



T.C.

NİĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

**İDARE HUKUKUNDA ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMİ OLARAK
SULH KURUMU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Musa HEYBET

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Yavuz YILDIRIM

Niğde

Haziran, 2017



T.C.
NIĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

İDARE HUKUKUNDA ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMİ OLARAK
SULH KURUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Musa HEYBET

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Yavuz YILDIRIM

Üye : Yrd. Doç. Dr. Hatice Sevgi ZENGİN

Üye : Doç. Dr. Leyla KAHRAMAN

Niğde

Haziran, 2017

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Dönem Projesi/Yüksek Lisans Tezi/Doktora tezi olarak sunduğum “İdare Hukukunda Sulh Kurumu” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ve akademik kurallar çerçevesinde tez yazım kılavuzuna uygun olarak tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiğini ve çalışmamın içinde kullanıldıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım. .../.../...

Musa HEYBET

ONAY SAYFASI



ÖNSÖZ

XX. Yüzyılın ikinci yarısından sonra gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinin hukuk sistemlerinde artan iş yükü ve mahkemelerin bu iş yükü altında çalışmakta zorlanmaları nedeniyle, hukuki ihtilaflarda daha süratli ve tarafları tatmin edecek alternatif yöntem arayışlarına girilmiştir. Zira Kıta Avrupası hukuk sisteminin temelinde tüm yargısal ihtilafların katı yargılama kurallarıyla mahkemelerde çözülmesi anlayışı egemendi. Bu durum, ister ciddi isterse önemsiz denebilecek her türlü hukuki ihtilafların mahkemelerde uzun süren, emekyoğun ve maliyetli bir yargılamayla sonuçlandırılmasını gerektiriyordu. Anılan sorunun çözümü noktasında, Anglo-Amerikan hukuku orijinli, onarıcı adalet anlayışının hâkim olduğu, pratik, düşük maliyetli ve uyuşmazlığın çözümünde taraflarının aktif birer süje olarak rol aldıkları yargı dışı yöntemler kurtarıcı rol üstlenmişlerdir. Bu kapsamda birçok alternatif çözüm yöntemi Avrupa ülkelerince hukuk sistemlerine doğrudan veya değiştirilerek iktibas edilmiştir. Alternatif çözüm yöntemlerine Avrupa ülkelerinin gösterdikleri ilgiyi Ülkemiz ancak 2000’li yıllarla birlikte gösterebilmiş ve bu tarihten sonra yapmış olduğu köklü hukuk reformlarıyla bu yöntemler hukuk sistemimize dâhil edilmeye başlanılmıştır. Bu çerçevede ceza ve hukuk yargılamasında olduğu kadar olmasa da idare hukukunda da alternatif çözüm yöntemleri benimsenmiştir. Biz de çalışmamızda, 2011 yılında idari yargıya ilişkin mevzuatımıza giren ve bir takım revizyonlarla daha iyi uygulanacağını düşündüğümüz idare hukukunda sulh kurumunu inceleyeceğiz.

Her akademik eserde olduğu gibi bu çalışmada da kusurlar bulunabilecektir. Bununla birlikte çalışmamızın idari yargı hukukunda yeni olan bir kurumu tanıtmaya gayretiyle yapılmış olmasının kusurlarımızı mazur gösterebileceğini umuyoruz.

Son olarak, oldukça yoğun geçen meslek hayatımıza rağmen çalışmayı kaleme almam konusunda beni özveriyle destekleyen çok sevgili eşim ve evlatlarım başta olmak üzere, büyük bir akademik duyarlılıkla beni yönlendiren değerli danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Yavuz Yıldırım’a ve bu süreçte katkılarını esirgemeyen tüm dostlarıma içten teşekkür ve minnettarlıklarımı sunarım.

Musa Heybet
Ankara, 2017

ÖZET
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**İDARE HUKUKUNDA ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMİ OLARAK SULH
KURUMU**

HEYBET, Musa

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı Yrd. Doç. Dr. Yavuz YILDIRIM

Mayıs 2017, 147 sayfa.

Bu çalışmanın konusu idare hukukunda sulh kurumudur. Amaç, alternatif bir çözüm yöntemi olan bu kurumun iç hukukumuzdaki yapısı, uygulanma yöntemi ve sonuçlarını araştırmaktır.

En genel tanımla Türk idare hukukunda sulh, bazı idarelerin taraf olduğu adli veya idari uyuşmazlıklarda, ihtilafın yargı yoluna gidilmeden taraflar arasında çözüme kavuşturulduğu alternatif bir çözüm yöntemidir. Çalışmamızda kısaca değinilen diğer alternatif çözüm yöntemlerinin ve bu kurumun en önemli ortaya çıkış nedenini, devlet tarafından mahkemeler eliyle sunulan yargı hizmetinin takip ettiği prosedürün zaman alan ve ekonomik maliyeti yüksek bir yöntem olması oluşturur. Diğer bir söylemle, tarafların aralarındaki ihtilafı kendilerinin inisiyatiflerinde ve süratle çözüme kavuşturmak istemeleri alternatif çözüm yöntemlerini doğurmuştur.

İdare hukukunda alternatif çözüm yöntemi olarak kabul edilen sulh kurumuyla; mahkemelerin iş yükünden, zaman, emek ve kırtasiye giderlerinden kurtarılması yanında, tarafların adaletli çözüm beklentilerinin bir an önce gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu kapsamda çalışmamızda genel olarak alternatif çözüm yöntemlerinden bahsedilmesinin ardından asıl inceleme konusu olan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen idare hukukunda sulh kurumu üzerinde durulmuş ve Kurumun uygulaması sırasında yaşanan sorunlar ile bunların çözümüne dair öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdare hukuku, alternatif çözüm yöntemleri, sulh kurumu, yargılama, süratli adalet.

**ABSTRACT
MASTER THESIS**

**THE PEACE CONCEPT IN THE ADMINISTRATIVE LAW AS AN ALTERNATIVE
DISPUTE RESOLUTION**

HEYBET, Musa

Public Administration

Supervisor: Assistant Professor Yavuz YILDIRIM

May 2017, 147 pages.

The subject of this study is the peace concept in the administrative law. The purpose is to examine the structure, practice method and results of this concept which is an alternative dispute resolution method.

In the general definition, peace in the Turkish administrative law is an alternative dispute resolution method which settles the judicial or administrative disputes, to which some administrations are parties, between the parties without applying the dispute to the remedy. The most important reason of emergence of this concept and the other alternative dispute resolution methods which are mentioned briefly in our study is the facts that the procedure followed by the judicial service provided by the State through the courts takes a lot of time and it is a method with high financial costs. In other words, the demand of the parties to settle the dispute quickly and among themselves in their own initiatives has given rise to the alternative dispute resolution.

The peace concept which is recognized as an alternative dispute resolution method in the administrative law aims not only to decrease the workload of the courts and the costs of time, labour and stationery expenses, but also to realize the just settlement expectations of the parties as soon as possible.

In this regard, following the discussion of the alternative dispute resolution methods generally, this study evaluates the peace concept in the administrative law provided for by the

Decree Law No 659 and the problems encountered during the implementation of this concept are defined and solutions for these problems are suggested.

Key Words: Administrative law, alternative dispute resolution methods, peace concept, jurisdiction, quick justice.



İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	i
ONAY SAYFASI	ii
ÖNSÖZ	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

I. GENEL OLARAK ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ	3
A. ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜMÜNÜN ESASLARI.....	3
1. Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Kavramı ve Tanımı	3
2. Alternatif Uyuşmazlık Çözümünün Kavramının Tarihsel Gelişimi	5
3. Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Kurumlarını Ortaya Çıkaran Nedenler	7
4. Alternatif Uyuşmazlık Çözümünün Faydaları	8
5. Alternatif Uyuşmazlık Çözümünün Mahsurları.....	9
B. İDARE HUKUKUNDA YARGI DIŞI ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ	11
1. Genel Olarak	11
2. İdare Hukukunda Alternatif Çözüm Yöntemleri.....	12
a. İdari İnceleme.....	12
b. Arabuluculuk.....	14
c. Uzlaştırma-Sulh.....	17
d. Tahkim	23
aa. Genel Olarak.....	23

bb. Tanımı	23
cc. Karşılaştırmalı Hukukta İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Tahkimin Rolü.....	25
dd. Türk İdare Hukukunda İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Tahkimin Rolü	26
e. Kamu Denetçiliği/Ombudsmanlık.....	29
aa. Tanım ve Tarihçe.....	29
bb. Özellikleri.....	31
cc. Karşılaştırmalı Hukukta Ombudsmanlık	33
dd. Türk Hukukunda Ombudsmanlık.....	35
f. Diğer Yargı Dışı Çözüm Yolları.....	37
aa. Kamuoyu Denetimi.....	37
bb. İdari Denetim	39
cc. İdari Başvurular	41
dd. Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları Tarafından Uyuşmazlıkların Giderilmesi.	42
II. YARGI DIŞI ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMLERİNİN KAMU DÜZENİ VE MUHAKEME HUKUKUNA EGEMEN OLAN KİMİ İLKELER BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	43
A. ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMLERİNİN KAMU DÜZENİ KAVRAMIYLA İLİŞKİSİ.....	43
B. ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMLERİNİN MUHAKEME HUKUKUNA HÂKİM OLAN KİMİ İLKELERLE İLİŞKİSİ.....	45
1. Adil Yargılanma Hakkı Bakımından	45
2. Hak Arama Özgürlüğü Bakımından.....	46
3. Kanuni Hâkim Güvencesi Bakımından.....	47
4. İhtilafı Çözen Makamın Tarafsızlığı Bakımından	48
5. Hukuki Dinlenilme Hakkı Bakımından	50
6. Usul Ekonomisi Açısından.....	51
7. Dürüst Davranma ve Doğruyu Söyleme Yükümlülüğü Bakımından	52
8. İdarenin Eylem ve İşlemlerinin Yargı Denetimine Tabi Olması İlkesi Bakımından.....	53

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK İDARE HUKUKUNDA SULH KURUMU	55
I. GENEL OLARAK.....	55
II. İDARE HUKUKUNDA SULH KURUMUNUN AMACI, HUKUKİ DAYANAKLARI VE 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA SULHÜN UYGULANMA SÜRECİ	56
A. İDARE HUKUKUNDA SULHÜN AMACI.....	57
B. TÜRK İDARE HUKUKUNDA SULHÜN HUKUKİ DAYANAKLARI	59
1. 4353 sayılı Kanun Hükümlerine Göre Sulh Yöntemi.....	60
2. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Dışındaki Düzenleme Örnekleri.....	62
a. Mahalli İdareler	63
aa. Belediyeler.....	63
bb. İl Özel İdareleri	64
cc. Köyler	64
b. Terör Olayları.....	65
c. Kamu Zararından Doğan Alacaklar	68
d. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yollarının Faaliyetlerinden Doğan Zararlar	69
e. Sağlık Hizmetleri.....	71
3. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Uyuşmazlıkların Sulh Yolu ile Giderilmesi	72
III. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA SULHÜN UYGULANMA SÜRECİ	74
A. 659 SAYILI KHK UYARINCA UYUŞMAZLIKLARI SULH YOLU İLE GİDERME YETKİSİNİ HAİZ İDARELER.....	74
B. 659 SAYILI KHK UYARINCA UYUŞMAZLIKLARI SULH YOLU İLE GİDERME YETKİSİNİ HAİZ YETKİLİLER	77
1. İdarenin Taraf Olduğu Adli Uyuşmazlıkları Sulh Yolu ile Gidermeye Yetkili Olanlar	77
2. İdarenin Taraf Olduğu İdari Uyuşmazlıkları Sulh Yolu ile Gidermeye Yetkili Olanlar.	79

C. 659 SAYILI KHK UYARINCA ADLİ UYUŞMAZLIKLARIN SULH YOLUYLA
HALLİ SÜRECİ 80

1. Adli Yargıda Dava Açılmadan ya da İcra Takibine Başlanmadan Önce Gerçekleştirilen Sulh	80
a. Sulh Davetinin Yapılması	81
b. Sulh Davetinin Etkileri.....	82
c. Sulh Davetinin İncelenmesi.....	84
d. Sulh Davetinin Sonuçlandırılması	84
aa. Sulh Davetinin Olumsuz Sonuçlandırılması.....	84
bb. Sulh Davetinin Olumlu Sonuçlanması-Sulh Anlaşması Tutanağı	85
2. Adli Yargıda Dava Açıldıktan ya da İcra Takibine Başlandıktan Sonra Gerçekleştirilen Sulh	85
D. 659 SAYILI KHK UYARINCA İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA SULH	87
1. Sulh Başvurusunun Yapılması	88
a. İdari İşlemler Dolayısıyla Hakları İhlal Edildiği İddiasında Bulunanlar Tarafından Yapılan Sulh Başvurusu	88
b. İdari Eylemler Dolayısıyla Hakları İhlal Edildiği İddiasında Bulunanlar Tarafından Yapılan Sulh Başvurusu.....	89
c. İdari Sözleşmeler Dolayısıyla Hakları İhlal Edildiği İddiasında Bulunanlar Tarafından Yapılan Sulh Başvurusu.....	91
2. Sulh Başvurusunun Etkileri	92
3. Sulh Başvurusunun İncelenmesi	94
4. Sulh Başvurusunun Sonuçlandırılması	95
a. Sulh Başvurusunun Olumsuz Sonuçlanması.....	95
b. Sulh Başvurusunun Olumlu Sonuçlanması-Sulh Anlaşması Tutanağı	97
IV. ORTAK HÜKÜMLER.....	98
A. HUKUKİ UYUŞMAZLIK DEĞERLENDİRME KOMİSYONU	98
1. Komisyonun Yapısı.....	98
2. Komisyonun Görevleri.....	98

3. Komisyonca Hukuki Uyuşmazlıkların Değerlendirilmesi ve Hazırlanan Rapor	99
4. Komisyonun Toplanma ve Karar Alma Usulü	100
B. SULH ANLAŞMASININ HUKUKİ NİTELİĞİ, İÇERİĞİ VE SULH ANLAŞMASININ GEÇERSİZLİĞİ.....	100
1. Sulh Anlaşmasının Hukuki Niteliği	101
2. Sulh Anlaşmasının İçeriği	102
3. Sulh Anlaşmasının Geçersizliği	103
C. SULHÜN SONUÇLARI.....	105
D. SULH ANLAŞMASI TUTANAĞININ İCRASI	107
E. KISMİ SULH-TAM SULH.....	110
V. 659 SAYILI KHK SONRASI VERGİ UYUŞMAZLIKLARININ SULH YOLU İLE ÇÖZÜMLENMESİNDE GELİNEREN SON DURUM	111
A. VERGİ UYUŞMAZLIKLARI BAKIMINDAN 659 SAYILI KHK'NİN KAPSAMININ DEĞERLENDİRİLMESİ	111
B. VERGİ UYUŞMAZLIKLARI BAKIMINDAN UZLAŞMA VE SULH MÜESSESELERİNİN MUKAYESESİ	114
C. 659 SAYILI KHK SONRASI VERGİ UYUŞMAZLIKLARININ SULH YOLU İLE ÇÖZÜMLENMESİNDE GELİNEREN DURUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ	115
VI. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR ADALET BAKANLIĞI TARAFINDAN YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR.....	116
A. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMENİN UYGULANMA SORUNU	116
B. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN TASLAKTA YER ALAN DÜZENLEMELER	116
3. SONUÇ.....	121
KAYNAKÇA	126
ÖZGEÇMİŞ.....	134

KISALTMALAR

ABD	(Ankara Barosu Dergisi)
AÜEHFD	(Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi)
AÜHFD	(Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi)
AİD	(Amme İdaresi Dergisi)
AYM	(Anayasa Mahkemesi)
AİHM	(Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi)
a.g.e.	(Adı Geçen Eser)
Bkz./bkz.	(Bakınız)
C	(Cilt)
dn.	(Dipnot)
D.	(Daire)
E.	(Esas)
GSÜHFD	(Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi)
GÜHFD	(Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi)
HD	(Hukuk Dairesi)
İTÜSBFD	(İstanbul Teknik Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi)
İÜHFM	(İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası)
İYUK	(İdari Yargılama Usulü Kanunu)
K.	(Karar)
KHK	(Kanun Hükmünde Kararname)
Md./md./m.	(Madde)
M.Ö.	(Milattan Önce)
R.G.	(Resmi Gazete)
S./s.	(Sayfa)
T.	(Tarih)
TBBD	(Türkiye Barolar Birliği Dergisi)
TCDD	(Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları)
Y.	(Yıl)
Y.D.	(Yargıtay Dairesi)

YTL	(Yeni Türk Lirası)
YCGK	(Yargıtay Ceza Genel Kurulu)
YİBK	(Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı)
vd.	(Ve devamı)
VUK	(Vergi Usulü Kanunu)



GİRİŞ

Kişiler arasındaki her türlü uyuşmazlığın hukukî yönden çözüme kavuşturulması devletin asıl görevleri arasındadır. Bu görev yargı erki kapsamında ve yargı profesyonellerinin yardımıyla mahkemelerce gerçekleştirilmektedir. Kural olarak mahkemeler dışında yargı yetkisini kullanabilecek başka bir merci yoktur. Devletin asli görevlerinden birini yerine getirmek için kurduğu mahkemeler aynı zamanda vatandaşların hukuk devleti ilkesi içinde yer bulan hak arama özgürlüğü kapsamında başvurdukları mercilerdir. Devletin bekasının ancak sağlıklı işleyen bir adalet sistemiyle mümkün olabileceği çok eskiden beri bilinen ve atasözlerine de konu olmuş bir gerçektir.

Alternatif çözüm yolları, tarafların kendi iradeleriyle bir araya gelerek aralarındaki ihtilafı çözüme kavuşturma çabası olması hasebiyle yargılamadan ayrılır. Esasında, her iki kurumun nihaî amacının taraflar arasındaki uyuşmazlığın çözümü olmasına rağmen takip edilen usul yönüyle birbirlerinden önemli farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılıkların en dikkat çekenini, tarafların mahkemelerde karşı karşıya ve çekişmeli bir tavır almalarına rağmen, alternatif çözüm metotlarında yan yana ve uzlaşmacı bir tavır sergiliyor olmalarıdır. Keza tarafların, rızalarını ve çözüm isteklerini baştan ortaya koymaları nedeniyle, karşılıklı verilen ödümler sonunda süratli ve ekonomik bir hukukî tatmin sağlanabilmektedir. Diğer bir ifadeyle adalet gecikmeden ve bizzat ilgili taraflarca gerçekleştirilmektedir.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin tarihçesine bakıldığında toplum hayatında ihtilafların çözümü için başvurulan en eski yöntem olan diyalog esasına dayandığı görülmektedir. Yüzyıllardan beri uygulanagelmiş kimi yöntemler çağdaş hukuk sistemlerinde restore edilerek yeniden canlandırılmış ve kurumsal kimliklere büründürülmüştür. Nitekim eski medeniyetlerde de ihtilafların, siyasî otoritenin sunduğu muhakeme yöntemlerinin yanında, diyalog kanallarının açık tutulması veya bir hakem kişiye başvurulması suretiyle çözümlendiği bilinmektedir. Bu açıdan bakıldığında, aslında alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin toplum hayatına yabancı kavramlar olmadığı açık bir şekilde görülebilmektedir.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin önemli avantajlarının başında tarafların kendi ihtilaflarını çözmeye yetkili kılınarak uyuşmazlığın çözümü noktasında sorumluluğu almış olmaları gelmektedir. Bu şekilde tarafların ihtilafın çözüme kavuşturulması sürecini yöneterek yargı mercilerince uygulanan uzun prosedürlerden uzak bir şekilde süratle çözüme

ulaşmalarına imkân verebilmektedir. Keza alternatif uyuşmazlık çözümlerinin devlet yargılamasına nazaran düşük maliyetli olması da diğer bir önemli avantajı teşkil etmektedir.

Bugün artık, ceza hukuku ve özel hukuk alanlarında sıklıkla kullanılan alternatif uyuşmazlık çözümleri, idare hukukunda da uygulama alanı bulmaktadır. Özellikle alternatif uyuşmazlık çözümlerinin ilk olarak ortaya çıktığı yer olan Amerika Birleşik Devletlerinde, diğer alanlarda olduğu gibi idare hukukundan kaynaklanan ihtilafların da büyük bir kısmı bu yollarla çözümlenmektedir. Yine aynı doğrultuda, Kıta Avrupası hukuk sisteminde de idare hukukundan kaynaklanan ihtilafların yargı dışı alternatif yöntemlerle çözümü, ilgili kuruluş veya paydaşlarca salık verilmektedir.

Biz de çalışmamızda, 2011 yılında mer'iyet kazanan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile Türk idare hukukunda alternatif bir çözüm yöntemi olarak kabul edilen sulh kurumunu incelemeye çalışacağız.

Bu kapsamda çalışmamızın ilk bölümünde, sulh kurumunun da ortak düşünsel temellerini paylaşmış olduğu alternatif uyuşmazlık çözümleriyle ilgili temel konulara genel olarak değinildikten sonra, idare hukukundaki diğer alternatif çözümlerinden bahsedilerek, bu yöntemlerin muhakeme hukukuna egemen olan ilkelerle ilişkisi irdelenecektir.

Çalışmanın asıl konusunu oluşturan idare hukukunda sulh kurumu, ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Bu Bölümde, Türk idare hukukunda sulh kurumunun nasıl ortaya çıktığı, hangi amaç ve hukuki dayanaklarla getirildiği açıklanacaktır. Devamında sulhün uygulanma süreci yanında, konunun aydınlatılmasında yararlı olacağı düşünülen diğer ilgili konulara değinilecektir. Ayrıca sulh kurumunun beş yılı aşkın bir süredir alternatif çözüm yöntemi olarak iç hukukumuzda yer almasına rağmen neden etkin şekilde kullanılmadığı sorusuna cevap aranacaktır. Bu sorunun çözümü kapsamında, tezimizin kaleme alındığı süreçte Adalet Bakanlığı tarafından çalışmaları yürütülen normatif düzenleme taslağından bahsedilecek ve sonuç kısmında yer verilen çıkarımlarla çalışma sonlandırılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

I. GENEL OLARAK ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ

A. ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜMÜNÜN ESASLARI

1. Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Kavramı ve Tanımı

Taraflar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde, genel olarak başvuru yolu şeklinde karşımıza çıkmaktadır. (Özbek, 1992/2-3: 187; Özbay, 2006: 459-475; Ercan, :2007, 79). Bununla birlikte, tüm uyuşmazlıkların mahkemelerce yapılacak yargılama ile çözümlenmesini beklemek, hem yargı mercilerinin yoğun bir iş yükü altında bırakılmalarına hem de yargılamaların zamanında bitirilememesine sebebiyet verecektir. (Özbek, 2005:56-92; Gülgün, 2004:385). İşte buna benzer kimi saiklerle, uyuşmazlıkların yargı da alternatif çözümü kavramı hukuk âlemine girmiş ve araştırma konusu olmuştur.

Alternatif uyuşmazlık çözümü kavramı, doktrinde farklı şekillerde tanımlanmıştır. Öte yandan, söz konusu kavramın tanımı bazı ülke mevzuatlarında da yapılmıştır. Doktrinde bu kavrama ilişkin yapılan tanımlamalar ile bu tanımlamalar doğrultusunda söz konusu kavrama ilişkin unsurlara değinmekte fayda görmekteyiz.

Bu bağlamda, doktrindeki bir tanıma göre alternatif uyuşmazlık çözümü, uyuşmazlıkların çözümünde görevlendirilen yargı mercilerinin yanında tercihi bir yöntem olarak uygulanan, ekseriyetle bağımsız ve tarafsız üçüncü kişilerin uyuşmazlığın çözümünde yardımcı olduğu ve bu doğrultuda tarafları ortak çözüme ulaşmak için bir araya getirdiği yöntemler şeklinde tanımlanmaktadır. (Tanrıver, 2007:1; Sungurtekin, 2005:2-355; Özbay, 460; Özbek, 2009:127-128; 2002:137-138; Ildır, 2003:30; Bulur, 31). Diğer bir tanımlaya göre ise alternatif uyuşmazlık çözümü kavramı, devlet yargılamasının yanında seçimlik yöntem olarak uygulama alanı bulan, taraf olmayan üçüncü kişilerin yardımı ile uyuşmazlığın çözüme kavuşturulduğu ve zorunluluk esastan ziyade tarafların serbest iradelerine dayanan yöntemler olarak tarif edilmektedir. (Akıncı, 2003:26; Batider, 1995-1996:100; Pekcanitez, Özekes, 2007:721.)

Bu tanımlamalar esas alındığında karşımıza alternatif uyuşmazlık çözümü kavramının en temel unsuru olarak, uyuşmazlıkların görevli yargı mercilerinin önüne götürülmeden çözümlenmesi hususu çıkmaktadır. Esasında bu unsur, alternatif uyuşmazlık çözüm

yöntemlerinin yargı mercilerinin iş yoğunluğundan ve gereksiz usuli işlemlerinden kaynaklanan uzun yargılamalarının yerine, uyuşmazlıkların daha hızlı ve masrafsız bir şekilde çözümünü amaçladığına işaret etmektedir.

Yukarıda ifade edilen tanımlarda ön plana çıkan önemli bir unsur da, uyuşmazlığın çözümlenmesinde bağımsız ve tarafsız kişi veya kişilerin taraflara yol göstermesi ve yardımcı olmasıdır. (İldır, 24-25; Özbay, 463). Her ne kadar tarafların aralarında meydana gelen uyuşmazlıkları üçüncü bir kişinin katılımı olmadan çözüme kavuşturmaları mümkün ise de, olayların büyük bir kısmında kendiliğinden uzlaşma gerçekleşmemektedir. Bu çerçevede, alternatif uyuşmazlık çözümü kavramının tanımında, uyuşmazlığın ilgililerin dışında kalan bağımsız ve tarafsız kişi ya da kişilerin gözetiminde ve yardımıyla çözümlenmesi önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aynı şekilde, tarafların uyuşmazlığın çözümü için yargı mercileri dışında alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine başvurmaları noktasında irade serbestisine sahip olmaları, bu kavramın diğer bir unsurunu teşkil etmektedir. (İldır, 28-29; Özbay, 463). Uyuşmazlığın tarafları, uyuşmazlığın meydana gelmesi ile birlikte doğrudan doğruya yargı mercilerine başvurabilecekleri gibi, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden birini de harekete geçirebilirler. Her ne kadar uyuşmazlık meydana geldiğinde yargı mercilerine müracaatta bulunmak suretiyle söz konusu uyuşmazlığın giderilmesi ilk akla gelecek yöntem olsa da, günümüzde gelişmiş hukuk sistemlerinde ihtilafların büyük bir kısmı mahkemelere götürülmeden alternatif yöntemlerle çözümlenmektedir. (Özbek, 137). Günümüzde ortaya çıkan ihtiyaçlar ve zaman yönetimi de buna ön ayak olmaktadır.

Alternatif uyuşmazlık çözümü kavramının tanımlarına göre vurgulanması gereken son husus, ihtilafın çözümü noktasında üçüncü kişilerin veyahut taraflardan birinin önerdiği çözüm ile tarafların bağlı kabul edilmemesidir. (İldır, 29-30; Özbay, 464). Buna göre taraflar herhangi bir safhada, alternatif yöntemden vazgeçmek veya sunulan çözüm önerisini reddetmek suretiyle yargı mercileri nezdinde dava açma serbestisine sahiptir. Bu bağlamda, alternatif uyuşmazlık neticesinde ulaşılan çözümün kabulü için tarafların bu çözüme serbest iradeleri ile katılmaları gerekmektedir ve bu konuda kabul için zorlanamazlar. Bununla birlikte taraflar, önceden yapacakları bir anlaşma ile alternatif çözüm yöntemi neticesinde ulaşılan kararın bağlayıcılığını kendi aralarında kararlaştırabilirler. (İldır, 30). Bu durumda, alternatif çözüm

yöntemine başvurma ve sunulan öneriyi kabul etme serbestisi ortadan kalkacak ve bu konuda adeta bir zorunluluk ortaya çıkacaktır.

2. Alternatif Uyuşmazlık Çözümünün Kavramının Tarihsel Gelişimi

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri toplumsal hayatta çok eski dönemlerden beri uygulanmış olsa da, yaygınlaşması ve mahkemelere nazaran daha fazla tercih edilebilir olması son dönemler geçirdiği dönüşüme bağlıdır. (Özbek, 135). Gerçekten çok eski dönemlerden beri uygulanmış olan bazı yöntemler çağdaş hukuk sistemlerinde yeniden inceleme konusu yapılarak etkinleştirilmiş ve bu yöntemler kurumsal bir hüviyete büründürülmüştür. Nitekim çok eski dönemlerde de ihtilafların, siyasi otoritenin sunduğu yöntemlerin yanında, diyalog kanallarının açık tutulması veya âkil bir kişiye başvurulması suretiyle çözümlendiği bilinen bir husustur. (Özekes, 2006:41). Bu açıdan bakıldığında, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin, aslında önceden beri toplumsal hayatta uygulama alanı bulan bu metodların güncellenmiş hali olduğu görülmektedir. İşte bu açıklama göz önünde bulundurulduğunda, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin esasında toplumsal yaşantımıza uzak kavramlar olmadığı ve geçmişten bu yana uygulama alanı bulmuş bazı metodların kurumsal kimlik kazanmış şekilleri niteliğinde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. (Özekes, 2006:41).

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri arasından sıklıkla tercih edilen tahkim ve arabuluculuk yöntemlerinin ortaya çıkışı, Antik Yunan ve Roma dönemlerine kadar uzanmaktadır. Roma ve Antik Yunan hukuklarında, aralarında ihtilaf bulunan tarafların bu ihtilafın giderilmesi için hakeme başvurmalarının medeni bir yöntem olduğu kabul edilmiştir. (Şanlı, 1986:13; Balcı, 1999:39-40). Ancak sınırlı alanlarda uygulanan bu yöntemler, günümüzde daha işler hale getirilecek uygulama sahaları genişletilmiştir.

Çağdaş hukuk sistemlerinde kabul gören haliyle alternatif uyuşmazlık çözümü kavramı ilk olarak Anglo Amerikan hukuk sisteminde uygulama alanı bulduğu için, bu kavramın tarihsel gelişim sürecini bu hukuk sistemi özelinde ele almak gerekecektir. Bununla birlikte, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin günümüzde sadece Anglo-Sakson hukuk sisteminde değil, nerdeyse her ülkede uygulama alanı bulduğunu izahtan varestedir. (Akıncı, 101; Özbek, 177).

Amerika Birleşik Devletleri'nde alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden olan arabuluculuk ilk olarak 1940'lı yıllarda, toplu iş sözleşmesi ile ilgili ortaya çıkan ihtilafların

çözümü için uygulanmıştır. Yine 1950’li yıllarda aile hukukundan kaynaklanan bazı ihtilafların çözümünde arabulucuk sistemi teşvik edilmiştir. 1960’lı yıllarda ise, toplumun sosyolojik yapısında baş gösteren bazı çatışmalar ile birlikte mahkemelerin iş yükü artmış, bu da beraberinde adalete erişimde tıkanıklık meydana getirmiştir. Bu ve benzer nedenlerle yargıya olan güvenin azalması üzerine, sorunun çözümü için bir takım arayışlar gündeme gelmiştir. (Özbek, 2004:262-263; Özbay, 462). İşte bu dönemlerde yargı mercilerinin iş yükünü azaltmak maksadıyla, bireylerin devletle olan ilişkilerinden doğan ihtilafların çözümünde, ombudsmanlık alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak kullanılmıştır. (Özbek, 173).

Amerika Birleşik Devletlerinde adalet hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan aksaklıklar, Amerikan Barolar Birliğinin 1967 tarihinde düzenlediği panele konu olmuş, bu seminerde ihtilafların çözümünde bir takım alternatif yöntemlerin ve bilhassa tahkim ve arabuluculuk yöntemlerinin hayata geçirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuca ulaşmada, alternatif çözüm yöntemlerinin uygulanması ile birlikte mahkemelerin iş yükünün ve yargılama maliyetlerinin azalacak olması çok önemli bir rol oynamıştır. Söz konusu panel ile birlikte başlatılan çalışmalar neticesinde, pek çok eyalette “alternatif uyuşmazlık çözüm merkezleri” kurulmuştur. (Özbek, 463.)

Alternatif uyuşmazlık çözümü kavramı özellikle 1980’li yıllarda, Anglo-Sakson hukuk sisteminde uygulama alanını genişletmiştir. Eyaletlerde kurulan “alternatif uyuşmazlık çözüm merkezleri”nin etkin çalışmaları ile birlikte, ihtilafların çözümünde alternatif yöntemler daha fazla tercih edilebilir hale gelmiştir. 1990’lı yıllardan sonra ise, alternatif uyuşmazlık yöntemlerine ilişkin bir takım normatif düzenlemeler ihdas edilmiştir. Bu düzenlemelerin başında, “İdari Uyuşmazlık Çözümü Kanunu” gelmektedir. Söz konusu kanun ile birlikte, gerek bireyler gerekse idari kurumlarca gündeme getirilebilecek pek çok uyuşmazlıkta; arabuluculuk, çözüm müzakereleri ve tahkim gibi alternatif yöntemler kabul edilmiştir. (Özbek, 175-176; Özbay, 463). Keza 1998 yılında yürürlüğe konulan “Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Kanunu”, bölge mahkemelerine kendi alternatif çözüm yöntem programlarını oluşturma yetkisini vermiş, böylece alternatif uyuşmazlık çözümü önemli bir hukuk politikasına dönüşmüştür. (Özbek, 175; Özbay, 463).

3. Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Kurumlarını Ortaya Çıkaran Nedenler

Taraflar arasında ortaya çıkan ihtilafların çözümünde, dava yolu dışındaki alternatif yöntemlerin benimsenmesinde pek çok neden ön plana çıkmaktadır. Bu nedenlerin başında, usul ekonomisi ilkesi bakımından alternatif yöntemlerin daha etkin olması gelmektedir. Herhangi bir hukuki ilişkide taraflar, ortaya çıkan uyuşmazlıkların bir an evvel giderilmesi yönünde beklenti içerisinde olmaktadır. İşte alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri bu beklentiye cevap verebilmekte, ihtilafların daha hızlı ve az masrafla giderilmesini temin edebilmektedir. Bu vesile ile söz konusu yöntemler, devlet yargılamasına nazaran tarafların zaman ve masraftan tasarrufta bulunmalarını sağlamakta ve usul ekonomisi ilkesinin hayata geçirilmesinde etkin rol oynamaktadır. (Akıncı, 101; Bulur, 41; Özbek, 270-271; Pekcanitez, 2005:14).

Alternatif uyuşmazlık çözümü yöntemlerinin benimsenmesinde rol oynayan diğer bir neden, söz konusu yöntemlerin taraf iradelerine öncelik tanınmasıdır. Hakikaten söz konusu yöntemler, taraflar için müzakere ortamı oluşturmakta ve tarafların ihtilafın çözümünde aktif bir rol oynamalarını sağlamaktadır. (İldır, 64; Pekcanitez, 14; Tanrıver, 7). Taraf iradelerinin aktif rol oynaması ile birlikte, ortaya çıkan çözüm önerilerinin kendi menfaatlerine daha uygun olduğu inancını taşıyan taraflar devlet yargılamasına nazaran daha fazla tatmin olabilmektedir. Öte yandan, alternatif yöntemlerde taraf iradelerinin etkin rol oynaması, esnek ve yaratıcı çözümlerin ortaya çıkmasını da sağlamaktadır. (İldır, 62; Pekcanitez, 14; Tanrıver, 8; Bulur, 42.)

Keza alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde gizliliğin esas olması, taraflar arasındaki iletişim ve ilişkinin yıpranmamasına ve devam etmesine de vesile olmaktadır. İşte bu şekilde gizliliğin esas alınması ile taraflar arasındaki ilişkilerin daha sonradan devamı sağlanabildiğinden, uyuşmazlıkların alternatif yöntemlerle çözümü tercih nedeni olmaktadır. (İldır, 63; Pekcanitez, 14; Tanrıver, 7-8; Bulur, 41).

Alternatif uyuşmazlık yöntemlerine başvurulduğunda, her iki tarafın istediği ortak bir çözüme ulaşılmaması halinde, ihtilafın yargı mercileri önüne götürülmesinde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu bağlamda, alternatif yöntemde sunulan çözüm önerisinin taraflar için bağlayıcı olmaması da, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin ortaya çıkıp tercih edilmesinin nedenlerinden birini teşkil etmektedir. (Akıncı, 101). Bir hukuki ilişkide ortaya

ıkan ihtilafların alternatif yöntemlerle çözümlenmesini tercih eden taraflar, alternatif yntemni uygulanmasının herhangi bir safhasında veyahut alternatif çözüm yönteminin uygulanıp sunulan çözüm önerisi sonrasında yargı mercilerine müracaat etmekte serbesttir. (Akıncı, 101; Ildır, 64). Bu nedenle, alternatif çözüm yöntemlerinin, ihtilafların sonlandırılması için yargı mercilerine başvurulmadan önce kullanılabilmesi ve hatta sonraki yargı safahatına yardımcı olması nedeniyle tercihe Şayan olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

4. Alternatif Uyuşmazlık özmnn Faydaları

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerini devlet yargılaması karşısında avantajlı kılan pek çok sebep bulunmaktadır. Bu sebeplerden ilki, tarafların ihtilafın çözümünde yetkili kılınmaları Şeklinde karşımıza çıkmaktadır. (Brown, Marriott, Arthur 2005:12-15). Esasında tarafların kendi ihtilaflarını çözümede yetkili kılınması, uyuşmazlıkların çözümü noktasında en geniş sorumluluğun kendilerine ait olması anlamına gelmektedir. Böylelikle ihtilafın çözüm sürecini yönetmeleri tamamen tarafların inisiyatifinde olmakta ve taraflar işbirliği halinde ihtilafın giderilmesini temin edebilmektedir. (Brown, Merriott, 12-15). Aslında tarafların ihtilafın çözüm sürecini yönetme noktasında tam yetkili olmaları, yargı merciileri tarafından uygulanan bazı gereksiz prosedürlerden uzak kalmak suretiyle kısa sürede çözüme ulaşmalarına da imkân verebilmektedir.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin devlet yargılamasına nazaran daha düşük maliyetli olması da diğer bir avantajı teşkil etmektedir. Ancak hemen ifade etmek gerekir ki, tarafların alternatif yöntemden sonuç almadan devlet yargılamasına gitmeleri halinde, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin daha az maliyetli olduğu pek fazla ileri sürülemez. Bununla birlikte, taraflardan herbiri veyahut ikisinin alternatif yöntemden vazgeçip devlet yargılamasına gitmesi halinde dahi, çoğu zaman uyuşmazlığın çözümünün belli bir aŐamaya getirildiği gözetildiğinde devlet yargılamasının normalden daha az masraf ve zamanda tamamlanması söz konusu olacaktır. Bu nedenle, alternatif çözüm yönteminin daha ekonomik Şekilde ihtilafın çözümünü sağladığını ve bunun da söz konusu yöntemlerin en büyük avantajını teşkil ettiği söylenebilecektir.

Farklı türde ihtilafların çözümünün farklı uzmanlık alanı gerektirdiği ve alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin devlet yargılaması ile kıyaslandığında daha pratik ve uygun

çözümler ortaya çıkarmaya yatkın olduğu gözetildiğinde, söz konusu yöntemlerin diğer bir avantajlı noktası da açıkça ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, geleneksel devlet yargılamasında hâkimlerin bilirkişi yardımı almadan farklı ihtilaflar karşısında uzman gibi çözümlene yapmaları imkân dâhilinde değildir. Bu nedenle, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde en başında seçilecek uzman kişilerin yardımıyla daha tatmin edici sonuçlara ulaşılabilmektedir. (Goldberg, Stephen, Frank, Rogers, Nancy, 1999:8).

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde uyuşmazlığın çözümünde, mücadelecî yöntemden ziyade işbirlikçi yöntemin tercih edilmesi, taraflar arasındaki ilişkinin uyuşmazlıktan sonraki süreçte de sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlar. (Brown, Merriott, 12-15; Wilkinson, 1990:19-20). Bu da alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin en önemli avantajlarından birine işaret etmektedir. Uzun soluklu hukuki ilişkilerde, devlet yargılamasında uygulanan ve mücadelecî olarak nitelenen yöntemin hukuki ilişkinin, ihtilafın çözümünden sonraki kısmını sekteye uğratması oldukça yüksek bir ihtimaldir. Bu bağlamda, bu tür hukuki ilişkilerde ihtilafları işbirliği sistemini öngören alternatif yöntemlerle çözümlenmek önemli bir avantaj olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tüm bu açıklamalar gözetildiğinde, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin; zaman ve masraf açısından daha tasarruflu olmaları, tarafların ulaşılan çözümden daha memnun olmaları, uzmanlık gerektiren işlerde ulaşılan çözümlerin daha tatmin edici ve yerinde olması, taraflar arasında devam eden ilişkileri sürekli kılması ve yıpratmaması, tarafların çözüm sürecini istedikleri şekilde yönetebilmeleri gibi sebeplerle devlet yargılamasına göre daha avantajlı olduğu ifade edilmektedir. (Goldberg, Sander, Rogers, 8; Wilkinson, 11-29).

5. Alternatif Uyuşmazlık Çözümünün Mahsurları

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin devlet yargılamasına nazaran avantajlı yönleri sahip olduğu gibi, bir takım mahsurlu yönlerinin de olduğunu belirtmek gerekir. Gerçekten bazı noktalarda, devlet yargılaması alternatif yöntemlere kıyasla daha hakaniyetli sonuçlar üretebilmektedir.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin mahsurlu olduğu noktaların başında, uyuşmazlığın tarafları arasında sosyal statüden kaynaklı güç farklılığının bulunması durumlarında adil olmayan neticeler üretebilmesi gelmektedir. Hukukî ilişkinin bir tarafının sosyo-ekonomik olarak güçlü olduğu durumlarda, zayıf olan tarafın devlet tarafından

korunması sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. İşte bu gibi durumlarda alternatif yöntemler tercih edilmesi zayıf konumda bulunan tarafın devlet korumasından yararlanmamasına yardımcı olacaktır. Hatta bu durumlarda, çok büyük ihtimalle sürece daha fazla nüfuz edebilen güçlü taraf lehine çözüm önerileri ile karşılaşılacaktır. Bu hususlar gözetildiğinde, hukuki ilişkinin tarafları arasında güç dengesizliği bulunduğu hallerde, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin devlet yargılamasına nazaran mahsurlu olabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, bu gibi durumlarda devlet tarafından bizzat alternatif yönetime bir takım müdahalelerde bulunması halinde yine alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri işlevsel ve adil neticeler doğurabilecektir. Örneğin, taraflar arasında güç farklılığı bulunan işçi ve işveren ilişkisinde ortaya çıkan uyuşmazlıkta arabulucuların sadece belli vasıflara sahip kişi ya da kurumlardan oluşabileceğini öngören bir düzenleme ile alternatif yöntemin mahsurlu yönleri giderilebilecektir.

Aynı şekilde, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde tarafların alternatif yönetime başvurup başvurmama ve alternatif yöntem ile geliştirilen çözüm önerisine uyup uymama noktasında irade serbestisine sahip olması da diğer bir dezavantajlı yöne işaret etmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere, taraflar alternatif uyuşmazlık çözümüne müracaat etme veya alternatif yöntemin uygulanması esnasında bu yöntemden vazgeçme noktasında tam bir irade serbestisine sahiptir. Yani taraflar, bu yöntemden vazgeçip dava ikame etme yolunu tercih edebilir. Bu bağlamda, taraflardan birinin alternatif yönetime başvurma ya da sunulan çözüm önerisine uyma hususunda isteksiz olması, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin kolaylıkla akamete uğratılmasına sebebiyet verebilir. İşte bu şekilde, söz konusu yöntemlerin kolaylıkla sonlandırılabilmesi ve dolayısıyla başarıya ulaşamaması en büyük mahsurlardan birini oluşturmaktadır. (Akıncı, 109; Bulur, 42).

Bununla birlikte daha önce değinildiği üzere, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ihtilafların çözümünde devlet yargılmamasında öngörülen mücadelecî yöntemi değil, taraflararası işbirliği usulünü benimsemektedir. Bu nedenle, uzlaşma anlayışının bulunmadığı ve iletişim problemlerinin bulunduğu grup veya toplumlarda alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin başarılı olabilmesi güçtür. Hakikaten alternatif yöntemlerin temel mantığı, taraflar arasında diyalog kanallarının açık tutulması suretiyle uzlaşmanın gerçekleştirilmesine dayanmaktadır. Dolayısı ile uzlaşma ve müzakere kültürü bulunmayan toplumlarda alternatif yöntemlerin uygulanması ve başarıya ulaşması pek mümkün gözükmemektedir. (Pekcanitez,

14; Tanrıver, 8). Alternatif yöntemlerin ancak belli uzlaşma geleneğine sahip toplumlarda uygulanabilmesinin mahsurlu yönlerinden birini teşkil ettiği de ifade edilmektedir.

Yine alternatif yöntemlerde ihtilafın çözümüne katkı sağlayacak olanların uzmanlık ve mesleki açısından yetersiz, bağımsız ve tarafsız olmayan kişiler arasından seçilmesi ihtimali imkân dâhilinde olduğundan, söz konusu yöntemlerden beklenen sonuç elde edilemeyebilir. (Subaşı, 2003:760-761; Pekcanitez, 14; Bulur, 42). Gerçekten tarafların seçtiği kişilerin burada sayılan vasıfları taşımama ihtimalinin varlığı alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin olumsuz yönlerinden birini oluşturur.

Öte yandan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin sadece basit uyuşmazlıklarda ve bilhassa tarafların üzerinde tasarruf edebildiği ihtilaflarda uygulanabilmesi de bu yöntemlerin dezavantajlı biğer bir yönünü oluşturmaktadır. (Bulur, 42). Gerçekten böylece, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin bu şekilde devlet yargılamasına nazaran daha az uyuşmazlıkta rol oynaması gelişmemesine de sebebiyet vermektedir.

B. İDARE HUKUKUNDA YARGI DIŞI ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ

1. Genel Olarak

Günümüzde ceza hukuku ve özel hukuk alanlarında sıklıkla kullanılan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri, idare hukukundan kaynaklanan ihtilafların çözümünde de uygulama alanı bulmaktadır. Özellikle alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin ilk kabul edilip geliştirildiği yer olan Amerika Birleşik Devletlerinde, idare hukukundan kaynaklanan ihtilafların büyük bir kısmı bu yollarla çözümlenmektedir. (Özbek, 684). Bununla birlikte, sadece Anglo-Sakson hukuk sisteminde değil, Kıta Avrupası hukuk sisteminde de idare hukukundan kaynaklanan ihtilafların yargı dışı alternatif yöntemlerle çözümü öngörülmektedir. Keza idari ihtilafların yargı dışı alternatif yöntemlerle çözümlenmesini teşvik eden bir Avrupa Konseyi Kararı¹ mevcuttur. 2001 tarihli bahse konu Kararda, idari ihtilafların alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleriyle çözümlenebilmesi için yapılması önerilen yasal düzenlemelere işaret edilmektedir. (Özbek, 2005:57-82). Yargı merciiilerindeki iş yükü fazlalığının yargılamaların makul sürede yapılamamasına ve tarafların Avrupa İnsan

¹ Karar için bkz. Council of Europe, Alternatives to Litigation between Administrative Authorities and Private Parties, Recommendation Rec (2001) 9 and Explanatory Memorandum, Council of Europe 2002, s. 5-6.

Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinde bulunan adil yargılanma haklarının ihlal edilmesine sebebiyet verildiğine değinen söz konusu Karar, zikredilen problemlerin çözümü için alternatif yöntemlerin uygulanması gerektiğini vurgulamaktadır. (Karahanoğulları, 2003:106-136). Öte yandan, idare hukukunda taraflar arasında beliren ihtilafların işbirliği yöntemiyle çözümlenmesinin bireyler ile idarelerin daha yakın hale geleceği hususu da bu Karar da belirtilmektedir. Keza alternatif yöntemlerin uygulanması ile birlikte, sorunların etkin ve hızlı şekilde çözümleneceği, bazı gereksiz usuli prosedürlerden uzak kalınacağı ve hakkaniyete uygun bir çözüme ulaşma ihtimalinin daha fazla olacağı da ifade olunmaktadır.

Avrupa Konseyinin 2001 tarihli söz konusu Kararında, idari ihtilaflarda alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin uygulanması halinde tarafların hukuka uygunluk prensibine saygılı olmaları hususu açıkça belirtilmektedir. Bunun yanında, idari ihtilaflarda, alternatif yöntemlerin başarıya ulaşabilmesi için söz konusu yöntemleri tatbik edecek olan merciilerin tarafsızlık ve bağımsızlığının sağlanması gerektiği ifade edilmekte ve tarafların savunma ve eşitlik ilkesine uyulması gerektiğinin altı çizilmektedir. (Özbek, 94).

Bu aşamada karşılaştırmalı hukukta idari ihtilafların çözümünde kabul gören önemli alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerini sırasıyla irdelemekte fayda görmekteyiz.

2. İdare Hukukunda Alternatif Çözüm Yöntemleri

a. İdari İnceleme

İdari uyuşmazlıklarda uygulanan alternatif çözüm yöntemlerinin başında gelen idari inceleme metodu² (Özbek, 121) iç hukukumuzda “idari başvuru” adıyla anılmaktadır. İdari inceleme yönteminin en genel hatlarıyla, idari ihtilafların yargı mercileri nezdinde dava konusu yapılmadan evvel idareye başvurularak yeniden incelenmesini öngören bir sistem olduğu kabul görmektedir. Söz konusu alternatif yöntemde, idari uyuşmazlığa sebebiyet veren idari işlemin iptali, düzeltilmesi, kaldırılması veyahut geri alınması ya da belli bir tazminatın ödenmesi için talepte bulunmaktadır. Bu talep, ihtilafların konusunu teşkil eden işlem ya da eylemi yapan idari merciye veya bu idari merciin hiyerarşik olarak bağlı olduğu kuruma yöneltilmektedir. (Özbek, 108).

² Söz konusu yöntemin uygulandığı başlıca ülkeler; Çekya, Belçika, Bulgaristan, Gürcistan, Hırvatistan, İtalya, Macaristan, Norveç, Moldova, Rusya, Portekiz, Polonya, İngiltere ve İsviçre’dir.

İdari inceleme yönteminde, idari mercilerce tesis edilen işlemlerin hem yerindelik hem de hukuka uygunluk yönlerinden incelenmesi sağlanmaktadır. Diğer bir söylemde söz konusu yöntemde, dava yolundan farklı olarak sadece hukuka uygunluk yönünden değil, aynı zamanda yerindelik yönünden de idari işlemin yeniden incelenmesi imkân dâhilinde olmaktadır. İdari inceleme yöntemi nerdeyse tüm idari işlemler için uygulama alanı bulabilmektedir. Kural olarak idari inceleme yöntemi ihtiyari bir başvuru yöntemidir. Bununla birlikte bazı işlemler açısından idari incelemeye başvurma, dava açılmadan evvel tüketilmesi gereken zorunlu bir aşama şeklinde kabul edilmektedir. (Özbek, 87). Örneğin, hukukumuzda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde tesis edilen ihale işlemlerine karşı dava açmadan evvel, ihaleyi yapan idareye ve Kamu İhale Kurumuna itiraz ve itirazın şikâyet yoluyla müracaatta bulunmak zorunluluk arz etmektedir.

İdari inceleme yöntemi ülkelere göre farklı uygulamaları bünyesinde ihtiva etmektedir. Bu bağlamda, anılan yöntemin daha iyi anlaşılabilmesi için belli başlı ülkelerdeki uygulamalarına kısaca değinmekte fayda görmekteyiz.

Hollanda hukuk sisteminde, idari inceleme yöntemi “itiraz bildirim” adıyla anılmaktadır. Bu yöntem kapsamında uyuşmazlığın tarafı konumunda bulunan ilgililer, itirazlarını itirazları incelemekle görevlendirilmiş olan kişi veya komisyonlara yönlendirirler. İtirazı incelemekle görevli olan merci ya da komisyon yasada belirtilen sürede kararını vermektedir. İtiraz bildirim üzerine yapılan inceleme hem hukuka uygunluk denetimini hem de yerindelik denetimini kapsamaktadır. (Akıncı, 2008:389).

Alman idare hukuku rejiminde ise, idari inceleme yöntemi bireylerin bilgi edinme ve yönetime katılma gibi haklarının kullanımında çok önemli bir vazife üstlenmektedir. Almanyada da alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden biri olan idari inceleme ile pek çok idari ihtilaf, yargı mercileri önüne dava olarak getirilmeden çözüme kavuşturulmaktadır. (Özbek, 118).

Rusya Federasyonunda, idari eylem ve işlemlerden hakları ya da menfaatleri ihlal edilen bireylerin söz konusu işlem ve eylemlere karşı yargı mercileri önünde doğrudan dava açma olanakları bulunduğu gibi, bu işlem ve eylemlerin ilgili bakanlıklar veya idari kuruluşlarca incelenmesini isteme imkânları da mevcuttur. İdari mercilere idari inceleme kapsamında yapılan başvurular, yetkili makamlarca eldeki delil ve duruma göre değerlendirilmek suretiyle sonuçlandırılır ve çözümlenir. Bununla birlikte, idari inceleme

kapsamında yetkili mercilerce konusu suç teşkil eden bir durumun varlığı tespit edilirse, ihtilafın çözümü mahkemelere bırakılacağı kabul edilmektedir. (Özbek, 122).

Finlandiya hukukunda sosyal güvenlik hizmetleri, yerel hizmetler ve vergisel işlemlerden kaynaklanan belli başlı ihtilaflar için idari inceleme yöntemi öngörülmüştür. Bu konularda bireyler, işlemi tesis eden makamların ya da hiyerarşik olarak daha üst konumda olan mercilerin tesis edilen hatalı işlemi değiştirmesi ya da geri alması için başvuruda bulunmaktadır. (Özbek, 121).

İdari inceleme yöntemi yukarıda değinildiği üzere iç hukuk hukukumuz da kabul gören bir sistemdir. Gerçekten, alternatif yöntemlerden olan idari inceleme, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunumuzun 11. maddesinde “Üst makamlara başvurma” başlığı altında düzenlenmiştir³. Söz konusu hükme göre, ilgililer, haklarında tesis edilen işlemlere karşı dava açmadan önce idari işlemin değiştirilmesi, geri alınması, kaldırılması veya yeni bir işlem tesis edilmesi için işlemi tesis eden makamın üstüne, üst makam yoksa aynı makama başvuruda bulunabilirler. Yapılan başvuru üzerine üst veya aynı makamın 60 gün içinde cevap vermesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu düzenlemede ilgililerin yaptığı başvurunun dava açma süresini durdurduğu da kabul edilmiştir. Bu düzenleme gözetildiğinde, Türk hukukunda idari inceleme yönteminin kural olarak her türlü işleme karşı işletilebilecek bir alternatif yöntem olduğu ve bu yönteme başvurmanın ihtiyari bir yol olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, bazı idari işlemler yönünden idari inceleme yöntemine başvuru dava açmadan tüketilmesi lazım gelen bir yol olarak da kabul edilmiştir.

b. Arabuluculuk

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden en fazla bilinen ve uygulananı arabuluculuk olduğu kabul edilmektedir. Gerçekten söz konusu yöntem çok eski dönemlerden günümüze kadar en çok uygulanmış alternatif yöntem niteliğindedir. (Özbay, 465).

³ “Üst makamlara başvurma:

Madde 11 – 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

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

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

Arabuluculuk en geniş anlamıyla, uyuşmazlığın taraflarına karşı tarafsız ve bağımsız konumda bulunan üçüncü kişi vasıtasıyla aralarında ihtilaf bulunan tarafların ihtilafın çözümü noktasında müzakerelerde bulunmak amacıyla bir araya getirildiği, bu vesile ile tarafların birbirlerini anlayarak kendi çözüm önerilerini ortaya çıkarmalarına odaklanan alternatif yöntem olarak tarif edilebilir. (Özbek, 2006:441-442; Şıpka, 165; Tanrıver, 2007:66; Özekes, 44; Sungurtekin 258; Tanrıver, 14; Akıncı, 365; Ildır, 88; Bulur, 42.)

Arabuluculuğa ilişkin yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere, bu yöntemle tarafların uyuşmazlığın çözümü için müzakerede bulunmaları sağlanmaktadır. Böylelikle taraflar üçüncü bir kişinin aracılığı ile aralarındaki ihtilafı çözüme kavuşturma yönünde çabalamaktadır. (Tanrıver, 14; Ildır, 88).

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak arabuluculuğun fazlaca uygulama alanı bulması, bu yöntemin tarafların birbirini anlamasına dayanan, müzakere kanallarını açık tutarak ortak bir çözüme ulaşmalarını amaçlayan ve geçmişten ziyade geleceği ön plana çıkaran bir yöntem olması sayesinde. (Akıncı, 366). Gerçekten arabuluculuk yöntemi, uzun soluklu hukuki ilişkilerde tarafların ihtilafli noktalara fazlaca takılıp kalmalarını engellemekte ve böylece bu ilişkilerini yıpratmadan uzun süre devam ettirebilmelerini gaye edinmektedir. (Şıpka, 165.) Bu da arabuluculuğun fazlaca tercih edilmesine vesile olmaktadır.

Arabuluculuk, ihtilafın çözümünde tarafların üçüncü bir kişinin yardımıyla bir araya gelip sonuca ulaşmalarına odaklanmaktadır. (Tanrıver, 66). Kural olarak arabuluculuk yöntemi dava açılmadan önce veya dava açıldıktan sonra işletilebilecek bir alternatif yöntemdir. (Özbek, 2001:122).

Arabulucu konumda olan kişi, ihtilafli noktaları belirler, tarafların karşılıklı menfaatlerini gözetmek suretiyle bir takım çözüm önerileri sunar ve taraflar arasında diyalogun kurulup geliştirilmesini sağlar. (Özbek, 198). Bu noktada, arabulucu konumunda bulunan kişinin uyuşmazlığın çözümünde karar verici konumunda bulunmadığını, bu kişinin sadece taraflar arasındaki müzakere kanallarını açık tutmak olduğunu belirtmek lazım gelmektedir. (Brown, Merriott, 127). Hakikaten arabulucuların tarafları bir karar vermek yönünde zorlamaları, bu yöntemde söz konusu değildir. (Şıpka, 165; Tanrıver, 14; Sungurtekin 358-359; Tanrıver, 66; Ildır, 88). Arabulucu haklıyı ve haksızı belirlemez. Sadece tarafların menfaatleri arasında bir denge kurmak suretiyle, uzlaşma zeminini sağlamaktadır. Bu bağlamda, arabulucuların sadece taraflar arasında rahat ve eşitlikçi bir şekilde diyalog

kanallarını açık tutmakla mükellef olduklarını belirtmek gerekmektedir. (Subaşı, 760-761; Tanrıver, 66).

Arabuluculuk vazifesi gören kişi; taraflara soru yöneltme, tarafları dinleme, tarafların kendi önerilerini oluşturmalarına yardımcı olma, taraflarca hazırlanan çözüm önerilerinin karşı tarafa iletilme imkânını hazırlama, karar analizlerini yapma, devlet yargılamasının getirdiği zaman ve para kaybına dikkat çekme gibi yöntemleri kullanabilir.

Burada ifade etmek lazım gelir ki, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden biri olan arabuluculuk yöntemi, eşitlik ve gönüllülük esasına dayanmaktadır. Tüm alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde olduğu gibi, arabuluculuk yöntemi tamamen devlet yargısına alternatif olarak tarafların ihtiyarı ile harekete geçirilmektedir. Bu nedenle söz konusu yöntemin başarılı olması, tarafların bu konudaki isteklerine bağlıdır. (Kamil, 2007:349; Subaşı, 761; Bulur, 43-44). Aynı şekilde taraflar, bu yöntem tamamen bitirildikten sonra ortaya çıkan sonuçla da bağlı değildir. (Brown, Merriott, 127).

Arabuluculuk yöntemi sadece hukuk uyuşmazlıklarında değil, idare hukukundan kaynaklanan ihtilafların çözümünde de uygulama alanı bulmaktadır. Söz konusu yöntem bazı ülkelerde tüm idari uyuşmazlıklar için uygulama alanı bulmaktayken, bazı ülkelerde ise sadece belli başlı ihtilaflarda tatbik edilebilmektedir.

Litvanya'da sadece belli türdeki idari ihtilafların çözümünde, alternatif yöntemler arasında sayılan arabuluculuk yönteminin kabul edildiğini belirtmek lazım gelmektedir. Bu türden ihtilaflarda, yargı mercileri nezdinde dava ikame edilmeden önce tercihen arabuluculuk benzeri yöntemlere müracaat etme imkan dahilinde olmaktadır. Keza, alternatif yönetime başvurulmuş olsa dahi, bu yöntem neticesinde ortaya çıkan çözüm önerisinin kabul edilmemesi ve yargı mercilerine başvurulabilmesi tamamen tarafların ihtiyarında olabilen bir husustur. (Özbek, 124).

Belçika'da ise idari ihtilafların çözümünde arabuluculuk yöntemi oldukça yaygın bir uygulama alanı bulabilmektedir. Arabulucular tamamen bağımsız ve tarafsız kişilerden seçilmekte ve gerek yargı mercilerinden gerekse de mahkemelerden farklı yetkilere sahip olabilmektedir. Arabulucular, taraflar arasındaki ihtilafların giderilmesi için müzakere kanalını açık tutmanın yanında, uyuşmazlıkla ilgili bir takım tetkik ve araştırmalarda bulunarak çözüm önerileri sunmak yetki ve görevine sahiptir. (Özbek, 124).

Hollanda hukukunda arabuluculuk yöntemi; idari mercilerin kendi politika ve kararlarını oluşturma sürecinde ve idari kurumların iç denetim aşamasında gündeme gelmektedir. (Buck, 2004:18). Bunun yanında, yarı mercilerine intikal etmiş bazı konularda yargıçların alternatif işbirlikçi yöntemleri önermesi de imkân dâhilindedir. (Buck, 19).

c. Uzlaştırma-Sulh

Uyuşma ve karşılıklı anlaşma şeklinde de ifade edilen Uzlaştırma-sulh yöntemi, meydana gelen uyuşmazlıkların sulh içerisinde çözüme kavuşturulması şeklinde tanımlanabilir. (Yılmaz, 2001:905; İpek, Parlak, 2009:3). Sulh, tarafların aralarında ortaya çıkan uyuşmazlığı karşılıklı iradeleriyle ortadan kaldırmaları ya da uyuşmazlıkların meydana gelmesini engellemeleri maksadıyla yaptıkları sözleşme şeklinde tarif edilmektedir. (Kuru, 2001:3742; Yılmaz, 799; Sungurtekin 353; Özbek, 453; Ildır, 162-163; Pekcanitez, Atalay, Özkes, 504; Tanrıver, 20-21). Sulh taraflar arasında akdedilen ve aradaki uyuşmazlığı nihayete erdiren sözleşme şeklindedir. Sulh yönteminde tarafların kendi iradeleriyle aralarındaki ihtilafı sona erdirmeleri nedeniyle, yargılamaya nazaran daha ucuz ve hızlı bir yönetime işaret etmektedir. Sulh, sulhen uzlaşma veya sulh olmak gibi kavramlar benzer kavramlar olarak kabul görmektedir. Yine doktrinde, Uzlaştırma ve arabuluculuk gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin temelinde sulh kavramının yattığı ifade edilmektedir. (Yılmaz, 2004:846; Tanrıver, 20).

Uzlaştırma kelimesi, tarafları ortak bir noktada birleştirme ve bir araya getirme manasına gelmektedir. (Özbay, 389; Özbek, 153). Doktrinde arabuluculuk ile aynı anlamda kullanılan Uzlaştırma kavramı, tıpkı arabulucu gibi tarafsız ve bağımsız konumda bulunan bir uzlaştırıcının tarafları biraraya getirip uzlaştırmasını sağlayan bir alternatif yöntemdir. (Akıncı, 103). Bununla birlikte, arabuluculuk ve Uzlaştırma kavramlarının tam anlamıyla benzeşmediğini, aralarında bazı farklılıkların bulunduğunu belirtmek gerekir. Esasen uzlaştırıcı, Uzlaştırma sürecinde, arabulucunun çözüm sürecinde üstlendiği rolden daha etkin bir rol üstlenmektedir. (Tanrıver, 15-66). Arabulucu uyuşmazlığın çözümü noktasında herhangi bir karar tesis etmez ya da tarafların tartışmasına açılacak herhangi bir çözüm önerisi hazırlamaz. Sadece tarafların bir araya gelmelerini ve taraflar arasındaki diyalog kanallarının açık tutulmasını temin eder. (Tanrıver, 14-66). Uzlaştırmada ise, uzlaştırmacı konumunda bulunan tarafsız ve bağımsız üçüncü kişi, somut delil durumuna ve olaya göre tarafların

üzerinde tartışacağı bir çözüm önerisi tanzim eder. Söz konusu çözüm önerisi üzerinde tarafların müzakarede bulunabilmelerini sağlayarak, uyuşmazlığın sulh yoluyla ortadan kaldırılmasını amaçlar. (Tanrıver, 14-66). Yine arabuluculuk soruna ihtilafen odaklanmakta iken, uzlaşma davaya odaklanmaktadır. Arabuluculukta menfaatlerin dengelenmesi ön planda olmaktadır, Uzlaştırmada haklılık esas alınmaktadır. Arabuluculuk daha esnek bir yöntemken, Uzlaştırma daha katı bir yöntemdir. (Tanrıver, 16-68).

Karşılaştırmalı hukuka göre en fazla uygulanan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden olan uzlaştırma, aralarında uyuşmazlık bulunan taraflara uyuşmazlığın ortadan kaldırılması noktasında tam bir serbesti tanımaktadır. Uzlaştırma sürecinde, uzlaşmacı önemli bir rol oynamaktadır. Taraflar arasında var olan ihtilafın çözüme ulaşması için müzakereye ve bu müzakereler neticesinde ortaya çıkan çözüm önerisine katılmaya teşvik etmektedir.

Uzlaştırma yöntemine hem ihtilafların yargı önüne götürülmesinden önce hem de yargı mercileri nezdinde dava açıldıktan sonra müracaat edilebilir. Devletin yargı mercileri nezdinde dava açıldıktan sonra, Uzlaştırma yöntemine gidilmesi hali, karşılaştırmalı hukuk ve doktrinde mahkeme iştirakli Uzlaştırma şeklinde ifade edilmektedir. (İldır, 71 vd.). Mahkeme iştirakli Uzlaştırma yönteminde, yargıçlar tarafları uzlaşmaya davet etmektedir.

Şimdi bu genel açıklamalardan idari uyuşmazlıkların çözümünde karşılaştırmalı hukukta Uzlaştırma yönteminin nasıl uygulandığına değineceğiz.

İtalyan hukukunda, uzlaşma yöntemi iki şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Buna göre, uzlaşma yöntemi herşeyden evvel uyuşmazlığın ortaya çıkmasını önleme amacıyla kullanılmaktadır. Uyuşmazlığın ortaya çıkmasını önleyen uzlaşma yöntemi, kamulaştırma ile vergilendirme işlemlerinde uygulama alanı bulmaktadır. (Ragonesi, 1999, 2000:131-132). Bu alanlarda bireylerin idarenin karar alma sürecine katılımı sağlanmakta ve böylece hem bireylerin katılım hakkı temin edilmekte hem de daha sonradan ortaya çıkacak ihtilaflar bertaraf edilmektedir. Söz konusu alanlarda idareye tanınan takdir hakkı, işlemin ilgilisi olan bireylerle uzlaşılarak kullanılmaktadır. (Ragonesi, 131-132).

Uyuşmazlığın ortaya çıkmasından sonra uygulama alanı bulan Uzlaştırma yöntemi ise, kamu personel rejiminden kaynaklanan ihtilafların çözümüne ilişkindir. Bu yöntem 1993 tarihinde kabul edilen Kararname ile birlikte İtalyan hukukuna girmiştir. (Ragonesi, 133). Söz konusu Kararnameye göre, ihdas edilen özel uzlaşma kurulları ortaya çıkan uyuşmazlıkları

çözümlemektedir. Uyuşmazlık kurulları da, uzlaşma kurulunun ilgili bölge müdür, kamu görevlilerinin ve kamu kurumlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Söz konusu Kararname, kamu personeli rejiminden kaynaklanan ihtilafların yargı mercilerinin önüne götürülmesini Uzlaştırma yönteminin tüketilmesi şartına bağlamıştır. Diğer bir ifade ile, Uzlaştırma yöntemi işletilmeden doğrudan dava açılmaz. Uzlaşma yönteminin başarıya ulaşması üzerine taraflarca imzalana bir uzlaşma belgesi hazırlanmakta ve bu belge tenfize olanak sağlamaktadır. Uzlaşmanın sağlanamaması halinde, uzlaşma kurulunca çözüm önerisi hazırlanmaktadır. Bu çözüm önerisinin kabul görmemesi halinde ise, 180 gün içerisinde dava açılabilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, İtalya'da kamu personeli rejiminden kaynaklanan ihtilafların idari mahkemelerde değil de adli mahkemelerde çözümleneceği öngörüldüğünden, zikredilen uzlaşma prosedürünün idare hukuku alanında geçerli olmadığı belirtilmektedir. (Ragonesi, 133).

Fransız idare hukukunda ise, Uzlaştırma yöntemi temelde iki yasal düzenlemeye dayanmaktadır. Söz konusu düzenlemelerden ilki, idare mahkemelerinde görev yapan hâkimlere uzlaştırma görevi vermektedir. Gerçekten, İdare Mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemelerine İlişkin Kanunun L3 maddesi, idari yargıçlara yargılama yapmadan önce uzlaştırma görevi vermektedir. Diğer düzenleme ise, idari uyuşmazlıkların hangi hallerde uzlaşma yoluyla çözümleneceğinin çıkartılacak kararnamelerle belirleneceğini öngören 1987 tarihli Kanunun 13. maddesidir. Zira bu düzenlemeye dayanılarak çıkartılan 1991 tarih ve 9-204 sayılı Kararnamede, ihalelerden kaynaklı bazı ihtilafların çözümünde işbirliği yönteminin benimsenerek, uzlaşmayı sağlayacak kurulların ihdası öngörülmüştür.

Belçika hukukunda da, idari ihtilafların çözümünde Uzlaştırma yöntemi uygulanmaktadır. İdari sözleşmelerden doğan bir takım uyuşmazlıklar için öngörülen Uzlaştırma yöntemi, bazı hallerde başvurulması zorunlu bir yöntem olarak kabul edilmiştir. Taraflar Uzlaştırma yöntemine başvurup başarı elde ettikleri takdirde, uyuşmazlıklar yargı merciileri nezdinde dava açmadan sonlandırılmaktadır. Yargı mercilerin de açılan davaların görülmesi esnasında da Uzlaştırma yöntemi devreye sokulabilmektedir. Bu halde görülmekte olan davalar sona ermektedir. (Özbek, 124).

Portekiz idare hukukunda, idari sözleşmelerin yorumlanması, uygulanması ve geçerliliği konularında meydana gelecek uyuşmazlıkların yargı mercilerine götürülmeden

önce Uzlaştırma yöntemi ile çözümlenmeye çalışılması zorunluluk arz etmektedir. (Özbek, 123).

Slovenya’da idareye karşı dava ikame etmek isteyenlere, idarenin avukatları uyuşmazlığı uzlaşma yöntemi ile gidermeyi teklif edebilmektedir. Dava ikame edilmeden evvel yapılan bu teklifin 30 gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. (Özbek, 123).

Estonya hukukunda kamulaştırma işlemleri esnasında, kamulaştırılacak taşınmazın bedelinin tespiti kurulan uzlaşma komisyonu marifetiyle belirlenmektedir. (Özbek, 123).

Türk idare hukukunda da bazı konularda Uzlaştırma benzeri yöntemler kabul edilmiştir. Uzlaştırma benzeri yöntemlerin kabul edildiği idari uyuşmazlıkların başında, Köy Kanunundan⁴ kaynaklanan bazı uyuşmazlıklar teşkil etmektedir. Hakikaten söz konusu Kanunun 5. maddesinde⁵ iki köy arasında ortaya çıkan sınır uyuşmazlıklarının iki köyün ihtiyar heyetlerinin biraraya gelmesi ile çözümlenmeye çalışılacağı hükme bağlanmıştır. Keza, aynı Kanunun 48. maddesinde⁶, iki ya da daha fazla köyün birlikte yapması gereken işlerin nasıl gerçekleştirileceği hususunun kendi araların çözümlenmesi, çözümün gerçekleşmemesi halinde ise hükümetin devreye girerek çözüm üretmesi hususları kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler gözetildiğinde, zikredilen idari ihtilafların çözümlenmesi konusunda Uzlaştırma benzeri yöntemin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Keza Kamulaştırma Kanununun 8. maddesinde de⁷ Uzlaştırma benzeri bir düzenleme yer almaktadır. Bahse konu düzenlemede, kamulaştırma kararının alınmasından sonra bu kararı

⁴ Yayınladığı Resmi Gazete: Tarih: 7/4/1924, Sayı: 68

⁵ **Madde 5** – İki köy arasında nizalı sınırların çizilmesi için Hükümetin emriyle iki köy heyeti ihtiyariyesi bir araya toplanarak işin kendi aralarında düzeltilmesi için çalışılır. Gene uzlaşamadıkları halde idare meclisi tetkikat ve tahkikat yaparak altı ay içinde doğrudan doğruya sınırı çizer ve bu kati olur. Beş sene müddetle değiştirilemez.

⁶ **Madde 48** – İki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu Hükümet reisi işe karışır ve o köylerin ihtiyar meclislerini topluyarak işi bitirir.

⁷ **Satın alma usulü**

Madde 8 – (Değişik: 24/4/2001 - 4650/3 md.) İdarelerin, bu Kanuna göre, tapuda kayıtlı olan taşınmaz mallar hakkında yapacağı kamulaştırmalarda satın alma usulünü öncelikle uygulamaları esastır.

Kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmayı yapacak idare, bu Kanunun 11 inci maddesindeki esaslara göre ve konuyla ilgili uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da rapor alarak, gerektiğinde Sanayi ve Ticaret Odalarından ve mahalli emlak alım satım bürolarından alacağı bilgilerden de faydalanarak taşınmaz malın tahmini bedelini tespit etmek üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla kıymet takdir komisyonunu görevlendirir.

Ayrıca idare, tahmin edilen bedel üzerinden pazarlıkla satın alma ve trampa işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla uzlaşma komisyonunu görevlendirir.

alan idarenin öncelikle satın alma usulünü uygulaması gerektiği, kamulaştırılacak taşınmazın tahmini bedelinin tespiti için kıymet takdir komisyonun görevlendirileceği, bu bedel üzerinden satın alma usulünün sağlanması için uzlaşma komisyonunun oluşturulacağı, bu komisyon marifetiyle pazarlık sonucunda taşınmazın alınabileceği hükme bağlanmıştır. Bu usul, önleyici Uzlaştırma yönteminin tipik bir örneğini teşkil etmektedir. Bu usulle birlikte, uyuşmazlıkların gereksiz bir şekilde yargı mercilerine intikali engellenmeye çalışılmaktadır.

Aynı şekilde, terör olayları nedeniyle zarara uğrayanların zararlarının giderilmesi için 5233 sayılı Terör Ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanunda Uzlaştırma benzeri bir düzenleme yer almaktadır. Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanunun amaç hükmünde, terör eylemler; ya da terörle mücadele kapsamında yapılan faaliyetlerden maddi zarar gören gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu zararlarının idarece sulh yoluyla karşılanmasının hedeflendiği kabul edilmiştir⁸.

Bu noktada öngörülen düzenlemenin alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden olduğunu, nitekim uyuşmazlığın yargı önüne getirilmeden çözümlenmesinin amaçlandığını belirtmekte fayda vardır. 5233 sayılı Kanunun 6. maddesine⁹ göre, zarar görenler, zararın

İdare, kıymet takdir komisyonunca tespit edilen tahmini bedeli belirtmeksizin, kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz mal, kaynak veya bunların üzerindeki irtifak haklarının bedelinin peşin veya bu Kanunun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre yapılıyor ise, bu fıkradaki usullere göre taksitle ödenmesi suretiyle ve pazarlıkla satın almak veya idareye ait bir başka taşınmaz malla trampa yoluyla devralmak istediğini resmi taahhütlü bir yazıyla malike bildirir.

Malik veya yetkili temsilcisi tarafından, bu yazının tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde, kamulaştırmaya konu taşınmaz malı pazarlıkla ve anlaşarak satmak veya trampa isteği ile birlikte idareye başvurulması halinde; komisyonca tayin edilen tarihte pazarlık görüşmeleri yapılır, tespit edilen tahmini değeri geçmemek üzere bedelde veya trampada anlaşmaya varılması halinde, yapılan bu anlaşmaya ilişkin bir tutanak düzenlenir ve anlaşma konusu taşınmaz malın tüm hukuki ve fiili vasıfları ile kamulaştırma bedelini içeren tutanak malik veya yetkili temsilcisi ve komisyon üyeleri tarafından imzalanır.

8 Amaç

Madde 1- Bu Kanunun amacı, terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle maddî zarara uğrayan kişilerin, bu zararlarının karşılanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.

⁹ Başvurunun süresi, şekli, incelenmesi ve sonuçlandırılması

Madde 6- (Değişik: 28/12/2005 - 5442/3 md.) Zarar gören veya mirasçılarının veya yetkili temsilcilerinin zarar konusu olayın öğrenilmesinden itibaren altmış gün içinde, her hâlde olayın meydana gelmesinden itibaren bir yıl içinde zararın gerçekleştiği veya zarar konusu olayın meydana geldiği il valiliğine başvurmaları hâlinde gerekli işlemlere başlanır. Bu sürelerden sonra yapılacak başvurular kabul edilmez. Bu Kanun kapsamındaki yaralanma ve engelli hâle gelme durumlarında, yaralının hastaneye kabulünden hastaneden çıkışına kadar geçen süre, başvuru süresinin hesaplanmasında dikkate alınmaz.

İlgili valilik dışında diğer valilikler, kaymakamlıklar, Türkiye Cumhuriyeti dış temsilcilikleri, diğer bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan başvurular ilgili valiliğe gönderilir. Komisyon, zarar görenlerce yapılacak her başvuru ile ilgili çalışmalarını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde tamamlamak zorundadır. Zorunlu hâllerde, bu süre vali tarafından üç ay daha uzatılabilir.

öğrenilmesinden itibaren 60 gün ve her halde zarar veren olayın meydana gelmesinden itibaren bir yıl içinde ilgili il valiliklerine başvuruda bulunmak zorundadır. Başvurular ilgili valilik bünyesinde oluşturulan zarar tespit komisyonlarınca sonuçlandırılmaktadır. Zarar tespit komisyonu mezkûr Kanunun 12. maddesi¹⁰ hükmü gereğince, yapılacak nakdi ödeme tutarını ve ifa tarzını içeren bir sulhname tasarısı düzenler. Sulhname tasarısı devatname ile birlikte başvurucuya tebliğ edilir. Davet yazısında başvurucunun 30 gün içerisinde sulhname tasarısını imzalamak için gelmesi gerektiği, aksi takdirde sulhname tasarısını kabul etmemiş sayılacağı belirtilmektedir. İhtilafların sulh yoluyla çözümlenememesi halinde, yargı yoluna müracaat söz konusu olabilmektedir.

En nihayetinde Türk vergi hukukunda da uzlaşma kurumunun kabul edildiğini belirtmek gerekmektedir. Gerçekten 213 sayılı Vergi Usul Kanununun Ek 1.¹¹ ve Ek 11.¹²

Komisyon, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından başvuru konusu ile ilgili her türlü bilgi ve yardımı isteyebileceği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanları bilirkişi olarak da görevlendirebilir.

Komisyon, gerekli gördüğü uzmanları çalıştırabilir veya bunlardan görüş alabilir.

¹⁰ **Zararın karşılanmasına ilişkin sulhname**

Madde 12- Komisyon, doğrudan doğruya veya bilirkişi aracılığı ile yaptığı tespitten sonra 8 inci maddeye göre belirlenen zararı, 9 uncu maddeye göre hesaplanan yaralanma, engelli hâle gelme ve ölüm hâllerindeki nakdi ödeme tutarını, 10 uncu maddeye göre ifa tarzını ve 11 inci maddeye göre mahsup edilecek miktarları dikkate alarak, uğranılan zararı sulh yoluyla karşılayacak safi miktarı belirler. Komisyonca, bu esaslara göre hazırlanan sulhname tasarısının örneği davet yazısı ile birlikte hak sahibine tebliğ edilir.

Davet yazısında hak sahibinin sulhname tasarısını imzalamak üzere otuz gün içinde gelmesi veya yetkili bir temsilcisini göndermesi gerektiği, aksi takdirde sulhname tasarısını kabul etmemiş sayılacağı ve yargı yoluna başvurarak zararının tazmin edilmesini talep etme hakkının saklı olduğu belirtilir.

Davet üzerine gelen hak sahibi veya yetkili temsilcisi sulhname tasarısını kabul ettiği takdirde, bu tasarı kendisi veya yetkili temsilcisi ve komisyon başkanı tarafından imzalanır.

Sulhname tasarısının kabul edilmemesi veya ikinci fıkraya göre kabul edilmemiş sayılması hâllerinde bir uyumsuzluk tutanağı düzenlenerek bir örneği ilgiliye gönderilir.

Sulh yoluyla çözülemeyen uyumsuzluklarda ilgililerin yargı yoluna başvurma hakları saklıdır.

¹¹ **Uzlaşmanın konusu , kapsamı, komisyonlar ve şekli**

Ek Madde 1 – (Ek: 19/2/1963 - 205/22 md.; Değişik : 22/7/1998 - 4369/18 md.) Mükellef tarafından, ikmalen, re'sen veya idarece tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin vergi ziyayı cezalarının (359 uncu maddede yazılı fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde tarh edilen vergi ve kesilen ceza ile bu fiillere iştirak edenlere kesilen ceza hariç) tahakkuk edecek miktarları konusunda, vergi ziyasına sebebiyet verilmesinin kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten ya da 369 uncu maddede yazılı yanılmadan kaynaklandığının veya bu Kanunun 116, 117 ve 118 inci maddelerinde yazılı vergi hataları ile bunun dışında her türlü maddi hata bulunduğu veya yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun ileri sürülmesi durumunda, idare bu bölümde yer alan hükümler çerçevesinde mükellefler ile uzlaşabilir. Uzlaşma konusu verginin matrah farkları itibariyle bölünebildiği durumlarda uzlaşma sadece toplam matrah farkının bu bölümüne isabet eden vergi kısmı için de yapılabilir.

¹² **Tarhiyet öncesi uzlaşma:**

Ek Madde 11 – (Ek : 4/12/1985 - 3239/33 md.) (Değişik birinci fıkra : 11/8/1999 - 4444/7 md.) Maliye Bakanlığı, vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergilerle kesilecek cezalarda (359 uncu maddede yazılı fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde tarh edilecek vergi ve kesilecek ceza ile bu fiillere iştirak edenlere kesilecek ceza hariç) tarhiyat öncesi uzlaşma yapılmasına izin verebilir.

maddelerinde hem tarhiyat öncesi hem de tarhiyat sonrası uzlaşma kurumları düzenleme altına alınmıştır. Buna göre, uzlaşılan konularda sonradan dava açılması imkan dahilinde değildir.

d. Tahkim

aa. Genel Olarak

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin en bilinen ve en fazla uygulananı olan tahkim idari uyuşmazlıkların çözümünde de uygulama alanı bulabilmektedir. Bununla birlikte, her türlü idari ihtilafın tahkim yöntemi ile çözümlenmesi imkân dâhilinde değildir. Gerçekten idarelerin kamu erki kullanarak tesis ettikleri idari işlemlerin iptaline ilişkin uyuşmazlıkların çözümü için tahkim uygun bir yöntem olarak telakki edilemez. Nitekim idareler idari işlemleri çoğunlukla kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu yararını gerçekleştirme nedeniyle tesis etmektedir. Bu nedenle söz konusu işlemlerin denetiminin tahkim yöntemi ile yapılması pek mümkün gözükmemektedir. (Akıncı, 395).

bb. Tanımı

Tahkim, yasaların yasaklamadığı hallerde taraflar arasında meydana gelmiş veyahut ileride meydana gelecek ihtilafların çözümünün yargı mercileri yerine, taraflarca seçilen ya da bizatihi yasada belirlenen kişiler vasıtasıyla çözümlenmesini öngören alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi şeklinde tanımlanabilir. (Bilge, Önen, Ergun, 1978:742-743; Alangoya, Yıldırım, Nevis, 2006:642; Alangoya, 2003:592; Üstündağ, 1997:933; Postacıoğlu, 1975:783; Kuru, Arslan, Yılmaz, 2008:847; Erdoğan, 2004:26; Şanlı, 17; Balcı, 39; Pekcanitez, Atalay, Özekes, 667; Akıncı, 391; Akıncı, 29). Tahkim yönteminde, uyuşmazlığın çözümü “hakem” adı verilen kişilerden talep edilmektedir. Taraflar söz konusu yöntemde, meydana gelen ihtilafın çözümünü devlet adına yargı erki kullanmayan ve resmi sıfatları bulunmayan

Tarhiyattan önce uzlaşmaya varılması halinde tutanakla tespit edilen bu husus hakkında dava açılmaz ve hiçbir mercie şikayette bulunulamaz. (Ek : 3/12/1988 - 3505/10 md.) Uzlaşılan vergi miktarı üzerinden, bu Kanunun 112 nci maddesine göre gecikme faizi hesaplanır. Tarhiyat öncesi uzlaşmanın temini edilememiş veya uzlaşma müzakeresinde uzlaşmaya varılmamış olması halinde mükellefler veya ceza muhatabı olanlar verginin tarhından ve cezanın kesilmesinden sonra uzlaşma talep edemezler. Tarhiyat öncesi uzlaşmaya ilişkin esas ve usuller Yönetmelikte belirtilir.

kişilerden istemektedirler. Bu istekle birlikte, ihdas edilen karara önceden rıza vermiş olarak kabul edilmektedirler.

Tahkim yargı mercileri nezdinde yapılan yargılamalara nazaran uyuşmazlığı hızlı bir şekilde çözüme kavuşturmaktadır. Öte yandan, maliyetinin daha düşük olması, tarafların uyuşmazlığın niteliğine göre hakemlerini seçebilecek olması, tahkim yöntemindeki süreçte gizliliğin esas alınması ve verilen kararların taraflar açısından bağlayıcı olması tahkimin ön plana çıkma sebeplerinden diğerlerini teşkil etmektedir. (Grenig, 2005:109-110).

Tahkim yöntemi bazı yönlerden diğer alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde farklılıklar ihtiva etmektedir. Bu farklılıklar nedeniyle doktrinde bazı yazarlarca, tahkimin alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden olmadığı, sadece istisnai bir yargılama niteliğinde bulunduğu dile getirilmiştir. (Akıncı, 100; Bulur, 32; Tanrıver, 20). Buna karşın tahkimin diğer alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden birini teşkil ettiği de kabul görmektedir. (Özbek, 138 vd.). Şimdi kısaca tahkim yöntemi ile diğer alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri arasındaki farklılıklara kısaca değinmekte fayda görmekteyiz. Tahkim dışında kalan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde uyuşmazlığın çözüm süreci tamamen tarafların kendi inisiyatiflerinde yürütülmekte iken, tahkim yönteminde uyuşmazlığın çözüm süreci tarafların seçtiği hakemler tarafından sevk ve idare edilmektedir. (Goldberg, Sander, Rogers, 235). Yine diğer alternatif yöntemlerde uyuşmazlığın çözümü için alınan karar bizatihi tarafların müşterek katılımı ile belirlenmekteyken, tahkim yönteminde uyuşmazlığın çözümü için alınan karar hakem veya hakem heyetince belirlenmekte ve taraflar için bağlayıcı olmaktadır. Keza tahkimin diğer yöntemlerden ayrı olarak uyuşmazlığın çözümünde yargılama yapılması nedeniyle farklılığı bulunmaktadır.

Taraflar arasında ortaya çıkan ihtilafın alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden olan tahkim ile çözümlenebilmesi için her şeyden evvel meydana gelen ya da ilerde meydana gelecek ihtilafın tahkimle çözümlenmeye elverişli olması gerekir. Bunun yanında, tarafların ihtilafın tahkim yoluyla çözümlenmesi konusunda anlaşmış olmaları da şarttır. (Kuru, Arslan, Yılmaz, 847; Pekcanitez, Atalay, Özkes, 672-673; Akıncı, 31).

Kural olarak taraflar arasında meydana gelen ihtilafların çözümü için tahkim yöntemine başvurulup başvurulmayacağı hususu tamamen tarafların ihtiyarında olan bir husustur. Ancak belirtmek gerekir ki, bazı hallerde belli başlı uyuşmazlıkların çözümü için zorunlu tahkim öngörülmektedir. Diğer bir ifade ile, yapılan yasal düzenlemeler ile birlikte

bazı uyuşmazlıkların çözümü için tahkim yöntemine başvurulması zorunlu bir yol olarak öngörülebilmektedir. İşte bu durumda, taraflar uyuşmazlığın çözümü için dava açamaz. Çözüm için yasalarda öngörülen hakemlere başvurulması gerekmektedir. (Kuru, Arslan, YılmaZ, 847; Akıncı, 31).

cc. Karşılaştırmalı Hukukta İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Tahkimin Rolü

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden olan tahkim, Fransız idare hukukunda 19. yüzyılda hem doktrinde hem de yargı içtihatlarında kabul görmemiş ve yasak olarak kabul edilmiştir. Gerçekten idare ile bireyler arasında ortaya çıkan idari uyuşmazlıkların niteliğinin gelişip farklılaşmasına rağmen günümüzde de kural olarak, idari uyuşmazlıkların tahkim yöntemi ile çözümlenemeyeceği ve ancak belli istisnai hallerde tahkime başvurulabileceği kabul görmektedir. (Laidié, 2000:482). Bu yaklaşımın altında yatan sebeplerin başında, devlet ve kamu kuruluşları ile alakalı davalarda tahkim yolunun kapalı olduğunu düzenleyen Medeni Usul Yasasındaki mülga 83. madde (Sayman, 1982:29). yer almaktadır. Bu hükümden esinlenen bazı yazarlar da, idare hukukunda amaçlanan kamu yararının tahkim yöntemi ile tam olarak hayata geçirilemeyeceğini dile getirerek bu yasağa destek vermişlerdir. (Tan, 1999:8). Hemen ifade etmek lazım gelir ki, tahkim yasağının dayandırıldığı yasal düzenleme günümüzde ilga edilmiş olmasına rağmen, idari uyuşmazlıklarda tahkime gitmenin mümkün olmadığı belirtilmektedir. Zira Fransız Danıştay'ı da idari uyuşmazlıklar açısından kural olarak tahkim yasağının varlığını devam ettirdiğini kabul etmektedir. (Tan, 8). Öte yandan, Fransız Medeni Kanununun 2059. maddesinde taraflarca üzerinde tasarruf edilebilecek hususlarda tahkimin mümkün olacağı, 2060. maddesinde ise kamu düzenini ve kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren uyuşmazlıklar açısından tahkimin yasak olduğu hükme bağlanmıştır. (Delvolvé, Roche, Pointon, 2003:6). Bu nedenle, kamu kurumlarının taraf olduğu uyuşmazlıklar bakımından kural olarak tahkim yasaklanmış bulunmaktadır. Mülga kanun döneminde Fransız Danıştay'ı idari uyuşmazlıklarda tahkim yasağını oldukça katı bir yaklaşımla uygulamıştır. Bununla birlikte, idari uyuşmazlıklarda tahkim yasağının yeni yasa ile birlikte daha dar yorumlandığı gözlemlenmektedir. (Delvolvé, Roche, Pointon, 39). Fransız Medeni Kanununun 2060. maddesini esas alan yargı mercileri; yargılama neticesinde verilen kararın etkisinin kamuyu ilgilendirdiği ve zayıf konumda bulunanı korumayı ve böylece kamu düzenini gerçekleştirmeyi hedefleyen uyuşmazlıkların tahkim yöntemi ile

çözümlemeyeceğini kabul etmektedir. (Delvolvé, Roche, Pointon, 44-51). Ticari ve sınıf alanda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları açısından tahkim yasağı oldukça esnek uygulanmıştır. Bu kapsamda 8 Ocak 2002 tarihinde ihdas edilen Kararname ile belli yasalardan kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkime başvurulabileceği kabul edilmiştir¹³.

Polonya idare hukuku sisteminde de benzer bir şekilde, sadece belli türdeki idari ihtilafların çözümü için tahkim yöntemine müracaat edilebilmektedir. İtalya'da kamu hizmetlerinin görürülmesi ile ilgili uyuşmazlıklar ihdas edilen tahkim kurullarında çözüme kavuşturulabilmektedir. Portekiz idare hukukunda, yasada cevaz verilen ya da özel hukuktan kaynaklanan uyuşmazlıklarda taraflardan biri idare olsa dahi tahkim yöntemine başvurulabileceği öngörülmüştür. Öte yandan, idari sözleşmeler ile kamu hizmetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenmesine cevaz verilmiştir. İsviçre'de ise yalnızca kamulaştırma işlemlerinden kaynaklanan ihtilaflar bakımından tahkim yolu kabul edilmiştir. Belçika idare hukukunda, yasaların ya da uluslararası düzenlemelerin öngördüğü idari ihtilaflarda tahkim yöntemi işlerlik kazanabilmektedir. Rusya ve Gürcistan'da ise, idari ihtilafların tahkim yöntemi ile çözümlenebilmesi mümkün kabul edilmiştir. (Akıncı, 391 vd).

dd. Türk İdare Hukukunda İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Tahkimin Rolü

Uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemlerinden biri olan tahkim, Türk idare hukukunda sadece idari sözleşmeler konusunda gündeme gelmiştir. Gerçekten tek yanlılık ve icrailik niteliklerine sahip olan idari işlemler için tahkim gündeme gelmemiştir. Bunun altında yatan sebepler, bu nitelikteki idari işlemlerin kamu erkine dayanılarak tesis edilmeleri ve ilgililerin isteklerine bağlı olmaksızın hayata geçirilmeleri şeklinde sıralanabilir. (Onar, 1966:1931).

Türk hukukunda tahkim idari sözleşmelerden olan imtiyaz sözleşmesi için ilk olarak gündeme gelmiştir. Ancak, imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümleneceğine ilişkin sözleşme hükümleri, Danıştay tarafında imtiyaz sözleşmelerinin incelenmesi yetkisi kapsamında kabul görmemiştir. Zira Danıştay 1. Dairesinin imtiyaz sözleşmelerini inceleme yetkisi kapsamında tesis ettiği 10.04.1996 tarih ve 1995/178 E.,

¹³ Örneğin Devlet demir yollarına ilişkin yasa ile Eurodisney'in imalatına ilişkin yasalardan kaynaklanan sözleşmelerin tahkime tabi olabileceği kabul edilmiştir. Delvolvé, Roche, Pointon, 42-43; Laidié, 488-489

1996/78 K. sayılı Kararda, Gebze Dilovası Doğalgaz Santralının kurulması ve işletilmesi ile ilgili imtiyaz sözleşmesinde yer alan uyuşmazlıkların tahkim yöntemiyle giderilmesine ilişkin hükümlerin sözleşme kapsamından çıkarılması hükmüne bağlanmıştır. (Tan, 1995:308). Yine, Danıştay 1. Dairesi 1995/180E., 1996/70K. sayılı Kararda da, Suçatı Hidroelektrik Santralının kurulması ve işletilmesine ilişkin imtiyaz sözleşmesinde tahkim şartını kabul etmemiştir. (Orak, 2006:111-113).

Danıştay'ın imtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların tahkim yöntemi ile çözümlenemeyeceğine ilişkin tavrı nedeniyle yasa koyucu 8 Haziran 1994 tarih ve 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun" ile özel düzenleme sevk etmiştir. Söz konusu düzenlemede, bazı hizmetlerin imtiyaz sözleşmesi ile değil de özel hukuk sözleşmeleri ile gördürüleceği kabul edilmiştir. Bu çerçevede, zikredilen sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenmesinin önü açılmaya çalışılmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi söz konusu yasanın iptali için açılan davada vermiş olduğu 28.06.1995 tarih ve 1994/71E., 1995/23K. sayılı Karar'da, yap-işlet-devret sözleşmelerinin imtiyaz sözleşmeleri niteliğinde olduğu, idari işlem ve eylemlerin idari yargının denetimine tabi olduğu, bu düzenlemeyle imtiyaz sözleşmesi niteliğinde olan yap-işlet-devret sözleşmelerinin idari yargı denetiminin kapsamından çıkartılmak istendiği belirtilerek iptal hükmü tesis etmiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararı tesis etmekle, idari sözleşme niteliğinde olan her türlü sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargı yerlerinde çözümleneceği ve dolayısı ile bu ihtilaflar için tahkim yöntemine başvurulamayacağını kabul etmiştir. Esasında bu dönemde tesis edilen Anayasa Mahkemesi kararlarında doğrudan doğruya idari sözleşmelerde tahkimin mümkün olmadığına ilişkin bir belirleme yapılmamakla birlikte, idari sözleşmelerin idari yargı denetimi dışında tutulmayacağı belirtilmekle bu sonuca ulaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi kararları ile somutlaşan bu yaklaşımın aşılması ve bilhassa kamu hizmetlerinin gördürülmesi maksadıyla akdedilen sözleşmelerden kaynaklanan ihtilafların çözümünde tahkim usulünün uygulanabilmesi için 1999 yılında Anayasa'da değişiklik yapılmıştır. 4446 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği paketinde Anayasa'nın 47. maddesine; *"Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsler ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen*

yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri gerçek ve tüzelkişilere yaptırılabilceği ve devredilebileceği kanunla belirlenir.” ibareleri eklenmiştir. Bu düzenleme ile birlikte, kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gördürölmesi hususunda yasa koyucuya takdir yetkisi tanınmıştır. Aynı Anayasa değişikliği paketi ile Anayasa’nın 125. maddesine şu hüküm eklenmiştir: “*Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli ve milletlerarası tahkim yoluyla çözümlenebilmesi öngörülebilir. Mülletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.*” Esasen Anayasa’nın 47. maddesine eklenen hükümle kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gördürölmebileceği yolu açılmakla zaten bir anlamda tahkim uygulama kabiliyeti bulabilmektedir. Ancak bununla da yetinmeyen Anayasa koyucu, ayrıca 125. maddeye eklediği hükümle, kamu hizmetinin imtiyaz yoluyla gördürölmesi halinde dahi uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenebileceğine cevaz vermiştir.

Anayasamızda gerçekteştirilen ve imtiyaz sözleşmelerinde tahkim yönteminin uygulanmasına imkân veren söz konusu düzenlemeler üzerine, 21.01.2000 tarih ve 4501 sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyuşması Gereken İlkelere Dair Kanun kabul edilmiştir. 4501 sayılı Kanunun 2. maddesinde¹⁴ tahkim; tarafların doğmuş veya doğabilecek bir uyuşmazlığı aralarındaki anlaşmaya göre hakem veya hakem kuruluna götürdükleri, usulü taraflarca belirlenebilecek özel bir yargılama faaliyeti şeklinde tanımlanmıştır. Yine aynı Kanunun 6. maddesinde¹⁵, Kanunda ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş olan uluslararası anlaşmalarda hüküm bulunmaması halinde, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanunun tahkim ile ilgili hükümlerinin uygulanacağı kabul edilmiştir. Ancak hemen ifade etmek lazım gelir ki, 21.06.2001 tarih ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte, yabancılık unsuru taşıyan kamu hizmeti imtiyaz ve şartlaşmaları bakımından 4501 sayılı Kanunun uygulama

¹⁴ **Tanımlar**

Madde 2 – Bu Kanunda geçen;

Tahkim yolu: Tarafların doğmuş veya doğabilecek bir uyuşmazlığı aralarındaki anlaşmaya göre hakem veya hakem kuruluna götürdükleri, usulü taraflarca belirlenebilecek özel bir yargılama faaliyetini, ifade eder.

¹⁵ **Hüküm bulunmayan haller**

Madde 6 – Bu Kanunda ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası anlaşmalarda hüküm bulunmayan hallerde, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile 20.5.1982 tarihli ve 2675 sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanunun tahkim ile ilgili hükümleri uygulanır.

kabiliyeti kalmamıştır. Bu bağlamda, yabancılık unsuru taşımayan kamu hizmeti imtiyaz ve şartlaşmalarında tahkim yönteminin öngörülmesi halinde tahkim usulü 4501 sayılı Kanun ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümleri doğrultusunda belirlenecek, yabancılık unsuru taşıyan kamu hizmetleri ve imtiyaz şartlaşmalarında tahkim yönteminin öngörülmesi halinde ise tahkim usulü 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu çerçevesinde tespit ve tayin olunacaktır.

e. Kamu Denetçiliği/Ombudsmanlık

aa. Tanım ve Tarihçe

Ombudsman kavramı, idare ile vatandaşların arasında çıkan uyuşmazlıklarda vatandaşların temsilcisi olan, vatandaşların şikâyetlerini dinleyen kişi şeklinde tanımlanması mümkündür. (Ataman, 1993:217; Arslan, 1986:157; Eren, 2000:81; Hansen, 1996:195-196).

Pekçok ülkede uygulama alanı bulan kamu denetçiliği/ombudsmanlık kavramını kapsayıcı bir şekilde tanımlamak oldukça güçtür. Ombudsman, idare ile bireyler arasında meydana gelen uyuşmazlıkları yargı mercileri nezdinde dava konusu edilmeden önce hakem ya da arabulucu gibi çözmeye çalışan kişi şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir ifade ile, ombudsman veya kamu denetçisi, bireylerin idare ile olan ilişkilerin karşılaştıkları sorunların çözümü için gerekli araştırma ve incelemeleri yaparak gerekli hallerde ilgili kamu idaresine önerilerde bulunan ve karşılaştığı sorunları yasama organına raporlayan denetçi şeklinde de tarif edilebilir. (Şengül, 31-32; Erhürman, 1998:88).

Bu çerçevede ombudsmanlık/kamu denetçiliği müessesesini; tesis edilen idari işlem ya da eylemlerden etkilenen ilgililerin şikayeti üzerine harekete geçip idarenin eylem ya da işlemi üzerine yerindelik ve hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisine sahip olan, yapılan denetim neticesinde hukuka uygun veya yerinde olmadığı tespit edilen işlemin geri alınması, kaldırılması, ortaya çıkan zararların giderilmesi maksadıyla girişimde bulunan ve genellikle aldığı kararların hukuki bağlayıcılığı bulunmayan devlet kurumu şeklinde tanımlamayabiliriz. (Akıncı, 1999:265; Temizel, 1997:776; Erhürman, 2000:160; Sezen, 2001:72; Erhürman, 89).

Ombudsmanlık müessesesinin başında bulunan kamu denetçisi çoğu ülkede parlamentolar tarafından atanmasına rağmen, tüm kurumlar karşısında bağımsız konumdadır. Bu müessese, idarelerce yapılan eksikliklerin giderilmesi ve yanlışlıkların ortaya çıkarılması,

yasalarla idarelere tanınan takdir yetkisinin kötüye kullanımının engellenmesi, hukuka riayet edilerek işlem ve eylem tesis edilmesi ve kamu hizmetlerinin daha iyi bir şekilde sunulmasının sağlanması için önerilerde bulunmayı amaç edinmektedir. (Oytan, 1975:195-196; Ataman, 218-219).

İdarenin denetim araçlarından birini teşkil eden ombudsmanlık, bireyleri idare karşısında koruma işlevini üstlenmektedir. (Uluer, 1990:1027). Ombudsmanlık kurumunun yukarıda zikredilen maksatlarının yanında, vatandaşların yönetime katılımını sağlamak suretiyle, temel hak ve hürriyetlerin korunması amacı da bulunmaktadır. Öte yandan ombudsmanlık kurumu, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olması hasebiyle yargı mercileri üzerindeki iş yükünün azalması yönünde katkısı da bulunmaktadır. (Selçuk, 2001:180; Tayşi, 1997:109).

Ombudsmanlık kurumunun ilk defa 18. yüzyılda (Tortop, 1998:3-4; Köksal, 2007:33 vd.; Esgün, 1996:245 vd.; Eren, 80). İsveç'te tarih sahnesinde ortaya çıktığı kabul edilmekle birlikte, Roma'da bulunan halk tribünlerinin, 17. yüzyılda Amerika'da var olan "censors" kurumunun ve Çin'de M.Ö. 206 ila 220 yılları arasında uygulanan "Control Yuan" müessesesinin ombudsmanlık kurumu ile benzeştiği belirtilmektedir. (Erhürman, 90).

Osmanlı Devleti'nde var olan kadılık ve ahilik sisteminden etkilenen İsveç Kralı XII. Charles'in hazırlattığı bir ferman ile ombudsmanlık kurumunu ilke defa uyguladığı kabul görmektedir. (Machacek, 1998:4; Ataman, 780). Kral bu fermanla, İsveç yöneticilerinin yasalara uygun davranmalarını Kral adına gözetecek bir ombudsman atadığını beyan etmiştir. (Uluer, 1022; Erhürman, 90). Böylelikle kamu görevlilerinin yasalara uygun davranması teminat altına alınmak istenmiştir. 1809 yılında anayasaya giren ombudsmanlık kurumu, demokratik düzenin gelişiminde de önemli rol oynamıştır. Zamanla geliştirilen ombudsmanlık sistemi, günümüzde İsveç hukuk sisteminde önemli bir fonksiyonu icra etmektedir. (Erhürman, 90). Günümüz İsveç hukuk sisteminde, ombudsmanın kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerini denetlemek, vatandaşların şikâyetlerini çözümlenmek ve kamu görevlileri aleyhine davalar ikame etmek gibi yetkileri bulunmaktadır. (Oytan, 195).

Ombudsmanlık kurumu, 1900'lü yıllarda diğer İskandinav ülkelerinde de uygulanmaya başlanmıştır. 1919 yılında Finlandiya'da, 1953 yılında Danimarka'da, 1962 yılında ise Norveç'te uygulanmaya başlanılmıştır. Daha sonrasında, 1956'da Almanya ve 1967 yılında İngiltere ombudsmanlık kurumunu kabul etmiş ve uygulamaya başlamıştır. (Tortop, 3).

Günümüzde ise ombudsmanlık kurumu çoğu hukuk sisteminde kabul görmüştür. (Erhürman, 90). Ülkemizde de 2010 Anayasa değişikliği ile uygulanmaya başlamıştır.

bb. Özellikleri

Ombudsmanlık kurumunun bünyesinde taşıdığı özellikler her ülke hukuk sisteminde değişiklik göstermekle birlikte, bu kurumun ilk çıktığı günden modern hale bürünmesine kadar bazı ortak özellikleri bünyesinde barındırdığı bilinmektedir. Bu çerçevede söz konusu ortak özelliklerine değinmenin konunun daha iyi anlaşılmasına sağlayacağı kanısındayız.

Ombudsman önüne bir vaka getirildiğinde, diğer alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden farklı olarak ihtilafı çözüme kavuşturmaya odaklanmamaktadır. Bu bağlamda, ombudsman öncelikle ihtilafın kaynağını teşkil eden idari işlemi veya eylemi belirleyerek, konu hakkında bir rapor tanzim eder. Söz konusu raporda, uyuşmazlığın nedenleri hakkında saptamalarda bulunulmak suretiyle, yapılması gereken hususlar ilgili makamlara iletilir. Hazırlanan raporun gereğinin ilgili makamlarca yapılması halinde, ilerde aynı konuda doğabilecek uyuşmazlıkların önüne geçilmiş olması amaçlanmaktadır. (Özbek, 126; Esgün, s. 262).

Her ne kadar, ombudsmanın idare ile bireyler arasında arabulucu konumunda olduğu ifade edilmekte ise de, ombudsmanın temel görevlerinden biri de denetim yapmaktır. (Esgün, 262). Gerçekten yukarıda da zikredildiği üzere, ombudsmanlık kurumu ile idarelerin kötü yönteminin önüne geçmek ve böylece bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak amaçlanmaktadır.

Ombudsmanlık müessesesi neredeyse uygulandığı tüm hukuk sistemlerinde özerk bir yapı şeklinde konumlandırılmaktadır. Yürütme ve yasamadan bağımsız olarak çalışan bu kuruma ombudsman ataması genellikle ülke parlamentoları tarafından yapılmaktadır. Ancak bu atama yetkisinin ombudsmanlık kurumunun yasama meclisleri ile hiyerarşik bir ilişki içinde olduğu anlamına gelmez. Yasama organı karşısında da bağımsız ve tarafsız konumda bulunan ombudsmanlık müessesesi, yasama organı adına idari makamlar üzerinde denetim faaliyeti icra etmektedir. (Eren, 84; Uluer, 1025).

Ombudsmanlık kurumu ne kadar diğer organlar karşısında bağımsız şekilde konumlandırılırsa, o kadar işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilecektir. Bağımsız ve tarafsızlıktan ombudsmanlığın bilhassa yürütme erkine karşı bağımsız ve tarafsız olması

anlaşılmalıdır. Ombudsmanın seçimi, kurum personelinin alımı, bütçesinin oluşturulması ve görev süresi gibi hususlar bağımsızlığı doğrudan etkilemektedir. (Tortop, 4; Eren, 83-85; Erhürman, 91-92).

Ombudsmanlık kurumunun diğer önemli bir özelliği de, bireylerin kolaylıkla ulaşabilecekleri bir konumda bulunması ve şikâyetlerin rahatlıkla ulaştırılabilmesidir. Gerçekten, yargı mercilerine başvuruda karşılaşılan bir takım sorunlar, fazla masraflar ve bürokratik engeller ombudsmanlık müessesesinin işleyişinde bulunmamaktadır.

Ombudsmanın kendisine bireyler tarafından iletilen şikâyetlerin denetimini gerçekleştirirken etkin yetkilere sahip olması şarttır. Bu bağlamda, ombudsmanın idareler üzerinde denetimlerini gerçekleştirirken kamu nezdindeki bilgi ve belgelere belli istisnalar dışında erişim yetkisi bulunmaktadır. Vatandaşlara tanınan hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla ombudsmanın inceleme, araştırma, öneride bulunma, eleştiri yöneltme ve kamuoyunu harekete geçirme yetkilerinin olduğu kabul görmektedir. (Sezen, 76; Selçuk, 180). Ombudsmana tanınan bu yetkiler sayesinde idareler üzerinde etkin denetim ve inceleme yapabilecektir.

Ombudsmanlık müessesesi, hem bireyleri hukuka aykırı idari işlem ve eylemlerden korumayı hem de idarelere yanlışlarını düzeltme fırsatı sunmayı amaçlamaktadır. Bu kabilden olmak üzere, gerçekleştirilen denetimlerde idare ajanlarının gözünden kaçan ya da sürekli bir şekilde yanlış uygulanan hususlara dikkat çekilmekte ve idarelerin yanlışlarından dönmelerine imkân sunulmaktadır. (Sezen, 79; Erhürman, 100).

Ombudsman gerçekleştirdiği incelemeler üzerine tespit ettiği hukuka aykırılıkların giderilmesi ve sonraki süreçlerde aynı aykırılıkların gerçekleştirilmemesi için bir takım girişimlerde bulunmaktadır. Bu bağlamda, hazırladığı raporla önerilerini yasama meclisine iletmektedir. Bununla birlikte, yasama meclisine iletilen bu raporların ve bu raporlarda yer alan önerilerin bir bağlayıcılığı yoktur. (Sezen, 75; Erhürman, 89). Ombudsman yaptığı denetimler neticesinde tespit ettiği aykırılıkların giderilmesi için yaptığı önerilerin idareler nezdinde uygulanmaması halinde, yasama organını ve kamuoyu denetimini devreye sokması mümkündür. (Uluer, 1024).

cc. Karşılaştırmalı Hukukta Ombudsmanlık

Ombudsmanlık kurumunun tarihte ortaya çıktığı yer olarak kabul edilen İsveç'te dört ombudsman görev almaktadır. Ombudsmanlar parlamento tarafından seçilmekte ve görev süreleri dört yıl ile sınırlıdır. Yasal olarak ombudsmanların hukukçu olma zorunluluğu bulunmamakta, ancak uygulamada ombudsmanlar daha ziyade yüksek yargıçlar arasından seçilmektedir. Ombudsmanlar mahalli ve merkezi idarelerinin yanında kamu erki kullanan kişiler üzerinde de denetimde bulunabilmektedir. Ancak hemen ifade etmek lazım gelir ki, seçilmiş meclis üyeleri ile yerel hükümet mensupları ombudsman denetimine tabi değildir. Ombudsmanların soruşturma, araştırma gibi yetkileri bulunmaktadır. Bu kişiler söz konusu yetkilerini re'sen ya da şikayet üzerine harekete geçmek suretiyle kullanmaktadırlar. Ombudsmanların gerçekleştirdikleri denetim neticesinde kamu erki kullanan mercilere öneride bulunmanın yanında talimat verme, dava açma ve disiplin işlemi uygulama şeklinde bir takım icrai yetkileri de mevcuttur. İsveç hukukunda ombudsmanlar, bağımsız ve tarafsız bir şekilde konumlandırılmışlardır. Diğer bir ifade ile, parlamento dahil olmak üzere hiçbir makamdan talimat ve tavsiye almadan denetimlerini gerçekleştirmektedir. Bununla birlikte, parlamentonun ombudsmanlara olan güvenini yitirmesi veyahut ombudsmanın başarısız olduğuna kanaat getirmesi halinde, ombudsmanlık yetkisini geri alması da mümkündür. (Uler, 1023-1024; Akıncı, 306 vd).

Diğer bir İskandinav ülkesi olan Danimarka'da da ombudsman parlamento tarafından seçilmektedir. Ombudsmanın görev süresi, parlamentonun görev süresi ile aynıdır. Diğer bir ifade ile, her parlamento seçimi ile birlikte yeniden ombudsman seçimi gerçekleştirilmektedir. Ombudsman seçilmek için hukukçu veya parlamento üyesi olmak şart değildir. Ombudsman denetim yetkisini kural olarak askeri ve sivil idareler üzerinde kullanabilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi sınırlıdır. Yargı mercileri ise tamamen ombudsman denetimi dışında tutulmuştur. Danimarka'da da ombudsmanlık denetimi re'sen ya da başvuru üzerine gerçekleştirilebilmektedir. Ombudsmana başvuru süresi, tüm idari başvuru yollarının tüketilmesinden itibaren bir yıldır. Parlamento dâhil olmak üzere, tüm mercilere karşı bağımsız ve tarafsız konumda bulunan ombudsmanın idari işlemleri değiştirme ya da iptal etme yetkisi mevcut değildir. (Ergani, 3 vd.; Uler, 1024; Akıncı, 319 vd).

İngiliz hukukunda ise ombudmsanlık görevi parlamento komiseri adı verilen kişilerce gerçekleştirilmektedir. Bu kişiler, Kraliçe'nin atama kararnamesi ile atanmaktadır. Ancak söz konusu kararnamenin İngiliz Bakanlar Kurulu'nun onayına tabi olduğu gözetildiğinde, parlamento komiserlerinin aslında hükümet tarafından atandığı kabul görmektedir. Görevden alınmadığı sürece emeklilik yaşına kadar hizmet eden parlamento komiserlerinin hukukçu olma zorunlulukları bulunmamaktadır. İdari mercileri idari faaliyetlerini icra ederken gerçekleştirdikleri eylem ve işlemler parlamento komiserinin soruşturma yetkisi kapsamındadır. Parlamento komiserine başvurulabilmesi için, ihtilafların öncelikle yargı önüne götürülmüş olması ve buradan bir netice elde edilmemiş olması lazım gelmektedir. Parlamento komiserlerinin re'sen denetim yapma yetkileri bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile, ancak başvuru üzerine denetim gerçekleştirebilmektedirler. Parlamento komiserleri, yasama ve yargı organları ile askeri idareleri kural olarak denetleyememektedirler. Parlamento komiserlerince gerçekleştirilen denetimler ile ulaşılan neticeler bir raporla ilgililere duyurulmaktadır. Bunun dışında gerçekleştirilen denetimler neticesinde herhangi bir icrai karar tesis edilmesi söz konusu değildir. Diğer bir ifade ile, parlamento komiserlerinin idareleri tazminata mahkum kılması, idari işlemleri iptal etmesi gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. (Özden, 2005: 61 vd.; Özer, 60-61; Akıncı, 327 vd).

Fransa'da ise, ombudsman kamu arabulucusu adıyla ifade edilmektedir. Kamu arabulucusu, hükümet eliyle atanmaktadır. Altı yıllık görev süresi bulunmaktadır. Kamu arabulucusunun yargı mercilerinin işlemleri ile kamu personel rejiminden kaynaklı uyuşmazlıklar üzerinde inceleme yetkisi kısıtlanmıştır. Bunun dışında kalan idari konular üzerinde araştırma ve inceleme yetkisi bulunmaktadır. Kamu arabulucusunun görev süresince geniş bir dokunulmazlık zırhı bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile kamu arabulucusunun görevini ifa ederken söylediği sözler ve icra ettiği işlerden dolayı kovuşturulması, tutulması veya tutuklanması yasaktır. Kamu arabulucusu incelemesini gerçekleştirirken, idarelerden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmektedir. Ancak belirtmek lazım gelir ki, kamu arabulucusunun idarelerden istediği bilgi ve belgelerin milli savunma, kamu güvenliği ve dış ilişkilere ilişkin olması halinde, bilgi ve belgelere erişimi kısıtlanabilmektedir. Kamu arabulucusuna başvuruların parlamento aracılığı ile yapılması lazım gelmektedir. Kamu arabulucusu tarafından yapılan incelemeler neticesinde hazırlanan raporlar, yıllık olarak parlamento ve cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Aleniyetin sağlanması adına kamuoyu ile paylaşılan bu

raporda belirtilen önerilerin dışında, kamu arabulucusunun herhangi bir icrai işlem tesis etmesi imkan dahilinde değildir. (Özden, 57-60).

dd. Türk Hukukunda Ombudsmanlık

Ombudsmanlık kurumu ülkemizde ilk defa 2013 yılında uygulanmaya başlamıştır. Bu konudaki çalışmalar ilk olarak kalkınma programlarında yapılmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Programında, idare ile bireyler arasında ortaya çıkan ihtilafların çözümünün hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için kamu denetçiliği müessesesinin kurulması kabul edilmiştir. Bu planlama doğrultusunda 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 2006 yılında yasalaşmış, ancak bu düzenleme anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin 25/12/2008 tarih ve 2006/140 E., 2008/185 K. sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Söz konusu iptal kararında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasamızın 87. maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumuna denetçi seçme görev ve yetkilerinin zikredilmediği, bu nedenle düzenlemenin anayasaya uygun olmadığı vurgulanmıştır. Keza, Kamu Denetçiliği Kurumunda çalışacak ve kamu görevlisi sıfatını haiz olan uzmanların görev ve yetkilerinin düzenlenmesi hususunun yönetmeliğe bırakılması da Anayasamızın 128. maddesine aykırı görülmüştür. Anayasa Mahkemesi tarafından tesis edilen bahse konu iptal kararı üzerine, 2010 yılında yapılan değişiklikte Anayasanın 74. maddesine¹⁶ eklenen hükümlerle, Kamu Denetçiliği Kurumu düzenlenmiştir. Bu hükümlerle, Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulduğu ve idareyle

¹⁶ VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı

Madde 74 – Vatandaşlar (Ek ibare:3/10/2001-4709/26 md.) ve karşılıklılık esasını gözetilmek kaydıyla

Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazılı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, (Ek ibare:3/10/2001-4709/26 md.) gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

(Mülga üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.)

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

ilgili şikâyetleri inceleyeceği kabul edilmiştir. Öte yandan aynı düzenlemede, Kamu Başdenetçisinin seçilme usulü de hükme bağlanmıştır.

Anayasada yapılan bu düzenleme üzerine, 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiş ve 29.03.2013 tarihinde kamu denetçileri görevlerini ifa etmeye başlamışlardır. 6328 sayılı Kanununun 1. maddesinde, “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” amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulduğu hükme bağlanmıştır. Aynı Kanununun 4. maddesinde, kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı ve fakat ayrı bir kamu tüzelkişiliğe sahip olduğu kabul edilmiştir. 5. maddede ise, Cumhurbaşkanının tek başına tesis ettiği işlemler ile re’sen imzaladığı kararların, yasama yetkisine kullanılmasına ilişkin işlemlerin, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararların ve en nihayetinde silahlı kuvvetlerin sırf askeri nitelikte faaliyetlerinin Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına girmediği düzenleme altına alınmıştır. Kamu Başdenetçisinin seçilme usulünü düzenleyen 11. maddede, başdenetçinin Türkiye Büyük Millet Meclisinin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçileceği, ilk oylamada söz konusu çoğunluğun sağlanamaması halinde, ikinci oylamada da aynı nisabın aranacağı, ikinci oylamada gerekli çoğunluğun sağlanmaması, halinde üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan kişinin seçilmiş kabul edileceği, üçüncü turda da aranan nisaba ulaşılamaması halinde bir önceki turda en fazla oyu alan iki aday arasında dördüncü oylamanın yapılacağı ve bu oylamada karar yeter sayısına ulaşmış olmak şartıyla en fazla oyu alan adayın seçilmiş sayılacağı kabul görmüştür. Bağımsızlık ve tarafsızlık başlıklı 12. maddede, herhangi bir makam veya mercinin başdenetçiye görevini ifa ederken emir ve talimat veremeyeceği belirtilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru prosedürünü düzenleyen 17. maddede, Kuruma gerçek ve tüzel kişilerin başvuruda bulunabileceği kabul edilmiştir. Her ne kadar, söz konusu düzenlemenin Kuruma çok fazla gereksiz başvurunun yapılmasına sebebiyet vereceği belirtilmiş ise de, başvuru yolunun herkese açık tutulması Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş amacıyla da bağdaşmaktadır. (Sağlam, 2012:37; Müftüoğlu 2014:299). Bununla birlikte, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te başvuru için ayrıca menfaat ihlali şartı aranmaktadır. Ayrıca başvuru

usulünü düzenleyen 17. madde de, başvuruda bulunabilmesi için gerek 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu gerekse de özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmiş olması şartı aranmaktadır. Aynı hükümde başvuru süresi, idarelere başvuru yapılması halinde, başvuru üzerine verilecek cevabın tebliği tarihinden, cevap verilmemiş ise 60 günlük cevap süresinin dolmasından itibaren 6 ay olarak belirlenmiştir. Hemen ifade etmek lazım gelir ki, kamu denetçiliği kurumuna idari ihtilafa ilişkin dava açma süresi içerisinde başvuruda bulunmuş olması halinde, başlamış olan dava açma süresi durmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet üzerine yaptığı incelemelerde, idarelerden devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki belge ve bilgiler dışında, her türlü bilgi ve belgeleri isteyebilmektedir. İdareler 30 gün içerisinde bilgi ve belgeleri vermek zorundadır.

6328 sayılı Kanunun 20. maddesi gereğince, Kamu Denetçiliği Kurumu yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde, araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili merciyeye ve başvurana bildirir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından ilgili mercilere iletilen önerilerin uygulanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Nitekim 20. maddenin üçüncü fıkrası mucibince, ilgili mercii Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından önerilen çözümün uygulanabilir olmadığı kanaatindeyse gerekçesini 30 gün içerisinde Kamu Denetçiliği Kuruma bildirir. Bunun dışında, inceleme ve araştırma neticesinde ulaşılan önerilerin ilgili mercilerce uygulanmasını zorunlu kılan bir müeyyide bulunmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerilerini içeren bir rapor tanzim eder. Söz konusu rapor, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na sunulmak üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona iletilir. Ayrıca bu rapor, Resmi Gazete'de yayımlanarak kamuoyu nezdinde aleni hale gelir.

f. Diğer Yargı Dışı Çözüm Yolları

aa. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu en genel ifadesi ile, aynı topluma ait olma bilinci ile hareket eden kişilerce, ait oldukları toplumla alakalı güncel bir konu hakkında ortaya konan ortak bir davranış ya da düşünce şeklinde tanımlanabilmektedir. (Kubalı, 1971:329; Kapani, 2005:147; Kapani, 1970:238). Kamuoyu kavramına ilişkin yapılan bu tanımlamanın, toplumdaki çoğunluğun

yanında azınlığın görüşünü de içerdiğini belirtmek lazım gelmektedir. (Kapani, 147; Kapani, 238).

Kamuoyunun oluşumda rol oynayan en önemli etmenler; sendikalar, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, siyasi partiler ve kitle iletişim araçları olarak sıralanmaktadır.

Kamuoyunun toplumsal yaşamda üstlendiği pek çok rol bulunmaktadır. İşte bu rollerden en önemlilerinden birini de, idarelerin denetlenmesi rolü oluşturmaktadır. Hakikaten günümüzde meydana gelen gelişmeler, vatandaşları yönetilen konumunda çıkarmakta ve vatandaşlara yöneten ve deneten tarafta olma gücünü vermektedir. (Altun, Kuluçlu, 2005:23).

Günümüzde, idarelerin kamuoyu tarafından denetlenmesi diğer denetim türleri kadar önemli hale gelmiştir. Bununla birlikte, kamuoyunun söz konusu denetiminden istifade edilebilmesi için, toplumda demokratik bir ortamın varlığı şarttır. Diğer bir ifade ile demokratik toplumun gerekleri olan bağımsız ve tarafsız basın, sivil toplum kuruluşları ve bilinçli toplum gibi unsurların mevcudiyeti gerekmektedir. (Tortop, İsbir, Aykaç, 1993:188; Gözübüyük, 2008:329). Bağımsız ve tarafsız basın, kitle iletişim araçları ve bilgi edinme hakkı gibi etmenlerle birlikte, toplumu oluşturan bireylerde ortak bir bilinç oluşabilmekte ve bu bilinç yönetim üzerinde denge mekanizmasına dönüşebilmektedir. Bu bağlamda, kamuoyu denetiminin en başarılı olduğu ülkelerin, demokratik ülkeler olduğunu belirtmek imkân dâhilindedir. (Tortop, İsbir, Aykaç, 171).

Bu noktada belirtmek gerekir ki, bir takım ülkelerde kamuoyu denetimini etkin kılan unsurların yasalarla korunması söz konusudur. Bu ülkelerde lobi faaliyetleri olarak adlandırılan kamuoyu denetimi olağan olarak kabul edilmektedir.

Komuoyu denetiminin gerçekleşmesi için vazgeçilmez unsurlardan birini teşkil eden sivil toplum kuruluşları, bir takım yöntemlerle yönetime katılabilmekte ve idari işlemlerin tesis edilmesinde söz sahibi olabilmektedir. Gerçekten, sivil toplum kuruluşları bazı kurul ve toplantılara iştirak etmek suretiyle, idari sürece katılmakta ve temsil ettiği grubun isteklerini idareye iletmektedir. (Eren, 80).

Diğer yandan kitle iletişim araçları da, hem toplumda ortak bir bilinç oluşturmada yardımcı olduğu hem de toplumda oluşan bu ortak bilinci idareye iletmediği için kamuoyu denetimi açısından önemli unsurlardan birisini teşkil etmektedir. (Eren, 79; Kapani, 150; Gözübüyük, 329). Teknik gelişmelere bağlı olarak büyük değişim gösteren kitle iletişim araçları, toplumu ilgilendiren olayları çok kısa sürede toplumun dikkatine sunmaktadır. Bu

sayede, toplumda herhangi bir olay üzerinde önemli bir kanaat oluşturabilmektedir. (Kapani, 150; Altun, Kuluçlu, 42). Keza, toplumda oluşan bu kanaatin idare ve yönetenlere duyurulmasında da önemli rol oynayan kitle iletişim araçları, kamuoyu denetiminin işlevselliğine çok fazla katkı sunmaktadır.

Kamuoyu denetiminin etkin bir şekilde işletilmesi için toplumu oluşturan bireylerin haber alma kanallarının açık olmasının önem arz ettiği yukarıda zikredilmektedir. İşte bireylerin, idarelerin tesis ettiği işlem ve eylemlerden haberdar olmalarını sağlayan yöntemlerden birini de, bilgi edinme hakkı oluşturmaktadır. Hakikaten, kamuoyu denetiminin etkinliğini sağlamakta bilgi edinme hakkının çok önemli olduğu yadsınamaz bir durumdur. Ülkemizde de, benzer bir refleksle kabul edilen 4882 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bu amaca hizmet etmektedir. Mezkûr Kanununun 1. maddesinde, bilgi edinme hakkının demokratik ve şeffaf yöntemin bir gereği olduğu vurgulanmaktadır.

bb. İdari Denetim

İdari denetim, idarece gerçekleştirilen faaliyetlerin hukuka ve kamu yararına uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin yine idari merciler tarafından denetlenmesidir. İdari denetimin bir kısmı doğrudan kamu hizmeti sunan idarelerce gerçekleştirilmekte iken, bir kısmı ise devletin diğer denetim kuruluşlarınca gerçekleştirilmektedir. İdari denetim ikiye ayrılarak incelenmektedir. Eğer denetim idari mercinin kendi kendini denetlemesi şeklinde ise hiyerarşik denetim olarak ifade edilmektedir. Buna karşın denetim başka bir idari mercinin denetlemesi şeklinde ise vesayet denetimi olarak tanımlanmaktadır. (Gözübüyük, s. 322).

İdari yapılanmada kamu görevlileri astlık ve üstlük ilişkisi içerisinde bulunmaktadır. Bu yapılanmadaki astlık ve üstlük ilişkiye hiyerarşi, üst tarafından altın denetlenmesine de hiyerarşik denetim adı verilmektedir. (Tortop, İsbir, Aykaç, 171; Gözübüyük, 322). Hiyerarşi ilişkisi, aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde, en üstteki amirden en alttaki memura kadar uzanan bir zincir gibidir. Her bir halka kademeyi oluşturmaktadır. Bu bağlamda, tesis edilen bir karar bütün birimlere ulaşabilmektedir. (Atay, 2006:122).

Hiyerarşik ilişkide üstün, ast üstünde denetim yetkisi bulunmaktadır. Denetim yetkisi kapsamında hiyerarşik amir astına direktif verebilmekte ise de, astının yerine geçerek işlem tesis edememektedir. Astın üst tarafından verilen direktifler uygun hareket etmesi ve bu doğrultuda işlem tesis etmesi temel vazifelerindedir. Bununla birlikte, astın verdiği emirin

kanuna aykırı olması ya da suç teşkil etmesi halinde astın bu emri uygulamaması lazım gelmektedir.

Hiyerarşik denetim, merkezden yönetim ilkesinin bir sonucu olarak doğmuş ise de, günümüzde tüm kamu tüzel kişilerinin kendi bünyesinde hiyerarşik denetim gerçekleştirebileceği kabul görmektedir. Hiyerarşik denetimin yapılabilmesi için, yasal düzenlemelerde buna ilişkin bir hükmün bulunması şart değildir. Diğer bir ifade ile, hiyerarşik amirin denetim yetkisi olağan bir yetkidir ve yasal mevzuatta açık düzenleme bulunmasa da kullanılabilir. (Akıncı, 77; Gözübüyük, 322).

Doktrinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde yer alan ve idari işlemlerin üst makamlarca değiştirilmesi, kaldırılması, geri alınması veya yeni bir idari işlem tesis edilmesini öngören düzenlemenin hiyerarşik denetime işaret ettiği kabul edilmektedir. Nitekim, bu düzenleme ile hiyerarşik üstün astın tesis ettiği işlemleri iptal etme ve hatta yerine yeni bir işlem tesis etme yetkisi olduğu kabul edilmektedir. (Versan, 1984:78; Giritli, Bilgen, Akgüner, 2008:189; Akyılmaz, 2004:121). Madde metninde yer alan “istenebilir” ibaresinin hiyerarşik denetimin amir tarafından doğrudan doğruya yapılabileceği gibi üçüncü kişilerin isteği üzerine de gerçekleştirilebileceğine işaret etmektedir. (Tortop, İsbir, Aykaç, 172; Versan, 81).

İdari yapılanmada vesayet ilişkisi en genel tabiri ile, merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında bütünlüğü gerçekleştirmeyi amaçlayan hukuki araç şeklinde tanımlanmaktadır. (Günday, 2004:74; Gözler, 2007:101; Atay, 130; Akyılmaz, 126). Yasaların öngördüğü durumlarda, merkezden yönetim kuruluşlarının yerel yönetim kuruluşlarınca tesis edilen işlem ve eylemler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi ise, idari vesayet yetkisi olarak adlandırılmaktadır. (Gözübüyük, Tan, 2008:176; Giritli, Bilgen, Akgüner, 198; Gözübüyük, 324). İdari vesayet ile, idarenin bütünlüğü sağlanmakta ve aynı zamanda yerel yönetimlerin keyfi tutumlarının önüne geçilmektedir. İdari vesayet yetkisi, Anayasamızın 127. maddesinde merkezi yönetim yerlerinin yerinden yönetim yerleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi şeklinde hükme bağlanmıştır.

Vesayet denetimi hem yerinden yönetimlerin organları ve çalışanları üzerinde hem de bu yerinden yönetim kuruluşlarının tesis ettiği işlem ve eylemler üzerinde ortaya çıkabilmektedir. (Akyılmaz, 128). Vesayet yetkisi çoğunlukla, yerinden yönetimlerin tesis ettiği işlemler üzerinde kendini göstermektedir. Gerçekten yerinden yönetimleri düzenleyen

kuruluş yasaları, tesis edilen işlemleri belli durumlarda merkezden yönetimin denetim veya onayına tâbi kılabilenmektedir. Söz konusu denetim idari işlemin tesisinde önce ya da sonra söz konusu olabilmektedir. İdari işlemin tesisinden evvel yapılan denetim onay veya görüş verme şeklinde iken, idari işlemin tesisinden sonra yapılan denetim fesih veya iptal şeklinde olmaktadır. İdari vesayet yetkisi kural olarak merkezi yönetime yerinden yönetimin yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi tanımamaktadır. Bununla birlikte, bazı hususi düzenlemelerde, merkezi yönetimlerin idari işlemlerin düzeltilmesi veya değiştirilmesi yetkisi olduğu da öngörülmektedir. (Atay, 131 vd.; Akyılmaz, 128; Gözübüyük, 324).

cc. İdari Başvurular

İdari başvuru kavramı doktrinde, vatandaşların menfaatlerini ilgilendiren hususlarda merkezi ve yerinden yönetimlerin faaliyetleri meydana gelen idare hukukuna ilişkin bir takım istek ve şikâyetlerin idari mercilere iletilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. (Duran, 135). Hemen ifade etmek gerekir ki, söz konusu tanım yetersiz kalmaktadır. Gerçekten günümüzde, organik anlamda idare içerisinde kalmamakla birlikte, fonksiyonel anlamda idarenin içerisinde zikredilen yasama organının bazı birimlerinin işlemlerine karşı da idari başvuru yapılmaktadır. (Yıldırım, 2006:28-30). Bu çerçevede, hem menfaati ihlal edilen vatandaşların kamusal yetkiye sahip kurumlara yaptıkları başvurular hem de yasalarla kamu yararını korumak maksadıyla yetki verilmiş olan kamu tüzel kişi ya da görevlilerinin aynı şekilde yasalarla gösterilen makamlara yaptıkları başvurular idari başvuruların kapsamına girmektedir. (Yıldırım, 30).

İdari başvurular bir yönüyle bireyler için bir tür hak arama aracı, diğer bir yönüyle ise yargı dışı idari denetim yöntemi niteliğindedir. İdari başvuruların hak arama aracı olma niteliği olarak, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10, 11 ve 13. maddelerinde düzenleme altına alınmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde, bireylerin kendileri ile ilgili konularda işlem tesis edilmesi için idarelere başvuruda bulunabilecekleri düzenleme altına alınmıştır. İdarelerin kendilerine yöneltilen söz konusu taleplere karşı sessiz kalması halini de öngören yasa koyucu, başvurudan itibaren 60 gün içerisinde cevap verilmemesi halinde, isteğin reddedilmiş sayılacağını kabul etmiştir. Bu bağlamda başvuruda bulunan kişi, 60 günün bitiminde belirlenen dava açma süresi içerisinde dava ikame edebilecektir.

Aynı Kanununun 11. maddesinde ise, tesis edilen idari işlemlere karşı dava açmadan evvel söz konusu işlemlerin idareye başvurulmak suretiyle yeniden gözden geçirilmesi imkânı hükme bağlanmıştır. Söz konusu hükümde, idareye yapılacak başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağı kabul edilmiştir. Esasında bu düzenleme ile birlikte, idari ihtilafların yargı mercilerine taşınmadan evvel çözümlenmesi imkan dahilinde olmaktadır. Kendisine 11. madde kapsamında başvuru yöneltilen idari merci, işlemin hukuka uygunluğunu yeniden gözden geçirmekte, böylelikle bir takım ihtilafların yargı önüne getirilmesine gerek kalmamaktadır.

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi, idarenin eylemlerinden zarar gören kişilerin zararlarının giderilmesi için dava açmadan önce idareye başvurarak ön karar alınması gerektiğini düzenlemektedir. Esasında bu düzenleme de etkin kullanılması halinde, idari eylemlerden kaynaklanan tam yargı ihtilaflarının yargı önüne getirilmeden çözümlenmesine fırsat vermektedir. Bununla birlikte uygulamada, ihtilafların dava açılmadan çözümlenmesini sağladığını söylememiz pek mümkün değildir. Gerçekten idareler kusurlu oldukları eylemlerin açıkça varlığı halinde dahi, dava açılmadan tazminat ödemeye yanaşmamaktadır.

dd. Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları Tarafından Uyuşmazlıkların Giderilmesi

Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları diğer bir adıyla bağımsız idari otoriteler; rekabet ve sermaye piyasası, televizyon ve radyo yayıncılığı, enerji ve bankacılık gibi önem arz eden alanlarda, düzenleme ve denetleme yetkisine sahip olan ve devlet adına bir takım yaptırımlar uygulayabilen bağımsız idari kurumlardır. (Duran, 4; Günday, 501; Gözler, 230; Giritli, Bilgen, Akgüner, 382; Akıncı, 100).

Bağımsız idari otoriteler, kendilerine tanınan yetkiler itibariyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı özellik ve niteliklere sahip olmaktadır. Söz konusu yetkiler, gelişen ve gün geçtikçe karmaşıklaşan gelişmeler karşısında, bazı alanlarda klasik yönetim anlayışı ile düzenleme ve denetleme yapılamaması nedeniyle tanınmıştır. Ayrıca yargı mercilerinin artan iş yükü karşısında hantal kalması da bağımsız idari otoritelerin en mühim varlık ve gelişim sebeplerinden birini teşkil etmektedir. (Ulusoy, 2003:6; Akıncı, 132).

Bağımsız idari otoriteler, faaliyet alanlarında bulunanların mevzuata ve hukuka uygun hareket edip etmediği noktasında denetim yapma yetkisi mevcuttur. Bu yetki gereğince,

gerektiği takdirde ilgililerden her türlü bilgi ve belgenin talep edilebileceği ve bu bilgi ve belgeler üzerinde inceleme yapabileceği kabul edilmektedir.

Yukarıda da zikredildiği üzere, bağımsız idari otoriteler diğer kamu kurumlarından farklı olarak bazı yetkilerle donatılmıştır. Bu farklı yetkilerin başında, bazı ihtilafların çözümünde salahiyet sahibi olmaları gelmektedir. Gerçekten uzmanlık gerektiren alanlarda faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin ihtilafları daha kısa sürede ve daha fazla hakkaniyete uygun bir şekilde çözümlemesi bu yetkinin tanınma nedenidir. Bu nedendir ki, doktrinde bağımsız idari otoritelerin ihtilafların yargı dışı çözüm mekanizmalarından birini teşkil ettiği ifade edilmektedir. (Tan, 31).

Bağımsız idari otoriteler, faaliyette buldukları alanlarda çok etkili yaptırım uygulama yetkisine de sahiptir. Bu etkili yaptırım uygulama yetkisi, söz konusu idareleri klasik yönetimlerden ayırmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin toplumsal yaşamda önem arz eden bakancılık, enerji, iletişim gibi alanlarda etkili olabilmeleri ve bu alanları düzenleyip denetleyebilmeleri yaptırım uygulama yetkilerini zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde, bu idareler faaliyet gösterdikleri alanlarda etkin bir görev icra edemezler. (Tan, 12).

Hemen ifade etmek lazım gelir ki, yaptırım uygulayabilme yetkisi nedeniyle bağımsız idari otoritelerin çoğunlukla çekişmeli usul uygulaması, ilgililerden savunma alması ve bunun neticesinde ciddi müeyyideler tatbik etmesi söz konusu kuruluşların tesis ettikleri işlemlerin yargısal kararlar olduğu sonucunu doğurmaz. Aynı şekilde, söz konusu idarelerde görev yapan kişilerin bazı adli ve idari güvencelere sahip olması, bu kişilerin hâkim olduğu ve bağımsız idari otoritelerin mahkeme benzeri kuruluşlar olduğu anlamına gelmez. (Duran, 4).

II. YARGI DIŞI ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMLERİNİN KAMU DÜZENİ VE MUHAKEME HUKUKUNA EGEMEN OLAN KİMİ İLKELER BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMLERİNİN KAMU DÜZENİ KAVRAMIYLA İLİŞKİSİ

Hukuki ilişkinin tarafları arasında meydana gelen uyuşmazlıkların çözümü çoğunlukla bağımsız ve tarafsız üçüncü kişilerle gerçekleştirilebilmektedir. Bu durumun başlıca nedeni, hukuki ilişkinin taraflarından zayıf olanın güçlü olan karşısında korunmasıdır. Güçlünün her

istediğini yaptırdığı bir uzlaşma zemini sadece zayıf olan tarafı değil, aynı zamanda toplumu bir arada tutan kamu düzenini zedeler. İşte bu sebeptir ki, ihtilafların çözümü kural olarak devletin bağımsız ve tarafsız yargı erki tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kural olarak, alternatif çözüm metodlarına başvurulacak olan ihtilafların hukuki ilişkinin taraflarınca üzerinde serbestçe tasarruf edilebilen ihtilaflar olduğu kabul edilmektedir. (İldır, 42; Tanrıver, 2). Tarafların her hukuki konuda ortaya çıkan ihtilafları alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile çözümlenmeye yönelmesi beraberinde kamu düzenini sarsıcı bazı sakıncaları da getirebilmektedir. Bu nedenle, maddi hukuk kural ve kaidelerine göre üzerinde tarafların serbestçe tasarruf yetkisi bulunmayan hususlarda ihtilafların alternatif çözüm yöntemleri ile çözümlenebileceğine ilişkin belirlemeler geçersiz kabul edilmektedir. (İldır, 41). Gerçekten bazı hukuk sistemlerinde boşanma ve velayete ilişkin ihtilaflar kamu düzenine ilişkin konular olarak kabul görmediğinden, bu hususlarda alternatif yöntemlerle uyuşmazlıkların çözümlenebileceği belirtilmektedir. Oysa Türk hukukunda bu konularda meydana gelebilecek ihtilafların yargı dışı alternatif yöntemlerle çözümlenmesi imkan dahilinde değildir. Nitekim boşanma ve vesayet konularında tarafların serbestçe tasarruf yetkisi bulunmamaktadır. (İldır, 41).

Hemen ifade etmek gerekir ki, doktrinde alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden kabul edilen tahkim yönteminde de, kamu düzenine uygun davranılması oldukça önem arz etmektedir. (Akıncı, 25). Zira tahkim neticesinde tesis edilen hakem kararlarının kamu düzeni ile uyumlu olmaması hali bu kararların iptalini dahi gerektirmektedir. (Hakem kararlarının doğrudan temyiz edildiği mülga Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu döneminde yazılan kaynaklarda da benzer bir tespit bulunmaktadır. Bkz. Özbay, 2004, Tanrıver, 2004: 211). Hukuk Muhakemeleri Kanununun 439. maddesinde yer alan söz konusu düzenleme de, kamu düzenine aykırılık teşkil eden durumlarda alternatif çözüm yöntemlerine başvurulmayacağı fikrini desteklemektedir.

Her ne kadar idarenin tesis ettiği işlem ve eylemlerin tamamında kamu yararı ve kamu düzenini gerçekleştirmek temel amaç ise de, bu işlem ve eylemlerden kaynaklanan ihtilafların alternatif yöntemler ile çözüme kavuşturulması imkan dâhilindedir. Gerçekten, idari sözleşmeler ve niteliği gereği bazı tek yanlı idari işlemlerden kaynaklı ihtilaflarda alternatif çözüm yöntemlerinin hayata geçirilmesi olasıdır. Bu bağlamda, idare hukukundan kaynaklanan ihtilafların kamu düzeni ile alakalı olduğundan bahisle, bu tür ihtilaflarda

kategorik olarak alternatif çözüm yöntemlerinin tatbik edilmeyeceğini söylemek doğru olmayacaktır.

B. ALTERNATİF ÇÖZÜM YÖNTEMLERİNİN MUHAKEME HUKUKUNA HÂKİM OLAN KİMİ İLKELERLE İLİŞKİSİ

1. Adil Yargılanma Hakkı Bakımından

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin en mühim ilkelerinden birini temel hak ve hürriyetlerin korunması ilkesi oluşturmaktadır. (Aras, 303). İşte adil yargılanma hakkı, hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir unsuru olarak kabul edilmekte ve temel hak ve hürriyetlerin temniati olarak anayasalarda düzenleme altına alınmaktadır. (Aras, 306).

Her ne kadar adil yargılanma hakkı 2001 yılında 36. maddede yapılan değişiklikle Anayasamıza girmiş ise de, bu hak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde düzenleme altına alınmış olduğundan değişiklikten önce de hukuk sistemimizde mevcut bir hak şeklinde kabul edilmektedir. (Yurtcan, 2004:24; Pekcanitez, Atalay, Özkes, 254). Adil yargılanma kavramı, yargılamanın tarafsız ve bağımsız mahkemelerce gerçekleştirildiği, etkin bir şekilde savunma hakkının kullandırıldığı bir duruma işaret etmektedir.

Adil yargılanma hakkının tanınması ile birlikte, devlet aynı nitelikteki ihtilafların aynı mahkemelerde ve aynı usullere tabi olarak çözüme kavuşturulacağını da teminat altına almış olmaktadır. (Yurtcan, 25). Öte yandan adil yargılanma hakkı ile yargılamaların aleni bir şekilde gerçekleştirileceği de kabul edilmiş olmaktadır. (Pekcanitez, Atalay, Özkes, 255; Yurtcan, 25). Diğer bir ifade ile adil yargılanma hakkının özünü hakkaniyete uygun aleni yargılama oluşturmaktadır. Belirtmek gerekir ki, adil yargılanma hakkı ihtilafın tüm taraflarına tanınmış bir haktır. Bu hak, yargılamanın adilane ve doğru bir şekilde gerçekleştirilmesini amaç edinmekte, yargılamaya iştirak eden tarafların iddia ve savunmalarını etkin araçlarla ileri sürebilmesini sağlamaktadır. (Pekcanitez, Atalay, Özkes, 255).

Yargıtay tarafından tesis edilen bir kararda da benzer şekilde adil yargılanmanın; imkânlar dâhilinde tarafların eşit bir şekilde iddia ve savunmalarını serbestçe yapabildiği dürüstlük ilkesine uygun yargılama faaliyeti olduğu kabul edilmiştir. (Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 02/07/2003 tarih ve 2003/7-438E., 2003/463K. sayılı Kararı için bkz. Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Y. Ağustos 2004, S. 2, s. 134). Adil yargılanma hakkının önem arz etmesinin altından yatan en önemli sebeplerden birisi de, maddi gerçeğin ancak adil bir şekilde

yapılacak yargılama ile ortaya çıkartılabilmektedir. (Turan, 2005:67). Bu bağlamda, yargılamanın adilane bir şekilde yürütülmesi hukuk devleti ilkesinin de gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. (Turan, 2005: 67).

Yukarıda da zikredildiği üzere, uyuşmazlıkların alternatif yollarla çözümü, gerek yargı mercilerini iş yükü yönüyle rahatlatması gerekse de taraf iradelerini ön plana çıkarması açısından oldukça reformist bir yaklaşımdır. (İldır, 54). Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile birlikte iş yükleri rahatlayan yargı mercileri önlerine gelen ve yargılamayı gerektiren diğer dosyalarda kapsamlı bir inceleme yapmak suretiyle adil yargılamayı daha iyi bir şekilde hayata geçirebilecektir. (Özbek, 92; İldır, 54).

Bilindiği üzere, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri gönüllülük prensibine dayanmaktadır. Diğer bir ifade ile, ortaya çıkan ihtilafın alternatif yöntemle çözümlenmeyeceği hususu tamamen tarafların ihtiyarında olan bir konudur. Bu bağlamda, yasal olarak belli ihtilaflar için alternatif yöntemlere başvurulması zorunluluğu getirilemez. (Tanrıver, 4). Bir hukuki ilişkide ortaya çıkacak olan uyuşmazlıkların doğrudan alternatif çözüm yöntemleri ile çözümlenmesi için getirilen yasal zorunluluk, adil yargılanma hakkının temel ilkelerinden birini teşkil eden hak arama hürriyetini kısıtlar. (Tanrıver, 4). Bu çerçevede, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin gönüllük esasına dayanması ile adil yargılanma hakkı ve hak arama hürriyeti arasında doğrudan bir rabıta bulunmaktadır.

Doktrinde ileri sürülen bir görüş, uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemlerinde adil yargılanma hakkının işlerlik kazanmadığını belirtmektedir. Bu görüş, alternatif çözüm yöntemlerinin yargılama faaliyeti olmadığı, tamamen tarafların serbest iradesine dayandığını gerekçe göstererek bu sonuca ulaşmaktadır. (İldır, 45). Bununla birlikte tahkim yönteminde de yargılama benzeri bir faaliyet gerçekleştirildiğinden, her türlü alternatif çözüm yönteminde adil yargılanma hakkının uygulama alanı bulunmayacağını söylemek pek mümkün gözükmemektedir.

2. Hak Arama Özgürlüğü Bakımından

Hak arama hürriyeti yargılama hukukunun en temel ilkelerinden birini teşkil etmektedir. Yine Anayasamızın 36. maddesinde yer bulan hak arama hürriyeti gereğince, herkesin meşru vasıtalarla ilgili merciler önünde hakkını araması mümkündür. (Budak, 2000:5).

Hak arama hürriyeti ve hukuken korunma talebi hukuk devleti ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır. Hatta bu iki kavram, hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir unsurudur. (Atalay, 2005:21; Budak, 7; Turan, 67). Esasında hak arama hürriyeti bünyesinde yargıya erişim hakkını da ihtiva etmektedir. Hemen ifade etmek lazım gelir ki, uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemleri gönüllülük esasına dayandığından bu yöntemlerin devlet yargısına başvurulmasını engellemediği ve dolayısı ile hak arama hürriyetlerini zedelediği kabul görmektedir. (İldır, 397). Gerçekten hukuki ilişkinin tarafları meydana gelen ihtilafların çözümü için devletin yargılama mercilerine başvurabilecekleri gibi, alternatif uyuşmazlık yöntemlerini de harekete geçirebilmektedir. Öte yandan, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi neticesinde ortaya çıkan sonuçtan tatmin olmayarak her zaman devlet yargılamasına gitmeleri mümkündür. Tüm bu nedenler, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin başlı başına hak arama hürriyetini kısıtlamadığını ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede, belli ihtilafların çözümü için alternatif yöntemlere başvurulmasını zorunlu tutan düzenlemelerin hak arama hürriyetini sınırlandırdığı kabul edilmektedir. (İldır, 398).

Hemen ifade etmek gerekir ki, bu görüş oldukça isabetlidir. Alternatif uyuşmazlık yöntemlerine başvurunun tarafların ihtiyarına bırakılmadığı hallerde, hak arama hürriyetinden bahsetmek mümkün değildir. Nitekim, hak arama hürriyetinin en önemli unsuru, yargı mercilerine erişim hakkıdır. Yargıya erişimin etkin olmadığı hallerde, bu hürriyetin varlığından söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte, tarafların alternatif yönteme başvurmalarının zorunlu olduğu, ancak alternatif çözüm yönteminde ortaya çıkan sonuçların tarafları bağlamadığı ve bu sonuç üzerine tarafların yargı mercilerine müracaat edebildiği hallerde ise hak arama hürriyetinin kısıtlandığını söylemek doğru olmayacaktır. Zira zikredilen halde, yargıya erişim hakkı tamamen sınırlandırılmamaktadır.

3. Kanuni Hâkim Güvencesi Bakımından

Kanuni hâkim ilkesi, tarafların uyuşmazlığın ortaya çıkmasından önce kanunlarla kurulmuş olan mahkemeler tarafından yargılanması şeklinde ifade edilmekte olup, Anaysamızın 37. maddesinde de güvence altına alınmaktadır. (Pekcantez, Atalay, Özekes, 255). Kanuni hâkim ilkesi, adil yargılanma hakkının da temel güvencelerinden birini teşkil

etmektedir. Gerçekten, kanuni hâkim ilkesi ile belirlilik teminat altına alınmakta ve bireylerin objektif bir merci tarafından yargılanacaklarına ilişkin güvenleri korunmaktadır.

Bu noktada belirtilmelidir ki, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde, uyuşmazlığın çözümünde kimlerin rol alacağı kural olarak önceden belli değildir. Kuşkusuz, alternatif yöntemle çözümü istenen uyuşmazlığın ortaya çıkmasından evvel, tercih edilen yöntemde rol oynayacak kişinin önceden sözleşme veya diğer yollarla taraflarca belirlenmiş olması mümkündür. Ancak taraflarca uyuşmazlığın ortaya çıkmasından önce yapılmış olan bu belirlemenin kanuni hâkim ilkesindeki gibi bir duruma işaret ettiğini söylememiz oldukça güçtür. Nitekim kanuni hakim ilkesindeki belirleme kanunla ve genele matuf bir belirleme iken, alternatif yöntemlerde tarafların yaptığı belirleme spesifik nitelikte bir belirlemedir.

Uyuşmazlıkların ortaya çıkmasından evvel devlet yargılamasında olduğu gibi çözümü gerçekleştirecek olan makamın belli olmaması, alternatif yöntemlerin gayriadil neticeler doğuracağı anlamına gelmez. Nitekim yukarıda da zikredildiği üzere uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemleri kural olarak gönüllülük esasına dayanmaktadır. Bu nedenle, tarafların alternatif yönetime müracaat edip etmemesi ya da alternatif yöntem neticesinde ortaya çıkan sonuca bağlı olup olmaması serbest iredelerine kalmış bir durumdur. Kaldı ki, taraflar önceden yapacakları sözleşmeler aracılığıyla alternatif yöntemde uyuşmazlığın çözümünde rol oynayacak kişileri belirleyebilir.

4. İhtilafı Çözen Makamın Tarafsızlığı Bakımından

Hukuki ilişkinin tarafları arasında ortaya çıkan ihtilafların gerek devlet yargısında gerekse de alternatif yöntemlerle çözümünde, çözümü gerçekleştirecek kişinin tarafsız olması olmazsa olmaz nitelikte bir koşuldur. (İldır, 50; Pekcanitez, Atalay, Özkes, 256). Taraflar karşısında eşit mesafede durmayan bir yargıcın tesis edeceği kararın gayri adil olacağı su götürmez bir hakikattir. (Aras, 306; Atalay, 26). Alternatif çözüm yöntemlerinde de uyuşmazlığın çözümünde rol alacak üçüncü kişinin uyuşmazlığın taraflarına karşı eşit konumda bulunması, diğer bir ifade ile tarafsız olması adiline bir sonuca ulaşılmasının temel şartlarından birini teşkil etmektedir.

Devlet yargılamasında, uyuşmazlığı çözmekle görevli olan yargıcın tarafsızlığını sağlamaya matuf bir takım araçlar bulunmaktadır. Bu araçların başında, hâkimin yasaklılığı ve reddi müesseseleri gelmektedir. Keza yargıçların tesis ettikleri hükümlerde tarafsız

olmaması ve bu nedenle hukuka aykırı bir tutum takınmaları, sonradan devlete ve hâkimlere karşı açılacak olan tazminat davalarında da önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle hâkimlerin hukuki sorumluluğu da tarafsızlığın sağlanmasında başta gelen araçlardan birini oluşturmaktadır.

Öte yandan, Anayasamızda yargı erkinin Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılacağı ve yargıyı temsil eden hâkimlerin hâkimlik teminatı çerçevesinde görevlerini ifa edecekleri hükme bağlanmıştır. Yargı erkini temsil eden yargıçları hâkimlik teminatından istifade ederek görevlerini ifa etmeleri, hiç bir davranış ve kararlarından sorumlu tutulmamaları anlamına gelmemektedir. Hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi için hâkimlik teminatı ne kadar önemli ise, hâkimlerin verdikleri kararlarda ve yaptıkları yargılamalarda tarafsız olmaları, tarafsız olmadıkları halde de sorumlu tutulmaları da o kadar önem arz etmektedir. (Kılıçoğlu, 1973:231).

Hâkimlerin hukuki sorumluluğunun nasıl olması gerektiği hususu doktrinde sürekli tartışma konusu teşkil eden bir durumdur. (Kılıçoğlu, 232). Hâkimlerin yargılama faaliyetini icra ederken gayri hukuki tutum ve davranışlarda bulunmaları halinde disiplin sorumluluklarının yanında, ayrıca hukuki sorumluluğa tabi tutulup tutulmamaları tartışılmış bir husustur. (Demir, 2003:819). Bu görüşlerden en makbulü, hâkimlerin yasalarda zikredilen belli hallerle sınırlı olarak hukuken sorumlu tutulması ve bu sorumluluğa ilişkin özel bir yargılama prosedürünün uygulanmasını öngören görüş olduğu kabul edilmiştir. (Demir, 822).

Alternatif uyuşmazlık çözüm yönteminde her ne kadar formel bir yargılama söz konusu olmasa da, ihtilafın çözümünde rol oynayan üçüncü kişilerin bağımsız ve tarafsız konumda bulunması gereklidir. Alternatif yöntemlerde uyuşmazlığın çözümünde rol oynayan üçüncü kişilerin tarafsız olmasına ilişkin özel bir yasal düzenleme bulunmamasına rağmen, hukukun genel ilkelerinden biri olan dürüstlük ilkesi bu sonucu doğurmaktadır. Diğer bir ifade ile, dürütlük ilkesi gereğince yasal bir zorunluluk olmamasına rağmen alternatif yöntemde uyuşmazlıkların çözümünde rol oynayan üçüncü kişiler tarafsız olmak durumundadır. (Shell, 2005:459; Wetlaufer, Gerald, 2005:466). Bununla birlikte, alternatif yöntemlerde ihtilafın çözümünde rol oynayan üçüncü kişilerin tarafsız olmaması halinde uygulamaya sokulabilecek etkin bir yaptırım bulunmamaktadır. Ancak tahkim yönteminde seçilen hakemlerin tarafsız ve bağımsız olmadığının anlaşılması halinde, hakemin reddi müessesesi 6100 sayılı Hukuk Muhakemesi Kanunumuzun 417 ve devamındaki maddelerde düzenleme altına alınmıştır.

5. Hukuki Dinlenilme Hakkı Bakımından

Hukuki dinlenilme hakkı, yargılanan uyuşmazlığın tarafı olan kişilerin yargılama süreci hakkında bilgi sahibi olabilmelerini, yargı mercileri nezdinde açıklamada bulunabilmelerini, iddia ve savunma vasıtalarını serbestçe sunabilmelerini ve böylece yargı mercilerinin tarafların iddialarını dikkate alıp buna göre kararlarında bu iddiaları karşılamalarını sağlayan bir yargılama usulü ilkesidir. Hukuki dinlenilme hakkı ile birlikte, tarafların sürpriz kararlar karşısında kalması ihtimali azaltılmaktadır. (Özekes, 2003:31).

Hukuki dinlenilme hakkı, yargı içtihatlarında yer almakta ve Anayasal olarak güvence altına alınan adil yargılanma hakkının bir unsurunu teşkil etmektedir. (Özekes, 329; Atalay, 15). Hukuki dinlenilme hakkının bulunmadığı yargılamalarının hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı son derece açıktır.

Anayasamızın 36. maddesinde herkesin meşru vasıta ve yollarla yargı mercileri önünde kendi iddia ve savunmalarını iletme hakkı olduğu hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme, hukuki dinlenilme hakkının kapsamına yargılama ile ilgili olarak bilgi sahibi olunmasını, açıklama ve ispat hakkını, mahkemelerin açıklamaları dikkate alarak değerlendirmesini ve kararların somut ve açık gerekçelere dayandırılmasını sokmaktadır. Yani zikredilen hususlar, hukuki dinlenilme hakkının alt unsurlarını teşkil etmektedir. Hukuki dinlenilme hakkının tanınmadığı bir yargılamada maddi gerçeğe ulaşmanın imkânı bulunmamaktadır. Zira böyle bir durumda tarafların iddia ettiği maddi vakaların doğru bir şekilde dellilendirilmesi ve mahkemece anlaşılması imkân dâhilinde olmayacaktır. (Özekes, 66).

Belirtmek lazım gelir ki, hukuki dinlenilme hakkı devlet yargılamasında olduğu kadar uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemlerinde de önemli bir rol üstlenmektedir. Hukuki dinlenilme hakkının uygulanması ile birlikte ancak ihtilaflar sağlıklı bir şekilde çözümlenebilecektir. Alternatif yöntemlerde ihtilafın tarafı olan kişilerin birbirlerini dinlemesi kadar, uyuşmazlığı çözümünde etkin rol oynayan arabulucu, uzlaşmacı gibi üçüncü kişilerin tarafların iddiasını dinlemesi gerekmektedir. Aksi takdirde, alternatif yöntemle beklenen sonuca ulaşmak mümkün olmayacaktır. Tüm bu belirlemeler doğrultusunda, yargılama hukukunun temel prensiplerinden birini teşkil eden hukuki dinlenilme hakkının alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin de önemli bir fonksiyon icra ettiğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

6. Usul Ekonomisi Açısından

Yargılama hukukunun temel prensiplerinden birini teşkil eden usul ekonomisi ilkesi, yargılamanın etkin bir şekilde yürütülmesine hizmet etmektedir. Söz konusu ilke, hâkimin yasanın öngördüğü düzende yargılamayı kolaylaştırması ve bu suretle gereksiz zaman ve masraf kaybının önlenmesi şeklinde ifade edilebilir. (Yılmaz, 244-245). Yargısal içtihatlarla da işlenen bu ilke, Yargıtay tarafından “adaletin ucuz, çabuk ve isabetli olarak sağlanması” şeklinde tarif edilmiştir. (Yılmaz, 245). Usul ekonomisi ilkesi, başlı başına bir amaç olmayıp yargılamanın doğru bir şekilde işletilmesine yardım eden bir araç niteliğindedir.

Usul ekonomisi ilkesi, uygulama ve doktrinde hızlılık, basitlik ve ucuzluk unsurlarının bileşeni olarak kabul görmektedir. (Yılmaz, 250; Pekcanıtez, Atalay, Özkes, 217). Basitlik ilkesi, yargılama hukukuna hakim olan şekil kurallarının mevcut düzenlenmiş halinden daha fazla zorlaştırılmaması ve yoruma müsait şekil kurallarının kolaylaştırma yönünde yorumlanması gerekmektedir. (Yılmaz, 251-252). Hızlılık ilkesi ise, adaletin bir tarafa bırakıldığı aceleci yaklaşımdan ziyade ihtilafların sürüncemede bırakılmadan çözümlenmesidir. (Yılmaz, 263). En nihayetinde ucuzluk ilkesi, yargıcın gereksiz giderlerden kaçınmak suretiyle adaleti pahalılaştırmamasına ve böylece hak arama hürriyetinin etkin bir şekilde kullanılmasına işaret etmektedir. (Yılmaz, 265).

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin varlığı başlı başına usul ekonomisi ilkesinin hayata geçirilmesinden rol oynamaktadır. Gerçekten alternatif yöntemlerin fazlaştırılması ile mahkemelerin iş yükü azaltılmakta ve bu vesile ile yargıya intikal eden ihtilafların makul sürede çözümlenmesi mümkün olmaktadır.

Öte yandan, alternatif yöntemlerde ihtilafın daha az masraf ve daha kısa sürede çözümlenmesi usul ekonomisi ilkesi ile alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri arasındaki rabıtaya işaret etmektedir. Çalışmamızda alternatif yöntemlerin fayda ve mahsurlarının işlendiği kısımda da değinildiği üzere, taraflar ihtilaflarının daha kısa sürede daha düşük masraflarla çözümlenmesi için alternatif uyuşmazlık yöntemlerine müracaat etmektedir. Bu da başlı başına alternatif yöntemlerin usul ekonomisi ilkesi ile uyumlu olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, tarafların öncelikle alternatif yönteme başvurup buradan çıkan çözüm önerisini benimsemediği hallerde alternatif yöntemler bir külfete dönüşebilmektedir. Ayrıca tahkim yönteminde yargılamadan farklı olarak hakem ücreti gibi bir külfet de bulunmaktadır.

7. Dürüst Davranma ve Doğruyu Söyleme Yükümlülüğü Bakımından

Dürüst davranma ve doğruyu söyleme yükümlülüğü, tarafların dürüstlük kuralına uygun davranmak zorunda olduğu ve tarafların davanın dayanağını teşkil eden vakıalara ilişkin gerçeğe uygun açıklama yapmakla yükümlü kılındığı ifade eder. Türk Medeni Kanununun “Dürüst davranma” başlığı ile düzenleme altına alınan 2. maddesinde, herkesin haklarını kullanırken ve borçlarını ifa ederken dürüstlük kuralına uymak zorunda olduğu ve hakkın kötüye kullanılmasının hukuk düzenince korumayacağı hükme bağlanmıştır. Türk Medeni Kanununda düzenleme altına alınan bu ilke, hukukun temel ilkelerinden birini teşkil etmektedir.

Dürüstlük kuralı, gerek hakların kullanılmasında gerekse de borçların ifasında örfe, ahlaka ve adet kurallarının riayet edilmesidir. Adil bir yargılamadan söz edilebilmesi için, yargılama esnasında dürüstlük kuralına uyulması çok önemlidir. Her ne kadar devlet yargılaması çelişme ve çatışma üzerine kurgulanmış ise de, bu durum dürüstlük ilkesinin uygulanmayacağı anlamına gelmez. Gerçekten medeni yargılama usulünde pek çok kural dürüstlük ilkesine dayanmakta ve bu kuralların ihlali halinde ciddi yaptırımlar öngörülmektedir.

Taraflara yargılama esnasında getirilen yükümlülüklerden biri de doğruyu söylemedir. Söz konusu yükümlülüğün temel noktalarını deliller ve vakıalar oluşturmaktadır. Kuşkusuz taraflardan aleyhlerine olan hususları beyan etmeleri beklenmemektedir. Bununla birlikte, tarafların hem mahkemeyi hem de karşı tarafı yanıltması da söz konusu değildir.

Hemen ifade etmek lazım gelir ki, dürüstlük ilkesi sadece taraflara getirilmiş bir yükümlülük değildir. Aynı zamanda yargılamayı gerçekleştiren yargıçların da bu ilkeye riayet etmesi lazım gelmektedir.

Dürüstlük kuralı tıpkı devlet yargılamasında olduğu gibi, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde de hayat bulmaktadır. Alternatif yöntemlerde tarafların arasındaki ilişkide dürüstlük kuralına riayet edilmesi son derece önem arz etmektedir. Dürüstlük kuralına riayet edilmemesi, aslında alternatif yöntemlerin başarıya ulaşmasında hayati rol oynayan taraflar arasındaki diyalog kanallarının açık tutulmasını zedeleyecek bir husustur. Bu nedenle, dürüstlük kuralı alternatif yöntem ile beklenen amacın temel anahtarını teşkil etmektedir.

8. İdarenin Eylem ve İşlemlerinin Yargı Denetimine Tabi Olması İlkesi Bakımından

Hukuk devleti ilkesi en genel itibari ile faaliyet ve eylemlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuki güvenlik temin eden devlet şeklinde tanımlanabilmektedir. (Yavuz Sabuncu, 2002:73). Keza Anayasa Mahkemesine göre hukuk devleti, “her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, her alanda adaletli bir düzen kurup geliştirerek sürdüren, anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına hâkim kılan, anayasa ve hukukun üstün kuralları ile kendisini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı, temel hukuk ilkeleri ve anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlet” (Anayasa Mahkemesinin 27.03.1986 tarih ve E.1985/31, K.1986/111 sayılı Kararı için bkz. 09.05.1986 tarihli 19102 sayılı R.G). şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede hukuk devleti ilkesinin en temel unsurlarından birini de devletin ve bu arada idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi kılınması teşkil etmektedir. Bireyler bu vesile ile idarelerin hukuka aykırı tutum ve davranışlarına karşı korunabilmektedir. Gerçekten, ancak idarelerin tesis ettikleri işlem ve eylemlerin denetime tabi kılınması ile ancak idareye karşı güçsüz konumda bulunan vatandaşlar korunabilecektir. (Eroğlu, 1985:357-358; Akyılmaz, 84).

Günümüzde ortaya çıkan ihtiyaçlar artık idari işlem ve eylemlerin sadece yargı dışı yollarla da denetlenmesini mümkün kılmaktadır. Her ne kadar günümüzde etkin bir şekilde kullanılamasa da bu denetim yöntemleri esasında yargının hantal ve pahalı işleyen yapısı karşısında pek çok ihtiyaca cevap verebilecek niteliktedir. Tam bu noktada, idari işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi olması ilkesi ile alternatif çözüm yöntemleri arasındaki ilişkide, idari uyuşmazlıklarda alternatif yöntemlerin uygulanması halinde hukuk devletinin zedelenip zedelenmeyeceği hususunu iyi belirlemek gerekmektedir.

Daha önce de zikredildiği üzere, idari işlem ve eylemlerin yargısal denetime tabi tutulması hukuk devleti ilkesinin de zorunlu bir unsurudur. Dolayısı ile ilk bakışta, idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan ihtilafların yargı dışı yöntemlere başvurulması çözülmesinin yargı denetimini kısıtladığı ve bu sebeple hukuk devleti ilkesine zarar verdiği sonucuna ulaşılabilmektedir. Ancak hemen ifade etmek gerekir ki, idari uyuşmazlıklarda alternatif yöntemlerin uygulanması böyle bir sonucu doğurmamaktadır. Hakikaten alternatif yöntemlerin kural olarak gönüllülük esasına dayandığı, diğer bir ifade ile bu yöntemlere

başvurulup başvurulmaması hususunun tarafların ihtiyarında olduğu gözetildiğinde, idari ihtilafın tarafı olan bireylerin yargı denetimine müracaat haklarının sınırlanmadığı sonucu açıkça ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki, hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinde önem arz eden husus idarelerin işlem ve eylemlerinde hukuka uygun hareket etmesidir. Zaten idari işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi tutulması bu nedene dayanmaktadır. Diğer bir ifade ile, denetim amaç değil hukuk devleti ilkesinin aksamaması için araç işlevi görmektedir. Bu bağlamda, alternatif çözüm yöntemlerinde de bir tür denetim yapıldığı gözetildiğinde hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesinde bahse konu yöntemlerin fayda sağladığı kanaatindeyiz. Hatta günümüzde bazı alternatif çözüm yöntemlerinin varlığı hukuk devleti ve demokratik yöntemin zorunlu bir unsuru olarak algılanmaktadır. Nitekim kamu denetçiliği ve kamuoyu denetimi gibi alternatif yöntemlerin hukuk devleti ilkesinin işlevsel kılınmasında çok mühim görevler üstlendiği günümüzde kabul görmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK İDARE HUKUKUNDA SULH KURUMU

I. GENEL OLARAK

Uyuşmazlık kavramı, kelime anlamı olarak uyuşmama anlamına gelmekle birlikte (Türk Dil Kurumu-Büyük Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr/> Erişim Tarihi: 21.06.2016); hukuki anlamda *dava konusu olabilecek hukuki meselelerde ortaya çıkan, görünür hale gelen bir anlaşmazlık türünü* ifade etmek üzere kullanılmaktadır. (Anlaşmazlık, talep ve uyuşmazlık kavramlarının ayrıntıları için bkz. Özbek, 2013:99-115). Hukuki uyuşmazlıklar kişiler arasında olabileceği gibi kişilerle idari makamlar arasında; hatta idari makamların kendi arasında da olabilmektedir. Söz konusu hukuki uyuşmazlıklar, taraflarca kendi aralarında çözülebildiği gibi bu konuda görevli kişi ya da kurumlar aracılığıyla da çözülebilmektedir. Zira esas itibariyle hukuk devleti ilkesi de bireylerin hak ve menfaatlerinin hem birbirlerine hem de idareye karşı korunmasını teminat altına almayı amaçlamaktadır.

Uyuşmazlıkların giderilmesi amacıyla öngörülen en temel denetim mekanizması şüphesiz ki, bağımsız mahkemelerce yapılan yargısal denetimdir. Fakat çalışmamızın ilk bölümünde ayrıntılı biçimde açıklanan ve önemi ortaya konan alternatif çözüm yöntemleri olarak nitelendirilen yargı dışı denetim yollarının da, pratik ve düşünsel birtakım sebeplerden dolayı gerekliliği yadsınamaz. Öyle ki, uyuşmazlıkların yargı dışı denetim yolları ile çözümü günümüzde birtakım pratik sebepler dolayısıyla bir gereklilik olmaktan çıkıp kimi uyuşmazlıklarda zorunluluk haline gelmiştir. Önemle belirtmek gerekir ki, alternatif çözüm yöntemlerinin uygulanış şekli, kapsamı özel hukuk ve kamu hukuku bakımından farklı özellikler taşısa da, alternatif çözüm yöntemlerini ortaya çıkaran pratik sebepler genel olarak ortaktır.

Alternatif çözüm yöntemlerinden biri olan sulh kurumunu ortaya çıkaran nedenler de özel hukuk ve kamu hukuku bakımından aynı temele dayanmakta; sulh kurumu yargılama sürecine ilişkin pratik ihtiyaçlar ışığında şekillenmektedir. Söz konusu nedenler, çalışmamızın ilk bölümünde de bahsedildiği gibi yargılama sürecinin aksayan yönlerinden kaynaklandığı gibi taraf iradelerine üstünlük tanıma amacından da kaynaklanabilmektedir (Özbek, 210-240; 705-725).

Diğer yöntemlerden farklı olarak, sulh kurumunun daha temel bir yapı olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Zira diğer alternatif çözüm yöntemlerinin amacı sulhe varmak olup; (Özbek, 1999:195). uzlaşma, arabuluculuk gibi diğer yöntemlerin hepsi sulh olarak nitelendirilen bütünün değişik uygulama biçimleri olarak değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2004:846; Dedeoğaç, 2011:289). Bu kapsamda taraflar arasındaki uyuşmazlığın barışçıl bir şekilde sulhe varılarak çözülmesi, başta sulh olmak üzere diğer alternatif çözüm yöntemlerinin de temel amacını oluşturmaktadır (Yılmaz, 845).

II. İDARE HUKUKUNDA SULH KURUMUNUN AMACI, HUKUKİ DAYANAKLARI VE 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA SULHÜN UYGULANMA SÜRECİ

Hukuk sistemimizde kabul edilen, bireylerin hak ve menfaatlerinin hem birbirlerine hem de idareye karşı korunmasının teminatı niteliğindeki hukuk devleti ilkesi ile Anayasası'nın söz konusu güvenceyi somutlaştıran 125. maddesi, idarenin taraf olduğu hukuki uyuşmazlıklar bakımından yol gösterici niteliktedir. Maddeye göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Maddenin lafzi anlamından hareketle kural olarak, idarenin hukuki sorumluluğunun belirlenmesinde yargısal denetimin esas olduğu anlaşılrsa da, maddenin devamında tahkim yoluyla çözülmesi kararlaştırılabilecek uyuşmazlıkların da ifade edildiği görülmektedir¹⁷.

¹⁷ MADDE 125- 'İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. (Ek cümleler: 13/8/1999-4446/2 md.) Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır. (Ek cümle: 12/9/2010-5982/11 md.) Ancak, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

(Değişik: 12/9/2010-5982/11 md.) Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür'.

125. maddenin son fıkrasında ise, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu ifade edilerek, idarenin bu konudaki sorumluluğunun yargı yolu ya da yargı dışı çözüm yolları ile giderilmesi hususunda herhangi bir Anayasal sınırlandırmaya yer verilmediği görülmektedir. Doktrinde de söz konusu düzenlemeden hareketle, idarenin eylem ve işlemlerinden olan hukuki sorumluluğunu yargı dışı çözüm yolları ile üstlenilmesinin Anayasaca zımnen kabul edildiği sonucuna varılmaktadır. (Cidecigiller, 2015:201). Zira bu kabul, iyi idare ilkesinin de doğal bir sonucudur. (İyi idare ilkesi uyarınca, idari yoldan çözülmesi mümkün olan uyuşmazlıkların hizmetten yararlananların haklarının daha etkin biçimde korunabilmesi için yargı organlarına başvurulması zorunlu olmaksızın idare içinde çözülmesinin sağlanması gerekmektedir. Odyakmaz, 2003:13-25).

A. İDARE HUKUKUNDA SULHUN AMACI

Türk hukukunda bir özel hukuk kurumu olarak gelişen sulh, esasında idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar bakımından da öteden beri uygulanmaktadır. Söz konusu uygulamalara aşağıda daha ayrıntılı şekilde yer verilecek olmakla birlikte ifade etmek gerekir ki, idare hukukunda sulh uygulamalarının farklı düzenlemelerde öngörülmesi sebebiyle uygulamadaki farklılıkları yeknesak hale getirmek ve idarenin tarafı olduğu uyuşmazlıklarda yargı yoluna başvurmadan da uyuşmazlıkların büyük bir kısmını gidermek amacıyla 2011 yılında çıkarılan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname¹⁸ ile konu daha çok önem kazanmıştır.

659 sayılı KHK'nın yürürlüğe girmesi ve günümüzde idare hukukunda da sulh dahil diğer alternatif çözüm yöntemlerinin ön plana çıkmasının temel sebeplerinden birisinin de üye olma sürecimizin devam ettiği Avrupa Birliği'nin (AB'nin) vermiş olduğu tavsiye kararları oluşturmaktadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 1986 tarihli ve 12 sayılı 'Mahkemelerin Aşırı İş Yükünü Önleyici ve Azaltıcı Tedbirler Hakkında Üye Devletlere Yönelik Tavsiye

¹⁸ Bundan sonra kısaca, 659 sayılı KHK şeklinde ifade edilecektir. İlgili Kararname için bkz. R.G. T.2.11.2011, S.28103.

Kararı'nda¹⁹, genel olarak, adli-idari yargı ayrımı yapmaksızın mahkemelerdeki iş yükünü azaltmak ve makul sürede yargılanma hakkına katkıda bulunmak amacıyla uyuşmazlıkların *yargılama öncesinde veya yargılama dışındaki yöntemlerle çözümüne ilişkin sulh usullerinin öngörülmesinin* önemine dikkat çekmekte ve bu konuda teşvik edici bir rol üstlenmektedir. Bakanlar Komitesi, sulhe teşvik konusunda üye devletlere gerekli tedbirleri alma hususunda tavsiyede bulunmakla birlikte; uygulamada, hakimlere ve avukatlara da sulhün uygulanması ile yaygınlaştırılması konularında asli ve etik olarak sorumluluk yüklemektedir.

Konu itibariyle önem taşıyan diğer bir tavsiye kararı ise 'İdari Makamlar ile Özel Kişiler Arasındaki Dava Alternatifleri Konusunda Rec (2001) 9 sayılı Tavsiye Kararı'dır²⁰. 9 sayılı tavsiye kararında, idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklarda yargı yolu dışındaki alternatiflerin sağlanmasının gerekliliği, makul sürede yargılanma ve mahkemelerin iş yükü olmak üzere pratik gereklerin dışında, idare hukukunun da niteliğinden kaynaklanan birtakım ihtiyaçlara bağlanmıştır. Şöyle ki, tavsiye kararında yer verilen;

- Mahkemelerin uygulamadaki usullerinin idari ihtilafların çözümü için her zaman en uygun yol olmayabileceği,
- Sadece katı kanun maddelerine göre değil hakkaniyet ilkesinin de gözetilmesi suretiyle takdir hakkına imkan veren düzenlemelerin daha yerinde olacağı,
- Alternatif yolların yaygın kullanımının bu problemlerin çözümünü sağlayabileceği ve idari makamları halka yakınlaştırabileceği gibi kimi hususlar idari yargı bakımından alternatif çözüm yöntemlerinin gerekliliğini ortaya koyan önemli tespitler niteliğindedir.

Tavsiye kararlarında yer alan uyuşmazlıkların alternatif yollardan giderilmesi konusundaki amaçların ve bu konudaki teşviklerin üyelik sürecinde bulunan ülkemiz bakımından da önem taşıdığı tartışmasızdır. Dolayısıyla idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yoluyla giderilmesine imkan tanıyan temel düzenlemelerin yer aldığı 659 sayılı KHK'nın

¹⁹16.09.1986 tarihli söz konusu tavsiye kararının ayrıntıları için bkz.

https://www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/bakanlar_komitesi/CMRec198612TRExcessiveWorkload.pdf Erişim Tarihi: 21.06.2016.

²⁰05.09.2001 tarihli söz konusu tavsiye kararının ayrıntıları için bkz.

http://www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/bakanlar_komitesi/CMRec20019TRAlternativestoLitigationAdministrative.pdf Erişim Tarihi: 21.06.2016.

da tavsiye kararlarında belirlenen söz konusu amaçlara hizmet etmek amacıyla yürürlüğe girdiği söylenebilir.

B. TÜRK İDARE HUKUKUNDA SULHÜN HUKUKİ DAYANAKLARI

AB tavsiye kararları, birçok AB üyesi ülke ve ülkemiz gibi üye olmaya aday ülkeler bakımından yol gösterici nitelikte olmakla birlikte hukuki bağlayıcılığı haiz değildir. Bu sebeple, tavsiye kararlarının Türk idare hukuku bakımından güncel yasal düzenlemelerin ve değişikliklerin temel esin kaynağını oluşturduğu akılda tutulmakla birlikte, idarenin taraf olduğu ihtilafların sulh yöntemiyle çözümüne ilişkin bağlayıcı nitelikteki yasal düzenlemelerin asıl nitelikte olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 659 sayılı KHK'nın yürürlüğe girmesinden önceki dönemde de genel bütçe kapsamında bulunan idari birimlerin taraf oldukları uyuşmazlıkların sulh aracılığıyla çözümlenmesine imkan tanıyan hukuki düzenlemeler bulunmaktaydı. Bunlardan en önemlisi, genel bütçe kapsamında bulunan idarelerin taraf oldukları uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesini öngören 4353 sayılı '*Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişikliklerin Yapılmasına Dair Kanun*'dur²¹. Nitekim 4353 sayılı Kanun döneminde, idari uyuşmazlıkların çözümü bakımından sulh kurumu etkin biçimde kullanılamamıştır. Bu durumun temel sebebini, idareye bu konuda tanınan yetkilerin yetersizliği oluşturmaktadır. (Payashoğlu, 1969:13). Dolayısıyla 659 sayılı KHK döneminde esas itibariyle arzulanan şey, sulh yoluyla çözümlenmesi öngörülen idari uyuşmazlıkların kapsamının arttırılması ve bu konuda idareye tanınan takdir yetkisinin genişletilmesidir.

Türk idare hukukunda sulhün hukuki dayanakları konusunda belirtilmesi gereken diğer düzenlemeler ise genel ve özel bütçeli idareler dışında kalan idarelerin taraf oldukları uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi konusunda kendi kuruluş kanunlarında yer alan

²¹ Bundan sonra 4353 sayılı Kanun şeklinde ifade edilecektir. Kanunun konuya ilişkin 30. ve 31. maddelerinin ayrıntıları için bkz. R.G., T. 18.01.1943, S. 5307.

düzenlemelerdir. Söz konusu özel düzenleme örneklerine de çalışmanın bu kısmında yer verilecektir.

1. 4353 sayılı Kanun Hükümlerine Göre Sulh Yöntemi

659 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış bulunan mülga 4353 sayılı ‘Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişikliklerin Yapılmasına Dair Kanununun 30²². ve 31²³. maddeleri, genel bütçe kapsamında bulunan idarelerin taraf oldukları uyuşmazlıklardan bir kısmının kanunun öngördüğü şartların yerine getirilmesi halinde sulh yoluyla çözümlenebileceğini düzenlemekteydi.

659 sayılı KHK’ya benzer biçimde kapsam dahilindeki uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli için öncelikle kamu yararının bulunması zorunludur.

4353 sayılı Kanun’da, 659 sayılı KHK’den farklı olarak, uyuşmazlığın adli ya da idari uyuşmazlık olup olmamasına göre değil; davaya veya icraya intikal edip etmediğine göre farklılaştırılmış sulh usullerinin benimsendiği görülmektedir. (Konuya ilişkin yargı kararları

²² ‘Davaya veya icraya intikal etmiş olan ihtilafların sulh yoluyla halli

Madde 30 – Umumi muvazene içindeki daireleri alakalandıran ve mahkemelere hakeme veya icraya intikal etmiş olan işlerin sulh yoluyla hallinde menfaat görüldüğü takdirde Muhakemat Umum Müdürünün teklifi üzerine 50.000.000 liraya kadar (50.000.000 lira dahil) bir hakkın tanınması veya menfaatin terkinin tazammun eden anlaşmalar yapmağa Maliye Vekili yetkilidir. Bu miktarı geçen anlaşmalar Devlet Şurasının muvafık mütalaasıyla ve alınacak kararname ile yapılır’.

²³ ‘Davaya veya icraya intikal etmemiş olan ihtilafların sulh yoluyla halli

Madde 31 – Bir mukavele mevcut olsun olmasın umumi muvazene dahilindeki Devlet daireleriyle diğer daire, müessese ve teşekküller veya hakiki ve hükmi şahıslar arasında çıkan ve henüz kaza mercilerine, hakeme veya icraya intikal etmemiş bulunan hukuki ihtilafların sulh yoluyla hallinde menfaat görüldüğü takdirde Başhukuk Müşavirinin mütalaasına istinaden 50.000.000 liraya kadar bir hakkın tanınması veya menfaatin terkinin tazammun eden anlaşmalar veya mukavele tadilleri yapmaya vekaletler yetkilidir.

Bu miktarı geçen anlaşmalarla mukavele tadilleri, Devlet Şurasının mütalaasına istinaden Maliye Vekaletince alınacak kararname ile yapılır.

Başhukuk Müşavirliğinin veya Devlet Şurasının mütalaalarına muhalif olarak anlaşmalar veya mukavele tadilleri yapılabilmesi İcra Vekilleri Heyetinden karar alınmasına bağlıdır. Bir mukavele tatbikinden karşılıklı olarak vazgeçmek ve akdi feshetmek anlaşma hükmündedir.

Bu gibi hallerde tatbikinden vazgeçilen mukavele teminatının miktarına göre mütalaası alınacak merci tayin ve bu madde hükümleri dairesinde hareket olunur.

Mukavelelerde yazılı sebeplerle müddetlerin uzatılması ve mukavelede tasrih olunan mücbir sebeplerin takdiri akıd vekalet ve dairelere aittir. Mukavele dışında kalan mücbir sebeplerle mukavelelerde yapılacak tadillere veya müddetlerin uzatılmasına veya mukavelelerin karşılıklı olarak tasfiyesine mütaallik hususlarda 1, 2 ve 3 üncü fıkralar hükümleri tatbik olunur’.

için bkz. Özbek, 2013:799-805). Ayrıca uyuşmazlığın sulh yoluyla halli için taraflardan birinin genel bütçe içindeki idarelerden biri olması yeterli kabul edilmiştir.

4353 sayılı Kanun kapsamında sulh yönteminin uygulanması için asıl önem taşıyan husus uyuşmazlık konusunun miktarı olup; uyuşmazlık konusunun kanunda belirlenen parasal sınırı aşması halinde²⁴, sulh yönteminin uygulanabilmesi için Danıştay'ın uygun görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca kararname çıkartılması gerekmektedir. Halbuki, 659 sayılı KHK'da Danıştay'ın görüşünün alınmasına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu yüzden uygulamada Danıştay 2011 yılında verdiği bir kararında, sözleşme değişikliği suretiyle uyuşmazlığın sulh yoluyla halline ilişkin kendisine yöneltilen talebi reddederek; bu konuda üst yönetici, Bakan ve Bakanlar Kurulunun yetkili kılındığını ifade etmiştir²⁵.

Mülga Kanun, kanunda belirlenen parasal sınırlar içindeki uyuşmazlıklar bakımından ise sulh anlaşmasının nasıl yapılması gerektiği, anlaşmanın şekli ve kapsamı konusunda ayrıntılı hükümlere yer vermemiştir. Ayrıca yine 659 sayılı KHK'dan farklı olarak, mülga Kanunda adli uyuşmazlıklar bakımından kısmi sulhe ilişkin herhangi bir düzenleme de yer almamaktadır.

Tüm bu farklılıklardan sonra, Mülga 4353 sayılı Kanun döneminde uyuşmazlıkların sulh yoluyla halline ilişkin uygulamada ortaya çıkan birtakım sorunlara da değinmek gerekmektedir. Zira 659 sayılı KHK'da öngörülen sulh yönteminin etkinliğinin değerlendirilmesi, mülga Kanun döneminde yaşanan sıkıntıların çözümüne katkı sağlayıp sağlamadığıyla da yakından ilişkilidir.

Öncelikle mülga Kanunun mahkemeye veya icraya intikal etmemiş uyuşmazlıklardan belirli meblağın üstündekilerin sulh yolu ile hallini düzenleyen 31. maddesinin uygulamada birtakım sıkıntılara neden olduğunu belirtmek gerekir. Zira 2008 tarihli bir Danıştay

²⁴ Uygulamada söz konusu parasal sınır, Mali Yıl Bütçe Kanunundaki (İ) cetveline istinaden sürekli güncellenmiştir. Bkz. Danıştay 1. D., T. 14.03.2005, E. 2005/164, K. 2005/357. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/1d-2005-164.htm> Erişim Tarihi: 22.06.2016; Danıştay 1. D., T. 19.01.2009, E. 2008/1570, K.2009/94 <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/1d-2008-1570.htm> Erişim Tarihi: 22.06.2016.

²⁵ Danıştay 1. D., T.29.11.2011, E. 2011/1901, K. 2011/1893. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/1d-2011-1901.htm> Erişim Tarihi: 22.06.2016.

kararında, Danıştay'ın görüşünün alınması gereken sulhe yönelik sözleşme değişikliğinden ne anlaşılması gerektiği hususu tartışmaya yol açmıştır²⁶. Benzer biçimde 2005 tarihli bir başka kararda²⁷, gizlilik içinde yürütülmesi gereken savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili mal/hizmet alımlarına ilişkin sözleşmelerde taraflarca değişiklik yapılması durumunda 4353 sayılı Kanununun 31. maddesinin uygulanmasının mümkün olup olmadığı da tartışmaya sebep olmuş; Danıştay bu konuda çoğunlukla aldığı karar ile bir istisna yaratılmayacağı yönündeki iradesini ortaya koymuştur.

Bunların haricinde, mülga Kanunda Danıştay'a uygun görüş sorma konusunda yetkili idarenin belirlenmesi hususunun belirsiz olması sebebiyle bu konudaki tespitin de yargı kararlarına konu olduğu görülmüştür²⁸.

659 sayılı KHK'nın 18. maddesinin 2. fıkrası ile 4353 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak, diğer mevzuat hükümlerinde 4353 sayılı Kanuna yapılan atıfların Kararnameye yapılmış sayılacağı ifade edilmektedir.

Adli ve idari uyuşmazlıklar bakımından ayrı sulh usullerine yer veren, Danıştay görüşünün alınması zorunluluğunu ortadan kaldıran, pratik sebeplerle kısmi sulhe imkan tanıyan ve sulh anlaşmasına ilişkin ayrıntılı hükümler öngören 659 sayılı KHK'nın, mülga 4353 sayılı Kanuna göre sulh yöntemini etkinleştirmeye daha çok hizmet ettiği açıktır.

2. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Dışındaki Düzenleme Örnekleri

659 sayılı KHK, başlığından da anlaşılacağı üzere Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun ek 1 ve II sayılı cetvellerinde yer alan genel bütçeli ve özel bütçeli idareler bakımından uygulama alanı bulmaktadır. Söz konusu idarelerin dışında kalan idari birimlerin

²⁶ Danıştay 1. D., T. 02.07.2008, E. 2008/804, K.2008/808. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/1d-2008-804.htm> Erişim Tarihi: 22.06.2016; Sözleşme değişikliğinin kapsamına ilişkin (satıcı tarafından ücretsiz gerçekleştirilen işler bakımından) bir diğer karar için bkz. Danıştay 1. D., T. 24.11.2004, E. 2004/609, K.2004/402. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/1d-2004-609.htm> Erişim Tarihi: 22.06.2016.

²⁷ Danıştay 1. D., T. 14.03.2005, E. 2005/164, K. 2005/357. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/1d-2005-164.htm> Erişim Tarihi: 22.06.2016.

²⁸ Genel bütçeli idare haline getirilen Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tarafı olduğu uyuşmazlıklar için sulh yöntemine ilişkin görüşün Ulaştırma Bakanlığınca yapılması gerektiği yönündeki Danıştay kararı için bkz. Danıştay 1. D., T. 08.10.2007, E. 2007/872, K. 2007/1124. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/1d-2007-872.htm> Erişim Tarihi: 22.06.2016.

taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yöntemi ile çözümü konusunda ise ilgili idarelerin kendi kuruluş düzenlemelerine bakmak gerekmektedir.

İlgili düzenlemelerin ayrıntılarına yer vermeden önce belirtmek gerekir ki, 659 sayılı KHK'nın 'Amaç ve Kapsam' başlıklı 1. maddesinde, KHK ile kamu idarelerinin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesine ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasının amaçlandığı öngörölmüş olmasına rağmen, yeknesak uygulamayı engelleyecek şekilde mahalli idarelerin kapsam dışı bırakılmış olması eleştirilmekte; bu kapsamda kararnamenin yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. (Yıldırım, 2014:275).

Kuruluş düzenlemelerinde uyuşmazlıkların sulh yoluyla halline ilişkin özel hükümler öngörölen idareler ve söz konusu özel düzenleme örneklerinden bir kısmını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

a. Mahalli İdareler

aa. Belediyeler

5393 sayılı Belediye Kanununa (R.G., T. 13.07.2005, S. 25874). göre (m.18), vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den²⁹ fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar verme yetkisi belediye meclisine aittir. (Çelik, 2008:35-36).

5393 sayılı Kanunun 34. maddesinde de belediye encümeninin vergi, resim ve harçlar dışında kalan, dava konusu olan belediye anlaşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar verme yetkisine sahip olduğu ifade edilmektedir.

Her iki maddenin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, belediye encümeninin dava konusu olmuş ve beş bin TL'nin altında kalan vergi, resim ve harçlar dışındaki uyuşmazlıklar bakımından sulh yetkisini haiz olduğu görölmektedir³⁰.

²⁹ Bu miktar her yıl Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek olan yeniden değerlendirme oranına göre arttırılmaktadır. 2015 yılı için bu oran %5,58 olarak tespit edilmiştir. 457 sıra no'lu Vergi Usul Kanunu Tebliği için bkz. R.G., T. 10.11.2015, S. 29528

³⁰ Aynı yöndeki Anayasa mahkemesi kararı için bkz. AYM, T. 24.01.2007, E. 2005/95, K.2007/5.

bb. İl Özel İdareleri

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununun³¹ 26. maddesine göre, vergi, resim ve harçlar dışına kalan ve miktarı beşbin TL'ye kadar olan ihtilafların sulh yolu ile giderilmesi konusunda il encümeni yetkilidir.

Burada 5393 sayılı Belediye Kanununun 34. maddesindeki düzenlemeden farklı olarak, uyuşmazlığın dava konusu olması hususunda bir ayrıma yer verilmediği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, belediye encümeni sulh yetkisini diğer şartları taşıyan ancak dava konusu olmuş bulunan uyuşmazlıklar bakımından kullanabileceken; il encümeni uyuşmazlık dava konusu olmadan önce de söz konusu yetkiyi kullanabilecektir.

Söz konusu farklılığın dışında belirtmek gerekir ki, her iki kanun bakımından da vergi, resim ve harçlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar sulh anlaşmasının kapsamı dışında bırakılmıştır. Zira söz konusu idarelerce kesilen ikmalen, resen veya idarece tarh ve tebliğ edilen vergi, resim ve harçlar ile bunlara ilişkin kesilecek vergi ziyai cezaları,³² 'Mahalli İdareler Uzlaşma Yönetmeliği'³³. hükümlerine tabi olacaktır. (Cidecigiller, s. 210-211).

Ne var ki, mahalli idareler açısından uyuşmazlıkların idareye yapılacak başvurular suretiyle giderilmesi yasal olarak mümkün olmakla birlikte, ilgili kamu görevlilerin birtakım sebeplerle bu konudaki başvurulara çoğu zaman olumlu yanıt vermedikleri bilinmektedir. (Cidecigiller, 210-211).

cc. Köyler

442 sayılı Köy Kanununun (R.G., T. 18.03.1924, S. 68). 53. maddesinde, '*İhtiyar meclisleri köylünün iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilebilen her türlü işlerini görürler (Sulh)*' ifadesine yer verilmiştir. Buradaki sulh ifadesi, taraflardan birinin idare olduğu ve çekişmeli bir hak üzerinde karşılıklı fedakarlıkta bulunmak sureti ile aralarındaki uyuşmazlığı halletmelerini ifade eden teknik anlamdaki sulh anlaşmasından öteye; köylünün kendi aralarında yaşadığı uyuşmazlığın ihtiyar meclisi önderliğinde giderilmesi ifade etmektedir.

³¹ R.G., T. 04.03.2005, S. 25745.

³² Usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezaları ile Vergi Usul Kanunu m.344/3 uyarınca vergi ziyai cezası kesilen tarhiyata ilişkin vergi ve ceza hariç olmak üzere.

³³ R.G., T. 01.08.2003, S. 25186

(Cidecigiller, 212). Nitekim mekanik dayanışmanın yaygın olduğu kırsal kesimlerde uyuşmazlıklar genellikle muhtar, aile büyükleri gibi hatırlı kişilerin arabuluculuğu ve önderliği ile çözülmekte, yargıya az sayıda uyuşmazlık intikal etmektedir. (Özbek, 2013:798). Bu durumun aksine şehirleşme arttıkça yabancılık unsurunun etkisiyle hatırlı kişilerin katkısı azalmakta ve uyuşmazlıkların çözümünde yargı yolu tercih edilmektedir. (Özbek, 2013: 799).

Bununla birlikte esasında Köy Kanunundaki söz konusu düzenlemenin hukuki niteliği itibariyle, genel olarak devlet tüzel kişiliğine uyuşmazlığın çözümü bakımından “arabuluculuk” yetki ve görevi verilmesi şeklinde değerlendirilmesi mümkündür. (Arat, 2009:211).

b. Terör Olayları

5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun, (R.G., T. 27.07.2004, S. 25535). terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle maddî zarara uğrayan kişilerin bu zararlarının karşılanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemektedir. (Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Yönetmelik için bkz. R.G., T. 20.10.2004, S.25619.).

Kanunun 2. maddesinde, bu Kanunun 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 1 inci, 3 üncü ve 4 üncü maddeleri kapsamına giren eylemler veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin maddî zararlarının sulhen karşılanması hakkındaki esas ve usullere ilişkin hükümleri kapsadığı ifade edilmektedir.

5233 sayılı Kanun kapsamında sulh yolunun öngörölmüş olması oldukça önemlidir. Zira bir yandan idarenin önleyemediği faaliyetler sebebiyle kusurlu ya da kusursuz sorumluluğundan doğan zararların yargı yoluna başvurmaya gerek kalmaksızın en kısa zamanda ve tam olarak tespit edilerek tazmini amaçlanmakta; diğeri yandan ise Kanuna göre (m. 12) yalnızca sulh yoluyla çözülemeyen uyuşmazlıklarda yargı yoluna başvurmak mümkün olduğundan, yargı organlarının bu konudaki iş yükünün azaltılması sağlanmaktadır.

5233 sayılı Kanun, terör olayları sebebiyle zarara uğrayanların zararlarının hangi koşullar altında karşılanacağını da ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Buna göre;

Kanunun 2. maddesinde hangi zararların kapsam dışı bırakıldığı ifade edilmiştir³⁴.

Esas olan, zarara sebep olan fiilin Terörle Mücadele Kanununun 1, 3 ve 4. maddeleri kapsamında gerçekleşen bir fiil olması olup³⁵;

5233 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 2. fıkrasında yer alan zararlar sulh yönteminin kapsamı dışında tutulmaktadır. Burada manevi nitelikli zararların da Kanun kapsamı dışında bırakıldığını, dolayısıyla manevi nitelikli zararların tazmininin sulh yolu ile sağlanmasının mümkün olmadığını da eklemek gerekmektedir. (Odyakmaz, Güzel, 2013:3-61, 25, 26).

Başvuruda bulunmaya yetkili kişiler (m.6'ya göre), zarar gören, mirasçıları veya yetkili temsilcileri olup, zarar konusu olayın öğrenilmesinden itibaren altmış gün içinde, her hâlde olayın meydana gelmesinden itibaren bir yıl içinde, zararın gerçekleştiği veya zarar konusu olayın meydana geldiği il valiliğine başvurmaları gerekmektedir.

Kanunun 4. maddesine göre Kanun kapsamında yapılacak başvurular üzerine on gün

³⁴ Kapsam

Madde 2- Bu Kanun, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 1 inci, 3 üncü ve 4 üncü maddeleri kapsamına giren eylemler veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin maddî zararlarının sulhen karşılanması hakkındaki esas ve usullere ilişkin hükümleri kapsar.

Aşağıda belirtilen zararlar bu Kanunun kapsamı dışındadır:

- Devletçe arazi veya konut tahsisi suretiyle yahut başka bir şekilde karşılanan zararlar.
- Bir mahkeme kararı gereğince veya 4353 sayılı Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanunun 30 uncu ve 31 inci maddeleri gereğince karşılanan zararlar.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlâl edildiği gerekçesiyle Sözleşmenin 41 inci maddesine göre hükmedilen veya Sözleşme hükümleri uyarınca dostane çözüm yoluyla uzlaşılacak tazminatın ödenmesi sonucunda karşılanan zararlar.
- Terör dışındaki ekonomik ve sosyal sebeplerle uğranılan zararlar ile güvenlik kaygıları dışında kendi istekleriyle buldukları yerleri terk edenlerin bu sebeple uğradıkları zararlar.
- Kişilerin kendi kasıtları sonucunda oluşan zararlar.
- 3713 sayılı Kanunun 1 inci, 3 üncü ve 4 üncü maddeleri kapsamındaki suçlar ile terör olaylarında yardım ve yataklık suçlarından mahkûm olanların bu fiillerinden dolayı uğradığı zararlar.

İkinci fıkranın (f) bendinde yazılı suçlardan dolayı ceza kovuşturması açılmış bulunanlar hakkında kovuşturma sonuçlanıncaya kadar bu Kanuna göre işlem yapılmaz³⁵.

³⁵ 5233 sayılı Kanunun 7. Maddesinde karşılanacak zararların türleri de ayrıntılı biçimde ifade edilmiştir.

'Karşılanacak zararlar

Madde 7- Bu Kanun hükümlerine göre sulh yoluyla karşılanabilecek zararlar şunlardır:

- Hayvanlara, ağaçlara, ürünlere ve diğer taşınır ve taşınmazlara verilen her türlü zararlar.
- Yaralanma, engelli hâlde gelme ve ölüm hâllerinde uğranılan zararlar ile tedavi ve cenaze giderleri. (1)
- Terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle kişilerin mal varlıklarına ulaşamamalarından kaynaklanan maddî zararlar).

içinde zarar tespit komisyonları kurularak ilgili değerlendirmeler söz konusu komisyonlar veya bilirkişi aracılığıyla yapılacaktır.

Kanunun 9. maddesine göre ise komisyonlarca yapılacak değerlendirmelerin bir standarda kavuşturulması amacıyla nakdi ödemelerin miktarı sabitlenmiştir. Bu husus, Kanunun en çok eleştirilen yönlerinden birini oluşturmaktadır. Zira doktrinde, yaralanma, sakatlanma ve ölüm hallerinde kişinin yaşı, gelir düzeyi gibi öznel durumlar dikkate alınmaksızın yapılacak nesnel ödemenin hakkaniyete uygun olmadığı; ek olarak, gerek olay anında duyulan gerekse ömür boyu duyulacak acı ve ıstırabı kısmen de olsa karşılayabilmek için bir miktar manevi tazminata hükmedilmesi gerektiği ifade edilmektedir. (Kaya, 2007:25-42, 40).

Zarar tespit komisyonları, ilgililerin başvurularını Kanuna uygun olmadığı gerekçesiyle reddetme yetkisine sahip oldukları gibi, ilgililer de tazminat miktarına ilişkin komisyon kararının iptali için yargı yoluna başvurabilme yetkisini haizdirler³⁶.

Konu bakımından önem taşıyan husus ise 5233 sayılı Kanunun 12 vd. maddelerinde, uyuşmazlığın yargı yoluna başvurulmaksızın sulh yöntemiyle halline ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer vermiş olmasıdır. 5233 sayılı Kanunun 12. maddesinde³⁷, komisyonlarca başvuru sahibinin zarara uğradığının tespit edilmesi halinde miktarı da içerecek şekilde düzenlenecek olan sulhname tasarısının davet yazısı ile birlikte hak sahibine tebliğ edilmesi

³⁶ Konuya ilişkin örnek Danıştay kararları için ayrıca bkz. Yunus ÇETİN, “Terör Olaylarından Kaynaklanan Tazminat Davaları ve İdari Kolluk Hizmetlerinden Uğranılan Zararların Tazmini”, www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/.../ym.../cetinterorOlaylari.doc Erişim Tarihi: 25.06.2016).

³⁷ 'Zararın karşılanmasına ilişkin sulhname

Madde 12- Komisyon, doğrudan doğruya veya bilirkişi aracılığı ile yaptığı tespitten sonra 8 inci maddeye göre belirlenen zararı, 9 uncu maddeye göre hesaplanan yaralanma, engelli hâle gelme ve ölüm hâllerindeki nakdî ödeme tutarını, 10 uncu maddeye göre ifa tarzını ve 11 inci maddeye göre mahsup edilecek miktarları dikkate alarak, uğranılan zararı sulh yoluyla karşılayacak safi miktarı belirler. Komisyonca, bu esaslara göre hazırlanan sulhname tasarısının örneği davet yazısı ile birlikte hak sahibine tebliğ edilir.

Davet yazısında hak sahibinin sulhname tasarısını imzalamak üzere otuz gün içinde gelmesi veya yetkili bir temsilcisini göndermesi gerektiği, aksi takdirde sulhname tasarısını kabul etmemiş sayılacağı ve yargı yoluna başvurarak zararının tazmin edilmesini talep etme hakkının saklı olduğu belirtilir.

Davet üzerine gelen hak sahibi veya yetkili temsilcisi sulhname tasarısını kabul ettiği takdirde, bu tasarı kendisi veya yetkili temsilcisi ve komisyon başkanı tarafından imzalanır.

Sulhname tasarısının kabul edilmemesi veya ikinci fıkraya göre kabul edilmemiş sayılması hâllerinde bir uyuşmazlık tutanağı düzenlenerek bir örneği ilgiliye gönderilir.

Sulh yoluyla çözülemeyen uyuşmazlıklarda ilgililerin yargı yoluna başvurma hakları saklıdır’.

öngörölmüştür. Bu şekilde hazırlanan sulhname tasarısının kabul edilmesi halinde uyuşmazlık sulhen giderilmiş olacaktır. Maddede uyuşmazlığın sulh yoluyla çözülememesi halinde ilgililerin yargı yoluna başvurma haklarının saklı olduğu ifade edilmiştir. Gerek söz konusu ifadenin karşıt mefhumundan hareketle gerekse de 12. maddenin gerekçesinde açıkça ifade edildiği üzere, dava öncesi gerçekleşen sulh işlemi bağlayıcı olup dava açılmasını da önleyici niteliktedir³⁸.

Ayrıca 2008 tarihli bir Danıştay kararında da değinildiği üzere, (Danıştay 10. D., T. 30.12.2008, E. 2008/4141, K. 2008/9584). bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılan sulh müzakereleri sonucunda da kısmi sulh şeklinde uzlaşma mümkün olup sulhname kapsamında uzlaşılabilen hususlar bakımından zarar görenin dava açma hakkının bulunduğu kabul edilmelidir. (Cidecigiller, 216).

c. Kamu Zararından Doğan Alacaklar

Bakanlar Kurulunun Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği'nin 12. maddesinde, kamu zararının tahsil yöntemlerinden biri olarak sulh yolu ile ödeme yöntemine yer verilmektedir. İlgili maddenin kapsamını tayin edebilmek için öncelikle kamu zararı kavramının anlamını tespit etmek gerekmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesinde tanımlandığı şekliyle kamu zararı; *kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır*. Ancak uygulamada, kamu zararı kavramının kapsamı ve niteliği konusunda birtakım belirsizliklerin bulunduğu bilinmekle birlikte, söz konusu tartışmalar çalışmanın kapsamını aşacağı için bu konudaki tartışmalara değinilmeyecek; (Kamu zararı kavramına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Kuluçlu, 53-80; Timurturkan, 2011:58-65). konu itibarıyla kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar sebebiyle doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak neden oldukları zararların tümünün kamu zararı kapsamında değerlendirildiğini ifade etmekle yetinilecektir. (Söz konusu görüşümüzün aksine Yargıtay'ın kamu zararının yalnızca ekonomik bir değeri ifade ettiği yönündeki kararı için bkz. YCGK,

³⁸ Aynı yöndeki Danıştay kararları için bkz. Danıştay 10. D., T. 29.12.2009, E. 2009/5172, K. 2009/11183; Danıştay 15. D., T. 06.07.2001, E. 2011/9952, K. 2011/628.

T., 17.04.2007, E. 2007/4-88, K. 2007/94.)

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca, oluştuğu tarih itibarıyla on altı yaşından büyükler için tespit edilen asgarî ücretin bir aylık brüt tutarının yarısını geçmeyen alacaklar, merkezde üst yöneticinin, taşrada ise idarenin en üst yöneticisinin izni ve borçluların kabul etmesi koşuluyla, tebliğ tarihini izleyen aybaşından itibaren aylığından kesilerek rızaen tahsil edilir. Bu tutarları aşan alacağın ödenmesinin ilgili mevzuat çerçevesinde sulh yolu ile sağlanması halinde, sulh işleminin kesinleştiği tarihi izleyen aybaşından itibaren sorumlunun ve/veya ilgilinin aylığından kesilerek tahsil edilebilir. Aylıklardan yapılacak kesinti tutarı, sorumlulara ve/veya ilgililere yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerinin dörtte birinden az, üçte birinden çok olamaz (m.13).

Ayrıca belirtmek gerekir ki, kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde taksitlendirme işlemleri, 659 sayılı KHK gereği ihtilafların sulh yoluyla halline ilişkin hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilecektir (m.16).

d. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yollarının Faaliyetlerinden Doğan Zararlar

Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğinde kamu hizmeti yerine getiren bir kamu iktisadi kuruluşu olan Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları işletmesi, her ne kadar iktisadi faaliyetleri bakımından özel hukuk hükümlerine tabi olsa da, bu durum işletmenin kamu kurumu niteliğine engel teşkil etmemektedir³⁹.

Nitekim uygulamada, TCDD'nin yürütmekle yükümü olduğu kamu hizmetini gereği gibi yerine getirmemesi sebebiyle üçüncü kişilere verdiği zararlar, idari yargı yerlerinde ve kamu hukuku kuralları gereğince çözüme kavuşturulmaktadır. (Örneğin, TCDD'nin demiryolu hattında yayaların geçişi için gerekli önlemleri almaması sebebiyle tren çarpması sonucu hayatını kaybedenin vefatı sebebiyle uğranıldığı iddia edilen maddi ve manevi zararın

³⁹ TCDD'nin bir iktisadi devlet teşekkülü olduğu Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü'nün Hukuki Statü başlıklı 4. Maddesinde ifade edilmiştir. R.G., T. 04.06.2016, S.29732.

TCDD'den tahsili talebine ilişkin davanın idari yargıda görüleceğine ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi kararı için bkz. Uyuşmazlık Mah. Hukuk Böl. T., 01.07.2013, E.2013/1023, K. 2013/1180. Konuya ilişkin ayrıntılı değerlendirme için bkz. Evren, 2011:175-196). Benzer biçimde kurumun iç işleyişine ve iç yapısına ilişkin kurallara da idare hukuku kuralları uygulanmaktadır. Fakat buna karşılık, iktisadi faaliyetleri bakımından verimlilik, karlılık ilkeleri gereğince özel hukuk hükümlerine tabii olan TCDD ile taşıma sözleşmesi çerçevesinde hukuki ilişki kuran tarafların arasındaki hizmetin yürütümünden kaynaklanan uyuşmazlıklar özel hukuk hükümlerine tabidir. (Gözler, 2009:571-572; Cidecigiller, 220).

1976 tarihli TCDD Ölüm veya Yaralanmalarla Neticelenen Kazalarda Hak Sahiplerine Sulh Yolu ile Verilebilecek Maddi ve Manevi Tazminat Esaslarının Düzenlenmesine Ait Yönetmelikte ise, TCDD'ye ait bir hizmetin yapılması sırasında meydana gelen kazalarda ölenlerin hak sahiplerine veya yaralanarak sakat kalanlara ya da yapılan soygun ve sabotajlarda ölen ve yaralanan TCDD Personeline, yolculara ve üçüncü şahısların kendilerine veya hak sahiplerine Yönetmelikte saptanan esaslara göre, maddi ve manevi tazminat verilebileceği öngörülmüştür (m.2). Yönetmeliğin amacı, özel hukuk ya da kamu hukuku kurallarına tabi olduğuna bakılmaksızın söz konusu kişilerin uğramış olduğu zararların, taraflar arasında uzlaşma sağlanmak suretiyle, dava açılmasına gerek kalmaksızın sulh yolu ile giderilmesini sağlamaktır. İlgili Yönetmelik kapsamında sulh yoluna başvurulmasına rağmen sonuç alınamaması durumunda ise zararın iktisadi faaliyet yahut kamu faaliyeti sebebiyle ortaya çıkmasına bağlı olarak uyuşmazlık adli ya da idari yargı yerlerince çözülecektir.

Uygulamada 22.07.2004 tarihinde Sakarya'nın Pamukova ilçesinde gerçekleşen tren kazasında ölenlerin yakınlarına TCDD Ölüm veya Yaralanmalarla Neticelenen Kazalarda Hak Sahiplerine Sulh Yolu ile Verilebilecek Maddi ve Manevi Tazminat Esaslarının Düzenlenmesine Ait Yönetmelik hükümleri çerçevesinde tazminat ödenmesine ilişkin çalışmalarda bulunulduğu bilinmektedir⁴⁰.

⁴⁰ <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-3326c.pdf> Erişim Tarihi: 25.06.2016.

e. Sağlık Hizmetleri

663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (R.G., T.02.11.2011, S. 28103 Mükerrer), 6514 sayılı Kanunun (Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G., 18.01.2014, S. 28886.). 2. maddesi ile yürürlükten kaldırılan 24. maddesi, sağlık mesleklerinin uygulanmasından dolayı kişilerin uğradıkları zararın uzlaşma yolu ile giderilmesine ilişkin özel bir hüküm niteliğindedir.

Uzlaşma Prosedürü' başlıklı 24. maddede, sağlık mesleklerinin uygulanmasından dolayı zarara uğradığını iddia edenlerin dava açma süresi içerisinde, söz konusu madde çerçevesinde yapacakları maddi ve manevi tazminat başvurularının Bakanlık tarafından uzlaşma yoluyla halledileceği öngörülmektedir⁴¹.

Konuya ilişkin olarak yürürlüğe konulan Sağlık Mesleklerinin Uygulanmasından Dolayı Uğranılan Zararların Uzlaşma Yolu ile Halledilmesine İlişkin Yönetmelik de, tarafların

⁴¹ 'Uzlaştırma prosedürü

MADDE 24- (1) Sağlık mesleklerinin uygulanmasından dolayı zarara uğradığını iddia edenlerin dava açma süresi içerisinde bu madde kapsamında yapacakları maddi ve manevi tazminat başvuruları Bakanlık tarafından aşağıdaki şekilde uzlaşma yoluyla halledilir.

- a) Tazminat talebinde bulunan veya bunların birden fazla olması hâlinde aralarından seçecekleri bir temsilci,
- b) Zarar verdiği iddia olunan ilgili meslek mensubu veya bunların birden fazla olması hâlinde aralarından seçecekleri bir temsilci,

- c) Varsa ilgili meslek mensuplarının meslekî malî sorumluluk sigortasını yapan sigorta şirketinin temsilcisi veya bunların birden fazla olması hâlinde ise aralarından seçecekleri bir temsilci,

Bakanlık tarafından uzlaşmaya davet edilir. Tarafların uzlaşma yolunu kabul etmeleri hâlinde, üzerinde anlaşmış oldukları bir hukukçu uzlaştırıcı marifetiyle uzlaşma süreci başlatılır. Uzlaşma en fazla üç ayda sonuçlandırılır. Bu süre bilirkişi görüşleri alınmadığı hallerde tarafların kabulü ile altı aya kadar uzatılabilir. Uzlaşma müracaatı dava açma süresini durdurur. Uzlaşma sağlanamaması hâlinde taraflarca tanzim edilecek tutanak veya taraflardan birinin talebi üzerine Bakanlık tarafından taraflara tebliğ edilerek verilecek belge tarihinden itibaren dava açma süresi yeniden başlar. Uzlaşma sağlanırsa, uzlaşma konusunu, yerini, tarihini, yerine getirilmesi gereken hususları içeren uzlaşma tutanağı tanzim edilir. Bu tutanak 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununun 38 inci maddesi anlamında ilâm niteliğindedir. Uzlaştırma masrafları ve arabulucu ücreti taraflarca karşılanır. Uzlaşma neticesinde belli bir bedel üzerinde uzlaşma sağlandığında bu bedel doğrudan sigortacı, sigortasının bulunmaması durumunda ilgili personel tarafından ödenir. Bakanlıkça bu madde kapsamında herhangi bir ödeme yapılmaz.

- (2) Uzlaştırıcı, meslekî kusur bulunup bulunmadığı hususunda Yüksek Sağlık Şûrasının belirlediği bilirkişilerin; uğranıldığı iddia edilen zarar miktarının hesaplanmasında adli yargı adalet komisyonları tarafından her yıl düzenlenecek olan listelerde yer alan bilirkişilerin görüşüne başvurabilir'.

karşılıklı müzakereleri ile tazminat talebinin anlaşma yoluyla belirlenmesine ilişkin düzenlemeler içermektedir⁴².

663 sayılı KHK'nın 23. maddesi ve ilgili Yönetmelik, uzlaşma başvurusunun uzlaşma sürecinde denetim ve gözetim fonksiyonunu haiz Sağlık Bakanlığına yapılması ve sulh sürecinin tarafların üzerinde anlaşacakları hukukçu kişi tarafından yönetilmesi gibi kimi düzenlemeler sebebiyle 659 sayılı KHK'da öngörülen sulh yönteminden farklılaşmaktadır. (Cideciğiller, 222-223). Fakat söz konusu düzenlemelerin yürürlükten kaldırılmadan önce dahi özellikle kamu hastaneleri bakımından, kamu görevlilerinin kişisel kusurlarının bulunması halinde idari yargıya başvurunun zorunlu olması sebebiyle, kamu çalışanı sağlık personeli bakımından uygulama alanı bulmadığını; (Cideciğiller, 224. Ayrıca idarenin sağlık hizmetlerinden doğan tazmin sorumluluğunun ayrıntıları için bkz. Kaplan, 2004:173-199; Avcı, 2012/1:107-140; Akgül, 2016:269-302). dolayısıyla fazla işlevsel olmadığını söylemek gerekir.

2014 yılında 6514 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında 663 sayılı KHK'nın uzlaşmaya ilişkin 24. maddesi yürürlükten kaldırılmış olsa da, 659 sayılı KHK hükümleri çerçevesinde Sağlık Bakanlığının tarafı olduğu bir uyuşmazlığın sulh yolu ile giderilmesine herhangi bir engelin bulunmadığını belirtmek gerekir.

3. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Uyuşmazlıkların Sulh Yolu ile Giderilmesi

02.11.2011 tarihinde yürürlüğe giren⁴³ 659 sayılı KHK, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil) ve özel bütçeli idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesini ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasını

⁴² Söz konusu Yönetmelik 20.02.2014 tarih ve 28919 sayılı R.G.'de yayımlanan Sağlık Mesleklerinin Uygulanmasından Dolayı Uğranılan Zararların Uzlaşma Yoluyla Halledilmesine İlişkin Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmıştı).

⁴³ R.G. 02.11.2011, S. 28103. Fakat aşağıda ayrıntılı olarak ifade edileceği üzere 659 sayılı KHK'nın kapsamına ilişkin değişiklikler, Anayasa Mahkemesi'nin 06.06.2013 ve E. 2011/145, K. 2013/70 sayılı Kararı uyarınca, 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanununun 71 inci maddesiyle yapılan değişiklik çerçevesinde, söz konusu tarihten itibaren yürürlük kazanmıştır.

amaçlamaktadır. Bu amaç çerçevesinde, söz konusu KHK ile idarenin taraf olduğu adli ve idari uyuşmazlıkların gerek yargı mercilerine başvurulmadan önce gerekse de yargı mercilerine başvurulduktan sonra *tarafların hak ve menfaatlerinin dengeli olarak değerlendirilerek, adil ve hakkaniyete uygun olarak* çözümlenmesi için sulh yolunun işletilmesi öngörülmüştür.⁴⁴

Nitekim KHK'nın 3. maddesinde de, idarelerin taraf oldukları davaların da usul ekonomisine uygun olarak takibi hedeflenerek, bu davaların takibinde mahkeme kararlarının hukuka uygun olarak, adil, süratli ve en az masrafla verilebilmesine yardımcı olunması gerektiği açıkça ifade edilmektedir. Dolayısıyla idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklarda öngörülen sulh yönteminin amaçlarının da gerek özel hukuk alanındaki sulhün gerekse de diğer alternatif çözüm yöntemlerinin amaçlarıyla örtüştüğünü söylemek mümkündür.

Bununla birlikte 659 sayılı KHK'da idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallinin idare hukukunun niteliğinden kaynaklanan kimi nedenlerle farklı prosedürlere bağlandığı görülmektedir. Şöyle ki, KHK ile idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar adli ve idari uyuşmazlıklar olarak ikili bir ayrıma tabii tutulmakta ve söz konusu uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli kimi zaman anlaşılması güç sebeplerle farklı yöntemlere bağlanmaktadır. Tüm bu düzenlemelerin ayrıntılarına ve bu konudaki eleştirilere aşağıda sırasıyla yer verilecektir.

⁴⁴ 659 sayılı KHK'nın 'İlkeler' başlıklı 3. maddesinde söz konusu ilkeye açıkça yer verilmektedir.

III. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA SULHÜN UYGULANMA SÜRECİ

A. 659 SAYILI KHK UYARINCA UYUŞMAZLIKLARI SULH YOLU İLE GİDERME YETKİSİNİ HAİZ İDARELER

659 sayılı KHK'nın 'Amaç ve Kapsam' başlıklı 1. maddesinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil) ve özel bütçeli idarelerin 659 sayılı KHK kapsamında olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla KHK'da öngörülen sulh yolu ile uyuşmazlıklarını gidermeye yetkili idareler de ilgili maddede sayılan, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay'tır. KHK'nın 2. maddesinde ise ilgili kamu idarelerinin 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idarelerini ifade ettiği belirtilmektedir⁴⁵.

Belirtmek gerekir ki, kapsamı belirleyen 1. madde 6495 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında güncel halini almıştır. Zira Anayasa Mahkemesi 06.06.2013 tarihli kararında, ⁴⁶659 sayılı KHK'nın değişiklik öncesi kapsamının⁴⁷ 6223 sayılı Yetki Kanununa aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle KHK'nın 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 18., geçici 1. ve geçici 2. maddelerinin, Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yönünden 6223 sayılı Kanun kapsamında olmadığından, bu maddelerin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine karar vermiştir. Zira 6223 sayılı Yetki Kanununun⁴⁸ 1. maddesinde, KHK çıkarma konusunda Bakanlar Kurulunun yetkilendirildiği konular; kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesi ile kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin hususlar olarak belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesi de Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun KHK kapsamında yer almasını, söz konusu idarelerin varlığının 6223

⁴⁵ 5018 sayılı Kanuna ek (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri şunlardır: 1) Türkiye Büyük Millet Meclisi 2) Cumhurbaşkanlığı 3) Başbakanlık 4) Anayasa Mahkemesi 5) Yargıtay 6) Danıştay 7) Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu 8) Sayıştay 9) Adalet Bakanlığı 10) Millî Savunma Bakanlığı 11) İçişleri Bakanlığı 12) Dışişleri Bakanlığı 13) Maliye Bakanlığı 14) Millî Eğitim Bakanlığı, 16) Sağlık Bakanlığı, 17) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 19) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 21) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 22) Kültür ve Turizm Bakanlığı, 24) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 25) Avrupa Birliği Bakanlığı, 26) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 27) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 28) Ekonomi Bakanlığı, 29) Gençlik ve Spor Bakanlığı, 30) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 31) Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 32) Kalkınma Bakanlığı, 33) Orman ve Su İşleri Bakanlığı 34) Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği 35) Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı 36) Jandarma Genel Komutanlığı 37) Sahil Güvenlik Komutanlığı 38) Emniyet Genel Müdürlüğü 39) Diyanet İşleri Başkanlığı 40) Hazine Müsteşarlığı, 42) Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, 43) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 44) Devlet Personel Başkanlığı 45) Türkiye İstatistik Kurumu, 46) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 47) Gelir İdaresi Başkanlığı, 49) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, 50) Meteoroloji Genel Müdürlüğü, 52) Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü 53) Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, 54) Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, 55) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü), (5018 sayılı Kanuna ek (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ise şunlardır: A) YÜKSEKÖĞRETİM KURULU, ÜNİVERSİTELER VE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜLERİ 1) Yükseköğretim Kurulu 2) Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı 3) İstanbul Üniversitesi 4) İstanbul Teknik Üniversitesi 5) Ankara Üniversitesi 6) Karadeniz Teknik Üniversitesi 7) Ege Üniversitesi 8) Atatürk Üniversitesi 9) Orta Doğu Teknik Üniversitesi 10) Hacettepe Üniversitesi 11) Boğaziçi Üniversitesi 12) Dicle Üniversitesi 13) Çukurova Üniversitesi 14) Anadolu Üniversitesi 15) Cumhuriyet Üniversitesi 16) İnönü Üniversitesi 17) Fırat Üniversitesi 18) Ondokuz Mayıs Üniversitesi 19) Selçuk Üniversitesi 20) Uludağ Üniversitesi 21) Erciyes Üniversitesi 22) Akdeniz Üniversitesi 23) Dokuz Eylül Üniversitesi 24) Gazi Üniversitesi 25) Marmara Üniversitesi 26) Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi 27) Trakya Üniversitesi 28) Yıldız Teknik Üniversitesi 29) Yüzüncü Yıl Üniversitesi 30) Gaziantep Üniversitesi 31) Abant İzzet Baysal Üniversitesi 32) Adnan Menderes Üniversitesi 33) Afyon Kocatepe Üniversitesi 34) Balıkesir Üniversitesi 35) Celal Bayar Üniversitesi 36) Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi 37) Dumlupınar Üniversitesi 38) Gaziosmanpaşa Üniversitesi 39) (Değişik: 21/10/2014-6562/4 md.) Gebze Teknik Üniversitesi 40) Harran Üniversitesi 41) İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü 42) Kafkas Üniversitesi 43) Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi 44) Kırıkkale Üniversitesi 45) Kocaeli Üniversitesi 46) Mersin Üniversitesi 47) (Ek: 16/5/2012-6307/4 md.) Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi 48) Mustafa Kemal Üniversitesi 49) Niğde Üniversitesi 50) Pamukkale Üniversitesi 51) Sakarya Üniversitesi 52) Süleyman Demirel Üniversitesi 53) (Değişik: 30/3/2012-6287/22 md.) Bülent Ecevit Üniversitesi 54) Eskişehir Osmangazi Üniversitesi 55) Galatasaray Üniversitesi 56) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Ahi Evran Üniversitesi 57) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Kastamonu Üniversitesi 58) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Düzce Üniversitesi 59) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi 60) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Uşak Üniversitesi 61) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.; Değişik: 30/3/2012-6287/22 md.) Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi 62) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Namık Kemal Üniversitesi 63) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Erzincan Üniversitesi 64) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Aksaray Üniversitesi 65) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Giresun Üniversitesi 66) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Hitit Üniversitesi 67) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Bozok Üniversitesi 68) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Adıyaman Üniversitesi 69) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Ordu Üniversitesi 70) (Ek: 1/3/2006-5467/5 md.) Amasya Üniversitesi 71) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi 72) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Ağrı Dağı Üniversitesi (1) 73) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Sinop Üniversitesi 74) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Siirt Üniversitesi 75) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.; Değişik: 30/10/2013-6501/3 md.) Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi 76) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Karabük Üniversitesi 77) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Kilis 7 Aralık Üniversitesi 78) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Çankırı Karatekin Üniversitesi 79) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Artvin Çoruh Üniversitesi 80) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.; Değişik: 19/4/2012-6296/4 md.) Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi 81) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Bitlis Eren Üniversitesi 82) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Kırklareli Üniversitesi 83) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi 84) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Bingöl Üniversitesi 85) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Muş Alparslan Üniversitesi 86) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Mardin Artuklu Üniversitesi 87) (Ek: 17/5/2007-5662/9 md.) Batman

sayılı Yetki Kanunu kapsamına giren konularla örtüşmediği gerekçesiyle ilgili idarelerin Yetki Kanunu kapsamında bulunmadığına karar vermiştir.

Üniversitesi 88) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Ardahan Üniversitesi 89) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Bartın Üniversitesi 90) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Bayburt Üniversitesi 91) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Gümüşhane Üniversitesi 92) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Hakkari Üniversitesi 93) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Iğdır Üniversitesi 94) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Şırnak Üniversitesi 95) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Tunceli Üniversitesi 96) (Ek: 22/5/2008-5765/3 md.) Yalova Üniversitesi 97) (Ek: 1/4/2010-5979/4 md.) Türk-Alman Üniversitesi 98) (Ek: 14/7/2010-6005/2 md.) Yıldırım Beyazıt Üniversitesi 99) (Ek: 14/7/2010-6005/2 md.) Bursa Teknik Üniversitesi 100) (Ek: 14/7/2010-6005/2 md.) İstanbul Medeniyet Üniversitesi 101) (Ek: 14/7/2010-6005/2 md.) İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi 102) (Ek: 14/7/2010-6005/2 md.; Değişik: 30/3/2012-6287/22 md.) Necmettin Erbakan Üniversitesi 103) (Ek: 14/7/2010-6005/2 md.; Değişik: 30/3/2012-6287/22 md.) Abdullah Gül Üniversitesi 104) (Ek: 14/7/2010-6005/2 md.) Erzurum Teknik Üniversitesi 105) (Ek: 31/3/2011-6218/2 md.) Adana Bilim ve Teknoloji Üniversitesi 106) (Ek: 22/1/2013-6410/5 md.) Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi 107) (Ek: 27/3/2015-6639/6 md.) Sağlık Bilimleri Üniversitesi 108) (Ek: 31/3/2015-6640/7 md.) Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi 109) (Ek: 31/3/2015-6640/7 md.) İskenderun Teknik Üniversitesi 110) (Ek: 31/3/2015-6640/7 md.) Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi 111) (Ek: 1/4/2015-6641/6 md.) Türkiye Uluslararası İslam, Bilim ve Teknoloji Üniversitesi, B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER 1) Savunma Sanayi Müsteşarlığı 2) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu 3) (Ek: 25/6/2009-5917/47 md.) Atatürk Araştırma Merkezi 4) (Ek: 25/6/2009-5917/47 md.) Atatürk Kültür Merkezi 5) (Ek: 25/6/2009-5917/47 md.) Türk Dil Kurumu 6) (Ek: 25/6/2009-5917/47 md.) Türk Tarih Kurumu 7) Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 8) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu 9) Türkiye Bilimler Akademisi 10) Türkiye Adalet Akademisi 11) Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu 12) Karayolları Genel Müdürlüğü 13) Spor Genel Müdürlüğü (4) 14) Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü 15) Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü 16) Orman Genel Müdürlüğü 17) Vakıflar Genel Müdürlüğü 18) (Değişik: 11/10/2011-KHK-663/58 md.) Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 20) Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü 21) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü 22) Türk Akreditasyon Kurumu 23) Türk Standartları Enstitüsü 25) Türk Patent Enstitüsü 26) Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü 27) Türkiye Atom Enerjisi Kurumu 28) Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı 30) Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı 32) GAP Bölge Kalkınma İdaresi 33) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 34) (Ek: 28/9/2006-5548/36 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 25/12/2008 tarihli ve E.: 2006/140, K.: 2008/185 sayılı Kararı ile; Yeniden düzenleme: 14/6/2012-6328/35 md.) (2) Kamu Denetçiliği Kurumu 35) Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu (3) 36) (Ek: 21/9/2006-5544/31 md.) Meslekî Yeterlilik Kurumu (3) 37) (Ek: 24/3/2010-5978/30 md.) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı 38) (Ek: 28/12/2010-6093/14 md.) Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı 39) (Ek: 6/3/2011-KHK-643/13 md.) Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 40) (Ek: 6/3/2011-KHK-643/13 md.) Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 41) (Ek: 8/8/2011-KHK-649/60 md.) Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 42) (Ek: 11/10/2011-KHK-662/58 md.) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 43) (Ek: 10/10/2011-KHK-658/12 md.) Türkiye Su Enstitüsü 44) (Ek: 11/10/2011-KHK-663/58 md.) Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu 45) (Ek: 21/6/2012-6332/22 md.) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (5) 46) (Ek: 19/11/2014-6569/40 md.) Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı.

⁴⁶ R.G., T. 23.11.2013, S. 28830.

⁴⁷ Değişiklik öncesinde, KHK'nın kapsamına ilişkin yalnızca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ifadesine yer verilmiştir.

⁴⁸ R.G., T. 03.05.2011, S. 27923.

İlgili iptal kararıyla doğan yasal boşluk 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanunun⁴⁹ 71. maddesinde⁵⁰ öngörülen düzenleme ile giderilerek, 659 sayılı KHK'nın 1 inci maddesine “genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri” ibaresinden sonra gelmek üzere “(Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil)” ifadesi eklenmiştir.

B. 659 SAYILI KHK UYARINCA UYUŞMAZLIKLARI SULH YOLU İLE GİDERME YETKİSİNİ HAİZ YETKİLİLER

659 sayılı KHK, uyuşmazlıkları sulh yolu ile gidermeye yetkili olan idareleri belirledikten sonra uyuşmazlığı gidermeye yetkili olan kamu görevlilerini de uyuşmazlığın türüne göre farklılaştırmıştır. Nitekim KHK'nın 11. maddesinde, adli uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallinde yetkililere; 12. maddesinde de idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallinde yetkililere ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir.

1. İdarenin Taraf Olduğu Adli Uyuşmazlıkları Sulh Yolu ile Gidermeye Yetkili Olanlar

659 sayılı KHK'nın ‘Adli uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli, uzlaşma ve vazgeçme yetkileri’ başlıklı 11. maddesinde, adli uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallinde yetkili kişiler düzenlenmektedir. Bu konuda KHK ikili bir ayrıma yer vermektedir:

Buna göre, idarelerin kendi aralarında ortaya çıkan her türlü hukuki uyuşmazlığın sulh yoluyla halli ile idarelerin gerçek veya tüzel kişilerle aralarındaki sözleşmelerde belirtilen sebeplerle yapılan her türlü sözleşme değişikliklerinin yapılmasında, bu hususlarla ilgili olarak çıkabilecek uyuşmazlıkların sözleşme hükümleri çerçevesinde sulh yoluyla hallinde, buna dair onay ve anlaşmaları imzalamaya bakanlıklarda bakan, diğer idarelerde üst yönetici yetkilidir⁵¹.

⁴⁹ R.G., T. 02.08.2013, S. 28726.

⁵⁰ ‘**MADDE 71** – 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesine “genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri” ibaresinden sonra gelmek üzere “(Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil)” ibaresi eklenmiştir’.

⁵¹ 659 sayılı KHK'nın ikinci maddesinde, ‘İlgili bakan: İdarelerin bağlı, ilgili veya ilişkili olduğu bakanı, Yükseköğretim Kurulu ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanını; Üst yönetici: Milli Savunma Bakanlığında Bakanı, diğer bakanlıklarda müsteşarı ve kamu idarelerinde en üst yöneticisi’ ifade edecek şekilde tanımlanmaktadır.

Fakat bakan ya da üst yöneticiler söz konusu yetkilerini kullanmadan önce hukuk birimlerinin (659 sayılı KHK'nın ikinci maddesinde, '*Hukuk birimi: İdarelerde hukuk hizmetlerini yürüten birim*' olarak tanımlanmaktadır.) uyuşmazlığın bu şekilde sonlandırılmasında maddi ve hukuki sebeplerle kamu menfaati bulunduğu yönündeki görüşlerini almak zorundadırlar. Ayrıca bakan ya da üst yönetici bu yetkisini sınırlarını açıkça belirlemek suretiyle alt kademelere devredebilecektir.

Bu haller dışında idarelerin, herhangi bir sözleşmeye dayanıp dayanmadığına, yargıya intikal edip etmediğine bakılmaksızın gerçek veya tüzel kişilerle aralarında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlığın sulh yoluyla hallinde, vazgeçilen veya tanınan ya da terkin edilen hak ve menfaatin değeri dikkate alınmak suretiyle;

a) *Tutara ilişkin olmayanlar ile 1.000.000 Türk Lirasına kadar olanlarda (1.000.000 Türk Lirası dahil) hukuk biriminin görüşü alınarak, ilgili harcama yetkilisinin teklifi üzerine üst yönetici,*

b) *1.000.000 Türk Lirasından fazla olanlardan 10.000.000 Türk Lirasına kadar olanlarda (10.000.000 Türk Lirası dahil), hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun görüşü alınarak, üst yöneticinin teklifi üzerine ilgili bakan, Milli Savunma Bakanlığında Müsteşarın teklifi üzerine Bakan,*

c) *10.000.000 Türk Lirasından fazla olanlarda, ilgili bakanlık hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak, ilgili bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu, yetkilidir*⁵².

Bu durumda yetkililerin hukuk birimlerinin görüşünü almaları zorunlu olmayıp, maddi ve hukuki sebeplerle uyuşmazlığın sulh yoluyla hallinde kamu menfaati bulunduğu kanaat getirmeleri yeterlidir.

⁵² Kanun metninde belirtilen parasal sınırların belirlenmesine ilişkin 659 sayılı KHK'nın 15. Maddesinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. 'Parasal Sınırlar' başlıklı 15. maddeye göre, 'Bu Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan parasal sınırlar, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, Bakanlar Kurulunca daha yüksek tutarlar belirlenmedikçe, o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır. Uygulanacak tutarlar her yıl Ocak ayı içerisinde Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanır'.

Bakan ya da üst yönetici bu yetkisini sınırlarını açıkça belirlemek suretiyle alt kademelere; münhasıran taşra birimlerinin iş ve işlemleriyle ilgili ise illerde valilere, ilçelerde kaymakamlık onayına bağlanan iş ve işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda vali ve kaymakamlara devredebilecektir.

2. İdarenin Taraf Olduğu İdari Uyuşmazlıkları Sulh Yolu ile Gidermeye Yetkili Olanlar

659 sayılı KHK'nın idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallini düzenleyen 12. maddesinde (f.6), yetkili merciler konusunda 11. maddeye atıf yapıldığı görülmektedir. Bir başka deyişle, idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallinde de sulhe yetkili olanlar KHK'nın 11. maddesindeki hükümlerine göre belirlenecektir. Fakat idari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiği iddiası ile idareye başvurarak uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini talep edenlerin başvuruları, idari makam tarafından belli bir konuyu ve somut bir talebi içermediği gerekçesiyle reddedilebilir. Bu konuda idari makamların da sınırlı ve dolaylı da olsa bir yetkisi olduğundan bahsetmek mümkündür.

KHK'ya uygun olarak yapılan ve idare tarafından reddedilmeyen başvurular ise hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna⁵³ gönderilir; hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından, bilirkişi incelemesi dahil olmak üzere gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapılarak rapor hazırlanır ve bu rapor 11. madde uyarınca karar vermeye yetkili mercilere sunulur.

Uyuşmazlığın sulh yoluyla halli talebinden önce idari makamlara başvuru ve uyuşmazlık değerlendirme komisyonu raporu, zorunlu usuli süreçler olarak ifade edilebilir. Uyuşmazlık değerlendirme komisyonu raporu ise başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işleminden doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarı tespitine ilişkindir.

⁵³ Komisyonla ilişkin ayrıntılı bilgilere aşağıda değinilecektir.

C. 659 SAYILI KHK UYARINCA ADLİ UYUŞMAZLIKLARIN SULH YOLUYLA HALLİ SÜRECİ

659 sayılı KHK'nın 9. maddesine göre, kural olarak, *idarelerin adli yargıda dava açmadan veya icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulhe davet etmesi esastır*. Bununla birlikte yine aynı madde kapsamında, idareler, kendi aleyhlerine dava açılacağını veya icra takibine başlanılacağını öğrenmeleri durumunda; dava konusu edilmiş veya icraya intikal etmiş uyuşmazlıklarda; 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamı dışında kalan tüm taksit tekliflerinin değerlendirilmesinde de karşı tarafı sulhe davet edebileceklerdir. Bu kuralın en önemli istisnası ise 9. maddenin 2. fıkrasında belirtildiği üzere, gecikmesinde sakınca bulunan veya işin mahiyeti gereği süre verilmesinde fayda görülmeyen hallerdir. Bu hallerde idareler, doğrudan dava ve icra yoluna başvurabilirler.

İdarenin tarafı olduğu uyuşmazlığın adli uyuşmazlık olmasının önemi, sulhün dava açmadan ya da icra takibine başlanmadan önce ya da sonra yapılması hususunda ortaya çıkmaktadır. Nitekim, dava açtıktan ya da icra takibine başlandıktan sonra uyuşmazlığın sulh yoluyla giderilmesi halinde, sulh sözleşmesi uyuşmazlığın adli uyuşmazlık olması sebebiyle 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun (HMK) sulhe ilişkin hükümlerine (m.313-315) tabi olacakken; sulhün dava açmadan ya da icra takibine başlanmadan önce gerçekleşmesi halinde 659 sayılı KHK'nın 9 vd. hükümleri uygulanacaktır.

Fakat belirtmek gerekir ki, her iki halde de sulhün hukuki sonucu aynıdır; şöyle ki, sulh gerek dava açmadan ya da icra takibine başlanmadan önce gerekse de sonrasında gerçekleşsin, (HMK ve 659 sayılı KHK'nın ilgili maddelerinde yer alan atıflar uyarınca) sulh anlaşmalarına ilişkin tutanak ilam hükmündedir.

1. Adli Yargıda Dava Açılmadan ya da İcra Takibine Başlanmadan Önce Gerçekleştirilen Sulh

659 sayılı KHK'nın 9. maddesine⁵⁴ göre, idarelerin adli yargıda dava açmadan veya icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulhe davet etmesi esastır. Benzer şekilde idareler,

⁵⁴ 'Adli uyuşmazlıklarda sulh

kendi aleyhlerine dava açılacağını veya icra takibine başlanılacağını öğrenmeleri durumunda da karşı tarafı sulhe davet edebilirler.

a. Sulh Davetinin Yapılması

Kararname kapsamındaki idareler bakımından, sulh davetinin dava açmadan/açılmadan yahut icra takibine başlanmadan yapılması 659 sayılı KHK'nın uygulanması bakımından önemlidir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere, sulh davetinin dava açmadan/açılmadan yahut icra takibine başlanmadan yapılması durumunda uyuşmazlığın sulh yoluyla halli 659 sayılı KHK hükümlerine tabi olarak gerçekleştirilecektir. Bu durumda gerek idarenin gerekse de uyuşmazlığın tarafı olan diğer kişinin yapacağı başvuru ile uyuşmazlık 659 sayılı KHK'nın 9. ve 10. maddelerine göre sonuçlandırılacaktır. Fakat aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere idarenin tarafı olduğu idari uyuşmazlıklarda, idareye sulh davetinde bulunma yetkisinin tanınmadığını belirtmek gerekir.

Sulh davetinin şekli ve içeriği konusunda KHK'da herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Bununla birlikte, davetin yazılı şekilde yapılmasının hem konunun ispatı hem de önemi bakımından daha yerinde olacağı düşünülebilir⁵⁵.

Sulh davetinin konusu ve içeriği, uyuşmazlığın sulh yolu ile giderilmesi amacına yönelik olmalıdır. Ayrıca Kararnamenin 9. maddesinin ilk fıkrasında belirtildiği üzere, sulh davetinde bulunan taraf, karşı tarafa uyuşmazlık konusunun ifa etmesi, uyuşmazlığa itiraz

-
- MADDE 9 –** (1) İdarelerin adli yargıda dava açmadan veya icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulhe davet etmesi esastır. İdareler, kendi aleyhlerine dava açılacağını veya icra takibine başlanılacağını öğrenmeleri durumunda da karşı tarafı sulhe davet edebilirler. Sulhe davet, uyuşmazlığın tarafı olan gerçek veya tüzel kişilerce de yapılabilir. İlgili mevzuatında daha uzun bir süre öngörülmediği takdirde, sulhe davette karşı tarafa, ifa, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz güne kadar süre verilir.
- (2) Gecikmesinde sakınca bulunan veya işin mahiyeti gereği süre verilmesinde fayda görülmeyen hallerde doğrudan dava ve icra yoluna başvurulabilir.
- (3) Dava konusu edilmiş veya icraya intikal etmiş uyuşmazlıklarda da taraflarca sulh teklifinde bulunulabilir.
- (4) 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamı dışında kalan tüm taksit tekliflerinin değerlendirilmesi de bu madde kapsamında yapılır.
- (5) Sulh başvurularının altmış gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Sulh başvurusu altmış gün içinde sonuçlandırılmamışsa istek reddedilmiş sayılır⁵⁵.

⁵⁵ Yavaşlar, '659 sayılı KHK'yla Getirilen Barışçıl Çözüm Yolunun Vergi Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi', Dünya Gazetesi, <http://www.dunya.com/yorum-inceleme/vergi-uyusmazliklarinda-sulh-659-sayili-khkyla-getirilen-bariscil-coz-160975h.htm> Erişim Tarihi: 20.07.2016.

etmesi ya da yeni bir sulh teklifinde bulunması için, yasal olarak daha uzun bir süre öngörülmediği sürece, otuz günü geçmemek üzere süre vermekle yükümlüdür.

b. Sulh Davetinin Etkileri

Adli yargıda dava açmadan/açılmadan ya da icra takibinde bulunulmadan önce idare yahut uyuşmazlığın tarafı olan kişilerce yapılan sulh başvurusunun altmış gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Sulh davetinde bulunulan taraf, 60 günlük süre içinde doğrudan sulh başvurusunu reddedebileceği gibi süreyi herhangi bir karar vermeksizin geçirmesi halinde de sulh talebi reddedilmiş sayılacaktır (659 sayılı KHK, m.9/5) .

Kararnamenin 9. maddesinin ilk fıkrasında ise daha farklı bir düzenlemeye yer verildiği görülmektedir. Sulh davetinin içeriğine ilişkin yukarıdaki değerlendirmelerde yer verildiği üzere, sulhe davette bulunan taraf, karşı tarafa uyuşmazlık konusunun ifa etmesi, uyuşmazlığa itiraz etmesi ya da yeni bir sulh teklifinde bulunması için, yasal olarak daha uzun bir süre öngörülmediği sürece, otuz günü geçmemek üzere süre verir. Her ne kadar Kararnamede 30 günlük sürenin yanıtsız geçirilmesi halinde hukuki sonuca ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiş olsa da, doktrinde bunun zımni red olarak kabul edilmesi gerektiği ifade edilmektedir. (Cidecigiller, 275. Zımni red için ayrıca bkz. Uyanık, 2014:673-694). Fakat kanaatimize göre, 9. maddenin 5. fıkrası ile İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. ve 11. maddelerindeki düzenlemeler de göz önünde bulundurularak, karşı tarafa tanınan 30 günlük sürenin itiraz, ifa veya yeni sulh teklifinde bulunmak üzere tanındığı kabul edilmeli; idarenin yahut kişilerin altmış gün içinde sulh başvurusuna herhangi bir yanıt vermemesi halinde sulh talebinin reddedildiği sonucuna varılmalıdır.

9. maddenin 5. fıkrasında yer alan altmış günlük sürenin sulh görüşmeleri bakımından da uygulanacağını ifade etmek gerekmektedir. Nitekim, sulh konusuna itiraz edilmesi, yeni bir sulh teklifinde bulunulması ya da sulh davetinin kabul edilmesi halinde sulh görüşmeleri başlar. Bu görüşmelerin de altmış günlük süre içerisinde tamamlanması gerekmektedir. (Cidecigiller, 276). Aksi takdirde sulh talebi reddedilmiş sayılacaktır.

Adli uyuşmazlıklarda sulh daveti yapılmış olmasının diğer bir önemli etkisi ise kanuni sürelerin işleyişi bakımındandır. 659 sayılı KHK'nın 10. maddesine göre, tarafların sulhe davet yazısının diğer tarafa tebliği ile uyuşmazlık konusu hak ve alacağın tabi olduğu

kanuni süreler durur. Sulhün sağlanamaması halinde bu husus tutanağa bağlanır ve tutanak tarihinden itibaren uyuşmazlığın niteliğine göre kanuni süreler yeniden işlemeye başlar. Buradaki kanuni süre kavramının idari uyuşmazlıklarda öngörülen ve aşağıda ayrıntılı olarak ifade edilecek olan dava açma sürelerinden daha geniş kapsamda bulunduğu dikkat çekmek gerekmektedir. Zira adli uyuşmazlıklarda sulhe davet yazısının tebliği ile duracağı öngörülen kanuni süre, dava açma süresinin yanı sıra icra takiplerine ilişkin süreler, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında yer alan süreler ve kararname ile bağlantılı olan diğer süreleri de kapsamaktadır. (Cidecigiller, 269).

Söz konusu kanuni sürelerin durması bakımından taraflardan birinin karşı tarafa göndermiş olduğu sulhe davet yazısının tebliği yeterli olup, sulh görüşmelerine başlanması yahut herhangi bir şekilde sonuçlandırılması gerekmemektedir. Bununla birlikte, sulh görüşmelerinin altmış günlük süre içerisinde sonlandırılmaması yahut bu süre içerisinde olumsuz sonuçlanması halinde, duran kanuni süreler kaldığı yerden işlemeye devam edecektir.

Adli uyuşmazlıklarda sulhün usul ve esaslarını düzenleyen 659 sayılı KHK'nın 10. maddesinin son fıkrasında sürelerle ilişkin düzenlemenin devamında, mücbir sebep halinde genel hükümlere göre işlem yapılacağı ifade edilmektedir. Aynı maddenin 3. fıkrasına göre, adli uyuşmazlıklar bakımından sulh anlaşmasının ilam hükmünde olduğu ve ilamların icrasına dair genel hükümlere göre infaz edileceği öngörülmektedir. Mücbir sebebin varlığı halinde, bu konuda özel hüküm içeren ve 659 sayılı KHK'ya göre genel nitelikte bulunan İcra ve İflas Kanununun 'gecikmiş itiraz' başlıklı 65. maddesinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir⁵⁶.

⁵⁶ **Madde 65** – (Değişik: 18/2/1965 - 538/35 md.) Borçlu kusuru olmaksızın bir mani sebebiyle müddeti içinde itiraz edememiş ise paraya çevirme muamelesi bitinceye kadar itiraz edebilir. Ancak borçlu, maninin kalktığı günden itibaren üç gün içinde ,mazeretini gösterir delillerle birlikte itiraz ve sebeplerini ve müstenidatını bildirmeye ve mütaakıp fıkra için yapılacak duruşmaya taallük eden harç ve masrafları ödemeye mecburdur. İtiraz üzerine icra mahkemesi ancak gecikme sebebinin mahiyetine ve hadisenin özelliklerine göre takibin tatilini tensip edebilir. İcra mahkemesi, tetkikatını evrak üzerinde yapar. Lüzumu halinde iki tarafı hemen davetle mazeretin kabule şayan olup olmadığına karar verir. Duruşmaya karar verilmemesi halinde borçludan alınan masraflar kendisine iade olunur. Mazeretin kabulü halinde icra takibi durur. Aynı celsede alacaklı itirazın kaldırılmasını sözlü olarak da isteyebilir. Bu takdirde tahkikata devam olunarak gerekli karar verilir. Daha önce borçlunun mallarına haciz konulmuşsa mazeretin kabulü kararının tefhim veya tebliği tarihinden itibaren alacaklı yedi gün içinde, icra mahkemesinden itirazın kaldırılmasını istemez veya aynı süre içinde 67 nci maddeye göre mahkemeye başvurmazsa haciz kalkar’.

c. Sulh Davetinin İncelenmesi

Sulh davetinin, uyuşmazlığın barışçıl bir şekilde giderilmesi amacına uygun olarak incelenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu, uyuşmazlığın konusu, vazgeçilen veya terkin edilen hak ve menfaatin değeri, idarenin görüşü, karşı tarafın görüş veya teklifi ve ihtilafın sürdürülmesi halinde muhtemel sonucu konuya ilişkin bilgi ve belgeleri incelemek suretiyle değerlendirerek, idarenin sulh olmasında kamu yararı olup olmadığı hususunda rapor hazırlamakla yükümlüdür.

d. Sulh Davetinin Sonuçlandırılması

Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından verilen sulh olmadaki kamu yararının bulunduğu yönündeki görüş üzerine 659 sayılı KHK'nın 11. maddesinde belirtilen yetkili kişiler, uyuşmazlığın sulh yolu ile halline karar verirler. Aksine, komisyonun raporu uyuşmazlığın sulh yolu ile giderilmesinde bir kamu yararının bulunmadığı yönünde ise, uyuşmazlığın diğer tarafı olan özel hukuk kişisinin yaptığı sulh başvurusunun reddedilmesi gerekmektedir. Bu durumda red kararı, açık biçimde verilebileceği gibi altmış günlük süre boyunca sessiz kalmak suretiyle zımni biçimde de verilebilecektir. (Cideciğiller, 286).

aa. Sulh Davetinin Olumsuz Sonuçlandırılması

İdarenin tarafı olduğu adli uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi sürecinde asıl hedeflenen ve arzu edilen husus, sulh sürecinin olumlu sonuçlandırılması olsa da, bu sürecinin olumsuz sonuçlanması da ihtimal dahilindedir. Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere sulh süreci, sulh başvurusunun idare tarafından kamu yararı bulunmadığı gerekçesiyle ya da uyuşmazlığın karşı tarafınca kimi sebeplerle açıkça reddedilerek olumsuz sonuçlanabileceği gibi; sulh başvurusunun kabul edilerek sulh görüşmelerine başladıktan sonra tarafların uyuşmazlık konusu üzerinde anlaşamamaları halinde de olumsuz sonuçlanabilir. Bununla birlikte 659 sayılı KHK'nın 9. maddesinin 5. fıkrasında öngörüldüğü üzere, idareye yapılan sulh başvurusunun ilgili idare tarafından altmış gün içinde sonuçlandırılmaması halinde de sulh başvurusu reddedilmiş sayılacak ve sulh süreci olumsuz sonuçlanacaktır.

İdarenin taraf olduğu ve yargıya intikal etmemiş bulunan adli uyuşmazlıkların olumsuz sonuçlanması halinde tarafların yargı yoluna başvurmaları mümkündür. Aşağıda ele alınacağı

üzere, eğer adli uyuşmazlık dava konusu yapılmış ya da icraya intikal etmiş bir uyuşmazlık ise sulh sürecinin olumsuz sonuçlanması halinde durmuş olan kanuni süreler yeniden işlemeye başlayacaktır.

bb. Sulh Davetinin Olumlu Sonuçlanması-Sulh Anlaşması Tutanağı

659 sayılı KHK'nın 10. maddesinde belirtildiği üzere, uyuşmazlığın taraflarınca yapılan sulh davetinin değerlendirilerek sulh olunması konusunda uzlaşma sağlanması halinde taraflar sulh anlaşması tutanağı düzenlemekle yükümlüdürler. Söz konusu tutanak, işin doğası gereği, uzlaşma sebebiyle bir hakkın tanınması, menfaatin terki, bir şeyin verilmesi, yapılması ya da yapılmaması konusundaki anlaşmaları veya sözleşme değişikliklerini kapsar. Tutanağın asıl önemi, doğurduğu hukuki sonuçlar bakımındandır. Zira aynı maddeye göre, KHK çerçevesinde yapılan sulh anlaşmalarına ilişkin tutanak ilam hükmündedir.

Her ne kadar 10. madde 'Adli uyuşmazlıklarda sulhün usul ve esasları' başlığını taşıyor olsa da, sulh anlaşması tutanağına ilişkin söz konusu madde, 659 sayılı KHK çerçevesinde yetkili idareler tarafından gerek idari gerekse de adli uyuşmazlıklar bakımından yapılan sulh anlaşma tutanakları bakımından uygulanmaktadır. Bu sebeple ilgili madde düzenlemesi ve sulh anlaşmasının hukuki niteliğine ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler, aşağıda 'Ortak Hükümler' başlıklı kısımda ayrıntılı bir biçimde incelenecektir.

2. Adli Yargıda Dava Açıldıktan ya da İcra Takibine Başlandıktan Sonra Gerçekleştirilen Sulh

Yukarıda da ifade edildiği üzere, idarenin tarafı olduğu adli uyuşmazlığın dava açtıktan ya da icra takibine başlandıktan sonra sulh yoluyla halinde, 6100 sayılı HMK'nın sulhe ilişkin hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

HMK'da düzenlendiği şekliyle (m.313) sulh, davanın görülmesi sırasında tarafların aralarındaki uyuşmazlığı kısmen ya da tamamen sona erdirmek amacıyla mahkeme huzurunda yaptıkları iki taraflı bir sözleşmedir. (*Sulh sözleşmesi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Ulsan, 2011:975-993; Akil, 2012:1-18; Karauz, 2014:51 vd*). Diğer bir ifadeyle sulh, tarafların karşılıklı fedakârlıkta bulunmak suretiyle aralarındaki hukuki ilişkiden kaynaklanan bir uyuşmazlığı sona erdirmek üzere mahkeme önünde yaptıkları tam iki tarafa borç yükleyen

sözleşmedir. (Akil, 2). Sulh sözleşmesinin hukuki niteliği konusunda farklı görüşler olmakla birlikte, hakim görüş konumunda bulunan karma teoriye göre mahkeme içi sulh ne saf bir usul hukuku ne de özel hukuk sözleşmesi olup; karma karakterli bir hukuki kurumdur. (Önen, 1972:36-37; Tanrıver, 2005:35-52,38; Akil, 4). HMK m.314'te sulhün hüküm kesinleşinceye kadar her zaman yapılabileceği ifade edilmiştir.

Konu bakımından önem arz eden asıl düzenleme ise sulhün etkisini düzenleyen HMK'nın 315. maddesidir. Zira maddeye göre;

'Sulh, ilgili bulunduğu davayı sona erdirir ve kesin hüküm gibi hukuki sonuç doğurur. Mahkeme, taraflar sulhe göre karar verilmesini isterlerse, sulh sözleşmesine göre; sulhe göre karar verilmesini istemezlerse, karar verilmesine yer olmadığına karar verir'.

Bu kapsamda, idarenin tarafı olduğu uyuşmazlık hakkında dava açıldıktan yahut icra takibine başlandıktan sonra, tarafların sulh davetinde bulunarak uyuşmazlığı sonlandırabilmeleri mümkündür. Sulh daveti idare tarafından yapılabileceği gibi karşı tarafça da yapılabilir. Sonuç olarak, tarafların sulhe göre karar verilmesini talep etmeleri halinde hakim, mahkeme huzurunda yapılan sulh sözleşmesine göre; aksi halde ise karar verilmesine yer olmadığı yönünde karar vererek yargılamayı sona erdirecektir. Mahkeme huzurunda yapılan sulh kesin hüküm gibi sonuç doğuracak; İcra ve İflas Kanununun 38. maddesine⁵⁷ göre ilamların icrası hakkındaki hükümlere tabi tutulacaktır.

İdare ile özel kişiler arasında çıkan adli uyuşmazlıkların dışında, idarelerin kendi aralarında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlığın sulh yoluyla hallinin KHK'nın 11. maddesi hükümlerine tabi olduğunu da belirtmek gerekir. Bu kapsamda idarelerin kendi aralarında çıkan uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallinde, dava açılmasında, bunlardan yargı veya icra mercilerine intikal etmiş olanların takiplerinden veya davalarda verilen kararlara karşı kanun yollarına gidilmesinden vazgeçilmesinde, sözleşmelerin değiştirilmesinde veya sona erdirilmesinde kural olarak, bakanlıklarda bakan, diğer idarelerde üst yönetici yetkilidir. Fakat

⁵⁷ **İlam mahiyetini haiz belgeler :**

Madde 38 – (Değişik: 18/2/1965 - 538/20 md.) Mahkeme huzurunda yapılan sulhlar, kabuller ve para borcu ikrarını havi re'sen tanzim edilen noter senetleri, istinaf ve temyiz kefaletnameleri ile icra dairesindeki kefaletler, ilamların icrası hakkındaki hükümlere tabidir. Bu maddedeki icra kefaletleri müteselsil kefalet hükmündedir'.

bu yetkinin kullanılabilmesi için ilgili hukuk birimlerinin⁵⁸ uyuşmazlığın bu şekilde sonlandırılmasında maddi ve hukuki sebeplerle kamu menfaati bulunduğu yönündeki görüşünün alınması zorunludur.

D. 659 SAYILI KHK UYARINCA İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA SULH

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunundaki mevcut düzenlemeler gereğince, idari eylemler ya da işlemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini iddia edenler, uğramış oldukları zararın tazmini için tam yargı davası açmaya yetkilidirler. Tam yargı davası ile idarenin faaliyeti sebebiyle doğan zararın yargısal yoldan giderilmesi amaçlanmaktadır. Fakat 659 sayılı KHK, idari faaliyetlerden kaynaklanan söz konusu zararların yargısal yollar dışında sulh yoluyla halline de imkan tanımaktadır. Tam yargı davalarına benzer biçimde, idari işlemler ya da idari eylemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini iddia edenler uyuşmazlığın sulh yoluyla halli için idari makamlara sulh başvurusunda bulunabilirler.

659 sayılı KHK kapsamında olan idarelerin tarafı olduğu idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halline ilişkin düzenleme, Kararnamenin 12. maddesinde⁵⁹ yer almaktadır. 12. maddenin son fıkrasında, idari işlemler veya eylemler sebebiyle doğan idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallininin 11. maddede belirtilen adli uyuşmazlıkların giderilmesine ilişkin esaslara tabi olduğu ifade edilmektedir. Durum böyle olmakla birlikte, uyuşmazlığın idari işlem veya eylemden kaynaklanan bir idari uyuşmazlık olması dolayısıyla idare hukuku ile idari yargılama usulü ilkelerinin doğasından kaynaklanan ve KHK tarafından idari uyuşmazlıklara özgü olarak belirlenen birtakım farklılıklar da bulunmaktadır.

Çalışmamızın bu kısmında söz konusu farklılıklar göz önünde bulundurulmak suretiyle idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli sürecine ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

⁵⁸ Kararnamenin 2. maddesinde, ‘Hukuk birimi: İdarelerde hukuk hizmetini yürüten birim’ olarak tanımlanmıştır.

⁵⁹ **İdari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli ve vazgeçme yetkileri**

MADDE 12 – (1) İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler. İdari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvurular da sulh başvurusu olarak kabul edilir ve bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde incelenir.

1. Sulh Başvurusunun Yapılması

659 sayılı KHK'nın 9. maddesinde, 'sulhe davet' kavramı kullanılmasına rağmen, idari uyuşmazlıkların sulhen hallini düzenleyen 12. madde, idari işlemler veya eylemler sebebiyle hakları ihlal edildiği iddiasında bulunanların uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesi amacıyla idareye yapacakları 'sulh başvurusu'ndan söz etmektedir. İlgili düzenlemeden hareketle, idarenin tarafı olduğu idari uyuşmazlıklar bakımından idareye sulh davetinde bulunma yetkisinin tanınmadığını ifade etmek mümkündür. Dolayısıyla idari uyuşmazlıklarda sulh süreci, idari işlem veya eylem dolayısıyla hakkının ihlal edildiği iddiasında bulunan kişilerin idareye yapacakları başvuru ile başlayacaktır. Fakat aşağıda ele alınacağı üzere sulh süreci, idari uyuşmazlığın idari eylem, işlem ya da sözleşmeden mi kaynaklandığına göre farklı şekilde yürütülecektir.

a. İdari İşlemler Dolayısıyla Hakları İhlal Edildiği İddiasında Bulunanlar Tarafından Yapılan Sulh Başvurusu

İdari işlemler, idarenin kamu gücü kullanarak idare işlevine yönelik olarak tesis ettiği, hukuki sonuç doğuramaya yönelik irade beyanı niteliğinde olup idare hukukuna ve uyuşmazlık halinde idari yargıya tabi olan hukuki işlemlerdir. (Gözler ve Kaplan, 2015:263; A.Ş. Gözübüyük ve Tan, 2011:362. Çağlayan, 2015:419; Atay, 2014:421-425; Gözler, Kaplan, 265 vd, Gözübüyük ve Tan, 367-369; Çağlayan, 420). İYUK m. 2/f.1.a. uyarınca, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle menfaatleri ihlâl edilenler tarafından iptal davası açılarak idari işlemin iptali talep edilebileceği gibi; m. 2/f.1.b. uyarınca idari işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan ihlal edilenler tarafından tam yargı davası açılarak uğranılan zararın tazmini de talep edilebilir.

659 sayılı KHK'nın 12. maddesinin ilk cümlesine göre de, *idari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler.* Söz konusu düzenlemeyle, idari işlemler sebebiyle hakları ihlal edilmek suretiyle zarara uğradığını iddia edenlere tam yargı davası açmadan önce idareye başvurmak suretiyle uyuşmazlığı sulhen gidermek imkanı tanınmıştır.

Burada önemli olan husus, sulh başvurusunun dava açma süresi içerisinde yapılmış olmasıdır. İYUK m. 7/f.1'e göre de dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış; vergi mahkemelerinde otuz gündür. Dolayısıyla Danıştay'da ya da idare mahkemelerinde dava açılmasını gerektiren bir idari işlem sebebiyle doğan uyuşmazlığa karşı 60 gün içinde; vergilendirme sürecine ilişkin bir idari işlem sebebiyle doğan uyuşmazlığa karşı ise 30 gün içinde işlemi yapan idareye sulh başvurusunun yapılması gerekmektedir⁶⁰.

b. İdari Eylemler Dolayısıyla Hakları İhlal Edildiği İddiasında Bulunanlar Tarafından Yapılan Sulh Başvurusu

İdari eylem kavramı, idari işlem ve idari sözleşmeden daha geniş kapsamda olup, idarenin idare etme fonksiyonu sırasındaki idari karar ve işlemle ilgisi olmayan bir hareketini, bir olayı hatta hareketsiz kalma gibi bir tutumunu ifade etmektedir⁶¹. İdari eylem için önemli olan husus temelinde idari işlem ya da hukuki bir tasarruf bulunmaması; yalnızca idari işlevin gereği olarak ortaya çıkan bir tutum ya da davranış olmasıdır⁶². Doktrinde ise en geniş anlamıyla idari eylem, kamu hukuku rejimine tabi, kamu görevlileri aracılığıyla gerçekleştirilen ve fiziksel ve maddi birtakım sonuçlar doğuran davranışların bütünü olarak tanımlanmaktadır. (Ayanoglu, 2004:325).

İYUK m.2 uyarınca, idari eylemden dolayı kişisel hakları doğrudan ihlal edilenler tam yargı davası açmaya yetkilidirler. Kanununun 13. maddesine göre ise, idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gerekmektedir. İdarenin bu konuda vereceği karar doktrinde 'ön karar' olarak ifade edilmektedir. (Gözler, Kaplan, 841-842; Gözübüyük, Tan, 2011:636-638). Esasında İYUK m. 13⁶³ ile öngörülen ön

⁶⁰ Sürelerin işlemeye başlayacağı günün belirlenmesi bakımından İYUK m.7/f.2 ve m.8 düzenlemelerinin de göz önünde bulundurulması gerektiği ifade edilmelidir.

⁶¹ İdari eylemin tanımlandığı Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı için bkz. T. 14.04.1973, E.1972/2, K. 1973/10. Haksız fiil ile idari eylem arasındaki farkın ifade edildiği Danıştay kararı için bkz. Danıştay 10. D., T. 24.02.1982, E. 1982/205, K. 1982/126.

⁶² Aynı yöndeki Danıştay kararı için bkz. Danıştay 10. D., T. 30.01.2008, 5414/318.

⁶³ 'Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması:

karar başvurusu yolu, zararın tarafların uzlaşmasıyla giderilmesine son bir imkan tanımak suretiyle idari eylemden doğan uyuşmazlığın yargı organlarının önüne getirilmesini engellemektir. (Candan, 2011:469). Ayrıca idareye pazarlık etmek suretiyle tazminat miktarını azaltması konusunda da bir imkan tanınmaktadır. (Özgüldür 1996:63-64). Askeri Yüksek İdare Mahkemesi de 1985 yılının da vermiş olduğu bir kararında, ilgili düzenleme ile dava açmadan önce taraflar arasında bir anlaşma ortamı hazırlanmak istendiğini; anlaşmanın sağlanması durumunda da bu anlaşmanın idare hukukunda bir sulh anlaşması niteliği taşıyacağını ifade etmiştir⁶⁴.

İYUK m. 13’de öngörülen ön karar başvurusu yolu, uygulamada birtakım sebepler yüzünden kendisinden beklenen faydayı sağlayamamış, işlevsel olarak kullanılamamış; bu yüzden yalnızca tam yargı davası açmadan önce tamamlanması gereken bürokratik bir aşama olarak değerlendirilmiştir. (Gözübüyük, Tan, 636; Yıldırım, 2006:170). Bu durumun sebepleri arasında, idarelerin bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmaması gibi kimi maddi sıkıntılar olsa da, (Cidecigiller, 249). 659 sayılı KHK yürürlüğe girinceye kadar asıl sorun idarenin zarara uğrayan birey ile uzlaşması konusunda nasıl hareket edeceğini tayin eden bir düzenlemenin bulunmamasıydı. (Özyörük, 1977:237). Zira 659 sayılı KHK öncesinde, gerçek zarar miktarının ne şekilde tespit edileceği, nasıl müzakerede bulunulacağı, bu konuda kimlerin yetkili olacağı gibi hususlar belirsizdi ve bu durum görevli kişilerin ödemeyi mahkeme ilamına dayandırmak istemeleri suretiyle inisiyatif kullanmaktan kaçınmalarına yol açmaktaydı.

Ön karar başvurusuna benzer amaçla, idari eylemden doğan zararın idari davaya konu edilmeksizin giderilmesine yönelik olarak düzenlenen 659 sayılı KHK’nın 12. maddesi, söz konusu belirsizlikleri ortadan kaldırmak suretiyle İYUK m. 13’e işlerlik kazandıracak niteliktedir. Nitekim 659 sayılı KHK’nın 12. maddesinin ikinci cümlesinde, idari eylemler

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

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

⁶⁴ AYİM 2. D., T. 05.06.1985, E. 1985/24, K.1985/114. Ön kararın alternatif çözüm yöntemlerinden ‘sulh’ yöntemiyle doğrudan olan benzerliğine dikkat çeken görüş için bkz. Arat, 237.

nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvuruların da sulh başvurusu olarak kabul edileceği ve 12. maddede yer alan hükümler çerçevesinde inceleneceği öngörülmektedir. Diğer bir ifadeyle, idareye hakkın yerine getirilmesine ilişkin olarak İYUK m. 13 çerçevesinde yapılan ön karar başvurusu, her ne kadar sulh iradesi içermese de, sulh başvurusu olarak kabul edilerek idareye sulh olma imkanı tanınmaktadır.

c. İdari Sözleşmeler Dolayısıyla Hakları İhlal Edildiği İddiasında Bulunanlar Tarafından Yapılan Sulh Başvurusu

İdarenin eylem ve işlemleri sebebiyle doğan zararların yanı sıra idarenin akdettiği sözleşmelerden doğan zararlar da idarenin sorumluluğu kapsamına girmektedir. İdarenin kamu gücü kullanmaksızın, sözleşmenin karşı tarafıyla eşit şartlarda akdettiği özel hukuka tabi sözleşmelerde sorumluluk özel hukuk kurallarına göre belirlenirken; idarenin kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla idare hukuku kurallarına dayanarak akdettiği idari sözleşmelerde sorumluluk idare hukuku kurallarına göre belirlenmektedir. (Belirtmek gerekir ki, idari sözleşmelerin bir sözleşme olup olmadığı dahi tartışmalıdır. İdari sözleşmelerin hukuki niteliği ve idari sözleşme ölçütlerine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Tan, 1995:292-309; Odyakmaz, 1998:141-195; Gözler, 2009:1015-1016).

Mülga 4353 sayılı Kanunun 31. maddesinde, adli idari ayrımı yapılmaksızın idarenin tarafı olduğu sözleşmelerden doğan tüm uyuşmazlıkların sulhen giderilmesine imkan tanınmakta iken; 659 sayılı KHK'nın idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallini düzenleyen 12. maddesi yalnızca idari eylemler ve işlemler sebebiyle doğan idari uyuşmazlıkların sulhen halline yer vermekte, idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkları kapsam dışı bırakmaktadır. Nitekim KHK'nın adli uyuşmazlıkların sulhen hallini düzenleyen 9 vd. maddelerinde, sulh anlaşmasının sözleşme değişikliklerini de kapsadığı açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla kanun koyucunun, idari sözleşmelerden doğan idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla giderilmesi konusunda, söz konusu uyuşmazlıkları bilerek KHK kapsamına almama yönünde bir tasarrufta bulunduğu açıktır. Fakat bu istisnayı haklı kılacak herhangi bir durumun bulunup bulunmadığı da tartışmaya değer niteliktedir.

Zira benzer durum tahkim bakımından da geçerlidir. Şöyle ki, idarenin özel hukuk sözleşmelerinde uyuşmazlık çıktıktan sonra tarafların HMK hükümleri uyarınca tahkim anlaşması yapması mümkün ve geçerli iken; idari sözleşmeler bakımından İYUK m. 31’de HMK’nın söz konusu hükümlerine atıf yapılmadığı içindir ki tahkim mümkün değildir. Bunun sebebi olarak, işin çözümünün bir mahkeme kadar tarafsız olacakları kesin bulunmayan tarafların seçtikleri hakemlere bırakılması ve kamu yararı bakımından doğuracağı sakıncalar gösterilebilir. (Odyakmaz, 187). Bu kapsamda, kamu hizmeti menfaatinin üstün tutulduğu idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların çözümünün sulh yoluyla hallinin de kamu yararı düşüncesiyle taraf iradeleri dışında bırakıldığı düşünülebilir.

2. Sulh Başvurusunun Etkileri

İdarenin tarafı olduğu adli uyuşmazlıklarda sulh davetinin yapılmış olmasının birtakım hukuki sonuçları olduğu gibi, idari uyuşmazlıklarda da sulh başvurusunun yapılmış olması birtakım sonuçlara neden olmaktadır. Bu sonuçların bir kısmı benzer nitelikte iken bir kısmı idare hukukunun özellikleri itibariyle farklılık göstermektedir. Bu sonuçlar şu şekildedir:

659 sayılı KHK m. 12/f.3’e göre sulh başvurularının altmış gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Sulh başvurusunun bu süre içerisinde sonuçlandırılmaması halinde talebin reddedildiği varsayılmıştır. Söz konusu düzenleme, adli uyuşmazlıklarda sulhe ilişkin 9. maddenin son fıkrası ile idari makamların sükutunu düzenleyen İYUK’un 10. maddesiyle aynı doğrultudadır. Fakat gerek adli gerekse de idari uyuşmazlıklar bakımından KHK’da öngörülen altmış günlük sürenin, uyuşmazlığın değerlendirilmesinin yapılması ve gerekirse bilirkişi incelemesi dahil diğer araştırmaların yapılarak sonuca ulaşılması bakımından yetersiz olduğu gerekçesiyle eleştirildiğini de burada ifade etmek gerekmektedir. Bu sebeple KHK’da tarafların onayı ile sürenin uzatılabileceği yönünde bir düzenlemeye yer verilmesi yerinde olacaktır. (Odyakmaz, Çınarlı, 2013:94).

İdari uyuşmazlıklara ilişkin olarak idareye yapılan sulh başvurusunun diğer bir önemli etkisi ise KHK’nın 12. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre sulh istemine ilişkin başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Yukarıda ele alındığı üzere, KHK’nın 10. maddesinin 5. fıkrasında adli uyuşmazlıklara ilişkin sulh talebinin tebliğ edilmesinin kanuni süreleri durdurduğu ifade edilmiş olmasına rağmen; idari uyuşmazlıklar

bakımından sulh başvurusunun yalnızca işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduğuna dikkat etmek gerekmektedir. Bunun için ilgililer tarafından işlemi veya eylemi gerçekleştiren, dolayısıyla zarara sebebiyet veren idareye yapılacak olan başvurunun, idari dava açma süresi içerisinde yapılması ve talebin İYUK m. 11⁶⁵ dışında kalacak şekilde yalnızca zararın sulh yolu ile giderilmesi istemine ilişkin olması gerekmektedir. (Cidecigiller, 265,266).

Eklemek gerekir ki, idari eylemlerden doğan zararlar bakımından yapılan sulh başvurusunun dava açma süresini durdurmasına ilişkin bir farklılık bulunmaktadır. Zira, İYUK m. 13 uyarınca, idari eylemlerden doğan tam yargı davası açılmadan önce idareye başvurulması zorunlu tutulan ön karar başvurusu, KHK m.12/f.1'e göre de sulh başvurusu olarak kabul edilmektedir. İYUK m. 13'e göre söz konusu başvuru, idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde yapılması gerekmekte; bu süre boyunca dava açma süresi başlamamaktadır. Dolayısıyla söz konusu başvuru ile ortada henüz açık veya zımnî bir red kararı da bulunmadığından işlemeye başlayan bir başvuru süresi bulunmamaktadır. İdari eylemler bakımından aynı zamanda sulh başvurusu olarak kabul edilen söz konusu başvurunun, dava açma süresini durduracağına ilişkin hükmün bu durumda uygulanma ihtimali bulunmamaktadır. Bu durum kararnamenin yeterince değerlendirilmeden çıkarılmış olmasının bir sonucu ve uygulamada giderilebilecek nitelikte bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. (Akyılmaz 2012: 69-103, 72 vd).

Adli uyuşmazlıklarda kanuni süreler bakımından öngörülen mücbir sebep halinde yapılacaklara ilişkin genel hükümlerin ise idari uyuşmazlıklar bakımından uygulanmasının mümkün olmadığını ifade etmek gerekir. Zira mücbir sebebin idari uyuşmazlıklar bakımından etkisine ilişkin bir düzenlemeye ne KHK'nın idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halline ilişkin hükümlerinde ne de idari yargılama mevzuatında yer verilmiştir. Nitekim uygulamada

⁶⁵ 'Üst makamlara başvurma:

Madde 11 – 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. 2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. 3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır'.

Danıştay kararları da genel olarak, mücbir sebeplerin varlığının dava açma süresi üzerinde bir etkisinin bulunmadığına yöneliktir⁶⁶.

Dava açma süresinde usulüne uygun yapılan sulh başvurusu, altmış gün içinde, idarece olumlu veya olumsuz sonuçlandırılmalıdır. Başvurunun reddedilmesi ya da altmış günlük süre sonunda reddedildiğinin varsayılması üzerine duran dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

İdari uyuşmazlıklar bakımından sulh başvurusunun önemli bir diğer sonucu da, söz konusu başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacak olmasıdır (KHK'nın 12. maddesinin 2. fıkrası). Adli uyuşmazlıklar bakımından böyle bir zorunluluk öngörülmemiş olmasına rağmen; idari uyuşmazlıklar bakımından sulh başvurusunun zorunlu olmasının yargının iş yükünün azaltılmasına daha fazla hizmet edeceği açıktır.

3. Sulh Başvurusunun İncelenmesi

İdari uyuşmazlıklarda sulh başvurusunun incelenmesi konusunda KHK'nın 12. maddesinin ayrıntılı düzenlemeler içerdiği görülmektedir. Zira maddenin 4. fıkrasına göre öncelikle, idareye yapılan sulh başvurusunun belli bir konuyu ve somut bir talebi içerip içermediği araştırılacaktır. Bu kapsamda, başvurunun konusu idari işlem veya eylem sebebiyle ihlal edilen hak ve ortaya çıkan zarar; somut talep ise söz konusu zararın giderilmesi istemi olmalıdır. (Cidecigiller, 278). 12. maddenin 5. fıkrasına göre de başvurunun incelenmesinde başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın meydana geliş şekli gibi hususların inceleneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla sulh başvurusunda tüm bu hususların açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir. Belirli bir konuyu ve somut bir talebi içermeyen sulh başvurusu idari makam tarafından reddedilecektir.

Kanun Hükmünde Kararnameye uygun olarak yapılan ve idare tarafından reddedilmeyen başvurular, hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna gönderilecektir. Hak ihlaline neden olan birden fazla idarenin varlığı halinde, ortak hukuki uyuşmazlık

⁶⁶ İlgili kararlar için bkz. Danıştay 9. D. T.16.12.1998, E. 1998/2060 K. 1999/4906; Danıştay 3. D. T. 5.10.2006, E. 2006/1488 K. 2006/2447; Danıştay 9. D. T.20.5.2008, E. 2007/906 K. 2008/2530. İstisnai olarak mücbir sebep kabul edilen hallere ilişkin kararlar için bkz. Danıştay 7. D. T. 24.3.1999, E. 1999/653 K. 1999/1305. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> Erişim Tarihi: 05.08.2016.

değerlendirme komisyonu oluşturulabilir. Komisyon tarafından yapılacak olan incelemede, başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlemden doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarı hususlarında değerlendirmede bulunulur. Söz konusu araştırma kapsamında komisyon tarafından, bilirkişi incelemesi dahil olmak üzere gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapılabileceği gibi; olayla ilgili bilgisi bulunan kişiler de dinlenebilir.

Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun inceleme sonunda hazırlayacağı rapor, 11 inci madde uyarınca yetkili idari birimlere sunulur. Bu birimlerce sulh başvurusunu kabul edilmesi halinde başvuru sahibine, hazırlanan sulh tutanağının imzalanması için en az onbeş günlük süre verilir. Davet yazısında, belirtilen tarihte gelmesi veya yetkili temsilcisini göndermesi gerektiği; aksi takdirde sulh tutanağını kabul etmemiş sayılacağı hususu ile ilgilinin ayrıca yargı yoluna başvurarak zararının tazmin edilmesini talep etme hakkının bulunduğu da belirtilir.

4. Sulh Başvurusunun Sonuçlandırılması

Adli uyuşmazlıklarda olduğu gibi, idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesinde de amaçlanan başvurunun barışçıl biçimde, olumlu olacak şekilde sonuçlandırılmasıdır. Fakat sulh sürecinin, sulh olma talebinin açık biçimde reddedilmesi, reddedilmiş sayılması yahut tarafların anlaşamaması üzerine olumsuz biçimde sonuçlanması da ihtimal dahilindedir.

a. Sulh Başvurusunun Olumsuz Sonuçlanması

Yukarıda da ifade edildiği üzere, idari uyuşmazlıklarda ilgili idareye yapılan sulh başvurusu idari makam tarafından başvurunun belli bir konu ve somut talebi içermemesi sebebiyle reddedilebilir. Buna göre sulh başvurusunun konusu idari işlem veya eylem sebebiyle ihlal edilen hak ve ortaya çıkan zarar; somut talebin ise söz konusu zararın giderilmesi istemi olması gerektiği yukarıda ifade edilmişti.

İdari uyuşmazlıklar bakımından, kararnameye uygun olarak yapılan ve idare tarafından reddedilmeyen sulh başvurusunun hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna gönderileceği ve söz konusu komisyon tarafından inceleneceği ifade edilmişti. Bu çerçevede,

idarenin söz konusu uyuşmazlık sebebiyle bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığı, sorumluluğu varsa zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarı da komisyon tarafından tespit edilecektir. Raporun KHK'nın 11. maddesinde yetkili mercilere sunulmasının ardından, ilgili mercilerin sulh başvurusunu kabul etmesi üzerine başvuru sahibine, hazırlanan sulh tutanağının imzalanması için en az onbeş günlük süre verilecektir. Adli uyuşmazlıklardan farklı olarak, idari uyuşmazlıklar bakımından sorumluluğun tespiti ve tazminat miktarı üzerinde herhangi bir uzlaşma görüşmesinde bulunulmaksızın, diğer bir deyişle sulh süreci öngörülmezsizin komisyonca tespit edilen tutanağın kabulü ya da reddi ile sonuçlanacak olan bu çözüm yolu tek taraflı olduğu gerekçesiyle doktrin tarafından eleştirilmektedir. (Cidecigiller, s. 281). Fakat ilgili düzenlemede (m.12/f.6), ilgili mercilerin sulh başvurusunu kabul etmeleri ifadesine yer verilmekte olup, söz konusu kabulün komisyondaki esaslara göre kabulünden söz edilmemektedir. Dolayısıyla komisyonun kamu yararı bulunup bulunmadığı yönündeki görüşünün bağlayıcı olduğunu kabul etmekle birlikte, tazminat miktarı ve ödeme şekline ilişkin tespitinin taraflarca üzerinde sulh olunabilecek konular kapsamında olduğunu kabul etmenin Kararnamenin ruhuna daha uygun olacağı kanısındayız. Nitekim 12. maddenin 7. fıkrası *'Tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde idare ve istemde bulunanın sulh olmaları halinde'* ibaresine yer vermektedir. Bununla birlikte, zarara yol açan kamu görevlisinin kişisel kusurunun varlığı durumunda nasıl bir yol izleneceği, bu hususun tutanakta belirtilip belirtilmeyeceği ve kendisine rücu edilip edilmeyeceğine ilişkin düzenlemeye KHK'da yer verilmesi uygun olacaktır. (Akyılmaz, 74).

Yine adli uyuşmazlıklarda sulh davetinin reddedilmesine sebep olan hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun uyuşmazlığın sulhen giderilmesinde kamu yararı bulunmadığına ilişkin görüşü, idari uyuşmazlıklar bakımından da sulh başvurusunun olumsuz sonuçlanmasına yol açacaktır. Bu durumda da komisyon tarafından verilen kamu yararı kararının bulunmadığı yönündeki görüşün karşı tarafa tebliğ edilmeyerek zımni red yoluna gidilebileceğini hatırlatmak gerekir. (Cidecigilller, 286).

Hem adli hem de idari uyuşmazlıklar bakımından farklı maddelerde düzenlenmekle birlikte uyuşmazlığın sulh yoluyla çözümlenmesine engel olan bir diğer hal zımni red halidir. Buna göre, idari uyuşmazlıklarda sulh başvurusunun ilgili idare tarafından 60 gün içerisinde

sonuçlandırılmaması halinde başvuru reddedilmiş sayılacaktır (659 sayılı KHK m.12/f.3 ve 9/f.5).

Belirtmek gerekir ki, idare tarafından başvurunun açık ya da zımnî bir biçimde reddedilmesi halinde söz konusu ret işlemleri tipik birer idari işlem olarak İYUK m. 14/f.3.d. kapsamında iptale konu olabilecektir. (Cidecigiller, 288). Zira Anayasa'nın 125. maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Ancak esas uyuşmazlık bakımından dava yoluna başvurma imkanı bulunan tarafın, sulh başvurusunun reddi kararının iptalini istemesi hem esas hakkındaki dava açma süresinin kaçırılmasına yol açabilecek hem de pratik olarak aynı konuyla ilgili iki farklı davanın açılmasına sebebiyet vermek suretiyle 659 sayılı KHK ile hedeflenen temel hususlardan biri olan yargının iş yükünün azaltılması amacına tamamen ters düşecektir. (Cidecigiller, 288,290).

b. Sulh Başvurusunun Olumlu Sonuçlanması-Sulh Anlaşması Tutanağı

659 sayılı KHK'nın 12. maddesinin 7. fıkrasına göre, tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde idare ve istemde bulunanın sulh olmaları halinde, buna ilişkin bir tutanak düzenlenir ve taraflarca imzalanır. Söz konusu tutanak ilam hükmündedir ve sulh olunan miktar idare bütçesinden ödenir. Ayrıca adli uyuşmazlıklara benzer şekilde, idari uyuşmazlıklarda sulh başvurusunun olumlu sonuçlanmasının en önemli sonucu, tarafların sulh olunan konu veya miktara ilişkin olarak dava yoluna başvuramayacak olmalarıdır (659 sayılı KHK m. 12/f.9).

Sulh anlaşmasının hukuki niteliğine ve etkisine ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler, aşağıda 'Ortak Hükümler' başlıklı kısımda ayrıntılı bir biçimde incelenecektir.

IV. ORTAK HÜKÜMLER

A. HUKUKİ UYUŞMAZLIK DEĞERLENDİRME KOMİSYONU

1. Komisyonun Yapısı

İdarenin tarafı olduğu adli ve idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla giderilmesinde büyük bir işleve sahip olan Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu, 659 sayılı KHK'nın 2. maddesinde, *'idareler bünyesinde, üst yönetici tarafından oluşturulan, hukuk birimi amiri ve hukuki uyuşmazlıkla ilgili birim amirinin bulunduğu en az üç üyeden oluşan komisyon'* şeklinde tanımlanmaktadır.

Komisyonun oluşumu ve çalışma esasları, KHK'nın 16. maddesi çerçevesinde yürürlüğe konulan Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te ayrıntılı biçimde düzenlenmektedir (R.G., T. 04.07.2012, S. 28343). Yönetmeliğin 4. maddesine göre komisyon, idarelerin taraf olduğu adli ve idari uyuşmazlıklarda ihtilafların çözümlenmesinde görüş bildirmek üzere her idarenin kendi bünyesinde üst yöneticinin görevlendireceği, biri hukuk birim amiri, biri hukuki uyuşmazlıkla ilgili birim amiri ve biri de hukuk biriminde görevli olanlar arasından seçilecek bir kişi olmak üzere en az üç üyeden oluşur. Komisyon başkanı üst yönetici tarafından belirlenir. Üyeler dışında komisyona katılan kişiler oylamaya katılamaz. Ayrıca Yönetmelikte, hak ihlaline neden olan birden fazla idarenin varlığı halinde, ortak hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu oluşturulabileceği de öngörülmektedir. Fakat söz konusu ortak komisyonun ne şekilde oluşturulacağına ilişkin ne 659 sayılı KHK'da ne de ilgili yönetmelikte herhangi bir düzenleme yer almaktadır.

2. Komisyonun Görevleri

Usul ve esaslar hakkında yönetmeliğin 5. maddesinde komisyonun görevleri belirtilmiştir. Buna göre komisyon, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci ve 12 nci maddeleri (adli ve idari uyuşmazlıklar) kapsamında idarelerin vazgeçilen veya tanınan ya da terkin edilen hak ve menfaatin değeri 1.000.000 Türk Lirasından fazla olan uyuşmazlıklarının;

- Herhangi bir sözleşmeye dayanıp dayanmadığına, yargıya intikal edip etmediğine bakılmaksızın idare ile gerçek veya tüzel kişiler arasında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlığın sulh yoluyla çözümlenmesine,
- Sözleşmede belirtilmeyen sebeplerle sözleşmelerin değiştirilmesi veya sona erdirilmesine,
- 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamı dışında kalan taksit tekliflerine,
- Her türlü dava açılmasından ve icra takibine başlanılmasından veya yargı ve icra mercilerine intikal etmiş olanların takiplerinden ya da verilen kararlara karşı karar düzeltme yoluna gidilmesi dışındaki kanun yollarına gidilmesinden vazgeçmeye,
- Davaları kabul veya feragate,
- Ceza uyuşmazlıklarında şikâyetten vazgeçmeye veya uzlaşmaya ilişkin olarak yetkili makam ve mercilere görüş sunmaya yetkili ve görevlidir.

3. Komisyonca Hukuki Uyuşmazlıkların Değerlendirilmesi ve Hazırlanan Rapor

Hukuki uyuşmazlıkların değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulacak hususlar, adli ve idari uyuşmazlıklar bakımından ayrı ayrı olmak üzere Yönetmeliğin 8. maddesinde ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Burada önemli husus Komisyonun, adli uyuşmazlıklar bakımından idarenin sulh olmasında kamu yararı olup olmadığına; idari uyuşmazlıklar bakımından ise idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarına ilişkin tespitte bulunmaya yönelik faaliyette bulunması gerektiğidir⁶⁷. Ayrıca adli uyuşmazlığın sözleşmeden kaynaklanması durumunda, sözleşme değişikliğinde veya sona erdirilmesinde maddi ve hukuki sebepler bulunup bulunmadığı veya kamu menfaati olup olmadığı hususları incelenecektir.

⁶⁷ İdari uyuşmazlıklar bakımından sulh başvurusunun incelenmesine ilişkin 659 sayılı KHK m.12/f.5’de yer alan, incelemede göz önünde bulundurulacak başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlemde doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarına ilişkin hususlara Yönetmeliğin 8. maddesinin 2. fıkrasında da aynen yer verildiği görülmektedir.

Komisyon, alışmaları esnasında ihtiyaç duyması halinde konu hakkında ilgili birimlerin görüşüne başvurabilir; teknik bilgi alınmak üzere uzman kişileri ya da olayla ilgili bilgisi bulunan kişileri gerek görmesi halinde de olayın tarafını dinleyebilir. Ayrıca komisyon bilirkişiye başvurma konusunda da yetkilidir. Görüldüğü üzere komisyonca sorumluluğun bütün esaslarıyla ortaya konması için yapılacak olan inceleme ve değerlendirme usulü, yargısal denetim makamlarca yapılan değerlendirme faaliyetiyle benzer niteliktedir. (Cidecigiller, s. 281).

Komisyonca yapılan incelemeler sonucunda oluşturulan görüş, Yönetmeliğin ek 1. ve 2. maddelerinde belirtilen usul ve içeriğe uygun olacak şekilde düzenlenecek bir raporla yetkili makam veya merciiilere sunulur. Söz konusu raporun içeriğinde, komisyonun teşkili, işin komisyona kim tarafından ve hangi tarihte gönderildiği, uyuşmazlık konusu olay, konuyla ilgili mevzuat hükümleri, yapılan inceleme, taraf görüşleri, varsa uzman veya bilirkişi görüşü, komisyonun düşünceleri ve gerekçeleri ile kısa ve açık biçimde sonuç kısmının yer alması zorunludur. Ayrıca karşı görüş bildiren komisyon üyesinin muhalefet şerhini de gerekçeli olarak raporda belirtmesi gerekmektedir.

4. Komisyonun Toplanma ve Karar Alma Usulü

Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesine göre komisyon, kendisine intikal eden konuları görüşmek üzere beş işgünü içinde toplanır. Komisyon dosya hakkındaki raporunu, toplantı tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesi uyarınca karar vermeye yetkili makam veya mercie sunmak zorundadır.

Ayrıca komisyon kararları salt çoğunlukla alınır ve oy sayısında eşitlik olması halinde komisyon başkanının oyu yönünde karar alınmış sayılır.

B. SULH ANLAŞMASININ HUKUKİ NİTELİĞİ, İÇERİĞİ VE SULH ANLAŞMASININ GEÇERSİZLİĞİ

Sulh teklifi ya da başvurusunun değerlendirilerek idare ve istemde bulunanların 659 sayılı KHK çerçevesinde sulh olmaları halinde, buna ilişkin bir tutanak düzenlenerek taraflarca imzalanmalıdır. Zira söz konusu tutanak ilam hükmünde olup icrai niteliği haizdir.

Sulh anlaşması tutanağının kesin hüküm etkisi nedeniyle tutanağın hukuki niteliği ve içeriğine ayrıntılı şekilde yer vermek gerekmektedir.

1. Sulh Anlaşmasının Hukuki Niteliği

HMK'da düzenlendiği şekliyle (m.313) sulh, davanın görülmesi sırasında tarafların aralarındaki uyuşmazlığı kısmen ya da tamamen sona erdirmek amacıyla mahkeme huzurunda yaptıkları iki taraflı bir sözleşmedir.

İdarenin tarafı olduğu adli uyuşmazlıklar bakımından adli yargıda dava açıldıktan ya da icra takibinde bulunulduktan sonra mahkeme huzurunda gerçekleştirilen sulhün hukuki niteliğinin tartışmalı olduğunu belirtmek gerekir. Zira adli uyuşmazlıklar bakımından mahkeme huzurunda gerçekleştirilen sulhün hukuki niteliği konusunda doktrinde dört farklı görüş bulunmaktadır:

Bunlarda ilkinine göre, yargılama hukuku ilkelerine göre mahkeme huzurunda yapılan sulh, tamamıyla usul hukukuna ait bir kurum olup maddi hukuka ait sulh sözleşmesi arasında isim benzerliği dışında ortak bir yön bulunmamaktadır. Bu iki kurum içeriği, etkileri ve sonuçları bakımından birbirinden farklıdır (Önen, 34, Ulusan 1971:149-203, 180, Tanrıver, 37).

İkinci görüşe göre mahkeme önünde yapılan sulh, usul hukuku kurumu olmayıp salt maddi hukuk kurumudur (Önen, 36, Ulusan, 176, Tanrıver, 37). Bu görüş sahiplerinden bir kısmı, söz konusu sulhün usul hukukuna ilişkin herhangi bir sonuç doğurmadığını kabul ederken; bir kısmı da asıl olarak özel hukuk karakterli olmakla birlikte usul hukukuna da ait olan bir takım sonuçlara sahip olduğunu kabul etmektedirler.

Çift vakıa teorisi olarak anılan üçüncü görüşe göre ise mahkeme içi sulh saf usuli karakterde ait olmakla birlikte, bu sözleşme aynı zamanda taraflar arasındaki maddi uyuşmazlığı sona erdirmekteyse maddi hukuk sözleşmesiyle de bağlanabilir (Önen, 40; Ulusan, 978, Tanrıver, 37).

Karma teori olarak nitelendirilen hakim görüşe göre ise mahkeme huzurundaki sulh ne saf bir usul hukuku kurumu ne de saf bir özel hukuk sözleşmesidir (Önen, 36-37; Ulusan, s. 182-183; Tanrıver, 38). Buna göre sözleşmenin karakteri gerek maddi gerekse de yargılama

hukukuna özgü koşul ve unsurlarla belirlenmektedir. (1975 tarihli bu yöndeki Yargıtay Kararı için bkz. Akil, 4.)

Bununla birlikte adli yargıda uyuşmazlık doğmadan yahut uyuşmazlık doğduktan sonra ve fakat mahkeme dışında yapılan sulh sözleşmesinin de tartışmalı olmakla birlikte, mahkemeye verilmekle ve onun tarafından duruşma tutanağına geçirilmekle mahkeme huzurunda yapılan sulhe ilişkin hükümlere tabi olduğunu da belirtmek gerekmektedir (Aksi yöndeki görüşmeler ve ayrıntılı değerlendirme için bkz. Tanrıver, 41).

Tüm bu tartışmalara ek olarak, diğer bir tasniflendirmeye göre mahkeme huzurunda yapılan sulhün 6100 sayılı HMK’da ayrı bir kurum olarak ele alınması ve unsurlarıyla ayrıntılı biçimde tanımlanmış olması sebebiyle isimsiz sözleşme olmaktan çıktığı; fakat mahkeme dışı sulhün hala isimsiz sözleşmeler kategorisinde kendine özgü yapısı olan sözleşme olarak nitelendirildiğini de belirtmek gerekir (Karauz, 54-55).

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler, idarenin tarafı olduğu adli uyuşmazlıklar bakımından yapılan sulh sözleşmesinin hukuki niteliğine ilişkindir. İdari uyuşmazlıklar bakımından imzalanan sulh sözleşmesinin hukuki niteliğine ilişkin değerlendirilmesi konusunda ise doktrinde yalnızca söz konusu sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi mi yoksa idari sözleşme mi olduğu yönünde tespiti yer verilmektedir. Şöyle ki, idari uyuşmazlıklar bakımından idarenin tarafı olduğu sulh sözleşmesi gerek konusunun kamu hizmeti amacına yönelik olmaması gerekse de idareye özel hukuku aşan ayrıcalık ve yükümlülük vermemesi gibi sebeplerle idarenin özel hukuk sözleşmelerinden biri olarak kabul edilmektedir (Cideciğiller, 291-295; Gözübüyük, Tan, 467 vd).

2. Sulh Anlaşmasının İçeriği

Adli uyuşmazlıklarda sulhün usul ve esaslarını düzenleyen 659 sayılı KHK’nın 10. maddesinde sulh anlaşmasının, anlaşma tutanağında belirtilen tutar kadar bir hakkın tanınması, menfaatin terki, bir şeyin verilmesi, yapılması ya da yapılmaması konusunda anlaşmalar veya sözleşme değişikliklerini kapsadığı ifade edilmektedir. Nitekim adli uyuşmazlıklar bakımından yapılacak olan sulh sözleşmesinin, tarafların üzerinde karşılıklı fedakarlıkta bulunmak suretiyle anlaştıkları bir hakkın tanınması, uyuşmazlık konusu menfaatin karşı tarafa bırakılması, uyuşmazlık konusu dışında bir şeyin verilmesi, yapılması ya da

yapılmaması gibi edimleri ve bu edimlerin yerine getiriliş şekline ilişkin hususları içermesi yerinde olacaktır.

İdari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallini düzenleyen 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde ise tarafların tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde sulh olmaları halinde buna ilişkin bir tutanak düzenleneceği ve taraflarca imzalanacağı ifade edilmektedir. Dolayısıyla sulh tutanağında temel olarak tazminat miktarı ve ödeme şeklinin bulunması zorunludur. Ayrıca tutanağa esas teşkil edecek hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu raporunda da, yukarıda da ifade edildiği üzere, başvurunun konusunun, zarara yol açan olay ve nedenlerinin, zararın idari eylem veya işlemden doğup doğmadığının ve meydana geliş şeklinin, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığının, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarının net bir şekilde belirtilmiş olması gerekmektedir.

Bu kapsamda, idari uyuşmazlıklar bakımından sulh anlaşmasının içeriğinde aynen tazmine ilişkin hükümlere yer verilip verilemeyeceğinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. İdare hukukunda kural olarak, idari işlem, eylem veya sözleşme sebebiyle ortaya çıkan ve idarenin sorumlu olduğu zararın aynen tazmin suretiyle giderilmesinin mümkün olmadığı; nakdi olarak giderilmesi gerektiği kabul edilmektedir (Gözler, Kaplan, 795 vd; Çağlayan, 824). Bunun yasal dayanağı ise Anayasanın 125. maddesinin 4. fıkrasıdır. Zira söz konusu düzenleme kapsamında, tam yargı davalarında mahkemelerin idarenin yerine geçecek şekilde idari eylem/işlem niteliğinde ve idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde aynen tazmine hükmetmeleri mümkün değildir. Hal böyle olmakla birlikte, tarafların serbest iradeleriyle imzalanacak olan sulh anlaşmalarında zararın aynen tazmin suretiyle giderilmesinin kararlaştırılmasında hiçbir Anayasa ya da yasal engel bulunmamaktadır (Cidecigiller, 296).

3. Sulh Anlaşmasının Geçersizliği

İdare ile birey arasındaki uyuşmazlığın giderilmesine yönelik olarak, tarafların karşılıklı ve birbirlerine uygun iradeleriyle yapılan sulh anlaşması iki taraflı bir işlem olduğu içindir ki, kural olarak, tek taraflı biçimde sözleşmeden dönmek mümkün değildir; ancak tarafların karşılıklı anlaşmaları ile sulhten dönülebilir (Önen, 191). Bununla birlikte, sulh anlaşması usulüne uygun biçimde ve geçerli olarak yapılmamışsa her iki tarafın da sözleşmenin geçersizliğini ileri sürme yetkisi vardır (Karauz, 77-85).

HMK'nın 315. maddesinin ikinci fıkrasında, irade bozukluğu ya da aşırı yararlanma hâllerinde sulhun iptalinin istenebileceği öngörülmektedir. Kanunun gerekçesinde de ifade edildiği üzere⁶⁸ tüm sözleşmelerde olduğu gibi, tarafların iradelerini sakatlayan hata, hile, ikrah gibi bir sebebin varlığı durumunda veya sulh sözleşmesindeki hükümlerin, zor durumda olan taraf için gabin teşkil ettiği hallerde, sözleşmeyi iptal etmek isteyen tarafın, borçlar hukukundaki kurallar çerçevesinde sulhün iptali için dava açması mümkündür. Burada özellikle gerekçede de değinilen bir hususa dikkat çekmek gerekmektedir: İradi sakatlıkların bulunduğu böyle bir sulh anlaşmasının varlığı halinde, kesin hüküm niteliği sözleşmenin kendisinden kaynaklandığından, yani ortada mahkemece verilmiş bir hüküm bulunmadığından yargılamanın yenilenmesi yoluna gitmek mümkün olmayacaktır. Bu durumda iradeyi etkileyen sebeplere ya da gabin halinin varlığına dayanılarak sulh anlaşmasının iptali için ayrı bir dava açmak gerekecektir. Adli yargıda uygulamada Yargıtay kararları da, irade bozukluğu ya da aşırı yararlanma hâllerinde sulh sözleşmesinin iptalinin ayrı bir dava açmak suretiyle istenebileceği yönündedir. (Yarg. 19. HD, T. 6.10.2011, E. 2011/12867, K. 2011/12026)

659 sayılı KHK'da sulh anlaşmalarının geçersizliği ve iptali yönünde açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna rağmen, idari uyuşmazlıklar bakımından da idarenin tarafı olduğu sulh sözleşmesinin bir özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olduğu yukarıda ifade edilmişti. Dolayısıyla gerek adli gerekse de idari uyuşmazlıklar bakımından idarenin tarafı olduğu sulh sözleşmesinin taraflardan biri tarafından irade bozukluğu ya da aşırı yararlanma hâllerine dayanılarak iptalinin istenmesi mümkündür (Cidecigiller, 316). Fakat bu durumda çıkacak zorluğa işaret etmek gerekir. Nitekim borçlar hukuku kuralları çerçevesinde adli yargıda iptali istenen idari uyuşmazlıklara ilişkin sulh sözleşmesinin içeriği adli yargı hakimini zorlayacak niteliktedir. Zira söz konusu sulh sözleşmesinde, zararın idari eylem veya işleminden doğup doğmadığı ve idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı hususları teknik hukuki bilgiyi gerektirmektedir. Bu durumda adli yargı hakiminin belirtilen hususları idare hukuku esaslarına göre değerlendirmesi gerekecektir.

⁶⁸ (<http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariyasamalari/Kanunlasan/2011Yili/kanmetni/6100ss.pdf> Erişim Tarihi: 06.08.2016),

C. SULHÜN SONUÇLARI

659 sayılı KHK çerçevesinde yapılan ve yukarıda hukuki niteliği ve içeriği belirtilen sulh anlaşmasının sonuçlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Taraflar arasında yapılan sulh anlaşmasının genel olarak, ilk ve en önemli sonucu şüphesiz taraflar arasındaki *çekişmeli halde bulunan uyuşmazlık halini ortadan kaldırmasıdır*. Bu durum idarenin tarafı olduğu gerek adli gerekse de idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesinde geçerlidir.
- 659 sayılı KHK'nın, adli ve idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halline bağladığı bir diğer ortak sonuç ise tarafların üzerinde anlaşıtı sulh tutanağının ilam niteliğinde kabul edilmesidir. Bu husus, adli uyuşmazlıklar bakımından KHK'nın 10. Maddesinde; idari uyuşmazlıklar bakımından ise KHK'nın 12. maddesinde ifade edilmektedir. İlam, HMK m. 301'de tanımlandığı üzere, taraflardan her birine verilen hüküm nüshası olup; HMK m. 294'e göre de hüküm, yargılama sonunda uyuşmazlığın esası hakkında verilen nihai karardır. Dolayısıyla ilam ilk derece mahkemelerinden verilen nihai kararların imzalı ve mühürlü suretlerinden her birini ifade etmektedir (Tanrıver, 1996:39). Zira alacaklının ilamlı icraya başvurmasının ön koşulu bir mahkeme ilamına yahut mahkeme ilamı niteliğinde sayılan bir belgeye sahip olmasıdır⁶⁹. 659 sayılı KHK da, idarelerin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallinde taraflarca imzalanan sulh tutanağının ilam hükmünde olduğunu belirtmiştir. Bunun sonucu olarak, sulh tutanağının infazı, aşağıda ayrıntılı olarak değinileceği üzere, ilamların icrasına dair genel hükümler çerçevesinde gerçekleşecektir.
- Sulh anlaşmasının ilam niteliğinde belge olmasına bağlanan bir diğer sonuç ise sulh olunan konunun taraflarca daha sonra dava konusu yapılamayacak olmasıdır. Bu husus, adli uyuşmazlıklar bakımından sulhün usul ve esaslarını düzenleyen 10.

⁶⁹ İlamlı icra İcra İflas Kanununun 'İlamların İcrası' başlıklı 24 vd. maddelerinde düzenlenmiştir. İlam mahiyetini haiz belgeler ise İcra İflas Kanununun 38. maddesinde ifade edilmiştir:

Madde 38 – (Değişik: 18/2/1965 - 538/20 md.) Mahkeme huzurunda yapılan sulhlar, kabuller ve para borcu ikrarını havi re'sen tanzim edilen noter senetleri, istinaf ve temyiz kefaletnameleri ile icra dairesindeki kefaletler, ilamların icrası hakkındaki hükümlere tabidir. Bu maddedeki icra kefaletleri müteselsil kefalet hükmündedir'.

maddenin 4. fıkrası⁷⁰ ile idari uyuşmazlıklar bakımından ise 12. maddenin 9. fıkrası⁷¹ ile düzenlenmiştir. Zira ilam niteliğinde kabul edilen sulh anlaşması, bu sebeple kesin hüküm gücü taşımaktadır. Kesin hüküm ise doktrinde, bir yargı kararının yasalarda belirtilen usûllere uygun olarak verildikten, itiraz ve kanun yollarından geçerek veya bunlara ilişkin başvuru süreleri sona ererek kesinleştikten sonra değişmez bir nitelik kazanması hâli olarak tanımlanmaktadır (Çağlayan, 124). HMK'nın 114. maddesine göre, adli uyuşmazlıklar bakımından aynı davanın daha önceden kesin hükme bağlanmış bulunması bir dava şartı olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla idarenin tarafı olduğu adli uyuşmazlıklarda sulh anlaşmasının varlığı halinde mahkeme, HMK m.115⁷² uyarınca davanın usulden reddine karar verecektir. İdari uyuşmazlıklar bakımından ise idari yargılama mevzuatımızda kesin hükmün etkisini açıkça düzenleyen bir hükme yer verilmemiştir. Bu sebeple doktrinde kesin hükmün hukuki sonucuna ilişkin çeşitli görüşler bulunmakla birlikte⁷³ uygulama kesin hükmün varlığının kamu düzenine ilişkin olması sebebiyle dava şartı olarak kabul edilmesi gerektiği yönündedir (Işıklar, 116-117). Dolayısıyla mahkeme kesin hüküm gücünde bulunan sulh anlaşmasının varlığı halinde, bu hususu re'sen dikkate alarak davanın konusuna ilişkin bir dava şartı olarak esâstan önce incelemeli ve sulh anlaşmasının varlığının tespiti hâlinde davanın usûlden reddine karar vermelidir.

- Sulh anlaşmasının ilam niteliğinde belge olarak kabul edilmesinin dolaylı bir diğer sonucu ise söz konusu anlaşmanın icra edilebilirliği sebebiyle *kamu görevlilerinin*

⁷⁰ 659 sayılı KHK m.10/f.4: 'Sulh halinde üzerinde anlaşılan hususlar hakkında taraflarca dava açılmaz'.

⁷¹ 659 sayılı KHK m.12/f.9: 'Sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamaz'.

⁷² 'Dava şartlarının incelenmesi

Madde 115- (1) Mahkeme, dava şartlarının mevcut olup olmadığını, davanın her aşamasında kendiliğinden araştırır. Taraflar da dava şartı noksanlığını her zaman ileri sürebilirler.

(2) Mahkeme, dava şartı noksanlığını tespit ederse davanın usulden reddine karar verir. Ancak, dava şartı noksanlığının giderilmesi mümkün ise bunun tamamlanması için kesin süre verir. Bu süre içinde dava şartı noksanlığı giderilmemişse davayı dava şartı yokluğu sebebiyle usulden reddeder.

(3) Dava şartı noksanlığı, mahkemece, davanın esasına girilmesinden önce fark edilmemiş, taraflarca ileri sürülmemiş ve fakat hüküm anında bu noksanlık giderilmişse, başlangıçtaki dava şartı noksanlığından ötürü, dava usulden reddedilemez'.

⁷³ İdari yargıda kesin hükmün iptal ve tam yargı davaları bakımından etkisine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Çağlayan, 1999:123-141; Işıklar, 2011:69-140; Işıklar, 2012:63-106,

sulh kapsamında yaptıkları ödemelerden dolayı Sayıştay denetimi karşısında önemli ölçüde korunmuş olmalarıdır (Çolak 2012:97-118,105; Cidecigiller, 299).

D. SULH ANLAŞMASI TUTANAĞININ İCRASI

İdare ile özel kişiler arasındaki uyuşmazlığı sona erdiren ve bir eda hükmü içeren sulh anlaşması, 659 sayılı KHK’da öngörüldüğü üzere ilam niteliğindeki belgelerden biridir ve bu sebeple ilamlı icraya konu olmaktadır⁷⁴. 659 sayılı KHK’nın söz konusu düzenlemeye yer vermesi hem usul ekonomisi hem de takip ekonomisine uygun bir politikadır (Tanrıver, 48). Zira KHK’nın sağladığı bu kolaylık sebebiyle taraflar sulh olduktan sonra ayrı bir dava açmak zorunda kalmayacak ve uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözümlenmesine katkıda bulunulacaktır.

Bununla birlikte KHK, adli ve idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallinde sulh anlaşmasına dayanılarak ilamlı icra yolu ile takip yapılabilmesi bakımından süre itibariyle birtakım sınırlamalara yer vermektedir. Şöyle ki, adli uyuşmazlıklara ilişkin 10. maddenin 3. fıkrasına göre;

‘Bu Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde yapılan sulh anlaşmalarına ilişkin tutanak ilam hükmünde olup ilamların icrasına dair genel hükümlere göre infaz olunur. Ancak vadeye bağlanmamış alacaklarda tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından, vadeye bağlanmış alacaklarda ise vadenin dolmasından önce tutanak icraya konulamaz. Sulh anlaşması hükümleri yerine getirilmediği takdirde alacak muaccel olur ve sulhe konu edilen hak veya alacaklar, alacağın muaccel olduğu tarihten itibaren 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte takip ve tahsil edilir’.

Benzer biçimde idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halline ilişkin 12. maddenin 7. fıkrasına göre,

⁷⁴ Belirtmek gerekir ki, ilamlı icraya konu olabilecek sulhler, ancak içerik itibariyle cebri icraya elverişli olanlar; diğer bir deyişle bir edimin ifasına yönelik olan sulh sözleşmeleridir. Tanrıver, 48, 49. Sulhün icrasında ortaya çıkan özel durumlar (şarta bağlı sulhlerin icrasıyla üçüncü kişi lehine yapılan sulhlerin icrası gibi) için bkz. Tanrıver, 50-52.

‘Tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde idare ve istemde bulunanın sulh olmaları halinde buna ilişkin bir tutanak düzenlenir ve taraflarca imzalanır. Bu tutanak ilam hükmündedir. Sulh olunan miktar idare bütçesinden ödenir. Vadeye bağlanmamış alacaklarda tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından, vadeye bağlanmış alacaklarda ise vadenin dolmasından önce tutanak icraya konulamaz’.

Vadeye ilişkin düzenlemeye ek olarak, adli uyuşmazlıklarda sulh anlaşması hükümlerinin yerine getirilmediği takdirde alacağın muaccel olacağı ve sulhe konu edilen hak veya alacakların, alacağın muaccel olduğu tarihten itibaren 6183 sayılı Kanununun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında⁷⁵ hesaplanan faizi ile birlikte takip ve tahsil edileceği de ifade edilmiştir. Söz konusu düzenlemenin, konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekalet ücreti ve yargılama giderlerinin ödenmesine ilişkin usulü düzenleyen ve bu kapsamda genel hükümlere atıf yapan İYUK’un 28. maddesindeki hükümle aynı doğrultuda olduğu görülmektedir.

Uygulamada vadeye ilişkin olarak belirtilmesi gereken son husus ise 5018 sayılı Kanununun 34. maddesinde yer alan zamanaşımı süresine ilişkin düzenlemedir. Buna göre, ilgili olduğu mali yılın başından başlayarak beş yıl içinde alacakları tarafından geçerli bir mazerete dayanmaksızın, yazılı talep edilmediğinden veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçların zamanaşımına uğrayarak kamu idareleri lehine düşeceğini de hatırlatmak gerekir.

Bununla beraber, adli uyuşmazlıklar bakımından edimin infazının genel hükümler çerçevesinde gerçekleşmesi borçlunun kamu tüzel kişisi olması dolayısıyla birtakım sıkıntılara ve belirsizlere yol açacak gibi görünmektedir. Şöyle ki, taraflardan birinin idare olduğu sulh anlaşmasında idare lehine bir hüküm verilerek edimin özel hukuk kişisi tarafından ifa edileceğinin kararlaştırılması halinde, diğer bir ifadeyle idarenin alacaklı özel hukuk kişilerinin borçlu olduğu durumlarda, kamu alacağının bir an evvel tahsili amacıyla 6183 sayılı

⁷⁵ ‘Gecikme Zammı, Nispet ve Hesabı: Madde 51- (Değişik: 25/12/2003-5035/4 md.)

Amme alacağının ödeme müddeti içinde ödenmeyen kısmına vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için ayrı ayrı % 4 oranında gecikme zammı tatbik olunur. Ay kesirlerine isabet eden gecikme zammı günlük olarak hesap edilir’.

Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulama alanı bulacaktır. Bununla beraber, sulh anlaşmasına göre edimin ifasının kamu tüzelkişisi tarafından yerine getirilmesi gereken hallerde idareye karşı ilamlı icranın ne şekilde gerçekleştirileceği net değildir. Zira İcra ve İflas Kanununun 82. maddesine göre devlet malları ile özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczedilmesi mümkün değildir. Benzer bir düzenlemeye 6183 sayılı Kanunun 70. maddesinde de yer verilmektedir⁷⁶.

Söz konusu düzenlemeler, Devletin kendiliğinden borçlarını ödeyeceği; çünkü bunun hukuk devletinin gereği olduğu; ayrıca devletin faaliyetlerinde kamu hizmeti ve kamu yararı temel amaç olduğu için bir alacaklının kişisel çıkarı için devlet mallarının haczedilmesi ile oluşacak özel yararın kamu yararına üstün tutulamayacağı gibi esaslara dayanmaktadır⁷⁷. Dolayısıyla ilamlı icra mahiyetinde kabul edilen sulh anlaşmasına göre alacaklı konumunda bulunan ve ilamlı icraya başvurma yetkisini haiz özel hukuk kişisi, Devlet mallarının haczedilmezliği kuralı sebebiyle alacağın tahsili konusunda cebri icradan beklediği faydayı sağlayamayacaktır.

Bu noktada haczedilemeyeceği ifade edilen devlet mallarından ne anlaşılması gerektiği de ifade edilmelidir. Doktrinde ‘devlet malları’ kavramının dar veya geniş yorumlanmasına bağlı olarak kavramın içeriğine ilişkin farklı görüşler bulunsa da (Akil, 106 vd). devlet malları; sürekli olarak genel amaçlara, halkın kullanmasına ve yararlanmasına tahsis edilmiş olan eşyaları ifade eden kamu malları ile kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ama kamu yararına tahsis edilmemiş olan özel mallardan oluşmaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere devlet mallarının haczedilmezliği prensibinin en önemli gerekçesi, kamu hizmetlerinin aksatılmadan ve kesintiye uğratılmadan görülmesini temin etmektir. Buna karşılık devletin ticari işte kullandığı taşınmazların haczinde kamu hizmetinin aksatılması

⁷⁶ ‘Haczedilemeyecek mallar:

Madde 70 – Aşağıda gösterilen mallar haczedilemez:

1. (Değişik: 4/5/1994 - 3986/16 md.) 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları, bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları, iştirakleri ve mahalli idarelerin malları hariç olmak üzere Devlet malları ile hususi kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar’.

⁷⁷ İcra ve İflas Kanununun söz konusu düzenlenmesinin anayasaya aykırılığı istemiyle açılan davada, Anayasa Mahkemesinin iptal isteminin reddine ilişkin kararının dayandığı esaslar konusunda ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. AYM, T. 21.10.1992, E. 1992/13, K. 1992/5, RG., T. 30.06.1993, S. 21623 ; YİBK, T. 15.01.1947, E. 1946/14, K. 1947/5; YHGK, T. 23.01.2008, E. 2008/12-50, K. 2008/8. Ayrıca konuya ilişkin AİHM karar ve ayrıntılı değerlendirmesi için bkz. Kuru, 1962:277-326; Akil, 2012/2:99-119.

yahut kamu menfaatinin ihlal edilmesi gibi bir durum ortaya çıkmış olmaz. Bu nedenle kanaatimize göre, mallarının haczedilmemesi kuralının yalnızca devletin kamu malları bakımından geçerli olduğu kabul edilmeli; buna karşılık, devletin özel mallarının haczi kabul edilmelidir. Doktrinde, İİK m.82'nin lafzından hareketle, devlet tüzelkişiliğinin hem kamu hem de özel mallarının tümünün haczedilemeyeceğini savunan yazarlar da bulunmaktadır (Cidecigiller, s. 309).

Değnilmesi gereken bir başka husus, devlet tüzelkişiliği dışında kalan kamu idarelerinin mallarıdır. Bu durumda borçlu kamu tüzel kişinin borcundan dolayı mallarının haczedilip haczedilemeyeceği belirlenirken, söz konusu tüzel kişinin kuruluş kanununu göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Zira söz konusu kanunlarda haczi yasaklayıcı, önleyici açık ya da dolaylı bir hüküm bulunmaması durumunda, bu kurumların bazı mal ve haklarının haczedilebileceği sonucuna ulaşılabilir (Akil, 108; Cidecigiller, 310).

E. KISMİ SULH-TAM SULH

HMK'nın 313. maddesinde belirtildiği üzere sulh, görülmekte olan bir davada, tarafların aralarındaki uyuşmazlığı kısmen veya tamamen sona erdirmek amacıyla, mahkeme huzurunda yapmış oldukları bir sözleşmedir. Hükümün lafzından da anlaşılacağı üzere, özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların belli bir kısmı üzerinde dahi sulh sözleşmesi yapmak mümkündür. Nitekim 659 sayılı KHK'nın 10. maddesinin ikinci fıkrasında da maddi ve hukuki nedenlerle kamu menfaati görülmesi halinde, alacak ve fer'ilerinden kısmen ya da tamamen vazgeçilebileceği öngörülerek, adli uyuşmazlıkların kısmen sulh yoluyla halline imkan tanınmaktadır. Bu durumda, mahkeme huzurunda tarafların dava konusu uyuşmazlığı kısmen çözmeye yönelik sulh beyanları tutanağa geçirilecek ve sulhün sonuçları bakımından da HMK hükümleri uygulanacaktır (Tanrıver, 50). Adli uyuşmazlıklarda kısmi sulhe karar verme yetkisine sahip olanların da KHK'nın 11. maddesinde sayılan yetkililer olduğunu belirtmek gerekir.

İdari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallini düzenleyen KHK'nın 12. maddesinde ise bu yönde açık bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir. Dolayısıyla idari uyuşmazlıklar bakımından hedeflenen, tarafların uyuşmazlık konusunun tamamı üzerinde görüş birliğine vararak uyuşmazlığın tamamını gidermeleridir. Zira doktrinde de ifade edildiği üzere, idari

uyuşmazlıkların bir bütün halinde ve tamamen giderilmelerinde, idarenin bir kısım uyuşmazlık bakımından sürekli olarak dava tehdidi altında bulunmasının önlenmesi ve dolayısıyla kamu hizmetinin yerine getirilmesi bakımından kamu yararı bulunduğu açıktır (Cidecigiller, 255).

V. 659 SAYILI KHK SONRASI VERGİ UYUŞMAZLIKLARININ SULH YOLU İLE ÇÖZÜMLENMESİNDE GELİNEREN SON DURUM

A. VERGİ UYUŞMAZLIKLARI BAKIMINDAN 659 SAYILI KHK’NİN KAPSAMININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıda da ifade edildiği üzere 659 sayılı KHK, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil) ve özel bütçeli idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesine ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacını taşımaktadır. Dolayısıyla, KHK’nın lafzından hareketle, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında yer alan Maliye Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığının da 659 sayılı KHK kapsamında bulunduğu ve bu sebeple vergi uyuşmazlıklarının da sulh yoluyla çözümünün mümkün olduğu açıktır. Nitekim bu sebeple, Maliye Bakanlığı tarafından 17.04.2013 tarih ve 28621 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren *Gelir İdaresi Başkanlığı Hukuk Müşavirliği Görevleri ile Avukatların Mesleğe Alınmaları, Davaların Takip Usulü ve Çalışmaları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin* 6. maddesiyle aynı yönetmeliğin 26. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir:

“Adli ve idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli, uzlaşma ve vazgeçme

MADDE 26 – (1) 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan sulh, uzlaşma ve vazgeçmeye ilişkin yetkiler, mezkur Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen makamlar tarafından kullanılır. Bu yetkilerden devredilenler, ilgisine göre kendisine yetki devri yapılanlar tarafından Kanunda belirtilen usuller dairesinde kullanılır.

(2) Başkanlık merkez ve taşra birimlerinin taraf olduğu uyuşmazlıklar bakımından sulh veya uzlaşma yoluyla halli mümkün olmayanlar için dava açılır veya icra takibine başlanılır.

Maddi veya hukuki sebeplerle dava açılmasında veya icra takibine başlanmasında Başkanlık yararı bulunmaması halinde 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen usuller dairesinde dava açılmasından veya icra takibine başlanılmasından vazgeçilir.

(3) Başkanlık merkez ve taşra birimlerinin taraf olduğu davaların takibi esnasında Başkanlık menfaatlerinin korunması için her türlü tedbir alınır. Bu kapsamda Kanunda belirtilen usuller dairesinde yetkili makamdan vazgeçme alınmaması halinde kanun yollarına başvurulması zorunludur.”

Hal böyle olmakla birlikte, uygulamada ve doktrinde sulh yoluyla çözümün vergi uyuşmazlıkları bakımından uygulama alanı bulup bulmayacağı veya uygulama alanı bulsa dahi etkin olup olmayacağı tartışmalıdır. Zira Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından 659 sayılı KHK kapsamındaki idarelerin taraf oldukları uyuşmazlıkların sulhen halline ilişkin yapılan genel değerlendirmede, sulhün tarafların üzerinde serbestçe tasarruf yetkisine sahip olduğu hak ve menfaatlere ilişkin olmasının asıl olduğu belirtilerek kamu hukukundan doğan vergi, ceza vs. hak ve menfaatlere ilişkin konuların sulh kapsamı dışında oldukları ifade edilmiştir⁷⁸. Bununla birlikte, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK)’nun 377 ve 378. maddelerinde dava konusu yapılabileceği belirtilen vergi tarhı, tahsili, stopaj yoluyla vergi tahsili ve yaptırımların birer idari işlem oldukları ve bu sebeple 659 sayılı KHK kapsamında uygulama alanı bulabileceği de düşünülebilir.

Kanaatimiz de genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında yer alan Maliye Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığının vergilendirme sürecinde yapmış olduğu idari işlemlerin 659 sayılı KHK kapsamında olduğu yönündedir. Fakat Maliye Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığınca vergilendirme sürecine yönelik olarak yapılan tüm idari işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların KHK hükümleri kapsamında sulh yoluyla giderilmesinin mümkün olmadığı da belirtilmelidir. Zira 659 sayılı KHK’nın 12. maddesinde öngörüldüğü üzere idari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenlerin sulh yoluna başvurabilmeleri için somut bir zarara uğramaları gerekmektedir. Dolayısıyla 659 sayılı

⁷⁸ Söz konusu değerlendirme için bkz.

http://www.bahum.gov.tr/etkinlikler_yeni/sunumlar%5C201301%5C3.pdf Erişim Tarihi: 20.08.2016.

KHK'nın Maliye Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından vergilendirme sürecinde yapılan idari işlemleri bakımından uygulanması değerlendirilirken öncelikle söz konusu idari işlemlerden hangilerinin somut bir zarara yol açtığı belirlenmesi gerekmektedir.

Vergi uyuşmazlıkları bakımından zarardan kasıt vergi ve cezanın ödenmiş olması veya idari yaptırım nedeniyle maddi bir kayba neden olunmasıdır⁷⁹. Bu kapsamda, vergi tarhi ya da idari yaptırım kararları mükellef ve/veya ceza sorumlusu bakımından gelecekte bir zarara yol açabilecek nitelikte olmakla birlikte yapıldıkları anda somut bir zarara yol açmaz⁸⁰. Sulh için öngörülen somut zarar ancak tarh edilen cezanın ya da verilen idari para cezasının tahsili ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla somut zararı ortaya çıkaran ve bir idari işlem niteliğinde olan tahsil işlemi nedeniyle zarara uğradığını iddia eden kişinin 659 sayılı KHK'nın 12. maddesi uyarınca ilgili idareye başvurarak zararın sulh yoluyla giderilmesini talep edebileceği düşünülebilir. Fakat söz konusu tahsilatın da dava açma süresi içerisinde ve rızaen yapılmış olması gerekmektedir Zira bu durumda mükellef ya da ceza muhatabı beyana dayalı, ikmalen veya re'sen idarece yapılan tarha ya da kesilen idari para cezasına karşı yargı yoluna gitmeden ödemeyi yapmasının ardından, İYUK m. 12 uyarınca icra tarihinden (tahsilden) itibaren dava açma süresi içerisinde tam yargı davası açabileceği gibi dava açmak yerine sulh yoluna da başvurabilecektir⁸¹. Diğer bir ifadeyle söz konusu vergi uyuşmazlıklarının sulh yoluyla çözümlenebilmesi için mükellef ile idare arasındaki uyuşmazlığın dava aşamasına gelmiş olması ve uyuşmazlığa konu vergi ve cezaların ödenmiş olması gerekmektedir⁸². Doktrinde benzer bir durumun stopaj yoluyla ödenen vergiler bakımından da söz konusu olabileceği ifade edilmektedir.

Ayrıca vergilendirme sürecine ilişkin idari işlemlere karşı iptal davasının açılacağı durumlarda da sulh yoluna başvurmanın mümkün olmadığı belirtilmelidir. Zira

⁷⁹ Özkan '659 sayılı KHK Sonrası Vergi Uyuşmazlıklarının Sulh Yolu ile Çözülmesinde Geline Son Nokta' <http://ozgurozkanymm.com/659-sayili-khk-sonrasi-vergi-uyusmazliklarinin-sulh-yolu-ile-cozumlenmesinde/> Erişim Tarihi: 20.08.2016.

⁸⁰ Başaran Yavaşlar, <http://www.dunya.com/yorum-inceleme/vergi-uyusmazliklarinda-sulh-659-sayili-khkyla-getirilen-bariscil-coz-160975h.htm> Erişim Tarihi: 20.08.2016.

⁸¹ Başaran Yavaşlar, <http://www.dunya.com/yorum-inceleme/vergi-uyusmazliklarinda-sulh-659-sayili-khkyla-getirilen-bariscil-coz-160975h.htm> Erişim Tarihi: 20.08.2016; ÖZKAN <http://ozgurozkanymm.com/659-sayili-khk-sonrasi-vergi-uyusmazliklarinin-sulh-yolu-ile-cozumlenmesinde/> Erişim Tarihi: 20.08.2016.

⁸² Özkan <http://ozgurozkanymm.com/659-sayili-khk-sonrasi-vergi-uyusmazliklarinin-sulh-yolu-ile-cozumlenmesinde/> Erişim Tarihi: 20.08.2016.

659 sayılı KHK'da düzenlendiği şekliyle sulh yoluna ancak tam yargı davasından doğan hak ihlallerinin giderilebileceği durumlarda başvurmak mümkündür. (Cidecigiller, 317).

B. VERGİ UYUŞMAZLIKLARI BAKIMINDAN UZLAŞMA VE SULH MÜESSESELERİNİN MUKAYESESİ

Vergi Usul Kanununun Ek Madde 1 ve devamında düzenlenen, uygulamada da mükellef ile idare arasındaki uyuşmazlıkların büyük bir kısmını dava safhasına gelmeden sonuçlandırmaya yarayan uzlaşma kurumu, vergi uyuşmazlıkları bakımından en önemli alternatif çözüm yöntemidir. 659 sayılı KHK kapsamında getirilen ve vergi sürecinde yapılan idari işlemlerden bir kısmını kapsayacak şekilde uygulama alanı bulabilecek olan sulhün, uzlaşmaya alternatif bir çözüm yolu olarak kullanılıp kullanılmayacağı hususu da akıllara gelmektedir.

Nitekim kanaatimize göre, her iki kurumun konuları, içerikleri ve amaçları bakımından taşıdığı farklılıklar sebebiyle bu soruya olumlu cevap vermek mümkün görünmemektedir. Şöyle ki;

Vergi uyuşmazlıkları bakımından sulh ve uzlaşma kurumlarının konuları birbirinden farklıdır. Nitekim uzlaşmayı düzenleyen VUK ek madde hükümlerinde (ek md.1, 6-9, 10-11) uzlaşmanın konusu, *'tarh edilecek ya da tahakkuk edecek vergi miktarı ve kesilecek ya da kesilmiş vergi cezası miktarı'* şeklinde belirlenmekte; uygulamada ise vergi idaresi *'vergi ve ceza miktarı üzerinde bir rakam uyuşması'* şeklinde değerlendirip uygulamayı bu doğrultuda sonuçlandırmaktadır (Başaran Yavaşlar, 2010:165-173, 165). Esasında olması gereken tarh edilecek ya da tahakkuk ettirilecek vergi miktarı ve bunlara bağlı olarak kesilecek ya da tahakkuk ettirilecek olan idari para cezasının miktarı üzerindeki uzlaşma yerine vergiye ya da idari yaptırıma temel oluşturan işlem, eylem, durum ve olaylar üzerinde uzlaşmaya varılmasıdır. Bu sebeple vergi idarelerinin uygulamaları, uzlaşmanın konusunu vergi ve ceza miktarının oluşturması ve uzlaşılacak miktar konusunda herhangi bir düzenleme bulunmaması gerekçeleriyle de eleştirilmektedir⁸³. Fakat gerek olması gereken durum gerekse de uygulamada olan durum itibarıyla vergi uyuşmazlıklarında uzlaşmanın konusu uyuşmazlığın

⁸³ VUK'ta yer alan uzlaşma hükümlerinin kanunilik ilkesi ve Anayasa çerçevesinde eleştirisi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Küçükaya 2008:105-112; Başaran Yavaşlar, 169.

içeriksel olarak ortadan kaldırılmasıdır. Zira uzlaşma sonrasında idare, uyuşmazlığın oluşturan konuyla ilgili olarak uyuşmazlığa uygun biçimde bir idari işlem (tarh, tahsil, yaptırım gibi) yapmaktadır⁸⁴. Buna karşılık, uyuşmazlığın sulh yoluyla çözümlenmesi sonrasında idare, uyuşmazlığı teşkil eden konuyla ilgili herhangi bir idari işlem yapmamaktadır. Sulh ile tazminat ödenmesini gerektiren hukuka aykırı idari işlem ya da eylem hakkında dava açılmasının önlenmesi amaçlanmaktadır (Başaran Yavaşlar, a.g.e). Bu yüzden mükellef ya da muhatap uzlaşma sonrasında bir vergi ve/veya para cezası ödemesinde bulunmakla yükümlü iken; sulhte tam aksine idare mükellefe ya da muhatabına tazminat ödemesinde bulunmaktadır (Başaran Yavaşlar, a.g.e).

Diğer yandan vergi uyuşmazlığının sulh yoluyla halli için ilgili idari işlem sebebiyle somut zararın ortaya çıkması zorunlu iken; uzlaşmada somut zararın ortaya çıkması şart olmadığı gibi tarhiyat öncesi uzlaşmada olduğu şekilde ilgili hakkında henüz bir idari işlem dahi yapılmamış olabilir (Başaran Yavaşlar, a.g.e).

C. 659 SAYILI KHK SONRASI VERGİ UYUMAZLIKLARININ SULH YOLU İLE ÇÖZÜMLENMESİNDE GELİLEN DURUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıda konuya ilişkin yapılan değerlendirmeler çerçevesinde, vergilendirme sürecindeki idari işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar bakımından 659 sayılı KHK ile getirilen sulh hükümlerinin geniş bir uygulama alanına sahip olmadığı sonucunu çıkarmak mümkün görünmektedir⁸⁵. Ayrıca bu yöntemin uzlaşma kurumuna bir alternatif teşkil etmesi de mümkün değildir (Başaran Yavaşlar, a.g.e).

Tüm bu sebeplerle doktrinde, sulh hükümlerinin vergi hukuku bakımından önemi, yalnızca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde Türkiye aleyhine ilgili konularda açılacak davalarda kullanılacak sınırlı bir araç olarak ortaya konmaktadır (Başaran Yavaşlar, a.g.e; Özkan, a.g.e).

⁸⁴ Başaran Yavaşlar, <http://www.dunya.com/yorum-inceleme/vergi-uyusmazliklarinda-sulh-659-sayili-khkyla-getirilen-bariscil-coz-160975h.htm> Erişim Tarihi: 20.08.2016.

⁸⁵ Özkan <http://ozgurozkanymm.com/659-sayili-khk-sonrasi-vergi-uyusmazliklarinin-sulh-yolu-ile-cozumlenmesinde/> Erişim Tarihi: 20.08.2016; Başaran Yavaşlar, <http://www.dunya.com/yorum-inceleme/vergi-uyusmazliklarinda-sulh-659-sayili-khkyla-getirilen-bariscil-coz-160975h.htm> Erişim Tarihi: 20.08.2016.

VI. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR ADALET BAKANLIĞI TARAFINDAN YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

A. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMENİN UYGULANMA SORUNU

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin mer'iyet kazanmasından bu yana yaklaşık altı yıl geçmesine rağmen, sulh kurumuna ilişkin hükümler halen etkin ve yeterli bir şekilde uygulanamamaktadır. Bu sorunun en önemli nedenleri arasında, hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonlarının uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümlenmesinde görüş vermekle görevli olmaları, bu komisyonların sürekli olarak görev yapmayıp her uyuşmazlık için yeniden oluşturulması, komisyonda görev yapan personelin karar verme noktasında inisiyatif kullanmaması, bu kişilerin yeterli hukuki korumaya sahip olmaması ve dava açmadan önce sulh yoluna başvurulmasının zorunlu olmaması söylenebilecektir. Bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, taraflarının yargı yoluna başvurmadan kendi istekleriyle uyuşmazlığa son verebilecekleri bir alternatif yöntem yanında; aynı zamanda yargının iş yükünü de azaltacak şekilde sulh yönteminin etkin ve verimli olarak uygulanmasını sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

B. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN TASLAKTA YER ALAN DÜZENLEMELER

- 659 Sayılı KHK'nın Amacı Yeniden Düzenlenmektedir:

Taslakla 659 sayılı KHK'nın mevcut amaçlarına ilaveten, idarelerin taraf olduğu uyuşmazlıklarda dava veya icra yoluna başvurulmadan önce sulh yoluyla çözümlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi hususunun KHK'nın amaçları arasına alınması öngörülmektedir (Md.1).

- 659 Sayılı KHK Kapsamında Yer Alan İdarelerin Sayısı Arttırılmaktadır:

Mevcut düzenlemede 659 sayılı KHK kapsamında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan genel bütçeli kamu idareleri ile özel bütçeli idareler bulunmaktadır. Taslak ile (IV) sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumları da KHK kapsamına alınmaktadır (Md.1).

- İdareler Adına Dava Açılmasına İlişkin Değişiklik Yapılmaktadır.

Mevcut düzenlemede, idareler adına dava açma veya icra takibine başlama talebi, üst yönetici veya iş ve işlemle ilgili merkez veya taşra birim amiri tarafından yapılmakta, bu talep üzerine davayı açmakla yetkili ve görevli olanlarca, maddi ve hukuki sebeplerle dava açılmasında kamu menfaati bulunmadığı yönünde görüş belirtilmesi halinde, üst yöneticinin talimatı doğrultusunda işlem yapılmaktadır. Taslakla yapılan düzenlemeyle; sulh komisyonu tarafından görüşülen ve fakat sulhle sonuçlanmayan durumlarda dava veya icra takibi yoluna gidilecektir. Sulh komisyonunda görüşülmeyen hallerde ise merkez veya taşra birim amirince yapılan talep üzerine davayı açmakla görevli olanlar, maddi ve hukuki sebeplerle dava açılmasında kamu menfaati bulunmadığı veya konuyla ilgili istinaf ve temyiz mercilerinin istikrar kazanmış kararlarının bulunduğu yönünde görüş belirtilmesi halinde, üst yöneticinin yazılı talimatına göre işlem yapılacaktır (Md. 8).

- Adli Uyuşmazlıklarda Sulh Yöntemi Zorunlu Hale Getirilmektedir.

Taslakla KHK'da yapılması öngörülen değişiklikle, idareler, adli yargıda dava açmadan veya ilamlı icra hariç icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulhe davet etmek; gerçek ve tüzel kişiler de idare aleyhine adli yargıda dava açmadan veya ilamlı icra hariç icra takibine başlamadan önce, idarelere sulh başvurusunda bulunmak zorundadırlar. Böylece uyuşmazlıkların yargı mercilerine başvurulmadan sulh yoluyla çözülerek, tarafların hukuken süratli bir şekilde tatmini ve mahkemelerin iş yükünün hafifletilmesi amaçlanmaktadır. Burada zorunlu olan husus, uyuşmazlığın sulh yoluyla çözümlenmesi değil, sulh yolunun denenmesidir. Sulh yolu denenmiş ancak bir sonuç alınamayan uyuşmazlıklarda dava yoluna başvurulabilecektir. Bu yola başvurulmadan açılan davalar usulden reddedilecek, aynı şekilde sulh yolu denenmeden icra takibine başlanması halinde takip talebi kabul edilmeyecektir (Md.9).

- Kimi İdari Uyuşmazlıklarda Sulh Yöntemi Zorunlu Hale Getirilmektedir.

Taslak düzenlemeyle İdari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davaları ile idari işlemin, idari yargı merciince iptali üzerine açılacak tam yargı davalarından önce, kişilerin dava açma süresi içinde ilgili idareye sulh başvurusunda bulunmaları zorunlu hale getirilmektedir (Md.12).

- Sulh Komisyonu Kurulmaktadır.

Taslak düzenlemeyle, idareler bünyesinde, hukuk birimi amiri ve hukuki uyuşmazlıkla ilgili birimin amirinin de bulunduğu en az üç üyeden oluşan hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun adı ve yapısında değişiklik yapılmaktadır.

Buna göre, idareler bünyesinde sürekli olarak görev yapan beş üyeden oluşan merkez sulh komisyonu kurulmaktadır. Bu komisyonda; üst yönetici tarafından görevlendirilen üst yönetici yardımcısı, hukuk birimi amiri veya görevlendireceği bir hukuk müşaviri ya da avukat, üst yönetici tarafından görevlendirilen iki asıl üye ile bunların yokluğunda görev yapmak üzere iki yedek üye, komisyonun gündemindeki hukuki uyuşmazlıkla ilgili birim amiri veya görevlendireceği yardımcısı, görev yapacak ve Komisyonun başkanlığını, üst yönetici yardımcısı yürütecektir (Md.2 ve 8/A) .

- *Taşra Teşkilatı Bulunan İdarelerde Sürekli Görev Yapan Taşra Sulh Komisyonu Kurulabilecektir.*

Taşra sulh komisyonları üç üyeden oluşacak ve bu komisyonun üyeleri üst yönetici tarafından görevlendirilecektir (Md. 8/A).

- *İdarelere, Birbirleri Aleyhine Adli veya İdari Yargıda Dava Açmadan veya İcra Takibine Başlamadan Önce Karşı Tarafı Sulhe Davet Etme Zorunluluğu Getirilmektedir.*

Taslakla yapılan düzenlemeyle, uyuşmazlığın çözümü için idareler bünyesinde kurulan sulh komisyonları müşterek bir komisyon olarak çalışacaktır. Bu komisyonun onay gerektiren kararları idarelerin ilgili makamlarınca onaylanması halinde sulh gerçekleşecektir. Müşterek komisyon tarafından uyuşmazlığın çözülmediği durumda, idareler mahkemelere başvurabileceklerdir. Bakanlıklar arasındaki uyuşmazlıklar, müşterek komisyonlarca çözümlenemediği takdirde, Başbakanlık Sulh Komisyonu tarafından çözümlenecektir (Md. 9 ve 12).

- *Sulh Başvurusuna Konu Uyuşmazlığın Birden Fazla İdareyi İlgilendirmesi Halinde İlgili İdarelerin Sulh Komisyonları Müşterek Bir Komisyon Olarak Çalışacaktır.*

Sulh başvurusuna konu uyuşmazlığın birden fazla idareyi ilgilendirmesi halinde, başvuruyu alan idare, diğer idareye bildirimde bulunacak, bildirim alan idarenin kabul etmesi halinde de, ilgili idarelerin sulh komisyonları müşterek bir komisyon şeklinde çalışacaktır. Müşterek komisyon, niteliğine göre uyuşmazlığın müşterek olarak çözümlenmesini gerekli görmediği takdirde, ilgili sulh komisyonu uyuşmazlık hakkında karar verecektir (Md. 9 ve 12).

- *Sulh Komisyonunun Çalışması ve Karar Almasına İlişkin Düzenlemeler Yapılmaktadır.*

İş yoğunluğu dikkate alınarak idarelerde birden fazla merkez veya taşra sulh komisyonu kurulabilecektir. İşin mahiyeti gereği sulhün uygulanma imkânı bulunmayan nüfus davaları gibi hallerde ve gayrimenkulün aynına ilişkin uyuşmazlıklarda doğrudan dava ve icra yoluna başvurulabilecektir, ayrıca sulh yoluna başvurulmadan ihtiyati haciz veya ihtiyati tedbir talebinde bulunulabilecektir.

Komisyon, sulh işlemlerini, başvuruda bulunulmasından itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırmak zorundadır. Ancak sulh işlemlerinin tamamlanamaması halinde bu süre en fazla otuz gün daha uzatılabilecektir (*Md. 8/A-12*).

Sulh konusunda anlaşmaya varılması halinde, sulh anlaşmaları taraflarca imzalanarak uyuşmazlık sonuçlandırılacaktır. Ancak, onaylanması gereken sulh anlaşmaları ise taraflar arasında taslak halinde imzalanarak yetkili mercilerin onayına sunulacaktır. Yetkili mercilerce onaylanan sulh anlaşması ilgililere tebliğ edilecektir. Anlaşmanın onaylanmaması halinde ise sulh gerçekleşmemiş sayılacaktır. Sulh ile sonuçlanan uyuşmazlık hakkında dava açılmayacaktır (*Md. 11*).

- *Üst Yönetici ve Sulh Komisyonu Üyelerine Hukuki Güvence Getirilmektedir.*

Üst yönetici ve sulh komisyonu üyeleri, bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki görevleri uyarınca aldıkları kararlar ve yaptıkları işlemler nedeniyle, görevinin gereklerine aykırı davrandıklarının mahkeme kararıyla tespit edilmesi dışında, mali ve idari yönden sorumlu tutulamayacaklardır (*Md. 8/A*).

- *Adli Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Halli, Uzlaşma ve Vazgeçme Yetkileri Yeniden Belirlenmektedir.*

İdarelerin gerçek veya tüzel kişilerle aralarında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlığın sulh yoluyla halline, her türlü dava açılmasından veya icra takibine başlanılmasından, bunlardan yargı veya icra mercilerine intikal etmiş olanların takiplerinden vazgeçmeye veya davaları kabule, ceza uyuşmazlıklarında şikâyetten vazgeçmeye, davadan feragat etmeye, sözleşmede belirtilmeyen sebeplerle sözleşmelerin değiştirilmesinde veya sona erdirilmesinde maddi ve hukuki sebeplerle kamu menfaati görülmesi halinde, buna dair onay veya anlaşmaları imzalamaya yetkili olan merciler uyuşmazlığın değerine göre ayrı ayrı belirlenmektedir. Buna göre tutara ilişkin olmayanlar ile değeri beşyüzbin Türk Lirasının altında olan uyuşmazlıkları

ilgisine göre, taşra sulh komisyonu veya merkez sulh komisyonu herhangi bir onay işlemine gerek olmaksızın çözebilecektir. Bu değerin üzerindeki uyuşmazlıklarda ise uyuşmazlık taşra birimiyle ilgili olsa dahi taşra sulh komisyonu devreden çıkacak, merkez sulh komisyonunun kararı veya görüşü üzerine maddede belirtilen ilgili mercilerin onayıyla uyuşmazlık çözümlenebilecektir (*Md.11*).



3. SONUÇ

Sulh genel olarak, tarafların bir hukuki ilişkiden doğmuş ya da doğması muhtemel bir çekişmeyi karşılıklı fedakarlıkta bulunmak suretiyle ortadan kaldırmayı amaçlayan bir sözleşmedir. Sulh, davaya son veren taraf işlemlerinden biri olarak Hukuk Muhakemeleri Kanununda yer almakta; usul, esas ve sonuçları ile birlikte ayrıntılı biçimde düzenlenmektedir.

Nitekim sulh sözleşmesi, yalnız özel hukuk ilişkilerine özgü bir sözleşme olmayıp, idarenin tarafı olduğu adli ve idari uyuşmazlıklar bakımından da idare ile birey arasındaki kimi uyuşmazlıkların yargı merciine intikal etmeden ya da ettikten sonra ve fakat hüküm verilmeden önce sulh yoluyla giderilmesi mümkündür. Türk idare hukukunda uyuşmazlığın sulh yoluyla giderilmesine imkan tanınmasının altında yatan düşünsel ve pratik sebepler diğer alternatif çözüm yöntemlerini doğuran sebeplerle benzeşmekle birlikte; en önemli sebeplerden birinin de üyelik sürecimizin devam ettiği Avrupa Birliği çerçevesinde, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından verilen teşvik edici ve yol gösterici nitelikteki tavsiye kararları olduğu yadsınmaz. Fakat hukuki bağlayıcılığı haiz olmayan tavsiye kararlarının, konuya ilişkin olarak Türk idare hukuku bakımından yasal düzenlemelerin ve değişikliklerin temelini oluşturduğu akılda tutulmakla birlikte, idarenin taraf olduğu ihtilafların sulh yöntemiyle çözümüne ilişkin bağlayıcı nitelikteki yasal düzenlemelerin temel nitelikte olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

Çalışmamızın esas konusunu oluşturan 659 sayılı KHK yürürlüğe girmeden önce de, özellikle genel bütçe kapsamında bulunan idari birimlerin taraf oldukları uyuşmazlıkların sulh aracılığıyla çözümlenmesine imkan tanıyan hukuki düzenlemeler bulunmaktaydı. Bunlardan en önemlisi genel bütçe kapsamında bulunan idarelerin taraf oldukları uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesini öngören 4353 sayılı '*Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişikliklerin Yapılmasına Dair Kanun*'dur. Fakat söz konusu Kanun döneminde sulh kurumu etkin bir biçimde kullanılamamıştır. Zira idareye bu konuda tanınan yetkiler son derece yetersiz olduğu gibi yetkinin kullanımı konusunda da belirsizlikler bulunmaktaydı.

02.11.2011 tarihinde yürürlüğe giren 659 sayılı KHK ise idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesini ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu amaç çerçevesinde idarenin taraf olduğu adli ve idari uyuşmazlıkların yargı mercilerine başvurulmadan önce ya da yargı mercilerine başvurulduktan sonra dava aşamasında tarafların hak ve menfaatlerinin dengeli bir şekilde değerlendirilerek, adil ve hakkaniyete uygun olarak çözümlenmesi için sulh yolunun işletilmesi öngörülmüştür.

659 sayılı KHK’da öngörülen sulh yolu ile uyuşmazlıklarını giderme yetkisini haiz idareler, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ve Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay’tır. Bununla birlikte genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idareler, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellere göre belirlenmektedir. Doktrinde kimi yazarlarca yöntem birliği ve yeknesaklığın sağlanması bakımından KHK’nın kapsam dışı kalan idareleri de kapsayacak şekilde yeniden ele alınması gerektiği ifade ediliyor olsa da (Yıldırım, 2014: 275; Cidecigiller, 317); kapsam dışı idareler bakımından kendi kuruluş kanunlarında kendi özelliklerine uygun olarak yer verilen ya da yer verilecek olan sulhe ilişkin düzenlemeler, uygulamada etkinliğin sağlanması açısından daha yararlı olabileceğini düşünüyoruz.

Mezkûr Kanun hükmünde kararnamenin 9. maddesine göre, kural olarak, idarelerin adli yargıda dava açmadan veya icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulhe davet etmesi esastır. Adli uyuşmazlıklar bakımından sulhe davet, yetkili idareler dışında, uyuşmazlığın tarafı olan gerçek veya tüzel kişilerce de yapılabilmektedir. Ayrıca adli uyuşmazlıklar bakımından dava konusu edilmiş veya icraya intikal etmiş uyuşmazlıklarda da taraflarca sulh teklifinde bulunulması mümkündür. Bu durumda taraflar arasındaki sulh anlaşması mahkeme huzurunda yapılan sulh olarak HMK’nın sulhü düzenleyen 313 vd. hükümlerine tabi olacaktır.

Kanun hükmünde kararnamenin 12. maddesi ise idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halline ilişkin hükümleri içermektedir. Buna göre idari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler dava açmazdan evvel idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın

sulh yoluyla giderilmesini isteme yetkisini haizdirler. Adli uyuşmazlıklardan farklı olarak idari uyuşmazlıklar bakımından yapılacak olan başvurularının, yalnızca idari işlem veya eylem sebebiyle hak ihlaline uğradığı iddiasında bulunan bireyler tarafından ve dava açılmadan evvel yapılabileceğini belirtmek gerekir. Söz konusu uyuşmazlıklar bakımından yargılama sırasında sulh olunması halinde ise İYUK m. 31’de mülga Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa atıf yaptığı kabul ve feragat hükümleri çerçevesinde uyuşmazlığın sona erdirildiği kabul edilmelidir. (Cidecigiller, 323) İdari uyuşmazlıklar bakımından, idari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılacak olan ön karar başvurularının da sulh başvurusu olarak kabul edildiğini belirtmek gerekmektedir. Bu noktada, 659 sayılı KHK’nın idari sözleşmeler sebebiyle zarara uğradığını iddia eden tarafa sulh başvurusunda bulunma imkanını tanımamış olmasının bir eksiklik olarak değerlendirildiğini yinelemekte fayda vardır.

İdarenin tarafı olduğu adli ve idari uyuşmazlıklar bakımından sulh başvurusunun yapılmasının en önemli kanuni sonucu, işlemeye başlayan kanuni sürelerin durmasıdır. İdari uyuşmazlıklara ilişkin yapılan sulh başvuruları bakımından bu sonucu, başvurunun yalnızca idari işlemler bakımından açılacak olan dava açma süresini durdurucu nitelikte olduğu şeklinde yorumlamak daha yerinde olacaktır.

Adli ve idari uyuşmazlıklarında sulh başvuruları uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından incelenip değerlendirilmektedir. Söz konusu komisyon tarafından hazırlanacak olan raporun tek taraflı tespit niteliğinde olduğu ve karşılıklı uzlaşma imkanını ortadan kaldırdığı düşünülmekte ise de kanaatimiz uzlaşma imkanının ortadan kaldırılmadığı yönündedir. Fakat uyuşmazlığa yol açan idarenin birden fazla olması halinde kurulacak olan ortak değerlendirme komisyonunun kurulması, çalışma usul ve esaslarına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere en azından ilgili Yönetmelikte yer verilmesi yerinde olacaktır.

Sulh görüşmelerinin olumlu sonuçlandırılmasının ilk ve en önemli sonucu şüphesiz idarenin tarafı olduğu uyuşmazlığın ortadan kaldırılmasıdır. Adli uyuşmazlıklar bakımından uyuşmazlığın giderilmesi, anlaşma tutanağı çerçevesinde bir hakkın tanınması, bir menfaatin terkini ya da bir şeyin verilmesi, yapılması, yapılmaması şeklindeki anlaşmalar ve sözleşme

değişikliklerini kapsamaktayken; idari uyuşmazlıklar bakımından idari işlem ya da eylem sebebiyle doğan zararın giderilmesini ifade etmektedir. Ayrıca sulh görüşmelerinin olumlu sonuçlandırılması halinde taraflar arasında imzalanan sulh anlaşması tutanağı ilam hükmünde olup kesin hüküm gibi hukuki sonuç doğurmaktadır.

Mevcut düzenlemeler ve sulhün etkisi böyle olmakla birlikte; Türk idare hukukunda uygulamada hakim olan genel eğilim, idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların yargısal yollardan çözüme kavuşturulmasıdır. Bunun altında yatan sebepler çok çeşitli olmakla birlikte, idari makamların sorumluluk almaktan kaçınmaları, kamu görevlilerinin konuya ilişkin bilgisizliği ve genel olarak uzlaşma kültürüne uzak bulunmamız gibi sebeplerin varlığı verimli sonuç alınamamasında etkindir. Bu sebeple konuya ilişkin farkındalık oluşturarak gerek kamu görevlileri gerekse de hak ihlali ile karşı karşıya kalan bireylerin dostane ilişkilerle kısa yoldan uyuşmazlığı giderme konusunda bilgilendirilmeleri oldukça önemlidir. Ayrıca sulh ve uzlaşma gibi karşılıklı fedakarlığa dayanan çözüm yöntemlerinin etkinliğinin, tarafların karşılıklı olarak birbirlerinin güveni, iyi niyeti ve samimiyetinden emin olarak sağlanacağı açıktır.

İdari işlemler ve eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda kamu idarelerinin sulh kurumunu etkin bir şekilde kullanmak suretiyle mümkün olduğu kadar idare aleyhine dava açılmasının önüne geçilmesi Devlet ile birey arasındaki ilişkiler bakımından oldukça olumlu katkılar sağlayacaktır. Bu doğrultuda sulh kurumunun etkinleştirilmesi ve alternatif çözüm yöntemi olarak yaygınlaştırılması amacıyla 659 sayılı KHK'da yeni düzenlemeler yapılarak sulh zorunlu hale getirilmelidir.

Uyuşmazlıkları değerlendirme komisyonlarının yetkilerinin artırılarak hukuki güvence altına alınmaları sağlanmalıdır. Ayrıca idarenin işlem veya eylemleri sonucu hakkı muhtel olan bireyler yönünden de idari yargı yoluna başvurmadan evvel sulh yoluna başvuru zorunluluğu getirilmelidir.

659 sayılı KHK'da yukarıda belirtilen hususları içeren değişikliklerin yapılmasıyla, sulh kurumu idare hukukunda çok önemli bir alternatif çözüm yöntemi olacak ve Türk hukuk sistemine hatırısayılır bir katkı sağlayacaktır. Zira tıpkı arabuluculuk kurumunda olduğu gibi kısa sürede ve düşük maliyetle uyuşmazlıkların çözüme kavuşturularak mahkemelerdeki iş yükü azaltılacaktır. Bu sayede tarafların tatmini sağlanarak adalet süratle tesis edilecektir.

Adalet Bakanlığı'nın sulh kurumunun etkinliğinin artırılmasına yönelik, çalışmamız içerisinde de kısaca değinilen 659 sayılı KHK'da değişiklik çalışmaları da halen devam etmektedir. Nitekim bu amaçla akademisyenler, yüksek yargı mensupları, istinaf ve ilk derece idari yargı hakimleri ve ilgili diğer kuruluşların temsilcilerinden oluşan komisyonun başkanlığı da tarafımda yürütülmektedir. Komisyonun nihai hedefi, sulh kurumunu etkinleştirecek ve amacı doğrultusunda verimli biçimde kullanılmasını sağlayacak bir normatif düzenleme taslağının hazırlanarak kamuoyu ile paylaşılmasıdır.



KAYNAKÇA

- AKGÜL, Aydın ‘**İdarenin Sağlık Hizmetlerinden Doğan Tazmin Sorumluluğu ve Danıştay’ın Yeni Yaklaşımı**’, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XX, Y. 2016, Sa. 1.
- AKİL, Cenk ‘**Hukuk Muhakemeleri Kanununda Sulh ve Sulh Yoluyla Şarta Bağlı Hüküm Verilip Verilemeyeceği Meselesi**’, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVI, Y. 2012, Sa. 4.
- AKİL, Cenk ‘**Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Bir Kararı Vesilesiyle Devlet Mallarının Haczedilmezliği Kuralı Üzerine Düşünceler**’, Ankara Barosu Dergisi, Y. 2012, Sa. 2.
- AKINCI, Müslüm, ‘**Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**’, Beta Yayıncılık, İstanbul 1999.
- AKINCI, Müslüm, ‘**İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**’, Turan Kitabevi, Ankara 2008.
- AKINCI, Ziya, ‘**Milletlerarası Tahkim**’, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003.
- AKINCI, Ziya, ‘**Milletlerarası Ticari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları**’, Batider Yayıncılık, 1995-1996, C. 18, Sa. 4.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, ‘**İdare Hukuku**’, Sayram Yayınları, Konya 2004.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, ‘**İdari Yargıda Uzlaşma**’, İdari Yargılama Usulü Kanununun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Ankara Barosu-Ankara Üniversitesi, 2012.
- ALTUN, Murat ve KULUÇLU, ERDAL, ‘**Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış**’, Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart, 2005. Sa. 56.
- ALANGOYA, Yavuz/YILDIRIM, M. Kamil/DEREN YILDIRIM, Nevis, ‘**Medeni Usul Hukuku Esasları**’, Beta Yayıncılık, İstanbul 2006.
- ARAT, Nilay, ‘**Türk İdare Hukuku’nda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları**’, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul, 2009.
- ARSLAN, Süleyman, ‘**İngiltere’de Ombudsman Müessesesi**’, Amme İdaresi Dergisi, 1986.
- ATAY, Ender Ethem. ‘**İdare Hukuku**’, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara, 2014.
- ATAMAN, Taykan, ‘**İngiltere’de Ombudsman Kurumu**’, Türk İdare Dergisi, 1993.
- AVCI, Mustafa, ‘**Sağlık Hizmetlerinde İdarenin Mali Sorumluluğu**’, Ankara Barosu Dergisi, 2012/1.
- AYANOĞLU, Taner, ‘**Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması**’, Legas Yayıncılık, İstanbul, 2004.
- BALCI, Muharrem, ‘**İhtilafların Çözüm Yolları ve Tahkim**’, Danışman Yayınevi, İstanbul 1999.
- BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda, ‘**Uzlaşma Uygulaması Hukuka Uygun mu?**’, Vergi Sorunları Dergisi, 2010.

- BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda ‘**659 sayılı KHK’yla Getirilen Barışçıl Çözüm Yolunun Vergi Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi**’, Dünya Gazetesi.
- BİLGE, Necip/ÖNEN, Ergun, ‘**Medeni Yargılama Hukuku Dersleri**’, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1978.
- BUCK, Trevor, “**European Methods of Administrative Law Redress: Netherlands, Norway and Germany**”, University of Leicester, Department of Constitutional Affairs Research Series 2/04, November 2004.
- BUDAK, Ali Cem, “**Medeni Usul Hukukunda Üçüncü Kişilerin Haklarının Korunması**”, Beta Basım Yayınevi, İstanbul 2000.
- BULUR, Alper, “**Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Arabuluculuk Yöntemi**”, ABD, Y. 65, Sa. 4.
- BROWN, Henry J./MARRIOTT, Arthur L., ‘**ADR Principle and Practice**’, London Sweet and Maxwell’, 2005.
- BROWN, Merriott/WILKINSON, John H., “**Advantages and Obstacles to ADR**”, Donovan Leisure Newton & Irvine **ADR Practice Book, Wiley Law Publications**, 1990,
- CANDAN, Turgut, ‘**Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**’, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011.
- CİDECİGİLLER, Aynur, “**İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi**”, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, “**İdari Yargıda Kesin Hüküm**”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Aralık 1999.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, “**İdare Hukuku Dersleri**”, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2015.
- DELVOLVÉ, Jean Louis/ROCHE, Jean/POINTON, Gerald H., “**French Arbitration Law and Practice**”, Kluwer Law, 2003.
- DEMİR, Mehmet, “**Hakimlerin Hukuksal Sorumluluğu Nedeniyle Açılan Tazminat Davası**”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:VII, Sayı:3-4, 2003.
- DEDEAĞAÇ, Ender, “**6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun Getirdikleri**”, Ankara Barosu, 2011.
- DURAN, Lütfi: “**İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi**”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: XII, 1946.
- ESGÜN, İbrahim Uğur, ‘**Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme**’, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1996, Sa, 1.
- EREN, Hayrettin, ‘**Ombusmanlık Kurumu**’, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:VII, Sayı:1-2, 2000.
- ERCAN, İbrahim, “**Aile Mahkemesinde Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi**”, Prof. Dr. Yavuz Alangoya İçin Armağan, İstanbul 2007.
- ERDEM KARAHANOGULLARI, Özlem, “**Avrupa Konseyi ve İdare Hukuku**”, Danıştay Dergisi, Y. 2003, Sa. 106.

- ERGANİ, Namık Kemal, “**Danimarka Ombudsmanı**”, Danıştay Dergisi, Ankara, 2003, Sa. 105.
- ERDOĞAN, Feyiz, “**Uluslararası Hukuk ve Tahkim**”, Seçkin Yayınları, Ankara 2004.
- ERHÜRMAN, Tufan, “**Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?**”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 49, Sa. 4.
- EROĞLU, Hamza, ‘**İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**’, Turhan Kitabevi, Ankara 1985.
- EVREN, Çınar Can, ‘**Hizmet Kusuru-Haksız Fiil Ayrımı ve Yargı Düzeni**’, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2011,
- GRENIĞ, Jay E., ‘**Alternative Dispute Resolution**’, Third Edition, Volume 1, Thomson West’, 2005.
- GOLDBERG, Stephen B./SANDER, Frank E.A./ROGERS, Nancy H., ‘**Dispute Resolution Negotiation, Mediation, and Other Processes**’, Third Edition, Aspen Publishers, 1999.
- GÖZLER, Kemal. ‘**İdare Hukuku Dersleri**’, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2007.
- GÖZLER, Kemal. ‘**İdare Hukuku**’, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, C. I, 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, ‘**Türkiye’nin Yönetim Yapısı**’, Turhan Yayınevi, Ankara 2008.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve TAN, Turgut, ‘**İdare Hukuku Genel Esaslar**’, Turhan Yayınevi, Ankara 2008.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref ve TAN, Turgut, ‘**İdare Hukuku Cilt I**’, Turhan Yayınevi, Ankara, 2011.
- GÜNDAY, Metin, ‘**İdare Hukuku**’, İmaj Yayınevi, Ankara 2004.
- HANSEN, Hans Gammeltoft “**Ombudsman Kavramı**”, Turgay Ergun (çev.), Amme İdaresi Dergisi, C. 29, Sa. 3, Ankara 1996.
- ILDIR, Gülgün, “**Alternatif Uyuşmazlık Çözümü ve Hak Arama Özgürlüğü**”, Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı, Seçkin Yayınları, Ankara 2004, s. 385.
- ILDIR, Gülgün, **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, Medeni Yargıya Alternatif Yöntemler**, Seçin Yayınevi, Ankara 2003.
- IŞIKLAR, Celal, ‘**İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü**’ Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Cilt:1, Yıl:2, Sayı:6 (20 Temmuz 2011).
- IŞIKLAR, Celal, ‘**İdari Yargıda Derdestlik**’, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVI, Y. 2012, Sa. 1.
- İPEK, Ali İhsan/PARLAK, Engin, ‘**İçtihatlarla Türk Ceza Hukukunda Uzlaşma**’, Seçkin Yayınları, Ankara 2009, Sa 3.
- KAPANİ, Münci, ‘**Politika Bilmine Giriş**’, Bilgi Yayınevi, 2005.
- KAPANİ, Münci, ‘**Kamu Hürriyetleri**’, Yetkin Yayınları, 2013.

- KAPLAN, Gürsel, **‘İdarenin Sağlık Hizmetinin Yürütülmesinden Kaynaklanan Hukuki Sorumluluğu Alanında Yeni Gelişmeler’**, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, 2004.
- KARAUZ, AGAH KÜRŞAT **‘Sulh Sözleşmesi’**, Seçkin Yayınevi, 2014.
- KAYA, Cemil, **‘Avrupa Konseyindeki Gelişmeler Işığında 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılınması Hakkında Kanun’**, **‘Uluslararası Hukuk ve Politika’**, Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt:3, Sa. 10, 2007.
- KILIÇOĞLU, Ahmet, **‘Hakimlerin Hukuki Sorumluluğu’**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1973.
- KUBALI, Hüseyin Nail, **‘Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler’**, İstanbul Üniversitesi, 1971,
- KULUÇLU, Erdal, **‘Sayıştay’ın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı’**, Sayıştay Dergisi, Sa.82.
- KURU, Baki, **‘Haczi Caiz Olmayan Şeyler’**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1962.
- KURU, Baki/ARSLAN, Ramazan/YILMAZ, Ejder, **“Medeni Usul Hukuku”**, Yetkin Yayınları, Ankara 2008.
- KÜÇÜKKAYA, Mehmet, **‘Vergisel Uyuşmazlıkların Uzlaşma Yoluyla Çözümü’**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, 2008.
- KÖKSAL, Mustafa, **‘Ombudsman; Kamu Hakemi’**, Ankara, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri Yayınları, 2007.
- LAIDIÉ, Yan, **“Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinde Tahkim”**, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000.
- MACHACEK, Rudolf, **“Law and Justice: Two Sides of the Same Coin”**, Facta Universitatis, Series: Law and Politics Vol. 1, No 5, 2001.
- MÜFTÜOĞLU HOŞ, Zeynep, **“Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulanması”**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2014.
- ODYAKMAZ, Zehra, **‘Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri’**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1998, Sa. 2.
- ODYAKMAZ, Zehra **‘Kamu Yönetimi Reformundan İdari Beklentiler’**, Kamu Yönetimi Reformu Paneli, 2003.
- ODYAKMAZ, Zehra ve ÇINARLI, Serkan, **‘İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği’**, Orion Yayınevi, 2013.
- ODYAKMAZ Zehra ve GÜZEL, Oğuzhan **‘Mahkeme Kararları Işığında Terör Olaylarında İdarenin Sorumluluğuna Genel Bir Bakış’**, Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2013.
- ONAR, Sıddık Sami, **‘İdare Hukukunun Umumi Esasları’**, Hak Kitabevi, 1966.
- ORAK, Cem Çağatay, **‘Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinde Tahkim’**, Seçkin Yayıncılık, 2006.

- OYTAN, Muammer, “**Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme**”, Danıştay Dergisi, Ankara, 1975.
- ÖNEN, Ergun, ‘**Medeni Yargılama Hukukunda Sulh**’, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara, 1972.
- ÖZBAY, İbrahim, “**Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri**”, Eskişehir Üniversitesi hukuk Fakültesi Dergisi, 2006, C. X, Sa. 3-4.
- ÖZBAY, İbrahim, “**Avukatlık Hukukunda Uzlaştırma ve Uzlaştırma Tutanağının İlam Niteliği**”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. VIII, Sa. 3-4.
- ÖZBEK, Mustafa, “**Alternatif Çözüm Yolları ve Temel Çözüm Türleri Nelerdir?**”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 1992, Sa. 2-3.
- ÖZBEK, Mustafa, “**Avukatlık Kanunu’nun 35/A Maddesine Arabuluculuk**”, ABD, 2001/3.
- ÖZBEK, Mustafa, “**İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller I**”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2005, Sa. 56.
- ÖZBEK, Mustafa “**İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Usuller II**”, TBBD, Y. 2005, Sa. 57.
- ÖZBEK, Mustafa, “**Dünya Çapındaki Adalet Uluşma Hareketleriyle Ortaya Çıkan Gelişmeler ve Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2002.
- ÖZBEK, Mustafa “**Alternatif Çözüm Yollarına Genel Bir Bakış**”, Prof. Dr. Erden Kuntalp’e Armağan, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2004, Sa. 1.
- ÖZBEK, Mustafa, “**Avrupa’da Arauluculuğun İlkeleri ve Uygulanması**”, Prof. Dr. Özer Seliçi’ye Armağan, Ankara 2006.
- ÖZBEK, Mustafa, ‘**Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**’, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2013.
- ÖZDEN, Kemal, ‘**Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayış İçin Bir Model**’, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005.
- ÖZER, Mehmet Akif, “**İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği**”, Türk İdare Dergisi, Sa. 416, 1997.
- ÖZEKES, Muhammet, “**Uyuşmazlık Çözüm Yolları İçinde Arabuluculuk ve Bir Düzenleme Önerisi**”, Hukuki Perspektifler Dergisi, Y. 2006/Temmuz, Sa. 7.
- ÖZGÜLDÜR, Serdar ‘**Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları**’, Yetkin Hukuk Yayınları, 1996.
- ÖZKAN, Özgür ‘**659 sayılı KHK Sonrası Vergi Uyuşmazlıklarının Sulh Yolu ile Çözümlemesinde Geline Son Nokta**’ <http://ozgurozkanymm.com/659-sayili-khk-sonrasi-vergi-uyusmazliklarinin-sulh-yolu-ile-cozumlenmesinde/>.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil ‘**İdare Hukuku Dersleri**’, 3. Sınıf Ders Notları (Teksir), Ankara 1977.
- PAYASLIOĞLU, Arif ‘**Yönetimde Davaları Azaltma Yolları**’, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sa. 3, Eylül 1969.

- PEKCANITEZ, Hakan/ATALAY, Oğuz/ÖZEKES, Muhammet, “**Medeni Usul Hukuku**”, Yetkin Yayınları, Ankara 2007.
- PEKCANITEZ, Hakan, “**Alternatif Uyuşmazlık Çözümleri**”, Hukuki Perspektifler Dergisi, Y. 2005, Sa 5.
- POSTACIOĞLU, İlhan E., “**Medeni Usul Hukuku Dersleri**”, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1975,
- RAGONESI, Vittorio, “**Conciliation in the Context of Disputes Between Administrative Authorities and Private Parties**”, **Alternatives To Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration, Multilateral Conference**, Lisbon 1999, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2000.
- SAĞLAM, Abdi, “**Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi**”, Adalet Dergisi. Sa. 44, 2012.
- SAYMAN, Yücel, “**Fransa’da Devletin Tahkime Gitme Olanığı**”, Milletlerarası Hukuk Bülteni, 1982/2.
- SHELL, Richard, ‘**Bargaining For Advantage Negotiation Strategies For Reasonable People, Negotiation Processes For Problem Solving**’, New York 2005,
- SEZEN, Seriyе, “**Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sa. 4, Aralık 2001.
- SELÇUK, Sami, ‘**Türkiye’nin Demoktarik Dönüşümü**’, Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayınları, Ankara 2001.
- SUBAŞI, İbrahim, “**Toplu İş Hukukunda Arabuluculuk**”, Ünal Tekinalp’e Armağan, C. II, İstanbul 2003.
- SUNGURTEKİN ÖZKAN, Meral, “**Avukatlık Kanunu’nun 35/A Maddesi Çerçevesinde Avukatın Uzlaşma Sağlama Yetkisi**”, Legal Medeni Usul ve İcra-İflas Hukuku Dergisi, Y. 2005, Sa. 2.
- ŞANLI, Cemal, ‘**Milletlerarası Ticari Tahkimde Esasa Uygulanacak Hukuk**’, Türkiye İş Bankası Vakfı Yayınları, İstanbul 1986.
- ŞENGÜL, Ramazan, “**Fransa’da Kamu Yönteminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun Rolü**”, Danıştay Dergisi, Sa. 105.
- ŞIPKA, Şükran, “**Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Tasarısı’nın Değerlendirilmesi**”, İTÜSBFD, Y. 6, Sa. 12.
- TAN, Turgut, “**İdari Sözleşme Kuramına İlişkin Gözlemler**”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 50, 1995, Sa. 3-4.
- TAN, Turgut, “**İdare Hukuku ve Tahkim**”, Amme İdaresi Dergisi, Y. 1999, C. 32, Sa. 3.
- TAN, Turgut, “**Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar**”, Amme İdaresi Dergisi, Haziran 2002, Sa. 12.
- TANRIVER, Süha, “**Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları: Arabuluculuk Kurumuna Hukuki ve Sosyolojik Bir Bakış**”, Makalelerim (2006), Ankara 2007.

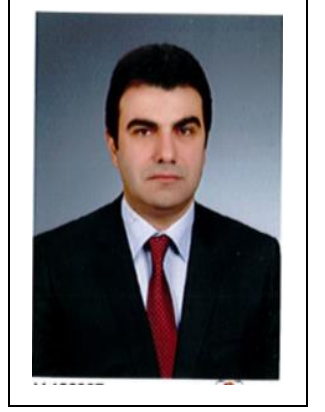
- TANRIVER, Süha ‘**İlamlı İcra Takibinin Yasal Dayanakları ve İcranın İadesi**’, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.
- TANRIVER, Süha ‘**Mahkeme Huzurunda Yapılan Sulhler**’, Makalelerim (1985-2005), Ankara 2005.
- TANRIVER, Süha, “**Hukuk Yargılaması Bağlamında Adil Yargılanma Hakkı**”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2004.
- TANRIVER, Süha, “**Hukuk Uyuşmazlıkları Bağlamında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Arabuluculuk**”, Makalelerim (2006), Ankara 2007.
- TAYŞİ, İsmet, “**Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği**”, Sayıştay Dergisi, 1997.
- TEMİZEL, Zekeriya, “**Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman**”, Yeni Türkiye Dergisi, 1997.
- TİMURTURKAN, Kadir ‘**Kamu Mali Yönetim Sistemimizde Kamu Zararı, Uygulamadan Doğan Zararlar ve Sayıştay Denetimi Çerçevesinde Bir Değerlendirme**’, Güncel Mevzuat Dergisi, Sa. 70, 2011.
- TORTOP, Nuri, “**Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması**”, Amme İdaresi Dergisi, 31, 1988.
- TURAN, Hüseyin, “**Ceza Muhakemesi Kanunu’nda Düzenlenen Ses ve Görüntü Alıcı Aletlerin Kullanılması Yasağının Adil Yargılanma Hakkı Açısından İncelenmesi**”, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Mayıs 2005.
- ULER, Yıldırım, “**Ombudsman (Kamu Denetçisi)**”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, 1990.
- ULUSAN, İlhan ‘**Maddi Hukuk ve Usul Hukuku Bakımından Sulh Sözleşmesi**’, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, 2011.
- ULUSAN, Banu ‘**Sulh Sözleşmeleri**’, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2011.
- ULUSOY, Ali, ‘**Bağımsız İdari Otoriteler**’, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- UYANIK, Halit ‘**Türk İdare Hukukunda Zımni Red ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler**’, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LXXII, Sa.1.
- ÜSTÜNDAĞ, Saim, “**Medeni Yargılama Hukuku**”, Yetkin Yayınları, C. I-II, İstanbul 1997,
- VERSAN, Vakur, ‘**Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat**’, Der Yayınları, Ankara, 1984,
- YAVUZ SABUNCU, ‘**Anayasaya Giriş**’, İmaj Yayınları, 2002.
- YILMAZ, “**Avukatın Uzlaşma Sağlama Yetkisi, Avukatlık Kanunu m. 35/A**”, 75. Yaş Günü İçin Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı, Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı, Ankara 2004.
- YILMAZ, Ejder, ‘**Hukuk Sözlüğü**’, Yetkin Yayınları, Ankara 2001.
- YILDIRIM, M. Kamil, “**İhtilafların Mahkeme Dışı Usullerle Çözülmesi Hakkında**”, Prof. Dr. Yavuz Alangoya İçin Armağan, İstanbul 2007.
- YILDIRIM, Ramazan ‘**İdari Başvurular**’, Mimoza Yayınları, Konya, 2006, Sa.3

- YILDIRIM, Ramazan ‘**Türk İdari Rejimi Dersleri**’, Mimoza Yayınları, Konya, 2014.
- YURTCAN, Erdener, “**Adil Yargılanma Hakkı**”, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, 2004.
- WETLAUFER, Gerald, ‘**The Ethics of Lying in Negotiations, Negotiation Processes For Problem Solving**’, New York 2005.
- WILKINSON, John H., ‘**Advantages and Obstacles to ADR**’, Donovan Leisure Newton & Irvine ADR Practice Book, Wiley Law Publications, 1990.
- Türk Dil Kurumu-Büyük Türkçe Sözlük
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.57693d7e401ef0.39876010 Erişim Tarihi: 21.06.2016.
- https://www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/bakanlar_komitesi/CMRec198612TRExcessiveWorkload.pdf Erişim Tarihi: 21.06.2016.
- <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/1d-2005-164.htm> Erişim Tarihi: 22.06.2016
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-3326c.pdf> Erişim Tarihi: 25.06.2016.
- http://www.bahum.gov.tr/etkinlikler_yeni/sunumlar%5C201301%5C3.pdf Erişim Tarihi: 20.08.2016.
- www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/.../ym.../cetinterorOlaylari.doc Erişim Tarihi: 25.06.2016.
- <http://www.dunya.com/yorum-inceleme/vergi-uyusmazliklarinda-sulh-659-sayili-khkyla-getirilen-bariscil-coz-160975h.htm> Erişim Tarihi: 20.07.2016.
- <http://www.dunya.com/gundem/vergi-uyusmazliklarinda-sulh-659-sayili-khk039yla-getirilen-haberi-180672>

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı ve Soyadı : Musa HEYBET
Doğum Yeri ve Tarihi : Konya – 30.09.1969
Medeni Hali : Evli, 2 Çocuk Sahibi
İletişim Bilgileri : musa.heybet@hotmail.com
0505 217 0842



EĞİTİM

1983-1986 60. Yıl Lisesi
1986-1990 Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İşletme Bölümü
2010-2017 Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı

İŞ DENEYİMİ

1992-1995 Konya Büyükşehir Belediyesi Müfettiş
1995-2015 Hâkim
2015-Halen Adalet Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı