

TÜRK HUKUKU'NDA DEVLET İŞLEMLERİNE KARŞI BAŞVURU YOLLARINI GÖSTERME YÜKÜMLÜLÜĞÜ

OBLIGATION OF INDICATION OF THE REMEDIES FOR STATE ACTS IN TURKISH LAW

Emin KOÇ*

Özet: 1982 Anayasası ile düzenlenen devlet işlemlerine karşı başvuru yollarının gösterilme yükümlülüğü, hak arama hürriyetini kolaylaştıran bir hüküm niteliğindedir. Anayasal düzenleme gereği bu yükümlülük bütün devlet faaliyetleri için geçerlidir. Bu nedenle yükümlülüğün gereklerini bütün devlet organları yerine getirmek zorundadır. Yükümlülüğün yerine getirilme şekli, ihlali ve yaptırımı özellikle kanun ile düzenlenmelidir. Ancak bizim hukukumuzda yükümlülük daha çok bireysel idari işlemler özelinde tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Anayasal Yükümlülük, Hak Arama Hürriyeti, Devlet İşlemleri, Kanun Yolları, Başvuru Süreleri

Abstract: Obligation of indication of the remedies for state actions regulated by the 1982 Constitution is a provision that facilitates the right to legal remedies. As required by the constitutional arrangement, this obligation applies to all state activities. Therefore, all state bodies must fulfill the requirements of the obligation. The manner of fulfillment, violation and enforcement of the obligation should be regulated by law. However, in our law, the obligation is mostly discussed in terms of individual administrative acts.

Keywords: Constitutional Obligation, Freedom of Seeking Rights, State Acts, Remedies, Period of Application

* Dr. Öğr. Üyesi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, emin.koc@deu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8208-8429, Makale Gönderim Tarihi: 05.02.2019, Kabul Tarihi: 08.02.2019

I. YÜKÜMLÜLÜĞÜN ANAYASAL ÇERÇEVESİ VE KAPSAMI

A. TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER AÇISINDAN DEĞERİ VE VARLIK AMACI

Devlet işlemlerinde kanun yollarını ve sürelerini belirtme yükümlülüğü 1982 Anayasası'nda 3.10.2001 tarihinde, 4709 sayılı Kanun'un 16. maddesi ile yapılan değişiklikle düzenlenmiştir. İlgili değişikliğe göre “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini¹ belirtmek zorundadır” (1982 Anayasası, m.40/2). Bu değişikliğin Anayasa'nın “Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması” başlığını taşıyan 40. maddesinde yapılması temel hak ve özgürlükler açısından düzenlemenin önemine işaret etmektedir. Hukuk düzeninde devlet aygıtının farklı organ ve mercileri ile işlemleri bulunmaktadır. Bu işlemler karşısından ilgililerin başvuruda bulunması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdari usulün bir parçası olan başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğu ile idari usulden beklenen faydaların gerçekleşmesi söz konusu olacaktır.² İlgililerin, hukuki statülerini doğrudan veya dolaylı etkileyebilecek her türlü işleme karşı geniş bir koruma alanı sağlaması bakımından ve genel ve kapsayıcı bir ifade olarak başvuru terimi yerindedir. Bu bağlamda devletin “irade açıklaması” niteliğinde olabilecek her bir faaliyeti karşısında ilgililere her türlü kolaylığın sağlanması gerekmektedir. Bu kolaylıkların sağlanması gerekliliğinin temelinde Devlet (kamusal faaliyeti yürüten) ve kamusal faaliyetin öznesi/idare edilen arasındaki eşitsiz ilişki yatmaktadır. Üstün olan taraf aynı zamanda işlemi yapan taraf da olacağı için hukuken kamu gücü karşısında zayıf olan tarafın üstün taraf işlemlerine karşı pratik ve etkili yollara sahip olması gerekmektedir.

Kamusal faaliyetlerin hukuka uygun şekilde yürütülmesi, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Kamusal makamların talep ile hukuka uygun hareket etmeleri de ancak ilgililerin başvurusu ile mümkündür. Bu nedenle yükümlülük, hak arama hürriyetinin (m.36) bir sonucudur. Anayasamızda hak arama hürriyeti 36. madde çerçevesinde yargısal yol özelinde düzenlenmektedir: “Herkes, meşrû vasıta ve yollardan

¹ Çalışma içerisinde “kanun yolları, merciler ve sürelerini belirtme yükümlülüğü” çoğu zaman kısaca “yükümlülük” olarak ifade edilecektir.

² Zehra Odyakmaz, “İdari Usulden Beklediklerimiz, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu”, Bildiriler, Ankara 1998, s. 2.

faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir” . Ancak hak arama hürriyeti yargısal yol öncesi başvuruları da kapsayacak nitelikte yorumlanmalıdır.³

Hak arama hürriyeti, şekli bir özgürlük olmanın ötesinde esas itibarıyla kişilere her türlü kolaylık ve etkili araçları sağlayacak nitelikte olmalıdır.⁴ Yükümlülüğe ilişkin düzenlemenin hak arama hürriyetinin bir gereği olduğu madde gerekçesinde de vurgulanmıştır: *“Bireylerin yargı ya da idarî makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amaçlanmaktadır. Son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesi hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk haline gelmiştir”*.⁵ Danıştay da yükümlülüğün *“salt şekle ve usule ilişkin bir düzenleme olmayıp bireylerin hak arama hürriyetlerini en iyi şekilde kullanmalarını tesis etme”* amacı taşıdığına vurgu yapmaktadır.⁶ Tabii ki hak arama yollarının açıklığı, yol gösterici niteliği hukuki güvenlik ilkesinin de bir gereğidir.⁷

³ Hak arama hürriyetinin Anayasamız ile lâfzen sadece yargı mercileri önünde düzenlendiği gözlemlense de hak arama hürriyetinin geniş manada yorumlanması gerektiği 1961 Anayasası döneminde hak arama hürriyetini düzenleyen madde tasarı çalışmalarında da tartışılmıştır. O dönemde İstanbul Tasarısı ile hak arama hürriyetinin hem yargı hem de idari makamlar önünde olması gereği düzenlemeye vurgulanmıştır. Ancak nihai metinde bu kabul edilmemiştir. Bilgi için bkz. Dilşat Yılmaz, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 20007, s.46-47; Tekin Akıllıoğlu, “Bireyin Yönetim İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, AİD, C: 14, S: 3, Eylül 1981, s. 42-43; Tekin Akıllıoğlu, “Yönetim Önünde Savunma Hakları”, TODAİ Yayınları, Ankara 1983, Kitap sonu ek- s.s.122-123, (http://www.todaie.edu.tr/yayinlar/kitap_goster.php?kod=184, (22.03.16).

⁴ Bkz. İbrahim Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, İmge Yayınevi, Ankara 2002, s. 163; Mesut Aydın, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hak Arama Özgürlüğü”, AÜSBFD, S.3, C. 61, Y. 2006, s. 2-37, (<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/38092>, (20.11.18)).

⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde Gerekçeli, Ankara 2011, s.77, https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli_1982_anayasasi.pdf, (28.03.16).

⁶ Danıştay, 9. D, E 2008/559, K 2010/5801, KT 03.11.2010 , <https://www.kararara.com>, (20.12.2018).

⁷ Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınevi, Ankara 200, s.213. Danıştay da hak arama yollarının açıklığını hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olarak değerlendirmektedir. Bkz. Danıştay, 13. D, E 2012/1718, K 2013/2862, KT 07.11.2013, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2012-1718-k-2013-2862-t-7-11-2013>, (20.12.2018).

İlgililer için hak olan bu husus, devlet ve idari makamlar açısından ise bir yükümlülük haline gelmektedir.⁸ Bu nedenle yükümlükte geçen kanun yolları tabiri, hak arama hürriyetini somutlaştırması bakımından olabildiğince geniş yorumlanmalıdır. Yükümlülüğün yerine getirilmesi adil yargılanma hakkının da bir gereğidir. Çünkü yargısal yollara başvuru olanağı mahkemeye erişim hakkının bir gereğidir. Yükümlülüğün diğer idari usul ilkeleri (bilgiye erişim, dinlenilme, hukuki yardım ve temsil, gerekçe) ile birlikte değerlendirilmesi de zaruridir. Böylece idarede şeffaflığın sağlanması ve bireyin korunması sağlanacaktır.

Yükümlülüğün yerine getirilmesi, kişilerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile korunan “etkili başvuru hakkı”nın da bir gereğidir. İlgili düzenlemeye göre; “*Bu Sözleşme’de tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes, söz konusu ihlal resmi bir hizmetin ifası için davranan kişiler tarafından gerçekleştirilmiş olsa dahi, ulusal bir merci önünde etkili bir yola başvurma hakkına sahiptir*” (m.13). Sözleşmenin, Anayasa’nın 90. maddesi gereği iç hukukun bir parçası ve kanun üstü değerde olduğu düşünülürse yükümlülüğün hak arama hürriyeti açısından önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Başvuru yollarının belirtilme yükümlülüğünün varlığı kişilerin kendilerine ilişkin işlemlere karşı haklarını aramada pratik kolaylık ve zaman kazandıracaktır. Bu çerçevede başvuru yollarının idari ya da yargısal olması bakımından fark yoktur. Ayrıca ilgili kişi kendisi ile ilgili işleme karşı hukuki bir destek almadan da nasıl hareket edeceğini bilme olanağına sahip olacak böylece uyuşmazlıkların özellikle idari aşamada çözülmesi sağlanacaktır. İdari başvuru ile uyuşmazlık çözümünün yargı-dışı karakteri dikkate alınrsa, adalet hizmetlerinin gereksiz yere meşgul edilmesi de önlenmiş olacaktır.

Kanun yollarının gösterilme yükümlülüğü aleniyet ilkesinin de bir gereğidir.⁹ Özellikle bireyin, idarenin işlemine karşı nasıl hareket

⁸ Akyılmaz, “İdari Usul İlkesi”, s.83; Emre Akbulut, “İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 81, Mart 2009, Ankara, s. 3. (<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-81-500>, (05.11.2018)).

⁹ Bkz. Cihan Kanlıgöz, “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, *AÜHFD*, C.40, S:1-2, Ankara 1988, s.184.

edeceğini bilmesi her zaman mümkün değildir. İdari işlemin hem esas hem de usul açısından teknik bilgi ihtiva ettiği dikkate alınırca, çoğu zaman birey işlem karşısında açık ve net, tereddüt oluşmayacak şekilde ne yönde hareket edeceğini bilmeyebilir. Bu noktada birey işlem karşısında her türlü başvuru bilgisine sahip olmalıdır.¹⁰ Bu çerçevede yükümlülüğün Danıştay'ın da vurguladığı üzere " ... Devlet kurumları tarafından bireylere yol gösterilmesi konusunda getirilen bir zorunluluk" karakteri de bulunmaktadır.¹¹

Başvuru yollarının gösterilme yükümlülüğünün bir diğer önemli sonucu da görevli yargı yerinin idari işlem metninde yer alması ile birlikte görev tereddütünün ortadan kalkmasıdır¹². Çünkü Anayasa ile idari yargının görev alanı belirlenmiş değildir. İdarenin faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların çözümünde idari yargının mahfuz bir alanı yoktur.¹³ Çünkü Anayasa gereği "*Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir*" (m.142) ve "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*" (m.125). Anayasanın amir hükmü idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargısal denetimin yapılma zorunluluğunu getirmektedir. Bu yargısal denetimin içeriğini kanun koyucu belirleyecektir. Nitekim hukukumuzda birçok idari faaliyet kanun koyucunun belirlemesi ile adli yargının görev alanına sokulmuştur.¹⁴ Bu nedenle kanun yollarını ve mercileri belirtme yükümlülüğünün görev tereddütlerini ortadan kaldırıcı nitelikte pratik faydası da olacaktır.

¹⁰ Zehra Odyakmaz, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.1, S.2, Ankara 1997, s.14.

¹¹ Danıştay, 9. D, E 2008/559, K 2010/5801, KT 03.11.2010 , <https://www.kararara.com>, (20.12.2018).

¹² Yılmaz, s. 68-69.

¹³ Metin Günday, "İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları", *Anayasa Yargısı*, Sayı 14, Ankara, 1997, s.347-363.

¹⁴ Örneğin, idarenin özel hukuk sözleşmeleri, idarenin özel kişilere karşı açtığı davalar, kamu görevlilerine karşı açılan davalar, tapu siciliyle ilgili davalar, kamulaştırmadan doğan özel hukuk uyuşmazlıkları, nüfus kayıtlarına ilişkin davalar, icra -iflas dairesi görevlilerinin vereceği zararlardan doğan tazminat davaları, idarenin özel kişilere karşı açtığı davalar, fikri haklar ile ilgili bazı davalar, bazı idari yaptırımlar, idareye ait taşıtların yaptığı kazalardan doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülür (Bkz. Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, Ekin Yayınevi, Bursa 2016, s.73-80; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2012, s.107-116; Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku C.2-İdari Yargılama Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2010; s. 180-213).

Yükümlülüğün teknik bir boyutuna da değinmek gerekir. Kanun yolları ve mercileri tespit etmek temel bir hukuk bilgisini gerektirmektedir. Uzmanlık bilgisine ihtiyaç duyulan bu alana ilişkin her idari merciin yeterli personelinin bulunması mümkün olmadığı gibi bu yükümlülüğün, anayasanın öngördüğü ölçüde hak arama hürriyetine hizmet edecek şekilde bildirilmesi de mümkün olmayabilir.¹⁵ Bu nedenle yükümlülüğün yerine getirilmesinde yanlış veya eksik bilgi verilmesi hüküm ile ulaşılmak istenen amaç ile tamamen zıt bir sonuç doğurabilir. Bu nedenle yükümlülüğün uygulanması aşamasında da amacına uygun şekilde bildirimlerin ve düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Kamusal makamların yükümlülüğü bildirimde gösterecekleri özen, kişilerin hak ve hürriyetlerini koruyucu niteliktedir. Kişiler açısından ise yükümlülük kişilerin başvuru yollarını rahatlıkla tespit etmesini sağlayacaktır. Bu durum muhtemel mağduriyetleri giderici niteliktedir.¹⁶ Ayrıca idare açısından idarenin “*kanunu bilmemek mazeret değildir*” mazeretinin arkasına sığınmasını engeller.¹⁷ Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru sonucu verdiği bir kararında ilginç bir şekilde “başvurucunun yabancı olduğu, son derece karışık ve dağınık mevzuatı tam olarak bilemeyeceği iddiasını” yerinde görmüş ve yükümlülüğün gereğinin yerine getirilmemesini mahkemeye erişim hakkını zedelediğine hükmetmiştir.¹⁸ Ancak bu husus yabancılar için olduğu kadar Türk vatandaşları için de geçerlidir. Sıradan bir vatandaşın hatta hukukçuların çok istisnai olarak bildikleri/ihtiyaç duydukları kanunlardaki özel dava açma sürelerini bilmemeleri/gözden kaçırmaları mümkündür.¹⁹ Yine kademeli zorunlu başvuru yollarının

¹⁵ Hikmet Tülen, “3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanun’la Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, <http://hukukdergi.ersincan.edu.tr/3-10-2001-tarihli-ve-4709-sayili-kanunla-yapilan-anayasa-degisiklikleri-uzerine-genel-bir-degerlendi-yrd-doc-dr-hikmet-tulen/>, (22.01.2018), (Pdf Versiyon, s.219).

¹⁶ Danıştay, 10. D, E 2006/7298, K 2008/7138, KT 27.10.2008, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2012-1718-k-2013-2862-t-7-11-2013>, (20.12.2018).

¹⁷ Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 214; Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Ankara 2018, Şavaş Yayınevi, s.511.

¹⁸ Anayasa Mahkemesi, Birinci Bölüm, Mohammed Aynosah Başvurusu, Başvuru No:2013/8896, K.T.:23.02.2016, RG, T.24.03.2016, s.29663 (Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2018, s.515, dn.103).

¹⁹ Murat Sezginer, “Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu, Ankara 1988, s.224. Yazar, bu hususa işaret etmek için Umuru Belediyeye Mütcellik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 tarih ve 486 numaralı Kanun’un Bazı Maddelerini Muaddil Kanun’un 5. maddesi-

öngörüldüğü idari uyuşmazlıklar açısından da başvuru yollarının tespiti o kadar kolay değildir. Örneğin ihale uyuşmazlıkları açısından “idareye şikâyet” ve “Kamu İhale Kurumu’na itirazın şikâyet” yollarının bilinmesi ilgililer açısından zordur.²⁰ Sonuçla, *Akıllıoğlu*’nun da işaret ettiği üzere Anayasa’nın 40. maddesinde yer alan bu hüküm salt yargı yerlerini değil idare makamları önünde de ileri sürülebilecek bir hak/ düzenleme niteliğindedir. Bu bağlamda başvuru yolları ve sürelerinin belirtme yükümlülüğü hak arama özgürlüğü alanında yer alan yöntemsel ve koruyucu nitelikte bir hak niteliğindedir.²¹

B. DOĞRUDAN UYGULANABİLİRLİĞİ

Türk Hukuku’nda -istisnai olarak bazı yasalarda düzenlense de- kamusal faaliyetlere karşı başvuru yollarının gösterilme zorunluluğunu düzenleyen genel bir yasa yoktur.²² Aynı şekilde 2577 sayılı Kanun ile de genel bir düzenleme yapılmamıştır. Söz konusu Anayasal düzenleme devlet işlemleri için genel bir kural koyma karakteri nedeniyle ilk olma özelliği taşır.²³ İstisnai olarak bazı kanunlarda yargısal yol ve süre belirtme yükümlülüğü özel olarak düzenlenmiştir. Örneğin, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 12. maddesinde düzenlenen “(...) başvurunun reddedilmesi halinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir” hükmü²⁴, Vergi Usul Kanunu’nun 35. maddesi gereği vergi ihbarnamesinde bulunması gereken hususlar arasında vergi

ni örnek vermekte ve Kanun gereğince tebliğden itibaren 5 gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulması gerekliliğini vurgulayarak merci ve süre konusunda kişilerin tereddüt yasayacağını ifade etmektedir (Şezginer, s.224). (Kanun’ın ilgili maddesi 2008 yılında yürürlükten kalkmıştır).

²⁰ Bu yönde Danıştay verdiği bir karar ile başvuru yollarının karışıklığı ve belirsizliği gerekisiyle işlem metninde gerekli bilgilendirmenin yapılmamasını hukuki güvenlik ilkesine aykırılık olarak görmüştür ve davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin ilk derece mahkemesi kararını usul yönünden bozmuştur (Emre Can, İdari İşlemin Şekil Unsuru, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul 2016, s.355). Danıştay, 13.D., E.2012/1718, K.2013/2862, K.T.07.11.2013, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2012-1718-k-2013-2862-t-7-11-2013>, (20.12.2018).

²¹ Tekin Akıllıoğlu, İnsan Hakları -I- Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara 1995, s.89.

²² Bkz. Yeliz Şanlı Atay, “İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.96, Ankara 1996, s. 295 (<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/ViewPDF-idari-islemde-basvuru-yollarinin-gosterilmesi-yukumlulugu-1143>, (22.03.18)).

²³ Akyılmaz, “İdari Usul İlkesi”, s.83.

²⁴ Şanlı Atay, s.295, dn.7

mahkemesinde dava açma şekli ve sürenin bulunma zorunluluğuna ilişkin hükmü²⁵, Gümrük Kanunu'nun²⁶ 242. maddesi²⁷, Kabahatler Kanunu'nun²⁸ 26. maddesi²⁹, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun³⁰ 20. maddesi³¹, ayrıksı düzenlemelerdir.

Başvuru yollarının belirtilme yükümlülüğün doğrudan Anayasa ile düzenlenmesi ile bu hükmün doğrudan uygulanabilir özelliğine sahip olup olmadığı da tartışılmalıdır.³² Doğrudan uygulanabilir olma, araya başka bir hüküm girmeden bir hukuk normunun uygulama alanı bulmasıdır. 1982 Anayasası'nın 11. maddesine göre "*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır*". Bu bağlamda bütün devlet organları ve özelde idare makamları normlar hiyerarşisi gereği anayasal hükme uygun hareket etmek zorunda olduğu için anayasal hükmün doğrudan uygulanması gerekir. Diğer yandan doktrindeki diğer görüşe göre soyut hukuk kuralları, somut alt kurallar ile uygulama alanı bulur.³³ Bu noktada "*kuralların üstünlüğü ile uygulanması arasın-*

²⁵ Yılmaz, s.72, dn. 200.

²⁶ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2018, s.511.

²⁷ "1. Yükümlüler kendilerine tebliğ edilen gümrük vergileri, cezalar ve idari kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde bir üst makama, üst makam yoksa aynı makama verecekleri bir dilekçe ile itiraz edebilir. 2. İdareye intikal eden itirazlar otuz gün içinde karara bağlanarak ilgili kişiye tebliğ edilir.3. İtiraz dilekçelerinin süresi içinde yanlış makama verilmesi halinde, itiraz süresinde yapılmış sayılır ve idarece yetkili makama ulaştırılır.4. İtirazın reddi kararlarına karşı işlemin yapıldığı yerdeki idari yargı mercilerine başvurulabilir". Bu hüküm İYUK m.11'e uygun idari başvuru süresini düzenlemesi, özel başvuru süresi belirlemesi, yanlış makama verilen itiraz dilekçelerinin itiraz süresinde verildiğinin kabulü ile doğru makama iletilmesi gerekliliği gibi hak arama hürriyeti bakımından çok önemli düzenlemeler içermesi bakımından ilginç ve de önemlidir.

²⁸ Can, s.340.

²⁹ "... Bu karara karşı başvurabileceği kanun yolu, mercii ve süresine ilişkin olarak bilgilendirildikten sonra kişinin karar tutanağını imzalaması istenir...". (Kabahatler Kanunu, m.26/2).

³⁰ Can, s.340.

³¹ "... Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir ..." Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.20/2).

³² Şanlı Atay, s. s.296 vd.

³³ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2018, s.512, dn.97. Yazarlara göre anayasal bu hüküm mutlak surette yasal bir düzenlemeyi gerektirmektedir, çünkü idarenin yaptığı işlemler bakımından sadece ilgililer değil, idarenin kendisi de çoğu zaman bilgisizdir (Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2018, s.511, dn.97).

da ters orantı” olduğu ifade edilmektedir.³⁴ Bu görüşün esas alınması, anayasanın ancak yasalarla uygulandığı ve anayasa kurallarının doğrudan uygulama alanı bulmadığı yorumunu da zorunlu kılmaktadır.³⁵ Ancak Anayasa’nın da geniş anlamda kanun kavramı içerisine girdiği dikkate alınırsa Anayasa’nın da bağlayıcı ve doğrudan uygulanabilir olduğunu söylemek gerekir. Çünkü esas olan kanuna değil hukuka uygunluktur. İYUK m. 2 ile idari yargı yetkisinin – *kanuna değil*– hukuka uygunluk denetimi maksadıyla kullanılacağı vurgulanmaktadır.³⁶ Doğrudan uygulanabilir olması için daha özelden de anayasal normun açık, ayrıntılı ve somut olması da aranacaktır.³⁷ Sonuçla Anayasa’nın normlar hiyerarşisinde en üst norm olması, hükümlerinin anlaşılır ve belirgin olması koşuluyla doğrudan uygulanmasını gerektirmektedir. Kanun ve diğer alt normlar (düzenleyici işlemler) ihtiyaç duyulduğu ölçüde somutlaştırma ve detaylarını ortaya koyma fonksiyonuna sahip olduğu için anayasa hükümlerinin doğrudan uygulanabilirliği kabul edilmelidir.³⁸ Anayasa Mahkemesi de başvurulacak kanun yolu

³⁴ Akıllıoğlu, İnsan Hakları, s.53.

³⁵ Lütfi Duran, “Anayasa, Kanun ve Hâkimler”, *Özel Galatasaray Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu Dergisi*, S.4, 1970, s. 274(Aktaran, Can, s.340, dn.969); Şanlı Atay, s.296.

³⁶ Can, s.341.

³⁷ Akıllıoğlu, Savunma Hakkı, s.88. Bu görüş ve diğer tartışmalar için bkz. Şanlı Atay, s.298.

³⁸ “İdari işlemlere karşı başvurulacak kanun yolu veya varsa idari makamın ve başvuru sürelerinin gösterilmesi gerekmekte olup, bu gereklilik ise ilgili makamların takdirinde olmayıp, en üst hukuki norm olan Anayasanın bağlayıcılığının zorunlu bir sonucudur. Bu nedenle, Anayasa’nın 40. maddesinin ikinci fıkrası, ayrı bir yasal düzenlemeyi gerektirmeyen, doğrudan uygulanabilir nitelikte bir kural olup, öncelikle uygulanma zorunluluğu vardır. Buna göre; yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak idari mercileri ve kanun yolları ile sürelerini belirtmeleri zorunludur”. Danıştay, 4. D, E 2005/2134, K 2006/2156, KT 13.11.2006, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (20.11.18). Ayrıca bkz. Danıştay, 10. D, E 2005/1607, K 2007/2429, KT 09.05.2007, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (20.11.18); Danıştay, 10. D, E 2006/2232, K 2007/6691, KT 31.12.2007, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/10d-2006-2232.htm>, (20.11.18); Danıştay, 10. D, E 2006/7298, K 2008/7138, KT 27.10.2008, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (24.12.2018) (Kararlara işaret eden, Şanlı Atay, s.303-304), Danıştay, VDDK, E 2011/40, K 2011/594, KT 12.10.2011, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (24.12.2018); Danıştay, VDDK, E 2010/310, K 2012/98, KT 21.03.2012 <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (24.12.2018). Danıştay’ın güncel bir içtihadı da bu yöndedir: “Devletin, işlemlerinde, bireylerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğunu düzenleyen Anayasa’nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının, ayrı bir yasal düzenlemenin varlığını gerektirmeyen,

ve süresinin her bir yasa özelinde düzenlenmesine gerek olmadığına, Anayasa m. 40/II'nin her yasada özel düzenleme yükümlülüğü getirmediğini vurgulamaktadır.³⁹

Bu usul ilkesinin doğrudan Anayasa ile düzenlenmesinin gereksiz hatta aleyhe sonuç doğurabileceğine de işaret edilmektedir. Gözler'e göre usule ilişkin bu ilkenin doğrudan anayasa ile düzenlenmesine gerek yoktur. Bu düzenlemenin kanun, (*kanun hükmünde kararname*) hatta bir genelge ile yapılması mümkündür. Böyle bir usul kuralının doğrudan Anayasa ile düzenlenmesi anayasa kavramın saygınlığını zedeleyici niteliktedir.⁴⁰ Yine Yazar'a göre usul ilkeleri bir bütünlük içerisinde düzenlenmelidir. Tek bir düzenlemenin istenileni sağlaması mümkün değil hatta aksi sonuçlara neden olabilir.⁴¹ Diğer yandan bu ilkenin hak arama hürriyetinin bir parçası olması nedeniyle anayasa ile hiç düzenlenemese dahi uygulama alanı bulacağı ifade edilmektedir.⁴²

Son olarak vurgulamak gerekir ki kanuni düzenlemeye konu olmaması ile kanuni düzenlemeye gerek olmaması farklı konulardır.⁴³ Bu nedenle anayasal hükme rağmen ilgili yükümlülüğün yasa ile somut ve detaylı olarak düzenlenmesi gerekir. Ancak bu düzenlemenin genel bir idari usul yasası ile yapılma ihtiyacına da işaret etmek gerekir.

doğrudan uygulanabilir nitelik taşımasından dolayı, yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak idari mercileri ve kanun yolları ile sürelerini belirtmesi zorunludur". Danıştay, 13. D, E 2015/50, K 2018/357, T 09.02.2018, <https://www.memurlar.net/haber/742422/idari-isleme-karsi-basvuru-yollari-v-e-suresi-gosterilmedigi-takdirde-dava-acma-suresi-islemez.html>, (22.11.2018).

³⁹ Anayasa Mahkemesi, E 2004/84, K 2004/124, KT 08.12.2004 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051202-9.htm>, (22.11.2018); E 2004/69, K 2009/6, KT 08.01.2009, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090611-15.htm>, (22.11.18). Bu kararları referans alan Danıştay kararları da mevcuttur: Danıştay, VDDGK, E 2011/235, K 2013/95, KT 30.04.2013, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (20.10.2018); Danıştay VDDGK E 2009/173, K 2012/19, KT 25.01.2012, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (18.09.18). (Kararlara işaret eden, Can, s. 343, dn.975).

⁴⁰ Kemal Gözler, "3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği", <http://www.anayasa.gen.tr/teblig2002.htm>, (20.10.17).

⁴¹ Gözler, Anayasa Değişikliği, <http://www.anayasa.gen.tr/teblig2002.htm>, (20.10.17).

⁴² Yılmaz, s. 75.

⁴³ Şanlı Atay, s.302.

C. BAŞVURU KAVRAMI VE TÜRLERİ

1. Genel Olarak

Anayasa'nın 40. maddesi ile başvuru hakkı imkânının mutlak olarak sağlanma gereği vurgulanmıştır: *"Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir"*. İlgili düzenleme çerçevesinde başvuru olanaklarının sağlanması hususunda sınırlayıcı herhangi bir ifade bulunmamaktadır. Bu noktada hukuken başvuru ile ne anlatılmak istendiğinin belirlenmesi gerekmektedir. Sözlük anlamı ile başvuru *"başvurma işi, müracaat, bilgi sahibi olmak için bir kaynağı kullanma, bilgiye ulaşma"* olarak tanımlanmaktadır.⁴⁴ Hukuki olarak ise bireylerin kendi sübjektif hukuki durumlarını etkileyen hususlara ilişkin kamusal makamlardan bilgi istemesi, sübjektif durumlarını etkileyen, değiştiren kaldıran yol ve yöntemlere sahip olma olanağı olarak düşünülebilir.⁴⁵

Başvurular idari ve yargısal olarak temelde ikiye ayrılabilir.⁴⁶ Bu ayrımı en basit ölçüt çerçevesinde ortaya koyarsak, kişinin hukuksal durumuna ilişkin istemini idari usul ve yöntemlerle ile talep etmesi durumunda idari başvuru, yargısal usul ve yöntemlerle gerçekleştirmek istemesi durumunda da yargısal başvuru yolu söz konusu olacaktır. Ayrıca belirtmek gerekir ki yargısal başvuru idareye karşı başvuruları kapsayacak şekilde de yorumlanmaktadır.⁴⁷ Anayasa Mahkemesi'nin de yargısal başvuruları idari başvuruları kapsayacak şekilde yorumladığı kararları mevcuttur.⁴⁸

Bu ayrımında temel olarak maddi kriterin, şekli kriter ile daraltılması esas alınmalıdır. Çünkü yasama ve yargı organlarının idari fonksiyona dâhil işlemlerine ilişkin başvurularda bu işlemlerin değiştirilmesi, kaldırılması, düzeltilmesi idari usul ve yöntemler ile istenebileceği

⁴⁴ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56f8fa8e818e12.33764792, (20.10.17).

⁴⁵ Bkz. Lütfi Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında idarenin Sükûtu Meselesi", İÜHFİM, Yıl:1946, C: 12, S: 1, s. 132 (<http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023005763>, (28.03.16)); Ramazan Yıldırım, İdari Başvurular, Mimoza Yayınları, Konya 2006, s.9.

⁴⁶ Bkz. Duran, s. 132 vd.

⁴⁷ Yılmaz, s. 47.

⁴⁸ Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. Akıllıoğlu, Savunma, s. 122-123

gibi yargısal yollar ile de istenebilir. Görüldüğü üzere başvurunun türü başvurulmak üzere makama göre değil, başvurunun değerlendirme usul ve yöntemine bağlıdır. Yine yasama ve yürütme organlarının maddi olarak yargı fonksiyonuna giren işlemlerinde işlemin içeriği değil başvurunun niteliği esas olacaktır. Yasama organının ve yargı organının idari fonksiyona dâhil olan işlemlerine karşı yapılan başvurular da idari başvuru olarak kabul edilecektir.

2. İdari Başvurular

İdari başvuruların⁴⁹ pozitif anayasal temeli iki maddede yer almaktadır. Öncelikle temel hakları koruyan anayasanın 40. maddesi ve sonra dilekçe hakkını düzenleyen 74. madde idari başvuruların temel iki dayanağıdır.⁵⁰ Dilekçe hakkı çerçevesinde “*Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir*”. Bu başvuruyu genel bir başvuru yolu olarak kabul etmek gerekir. Kişiler kendileriyle ilgili olduğu kadar kamu ile ilgili konularda da dilekçe ve şikâyetlerde bulunabilir. Ancak bu başvuru yolu idari makamlara yapıldığı ölçüde idari başvuru olarak değerlendirebileceği üzere TBMM’ye yapılması ölçüsünde de “*yasama organına başvuru*” olarak da değerlendirilmesi gerekir. Bu yönüyle idari başvuru kategorisine girmez.

Genel idari başvuru yolunun yanında İYUK m.10 ve 11. çerçevesinde özel idari başvuru yollarının yer aldığını ifade etmek gerekir. Ancak dilekçe hakkının geniş konu perspektifinin yanında İYUK m.10 ve 11 ile daha sınırlı ve şartlara tabi bir başvuru mekanizmasının düzenlendiğini belirtmek gerekir. Örneğin kamuyu ilgilendiren genel bir konu dilekçe hakkının konusunu oluşturabilirken, 10 ve 11. maddeler ile dava açılacak işlemlerin başvuru konusu olması söz konusudur. Bu nedenle yükümlülüğünün bir parçası olarak TBMM’ye başvuru yolunun belirtilmesine gerek yoktur.

Yukarıda da ifade edildiği üzere idari işlemler açısından başvuru isteğe bağlı bir başvuru olabileceği gibi zorunlu(tüketilmesi)

⁴⁹ Bkz. Yasin Sezer/Hüseyin Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, *AÜHFD*, Ankara 2008, s.337-366.

⁵⁰ Yılmaz, s.48.

gereken) bir başvuru da olabilir. Bu durumda idare her iki başvuru yoluna ilişkin merci ve süreyi belirtmek zorunda mıdır? Hem zorunlu (tüketilmesi gereken) idari başvurular hem zorunlu olmayan yargı-dışı mekanizmalar ile uyumsuzluğu çözmeyi hedefleyen İYUK m.11’de düzenlenen genel başvuru yolu olan “üst makamlara başvuru” yolu idari işlem ile belirtilmek zorundadır. Çünkü Anayasal hüküm temel olarak ilgililerin hak arama hürriyeti ve dava açma hakkını etkin bir şekilde kullanmasını amaçlamaktadır. Hak arama hürriyetinin somutlaşmış hali olan dava açma hakkından daha geniş olduğu dikkate alınırsa idari başvuru yollarının her iki türünün de belirtilmesi gerekir. Başvurunun tercihe dayalı veya zorunlu olası hak arama hürriyetinin kapsama açısından değil ilgililerin tercihte bulunması bakımından farklılaşmaktadır. Üst makamlara başvuru yollarının gösterilmesi zorunluluğu, yargı öncesi ve yargı-dışı çözüme mekanizmalarının önemi dikkate alınırsa, uyumsuzlukların idari yollardan çözülmesini sağlaması bakımından gerekliliktir. Bu noktada İYUK m.10 ile düzenlenen “*ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin yapılması için idari makamlara başvurusu*” mekanizması için bu yükümlülük pratikte uygulanamayacaktır. Çünkü burada idare tarafından tesis edilmiş doğrudan bir idari işlem olmayacağı için bu işleme karşı da kanun yollarına başvurma yolunu belirtmek mümkün olmayacaktır. Bu durumda dahi başvuru sonucu idare tarafından tesis edilen işlemde mutlaka yükümlülüğün gerekleri yerine getirilmelidir. Ancak bu başvuru sonucu idarenin suması durumunda ise yazılı bir idari işlem oluşamayacağı için idare yükümlülüğünden kaçınabilecektir.⁵¹

Başvurular özel kanunlar ile özel sürelerle de tabii kılınmış olabilir.⁵² Hatta zorunlu başvuru yolları birbirini izleyen birden fazla idari mercie karşı olabilir. Bu durumda her iki merciinin de ayrı ayrı belir-

⁵¹ Şanlı Atay, bu halde dahi yasal düzenleme ile Fransız Hukuku’ndan ilhamla bir çözüm üretilebileceğine işaret etmektedir. Fransız İdare Hukuku’na göre idareye yapılan her türlü başvuruda, idare ilgisine “alındı makbuzu” vermektedir ve bu belgenin içeriğinde başvuru tarihi, ret ya da kabul tarihinin, zımni ret kararının oluşacağı tarihin, işleme karşı başvuru yol ve sürelerinin belirtilmesi gerekmektedir (Şanlı Atay, s.308, dn. 52).

⁵² Örneğin, Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun’un 7. maddesi, (Mülga) 3434 Oyun Alet ve Vasıtalarından Belediyelere ve Köy İdarelerince Alınacak Resim Hakkında Kanun’un 103. maddesi, 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu’nun 36. maddesi, 6831 sayılı Orman Kanunu’nun 11. maddesi.

tilmesi gerekir. Örneğin kamu ihale uyuşmazlıklarında hem idareye başvuru hem de Kamu İhale Kurumu'na başvuru ayrı ayrı düzenlenmelidir.

Başvuru yollarının gösterilmesinde başvuru türleri açısından olağan başvuru yolları ile sınırlı tutmak gerekir. Bu çerçevede Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İdari İşlemler Karşısında Bireyin Korunmasına İlişkin 77(31) sayılı Kararına⁵³ uygun olarak ilgililerin ilk aşamada başvurulabilecekleri idari ve yargısal başvuruların yükümlülük kapsamında olması beklenecektir. Yoksa doğrudan ya da dolaylı olarak kamusal işlemlerin denetlenmesini sağlayan karşı kamu denetçiliği, insan hakları kurulları, bilgi edinme kurulu, devlet denetleme kurulu gibi mekanizmaların yükümlülük kapsamında belirtilmesi hem pratik hem de amaca uygun değildir.

3. Yargısal Başvurular

Yargısal başvuru, kişilerin hak arama hürriyeti çerçevesinde yargı organlarından yargısal fonksiyona dâhil ve yargısal usullere tabi bir şekilde haklarının korunmasını talep etmesidir.⁵⁴ Vurgulamak gerekir ki usul kanunlarının "*kanun yolları*" tabirini üst (istinaf/temyiz) kanun yollarını kapsayacak sistematikte düzenlese de ilk derece mahkemelelerinde yargısal yollarla hak aranmadan üst derece mahkemelere başvurulamayacağı aşîkârdır. Bu nedenle kavramın geniş bir perspektifte ele alınması gerekmektedir. Kanun yolları, her bir usul kanununda ayrıca düzenlenmiştir. Kanun yolu tabiri, geniş anlamı itibarıyla kanun ile (yasama organı tarafından) belirlenmiş her türlü yoldur. Anayasa'da geçen kanun yolu tabiri ise hak arama hürriyetini sağlayan bir araçtır ve geniş yorumlanmalıdır. Kaldı ki yargısal başvurular öncesi gidilebilecek yargı-dışı başvurular (özellikle idari başvurular) ile uyuşmazlığın çözümü mümkün olacaktır. Bu nedenle kanun yolu tabiri idari başvuru ve aynı amaca hizmet eden yargısal başvuru yollarını kapsayacak şekilde yorumlanmalıdır.⁵⁵ Bu nedenle kanun yolu tabiri yargı-

⁵³ Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s.198-199; Tekin Akıllıoğlu, "Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", *AİD*, C: 14, S: 3, Eylül 1981, s. 53-54.

⁵⁴ Bkz. Yıldırım, s. 11.

⁵⁵ 1982 Anayasası ile "başvuru" tabiri genellikle yargı organlarına "başvuru" durumlarına özel tercih edilmiş ve vurgulanmıştır. Örneğin, m.29/2, m.59,m.79,m.90,m.

lama usul kanunlarında ilk derece mahkeme kararlarının hukukilik ve esas açısından denetimi olarak somutlaşsa da sadece usul hukuku terimi olarak sınırlı anlaşılamaz. En azından anayasal terimin bu yönde anlaşılmasını zorlayan kısıtlayıcı bir hüküm yoktur. Bu çerçevede kamusal kararların içeriğinde mutlaka o karara karşı hangi idari ve yargısal başvuru yollarına gidilebileceği yolları gösterilmelidir. Özellikle kanun ile zorunlu başvuru yollarının belirlendiği durumlarda yargısal yola başvurabilmek için zorunlu idari başvuru yolunun tüketilmesi gerekir. Aksi halde idari merci tecavüzü oluşacaktır. Ancak bu yükümlülüğün öznesi ve kapsamı kamusal işlem ve onun akıbetine göre farklılık gösterebilir. Kamusal işlemin niteliğine göre varsa ilk derece mahkemesinin gösterilmesinin zorunlu olmasının yanında ilk derece mahkemesinin verdiği karara karşı ise kanun yollarının gösterilmesi bir zorunluluk değildir. Çünkü kanun yolları aşamasında yargılama mercii kararın muhatabı açısından eğer varsa bu karara karşı başvurulabilecek kanun yollarını belirtme yükümlülüğündedir. Bu noktada yargılama makamı genel çerçevesini ortaya koyarak da olsa olağanüstü kanun yollarından ve de şartları taşıyorsa anayasa mahkemesine bireysel başvuru hakkından bahsetmelidir.

İlgililer üzerinde dolaylı etki yaratabilecek siyasi başvuru (yasama organı eliyle denetim) yolları da mümkündür.⁵⁶ Dilekçe hakkı kapsamında TBMM'ye karşı yapılacak başvurular bu kapsamdadır. Ancak bu başvuru yolu sonucu doğrudan kişileri etkilemeyeceği için yükümlülük kapsamında değerlendirmemek gerekir.⁵⁷ Genel İdari Usul Kanun Tasarı'nda "... ilgilinin hangi idarî makam, yargısal merci veya alternatif uyuşmazlık çözüm usullerine başvurabileceğini ..." belirtilerek işlemi yapan idareye başvuru ve yargısal yollar haricindeki başvuruların da bildirimi yükümlülük kapsamında değerlendirilmiştir. Hatta bu başvuru yollarına kanımızca cezai denetim aracını dahi sokabiliriz.

105,m.148,m.149,m.152,m.159,m.160,

⁵⁶ İfade etmek gerekir ki başvuruları idari ve yargısal olarak daraltsak da siyasi başvuru yolunun önemli bir başvuru mekanizması olduğuna işaret etmek gerekir. Özellikle idarenin hem idari hem de siyasi karakterinin hükümet denetleme araçları ile denetlenmesi, geniş anlamı ile meclis çalışmaları (genel kurul çalışmaları, komisyon faaliyetleri, siyasi grup faaliyetleri...) idarenin denetlenmesi kavramı içinde yer alacaktır. 1982 Anayasası ile başvuru terimi siyasi denetimi kapsayacak şekilde de kullanılmıştır. Örneğin, m.110,m.114.

⁵⁷ Şanlı Atay, s. 307.

Çünkü dolaylı da olsa idareyi temsil eden kamu görevlilerinin cezai sorumluluğuna sahip olması, cezaların önleyicilik ve cezalandırıcılık etkisinin bir sonucu olarak idarenin denetlenmesini sağlayacaktır. Ancak yükümlülüğün kapsamı kamusal işlemlerin denetlenme yol ve yöntemlerini belirleme olduğu için cezai başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülük kapsamında değildir.

Başvurucular “*devlet işlemlerinin*” muhataplarıdır. Bu nedenle her türlü kamusal işlemin muhatabı, teknik olarak başvuru kavramına girecektir. Daha önce açıklandığı üzere devlet işlemleri tabiri geniş olarak yorumlanmak gerekmektedir. Bu nedenle yasama faaliyetlerinin, yürütme faaliyetlerinin ve de yargılama faaliyetlerinin muhatapları teknik olarak başvuru kavramına girecektir. Bunun haricinde ise devlet dışında örgütlenmiş kamu tüzel kişileri işlemleri hatta kamu gücü ayrıcalığı ile donatılmış özel hukuk işlemlerinin muhatapları dahi başvuru kavramına girecektir.

Yükümlülük bağlamında ele alınması gereken bir diğer sorun ise yükümlülüğün içeriğinin nasıl ve hangi makamlar tarafından belirleneceğidir. Çünkü yükümlülüğün içeriğinin belirlenmesi teknik bir konudur ve her idari makamda bu teknik yeterliliğin bulunması mümkün değildir.⁵⁸ Bireyin korunmasına ilişkin karar yorumunda da belirtildiği üzere, başvuru ile birlikte başvuru makamları ve süresi belirtilirken başvuru için yapılması gereken usuli işlemleri ve bilgileri de vermesi beklenmektedir.⁵⁹

II. DEVLET İŞLEMLERİNİN BELİRLENMESİ

A. DEVLET İŞLEMLERİ KAVRAMININ KAPSAMI

Anayasamızda başvuru yollarını gösterme yükümlülüğü bütün devlet işlemlerini kapsayıcı nitelikte düzenlenmiştir. Bazı uluslararası hukuk metinlerinde ise devlet işlemlerinin özelinde sadece idari işlemleri, idare karşısında bireyi koruma amaçlı/kapsamlı düzenlemeler yer almaktadır. Bu noktada en önemli ve ilk düzenleme Avrupa Kon-

⁵⁸ Gözler, Anayasa Değişikliği, <http://www.anayasa.gen.tr/teblig2002.htm>, (20.10.17). Örneğin müşavirlikleri olmayan köy idareleri, küçük belediye idareleri bu yükümlülüğü tam olarak yerine getiremeyebilir (Gözler, Anayasa Değişikliği, <http://www.anayasa.gen.tr/teblig2002.htm>, (20.10.17).).

⁵⁹ Kuntbay, s. 11; Akıllıoğlu, Savunma, s. 199.

seyi Bakanlar Komitesi'nin İdari İşlemler Karşısında Bireyin Korunmasına İlişkin 77(31) sayılı Kararı'dır⁶⁰. Bu karar genel olarak bireyin korunmasını, savunma hakkının etkili kullanılmasının olanaklarını düzenlerken 5. maddesi özelinde de işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi düzenlenmektedir.⁶¹

Anayasa'nın ilgili fıkrasında “Devlet, işlemlerinde” terimi kullanılmaktadır. Ancak bu ifade ile hangi işlem gruplarının yükümlülük kapsamında olduğuna ilişkin belirsizlik bulunmaktadır. Çünkü “devlet işlemleri” tabiri birçok işlem grubunu kapsayıcı niteliktedir. Ancak bu ifade ile çoğu zaman idari işlemler anlaşılmakta ve diğer devlet organları ve bu organların işlemleri konusunda yeterince değerlendirme yapılmamaktadır. Bu düzenleme işlem terimi en geniş anlamıyla kullanmakta, işlemi daraltıcı bir ön ek barındırmamaktadır. Bu nedenle yükümlülük devletin egemenlik yetkisini kullandığı tüm faaliyetler için geçerlidir. Devletin yasama- yürütme ve yargı organları için geçerli olan bu yükümlülük ayrıca devletin egemenlik yetkisinin uzantısı olan idare organları (kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayalı olarak kurulan diğer kamu tüzel kişileri) için de geçerlidir. Bu nedenle yükümlülük, devlet organları için geçerli olduğu kadar devlet dışı örgütlenen kamu tüzel kişileri için de geçerlidir. Anayasa koyucunun devlet organları ve bu organlarının faaliyetleri çerçevesinde bir sınırlama/belirleme yapmadığına göre sadece yürütme(idare) ve yargı organlarına hitap eden bir düzenleme olduğu yönündeki görüşlere⁶²

⁶⁰ <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009032&SecMode=1&DocId=752646&Usage=2>, (22.03.16). 77/31 sayılı Karar dışında “Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC(2007)7 sayılı Tavsiye Kararı” (Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to Member States on Good Administration) zikretmek gerekir. Kararın 22. maddesi ile İdari İşlemlere Karşı Başvurular düzenlenmiştir. Kararın Türkçe çevirisi için bkz. Onur Karahanoğulları, “Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec(2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı”, (İngilizceden çeviri), *Danıştay Dergisi*, s.116, 2007, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm>, (22.03.18).

⁶¹ Kararın Türkçe çevirileri için bkz. Akıllıoğlu, Savunma, s.191-199; İhsan Kuntbay, “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”, *Amme İdaresi Dergisi*, S.11/4, Ankara 1978, s.3-11, (http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/a54bf108ca06d26_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi, (22.03.18)

⁶² Tülen, s.219.

katılmak mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi'nin de işaret ettiği üzere “*somut olaylarda ilgili kişiler hakkında tesis edilen işlemler*”⁶³ bakımından anayasal yükümlülük geçerlidir.⁶⁴ Sonuçla düzenlemenin esas olarak idari işlemler özelinde geçerli olduğu şeklinde değerlendirmeler düzenlemenin maksadına işaret edici nitelikte olmakla birlikte pozitif düzenlemeler çerçevesinde yetersizdir.

B. YASAMA ORGANININ İŞLEMLERİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

1. Kanunlar

Kanunlar yasama organı tarafından çıkarılan genel, soyut, kişilik dışı kural koyucu işlemlerdir. Kanunlar genel işlemler olduğu ve doğrudan sübjektif bir sonuç doğurmadığı için kural olarak bu yükümlülüğe tabi olmadıkları düşünülebilir. Ancak kanunlarda dahi kanunların uygulanmasından dolayı ilgililerin başvurabileceği yollar bulunmaktadır. Bu çerçevede ilgililer somut bir uyuşmazlıkta kendilerine uygulanan kanun maddesinin anayasaya aykırılığını-belirli şartlar altında -ileri sürebilir. Bu durumda ilgililerin kendilerine uygulanan kanunun anayasaya aykırılığını somut norm denetimi çerçevesinde ileri sürme hakkı bulunmaktadır. Anayasal yükümlülüğün bir görünümü olarak kanunlarda “*kanunlarda yargısal başvuru yolu*” başlığını taşıyan bir madde ile ilgililerin anayasaya aykırılık iddiasında bulanabilecekleri düzenlenebilir. Bu hakkın doğrudan anayasa ile düzenlenmesi tabii ki yeterlidir. Ancak yükümlülüğün belirtilme zorunluluğunun bütün devlet faaliyetlerini kapsayacak şekilde düzenlenmesi, kanunlar özelinde de yorumlamayı ve bir anlam yüklemeyi zorunlu kılmaktadır. Zorlama gelebilecek ve kanun yapma yöntemi açısından yadırganacak bu yorumun/yöntemin faydası, ilgililerin hukuki teknik bilgiye sahip olmasalar da kanun metninden bu yönde bir hakları olduğunu kolayca anlayabilmelerine katkı sağlamasıdır.

⁶³ Anayasa Mahkemesi, E 2004/84, K 2004/124, KT 08.12.2004, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051202-9.htm>, (22.11.2018).

⁶⁴ Benzer yönde bkz. Yılmaz, s.344; Bahtiyar Akyılmaz, “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/7_6.pdf, (17.12.2018); Can, s.344.

2. Parlamento Kararları

Parlamento kararları, meclis kararları yâda TBMM kararları olarak da ifade edilir. Parlamento kararları parlamentonun iç işleyişine, yasama - yürütme ve yargı organlarına veya bu organlara ilişkin aldığı kararlardır.⁶⁵ Örneğin, anayasaya göre meclisin kendi seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi (m.77/2), açık oylama kararı (İçtüzük, m.143, yasama dokunulmazlığının kaldırılması (m. 83), meclisin tatile girmesi kararı (m.93/2) parlamento kararlarına örnek olarak verilebilir.⁶⁶

Kural olarak parlamento kararları yargısal denetime tabi değildir. Bu nedenle parlamento kararları açısından bu yükümlülüğün işler hale gelmesi mümkün değildir. Ancak anayasamıza göre üç tür parlamento kararına karşı yargısal denetim mümkündür. Bunlar ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü”, “dokunulmazlığın kaldırılması kararı”, “milletvekilliğinin düşmesi” kararlarıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, meclisin kendi iç çalışma düzenini belirleyen kurallardır. İçtüzük, kural işlem niteliğinde olması ve doğrudan milletvekilleri üzerinde subjektif durum yaratmaması bakımından yükümlülüğün kapsamı dışındadır. Dokunulmazlığın kaldırılması kararları ise milletvekillerinin cezai takibata uğramalarına neden olması bakımından subjektif durum yaratıcı niteliktedir. Anayasa gereği dokunulmazlığın kaldırılması kararlarına karşı yargı yolu açıktır. Buna göre dokunulmazlığı kaldırılan bir milletvekili veya herhangi bir milletvekili yedi gün içinde Anayasa Mahkemesi’ne başvurabilir. Anayasa Mahkemesi de 15 gün içinde bu başvuruyu karara bağlayacaktır (1982 Anayasası, m.85). Bu çerçevede dokunulmazlığın kaldırılması kararlarının da yasama organı eliyle devlet işlemi kapsamına girdiğine göre yükümlülüğün bu işlemler için de işlemesi gerekmektedir. Uygulamada dokunulmazlığın kaldırılması kararlarında kamun yolları, merci ve süre belirtme yükümlülüğüne ilişkin herhangi

⁶⁵ Ergun. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2010, Yetkin Yayınevi, s.231; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa 2000, s. 286-287; Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 2001, Yapı Kredi Yayınları, s. 285-289; Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2017, Seçkin Yayınevi, s. 206-210.

⁶⁶ Özbudun, s.231; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 286-287; Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 285-289; Atar, s. 206-210.

bir içerik bulunmamaktadır.⁶⁷ Yargı denetimine açık olan son parlamento kararı ise “*milletvekilliğinin düşmesi*” kararlarıdır. Bu kararlar da yine muhatabı üzerinde subjektif durum yaratan işlemlerdir. Düşme kararları da dokunulmazlığın kaldırılması kararlarındaki sürece tabi olarak yargı denetimine açıktır. Düşme kararları TBMM’nin alacağı bir karar ile milletvekilliği statüsünün sona ermesidir. Bu ise “*istifa*”, “*milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmesi hali*” ve “*devamsızlık*” hallerinde TBMM’nin alacağı ek bir karar ile mümkündür.⁶⁸ İstifa durumunu istisna tutarsak özellikle bağdaşmazlık ve devamsızlık halleri kişinin subjektif durumunu etkilemesi bakımından önemlidir. Bu nedenle yükümlülük bu kararlar bakımından da geçerli olmalıdır. Ancak uygulamada dokunulmazlığın kaldırılması kararlarında olduğu gibi anayasa ve komisyona raporlarına atıf haricinde herhangi bir bildirimde bulunulmamaktadır.⁶⁹

Parlamento kararları bağlamında son olarak TBMM’nin bazı kişileri seçme görev ve yetkisinden bahsetmek gerekir. Örneğin Sayıştay başkanını, RTÜK üyelerini, Anayasa Mahkemesi üyelerini, Kamu Baş Denetçisini seçmek gibi görevler⁷⁰ maddi anlamda idari işlem niteliğinde olsalar da organik anlamda yasama faaliyetine dâhildir ve parlamento kararı niteliğindedirler. Bu nedenle söz konusu kararlara karşı idari ve yargısal denetiminin bir parçası olan anayasal yükümlülük geçerli değildir.

3. Yasama Organının İdari Fonksiyona Dâhil İşlemleri

Yasama organının idari fonksiyona tabi işlemleri bulunmaktadır. Bu noktada anayasal yükümlülüğün bu işlemler açısından da geçer-

⁶⁷ Kararlarda Anayasa ve komisyon kararlarına dayanılmaktadır. Örneğin, Isparta Milletvekili Ömer Bilgin’in yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına dair karar şu şekildedir: “Isparta Milletvekili Ömer Bilgin’in yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına dair Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonca hazırlanan ilişikteki rapor, Genel Kurulun 8.10.1998 tarihli 4. birleşiminde kabul edilmiştir”. https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar597.html, (08.10.18). Benzer kararlar için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar595.html, https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar585.html, https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar584.html (21.10.18).

⁶⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.311 vd. Özbudun, s. 298; Atar, s. 244-245

⁶⁹ Bkz. İstanbul Milletvekili Şafak Pavay’in Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliğinin Düşmesine İlişkin Karar, https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar1166.html, (09.10.18).

⁷⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.284.

li olup olmadığı değerlendirilmelidir. Bu işlemler yasamanın yasama fonksiyonuna tabi olmayan işlemleri olarak karşımıza çıkabilir. Bu bağlamda yasama organının idari nitelikli işlemleri farklı hallerde karşımıza çıkabilir.⁷¹ Bu işlemleri birkaç başlık altında toplayabiliriz. Örneğin TBMM Başkanlığı'nın personele ilişkin işlemleri idari fonksiyona dâhildir.⁷² TBMM başkanlığı da en nihayetinde kamusal faaliyetlerin yürütüldüğü birimlerdir. Bu kurumda görev alan kamu görevlilerine ilişkin tesis edilen atama, terfi, izin, disiplin, emeklilik gibi işlemler idari niteliktedir ve idari yargının görev alanına girer.⁷³ Yine TBMM Başkanlığı'nın düzenleyici işlemleri olabilir. Başkanlığın “yönetmelik” gibi düzenleyici işlemleri idari işlem niteliğindedir⁷⁴ ve idari yargının denetimindedir. Örneğin Danıştay “Milli Saraylar... Yönetmeliği”ni denetlemiştir.⁷⁵ Yine TBMM Başkanlığı'nca yapılan idari sözleşmeler olabilir.⁷⁶ Bu süreçte sözleşmeden ayrılabilen tek taraflı işlemler de idari fonksiyona dâhildir. Yukarıda kısaca örneklendirilen işlemler organik anlamda yasama işlemi olsa da idari fonksiyona dâhildir ve anayasal yükümlülük kapsamındadır.

C. YÜRÜTME ORGANININ İŞLEMLERİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

1. Hükûmet Tasarrufları

Hükümet tasarrufu ya da yargı kısıntısı teorisi yürütmeye ait bazı işlemlerin siyasi bazı nedenlerden kaynaklı olarak yargı denetimine tabi olmamasını ifade eder.⁷⁷ Bu teori yürütmenin her türlü işlemlerini değil üstün siyasi yarar gerekçesiyle bazı işlemlerinin yargı organın kararı ile denetlenemeyeceğine işaret etmektedir.

Özellikle 1930 ve 1940'lı yıllarda Danıştay kararları ile mukabele-i bilmisil, vatandaşlık, iskân, yabancıların sınır dışı edilmesi gibi işlem-

⁷¹ Gözübüyük/Tan, İdari Yargılama Hukuku, s.165-169; Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.96-100; İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar, Legal Yayıncılık, İstanbul 2009, s. 117.

⁷² Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s.167-168.

⁷³ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.96-100; Gözler, İdare Hukuku, s.515 vd.

⁷⁴ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.96-100; Gözler, İdare Hukuku, s.518.

⁷⁵ Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s.19.

⁷⁶ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.99; Gözler, İdare Hukuku, s.518.

⁷⁷ Gözler/Kaplan, s.242-246.

lerinin hükûmet tasarrufu olarak değerlendirilerek denetlenmediğini görmekteyiz.⁷⁸ Günümüzde de yürütmenin idari nitelikli olmayan bazı işlemleri vardır ve bu işlemler de yargı denetimi dışındadır. Örneğin, Cumhurbaşkanının bakan ataması, meclisi feshetmesi, elçi kabulü gibi işlemler.⁷⁹ Hükûmet tasarrufu teorisi gereğince bu işlemlere yargı denetimine tabi değildir. Bu nitelemeyi yapan ise esas olarak yargı organıdır. Bu nedenle hükûmet tasarrufları açısından yükümlülüğün uygulama alanı yoktur. Ancak bu durumda da akla şu soru gelmektedir. Hükûmet tasarrufu niteliğini nasıl bilecektir? Hükûmet tasarrufu bu kararı alan makamın/kişinin nitelemesine mi bağlıdır? Öyle ise bu durumda hükûmet tasarruf nitelemesi işlemleri yargı denetiminden kaçırma ve de dolaylı olarak yükümlülüğe tabi olmama sonucunu doğuracaktır. Anayasa “devlet, işlemlerinde” ifadesiyle her türlü kamusal irade açıklamasının yükümlülük kapsamına almaktadır. Geleneksel veya içtihatlar ile hükûmet tasarrufu kabul edilen işlemle bakımından yükümlülüğün uygulama alanı bulmayacağını kabul etsek dahi yine bunun belirlenmesi kolay değildir. Bu nedenle kural olarak hükûmet tasarrufları açısından anayasal yükümlülüğün uygulama alanı bulamayacağını ifade etmek gerekir.

2. Cumhurbaşkanlığı İşlemleri

1982 Anayasası'nın 2017 tarihli değişik yeni haline göre Cumhurbaşkanı yürütmeyi temsil etmektedir. Yürütmeyi temsil etmesinin bir sonucu olarak cumhurbaşkanı hem düzenleyici hem de bireysel idari işlemler yapabilecektir. Bu işlemler özelinde de anayasal yükümlülüğün değerlendirilmesi gerekir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme işlemi niteliğindedir. 1982 Anayasası'nın yeni haline göre “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı

⁷⁸ Cemil Kaya, “Danıştay İçtihatlarında Hükûmet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükûmranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.7, s.639 (<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ndergi/article/view/5000194685>, (25.01.17)); Ragıp Sarıca, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükûmet Tasarrufları”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.8, S. 3-4, (1942), s. 457, <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023005707/1023005231>, (22.12.18).

⁷⁹ Örnekler için bkz. Gözler/Kaplan, s.244-245.

kararnamesi çıkarabilir" (m.104/17).⁸⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenleyici işlem niteliğinde kabul edilir.⁸¹ Çünkü anayasal düzenleme yürütme yetkisine ilişkin ibaresi ile bireysel- düzenleyici ayrımı yapmamaktadır.⁸² Uygulamada yeni sistem ile birlikte çıkarılan bütün kararnameler düzenleyici niteliktedir⁸³ ve yükümlülük bakımından düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine tabidir.

Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri: Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri de idarenin düzenleyici işlemleri arasında yer alır. Yeni düzenleme gereği Cumhurbaşkanı, *"kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda"* yönetmelik çıkarabilir. Yönetmelikler kanuna ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanmak zorundadır. Bu nedenle yürütme başlığı altında incelemek de en nihayetinde idarenin düzenleyici işlemlerinin hukuki rejimine tabidir.

Cumhurbaşkanlığı'nın Diğer Düzenleyici İşlemleri: Cumhurbaşkanlığı makamı da icrai bir makam olarak kararnameler ve yönetmelikler haricinde düzenleyici işlemler yapabilir. Bu işlemler kanun, kararname de yönetmeliklerin uygulanması, emrettiği işlerin yapılması veya da detaylandırılması maksadıyla olabilir. Bu işlem grubu diğer idari işlemler veya adsız düzenleyici işlemler olarak adlandırılır. Diğer idari işlemlerin yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi olduğu kabul edilir.⁸⁴ Bu nedenle diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici işlemler için vurguladığımız hususlar geçerlidir.

⁸⁰ Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanun'da açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir (m.107/14).

⁸¹ Gözler/Kaplan, s.386.

⁸² Gözler/Kaplan, s.386. Hukuki niteliği, bu nitelemenin sonuçları ve öneriler için bkz. Gözler/Kaplan, s. 385-387.

⁸³ Örneğin, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 2), Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 3), Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 4).

⁸⁴ Gözler/Kaplan, s.411; Değerlendirmeler için bkz. Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s. 140 vd.

Cumhurbaşkanı'nın Bireysel İşlemleri: Cumhurbaşkanlığının icrai bir makam olmasının gereği cumhurbaşkanı bireysel işlem yapabilir. Bireysel işlemler için Anayasa ile “Cumhurbaşkanlığı kararı” tabiri kullanılmaktadır.⁸⁵ Bu çerçevede Cumhurbaşkanı'nın bireysel işlemleri de bireysel işlemler için ön görülen hukuki rejime tabidir.

Cumhurbaşkanı'nın Salt Siyasi Nitelikteki İşlemleri: 1982 Anayasası'nda 2017 yılında yapılan değişiklik ile birlikte Anayasa'nın 101. maddesinin son fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” ibaresi kaldırılmıştır. Yeni duruma göre Cumhurbaşkanı'nın varsa partisi ile ilişkisi devam edebilir. Cumhurbaşkanı bir siyasi partinin genel başkanı sıfatını da taşıyabilir. Bu sıfat çerçevesinde de bazı salt siyasi görev ve yetkilerini kullanabilir. Örneğin parti grup konuşması yapmak gibi, parti MKYK toplantılarına başkanlık etmek gibi, parti kurullarına, parti teşkilatlarına atama yapmak gibi görev ve yetkileri salt siyasi nitelikte olduğu için idari fonksiyona dâhil değildir. Bu nedenle idari işlem niteliğinde olmayan bu faaliyetleri yükümlülük kapsamında değildir.

Cumhurbaşkanı'nın İdari Nitelikte Olmayan İşlemleri (Hükûmet Tasarrufları): Cumhurbaşkanı'nın bazı işlemleri ise yürütmeyi temsilen ama idari nitelikte değildir. Bu tür işlemler yukarıda kısmen izah ettiğimiz üzere hükûmet tasarrufu kavramına dâhildir. Bu tür işlemler yargı denetimine tabi olmadığı için yükümlülük kapsamında değildir.

3. Yürütme Organının Maddi Anlamda Yasama ve Yargı Faaliyetleri

Yürütme organının maddi anlamda yasama fonksiyonuna giren işlemleri olabilir.⁸⁶ Örneğin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler, diğer düzenleyici işlemler maddi anlamda yasama fonksiyonuna girmektedir. Ancak maddi kriterin devlet fonksiyonlarının çok genişletmesi belirsizliğe neden olmakta ve bu kriterin şekli kriter ile

⁸⁵ Karar ve kararname teriminin işlemin bireysel veya düzenleyici olması konusunda mutlak belirli olamayacağına dair bkz. Gözler/Kaplan, s.386.

⁸⁶ Maddi kriter gere devlet fonksiyonları kural -işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu kriter gere yasama işlevi genel, soyut kişisel olmayan kurallar koyar (Gözler/Kaplan, s. 16; Günday, s.10; Atay, s.24 vd.).

daraltılmasını gerektirmektedir.⁸⁷ Bu kritere göre yasama organı tarafından yapılan bütün işlemler yasama işlemi, İdare fonksiyonu tarafından yapılan bütün işlemler idari fonksiyonu ve yargı organı tarafından yapılan bütün işlemler yargı faaliyeti olarak kabul edilir.⁸⁸ Bu nedenle yürütme organının maddi anlamda yasama işlemleri yürütme işlemi olarak kabul edilecek ve yürütme işlemlerinin hukuki rejimine tabi olacaktır. Sonuçla yürütmenin düzenleyici işlemleri maddi kriterin şekli kriter ile sınırlanması çerçevesinde idari işlem olarak kabul edilmektedir. İdari mercilerin maddi anlamda yargısal faaliyette bulundukları yani bir uyuşmazlığı çözdüğü durumlar söz konusu olabilir.⁸⁹ Söz konusu faaliyetlerin içeriği her ne kadar yargı- benzeri usul ve içeriğe sahip olsa da en nihayetinde şekli kriter gereği idari bir faaliyettir ve idari işlem niteliğindedir.⁹⁰

D. YARGI ORGANININ İŞLEMLERİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

1. Yargı Organının Yargı Fonksiyonuna Giren İşlemleri

Devlet işlemleri kavramına yargı organının yargılama fonksiyonuna giren işlemleri de girmektedir. Danıştay bu hususu “*Devlet, kavramının ‘idarenin’ yanı sıra ayrı bir erk olarak ‘yargı’ organını da kapsadığı ve Anayasa hükümlerinin, idare makamlarıyla birlikte yargı yerlerini de bağlayan kurallar olduğu dikkate alındığında, Anayasanın 40. maddesinde belirtilen yükümlülüklerin yargı organları bakımından da geçerli olduğu konusunda duraksama bulunmamaktadır*”.⁹¹ Yargılama fonksiyonu yargı organları tarafından hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddia-

⁸⁷ Gözler/Kaplan, s. 18-22

⁸⁸ Gözler/Kaplan, s. 18-22.

⁸⁹ Maddi kritere göre yargı fonksiyonu hukuki uyuşmazlıkları çözme işlevidir. Yargı işlevi iddia – tespit ve müeyyide aşamalarının sonucu oluşan bir süreçtir(Günday, s.11; Gözler/Kaplan, s. 15).

⁹⁰ Özellikle düzenleyici-denetleyici kamu kurumlarının idari yaptırım süreçlerinde yarı- yargısal veya yargı benzeri usullerin uygulandığı görülmektedir. Bu işlemler organik ölçüte göre idari işlemlerdir ve idari işlemlerin hukuki rejimine tabidirler. Bkz. Emin Koç, “4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Düzenlenen İdari Para Cezaları İçin Öngörülen İdari Usul”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2012, S.98, s.231-277.

⁹¹ Danıştay, 10. D., E. 2009/5891, K. 2009/7313, K.T. 01.07.2009, www.kazanci.com/kho2/ibb/danistay/yd16.htm, (15.09.18).

larını çözme fonksiyonudur.⁹² Yargılama fonksiyonu da bir devlet faaliyeti olması hasebiyle bu yükümlülüğe tabidir. Yargı organları da verdikleri kararlar ilişkin öngörülen başvuru yolları, mercileri ve süreleri belirtmek zorundadır. Bu yükümlülük mahkemeye erişim hakkı bağlamında adil yargılanma hakkının bir gereğidir. Özellikle konu özelinde ihtisas mahkemelerinin bulunmadığı durumlar bakımından yükümlülük daha da önemli hale gelmektedir. Anayasa Mahkemesi'nde bireysel başvuruya konu olmuş bir uyuşmazlıkta asliye hukuk mahkemesinin iş mahkemesi sıfatıyla yargılama yaptığını belirtmemesi, başvuru mercileri açısından ise yasal yollara başvuru şeklinde genel bir ifade ile yetinmesi “mahkemeye erişim” ve “adil yargılanma” haklarının ihlali olarak görülmüştür.⁹³

Mahkeme kararları ara kararlar – nihai kararlar olmak üzere ikiye ayrılır.⁹⁴ Ara kararlar yargılamayı nihayetlendirmeyen yargılamanın bir sonraki aşamasına geçmeyi sağlayan veya yargılamanın devamını sağlayan kararlardır. Örneğin yargılama gereği, delil ve belgelerin istenmesi, bilirkişi incelemesi, keşif yapılması kararları ara karar niteliğindedir. Kural olarak bu kararlar tek başlarına kanun yoluna götürülemezler. Ancak istisnai olarak özel itiraz yolu düzenlenmiş olabilir.⁹⁵ Nihai kararlar ise yargılamayı sonlandıran ve bu nedenle yargıcın yargılamadan el çekmesini gerektiren kararlardır.⁹⁶ Nihai kararlar ise kendi içinde ikiye ayrılır: Esas ve usule ilişkin nihai kararlar. Esas ilişkin nihai kararlar, taraflar arasında uyuşmazlığı sona erdiren ve esasa ilişkin bir çözüm getiren kararlardır. Usule ilişkin nihai karar ise usule ilişkin sorunların çözümlendiği ve yargılamanın sona erdiği kararlardır.⁹⁷ Bu çerçevede başvuru türleri başlığında da ifade ettiğimiz üzere yargısal başvuru yollarının gösterilme yükümlülüğü çerçevesinde yargı kararlarında da kanun yollarının gösterilmesi gerekmektedir. Bu gereklilik ara kararlar için olduğu kadar nihai kararları için de geçerlidir.

⁹² Kemal Gözler, *Hukuka Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa 2012, s.425 vd.

⁹³ Anayasa Mahkemesi, Birinci Bölüm, Aktif Elektrik Müh. İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti. Başvurusu, BN 2012/855), K.T: 26/6/2014 <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (15.10.18).

⁹⁴ Bkz. Çağlayan Ramazan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması ve Sonuçları*, Asil Yayınevi, Ankara 2004, s. 25-26.

⁹⁵ Çağlayan, *İdari Yargı Kararları*, s.25; Hakan Pekcanitez/Oğuz Atalay/Muhammet Özkes, *Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na Göre Medeni Usûl Hukuku*, Ankara 2011, Yetkin Yayınevi, s.537 vd.

⁹⁶ Çağlayan, *İdari Yargı Kararları*, s.26.

⁹⁷ Çağlayan, *İdari Yargı Kararları*, s.26. Pekcanitez/Atalay/Özkes, s.537 vd.

Kural olarak ara kararların tek başlarına kanun yoluna konu olmayacağı dikkate alınır, özel bir itiraz/başvuru mekanizması olmayan ara kararlar için böyle bir yola gerek yoktur. Özel bir itiraz mekanizması olan ara kararlar için ise bu düzenlemeler anayasa ile uyum içerisinde olacaktır. Örneğin ara karar karar karakteri baskın olan⁹⁸ yürütmeyi durdurma kararları için 2577 s. İYUK ile özel itiraz mekanizması düzenlenmiştir. Bu itiraz usulünün de mutlaka bu kararlarda belirtilmesi gereklidir. Ancak ne 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre kararlarda bulunması gereken hususları hüküm altına alan 24. maddesinde ne de yürütmenin durdurulması başlığını taşıyan 24. madde başvuru yollarının gösterilme zorunluluğuna ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Buna rağmen uygulamada yürütmemenin durdurulması istemi sonucu verilen kararlarda başvuru yolları gösterilmektedir.

Kanun yollarına ilişkin pozitif düzenlemelerin yer aldığı Anayasa ile uyumlu usul kanunları da bulunmaktadır. Hukuk Muhakemeleri Kanunu "*Hükmün Kapsamı*" çerçevesinde "...varsa kanun yolları ve süresini" belirtme zorunluluğu getirmektedir(m.297/1-ç). Yine istinaf sonucu verilen kararların içeriğinde "*Hüküm sonucu ile varsa kanun yolu ve süresi*"nin belirtilmesi bir zorunluk olarak düzenlenmiştir(m.359/1-f). Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre de "*Kararlarda, başvurulabilecek kanun yolu, süresi, mercii ve şekilleri belirtilir*"(m.34/2). Hatta Ceza Muhakemesi Kanunu gereğince yükümlülüğün yerine getirilmemesi eski hale getirme nedenidir. Eski hale getirme ceza muhakemesi hukukunda bir sürenin kaçırılması durumunda, sürenin bitmesi ile doğacak sonuçların doğmamış yani sürenin kaçırılmamış sayılmasını sağlayan bir kurumdur⁹⁹. Bunun yanında hükmün açıklanması ve hükmün açıklan-

⁹⁸ Yürütmeyi durdurma kararlarının ara karar niteliği tartışmalıdır. Ara kararlar yargılamanın bir sonraki aşamasına götüren nihai karara ortam hazırlayan kararlardır. Çünkü ara kararlar taraflara kazanılmış hak yaratır. Ancak yürütmenin durdurulması kararı davacıya bir kazanılmış hak yaratmaz. Yürütmenin durdurulması kararı verilse dahi yargılama sonunda işlemi iptal edebilir. Ara karar mahkeme kendisi de verebilir, ancak YD kararı istem üzerine verilir. Bkz. Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.451-453.

⁹⁹ Bkz. Nur Centel, "Ceza Muhakemesi Hukukunda Eski Hale Getirme", <http://asosindex.com/cache/articles/ceza-muhakemesi-hukukunda-eski-hale-getirme-f414628.pdf>, (20.11.18). Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre "Kusuru olmaksızın bir süreyi geçirmiş olan kişi, eski hale getirme isteminde bulunabilir. Kanun yoluna başvuru hakkı kendisine bildirilmemesi halinde de, kişi kusursuz

masının geri bırakılması kararlarında “*Hazır bulunan sanığa ayrıca başvuruabileceği kanun yolları, mercii ve süresi bildirilir*” (CMK, m.231/2). Yine hüküm fıkrasının içereceği hususlardan birisi de “*Hüküm fıkrasında, ... verilen kararın ne olduğunun, uygulanan kanun maddelerinin, verilen ceza miktarının, kanun yollarına başvurma ve tazminat isteme olanağının bulunup bulunmadığının, başvuru olanağı varsa süresi ve mercisinin tereddüde yer vermeyecek şekilde açıkça gösterilmesi gerekir*” (CMK, m.232/6). 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’na göre kararlarda bulunması gereken hususları hüküm altına alan 24. maddesinde başvuru yollarına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Anayasal hükmün bir sonucu olarak kanun ile bu yönde bir düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

2. Yargı Organının İdari Fonksiyona Dâhil İşlemleri

Yargı organının yargılama faaliyetine girmeye idari fonksiyona dâhil birçok işlemi olabilmektedir. Bunlar özellikle yargı organlarında istihdam edilen personele ilişkin özlük işleri, disiplin işlemleri, yargı organının iç işleyişine ilişkin işlemleri olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁰ Bu işlemler idari fonksiyona dâhildir ve idari işlem niteliğindedir. Bu nedenle idari işlemlerin hukuki rejimine tabi olarak anayasal yükümlülük bu işlemler için de geçerlidir. Bunun yanında bazı hallerin idari fonksiyona girip girmediği ise tartışmalı niteliktedir. Örneğin “*hâkimlere verilen notlar*”, “*mahkeme başkanlarının seçimi*”, “*yargı yerlerinin*”, “*yüksek mahkemelere aday gösterme işlemleri*”, “*çekişmesiz yargı kararları*”, “*özgürlüklere ilişkin hâkim kararları*” bu niteliktedir.¹⁰¹ Bu işlemler kanımızca idari fonksiyona girmediği için anayasal yükümlülük bu işlemler için geçerli değildir.

3. Diğer Yargısal Karar Veren Mercilerin Durumu

Yargı organı karakterleri tartışmalı olmakla birlikte yargısal nitelikli kararlar veren organlar da bulunmaktadır. Bunların en önemlileri Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu’dur. Sayıştay anayasal mali bir

¹⁰⁰ sayılır” (m.40). Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s.169 vd. ; Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.100-103

¹⁰¹ Gözler/Kaplan, s.241-242; Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s.169 vd., Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.100-103.

denetim organıdır. Sayıştay denetimini TBMM adına yapmaktadır.¹⁰² Yargı yetkisi Anayasa gereği ve egemenlik yetkisinin bir uzantısı olarak Türk Milleti adına kullanılabilirken Sayıştay ise denetimini TBMM adına yapmaktadır. Sayıştay Anayasa’da yargı bölümünde düzenlenmiş olsa da yüksek mahkeme niteliğinde değildir. Hatta Sayıştay mahkeme olarak da kabul edilmezken¹⁰³ Anayasa Mahkemesi 2012 yılında verdiği bir kararı ile ‘sorumlular hakkında kesin hükme karar vermesi’ karakteri bağlamında “mahkeme” niteliğinde olduğuna hükmetmiştir.¹⁰⁴ Sayıştay Kanunu çerçevesinde Sayıştay kararlarına karşı “temyiz” (m.55), “karar düzeltme” (m.57) ve şartlar oluşursa “yargılamanın iadesi” (m.56) yollarına başvurulabilir. Ancak Sayıştay ilamlarında bulunması gereken hususları düzenleyen maddede (m.51/2) bu ilamlara ilişkin başvuru yolları, mercileri ve de süreleri belirtilmemiştir. Ancak Sayıştay’ın da sorumluların hukuki durumlarını etkileyen, sübjektif sonuçlar yaratan işlemleri bulunmaktadır. Özellikle sorumlular hakkında verilen tazmin kararları bu çerçevededir. Bu nedenle yükümlülük Sayıştay ilamları için de geçerlidir. Sayıştay ilamlarında da Sayıştay Kanunu bir zorunluluk getirmese de bu ilamlara karşı başvuru yolları, mercileri ve de süreleri belirtilmelidir. Tabii ki Sayıştay Kanunu’nda bu husus açıkça düzenlenmeli, düzenlenmese dahi anayasal amir hüküm gereği Sayıştay kararlarında bu yükümlülüğün gereğini yerine getirmelidir.

Bu çerçevede bir diğer organ ise Yüksek Seçim Kurulu’dur. Anayasamıza göre, “seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır” (m.79) ve Yüksek Seçim Kurulu’nun kararları kesindir. Yüksek Seçim Kurulu, yüksek mahkeme niteliğinde değildir¹⁰⁵. Anayasanın “yasama” bölümünde düzenlenmiştir. Bu kararlar aleyhine başka bir mercie başvurulamaz. Yüksek Seçim Kurulu kararlarının kesin olması ve başka bir mercie başvurulamaması nedeniyle anayasal yükümlülük kurul kararları için geçerli değildir. İl ve ilçe seçim kurul-

¹⁰² Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s.235 vd., Günday, s.417 vd., Gözler/Kaplan, s.164-165; Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.58-60.

¹⁰³ Anayasa Mahkemesi, E 1990/39, K 1991/21, KT 11.07.1991, Anayasa Mahkemesi, E 1996/58, K 1996/43, KT 20.11.1996, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/amk1990-39.htm>, (26.12.18).

¹⁰⁴ Anayasa Mahkemesi, E 2012/102, K 2012/107, KT 27.12.2012, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130402M1-4.htm>, (21.10.18).

¹⁰⁵ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.60.

larının verdiği yazılı veya sözlü kararlarda, bu kararlara karşı başvuru mekanizmasının var olması nedeniyle mutlaka başvuru merci süresi ve yolu belirtilmelidir. Ancak 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un "Kararların bildirilmesi ve tebliği" başlığını taşıyan ilgili maddesinde bu yönde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

E. İDARİ İŞLEMLER BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

1. Düzenleyici İdari İşlemler

İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi kamu gücü kullanılarak idarenin soyut- genel- kişilik dışı işlem yapma yetkisidir. Yürütme yetkinin kanuna dayanma ve uygun olma gereğinin bir sonucu olarak idarenin düzenleyici işlemleri de Anayasa, kanunlara veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanmak ve uygun olmak zorundadır. İdarenin düzenleyici işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler ve diğer idari işlemlerden oluşur. İdare günlük hayatın gereklerine göre çok farklı adlar altında düzenleyici işlemler yapabilir.¹⁰⁶ İdarenin düzenleme ve detaylandırma gereksiniminden doğan bu işlemlere, isimleri Anayasa'da geçemediği için genelleyici ve kapsayıcı bir ifade ile idarenin diğer işlemleri veya idarenin adsız düzenleyici işlemleri denir.¹⁰⁷ İdarenin diğer düzenleyici işlemleri uygulamada yönerge, esas, talimat, genel emir, kararname, kodeks, plan, ilan, sirküler gibi farklı adlar altında çıkabilir. Bu işlemler hukuki statüyü etkilemeleri ölçüsünde icraidir ve dava konusu edilebilir. Diğer idari işlemler veya "adsız düzenleyici idari işlemler" de - farklı görüşler olsa da - esas olarak yönetmeliklerin hukuki rejimine tabidir. Bu nedenle genel olarak düzenleyici idari işlemler ve de yönetmelikler için ifade edilen hususlar adsız düzenleyici işlemler için de geçerlidir.¹⁰⁸

Düzenleyici işlemler yargısal denetime tabidir. Hatta düzenleyici işlemin uygulama işlemlerine karşı da yargısal denetime tabi olduğu dikkate alınırsa düzenleyici işlemlerde de kanunların 'yürürlük' maddesine benzer 'yargısal yol, mercileri ve süre' maddesini taşıması öneri-

¹⁰⁶ Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s.111 vd.

¹⁰⁷ Özay, 375; Gözler/Kaplan, s.443.

¹⁰⁸ Gözler/Kaplan, s. 411; Değerlendirmeler için bkz. Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s. 140 vd.

lebilir. Bu madde ile düzenleyici işlemler ile bu işlemlerin uygulama işlemlerinde başvurulabilecek yargısal yol, merci ve süreler hüküm altına alınabilir. Bu yönde bir öneri haliyle “*kural koyma tekniğine ve sanatına aykırı, garip bir uygulama*”¹⁰⁹ olarak görülebilir. Ancak anayasal amir hüküm bu yönde bir yorumu zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle ya ilgili anayasa maddesi değiştirilmeli ya da çok daha doğru olarak çıkarılabilecek bir idari usul yasası ile bu yükümlüğün çerçevesi düzenlenmeli ve belirgin hale getirilmelidir.¹¹⁰ Genel İdari Usul Kanun Tasarısı’nda bu yönde düzenleme yer almaktaydı: “*Düzenleyici işlemlerde, bu işleme karşı doğrudan veya uygulama işlemi üzerine, hangi yargı merciine, hangi süreler içinde başvurulabileceği ayrı bir maddede gösterilir*”. Bu hükmün ideal bir düzenleme olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü kişilerin hukuki statüsünü doğrudan düzenleyici işlemler etkileyebileceği gibi uygulama işlemleri de etkileyebilmektedir.

2. Bireysel İdari İşlemler

Bireysel idari işlemler, idarenin kamu gücünü kullanarak kişisel veya duruma özel hukuki sonuç doğuran işlemleridir.¹¹¹ Bu çerçevede anayasal yükümlüğün mutlak olarak ve tartışmasız uygulanma alanı bulacağı işlem grubu bireysel idari işlemlerdir. Hatta çoğunlukla yükümlülüğün bireysel işlemlere has anlam taşıdığı da kabul edilmektedir. Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı’nda da “*Bireysel işlem metninde idare, ilgilinin hangi idarî makam, yargısal merci veya alternatif uyuşmazlık çözüm usullerine başvurabileceğini ve sürelerini belirtmek zorundadır*” hükmü yer almaktadır.

Yükümlülük kapsamında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin İdari İşlemler Karşısında Bireyin Korunmasına İlişkin 77(31) sayılı Kararı’nda da bireysel menfaate dokunan işlemlere işaret edildiğini vurgulamak gerekir. Bireysel idari işlemler açısından bu yükümlülüğün çerçevesine baktığımızda yargısal yol yanı sıra İYUK m.11 ile

¹⁰⁹ Gözler, İdare Hukuku, s. 838.

¹¹⁰ Genel İdari Usul Kanun Tasarı’nda da uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme karşı da dava açılabilmesinin belirtilme gerekliliği düzenlenmiştir: “Düzenleyici işlemin uygulanması niteliğindeki işlemlerde, uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme karşı da dava açılabilmesi işlem metninde ayrıca belirtilir” (m.33/2)

¹¹¹ Günday, s.123; Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku, s. 433, 442 vd.

düzenlenen başvurunun da düzenlenmesi gerekecektir. Yukarıda da açıklandığı üzere kanun yolları kapsamına idari başvuruların da düzenlenmesi düşünüldüğünde yargı-dışı uyuşmazlık çözme mekanizması olarak karşımıza çıkan üst makamlara başvuru yollarının gösterilmesi de gerekecektir.

İdari işlemlerin yazılı olması esastır. Ancak istisnai olarak idari işlemler sözlü de olabilir.¹¹² Bu durumda yazınlığın bir parçası olan usul kuralının sözlü idari işlemler açısından uygulanması pratik olarak mümkün olmayacaktır.¹¹³ Aslında sözlü idari işlemlerin de yargı denetimine tabi olduğu düşünülürse yükümlülüğün bu tür işlemler açısından da gerekliliği ifade edilebilir. Ancak mahiyetleri itibariyle sözlü idari işlemler açısından yükümlülüğün uygulanma kabiliyeti yoktur. Yazınlık bağında son olarak işaret etmek gerekir ki yazılı idari işlemler için öngörülen bu zorunluluk yine zorunluluktan kaçmak için idareleri zımni idari işlem yapmaya teşvik edebilecektir.¹¹⁴

Yukarıda bahsedilse de bireysel idari işlemler açısından idari başvurular özel bir önem arz etmektedir. İdari Yargılama Usulü Kanunu ile İdari başvurular *“ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin yapılması için idari makamlara başvurusu”* (İYUK, m.10) *“üst makamlara başvuru”* (İYUK, m.11) şeklinde **ikiye ayrılmaktadır**. *“idari makamların sükûtu”* başlığını taşıyan İYUK, m.10 gereği *“ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin yapılması için idari makamlara başvurusu”* mümkündür. Buradaki idari makam *“yetkili idari makam”* olmak zorundadır. Dikkat edilmesi gereken husus burada başvuru işlemi *“ilk kez”* yaptırmak için yapılmaktadır. Haliyle ilk kez işlem yaptırmak için öngörülen bu başvuru mekanizması gösterilmesi gereken idari başvuru yollarından birisi olamaz.¹¹⁵ Ancak bu yöntemin kullanılması durumunda, idarenin tesis edeceği sarıh idari işlemler açısından bu işlemlere karşı gidilebilecek kanun yolları ve mercileri ile süresinin bildirilmesi gerekir. Bu başvuru yoluna başvurulması durumunda altmış gün içinde bir cevap

¹¹² Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2018, s.511.

¹¹³ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İdari İşlemler Karşısında Bireyin Korunmasına İlişkin 77(31) sayılı Kararı'nda yazılı idari işlemler vurgusu bulunduğu için sözlü idari işlemler ilgili düzenleme kapsamında değildir.

¹¹⁴ Yılmaz, s.78.

¹¹⁵ Şanlı Atay, s. 308.

verilmezse istek ret edilmiş sayılacaktır.¹¹⁶ İsteğin ret edilmesi ile oluşan zımni ret işlemlerinde ise yazılılık mümkün olmadığı için pratik olarak bu işlemlere karşı başvurulacak kanun yolları ve mercileri ile sürelerinin bildirilmesi mümkün olmayacaktır. İYUK m. 11 gereği ise *“ilgililer 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 istenebilir”*. Bu nedenle kanun yollarını ve sürelerini belirtme yükümlülüğü gereğince İYUK m. 11 çerçevesinde yapılabilecek üst makamlara başvuru yolunun da gösterilmesi gerekir. Hatta ilgili düzenlemenin hukuki sonuçlarını kapsayacak şekilde detaylandırılmalı ve *“başvurunun, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı”, “altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılacağı”, “isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de hesaba katılacağı”* belirtilmelidir.¹¹⁷ Bazı durumlarda da ihtiyari başvuru yolu özel olarak da düzenlenmiş olabilir.¹¹⁸ Örneğin 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu gereğince personel 7 gün, öğrenciler 15 gün içinde söz konusu disiplin cezasına (öğrenci için sadece Yükseköğretim kurumundan çıkarma) itiraz edebilir. Bu durumda varsa özel idari başvuru yolları işlem metninde mutlaka bildirilmelidir. İYUK m.11 gereğince idareye yapılan başvurular sonucu idarenin yapacağı işlemler de bağımsız idari işlemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle başvuru sonucu idare tarafından yapılan işlemler açısından da yükümlülük gerekliliklerine uyulmalıdır.

Yükümlülüğün yerine getirilmesi gereken işlem grubu haliyle yükümlendirici, kişi aleyhine sonuç doğurucu işlemler olacaktır.¹¹⁹ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin İdari İşlemler Karşısında Bireyin Ko-

¹¹⁶ İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay’a, 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, kesin cevabı bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez (İYUK, m.10).

¹¹⁷ Şanlı Atay, s.309.

¹¹⁸ Yılmaz, s. 61.

¹¹⁹ Yükümlendirici idari işlemler, ise muhatapları üzerinde bir edimi yapma veya yapmama sorumluluğu yükleyen, belirli bir hareket tarzına zorlayan işlemlerdir. Örneğin; kapatma, para cezası verme, okuldan uzaklaştırma, aylıktan kesme gibi (Günday, s. 132; Gözler/Kaplan, s. 290; Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 2004, Değişim Yayınları, s.100; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s.392-393).

runmasına İlişkin 77(31) sayılı kararı da ancak bireyin haklarını ihlal edici idari işlemlerin yazılı bildiriminde bu yükümlülüğün yerine getirilmesi gerekliliğine işaret etmektedir.¹²⁰ Anayasal yükümlülük idari işlemlerin bazı özellikleri ve ayrımlarına göre özellik gösterebilir. Yararlandırıcı idari işlemler¹²¹ açısından muhatabı üzerinde olumlu bir etki doğurduğu düşüncesiyle anayasal yükümlülüğün gereksiz olduğu düşüncesi akla gelebilir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İdari İşlemler Karşısında Bireyin Korunmasına İlişkin 77(31) sayılı Kararı ile de *"ilgilinin haklarını, özgürlüklerini, ya da yararlarını zedeler nitelikte ise"* idari işlemlerin yükümlülük kapsamında olduğu vurgulanmıştır. Ancak yararlandırıcı işlemin ölçütünü belirlemek kolay değildir. İşlemin yararlandırıcı olup olamadığı ilk başta belirlenemeyebilir. Yine idari işlem muhatabı açısından yararlandırıcı olmakla birlikte diğer başka kişiler (menfaat ihlali koşuluyla dava açma hakkı olanlar) açısından yükümlendirici olabilir. Bu nedenle yararlandırıcı işlemler için anayasal yükümlülüğün yersiz olduğunu düşünmek yanlış sevk edebilecek bir ön kabuldür. Yine yararlandırıcı veya yükümlendirici işlem şeklinde bir ayırım yapmak bu değerlendirmenin sübjektif olabilme tehlikesinden dolayı elverişsizdir.¹²² Çünkü sadece doğası gereği sadece yükümlendirici işlemler açısından bu usul kuralının uygulanması gerektiğini ifade etmek, idari makamlara işlemin niteliğini belirleme hakkını da verecektir. Bu ise idarenin, işlemin yükümlendirici bir işlem olmadığı gerekçesiyle usul kuralını ihmal etmesine neden olabilir.

İdari işlemler açık olabileceği gibi zımni de olabilir.¹²³ İdarenin dış dünyaya yansıyan irade açıklaması olmaması durumunda ise susması-

¹²⁰ Şanlı Atay, s.295.

¹²¹ Etkilerine göre idari işlemler yararlandırıcı ve yükümlendirici idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılır. Yararlandırıcı idari işlemler, muhatapları üzerinde olumlu bir edininim sağlayan onların yararlanmasını, menfaat elde etmesini sağlayan işlemlerdir. Yararlandırıcı idari işlemlerde bireysel bir yararlanma olsa da bu kamu yararının bir gereği olarak değerlendirilir. Örneğin, okula kayıt, diploma verilmesi, memur atama, kademe ve derece ilerlemesi, emeklilik, ruhsat alma gibi(Günday, s. 132; Gözler/Kaplan, s. 290; Kalabalık, s.100; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s.392-393).
¹²² Yılmaz, s.77; Berk Kahraman, İdari Yargılama Usulü ile Bütünleştirilmiş Olarak Yönetmelik Yöntem Yasası, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, s.192

¹²³ Açık (sarih) idari işlemlerde, irade açıklamasının varlığı somut ve belirlenebilir niteliktedir. Bunun yanı sıra anlam ve konu itibarıyla de idari işlem yeterince açıktır. Bu nedenle açık idari işlemler açısından genel açıklamalarımız geçerlidir(Günday, s. 129-132; Gözler/Kaplan, s.292; Çağlayan, İdare Hukuku, s.453-455; Akılma/Sezginer/Kaya, s.387-389).

na anlam yüklemek gerekmektedir. İdarenin susması sonucu oluşan işlemlere ise zımni idari işlemler denir.¹²⁴ Zımni idari işlemler bakımından ise zımni kabul işlemlerinde ilgilinin talebi kabul edildiği için anayasal yükümlülüğün fiilen yerine getirilmesi mümkün olmadığı gibi kişi güvencesi açısından gerekli de değildir. Zımni ret işlemlerinde ise işlem susma sonucu oluşacağı için anayasal yükümlülüğün doğrudan zımni ret işlemi ile yerine getirilmesi mümkün değildir. Bu noktada Fransız “Yararlanan ve İdare Arasındaki İlişkiler Hakkındaki Kanun”un öngördüğü yol referans alınarak makul bir çözüm getirilebilir. İlgili Kanun’a göre idareye başvuran kişilere gerekirse zımni ret kararlarına karşı müracaat süreleri ve yollarının gösterilmesi gerekir.¹²⁵ Bu bağlamda idareye yapılan başvurularda başvuru ile birlikte idarenin başvuru alırmaz kişiye idarenin sarıh işlemine veya 60 gün içinde susması ile oluşacak ret işlemine karşı dava açabileceği bildirilmelidir.

İdari işlemler sözlü ya da yazılı olabileceği gibi mekanik, işaret ve semboller ile de olabilir. Örneğin trafik ışıkları, trafik işaretleri, yol çizgileri, gıda paketlerinde yer alan işaretler, semboller, sesli veya ışıklı uyarı işaretleri bu tür işlemlere örneklerdir. Bu tür işlemler bireysel ve düzenleyici işlemin özelliklerini kısmen barındırdıkları için “genel karar” olarak adlandırılan işlem kategorisine dâhildirler.¹²⁶ Bu tür işlemler belirli ya da belirlenebilir sayıda birden fazla kişi ya da nesneye ilişkin olabilir. Genele hitap eder, ama bu genel belirlenebilir niteliktedir ve uygulanmakla işlem tükenir.¹²⁷ Bu işlemler uygulanmak tükenme karakterinden dolayı anayasal yükümlüğe tabi değildirler.

İdari işlemlerin icrai olup olmaması yükümlüğü etkiler mi sorusu da akla gelmektedir. İcrailik¹²⁸ idari makamın kamu gücü kullanarak

¹²⁴ Susma iki şekilde anlamlandırılmakta ve iki şekilde işlem oluşmaktadır. Mevzuatımızda susmaya genel kural olarak ret anlamı verilmekle birlikte istisnai düzenlemeler ile de kabul anlamı verilebilmektedir. Bu durumda susma ile “zımni ret” ve “zımni kabul” idari işlemleri oluşmaktadır. Bkz. Çağlayan, İdare Hukuku, 454; Gözler/Kaplan, s.293.

¹²⁵ Şanlı Atay, s.308, dn. 52

¹²⁶ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s.332-33; Gözler, İdare Hukuku, s.669. Otobüs duraklarının tespiti, otobüs seyrüsefer güzergâhını belirleyen çizelge, caddelerin kullanımına ilişkin kararlar, su koruma alanlarının tahsisine ilişkin kararlar, sesli ve ışıklı trafik işaretleri trafik polisinin işaretleri gibi işlemler de genel kararlara örnek olarak verilebilir (Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s.332).

¹²⁷ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s.332-33; Gözler, İdare Hukuku, s.669.

¹²⁸ Özel hukuk ilişkilerinin aksine idari işlemlerin etki doğurması işlemin muhatabı-

tek taraflı hukuksal etki doğurmasıdır. Ancak bazı idari işlemler icrai nitelikte değildir. İdari makamlar tarafından açıklansa da bazı idari işlemler tek başına hukuk bir etki yaratmazlar. Bu işlemlere icrai olmayan idari işlemler denir.¹²⁹ İdari işlemin icrailiğinin tespiti işlemin iptal davasına konu olması bakımından önemlidir.¹³⁰ Çünkü İYUK gereği sadece icrai işlemler iptal davasını konusu olabilir. Bu noktada icrai işlemler açısından yükümlüğün gerekliliği açıktır. Ancak teorik olarak yaptığımız icrai- icrai olmayan işlem ayrımının pratikte yapılması o kadar da kolay değildir. Öncelikle hangi işlemlerin icrai hangi işlemlerin icrai olmadığını tespit edilmesi gerekir. En nihayetinde bir işleme icrai olup olmama nitelemesi yapma yetkisi mahkemelere aittir. İdareler, işlemin icrai olmadığını iddia ederek başvuru yollarını gösterme yükümlülüğünden kaçınamazlar. Bu nedenle idareler, icrai olmadığı yargısal içtihatlar ve hayatın olağan akışına göre belirlenebilir işlemleri haricinde her türlü işleminde bu yükümlülüğe uygun hareket etmek zorundadır. Ancak bu şekilde bir belirlemenin de mutlak ve objektif bir ölçütünün olmadığını, yanıltıcı olabileceğini ifade etmek gerekir.

1982 Anayasası'nın yargı yolu başlığını taşıyan 125. maddesine göre "*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*". Ancak yasama organını tasarrufu anayasal veya yasal hükümler ile yargı denetimi dışında kalan ve "*yasama kısıntıları*" olarak adlandırılan işlemler yer almaktadır. Kanun yolunun gösterilmesi yükümlülüğü yasama kısıntıları açısından daha da bir önem arz etmektedir. Çünkü yasama kısıntıları ile idari işlemlere karşı yargı yolu kapatılmakla birlikte idari başvuru yollarına başvuru açısından bir sakınca yoktur. Bireylerin dava açmalarının mümkün olmaması nedeniyle ihlal olan haklarına ilişkin idari yollara başvurması daha da önemli hale gelmektedir. Bu nedenle yasama kısıntısı niteliğinde işlemlerde, bu işlemlere karşı

nın onayına veya rızasına bağlı değildir. icrailiğin gereği kamu gücüne dayanan idari işlemler üçüncü kişiler üzerinde herhangi bir işleme gerek duymadan hukuki etki doğurur. İdarenin tek taraflı dış dünyada değişiklik yaratma gücü idarenin üstünlüğün bir gereğidir. (Gözler/Kaplan, s. 279-281; Günday, s. 124; Özay, s.325-328; Atay, s.349-358).

¹²⁹ Bu işlemler kamusal faaliyetlerin yürütülmesi sürecinde çok farklı adlar altında karşımıza çıkabilir. Örneğin, hazırlık işlemleri, öneri, danışma işlemleri, bilgilendirme işlemleri, ilanlar, görevlendirmeler, temenniler, uyarılar icraii olmayan işlemler grubuna girmektedir(Bkz. Gözler/Kaplan, s. 279-281; Günday, s. 124; Özay, s.325-328; Atay, s.349-358).

¹³⁰ Çağlayan, İdare Hukuku, s.423-424.

hangi yargı-dışı mercilere hangi sürede başvurularının bildirilmesi gerektiği önemlidir. Çünkü bu işlemler özelinde yargı yolunun kapalı olması idari başvuru yollarını daha da önemli hale getirmektedir.

İdari sözleşmeler açısından da yükümlülüğün ele alınması gerekir. İdari sözleşmeler idarenin iki taraflı işlemi niteliğindedir. Bu nedenle aksi düşünceler olsa da ağırlıklı olarak idari sözleşmelerin ‘akdi’ niteliklerinden dolayı iptal davasına konu olamayacağı kabul edilir. İdari sözleşmelerden ayrılabilir tek taraflı idari işlemler ise dava konusu olabilir.¹³¹ Ancak sözleşmeden doğan zararlar tam yargı davasına konu olabilir. İdari sözleşmelerin akdi niteliği ve Anayasa’nın “Devlet, işlemlerinde” ifadesiyle tek taraflı işlem vurgusu nedeniyle idari sözleşmeler açısından bu yükümlülüğün uygulanma kabiliyeti yoktur. Diğer yandan görevli ve yetkili yargı ve de idari mercilerin belirlenmesinin kamu düzeninin bir parçası olduğu ve tek taraflı olarak kanuna dayalı olarak belirlenebileceği de unutulmamalıdır.

İdari işlemler idari makamlar tarafından yapılabilir. Ancak istisnai olarak kanuni düzenleme olmak kaydıyla özel hukuk kişilerinin de idari işlemleri olabilir. Örneğin özel hukuk kişisi kabul edilen kamu Türkiye Jokey Kulübü’nün bazı işlemleri idari işlem olarak kabul edilebilir. Yine kamu hizmetlerinin özel kişilerce yürütülmesi hallerinde özel kişiler kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanabilir ve bazı işlemleri idari işlem olarak kabul edilir.¹³² Bu noktada özel hukuk kişilerinin idari işlemleri de idari işlemlerin hukuki rejimine tabidirler ve de yükümlülük bu tür işlemler için de geçerlidir.

III. YÜKÜMLÜLÜĞÜN İHLALİ

A. İHLALİN İŞLEME ETKİSİ

Söz konusu yükümlülüğün ihlalini belirleyebilmemiz için yükümlüğe verilen anlamı tespit etmeliyiz. Eğer yükümlülüğü işlemin bir unsuru olarak kabul edersek bu durumda unsur sakatlığı olarak de-

¹³¹ Ancak Fransız hukukunda yargı denetimi konusunda kısıtlamalara gidildiği de görülmektedir. Bkz. Gürsel Kaplan, Fransız İdare Hukukunda İdari Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözümü İle İlgili Yeni Hukuki Gelişmeler, <http://www.idare.gen.tr/kaplan-sozlesme.pdf>, s. 32-33.

¹³² Tan, s. 226-227; Gözler/Kaplan, s.236-237; Çağlayan, s.53-54; Yıldırım/Yasin/Özdemir/Üstün/Okay, s.37-41.

ğerlendirmek gerekecektir. Yargısal yol ve mercileri gösterme yükümlülüğü idari işlemin içeriğinin yani şekil unsurunun bir parçasıdır. Bu nedenle işlemin içeriğinde yargısal yol ve mercilerinin gösterilmemesi işlemi şekil unsuru açısından sakatlayacaktır. Ancak bu sakatlığın niteliğinin tespit edilmesi gerekir. Şekil kuralları kuralın işlemin akıbetini etkileme potansiyeline göre “asli” ve “tali” şekil kuralları olarak ikiye ayrılmaktadır.¹³³ İşlemin akıbetini/sonucu/muhatabı üzerindeki etkisini değiştirebilecek nitelikteki şekil kuralları asli şekil kuralı iken bu yönde gücü olmayan şekil kuralları ise tali niteliktedir. Bu noktada yargısal yol ve mercilerin gösterilmesinin niteliğini değerlendirmek gerekir. Yargısal yol ve mercilerin gösterilme yükümlülüğü işlemin kurucu bir unsuru olup eksikliği idari işlemin akıbetini değiştirme gücüne sahip olan bir özellik değildir. Bu nedenle yargısal yol ve mercilerin belirtilme yükümlülüğünü asli bir şekil kuralı ve eksikliğini de asli bir şekil sakatlığı olarak görmemek gerekir.¹³⁴ *Günday* da Anayasa m.40/2 ile şekil kuralı ihdas edilmediği gerekçesiyle eksikliğin işlemi sakatlamayacağı, ilgilinin bu eksiklikten dolayı zarar uğraması durumunda idarenin sorumlu olacağı görüşündedir.¹³⁵ İdari işlemler için belirttiğimiz bu husus diğer devlet işlemleri için de geçerlidir. Yasama faaliyetleri kanun yolları ve sürelerini birletilmediği gerekçesiyle hukuk aykırı hale gelmediği gibi yargı organlarının verdiği kararlarda kanun yolları ve sürelerinin belirtilmemiş olması kanun yolu nedeni olarak sayılmamıştır. Bu noktada idari işlemin oluşumu, hukuka uygunluğu ile yükümlülüğün hak arama hürriyeti bağlamında etkisini birbiri ile karıştırmamak gerekir. Bu nedenle dava açma süresi içinde açılan bir davada yükümlülüğün gösterilmemesi gerekçesiyle işlemin iptal edilmemesi gerekmektedir. Danıştay da yükümlülüğün gösterilmemesini başlı başına bir iptal nedeni olarak görmemektedir.¹³⁶ Bu durumda idari işlemin içeriğinde yükümlülüğün belirtilmemesi işle-

¹³³ Gözler/Kaplan, s. 341-343; Gözübüyük/Tan, *İdare Hukuku*, s.478-479,494-495; Atay, s.391; *Günday*, s. 149-150; Çağlayan, s.485-486.

¹³⁴ Emrah Özcan, “Dava Açma Süresi Gösterilmeyen Ödeme Emirlerinde Dava Açma Süresine İlişkin “Pozitif” ve “İdeal” Bir Değerlendirme”, *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2014, S.1, s.278; Akbulut, s.-9-10; Aksi yönde k. Evren Çınar Can, “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri”, *TBB*, S.91, Ankara 2010, s.130.

¹³⁵ *Günday*, s. 144-145; Benzer yönde Can, s.360.

¹³⁶ Danıştay, 9. D, E 2008/559, K 2010/5801, KT 03.11.2010 Danıştay, 9. D, E 2008/559, K 2010/5801, K.T 03.11.2010 , <https://www.kararara.com>, (20.12.2018).

min geçerliliğini değil yürürlüğe girişini/tebliğini etkileyici niteliktedir.¹³⁷ Ancak çıkarılacak bir idari usul kanunu ile idari işlemlerde bu yükümlüğe uymamanın yaptırımı düzenlenebilir.¹³⁸ Çünkü anayasal düzenleme olsa da hâlihazırda İYUK hükümleri gereği yükümlülüğün belirtilmemesi işlemi sakatlama sonucu doğuramaz.

B. İHLALİN DAVA AÇMA SÜRESİNE ETKİSİ

Yükümlülüğe ilişkin düzenlemeye uygun hareket edilmemesinin yaptırımı düzenlenmemiştir. Bu haliyle anayasal hüküm sanki ‘*iyi idare*’ye yönelik bir tavsiye niteliği görünümündedir. Yargısal yolların gösterilmemesi durumundan karşımıza çıkabilecek en önemli sorun işlem özelinde dava açma sürelerinin genel dava açma süresinden farklı olması durumudur. İYUK’a göre “*dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür*” (m.7/1). Bu hüküm gereği kanun koyucu özel dava açma süreleri belirleyebilir.¹³⁹ Bu durumda özel dava açma süresinde dava açması gereken birey gerekli bilgilendirmenin yapılmaması durumunda dava açma süresini kaçırabilir. Bu nedenle hak arama hürriyeti kapsamında dava açma süresinin işlem metninde bulunmaması durumunda özel dava açma süresi kaçırılrsa dahi genel dava açma süresi içinde açılan davaların süreaşımı nedeniyle ret edilmemesi gerekir.¹⁴⁰

Dava açma süresin kamu düzeninden olması nedeniyle hak düşürücü süre niteliğindedir.¹⁴¹ Bu nedenle süresi içinde dava açılmaması durumunda dava açma hakkının düşmesi gerekir. Yükümlülüğün iş-

¹³⁷ Aksi görüş için bkz. Hasan Dursun, “İdari İşleme Karşı Dava Açma Süresinin Gösterilmemesi”, *İşlemi Hukuka Aykırı Hale Getirir Mi?*, www.jurix.com.tr/article//672, (15.01.19).

¹³⁸ Genel İdari Usul Kanun Tasarı’nda anayasa ile benzer düzenlemeler yer alsa da yükümlülüğe uymamanın yaptırımı düzenlenmemektedir (m.33/2)

¹³⁹ Pozitif düzenlemelerimizde de özel dava açma süreleri bulunmaktadır. Örneğin, ödeme emrine karşı vergi mahkemesinde 15 gün, Kamulaştırma Kanunu’na göre kamulaştırma işlemlerine karşı 30 gün, Danıştay yüksek disiplin kararlarına karşı 15 gün içerisinde dava açılması gerekmektedir (Kaplan Gürsel, *İdari Yargılama Hukuku*, Ekin Yayınevi, Bursa 2016, s.290-295; Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, s.237; Gözübüyük/Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, s.926-930)

¹⁴⁰ Şanlı Atay, s.309.

¹⁴¹ Gözübüyük/Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, s.921-926; Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, s.288-290;

lem içeriğinde belirtilmemesi durumunda dava açma süresinin başlamayacağı yönündeki görüş hak sürenin hak düşürücü olma niteliği ile çelişir görünebilir. Ancak idari işlemin usulüne uygun olarak tebliğ edilmesi koşuluyla dava açma süresinin başlayacağına dikkat çekmek gerekir. Ayrıca dava açma süresinin hak düşürücü karakteri, işlem içeriğinde yükümlülüğü belirtme gerekliliğini daha da önemli hala getirmeli, idareyi daha özenli davranmaya itmelidir. Aksi yönde bir durum yükümlülüğün belirtilmemesi ile sürenin hak düşürücü karakterinden faydalanarak yargısal denetimden kaçınmayı teşvik edebilir.¹⁴²

Anayasanın lafzı esas alındığında yükümlülüğün mutlak bir kural olduğu bu nedenle yükümlülüğü içermeyen idari işlemlerin tebliğinin dava açma süresini işletmemesi gerektiği söylenebilir. Ancak dava açma süresinin belirsiz ve sınırsız olması idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinin belirli sürelerde çürütülebilmesi, idari istikrar, idari faaliyetlerin belirliliği gibi ilkeler dikkate alınırca mümkün değildir. Bu nedenle yükümlülüğü içermeyen idari işlemler için sınırsız bir dava açma süresi mümkün değil iken anayasanın amir hükmüne somut bir anlam yükleyen düzenlemenin yapılması ise zaruridir. Bu nedenle anayasal hükme verilen teorik anlamın hukuken ve pratik uygulanabilirliğinin sağlanabilmesi mutlak bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Danıştay ise genel olarak bildirim içeriğinde yükümlülüğün ortaya konmamasını dava açma süresini etkileyeceğini kabul etmektedir. Ancak bu tartışma daha çok özel dava açma süresinin kaçırılması durumunda yapılmaktadır.¹⁴³ Örneğin ilgili Danıştay kararına göre ödeme emrine karşı dava açma süresinin bildirilmemesi durumunda 7 günlük dava açma süresi geçirilse bile dava açma süresinin geçirildiği iddiası ile süre aşımı nedeniyle davanın reddi mümkün değildir. Danıştay'a göre aksi yönde bir yorum hak arama hürriyetinin kısıtlanmasına neden olacak ve temel hak ve hürriyetlerin korunmasını

¹⁴² Benzer yönde bkz. Hanife Öztaş Bayram, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının ve Sürelerinin Gösterilmesi Zorunluluğu, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2014, s.96-97.

¹⁴³ Şanlı Atay, s. 311.

sağlayan Anayasa'nın 40. maddesine aykırı olacaktır.¹⁴⁴ Bu çerçevede geliştirilen içtihatlar ile de özel dava açma süresi geçse dahi genel dava açma süresinin esas olduğu ve bu süre içerisinde dava açılması gerekliliği işaret edilmektedir.¹⁴⁵ Danıştay'ın bu yorumu da genel dava açma süreleri açısından sorunu çözücü nitelikte değildir. Ancak bu çözüm şeklinin özel dava açma süresinin istisnai bir durum olması genel dava açma süresine nazaran göz ardı edilebileceği ihtimaline binaen yerinde olduğunu ifade etmek gerekir. Danıştay söz konusu kararı ile Anayasa gereği idari işlemlere karşı dava açma süresinin yazılı tebliğ ile başladığı, usulüne uygun olarak tebliğ edilen idari işlemler için öngörülmüş olan dava açma süresinin bilindiğinin kabulün gerekli olduğuna vurgu yapmaktadır.¹⁴⁶ Özel dava açma süresi bakımından gösterilen bu hassasiyetin genel dava açma süresi bakımından gösterilmesi gerekmektedir.

Danıştay'ın 17.03.2014 tarihli ilke kararında idari işleme karşı dava açma süresinin ancak anayasanın amir hükmüne uygun bir tebliğ ile başlayacağı, Anayasa m. 40'ın gerekliliklerini taşımayan bir tebliğin dava açma süresini başlatmayacağı vurgulanmaktadır: *"Dava açma süresini başlatacak olan Anayasa'nın amir hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirimdir. Bunun dışındaki yazılı bildirimler, Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne uygun olmadığından, dava açma süresi işlemeye başlatması düşünülemeyecektir".*¹⁴⁷ Danıştay bu ilke kararına binaen de dava açma süresinin geçmesinden sonra açılan davaların süreaşımı nedeniyle ret edilemeyeceğini vurgulamıştır. Bu ilke kararına dayalı daha sonra verdiği kararlarda sürenin kaçırılmasının nedeni başvuru mercilerinin yanlış gösterilmesi olsa da Danıştay uygun olmayan tebliğin dava açma süresini başlatmayacağına işaret etmektedir.¹⁴⁸ Böylece Danıştay özel dava açma süresinin ka-

¹⁴⁴ Danıştay, 4. D, E 2005/2134, K 2006/2156, KT 13.11.2006, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (20.11.18).

¹⁴⁵ Danıştay İDDK, E 2005/1558, K 2008/1803, KT 17.10.20068 <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/iddgk-2005-1558.htm>, (20.11.18).

¹⁴⁶ Benzer yönde bir başka Danıştay kararı ile de sınavlar için öngörülmüş 10 günlük dava süresinin bildirilmesi durumundan genel dava açma süresinin geçerli olacağı yönünde karar alınmıştır. Danıştay, 10. D, E 2015/3801, K 2015/10789, KT 09.05.2007, <https://www.memurlar.net/haber/630553/idari-yazida-basvuru-yolu-gosterilmezse-genel-dava-acma-suresi-uygulanir.html>

¹⁴⁷ D 13 D, 17.03.2014 tarihli İlke Kararı (Can, s.359).

¹⁴⁸ "Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrasında, idari işlemlere karşı açılacak

çırılması durumunda davanın süreaşımı nedeniyle ret edilemeyeceği, genel dava açma süresinin geçerli olacağı yorumundan daha ileri bir yorumu benimsemiştir.

Bir taraftan dava açma süresinin mutlaka gösterilme gerekliliği bir taraftan dava açma süresinin hak düşürücü süre olması ortalama, makul bir çözümü zorunlu kılmaktadır. Kanımızca dava açma süresinin özel veya genel olması tali bir durumdur. Dava açma süresi tebliği izleyen günden başladığına göre hak arama hürriyeti usulüne uygun tebliğ ile başlayacaktır. Bu nedenle anayasal gerekliliği yerine getirmeyen ve başvurulacak kanun yolları, mercilerini ve süresini içermeyen bir tebliğ usulüne uygun bir tebliğ olarak kabul edilemeyeceği için dava açma süresinin başlamadığı kabul edilmelidir. Bu usuli işlemin ihlaline bu kadar ağır bir yaptırım gerekmesi kuralın anayasal öneminden kaynaklanmaktadır. Ancak bu görüşün de dava açma süresini belirsiz hale getirmesinden dolayı uygulama kabiliyeti yoktur. Belki dava açma süresi gösterilmeyen idari işlemler açısından dava açma süresi geçtikten sonra bir defaya mahsus tekrar başladığı kabul edilebilir. Böylece kişinin süresi içinde dava açmadığı hallerde ikinci bir dava

davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmiş; 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle Anayasa'nın 40. maddesine eklenen ikinci fıkrada ise, Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu ifade edilmiştir. Anayasa'da yer alan düzenlemeler, normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer aldığından bu kuralların birbirine üstünlüklerinden söz etmek mümkün olmamakla birlikte, Anayasal normlar değerlendirilirken normun kabul edildiği tarihe bakılarak yorum yapılabilmesi mümkündür. Bu kapsamda, her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmişse de; 40. maddeye eklenen fıkrayla idari işlemlerde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerinin belirtmesi zorunluluğu getirildiğinden, kişilere bildirilen idari işlemlerde başvuru süresi ve başvuru yerinin de gösterilmesi gerekmektedir. Dava açma süresini başlatacak olan Anayasa'nın amir hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirimdir. Bunun dışındaki yazılı bildirimler, Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne uygun olmadığından, dava açma süresi işlemeye başlamaz. Bu itibarla, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, başvuru süresi yanlış bildirilen işlemlerin ilgisine tebliği dava açma süresini başlatmayacağından, bu tür davalarda dava açma süresinin geçmesinden sonra açılan davalar süre yönünden reddedilmeyip işin esasının incelenmesi gerekmektedir. Danıştay, 13. D, E 2015/50, K 2018/357, KT 09.02.2018, <https://www.memurlar.net/haber/742422/idari-isleme-karsi-basvuru-yollari-ve-suresi-gosterilmedigi-ta-kdirde-dava-acma-suresi-islemez.html>, (12.11.18); Yine aynı yönde Danıştay, 13. D, E 2014/3745, K 2014/3772, KT 26.11.2014, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/13d-2014-3745.html>, (12.11.18)

açma süresi içerisinde hak kaybının engellenmesi sağlanabilir. Bu düşünce de birkaç açıdan eleştirilebilir. Bir defa özel dava açma süresi için genel/kural düzenleme olmaması nedeniyle yorumla genel dava açma süresi makul görülebilir ancak genel dava açma süresi varlığını doğrudan İYUK' tan almaktadır. Bu nedenle dava açma süresinin bir defaya mahsus tekrar başlaması gerektiğine dair herhangi bir mantiki, hukuki veya içtihadi temel bulunmamaktadır. Bu yorum ancak bir temenni niteliğinde değerlendirilebilir. Ancak uyuşmazlıklarda avukat ile temsil zorunluluğunun olmadığı bir hukuk sisteminde kişilerin özel dava açma sürelerinin yanı sıra genel dava açma sürelerini kaçırmaları mümkündür. Anayasal amir hükmün hak arama hürriyetini koruma amacı ile uyumlu bir yorum ve çözüm de zaruridir.

Yazılılık ilkesinin kapsamında idari işlemin metninde idari başvuru merci ve süresinin yanlış gösterilmesi de söz konusu olabilir. Bu durumda yanlış göstermenin sonuçlarına yanlışlığın konusuna göre bakmak gerekir. Eğer başvuru mercii yanlış gösterilmiş ise bu durumda zorunlu başvuru merciiine gidilmemesi nedeniyle idari merci tecavüzü kararının verilmemesi gerekir. Sürenin yanlış gösterilmesi durumunda ise eğer yanlış süre dava açma süresinden daha kısa bir süre ise genel dava açma süresi kaçırılmadığı sürece ret nedeni olmayacaktır. Genel İdari Usul Kanun Tasarı'nda da *"başvuru yollarının ve sürelerinin gösterilmesinde idarece hata yapılması, hak kaybına neden olmaz"* (m.33/3) hükmü de bu görüşü destekler nitelikte bir hükümdür. İdari işlemin içeriğinde yükümlülüğün gösterilmemesine rağmen ilk işlemin uzantısı olan yükümlülüğün gereklerini yerine getiren yeni işlemler yapılması durumunda dava açma süresi sonraki tebliğ/ler ile başlaması gerekir.¹⁴⁹

Yükümlülüğün ihlali bakımından değinilmesi gereken bir diğer husus ise yargısal yol merciinin yanlış gösterilme ihtimalidir. Daha önce de ifade edildiği üzere Anayasa ile idari işlemler için idari yargının mahfuz bir alanı yoktur. Kanun ile idari işlemler idari yargının olduğu kadar adli yargının görev alanına dâhil edilebilir. Bu nedenle yargısal mercii yanlış yargı yolu olarak düzenlenebilir. Bu durumda görevsiz yargı yerinde dava açılması durumunda 30 günlük ek dava açma süresi nedeniyle yargısal yola başvurma konusunda pek muh-

¹⁴⁹ Danıştay, 10. D, E 2005/ , K 2007/2429, KT 09.05.2007, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>, (20.11.18).

temelen hak kaybı olmayacaktır. Görevsiz yargı yerinde dava açma tarihi görevli yargı yerinde dava açma tarihi olarak kabul edilecektir. Danıştay bu durumda dahi başvuru merciin yanlış gösterilmesinin anayasaya uygun bir tebliğ olmadığı bu nedenle dava açma süresini başlamayacağı görüşündedir.¹⁵⁰

SONUÇ

Devlet işlemlerinde, ilgili kişilerin başvuracağı kanun yolları, mercileri ve sürelerini belirtme yükümlülüğü anayasal amir bir hüküm niteliğindedir ve kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyulmadan uygulanması esastır. Çünkü Anayasa'ya göre “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır*” (m.11).

Doktrinde bu ilke daha çok idari işlem (ve de özel dava açma süreleri) özelinde incelenmiştir. Ancak bu ilke genel kapsayıcı bir ilke olarak bütün devlet işlemlerinde uygulama alanı bulması gereken bir ilke niteliğindedir. Bu çerçevede hem yasama hem de yargı organlarının da uyması gereken ve bu organ işlemleri özelinde de somut düzenlemelerin yapılması gereken bir ilkedir. Uygulamada da bu ilkenin bilinirliği ve gereklerinin yerine getirilmesi hususunda kamusal makamların (özellikle idari mercilerin) gerekli özeni göstermediği gözlenmektedir. Doktrinde bu yükümlülüğün öngörülmesi, uygulanması çoğu durumda tuhaf veya gereksiz şekilde yorumlanmakla birlikte, kuralın amacı teknik hukuku bilmeyenlere yol göstermekten ziyade hak arama hürriyeti çerçevesinde ilgililerin her türlü yolu etkin bir şekilde kullanmasını sağlamaktır. Bu nedenle gerekliliği tartışmasıdır.

Anayasal yükümlülüğün en geniş uygulama alanı bulacağı bireysel idari işlemler özelinde matbu bir bilgilendirmenin yapılması uygun olacaktır. Bu bilgilendirme de İYUK m. 10 çerçevesinde şekillenebilir. Bu çerçevede bireysel idari işlemler özelinde “*bu işlem nedeniyle ilgililer idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan isteyebilir veya 60 gün (özel dava açma süresi var ise bu süre belirtilmeli)*

¹⁵⁰ Danıştay, 13. D, E 2015/50, K 2018/357, T 09.02.2018, <https://www.memurlar.net/haber/742422/idari-isleme-karsi-basvuru-yollari-ve-suresi-gosterilmedigi-ta-kdirde-dava-acma-suresi-islemez.html>, (20.11.18).

içinde idare mahkemesinde ('idari yargı dışında başka bir mahkeme görevli ise o mahkeme belirtilmeli')dava açabilirler" formunu esas alan bir bilgilendirme yapılması doğru olacaktır. Tabii ki bu genel çerçeveyi çizen bir bilgilendirme niteliğindedir. Her idari makam kendi işlemi özelinde gerekli bilgileri taşıyan matbu bir bilgilendirme yapacaktır.

Kaynakça

- Akbulut Emre, İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 81, Mart 2009, Ankara, (<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-81-500>, (05.11.2018)).
- Akıllıoğlu Tekin, "Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", *AİD*, C: 14, S: 3, Eylül 1981.
- Akıllıoğlu Tekin, İnsan Hakları -I- Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara 1995.
- Akıllıoğlu Tekin, Yönetim Önünde Savunma Hakları, TODAİ Yayınları, Ankara 1983, Kitap sonu ek, (http://www.todaie.edu.tr/yayinlar/kitap_goster.php?kodu=184, (22.03.16) (Metin içinde "Savunma Hakları").
- Akyılmaz Bahtiyar, İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/7_6.pdf, (17.12.2018).
- Akyılmaz Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınevi, Ankara 2000, (Metin içinde "İdari Usul İlkeleri").
- AkyılmazBahtiyar /Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Ankara 2018, Savaş Yayınevi, (Metin içinde "İdare Hukuku")
- Atar Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2017, Seçkin Yayınevi.
- Aydın Mesut, Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hak Arama Özgürlüğü, *AÜSBFD*, S.3, C. 61, Y. 2006, (<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/38092>, (20.11.18)).
- Berk Kahraman, İdari Yargılama Usulü ile Bütünleştirilmiş Olarak Yönetimsel Yöntem Yasası, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Can Emre, İdari İşlemin Şekil Unsuru, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul 2016.
- Centel Nur, Ceza Muhakemesi Hukukunda Eski Hale Getirme, <http://asosindex.com/cache/articles/ceza-muhakemesi-hukukunda-eski-hale-getirme-f414628.pdf>, (20.11.18).
- Çağlayan Ramazan, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması ve Sonuçları, Asil Yayınevi, Ankara 2004.
- Çağlayan Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2012, (Metin içinde "İdari Yargılama Hukuku").
- Duran Lütfi, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karsısında idarenin Sükûtu Meselesi", *İÜHFİM*, Yıl:1946, C: 12, S: 1, (<http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023005763>, (28.03.16)).

- Duran Lütfi, "Anayasa, Kanun ve Hâkimler", *Özel Galatasaray Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu Dergisi*, S.4, 1970.
- Dursun Hasan, İdari İşleme Karşı Dava Açma Süresinin Gösterilmemesi, İşlemi Hukuka Aykırı Hale Getirir Mi?, www.jurix.com.tr/article//672, (15.01.19).
- Evren Çınar Can, "İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri", *TBB*, S.91, Ankara 2010.
- Gözler Kemal, *Hukuka Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa 2012.
- Gözler Kemal, 3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği, <http://www.anayasa.gen.tr/teblig2002.htm>, (20.10.17), (Metin içinde "Anayasa Değişikliği").
- Gözler Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, Bursa 2000, (Metin içinde "Türk Anayasa Hukuku").
- Gözler Kemal, *Türk İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa 2018 (Metin içinde "Türk İdare Hukuku").
- Gözübüyük Şeref/Tan Turgut, *İdare Hukuku C.2-İdari Yargılama Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2010, (Metin içinde "İdari Yargılama Hukuku").
- Gözübüyük Şeref/Tan Turgut, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2010, (Metin içinde "İdare Hukuku").
- Günday Metin, "İdarî Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları", *Anayasa Yargısı*, Sayı 14, Ankara, 1997.
- Kaboğlu İbrahim, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*, Legal Yayıncılık, İstanbul 2009.
- Kaboğlu İbrahim, *Özgürlükler Hukuku*, İmge Yayınevi, Ankara 2002.
- Kalabalık Halil, *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul 2004, Değişim Yayınları.
- Kanlıgöz Cihan, *İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim*, *AÜHFD*, C.40, S:1-2, Ankara 1988.
- Kaplan Gürsel, *İdari Yargılama Hukuku*, Ekin yayınevi, Bursa 2016, (Metin içinde "İdari Yargılama Hukuku").
- Karahanoğulları Onur, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı, (**İngilizce'den çeviri**), *Danıştay Dergisi*, s.116, 2007, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm>, (22.03.16)
- Kaya Cemil, Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.7, (<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/mdergi/article/view/5000194685>, (25.01.17)).
- Koç Emin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları İçin Öngörülen İdari Usul, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2012, S.98.
- Kuntbay Ç. İhsan, İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar, *Amme İdaresi Dergisi*, S.11/4, Ankara 1978, (http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/a54bf108ca06d26_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi, (22.03.16)).
- Odyakmaz Zehra, Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.1, S.2, Ankara 1997.

- Odyakmaz Zehra, İdari Usulden Beklediklerimiz, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler, Ankara 1998.
- Özbudun Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2010, Yetkin Yayınevi.
- Özcan Emrah, Dava Açma Süresi Gösterilmeyen Ödeme Emirlerinde Dava Açma Süresine İlişkin “Pozitif” ve “İdeal” Bir Değerlendirme, *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2014, S.1.
- Öztaş Bayram Hanife, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının ve Sürelerinin Gösterilmesi Zorunluluğu, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2014.
- Pekcanıtez Hakan/Atalay Oğuz/Özekes Muhammet, Hukuk Muhakemeleri Kanunu’na Göre Medenî Usûl Hukuku, Ankara 2011, Yetkin Yayınevi.
- Sarıca Ragıp: “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.8, S. 3-4, (1942), <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023005707/1023005231>, (22.12.18).
- Sezer Yasin/Bilgin Hüseyin, Danıştay Kararlarında İdari Başvurular, *AÜHFD*, Ankara 2008.
- Sezginer Murat, “Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu, Ankara 1988.
- Şanlı Atay Yeliz, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.96, Ankara 1996, (<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/ViewPDF-idari-islemde-basvuru-yollarinin-gosterilmesi-yukumlulugu-1143>, (22.03.18)).
- Tanör Bülent/Yüzbaşıoğlu Necmi, 1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 2001, Yapı Kredi Yayınları.
- Tülen Hikmet, 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme, <http://hukukdergi.erzincan.edu.tr/3-10-2001-tarihli-ve-4709-sayili-kanunla-yapilan-anayasa-degisiklikleri-uzerine-genel-bir-degerlendi-yrd-doc-dr-hikmet-tulen/>, (22.01.2018).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde Gerekçeli, Ankara 2011, https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli_1982_anayasasi.pdf, (28.03.16).
- Yıldırım Ramazan, İdari Başvurular, Mimoza Yayınları, Konya 2006.
- Yılmaz Dilşat, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 20007.

