

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2004/26

Karar Sayısı : 2004/51

Karar Günü : 15.4.2004

Resmi Gazete tarih/sayı: 11.08.2004/25550

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 5. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun;

1- 10. maddesinin 4001 sayılı Yasa ile değiştirilen (2) numaralı fıkrasının,

2- 11. maddesinin;

a- (2) numaralı fıkrasının,

b- (3) numaralı fıkrasında yer alan "... veya reddedilmiş sayılması halinde ..." ibaresinin,

3- 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "... veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." ibaresinin,

Anayasa'nın 2., 5., 36. ve 74. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

I- OLAY

Türkiye Elektrik İletim A.Ş. Genel Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği görevini vekaleten yürüten davacının bu görevinden alınma gerekçesinin kendisine bildirilmesi istemini içeren dilekçesine cevap verilmemesi nedeniyle olduğu ileri sürülen zımni ret işleminin iptali istemiyle açılan davada, 2577 sayılı Yasa'nın itiraz konusu kurallarının Anayasa'ya aykırı olduğu savını ciddi bulan Mahkeme iptali için başvurmuştur.

II- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları

6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10., 11. ve 13. maddelerinin itiraz konusu kuralları da içeren ilgili bölümleri şöyledir:

1- "MADDE 10- 1. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.

2. (Değişik:10/6/1994 - 4001/5 md.) Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde,

konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış 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 altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idarî makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.”

2- “MADDE 11- 1. 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.

2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi **veya reddedilmiş sayılması halinde** dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.”

3- “MADDE 13- 1. İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren **veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.**

2. Görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 5., 36. ve 74. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince yapılan ilk inceleme toplantısında, başvuru kararı ve ekleri, ilk inceleme raporu, itiraz konusu yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırsa bu hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidir. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin, Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için, elinde yöntemince açılmış ve görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak yasa kuralları ise, davanın değişik

evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

Mahkeme'de bakılmakta olan davanın konusunu, davacının hukuk müşavirliği görevinden alınmasının gerekçesinin ne olduğunun kendisine bildirilmesi istemini içeren dilekçesine cevap verilmemek suretiyle zımnen reddedildiği ileri sürülen işlem oluşturmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3622 sayılı Yasa ile değişik 14. ve 15. maddelerinde, idari yargı mercilerine dava açılması halinde ilk inceleme aşamasında verilecek kararlara ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu hükümlere göre, idari yargı mercileri tarafından dava dilekçelerinin, görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, süre aşımı, husumet, 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları yönlerinden sırasıyla incelenmesi gerekmektedir. 2577 sayılı Yasa'nın 15/1-(b) maddesinde, 14. maddenin 3/d maddesinde yer alan idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem bulunmaması halinde davanın reddine karar verileceği hükme bağlanmıştır.

Hukuk alanında idarenin değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları şeklinde genel ifadesini bulan “idari işlem”ler, Anayasal sınırlar içinde “görev ve yetki”leri haiz olan idarenin, yükümlülüklerini yerine getirme ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmeye sahip olduğu başlıca vasıtalardan biridir. Kişilerin, hukuksal durumlarını statülerinin belirlediği idare hukuku alanında bu statülere giriş ve çıkış hep idari işlemler vasıtasıyla olmaktadır.

Yasal bir tanımlı olmayan, idari işlemin nitelikleri öğreti ve idari yargı kararlarıyla belirlenmektedir. Buna göre bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Diğer bir deyişle, idarece kullanılan yetki ile serdedilen kamusal irade, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermelidir.

İdari işlemlerin temel nitelik ve özelliklerinin tek yanlılık, kanunilik ve uygulanabilirlik şeklinde sıralanması, genel kabul görmüş bir tasnif biçimidir. İnceleme konusu bakımından önem taşıyan, bu özelliklerden “uygulanabilirlik” niteliğidir. Tek yanlılık ve kanuniliğin doğal uzantısı olarak, idarenin bir irade açıklaması şeklinde ortaya çıkan işlemi, “uygulanabilir” olma yeteneğini içinde saklamaktadır. Eski deyimle, “icrai” olan idari işlem, tek yanlı “yürütülebilir” olma üstünlük ve ayrıcalığına sahiptir. Öte yandan, idarenin bilgi veren, uyaran ve iç yazışma niteliğindeki işlemlerinin, yukarıda işaret edilen “idari işlem” sayılamayacağı ve bir iptal davasına konu yapılamayacağı hususunda öğreti ve idari yargı kararlarında tam bir ittifak bulunmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, öğretilde “zımni red” olarak nitelenen bir idari davranış biçiminin de idari işlem sayılacağını öngörmektedir. Anılan kanunun “İdari Makamların Sükûtu” başlıklı 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem yapılması için idari makamlara başvurması ve bu makamların altmış gün içinde sözkonusu talepler konusunda bir cevap vermemeleri durumunda, istek reddedilmiş sayılacaktır. Diğer bir deyişle, idarenin altmış günlük bekleme süresi sonunda hâlâ suskun kalması, talebi red doğrultusunda bir işlem tesis etmiş şeklinde

kabul edilecektir. Bu durumda, ilgililer, müteakip altmış gün içinde idari yargı yerlerinde iptal davası açacaklardır. Kuşkusuz ki, bu maddede temas edilen “zımni red” işleminin varlığından söz edilebilmesi için, iptal davasına konu yapılabilecek, kesin ve yürütülmesi gereken bir talebin de bulunması, yani “zımni red” sayılabilecek işlemin oluşumu için, yapılacak başvuruların bu sonucu doğurabilecek özellikleri taşıması gerekir. İnceleme konusunda olduğu gibi, salt kendisi hakkında evvelce idarece tesis edilen bir idari işlemin gerekçesini öğrenme istemini içeren bir yazılı başvurunun, idari davaya konu yapılabilecek, kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlem olarak kabulü mümkün değildir. Söz konusu başvurunun, 2577 sayılı Kanun'un 11 inci maddesi kapsamında idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için üst makama ya da işlemi yapmış olan makama yapılmış bir başvuru niteliğinde olmaması nedeniyle; idarece altmış gün içinde cevap verilmemesi sonucu, iptal davasına konu bir “zımni red” işleminin oluştuğundan söz edilemez.

Belirtilen nedenlerle idari yargı yerince, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlemin bulunmadığı gerekçesiyle açılan davanın reddi gerekeceğinden, itiraza konu yasa kurallarının davada uygulanacak kurallar olduğu kabul edilemez; itiraz başvurusunun, başvuran mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

IV- SONUÇ

6.1.1982 günlü, 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”nun:

1- 10. maddesinin 4001 sayılı Yasa ile değiştirilen (2) numaralı fıkrasının,

2- 11. maddesinin;

a- (2) numaralı fıkrasının,

b- (3) numaralı fıkrasında yer alan “... veya reddedilmiş sayılması halinde ...” ibaresinin,

3- 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci tümcesinde yer alan “... veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.” ibaresinin,

itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu fıkra ve ibarelere ilişkin başvurunun Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE, 15.4.2004 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Mustafa BUMİN

Başkanvekili
Haşim KILIÇ

Üye
Sait ADALI

Esas Sayısı : 2004/26
Karar Sayısı : 2004/51

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Ertuğrul ERSOY

Üye

Tülay TUĞCU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

Cafer ŞAT

Üye

Fazıl SAĞLAM

Üye

A. Necmi ÖZLER