

GÜNCEL BİREYSEL BAŞVURU KARARLARI VE İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASI AÇMA SÜRESİ

Halim Alperen ÇITAK*

ÖZET

Dava açma süresi, adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak görülen “mahkemeye erişim hakkı”na yönelik bir sınırlama teşkil eder. Objektif nitelik arz eden ve idarî işlemin hukuka uygunluğunun tartışıldığı iptal davasında dava açma süresi, aynı zamanda hukuk devleti ilkesini de kayıt altına alır. Türk hukukuna henüz birkaç yıl önce giren bireysel başvuru yolu kapsamında Anayasa Mahkemesi, idarî yargılama hukukunu ilgilendiren kararlar da vermektedir. Bu çalışma, iptal davalarında dava açma süresine ilişkin kuralların yorumlanmasını konu edinen üç güncel karar ışığında, bireysel başvuru yolunun Danıştay içtihatları üzerindeki muhtemel etkisini ortaya koymakta ve okuyucuyu idarî yargıda iptal dava açma süresinin niteliği üzerinde yeniden düşünmeye davet etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Dava açma süresi, iptal davası, adil yargılanma hakkı, mahkemeye erişim hakkı, bireysel başvuru.

CURRENT INDIVIDIAL APPLICATION DECISIONS AND THE TERM OF LITIGATION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

ABSTRACT

The term of litigation constitutes a restraint towards the “right to access to the court”, which is seen as a component of the right to fair trial. In action of annulment that has an objective character and in which the legality of administrative act is argued, the term of litigation restrains also the rule of law (l'état du droit). Within the scope of individual application, which has entered into Turkish law a few years ago, Constitutional Court renders some judgments regarding administrative jurisdiction as well. This article asserts, in the light of three current decisions, the possible effects of individual application on the jurisprudence of Turkish Council of State and invites the reader to reconsider the true nature of the term of litigation in administrative procedure.

Key words: Term of litigation, action of annulment, right to fair trial, right to access to the court, individual application.

* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.
(h.a.citak@gmail.com)

Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih : 25/01/2017

Yayınlanmasının Uygun Görüldüğü Tarih: 22/06/2017

GİRİŞ

Türk hukuk sistemine 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ve 23.09.2010 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan anayasa değişikliği vasıtasıyla giren bireysel başvuru müessesesi, 23.09.2012 tarihinde fiilen hayata geçmiştir. Henüz birkaç senelik mazisi olmasına rağmen bireysel başvuru kararlarının gerek şekli, gerekse maddî hukuk açısından kayda değer etkiler doğuracağı şimdiden söylenebilir. Bireylerin kamu gücüyle doğrudan karşılaştığı bir alan olmak itibariyle idare hukuku ve idarî yargılama hukuku, söz konusu etkinin en yoğun gözleneceği alanlar arasındadır. Okuyacağımız çalışma, bu durumdan hareketle, öncelikle idarî yargıda dava açma süresinin niteliği üzerine genel bir bilgi sunacak ve bireysel başvuru yolunun, iptal davalarında süreye ilişkin kuralların yorumlanması üzerindeki muhtemel etkilerini güncel kararlar ışığında inceleyecektir.

I. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİNİN NİTELİĞİ ÜZERİNE

Kadim zamanlardan bu yana aşına olunan “usûl, esasa mukaddemdir” prensibi, hukukî güvenlik ve istikrar lehine ve çoğu zaman işlevsel bir tespiti ifade eder. Fakat her zaman esas, usûle kurban edilebilir mi? İdarî davalarda, bilhassa dava açma süresi bakımından, bu soruya rahatlıkla “evet” cevabını vermek çok kolay değildir.

Dava açma süresi, –davanın idarî yahut adlî niteliğinden bağımsız olarak- temel hak ve hürriyetlerin korunması alanında bir “gerilim hattı” oluşturmaktadır. Anayasa’nın hak arama hürriyetine dâir 36. maddesi¹ ile mahkemelerin kuruluşuna ilişkin 142. maddesinden² doğan bu gerilimi yönetmek/hafifletmek için yine Anayasa’nın 13. maddesinde öngörülen temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması kurallarına başvurmak icap eder³. Şu hâlde, dava açma süresine ilişkin olarak usûl kanunlarındaki kuralların katı biçimde yorumlanması, “mahkemeye erişim hakkının (âdil yargılanma hakkının) ihlâli”

¹ **Madde 36/1** - Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.

² **Madde 142** - Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir.

³ **Madde 13** - Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.

şeklinde değerlendirilmeye müsaittir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de, aşağıda görüleceği üzere, bireysel başvuru yoluyla önüne gelen uyuşmazlıklarda “usûl kurallarının katı yorumlanması” ile “mahkemeye erişim hakkının ihlâli” arasında ilişki kurmaktadır.

Dava açma süresinin temel hak ve hürriyetler açısından oluşturduğu “gerilim hattı”, idarî yargılama hukukunda âdetâ bir “yüksek gerilim hattı”na dönüşür. Çünkü idarî davalarda dava açma imkânının belli bir süreye bağlanması, davacıların hak arama hürriyetine olduğu kadar, devletin “hukuk devleti” niteliğine de doğrudan bir sınırlama teşkil eder. Daha açık ifade etmek gerekirse, idarî davalarda dava açma süresi geçtikten sonra sadece davacının mahkemeye erişimi değil, hukuka aykırı idarî faaliyetlerin denetimi de kısıtlanmış olacaktır. Özellikle objektif nitelikteki iptal davaları açısından bu vaziyet daha belirgindir. Zira hukuka uygunluk karinesinden yararlanan ve/fakat özü itibarıyla hukuka aykırı bir idarî işlem, sırf dava açma süresinin geçmesi sebebiyle bir tür “sahte meşruiyet” kazanacaktır.

Hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti açısından kazandığı özel konum, idarî yargıda dava açma süresinin niteliğini –bile- tartışmalı hâle getirmiştir. Doktrinde Onar ve Sarıca tarafından ortaya konan ve ekseriyetle benimsenen hâkim görüş, idarî yargıda dava açma süresinin bir “hak düşürücü süre” olduğudur⁴. Sirman tarafından gündeme getirilen ve Duran’ın ayrıntılı bir şekilde temellendirdiği ikinci görüş, bu sürenin kamu hukukuna has (*sui generis*) bir müessese olduğu istikametindedir⁵. Uler’in yukarıda temas edilen “yüksek gerilim”den hareketle ortaya attığı ve özgün gerekçelerle savunduğu son görüş ise bu sürenin hak düşürücü değil, yalnızca düzenleyici bir süre olduğu yönündedir⁶.

İdarî yargıda dava açma süresinin niteliği konusunda “en katı”⁷ sayılabilecek “hak düşürücü süre” görüşünü benimseyenler dahi, idarî davaların

⁴ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 3, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1960-1961; Ragıp SARICA, **İdari Kaza**, Cilt I: İdari Davalar, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949, s. 49; Gürsel KAPLAN, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 43-46.

⁵ Lütfi DURAN, “İdari Kazada Dava Açma Müddeti [İdari Müruru Müddet]”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1945, Cilt: 11, Sayı:1-2, s. 238-263; KAPLAN, s. 47-48.

⁶ Yıldırım ULER, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991, s. 209-262.

⁷ Davacı gözünden yapılan bir niteleme.

hak arama hürriyeti ve hukuk devleti bakımından özel öneme sahip olduğu hususunda hemfikirdir⁸. Şu hâlde, gerek dava açma süresinin yasa koyucu tarafından belirlenecek miktarı, gerek başlangıç ve bitiş anının tespiti, gerekse bu sürenin geçirilmesinin doğuracağı etkiler konusunda hukuk devleti ve hak arama hürriyetine hukukî istikrar karşısında “göreceli bir üstünlük” tanınması gerektiği rahatlıkla söylenebilir⁹.

Danıştay içtihatları incelendiğinde, dava açma süresinin niteliği konusunda doktrindeki hâkim görüşün kabul edildiği görülür¹⁰. Bununla birlikte hak düşürücü niteliğin yumuşatıldığı ve davacılar lehine yorumlandığı kararlara rastlamak da mümkündür¹¹. Yüksek Mahkeme’nin, bu tarz kararlarından

⁸ İdarî yargıda dava açma süresinin niteliği bakımından hâkim görüşü benimseyen Zabunoğlu da, dava açma süresinin kısıllığı ile hukuk devleti arasında negatif bir bağlantı kurmaktadır: “*Dava açma süresi, uzun tutulmamalıdır; fakat, aşırı sayılabilecek bir kısıllıkta olması da yeğlenmemelidir. Dava açma sürelerinin kısaltılması yolundaki eğilimin, idarenin kusur ve sakatlıklarını koruyarak gürbüzleşmesine yol açmamasına özen gösterilmelidir.*” Yahya ZABUNOĞLU, “İdarî Yargıda Dava Açma Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991, s. 191.

⁹ “*Dava açma süresinin saptanmasında, hukuk devleti ve hak arama özgürlüğünün kullanımına, göreceli de olsa bir üstünlük tanınmalıdır. Bu nedenle, dava açma süresi ile ilgili düzenlemelerin, yargısal denetimi kısıtlayıcı, daraltıcı, dolayısıyla hak arama özgürlüğünü sınırlandırıcı olmamasına özen gösterilmelidir... Kısıtlı bir idari yargı, sınırlı bir hak arama özgürlüğü ise, hukuk ve uygarlık alanındaki gelişmelerin aksine bir yol izlemekle eş anlamlıdır.*” ZABUNOĞLU, s. 191. Sancar, aynı istikamette şunları söylemektedir: “...süre ile ilgili ilkelerin benimsenmesi ve yorumlanması sırasında, Hak Arama Özgürlüğü ve Hukuk Devleti ilkesi hareket noktası olmalıdır. Başka bir deyişle, süre ile ilgili düzenlemelerin oturtulacağı hukuksal çerçevenin yargısal denetimin genişlemesine olanak verecek kurallar içermesi; yani bu kuralların hak arama özgürlüğü ile yönetsel yargıyı etkisizleştirmemesine dikkat edilmesi gerekir. Aynı kaygı, söz konusu kurallar uygulanır ve yorumlanır da taşınmalıdır...” Mithat SANCAR, “İdarî Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 1 (Mart 1990), s. 71.

¹⁰ “*Dava açma süresi hak düşürücü bir süre olup, bu süre mücbir sebeplerle durmaz ve kesinleşir.*” (Danıştay 7. Dairesi’nin 09.07.1984 tarihli ve E. 84/1081, K. 84/1385 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 58-59, s. 248). “*İdarî yargılama hukukunda dava açma süreleri kamu düzeniyle ilgilidir ve hak düşürücü süre niteliği taşır, ancak yasada öngörülen hâllerde uzar, durur ve kesilir.*” (Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu’nun 13.03.1998 tarihli ve E. 96/244, K. 98/45 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 97, s. 143). Danıştay’ın bu yönde bir içtihadı birleştirme kararı da bulunmaktadır (Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun 24.02.1973 tarih ve E. 1970/1, K. 1973/1 numaralı kararı, aktaran: Cihan KANLIGÖZ, “İdarî İşlemlerde Yazılı Bildirim”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XL, Sayı: 1-4, s. 174).

¹¹ “*Doğal afet gibi kişilerin iradeleri ile değiştiremeyecekleri veya önleyemeyecekleri durumlarda, mücbir sebep hâlinin göz önünde bulundurulması ve mücbir sebebin ortadan kalkmasından sonraki makul sürede açılan davaların esasının incelenerek karara bağlanması gerekir.*” (Danıştay 4. Dairesi’nin 20.06.1996 tarih ve E. 95/6183, K. 96/2698, **Danıştay**

yola çıkılarak, dava açma süresini düzenleyici mahiyette görmek istediği / görmeye başladığı da iddia edilebilir¹².

II. GÜNCEL BİREYSEL BAŞVURU KARARLARI

İdarî yargıda dava açma süresinin niteliği ve temel haklar rejimiyle bağlantısı açısından yapılan değerlendirmelerden sonra, bu başlık altında konuya ilişkin güncel bireysel başvuru kararları ele alınacaktır.

A. M. B. ve Diğerleri Kararı¹³

Kararın konusu, HES projesiyle ilgili idarece verilen “çevresel etki değerlendirilmesi (ÇED) gerekli değildir” kararının iptali istemiyle açılan davanın süre yönünden reddedilmesi nedeniyle mahkemeye erişim hakkının ihlâl edildiği iddiasına ilişkindir¹⁴.

1. Olayın Özeti

Amasya ili Taşova ilçesi sınırları içerisinde ve Yeşilirmak üzerine kurulması plânlanan Umutlu Hidroelektrik Santrali Projesi hakkında Çevre ve Orman Bakanlığı ÇED ve Planlama Müdürlüğü’nce 31.05.2007 tarihinde “ÇED gerekli değildir” kararı verilmiştir. Kararın, projenin uygulandığı bölgede ilan edilmesiyle ilgili emir, 12.06.2007 tarihli yazıyla Taşova Kaymakamlığı’na bildirilmiştir. Karar, Taşova Belediye Başkanlığı tarafından 23.06.2007 ilâ 02.07.2007 tarihleri arasında Belediye ilân panosuna asılmak suretiyle ve Umutlu Köyü muhtarlığınca 26.06.2007 tarihinde köy hoparlöründen yayınlanarak duyurulmuştur. Başvurucular 14.05.2009 tarihli dilekçe ile Çevre ve Orman Bakanlığı’ndan “ÇED gerekli değildir” kararının geri alınmasını talep etmiş ve bu talep 16.06.2009 tarihli cevapla reddedilmiştir. Bu karar üzerine başvurucular, 16.06.2009 tarihli ret kararının iptali için Samsun İdare Mahkemesi’nde dava açmıştır.

Samsun İdare Mahkemesi, ÇED Yönetmeliği’nin 17. maddesinde yer alan “ÇED gereklidir” veya “ÇED gerekli değildir” kararlarının Valilik tara-

Dergisi, Sayı: 92, s. 420-423). Aynı yönde bakınız: Danıştay 7. Dairesi’nin 24.03.1999 tarihli ve E. 99/653, K. 99/1305 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 101, s. 584.

¹² KAPLAN, s. 55.

¹³ Başvuru No: 2013/5974, Karar Tarihi: 10.03.2016.

¹⁴ Başvurucular ayrıca mezkûr proje nedeniyle kişinin maddî ve manevî varlığının korunması hakkının ihlâl edildiğini de iddia etmişlerdir. Ancak bu çalışmada kararın yalnızca idarî dava açma süresine ilişkin kısmını değerlendirdiğimizden bu kısmı inceleme dışı bıraktık.

findan taşra teşkilatlarına ve halka duyurulacağı hükmünden¹⁵ hareketle, dava konusu işlemin tüm ilgililere ayrı ayrı bildirilmesinin zorunlu –ve mümkün olmadığı kanaatine varmış ve 26.06.2007 tarihinde yapılan en son ilanın üzerinden geçen süreyi dikkate alarak davanın reddine karar vermiştir. Temyiz üzerine Danıştay 6. Dairesi, dava konusu “ÇED gerekli değildir” kararının davacılara Tebligat Kanunu uyarınca yazılı bir şekilde tebliğ edilmediğinden bahisle ilk derece mahkemesinin kararını bozmuş, idarenin karar düzeltme başvurusu üzerine Danıştay 14. Dairesi, ilk derece mahkemesi kararını –aynı gerekçeyle- onamıştır.

2. Anayasa Mahkemesi’nin Kanaati

Anayasa Mahkemesi, başvuru sahipleri özel durumlarına göre sınıflandırarak her bir grup için ayrı hukukî değerlendirmede bulunmuştur. Bu kapsamda öncelikle Umutlu köyünde ikâmet eden başvuru sahipleri bakımından durumu ele almış ve dava açma süresi ile temel hak ve hürriyetler arasındaki ilişkiye dair temel kanaatini burada belirtmiştir. Kararın esasını oluşturan kanaat şu şekilde özetlenebilir:

Anayasa Mahkemesi, mahkemeye erişim hakkının mutlak bir hak olmayıp sınırlanabileceğini, ancak bu sınırlamanın da hakkın özünü zedelemeyen, meşru bir amaç dâhilinde, açık, ölçülü ve başvuru üzerinde ağır bir yük oluşturmayacak şekilde yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Yüksek Mahkeme ayrıca dava açma veya kanun yollarına başvurma için belli sürelerin öngörülmesini –bu süreler dava açılmasını imkânsız kılacak ölçüde kısa olmadıkça- hukukî güvenlik ve belirlilik ilkesinin bir gereği olarak görmektedir¹⁶. Süreye ilişkin usûl kurallarının yargı yerlerinde yorumlanması konusunda ise şu tespiti yapmaktadır: “...mahkemeye başvuru hakkının yasal birtakım şartlara tabi tutulması kabul edilebilir olsa da mahkemeler usul kurallarını uygulamalarıyla bir yandan adil yargılanma hakkını ihlal edebilecek aşırı şekilcilikten, diğer yandan da yasalar tarafından düzenlenen usul kurallarının ortadan kaldırılması sonucunu doğurabilecek aşırı gevşeklikten kaçınmalıdırlar”¹⁷.

¹⁵ **ÇED Yönetmeliği Madde 17/2:** “Bakanlık on beş (15) iş günü içinde inceleme ve değerlendirmelerini tamamlar. Proje hakkında “ÇED Gereklidir” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararını beş (5) iş günü içinde verir; kararı Valiliğe, proje sahibine ve Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlara bildirir. Valilik, bu kararı askıda ilan ve internet aracılığıyla halka duyurur.”

¹⁶ Paragraf 36, 37 ve 38.

¹⁷ Paragraf 39. Anayasa Mahkemesi bu tespit ile ilgili AİHM’nin *Walchli / Fransa* kararına atıf yapmıştır. Yüksek Mahkeme, temyiz mercii olmadığı halde neden yargı yerlerinin

Yukarıda özetlenen temel kanaat çerçevesinde Anayasa Mahkemesi, idarî yargı yerlerinin (Samsun İdare Mahkemesi ve Danıştay 14. Dairesi) süre konusundaki yorumunun *Umutlu köyünde ikâmet eden davacılar bakımından* mahkemeye erişim hakkını ihlâl *etmediği* sonucuna varmıştır. Bununla birlikte Yüksek Mahkeme; dava dilekçelerinde Taşova ilçesinin Yeşilyurt ve Kavaloğlu köyü ile Uluköy beldesinde ve Amasya il merkezinde ikâmet ettiklerini ve bu sebeple dava konusu işlemde haberdar olmadıklarını belirten diğer davacılar açısından, davacıların bu iddialarının gerçekliği konusunda herhangi bir araştırma yapılmadan onların da işlemde haberdar oldukları kabul edilerek davanın süreden reddedilmesini “mahkemeye erişim hakkının özünün zedelenmesi” olarak görmüştür.

3. Değerlendirme

Anayasa'nın 125. maddesinin 3. fıkrasında idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin “yazılı bildirim”den itibaren başlayacağı hükme bağlanmıştır. Görüldüğü üzere bu hükümde sürenin başlangıcı bakımından birel işlem – düzenleyici işlem ayırımına hiç değinilmemiştir. İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 7. maddesinde ise “yazılı bildirim” kuralı yinelenmekle birlikte “ilanı gereken düzenleyici işlemler” şeklinde ayrı bir kategoriye yer verilmiş ve bu tür işlemlerde dava açma süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı öngörülmüştür.

Somut olaydaki hukukî problemin özü, “ilandan / bildirimden haberdar olamayan kişiler bakımından dava açma süresinin nasıl başlayacağı”na ilişkindir. Bu konudaki içtihatlar incelendiğinde, Danıştay'ın tebliğ yoluyla etki doğuran işlemler açısından “haberdar olamayanlar lehine” yorum yaptığı söylenebilir:

“İdarenin tesis ettiği işlemin doğrudan tarafı olmayan ve bu nedenle de idarece yazılı bildirim zorunluluğu bulunmayan ilgililerin açacakları davalarda, işlemin varlığını ve içeriğini öğrenme tarihinin açıkça belirlenebildiği durumlarda, öğrenme tarihinin yazılı bildirim tarihine sayıl-

“yorum”larını da bireysel başvuru kapsamında gördüğünü ise kararın devamındaki şu cümleler ile gerekçelendiriyor: *“Bireysel başvuru yolunun ikincil niteliği gereği mevzuatın yorumlanması ve uygulanması derece mahkemelerinin görevi olmakla birlikte bu yorum ve uygulamaların etkilerinin Anayasa ve Sözleşme'nin [AİHS] ortak koruma alanında bulunan hak ve yükümlülüklerle bağdaşıp bağdaşmadığının Anayasa Mahkemesince incelenebileceği tabiidir. (...) Anayasa Mahkemesi bir temyiz incelemesi yapmamakla birlikte usul kurlarının yorumlanması, dava açmak isteyen kişinin mahkemeye ulaşmasını aşırı derecede zorlaşturmaması ya da imkânsız hale getirmemesi gerekir”* (Paragraf 40 ve 44).

ması ve dava açma süresinin başlangıcına esas alınması idari istikrar ve kamu düzeninin gereğidir”¹⁸.

“İdari işlemin tebliğ zorunluluğu bulunmayan kişiler tarafından açılan idari davalarda dava açma süresinin başlangıç tarihinin ilgililerin dava konusu işlemi öğrenme tarihi olduğu ve bu tarihin her bir olayın özelliği ve niteliği göz önünde tutulmak suretiyle iyi niyet kurallarına göre belirleneceği...”¹⁹

Kararlardan anlaşıldığı gibi tebliğ edilen idarî işlemler bakımından Danıştay, işlemin doğrudan muhatabı olmayan ve dolayısıyla idarenin yazılı bildirim mecburiyetinin bulunmadığı kişiler için dava açma süresinin bu kişilerce öğrenilmesinden itibaren başlayacağını kabul etmektedir. Ancak Danıştay’ın aynı “lehte” yorumu, ilan yoluyla etki doğuran idarî işlemler bakımından – hem de işlemin ilk muhataplarından- “esirgediği” görülmektedir:

“... geçici hak sahipliği listesi ile birinci incelemede hak sahibi olmayanlara ait listenin ve 20.2.2003 gününde askıya çıkartılarak 5 gün süreyle ilan edilen kesin hak sahibi olanlara ait listenin, Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği uyarınca ilan edilerek ilgililere bildirim sağlanmış olması karşısında yazılı bildirimden amaçlanan ‘öğrenme’ hususunun gerçekleşmiş olduğunun kabulü gerekmekte olup, bu durumda, 2577 sayılı Yasanın 7. madde hükmüne göre belirtilen dava açma süresi geçtikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasını inceleme olanağının bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından, İdare Mahkemesinin işin esasına girerek dava konusu işlemin iptali yolunda verdiği ısrar kararında hukuki isabet görülmemiştir”²⁰.

Anayasa Mahkemesi’nin somut olaydaki kararı, ilan yoluyla etki kazanan idarî işlemler için de benzer bir “lehte” yorumu tasvip eder niteliktedir. Daha açık ifade etmek gerekirse, Yüksek Mahkeme’nin bu kararı, idarî yargı yerlerinin, ilanla etki doğuracağı öngörülen idarî işlemlere karşı açılan iptal davalarında salt ilanın yapılmış olmasını “dava açma süresini herkes için aynı tarihte başlatan” bir sebep olarak görmek yerine, davacıların özel durumunu

¹⁸ Danıştay 8. Dairesi’nin 30.03.2000 tarihli ve E. 1999/3912, K. 2000/2438 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 104, s. 437.

¹⁹ Danıştay 10. Dairesi’nin 31.01.2006 tarih ve E. 2005/9189, K. 2006/664 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 112, s. 316-318.

²⁰ Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu’nun 15.6.2006 tarih ve E. 2005/1553, K. 2006/729 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 114, s. 47-50.

dikkate alarak “farklı davacılar için farklı başlangıçlar” tespit etmesinin yolunu açmaktadır.

B. K. K. Kararı²¹

Kararın konusu, geçirdiği kaza sonucu uzun süre tedavi gören başvuru-cunun, tedavisi devam ederken başka bir ilde bulunan göreve atanması işleminin iptali istemiyle Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde açtığı davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkindir²².

1. Olayın Özeti

Ankara Gölbaşı’nda subay olarak çalışan başvuru-cu, 2009 yılı “*zorunlu paraşüt atlayışları*” kapsamında yapılan paraşütle atlama sırasında geçirdiği kaza sonucu sağ dizinden yaralanmış ve tedavi süreci devam ederken 2010 yılı Eylül ayı Subay Genel Atamaları ile Ağrı Doğubayazıt’ta başka bir göreve atanmıştır. Atama işlemi başvuru-cuya 21.03.2012 tarihinde yazılı olarak tebliğ edilmiştir.

Başvuru-cu tarafından, 11.04.2012 tarihinde söz konusu atama işleminin iptali istemiyle Askeri Yüksek İdare Mahkemesine (AYİM) dava açılmıştır. AYİM Birinci Dairesi davayı süre aşımı nedeniyle reddetmiş ve bu kararın gerekçesinde, *atama işlemi başvuru-cuya 21.03.2012 tarihinde tebliğ edilmiş ise de, atamaların 17.09.2010 tarihinde KARANET Personel Yönetim Bilgi Sistemi (PYBS) üzerinden kişisel ve kurumsal kullanıcılara yayımlandığı, davacının bu işlemi kişisel sayfasında tebliğ ettiği, akabinde atama memnuniyet anketi doldurduğu, KARANET kullanıcı raporundan davacının duyurular bölümünden atamasını gördüğünü ve çeşitli tarihlerde tayin dairesinde görevli subaylarla görüşme yaptığı, başvuru-cunun atama işlemine 17.09.2010 tarihinde muttali olduğu, işlemin iptali için altmış gün içerisinde dava açılması gerekirken davanın yaklaşık 1,5 yıl sonra (11.04.2012 tarihinde) açıldığı* ifade edilmiştir. Ret kararı üzerine gidilen karar düzeltme yolu da olumsuz sonuçlanmış ve nihayet mahkemeye erişim hakkının ihlâli iddiasıyla bireysel başvuruda bulunulmuştur.

2. Anayasa Mahkemesi’nin Kanaati

Anayasa Mahkemesi, usûl kurallarının katı yorumlanmasının mahkemeye erişim hakkını ihlal edebileceğine ilişkin önceki kararda aktarılan tespitle-

²¹ Başvuru Numarası: 2012/660, Karar Tarihi: 07.11.2013.

²² Paragraf 1. Çalışmanın konusu dışında olduğundan başvuru-cunun dava açma süresinin dışındaki hususlara ilişkin iddialarına yer verilmemiştir.

Ancak derece mahkemesi, açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam verip buna göre uygulama yapmıştır. Bu uygulama yönünde yerleşmiş içtihat olduğu ne derece mahkemesi kararında belirtilmiş ne de Bakanlık görüşünde ileri sürülmüştür. Dolayısıyla başvurunun dava açarken (hukuki yardımdan yararlıansa bile) açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum eldeki belgelere göre bulunmamaktadır. Buna göre derece mahkemesinin yorumu öngörülemez niteliktedir.

Sonuç olarak, başvurunun açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açtığı dava, bu başvurunun koşulları içinde derece mahkemesinin önceden öngörülemez şekilde açık kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir”²⁵.

3. Değerlendirme

Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu’nun 40. maddesi, Anayasa’daki düzenlemeye koşut bir biçimde dava açma süresinin “yazılı bildirim”den itibaren başlayacağını öngörmektedir.

Yerleşik Conseil d’Etat ve Danıştay içtihatlarına göre dava açma süresini başlatan yazılı bildirim tam, gerekçeli ve tevsik edilebilir şekilde olmalıdır²⁶. Türk hukuku bakımından bu bildirim, 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri çerçevesinde ve posta idaresi tarafından yapılacaktır²⁷. İlgililer yazılı bildirim öncesinde herhangi bir şekilde işlemde haberdar oldukları takdirde işleme karşı dava açabilecek, ancak bu durum dava açma süresini başlatmayacaktır²⁸. Somut olaydaki hukukî mesele de esasında, “yazılı bildirimden ne anlaşılmalıdır” sorusuna irca edilebilir.

²⁵ Paragraf 70, 71, 72 ve 73.

²⁶ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 4, s. 6. “(...) bu hükümlere göre idari dava açma süresine başlangıç olarak yazılı bildirim yetkili makamlarca ve karar ve işlemin açıklanması suretiyle yapılması gereklidir” Danıştay 10. Dairesinin 06.06.2001 tarih ve E. 2000/4578, K. 2001/2108 numaralı kararı, aktaran: KAPLAN, s. 177. Daha detaylı okuma için bkz. KAPLAN, s. 161-192; KANLIGÖZ, s. 176 vd.

²⁷ KANLIGÖZ, s. 177.

²⁸ “Yazılı bildirim amacı ilgilileri işlemde haberdar etmek ve dava haklarını kullanmalarına olanak sağlamak olduğuna göre, usulüne uygun bir yazılı bildirim bulunmamasına rağmen işlemin varlığının haricen öğrenilmesi üzerine açılan davanın incelenmesine bir engel bulunmamaktadır” Danıştay 4. Dairesinin 07.11.1990 tarih ve E. 1990/1088, K. 1990/3054 numaralı kararı, aktaran: KAPLAN, s. 193.

AYİM, sürenin başlangıcı konusunda davacının işlemi sonuçlarıyla birlikte öğrendiği KARANET bildirimini (yayınını) yeterli görmüştür. Hemen belirtmek gerekir ki, AYİM'in bu yorumu yeni değildir. Önceki yıllarda verdiği kararlarda AYİM, işlem ve sonuçlarını kesinlikle bilebilir durumda olan davacılar yönünden dava açma süresini öğrenme tarihinden itibaren başlatmış, işlemin ayrıca yazılı bir şekilde tebliğ edilmesine gerek görmemiştir²⁹. Nitekim AYİM'in bu içtihadına, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin -görece yeni tarihli (17.06.2014)- *Hasan Biçer / Türkiye* kararında da değinilmektedir³⁰. Bu noktada Anayasa Mahkemesi'nin bahse konu AYİM içtihadının “öngörülemez” olduğuna ilişkin yorumu eleştiriyeye açıktır.

Dava açma süresini başlatan “yazılı bildirim”, hak arama hürriyeti açısından bir güvence teşkil eder³¹. Bu bakımdan idare tarafından yapılan bildirimleri yazılı bildirim kuralını dar yorumlamak suretiyle daha titiz bir elemeye tabi tutmak gerekir. Anayasa Mahkemesinin bu kararından sonra AYİM'in dava açma süresinin başlangıcına ilişkin içtihadını değiştireceği ve “yazılı bildirim”in gerçekleşmesi bakımından – Conseil d'Etat ve Danıştay içtihatlarında olduğu gibi³²- daha dar bir yorum yapacağı öngörülebilir.

C. M. A. Kararı³³

Karara konu başvuru, süresinde Türkiye gümrük bölgesinden çıkış yapılmadığı gerekçesiyle verilen idari para cezasına karşı açılan davanın süre aşımından reddedilmesi nedeniyle mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir³⁴.

²⁹ Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'nin 18.12.1990 tarih ve E. 1989/1579, K. 1990/1039 numaralı kararı, *Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, sayı: 7, s. 149-151.

³⁰ Karar tam yargı davalarında süreye ilişkindir. Ancak AYİM'in süre konusunda benimsediği tutumu açıklamak bakımından kararın ilk kısmında şu ifadeler yer verilmiştir: “*Askerî Yüksek İdare Mahkemesi içtihatlarına göre idari işlemin veya eylemin tebliğ tarihi, prensip olarak Yüksek Mahkeme'ye başvurma süresinin başlangıç noktasını teşkil etmektedir. Ancak, davacının şikâyet ettiği işlem veya eylemden haberdar edildiği belirlendiğinde, bu süre tebliğ tarihinden itibaren değil, işlem veya eylemden haberdar edildiği tarihten itibaren başlamaktadır* (Başvuru No: 13959/06, Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü İnsan Hakları Daire Başkanlığı Çevirisi, Erişim: http://www.inhak.adalet.gov.tr/ara/karar/hasan_bicer.pdf).

³¹ KANLIGÖZ, s. 174.

³² Dipnot 27'ye bakınız.

³³ Başvuru Numarası: 2013/8896, Karar Tarihi: 23.02.2016.

³⁴ Paragraf 1.

1. Olayın Özeti

Başvurucu yabancı uyruklu olup, bir trafik kazasına karıştığı için Türkiye’den aracıyla süresinde çıkış yapamamış, bu sebeple adına Öncüpınar Gümrük Müdürlüğüne 15.244 TL idarî para cezası kesilmiştir. Başvurucunun bu cezaya karşı yapmış olduğu itiraz, idarece 10.09.2008 tarihinde reddedilmiştir. İdarî para cezasının iptali ve ödenen meblağın iadesi için açılan dava, Gaziantep 1. İdare Mahkemesinin 21.10.2009 tarihli ve E.2008/1234, K.2009/928 sayılı kararıyla görevsizlik gerekçesiyle reddedilmiş ve dosyanın Gaziantep Vergi Mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir.

Gaziantep Vergi Mahkemesi, 28.01.2010 tarih ve E.2010/135, K.2010/287 sayılı kararında, *“davaya konu işlemin davacıya 30.10.2008 gününde tebliğ olunduğu görülmekle en geç 30 günlük yasal dava açma süresinin son günü olan 30.11.2008 tarihinde dava açılması gerekirken davanın otuz günlük süre bittikten sonra 24.12.2008 tarihinde idare mahkemesinin kaydına giren dilekçe ile açılan davada süre aşımı bulunmaktadır”* gerekçesine yer vermiş ve davayı süreden reddetmiştir. Başvurucu tarafından temyiz edilen bu karar, Danıştay 7. Dairesinin 12.06.2012 tarihli ve E. 2011/7962, K. 2012/3052 sayılı ilamıyla onanmıştır. Karar düzeltme talebi ise, aynı dairenin 10.09.2013 tarih ve E. 2012/7241, K. 2013/3966 sayılı ilamıyla reddedilmiştir.

Başvurucu dilekçesinde, adına kesilen para cezasına ilişkin tebligatta hangi yargı yoluna ve hangi sürede başvuracağını belirtmediğini, idari yargı kolundaki genel dava açma süresi olan altmış günlük süre içinde İdare Mahkemesine dava açtığını, İdare Mahkemesinin görevsizlik nedeniyle davayı reddederek dosyayı Vergi Mahkemesine gönderdiğini, Vergi Mahkemesinin ise otuz gün içinde açılmadığı gerekçesiyle davayı reddettiğini, yabancı uyruklu olduğu için son derece karmaşık olan mevzuatı tam olarak bilemeyeceğini ileri sürmüştür³⁵.

2. Anayasa Mahkemesi’nin Kanaati

Anayasa Mahkemesi bu kararda da öncelikle dava açma süresi ile hak arama hürriyeti arasındaki ilişkiye dair genel tespitlerde bulunmuş, bu kapsamda dava açmaya dair usul koşullarının birden fazla yoruma elvermesi durumunda bu yorumlardan birinin dava açmak isteyen kişileri engelleyecek şekilde katı bir şekilde kullanılmaması veya söz konusu koşulların katı bir uygulamaya tabi olmaması gerektiğine işaret etmiştir³⁶.

³⁵ Paragraf 38.

³⁶ Anayasa Mahkemesi bu tespitlerini yaparken AİHM’in *Beles / Çek Cumhuriyeti ve Tricard / Fransa* kararlarına atıf yapmıştır (Paragraf 37).

Kararda Anayasa'nın Devlet işlemlerine karşı başvuru yollarının gösterilmesini âmir 40/2 hükmüne³⁷ değinilmiş ve Danıştay'ın bu hükümden hareketle geliştirdiği içtihadı³⁸ dikkat çekilmiştir. Yüksek Mahkeme ayrıca, somut olayda başvurucunun yabancı uyruklu olmasına da ayrı bir önem atfetmiş ve şu ifadelerle mahkemeye erişim hakkının ihlâl edildiğine karar vermiştir:

“Somut olayda Derece Mahkemesi, son derece karışık ve dağınık olan gümrük mevzuatına ilişkin ve başvurulacak kanun yolları ve merciler ile süresi belirtilmemiş bir idari işleme karşı açılan davayı süre aşımı gerekçesiyle reddetmiştir. Başvurucunun yabancı uyruklu oluşu dikkate alınmamış; Danıştayın, başvuru mercii ve süresi gösterilmeyen işlemlerle ilgili davalardaki genel uygulamalarıyla da uyuşmayan bir biçimde dava açma süresine ilişkin kurallar katı yorumlanmıştır. Somut olayın özel koşullarında, Derece Mahkemelerinin bu tutumunun başvurucunun mahkemeye erişim hakkını ihlal eder nitelikte olduğu sonucuna varılmıştır”³⁹.

3. Değerlendirme

Başvuru yollarının gösterilmesi, idarenin elinden “kanunu bilmemek mazeret değildir” bahanesini alan ve hak arama özgürlüğü ile yakından irtibatlı bir idarî usûl ilkesidir⁴⁰. Avrupa Konseyi'nin 77/31 sayılı tavsiye kararında yer alan⁴¹ ve Batılı ülkelerin çoğunda yasalâşan bu ilke, 2001 yılında Anayasa'nın 40. maddesine eklenen 2. fıkra ile ilk kez Türk hukukuna girmiştir. Yüksek mahkemelerin kararları çerçevesinde Anayasa'ya eklenen bu hükmün doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğu kabul edilmektedir⁴².

³⁷ **Madde 40/2:** *Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağı ve sürelerini belirtmek zorundadır.*

³⁸ Söz konusu içtihadı aşağıda detaylı bir şekilde değinilecektir.

³⁹ Paragraf 42.

⁴⁰ Bahtiyar AKYILMAZ / Murat SEZGİNER / Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı, Seçkin, Ankara, 2016, s. 553.

⁴¹ Kararda ilkeye şu şekilde yer verilmiştir: *“Yazılı olarak bildirilen yönetsel işlem ilgilinin haklarını, özgürlüklerini ya da yararlarını zedeler nitelikte ise, olağan başvuru yollarını ve başvuru sürelerini de gösterir.”* Benzer ifadeler, Bakanlar Komitesi tarafından alınan R(87)16 sayılı tavsiye kararında, Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen Avrupa İyi İdari İşleyiş Yasası'nda ve Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC(2007)7 sayılı Tavsiye Kararı'nda da tekrar edilmektedir. (Yeliz ŞANLI ATAY, “İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 96 [Eylül-Ekim 2011], s. 295).

⁴² *“(...) 40. maddenin ikinci fıkrasıyla Devlet'e verilen görev, somut olaylarda ilgili kişiler hakkında tesis edilen işlemlere karşı başvurulacak kanun yolları ve merciler ile sürelerin*

İdarî işleme karşı başvuru yollarının gösterilmemesi durumunda idarî yargı yerleri nasıl bir karar vermelidir? Bu sorunun kendi içinde dallanan iki ayrı cevabı vardır⁴³:

- Eğer idarî işlemin tamamlanması konusunda *yayın / bildirim teorisi* kabul edilecek olursa⁴⁴, başvuru yollarının gösterilmemesi -idarî işleminde *içkin* bir sorun teşkil ettiğinden- şekil unsuru açısından sakatlığı gündeme getirecektir. Bu durumda başvuru yollarının gösterilmemesi aslî şekil sakatlığı olarak görülürse esasa girilerek işlem iptal edilecek, tali şekil sakatlığı şeklinde değerlendirilirse işlem sırf bu eksiklikten ötürü iptal edilmeyecektir.
- Eğer idarî işlemin yetkili makamlarca imzalandıkları anda tamamlanmasını öngören *imza teorisi* tercih edilirse, başvuru yollarının gösterilmemesi idarî işlemin *kendisine* değil, duyurulmasına ve ileri sürülebilirliğine ilişkin bir mesele hâline geleceğinden⁴⁵, bu kez dava açma süresi bakımından önem arz edecektir.

Birinci cevabın benimsenmesi, hak arama hürriyeti açısından mahzurlu görünmektedir. Zira başvuru yollarının gösterilmemesi aslî şekil sakatlığı telâkki edilip esastan iptal kararı verilecek olursa, idarenin aynı işlemi bu kez başvuru yolunu göstererek aynen tekrarlaması ve yargılama sürecinin gereksiz yere uzaması kuvvetle muhtemeldir⁴⁶. Durumun talî şekil sakatlığı olarak görülmesi hâlinde ise Anayasa m. 40/2 müeyyidesiz kalacak ve bireyler itiraz ve dava haklarını etkin bir şekilde kullanamayacaklardır.

belirtilmesi zorunluluğu olup, bu hususlara ilişkin olarak her yasada özel bir düzenleme yapma yükümlülüğü içermektedir.” (Anayasa Mahkemesi’nin 08.12.2004 tarih ve E.2004/84, K.2004/124 numaralı kararı, 02.12.2005 tarihli ve 26011 numaralı Resmî Gazete). Danıştay da bu karardan hareketle şu tespiti yapmaktadır: “*Bu nedenle, Anayasanın 40 nci maddesinin ikinci fıkrası, ayrı bir yasal düzenlemeyi gerektirmeyen, doğrudan uygulanabilir nitelikte bir kural olup, öncelikle uygulanma zorunluluğu vardır.*” (Danıştay 4. Dairesinin 13.11.2006 tarih ve E.2005/2134, K. 2006/2156 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 2007, Sayı: 115, s. 179-180).

⁴³ Benzer bir akıl yürütme için bkz. Emrah ÖZCAN; “Dava Açma Süresi Gösterilmeyen Ödeme Emirlerinde Dava Açma Süresine İlişkin ‘Pozitif’ ve ‘İdeal’ Bir Değerlendirme”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/1, s. 283.

⁴⁴ Teori hakkında geniş bilgi için bkz. Yıldız AKEL, **İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girişi**, (Yüksek Lisans Tezi), Galatasaray Üniversitesi, İstanbul, 2011, s. 20 ve devamı. İmza ve yayım / bildirim teorileri hakkında ayrıca bkz. Tekin AKILLIOĞLU, “Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2 Yıl: 1979, s. 33-44.

⁴⁵ AKEL, s. 35.

⁴⁶ Emre AKBULUT, “İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 2009, Sayı: 81, s. 9-10.

Gerek Fransız⁴⁷, gerekse Türk doktrini⁴⁸, idarî işlemlerin tamamlanması hususunda ekseriyetle ikinci cevaba (imza teorisine) taraftardır. Conseil d’Etat içtihatları da idarî işlemin hukuka uygunluğunu denetlerken imza tarihini referans alarak bu teoriyi benimsemektedir⁴⁹. Danıştay içtihatlarında çok açık bir tercihte bulunulmamasına rağmen⁵⁰, genel olarak imza teorisi istikametinde kararlar verildiği söylenebilir⁵¹. Bilhassa dava açma süresi bakımından Danıştay’ın, idarî işlem henüz tebliğ / ilan edilmediği hâlde işlemde bir şekilde önceden haberdar olanlar tarafından açılan davaları kabul etmesi, bu tespiti destekler mahiyettedir⁵².

Danıştay içtihatları incelendiğinde, başvuru yollarının gösterilmemesi hâlinin, işlemin kendisine değil, *ileri sürülebilirliğine* ilişkin bir mesele olarak değerlendirildiği ve bu duruma işlemin şekil unsurundan ziyade dava açma süresi bakımından bazı sonuçlar bağlandığı anlaşılmaktadır. Ancak dava açma süresine ilişkin bu etkinin nasıl gerçekleşeceği konusundaki içtihat henüz yerleşmiş sayılamaz⁵³. Zira başvuru yollarının gösterilmemesi durumunda Danıştay,

- bazen somut olaya ilişkin özel dava açma süresini değil, İYUK m. 7’deki genel dava açma süresini dikkate almakta⁵⁴,

⁴⁷ Charles EISENMANN, “Sur l’entrée en vigueur des normes administratives unilatérales”, **Écrits de Droit Administratif**, 1e édition, Dalloz, Paris, 2013, s. 372.

⁴⁸ KANLIGÖZ, s. 175.

⁴⁹ Örnek kararlar için bkz. AKEL, s. 94.

⁵⁰ KANLIGÖZ, s. 176.

⁵¹ “*Oysaki sübjektif idari tasarruflar (kararlar, işlemler) icraîlik vasfını bünyelerinde taşırlar. Bu nedenle bir idari karar itihaz edildiği anda ilgili hakkında hüküm ifade etmeye başlar*” Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 06.12.1974 tarih ve E. 1973/116, K. 1974/758 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 1975, Sayı: 18-19, s. 330. Bu karar ve diğer örnek kararlar için bkz. AKILLIOĞLU, s. 37-38.

⁵² “*Yazılı bildirim amacını ilgilileri işlemde haberdar etmek ve dava haklarını kullanmalarına olanak sağlamak olduğuna göre, usulüne uygun bir yazılı bildirim bulunmamasına rağmen işlemin varlığının haricen öğrenilmesi üzerine açılan davanın incelenmesine bir engel bulunmamaktadır*” Danıştay 4. Dairesinin 07.11.1990 tarih ve E. 1990/1088, K. 1990/3054 numaralı kararı, aktaran: KAPLAN, s. 193.

⁵³ ÖZCAN, s. 279.

⁵⁴ “*Anayasa’nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tabi olmasına rağmen, bu hususun idari işleminde açıklanmaması halinde, dava konusu idari işlemin tebliği tarihinden itibaren, özel dava süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır*”. Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulunun 17.10.2008 tarih ve E. 2005/1558, K. 2008/1803 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 39, Sayı: 121, s. 74-77. Aynı yönde bkz. Danıştay 10. Dairesinin 31.12.2007 tarih ve E. 2006/2232, K.

- bazı kararlarında dava açma süresinin hiç başlamayacağını belirtmekte⁵⁵,
- bazen ise -şu an incelenen kararda olduğu gibi- dava açma süresi bakımından Anayasa m. 40/2 hükmünü hiç uygulamamakta ve süre ret kararlarını onamaktadır⁵⁶.

Anayasa Mahkemesi bu kararda, bireysel başvurunun niteliği gereği, konuyu sadece hak arama hürriyeti / mahkemeye erişim hakkı bağlamında ele almış, Danıştay'a yukarıdaki üç içtihadından herhangi birini özel olarak dayatmamıştır. Ancak kararın burada aktarılan kısmından da anlaşılacağı üzere Anayasa Mahkemesi, Anayasa m. 40/2 hükmünün dava açma süresi açısından hiç uygulanmamasını, yani Danıştay'ın üçüncü içtihadını mahkemeye erişim hakkını ihlâl eden "katı bir yorum" olarak görmüştür.

Yüksek Mahkeme, Anayasa m. 40/2 hükmünün dava açma süresini etki-leyeceği yönündeki ilk iki içtihat arasında herhangi birine açıkça işaret etmese de, yalnızca ikinci içtihadı yansıtan (yani dava açma süresinin hiç başlatılmadığı) Danıştay kararlarına atf yapmak suretiyle bir anlamda "rengini belli etmiş"tir. O hâlde Anayasa Mahkemesi'nin, başvuru yollarının gösterilmemesi durumunda idarî dava açma süresinin hiç başlatılmamasını hak arama hürriyeti bakımından "daha makbul" bulduğu söylenebilir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararda somut olayın özelliklerine (başvurucunun yabancı uyruklu olmasına ve konuya ilişkin mevzuatın karmaşıklığına)

2007/6691 numaralı kararı, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 38, Sayı: 118, s. 335-338.

⁵⁵ "Dosyada bulunan ödeme emrinde, bu işleme karşı başvurulacak yargı mercii veya idari makam ile başvuru süresinin gösterilmediği saptanmaktadır. Bu durum, Anayasanın 40'inci maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında bireylerin yargı yeri ve idari makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve dolayısıyla, Anayasanın 36'ncı maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurmuş ve Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin korunmasını düzenleyen 40'inci maddesine açıkça aykırılık yaratmıştır.

Başvuru veya dava açma süresi gösterilmeyen ödeme emrine ilişkin yazılı bildirim **süreyi başlatmayacağı için** davanın süresinde açılmadığından söz edilemeyeceğinden, ödeme emrine karşı açılan davanın süreaşımı nedeniyle reddine ilişkin ısrar kararında hukuka uygunluk görülmemiştir" Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 17.09.2014 tarih ve E. 2014/613, K. 2014/791 numaralı kararı. "Mahkemece, 30 günlük genel dava açma süresinde açılan davanın süresinde olduğu kabul edilmiş ise de, başvuru mercii ve süresi gösterilmeyen ödeme emirlerine ilişkin yazılı bildirim **süreyi başlatmayacağı için** ..." Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 12.11.2014 tarihli ve E. 2014/812, K. 2014/928 numaralı kararı. (İncelenen bireysel başvurunun karar metni, paragraf 20).

⁵⁶ Danıştay 8. Dairesinin 21.05.2011 tarihli ve E. 2011/1456, K. 2011/2671 numaralı kararı, (Erişim: Danıştay Bilgi Bankası).

ayrıca değinmesi önemlidir. Zira bu tespitin mefhum-u muhâlifinden, Anayasa Mahkemesi'nin, farklı somut koşullarda Danıştay'ın ilk içtihadı (yani sürenin başlatılması, fakat özel dava açma süresi yerine genel dava açma süresinin esas alınması) hakkında ihlâl kararı vermeyebileceği sonucu da çıkarılabilir.

İncelenen karardan her hâlükârda elde edilebilecek sonuç, dava açma süresinin tespiti konusunda Anayasa m. 40/2 hükmünün hiç dikkate alınmamasının Anayasa Mahkemesi nezdinde “mahkemeye erişim hakkının ihlâli” olarak görüleceğidir. Bu karar ışığında Danıştay kararlarının zaman içerisinde “başvuru yollarının gösterilmemesi hâlinde dava açma süresinin hiç başlamaması” yönüne ağırlık kazanacağı gibi bir kestirimde bulunulabilir.

SONUÇ

Dava açma süresi, hak arama hürriyetine getirilen bir sınırlamadır. Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idarî işlemlerin yargılandığı iptal davalarında dava açma süresi, hukuk devletini doğrudan sınırlayan bir enstrümana dönüşür. Bu sebeple idare hukuku doktrininde dava açma süresinin niteliği hususunda en katı görüşü benimseyenler dahi bu konuda hak arama hürriyeti ve hukuk devleti ilkelerine göreceli bir üstünlük tanınması gerektiği kanaatine ulaşmıştır.

Örnek olarak ele alınan üç güncel bireysel başvuru kararında Anayasa Mahkemesi, mahkemeye erişim hakkının belli usûl kurallarıyla sınırlanabileceğini kabul etmekle beraber, bu sınırlamanın da sınırları olduğunu ortaya koymakta ve mahkemelerin usûl kurallarını katı bir biçimde yorumlamasının bizatihi bir “hak ihlâli” teşkil edebileceğine işaret etmektedir. Anayasa Mahkemesi, üç kararda da ortak olan bu tespitin yanında, her bir kararda idarî yargı yerlerini yeni bir “geniş yorum”a davet etmektedir.

Çalışmada ele alınan ilk karar, ilân yoluyla etki kazanan idarî işlemlerde, yapılan ilândan haberi olamayacak kimseler bakımından dava açma süresinin “öğrenme tarihinden” itibaren başlatılmasını gerektirmektedir. İkinci karar, idarî yargı yerlerini, dava açma süresini başlatan “yazılı bildirim”in gerçekleşme koşullarının daha dar yorumlanmasını öngörmektedir. Son karar ise, dava açma süresinin tespiti konusunda Anayasa m. 40/2'nin (başvuru yollarının gösterilmesi zorunluluğu) hiç dikkate alınmamasını “mahkemeye erişim hakkının ihlâli” olarak görmekte ve idarî yargı yerlerini bu hükme uyulmadan tesis edilen işlemler bakımından “dava açma süresini hiç başlatmamaya” yönlendirmektedir.

Netice olarak, Türk hukukunda yeni bir müessese olan bireysel başvuru yolunun, idarî yargıda iptal davası açma süresine ilişkin kuralların yorumu bakımından davacılar lehine etkiler doğurmaya başladığı söylenebilir. Gelecek dönemde verilecek benzer kararlar, Danıştay'ı -ve dolayısıyla diğer idarî yargı yerlerini- dava açma süresini daha geniş yorumlamaya ve belki de bizzat bu sürelerin “niteliği” üzerinde yeniden durmaya sevk edecektir.

KAYNAKÇA

- AKBULUT, Emre: “İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 2009, Sayı: 81, s. 1-21.
- AKEL, Yıldız: **İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girişi**, (Yüksek Lisans Tezi), Galatasaray Üniversitesi, İstanbul, 2011.
- AKILLIOĞLU, Tekin: “Yönetmelik İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2 Yıl: 1979, s. 33-44.
- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil: **İdari Yargı Mevzuatı**, 9. Baskı, Seçkin, Ankara, 2016.
- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil: **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı, Seçkin, Ankara, 2016.
- Danıştay Dergisi**, Sayı: 18-19, 58-59, 92, 97, 101, 104, 112, 114, 115, 118, 121.
- DURAN, Lûtfi: “İdari Kazada Dava Açma Müddeti [İdari Müruru Müddet]”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1945, Cilt: 11, Sayı: 1-2, s. 238-263.
- EISENMANN, Charles: “Sur l’entrée en vigueur des normes administratives unilatérales”, **Écrits de Droit Administratif**, 1e édition, Dalloz, Paris, 2013.

- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref: “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 4, s. 3-20.
- KANLIGÖZ, Cihan: “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XL, Sayı: 1-4, s.173-192.
- KAPLAN, Gürsel: **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.
- ONAR, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 3, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- ÖZCAN, Emrah: “Dava Açma Süresi Gösterilmeyen Ödeme Emirlerinde Dava Açma Süresine İlişkin ‘Pozitif’ ve ‘İdeal’ Bir Değerlendirme”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/1, s. 271-286.
- SANCAR, Mithat: “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 1 (Mart 1990), s. 69-88.
- SARICA, Ragıp: **İdari Kaza**, Cilt: 1, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949
- ŞANLI ATAY, Yeliz: “İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 96 (Eylül-Ekim 2011), s. 293-318.
- ULER, Yıldırım: “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991.
- ZABUNOĞLU, Yahya: “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991.