

İDARİ İŞLEMLERDE YAZILI BİLDİRİM

Cihan KANLIGÖZ (*)

I. GİRİŞ

1982 Anayasamızın “yargı yolu” başlığını taşıyan 125. maddesinin 1. fıkrasında idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtildikten sonra 125/3. fıkrasında: “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre yazılı bildirim tarihinde başlar.” hükmü yer almaktadır.

Aynı şekilde Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddesinde, vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında “yetkili makamlara” ve TBMM’ne bir dilekçe ile başvurma hakkına sahip oldukları, kendileri ile ilgili başvurularının sonucunun dilekçe sahiplerine “yazılı olarak” bildirileceği hüküm altına alınmaktadır.

Yazılı bildirimle ilişkin bu anayasal kuralların yanında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) ise 7. maddesinde dava açma süresinin “özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde 60 ve vergi mahkemelerinde 30 gün” olduğunu hüküm altına almakta ve yine 7. maddenin 2. bendinde dava açma süresinin “İdari uyuşmazlıklarda yazılı bildirim yapıldığı” tarihi izleyen günden başlayacağı belirtilmektedir.

İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlayacağı esası hukukumuzda ilk defa 1961 Anayasası ile girmiştir. Bundan önceki dönemde 1925 tarihli Devlet Şurası Kanunu’na göre, dava açma süresinin işlemeye başlaması için tefhim veya icraî fiili öğrenme yeterli olmakta idi (1).

1961 Anayasası yazılı bildirim esasını 114. maddesinin 2. fıkrasında hüküm altına almıştır. Aynı dönemde yürürlükte olan 521 sayılı eski Danıştay Kanunu da 67. maddesinde “Danıştay’da dava açma

(*) A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Araştırma Görevlisi.

(1) Onar, S. Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları III. Cilt, 3. Baskı, İstanbul 1966, sh. 1962.

süresinin her çeşit işlemlerde yazılı bildirim tarihinden itibaren başlayacağı” hükmünü getirmekte idi.

Yazılı bildirim esasının yasal Düzenlemelerin yanında aynı zamanda gerek 1961 gerekse 1982 Anayasalarımızda yer almasının temel amacı idarenin işlemleri karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının, yargısal yollarla, korunması ve kullanılmasının sağlanmasını anayasal güvence altına almaktır. Çünkü idare hukuku alanında üstün kamu gücünün temsilcisi olan idare tek yanlı iradesi ile yönetilenler hakkında icrai nitelikte kararlar alabilmektedir. Yani ilgililerin rıza ve muafakatı almasa bile idare tek yanlı iradesi ile tesis ettiği işlemlerle, onların hukuki durumları üzerinde etkili olabilmekte; mevcut hukuki durumlarını değiştirebilmekte veya ortadan kaldırabilmektedir.

Anayasada ve İYUK’da yer alan “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlayacağı” kuralı, idarenin kural olarak tek yanlı iradesiyle tesis ettiği idari işlemlerin kişiler hakkında uygulanabilmesi ve onların hukuki durumlarını etkileyebilmesi için idari işlemin bireye yazılı olarak bildirilmiş olmasını gerektirmektedir (2).

Yazılı bildirimün önemi özellikle bireyin hak ve menfaatlerin ihlal eden idari işlemlere karşı dava açma hakkının kullanılmasında ortaya çıkmaktadır: İdari davalarda dava açma hakkının kullanılabilmesi için tanınmış olan (60 günlük) sürenin kısa olması ve bu sürenin doktrinde (3 ve daha önemlisi Danıştay içtihatları ile hak düşürücü nitelikte kabul edilmesi (4), bu sürenin başlangıcında esas alınan “idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı” kuralına, kişilerin haklarının ve çıkarlarının korunması açısından ayrıca bir önem kazandırmaktadır.

II. YAZILI BİLDİRİMİN NİTELİĞİ

İdari işlemlerde yazılı bildirimün niteliğini belirleyebilmek için herşeyden önce idari işlemlerin tamamlanma ve yürürlüğe girme anının tesbiti gerekmektedir. İdari işlemlerin tamamlanma anı konusun-

(2) Bu aynı zamanda anayasal bir zorunluluktur. **Yenice Kazım-Esin Yüksel**, Açıklamalı, İctihadı, Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983, sh. 52.

(3) **Onar, S. Sami**, a.g.e., sh. 1961.

(4) 24.2.1973 gün ve E.70/1, K.73/1 sayılı Danıştay İctihadı Birleştirme Kararı.

da hukukumuzda birbirinden farklı iki görüş vardır. Bu görüşlerden birinin ya da diğèrinin kabul edilmesine göre yazılı bildirim niteliği konusunda değişik yargılara varılabilmektedir.

Türk hukuk öğretisinde yazarların çoğunluğunca kabul edilen görüŖe göre (5) idari işlem ve kararlar yetkili idari makamlarca usulüne uygun olarak kabul ve imza edilmekle tamamlanmış olur (tekemmül eder) ve yürürlüğe girer. Hukuki etkilerini göstermeye başlar.

Ancak yetkili makamlarca imza edilmekle tamam olan ve yürürlüğe giren bu işlemlerin ilgilileri ve üçüncü kişiler hakkında hüküm ifade ve tesir icra edebilmesi için yayın yolu ile veya yazılı bildirim süreti ile onlara duyurulması gerekmektedir. Özellikle ilgililere bir yükümlülük yükleyen idari işlemler için bu kural mutlaktır. Yani bu tür idari işlemlerin ilgililere karşı ileri sürülebilmesi ve haklarında uygulanabilmesi için ilan veya yazılı bildirim zorunludur. Yararlandırıcı idari işlemler bakımından ise henüz işlem ilgiliye bildirilmemiş olsa bile, işlem imza anında tamamlanmış olacağı için ilgilinin lehinde olan bu işlemten yararlanabileceği kabul edilmektedir. Dolayısı ile bu görüŖe göre idari işlem ve kararlarda yayın ve bildirim bu işlemler için bir tamamlanma ve yürürlük koşulu değil sadece ilgililere karşı öne sürülebilmesi için gerekli bir koşuldur. Bu görüş Fransız Öğretisinde de yazarların çoğunluğu tarafından benimsenmektedir (6).

İdari işlem ve kararların tamamlanma ve yürürlüğe girme anı konusunda hukukumuzda kabul edilen ikinci görüŖe göre ise (7) idari işlemler hukuki sonuca etki dereceleri açısından; hazırlayıcı işlem, asli işlem ve tamamlayıcı işlem olmak üzere üç aşamada tekamül eden bir işlem dizisi olarak düşünölmektedir. Hazırlayıcı işlem, asli işlemleri hazırlamaya yönelik işlemlerdir. İdari işlemin özünü teşkil eden ve hukuki sonuç meydana getirmeye yönelik işlem ise asli işlemdir. Ancak asli işlemin bir hukuki sonuç doğurması için çok kez yayın veya yazılı bildirim gibi tamamlayıcı bir işlem gerekmektedir. Yani idari işlem veya kararların tamamlanması için yayın veya bildirim zorunlu-

(5) **Onar, S. Sami**, a.g.e., sh. 1963; **Duran, Lütfi**, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, sh. 411; **Yayla, Yıldızhan**, İdare Hukuku, İstanbul 1985, sh. 86; **Giritli İsmet-Bilgen, Pertev**, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979, sh. 233.

(6) **Akduđlu, Tekin**, "Yönetmel İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1979, sh. 34.

(7) **Balta, Tahsin Bekir**, İdare Hukukuna Giriş, Türkiye ve Ortadođu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1968-1970, sh. 179-181; **Günday, Metin**, İdare Hukuku Dersleri - I (Giriş-İdari Teşkilat-İdari İşlemler), Ankara 1984, sh. 216-217.

dur, ve bu işlem ve kararlar hukuki sonuçlarını, aksine bir düzenleme yoksa yayın ve bildirim anında doğururlar.

Görülüyor ki, bu görüşe göre idari işlem ve kararlarda yazılı bildirim, tamamlanmış ve yürürlüğe girmiş bir idari işlemin ilgilileri hakkında uygulanabilmesinin bir koşulu değil, işlemin tamamlanması ve dolayısı ile yürürlüğe girmesi için zorunlu bir tamamlayıcı işlem niteliğindedir.

Hemen belirtmek gerekir ki, Danıştay bu görüşlerden birini kesin olarak kabul etmiş değildir. Uygulamada Danıştay'ın, idari işlemlerin yetkili makamlarca kabul ve imza edilmekle tamamlanmış olacağını kabul eden çeşitli kararları olduğu gibi (8), bunun tam tersine idari işlem ve kararların tamamlanabilmesi ve hukuki sonuçlarını doğurabilmesi için yayın ve yazılı bildirim zorunlu olduğu şeklinde kararlarına rastlamak da mümkündür (9).

III. YAZILI BİLDİRİMİN ŞARTLARI

1. Yazılı Bildirimin Yetkili Makamlarca ve Usulüne Uygun Olarak Yapılması Gerekir

Yazılı Bildirimin idari dava açma süresinin başlangıcına esas olabilmesi için yetkili idari makamlar tarafından yapılması gerekir. Yazılı bildirim yetkili makam, kural olarak, o idari işlemi ve kararı alan veya yapan idare makamıdır.

Yazılı bildirim yetkili idari makamdan başka bir makam tarafından yapılması halinde ilgililer dava açıp açmama konusunda tereddüde düşebilecek, bu durum ise dava açma süresinin hak düşürücü bir süre olarak kabul edilmesi nedeni ile kişilerin dava açma hakkını kullanamamasına ve hak kaybına neden olabilecektir.

- (8) Danıştay İçtihatı Birleştirme Kararı, 1.6.1951, E.51/31, K.51/288; **Giritli-Bilgen**, İçtihatlı Notlu Amme İdaresi Mevzuatı (Teşkilat ve Personel). İstanbul 1964, sh. 464. Danıştay DDK. 12.10.1973, E.1972/125, K.1973/618. Danıştay Dergisi, sayı 14-15, yıl 1974, sh. 211.-DDK. 6.12.1974, E.1973/116, K. 1974/758, Danıştay Dergisi, sayı 18-19, yıl 1975, sh. 330.-12.D. 7.6.1976, E.1974/1427, K.1976/1319. Danıştay Dergisi, sayı 23-24, yıl 1977, sh. 544.
- (9) Danıştay DDK., 6.10.1970, E.1966/292, K.1976/537. Danıştay Dergisi sayı 3, sh. 143.- 5.D., 12.10.1971, E.1970/2422, K.1971/5878, Amme İdaresi Dergisi 1972, Cilt 5, sayı 1, sh. 134.- 8.D. 31.5.1972, E. 1971/4064, K.1972/2056, Danıştay Dergisi, sayı 9-10, sh. 325-326. - 10.D. 27.11.1974, E.1972/2519, K.19 4/2722. Danıştay Dergisi sayı 18-19, sh. 580.

Nitekim Danıştay'da bu nedenle yazılı bildirimün yetkili idari makamlarca yapılması gerektiğine karar vermiştir. Danıştay'a göre: "... idari dava açma süresine başlangıç olacak yazılı bildirimün yetkili makamlarca ve karar ve işlemin açıklanması sureti ile yapılması gereklidir... Aksine bir görüş, yani yetkili olmayan makamlarca idari işlemlerin tebliğinin, dava süresine başlangıç alınması, bu, "bir yargı merciince ve yargı kararı ile de yapılırsa", ilgilileri dava açma konusunda tereddüde sevk edebileceği gibi bunların dava açma haklarını gereği gibi ya da hiç kullanamamaları sonucunu doğurabilir" (10).

Ancak Danıştay 8. dairesi yeni tarihli bir kararında, idari işlemin idarenin yazılı bildirimini olmadan, adliye mahkemesinde görülmekte olan o işlemle de ilgili bir davada adliye mahkemesinin görevsizlik kararı ile öğrenilmesi halinde dava açma süresinin başlayacağına ve görevsizlik kararının tebliğinin yazılı bildirim yerine geçeceğine karar vermiştir (11).

8. Dairenin bu kararı Dava Daireleri Kurulunun yukarıdaki kararına ters olduğu gibi, kanımızca Any. md. 125/3 ve İYUK. md. 7/2'ye de uygun değildir (12). Çünkü bu maddelerde söz konusu olan "İdari işlemin" yazılı bildirimidir ve bununda yetkili idare makamlarınca yapılması gerekir. Oysa olayda idari işlemin değil görevsizlik kararı şeklinde bir yargı kararının bildirimini söz konusudur. Bu durumun ilgilileri dava açıp açmama konusunda tereddütlere sevk edebileceği ortadadır.

Bunun dışında dava açma süresine esas alınacak yazılı bildirimün ilgisine usulüne uygun olarak tebliğ edilmesi de gerekmektedir. Bu anlamda usulüne uygun yazılı bildirimün 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ve PTT idaresi aracılığı ile yapılması gereklidir (İYUK. md. 60).

Tebliğat Kanununa göre, kural olarak tebligat, tebliğ yapılacak kişiye bilinen en son adresinde yapılır. Kural bu olmakla beraber tebligat yapılacak kimsenin kabulü halinde ona adresinden başka bir yerde de tebligat yapılabilmesi mümkündür. Nitekim Tebligat Nizamnamesinin 14. maddesine göre: "Bir şahsa, adresinden başka bir yerde tebligat yapılabilmesi o şahsın kabulüne mütevakıftır."

(10) Danıştay DDK. 8.10.1971 gün ve E.1971/254, K.1971/825 sayılı kararı, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1972. Cilt 5, sayı 1, sh. 164.

(11) Danıştay 8.D., 15.2.1985 gün ve E.1985/648, K.1985/151 sayılı kararı, Amme İdaresi Dergisi, Aralık 1987, Cilt 20, sayı 4, sh. 188.

(12) **Akulluoğlu, Tekin**, "Yönetmelik İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu", sh. 194.

Danıştay'da, yazılı bildirim mutlak ilgilinin adresinde yapılmış olmasını aramamakta ve imza karşılığında doğrudan doğruya ilgilinin kendisine yapılan bildirim yazılı bildirim olarak kabul etmektedir.

Danıştay, bir kararında: "İptali istenen Tokat Belediye Encümeni kararının 25.7.1973 tarihinde imzası alınmak sureti ile davacıya tebliğ edildiğinin davalı idarenin ...savunma dilekçesinin incelenmesinden anlaşılması ve davacının bu hususta karşı cevap vermeme sueti ile iddiayı kabul etmiş bulunması sebebi ile bu tarihten itibaren ...belirli dava açma süresi geçirildikten sonra açılmış olduğu anlaşılan davanın süre aşımı yönünden reddine" karar vermiştir (13).

Eğer kendisine tebliğ yapılacak şahıs adresinde bulunmazsa, tebliğ kendisi ile birlikte oturan aile fertlerine veya hizmetçilerden birine yapılabilir (Tebliğat Kanunu md. 16). Muhatap namına, kendisine tebliğat yapılacak aile ferdi veya müstahdem muhatapla birlikte oturması şarttır (Teb. Nizamnamesi md. 22). Dolayısıyla, örneğin muhatapın kendisiyle oturmayan annesine yapılan tebliğat usulsüzdür. Ayrı bir kapıcı dairesinde oturduğu için, apartmanın diğer dairelerinde oturanlar adına apartman kapıcısına yapılan tebliğat da usulüne uygun olarak yapılmış sayılmaz (14).

Danıştay, muhatap yanında daimi memur veya müstahdem olarak çalışan kişilere yapılan tebliğatı da geçerli kabul etmektedir. Danıştay bir kararında: "... daimi memur veya müstahdem olmayan ve rastlantı sonucu yazıhanede bulunduğu sırada tebliğatı kabul ettiği öne sürülen kişinin dairemizin daha önceki tebliğatlarında davacı vekilinin daimi işçisi olarak tebellüğ ettiği dosyanın incelenmesinden anlaşıldığından... yapılan tebliğatın usulsüz olduğu iddiası yerinde değildir ..." şeklinde karar vermiştir (15).

Eğer idarece tesis edilen işlem birden fazla kişinin hak ve menfaatlerini doğrudan doğruya etkiliyorsa bunların herbirine ayrı ayrı yazılı bildirimde bulunulması gerekir (16). Bunlardan sadece birine yazılı bildirimde bulunulmuş olması halinde diğerleri hakkında da dava aç-

(13) Danıştay 11. Dairesi 24.3.1975 gün ve E.74/2348, K.75/2157 sayılı kararı. **Yenicesin**, a.g.e., sh. 181.

(14) **Kuru, Baki-Arslan, Ramazan-Yılmaz, Ejder**, Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, "S" Yayınları, Ekim 1986, Ankara, sh. 569.

(15) Danıştay 6. Dairesi. E.1983/1058, K.1983/4245 sayılı kararı, Danıştay Dergisi 1984, sayı 55, sh. 253.

(16) **Gözübüyük, Şeref**, Yönetmelik Yargı, "S" Yayınları, Ankara 1982, sh. 320.

ma süresi işlemeye başlamış olmaz. Yazılı bildirim ilgisine usulüne uygun olarak tebliğ edilmemişse yapılan tebligat geçersiz sayılır ve dava açma süresi işlemeye başlamaz.

Tebliğat Kanunu'nun 32. maddesine göre: "Tebliğ usulüne aykırı yapılmış olsa bile muhatabı tebliğe muttali olmuşsa muteber sayılır." Ancak bunun için muhatabın usulsüz tebliği öğrendiğini bildirmesi gerekir. Bu durumda idari işlem veya kararın ilgisinin tebliği öğrendiğini bildirdiği tarih, tebliğ tarihi olarak kabul edilir.

Tebliğat Nizamnamesininin 51. maddesine göre bu durumda, idarenin, ilgilinin usulüne aykırı işlemi öğrenmiş olduğunu iddia etmesi ve bunun tarihinin isbat edilmesi mümkün değildir. Yani ilgilinin usulsüz tebliği öğrenip öğrenmediği ve eğer öğrenmişse bunun tarihi ilgilinin kendi beyanına göre belirlenecektir (17) ve idare bunu kabul etmek zorundadır.

2. Yazılı Bildirimin Açık ve Anlaşılır Olması Gerekir.

Dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için ilgiliye yapılan yazılı bildirim yetkili makamlarca ve usulüne uygun olarak yapılmış olması yetmez; ayrıca yazılı bildirim açık ve anlaşılır bir biçimde olması da gerekir. Yani ilgili yapılan yazılı bildirimden hakkında ne tür bir idari işlemin tesis edilmiş olduğunu ve bu işlemle hak ve menfaatlerinin zedelenip zedelenmediğini hatta bunun derecesini de öğrenebilmelidir. Örneğin ilgiliye yapılan yazılı bildirimde idarece tesis edilmiş kararın metni gönderilmeden, sadece "karar alınmıştır" şeklinde bir ifadenin bulunması halinde yazılı bildirim tam olarak yapılmış olduğundan söz edilemez (18).

Yazılı bildirim açık ve anlaşılır olması aynı zamanda idari işlemlerde açıklık ilkesinin de bir gereğidir. Nitekim yukarıda da bahsettiğimiz kararında Danıştay: "İdari dava açma süresine başlangıç olacak yazılı bildirim yetkili makamlarca ve "karar ve işlemin açıklanması sureti ile" yapılması gerektiğine" karar vermiştir.

3. Yazılı Bildirimde İşlemin Gereğesinin Yer Alması Gerekir.

İlgili kendisine yapılan yazılı bildirimden, hakkında alınmış olan karar veya işlemin hukuka uygun olup olmadığını inceleyebilme

(17) Kuru/Arslan/Yılmaz, a.g.e., sh. 571.

(18) Gözübüyük, Ş., Yönetmelik Yargı, sh. 321.

olanağına sahip olmalıdır (19). Bu sebeble yazılı bildirim tam sayılması ve dava açma süresine başlangıç teşkil edebilmesi için işlemin nedenlerinin de yazılı bildirimde belirtilmiş olması gerekir.

İdari işlemlerde neden (sebeb): “İdari işlemlerden önce gelen ve idari işlemin dışında, idareyi bu işlemi yapmaya yönelten etkenler” olarak tanımlanabilir (20). Gerekçe ise bu etkenlerin işlemin metninde gösterilmesi anlamına gelmektedir (21).

Hiçbir idari işlem ya da eylem eğer “delilerden çıkmamışsa” nedensiz olamayacağından (22) ilgiliye yapılan yazılı bildirimde, idarenin işlemine dayanak teşkil eden nedenleri de belirtmesi gerekir (23). Aksi halde ilgili kendisine gönderilen yazılı bildirimden, işlemin hukuka uygun olup olmadığını anlayamayacak ve dolayısıyla da dava açma hakkını kullanıp kullanmama konusunda tereddüde düşecektir (24).

Yazılı bildirim tam olması için ilgiliye gönderilecek karar metninde idari işlemin gerekçesinin (dayandığı nedenlerin) de yer almasının gerekli olup olmadığı, dolayısı ile idarenin işlemlerinde gerekçe gösterme zorunluluğu olup olmadığı Türk İdare Hukuku Öğretisinde tartışmalı bir konudur. Bu konudaki bir görüşe göre: Yazılı bildirim noksansız (tam) yapıldığını kabul edebilmek için, gerekçeli işlemlerde işlem gerekçesinin de bildirimde yer alması gerekir. Yalnız sonuç kısmının bildirilmesi yeterli değildir (25).

Bu konudaki diğer bir görüşe göre ise; yazılı bildirim tam olabilmesi için bildirimde mutlaka işlemin gerekçesinin de yer alması zorunlu değildir. “İşlemin gerekçesinin bildirilmemiş olması, her halde (mutlaka) yazılı bildirim gerçekleşmediğini göstermez. Yerine göre işlemin sadece sonuç kısmının bildirilmiş olması dahi yazılı bildirim

(19) Gözübüyük, Ş., Yönetmelik Yargı, sh. 321.

(20) Gözübüyük, Ş., Yönetmelik Yargı, sh. 174.

(21) Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetmelik İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, Amme İdaresi Dergisi, 1982, Cilt 15, sayı 2, sh. 7; Gözübüyük, Ş., Yönetmelik Yargı, sh. 174.

(22) Duran, L., İdare Hukuku, sh. 409; Akıllıoğlu, T., “Yönetmelik İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, sh. 7.

(23) Çünkü: “Yazılı bildirim içeriği ya da eki esas itibarı ile işlemin kendisidir.” Yayla, Y., a.g.e., sh. 83.

(24) “Fihakika keyfi bir muamele ile karşılaştığını zanneden bir kimsenin bunun hakikaten kanuna ve usule uygun olup olmadığını kestirebilmesi ve ona göre harekete geçmesi için behemahal istinat ettiği mucip sebeblere vâkıf olması lazımdır.” Duran, L., İdare Hukuku Meseleleri, İst. 1964, sh. 54.

(25) Gözübüyük, Ş., Yönetmelik Yargı, sh. 321.

yerine geçer. Yeter ki ilgili kendine ulaşan metinden işlemin niteliğini kavrayabilsin" (26).

Aslında sorunun temelinde yatan ve asıl tartışılması gereken konu idarenin işlemlerinde bir gerekçe gösterme zorunluluğu olup olmadığıdır. Eğer idare işlemlerinde mutlaka bir gerekçe göstermek zorundadır dersek bu taktirde yazılı bildirimde de bu gerekçenin yer alması gerekir. Ancak idarenin böyle bir zorunluluğu yoksa işleme dayanak yaptığı nedenleri açıklamak zorunda değilse veya nedensiz de işlem yapabileceği kabul ediliyorsa – o taktirde yazılı bildirim tam olmasında işlemin nedeninin de gösterilmiş olması aranmayacaktır.

a) *Mukayeseli Hukukta Gerekçe İlkesi*

İdarenin İşlem ve kararlarında, bu işlem ve kararların dayanağı olan sebeplerin belirtilmesi yani işlemin gerekçeli olması zorunluluğu genel bir yönetsel yöntem yasası (İdari Usul Kanunu) olan çoğu ülkede kabul edilmiş bir ilkedir (27).

Bazı ülkelerin yönetsel yöntem yasaları gerekçe ilkesini istisnasız kabul etmekte ve bütün idari işlemlerin gerekçeli olmasını öngörmektedir A.B.D. ve Yugoslavya Yönetsel Yöntem Yasaları buna örnek olarak verilebilir.

Genel bir yönetsel yöntem yasası olan kimi ülkelerde de gerekçe ilkesi kabul edilmekle birlikte bazı işlemler bakımından buna istisnalar getirilmektedir. Örneğin; Federal Almanya, Norveç, Polonya, İspanya ve İsviçre Yönetsel Yöntem Yasalarında bu tür istisnalar kabul edilmektedir. Bu devletlerin Yöntem Yasalarında idarenin gerekçe gösterme zorunluluğu olmayan işlemler saymak sureti ile belirtilmiştir.

Bunun yanında yönetsel yöntem yasası olan bazı devletlerin yasalarında ise yönetimin gerekçe gösterme zorunluluğu koşullu olarak kabul edilmektedir. Bu ülkelerde, genel olarak ilgililerin görüş ve isteklerinin kararlarda tümüyle karşılanmamış olması durumunda ve itiraz yolunda verilen kararlarda yönetimin gerekçe gösterme zorunluluğu olduğu kabul edilmektedir. Avusturya, Çekoslovakya, Macaristan, Bulgaristan ve İsveç Yasaları da bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Türkiye'nin de üyesi bulunduğu Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi; üye devletlerin bireyleri koruma konusunda ortak bir düzeye

(26) *Yenice/Esin*, a.g.e., sh. 185.

(27) Geniş bilgi için bakınız, *Akallıoğlu, T.*, "Gerekçe İlkesi", sh. 9, 11 vd.

gelmelerini sağlamak ve hukuk kurallarında ve idari uygulamalarında esinlenmelerini temin amacı ile, almış olduğu 28 Eylül 1977 tarihli "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar"ında idari işlemlerde gerekçe ilkesini kabul etmiştir.

Bakanlar Komitesinin bu kararında bireyin idari işlemlere karşı dava açmasının gerekli olup olmadığını değerlendirebilmesi için idari işlemin gerekçeli olması gerektiği kabul edilmektedir (28). Bu karara göre: "Haklarını, özgürlüklerini veya çıkarlarını ihlal edici nitelikte bir idari işlem söz konusu olduğunda, ilgili bu işlemin dayanağı olan nedenlerden haberdar edilir. Bu bilgi, ya idari işlemin metninde nedenlerin belirtilmesi şeklinde ya da ilgilinin isteği üzerine makul bir süre içinde, yazılı olarak ayrıca kendisine verilir" (29).

b) *Türk Hukukunda Durum*

Türk Hukuku bakımından esas itibarı ile idari işlemlerde gerekçe ilkesinin kabul edilmiş olduğunu söylemek mümkün değildir. Uzun yıllar boyunca Fransız Hukukunda kabul edilen (1978'e kadar) ve hâla Türk Hukukunda egemen olan anlayışa göre, gerekçe yargı kararlarına özgü bir zorunluluktur. İdari İşlem ve kararlar esas itibarı ile yargı kararları gibi gerekçeli olmak zorunda değildir. Kanun açıkça böyle bir zorunluluğu öngörmemişse idare gerekçe gösterip göstermemekte serbestir (30).

Aynı şekilde, Danıştay'da yasal zorunluluk olmadıkça idari işlemin gerekçesiz olmasının bir iptal nedeni teşkil etmeyeceği görülmüştür. Danıştay Dava Daireleri Kurulu bu konudaki bir kararında: "Kanunla verilen bu yetkiye istinaden Bakanlar Kurulunun, grevin ertelenmesine ilişkin olarak ittihaz ettiği kararların grev kırıcı olarak nitelendirilmesi mümkün bulunmadığı gibi, bu kararlarda gerekçe gösterilmesini gerektirir bir kanun hükmü de mevcut değildir" şeklinde karar vermiştir (31).

(28) **Akılhoğlu, T.**, "Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", *Amme İdaresi Dergisi*, 1981, Cilt 14, sayı 3, sh. 52.

(29) Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarih ve 31 sayılı "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", Çeviren: **İhsan Kuntbay**, *Amme İdaresi Dergisi*, 1978, Cilt 11, sayı 4, sh. 3-11.

(30) **Akılhoğlu, T.**, "Danıştay Kararlarına Göre Uygulamada Temel Haklar (2)", *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ocak-Aralık 1983, Cilt 38, No: 1-4, sh. 131; **Duran, L.**, *İdare Hukuku*, sh. 409.

(31) Danıştay DDK., 14.1.1972 tarih ve E.1969/479, K.1972/26 sayılı kararı, *Danıştay Dergisi*, 1973, sayı 8, sh. 88.

IV. YÖNETİMİN AÇIKLIĞI İLKESİ VE YAZILI BİLDİRİM

Kamu gücünü kullanarak tek yanlı iradeleri ile kişilerin hak ve özgürlüklerini etkileyebilen işlemler yapma yetkisi ile donatılmış idare makamlarının, bu yetkilerini hukuka uygun olarak kullanıp kullanmadıklarını (ancak bu işlemlerin yapılmasından ve hatta uygulanmasından sonra işletilebilen) yargısal denetim yolu ile denetlemek somut durumlarda her zaman başarılı ve özellikle de önleyici olamamaktadır. Hatta yargısal denetimin idari işlemin yapılmasından sonra işletilebilir olması idare makamlarının hukuka aykırı davranışlarını özendirici bir rol bile oynamaktadır. Bu nedenle hukuka bağlı devlet ilkesinin tam anlamı ile gerçekleştirilmesi ve yargısal denetimin a posteriori niteliğinden kaynaklanan sakıncaların önlenmesi için idari işlemlerin yapılması aşamasında yani yönetimin tek yanlı karar alma sürecinde hukuka uygunluğu sağlayıcı bir mekanizmanın gerçekleştirilmesi gerekir. Bu da yönetimde açıklık ilkesinin kabulü ile mümkündür (32).

Gerçekten idarenin tek yanlı karar alma sürecindeki kapalılığın giderilmesi artık hukuk devleti anlayışının günümüzdeki gelişim boyutunun bir zorunluluğu olarak kabul edilmelidir. Yönetimde açıklık ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için idarenin elindeki bilgi ve belgelerin kişilere açık olması ve bunlardan (en azından) ilgililer dediğimiz idarenin işlemlerinden hakları ve çıkarları etkilenen kişilerin de yararlanmasının sağlanması gerekir.

Yönetimde açıklık kavramı, herkese açıklık veya ilgililere açıklık olmak üzere iki şekilde uygulanabilmektedir (33). Herkese açıklık, yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin ilgilinin niteliğine bakılmaksızın herkes tarafından istenebilmesini ifade eder. Taraflara ya da ilgililere açıklık ise, bir idari işlemin taraf veya ilgililerinin sahip oldukları bilgi alma hakkını ifade etmektedir.

Açıklık ilkesinin yönetsel yargılama yöntemine yansımaları, idari işlemlerde yazılı bildirim zorunluluğu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda idari işlemin yazılı bildirimi "belli kişiye yönelik açıklık" olarak nitelenmekte ve idari işlemlerde uyulması zorunlu, kaçınılmaz bir

(32) **Güran, Sait**, "Yönetimde Açıklık", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sarıcağa Armağan, 1982, yıl: 3, sayı 1-3, sh. 102.

(33) **Akıllıoğlu, T.**, Yönetim Önünde Savunma Hakları, Ankara 1983, sh. 114.

açıklık düzeyi olarak kabul edilmektedir. Buna göre "belli kişiye yönelik açıklık", başka deyişle bildirim koşulu, ayrıca bir kural tarafından öngörülmüş olmasa bile uyulması zorunlu bir koşuldur (34).

V. YAZILI BİLDİRİMDE AÇIKLIK İLKESİNİN ÖNEMİ

1. Yönetim Önünde Savunma Haklarının Kullanılması Bakımından Açıklık İlkesinin Önemi

Yukarıdaki bölümdeki açıklamalarımızda idari bir işlem veya kararın ilgisine yazılı olarak bildirimini yönetimde açıklık ilkesinin bir sonucu ve uyulması zorunlu asgari açıklık düzeyi olarak kabul edildiğini belirtmiştik. Ancak salt yazılı bildirim yapılmış olması açıklık ilkesinin gerçekleşmesi için yeterli değildir. Ayrıca yazılı bildirim açık ve anlaşılabilir olması, işlemin dayanak ve gerekçesinin ve işleme karşı müracaat yollarının yazılı bildirimde belirtilmiş olmasıda, açıklık ilkesinin bir gereğidir (35). Daha önce de belirttiğimiz gibi yazılı bildirim tam olması için bu şartların da varlığı aranır.

Yazılı bildirim tam ve açıklık ilkesine uygun olması kuşkusuz yargı denetiminin işletilmesi açısından önem taşımaktadır. Ancak bundan daha önce ve aynı derecede önemli olarak, bireyin yönetim önünde savunma haklarını kullanabilmesi için gereklidir.

"Bir temel hak niteliğinde olan savunma hakkının, idare önünde de baştan kabulü hukukta genel bir ilke olarak benimsenmelidir" (36).

Nitekim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin "gerçek ve tüzel kişilerin hakları, özgürlükleri ve çıkarları ile doğrudan ilgili ve idarenin kamu gücüne dayanarak alacağı her türlü bireysel önlem veya kararlarda bireyleri korumak için" uygulanması amacı ile almış olduğu tavsiye kararlarında, bu konuda beş ilkedden bahsedilmektedir. Bu ilkeler, bireyin yönetime karşı korunması ve savunma hakkının gerçekleştirilmesi için varlığı zorunlu asgari şartlar niteliğindedir. Konsey; üye devletlerden hukuk kurallarında ve idari uygulamalarında bu ilkelere dayanarak yararlanmalarını istemektedir.

(34) Akılhoğlu, T., "Yönetim Önünde Savunma Hakları", sh. 102.

(35) Bakınız Güran, S., a.g.m., sh. 110; Akılhoğlu, T., "Yönetim Önünde Savunma Hakları", sh. 100 vd.

(36) Özay, İlhan, Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma, İstanbul 1986, sh. 193.

Kararda kabul edilen beş ilke şunlardır:*I- Dinlenilme Hakkı*

1. Bireyin hakları, özgürlükleri ve çıkarlarını zedeleyici türdeki bütün idari işlemler hakkında ilgili kişi, idarenin dikkate almak durumunda olduğu olay ve delil gösterme ve son aşamada kanıtlayıcı belgeler önerme hakkına sahiptir.

2. Durumun elverişli olduğu hallerde ilgili, zamanında ve işlemin niteliğine en uygun bir biçimde yukarıdaki fıkrada sıralanan haklardan haberdar edilir.

II- Enformasyon Kaynaklarından Yararlanma Hakkı

İlgilinin isteği üzerine, idari işlem tamamlanmadan önce işlemin dayanakları olacak bütün veriler hakkında en uygun gereçlerle bilgi verilir.

III- Katılma ve Temsil

İlgili idari işlemin oluşumuna katılabilir veya kendisini temsil ettirebilir.

IV- İdari İşlemlerin Nedeni

Haklarını, özgürlüklerini veya çıkarlarını ihlal edici nitelikte bir idari işlem söz konusu olduğunda ilgili bu işlemin dayanağı olan nedenlerden haberdar edilir. Bu bilgi ya idari işlemin metninde nedenlerin belirtilmesi şeklinde veya ilgilinin isteği üzerine, makul bir süre içinde yazılı olarak ayrıca kendisine verilir.

V- İtiraz Yollarının Belirtilmesi

Bireyin haklarını, özgürlüklerini veya çıkarlarını ihlal edici nitelikte bir idari işlem, ilgiliye yazılı olarak tebliğ edilmişse butaktirde de tebliğin metninde, ilgilinin başvurabileceği normal itiraz yolları ve süresi belirtilir" (37).

Bu beş ilke bireyin yönetim karşısında korunması açısından birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Örneğin bireyin idari işlemlerin nedenini öğrenebilme ve enformasyon kaynaklarından yararlanma hakkı olmadan yönetim karşısında dinlenilme hakkının tam anlamı ile işlerlik kazanamayacağı ortadadır. Dolayısı ile Avrupa Konseyi'nin tavsiye kararında, bireyin yönetimin işlemlerine karşı korunmasında ve

(37) Geniş bilgi için Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin yukarıda dipnot 29 da zikredilen kararına bakınız.

savunma haklarının gerçekleştirilmesinde temel ilke olarak yönetimin açıklığı ilkesini kabul etmiş olduğu söylenebilir.

Hukukumuz açısından açıklık ilkesini genel olarak hükme bağlayan bir yasa kuralı bulunmamaktadır (38). Ancak İYUK.'nun 11. maddesindeki düzenlemenin, bireyin yönetim önünde savunma haklarının varlığı konusunda pozitif bir dayanak olarak kabulü imkansız değildir. Nitekim İYUK.'nun 11. maddesine göre: "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur".

Bireye yasa ile tanınmış olan bu hakkın (idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını isteyebilme hakkı) zorunlu olarak, enformasyon kaynaklarından yararlanma, idari işlemin nedenlerini öğrenme ve idare karşısında dinlenilme haklarını da içerdiğini kabul etmek gerekir. Aksi halde yasanın tanımış olduğu bu hakkın tam anlamı ile işlerlik kazanması mümkün olmayacak, hatta sadece şekli bir düzenlemeden öte, bir anlam ifade etmeyecektir.

2. Dava Açma Süresinin Başlangıcı Olması Açısından Açıklık İlkesinin Önemi

Anayasanın 125/3. maddesine göre: "İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlar". Aynı hüküm İYUK.'nun 7/2-a bendinde de yer almaktadır. Buna göre iptal ve tam yargı davaları arasında bir ayırım yapılmamıştır. Gerek iptal gerekse tam yargı davalarında süre yazılı bildirim üzerine işlemeye başlayacaktır. Ancak (yönetmelik eylemlerden dolayı açılacak) tam yargı davalarında yönetime başvurularak bir ön karar alınması gerekli olduğu için bu davalarda süre ilgilinin istemini reddeden yönetsel kararın yazılı bildirimini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır (39).

Yazılı bildirim, kişinin idari işlemin hukuka uygun olup olmadığını anlayabilmesine ve dolayısı ile dava açma hakkını kullanabilmesine imkan verecek açıklıkta olması gerekir. Bireyin idari dava

(38) Akalboğlu, T., "Yönetim Önünde Savunma Hakları", sh. 118.

(39) Gözübüyük, Ş., Yönetim Hukuku, "S" Yayınları, Ankara 1988, sh. 324. İYUK. m 8/1'e göre; İdari Yargıda "Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar".

yolu ile idare karşısında haklarını koruyabilmesi için bu zorunludur. Savunmanın konusu bir hak arama faaliyetidir (40). Bu faaliyetin gerçekleştirilebilmesi için idari işlemin nedenlerinin, gerekçesinin, işlemin hukuki dayanaklarının bilinmesi gerekir. Yazılı bildirimde işlemin gerekçesinin yer almaması halinde, ilgili, kararı alan idari makama başvurarak işlemin gerekçesinin bildirilmesini, bildirim kendisine tam olarak yapılmasını isteyebilmelidir. Bu durumda ilk bildirim üzerine dava açma süresi işlemeye başlamaz, ya da ilgilinin idareye başvurusu ile dava açma süresinin kesilmiş olduğunun kabulü gerekir (41).

Ayrıca bu aşamada idarenin elindeki bilgi ve belgelerin davacıya açık olması "enformasyon kaynaklarından yararlanmasının sağlanması" gerekir. Nitekim Anayasa'nın 36. maddesine göre: "Herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak sureti ile yargı merciileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir".

İdari davalar bakımından, anayasal bir hak olan savunma hakkının kullanılabilmesi (42) yazılı bildirimde açıklık ilkesinin tam anlamı ile gerçekleşmesine bağlıdır (43).

Ancak yazılı bildirim ve açıklık ilkesine bir istisna kabul edilmiş; Belli durumlarda idarenin susması, belli bir süre içinde bir işlem yapmaması da olumsuz bir işlem sayılmış ve bu olumsuz işlemin dava konusu edilebileceği kabul edilmiştir. "Aksi halde cevap vermeyen, susan, yazılı işlem yapmayan idare yargılanmaktan kurtulurdu" (44).

İdarenin bu şekilde bir olumsuz işlemi söz konusu olduğunda kanunda belirtilen sürenin (60 gün) geçmesi yazılı bildirim yerine geçer ve dava açma süresine başlangıç teşkil eder (45).

(40) **Akılhoğlu, T.**, Yönetim Önünde Savunma Hakları, sh. 21.

(41) Ancak bu konuda Danıştay uygulaması aksi yöndedir: "Gerekçenin bildirilmesi için müracaat da idari dava açma süresini kesmeyeceğinden... davanın süre aşımı sebebi ile reddine" Danıştay 12.D., 1.7.1968 gün ve E.67/2579, K.68/1545 sayılı kararı. **Gözübüyük, Ş.**, Yönetim Yargı, sh. 322. Aynı nitelikte, 12.D. 20.12.1971 gün ve E.68/2629, K.71/2987 sayılı kararı, **Yenice/ Esin**, a.g.e., sh. 186.

(42) "Yönetim Hukukunda her sorunun çözümünde anayasa kurallarının veya bu düzeydeki ilkelerin göz önünde tutulması gerekir". **Akılhoğlu, Tekin-Uler, Yıldırım**, "1982 Anayasasında Yönetimin Düzenlenişi", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Özel Sayı, Cilt 9, sayı 71-72, Ankara 1983, sh. 8.

(43) Savunma hakkı ise bir anlamda anayasal hak ve özgürlüklerin bir müeyyidesini teşkil etmektedir.

(44) **Yayla, Y.**, a.g.e., sh. 84.

(45) **Onar, S.S.**, a.g.e., sh. 1963.

Burada çözümlenmesi gereken bir sorun; eğer kanunlar bir idari işlemin hem yazılı bildirimini hem de ilan edilmesini öngörmüşlerse ve idari işlemin yazılı bildirimini ile ilanı farklı zamanlarda yapılmışsa dava açma süresinin başlangıcını tesbit etmede bunlardan hangisinin esas alınacağıdır (46). Kanımızca burada dava açma süresine başlangıç olarak yazılı bildirim esas alınması daha doğru olacaktır. Çünkü Anayasanın ve İYUK'nun bu konudaki düzenlemeleri bireysel idari işlemler bakımından farklı bir çözümü kabul etmez görünmektedir.

Bu konuda iki olası durum söz konusu olabilir: Ya yazılı bildirim önce yapılmış daha sonra işlem ilan olunmuştur, ya da işlem önce ilan edilmiş daha sonra ilgisine yazılı bildirimde bulunulmuştur.

Birinci durumda yazılı bildirim önce olduğu için dava açma süresi yazılı bildirimle işlemeye başlamış olacaktır. ki burada bir problem olmaması gerekir. İkinci durumda ise ilgili daha önce yapılmış olan ilandan çeşitli nedenlerle haberdar olmayabilir. Bu yüzden Anayasanın 125/3. maddesi ve İYUK'nun 7/2-a bendi ilgili için bir güvence teşkil etmektedir ve dava açma süresi yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlar.

VI. YAZILI BİLDİRİMİN BELGELENMESİ

İYUK'nun 3. maddesinin 2-c bendine göre dava dilekçesinde, davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihinin gösterilmesi gerekir. İYUK'nun 15/d bendinde ise dava dilekçesinde yazılı bildirim tarihinin gösterilmemiş olması dilekçenin reddi sebebi olarak kabul edilmektedir.

Davanın süresinde açılıp açılmadığının tesbiti bakımından dilekçede yazılı bildirim tarihinin gösterilmiş olması zorunludur. Ancak dilekçede gösterilmiş olmasına rağmen davacı ile davalı idare arasında yazılı bildirim tarihi konusunda bir uyuşmazlık çıkabilir. Bu taktirde yazılı bildirim bu gösterilen tarihten başka bir tarihte yapıldığını belgeleme ödevi kural olarak idareye aittir (47). İdare bunun aksini kanıtlamayamazsa dava dilekçesinde gösterilen tarihi kabul etmek zorundadır.

(46) Nitekim 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 56. maddesine göre; belediye meclisince verilen kararların (ister genel ve soyut nitelikte isterse bireysel idari işlem niteliğinde olsun) "...verildiği tarihten itibaren 48 saat zarfında hülasalarının belediye kapısına asılmak sureti ile neşir ve ilanı meşruttur". Aynı şekilde tüm Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi Cumhurbaşkanınca imzalanan atama kararnameleri de resmi gazetede yayınlanmak sureti ile ilan olunmaktadır.

(47) **Yenice/Esin**, a.g.e., sh. 181.

Yazılı bildirim yapılmamış olmasına rağmen idari işlemin ilgililer tarafından çeşitli şekillerde öğrenilmiş olması halinde, Danıştay bazı kararlarında yazılı bildirim gerçekleştirilmiş kabul etmekte ve dava açma süresine başlangıç olarak ilgilinin işlemi öğrendiği tarihi esas almaktadır. Buna karşılık bu konuda Danıştay'ın kesin bir tutumundan söz edilemez. Nitekim farklı kararlara da rastlanılmaktadır (48).

Ashnda, sorunun çözümü yazılı bildirim niteliği konusunda başlangıçta belirttiğimiz görüşlerden birinin ya da diğerinin kabulüne göre değişebilecektir: Eğer idari işlem ve kararların yetkililer tarafından kabul ve imza edilmekle tamamlanmış olduğu ve dolayısı ile yazılı bildirim, idari işlem ve kararların tamamlanabilmesi ve yürürlüğe girmesi için değil, onların ilgililer hakkında uygulanabilmesi için gerekli (bildirici nitelikte) olduğu kabul edilirse, bu taktirde henüz yazılı bildirim yapılmamış olsa bile idari işlem imza anında tamamlanmış ve yürürlüğe girmiş olacağından bu işlemde herhangi bir şekilde haberdar olmuş olan ilgilinin işlem aleyhine dava açabileceği de kabul edilebilecektir.

Yok eğer yazılı bildirim idari işlem ve kararların tamamlanması için zorunlu bir şart, bir tamamlayıcı işlem niteliğinde olduğu kabul edilecek olursa bu takdirde henüz yazılı bildirim yapılmadan işlem tamamlanmamış, hukuk alanında doğmamış olacağından, ilgili hakkında bir hukuki sonuç doğurmayan onun hukuki durumunu etkilemeyen böyle bir işleme karşı yargı yoluna gidilmesi de kabul edilmeyecektir.

Gerek anayasamızda gerekse İYUK'da yer alan; idari işlemlerde dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinde başlayacağı kuralının ve İYUK'nun 3/2-c ve 15/d maddelerinde yer alan, yazılı bildirim tarihinin dava dilekçesinde gösterilmesi zorunluluğunun birlikte ele alınması halinde bu konuda ikinci görüşün kabul edilmesi daha doğru olacaktır. Çünkü; anayasamızda ve İYUK'da yer alan dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinde başlayacağı kuralı kesin ve ayrık bir çözümlemeyi kabulemez görünmektedir. Ayrıca bu düzenleme ile Anayasa ve İYUK'nun, idari işlemlerin ancak yazılı bildirimle tamamlanarak ilgililer bakımından hukuki etkilerini meydana getirdi-

(48) Bu konuda bakınız, Danıştay 8.D. 12.12.1968 gün ve E.68/3353, K.68/4291; -5.D. 28.2.1970 gün ve E.68/4388, K.70/660; -8.D. 14.1.1975 gün ve E.71/3911, K.75/69 sayılı kararları. Aksi yönde kararlar için DDK. 8.10.1971 gün ve E.71/254, K. 71/825 sayılı kararı, **Yenice/Esin**, a.g.e., sh. 184.

ğini kabul ettiği ve bu nedenle dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlayacağını hüküm altına alınmış olduğu, yorum yolu ile söylenebilir.

Bunların dışında yazılı bildirim belgelendirilmesi ile ilgili olarak Danıştay; yazılı bildirim tarihinin saptanamaması halinde somut durumlara göre farklı kararlar vermektedir (49).

SONUÇ

Görüldüğü gibi, kişilerin yönetim karşısında temel hak ve özgürlüklerinin sağlanmasının bir güvencesi ve yönetimin kişinin hak ve özgürlüklerini ihlal edici her türlü hukuka aykırı davranışlarının bu müeyyidesi olan idari davanın açılmasında, gerek anayasamız gerekse İYUK. yazılı bildirim yapılması esas almaktadır.

Tek yanlı iradesi ile kişinin hak ve çıkarlarını etkileyebilen idarenin işlemlerine karşı, ilgililerin bu hak ve çıkarlarının korunabilmesi, bu işlemler bakımından açıklık ilkesinin de gerçekleştirilmesi ile mümkündür. Bu, idari dava açmadan önce idari başvuru yollarının kullanılmasında ve açılmış olan davada hak ve çıkarların korunmasında aynı derecede önemlidir.

Hukukumuzda hem anayasal hem de yasal düzenlemeye konu olan yazılı bildirim zorunluluğu kişilerin hak ve çıkarlarının korunması bakımından asgari bir açıklığın gereğidir. Ancak yeterli değildir. Biz bu konuda İYUK. nun 11. maddesinin kişilere, kendileri ile ilgili işlemleri bakımından idarenin ve işlemlerinin daha açık olmasını isteme yetkisini tanıdığı dolayısı ile bu konuda idareye de daha açık olma ödevi yüklediği kanısındayız. Aynı şekilde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin, Türkiye'nin de imzalamış olduğu "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar"ı da bireye, kendisi ile ilgili işlemler bakımından idareden daha açık olmasını isteme hakkı vermektedir. Avrupa Topluluğu'na girmeye çalıştığımız bir dönemde idarenin (ve işlemlerinin) açıklığının çağdaş demokrasilerin ölçütlerinden biri olduğu unutulmamalıdır.

(49) Geniş bilgi için bakınız, **Gözübüyük, Ş.**, Yönetmelik Yargı, sh. 322; **Yenice/Esin**, a.g.e., sh. 181.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akılhoğlu, Tekin.** *Yönetim Önünde Savunma Hakları*, Türkiye ve Orta-doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1983.
- Duran, Lûtfi.** *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- Duran, Lûtfi.** *İdare Hukuku Meseleleri*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1964.
- Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev.** *İdare Hukuku Dersleri* (Giriş-İdarenin Patrimuanı-İdari İktisap Usulleri-İdarenin Faaliyetleri-İdarenin İşlemleri), İstanbul 1979.
- Gözübüyük, Şeref.** *Yönetmelik Yargısı*, Sevinç Matbaası, Ankara 1982.
- Gözübüyük, Şeref.** *Yönetim Hukuku*, Sevinç Matbaası, Ankara 1988.
- Günday, Metin.** *İdare Hukuku Dersleri-I* (Giriş-İdari Teşkilat-İdari İşlemler), A.Ü.H.F. Döner Sermaye İşletmesi, Ankara 1984.
- Kuru, Baki, Arslan, Ramazan, Yılmaz, Ejder.** *Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı*, "S" Yayınları, Ankara 1986.
- Onar, S. Sami.** *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, III. Cilt, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- Özay, İlhan.** *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma*, Bayrak Matbaacılık, İstanbul 1986.
- Yayla, Yıldızhan.** *İdare Hukuku, İdare İşlevi-İdarenin Yetkileri ve Hukuka Bağlılığı-İdarenin Sorumluluğu*, Bayrak Matbaacılık, İstanbul 1985.
- Yenice, Kazım, Esin, Yüksel.** *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*, Arısan Matbaacılık ve Ambalaj Sanayii, Ankara 1983.

MAKALELER

- Akılhoğlu, Tekin.** "Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1979, sh. 33-44.
- Akılhoğlu, Tekin.** "Bireyin Yönetmelik İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 14, sayı 3, 1981 sh. 37-56.

- Akılhoğlu, Tekin.** “Yönetmeliklerde Gerekçe İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, 1982, sh. 7-19.
- Akılhoğlu, Tekin.** “Danıştay Kararlarına Göre Uygulamada Temel Haklar (2)”, *A.Ü.S.B.F. Dergisi*, Cilt 38, Aralık-Ocak 1983, No: 1-4.
- Güran, Sait.** “Yönetimde Açıklık”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Sarıca’ya Armağan, Yıl 3, sayı 1-3, 1982, sh. 101-112.
- Uler, Yıldırım, Akılhoğlu, Tekin.** “1982 Anayasasında Yönetimin Düzenlenişi”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Özel Sayı, Cilt 9, sayı 70-71, Ankara 1983.

ÇEVİRİ

- Kuntbay, İhsan.** “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, sayı 4, 1978, sh. 3-11.