

2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesi Kapsamında Sosyal Hakların Dava Edilebilirliği

The Justiciability of Social Rights Under Article 10 of the Administrative Jurisdiction Procedure Law No. 2577

Pınar Öztaban^{ID}

Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir,
Türkiye, pinaroztaban@hotmail.com,
ror.org/00dbd8b73



Geliş Tarihi/Received: 07.02.2025
Kabul Tarihi/Accepted: 14.04.2025
Yayınlanma Tarihi/ Available Online:
13.10.2025

Öz: 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi bir idari işlem veya eylem yapılması için kişilerin idareye başvurusu durumunda idarenin sessiz kalmasına sonuç bağlanmasını düzenler. Kanun hükmü uyarınca otuz gün içinde cevap vermeyen idare, talebi zımnen reddetmiş sayılmakta ve bu işleme karşı idari yargıda dava açma imkanı doğmaktadır. Bu kapsamda sosyal hakların da idari yargı kapsamında talep edilebilirliği gündeme gelmektedir. İnsan haklarına ilişkin, sosyal hakların medeni ve siyasi haklardan farklı olarak kişilere devletten talep etme hakkı vermediği ve devletin ekonomik kaynakları kapsamında geniş takdir yetkisi çerçevesinde bu hakları tesis edeceği görüşü bulunmaktadır. Fakat bu görüşe karşı, insan haklarının bir bütün oluşturduğu, medeni ve siyasi haklarla sosyal haklar arasında bir hiyerarşi bulunmadığı ve haklar arasında bir geçirgenlik olduğu görüşü gelişmiştir. Bu kapsamda sosyal haklar dava yolu ile talep edilebilir olmaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi ile sosyal hakların talep edildiği uyuşmazlıklarda Danıştay'ın içtihadı incelendiğinde içtihat, sosyal hakların medeni ve siyasi haklarla ilişkili olduğu ölçüde dava edilebilir olduğu yönünde şekillenmektedir. Bu da sosyal haklar ile medeni ve siyasi haklar arasında hiyerarşi olduğu görüşü ile örtüşen bir uygulamadır. Halbuki Danıştay tarafından insan haklarının bütünlüğü görüşünün esas alınması ile kişiler sosyal hakların tesisi için idareye başvuruda bulunduklarında ve idarece bir cevap verilmediğinde, bu zımni ret işleminin esastan incelenerek sosyal hakların idari yargı önünde talep edilebilir olması hukuk devleti ve sosyal devlet ilkesinin bir gereği olduğundan içtihadın da bu yönde gelişmesi gerekir.

Anahtar Kelimeler: Zımni Ret, Sosyal Haklar, Dava Edilebilirlik, İdari Yargılama, Temel Hakların Korunması

Abstract: Article 10 of Administrative Jurisdiction Procedure Law No. 2577 regulates the legal consequences of administrative silence when individuals request an administrative act or action. According to this provision, if the administration fails to respond within thirty days, the request is deemed implicitly rejected, thereby granting individuals the right to file a lawsuit before the administrative courts. Within this framework, the justiciability of social rights within administrative jurisdiction becomes a subject of discussion. In the context of human rights, it is traditionally argued that social rights, unlike civil and political rights, do not grant individuals the right to demand direct enforcement from the state. Instead, their realization is subject to the state's discretionary power, within the limits of its economic resources. However, an alternative perspective has emerged, emphasizing the indivisibility of human rights, and rejecting any hierarchical distinction between civil and political rights and social rights, arguing instead that these rights are interdependent. From this standpoint, social rights should be enforceable through judicial remedies. Analyzing the case law of the Turkish Council of State regarding disputes involving social rights under Article 10 of Law No. 2577, it becomes evident that the case-law tends to recognize the justiciability of social rights only to the extent that they are linked to civil and political rights. This approach aligns with the notion of hierarchy among human rights. However, in accordance with the principles of the rule of law and the welfare state, the Council of State should adopt an approach based on the indivisibility of human rights. Consequently, when individuals apply to the administration for the realization of a social right and receive no response, the implicit rejection should be subject to substantive judicial review, ensuring that social rights can be directly claimed before administrative courts.

Keywords: Implied Rejection, Social Rights, Justiciability, Administrative Jurisdiction, Protection of Fundamental Rights

Extended Abstract

Discussions concerning the justiciability of social rights largely revolve around the classification of rights into first-generation (civil and political rights) and second-generation (economic and social rights), as well as the distinction between negative and positive rights in the broader human rights framework. The prevailing view, which asserts a clear separation between civil and political rights and economic and social rights, argues that social rights impose positive obligations on the state and, therefore, cannot be enforced through judicial means. This perspective is based on the premise that the state has discretion in allocating its limited economic resources to fulfill these obligations. Conversely, an alternative view contends that human rights are indivisible and interdependent, rejecting any hierarchical distinction between different categories of rights. This approach emphasizes the interconnectedness of civil and political rights with social rights, asserting that they should not be treated as separate categories of rights. Furthermore, this view highlights national and international jurisprudence, which has increasingly recognized that civil and political rights also entail positive obligations, thereby aligning them more closely with social rights.

The divergence in these perspectives directly influences judicial decision-making in cases. Individuals seeking to enforce constitutionally or internationally protected rights typically initiate legal proceedings in domestic courts, making the interpretative stance of these courts highly significant. In the context of Turkish administrative law, this study examines the case law of the Turkish Council of State, assessing the current state of judicial practice regarding the justiciability of social rights. Specifically, Article 10 of Administrative Jurisdiction Procedure Law No. 2577, which serves as a crucial legal mechanism for the enforcement of social rights, is analyzed within this framework.

Article 10 of Law No. 2577 provides individuals with a legal remedy when the administration fails to act upon a request for an administrative act or action. Under this provision, if the administration does not respond within thirty days, the applicant may file either an annulment action or a full remedy action (action for damages) before the administrative courts. This administrative silence is referred to as an implied rejection. Thus, even in the absence of an explicit administrative decision, individuals may initiate legal proceedings as part of their right to seek judicial redress.

Regarding the enforcement of social rights, Article 10 enables individuals to challenge administrative inaction when the state fails to fulfill its social obligations. If courts recognize the justiciability of social rights, they may compel the administration to take positive action to ensure their realization. However, this raises the issue of administrative discretion in the fulfillment of social rights, particularly concerning the availability of financial resources. Article 65 of the Turkish Constitution delineates the scope of the state's economic and social responsibilities, stipulating that the state shall fulfill these obligations to the extent permitted by its financial resources. This constitutional provision has given rise to debates regarding the extent to which social rights can be enforced through litigation.

An examination of the Council of State's case law reveals a dual approach. On the one hand, the Council of State has ruled that when an implicit rejection concerns a fundamental right or freedom, individuals may submit multiple applications to the administration, with each application triggering a new time limit for filing a lawsuit—a judicial approach that can be considered progressive. On the other hand, however, the Council of State has largely adhered to a generational distinction between rights, recognizing the justiciability of social rights only when they are closely linked to civil and political rights. For instance, the right to health is considered enforceable due to its direct connection to the right to life, and the Council of State has ruled that the state's financial constraints under Article 65 of the Constitution cannot be invoked to limit this right.

Given the interdependence of human rights, any strict categorization between civil-political rights and social rights risks undermining their effective enforcement. The principles of the rule of law and the

welfare state must be jointly considered in the judicial interpretation of social rights. While the Council of State's procedural flexibility in human rights cases is a positive development, its substantive approach, which conditions the justiciability of social rights on their relation to civil and political rights, remains problematic. Therefore, the Council of State's jurisprudence should evolve to reflect the indivisibility of human rights, ensuring that social rights are fully enforceable through administrative jurisdiction. This article examines the legal debates and the case law of the Turkish Council of State to highlight the role of Article 10 of Law No. 2577 in the justiciability of social rights.

Giriş

İdari yargılama usulünde zımni ret kavramı kapsamında idarenin sessiz kalmasına sonuç bağlanması ile kişilerin idarelere kendileri hakkında tesis edilen herhangi bir idari işlem veya eylem bulunmadığı durumda da taleplerinin yerine getirilmesi için dava açma hakkı tanınmıştır. Bu çerçevede idareden talepte bulunulabilecek hususların kapsamına sosyal hakların gereklilikleri de dahil olmaktadır. Fakat sosyal hakların öğretide ve içtihatlarda dava yolu ile talep edilebilirliği konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Her ne kadar ilk şekillenene görüşler sosyal hakların dava edilebilir olmadığına ilişkin olsa da, insan haklarının bütüncüllüğü ve bağlantılılığı kapsamında gelişen görüşler sosyal hakların da medeni ve siyasi haklar gibi dava edilebilir olduğu yönündedir.

Bu bakımdan çalışmada, Türk idari yargılama hukuku uygulaması esas alınarak öncelikle İYUK'un 10. maddesinde düzenlenen zımni ret kavramı ve buna ilişkin yargılamanın esasları ve sonrasında ise sosyal hakların talep edilebilirliğine ilişkin genel çerçevenin belirlenmesi ile bu haklara yönelik taleplere ilişkin İYUK'un 10. maddesi kapsamında şekillenen Danıştay içtihadı irdelenmektedir.

I. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesinin Kapsamı ve İşlevi

A. Zımni ret kavramı ve hukuki sonuçları

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun (İYUK) "İdari Makamların Sükutu" başlıklı 10. maddesi; bir idari işlem veya eylem tesis edilmesini sağlamak üzere ilgili idareye başvuru yapılması olanağını ve idarelerin başvuruya cevap vermemesi halinde idarenin susmasına bağlanan hukuki sonucu düzenler¹. Hukuk sistemimizde zımni ret müessesesi kanuni olarak düzenlenmeden önce Danıştay kararı ile 1937 yılında benimsenmiş, müesseseye kanunlarımızda yer verilmesi ise ilk kez 1938 yılında 3546 sayılı Devlet Şurası Kanununun² 33. maddesinde bu yönde bir hükme yer verilmesi ile olmuş ve bundan sonraki kanuni düzenlemelerde de yer vermeye devam edilmiştir³.

Söz konusu yasal düzenleme kapsamında, idarelerin bir idari işlem ya da eylemin tesis edilmesine yönelik kendilerine yöneltilen başvuruya cevap vermemesi halinde, idarenin susmasına bağlanan hukuki sonuç, isteğin reddedilmiş sayılmasıdır. Böylece idarenin söz konusu talep karşısında hareketsiz kalmasına, idarenin açık bir ret işlemi gerçekleştirmesi ile aynı hukuki sonuç bağlanmış ve kanunda belirtilen otuz günlük sürenin geçmesi ile idare sanki bir ret işlemi tesis etmiş gibi, idareye başvuran kişiye bu hareketsizliğe bağlanan hukuki sonuca -yani öğretide "zımni ret işlemi" ya da "zımni ret kararı" adı verilen işleme- karşı dava açma hakkı verilmiştir⁴. İdarelerin kişilerin başvuruları üzerine hareketsiz

¹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.maddesi şöyledir; "1. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. 2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer otuz günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Otuz günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse 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 dört ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, otuz günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler."

² Resmi Gazete: 30 Kanunuevvel 1938, Sayı: 4098.

³ Murat Sezginer, "İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* - Prof. Dr. M. Şakir Berki'ye Armağan, 5(1-2), 1996, 418-419; Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2010), 144.

⁴ Gözübüyük, 143; Bahtiyar Akyılmaz - Murat Sezginer - Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2019), 303; Oğuz Sancakdar - Lale Burcu Önüt, *İdari Yargılama Hukuku Genel Esaslar*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2023), 225; Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, (Bursa: Ekin Yayınları, 2020), s. 362; Onur Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin*

kalmasına ya da susmasına bağlanan hukuki sonuç, İYUK'ta düzenlendiği gibi idarenin ret işlemi olarak sayılabileceği gibi idarenin başvuru konusunu kabul etmesi olarak da düzenlenebilir. Bu durumda ise “zımni kabul” müessesesi söz konusu olur⁵. Mevzuatımızda bu yönde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30.maddesinde yer alan yapı kullanma iznine ilişkin düzenlemede olduğu gibi bazı örnekler bulunmaktadır. Fakat bu örnekler belirli konu ve durumlara özgü olarak düzenlenmiş olup, İYUK'un 10. maddesindeki düzenleme idarelere yapılan ve cevapsız kalan başvurulara ilişkin genel bir düzenleme niteliğindedir.

Zımni ret işlemi, idarenin herhangi bir aktif işlem ya da eylemi bulunmasa da bir idari işlem ya da eylem tesis edilmesini sağlamak üzere gerçekleştirilen bir başvuru üzerine belli bir süre içinde cevap vermemesi durumunun sanki başvurunun reddi yönünde bir idari işlem tesis etmiş gibi idarenin hareketsizliğinin hukuki sonuca bağlanmasını ifade eder. İdarelerin böyle bir başvuruya belirli bir süre içinde cevap vermemesi haline hukuki sonuç bağlanması, kişilerin taleplerinin karşısında idarelerin hareketsiz kalması halinde, kişilere yargıya başvurma imkanını sağlaması işlevi yönünden önem arz etmektedir. Bu yönde bir kanuni düzenleme olmasaydı, idareler hareketsiz kaldığından ve aslında hukuk alanında idareden sadır idari davaya konu olabilecek herhangi bir icrai işlem ya da eylem mevcut olmadığından idari yargıda açılan dava İYUK'un 14. maddesi uyarınca yapılacak ilk inceleme kapsamında “idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı” gerekçesi ile reddedilirdi. İYUK'un 10. maddesi ile kişilere idarelere yaptıkları başvuruların cevapsız kalması halinde Anayasanın 36. maddesi ile düzenlenen hak arama özgürlüklerini kullanma imkânı getirilmiştir. Bu noktada yargılama konusunun “yanıt vermeme işlemi” değil, talep edilen hakkın reddedilmesinin hukuka uygunluk denetimi olduğu ifade edilmektedir⁶.

Zımni ret işleminin hukuk alanında doğabilmesi için kişilerin idareye o ana dek var olmayan bir idari işlem ya da eylem tesis edilmesi için başvuruda bulunması ve ilgili idarenin bu başvuru karşısında başvuru tarihinden itibaren kanunda belirtilen otuz günlük süre boyunca herhangi bir işlem veya eylem tesis etmemesi gerekmektedir. Bu sürenin sonunda zımni ret işlemi tesis edilmiş sayılacaktır. Söz konusu otuz günlük süre, 2021 yılında İYUK'ta yapılan değişikliğe kadar altmış gün iken, 8/7/2021 tarihli ve 7331 sayılı Kanunun⁷ 1. maddesi ile yapılan değişiklikle idari makamlara yapılan başvurudan itibaren zımni ret işleminin ortaya çıkması ve dava açma süresinin başlaması için geçmesi gereken süre otuz gün olarak değiştirilmiştir. Otuz günlük sürenin sonunda idareye başvuruda bulunan ilgililer için, idarenin aktif şekilde ihdas ettiği işlemlerde olduğu gibi, dava açma süresi içinde idari bir dava açma hakkı doğmaktadır. Zımni ret işlemlerinde, idarenin herhangi bir aktif hareketi ile tesis ettiği bir işlem ya da eylem olmadığından herhangi bir tebliğ işlemi ile dava açma süresi başlamamakta olup, otuz günlük sürenin dolması ile kendiliğinden dava açma süresi başlamaktadır. Bu süre dolmadan dava açılması halinde ise kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın reddedilmesi gerekir; fakat dava sırasında bu sürenin dolması ya da idarenin cevap dilekçesinde reddettiğinin anlaşılması halinde davanın esastan görüleceği belirtilmektedir⁸.

İYUK'un 10. maddesi kapsamında düzenlenen zımni ret işleminin ortaya çıkabilmesi için idarelere halihazırda mevcut olmayan ve sıfırdan tesis edilmek üzere bir idari işlem ya da eylem için başvuruda bulunulması gerekmektedir. Bu husus, İYUK'un 11. maddesinde yer alan başvuru ile 10. maddede düzenlenen başvurunun birbirinden ayrılması açısından önem arz etmektedir. Çünkü İYUK'un 11. maddesi kapsamında ilgililer tarafından, halihazırda var olan bir idari işlemin “*kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması*” için başvuruda bulunulması düzenlenirken, 10.

Hukuka Zorlanması, (Ankara: Turhan Kitabevi), 2019, 453; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2015), 284-285.

⁵ Zımni kabul kavramı için bakınız. Sancakdar - Önüt, 227-228.

⁶ Karahanoğulları, 456.

⁷ 7331 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmî Gazete Tarih: 14 Temmuz 2021 ve Sayı: 31541.

⁸ Akyılmaz - Sezginer - Kaya, 303-304.

maddesi kapsamındaki başvurularda ise başvurudan önce ilgiliye yönelik tesis edilen bir işlem bulunmaması öngörülerek kanun hükmü düzenlenmiştir⁹. Bu noktada belirtmek gerekir ki, İYUK'un 10. ve 11. maddeleri kapsamında yapılacak başvurular bakımından süresi içinde idareye başvurulmadığında ve dava açma süresi geçtiğinde -aşağıda ifade edileceği üzere temel hak ve özgürlüklere ilişkin olma durumu, işlemin süregelen bir etkisinin bulunması, maddi veya hukuki olguların değişmesi veya İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrası kapsamında sonradan tesis edilen bir uygulama işlemi olmadığı müddetçe-, geçirilen bu süreler İYUK'un 10. maddesi ile yapılan başvuru ile tekrar canlandırılmaz¹⁰. Fakat İYUK'un 11. maddesi kapsamında idarenin kesin olmayan bir yanıt vermesi halinde, İYUK'un 10. maddesinin genel bir hüküm olduğu göz önüne alındığında bu maddedeki düzenlemenin söz konusu halde de uygulanacağı kabul edilmektedir¹¹.

İYUK'un 10. maddesinin 2. fıkrasının devamında, idarenin bir idari işlem ya da eylem tesis edilmesi için başvuran ilgiliye bir cevap vermesi ancak bu cevabın kesin bir cevap olmaması halinde uygulanacak kurallara yer verilmiştir. Bu halde idare, söz konusu başvuruya ne tam bir kabul ne de tam bir ret cevabı verir. Böylece başvuran ilgili, kesin olmayan cevabı ret cevabı olarak kabul ederek idari yargıda doğrudan dava açabilir. Bu noktada ilgililere bir başka seçenek daha verilmiş olup, ilgililer idarenin kesin bir cevap vermesini de bekleyebilirler; fakat bu durumda ilgililerin kesin cevabı bekleme süresi en fazla dört aydır ve bu süre dolduğunda artık idarenin başvuruyu reddettiği var sayılmaktadır¹². Böylece dört aylık bekleme süresinin dolması ile ilgililer, taleplerinin reddedildiği kabulü ile dava açabilirler. Kesin cevabı beklemeyi tercih eden başvuru sahipleri bakımından dört aylık bekleme süresi içinde dava açılmayacağı belirtilmekte, bu süre içinde dava açıldığı durumda ise davanın mahkemece reddedilmeyerek idarenin cevabında talebi reddetmesi ya da dört aylık sürenin yargılama sırasında dolması halinde buna göre yargılamaya devam edilmesi gerektiği ifade edilmektedir¹³.

İdarenin hiç cevap vermemesi halinde otuz günlük süre sonunda ya da kesin olmayan bir cevap vermesi halinde -ilgililerce beklenirse- dört aylık süre sonunda, ilgililerin idari yargıda dava açma hakkı doğmakta ve dava açma süresi de bu sürelerin bitiminden itibaren başlamaktadır. İYUK'un 10. maddesinin 2. fıkrasının son cümlesinde, ilgililerce dava açma süresi içinde dava açılmaması ya da açılan idari davanın süre yönünden reddedilmesi durumunda, idare tarafından söz konusu başvuruya açıkça bir cevap verilmesi söz konusu olursa, ilgililerin bu cevaba karşı dava açma hakkına sahip olacağı düzenlenmiştir. İdarenin açık cevap vermesi halinde idarenin sessizliğine bağlanan sonucun ortadan kalkacağı ve -zımni ret işlemi aleyhine açılan dava süreden reddedilmiş olsa bile- dava açma süresinin yeniden başlayacağı ifade edilmektedir¹⁴. Zımni ret süresinin dolmasından sonra açılan davanın görülmesi sırasında da idarenin olumsuz yönde cevap vermesi halinde davaya devam edilerek esastan inceleme yapılması gerektiği belirtilmektedir¹⁵.

B. Zımni ret işlemine karşı açılan davanın niteliği ve hukuki sonuçları

Kişiler, idari bir davaya konu olabilecek bir eylem veya işlemin tesis edilmesi için ilgili idareye başvurabilir. Fakat başvuru tarihinden itibaren otuz gün içinde idarenin başvuruya cevap vermemesi halinde, İYUK uyarınca idarenin bu konudaki hareketsizliği/susması bir ret cevabı olarak kabul edilir. Bu durumda dava açma süresi içinde bu zımni ret işlemine karşı ilgililerce dava açılabilir.

⁹ Metin Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2022), 316; Sancakdar - Önüt, 225-226. Bunun yanında zorunlu idari itirazlar bakımından da İYUK'un 10. maddesi genel hüküm niteliğinde olup uygulanabilecektir, Günday, 305.

¹⁰ Akyılmaz - Sezginer - Kaya, 307-308; Sancakdar - Önüt, 229-230.

¹¹ Karahanoğulları, 461-462.

¹² İlgililerin idarenin kesin cevabını beklediği dört aylık süre, 2021 yılında 2577 sayılı Kanunda yapılan değişikliğe kadar altı ay iken, 8/7/2021 tarihli ve 7331 sayılı Kanunun 1. maddesi ile yapılan değişiklikle dört aya düşürülmüştür.

¹³ Akyılmaz - Sezginer - Kaya, 306; Sezginer, 424-425.

¹⁴ Sancakdar - Önüt, 227; Kaplan, 365; Karahanoğulları, 458; Çağlayan, 286; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, 307.

¹⁵ Çağlayan, 286.

Söz konusu usulü düzenleyen İYUK'un 10. maddesinde zımni ret işlemine karşı açılacak davanın türü bakımından bir kısıtlama yapılmamıştır. Bu bakımdan açılan davanın idari davaların türleri bakımından bir iptal davası ya da tam yargı davası olması hükmün düzenleniş şekli bakımından mümkün görünmektedir. Bunun yanında açılacak davada, tesis edilmesi istenen işlem ya da eylemin konusuna ve başvuru idarenin niteliğine göre, görevli mahkemenin Danıştay, idare mahkemesi ya da vergi mahkemesi olabileceği açıkça düzenlenmiştir. Dolayısıyla kanun koyucunun İYUK'un 10. maddesinin idari davalar açısından tüm dava türlerini ve görevli mahkemeleri kapsayacak şekilde geniş düzenlediğini söylemek mümkündür.

Zımni ret işlemlerine karşı açılan idari davalar bakımından değerlendirme yapıldığında; zımni ret durumunda esasen idarelerin icrai olarak tesis ettiği herhangi bir işlem bulunmamaktadır. Buna rağmen, idarelerin dava açılmasından kaçınmak için sessiz kalması gibi durumların engellenmesi amacıyla idarenin susmasına bir hukuki sonuç bağlanması söz konusudur.¹⁶ Bu sebeple zımni ret işlemlerinde, idari işlemlere karşı açılan davalarda olduğu gibi idari yargılama usulü gerçekleştirilmektedir. Zımni ret işlemine karşı açılan dava İYUK'un 12. maddesi uyarınca zımni ret işleminin iptali davası olabileceği gibi, zımni retten kaynaklanan bir zarar bulunuyorsa bu kapsamda yalnızca tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davası olmak üzere her iki davanın birlikte açılması şeklinde olabilir.

Zımni redde karşı iptal davası açılması halinde İYUK'un 2. maddesi gereğince idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları yönünden, tam yargı davası açılması halinde ise idarenin sorumluluğu kapsamında değerlendirme yapılacaktır.

Zımni ret işlemine karşı açılan davanın kabulü halinde bunun hukuki sonuçları açılan davanın türüne göre değişecektir. Bu kapsamda iptal davasının açılması halinde zımni ret işleminin iptal edilmesi ile davalı idarenin eylemsizliğine son verilerek zımni olarak reddettiği başvuruya konu işlemi ve/veya eylemi tesis etmesi gerekir. Bunun yanında açılan dava tam yargı davası niteliğinde ise başvuruya konu tesis edilmeyen işlem veya eylem nedeniyle kişilerin zararı tazmin edilir.

II. Sosyal Haklar Bakımından İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesinin Uygulanması

A. Sosyal hakların dava edilebilirliğine genel bakış

Sosyal haklar¹⁷ insan onurunun korunmasını özünde barındıran ve -özgürlüğü önceleyen klasik liberal haklar olan- medeni ve siyasi haklardan farklı olarak eşitliği de kapsamına alan haklardır¹⁸. Sosyal haklar da dahil olmak üzere insan haklarına yönelik olarak devletlerin üç temel yükümlülüğünün olduğu kabul edilmektedir. Bunlar; saygı gösterme, koruma ve desteklemedir. "Saygı gösterme" kamu otoritelerinin ilgili hakkı icrai bir işlem ya da eylem ile ihlal etmemesini, "koruma" hakkın yararlanana yönelik üçüncü şahıslardan gelecek ihlallere karşı kamu otoritelerinin koruma yükümlülüğünü ve "destekleme/yerine getirme" ise kişilerin kendi imkanları ile haktan yararlanma olanaklarını sağlayamadığı durumlarda bu olanakların kamu otoriteleri tarafından sağlanmasını ifade etmektedir¹⁹. Sosyal hakların talep edilebilirliği meselesi bu noktada devletin bu üç yükümlülüğünden "destekleme/yerine getirme" hususunda gündeme gelmektedir. Bu yükümlülüğün "kolaylaştırma" ve

¹⁶ Ahmet Bağrıaçık, "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. Maddesine Göre Yapılan Başvuruya Zımni Retten Sonra Gelen Açık Ret Cevabının Dava Açma Süresine Etkisi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2018/3, 87.

¹⁷ Sosyal hak kavramının tanımının ve tam olarak hangi hakların bu kapsama dahil olduğunun çeşitli görüşler çerçevesinde tartışmalı olduğuna ilişkin açıklamalar için bakınız. Bülent Algan, *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2007), 25-27.

¹⁸ Serkan Yolcu, *Anayasa Yargısında Sosyal Hakların Korunması*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 57.

¹⁹ Mustafa Alp, "Avrupa Birliği Temel Sosyal Hakları ve Türk İş Hukuku", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(1), 2004, 12-13; Algan, 82-85.

“sağlama” şeklinde alt yükümlülükleri barındırdığı ifade edilmektedir²⁰. Bu noktada sosyal haklar bakımından asıl sorun daha ziyade “sağlama” yükümlülüğü kapsamında ortaya çıkmaktadır.

Türk hukukunda da insan haklarının korunması bakımından devletin ve özel olarak da idarelerin pozitif ve negatif yükümlülükleri bulunmaktadır. Sosyal haklar açısından pozitif yükümlülüklerin bulunduğu açıktır. Bu noktada dezavantajlı gruplara pozitif ayrımcılık yapma yükümlülüğü, ailenin ve çocukların korunması yükümlülüğü ve kişilerin maddi ve manevi varlığının geliştirilmesine yönelik yükümlülükler devlete yüklenen ödevler arasındadır²¹.

İnsan hakları teorisi bakımından medeni ve siyasi haklar ile sosyal haklar arasındaki ayrım ve ikicilik (düalite), hem öğretideki belli başlı biçimde öne çıkan ele alma biçimi hem de Birleşmiş Milletler ikiz sözleşmeleri ve Avrupa Konseyi belgeleri kapsamındaki denetim mekanizmalarındaki farklılık açısından göze çarpmaktadır²². Sosyal haklar Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı gibi bağlayıcı uluslararası sözleşmelerde kabul edilmektedir. Buna karşın öğretide bu hakların dava edilebilir olmadığı veya mahkemeler önünde ileri sürülse bile icra edilebilir olmadığına dair görüşler bulunmaktadır; fakat özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerinin uygulaması göz önünde bulundurulduğunda sosyal hakların dava edilebilir olduğunu söylemek mümkündür²³.

Öğretide medeni ve siyasi haklar ile sosyal haklar arasında bir karşılaştırma yapıldığında sosyal haklar aleyhine bir hiyerarşi olduğuna dair görüş bulunmaktadır. Fakat bu görüşe karşı olarak, insan haklarının bölünmez bir bütün oluşturduğu, sağlık hakkı-yaşam hakkı ilişkisinde olduğu gibi haklar arasında bir bağlılığın ve geçirgenliğin olduğu ve bu bağlantının koparılamayacağı belirtilmektedir.²⁴ Bu görüşe göre haklar arasında bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Bu noktada sosyal hakların normatif yanının olmadığı ve hakların içeriğinin belirsiz olduğu savı da bulunmaktadır. Fakat bu sava karşı, iç hukuk yollarında sosyal hakların talep edilebilirliğinin sağlanması, Anayasa Mahkemesi ve uluslararası yargı mekanizmaları nezdinde bireysel başvuru yollarının açılması ile bu hakların da normatif yanının belirliliğinin artırılabilirliği ifade edilmektedir²⁵. Bu konuda medeni ve siyasal hakların içeriklerinin netleştirilmesinde önemli rol oynayan AİHM içtihadı ve BM İşkenceyi Önleme Komitesi (*UN Committee Against Torture*) uygulamaları örnek teşkil etmektedir²⁶. Böylece bütüncüllük ve geçirgenlik yaklaşımlarınca getirilen, mevcut denetim mekanizmaları kapsamında sosyal hakların medeni ve siyasi hakların korunmasına katkı sunduğu ölçüde korunması ve onların bir unsuru olarak görülmesi gerektiği yönündeki eleştiriler²⁷ de bertaraf edilmiş olacaktır. Bunun yanında mülkiyet hakkı ile grev hakkı örneğinde olduğu gibi medeni ve siyasi haklar ile ekonomik ve sosyal hakların bir çatışma içinde olduğu görüşleri bulunsun da, hakların bütüncüllüğü ve birbirini tamamlayıcılığı açısından, medeni ve siyasi hakların birbirine ters düşmediği, aksine birinin diğerinin kullanımı için zorunlu olduğu ve hakların karşılıklı olarak birbirinin somutlaştırılmasında ve derinleştirilmesine birer araç olduğu ifade edilmektedir²⁸.

²⁰ İzzet Mert Ertan, *Sosyal Hakların Uluslararası Korunması ve Avrupa Sosyal Şartı Sistemi*, (İstanbul: Beta Yayınları, 2015), 17. Ayrıca öğretideki farklı yükümlülük tipolojilerinin ayrıntılı açıklamaları için bakınız. Ertan, 19.

²¹ Seyithan Kaya, “Eşitlik, Pozitif Ayrımcılık ve Dağıtıcı Adalet İlkeleri Çerçevesinde İdarenin Yükümlülüklerinin Değerlendirilmesi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 2022/21, 97-98.

²² Ertan, 10.

²³ Özge Yücel Dericiler, *Refah Devletin Krizi Kısacasında Ekonomik-Sosyal Haklar ve Devletin Yükümlülükleri*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010), 213-214.

²⁴ Ertan, 13-16 ve 22-24. Birinci ve ikinci kuşak haklar çerçevesinde negatif ve pozitif yükümlülükler bakımından keskin farkların bulunmadığına ilişkin açıklamalar için ayrıca bakınız. Amaya Übeda de Torres, “Justiciability and social rights”, *Research Handbook on International Law and Social Rights*, Ed. Christina Binder, Jane A. Hofbauer, Flávia Piovesan, Amaya Übeda de Torres, (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2020), 43; Algan, 73-74.

²⁵ Yücel Dericiler, 216-217.

²⁶ Malcolm Langford, “The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory”, *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Ed. Malcolm Langford, (Cambridge University Press, 2008), 4.

²⁷ Ertan, 22-23.

²⁸ İbrahim Kaboğlu, *Kolektif Özgürlükler*, (Diyarbakır: DÜHF Yayınları, 1989), 180-181.

Ekonomik ve sosyal hakların medeni ve siyasal haklardan farklı olarak devletin pozitif yükümlülüklerini ortaya koyduğu ve bu nedenle de uluslararası sözleşmelerde ve anayasalarda korunsa da bu hakların program hüküm niteliğini taşıdığı, gerekliliklerinin ancak devletlerin ekonomik yeterlilikleri seviyesinde karşılanabileceği ve bu nedenle de kişilere sübjektif bir dava hakkı sağlamadığı ileri sürülmüştür²⁹. Bu görüşe uygun şekilde, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 65. maddesi uyarınca da “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” hükmü düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm ile Devletin sosyal alanlardaki görevlerini mali kaynakları yettiği ölçüde gerçekleştireceğine dair düzenlemeye yer verilmiştir. Söz konusu maddenin ilk kabul edildiği halinde başlığı “Sosyal ve ekonomik hakların sınırı” olarak düzenlenmiş olmakla birlikte 2001 yılındaki değişiklikle başlığı “Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları” olarak değiştirilmiştir. Bunun yanında maddenin 2001 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinden önce kabul edildiği ilk hali için yazılan gerekçesinde “Madde, hiç kimseye Devletten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirmesini isteme hakkı vermediğini, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğunu belirlemektedir.” ifadelerine yer verilmiştir³⁰. Maddenin gerekçesi ile açıkça sosyal hakların talep edilebilirliğinin olmadığı ifade edilmiş ve söz konusu madde buna ilişkin anayasal dayanak olarak öngörülmüştür.

Öğretide Anayasanın 65. maddesinin kapsamı ve uygulanması bakımından çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bir görüş yasama organının takdir yetkisinin denetlenemeyeceğini, olumlu edim gerektiren sosyal hakların kişilere yargı organları önünde bir talep hakkı vermeyeceğini ve bu haklara ilişkin anayasal hükümlerin yol gösterici “program hüküm” niteliğinde olduğunu ifade etmektedir³¹. Diğer bir görüş öncelikler sorunun varlığını kabul etmekte³² ve sosyal haklara ilişkin yeterli olanakların yaratılamaması halinde anayasa ihlali iddialarının sürekli gündeme gelmemesi için bu hükmün gerekli olduğunu ama bunun bir bahane olarak kullanılabileceğini de belirtmektedir³³. Diğer bir görüşte ise sosyal hakların anayasada düzenlenmiş haklar olması nedeniyle program hüküm niteliğinde olmadığı ve bu hakların yargı yolu ile talep edilemeyeceğinin söylenemeyeceği ifade edilmektedir³⁴. Başka bir görüş de söz konusu hükmün sosyal hakların yerine getirilip getirilmemesi yetkisini değil, devlet tarafından yerine getirilmesinin bir ölçüsünü düzenlediği ve kalkınmada sosyal hakların gerçekleştirilmesinin doğrudan sosyal devlet ilkesinin bir gereği olduğu³⁵ yönünde yorumda bulunmuştur.³⁶

Ayrıca öğretide anayasada düzenlenen temel hakların normatif gücünün birbirinden farklılık taşıdığının kabul edilemeyeceği, “hak” kavramının başlı başına kendi içinde “talep etme yetkisi”ni içerdiği ve böyle bir yetkiyi vermeyen bir hak düzenlemesinin anlamlı olmadığı da ifade edilmektedir³⁷. Buna ek olarak sosyal hakların açıkça özel anayasal hükümlerle güvence altına alınması nedeniyle, Anayasanın 65. maddesinin Anayasal kuralların bağlayıcılığına ilişkin Anayasanın 11. maddesi ile de çeliştiği belirtilerek

²⁹ Yücel Dericiler, 215-216.

³⁰ Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, Hazırlayanlar: Yunus Emre Yılmazoğlu ve İsmail Emrah Perdecioğlu, (Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021), https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf, (Erişim 08.12.2024), 355.

³¹ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2013), 151.

³² Bülent Tanör, *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, (İstanbul: May Yayınları, 1978), 306, Aktaran: Yolcu, 311.

³³ Bülent Tanör - Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Beta Yayınları, 2018), 198.

³⁴ Zafer Gören, “Sosyal Devlet İlkesi ve Anayasa Hukuku Açısından Yaşam Kalitesi”, *Anayasa Yargısı*, 14, 1997, <https://www.anayasa.gov.tr/media/4712/zafergoren.pdf>, (Erişim 09.12.2024), 143.

³⁵ Aynı görüş uyarınca mali kaynakların yetersizliği gerekçesi ile örneğin çalışma hakkının tamamen kısıtlanamayacağı ve bu haklar için öngörülen devlete yüklenen ödevler nedeniyle de söz konusu hakların “kişi hakları ile devlete yüklenen ödevler arasında yer alan karma bir hak” niteliğinde olduğu ifade edilmiştir, Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997), 160-161; Yolcu, 313. Aynı yönde bakınız. Gören, sosyal hakların doğal olarak kademeli olarak gerçekleştirilebileceğinin açık olduğundan bahisle Anayasanın 65. maddesinin zaten var olan bir durumu yansıttığından gerekli olmadığını, aksine devletin bu haklar açısından eylemsiz kalmasına bahane oluşturabileceğini ifade etmiştir, Gören, 144.

³⁶ Konuya ilişkin öğretideki görüşlerin ayrıntılı incelemesi için bakınız. Yolcu, 311 ve devamı.

³⁷ Yolcu, 306-310.

Anayasanın 65.maddesinin devletin sosyal hakların yerine getirilmesinde hareketsiz kalmasına neden olabileceğinden kaldırılması önerilmiştir³⁸.

Sosyal hakların dava edilebilirliğinin kuvvetler ayrılığı bakımından da değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirmede, kuvvetler ayrılığının katı bir yorumu yapılırsa sosyal haklar kaynak tahsisini gerektirdikleri gerekçesiyle dava edilemez olarak kabul edilebilir. Fakat yargı organlarının yürütme ve yasama organının takdir yetkisini tamamen görmezden gelmeksiz bir yorum yapması da mümkün olabilir. Bu durumda yargı organları, sosyal hakların özünün korunmasına yönelik kararlara hükmedebilir ve özellikle dezavantajlı grupların haklarının tesisinde yalnızca politika yapıcılarının harekete geçme iradesine bağlı kalınmamasını sağlayabilir. Böyle bir yorum aynı zamanda hukuk devletinin bir gereğidir³⁹.

Bununla birlikte belirtmek gerekir ki medeni ve siyasi hakların yerine getirilmesi bakımından AİHM'in içtihadı da göz önüne alındığında bu haklara ilişkin de devletin pozitif yükümlülüklerinin bulunduğu⁴⁰ ve bu çerçevede kaynak tahsisine ihtiyaç olduğu açıktır. Bu bakımdan sosyal haklar için yalnızca bu hakların tesisinde kaynak tahsisine gereklilik bulunduğu gerekçesiyle hakların dava edilebilir olmadığını savunmak mümkün olamamaktadır⁴¹. Sosyal hakların yerine getirilmesinde kaynak tahsisi meselesindeki esas sorunsalın kaynakların yetersizliğinde olmadığı, mevcut kaynakların dengeli bir şekilde dağıtılmamasında olduğu da ifade edilmektedir⁴².

B. Danıştay içtihadı bakımından uygulaması

1. Sosyal hakların İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi kapsamında dava edilebilirliği bakımından Danıştay'ın içtihadı

Danıştay'ın sosyal hakların İYUK'un 10. maddesi bağlamındaki içtihadı, sosyal haklar arasında daha çok çalışma hakkına ve çalışma hakkına dahil olan özlük hakları, parasal haklar ile iş güvencesi hakkına ilişkin olarak şekillenmektedir. Bunun yanında ailenin korunması ve yoksulların korunması gibi haklar bakımından da içtihadın geliştiği görülmektedir.

Danıştay'ın sosyal haklardan çalışma hakkı kapsamında ücret hakkına yönelik olarak çeşitli kararları bulunmaktadır. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (DİDDGK) bir kararında⁴³ günlük çalışma saatini sınırlandıran bir genelge hükmünün iptali üzerine kamu görevlilerinin günlük fazla çalışma ücretlerinin ödenmesine ilişkin başvurusunun İYUK'un 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Fazla çalışma ücretine ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay 5. Dairesi⁴⁴, fazla çalışmaya ilişkin hakları düzenleyen genelgenin iptali sonrasında yeni genelgenin yayımlanmasından itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davasının açılabilceğine, sonraki tarihlerde İYUK'un 10.

³⁸ Gören, 144.

³⁹ Yücel Dericiler, 221-222.

⁴⁰ Ertan, 11-12.

⁴¹ Oktay Uygun, "Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi", *Anayasa Yargısı*, 19(1), 2003, 40; Yücel Dericiler, 222.

⁴² Uygun, 31.

⁴³ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), E. 2014/4017 K. 2014/3333 (30 Ekim 2014), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "...günlük beş saatin üzerinde kalan fazla çalışmalarının parasal karşılığının ödenmesi istemiyle yapılmış olan ve 2577 Sayılı Kanun'un 10.maddesi kapsamında değerlendirilmesi gereken bir başvurudur". Aynı yönde bakınız. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), E. 2014/3176 K. 2014/3237 (30 Ekim 2014), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁴⁴ Danıştay 5. Daire (Danıştay), E. 2013/10471 K. 2014/1351 (27 Şubat 2014), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "...işlemden doğan tam yargı davasının, işlem tarihine göre hesaplanacak dava açma süresi içinde açılmış olması halinde uyuşmazlığın esası yönünden inceleneyeceği tabiidir. Anılan Genelge tarihinden itibaren tabi olduğu çalışma saatlerindeki belirgin artış sebebiyle bu artışın nedenini oluşturan Genelgeden haberdar olan davacının, 2577 Sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, 8.10.2007 tarihinden itibaren altmış gün içinde, ya da yukarıda değinilen 11. maddeye göre idareye başvurduktan sonra aldığı cevaba göre hesaplanacak süre içinde söz konusu Genelgeden kaynaklanan zararlarının tazmini istemiyle dava açması gerekirken, bu sürelerin dolmasından çok sonra, 13.11.2012 tarihinde açmış olduğu tam yargı davasının esasının süre aşımı sebebiyle incelenmesine imkan bulunmamaktadır....Tazminat istemi 2007 yılı Genelgesine dayandırıldığı için, davacının idareye yaptığı başvurunun davaya konu olabilecek bir işlem tesisi amacıyla yöneltilmiş bir başvuru olarak kabulü ve bu suretle 2577 Sayılı Kanunun 10.maddesi kapsamında vasıflandırılması da olanaksızdır."

maddesi uyarınca idareye başvurarak fazla çalışmadan kaynaklanan ücretin talep edilemeyeceğine karar vermiştir. Benzer şekilde Danıştay 5. Dairesi⁴⁵, unvan değişikliğinde değişen özlük haklarını talep eden kamu görevlisinin ilk maaşını alması ile dava açması gerektiğine, aksi halde İYUK'un 10. maddesi kapsamında daha sonra idareye başvurarak zımni ret üzerine açacağı davanın süre aşımı yönünden reddedilmesi gerektiğine karar vermiştir. Sosyal haklardan çalışma hakkının kapsamına giren söz konusu durumda fazla çalışma alacağına ilişkin uyuşmazlıkta alacağın talep edileceği dava açma süresini 60 gün gibi kısa bir süre ile sınırlandırmak söz konusu hakkı ölçsüz şekilde sınırlandırmak anlamına gelecektir. Bu çerçevede İYUK'un 10. maddesi kapsamında kişilerin çalışma hakkından kaynaklanan alacaklarını 10 yıllık genel zamanaşımı süresi içinde talep etmesine imkan verilmesi isabetli olacaktır. Bu durum aynı zamanda Danıştay'ın yukarıda bahsi geçen kararında⁴⁶ değindiği üzere, sosyal hakların korunmasının temel hak olan mülkiyet hakkının korunmasına ilişkin olduğu noktalar bakımından da önem arz etmektedir.

Danıştay 8. Dairesi nezdinde görülen başka bir uyuşmazlıkta kamu görevlisinin hizmet başlangıç tarihinin yanlış hesaplanması nedeniyle eksik ödenen maaş ve özlük haklarının ödenmesi istemi ile dava açılmıştır. Danıştay bu kapsamda verdiği kararda söz konusu işlemin her ay hukuki sonuç doğurması nedeniyle süregelen etkisinin olduğuna ve her zaman İYUK'un 10. maddesi kapsamında başvuruda bulunulabileceğine karar vermiştir⁴⁷. Bir başka uyuşmazlıkta Danıştay 11. Dairesi kamu görevlilerinin parasal alacaklarını İYUK'un 10. maddesi kapsamında talep edebileceğini ifade etmiştir. Karara konu olayda kamu görevlisinin parasal haklarından mahrum kalmasına neden olan Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün "Sağlık Birimlerinin Devri" konulu Genel Yazısının 9. maddesinin iptal edilmesi sonucunda İYUK'un 10. maddesi kapsamında parasal haklarının tazmini için idareye başvurabileceğine karar vermiştir⁴⁸. Fakat Danıştay 12. Dairesi başka bir kararında, bir müddet vekaleten yerine getirilen görev kapsamında parasal hakların talep edildiği uyuşmazlıkta farklı yönde bir içtihatla bulunmuştur. Bu uyuşmazlıkta Danıştay, parasal hakların ödenmesi için vekalet görevinin sona erdiği tarihten itibaren İYUK'un 7. ve 11. maddeleri kapsamında dava açma süresi içinde dava açılması gerektiğine, İYUK'un 10. maddesi kapsamında başvuru yapılamayacağına karar vermiştir⁴⁹.

⁴⁵ Danıştay 5. Daire (Danıştay), E. 2015/3017 K. 2015/6928 (9 Eylül 2015), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "...müdür unvanı verilmesi ile maaş nakil bildiriminin müdür olarak yeniden düzenlenmesi ve müdürlük görevi için almadığı özlük haklarının ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun zımnen reddedilmesine ilişkin işlemin iptali ve eksik yapılan ödemelerin yasal faizi ile birlikte tazmini istemiyle açılan davada; dava açma süresinin hesaplanmasında 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinin dikkate alınmasının mümkün olmadığı, davacının, yeni kurumunda ilk maaş aldığı tarihten itibaren 2577 sayılı Yasanın 7 ve 11. maddeleri kapsamında dava açması gerekirken, bu süreler geçirildikten sonra yapılan başvuru üzerine açılan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir... kararın onanması gerekmektedir."

⁴⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), E. 2016/1409 K. 2018/4 (24 Ocak 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁴⁷ Danıştay 8. Daire (Danıştay), E. 2016/9780 K. 2020/1203 (26 Şubat 2020), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Kamu personelinin gerek görevde bulundukları sırada gerekse emekliye ayrılmış olmaları hallerinde, parasal ve özlük hakları yönünden her ay hukuki sonuç doğuran, diğer bir ifadeyle süregelen etkileri bulunan idari işlemlere karşı ilk tesis edildikleri ya da ilk uygulandıkları anda davanın açılmamış olması, başvuru tarihinden ileriye dönük sonuçlar doğurmak üzere sonradan başvuru yapılmasına ve buna dayalı olarak tesis edilen işlemlerin dava konusu edilmesine engel teşkil etmez. Buna göre ilgililer, 2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü uyarınca, haklarında kanunların öngördüğü işlemlerin yapılması için her zaman idareye başvurabilecekleri gibi isteklerinin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde anılan maddede öngörülen usule uygun olarak dava açabilecekleri kuşkusuzdur." Aynı yönde bakınız. Danıştay 11. Daire (Danıştay) E. 2016/7097 K. 2018/1388 (13 Mart 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁴⁸ Danıştay 11. Daire (Danıştay) E. 2012/4029 K. 2012/4562 (20 Haziran 2012), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Davacı tarafından 11.2.2010 tarihinde yapılan başvuru, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 1.8.2005 gün ve 15307 sayılı "Sağlık Birimlerinin Devri" konulu Genel Yazısının 9. Maddesinin iptali istemiyle açılan dava sonucunda, Danıştay Onbirinci Dairesince verilen iptal kararının kendi hukuki durumunu da etkilemesi nedeniyle yapılmış bir başvuru olup, davacının, söz konusu iptal kararına da değinerek yaptığı bu başvurunun, genel ve düzenleyici nitelikteki bir idari işlemin iptali yolundaki kararın, o düzenleme ile ilgili herkes için hüküm ifade edeceği gerçeğinden hareketle ve o düzenleyici işlem nedeniyle daha önce menfaati ihlal edilmiş bir kişi olarak, iptal kararının doğurduğu hukuki sonuçlardan yararlandırılması istemiyle yapıldığının ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi kapsamında yapılan bir başvuru niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir. Bu durumda, 2577 sayılı Kanun'un 7., 11. ve 12. maddeleri uyarınca davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin bulunan İzmir Bölge İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Aynı yönde bakınız. Danıştay 11. Daire (Danıştay) E. 2012/5275 K. 2013/586 (29 Ocak 2013), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁴⁹ Danıştay 12. Daire (Danıştay) E. 2018/3164 K. 2019/2617 (9 Nisan 2019), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Buna göre, belirli bir tarih aralığında vekaleten yürütülen görevin karşılığı olarak, vekaletten kaynaklanan parasal haklarının ödenmesi istemiyle

Danıştay 12. Dairesi bir diğer kararında ise parasal haklar ile mülkiyet hakkının doğrudan ilgisini kurmuştur. Söz konusu uyuşmazlıkta davacının görev yaptığı belediyenin kapatılması nedeniyle alamadığı maaşlarına ilişkin başvurusunun İYUK'un 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu noktada Danıştay başvuru dahi olmasa idarenin bu ödemeyi mülkiyet hakkı kapsamında yapması gerektiğine ve idarenin bu konuda takdir yetkisinin olmadığına karar vermiştir⁵⁰. Başka bir uyuşmazlıkta DİDDGK parasal haklardan mahrum kalınmasına yol açan bir düzenleyici idari işlemin iptalinden sonra bu işleme karşı dava açmayan kamu görevlilerinin de İYUK'un 10. maddesi kapsamında idareye başvurarak parasal haklarını talep edebileceğine karar vermiştir. DİDDGK bu kapsamda geçmişe yönelik parasal hakların talep edilmesi için on yıllık genel zamanaşımı süresinin uygulanacağına hükmetmiştir⁵¹.

Çalışma hakkı kapsamında ele alınan iş güvencesi hakkına⁵² ilişkin Danıştay'ın içtihadı ise şu yönüyle şekillenmiştir: DİDDGK 2018 yılında verdiği bir kararında⁵³ kıdem tazminatının ödenmemesine ilişkin

yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine açılan davada, dava açma süresinin hesaplanmasında 2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesinin dikkate alınması mümkün olmayıp, aynı Yasanın 7 ve 11. maddelerinin uygulanması gerekir. Uyuşmazlıkta ise, davacının 28/10/2004-22/02/2008 tarihleri arasında müdür yardımcısı görevini vekaleten yürüttüğü; 21/09/2010 tarihli dilekçeyle de anılan dönemde vekalet görevi nedeniyle parasal haklarının ödenmesi talebiyle davalı idareye başvurduğu, bu istemin zımnen reddi üzerine 07/12/2010 tarihinde işbu davanın açıldığı dikkate alındığında, vekalet görevinin sona erdiği 22/02/2008 tarihinden sonra 2577 Sayılı Kanun'un 7 ve 11. maddeleri göz önünde bulundurularak 60 günlük süre içinde dava açılması gerektiği sonucuna ulaşılmış olup; buna göre 07/12/2010 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken, Mahkemece işin esasına girilerek "dava konusu işlemin 01/01/2005 tarihinden sonraki döneme ait döner sermaye ek ödemelerinin hastane müdür yardımcısı kadrosu üzerinden hesaplanarak ödenmesi isteminin reddine yönelik kısmının iptali ve yoksun kalınan tutarın başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesi" yolunda hüküm kurulmasında hukuka uygunluk görülmemiştir."

⁵⁰ Danıştay 12. Daire (Danıştay) E. 2018/3258 K. 2020/4630 (23 Aralık 2020), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "ÖZET: Dava, tüzel kişiliği kaldırılıp davalı idareye devredilen Belediye Başkanlığı bünyesinde memur olarak görev yapan davacının alamadığı maaşlarının ödenmesi talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ile mahrum kalan maaşının yasal faizi ile birlikte tarafına ödenmesine karar verilmesi istemine ilişkindir. İl Özel İdaresinde memur olarak görev yapan davacının kapatılan Belediye Başkanlığında görev yaptığı dönemde hak ettiği maaşının, Kanun hükümleri uyarınca ve mülkiyet hakkı kapsamında, ilgilinin herhangi bir başvurusu aranmadan idarece kendisine ödenmesi zorunlu olup, idarenin bu konuda takdir yetkisi bulunmamaktadır. İdarenin yasal yükümlülüğünü yerine getirmeyerek hareketsiz kaldığı durumlarda, ilgililerin idareyi harekete geçirmek ve o konuda bir işlem tesis etmesini sağlamak amacıyla yapmış oldukları başvuruların, 2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılmış başvurular olduğunun kabul edilerek dava süresinin buna göre belirlenmesi gerekmektedir. Bu itibarla; incelenen olayda, davacının aylıklarının yatırılması konusunda hareketsiz kalan davalı idarece işlem yapılması istemiyle davacının 2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılan başvurunun reddi üzerine açılan davada süre aşımı bulunmadığından, davanın reddi yönündeki İdare Mahkemesi'nin kararında hukuki isabet görülmemiştir." Aynı yönde bakınız. Danıştay 12. Daire (Danıştay) E. 2018/3507 K. 2020/4629 (23 Aralık 2020), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁵¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), E. 2011/217 K. 2011/616 (2 Haziran 2011), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "...iptal edilen bir düzenleyici işlemin yürürlükte olduğu dönemde, bu düzenleyici işlemin kısıtlayıcı hükümleri nedeniyle hakkı muhtel olan kişilerin, düzenleyici işlemin iptaline ilişkin yargı kararının doğurduğu hukuki sonuçlardan yararlanmaları, yani, düzenleyici işlem nedeniyle yoksun kalınan hakların ilgililere iadesi, idarenin yargı kararının gereklerine göre işlem tesis etmesi mecburiyetinin, dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Düzenleyici işlemin iptalinin, bu düzenleyici işlem nedeniyle menfaati veya hakkı ihlal edilen kişiler için, iptal edilen düzenleyici işlem nedeniyle bu işlemin yürürlükte olduğu süre içinde yoksun kaldıkları hakların iadesi sonucunu doğurmayacağını kabul etmek, Danıştay Onbirinci Dairesinin kararında da belirtildiği üzere, yargı kararının uygulanmaması sonucunu doğuracaktır ki, bu durumun hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı açıktır. Diğer taraftan, düzenleyici işlemin iptaline ilişkin yargı kararının doğurduğu hukuki sonuçlardan yararlanmak üzere ilgili idareye başvuran hak sahibi üçüncü kişilerin başvurusunun dayanağı düzenleyici işlemin iptaline ilişkin yargı kararı olduğuna göre somut olayda olduğu gibi belli bir uygulama tarihi esas alınarak açılmayan bu davalarda geçmişe yönelik hak kayıplarının karşılanmasında ilamların infazına ilişkin 10 yıllık genel zamanaşımı süresinin esas alınması gerektiği sonucuna varılmıştır. Bu itibarla dava konusu uyuşmazlıkta, SSK Ek Ödeme Yönergesinin 80 saate kadar tutulan nöbetler için eködeme yapılmamasını öngören hükümlerinin iptaline ilişkin kararın onanmasına dair Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararının verildiği 12.10.2006 tarihinden geriye dönük olarak ilamların infazına ilişkin 10 yıllık genel zamanaşımı süresi içinde kaldığı anlaşılan 15.9.2003-19.2.2005 tarihleri arasındaki davacının aylık 80saate kadar tuttuğu nöbetler nedeniyle ödenmeyen ek ödeme tutarlarının yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi gerektiğinden davanın reddi yolundaki idare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir."

⁵² Kavrama ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız. Mustafa Kılıçoğlu, "Çalışma Hakkı Kapsamında İş Güvencesi", Prof.Dr. Sarper Sözek'e Armağan, Cilt: 2, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2011), 1210 vd. (<https://www.anayasa.gov.tr/media/3628/kilicoglucalismahakki.pdf>, Erişim 25.10.2024).

⁵³ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), E. 2016/1409 K. 2018/4 (24 Ocak 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Avrupa İnsan Hakları Komisyonu 5849/72 Başvuru sayılı ve 1 Ekim 1975 tarihli Müller/Avusturya davasında; sözleşme tarafından güvence altına alınmış devletten yaşlılık aylığı alma hakkı gibi bir genel hak mevcut olmadığını fakat Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 numaralı Ek Protokolünün 1. maddesinin ikinci paragrafına uygun olarak devlet tarafından öngörülen gerekli şartları yerine getirdikten sonra ya zorunlu ya da ihtiyari olan prim katkılı sosyal sigorta

olarak idareye yapılan bir başvuruda başvurunun İYUK'un 10. maddesi kapsamında ele alınması gerektiğini, yaşlılık aylığının başlı başına bir hak olarak düzenlenmediğini, fakat gereklilikleri yerine getirerek primlerini ödeyen kişilerin sosyal sigortadan yararlanmalarının mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini kabul etmiş ve talep dahi edilmesine gerek olmadan kişiye kıdem tazminatının ödenmesi gerektiğine hükmetmiştir. Danıştay 12. Dairesi⁵⁴ de bir kararında belediyenin geçici işçi kadrosunda çalışmakta iken sürekli işçi kadrosuna atanmak için İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde başvuru yapılabileceğine karar vermiştir. Danıştay 12. Dairesinin⁵⁵ bir başka kararına konu olayda bir vakfa ait hastanede çalışan davacının iş akdi feshedilmiş, işe iade davası adli yargıda görülürken hastane kamuya devredilmiş ve davacı bu sırada işe iade davasını kazanmıştır. Bu kapsamda davacının işe iade işlemlerinin gerçekleştirilmesi için idareye yaptığı başvurunun İYUK'un 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay 12. Dairesinin başka bir kararında⁵⁶ ise bir sözleşmeli personelin Türk vatandaşı iken vatandaşlık statüsü değişerek yabancı uyruklu olması durumunda iş sonu tazminatını talep etme hakkının yabancı uyruklu statüsüne geçtiği değil, hizmet sözleşmesinin feshi tarihi itibarıyla doğduğu ve iş sonu tazminatının İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde her zaman talep edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

planından yararlanma gibi bir mülkiyet hakkı söz konusu olabileceğine işaret etmiştir. Bu durumda; davacının hak ettiği kıdem tazminatının, mülkiyet hakkı kapsamında, ilgilinin herhangi bir başvurusu aranmadan idarece kendisine ödenmesi zorunlu olup, idarenin bu konuda takdir yetkisi bulunmamaktadır.... Yukarıda açıklandığı üzere, idarenin yasal yükümlülüğünü yerine getirmeyerek hareketsiz kaldığı durumlarda, ilgililerin idareye harekete geçirmek ve o konuda bir işlem tesis etmesini sağlamak amacıyla yapmış oldukları başvuruların, 2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılmış başvurular olduğunun kabul edilerek dava süresinin buna göre belirlenmesi gerekmektedir."

⁵⁴ Danıştay 12. Daire (Danıştay), E. 2010/4217 K. 2012/1915 (3 Nisan 2012), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Bir göreve atanmak için kişilerin 2577 Sayılı Kanun 10. M. göre idareye başvurarak işlem tesis ettirmeleri ve bu işleme karşı dava açmaları da mümkün bulunmaktadır. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Davacının Belediye Başkanlığı'nda geçici işçi olarak çalıştığı, 5620 S.K. uyarınca 6 aylık sürenin sonuna kadar sürekli işçi kadrosuna geçirilmediği, ancak davacıya bu konuda bir bildirimin de yapılmadığı, davacının sürekli işçi kadrosuna geçirilme istemiyle 5.1.2010 tarihli başvurusu sonrasında dava konusu işlem ile isteminin reddi üzerine bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Davalı idarece davacının sürekli işçi kadrosuna geçirilip geçirilmediği konusunda bir işlem tesis edilmediği, davacıya bu konuda bir bildirim yapılmadığı veya davacının bilgisi dahiline girmiş bir işlemin bulunmadığı dikkate alındığında, olayda 2577 S.K. 10. M. Uygulanması gerekmekte olup, bu madde uyarınca yapılan başvurunun reddi yolunda tesis edilen dava konusu işlemin iptali istemiyle 60 günlük dava açma süresi içinde açılan davada süre aşımının bulunmadığı sonucuna varılmaktadır."

⁵⁵ Danıştay 12. Daire (Danıştay), E. 2016/3057 K. 2016/2077 (12 Nisan 2016), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Dava; Türkiye Diyanet Vakfı'na ait hastanede işçi olarak görev yaparken iş akdi feshedilen davacı tarafından, işe iade edilmesi istemiyle açılan davanın lehine sonuçlandığı ve daha sonradan dava konusu hastanenin kamuya devri nedeniyle davacının kamuda istihdam için yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmıştır. Davacının 6518 S.K. 122. M. 663 sayılı KHK'ya eklenen Geç. 14. M. uyarınca kamuda istihdam edilmesine yönelik dava konusu başvurusuna dayanak oluşturan davada verilen kararın onanarak kesinleştiği dikkate alındığında, bu yargı kararına dayanılarak davacı tarafından 19.11.2014 tarihinde yapılan başvurunun 2577 sayılı Kanun'un 10. M. kapsamında olduğunun kabulü gerekmektedir. Bu durumda, davacı tarafından 2577 S.K. 10. M. uyarınca yapılan başvurunun reddi yolunda tesis edilen dava konusu işlemin iptali istemiyle altmış günlük dava açma süresi içinde açılan davada süre aşımı bulunmadığından İdare Mahkemesi'nce işin esasının incelenerek bir karar verilmesi gerekir."

⁵⁶ Danıştay 12. Daire (Danıştay), E. 2018/6434 K. 2020/1594 (26 Şubat 2020), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Dava, Türk uyruklu sözleşmeli personel, yabancı uyruklu sözleşmeli personel statüsünde görev yapmakta iken, sözleşmesi yenilenmeyerek görevine son verilen döneme ilişkin olarak tarafına iş sonu tazminatı ödenmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ile iş sonu tazminatının ödenmesine karar verilmesi istemine ilişkindir. İşçilere ödenen kıdem tazminatı ve Devlet memurlarına ödenen emekli ikramiyesi ile eşdeğer bir hak olan iş sonu tazminatının da, Anayasa ile güvence altına alınan mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerekir. 2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında her zaman talep edilebilmesi mümkün olması nedeniyle, İdare Mahkemesince, davacı tarafından, ilgili tarihler arasındaki döneme ilişkin iş sonu tazminatının on yıllık süre içerisinde talep edilmediğinden zamanaşımına uğradığı gerekçesiyle verilen davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki kararda hukuki isabet görülmemiştir. İş sonu tazminatının, sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesinin feshedilerek görevinden ayrılması halinde belirli şartların oluşması durumunda ödenen bir parasal hak olduğu göz önüne alındığında, anılan kurumdaki görevi son bulmayan, sadece hizmet sözleşmesindeki vatandaşlık statüsü değişerek aynı görevine devam eden davacının, iş sonu tazminatını talep hakkının hizmet sözleşmesinin feshedildiği tarih itibarıyla doğduğu dikkate alındığında, anılan tarihten önce talepte bulunabilmesinin hukuken mümkün bulunmayan davacının, iş sonu tazminatına hak kazanıp kazanmadığına ilişkin koşulların bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekir."

Yoksulların korunması kapsamında bir kararında Danıştay 11. Dairesi⁵⁷, görevi sırasında vefat eden kamu görevlisinin eşi dolayısıyla aldığı dul ve yetim aylığının kanun değişikliği neticesinde artırılması için yaptığı başvurunun İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Ailenin korunması hakkı kapsamında Danıştay 2. Dairesi'nin⁵⁸ kararına konu olayda; kamu görevlisi İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde aile birleşimi için bir başvuru yapmıştır, fakat Gelir İdaresi Başkanlığı Gelir Uzmanlığı Yönetmeliği'nde atamadan itibaren beş yıl aynı yerde çalışma koşulu bulunduğu ve ilgili kamu görevlisi atandığı sırada evli olduğundan bu başvurusu kabul edilmemiştir. Danıştay 2. Dairesi de ret işleminin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.

Barınma hakkı açısından Danıştay 14. Dairesi'nin bir kararında⁵⁹ su baskını afeti neticesinde konutu zarar gören kişiler için idare tarafından kalıcı konut yapılana kadar ödenmesi gereken kira yardımını almak için başvuruda bulunan kişinin başvurusunun İYUK'un 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir. Bu hususta Danıştay 15. Dairesinin bir kararında⁶⁰ terör nedeniyle taşınmazlarına ulaşamayan kişilerin zararlarının tazmini için idareye başvurularının, 5233 Sayılı Kanun'da belirtilen altı aylık süre içinde değerlendirileceği belirtildiğinden, İYUK'un 10. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar verilmiştir. Fakat kararın karşı oyunda altı aylık sürenin azami süreyi düzenlediği bu sebeple başvurunun İYUK'un 10. maddesi kapsamında değerlendirilip davanın zımni ret sebebiyle görülmesi gerektiği belirtilmiştir. Benzer bir konuda Danıştay 15. Dairesi başka bir kararında⁶¹, altı aylık başvuru değerlendirme süresi içinde idareye tazminat başvurusunda

⁵⁷ Danıştay 11. Daire (Danıştay), E. 2014/2364 K. 2018/1647 (21 Mart 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "...vefat eden eşinden dolayı 5434 ve 2330 Sayılı Kanunlar uyarınca vazife malullüğü aylığı alan davacı tarafından, 3713 Sayılı Kanun'dan kaynaklı haklarda aynı kanunda 2012 yılında yapılan değişiklik sebebiyle oluşan yeni hukuki durumun dikkate alınması talebiyle açılan davanın bu çerçevede incelenmesi gerekirken, kesinleşmiş mahkeme kararı gerekçe gösterilerek davanın reddi yolunda verilen mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir."

⁵⁸ Danıştay 2. Daire (Danıştay), E. 2016/10654 K. 2018/6314 (14 Kasım 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁵⁹ Danıştay 14. Daire (Danıştay), E. 2016/1193 K. 2019/1039 (12 Şubat 2019), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Davacının başvurusunun afet tarihinden geçerli olmak üzere kalıcı konut teslimine kadar kira yardımı yapılması ve diğer zararlarının karşılanması talebinden ibaret olduğu ve bu başvurunun 2577 Sayılı Kanun'un 11. madde kapsamında değil, 10. madde kapsamında değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Dava konusu işlem, davacının söz konusu talebinin davalı idarece başvurunun reddine ilişkin işlem olup, bu işlemin de süresi içerisinde dava konusu edildiği anlaşıldığından, işin esasının incelenmesi suretiyle bir karar verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır."

⁶⁰ Danıştay 15. Daire (Danıştay), E. 2016/9112 K. 2017/876 (22 Şubat 2017), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Dava, terör nedeniyle taşınmazlarına ulaşamadığından bahisle uğranılan zararların tazmini için idareye yapılan başvurunun zımnen reddine dair idari işlemin iptali talep edilmiştir. 5233 S.K. idarelerin işlem tesis etme süreleri ile ilgili olarak 2577 S.K. farklı bir düzenlemeye gidildiği, anılan Kanunun 6 M. zarar görenlerce yapılacak başvurular ile ilgili çalışmaların, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde tamamlanmak zorunda olduğu, zorunlu hallerde ise, bu sürenin vali tarafından üç ay daha uzatılabileceğinin belirtilmesi karşısında davacının yaptığı başvuru konusunda henüz idarece tesis edilmiş bir idari işlem bulunmadığı, işlemlerin tamamlanıp komisyon tarafından bir karar verilebileceği, dolayısıyla bakılan davada davacının talebinin zımnen reddine yönelik alınmış bir karar bulunmadığından, davanın esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmadığından davanın incelenmeksizin reddine karar vermiştir. Karar onanmalıdır. KARŞI OY: 5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanunun 6. maddesinde; zarar görenlerin başvuru süreleri belirtildikten sonra komisyonun başvuru ile ilgili çalışmalarını altı ay içinde tamamlamak zorunda olduğu, zorunlu hallerde bu sürenin 3 ay daha uzatılabileceği hükmüne yer verilmiş olup, anılan hükümle idarenin karar verme konusunda uyması gereken azami süre belirtilmiş olup, anılan hükmün 2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesinde belirlenen zımni ret işlemine karşı dava açılmasına bir etkisinin olmadığı açıktır."

⁶¹ Danıştay 15. Daire (Danıştay), E. 2016/10000 K. 2017/1352 (23 Mart 2017), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "2577 Sayılı Kanun'un 10. maddesinde, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara yaptıkları başvuruya altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı ve bu altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde dava açılabilirliği kurala bağlanmış olmakla birlikte, 5233 Sayılı Kanun'da idarelerin işlem tesis etme süreleri ile ilgili olarak farklı bir düzenlemeye gidilmiştir. Anılan Kanunun 6. maddesinde, zarar görenlerce yapılacak başvurular ile ilgili çalışmaların, başvuru tarihinden itibaren 6 ay içinde tamamlanmak zorunda olduğu, zorunlu hallerde ise, bu sürenin vali tarafından 3 ay daha uzatılabileceği belirtilmiş ise de, sürenin hangi hallerde uzatılabileceği, idareye başvuru tarihinden itibaren 6 ay içerisinde başvuruların sonuçlandırılmaması ve bu sürenin 3 ay daha uzatılması olması hallerinde başvuru sahiplerine durumu açıklayıcı bir bildirim yapıp yapılmayacağına veya başvuru sahiplerinin bu durumdan haberdar olup olmadığının tespitine yönelik mevzuatta bir düzenleme bulunmamaktadır. İş yoğunluğu durumu dikkate alınarak başvuru sahiplerinin sürenin 3 ay uzatılmış olabileceğini düşünmeleri de olasıdır. Başvuru sahiplerinin sürenin 3 ay uzatılıp uzatılmadığını bilmediği hallerde, dava açma süresinin bu durumun göz ardı edilerek hesaplanması hak arama hürriyetinin dayanakta yoksun olarak kısıtlanması anlamına gelir. Bu da, hukuken kabul edilebilir bir durum değildir. Bu nedenlerle, 5233 Sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca yapılan başvuruya 6 ay içerisinde cevap verilmemesi durumu zımni ret olarak kabul edilip bu 6 aylık sürenin bitiminden itibaren 60 gün içinde dava açılabilirliği gibi, başvurunun sonuçlandırılma süresinin 3 ay uzatıldığı düşünülerek 6+3 aylık sürenin

bulunan kişilerin başvurusuna yanıt verilmediği durumda -mevzuatta öngörüldüğü üzere- üç ay süreyle başvuru değerlendirme süresinin uzatıldığını varsayabileceğini ve toplamda dokuz aylık sürenin sonunda İYUK'un 10. maddesi kapsamındaki dava açma süresinin başlayacağını belirtmiştir. Danıştay'ın dava açma süresine ilişkin söz konusu yorumu mahkemeye erişim hakkı bakımından genişletici bir yorum olması sebebiyle olumlu niteliktedir.

Sosyal hakların İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde yinelenen şekilde talep edilebilirliğine ilişkin önemli bir karar Danıştay 8. Dairesi tarafından verilmiştir. Danıştay 8. Dairesi, özel ağaçlandırma izni talebinin İYUK'un 10. maddesi kapsamında yinelenmesine yönelik uyuşmazlığa ilişkin bir kararında⁶² İYUK'un 10. maddesi ile hak ve özgürlüklerin kullanılması ilişkisine ilişkin olarak, İYUK'ta yer alan kural kapsamında kişilerin bir kez idareye başvuru yaptıktan sonra dava açma süresinin geçmesinden sonra dava açmayarak daha sonra tekrar aynı nitelikteki başvuruları üzerine dava açma süresinin canlanmayacağını ancak temel hak ve özgürlüklere ilişkin başvurularda dava açma süresinin canlanacağını ifade etmiştir. Danıştay'ın kararında özellikle sosyal ve ekonomik haklardan olan çalışma özgürlüğü ve eğitim hakkını bu kapsamda ele alarak bunu açıkça ifade etmesi önem arz etmektedir. Bunun yanında Danıştay 14. Dairesi⁶³ bir kararında, taşınmaz kültür varlığı tescil kaydının değiştirilmesi talebine yönelik uyuşmazlıkta mülkiyet hakkının zaman ötesi niteliğine vurgu yaparak mülkiyet hakkına ilişkin konularda İYUK'un 10. maddesi kapsamında her zaman ve tekrar eden şekilde idareye başvurulabileceğine ve bu başvurularda dava açma hakkının canlanacağına hükmetmiştir. Mülkiyet hakkı sosyal haklardan olmasa da sosyal hakların mülkiyet hakkını ilgilendiren kısımları bakımından dava açma hakkının İYUK'un 10. maddesi kullanılarak her zaman canlı tutulabilmesi dikkate değer niteliktedir.

2. Danıştay'ın Anayasa'nın 65. maddesi bakımından içtihadı

Anayasanın 65. maddesinde düzenlenen hüküm uyarınca konuya ilişkin olarak Danıştay nezdinde çeşitli kararlarda ekonomik sebeplerle sosyal hakların sınırlandırılması tartışılmıştır. Sağlık hakkına ilişkin 2018 tarihli bir kararında Danıştay 15. Dairesi⁶⁴, sağlık hakkı bir sosyal hak olsa da söz konusu anayasal kural gerekçesiyle temel hak olan yaşam hakkını tehdit edecek derecede sağlık hakkının

dolması üzerine, bu sürenin zımni ret olarak kabul edilip, 6+3 aylık sürenin bitiminden itibaren 60 gün içinde de dava açılabilceği sonucuna varılmıştır."

⁶² Danıştay 8. Daire (Danıştay), E. 2015/14667 K. 2017/1544 (13 Mart 2017), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Özellikle seyahat özgürlüğünün kullanılması, çalışma özgürlüğünün kullanılması, mülkiyet hakkının kullanılması, eğitim hakkının kullanılması ve can ve mal güvenliğinin sağlanması gibi kişilerin temel hak ve özgürlüklerini kullanmaları amacıyla idareye yaptıkları yeni müracaat üzerine dava açma süresinin canlanması hakkın niteliğine uygun düşebilecektir. Ancak, genel kural, kişilerin idareye yaptıkları yeni müracaat ile dava açma süresinin yeniden canlanmayacağı yönündedir. Yasa koyucu, idari işlemlerin sürekli bir biçimde dava açma tehdidi altında kalmasını engelleyebilmek için, idari işlemlerin ilgililerince ve belli sürede davaya konu edilebileceğini öngörerek kamu hizmetinin hızlı ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamak istemiştir."

⁶³ Danıştay 14. Daire (Danıştay), E. 2011/15162 K. 2012/7461 (6 Kasım 2012), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerden olan mülkiyet hakkının kullanılabilmesi için, ilgililerin, gerekli işlemin yapılmasını idareden her zaman isteyebilecekleri açıktır. Bu durum mülkiyet hakkının zaman ötesi niteliğinden kaynaklanmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin 10.04.2003 günlü, E:2002/112, K:2003/33 sayılı ve 17.03.2011 günlü, E: 2009/58, 2011/52 sayılı kararlarında da bahsedildiği üzere, hukukun genel ilkelerinden birisi de mülkiyet hakkının zaman ötesi niteliği, başka bir anlatımla mülkiyet hakkının zamanaşımına uğramamasıdır. Mülkiyet hakkının bu niteliğinden dolayı, bu hakkı ilgilendiren konularda gerekli işlemin yapılması isteminin idarece reddedilmiş olması halinde, aynı konuda 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca idareye tekrar başvurulmasına ve başvurunun reddi halinde ret işlemine karşı dava açılmasına bir engel bulunmamaktadır. Her yeni başvuru üzerine idarece tesis edilecek işlem için 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinde öngörülen 60 günlük süre içinde dava açılması mümkündür. Bu durumda; davacının mülkiyet hakkını ilgilendiren bir konuda işlem yapılması istemiyle 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca yaptığı en son başvurusunun reddi üzerine süresinde dava açıldığı dikkate alındığında, daha önceden aynı konuda yaptığı başvuru tarihinde işlemden haberdar olduğu gerekçesiyle davanın süreaşımı nedeniyle reddine ilişkin temyize konu Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir."

⁶⁴ Danıştay 15. Daire (Danıştay), E. 2014/6132, K. 2018/2209 (6 Mart 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: "Anayasa'nın 56. maddesiyle bireylere tanınan "hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürme hakkı"nın sağlanması için gerçekleştirilecek düzenlemeler bakımından Devlet görevlendirilmekte, 65. madde ile de bu göreve ekonomik sebeplerle kimi sınırlamalar getirilmektedir. Ancak, 56. madde ile tanınan hak, Anayasa'nın 17. maddesinde düzenlenen "yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma hakları" ile bağlantılı olup; Devletin, ekonomik ve sosyal alandaki görevlerini yerine getirirken yapacağı düzenlemelerde yaşama hakkını ortadan kaldıran, tehlikeye düşüren ya da kısıtlayan kuralları getiremeyeceği açıktır." Aynı yönde bakınız. Danıştay 10. Daire (Danıştay), E. 2008/7970 K. 2011/833 (1 Mart 2011), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

kısıtlanamayacağına karar vermiştir. Kararında Danıştay “Bu sebeple sağlık hizmetinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yapılacak düzenlemelerin, Anayasa’da belirlenen temel ilkelere uygun olması zorunludur. Dolayısıyla Anayasa’nın 65. maddesinde Devletin, Anayasa ile belirlenen görevlerini mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği yolundaki hükmün, en önemli sosyal haklardan biri olan ve doğrudan insan yaşamını ilgilendiren sağlık hakkına ulaşılmasına ve bu haktan en iyi biçimde yararlanılmasına engel oluşturacak biçimde yorumlanmasının, sağlık hakkının özünün zedelenmesine yol açabilecek uygulamalara neden olabileceği açıktır.” hükümlerine yer vererek Anayasanın 65. maddesindeki kuralın yaşam hakkına doğrudan ilişkin olan bir hakkın özüne dokunulmasına yol açacak şekilde kısıtlanamayacağına vurgu yapmıştır. Sağlık hakkını bir sosyal ve ekonomik hak olarak Anayasa’nın 65. maddesi ile birlikte değerlendirdiği bir başka kararda Danıştay 10. Dairesi, sağlık hakkının “ertelenemez ve ikame edilemez” niteliğini vurgulamıştır⁶⁵.

Danıştay 2. Dairesi⁶⁶ ise sağlık hakkı bakımından ilaçlı stent bedelinin devlet tarafından ödenmesine ilişkin uyuşmazlıkta yaptığı değerlendirmede Anayasanın 65. maddesi ile verilen yetkinin sağlık hizmetlerine ulaşmayı engelleyecek şekilde yorumlanmasının mümkün olmadığını açıkça belirtmiştir. Yine Danıştay 2. Dairesi⁶⁷, devlet memurlarının özel sağlık kuruluşlarında gerçekleştirilen yaşamsal tedavi sürecine yönelik giderlerinin küçük bir kısmının devlet tarafından ödenmesi ve devlet memurunun ağır mali yük altında bırakılmasına konu uyuşmazlıkta, “kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması” gerekliliğine dikkat çekerek dava konusu düzenlemenin sosyal hukuk devleti ilkesi, yaşam hakkı ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ne aykırı olduğu yönünde hüküm kurmuştur.

Danıştay Dairelerinin yukarıda gösterilen kararları birlikte değerlendirildiğinde; Danıştay sosyal haklardan olan sağlık hakkının yaşam hakkı ile doğrudan bağıni kurmakta ve Danıştay’ın Anayasa’nın 65. maddesi ile düzenlenen sosyal hakların tesisinde kaynakların etkin ve verimli kullanılması kuralı ile yaşam hakkının korunması ödevi arasında bir değerlendirme yaptığı görülmektedir. Bu noktada Devletin yaşam hakkını doğrudan ilgilendiren sağlık hakkının korunmasında mali kaynakların sınırlılığını öne süremeyeceğine istikrarlı olarak karar vermektedir.

⁶⁵ Danıştay 10. Daire (Danıştay), E. 2008/9164 K. 2011/832 (1 Mart 2011), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: “Anayasa’nın 17. maddesinde düzenlenen yaşama hakkı yalnızca yaşamını sürdürmek anlamında değil sağlıklı yaşama hakkına sahip olmak anlamındadır, işte bu sebeple kişilerin sağlıklı olma hakkı, kamusal korumaya tabidir. Sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı, bir ekonomik ve sosyal hak olup, bu yönüyle kamuya ya da Anayasada geçen biçimiyle Devlete belli yükümlülükler getirmektedir. Devlet bu anayasal yükümlülüğün gereğini yerine getirmek ve herkesin sağlık hizmetlerinden yararlanması için her türlü tedbiri almak, kişilerin sağlık hizmetlerinden gecikmeksizin yararlanmasını sağlamak durumundadır.”

⁶⁶ Danıştay 2. Daire (Danıştay), E. 2007/2534 (1 Temmuz 2008), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: “Maliye Bakanlığı’nca uyuşmazlık konusu düzenleyici işlem ile getirilen kurallara dayanak olarak; Anayasa’nın anılan 65. maddesi hükmünden bahisle,....anılan hükümler ile Maliye Bakanlığı’nayetki verildiği açıktır. Ancak, 5234 sayılı Yasa hükümleri ile verilen yetkinin, tedavi giderleri ile ilgili olarak serbest piyasa ortamında sunulan çeşitli mal ve hizmetler bakımından oluşan farklı fiyatlar arasında azami faydayı en düşük maliyetle sağlayacak olanın seçilerek bedelinin ödenmesinin temin edilmesi, böylelikle gereksiz kaynak aktarımının önüne geçilerek kamu kaynaklarının yerinde kullanılması, ayrıca planlama ve bazı düzenlemelerin yapılabilmesi amaçlarıyla kullanılması gerektiği açık olup, bunun haricinde, bu yetkinin verilmiş amacı aşarak ilgililerin sağlık hizmetine ulaşmasının engellenmesi veya ağır bir mali yük altında bırakılması sonucunu doğuracak şekilde uygulanması hukuken mümkün değildir.”

⁶⁷ Danıştay 2. Daire (Danıştay), E. 2007/1200 (23 Ekim 2007), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası: “Anayasamızın “Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları” başlıklı 65. maddesinde yer alan; “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” hükmü ile Devlete Anayasa ile yüklenen ödevler arasında öncelikler gözetilmek suretiyle mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde görevlerini yerine getirme imkanı tanınmış olup, bu öncelikler arasında yaşama hakkı en başta olmak üzere kişilerin ruh ve fizik sağlığı içinde insana yaraşır bir hayat sürdürmesini sağlama görevinin en önde geldiği tartışmasızdır...Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğinin Ek-2. maddesi ve diğer mevzuat hükümleri ile belirtildiği şekilde, bu hizmeti sunan özel sağlık kuruluş ve kurumlarıyla fiyatlandırma ile ilgili olarak anlaşma yapmak, protokol düzenlemek,...vb. suretiyle kullanılması, böylelikle kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması gerekir iken, tedavi giderinin küçük bir kısmı karşılanırken, bir kamu görevlisince kaldırılmayacak boyuttaki giderin hastanın üzerinde bırakılmasına yol açan 2006-6 sayılı Tebliğ eki Ek-9 sayılı listenin 2315. sırasında yer alan dava konusu düzenleme ve bu düzenlemeye dayalı olarak...tesis edilen dava konusu işlemlerin İnsan Hakları Evrensel Sözleşmesi, Anayasanın 2. maddesinde yer alan Sosyal Hukuk Devleti ilkesi ve yine 17. maddesi ile yukarıda yer verilen diğer mevzuat hükümlerine dolayısıyla hukuka açıkça aykırı olduğu uygulanmaları halinde davacının telafisi güç zararlara uğramasına yol açacakları sonucuna varılmıştır.”

Sonuç ve Değerlendirme

Çalışmanın konusunu idari yargılama hukukunda yer alan zımni ret kurumu çerçevesinde sosyal hakların talep edilebilirliği oluşturmaktadır. Sosyal hakların talep edilebilirliği yönünden, İYUK'un 10. maddesinin gerekçesi irdelenmek istenildiğinde, bu noktada zımni reddi düzenleyen 521 sayılı Kanunun ilgili maddelerinin gerekçesinin⁶⁸ incelenmesi bu hukuki müessesenin *ratio legis*ini anlamak bakımından uygun olacaktır⁶⁹. Bu kapsamda kanun maddesinin ihdas edilme gerekçesi olarak “*ortada henüz idari dâvaya konu olabilecek bir tasarruf bulunmamakla beraber ferdin, kendisi hakkında, idarece bir işlem veya eylem yapılmasını istiyebilmesi*” gösterilmiştir. Burada “idari tasarruf” idari işlem anlamına gelmekte ve hem düzenleyici idari işlemleri hem de birel idari işlemleri kapsamına almaktadır⁷⁰. Bu noktada kanuni düzenlemelerde yer alan bir sosyal hakka ilişkin idareler tarafından hakkın uygulanmasına yönelik bir idari düzenleyici işlem tesis edilmemiş olması halinde idareden talep edilebilmesi ve İYUK'un 10. maddesinin bahsi geçen gerekçesi çerçevesinde zımni ya da açık şekilde talebin reddedilmesi halinde dava açılabilmesi mümkün görünmektedir. Bu demektir ki, idari yargılama usulü bakımından sosyal hakların düzenleyici idari işlemlerde görünümünün veya somutlaşmış bir düzenlemesinin olmaması durumunda menfaati olan kişilerin dava açma hakkının varlığından söz etmek uygun olacaktır. Bununla birlikte davanın esası açısından düzenleyici idari işlemin hukuka uygunluğu denetlenecektir. Burada kanuni düzenlemede idarenin bağlı yetki kapsamında düzenleyici idari işlemi tesis etmesi öngörülmüş ise idarenin zımni ret işlemi iptal edilecek ve idarenin bu yönde işlem tesisi mecburiyeti mahkeme kararı ile hüküm altına alınacaktır⁷¹. Belirtmek gerekir ki, burada bahsedilen bağlı yetki, idarenin kanunda yer verilen ilgili hakka ilişkin ikincil düzenleme yapma konusunda bir mecburiyetine ilişkindir, söz konusu düzenleyici idari işlemin içeriğine yönelik denetim bu kapsamda bulunmamaktadır. Fakat kanuni düzenlemede bağlı yetkiye ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş olması halinde, hakka ilişkin düzenleyici idari işlem ihdas etme noktasında idarenin takdir yetkisinin denetimi söz konusu olacaktır. Bu noktada idarenin takdir yetkisinin denetiminde Danıştay'ın kullandığı iki kriter olan “kamu yararı” ve “hizmet gerekleri” kriterleri⁷² kapsamında karşımıza sosyal ve ekonomik alanlarda devletin mali kaynaklarının sınırı tartışması çıkmaktadır.

Danıştay'ın sosyal haklara ilişkin İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde oluşturduğu içtihadı değerlendirildiğinde; uyuşmazlıklar halihazırda kanunlarda ya da düzenleyici idari işlemlerde düzenlenmiş ve tanımlanmış olan hakların talep edilmesi çerçevesinde gelişmiştir. Anayasal olarak tanınmış olan ve fakat yasal düzenlemelerde ya da düzenleyici idari işlemlerde yer almayan bir sosyal hakkın görünümünün ya da somutlaşmış halinin idarelerden talep edilmesine yönelik bir içtihadı rastlanmamıştır. Yukarıda incelenen Danıştay kararlarında, insan haklarının yerine getirilmesinin hem süre hem de tekrar eden başvurular bakımından İYUK'un 10. maddesi kapsamındaki diğer başvurulardan olumlu yönde ayrıkışık şekilde değerlendirilmesi, Anayasa'ya ve insan haklarının korunmasına uygun bir yaklaşımdır. Fakat Anayasal düzeyde korunan bir sosyal hakkın kanun

⁶⁸ Millet Meclisi, Danıştay Kanunu Tasarısı, “Danıştay kanunu tasarısı ile İstanbul Milletvekili Reşit Ülker'in, 3546 sayılı Danıştay Kanununun Anayasaya aykırı hükümlerinin kaldırılmasına dair kanun teklifi ve Geçici Komisyon raporu” (1/474, 2/440), S. Sayısı: 369, 12.06.1963, 8. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c023/mm_01023012ss0369.pdf, (Erişim 26.10.2024). Bugün 2577 sayılı Kanunun 10. maddesine tekabül eden düzenleme, 521 sayılı Danıştay Kanunu tasarısı ve gerekçe metninde 68. madde olarak düzenlenmiş iken tasarının kanunlaşmış olan metninde “idare makamlarının sükûtu” başlığı ile 69. maddede yer almıştır.

⁶⁹ Nitekim 2577 Sayılı Kanunun ihdas edilmesi sürecinde ilgili hüküm için ayrıca bir gerekçe yazılmamıştır. Bakınız. Milli Güvenlik Konseyi, “İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu”, 1/254, S. Sayısı: 312, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091ss0312.pdf, (Erişim 26.10.2024).

⁷⁰ Eralp Özgen, “İdari Tasarruflardaki Sakatlıklar”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1), 1960, 264 ve devamı.

⁷¹ Gözübüyük, 144; Bağlı yetkinin yargısal denetimine ilişkin açıklamalar için bakınız. Günday, 73-74.

⁷² Danıştay 2. Daire (Danıştay), E. 2021/15231 K. 2022/951 (2 Mart 2022), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

düzeyinde ya da düzenleyici idari işlemlerle düzenlenmeyen bir görünümü bakımından İYUK 10. maddesi kapsamında ele alınışına dair bir içtihat bulunmamaktadır.

Konuya yönelik yukarıda ayrıntıları yer verilen Danıştay içtihadı incelendiğinde sosyal haklara yönelik taleplerde bu taleplerin yaşam hakkı veya mülkiyet hakkı gibi temel haklarla bir ilişkisi olduğu noktada devletin mali kaynaklarının sınırının devletin pozitif edim yükümlülüğünü kaldırmayacağına yönelik kararlar verildiği anlaşılmaktadır. Fakat sosyal hakların doğrudan temel haklarla bağlantısının kurulamadığı durumlara ilişkin bir içtihadın geliştiğini söyleme imkanı bulunmamaktadır. Oysaki sosyal hakların yalnızca temel haklarla doğrudan ilişkili olduğu durumlarda dava edilebilir olduğuna dair bir yaklaşım insan haklarının bütüncül olarak ele alınması gerekliliği ile uyumlu değildir. Nitekim haklar arasında bir hiyerarşinin olamayacağı ve anayasal düzeyde ya da uluslararası sözleşmelerle korunan her hakkın aynı derecede önemli ve dava edilebilir olduğunu belirten görüşler yukarıda belirtildiği üzere öğretide bulunmaktadır. Çünkü hem devletin pozitif yükümlülüğü açısından medeni ve siyasi haklar ile sosyal haklar açısından bir fark bulunmamaktadır hem de sosyal haklara ilişkin anayasal hükümler bir program hüküm niteliğinde olamayacağından Anayasanın 65. maddesinin bir kaçış hükmü değil sadece sosyal hakların kademeli olarak tesisinde ölçüyü ifade eden bir hüküm olduğu kabul edilmelidir. Bu noktada sosyal hakların dava edilebilirliği açısından yargı organlarının görevi olarak her bir hak için asgari bir özün ortaya konularak bu kapsamda hukuki bir denetimin gerçekleştirilmesi önerilmektedir⁷³.

Bu çerçevede sosyal hakların tesisine ve somutlaşmasına ilişkin eksikliğin kanun koyucunun ilgili yasal düzenlemeyi gerçekleştirmemesinden mi yoksa kanuni dayanak olmasına rağmen idarenin bir düzenleyici idari işleminin eksik olmasından mı kaynaklandığı izlenecek hukuki yol açısından farklılık göstermektedir. Eğer sosyal hakların tesisine yönelik Anayasal düzenlemeye dayanılarak bir kanun tesis edildiye ve bu kanuni düzenlemeye dayanılarak bir idari düzenleyici işlem ihdas edilmemesi nedeniyle kişiler sosyal haklarını kullanamıyor durumlar ise, bu durumda idarenin ilgili düzenleyici işlemi tesise zorlanması söz konusu olacaktır. Bu halde kişiler İYUK'un 10. maddesi uyarınca "*idari davaya konu olabilecek bir işlem ... yapılması için*" yetkili idareye başvurabilir ve başvurunun zımni ret ile sonuçlanması ile iptal davası açabilir. Çünkü nihayetinde sosyal hakların tesisine ilişkin bir düzenleyici idari işlem, ilgililerin "*haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem*" niteliğindedir. Açılan iptal davasının mahkeme tarafından kabul edilmesi halinde ilgili idare konuya ilişkin düzenleyici idari işlem tesis etmek zorunluluğunda olacaktır. Söz konusu yargılamada zımni ret işlemi idari işlemlerin sebep ve konu işlemleri yönünden hukuka aykırılık değerlendirmesine tabi tutulacaktır. Bunun yanında eğer kişiler düzenleyici idari işlemin eksikliği nedeniyle bir zarara uğradıysa tam yargı davası yolu ile hizmet kusuru nedeni ile zararının tazminini talep edebilir.

İlgili sosyal hakka ilişkin Anayasal düzenleme olmasına rağmen buna ilişkin henüz bir kanuni düzenleme bulunmaması durumunda ise idarenin kanuniliği ilkesi uyarınca ikincil düzenleme yapma yetkisine sahip olan ilgili idarenin tam yargı davası açısından herhangi bir hizmet kusuru olmadığından tazminat sorumluluğu da bulunmayacaktır. Çünkü kişiler bir zarara uğramış olsa dahi bu zarar İYUK'un 10. maddesi kapsamında idari işlem veya eylemden doğan bir zarar değildir ve zarar ile idari faaliyet arasında bir illiyet bağı bulunmamaktadır. İptal davası açısından da yine herhangi bir kanuni dayanak olmadan idareler kanunilik ilkesi gereğince idari işlem veya eylem tesis edemeyeceklerinden, idareye bir başvuru olsa dahi söz konusu zımni ret işlemi sebep unsuru yönünden hukuka uygun olacağından iptal davası reddedilecektir. Aynı zamanda bu halde "*idari davaya konu olabilecek işlem*" de bulunmadığından İYUK'un 10. maddesinin gereği oluşmamış olacaktır⁷⁴. Fakat idari yargı kapsamında ret işlemlerinin hukuka uygun olduğu kanaatine kesin olarak varıldıktan sonra hak ihlali sebebi ile Anayasa Mahkemesi ve sonrasında da AİHM nezdinde bireysel başvuru gerçekleştirildiğinde söz konusu

⁷³ Uygun, 29-31, 42.

⁷⁴ Çağlayan, 284.

yargılamalarda insan haklarının bütüncül korunması yönünden yasal düzenleme eksikliği de bir hak ihlali olarak görülerek bu yargılamalar çerçevesinde hak ihlali ve tazminat kararı verilme olasılığı somut olayın özelliklerine göre ihtimal dahilindedir. Elbette bu çerçevede Anayasa Mahkemesi ve AİHM nezdindeki bireysel başvurularda AİHS’te yer alan temel haklar çerçevesinde bir değerlendirme yapılacaktır. AİHS’te sosyal haklara yer verilmemektedir. Fakat AİHS’te yer alan temel hakların sosyal haklarla bağlantısı olduğu noktada insan haklarının bütüncüllüğü çerçevesinde sosyal hakların da korunması mümkündür. Bu konuda yaşam hakkını ilgilendirdiği noktada sağlık hakkının korunması örnek verilebilir.

Sonuç olarak insan haklarının bütünlüğü ve karşı bağımlılığı ilkesi göz önüne alındığında sosyal hakların etkin şekilde korunabilmesi için dava edilebilir oldukları içtihatlar nezdinde açıkça ortaya konmalıdır⁷⁵. Hak kuşakları sınırlandırmasından yola çıkılarak oluşturulan negatif haklar-pozitif haklar görüşünün hakların dava edilebilirliği konusunda hakların bölünmezliğini ihlal etmeyecek şekilde ele alınması ve dolayısıyla bu sınıflandırmanın sosyal hakların dava edilebilirliği aleyhine öne sürülmemesi bir gerekliliktir⁷⁶. Danıştay’ın içtihadı göz önüne alındığında sosyal hakların İYUK’un 10. maddesi kapsamında dava edilebilirliği konusunun bu kapsamda değerlendirilmesi ve içtihadın da bu yönde şekillenmesi gerekmektedir.

⁷⁵ Algan, 73, 153.

⁷⁶ Algan, 153-154.

Kaynakça

- Akyılmaz, Bahtiyar vd. *Türk İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2. Baskı, 2019.
- Algan, Bülent. *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2007.
- Alp, Mustafa. "Avrupa Birliği Temel Sosyal Hakları ve Türk İş Hukuku". *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6/1 (2004), 1-41.
- Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, Hazırlayanlar: Yunus Emre Yılmazoğlu ve İsmail Emrah Perdecioğlu, (Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 3. Baskı, 2021), https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf , (Erişim 08.12.2024), 355.
- Bağrıaçık, Ahmet. "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. Maddesine Göre Yapılan Başvuruya Zımni Retten Sonra Gelen Açık Ret Cevabının Dava Açma Süresine Etkisi". *Ankara Barosu Dergisi*, 2018/3, 81-102.
- Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: 7.Baskı, Seçkin Yayınları, 2015.
- Ertan, İzzet Mert. *Sosyal Hakların Uluslararası Korunması ve Avrupa Sosyal Şartı Sistemi*. İstanbul: Beta Yayınları, 2015.
- Gören, Zafer. "Sosyal Devlet İlkesi ve Anayasa Hukuku Açısından Yaşam Kalitesi", *Anayasa Yargısı*, 14, 1997, 93-153, <https://www.anayasa.gov.tr/media/4712/zafergoren.pdf> , (Erişim 09.12.2024).
- Gözübüyük, Şeref. *Yönetmelik Yargı*. Ankara: Turhan Kitabevi, 30.Baskı, 2010.
- Günday, Metin. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, 2022.
- Kaboğlu, İbrahim. *Kolektif Özgürlükler*. Diyarbakır: DÜHF Yayınları, 1989.
- Kaplan, Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınları, 7. Baskı, 2020.
- Karahanoğulları, Onur. *İdari Yargı – İdarenin Hukuka Zorlanması*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.
- Kaya, Seyithan. "Eşitlik, Pozitif Ayrımcılık ve Dağıtıcı Adalet İlkeleri Çerçevesinde İdarenin Yükümlülüklerinin Değerlendirilmesi". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 2022/21, 85 – 119.
- Kılıçoğlu, Mustafa. "Çalışma Hakkı Kapsamında İş Güvencesi", *Prof.Dr. Sarper Süzek'e Armağan*, Cilt: 2, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2011), 1207-1230, (<https://www.anayasa.gov.tr/media/3628/kilicoglualismahakki.pdf> , Erişim 25.10.2024).
- Langford, Malcolm. "The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory", *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Ed. Malcolm Langford, (Cambridge University Press, 2008), 3-45.
- Millet Meclisi, Danıştay Kanunu Tasarısı, Danıştay kanunu tasarısı ile İstanbul Milletvekili Reşit Ülker'in, 3546 sayılı Danıştay Kanununun Anayasaya aykırı hükümlerinin kaldırılmasına dair kanun teklifi ve Geçici Komisyon raporu (1/474, 2/440), S. Sayısı: 369, 12.06.1963, 8. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c023/mm_01023012ss0369.pdf , (Erişim 26.10.2024)
- Milli Güvenlik Konseyi, *İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu*, 1/254, S. Sayısı: 312, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091ss0312.pdf , (Erişim 26.10.2024).
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: 14. Baskı, Yetkin Yayınları, 2013.

- Özgen, Eralp. "İdari Tasarruflardaki Sakatlıklar". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1), 1960, 255-289.
- Sancakdar, Oğuz – Önüt, Lale Burcu. *İdari Yargılama Hukuku Genel Esaslar*. Ankara: Seçkin Yayınları, 5. Baskı, 2023.
- Sezginer, Murat. "İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi - Prof. Dr. M. Şakir Berki'ye Armağan*, 5(1-2), 1996, 417 – 441.
- Soysal, Mümtaz. *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 11. Baskı, 1997.
- Tanör, Bülent. *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*. İstanbul: May Yayınları, 1978; Aktaran: Yolcu, Serkan. *Anayasa Yargısında Sosyal Hakların Korunması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Tanör, Bülent – Yüzbaşıoğlu, Necmi. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları, 17. Baskı, 2018.
- Úbeda de Torres, Amaya. "Justiciability and social rights", *Research Handbook on International Law and Social Rights*, Ed. Christina Binder, Jane A. Hofbauer, Flávia Piovesan, Amaya Úbeda de Torres, (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2020), 43-55.
- Uygun, Oktay. "Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi", *Anayasa Yargısı*, 19/1 (2003), 11-45.
- Yolcu, Serkan. *Anayasa Yargısında Sosyal Hakların Korunması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Yücel Dericiler, Özge. *Refah Devletinin Krizi Kısacasında Ekonomik-Sosyal Haklar ve Devletin Yükümlülükleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010.

Mahkeme Kararları

- Danıştay, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 2016/1409 K. 2018/4 (24 Ocak 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 2011/217 K. 2011/616 (2 Haziran 2011), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 2. Daire, E. 2016/10654 K. 2018/6314 (14 Kasım 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 2. Daire, E. 2007/2534 (1 Temmuz 2008), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 2. Daire, E. 2007/1200 (23 Ekim 2007), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 2. Daire, E. 2021/15231 K. 2022/951 (2 Mart 2022), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 8. Daire, E. 2015/14667 K. 2017/1544 (13 Mart 2017), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 8. Daire, E. 2016/9780 K. 2020/1203 (26 Şubat 2020), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 10. Daire, E. 2008/7970 K. 2011/833 (1 Mart 2011), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 10. Daire, E. 2008/9164 K. 2011/832 (1 Mart 2011), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 11. Daire, E. 2014/2364 K. 2018/1647 (21 Mart 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 11. Daire, E. 2016/7097 K. 2018/1388 (13 Mart 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 11. Daire, E. 2012/5275 K. 2013/586 (29 Ocak 2013), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 11. Daire, E. 2012/4029 K. 2012/4562 (20 Haziran 2012), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.
- Danıştay, Danıştay 12. Daire, E. 2010/4217 K. 2012/1915 (3 Nisan 2012), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 12. Daire, E. 2016/3057 K. 2016/2077 (12 Nisan 2016), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 12. Daire, E. 2018/6434 K. 2020/1594 (26 Şubat 2020), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 12. Daire, E. 2018/3164 K. 2019/2617 (9 Nisan 2019), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 12. Daire, E. 2018/3258 K. 2020/4630 (23 Aralık 2020), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 12. Daire, E. 2018/3507 K. 2020/4629 (23 Aralık 2020), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 14. Daire, E. 2016/1193 K. 2019/1039 (12 Şubat 2019), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 14. Daire, E. 2011/15162 K. 2012/7461 (6 Kasım 2012), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 15. Daire, E. 2014/6132, K. 2018/2209 (6 Mart 2018), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 15. Daire, E. 2016/9112 K. 2017/876 (22 Şubat 2017), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, Danıştay 15. Daire, E. 2016/10000 K. 2017/1352 (23 Mart 2017), Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Makale Bilgi Formu

Çıkar Çatışması Bildirimi: Yazar tarafından potansiyel çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Yapay Zeka Bildirimi: Makalenin İngilizce abstract ve extended abstract kısımları açısından yapay zeka aracı chatgpt'ye (open.ai) sadece İngilizce gramer ve yazım denetimi yaptırılmıştır. Makalenin diğer hiçbir yerinde yapay zeka aracı kullanılmamıştır.

İntihal Beyanı: Bu makale iThenticate tarafından taranmıştır.