

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:**GENEL KURUL
KARAR****SEMİH TEKİN BAŞVURUSU****Başvuru Numarası : 2018/34064**
Karar Tarihi : 17/3/2021

Başkan : Zühtü ARSLAN
Başkanvekili : Hasan Tahsin GÖKCAN
Başkanvekili : Kadir ÖZKAYA
Üyeler : Engin YILDIRIM
Hicabi DURSUN
Celal Mümtaz AKINCI
Muammer TOPAL
M. Emin KUZ
Rıdvan GÜLEÇ
Recai AKYEL
Yusuf Şevki HAKYEMEZ
Yıldız SEFERİNOĞLU
Selahaddin MENTEŞ
Basri BAĞCI
İrfan FİDAN
Raportör : Eren Can BENAKAY
Başvurucu : Semih TEKİN
Vekili : Av. Özge TEKE

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, atanma talebinin reddine ilişkin işleme karşı açılan davanın süre aşımı gerekçesiyle reddedilmesi nedeniyle mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 23/11/2018 tarihinde yapılmıştır.

3. Başvuru, başvuru formu ve eklerinin idari yönden yapılan ön incelemesinden sonra Komisyonu sunulmuştur.

4. Komisyonca başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.

5. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına gönderilmiştir.

6. İkinci Bölüm tarafından 21/10/2020 tarihinde yapılan toplantıda, niteliği itibarıyla Genel Kurul tarafından karara bağlanması gerekli görüldüğünden başvurunun Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün (İçtüzük) 28. maddesinin (3) numaralı fıkrası uyarınca Genel Kurula sevkine karar verilmiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

7. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle ve Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi (UYAP) aracılığıyla erişilen bilgi ve belgeler çerçevesinde ilgili olaylar özetle şöyledir:

A. Başvuruya Konu İdari ve Yargısal Süreç

8. Başvurucu 21/6/2011 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda (İdare) iş müfettişi yardımcısı olarak çalışmaya başlamıştır. Yardımcılıkta geçirmesi gereken üç yıllık süreyi tamamladıktan sonra 15/10/2014 tarihinde iş müfettişi yardımcılığı için düzenlenen yeterlilik sınavının yazılı kısmına katılmıştır. Söz konusu sınavda başarılı olmasının ardından 30/10/2014 tarihinde yeterlilik sözlü sınavına katılmış ve bu sınavda da başarılı olarak 31/10/2014 tarihinde iş müfettişi olmaya hak kazanmıştır.

9. Başvurucu, iş müfettişi olmayı hak etmesine rağmen üç yıl boyunca atamasının yapılmaması üzerine 1/11/2017 tarihinde İdareye başvurarak iş müfettişi olarak atamasının yapılmasını, müfettişliğe hak kazandığı tarihten itibaren yoksun kaldığı özlük ve mali haklarının ödenmesini talep etmiştir. İdare bu başvuruya 10/11/2017 tarihli işlem ile cevap vermiştir. İdarenin cevabının ilgili kısmı şu şekildedir:

"Bakanlığınız İş Müfettişi Yardımcılarının İş Müfettişi kadrolarına atamalarına dair işlemler, 31/10/2012 tarihli ve 28453 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliğine göre gerçekleştirilmekte olup, söz konusu yönetmelik hükümlerine göre yeterlilik sınavında başarı gösteren İş Müfettişi Yardımcıları ile ilgili olarak atama süreçleri devam etmektedir. Atama süreçlerinin tamamlanmasına müteakip, ilgililer bilgilendirilecektir."

10. Başvurucu, İdarenin anılan cevabını 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi kapsamında kesin cevap olarak kabul etmeyip kesin cevabı beklemiştir. İdareye başvurduğu 1/11/2017 tarihinden itibaren altı ay içinde İdare tarafından yeni bir cevap verilmemesi üzerine başvuru 13/6/2018 tarihinde 10/11/2017 tarihli işlemin iptali ve müfettişliğe hak kazandığı tarihten itibaren yoksun kaldığı özlük ve mali haklarının ödenmesi istemiyle dava açmıştır.

11. Ankara 10. İdare Mahkemesi (Mahkeme) 20/6/2018 tarihinde davayı süre aşımı yönünden reddetmiştir. Kararın gerekçesinde 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre ilgililerin haklarında idari davaya konu edilebilecek bir işlemin tesis edilmesi için idareye başvuruları hâlinde idarece altmış gün içinde cevap verilmemesi durumunda istediğin reddedilmiş sayılacağı ve bu tarihten itibaren dava açma süresi içinde idari dava açabileceği

belirtilmiş, verilen cevabın kesin olmaması hâlinde ise ilgilinin bu cevabı talebin reddi sayarak dava açma süresi içinde bunu dava konusu edebileceği gibi idarenin kesin cevabını da bekleyebileceği ancak bekleme süresinin başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemeyeceği ifade edilmiştir. Mahkemeye göre cevabın kesin olmadığı hâllerde ilgililere bu cevabı talebin reddi olarak kabul edip buna karşı altmış günlük süresi içinde dava açma ve kesin cevabı bekleme hususunda seçimlik hak tanınmıştır. Bununla birlikte kesin cevabı bekleme seçeneğinin tercih edildiği hâllerde davanın her hâlükârda idareye başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde açılması gerekeceği vurgulanmıştır. Somut olayda ise 1/11/2017 tarihinde İdareye müracaatta bulunan başvuru altı aylık sürenin dolduğu 1/5/2018 tarihinden sonra 13/6/2018 tarihinde dava açmıştır. Mahkeme, İdareye başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde açılmayan davayı süresinde kabul etmemiştir.

12. Başvurucu 17/7/2018 tarihinde istinaf yoluna başvurmuştur. İstinaf dilekçesinde özetle 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinin Mahkemece yanlış uygulandığını, bekleme süresi bittikten sonra dava açma süresinin başlayacağını, Mahkeme tarafından ise bekleme süresi içinde dava açılması gerektiği yorumunun yapıldığını ve bekleme süresi ile dava açma süresinin ayrımının yapılmadığını ifade etmiştir. İstinaf dilekçesinde başvuru; Danıştay içtihadının da altmış günlük dava açma süresinin altı aylık bekleme süresinden sonra işlemeye başlayacağı yönünde olduğunu belirterek dilekçesine Danıştay Sekizinci ve Onüçüncü Dairelerine ait 2000 ve 2007 yıllarında verilmiş iki kararın (söz konusu kararlar için bkz. §§ 20, 21) fotokopisini, ayrıca kendi görüşünü destekleyen doktrin görüşünü de eklemiştir.

13. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesinin (İstinaf Dairesi) 27/9/2018 tarihli kararıyla başvurunun istinaf talebi reddedilerek mahkeme kararı onanmıştır.

14. Nihai karar başvuru 31/10/2018 tarihinde tebliğ edilmiştir.

15. Başvurucu 23/11/2018 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

B. Başvurucuyla Aynı Durumdaki E.Y.ve İlişkin Süreç

16. Başvurucu 9/8/2019 tarihli dilekçesiyle ilave açıklamalarda bulunmuştur. Buna göre başvuru ile aynı durumda olan E.Y. iş müfettişi olmayı hak etmesine rağmen iki yıl boyunca atamasının yapılmaması üzerine 2/11/2017 tarihinde İdareye başvurarak iş müfettişi olarak atamasının yapılmasını talep etmiştir. İdare bu başvuruya 10/11/2017 tarihli işlem (başvurucu ile ilgili aynı tarihli işlem) ile cevap vermiştir. İşlemin içeriği yukarıda belirtilen başvuru ile ilgili işlemle aynıdır (bkz. § 9). E.Y. de -başvurucu gibi- verilen cevabı 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında kesin cevap olarak kabul etmemiş ve İdarenin kesin cevabını beklemiştir. İdarenin cevabının İdareye başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde gelmemesi üzerine altı aylık sürenin dolduğu 2/5/2018 tarihinden sonra 11/5/2018 tarihinde Ankara 14. İdare Mahkemesinde iptal davası açmıştır. Ankara 14. İdare Mahkemesi davayı süresinde kabul ederek 22/10/2018 tarihinde dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir. İstinaf Dairesi 13/2/2019 tarihinde Ankara 14. İdare Mahkemesinin kararını kesin olarak onamıştır.

C. Başvurucuyla İlgili Bireysel Başvurudan Sonraki Gelişmeler

17. Başvurucu 11/5/2020 tarihinde ek bir dilekçe daha sunmuştur. Bu dilekçeye göre başvuru 30/10/2018 tarihinde İdareye tekrar başvurmak suretiyle iş müfettişi olarak

atamasının yapılmasını ve müfettişliğe hak kazandığı tarihten itibaren yoksun kaldığı özlük ve mali haklarının ödenmesini talep etmiştir. Başvurusunun 1/11/2018 tarihinde İdarece reddedilmesi üzerine bu işlem ile bu işlemin dayanağı olan yönetmeliğin ilgili maddesinin iptali ve yoksun kaldığı parasal hakların yasal faiziyle birlikte ödenmesi talepleriyle 5/11/2018 tarihinde Danıştayda dava açmıştır. Danıştay İkinci Dairesi 14/1/2020 tarihinde davanın kısmen kabulüne ve işlemin iptali ile başvurunun mahrum kaldığı parasal haklarının idareye başvuru yapıldığı tarihten itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte başvurucuya ödenmesine karar vermiştir. Kararda idarenin, yaptığı iş ve eylemlerde makul süre içinde hareket ederek bireylerin mağduriyetini engelleme işlevi bulunduğu belirtildikten sonra İdarenin gerekli kadro çalışmasını yapmayarak yeterlilik sınavında başarılı olan başvurucuyu aradan uzunca bir süre geçmesine rağmen iş müfettişi olarak atamadığı ifade edilmiştir. Başvurucu söz konusu dilekçesinde ayrıca Danıştayın lehe kararına rağmen bireysel başvurusunun esastan incelenmesinde menfaati bulunduğuna ilişkin açıklamalar yapmıştır.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. İlgili Kanun Hükümleri

18. 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

"Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür."

19. Aynı Kanun'un 10. maddesi şu şekildedir:

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

2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler."

B. Danıştay İçtihadı

20. Danıştay Sekizinci Dairesinin 25/10/2000 tarihli ve E.1998/7093, K.2000/6612 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"10. maddenin temel özelliği, ilgililerin yönlendirmesiyle idarenin bir işlem yapmasının sağlanmasıdır. 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 69. maddesinde de yer alan kuralın uygulanması sırasında kesin olmayan idari yanıtın nedeniyle oluşan duraksamalarla karşılaşılığından, sorun 2577 sayılı Yasanın ilk şeklinde giderilmeye çalışılmıştır. Daha sonra 3622 sayılı yasayla getirilen değişiklikle 521 sayılı Kanun zamanındaki ilkeye dönülmüşse de, 4001 sayılı Yasayla yeniden kesin olmayan yanıtla ilgili kural getirilmiş ve bu kez altı aylık bekleme süresi öngörülmüştür. Maddede bu kural dışında değişiklik yapılmamış, son cümledeki altmış gün geçtikten sonra cevap verilirse dava süresinin başlayacağı yolundaki temel anlayış korunagelmıştır.

Yasalardaki bu gelişim karşısında, 'Bekleme' sözcüğünün kesin yanıtın beklenmesiyle ilgili olduğu ve altı ayı sınırlamanın da kesin yanıtın bekleneyeceği bir süreci kapsadığında kuşku yoktur. Başka bir aktarımla, ilgililerin başvurusu üzerine idarece kesin olmayan bir yanıt verilirse, bu cevap isteğin reddi sayılıp dava açılabileceği gibi; kesin işlem de beklenebilecek, ancak bekleme durumunda başvuruyu izleyen altıncı aydan sonra dava süresi işlemeye başlayacaktır.

...

Belirtilen açıklamalar karşısında söz konusu 10. maddeye göre altmış gün içinde cevap verilmeyerek oluşan ret işleminden sonra, idarece bir yanıt verilirse dava açma süresinin işleyeceği açık olduğundan, aksine bir gerçekçeyle davanın süreden reddinde hukuka uyarlık bulunmadığında kuşku yer yoktur."

21. Danıştay Onüçüncü Dairesinin 12/12/2007 tarihli ve E.2006/3978, K.2007/8733 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesinde, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabileceği, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinde dava açabilecekleri, altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgilinin bu cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebileceği, bu takdirde dava açma süresinin işlemeyeceği, ancak, bekleme süresinin başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemeyeceği hükmü yer almaktadır.

Anılan hükme göre, ilgililerin yaptığı başvuruya kesin cevap verilmemesi halinde, süresi içerisinde dava açmak ya da kesin cevabı beklemek şeklinde iki ayrı seçimlik hak getirilmiştir. Dava açılmaması, başka bir deyişle kesin cevabın beklenilmesi durumunda, altı ay olarak öngörülen bekleme süresi sona ermeden dava açmaya yasal olanak bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bu halde dava açılma süresi, bekleme süresinin sona ermesinden itibaren başlayacaktır.

...

Bu durumda, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında olan davacının şikâyet başvurusunun Kurum kayıtlarına 17.02.2006 tarihinde girdiği ve bununla ilgili olarak, Rekabet Kurumu'nun 16.03.2006 tarihli işlemiyle kesin cevap verilmediğinden ve bu cevabın istemin reddi olarak kabul edilmeyerek dava da açılmadığından, altı ay olarak öngörülen bekleme süresinin sona ermesinden itibaren dava açılması gerekirken, 16.03.2006 tarihli yazının üzerinden 4,5 ay geçmesi nedeniyle istemin zımnen reddedildiği kabul edilerek açılan davanın erken açılan dava niteliğine sahip olması nedeniyle uyumsuzluğun esasının incelenmesine olanak görülmemiştir."

22. Danıştay Onbirinci Dairesinin 18/1/2013 tarihli ve E.2012/5463, K.2013/164 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"2577 sayılı Kanunun 10. maddesi kapsamında yapılan başvuruya kesin olmayan bir cevap verilmesi halinde ilgiye tanınan altı aylık bekleme süresinde dava açma süresinin işlemeyeceğinin ve bu bekleme süresinin de başvuru tarihinden itibaren başlayacağını hükme bağlanmış olması karşısında, bu altı aylık bekleme süresi içerisinde de kesin cevap

verilmemesi halinde bu sürenin dolduğu tarihi izleyen günden itibaren 60 gün içerisinde dava açılabileceğinde duraksama bulunmamaktadır. Altı aylık bekleme süresi içerisinde dava açılması gerektiği yönünde bir kabul ilgilinin Kanunla tamınan altı aylık bekleme hakkını ortadan kaldırmak anlamına gelir ki, bunun hukuken kabulü mümkün değildir.

Dosyanın incelenmesinden, 1978-1986 yılları arasında vergi kontrol memuru olarak görev yapan ve vergi dairesi müdürü kadrosundan emekli olan davacının, 10.7.2011 tarihinde yürürlüğe giren 646 sayılı 'Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname' ile vergi denetmenliği kadrosu kaldırılarak yerine vergi müfettişliği kadrosunun ihdas edilmesi üzerine, davalı idare kayıtlarına 15.9.2011 tarihinde giren dilekçesi ile emekli aylığının, 3600 ek gösterge ve 2000 makam tazminatı üzerinden ödenmesi talebinde bulunduğu, bu başvurunun, vergi denetmenliği kadrosunun eşitlik cetveline kaydının yapıldığı, eşitlik işleminin sonucuna göre başvurusunun değerlendirileceği şeklinde kesin olmayan cevap niteliğindeki 20.10.2011 tarihli işlemle reddedilmesi üzerine, davacı tarafından, 2577 sayılı Yasanın 10. maddesinin son fıkrasındaki 6 aylık kesin cevabı bekleme süresi içerisinde idarece bir cevap verilmesinin beklenildiği, idarece yeni bir işlem tesis edilmemesi üzerine 10.4.2012 tarihli dilekçe ile temyizen incelenmekte olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davacıya 20.10.2011 tarihli işlem ile, eşitlik cetveli yapılmasından sonra talebin tekrar değerlendirileceğinin bildirilmiş olması, 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi uyarınca kesin olmayan bir cevap niteliğinde olduğundan, başvuru tarihinden itibaren başlayan 6 aylık bekleme süresinin bitiminden itibaren 60 günlük yasal dava açma süresi içerisinde açılan davanın süresinde olduğu anlaşıldığından, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki Mahkeme kararında hukuka uygunluk bulunmamaktadır. "

23. Danıştay Ondördüncü Dairesinin 25/2/2015 tarihli ve E.2013/9294, K.2015/1425 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"Yukarıda yer verilen 10. maddenin temel özelliği, ilgililerin başvuruları üzerine idarenin bir işlem yapmasının sağlanmasıdır. 521 sayılı Danıştay Kanununun 69. maddesinde de yer alan kuralın uygulanması sırasında kesin olmayan idari yanıtlar nedeniyle oluşan duraksamalarla karşılaşıldığından, sorun 2577 sayılı Yasanın ilk şeklinde giderilmeye çalışılmıştır. Daha sonra 3622 sayılı yasayla getirilen değişiklikle 521 sayılı Kanun zamanındaki ilkeye dönülmüşse de, 4001 sayılı Yasayla yeniden kesin olmayan yanıtlarla ilgili kural getirilmiş ve bu kez altı aylık bekleme süresi öngörülmüştür. Maddede bu kural dışında değişiklik yapılmamış, son cümledeki altmış gün geçtikten sonra cevap verilirse dava süresinin başlayacağı yolundaki temel anlayış korunagelmıştır.

...

Bu durumda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 10. maddesindeki 'Bekleme' sözcüğünün kesin yanıtın beklenmesiyle ilgili olduğu ve altı ayla sınırlamanın da kesin yanıtın bekleneneceği bir süreci kapsadığına kuşku bulunmamaktadır. Başka bir anlatımla, ilgililerin başvurusu üzerine idarece kesin olmayan bir yanıt verilirse, bu cevap isteğin reddi sayılıp dava açılabileceği gibi, kesin yanıtın verilmesi de beklenebilecektir. Ancak bekleme durumunda başvuruyu izleyen altıncı aydan sonra dava süresinin işlemeye başlayacağı gözönüne alınmaksızın, bekleme süresi olan 6 ayın sona erdiği tarihe kadar dava açılması gerektiğinden bahisle bu süre geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararının bu kısmında hukuka uyarlık görülmemiştir."

24. Danıştay Beşinci Dairesinin 2/2/2016 tarihli ve E.2015/6308, K.2016/384 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"Dosyanın incelenmesinden; davacının, 18.09.2014 günlü dilekçe ile mühendis kadrosuna atanma talebinde bulunduğu, davalı İdarece 27.10.2014 tarihli işlemle davacının 3. hizmet bölgesinde yer alan ve mühendis ihtiyacı bulunan Van 11. Bölge veya Kars 18. Bölge Müdürlüklerinden birini seçmesi halinde talebinin değerlendirileceğinin belirtildiği, anılan işleme cevaben davacının 06.11.2014 tarihinde, sağlık durumu nedeniyle belirtilen illere gidemeyeceğine ilişkin dilekçesini vermesi üzerine herhangi bir işlem tesis edilmemesi nedeniyle 07.05.2015 tarihinde bakılmakta olan davayı açtığı görülmektedir.

Bu durumda; davacının 18.09.2014 günlü başvurusunun, yukarıda yer verilen 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılmış bir başvuru olduğu ve davalı İdarece bu başvuruya cevaben tesis edilen 27.10.2014 günlü işlemin kesin cevap niteliğinde olmadığı anlaşıldığından, davacının kesin cevabı bekleme süresi olan 6 ayın dolduğu 18.03.2015 tarihinden itibaren 60 gün içerisinde, 07.05.2015 tarihinde davasını açtığı dikkate alındığında, davanın esasına yönelik bir inceleme yapılması gerekirken davanın süre aşımı nedeniyle reddine hükmeden Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir."

V. İNCELEME VE GEREKÇE

25. Mahkemenin 17/3/2021 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları

26. Başvurucu; dava açma süresi altı aylık bekleme süresi geçtikten sonra haşladığı hâlde derece mahkemesinin bekleme süresi içinde dava açılması gerektiği yönündeki katı yorumu nedeniyle mahkemeye erişim hakkının, kendisiyle birlikte başvuran kişinin aynı koşullarda açtığı davanın esastan incelendiği ve iptal kararı verildiği hâlde kendi davasının süre aşımı gerekçesiyle reddedilmesi nedeniyle de eşitlik ilkesi ve etkili başvuru hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

B. Değerlendirme

27. Anayasa'nın "*Hak arama hürriyeti*" kenar başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

"Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir."

28. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuru tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder (*Tahir Canan*, B.No: 2012/969, 18/9/2013 § 16). Başvurucunun şikâyeti mahkemeye erişim hakkı kapsamında incelenmiştir.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

29. Başvuruda öncelikle Danıştay İkinci Dairesince verilen kararın başvurunun mağdur statüsünü ortadan kaldırıp kaldırmayacağının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Olayda başvurunun 13/6/2018 tarihinde açmış olduğu davanın süresinde açılmadığı gerekçesi ile reddedilmesine bağlı olarak başvuru 30/10/2018 tarihinde İdareye yeniden

başvurmuş ve talebinin reddedilmesi üzerine de Danıştayda dava açmıştır. Danıştay İkinci Dairesi işlemin iptali ile birlikte başvurusunun mahrum kaldığı parasal haklarının İdareye başvuru tarihi olan 30/10/2018 tarihinden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte başvurusuya ödenmesine karar vermiştir.

30. UYAP kayıtları üzerinden yapılan inceleme neticesinde -tespit edilebildiği kadarıyla- başvurusunun açtığı davaya benzer davalarda kabul ya da kısmen kabul kararı verilmesi hâlinde dava konusu işlem nedeniyle yoksun kalınan parasal hakların iadesinin idareye başvuru tarihinden itibaren başlatılması gerektiği yönünde hükümler kurulduğu anlaşılmıştır (pek çok karar arasından Danıştay İkinci Dairesinin 27/4/2020 tarihli ve E.2019/723, K.2020/1604 sayılı kararı ile Danıştay Onikinci Dairesinin 26/2/2020 tarihli ve E.2018/8146, K.2020/1600 sayılı kararı).

31. Anılan kararlardan başvurusunun açtığı davaya benzer davalarda kabul ya da kısmen kabul kararı verilmesi hâlinde dava konusu işlem nedeniyle yoksun kalınan parasal hakların ödenmesinin idareye başvuru tarihinden itibaren başlatılması uygulamasının yerleşik bir içtihadı dayandığı, dolayısıyla başvurusunun Danıştayda açtığı davanın 1/11/2017-30/10/2018 tarihleri arasındaki maaş farkına ve bu dönemdeki prim ödemelerine etkisi olmayacağı anlaşılmaktadır. Söz konusu durum başvurusunun ilk açtığı davanın esasının incelenmesini istemesinde hukuki yararının bulunduğunu göstermektedir. Bu sebeple Danıştay İkinci Dairesince verilen kararın başvurusunun mağdur statüsünü ortadan kaldırmayacağı ve mevcut başvurunun incelenmesinin sürdürülmesinde başvurusunun hukuki yararının bulunduğu değerlendirilmektedir.

32. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

a. Müdahalenin Varlığı ve Hakkın Kapsamı

33. Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddiada bulunma ve savunma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla mahkemeye erişim hakkı, Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğünün bir unsurudur. Diğer yandan Anayasa'nın 36. maddesine *adil yargılanma* ibaresinin eklenmesine ilişkin gerekçede, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde de güvence altına alınan adil yargılanma hakkının madde metnine dâhil edildiği vurgulanmıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni (Sözleşme) yorumlayan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Sözleşme'nin 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının mahkemeye erişim hakkını içerdiğini belirtmektedir (*Özbakım Özel Sağlık Hiz. İnş. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.*, B. No: 2014/13156, 20/4/2017, § 34).

34. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğü, bir temel hak olmanın yanında diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biridir. Bu bakımdan davanın bir mahkeme tarafından görülebilmesi ve kişinin adil yargılanma hakkı kapsamına giren güvencelerden faydalanabilmesi için ilk olarak kişiye iddialarını ortaya koyma imkânının tanınması gerekir. Diğer bir ifadeyle dava yoksa adil yargılanma hakkının sağladığı güvencelerden yararlanmak mümkün olmaz (*Mohammed Aynosah*, B. No:

2013/8896, 23/2/2016, § 33). Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kapsamında yaptığı değerlendirmelerde mahkemeye erişim hakkının bir uyumsuzluğu mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyumsuzluğun etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına geldiğini ifade etmiştir (Özkan Şen, B. No: 2012/791, 7/11/2013, § 52).

35. Somut olayda davanın süre aşımından reddedilerek esasının incelenmemesi nedeniyle başvurunun mahkemeye erişim hakkına yönelik bir müdahalenin bulunduğu görülmektedir.

b. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

36. Adil yargılanma hakkının görünümülerinden biri olan mahkemeye erişim hakkı, mutlak bir hak olmayıp bu hakkın sınırlandırılması mümkündür. Ancak mahkemeye erişim hakkına müdahalede bulunulurken Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen 13. maddesinin gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

37. Anayasa'nın 13. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Temel hak ve hürriyetler, ... yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, ... ölçülülük ilkesine aykırı olamaz."

38. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşullara uygun olmadığı takdirde Anayasa'nın 36. maddesinin ihlalinin teşkil edecektir.

39. Bu sebeple müdahalenin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ve somut başvuruya uygun düşen, kanun tarafından öngörülme, haklı bir sebebe dayanma, ölçülülük ilkesine aykırı olmama koşullarına uygun olup olmadığının belirlenmesi gerekir.

40. Bu bakımdan öncelikle başvurunun mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin kanuni dayanağının bulunup bulunmadığının incelenmesi gerekir.

41. Hak ve özgürlüklerin, bunlara yapılacak müdahalelerin ve sınırlandırmaların kanunla düzenlenmesi bu haklara ve özgürlüklere keyfi müdahaleyi engelleyen, hukuk güvenliğini sağlayan demokratik hukuk devletinin en önemli unsurlarından biridir (Tahsin Erdoğan, B. No: 2012/1246, 6/2/2014, § 60).

42. Müdahalenin kanuna dayalı olması öncelikle şekli manada bir kanunun varlığını zorunlu kılar. Şekli manada kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından Anayasa'da belirtilen usule uygun olarak kanun adı altında çıkarılan düzenleyici yasama işlemidir. Hak ve özgürlüklere müdahale edilmesi ancak yasama organınca kanun adı altında çıkarılan düzenleyici işlemlerde müdahaleye imkân tanıyan bir hükmün bulunması şartına bağlıdır. TBMM tarafından çıkarılan şekli anlamda bir kanun hükmünün bulunmaması hakka yapılan müdahaleyi anayasal temelden yoksun bırakır (Ali Hıdır Akyol ve diğerleri [GK], B. No: 2015/17510, 18/10/2017, § 56).

43. Kanunun varlığı kadar kanun metninin ve uygulamasının da bireylerin davranışlarının sonucunu öngörebileceği ölçüde hukuki belirlilik taşıması gerekir. Bir diğer ifadeyle kanunun kalitesi de kanunilik koşulunun sağlanıp sağlanmadığının tespitinde önem

arz etmektedir (*Necmiye Çiftçi ve diğerleri*, B. No: 2013/1301, 30/12/2014, § 55). Müdahalenin kanuna dayalı olması, iç hukukta müdahaleye ilişkin yeterince ulaşılabilir ve öngörülebilir kuralların bulunmasını gerektirmektedir (*Türkiye İş Bankası A.Ş.* [GK], B. No: 2014/6192, 12/11/2014, § 44).

44. Bir uyumsuzlukta uygulanacak hukuk kurallarının ve özellikle müdahalenin kanuni dayanağını oluşturan kanun hükümlerinin yorumlanması derece mahkemelerinin takdirindedir. Derece mahkemelerince mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin kanuni dayanağını oluşturduğu ifade edilen hükümlerle ilgili olarak geliştirilen yorumların isabetli olup olmadığını denetlemek Anayasa Mahkemesinin görevi değildir. Bununla birlikte derece mahkemelerinin yorumlarının kanunun açık lafzıyla çelişki içinde olduğu veya kanun metni dikkate alındığında bireyler tarafından öngörülmesinin mümkün olmadığı sonucuna ulaşıldığı hâllerde mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin kanuni dayanağının bulunmadığı kanaatine varılması mümkündür (*Ziya Özden*, B. No: 2016/67737, 19/11/2019, § 59).

45. Somut olayda başvuru, iş müfettişliği yardımcılığında geçirmesi gereken süreyi tamamladıktan sonra iş müfettişliği yeterliliği sınavında başarılı olmuş ve iş müfettişi olarak atanmayı hak etmiştir. Uzun bir süre atamasının yapılmaması üzerine 1/11/2017 tarihinde İdareye başvurup iş müfettişi olarak atanmayı talep etmiştir. İdare 15/11/2017 tarihinde başvurunun talebini atama işlemlerinin devam ettiğini, tamamlandığı zaman bilgilendirilme yapılacağını ifade ederek cevaplandırmıştır. Başvurucu 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında İdarenin bu cevabını kesin cevap olarak kabul etmemiş ve İdareye başvurduğu tarihten itibaren altı aylık süre içinde İdarenin kesin cevabını beklemiştir. İdare tarafından altı aylık süre içinde yeni bir cevap verilmemesi üzerine söz konusu 15/11/2017 tarihli işlemin iptali istemiyle 13/6/2018 tarihinde dava açmıştır. Mahkeme, başvurunun İdareye başvurduğu tarihten itibaren altı ay içinde en son 1/5/2018 tarihine kadar dava açması gerektiğini belirterek 13/6/2018 tarihinde açılan davayı süre aşımı yönünden reddetmiştir.

46. 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinin birinci fıkrasında öncelikle ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise idarece verilen cevabın kesin olmaması hâlinde ilgililerin bu cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi idarenin kesin cevabını da *bekleyebileceği*, kesin cevabın beklenilmesi hâlinde *dava açma süresinin işlemeyeceği* ancak *bekleme süresinin* başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Kanun açık bir şekilde dava açma süresi ile bekleme süresi ayrımı yapmış, bekleme süresinde dava açma süresinin işlemeyeceğini açıkça ifade etmiş ve beklemenin ilanihaye devam etmemesi için bu süreye altı aylık azami bir sınır koymuştur. 2577 sayılı Kanun'un bu hükmüne göre dava açma süresinin altı aylık bekleme süresinin bitiminden itibaren başlayacağı hususu yoruma yer bırakmayacak ölçüde açıktır.

47. Nitekim ilgili hukuk kısmında yer verilen Danıştay içtihadında da kuralın anılan şekilde yorumlandığı görülmektedir. Söz konusu Danıştay içtihatlarında vurgulandığı üzere 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde belirtilen, idareye başvuru yapıldıktan sonra verilen cevabın kesin olmadığı takdirde beklenilecek olan altı aylık süre, dava açmak için değil idarenin cevabını beklemek içindir. İdarenin kesin cevabını bekleme yolunu tercih edenler açısından dava açmak için altı aylık sürenin dolmasını beklemek zorunludur. Söz konusu altı aylık bekleme süresi içinde davanın açılması hâlinde ise bekleme süresi sona ermediğinden erken dava açılması durumu söz konusu olmakta ve dava incelenmeksizin reddedilmektedir.

48. Başvurucu, İdareye başvurduktan sonra gelen cevabı kesin cevap olarak kabul etmemiş ve altı aylık bekleme süresi içinde herhangi bir cevap gelmemesi üzerine kalan dava açma süresi içinde idare mahkemesinde iptal davası açmıştır. Bu hâle göre başvuruya konu davada, derece mahkemelerinin 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesine ilişkin yorumunun kanunun açık lafzı ve buna uygun içtihadı göre öngörülebilir olmadığı sonucuna varılmaktadır.

49. Bu durumda iş müfettişi olarak atanma talebine ilişkin tesis edilen işleme karşı açılan davanın açık kanun hükmünün öngörülemez bir biçimde yorumlanarak süre aşımı yönünden reddedilmesi suretiyle mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin kanunilik unsurunu taşımadığı sonucuna varılmıştır.

50. Açıklanan gerekçelerle başvurunun Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

3. 6216 Sayılı Kanun'un 50. Maddesi Yönünden

51. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“(1) Esas inceleme sonunda, başvurunun hakkının ihlal edildiğine ya da edilmediğine karar verilir. İhlal kararı verilmesi hâlinde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedilir...”

(2) Tespit edilen ihlal bir mahkeme kararından kaynaklanmışsa, ihlali ve sonuçlarını ortadan kaldırmak için yeniden yargılama yapmak üzere dosya ilgili mahkemeye gönderilir. Yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmayan hâllerde başvuru lehine tazminata hükmedilebilir veya genel mahkemelerde dava açılması yolu gösterilebilir. Yeniden yargılama yapmakla yükümlü mahkeme, Anayasa Mahkemesinin ihlal kararında açıkladığı ihlali ve sonuçlarını ortadan kaldıracak şekilde mümkünse dosya üzerinden karar verir.”

52. Başvurucu, ihlalin tespitine ve 30.000 TL maddi ile 50.000 TL manevi tazminata karar verilmesini talep etmiştir.

53. Anayasa Mahkemesinin *Mehmet Doğan* ([GK], B. No: 2014/8875, 7/6/2018) kararında ihlal sonucuna varıldığında ihlalin nasıl ortadan kaldırılacağı hususunda genel ilkeler belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesi diğer bir kararında ise bu ilkelerle birlikte ihlal kararının yerine getirilmemesinin sonuçlarına da değinmiş ve bu durumun ihlalin devamı anlamına geleceği gibi ilgili hakkın ikinci kez ihlal edilmesiyle sonuçlanacağına işaret etmiştir (*Aligül Alkaya ve diğerleri* (2), B. No: 2016/12506, 7/11/2019).

54. Bireysel başvuru kapsamında bir temel hakkın ihlal edildiğine karar verildiği takdirde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırıldığından söz edilebilmesi için temel kural mümkün olduğunca eski hâle getirmenin yani ihlalden önceki duruma dönülmesinin sağlanmasıdır. Bunun için ise öncelikle ihlalin kaynağı belirlenerek devam eden ihlalin durdurulması, ihlale neden olan karar veya işlemin ve bunların yol açtığı sonuçların ortadan kaldırılması, varsa ihlalin sebep olduğu maddi ve manevi zararların giderilmesi, ayrıca bu bağlamda uygun görülen diğer tedbirlerin alınması gerekmektedir (*Mehmet Doğan*, §§ 55, 57).

55. İhlalin mahkeme kararından kaynaklandığı veya mahkemenin ihlali gideremediği durumlarda Anayasa Mahkemesi, 6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinin (2) numaralı fıkrası ile İçtüzük'ün 79. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi uyarınca ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere kararın bir örneğinin ilgili mahkemeye gönderilmesine hükmeder. Anılan yasal düzenleme, usul hukukundaki benzer hukuki kurumlardan farklı olarak, ihlali ortadan kaldırmak amacıyla yeniden yargılama sonucunu doğuran ve bireysel başvuruya özgülenen bir giderim yolunu öngörmektedir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi tarafından ihlal kararına bağlı olarak yeniden yargılama kararı verildiğinde usul hukukundaki yargılamanın yenilenmesi kurumundan farklı olarak ilgili mahkemenin yeniden yargılama sebebinin varlığını kabul hususunda herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla böyle bir kararın kendisine ulaştığı mahkemenin yasal yükümlülüğü, ilgilinin talebini beklemeksizin Anayasa Mahkemesinin ihlal kararı nedeniyle yeniden yargılama kararı vererek devam eden ihlalin sonuçlarını gidermek üzere gereken işlemleri yerine getirmektir (*Mehmet Doğan*, §§ 58, 59; *Aliğül Alkaya ve diğerleri* (2), §§ 57-59, 66, 67).

56. İncelenen başvuruda, başvurunun açtığı davanın süre koşulunu sağlamadığı gerekçesiyle İdare Mahkemesince esasının incelenmemesi nedeniyle Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla ihlalin mahkeme kararından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

57. Bu durumda mahkemeye erişim hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır. Yapılacak yeniden yargılama ise bireysel başvuruya özgü düzenleme içeren 6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinin (2) numaralı fıkrasına göre ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılmasına yöneliktir. Bu kapsamda yapılması gereken iş, yeniden yargılama kararı verilerek Anayasa Mahkemesini ihlal sonucuna ulaştıran nedenleri gideren, ihlal kararında belirtilen ilkelere uygun yeni bir karar verilmesinden ibarettir. Bu sebeple kararın bir örneğinin yeniden yargılama yapılmak üzere Mahkemesine gönderilmesine karar verilmesi gerekmektedir.

58. İhlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılamanın yeterli bir giderim sağlayacağı anlaşıldığından tazminat taleplerinin reddine karar verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

59. Dosyadaki belgelerden tespit edilen 294,70 TL harç ve 3.600 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 3.894,70 TL yargılama giderinin başvurucuya ödenmesine karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının İHLAL EDİLDİĞİNE,

C. Kararın bir örneğinin adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere Ankara 10. İdare Mahkemesine (E.2018/1317, K.2018/1462) GÖNDERİLMESİNE,

D. Başvurucunun tazminat taleplerinin REDDİNE,

E. 294,70 TL harç ve 3.600 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 3.894,70 TL yargılama giderinin başvurucuya ÖDENMESİNE,

F. Ödemenin, kararın tebliğini takiben başvurucunun Hazine ve Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına, ödemede gecikme olması hâlinde bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal FAİZ UYGULANMASINA,

G. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 17/3/2021 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN