İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU USUL KARARLARI

T.C.
D A N I Ş T A Y
İdari Dava Daireleri
Kurulu
Esas No : 2011/943
Karar No : 2013/4759

Anahtar Kelimeler : *Düzenleyici İşlemlere Dayanan Birel İşlemin İcrailiği, Birel İşlemin Niteliğinin Düzenleyici İşleme Karşı Açılan Davaya Etkileri, Dava Açma Süresi*

Özeti : *2577 Sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca, düzenleyici işlemler için ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri için varlığı şart olan uygulama işleminin, kural koyucu nitelikteki düzenleyici işlemlere dayanılarak ilgililer hakkında tesis edilen ve onların menfaatlerinin ihlal edilmesi sonucunu doğuran, hukuksal durumlarında değişiklik yaratan işlemleri ifade ettiği, ancak bu uygulama işleminin idari davaya konu edilebilecek nitelikte bir idari işlem olma zorunluluğunun bulunmadığı hakkında.*

Temyiz İsteminde Bulunan (Davacı) : …
Vekilleri **:** Av. …
Karşı Taraf (Davalı) **:** 1-Başbakanlık
Vekili **:** Hukuk Müşaviri …
2-Adalet Bakanlığı

İstemin Özeti : Danıştay Onuncu Dairesinin 26/11/2010 günlü, E:2010/8749, K:2010/9476 sayılı kararının temyizen incelenerek bozulması, davacı tarafından istenilmektedir.

Savunmaların Özeti : İstemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hakimi : Volkan ÇAKMAK

Düşüncesi : 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın ilanı gereken düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine açılacak davalarda süre hususunu düzenleyen 7.maddesinin 4.fıkrasında; ilanı gereken düzenleyici işlemler için dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı; ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Madde metninde; "uygulanan işlem veya hem düzenleyici hem uygulama işlemi dava konusu edilebilir" şeklinde bir düzenlemeye yer verildiğinden ve 2577 sayılı Kanun'un genel sistematiği, düzenleniş biçimi, idarenin işlem ve eylemlerine ilişkin bir yargılama usulüne yönelik belirleme yaptığından, uygulama işleminin de bir idari işlem olması gerektiği; yasa koyucunun uygulama işleminden kastının(uygulama işleminin de davaya konu edilmesini öngörmesi nedeniyle), idari mercilerce tesis edilmiş idari davaya konu edilebilir bir uygulama işlemi olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu nedenle, yargı mercileri tarafından verilen ve idari davaya konu edilemeyeceği açık olan kararların uygulama işlemi olarak addedilemeyeceği ve dolayısıyla dava konusu Tüzüğün, Yasanın aradığı anlamda uygulanması niteliğinde olan 16/03/2010 günlü İdare Gözlem Kurulunun işlemi üzerine yasal süre içinde dava açılması gerekirken bu sürenin geçirilmesi suretiyle açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine yönelik temyize konu kararın onanması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, dosya incelendi, gereği görüşüldü:

Dava; 20/03/2006 tarih ve 2006/10218 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen 06/04/2006 tarih ve 26131 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzüğün 88. maddesinin 2. fıkrasının (f) bendi ile 90. maddesinin 2. ve 3. fıkralarının iptali istemiyle açılmıştır.

Danıştay Onuncu Dairesi 26/11/2010 günlü, E:2010/8749, K:2010/9476 sayılı kararıyla; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, dava açma süresinin, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da altmış gün olduğu; aynı

maddenin 4. fıkrasında ise, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine dava açabileceklerinin hükme bağlandığı; buna göre düzenleyici işleme karşı ilanını izleyen günden itibaren altmış günlük dava açma süresi içinde dava açılabileceği gibi, bu süre geçmiş olsa dahi, düzenleyici işlemin uygulanmasına ilişkin olarak bir işlem tesis edilmesi halinde, uygulama işlemi ile dayanağı olan düzenleyici işlemin ayrı ayrı veya birlikte, yine yasal dava açma süresi içinde dava konusu edilebilecekleri sonucuna ulaşıldığı; Silivri 4 Nolu L Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda tutuklu olarak bulunan davacının, internet dahil her türlü iletişim ve haberleşme hakkına konulan sınırlamaların kaldırılması istemli başvurunun, İdare Gözlem Kurulunun 16/3/2010 tarih ve 2010/30 sayılı kararıyla, Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzüğün 88. maddesinin 2. fıkrasının (f) bendi ile 90. maddesinin 3. fıkrası gerekçe gösterilmek suretiyle reddedildiği; bu kararın davacıya 16/3/2010 tarihinde tebliğ edildiği, davacının anılan karara yargı mercileri nezdinde itiraz ettiği, bu itiraz sürecinin sona ermesinin ardından dava yoluna başvurduğu, ancak 6/4/2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzüğün, İdare Gözlem Kurulunun 16/3/2010 tarih ve 2010/30 sayılı işlem ile davacıya uygulandığı, bakılan davanın bu işlemin davacıya tebliğ edildiği tarih olan 16.3.2010 tarihinden itibaren 60 günlük süre içerisinde, en geç 17/5/2010 tarihinde açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra 28/6/2010 tarihinde açıldığı anlaşıldığından, davanın süre aşımı nedeniyle esastan incelenme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle reddine karar verildiği görülmektedir.

Davacı tarafından; temyiz isteminde bulunulmakta ve temyize konu kararın bozulması istenilmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın "Dava açma süresi" başlıklı 7.maddesinde; dava açma süresinin, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürelerin idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirimin yapıldığı, tarihi izleyen günden başlayacağı; ilanı gereken düzenleyici işlemler için de dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlamakla birlikte; bu

işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Alıntısı yapılan usul kuralı uyarınca, bir düzenleyici işlemin uygulanması üzerine, düzenleyici işlem için geçerli olan dava açma süresinin, sona ermiş bulunsa dahi, yeniden işlemeye başlayacağı açıktır.

Diğer taraftan 4675 sayılı İnfaz Hakimliği Kanunu'nun 5. maddesinde; "Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde hükümlü ve tutuklular hakkında yapılan işlemler veya bunlarla ilgili faaliyetlerin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile genelgelere aykırı olduğu gerekçesiyle bu işlem veya faaliyetlerin öğrenildiği tarihten itibaren onbeş gün, herhalde yapıldığı tarihten itibaren otuz gün içinde şikâyet yoluyla infaz hâkimliğine başvurulabilir." hükmüne yer verilmiş olup; aynı Kanun'un 6.maddesinde "İnfaz hâkimi, inceleme sonunda şikâyeti yerinde görmezse reddine; yerinde görürse, yapılan işlemin iptaline ya da faaliyetin durdurulmasına veya ertelenmesine karar verir....İnfaz hâkiminin kararlarına karşı şikâyetçi veya ilgili Cumhuriyet savcısı tarafından, tebliğden itibaren bir hafta içinde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu hükümlerine göre acele itiraz yoluna gidilebilir. İtiraz, infaz hakimliğinin kurulduğu yer ağır ceza mahkemesine, ağır ceza mahkemesinin birden fazla dairesinin bulunması halinde (2) numaralı daireye yapılır. İnfaz hâkimi aynı zamanda bu mahkemenin üyesi olduğu takdirde itirazla ilgili karara katılamaz." hükmü yer almaktadır. Aktarılan yasal düzenlemeden de anlaşıldığı üzere ceza infaz kurumlarında bulunan tutuklu veya hükümlülere, haklarında tesis edilen işlemlere karşı İnfaz Hakimliği nezdinde başvuru imkanı getirilmiş olup, İnfaz Hakimliğinin başvuruyu reddi halinde de Ağır Ceza Mahkemesine itiraz edilebilmesi yönünde olanak sağlanmıştır.

Somut olayda, Silivri 4 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda tutuklu olarak bulunan davacının, internet dahil her türlü iletişim ve haberleşme hakkına konulan sınırlamaların kaldırılması istemli başvurusunun, Silivri 4 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu İdare ve Gözlem Kurulunun 16/3/2010 tarih ve 2010/30 sayılı kararıyla, Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzüğün 88. maddesinin 2. fıkrasının (f) bendi ile 90. maddesinin 3. fıkrası gerekçe gösterilmek suretiyle reddedildiği; bu kararın davacıya 16/03/2010 tarihinde tebliğ edildiği, davacının 4675 sayılı Kanun uyarınca anılan karara

yaptığı itirazın Silivri İnfaz Hakimliğinin 30/3/2010 tarih ve E:2010/121, K:2010/121 sayılı kararıyla reddi üzerine, bu karara karşı Silivri Ağır Ceza Mahkemesi nezdinde itiraz ettiği, bu itirazının da adı geçen Mahkemenin 25/05/2010 tarih ve D.İş:2010/340 sayılı kararıyla reddedildiği ve 31/05/2010 günü söz konusu kararın tebliğ edilmesinin ardından, Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzüğün 88. maddesinin 2. fıkrasının (f) bendi ile 90. maddesinin 2. ve 3. fıkralarının iptali istemiyle 28/06/2010 gününde temyiz incelemesi yapılan davayı açtığı dolayısıyla davacının, aktarılan süreçteki itiraz başvuruları ile 4675 sayılı Kanun'da öngörülen süreci tamamladığı ve bu Yasal süreci işlettikten sonra dava yoluna gittiği anlaşılmaktadır.

2577 sayılı Kanun hükümlerine göre; düzenleyici işlemler için ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri için, ilgili hakkında uygulama işlemi yapılmış olması, uygulama işleminin ise birlikte dava konusu yapıldığı düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde bulunması gerekmektedir. 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde sözü edilen "uygulama işlemi" kavramı, kural koyucu nitelikteki düzenleyici işlemlere dayanılarak ilgililer hakkında tesis edilen ve onların menfaatlerinin ihlal edilmesi sonucunu doğuran, başka bir ifadeyle hukuksal durumlarında değişiklik doğuran işlemleri ifade etmektedir.

Bu duruma göre, düzenleyici işleme karşı açılacak dava süresini yeniden başlatacak olan uygulama işleminin, idari davaya konu edilebilecek bir idari işlem olma zorunluluğu bulunmamaktadır. İdari davaya konu edilemeyen bir işlemin kişilerin hukuki durumlarını etkilemesi de, düzenleyici işlemin uygulanması olarak kabul edilebilecek ve bu uygulamanın dayanağı olan düzenleyici işlem, uygulamadan itibaren altmış gün içinde idari davaya konu edilebilecektir.

Dava konusu uyuşmazlıkta da, davacının iletişim olanaklarının kısıtlanmaması için yaptığı başvurunun Silivri 4 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu İdare ve Gözlem Kurulunun 16/03/2010 tarih ve 2010/30 sayılı kararıyla reddi üzerine başlayan süreçte, 4675 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ilgili mercilere itiraz isteminde bulunulması üzerine, dava konusu Tüzük hükümleri temel alınarak verilen Silivri Ağır Ceza Mahkemesi kararı idari davaya konu edilemez nitelikte ise de, bu kararın Tüzük hükümlerinin

uygulanması niteliğinde ve davacının hukuki durumunu etkileyen bir karar olduğu açıktır.

Bu durumda, Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzüğü hükümleri, davacıya 31/05/2010 günü tebliğ edilen, Silivri Ağır Ceza Mahkemesinin 25/05/2010 tarih ve D.İş:2010/340 sayılı kararı ile uygulanmış bulunduğundan, bu uygulamanın ardından, 2577 sayılı Kanun'da öngörülen altmış günlük süre zarfında 28/6/2010 günü açılan davanın Tüzük hükümleri yönünden süresinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kabulüne, Danıştay Onuncu Dairesinin 26/11/2010 günlü, E:2010/8749, K:2010/9476 sayılı kararının bozulmasına, kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (onbeş) gün içinde karar düzeltme yolu açık olmak üzere, 26/12/2013 gününde oybirliği ile karar verildi.