

Adil Yargılanma Hakkı Çerçevesinde İdari Yargıda Dava Açma Süresi

Arş. Gör. Hülya ÇELİK ŞEŞEN

Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Hukuk Bilimleri A.B.D.
hulyacelik74@hotmail.com

Özet: İdarenin toplumsal gereksinimleri karşılamak için yaptığı eylem ve işlemler üzerinde, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak idarenin Anayasa ve kanunlara uygun davranmasını sağlamak amacıyla; bireylere tanınmış olan dava açma hakkı pozitif hukuk çerçevesinde belirli bir süreyle sınırlandırılmıştır. Çalışmamızda dava açma süresi kavramı, -birbirine karşıt olarak nitelendirebileceğimiz- 'idari istikrar' ve 'bireylerin hak arama ve mahkemeye erişim özgürlükleri' arasında bir denge kurulması amacıyla incelenmeye çalışılacaktır. Tüm bunlardan yola çıkılarak dava açma süresi ve adil yargılanma hakkı arasındaki bağlantı hukuksal kaynaklar, doktrin ve yargı içtihatları ışığında değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Adil Yargılanma Hakkı, Dava Açma Süresi, Kamu Düzeni, İdari İstikrar.

Term of Litigation in The Administrative Justice Within The Framework Of The Right To Fair Trial

Abstract: The right of litigation recognized to individuals with the purpose of ensuring that the Administration acts in accordance with the Constitution and laws as a requisite of the rule of law principle on the actions and services carried out by the Administration to meet social needs has a time limit within the frame of positive law. In our study, the concept of the term of litigation will be examined in an attempt to establish a balance between 'administrative stability' and 'freedoms for individuals to seek rights and access to courts', which might be characterized as opposed to each other. For this the link between the term of litigation and the right to fair trial will be assessed in the light of the legal sources, the doctrine and the jurisprudence.

Key Words: The Right To Fair Trial, Term of Litigation, Public Order, Administrative Stability.

Giriş

İdari yargı sistemine sahip tüm ülkelerde idari işlemlerin, dolayısıyla idarenin, yargısal yoldan hukuka uygunluğunun denetimi, belli bir süre içinde davanın açılmış olması koşuluna bağlanmıştır. İdari işlemlere karşı dava açabilmenin süreye bağlanmasının çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenler olarak şu durumlar sayılabilir: 'yönetilenlere haklarında verilmiş olan idari kararın hukuka uygun olup olmadığını, dava konusu yapmanın gerekip gerekmediğini düşünme ve inceleme olanağı vermek'; 'hak arama özgürlüğü açısından eşitliği sağlamak'; 'idarenin işlemlerinde belirlilik ve kararlılığı sağlamak' ve 'idari yargı yerlerinin daha iyi çalışabilmesini sağlamaktır' (Gözübüyük, 1969: 3).

Öğretide baskın görüş idari işlemlerin sürekli olarak iptal edilebilme tehdidi altında bulunmasının, idari istikrarı ve kamu hizmetlerini olumsuz yönde etkileyeceği ve kamu düzenini bozacağı yönündedir (Sancar, 1990: 69; Onar, 1966: 1960-61). Uler ise, hukuk devletinde idarenin hukuka uygun davranma ödevinin hiçbir zaman sona ermeyeceğini ve sürekli dava tehdidi altında bulunan idarenin tüm işlemlerinin değil hukuka aykırı işlemleri olduğunu söylemiş ve bu sebeplerle dava açma süresine gerek olmadığını; yine de böyle bir süre kurala bağlanacaksa düzenleyici olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür (Uler, 1991: 209).

Gerçektir ki, idari işlem ve eylemlerin devamlı olarak yargı denetimi tehdidinde maruz bırakılması halinde, kamu düzeni ihlal edileceği gibi idari işlemlerde istikrar sağlanamaması ve bu işlemlerle tesis edilen hukuki durumların açıklığa kavuşturulamaması gibi sonuçlar ortaya çıkacak ve kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde işlemesi engellenecektir. Bundan dolayı dava açma süresi müessesesi oluşturulmuştur. Ancak anılan müessesesinin katı bir biçimde uygulanması, başvuruyu engelleyecek kadar kısa olması, açık ve anlaşılır olmaması gibi hususlar idari yargı düzeninde sorun teşkil etmektedirler. İdari yargıda açılan davaların esaslı bir kısmı bir usul şartı olan süreden dolayı reddedilmektedir (Gözübüyük, 1969: 3).

1. Dava Açma Süresi ve Adil Yargılanma Hakkı

AİHS nin 6. maddesinde herkesin davasının çözümü için mahkeme önünde hak arama özgürlüğü bulunduğu vurgulanmıştır. Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında da paralel bir şekilde "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*" hükmüne yer verilmiştir. Sözleşme ve Anayasa ile hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı, güvence altına alınmıştır.

AİHM içtihatlarında, bu hakkın devlet tarafından düzenleneceğini, kişilerin ve toplumun kaynakları ve ihtiyaçlarına göre içinde bulunan zaman ve yere göre değişebileceğini, devletin sınırlamalar yapma bakımından takdir hakkına sahip olduğunu kabul etmektedir. AİHM'nin anılan yönde bir içtihadına göre, *"mahkemelere erişim hakkı [...] kısıtlamalara tabi olabilir; bunlara zımnen izin verilir, zira erişim hakkı kendi doğası itibarıyla Devlet tarafından bir düzenleme yapılmasını gerektirir"* (Klass ve diğerleri v. Germany, 1978: para49). Dolayısıyla mahkemeye başvurma hakkı iç hukukta, dava açmak için belirlenen sürele uyulması gibi kurallara bağlanabilecektir. Ancak bu kuralların dava açma hakkını imkansız kılacak kadar sınırlamaması ve katı bir şekilde uygulanmaması gerekmektedir. Dahası hak arama özgürlüğünün etkin bir şekilde kullanılabilmesi için, hak arama özgürlüğü hakkındaki yargısal prosedürlerin kişilerin başvuru yapmasını zorlaştırmayacak, açık ve anlaşılabilir nitelikte olması gerekmektedir. Örneğin, Perez de Rada Cavanilles-İspanya davasında (Perez de Rada Cavanilles v. Spain, 2017: para47-50), mahkeme önünde başvuru yapanların vardıkları sulh antlaşmasının süresi içinde icra edilmediğinden dolayı iptaline başvurmak için Kanunen 3 günlük süresi bulunmaktadır. Başvurucu tebligat eline geçtikten sonra yaptığı iptal davası dilekçesi, mahkeme kalemine 2 gün geç ulaştığından dolayı kabul edilmemiştir. Hükümet, başvuru için kendisine tanınan sürenin kısalığını biliyor olmasına rağmen ihmalkâr davrandığını ileri sürmüştür. AİHM, başvuru için ihmalkâr davranmış olduğunun kabulü ile kabahatli görülmesinin kabul edilemeyeceğini belirttiikten sonra; kısa bir süreye bağlı bir usul kuralının milli mahkemelerde bu kadar katı kullanılması sonucu başvuru hakkının elinden alındığından dolayı ihlale karar vermiştir (İnceoğlu, 2008: 132).

Anayasa Mahkemesi, idari yargıda açılan tam yargı davasının süreaşımından reddedilmesi üzerine, mahkemeye erişim özgürlüğünün ihlal edildiği iddiasıyla yapılanmış olan bireysel başvuruda, dava açma süresinin katı bir biçimde uygulanmasının hak arama özgürlüğünü kısıtlayacağına kararında yer vermiştir. Karara göre, *"Anayasa Mahkemesi bir temyiz incelemesi yapmamakla birlikte, adil yargılanma hakkı çerçevesinde mahkemeye erişim hakkına yönelik sınırlamaların veya mevzuat yorumlamalarının dava açmak isteyen bir kişinin mahkemeye erişim hakkının özüne zarar verecek seviyeye ulaşmaması gerektiği açıktır. Bu yönden başvuru konusu olaya bakıldığında; başvuru aracının müsadere edilmesiyle ortaya çıkan zararın tazmini istemiyle açılan dava hakkında, dava açma süresinin el koyma işlemi ile başlayacağına dair ilk derece mahkemesinin kararı 2577 sayılı Kanun'un 12. maddesinin oldukça katı bir şekilde yorumlanması neticesinde ortaya çıkmış olup, zararın tam ve kesin olarak oluştuğu tarihten daha önceki bir tarih esas alınarak dava açma süresinin belirlenmesi neticesinde başvuru hakkının*

mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği sonucuna varılmıştır." (Anayasa Mahkemesi, 2013/5516: para65)

Bireylerin hak arama özgürlüklerini, belirli bir süre içinde mahkemeye başvurarak kullanmasını düzenleyerek bir temel hak ve özgürlük üzerinde sınırlamaya yol açan dava açma süresi, -temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasını düzenleyen- Anayasa'nın 13. maddesi gereği yalnızca Kanunla sınırlanabilecektir. Buna paralel olarak, Anayasa'nın 142. maddesinde, mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ile "yargılama usullerinin" Kanunla düzenleneceği kurala bağlanmıştır. Dahası, Anayasa'nın 13. maddesi gereği yapılacak düzenlemelerin, hak arama özgürlüğünün özünün sınırlanmaması diğer bir deyişle 'ölçülülük ilkesine' uygun olması gerekmektedir. Son olarak hak arama özgürlüğünün gerçekleştirilmesi için, ölçülülük ilkesine uygun olmayan müdahalelerde bulunulmamasının yanında, bireylerin hak aramasını sağlayacak tedbirleri de alması gerekmektedir. Örneğin, bir konuda özel dava açma süresi öngörülmesi halinde, hak kayıpları yaşanmaması bireylerin bu konu hakkında bilgilendirilmeleri uygun araçlarla sağlanmalıdır. (Golder v. United Kingdom, 2017: para37-38; Monnell et Morris v. United Kingdom, 1987: para59).

AİHM, dava açma süresi ile ilgili başvurularda iç hukuktaki düzenlenen sürenin hak arama özgürlüğünün özünü ortadan kaldırıp kaldırmadığını incelemekte, başvuru ve Devletin tutumuna göre bir yol çizmektedir. Başvurucunun ihmalden kaynaklı dava açma süresinin kaçırıldığı hallerde ihlale hükmetmemektedir(Hennings v. Germany, 1992: para28). Ancak mahkeme, başvuranın ihmali olmadan, başvuru yapmasının beklenemeyeceği durumlarda, süre sınırının katı bir biçimde uygulanmasını kabul edilemez bulmakta ve ihlale hükmetmektedir(Reisner v. Turkey, 2015: para 59-61).

AİHM, mahkemelerin yargılama usullerini uygularken, bir yandan davanın hakkaniyetine hanel getirecek kadar abartılı şekilcilikten, öte yandan, Kanunla öngörülmüş olan usul şartlarının ortadan kalkmasına neden olacak kadar aşırı bir esneklikten kaçınmaları gerektiğini vurgulamaktadır.(Mesutoğlu v. Turkey, 2017: para22).

2. Dava Açma Süresi Türleri

6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinde genel dava açma süresi ve özel dava açma sürelerinden söz edilmektedir.

2.1. Genel Dava Açma Süresi

İYUK'un 7. maddesine göre Danıştay ve idare mahkemelerinde dava açma süresi, altmış gün; vergi mahkemelerinde ise otuz gündür¹(Resmi Gazete, 20/1/1982 tarih ve 17580 sayı). Burada belirtilen altmış günlük süre genel nitelikli sürelerdir.

İYUK'un 7. maddesi özel Kanunlarda ayrı gösterilen dava açma sürelerini saklı tutmuştur. Dolayısıyla idari yargıda açılacak idari dava açma süresinin belirlenmesinde öncelikle, özel Kanunda bu dava için bir dava açma süresinin gösterilip gösterilmediğine bakılması gerekmektedir.

Dava açma süresi bakımından idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleri arasında bir ayırım yapılması, uygulamada bazı sorunlara neden olmakta ve hatta ciddi hak kayıplarına yol açabilmektedir. Çünkü Danıştay, bu tür davalarda ilk olarak davanın görevsiz yargı yerinde süresinde açılıp açılmadığına bakmakta; eğer vergi mahkemesi görevliyse ve otuz günlük süre geçirilmişse davayı süre aşımından reddedebilmektedir. Ancak idare mahkemesinde mi yoksa vergi mahkemesinde mi açılacağı belirli olmayan davalar, bir karışıklığa neden olmakta ve kişilerin hak arama özgürlükleri açısından hak kaybı yaşamalarına neden olmaktadır(Danıştay, 2002). Oysaki, hak arama özgürlüğü konusundaki usulü şartların kati bir şekilde uygulanması, AİHM tarafından kabul edilemez bulunmaktadır. (Perez de Rada Cavanilles v. Spain, 2017: para47-50).

Bir uyuşmazlığın, idare veya vergi mahkemesinin görev alanına girip girmediği konusunda, bireylerin kararsız kalıp yanlış süre içerisinde dava açmaları halinde, yargı makamları süre şartını mutlak bir şekilde uygulamayıp, her somut olayın özelliğine göre bir değerlendirme yapmalıdır. Bu değerlendirme sonucunda, olayın idare veya vergi mahkemelerinin görevine gireceği konusunda birey karmaşaya düşmüşse; dava reddedilmemelidir. Bu hususta yukarıda da belirtildiği gibi AİHM, başvurunun açık, ulaşılabilir ve anlaşılabilir bir başvuru imkanına sahip olmasını aramakta ve hukuk uygulayıcılarında bile kafa karışıklığına yol açabilecek düzenlemeler nedeniyle yaşanan hak kayıplarından dolayı mahkumiyet kararları vermektedir (De Geouffre de la Pradelle v. France, 2017: para 34).

¹ Pozitif hukukumuzda kronolojik bir inceleme yaptığımızda dava açma süresinin altmış gün ve doksan gün arasında gidip geldiğini görürüz. İlk olarak, 23.11.1925 tarihli 669 sayılı Danıştay Kanunu ile 60 gün olarak belirlenen süre 21.12.1938 tarihli 3546 sayılı Danıştay Kanunu'nun 32. maddesiyle 90 gün'e çıkarılmıştır. 90 günlük süre 24.12.1965 tarihli 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 67. maddesi ile de benimsenmiş. Ancak 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesi ile 60 güne düşürülmüştür.

İdari işlem ve eylemden doğan davaların yasal düzenleme gereği, bazı durumlarda adli mahkemelerin görevine girmesi, davacıları hangi yargı merciine başvuracağı konusunda tereddüde düşürebilmektedir. İYUK 9. madde görevsiz yargı yerlerine başvuruyu düzenlemektedir. Maddeye göre, "*çözümlemesi Danıştayın, idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli ve askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilir. Görevsiz yargı merciine başvurma tarihi, Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edilir*". Burada dikkat edilmesi gereken nokta, yanlış yargı yerinde açılan davanın da, idari dava açma süresi içinde açılması gerekmektedir. Aksi halde dava süreaşımından reddedilecektir(Resmi Gazete, 20/1/1982 tarih ve 17580 sayı).

AİHM'nin önüne giden Mesutoğlu-Türkiye kararında görevsizlik üzerine dava açma süresi bakımından, önem arzeden tespitlerde bulunulmuştur (Mesutoğlu v. Turkey, 2017: para). Olayda, 14 Ekim 1999 tarihinde, başvuranların ailesinden iki kişi trafik kazasında hayatlarını kaybetmişler ve açılan ceza davasında Mahkeme Belediye'yi 3/4 oranında kusurlu bulmuştur. Başvurucu 5 Haziran 2000 tarihinde, Asliye Hukuk Mahkemesi'nde Belediye aleyhine tazminat davası açmışlardır. 14 Kasım 2000 tarihinde, Mahkeme görevsizlik kararı vermiş ve dava dosyasının, başvuranların kararın kesinleşmesinden itibaren 10 gün içinde başvurmaları halinde, yetkili idare mahkemesine gönderileceğine hükmetmiştir. Başvurucunun gerekli başvuruyu yapması üzerine, dosya Malatya İdare Mahkemesi'ne gönderilmiştir. İdare mahkemesi başvurucunun dilekçesini İYUK'ta öngörülen usule uygun tamamlaması için bir ay süre vermiştir. Başvuranlar usulüne uygun olarak tamamlanan yeni dilekçelerini sunmuşlardır. Ancak idare mahkemesi, usul hatası olduğu gerekçesi ile başvuranların davasının reddine ve dosyanın Asliye Hukuk Mahkemesine iadesine karar vermiştir. İdare mahkemesi gerekçesinde, bu ihtilafın idare mahkemesinin görev alanına girdiği, ancak, görevsizlik kararı üzerine İYUK'un başvurucunun doğrudan dava açmasını istediği dosyanın görevsiz yargı yerince gönderilmesinin İYUK'a uygun olmadığını söylemiştir. Danıştay kararı onamış, karar düzeltme başvurusu da reddedilmiştir.

AİHM mahkemelerin yargılama usullerini uygularken bir yandan davanın hakkaniyetine halel getirecek kadar abartılı şekilcilikten, öte yandan, Kanunla öngörülmüş olan usul şartlarının ortadan kalkmasına neden olacak kadar aşırı bir esneklikten kaçınmaları gerektiğini belirtmiştir. AİHM, öncelikle, davanın idare mahkemesi tarafından görülmesine karar verenin Asliye Hukuk Mahkemesi olduğunu gözlemlemiş ve Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından İdare Mahkemesine gönderilmesi ile İYUK'un 9. maddesi ile öngörülen ayrıntı ve usullere sıkı sıkıya bağlı kalarak başvuranların İdare Mahkemesine

başvurması arasında alınacak sonuç açısından hiçbir fark bulunmadığını vurgulamıştır. AİHM'e göre mevcut davanın hemen başında ve İdare Mahkemesi'nin ara kararının hemen ardından, başvuruların, tam anlamıyla İYUK'un hükümlerine uygun olarak yeni bir başvuruda bulunduğunu not etmektedir. AİHM, İYUK'nun 9. maddesinin çok katı bir şekilde uygulayan Türk idare mahkemelerinin aşırı şekilci davrandığı ve adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir (Mesutoğlu v. Turkey, 2017: para28-30).

2.2. Özel Dava Açma Süreleri

İYUK'un 7. maddesinde gösterilen genel dava açma sürelerinden başka, özel Kanunlarda idari dava açma süreleri ile ilgili düzenlemeler de mevcuttur. İdari yargı düzeninde özel dava açma süreleri oldukça çoktur. Bunlardan bazıları şunlardır:

Öncelikle İYUK'un 20/A maddesinde belirtilen sebepler için açılan davalarda ivedi yargılama usulü uygulanacağı ve anılan usulün uygulandığı davalarda, dava açma süresinin otuz gün olacağı kurala bağlanmıştır (Resmi Gazete, 20/1/1982 tarih ve 17580 sayı). Bunun dışında İYUK'un kendi içinde veya diğer Kanunlarla özel dava açma süreleri düzenlenmiştir. İYUK'un 10.9.2014 sayılı 6552 sayılı Kanunla eklenen 20/B maddesine göre 'Millî Eğitim Bakanlığı' ve 'Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi' tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar hakkında dava açma süresi on gündür (Resmi Gazete, 11/9/2014 tarih ve 29116 sayı). Bunun dışında düzenlemede savunma süresinin 3 gün olduğu ve bir defaya mahsus uzatılabileceği yer almıştır .

Düzenleme savunma verme süresinin üç günle sınırlandırılmasının hak arama özgürlüğünü engellediği ve savunma hakkının kullanımı bakımından eşitsizliğe sebebiyet verdiği gerekçeleriyle Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülerek itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüş ve somut norm denetimine konu olmuştur (Anayasa Mahkemesi, 2015).

Mahkemeye göre, "...merkezî ve ortak sınavlar sonuçları itibarıyla toplumun büyük kesimini ilgilendirmektedir. Bu sınavlara karşı açılan davalarda yargılama sürecinin uzaması ve neticede sınavların iptal edilmesi kazanılmış haklar bakımından mağduriyetlere neden olabilmektedir. Kanun koyucu bu durumu gözeterek anılan sınavlara karşı açılan davalarda yargılama sürecini hızlandırmak amacıyla özel bir yargılama usulü getirmiştir(...) Sözü edilen kurumların(...) gerekli bilgi ve belgeleri bünyelerinde barındırmaları ve bu bilgileri hukuki yönden savunmaya dönüştürecek uzman personele de sahip olmaları gerektiği gözetildiğinde anılan kurumlara savunma yapabilmeleri için öngörülen üç günlük sürenin yetersiz ve makul olmadığı söylenemez. Bu itibarla (...) savunma yapma süresinin üç günle sınırlandırılması Kanun koyucunun

takdir yetkisinde olup kuralda hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır."

Görülüyor ki Anayasa Mahkemesi, on günlük dava açma süresi kendi önüne gelseydi dâhi, bunu Anayasa'ya aykırı bulmayacaktı. Ancak merkezi ve ortak sınavlarda kazanılmış haklar söz konusu olsa da, hak arama özgürlüğünün bu denli sınırlandırılmasının, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ilkeleriyle uyumlu olmadığı kanısındayız.

Yine 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 6. maddesinin 9. fıkrasında bir özel dava açma süresi düzenlenmiş ve bu Kanun çerçevesinde yapılan işlemlere karşı otuz günlük bir dava açma süresi öngörülmüştür(Resmi Gazete, 31/5/2012 tarih ve 28309 sayı). Bu düzenleme hak arama özgürlüğünü sınırlandırdığı gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, hak arama özgürlüğüne sınırlama getiren düzenlemeyi temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması konusunda, ölçülülük bağlamında incelemiş ve aykırılık olmadığına karar vermiştir(Anayasa Mahkemesi, 2014).

Görüldüğü üzere idari yargıda mahkemeye başvuru hakkı, davaların niteliği gerekçe gösterilerek çok farklı sürelerle bağlanmıştır. Bundan dolayı dava açma süreleri, davacılar için karışıklığa ve hak kaybına neden olma tehlikesi taşımaktadır. (İnceoğlu, 2008: 133). AİHM, uygulanan usulün karmaşıklığı ve açık olmaması nedeniyle tam olarak anlaşılamiyorsa ve bu nedenle süre aşılmışsa mahkemeye başvurma hakkı ihlal edilmiş kabul edilmektedir. Örneğin, "De Geouffre de la Pradelle-Fransa davasında; başvuru alanı taşınmaz, koruma alanı içine alınmıştır. Başvurucu, Resmi Gazetede yayınlanan kararnamenin amacını tam olarak kavrayamamış ve kararnamenin tam metnine yer veren tebligatın kendisine gönderilmesi sonrasında, yasal işlemlere başlayabilmiştir. Fakat Fransız Danıştay, iki aylık başvuru süresini geçirdiği için, başvuruyu reddetmiştir. AİHM, davada ilgili hukukun çok karmaşık olduğunu, başvuru alanı dava süresinin kararnamenin Resmi Gazete'de yayımlandığı günden mi, yoksa tebligattan sonra mı başladığını anlamasının beklenemeyeceğini; bu yüzden etkili ve pratik başvuru hakkının ihlal edildiğini hükme bağlamıştır (De Geouffre de la Pradelle v. France, 2017: para34).

Anayasa Mahkemesi, bireysel başvuru yoluyla önüne gelen davalarda, AİHM'nin izinden giderek her somut olayı kendi içinde değerlendirmekte ve dava açma süresiyle ilgili, davacıda kafa karışıklığı oluşturabilecek düzenlemeler nedeniyle süreaşımı ile reddedilen davalar hakkında ihlal kararı vermektedir(Anayasa Mahkemesi, 2013/8896: para42)

Özel dava açma süreleri hakkında daha pek çok örnek vermek mümkündür. Ancak hak arama özgürlüğünün tam olarak kullanılabilmesi için yaşanan karışıklıkların ortadan kaldırılması bakımından, tek ve genel bir dava açma süresi öngörülmesinin daha elverişli olacağı kanısındayız. Aslında bu konuda, Adalet Bakanlığı tarafından "İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı" keleme alınmıştır (Tasarı Taslağı, 2017).

Taslak metninin 10. Maddesine göre, "2577 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır." Düzenleme, dava açma süresini altmış günden otuz güne düşürerek idare ve vergi mahkemelerinde, aynı sürelerde dava açılmasını öngörmektedir. Ancak, dava açma süresinin, hak arama hürriyetini sağlayacak biçimde olması gerekmektedir. Zira dava açma süresi, bireyin hakkında yapılan işlem ve eylemden dolayı uğradığı hak kaybını anlaması ve buna karşı harekete geçerek dava açması için yeterli bir süreyi içermelidir. Bu bakımdan, daha önce altmış gün olarak düzenlenen sürenin, sırf idari yargıda iş yükünün azaltılması amacıyla düşürülmesi, hak arama hürriyetinin özünü zedeleme tehlikesi barındırmaktadır.

3. Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinin 3. fıkrasında; idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlayacağı öngörülmüştür. Yazılı bildirimle ilişkin bu Anayasal kuralın yanında, İYUK un 7. maddesinin 2. fıkrasında da dava açma süresinin; "idari uyuşmazlıklarda yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı" belirtilmektedir (Resmi Gazete, 20/1/1982 tarih ve 17580 sayı).

Anayasa Mahkemesi, bireysel başvuru olarak önüne gelen uyuşmazlıklarda, yazılı bildirimden itibaren dava açma süresinin başladığını vurgulamakta ve aksi durumlarda ihlal kararı vermektedir. Örneğin, Kamil Koç tarafından yapılan bireysel başvuruda başvurucu yazılı bildirimden itibaren süresinde dava açmasına rağmen AYİM; kişinin işlemde daha önceden haberdar olduğunu ileri sürerek davayı süre aşımından reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi 2010 da yapılan atama işleminin 21.03.2012 tarihinde tebliğ edildiğini davacının da 11.4.2012 de yani süresi içinde dava açtığının tespit edildiğini ve idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağını vurgulamıştır. Buna göre, başvurusunun süresinde açtığı davanın reddiyle mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi, 2012/660: para72-73).

İdare, yaptığı işlemlerde Anayasa'nın 40. maddesine 3.10.2001 tarihli 4709 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle eklenen fıkra ile ilgili kişilerin hangi Kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır². Yazılı bildirim bu Anayasal zorunluluk gereği, işlemin tüm unsurlarını içermelidir. Bu düzenleme bireylerin haklarında yapılan işlemi tam olarak öğrenerek yargı yerlerine başvurmalarını kolaylaştırmakta ve hak arama özgürlüğü bakımından bir güvence sağlamaktadır. Danıştay'ın bir kararında bildirim tam ve açık olması gerektiği böyle yapılmadığı sürece sürenin işlemeye başlamayacağı vurgulanmıştır(Danıştay, 2001; 2015).

İdari Yargıda dava açma süresinin yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren başlamasının sonucu olarak, İYUK'un 3. maddesinde, dava dilekçesinde "*davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi*"nin gösterilmesi zorunluluğu getirilmiştir(Resmi Gazete, 20/1/1982 tarih ve 17580 sayı). Dava dilekçesinde yazılı bildirim tarihinin gösterilmemiş olması halinde, dilekçe reddedilecektir. Bildirim tarihi konusunda davacı ve davalı arasında uyuşmazlık çıkarsa ispat yükü idareye aittir (Uler, 1991: 226). Zira yazılı bildirim belgelendirme yükü, davalı konumunda bulunan idareye aittir.

Dava açma süresi konusunda, hesap hataları yapılması durumunda AİHM de ihlal kararı verilmektedir. Örneğin Osu-İtalya davasında Yargıtay'a başvurma süresi on gündür. Fakat sürenin başlangıç tarihi adli tatile rastladığı takdirde 10 günlük süre adli tatilin bitiminde başlayacaktır. Başvurucu adli tatilin bitiminden itibaren 7 gün içinde dava açtığı halde dava süreaşımından reddedilmiştir. AİHM bu uygulamayı adil yargılanma hakkına aykırı bulmuştur (Osu v. Italy, 2017, para36-40).

Yazılı bildirimde hesap hataları dışında, başvuru kişinin hangi Kanun yolları ve mercilere başvuracağını veya başvuru süresinin yanlış gösterilmesi halinde süreaşımından dolayı ilgili kişinin mahkeme yoluyla hak arama özgürlüğü ihlal edilmiş olacaktır. Danıştay'ın önüne gelen bir olayda, başvuru kaynak kullanım fonlarında Gümrük Kanunu'na göre itiraz müessesesi bulunmadığı halde var gibi yönlendirilmiş ve yazılı bildirimde göre süresinde açılan dava ilgilinin yanlış yönlendirilmesi nedeniyle süre aşımından reddedilmiştir. Danıştay'ın kararına göre, "*...idarelerin, tesis edilen işleme karşı ilgililere, hangi Kanun yollarına ve mercilere başvuracaklarını ve sürelerini bildirmek zorunda oldukları, olayda ise idarece bu yükümlülüğün gereği gibi*

² Bu düzenlemeye ilişkin meclis komisyon raporunun 16. maddesinde gerekçe olarak, "*Bireylerin yargı ya da idarî makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amaçlanmaktadır. Son derece dağınık mevzuat karşısında Kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesi hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk haline gelmiştir.*" denilmiştir.

yerine getirilmediği ve davacının yanlış yönlendirildiği açıktır...Bu durumda, davacı tarafından 30.09.2002 tarihinden itibaren dava açma süresi olan altmış gün içinde, 07.10.2002 tarihinde(...) açılan dava süresinde olduğundan, Mahkemece işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerektiği halde; davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen kararda hukuka uyarlık görülmemiştir” denilerek temyiz isteminin kabulüne karar verilmiştir (Danıştay, 2007; 2008).

Yukarıda belirtmiş olduğumuz gibi, Anayasanın 40. maddesinin 2. fıkrasına göre, yazılı bildirimde dava açma süresinin gösterilmiş olması gerekmektedir. Ancak, sürenin olağan dava açma süresinden az veya fazla gösterilmesi halinde, dava açma süresinin ne kadar olacağı bir sorun teşkil etmektedir. Örneğin yazılı bildirimde, hakkında özel bir dava açma süresi bulunan bir işlemin, genel dava açma süresinde dava edilebileceği gösterilmiş olabilir. İdari işlemlerin uygulayıcılarının yanlışlığa düştüğü bir konuda başvuru bilgisi beklenemez. Bundan dolayı ilgili olayda dava açma süresinin, genel dava açma süresi olarak kabulü gerekir. Danıştay'ın uygulaması da bu yöndedir. Örneğin, ödeme emrinde yedi günlük dava açma süresinin gösterilmemiş olması olayında Danıştay, vergi mahkemesinde genel dava açma süresi olan 30 gün içinde dava açılabilirliğini söyleyerek kararı bozmuştur(Danıştay, 2006(a)). Ancak genel dava açma süresinden daha fazla sürenin öngörüldüğü olaylarda, başvuru bilgisi bu konuda hataya düşmesi, pek kabul edilemez. Çünkü pozitif hukukumuzda özel dava açma sürelerinin genel dava açma süresinden daha fazla olduğu durumlara rastlanmamaktadır. Bu nedenle bu konuda üst sürenin genel dava açma süresi olan altmış gün olacağı açıktır.

İlanı gereken düzenleyici işlemlere karşı işlemin yayın tarihini izleyen günden itibaren hesaplanacak olan idari dava açma süresi içerisinde dava açılabilir. Ancak kişilerin her düzenleyici işlemi takip ederek haklarında dava açması beklenemeyeceğinden ve yayınlanmasından yıllar sonra uygulanmaları mümkün olduğundan başka bir yol daha öngörülmüştür (Uler, 1991: 245). İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasına göre, düzenleyici işlemin uygulanması üzerine, uygulama işleminin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren, dava açılabilir(Resmi Gazete, 20/1/1982 tarih ve 17580 sayı). Bu durumda ilgili dilerse sadece uygulamaya ilişkin işlemi dava konusu yapabileceği gibi hem düzenleyici işleme hem de uygulamaya ilişkin işleme karşı birlikte de dava açabilir. Bu iki halde de dava açma süresi, yazılı bildirim tarihinden başlar. Böylelikle uygulama işlemi, hukuka aykırı olma olasılığı bulunan bir düzenleyici işlemin iptali için bir olanak oluşturmuş olur. Dolayısıyla idarenin hukuka bağlılığını güvence altına almakta ve hukuk devleti ilkesini güçlendirmektedir.

4. İdari Başvurular

4.1. İsteğe Bağlı İdari Başvurular

İsteğe bağlı idari başvurular, İYUK 10 ve 11. maddelerine ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na (KDKK) dayanılarak³ yapılan başvurulardan oluşmaktadır.

a) İYUK m.10

İYUK 10. maddeye göre *"İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler."* Diğer bir deyişle, bireyler, haklarında daha önce yapılmış idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylem yokken, bir işlemin yapılması istemiyle veya idarenin yapmak zorunda olduğu bir işlemi yapmaması veya eylemde bulunmaması üzerine, işlemin yapılması talebiyle yapabileceği başvuruyu düzenlemektedir(Resmi Gazete, 20/1/1982 tarih ve 17580 sayı).

Anayasa'nın 74. maddesiyle; vatandaşlara ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılara kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkı tanınmış ve kendileriyle ilgili başvuruların sonucunun, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla idare kişilerin başvurularını incelemek ve yanıtlamak zorundadır. Ancak İYUK vatandaşların yaptığı başvuruların cevap verilmeyerek sürüncemede kalmamasını sağlamak için yine de dava açma süresini düzenlemiştir.

10. maddeye göre idare bu başvuru hakkında üç şekilde davranabilir:

1. Başvuru hakkında 60 gün içinde cevap verebilir. Başvuru kabul edilmişse ortada dava açılmasını gerektiren bir sorun yoktur. Başvuru reddedilmişse red işlemi dava açma süresi içinde dava konusu edilebilir. Başvuru hakkında kesin olmayan bir cevap verilmiş olabilir. Bu durumda ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez.

2. Başvuru hakkında 60 gün içinde herhangi bir eylem yapmamış olabilir. Bu durumda susarak işlemin red edilmiş olduğu sonucuna varılır ve red işlemine karşı dava açma süresi içinde dava açılabilir.

³ Konumuz çerçevesinde İYUK 10 ve 11. maddeler gereği yapılacak başvurular ele alınacaktır.

3. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra idarece cevap verilmiş olabilir. Bu durumda ilgili cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilir.

b) İYUK m. 11

İYUK 11. maddeye göre , *"İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar"*

İYUK 11. madde bazı yönlerden 10. maddeden ayrılmaktadır. İlk olarak 11. maddeye göre, dava açma süresi yenilenmez ve susarak red sayılma veya reddedilme halinde kaldığı yerden işlemeye devam eder. İkinci olarak başvuru, dava açma süresi içinde üst makama; eğer üst makam yoksa, işlemi yapan makama yapılır. 11. maddede bir itirazın aynı yere yapılması sonucu değiştirme yönünde pek etkili olmayacağı için üst makamlara yapılması öngörülmüştür. Son olarak İYUK, 10. madde, yapılacak başvurular hakkında karşılaşılabilecek sorunları -isteğin reddedilmiş sayılmasından sonra yanıt verilmesi veya idarenin cevabının kesin olmaması halinde ne yapılması gerektiği vb.- ortadan kaldırmaya yönelik çözümler getirmiştir; oysaki İYUK 11. madde böyle çözümlere yer vermemiştir. Uler'e göre bu hallerde 10. maddedeki çözümlerin uygulanması gerekeceği açıktır(1991: 229).

Danıştay 11. maddede öngörülen idari başvuruyu, bazı kararlarında yanlış yorumlayarak, zorunlu idari itiraz gibi değerlendirmiş ve yalnızca itiraz yolu öngörülen durumlarda, dava açma süresinin duracağı yönünde kararlar vermiştir. Danıştay, ilgili mevzuatta idari başvuru yolu öngörülme hallerde, yapılan idari başvuruları etkisiz idari başvuru olarak kabul ederek, söz konusu başvurunun dava açma süresini durdurmaya hükmetmiştir. *"ETİ Krom A.Ş. Genel Müdür Yardımcısı ve Yönetim Kurulu Üyesi olarak görev yapmakta iken işlediği ileri sürülen fiili nedeniyle, 2 yıl süre ile kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılmasına ilişkin Başbakanlık Disiplin Kurulu kararının iptali istemiyle" açılan iptal davasının temyiz incelemesinde Danıştay, DMK'nun 135. maddesinde sadece uyarma ve kınama cezaları için itiraz hakkının düzenlendiği, kademe durdurması cezası için itiraz yetkisi düzenlenmediği için bu yöndeki başvuruyu etkili idari başvuru olarak kabul etmemiş ve "disiplin cezasına karşı yapılan itirazın işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaya" gerekçesiyle davanın süreaşımından reddi gerekirken dava konusu işlemin iptali yönündeki kararı hukuka uygun bulmamış ve temyiz talebinin kabulüne karar vermiştir."* Ancak İYUK 11 in uygulanması

için itiraz yolunun açık bulunması, zorunlu değildir. Danıştay'ın bu yönde yaptığı yorum hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı niteliktedir (Danıştay, 2006(b)).

Bir olay hakkında, dava açma süresi içinde dava açılmayıp; süre geçirildikten sonra ilgilinin yararına idari başvuru yapılabileceğinde şüphe olmasa bile, bu başvuruya verilen yanıtların yeni bir dava açma süresi başlatıp başlatmayacağı hususu, önem taşımaktadır. Bu konuda başvurunun yeni bir dava açma süresi oluşturması için, idarenin verdiği cevapta eski cevabını tekrarlamaması ve yaptığı işlem ya da eylem için yeni gerekçeler ileri sürmesi gerektiği ileri sürülmüştür(Özyörük, 1997: 221-22).

Yakın tarihli bir Danıştay içtihadında, ilgililer hakkında süregelen etki yaratan durumlarda, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi kapsamında ileriye yönelik haklar bakımından her zaman başvuruda bulunulabileceği ve bunun üzerine başlayan dava açma süresi içerisinde dava açılabileceği görüşü kabul edilmektedir. Bu yönde önüne gelen bir davada Danıştay, "kamu personelinin parasal ve özlük hakları yönünden süregelen etkiler doğuran idari işlemlere karşı; ilk tesis edildikleri ya da uygulandıkları anda dava açılmamış olmasının, daha sonra bu konuda başvuru yapılıp dava açılmasına engel olmayacağı" görüşüne yer vermiştir (Danıştay, 2016).

Danıştay, düzenleyici işlemlerin süregelen etki oluşturduğu işlemlerde, aynı şekilde her uygulama işleminin dava açma süresinin yeniden başlatacağına kararında yer vermiştir. Ordu Akkuş İlçesi PTT Müdürlüğü'nde görev yapan ve lojmanda oturan davacı tarafından, yakıt ihtiyacının tespitiyle ilgili Kamu Konutları Yönetmeliği ile Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü Konut Yönetmeliği'nin, (10) sayılı cetvelinde yer alan düzenlemenin iptali istemiyle ilgili açılan davada Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, şöyle karar vermiştir. *"Bu durumda, Kamu Konutları Yönetmeliği kapsamındaki konutların yakıt ihtiyacı her yılın Mayıs ayı sonuna kadar tespit edildiğine ve davacı da bu Yönetmelik kapsamındaki bir lojmanda oturduğuna göre, bu konutlarda oturanlar bakımından sözkonusu Yönetmelik hükmünün devamlı olarak uygulandığı sonucuna varılmıştır. Buna göre, kapsamında bulunan konutlarda oturanlara devamlı olarak uygulanan bir Yönetmelik kuralına karşı 3.4.2006 tarihinde açılan davanın esasının incelenmesi gerekirken, davanın süre yönünden reddinde hukuka uyarlık bulunmamıştır."* (Danıştay, 2007(b))

4.2. Zorunlu İdari Başvurular

Bazı durumlarda idari işlemler hakkında dava açılması, bu işlemlere karşı öngörülmüş olan idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasına bağlıdır. Dolayısıyla idari başvuru, işlemin kesinlik kazanması ve iptal davasına konu olabilmesi için zorunludur. Zorunlu idari başvuru yapılmayıp doğrudan dava açılması durumunda; bu durum idari merci tecavüzü sayılıp mahkeme dilekçeyi

ilgili idareye gönderir (Danıştay, 1986). Dolayısıyla zorunlu idari itiraz bir ilk inceleme koşuludur. Örneğin 27.2.2003 tarihli 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 17. maddesinde itiraz edilmesini yargı yoluna başvurmak için zorunlu tutmuştur(Resmi Gazete, 6/3/2013 tarih ve 25040 sayı).

Bir idari başvurunun zorunlu tutulması, ilgilinin hakkındaki idari işlemlere mahkemeye gitmeden haklarını arayabilecek etkin bir başvuru yolu olması ve mahkemelerin iş yükünün de azalması durumunda hak arama özgürlüğü bakımından destekleyicidir. Ancak tersi durumlarda yani zorunlu idari başvuru etkin bir başvuru yolu değilse ve başvuru hak arama özgürlüğünü uzun ve belirsiz bir şekilde geciktirecek nitelikte ise adil yargılanma hakkını ihlal edebilme tehlikesi taşır. Örneğin, Janosevic-İsveç kararında başvuru mahkemeye gitmesi çok geciktiği için ihlal kararı verilmiştir. Olayda vergi dairesinin kararına karşı yine ilgili vergi dairesine kararını gözden geçirmesi için itiraz etmeksizin başvuru mahkemeye başvurusu mümkün değildir. Vergi dairesinin kararını yeniden gözden geçirmesi konusunda herhangi bir süre öngörülmemiştir, bu konudaki yasal düzenleme sadece "en kısa sürede" karar verileceğine dair bir ibareye yer vermiştir. İdare üç yıl sonra karar vermiş ve bu süre içinde karar uygulanmış ve başvuru idarenin takdir ettiği vergi borcunu ödeyemediği için iflasına karar verilmiştir. AIHM idarenin üç yıl sonra karar vermesinin, konunun mahkemeye gitmesini çok geciktirdiği için mahkemeye etkili başvuru hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir (Janoseviç v. Sweden, 2017: para89-90).

Aslında Türk Hukukunda zorunlu idari itirazların öngörüldüğü durumlarda, itiraz mercilerinin belirli sürelerde itirazı karara bağlamaları düzenlenmiştir. Bundan dolayı yargı yoluna gitmeyi uzun süre geciktirmemek adına önlemler alındığı söylenebilir. Örneğin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54. maddesinde, idari dava açmadan önce tüketilmesi zorunlu idari itiraz öngörülmüştür. *"İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, bu Kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabilirler. Şikayet ve itirazın şikayet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır."*

Zorunlu idari itirazın, mahkemeye erişim hakkını sınırlandırıp sınırlandırmadığını, Golder-İngiltere kararından yola çıkarak değerlendirebiliriz (Golder v. United Kingdom, 2017, para39). Bu olayda bir hapisanede mahkum olan başvuru, mahkemeye başvurmak amacıyla avukatla görüşmesine izin verilmemesine ilişkin içişleri bakanlığı işlemine karşı, fiilen mahkemeye erişim olanağının elinden alındığı gerekçesiyle, adil yargılanma hakkının ihlal edildiğini, ileri sürmüştür. Mahkeme söz konusu olayda, başvuru istediğini meşru bulmuş ve mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

Olayda; başvuru doğrudan engellenmemiş ama kişinin önüne fiili engeller konularak, hakkın yaşama geçirilmesi engellenmiştir. Zorunlu idari itiraz başvurusunun, bahsedilen olaydan yola çıkılarak; hakkın yaşama geçirilmesini geciktiren veya engelleyen bir müessese olarak kabul edilebileceğini söyleyebiliriz.

Zorunlu idari başvuru, etkin bir iç hukuk yolu olmaması halinde uyumsuzluğun esası hakkında karar verilmesine engel olacak veya bu kararı geciktirecektir. Böyle olaylarda AİHM, hak arama özgürlüğünün ihlal edildiğine hükmetmektedir(Vastberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden, 2002: para101-102).

Uygulamada idari dava açma süresi hak düşürücü süre kabul edildiği için buna paralel şekilde, zorunlu idari başvuru da hak düşürücü kabul edilerek ilgili işleme karşı açılan davalar süre yönünden reddedilmektedir. Ancak bu durumda oluşan dava açma süresinde dava açma hakkı da ortadan kaldırıldığından dolayı mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmektedir. Zorunlu idari itiraz süreleri, hak düşürücü süre olarak ele alınarak daha sonra bunlara karşı dava açılmayacağına ilişkin 6831 sayılı Orman Kanunu'nun, 11. maddesi itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne götürülmüştür. Başvuru kararında, askı ilanlarının sadece köyde yapılması nedeniyle köyde ikamet etmeyen hak sahiplerinin işlemlerden haberdar olmadıkları; bir aylık zorunlu idari itiraz yoluna başvuramadıkları için; kadastro işlemlerine itiraz etme imkânı bulamadıkları ve dava açamadıkları, bu nedenle itiraz konusu kuralın mülkiyet hakkının özüne dokunduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesine göre, "*Orman kadastro tutanaklarının her an dava tehdidi altında bulunması, tutanakların kesinleşmesine engel olarak kamu hizmetinin aksamasına neden olacağından, açılacak davalar için bir süre sınırlaması getirilmesinde kamu yararı bulunmaktadır. Tutanakların askı suretiyle ilan edilerek başlayan ve ilgililere şahsen yapılan tebliğ hükmünde olduğu kabul edilen bir aylık hak düşürücü süre, tapusuz gayrimenkul sahiplerinin kadastradan önceki hukuki sebeplere dayanarak dava açma hakkını ortadan kaldırdığından, kişilerin mülkiyet haklarının sona ermesine sebep olmaktadır. Bu niteliği ile itiraz konusu kural, kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengeyi bozarak, hak arama özgürlüğünün ve mülkiyet hakkının ölçüsüz biçimde sınırlandırılmasına, hakkın özüne dokunarak kullanılamaz hale gelmesine yol açacak niteliktedir. Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural Anayasa'nın 13., 35. ve 36. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.*" (Anayasa Mahkemesi, 2013)

Anayasa Mahkemesi'nin kararı zorunlu idari itirazın hak düşürücü olarak kabul edilmesini engelleyecek bir yorum içermese bile, hak arama özgürlüğü açısından olumlu bir gelişme olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Hukuka aykırı bir işlemi ortadan kaldırmak için idari yargı düzenine başvurmayı belirli bir süreye bağlayan dava açma süresi, kendisi de bir temel hak olan aynı zamanda diğer temel hak ve özgürlükleri koruyucu bir işlev taşıyan mahkemeye erişim hakkı ve hak arama özgürlüğüne getirilen sınırlamalardan biridir. Çalışmamızda dava açma süresinin ne kadar teknik ve ayrıntılı düzenlemelere sahip bir konu olduğu göze çarpmaktadır. Bilhassa dava açma sürelerinin tek ve genel bir biçimde düzenlenmemesinin, ciddi hak kayıplarına neden olabileceği görülmekte ve bu konuda yeknesak bir düzenlemeye gidilmesi ihtiyacı vurgulanmaktadır. Ancak önerilen düzenleme, Devlet karşısında hakkını arayan bireylerin yararı göz önüne alınarak yapılmalı ve AİHM'nin içtihatlarında görüldüğü gibi, hakkın özünün korunması ve gerçekleştirilmesine önem verilmelidir. Dahası, varolan düzenlemelerin katı bir biçimde uygulanmaması ve her somut olay bakımından ele alınması önerilmektedir. Sonuç olarak, dava açma süresinin geçirilip geçirilmediği, hak arama özgürlüğü ve mahkemeye erişim hakkının gerçekleştirilmesini engelleyecek şekilde yorumlanmaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ANAYASA MAHKEMESİ, 2004. <http://kararlaryeni.Anayasa.gov.tr>. Anayasa Mahkemesi 15.4.2004 tarihli E: 2004/26 K: 2004/51 sayılı karar.

ANAYASA MAHKEMESİ, 2012/60. <http://kararlaryeni.Anayasa.gov.tr> 7.11.2013 tarihli Bşv. No: 2012/660.

ANAYASA MAHKEMESİ, 2013. <http://kararlaryeni.Anayasa.gov.tr>. Anayasa Mahkemesi, 22.5.2013 tarihli E: 2012/108 K: 2013/64 sayılı karar.

ANAYASA MAHKEMESİ, 2013/5516. 10.6.2015 tarihli ve 29382 sayılı Resmi Gazete, Bşv no. 2013/5516.

ANAYASA MAHKEMESİ, 2013/8896. 24.3.2016 tarihli ve 29663 sayılı Resmi Gazete, Bşv no. 2013/5516.

ANAYASA MAHKEMESİ, 2014. <http://kararlaryeni.Anayasa.gov.tr>. 27.2.2014 tarihli ve E: 2012/87 K: 2014/41 sayılı karar.

ANAYASA MAHKEMESİ, 2015. <http://kararlaryeni.Anayasa.gov.tr>. 19.3.2015 tarihli ve E: 2014/189 K: 2015/32 sayılı karar.

DANIŞTAY, 1986. D 3D 13.3.1986 tarihli ve E: 1986/44, K: 1986/851 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2001. D 10D 6.6.2001 tarihli ve E: 2000/4578, K: 2001/2108 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2002. D 3D 13.11.2002 tarihli ve E: 2002/289, K: 2002/3624 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2006(a). D 4D 13.11.2006 tarihli ve E: 2005/2134, K: 2006/2156 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2006(b). D 12D 17.2.2006 tarihli ve E: 2003/873, K: 2006/473 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2007(a). D 10D 9.5.2007 tarihli ve E: 2005/1607, K: 2007/2429 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2007(b). D İDDK 14.1.2010 tarihli ve E: 2007/140, K: 2010/5 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2008. D 10D 27.10.2008 tarihli ve 2006/7298, K: 2008/7138 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2015. D 13D 30.9.2015 tarihli ve E: 2015/2925, K: 2015/3258 sayılı karar.

DANIŞTAY, 2016. D İDDK 25.1.2016 tarihli ve E: 2014/3081, K: 2016/64 sayılı karar.

DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE V. FRANCE, 2017. <http://hudoc.echr.coe.int.16.11.1992>, Bşv no. 12964/87.

GOLDER V. UNITED KINGDOM, 2017. <http://hudoc.echr.coe.int.21> şubat 1975 Bşv no: 4451/70.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1969) İdari Yargıda Dava Açma Süresi, Amme İdaresi, Dergisi, Yıl Aralık 1969, Sayı 2-4, ss.3-20.

HENNINGS V. GERMANY, 1992. <http://hudoc.echr.coe.int.16.12.1992> Bşv. MO:12129/86.

İNCEOĞLU, Sibel (2008), İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı Kamu ve Özel Hukuk Alanlarında Ortak Yargısal Hak ve İlkeler, Üçüncü Bası, Beta Yayınevi, İstanbul.

JANOSEVIĆ V. SWEDEN, 2017. <http://hudoc.echr.coe.int.23/07/2002>, Bşv. No: 34619/97 .

KLASS VE DİĞERLERİ V. GERMANY. 1978. <http://hudoc.echr.coe.int.6.9.1978> Bşv No: 5029/71.

MESUTOĞLU V. TURKEY, 2017. <http://hudoc.echr.coe.int.14.10.2008>, Bşv No: 36533/04.

MONNELL ET MORRİS V. UNİTED KİNGDOM, 1987. <http://hudoc.echr.coe.int.2.3.1987>, Bşv No: 9562/81.

ONAR, Sıddık Sami (1996), İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 1-3, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

OSU V. İTALY, 2017. <http://hudoc.echr.coe.int.11.7.2002>, Bşv. No:36534/97.

ÖZYÖRÜK, Mukbil (1997), İdari Yargı Ders Notları, (Çoğaltma), Ankara.

PEREZ DE RADA CAVANİLLES V. SPAIN, 2017. <http://hudoc.echr.coe.int.28.10.1998>, Bşv. No:28090/95

REISNER / TÜRKİYE. <http://hudoc.echr.coe.int.21.7.2015> Bşv. No: 46815/09.

SANCAR, Mithat (1990), İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre, Amme İdaresi Dergisi, Yıl 1 Mart 1990, Sayı 23, ss.69-88.

TASARI TASLAĞI, 2017. İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı. <http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/%C4%B0dari%20Yarg%C4%B1%20Kanun%20Tasar%C4%B1s%C4%B1%20Tasla%C4%9F%C4%B1%20ve%20Kar%C5%9F%C4%B1la%C5%9Ft%C4%B1rma%20Tablosu.pdf>. 18.6.2015

ULER, Yıldırım (1991), Yönetmel Yargıda Dava Süresi, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Danıştay Yayınları Danıştay Matbaası, Yıl 1-4 Mayıs 1990, Birinci Kitap, Ankara.

VASTBERGA TAXİ AKTİEBOLAG AND VULİC V. SWEEDEN, 2002 <http://hudoc.echr.coe.int.23.7.2002>, Bşv. No:36985/97.

