

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

BİRİNCİ BÖLÜM
KARAR

UFUK SÜĞÜRTİN BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : 2020/39903

Karar Tarihi : 28/11/2024

Başkan : Hasan Tahsin GÖKCAN

Üyeler : Recai AKYEL
Yusuf Şevki HAKYEMEZ
İrfan FİDAN
Yılmaz AKÇİL

Raportör : Mehmet Yavuz YAŞAR

Başvurucu : Ufuk SÜĞÜRTİN

I. BAŞVURUNUN ÖZETİ

1. Başvuru, yargı kararıyla iptal edilen idari işlemde doğan zararın tazmini istemiyle açılan tam yargı davasının süre aşımı yönünden reddedilmesi nedeniyle mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

2. Başvurucu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığında memur olarak görev yapmaktayken Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) 2016/1 merkezi yerleştirme ile sözleşmeli personel olarak Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi (TEİAŞ) Genel Müdürlüğüne 14/7/2016 tarihinde yerleştirilmiştir.

3. Türkiye 15 Temmuz 2016 tarihinde askerî darbe teşebbüsüyle karşı karşıya kalmış ve bu nedenle 21/7/2016 tarihinde ülke genelinde olağanüstü hâl (OHAL) ilan edilmiştir. OHAL 19/7/2018 tarihinde son bulmuştur.

4. Başvurucunun atamasının yapılması amacıyla görevinden ayrılma talebiyle yaptığı başvurusu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca OHAL nedeniyle kabul edilmemiştir. Başvurucu, bunun üzerine TEİAŞ Genel Müdürlüğünden OHAL boyunca haklarının saklı kalmasını 4/11/2016 tarihli dilekçe ile talep etmiştir.

5. Başvurucunun bu talebi kabul görmeyerek atama kararı TEİAŞ tarafından 26/12/2016 tarihli Yönetim Kurulu kararı ile iptal edilmiştir.

6. Başvurucu, söz konusu kararın kaldırılması talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumuna 11/1/2017 tarihinde başvurmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu 11/7/2017 tarihinde başvurunun kabulü ile OHAL'in mücbir sebep olarak değerlendirilerek başvuranın işe başlamaya ilişkin yasal süresinin yeniden değerlendirilmesi yönünde Türkiye Elektrik İletim A.Ş. Genel Müdürlüğüne, TEİAŞ Genel Müdürlüğü tarafından işe başlama onayının

verilmesi hâlinde mağduriyetin doğmaması adına başvuranın çekilme talebinin ivedilikle yeniden değerlendirilmesi hususunda da Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tavsiyede bulunulması yönünde karar vermiştir.

7. Başvurucunun bunun üzerine TEİAŞ Yönetim Kurulunca alınan atama kararının iptali işlemine karşı 11/9/2017 tarihinde açtığı dava, Ankara 17. İdare Mahkemesince (İdare Mahkemesi) 26/12/2018 tarihli kararla iptal edilmiştir. İdare Mahkemesi kararında, ülke genelinde ilan edilen OHAL'in kamusal düzeni korumak amacıyla alınmış mücbir bir sebep olduğu, başvurunun da OHAL'e rağmen görev yaptığı kurumdan ayrılması hâlinde bir daha devlet memurluğuna alınmama riski ile karşı karşıya bulunduğu vurgulanmıştır. İdare Mahkemesi, dava konusu işlemle başvurunun dışında gerçekleşmiş olan mücbir sebebin tüm külfetinin başvurucuya yükletilmesi sonucunun doğacağı kabulüyle tesis olunan dava konusu atama kararının iptaline ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varmış ve başvurunun durumunun yeniden değerlendirilmek suretiyle yapılacak en yakın yerleştirmede süre verilmek suretiyle atamasının yapılmasının gerektiği belirtilmiştir.

8. İdare Mahkemesi kararına karşı TEİAŞ tarafından yapılan istinaf başvurusunu inceleyen Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi 30/1/2020 tarihli kararıyla istinaf başvurusunun kesin olarak reddine hükmetmiştir. Bu karar başvurucuya 2/7/2020 tarihinde tebliğ edilmiştir.

9. Başvurucu, bu kesin karar üzerine 20/7/2020 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bir kez daha başvuru yapmış ve kesinleşen yargı kararı üzerine hukuka aykırı olduğu tespit edilen atamasının iptaline ilişkin işlem nedeniyle uğradığı zararlara karşılık 5.000 TL'nin tazminat olarak kendisine ödenmesini talep etmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, yapılan başvurunun menfaat ihlali şartını taşımadığı gerekçesiyle 10/9/2020 tarihinde incelenemezlik kararı vermiştir.

10. Başvurucu, bunun üzerine hukuka aykırı olduğu tespit edilen işlem nedeniyle uğradığı zararlara karşılık 5.000 TL maddi tazminatın kendisine istemiyle 9/10/2020 tarihinde Ankara 23. İdare Mahkemesinde (Mahkeme) dava açmıştır. Mahkeme 10/1/2020 tarihli kararıyla davanın süre aşımı yönünden reddine kesin olarak karar vermiştir. Mahkeme gerekçesinde, işlemin iptali yolundaki Ankara 17. İdare Mahkemesi kararının Bölge İdare Mahkemesi 1. Dava Dairesince onanmasına ilişkin kararın davacıya tebliğ edildiği 2/7/2020 tarihinden itibaren altmış gün içinde parasal haklara ilişkin tam yargı davasının açılması ya da aynı altmış gün içinde en geç 3/9/2020 tarihinde davalı idareye müracaat edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Mahkeme bu tespitten hareketle belirttiği süre kaçırıldıktan sonra 9/10/2020 tarihinde açılan davanın süresinde olmadığını ve esasının incelenmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir.

11. Başvurucu, nihai kararı 24/11/2020 tarihinde tebellüğ etmesinin ardından 16/12/2020 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

12. Başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.

II. İLGİLİ HUKUK

13. 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi şöyledir:

"1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

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

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

14. 2577 sayılı Kanun'un "İptal ve tam yargı davaları" kenar başlıklı 12. maddesi şöyledir:

"İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11 nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır."

15. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Amaç" kenar başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır."

16. 6328 sayılı Kanun'un "Başvuru ve usulü" kenar başlıklı 17. maddesinin dördüncü fıkrası şöyledir:

"Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir."

17. 6328 sayılı Kanun'un "Başvuru ve usulü" kenar başlıklı 17. maddesinin sekizinci fıkrası şöyledir:

"Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur."

III. DEĞERLENDİRME

18. Başvurucu; nihai kararın 2/7/2020 tarihinde tebliğ edildiğini, 20/7/2020 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yaptığını, 10/9/2020 tarihinde Kurum tarafından incelenmeksizin ret kararı verildiğini ve bu karar üzerine süresinde davasını

açtığını savunmuştur. Başvurucu ayrıca 6328 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere dava açma süresi içinde yapılan başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağını belirterek adil yargılanma hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

19. Adalet Bakanlığı (Bakanlık) görüşünde; başvurunun mahkemeye erişim hakkının ihlal edilip edilmediği konusunda inceleme yapılırken Anayasa ve ilgili mevzuat hükümleri, Anayasa Mahkemesi içtihadı ve somut olayın kendine özgü koşullarının da dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı beyanda bulunmamıştır.

20. 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 şikâyetlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi sonucunda iddialarının mahkemeye erişim hakkı kapsamında incelenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

21. 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.

22. 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 (*Özbakım Özel Sağlık Hiz. İnş. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.*, B. No: 2014/13156, 20/4/2017, § 34).

23. 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.

24. 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."

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

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

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

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

29. 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 diğeri* [GK], B. No: 2015/17510, 18/10/2017, § 56).

30. Kanunun varlığı kadar kanun metni ve uygulaması da bireylerin davranışlarının sonucunu öngörebileceği ölçüde hukuki belirlilik taşımalıdır. Bir diğer ifadeyle kanunun kalitesi de kanunilik koşulunun sağlanıp sağlanmadığının tespitinde önemlidir. (*Necmiye Çiftçi ve diğeri*, B. No: 2013/1301, 30/12/2014, § 55). Müdahalenin kanuna dayalı olması, iç hukukta müdahaleye ilişkin yeterince ulaşılabilir ve öngörülebilir kuralların bulunmasını gerektirir. (*Türkiye İş Bankası A.Ş.* [GK], B. No: 2014/6192, 12/11/2014, § 44).

31. Bir uyuşmazlıkta uygulanacak hukuk kurallarının ve özellikle müdahalenin kanuni dayanağını oluşturan kanun hükümlerinin yorumlanması derece mahkemelerinin takdirindedir. Mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin kanuni dayanağını oluşturduğu ifade edilen hükümlerle ilgili olarak derece mahkemelerince geliştirilen yorumların isabetli olup olmadığını denetlemek Anayasa Mahkemesinin görevi değildir. Bununla birlikte derece mahkemelerinin yorumlarının kanunun açık lafzıyla çelişkili 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).

32. Somut yargılama sürecinde Mahkeme; ret gerekçesini, nihai kararın başvuruca tebliğ edildiği 2/7/2020 tarihinden itibaren altmış gün içinde parasal haklara ilişkin tam yargı davasının açılmadığı ya da aynı altmış gün süre içinde en geç 3/9/2020 tarihine kadar davalı idareye müracaat edilmediği yorumu üzerine kurmuştur. Bununla birlikte Mahkeme, Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurunun dava süresine etkisi olmadığını zımnen ifade etmiştir.

33. Olayda başvuru, idare mahkemesinde tam yargı davası açma süresi içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmuştur. Yukarıda değinilen 6328 sayılı Kanun'un 17/8. maddesinde dava açma süresi içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılmış ise sürenin duracağı belirtilmiştir. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru ile başvuruca idari dava açma süresi durmuştur.

34. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin açık bir kanun hükmü bulunmaktadı ve bu hükmeye verilecek olağan anlam bellidir (bkz. § 18). Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumunun 10/9/2020 tarihli incelenemezlik kararıyla yeniden süre işlemeye başlamış, başvuruca da 9/10/2020 tarihinde altmış günlük süre içinde davasını açmıştır. Bu hâle göre başvuruya konu davada, İdare Mahkemesi yorumunun kanunun açık lafzına göre öngörülebilir olmadığı değerlendirilmiştir.

35. Bu durumda açılan davanın açık kanun hükmünün öngörülemez bir biçimde yorumlanarak süre aşımı yönünden reddedilmesi suretiyle mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin kanunilik unsurunu taşımadığı sonucuna varılmıştır.

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

IV. GİDERİM

37. Başvurucu, ihlalin tespiti ile yeniden yargılama ve tazminat talebinde bulunmuştur.

38. Başvuruda tespit edilen adil yargılanma hakkı ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır. Bu kapsamda kararın gönderildiği yargı mercilerince yapılması gereken iş, yeniden yargılama işlemlerini başlatmak ve Anayasa Mahkemesini ihlal sonucuna ulaştıran nedenleri gideren, ihlal kararında belirtilen ilkelere uygun yeni bir karar vermektir (6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinin (2) numaralı fıkrasında düzenlenen bireysel başvuruya özgü yeniden yargılama kurumunun özelliklerine ilişkin kapsamlı açıklamalar için bkz. *Mehmet Doğan* [GK], B. No: 2014/8875, 7/6/2018, §§ 54-60; *Aliğül Alkaya ve diğerleri (2)*, B. No: 2016/12506, 7/11/2019, §§ 53-60, 66; *Kadri Enis Berberoğlu (3)* [GK], B. No: 2020/32949, 21/1/2021, §§ 93-100).

39. İhlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasının yeterli giderim sağlayacağı anlaşıldığından tazminat talebinin reddine karar verilmesi gerekir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. 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 mahkemeye erişim hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere Ankara 23. İdare Mahkemesine (E.2020/1736, K.2020/1718) GÖNDERİLMESİNE,

D. Başvurucunun tazminat talebinin REDDİNE,

E. 446,90 TL harçtan oluşan 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 28/11/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.