turgut;** İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2011

**TOPUZ,İbrahim/ÖZKAYA, Kadir;** Açıklamalı-İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2002, s. 377.

**TUNCAY, Aydın H. / ÖZDEŞ Orhan / BAŞPINAR, Recep;** “İdari Yargılama Usulü,” Yüzyıl Boyunca Danıştay,” Danıştay Yayınları, Ankara 1968, s.598-729

**ÜSTÜNDAĞ, Saim;** Medeni Yargılama Hukuku, C.I-II, 6.B., İstanbul 1997

**YENER, Orhan;** Hukuk ve Ceza Davalarında Taraf Teşkili ve Dava Ehliyeti, Davaya Vekâlet, Yetkin Yayınevi, Ankara 1997

**YENİCE, Kazım/ESİN, Yüksel;** Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usûlü, Ankara, Arısan Matbaacılık, 1983

**YILDIRIM, Turan;** Türkiye'nin İdari Teşkilatı, 3.B, İstanbul 2002, s. 66, 70, 111

İdari Yargı, Beta Yayınevi, İstanbul 2008

**YILDIRIM, Ramazan;** İdare Hukuku Dersleri II, Mimoza Yayınları, Konya 2010

**YILMAZ, Ejder;** “Ordu Yardımlaşma Kurumu'nun Hukuksal Niteliği,” AİD, C.22, S.1, Mart 1989'dan Ayrı Basım, s.68-76

**YILMAZ, Zekeriya;** Medeni Usul Hukukunda Davanın Açılmamış Sayılması, Ankara 2001