



**ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARI

Yüksek Lisans Tezi

İsmail Eşref BAYRAK

Danışman:
Yrd. Doç. Dr. Yakup GÖNEN

Samsun, 2016

**ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARI

Yüksek Lisans Tezi

İsmail Eşref BAYRAK

Danışman:

Yrd. Doç. Dr. Yakup GÖNEN

Samsun, 2016

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Yüksek Lisans Tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda enstitü yazım kılavuzuna uygun davranıldığını taahhüt ederim.

... / ... / 20...

(İmza)

İsmail Eşref BAYRAK

TEZ KABUL VE ONAYI

İsmail Eşref Bayrak tarafından hazırlanan “İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları” başlıklı bu çalışma, (Savunma Sınavı Tarihi) tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliğiyle/oy çokluğuyla başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

İmza

Başkan : _____
Üye : _____
Üye : _____

Yukarıda imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

__/__/__

Enstitü Müdürü

(İmza ve Mühür)

ÖZET

İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARI

İsmail Eşref BAYRAK

Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans, Mart/2016

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Yakup GÖNEN

Türkiye’de idari yargının en önemli sorunlarından biri aşırı iş yüküdür. Hukuk devletin vazgeçilmezi olan adil yargılamanın önündeki engellerin pek çoğu da bu sorundan kaynaklanmaktadır. Varlığı, artık herkes tarafından kabul edilen bu sorunun çözümü için oldukça geniş bir bakış açısı gereklidir. Alışkanlıkların ve algı kalıplarının ağırlıklarından kurtulmuş modern ve radikal sayılabilecek çözüm önerilerine, her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.

İdari yargının aşırı iş yükü sorununa yol açan en önemli olgulardan biri de, niteliğinden çok niceliği ön planda olan ve bazen binlerle ifade edilen uyuşmazlık birikintileridir. Bu çalışma ile güdülen temel amaç da, yargı önüne gelmeden çözümü mümkün idari uyuşmazlıklar için alternatif çözüm yolları bulmaktır. Bunun için, benzer idari uyuşmazlıklar ile ilgili temel kavramlar açıklanmaya çalışılmıştır. Böylelikle, yargının müstakar kararlarıyla kabul edilen ilkelerin, benzer bir uyuşmazlığın yargı dışı çözümü sırasında kullanılabileceği ortaya konulmuştur.

Dolayısıyla bu tezin konusunu, idari uyuşmazlıkların mahkeme önüne gelmeden çözümlenmesini sağlayacak çözüm yöntemleri oluşturmaktadır. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle, genel hatlarıyla alternatif çözüm yollarının neler olduğunu ve bu yöntemlere duyulan ihtiyacın nedenlerini ortaya koymak gerektiğinden, uyuşmazlık ve çözüm kavramları ekseninde, yargısal çözüm ile alternatif çözüm yolları karşılaştırılmıştır. Ayrıca, Türkiye’nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi’nin yargı dışı çözümün yaygınlaştırılması amacına yönelik tavsiye kararlarına yer verilmiştir.

Bu çalışma Türkiye idari yargı sistemi özelinde gerçekleştirilmiştir. Türk idare hukukunda alternatif çözüm uygulamalarını görebilmek adına, mevcut yasal düzenlemeler ile hazırlık aşamasındaki yasa çalışmaları incelenmiştir. Son olarak, Türkiye örneğinden yola çıkılarak ombudsmanlık kurumunun, idari uyuşmazlıklar için alternatif çözüm yolu olup olmadığı tartışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Yargıda iş yükü, grup davalar, ombudsman, uzlaşma, idari usul

ABSTRACT

ALTERNATIVE RESOLUTIONS OF ADMINISTRATIVE DISPUTES

İsmail Eşref BAYRAK

Ondokuz Mayıs University, Social Sciences Institute

Department of Public Law, Master (LLM), March/2016

Supervisor: Assistant Professor Doctor Yakup GÖNEN

One of the most significant problems of the Administrative Judiciary in Turkey is the heavy workload. Most of the obstacles to the fair trial, which is indispensable for the rule of law, arise from this problem. For the solution to this problem, acknowledged by everyone now, a rather wider perspective is required. Modern and relatively radical proposals that is freed from heaviness of habits and standard perceptions are needed more than ever.

One of the most important facts producing heavy workload in administrative judiciary is dispute accumulations, which sometimes reach to thousands and highlight the quantity rather than the quality. The main objective of this study is to find alternative ways of resolutions to the administrative disputes that are resolvable outside of the judiciary. To this end, fundamental concepts related to similar administrative disputes are tried to be explained. In that way, it has been manifested that the principles accepted by the well-established case law are applicable at the settlement of a similar dispute outside judiciary.

Therefore, resolution methods to settle administrative disputes without bringing them before the court constitute the subject of this thesis. Due to the necessity of clarifying firstly, the alternative dispute resolutions in general terms and the reasons for the need to these methods in order for the subject be better understood, judicial settlements and alternative dispute resolutions are compared within the context of the concepts of dispute and resolution. Furthermore, recommendations of the Council of Europe, of which Turkey is a member too, aiming at generalization of extrajudicial settlements are cited.

This study is performed specific to Turkish administrative judicial system. Existing legal regulations and legislative arrangements in the preparation phase are examined in an effort to see the alternative dispute resolution practices in Turkish administrative judiciary. Lastly, with reference to the Turkish practice, relevance of the ombudsman as an alternative resolution for the administrative disputes is discussed.

Key Words: over workload/heavy workload in the judiciary, group cases, ombudsman, resolution, administrative procedure

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA ÇÖZÜM YOLLARI VE ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARINA DUYULAN İHTİYAÇ

1.1. İdari Uyuşmazlıkların Yargısal Çözümü	5
1.1.1. Uyuşmazlık ve Çözüm Kavramları.....	6
1.1.2. Hak Arama Özgürlüğü ve Adil Yargılanma Hakkı.....	7
1.1.3. Uyuşmazlıkların Yargılama Yoluyla Çözümü.....	8
1.1.4. İdare Hukukundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar	10
1.1.5. Kendine Ait Özellikleriyle İdari Yargı Yolu	10
1.1.6. Benzer İdari Uyuşmazlıklar	12
1.1.6.1. Grup Dava	15
1.1.6.2. Seri Dava	17
1.1.6.3. Klon (Mükerrer) Davalar–Pilot Karar Usulü	20
1.2. Uyuşmazlıkların Alternatif Çözümünde Kullanılan Yollar	22
1.2.1. Müzakere (Negotiation)	24
1.2.2. Uzlaştırma (Conciliation).....	25
1.2.3. Tahkim (Arbitration).....	26
1.2.4. Arabuluculuk (Mediation).....	27
1.3. Alternatif Çözüm Yollarına Duyulan İhtiyacın Nedenleri.....	31
1.3.1. Mahkemelerin Aşırı İş Yüğü Sorunu	33
1.3.2. Alternatif Çözüm Maliyetinin Düşük Olması.....	35
1.3.3. Alternatif Çözüm Sürecinin Daha Kısa ve Basit Olması.....	35
1.3.4. Alternatif Çözüm Yollarının Esnek ve İlimli Çözüm İmkânı Sağlaması	37

1.3.5. Alternatif Çözümün Sürecinin Neticesinde Tarafların Tatmin (Memnuniyet) Seviyesinin Yüksek Olması	37
1.3.6. Alternatif Yolla Çözülen Uyuşmazlıkların Daha Az Tekrar Etmesi	38
1.3.7. Alternatif Yollarla Çözülen Uyuşmazlıklar İle İlgili Gizliliğin Sağlanması	39
1.4. Alternatif Çözüm Yolları İle İlgili Avrupa Konseyinin Tavsiye Kararları.....	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ALTERNATİF ÇÖZÜM ÇALIŞMALARI

2.1. Türk İdare Hukukunda Alternatif Çözüm Uygulamaları	43
2.1.1. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu’nda Yer Alan Düzenlemeler	44
2.1.2. 659 Sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamede Yer Alan Düzenlemeler	45
2.1.3. 5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşlanması Hakkında Kanun’da Yer Alan Düzenlemeler	46
2.1.4. 442 Sayılı Köy Kanunu’nda Yer Alan Düzenlemeler	47
2.1.5. 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu’nda Yer Alan Düzenlemeler.....	48
2.1.6. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Yer Alan Düzenlemeler.....	50
2.1.7. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu’nda Yer Alan Düzenlemeler.....	51
2.1.8. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu’nda Yer Alan Düzenlemeler	52
2.2. İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözümü Yönünden Ombudsmanlık Kurumu	53
2.2.1. Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumuna Genel Bir Bakış	54
2.2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Alternatif Çözüm Yolu Olarak Kabul Edilebilirliği	59
2.2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Alternatif Çözüm Yollarına Katkıları	63
2.3. İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözümleri İle İlgili Mevzuat Çalışmaları.....	64
2.3.1. İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı	64
2.3.2. Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı.....	66
SONUÇ.....	74
KAYNAKÇA	78

ÖZGEÇMİŞ.....	82
---------------	----



GİRİŞ

Geleneksel devlet anlayışının modern devlet anlayışına evrildiği tarihsel süreç, aynı zamanda idare ve birey arasındaki eşitsizliğin makul bir seviyeye indirilme sürecidir. Bu sürecin, her ülkede başarıyla tamamlandığını söylemek zordur. Türkiye'nin de içinde bulunduğu pek çok ülkede, özellikle kamu hukukundan kaynaklanan ilişkilerde, yönetenin yönetilen karşısındaki üstünlüğü devam etmektedir. İdarenin bu üstünlüğü, idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü sırasında daha açık görülebilmektedir.

Birbirleriyle olduğu gibi idareyle de hukuki ilişkileri bulunan özel hukuk kişileri, her zaman bir idari uyuşmazlıkla karşı karşıya kalabilirler. Devletin şekli ve yönetim rejimi ne olursa olsun, bu uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması, devletin varlığını devam ettirmesi için şarttır. Çünkü bireyler ile idare arasında oluşacak uyuşmazlıkların çözülmemesi, toplumsal düzene zarar vererek toplumsal hayatın devamlılığını tehlikeye düşürecektir.¹

Bugün, demokratik ve sosyal hukuk devleti olarak tanımlanan çağdaş devlet düzenlerinde, yöneten-yönetilen ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların algılanma biçimi ve çözme yöntemleri de değişmiştir.

Gücünü kutsallardan aldığını iddia eden iktidarlar döneminde topluma egemen olan biat ve şartsız itaat kültürü, anlaşmazlıkların uyuşmazlığa dönüşmesine izin vermezdi. Devlet karşısında bireyin taraf olma düşüncesi bile iktidarı rahatsız etmeye yeterdi. Ancak, iktidarların gücünü toplumdan almaya başlamasıyla birlikte bu anlayış değişti. Devletin sorumluluk alanı, gerek kanunlarla gerek yargı içtihatlarıyla ortaya çıkan evrensel ilkelerle belirmeye başladı. Yeri geldiğinde kusur bile aranmaksızın, kişilerin devletten hak talebinde bulunmasının önü açıldı. Aslında eski devlet düzenlerinde de kişiler, iktidarların hukuka aykırılıkları mücadele ederdi. Ancak bu mücadelelerin bazıları ihsanla, bazıları ise isyanla sonuçlanırdı. Çünkü haklı talepleri

¹ Osman Metin Öztürk, İdari Yargıya İlişkin Bir İyileştirme Denemesi, *Yeni Türkiye Dergisi Yargı Reformu Özel Sayısı*, 10, 1996, s.774.

karşılanmayan kişilerin iktidar karşısında kullanabilecekleri bağımsız ve tarafsız yargı seçeneği bulunmamaktaydı.

Kuvvetler ayrılığı prensibinin toplumsal sözleşmelerde yer almasıyla birlikte, artık idarenin etkin yargı denetimine tabi tutulması mümkün hale gelmiştir. Bu denetim ağırlıklı olarak, idarenin eylem ya da eylemsizliklerinden dolayı hakkı muhtel olanların açtığı tazminat davalarıyla ve devletin işlemleriyle menfaati ihlal edilenlerin açtığı iptal davalarıyla sağlanmaktadır. “İdari davalar” olarak adlandırılan bu davalar neticesinde verilen yargı kararlarının, idare hukukunun gelişmesinde ve idarenin hukuka bağlı kalmasında önemli katkıları bulunmaktadır. Bu durum, idari davaların objektif niteliğinin doğal bir sonucudur.

Ülkemizde idare hukukunun gelişimi, daha çok Fransa örnek alınarak gerçekleşmiştir.² Bazı ülkeler, idari davaları yargı birliği içerisinde çözme yoluna gitmiştir. Türkiye’nin de aralarında bulunduğu bazı ülkeler ise ayrı bir yargı sistemi oluşturmuşlardır. İdari yargı denilen ve ayrı usul kurallarına tabi tutulan bu yargı sistemi, ülkemizde yüzyıldan fazla bir süre işlerliğini korumuştur. Ancak, devletin görev ve sorumluluklarının her geçen gün değiştiği ve arttığı günümüz dünyasında, kimi zaman idari yargının tek başına uyuşmazlıkların çözümünde yetersiz kaldığını görmekteyiz.

Bu nedenle, idarenin kamu hukukundan kaynaklanan eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların çözümü için sair yolların açık tutulması gerekmektedir. Bu yolların en eskisi, şüphesiz idari başvuru yoludur. İdari başvuru yolları temelde iki gruba ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, idarenin harekete geçmesini sağlayan başvurulardır. İdarenin bir işlem tesis etmesini, sözleşme imzalamasını ya da bir eylemde bulunmasını isteyen kişilerin yaptığı başvurular bu gruba girer. Bu başvurulardan önce bir uyuşmazlığın varlığından bahsetmek mümkün değildir. Ancak, başvurunun reddi halinde bir idari uyuşmazlığın ortaya çıkması kuvvetle muhtemeldir. Diğer grupta ise; idarenin gerçekleştirdiği bir eylemin ya da eylemsizliğin durdurulması, eylemden ya da eylemsizlikten kaynaklanan zararın giderilmesi, tesis edilen işlemlerin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi istemini haiz başvurular yer almaktadır.

² Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 18.baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003, s.14.

İkinci grupta yer alan başvuruları diğerlerinden ayıran temel özellik, bu başvuruların aynı zamanda alternatif çözüm yolu olarak görülmeleridir. Zira bu başvurular öncesinde zaten bir uyuşmazlık veya en azından bir anlaşmazlık zaten mevcuttur. İdarenin başvuruyu kabul etmesiyle birlikte yargı dışı çözüm de gerçekleşecektir. Bu başvuruların, idari davaya konu edilen ve halen çözüme kavuşmamış bir uyuşmazlığın giderilmesi için de yapılabiliyor olması; sadece idari uyuşmazlıkların değil, aynı zamanda idari davaların da alternatif çözüm yolu olduğunu göstermektedir.

İdari uyuşmazlıkların alternatif çözüm yollarını, uyuşmazlığın şeklini dikkate alarak üç gruba ayırmak mümkündür.

Bunlardan birincisi; uyuşmazlığın meydana gelmesinden önceki alternatif çözüm yollarıdır. Ortada henüz bir uyuşmazlık bulunmasa da, idarenin bir eyleminin ya da eylemsizliğinin gerçekleşmesi halinde, uyuşmazlık çıkacağı aşikar olduğu durumlarda izlenebilecek yollardır. Bu yolları, genel olarak “idari uyuşmazlıkların doğmasını önleyici hukuki tedbirler” başlığı altında toplayabiliriz. İdareye bakan yönü daha belirgin olan bu grupta yer alan çözümler; uyuşmazlığa neden olan mevzuatın değiştirilmesi, idarelerin bünyelerinde yer alan hukuk birimlerinin idareyi etkin biçimde yönlendirmeleri, benzer uyuşmazlıkların gerçekleşen çözümleri dikkate alınmak suretiyle, ortaya çıkacak çekişmenin giderilmesi gibi yöntemlerdir.

İkinci grupta yer alan alternatif çözüm yolları ise idari uyuşmazlığın ortaya çıkmasından sonra izlenmesi mümkün olan yollardır. Bu grupta yer alan alternatif çözüm yollarının belirgin bir sınırı bulunmamaktadır. Değişime ve gelişime açık onlarca alternatif çözüm yöntemi vardır. Bunların sayısı her geçen gün artmaktadır. Genel özellikleri dikkate alınarak, uzlaşma, arabuluculuk, müzakere, tahkim gibi temel başlıklar altında inceleniyor olsalar da, ayrıntıları itibarıyla bunları kategorize etmek kolay değildir. Bu grupta yer alan yolları takip etme iradesi daha çok, uyuşmazlığın idare olmayan tarafına ait olmaktadır.

Üçüncü ve son grupta ise; idari uyuşmazlığın dava formuna girmesinden sonra, derdest dava dikkate alınmak suretiyle izlenebilecek olan yollar mevcuttur. Türkiye’de henüz uygulama alanı gelişmemiş bu yolların, alternatif çözüm yolları olarak kabul edilebilirliği tartışmalıdır. Feragat ve kabul müesseselerinin işletilmesi, yeri geldiğinde yargı organlarının sürece dahil olması gibi nedenlerden dolayı, bu yolların

yargısal faaliyetler kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hususu belirgin değildir. Yürürlüğe giren af kanunları kapsamında davalardan vazgeçme, “türev uyuşmazlıklar” olarak da tanımlayabileceğimiz, yargı kararlarının yerine getirilmesi sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargısız ilam yoluyla giderilmesi gibi yöntemleri bu grupta değerlendirmek mümkündür.

Bu çalışmanın temel amacı, ikinci grupta yer alan alternatif çözüm yollarını incelemektir. Bu incelemenin sağlıklı yapılabilmesi için öncelikle, uyuşmazlık ve çözüm kavramlarının irdelenmesi, yargısal çözüm ile alternatif çözüm arasındaki farkların ortaya konulması, yine idari uyuşmazlıkların özel hukuk ilişkilerden doğan uyuşmazlıklardan ayrı niteliklerinin belirtilmesi gerektiğinden, tezin birinci bölümünde bu konulara değinilmiştir. Bazı idari uyuşmazlıkların benzer oluşu, bu uyuşmazlıkların nesnel sonuçlarının diğer uyuşmazlıkların çözümünde kullanılabileceği gerçeğinden hareketle, grup dava, seri dava, klon dava olarak sınıflandırılacak olan davaların içeriği uyuşmazlıkların yargı dışı yöntemlerle çözüme kavuşturulması konusu yine bu bölümde işlenmiştir.

Birinci bölümde ayrıca, en bilinen genel alternatif çözüm yöntemleri olan, müzakere, uzlaştırma, tahkim ve arabuluculuğa yer verilerek, bu yöntemlerin idari uyuşmazlıklarda uygulanabilirlikleri değerlendirilmiştir. Bu bölümde son olarak, alternatif çözüm yollarına duyulan ihtiyacın genel nedenlerine değinilmiş, alternatif çözüm yöntemlerinin yaygınlaştırılması yönünde alınan bazı Avrupa Konseyi kararlarına yer verilmiştir.

İkinci bölümde ise; Türk idare hukukunda yerleşik alternatif çözüm uygulamalarına dair bazı yasal düzenlemeler sayılmış, bununla birlikte kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’deki örneği üzerinden alternatif çözüm mercii olarak kabul edilip edilmeyeceği tartışılmıştır. Son olarak, idari uyuşmazlıkların yargı dışı yöntemlerle çözüme kavuşturulması imkanını sağlayacak yasal düzenlemeler ile ilgili hazırlıklar nazara verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA ÇÖZÜM YOLLARI ve ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARINA DUYULAN İHTİYAÇ

1.1. İdari Uyuşmazlıkların Yargısal Çözümü

Hukuk devleti olmanın gereklerinden biri olan hukuka bağlı idare ilkesi, idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu zorunlu kılmaktadır.³

İdare hukukunun temel ilkeleri ve kanunlar çerçevesinde serbest hareket etme imkanı bulunan idarenin aldığı kararlar, aksi yargı kararları ile saptanıncaya kadar hukuka uygun sayılırlar. İdari işlemlerin doğruluk ve hukuka uygunluk karinesi denilen bu durumun bir sonucu olarak idare, kamu gücüne dayanarak aldığı kararları re'sen uygulayabilir.⁴ Bununla birlikte, idarelerin aldığı kararlar doğrultusunda gerçekleşen eylemler ve tesis edilen işlemlerin tümünün hukuka uygun olduğunu söylemek yanlış olacaktır.

İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka aykırı olmasıyla ya da aykırı olduğu savının ileri sürülmesiyle ortaya çıkan idari uyuşmazlıkların temelde iki çözüm yolu vardır. Bunlardan birincisi yargısal çözüm yollarıdır. İkincisi ise, yargısal çözümün dışında kalan alternatif çözüm yollarıdır.

Genel olarak, uyuşmazlıkları çözüme kavuşturma görevi devletin işidir ve devlet bu fonksiyonu, yargı erkini kullanarak yerine getirir.⁵ İdari eylem ve işlemler nedeniyle menfaati ihlal olan ya da hakkı muhtel olan bireyler yargı yerlerine başvurarak, hukuka aykırı olan işlemin iptalini veya eylemden kaynaklanan zararın giderilmesini isteyebilir.⁶ Yargı yoluna başvurmak suretiyle ve idari uyuşmazlığın bir yargı kararı ile sona erdirilmesi yargısal çözümdür. Yargısal çözüm yolunun, alternatif çözüm yollarıyla olan benzer ve farklı yönlerinin ortaya konulabilmesi amacıyla;

³ Turgut Tan, *İdari İşlemin Geri Alınması*, Ankara: Seviye Matbaası, 1970, s. VII.

⁴ Muammer Oytan, *İptal Davalarında İdari Yargı Denetiminin İlke ve Kuralları*, Ankara: Ankara Açık Cezaevi Matbaası, 1999, s.1,2.

⁵ Süha Tanrıver, "Hukuk Uyuşmazlıkları Bağlamında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Özellikle Arabuluculuk", *TBB Dergisi*, 2006, Sayı 64, s.152.

⁶ Nihat Kayar, *Yönetmelik Yargı Kuruluş ve İşleyiş*, Bursa: Ekin Yayınları, 2010, s. 33.

“uyuşmazlık” ve “çözüm” kavramlarını, idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların genel özelliklerini, özel hukuk uyuşmazlıklarından ayrılan taraflarını irdelemek gerekmektedir.

1.1.1. Uyuşmazlık ve Çözüm Kavramları

Uyuşmazlık (ihtilaf) kelimesinin kaynağı olan uyuşmak fiili, bir iş, düşünce, görüş vb. üzerinde anlaşmaya varmak, uzlaşmak, mutabık kalmak⁷ olup, “uyuşmazlık” da genel olarak kişilerin bir konu üzerinde uyuşmama durumunu ifade etmektedir. Genel anlamıyla, birbirleriyle ilişki içerisinde bulunan kişilerin bilinen bir konuyla ilgili farklı görüşlere sahip olmasından kaynaklanan anlaşmazlıklardır.⁸ Ancak, bu çalışmanın temel kavramlarından olan uyuşmazlık kelimesi ile anlatılmak istenen, çeşitli meseleler üzerinde müzakere, arabuluculuk veya üçüncü kişilerin kararıyla giderilmesi mümkün olan anlaşmazlıklardır. Kısacası uyuşmazlık, her iki tarafın da farkında olduğu ve taraflar arasındaki çatışmanın konusunu oluşturan bir anlaşmazlık türüdür.⁹

Dolayısıyla, bir uyuşmazlığın varlığından bahsedilebilmesi için en az iki tarafın ve bir çekişme (niza) unsurunun bulunması gerekir. Bir anlaşmazlığın uyuşmazlık formuna girip girmediğinin tespiti amacıyla kullanılacak en işlevsel ölçüt, bir çekişmenin bulunup bulunmadığı ölçütüdür. Nitekim 04.02.2011 tarih ve 27836 sayılı Resmi gazetede yayımlanarak 01.10.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunun “Çekişmesiz Yargı İşleri” başlıklı 382. maddesinde, ilgililer arasında uyuşmazlık olmayan hâllerde hukukun mahkemece uygulanmasının çekişmesiz yargılama olacağı belirtilerek, en az iki tarafın karıştığı bir çekişmenin var olduğu sürece, bu durumun uyuşmazlık olduğu zımnen tanımlanmıştır. Bununla birlikte aynı maddenin devamında, ilgililerin ileri sürebileceği herhangi bir hakkının bulunmadığı hâller ile hâkimin resen harekete geçtiği hâllerde de çekişmesiz yargılama yapılacağından bahsedilerek, uyuşmazlığın diğer temel unsuru olan “hak iddiası” nazara verilmiştir. Zira uyuşmazlığın meydana gelebilmesi için taraflardan birinin herhangi bir hakkın varlığını iddia etmesi ve bu hakkın yerine getirilmesini talep etmesi gerekir. Ayrıca karşı tarafın da, varlığı iddia edilen hakkın kısmen veya tamamen yokluğunu savunma, hakkın yerine getirilme talebini de kısmen veya

⁷ Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr (22.11.2015).

⁸ Osman Selim Kocahanoğlu, *Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Uyuşmazlıklar*, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 1982, s.17.

⁹ Mustafa Serdar Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2013, s. 105.

tamamen reddetme düşüncesinin ve iradesinin mevcut olması gerekmektedir. Yine aynı şekilde bir uyuşmazlığın çözümü de, taraflardan birinin mevcut çekişmeden iradi olarak elini çekmesi ya da üçüncü bir kişinin kararı ile çekişmenin sona erdirilmesi ile mümkündür.

Bir uyuşmazlığın çözümü ise en basit anlatımla, bu uyuşmazlığın hukuk aleminden silinip gitmesidir. Ancak, bir uyuşmazlığın hukuki olarak gerçekten çözüme kavuştuğundan söz edilebilmesi için, uyuşmazlık sürecinin bitiminde hakkın yerini bulmuş olması gerekmektedir. Çözüm için başvurulacak yollarla ulaşılan sonuç bir yönüyle uyuşmazlığı sona erdirse de çekişme ya da çatışmanın sonlandırılması ve çözüme ulaşılması anlamına gelmeyebilir. Diğer bir ifadeyle, uyuşmazlığın sona erdiği her durumda, bir çözüme ulaşılamayabilir.¹⁰ Bu yüzden hukuk literatüründe, uyuşmazlığın sonlandırılması (settlement) ve çözümü (resolution) kavramları ile ayrı olgular şeklinde ifade edilmektedir.¹¹

1.1.2. Hak Arama Özgürlüğü ve Adil Yargılanma Hakkı

Gelişmiş toplumlarda hukuk sistemi tarafından tanınan hakların korunmasının temelini "hak arama özgürlüğü" oluşturur. Bu özgürlük, dayanağını Anayasa'dan ve Uluslararası sözleşmelerden alır.¹² Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 8. maddesinde, Her şahsın kendine anayasa veya kanun ile tanınan ana haklara aykırı muamelelere karşı fiilli netice verecek şekilde milli mahkemelere müracaat hakkı olduğu, yine aynı beyannamenin 10. maddesinde de, herkesin, haklarının, vecibelerinin veya kendisine karşı cezai mahiyette herhangi bir isnadın tespitinde, tam bir eşitlikte, davasının bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından nefasetle açık olarak görülmesi hakkına sahip olduğu yazılıdır.¹³

Bununla birlikte, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin “Adil Yargılanma Hakkı” başlıklı 6. maddesinde, herkesin davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle

¹⁰ Tahir Erdem, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2012, s. 35.

¹¹ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 115.

¹² Erdem, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, s. 38.

¹³ İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 10 Aralık 1948 günü kabul edilmiştir. Bu Beyanname'nin Türkiye'de “Resmi Gazete ile yayımlanması ve yayımdan sonra okullarda ve diğer eğitim müesseselerinde okutulması ve yorumlanması”, ayrıca hakkında radyo ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunulması”, Bakanlar Kurulu'nun 6 Nisan 1949 tarihli toplantısında 3/9119 sayı ile kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı, 27 Mayıs 1949 tarih ve 7217 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/688B1--Insan-Haklari-Evrensel-Beyannamesi.pdf> (22.11.2015).

ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.¹⁴

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Yargı yetkisi" başlıklı 9. maddesinde yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı; "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde de herkesin, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere, gerek Türkiye Devleti'nin tarafı olduğu ve uymak zorunda olduğu¹⁵ uluslararası sözleşmelerde, gerek Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda, herkesin hak arama özgürlüğüne ve adil yargılanma hakkına sahip olduğu açıkça vurgulanmıştır. Fakat bu sözleşmelerde ve Anayasa'da esas dikkat edilmesi gereken husus, yargılamanın "bağımsız ve tarafsız mahkemelerce" yürütülmesi gerektiği hususudur. Dolayısıyla, hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik hukuk devletlerinde, bir bireyin kendisi ile ilgili yürütülen yargılama sürecinde adil bir karar verilebilmesi için gereken ön koşulları sağlanmasını devletten talep hakkı vardır. Bu talep hakkı da, devlete yargılamanın hakkaniyete uygun ve adil bir biçimde yerine getirilmesi ödevini yükler.¹⁶

1.1.3. Uyuşmazlıkların Yargılama Yoluyla Çözümü

Yargılamanın birbirine karşı olan iki tarafı dinleyerek bir yargıya varma, muhakeme¹⁷ olduğu bilgisinden hareketle, iki tarafı dinleyip yargıya varması beklenen otorite genelde devlettir. Devlet, yargılamaları mahkemeler aracılığı ile gerçekleştirir. Uyuşmazlıkların mahkemeler tarafından yapılan yargılamalar neticesinde sona erdirilmesi, amacı itibarıyla öğretilerde farklı değerlendirmelere tabi tutulmuştur. Örneğin, önceleri yargılamanın amacı, sadece hak eden tarafın hukukunu korumak iken sonraki dönemlerde yargılamanın en önemli amacının hukuk düzenini korumak olmuştur. Bununla birlikte, objektif hukukun korunması, sübjektif hukukun yerine

¹⁴ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Council of Europe, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf.

¹⁵ Kemal Başlar, *Türk Mahkeme Kararlarında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, Ankara: Şen Matbaa, 2008, s. 6.

¹⁶ Erdem, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, s. 40.

¹⁷ Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr (22.11.2015).

getirilmesi ve güvence altına alınması, hakkın gerçekleşmesi ve hukuksal barışın korunması, kesin hükme varma, münferit olaylarda hakimin kararının oluşması gibi amaçları ön plana çıkaran görüşler de mevcuttur.¹⁸

Yargı yeri denilince ilk akla gelen mahkemelerdir. Tarih boyunca, tüm yargılamaların mahkemelerde yapıldığını söylemek yanlış olur. Ancak, devlet eliyle yapılan yargılamaların yapıldığı yerlere her zaman mahkeme denildiğini söyleyebiliriz. Uyuşmazlıklar pek çok yerde çözümlenebilir. Ama eğer bir uyuşmazlık çözümlenme amacıyla devlet yargısı önüne getiriliyorsa, artık bu uyuşmazlık bir davaya dönüşmüştür. Dolayısıyla henüz mahkemeye taşınmamış bir uyuşmazlığa dava denilmesi yanlış olacaktır.¹⁹ Bununla birlikte yargı kararlarında, görülmekte olan bir davanın içeriği, genel olarak uyuşmazlık şeklinde de ifade edilmektedir.²⁰ Uyuşmazlık ve dava kavramlarının anlam paydasına baktığımız da, her iki kavramın da, kişilerin subjektif hukukunda değişiklik yapan bir olayın varlığı konusunda görüş farklılığına sahip olunmasını, karşılıklı taleplerin var olmasını ifade ettiğini görürüz.²¹

Bir uyuşmazlık dava formuna girmiş, mahkeme kararı ile çözümlenmeyi bekliyorsa ve tarafların etkin olan iradesi de bu yöndeysen, yargılama yoluyla çözümden bahsedilebilir. Yargılama fonksiyonu; hakkı ihlal edilenin bu iddiasını, tazmin veya telafi talebiyle ileri sürmesi halinde, hakkın kapsamının, içeriğinin, uygulanacak hukuk kurallarının ve kimin haklı olduğunun açıklığa kavuşturulması amacıyla, devletin harekete geçmesidir.²² Bu yol dışında gerçekleşen tüm çözümleri alternatif çözüm olarak genellemek mümkündür.²³

¹⁸ Erdem, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, s. 42.

¹⁹ Özbeke, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, ss. 111-116.

²⁰ "...davacının, bakılan davayı ilk olarak Ankara 1. İdare Mahkemesinde açtığı, anılan Mahkemece dosyanın tekemmül ettirilmesinin ardından, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesinin 1/a bendi uyarınca, uyuşmazlığın çözümü görevinin Danıştay'a ait olduğu gerekçesiyle 09/12/2011 günlü, E:2010/1091, K:2011/2098 sayılı kararla 'davanın görev yönünden reddine, dosyanın Danıştay'a gönderilmesine' karar verildiği, dosyanın gönderildiği Danıştay Beşinci Dairesinin 07/11/2012 günlü, E:2012/4591, K:2012/6895 sayılı kararıyla ise uyuşmazlığın, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 1/c bendi kapsamında yer almadığı gerekçesiyle dava görev yönünden reddedilerek dosyanın Ankara 1. İdare Mahkemesine gönderilmesine karar verildiği..." Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 26.11.2015 tarih ve E:2015/4168, K:2015/4502 sayılı kararı

"...Bu genel açıklamalardan sonra, uyuşmazlığın çözümü için önem taşıyan dava hakkı bakımından hakların yarışması kavramı irdelenmelidir.." Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 25.11.2015 tarih ve E:2014/13-275, K:2015/2674 sayılı kararı.

²¹ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C III, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1761.

²² Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C III, s. 1761.

²³ Özbeke, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, ss. 114,115.

1.1.4. İdare Hukukundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

İdare hukuku oldukça kapsamlı bir kavramdır. İdarenin tüm işlemleri, işleyişi, kuruluşu ile ilgili kurallar idare hukukunu oluşturur. Dar anlamıyla idare hukuku ise, idarenin kuruluşu ve işleyişiyle ilgili, özel hukuk kurallarından farklı ve özel hukuk kurallarını aşan kamu hukuku kurallarıyla sınırlıdır.²⁴

İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkları da, idare hukukunun dar ve geniş anlamlarından yola çıkarak iki ana grupta sınıflandırmak gerekir. Birinci grupta bulunan uyuşmazlıklar; idarenin özel hukuk ilişkileri nedeniyle doğan uyuşmazlıklardır. Diğer grupta yer alan uyuşmazlıklar ise, idarenin kamu hukukundan kaynaklanan ilişkileri nedeniyle doğan uyuşmazlıklardır. Bu çalışmanın konusu itibarıyla, idari uyuşmazlıklardan kastedilen ise ikinci grupta yer alan uyuşmazlıklardır.

1.1.5. Kendine Ait Özellikleriyle İdari Yargı Yolu

“Hukuk devleti prensibinin ve sisteminin en önemli ve esaslı müeyyidesi kazâî murakabe (yargı denetimi) yoludur.”²⁵

Anayasanın 125. maddesinde; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu hükmü yer almaktadır. Maddenin devamında ise yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı ve yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği belirtilmiştir.

İdare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların dava haline dönüşmesi halinde, davaların çözüm yeri idari yargıdır. İdari yargı, idarenin işlemlerinden ve genel olarak kamu faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların giderilmesini amaçlayan özel bir yargı kolu olup²⁶ ayrı bir yargılama usulüne tabidir. İdari yargıda görülen ve yasal mevzuatta idari dava olarak isimlendirilen bu davaların çözümü, aynı zamanda idarenin yargısal denetimi amacını da içermektedir.

²⁴ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C I, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003, s.42.

²⁵ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, s. 202.

²⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, s.42.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "İdari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı" başlıklı 2. maddesinde idari dava türleri sayılmıştır. Buna göre, idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları ve tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç olmak üzere, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar, idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların yargısal formu olan idari davalardır.

Hukuk devletinin yargısal yetki ile denetiminin en etkin yapıldığı yargı kolu idari yargıdır. İdari yargıda görülen davaların, özel hukuk davalarından farklı olarak kamuya bakan yönü daha güçlüdür. Bir idari işlemle menfaati ihlal edilen yada idari eylemden dolayı kişisel hakkı ihlal edilen tarafın yanı sıra, her bir idari davayla idarenin yargı tarafından denetimi söz konusu olduğundan, idari yargıda görülen davaların aslında üçüncü ve gizli bir tarafı olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Danıştay bir kararında; idari yargıda iptal davasının, kural olarak ilgililerin haklarını ve çıkarlarını korumanın yanında, yürütme ve idarenin hukuka uygun davranmasını gerçekleştirmeye yönelik olduğunu, bu özelliği ile iptal davalarının objektif ve soyut nitelikte bir dava türü olduğu teoride genel olarak ifade edilmekle birlikte, istisnai olarak, iptal davalarının subjektif ve somut nitelikte örneklerinin de uygulamada görüldüğünü belirtmektedir. Kararın devamında, uyuşmazlıkların yargısal çözümü sürecinin en önemli unsurlarından olan feragat müessesinin, özel hukuk uyuşmazlıklarında olduğu gibi idari davalarda sınırsız uygulanamayacağı, kamu yararı ve bireysel yarar ölçütünün belirlenmesinden sonra feragat hakkında karar vermenin yerinde olacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, (uyuşmazlık özelinde) davacı sıfatıyla gerçek kişiler veya kurum ve kuruluşlar tarafından belde veya semt sakini sıfatıyla açılmış objektif nitelikteki bir iptal davasında kamu yararı ölçütü mutlak olduğundan, ilk derece mahkemesince verilen ve hukuka aykırılığı belirleyen bir karardan sonra davacının davasından feragat etmesi düşünülemez denilmiştir.²⁷

İdari davaları, sadece taraflar arasındaki anlaşmazlıktan ibaret görmemek gerekir. Adaletin varlığına dair toplumsal inanç açısından, aslında her davanın tarafları

²⁷ Danıştay Altıncı Dairesinin 19.09.2012 gün, E: 2012/12365 sayılı ara kararı.

aşan bir yönü vardır. Ancak idari davaların kamuya bakan yönü daha somuttur. Örneğin, hukuka aykırı olarak tesis edilen bireysel bir işlemin hukuka aykırılığı mahkeme kararı ile tespit edilinceye kadar, her birey bu hukuksuzlukla karşılaşabilir. Halbuki bu işlemlerden biri, hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle mahkemece iptal edilse, idare, karardan sonra tesis edilen işlemlerde hukuka aykırılığı giderecektir. Bu yüzden, özellikle aynı hukuki dayanaklara ve maddi sebeplere dayalı, niteliği ve konusu aynı olan işlemlerden biri için açılacak davanın nesnel yönü, kimi zaman öznel yönünden daha baskın olmaktadır.

1.1.6. Benzer İdari Uyuşmazlıklar

Benzer uyuşmazlıklar; maddi veya hukuki yönden bağıllık yada sebep-sonuç ilişkisi bulunmamakla birlikte, somut olayın ve hukuki dayanaklarının birebir örtüştüğü uyuşmazlıklardır. Yargı kararlarında da kullanılan,²⁸ benzer uyuşmazlık kavramından bahsedilebilmesi için en az iki uyuşmazlığın doğması gerekmektedir. Uyuşmazlıklardan birinin sona ermesi, çözümlenmesi yada dava formunda olması uyuşmazlıkların benzer olduğu gerçeğini değiştirmeyecektir. Hatta aradan uzun yıllar geçmiş olsa dahi, aynı hukuk kurallarının uygulanmasından yada ihlalinden doğan uyuşmazlıkların benzerliğinden söz edilebilmesi mümkündür. Her iki uyuşmazlığın da yargı sürecinde bulunması durumunda ise, uyuşmazlıkların çözümüne yönelik açılan davalar için “benzer davalar” ifadesi kullanılmaktadır.²⁹

²⁸ “...Hâkimin reddi isteminde bulunan davacının dilekçesinde, benzer uyuşmazlıklarda Antalya İdare Mahkemelerince verilen kararları itirazen inceleyen Antalya Bölge İdare Mahkemesinin; söz konusu itirazların tamamını reddettiği, İdare Mahkemelerince verilen yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin kararları ise kaldırdığı, oysa Danıştayca temyizen incelenen bir başka benzer uyuşmazlıkta dava konusu edilen ecrimisil düzeltme ihbarnamelerinin yürütülmesinin durdurulmasına, esasta davanın reddi yolunda verilen mahkeme kararının bozulmasına karar verildiği ancak bu hususun Mahkemece dikkate alınmadığı; dolayısıyla, bundan sonra; gerek yürütmenin durdurulması istemleri hakkındaki kararların itirazen incelenmesi, gerekse tek hâkim tarafından verilen nihai kararların itirazı aşamasında Bölge İdare Mahkemesinden olumlu bir sonuç alınması ihtimalinin kalmadığı ve reddi isteminde bulunulan Bölge İdare Mahkemesi Başkan ve Üyelerinin tamamının, aynı yöndeki bu kararlar nedeniyle görüşlerini açıklamış olduklarının kabulü gerektiği ileri sürülerek Antalya Bölge İdare Mahkemesi Başkanı ve Üyelerinin reddi isteminde bulunulmakta...” Danıştay 10. Dairesi, 17/09/2013 Tarih ve E. 2013/2747, K. 2013/6218 Sayılı Kararı.

²⁹ “...İptal edilen hükmün, yalnız, Anayasaya aykırılığın ileri sürülmesine vesile olan davaya uygulanmaması, diğer bakılmakta olan benzer davalara uygulanması ise adalete ve eşitlik kurallarına da aykırı olur...” Anayasa Mahkemesi, 24/05/1988 Tarih ve E. 1988/11, K. 1988/11 Sayılı Kararı.

“...Özellikle son yıllarda benzer davalar dolayısıyla vermiş olduğu kararlarda Yüksek Mahkemenizin, giderek kazandığı öneme paralel olarak sözü edilen ilkenin anlamını daha da artıran bir duyarlılıkla yorumlayıp zenginleştirdiği gözlenmektedir...” Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı’nın 19.6.1997 günlü, SP.91.Hz. 1997/138 sayılı İddianamesi, Anayasa Mahkemesi, 26/02/1999 Tarih ve E. 1997/2 (Siyasi Parti Kapatma), K. 1999/1 Sayılı Kararı.

“...yasal düzenlemelerin gereğine uyulmaksızın yönetmelik yerine tebliğle düzenleme yapılmasının hukuka aykırı olduğu; öte yandan, anılan Tebliğin bazı maddelerinin iptali istemiyle Dairelerinde

Uyuşmazlıkların benzer olduğunun tespitinin pek açıdan önemi vardır. Bunların en önemlisi, Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan “Kanun önünde Eşitlik” ilkesinin uygulanmasıdır. Maddede; herkesin, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu, devletin bu eşitliği sağlamakla yükümlü olduğu, devlet organlarının ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda olduğu yönünde amir hükümler yer almaktadır. Bu hükümler, devlet organlarına ve idare makamlarına eşitlik ilkesi çerçevesinde davranmaları gerektiği konusunda emir niteliği taşımaktadır.³⁰ O halde, benzerliği tespit edilen uyuşmazlıklardan biri nasıl sonuçlandırıldı ise, aynı yolu takip eden diğer uyuşmazlığın sonucunun da benzer olması beklenir. Örneğin, üyesi olduğu sendikanın eylem kararı doğrultusunda hareket eden bir işçinin, iş sözleşmesinin feshi nedeniyle doğan uyuşmazlığın yargı önünde çözümü neticesinde ulaşılan sonuç ile aynı fabrikada eylem birlikteliği bulunan diğer işçilerin yargı önünde ulaştığı sonuç benzer olmalıdır.³¹ Aksi takdirde, uyuşmazlığın taraflarından en az birinin mağduriyeti kesin olacaktır. Zira, kanun önünde eşit muamele görme hakkı ihlal edilmiş olacaktır.

Benzer uyuşmazlıkların birlikte değerlendirilmesinin bir diğer önemi ise, daha kısa sürede, pratik yöntemlerle çözümlenmelerinin mümkün olmasıdır. Gerek yargı yoluyla çözümlenmelerde gerek yargı dışı yöntemlerde, daha önce karşılaşılan benzer uyuşmazlıkların çözümü sırasında elde edilen tecrübe ve birikim bir sonraki uyuşmazlığın çözümünde oldukça yararlı olmaktadır. Bununla birlikte, eş zamanlı benzer uyuşmazlıkların gruplandırılarak çözümünde de emek ve zaman sarfıyatı azalmaktadır.³² Alternatif çözüm yoluna başvuracak olan taraflar da, benzer

açılan benzer davalarda, davalı idarece, Tebliğin dayanakları arasında 28/08/2008 günlü, 26981 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 13. maddesinin 2. fıkrası gösterilerek, anılan düzenleme uyarınca Tebliğ çıkarılabileceği savunulmakta ise de...” Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 08/12/2014 Tarih ve E. 2011/1341, K. 2014/4793 Sayılı Kararı.

“...dava dosyası ile Dairelerinin diğer esaslarına kayıtlı ... Köyü’nde ikamet eden şahıslara ait dosyaların birlikte incelenmesinden, ... İlçesine bağlı ... Köyü’ne ilişkin daha önce açılmış benzer davalarda, Köyün terör olayları nedeniyle tamamen boşaltıldığı sonucuna varılarak verilen iptal kararlarının Danıştay Onuncu Dairesi tarafından onanarak kesinleştiği görüldüğünden, söz konusu Köyün terör ve terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle tamamen boşaltıldığı sonucuna varıldığı, bu durumda...” Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 19/06/2013 Tarih ve YD İtiraz No. 2013/261 Sayılı Kararı.

³⁰ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2002, s.137.

³¹ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi’nin 25.6.2007 tarih ve E:2007/20130 ila 20147, K:2007/19916 ila 19933 sayılı kararları.

³² İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı’nın Genel Gerekçesi, Adalet Bakanlığı Kanunlar

uyuşmazlıkların nasıl sonuçlandığına bakarak, kendilerinin tarafı olduğu uyuşmazlığın nasıl sonuçlanacağını öngörebilirler.

Benzer uyuşmazlıklar, her uyuşmazlık türünde ortaya çıkabilir. Bireyler arasında ortaya çıkıp adli yargının görev alanına giren uyuşmazlıklarda, kişilerin devlet kurumları ve idari kuruluşlarla olan ilişkilerinden doğup idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıklarda ve yine bu yargılamaların dışında özel yargılama usullerine sahip Anayasa yargısının görev alanına giren uyuşmazlıklarda benzer uyuşmazlıkları görmek mümkündür. Ancak, çalışmanın konusu dışına çıkılmaması amacıyla, daha çok idari yargının görev alanına giren idari uyuşmazlıklar arasındaki benzerlikler değerlendirilecektir.

Bilindiği üzere, istisnalar haricinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.³³ Burada bahsi geçen yargı yolu, ağırlıklı olarak idari yargıdır. İdari yargı; idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından bahisle menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davalarının; yine idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davalarının; ayrıca tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç olmak üzere, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaların görüm ve çözüm yeridir.³⁴

İdari yargının görev alanına bakıldığında, özellikle birel işlemlerin pek çoğunun tekrar eden işlemlerden ibaret olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin, her ayın belli bir gününde memurlara maaş verme işlemi tekrar eden bir işlemdir. İşlemin tesisi sırasında dikkate alınacak kuralların değişmediği durumlarda, bir önceki işlemin birebir tekrarı söz konusu olmaktadır. Bir idari birimin iradesinin otomatik olarak yenilenmesi ile tesis ettiği, aynı maddi ve hukuki sebebe bağlı olan sistematik işlemleri için, “idarenin tekrar eden işlemleri” denilmesi mümkündür.

İdarenin tekrar eden işlemlerinden biri ile ilgili ortaya çıkan bir uyuşmazlığın, diğer işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarla benzer olması da kaçınılmaz olmaktadır. Dolayısıyla böyle bir durumda, idarece tekraren tesis edilecek her bir

Genel Müdürlüğü, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/idariYargiTasarisiTaslagi.pdf> (22.01.2016).

³³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 125/1. maddesi.

³⁴ *İdari Yargılama Usulü Kanunu 2. madde*, Sayı 2577, Yıl 1982.

işlem, aynı zamanda benzer bir uyuşmazlığa gebe olacaktır. Aslında, idari yargıda tekrar eden benzer uyuşmazlıkların temel kaynağı bu kısır döngüdür.

İdari yargıda tekrar eden benzer uyuşmazlıkların sayısı oldukça fazladır. Gün geçtikçe daha da artmaktadır. Bu uyuşmazlıkların doğumuna neden olan işlemlerin iptali istemiyle davaların açılması ve işlemlerin iptali neticesinde yeni işlemlerin tesis edilmesiyle ortaya çıkan emek ve zaman sarfiyatı çok büyük boyutlardadır. Bunun yanında yargılama giderleri nedeniyle, tarafların uğradığı maddi kayıplar da oldukça büyüktür.

Benzer uyuşmazlıkların dava aşamasında olanlarını gruplandırılarak yargılama yapılması, böylelikle en azından yargılama sürecinde karşılaşılan emek ve zaman israfının önüne geçilmesi amacıyla yürürlüğe konulan düzenlemelerin yanı sıra hazırlık aşamasında olan düzenlemeler de mevcuttur. Geniş anlamıyla benzer uyuşmazlıkların birer parçası olan grup dava, seri dava, klon dava gibi kavramların, yürürlükte veya hazırlık aşamasında olan düzenlemeler ile yargı kararlarında kullanıldığı manalarıyla ve örnekleriyle birlikte ayrı ayrı irdelenmesi gerekmektedir.

1.1.6.1. Grup dava

Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde yayımlanarak kamuoyunun görüşüne sunulan, İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı'nın 23. maddesinde de “grup dava” kavramı kullanılmıştır. Taslağın genel gerekçesinde, idare ve vergi mahkemeleri ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalardan, aynı maddi ve hukuki sebebe bağlı, birbirine emsal teşkil edebilecek nitelikte olan davaların grup dava olarak kabul edilebileceği belirtilmiştir. Taslakta yer alan grup dava tanımından anlaşılması gereken, grup halinde incelenerek birlikte karara bağlanacak davalardır. Nitekim, taslağın devamında bu tanıma uyan davaların hangi usule göre karara bağlanacağı anlatılmaktadır.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, bu taslakta yer alan ve grup davalar için öngörülen farklı yargılama usulü alternatif çözüm yolu olarak kabul edilemez. Bu yönüyle düzenlemenin, alternatif çözüm yollarıyla ilgisi bulunmamaktadır. Çünkü, “alternatif çözüm yolları” terimi ile anlatılmak istenen, temelde yargı dışı çözüm yollarıdır. Halbuki burada, grup davaların yargı yoluyla nasıl sonuçlandırılacağı

belirtmiştir. Grup davalar için öngörülen bu usulü, ancak yargılamanın alternatif bir yolu olarak değerlendirmek mümkündür. Bununla birlikte, taslağın grup dava kavramıyla ilgili kısmının, benzer idari uyuşmazlıkların tespitine dair önemli bir veri sayılabilecek olması nedeniyle, detaylı olarak incelenmesi önem arz etmektedir.

Grup dava usulünün uygulanabilmesi taslakta üç şarttan bahsedilmektedir. Bunlardan birincisi aynı maddi sebebe bağlı olma şartı, ikincisi aynı hukuki sebebe bağlı olma şartıdır. Üçüncüsü ise davaların birbirine emsal teşkil edebilecek nitelikte olma şartıdır. Bu üç şartın birlikte var olması halinde, ayrıca ilgililerin talebi üzerine veya kendiliğinden, davanın görüldüğü mahkemece karar alınması gerekecektir.

Mevcut yasal düzenlemelere göre zaten idari davaların aynı maddi ve hukuki sebeplerden birine bağlı olması durumu, aynı kişinin birden fazla idari işleme karşı tek dilekçe ile dava açabilmeleri için yeterlidir. Yine birden fazla kişinin de, hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması şartı ile birlikte davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması durumunda, tek dilekçe ile dava açabilmeleri mümkündür.³⁵ Mevcut olan bu düzenlemelerin yanı sıra, ayrıca “grup dava” adıyla yeni bir usul müessesesi getirilmesinin amacı; maddenin gerekçesinde verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere, birden fazla kişinin aynı maddi ve hukuki sebebe bağlı uyuşmazlıklar için, dava arkadaşlığı şeklinde değil de ayrı ayrı dava açmış olmaları durumunda, davaların grup dava yöntemiyle usul ekonomisi ilkesine uygun olarak sonuçlandırılmasının sağlanmasıdır.³⁶

Taslakta yer alan bir diğer koşul ise davaların birbirine emsal teşkil edebilecek nitelikte olmasıdır. Taslakta ve gerekçesinde, emsal teşkil etmenin ne demek olduğu açıkça belirtilmemiştir. Ancak genel bir bakış açısıyla, davaların biri hakkında verilecek kararın diğerleri için de örnek nitelikte olacağının mahkemece öngörülmesi halinde, emsal teşkil etme şartının da gerçekleşeceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak; aynı maddi ve hukuki sebebe bağlı emsal teşkil edebilecek davaların grup dava olarak nitelendirilmesi mümkün olup, bunların birlikte çözüme kavuşturulmasının olanaklı olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, taslağın incelenmesiyle varılması gereken bir diğer sonuç ise, yargı önünde bulunan idari uyuşmazlıklardan aynı maddi ve hukuki sebebe bağlı olup emsal teşkil edebilecek olan

³⁵ *İdari Yargılama Usulü Kanunu 5. madde*, Sayı 2577, Yıl 1982.

³⁶ Turgut Candan, “İdari Yargı ile İlgili Kanun Taslağı Hazırlamak”, Grup Davalar 10, <http://turgutcandan.com/2015/11/23/idari-yargi-ile-ilgili-kanun-taslagi-hazirlamak-grup-davalar-10/>

uyuşmazlıkların da benzer olduğudur. Bu uyuşmazlıkların dava formuna girip girmediğine bakılmaksızın, idarece grup halinde değerlendirilmesiyle toplu olarak çözüme kavuşturma imkanı bulunmaktadır. Nitekim aynı tasarıda öngörülen sulh müessesesi ile ilgili düzenlemelerde, bu hususa ayrıca değinilmiştir.

Benzer idari uyuşmazlıkların alternatif çözüm yollarından sadece sulh yolunun öngörülmesi yeterli olmamakla birlikte, yasalaşması halinde idari yargının iş yükünün bu sayede önemli ölçüde azalacağını söylemek şimdiden mümkündür.

1.1.6.2. Seri dava

Yargıda uzun yıllardır kullanılmasına rağmen yasal mevzuatta kendine yer bulamayan “seri dava” kavramı ilk kez bilirkişi listelerinin düzenlenmesine dair bir yönetmelikte³⁷ yer almak suretiyle tanımı yapılmıştır.

Yönetmelikte, bir bilirkişinin bir yılda en fazla kaç dosyada görevlendirileceğinin belirlenmesi sırasında, benzer uyuşmazlıkların dikkate alınabilmesi amacıyla seri davanın tanımı yapılmıştır. Dolayısıyla, bu amaç doğrultusunda faydacı bir yaklaşımla basit ve nesnel ölçütler esas alınmış ve seri dava kavramı, birden fazla davacı tarafından aynı davalıya karşı veya aynı davacı tarafından birden fazla davalıya karşı açılan ve konusu aynı olan davalar olarak tanımlanmıştır.

Bu Yönetmelik, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 268. maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak hazırlanmıştır. Bu nedenle, adli yargı ile ilgili bir yönetmelik olduğu düşünülse de, İdari Yargılama Usulü Kanununun 31. maddesinde bilirkişi işlemleri ile ilgili olarak Hukuk Muhakemeleri Kanununa atıf yapıldığından, bu yönetmelikte yer alan usul ve esasların idari yargıda da dikkate alınması gerektiği sonucu ortaya çıktı. Her ne kadar tanımın yer aldığı hüküm fıkrasının yürütülmesi yargı kararıyla³⁸ durdurulmuş olsa da, idari yargı uygulamalarında sıkça dillendirilen seri dava kavramının mevzuattaki ilk tanımı böylelikle yapılmış oldu.

Fakat bu tanımlamanın, idari yargıdaki benzer uyuşmazlıkları alternatif çözüm yöntemleri ile gidermeyi amaçlayan bir çalışma için yeterli olduğunu söylemek

³⁷ Bölge Adliye Mahkemesi Adli Yargı Adalet Komisyonlarınca Bilirkişi Listelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmeliği 13/3. maddesi Resmi Gazete Tarihi: 08.04.2012 Resmi Gazete Sayısı: 28258.

³⁸ Yönetmeliğin bu maddesinin iptali istemiyle açılan dava neticesinde Danıştay Onuncu dairesinin 19/09/2013 günlü, E:2013/1607 sayılı kararı ile yürütmesi durdurulmuş, bu karara karşı itiraz ise Danıştay idari dava dairelerinin 26/3/2014 günlü, E:2013/897 sayılı kararı ile reddedilmiştir.

mümkün değildir. Zira, idari yargı uygulamalarında seri dava olarak bilinen dava grubuna, davacı ve davalının aynı olduğu, maddi veya hukuki yönden bağıllık yada sebep-sonuç ilişkisi bulunan işlemlerin (konusu aynı olmasa dahi) iptali istemiyle aynı zaman diliminde açılan davalar da girmektedir. Nitekim bu davaların tek dilekçe ile açılması da yasal olarak mümkündür.³⁹

Anılan yönetmeliğin yanı sıra, 2010⁴⁰ ve 2011⁴¹ yılları için yayımlanan Avukatlık Asgari Ücret Tarifelerinin 12. maddelerinin iptali istemiyle açılan davalar neticesinde verilen kararların⁴² gerekçelerinde de “seri dava” ifadesi yer almıştı. Ancak, seri davanın ne olduğu, hangi davaların seri dava olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde bir belirleme yapılmamıştı. 2012 yılında, Avukatlık Asgari Ücret Tarifesinde seri dava ya da toplu dava kavramı henüz yer almamışken, Yargıtay tarafından verilen bir kararda⁴³ aynı istemi içeren, aynı davalı işveren ve Kuruma karşı açılan 163 adet dava için toplu (seri) dava nitelmesi yapılmıştır. Söz konusu kavram bu kez, 2014, 2015 ve 2016 yılları için yayımlanan Avukatlık Asgari Ücret Tarifelerinde⁴⁴ kullanılmıştır. Tarifelerde, seri dava ile ilgili etraflı bir belirleme yapılmamış sadece ihtiyari dava arkadaşlığının bir türü olduğu belirtilmiştir.

İhtiyari dava arkadaşlığı, birden çok davacının elbirliği ile mülkiyet dışındaki bir sebeple dava konusu hak veya borca ortak olması, bir işlemle davacıların yararına bir hak doğmuş olması veya yükümlülük altına girmeleri, davaların temelini oluşturan

³⁹ *İdari Yargılama Usulü Kanunu 5. madde*, Sayı 2577, Yıl 1982.

⁴⁰ 24.12.2009 gün ve 27442 sayılı Resmi Gazete.

⁴¹ 3.12.2010 günlü, 27774 sayılı Resmi Gazete.

⁴² Danıştay Sekizinci Dairesi’nin 13/02/2014 tarih ve E:2010/1425 K:2014/1003, E:2011/66 K:2014/1001 sayılı kararları.

⁴³ “...Aynı işyerinde gerçekleşen çalışmalar için 163 adet sigortalı yönünden, aynı istemi içeren, aynı davalı işveren ve Kuruma karşı bir anlamda toplu (seri) dava açılmış olması, davacıların aynı avukat tarafından temsil edilmiş bulunmaları, davaların türü, taraflar arasındaki uyumsuzluğun niteliği, yargılamaların süresi, davaların görülmesi sırasında avukatın harcadığı emek ve çaba göz önünde bulundurulduğunda, yargılamada vekil ile temsil olgusu gerekçesiyle her bir dava yönünden 1.100,00 TL. maktu avukatlık ücreti belirlenerek, davalıların adalet ve hakkaniyet ilke ve ölçüleri içerisinde yer almayacak suret ve şekilde avukatlık ücreti ile sorumluluklarının benimsenmesi, özellikle 4721 sayılı Kanunun 2 ve 3 ile 6100 sayılı Kanunun 29’uncu maddeleri olmak üzere yukarıda sıralanan düzenlemelere aykırılık oluşturduğu gibi, seri denebilecek bu tür davalarda harcanan emek ve çabanın oldukça üstünde avukatlık ücretine hükmedilerek davalılara ölçsüz bir yükümlülük getirilmesinin hukuk düzenince korunmayacağı da belirgindir. Bu maddi ve hukuki olgular dikkate alınmaksızın, Mahkemece, eksik inceleme sonucu, her bir dava yönünden dilekçe yazım ücreti yerine avukatlık ücretinin hüküm altına alınması isabetsiz olduğu gibi, davacı yararına belirlenen avukatlık ücretinden davalı işverence birlikte davalı Kurumun da teselsül hükümlerine göre sorumlu olduğu gözardı edilerek, Mahkemece, yanlış değerlendirme sonucu anılan ücretin yalnızca işverene yüklenmesi, usul ve yasaya aykırı olup, bozma sebebidir....” Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 7.6.2012 tarih ve E: 2012/1795 K: 2012/10684 Sayılı Kararı.

⁴⁴ 28.12.2013 tarih ve 28865 sayılı, 31.12.2014 tarih ve 29222 sayılı ve 21.12.2015 tarih ve 29569 sayılı Resmi Gazeteler.

olayların ve hukuki sebeplerin aynı veya birbirine benzer olması hallerinden birinin mevcut olması halinde birlikte dava açabilmelerine imkan tanıyan usuli bir kurumdur.⁴⁵ İhtiyari dava arkadaşlığının davalı tarafında da kurulması mümkündür.

Ancak, açıkça ihtiyari dava arkadaşlığı olarak belirtilmese de, 2577 sayılı kanunun 5/2. maddesinde, idari davalarda dava arkadaşlığının hangi hallerde mümkün olacağı yazılmıştır. Buna göre, birden fazla şahsın müşterek dilekçe ile dava açabilmesi için davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması gerekmektedir.

Dolayısıyla, salt ihtiyari dava arkadaşlığı bağlamında değerlendirme yapılacak olursa adli ve idari yargıda kullanılan seri dava kavramlarının birbirinden farklı olacağı açıktır.

Sonuç olarak şunları söyleyebiliriz ki, uygulamada sıkça kullanılan bir kavram olmasına rağmen, idari yargıda hangi davaların seri dava olarak kabul edileceğine dair bir açıklık bulunmamaktadır. Buna rağmen gerek idari yargıda, gerek adli yargıda seri dava olarak adlandırılan davaların içeriği uyuşmazlıkların benzer olduğu ve yargılamaların bu dava grupları için bir bütün halinde, en azından etkileşim içerisinde yapılmasının mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, seri davaların aynı zamanda grup dava olarak nitelendirilmesi mümkündür. Fakat, İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı'nın 23. maddesinde geçen "grup dava" kavramını tanımlayan irade, davalar arasında sebep sonuç ilişkisinin varlığını tek başına yeter şart olarak kabul etmemektedir. Ortaya çıkan bu farklılığın temel nedeni ise; taslakta geçen "grup dava" kavramının, farklı bir yargılama usulü öngören kurum kapsamında tanımlanmış olmasıdır. Davaların grup dava olarak nitelendirilmesi için kararların örtüşmesi gerekmektedir. Oysa, seri şekilde açılan davalardan biri hakkında verilen kararın, grup davalarda olduğu gibi bire bir diğer davalara uygulanması her zaman mümkün değildir.

Yine, "grup dava" olarak nitelendirilecek olan her dava grubunun da seri dava olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Zira farklı kişilerce, farklı idarelere karşı açılmış olan davaların uygulamada seri dava olarak kabul edilmediği de bilinmektedir.

⁴⁵ *Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 57. maddesi*, Sayı 6100, Yıl 2011.

İdari yargı uygulamalarında seri dava olarak bilinen dava grubu, en dar anlamıyla; aynı zaman diliminde açılan, davacı ve davalının aynı olduğu, maddi veya hukuki yönden ilintili olan birden fazla işleme karşı açılan davalardan oluşmaktadır. Bu davalar ile iptali istenen işlemlerin, maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunuyor ise tek dilekçe ile dava açılması da yasal olarak mümkündür.⁴⁶ Bununla birlikte birden fazla davacının, aynı davalıya karşı maddi veya hukuki sebepleri aynı olan işlemlerin iptali istemiyle açtığı davalar da seri olarak nitelendirilmektedir.

1.1.6.3. Klon (mükerrer) davalar–pilot karar usulü

Klonlamak, daha çok biyoloji terminolojisinde rastladığımız bir kavramdır. Bir canlının kopyalanması suretiyle, klon denilen başka bir canlının üretilmesi işlemidir. Bu biyolojik işlemde esinlenerek, daha önce açılmış bir davanın birebir kopyası durumunda olan davalar için de, “klon davalar” (clone cases) terimi kullanılmaktadır. Bu terimi ilk olarak, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kararlarında görmekteyiz.⁴⁷ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin iş yükünü önemli ölçüde artıran dava türlerinden biri de klon davalarıdır. Klon dava, üye ülkenin iç hukuk sistemi içerisindeki yapısal nedenlerden kaynaklanan basma kalıp (cookie cutters) başvurular neticesinde oluşan davalardır.⁴⁸ Bir başka deyişle; tarafları farklı olmakla birlikte, benzer, aynı tip, hukuki uyumsuzluğu aynı olan seri davaları ifade etmek için kullanılan bir kavramdır.⁴⁹

Yargı aşamasındaki klon davalar için öngörülen usullere dair, gerek AİHM İçtüzüğü’nde⁵⁰ gerek Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nde⁵¹ yer alan hükümlerin birlikte değerlendirilmesi neticesinde, klon davaların hukuki içeriğinin, yapısal sorunlardan kaynaklanan uyumsuzluklar olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

⁴⁶ *İdari Yargılama Usulü Kanunu 5. madde*, Sayı 2577, Yıl 1982.

⁴⁷ Levent Ünsal, Türkiye’de Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirme Projesi kapsamında 15-17 Mart 2010 gerçekleştirilen "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Bağlamında Adil Yargılanma Hakkı ve Özgürlük ve Güvenlik Hakkı" konulu yuvarlak masa toplantısında yapılan “Klon Davaların Önlenmesi” başlıklı sunum, s.1. http://www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/sunumlar/ym_1/UnsalKlonDava.pdf (22.01.2016).

⁴⁸ Sarah Joseph, Adam McBeth (editors), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2010, s.332. (The Council of Europe and the protection of human rights: a system in need of reform. Contributors: Virginia Mantouvalou and Panayotis Voyatzis).

⁴⁹ Levent Ünsal, *Klon Davaların Önlenmesi*, s.1.

⁵⁰ AİHM İçtüzüğü’nün “Pilot-Karar Usulü” başlıklı 61. maddesi.

⁵¹ Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nün “Pilot karar usulü” başlıklı 75. maddesi.

Ulusal düzeydeki işleyiş sorunlarından kaynaklanan bu davalar “mükerrer davalar” (repetitive cases) olarak da isimlendirilmektedir.⁵² Ancak, Türkiye’de idari yargıda kullanıldığı anlam itibarıyla mükerrer davalar; aynı idari işlemin iptali istemiyle birden çok açılan davalardır.⁵³ Bu nedenle, yapısal nedenlerden kaynaklanan ve “pilot karar” usulü öngörülen davalar için klon davalar kavramının kullanılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

İdari uyuşmazlıkların alternatif yollarla çözümü ekseninde, “klon davalar” kavramının irdelenmesi yerinde olacaktır. Çünkü, klon davalar aynı zamanda benzer idari uyuşmazlıkların bir çeşididir. Bu nedenle, klon davaların önlenmesi amacıyla, uyuşmazlıkların yargı dışı yollarla çözümü için alınacak tedbirlerin de, alternatif çözüm kapsamında değerlendirilmesi mümkündür.

AİHM, kendisine yapılan bir başvuruya ilişkin bir olayın, yapısal ya da sistemik bir sorun ya da benzer başvurulara neden olan başka benzer işlevsizlikleri açıklığa kavuşturursa, pilot-karar uygulamasına gitmektedir. Bu uygulama neticesinde, üye ülkenin iç hukuk düzeninde kararın hüküm fıkrasına uygun olarak alınması gereken düzeltici tedbirler, pilot kararda belirtilir. AİHM ayrıca, tedbirlerin niteliğini ve problemin iç hukuk düzeninde çözülebileceği hızı göz önünde tutarak, pilot kararın işlevsel hükümlerinde, bu tedbirlerin belirli bir süre içinde yerine getirilmesini emredebilir. Bu süre içerisinde, diğer başvuruların incelenmesini erteleyerek, tarafların dostane çözüm hususunda anlaşmalarını bekler. Anlaşma olmazsa da, incelemeye kaldığı yerden devam edecektir.

Bu uygulamadaki temel amaç, AİHM’in daha önceki kararlarında sözleşmenin ihlal edildiğine ilişkin tespitte bulunduklarıyla aynı yapısal sorundan kaynaklanan uyuşmazlıkların, tekrar AİHM’in önüne gitmeden iç hukukta çözüme kavuşturulmasıdır. Böylelikle, yargılama sürecinin bitmesinden sonra başlayan aşamada, kararların icrası ve sürecin denetimi daha etkin hale gelecektir.⁵⁴ Mahkeme karar verdikten sonra açılan davalar, mahkemenin kararında görüşünü belirttiği spesifik bir kuralla yada spesifik bir uygulamayla ilgiliyse, kopya davalar olarak nitelendirilecektir.⁵⁵

⁵² http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf (22.01.2016).

⁵³ Danıştay Sekizinci Dairesinin 08.02.2006 gün ve E: 2005/342, K:2006/483 sayılı kararı.

⁵⁴ Levent Ünsal, *Klon Davaların Önlenmesi*, s.1.

⁵⁵ Kerem Altıparmak, *Kopya Davalar ve Pilot Kararlar: Bir Kararda Bin Adaletsizlik?*, Ankara Barosu Yayınları, s.79. <http://www.aihmiz.org.tr/files/AIHMpilotkarar.pdf>.

Benzer bir düzenleme de, Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 75. maddesinde yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre de, mahkemeye yapılan bir başvurunun yapısal bir sorundan kaynaklandığının ve bu sorunun başka başvurulara da yol açtığına tespit edilmesi yada açacağına öngörülmesi halinde pilot bir karar verilecektir. İdari mercilerce, bu pilot kararda yer alan gerekçeler ve ilkeler çerçevesinde, benzer nitelikteki başvurular da çözümlenecektir. Çözümlemediği takdirde ise, mahkeme tarafından bu başvurular topluca karara bağlanacaktır.⁵⁶

Her ne kadar, Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nde yer alan bu düzenlemenin, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda yer almaması nedeniyle yasal dayanaktan yoksun olduğu; pilot karara ilişkin hukuksal uyumsuzlukların, karardaki ilkeler çerçevesinde çözüme yetkisinin idari mercilere devredilmesinin kuvvetler ayrılığı prensibine aykırı olduğu⁵⁷ yönünde eleştiriler bulunsa da, pilot karar verme usulünün Anayasa Mahkemesi'nin iç işleyişi ile ilgili olması, ayrıca idarenin pilot kararlarda yer alan ilkeler doğrultusunda hareket etme zorunluluğunun bulunmaması karşısında, bu eleştirilerin yersiz olduğu düşünülmektedir.

Klon davaların pilot karar usulü ile çözümlenmesini, bütünüyle yargı dışı çözüm yolu olarak görmek doğru olmayacaktır. Grup davalarla ilgili mevzuat çalışmalarında, ortaya konulan “benzer idari uyumsuzluk” yaklaşımı burada da geçerlidir. Yargı yoluyla yapılan, sadece benzer uyumsuzluğun tespiti olacaktır. Bununla birlikte yargı yeri, bu tip uyumsuzlukların, dava açılması halinde nasıl sonuçlanacağını idareye söylemektedir. Bu durumda idareye düşen görev, dava açılmasına gerek bırakmayacak biçimde alternatif çözüm yollarının etkin biçimde işletilmesine yardımcı olmaktır.

1.2. Uyuşmazlıkların Alternatif Çözümünde Kullanılan Yollar

Uyuşmazlıkların çözümü konusunda temel olarak iki sistem vardır. Birincisi, devletin yetkili yargı organları eliyle ve dava yoluyla uyuşmazlıkların çözümü, diğeri ise dava yoluyla yargılama yapılmadan uyuşmazlıkların çözümüdür. Bu ikinci sisteme

⁵⁶ Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün “Pilot karar usulü” başlıklı 75. Maddesi.

⁵⁷ Osman Korkut Kanadoğlu, *Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru Hakkı Panel Notları*, İstanbul:İstanbul Barosu Yayınları, 2012, s.63.

dahil olan yöntemleri, uyuşmazlıkların alternatif çözüm yolları olarak adlandırılmak mümkündür.

Uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemleri kısaca, yargılama dışında kalan çözüm yöntemleridir. Bu tanımdan hareketle, mahkeme eliyle gerçekleşen ancak yargılama faaliyeti içinde değerlendirilemeyecek olan bazı çözüm yöntemlerinin de alternatif çözüm kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Bir çözümün alternatif olup olmadığını söyleyebilmek için dava kriteri esas kabul edilebilir. Buna göre, bir uyuşmazlığın dava yoluyla mahkemece yapılacak yargılama neticesinde çözümü haricinde, değişik her çözüm için alternatif çözüm tabirini kullanmak yanlış olmayacaktır.⁵⁸

Alternatif uyuşmazlık çözümü kavramında geçen “alternatif” terimi, mahkemelere alternatif bir kurum olarak değerlendirilmemelidir. Yargı dışında kalan çözüm yöntemlerini de, yargısal sistemin yerine ikame edilmeye çalışılan yahut onunla rekabet içinde bulunan bir süreçler bütünü olarak görmemek gerekir.⁵⁹ Bu yöntemler, tarafların sorunlarını kendilerinin çözmesini amaçlayan, çoğu zaman gönüllülük esasına dayanan dostane bir çözüm yolu olup, bir yargılama faaliyeti değildir. Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri, uyuşmazlıkların çözümünde yargısal yolların yanında yer alan ve tarafların istemleri hâlinde işlerlik kazanan, esas itibarıyla ilişkilerin koparılmadan sürdürülmesini ve adil bir karardan ziyade, her iki tarafı da tatmin edici bir çözüme ulaşılmasını hedefleyen yöntemler bütünüdür. Bir başka ifadeyle, alternatif uyuşmazlık çözümleri, devlete ait yargı yetkisinin mutlak egemenliğine zarar vermeden işlerlik kazanan ve uygulama alanı bulan ek yöntemler bütünü olarak nitelendirmek mümkündür. Nitekim 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu’nun 15. maddesinin (4) numaralı fıkrasında, niteliği gereği yargısal bir yetkinin kullanımı olarak sadece hâkim tarafından yapılabilecek işlemlerin arabulucu tarafından yapılamayacağı yönündeki hükümden de arabulucu gibi sıfatı bulunanların yaptığı faaliyetlerin yargısal bir faaliyet olmadığı açıkça anlaşılmaktadır.⁶⁰

Anayasa’nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı öngörülmüş, bu madde uyarınca, yapılacak yargılamanın

⁵⁸ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 168.

⁵⁹ Hakan Pekcanıtez, “Alternatif Uyuşmazlık Çözümleri”, *Hukuki Perspektifler Dergisi*, 5, 2005, s. 12-16.

⁶⁰ Anayasa Mahkemesi’nin 10.7.2013 gün, E: 2012/94,K: 2013/89 sayılı kararı.

kişiler yönünden gerçek bir güvence oluşturabilmesi için aranacak nitelikler de 36. maddede belirtilerek "*Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.*" denilmiştir. Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarına başvuru zorunluluğu, bu yollar sırf kişilerin hak aramalarını imkânsız hâle getirmek amacıyla oluşturulmuş etkisiz ve sonuçsuz yöntemler olmadığı sürece hak arama özgürlüğüne aykırı kabul edilemez.⁶¹

Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının başarılı olabilmesi ve hukuka uygun olabilmesi için bu yolların yargı yoluyla yarışmaması ve yargının yerine ikame edilmeye çalışılmaması gerekir. Bu yolların asıl hedefi sadece, basit ve kamu düzenini ilgilendirmeyen uyuşmazlıkların adli bir soruna dönüşmeden çözümünü sağlamak olmalıdır. Taraflar, alternatif çözüm yollarına başvurmak, süreci devam ettirmek, sonuçlandırmak veya bu süreçten vazgeçmek konusunda serbesttirler. Bir başka ifadeyle, taraflar alternatif yöntemlere başvurmuş olması, devletin yargılama yetkisini bertaraf etmez. Yargı dışı yöntemlerde "iradilik ilkesi" gereğince yargıya ve diğer çözüm yollarına başvuru yolu her zaman açıktır.⁶²

Alternatif uyuşmazlık çözüm yolları, tüm kültür ve uygarlıklarda çok eski zamanlardan bu yana uygulanmaktadır. Ancak, modern manada ilk kez Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmış, daha sonra Kıta Avrupası'nda yayılmıştır.⁶³ Günümüz dünyasında alternatif çözüm yöntemlerini, hüküm vermeye dayalı ve müzakere temelli olarak iki ayrı kategoride incelemek olanaklıdır. Birinci kategoride, tahkim örneğinde olduğu sonunda tarafları bağlayıcı bir hüküm verilebilen yöntemler vardır. İkinci kategori de ise, müzakere, arabuluculuk, uzlaşma gibi anlaşmayı esas alan usuller yer alır.⁶⁴

1.2.1. Müzakere (Negotiation)

Uyuşmazlığın müzakere ile çözümlenmesi, hiçbir şekil kuralıyla bağlı olmadan, tarafların birbirileri ile iletişime geçip uyuşmazlığı çözen karara birlikte ulaşması şeklinde olur. Bu amaç için yürütülen sürecin bütününe müzakere denir.

⁶¹ Anayasa Mahkemesi'nin 10.7.2013 gün, E: 2012/94,K: 2013/89 sayılı kararı.

⁶² Anayasa Mahkemesi'nin 10.7.2013 gün, E: 2012/94,K: 2013/89 sayılı kararı.

⁶³ Alper Bulur, Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Arabuluculuk Yöntemi, *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 2007, s.31.

⁶⁴ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 168.

Tarafların karşılıklı tartışma ve anlaşma yoluyla uyuşmazlıkları çözmeye çalışmaları, çok eski zamanlardan beri uygulanagelen bir metottur.⁶⁵

Normalde, müzakere herhangi bir uyuşmazlığın çözümü için atılacak ilk adımdır.⁶⁶ Anlaşmaya dayalı bütün çözüm yöntemlerinin belkemiğini müzakereler oluşturur. Müzakereler sadece bir alternatif çözüm yöntemi değil, aynı zaman da diğer alternatif çözüm yöntemleri için kullanışlı bir tekniktir.⁶⁷

Ancak, başlı başına müzakere(negotiation) kavramı ile ifade edilen ayrı bir alternatif çözüm yöntemi vardır ki, bazı özellikleri ile diğer yöntemlerden ayrılır. Öncelikle, bir müzakerenin başlaması için, tarafların çözümü bizzat gerçekleştirmek istemeleri gerekir. Bunun yanı sıra müzakere yönteminde, bir avukatın yada müzakere konusu edilen uyuşmazlığa dair uzmanlığı bulunan bir kişinin yardım amaçlı katılması her zaman mümkün olmakla birlikte, tarafsız bir üçüncü kişinin müzakerelere katılması, sürecin yürütülmesi için zorunlu bir unsur değildir. Bu nedenle, müzakere yolunun tercih edildiği durumlarda, taraflar arasındaki özel bir anlaşmazlığın henüz gerçek bir uyuşmazlığa dönüşmediğini söyleyebiliriz.⁶⁸

Bir uyuşmazlığın müzakere ile sona erdirilmesi, genellikle tarafları bağlayıcı sözleşmenin imzalanması ile olur. Bu sözleşmenin hazırlanması ve imzalanması aşamasında, genel hukuk kurallarına uygunluk haricinde ayrıca bir sınır bulunmamaktadır. Bu sözleşmenin hükümlerinin ihlali ayrı bir uyuşmazlık konusudur ve mahkemelerde dava yolu izlenmek suretiyle ihlalin giderilmesi her zaman olanaklıdır.

1.2.2. Uzlaştırma (Conciliation)

Uzlaşma, karşıtlar arasındaki anlaşmazlıkların ortadan kaldırılması yoluyla birlik sağlama, uygulanacak işlerde tartışma yoluyla bir bütünlük ve birliğe varma demektir. Uzlaştırma ise, kelime anlamıyla, iki yanın birbirine uymayan isteklerinde karşılıklı yararları birbirine yakınlaştırma yoluyla karşıtları arasında bir anlaşma sağlamaktır.⁶⁹

⁶⁵ James P. Groton, *Alternative Dispute Resolution: The Litigator's Handbook, Section of Litigation, Defending Liberty Pursuing Justice*, Chicago, Illionis, USA, 2000, s.207.

⁶⁶ Jay E. Grenig, *Alternative Dispute Resolution*, Thomson West, Boston, Massachusetts, USA, 2005 s.50.

⁶⁷ James P. Groton, *Alternative Dispute Resolution: The Litigator's Handbook*, s.207.

⁶⁸ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 134.

⁶⁹ Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr (22.11.2015).

Tarafsız üçüncü bir kişinin katkısı olmaksızın yürütülen müzakere süreci neticesinde tarafların uzlaşması her zaman mümkündür. Ancak, taraflar arasında devam eden bir müzakereye uzlaştırıcı sıfatı ile tarafsız bir üçüncü kişinin müdahale etmesi durumunda, bu çözüm sürecini uzlaştırma olarak adlandırmak gerekir. Arabulucu ile uzlaştırmacı işlevsel olarak birbirine benzerdir. Bu yüzden doktrinde, çoğunlukla arabuluculuk ve uzlaştırma kavramları birbirlerinin yerine kullanılır.⁷⁰ Uzlaştırma, arabuluculuğa göre daha serbest bir yöntemdir. Bununla birlikte uyuşmazlığın tarafları, uzlaştırıcıya uyuşmazlık konusu olay ve kendi istek ve durumları ile ilgili açıklama yaparlar. Ayrıca taraflar uzlaştırıcının eşliğinde yüz yüze görüşmek yerine uzlaştırıcı ile ayrı görüşürler. Uzlaştırıcı, tarafların açıklamaları ile ilgili detaylı bilgi, isteyebilir. Uzlaştırıcı, uyuşmazlık ile ilgili çözüm önerileri geliştirir ve bir anlaşma sağlanması için çalışır. Uzlaştırıcının delil araştırma, tanık dinleme, karar açıklama gibi yetkileri yoktur. Uzlaştırıcı genel olarak sorunun çözümü için, uzmanlığına dayanarak danışmanlık hizmeti verir ve tarafların anlaşması için taraflara yol gösterir. Uzlaştırıcı, uzlaşma sürecinin belirli bir aşamasında uyuşmazlığı sona erdirmeye koşullarının sağlandığını düşündüğünde çözüm önerisini yazılı bir metin olarak hazırlayarak tarafların onayına sunar. Metinde yer alan önerilerin taraflarca kabulü halinde, bu metin sözleşme niteliği ve bağlayıcılık kazanarak uyuşmazlığı sona erdirir. Müzakere ve arabuluculuk yöntemlerinde olduğu gibi, uzlaşma da dava öncesinde ve dava aşamasında mümkündür.⁷¹

1.2.3. Tahkim (Arbitration)

Tahkim (arbitration), anlaşmazlıkların mahkeme ya da hakim tarafından değil, hakim gibi davranacak üçüncü bir kişi tarafından çözümlenmesi yoludur. Tahkimi yürütecek olan kişinin (arbitrator) çözüm sorumluluğunun bulunması ve hakim gibi karar verebilmesi nedeniyle, bu yolun yargısal bir yol olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu yargısal yol, devletin yargı yolunun dışındadır.⁷² Diğer alternatif çözüm yöntemleri gibi bu çözüm yolunun da, klasik anlamda devlet yargısına alternatif oluşturduğunu düşünmemek gerekir.

⁷⁰ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 760.

⁷¹ Erdem, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, s. 57,58.

⁷² Mustafa Özbek, *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (II)*, Hakemli Makaleler, *TBB dergisi*, 2005, Sayı 57, s. 97.

Tahkimi arabuluculuktan ayıran önemli özellik, uyuşmazlığın tarafı olmayan üçüncü kişinin çözüm amacıdır. Tahkimde hakemin uyuşmazlığı çözmesi beklenir. Arabuluculuk ve uzlaştırma yollarında, üçüncü kişiler sadece taraflar arasında çözüme yönelik iletişimi sağlarlar, çözümü isterler ama çalışmalarının ana hedefi çözüm değildir. Tahkimde ise, hakem bir karar verir. Bu kararın bağlayıcı olup olmayacağı konusunda tarafların önceden anlaşması gerekir.⁷³

Tahkim süreci yargısal bir süreçtir. Tarafların ve tanıkların dinlenmesi, gerektiğinde delillerin toplanıp değerlendirilmesi, keşif ve bilirkişi uygulamaları gibi yargısal usullerin kullanılması her zaman mümkündür. Bu yönüyle, tahkimin yargı bir dışı alternatif çözüm yolu olup olmadığı doktrinde tartışmalıdır.

1.2.4. Arabuluculuk (Mediation)

Tarafların müzakere yöntemini seçmeleri halinde, müzakere sürecini salt kendileri yürütebilirler yada tarafsız üçüncü bir kişi yardımıyla da yürütebilirler. Tarafları, müzakerelerde bulunmak amacıyla bir araya getiren, aralarındaki iletişimin sağlıklı olmasını sağlayan ve bu suretle tarafların bir çözüme ulaşmalarını sağlayan kişiye arabulucu, arabulucunun yardımıyla yürütülen müzakereye de arabuluculuk denir.⁷⁴ Bir arabulucunun var olup olmaması bu yöntemi müzakere yönteminden ayırır.

Arabuluculuk yönteminde karar mercii yine taraflardır. Arabulucunun karar üzerindeki etkisinin eser miktarda olması beklenir. Arabulucu aslında bir süreç yöneticisidir. Müzakerenin sonucunda tarafların verdiği kararın niteliği, arabulucunun hak ve menfaatlerinde bir değişiklik meydana getirmemelidir. Bir Arabulucunun ulaşmak istediği başarı, sadece uyuşmazlığın müzakere yoluyla çözümlenmesi olmalıdır.

Arabuluculuk yöntemi sonucunda verilen kararların niteliği ile müzakere yöntemi neticesinde verilen kararın niteliği aynıdır. Nihai karara sözleşme statüsü kazandırılmak suretiyle taraflarca imzalanacak yazılı metin haricinde, kararların ayrıca bir bağlayıcılık unsuru bulunmamaktadır. Bununla birlikte, müzakereler tamamen tarafların iradelerinin gölgesinde yapılmış olmaları itibarıyla, müzakereye dayalı

⁷³ Erdem, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, s. 62,63.

⁷⁴ <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhmhob/article/viewFile/1019018693/1019017889> s. 185 (22.01.2016).

alternatif çözüm yöntemleri neticesinde uzlaşılacak konularda ayrıca bir uyuşmazlık çıkması olasılığı düşüktür.⁷⁵

Arabuluculuk yöntemlerini, arabulucunun görevleri ve konumu göz önünde bulundurularak “modern arabuluculuk” ve “geleneksel arabuluculuk” şeklinde kategorize etmek mümkündür. Modern arabuluculuklarda çözüm sürecinin sahibi taraflardır ve arabulucu sadece taraflara yardımcı olur. Ancak geleneksel arabuluculuklarda, arabulucunun sosyal statüsü ve baskın kimliği etkin rol oynar.⁷⁶

Türkiye’de yasal düzenleme ile getirilen arabuluculuk kurumu daha çok geleneksel arabuluculuk izleri taşıyan yargısal arabuluculuğa yakındır. Bu arabuluculuk türünde yetkili olan kişinin, hukuki bilgisi ve bağlayıcı karar verebilme gücü ön plandadır.

Türk hukuk sisteminde, arabuluculuk yöntemi ile ilgili ilk yasa 22.06.2012 tarih ve 28331 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak, tam anlamıyla 22.06.2013 tarihinde yürürlüğe giren 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu’dur. (Arabuluculuk Kanunu olarak anılacaktır)

Hukuk uyuşmazlıklarının arabuluculuk yoluyla çözülmesinde uygulanacak usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarılan(madde 1/1) bu yasanın, (aile içi şiddet iddiasına dayalı uyuşmazlıklar hariç) tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının çözülmesinde uygulanacağı belirtilmiştir. (madde 1/2) Dolayısıyla yasada arabuluculuğun, tüm hukuk uyuşmazlıklarında değil, sadece tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri, sulh olmak suretiyle sona erdirebilecekleri hukuk uyuşmazlıklarında uygulanmasının mümkün olduğu vurgulanmıştır.

Arabuluculuk Kanunu yayımlandıktan sonra, bazı hükümlerinin Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülerek Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açılmış, Kanun’un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan hükümlerin Anayasa’ya uygunluğunun değerlendirilmesi neticesinde ise, iptal isteminin reddine karar verilmiştir.⁷⁷

Dava dilekçesinde, kuralda arabuluculuğa elverişli olan uyuşmazlıklarda tek kıstasın “*tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri özel hukuk*

⁷⁵ <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhmhob/article/viewFile/1019018693/1019017889> s. 185 (13.02.2016).

⁷⁶ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 590.

⁷⁷ Anayasa Mahkemesi’nin 10.7.2013 gün, E: 2012/94,K: 2013/89 sayılı kararı.

uyuşmazlıkları” olarak belirlendiği, ancak bu kıstasın yeterince açık olmadığı, hangi konuların arabuluculuğa elverişli olduğunun iptali istenen maddede tahdidi olarak sayılması gerekirken bunun yapılmadığı, taraflardan birinin güçsüz konumda olduğu uyuşmazlıklarda veya irade fesadı hâllerinde ne olacağına ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmediği, özellikle kamu düzenine ilişkin hukuki ilişkilerde, aile hukuku ve iş hukuku kapsamına giren uyuşmazlıklarda bu fıkranın uygulanması durumunda kamu yararı, toplum menfaati ve hak arama hürriyetinin zedeleneyeceği, ekonomik yönden güçsüz olan işçiler açısından da maddi ya da manevi baskı ile arabulucuya başvuruya zorlama ve neticede ciddi hak kayıplarına uğramanın söz konusu olacağı, devletin yargı unsuru devre dışı bırakılarak, bir anlamda yargının kısmi özelleştirmeye tabi tutulmuş olduğu, kuralda yer alan “yabancılik unsuru taşıyanlar da dahil olmak üzere” ibaresiyle bu Kanunla yabancıların da kendi hukuklarını yaratmasına imkân tanıyacak paralel hukuki düzenlemelerin yaratılmasına imkân sağlanacağı ve bunun üniter devlet açısından son derece tehlikeli durumların ortaya çıkmasına neden olabileceği, iptali istenen kuralla ikili ve çok hukuklu bir yapı ortaya konulma tehlikesinin bulunduğu, kuralda kamu yararı ve/veya kamu düzeninin korunması ibarelerine yer verilmediği, ayrıca tabii hâkim ilkesinin de ihlal edildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, davanın reddi yönündeki kararın gerekçesinde özetle⁷⁸; arabuluculuğun her türlü hukuki uyuşmazlıkta değil, yalnızca tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümünde uygulanabileceği, aile içi şiddet iddiasını içeren uyuşmazlıkların arabuluculuğa elverişli olmadığına da hükme bağlandığı, kanun koyucu tarafından hangi tür uyuşmazlıklarda arabulucuya başvurulacağına ilişkin tahdidi bir yöntem seçilmediği, bunun yerine uyuşmazlığın niteliğine ilişkin temel bir kural konulduğu, böylelikle özel hukuk gibi oldukça geniş ve sürekli gelişen ve değişen bir alanda bazı hususların eksik kalma olasılığının önüne geçildiği, öte yandan, kuralda geçen tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebileceği işler kavramı mevzuat ve uygulamada karşılaşılan ve bilinen bir kavram olduğu, madde metninde yer verilmese de kamu düzenine ilişkin konuların, tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edemeyecekleri alan kapsamında kaldığı hususunda herhangi bir şüphe olmadığı, nitekim madde gerekçesinde de “Bu durum karşısında, kamu düzenine ilişkin olan ve

⁷⁸ Anayasa Mahkemesi’nin 10.7.2013 gün, E: 2012/94,K: 2013/89 sayılı kararı.

dolayısıyla tarafların üzerinde serbestçe tasarrufta bulunmalarına olanak vermeyen hukukî ilişkilerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasında, arabuluculuk kurumuna müracaat edilemeyecektir.” denilmek suretiyle, kamu düzenine ilişkin olan konularda arabulucuya başvurulamayacağının ifade edildiği, bu durumda, kuralın, belirsiz olduğundan söz edilemeyeceği, kaldı ki, Kanun'un 17. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, tarafların serbestçe tasarruf edilebilecek alanlar dışında arabuluculuğa başvurduğunun tespit edilmesi durumunda arabuluculuk faaliyetinin sona ereceğinin ifade edildiği; ayrıca Kanun'un 18. maddesinde, arabuluculuk faaliyeti sonucunda düzenlenen anlaşma belgesinin icra edilebilirliği için söz konusu belgeye hâkim tarafından icra edilebilirlik şerhi verilmesi gerektiği ve hâkimin bu şerhi verirken arabuluculuk faaliyetinin arabuluculuğa elverişli olup olmadığını inceleyeceği dikkate alındığında, bu konuda yargısal bir denetimin de söz konusu olduğunun açık olduğu hususlarına yer verilmiştir.⁷⁹

Ayrıca, Arabuluculuk Kanununda arabuluculuğun da tanımı yapılmıştır. Bu tanıma göre, arabuluculuk; sistematik teknikler uygulayarak, görüşmek ve müzakerelerde bulunmak amacıyla tarafları bir araya getiren, onların birbirlerini anlamalarını ve bu suretle çözümlerini kendilerinin üretmesini sağlamak için aralarında iletişim sürecinin kurulmasını gerçekleştiren, uzmanlık eğitimi almış olan tarafsız ve bağımsız bir üçüncü kişinin katılımıyla ve ihtiyarî olarak yürütülen bir uyuşmazlık çözüm yöntemidir.⁸⁰

Arabuluculuk Kanununda oldukça detaylı yapılan bu tanımlamada, arabulucunun tarafsız ve bağımsız olmasının yanı sıra ayrıca uzmanlık eğitimi almış olması vasfı belirtilmiştir. Aslında, bir arabulucunun çözüm sürecini yürütebilme konusunda yetkin olması ve taraflarca seçilmesi yeterlidir. Ayrıca uzmanlık eğitimi almış olması gerekmez. Yasa koyucunun tanımladığı arabulucu, doktrinde tüm yönleriyle tartışılan arabulucu kavramına denk düşmemektedir. Ancak Arabuluculuk Kanununun bir bütün olarak değerlendirilmesinden, Kanun'da tanımı yapılan arabulucu, arabuluculuk unvanını kazanan ve bu unvanın sağladığı hak ve yetkileri kullanabilen arabulucu olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca Kanun'un 6. maddesinde; Kanun'da yer alan unvan, hak ve yetkilere sadece sicile kayıtlı olan arabulucuların sahip olacağı belirtilmiş, 20. maddesinde de; arabulucular siciline kaydedilebilmek

⁷⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 10.7.2013 gün, E: 2012/94,K: 2013/89 sayılı kararı.

⁸⁰ *Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu 2/b maddesi*, Sayı 6325, Yıl 2012.

için, Türk vatandaşı olmak, mesleğinde en az beş yıllık kıdeme sahip hukuk fakültesi mezunu olmak, tam ehliyetli olmak, kasten işlenmiş bir suçtan mahkûm olmamak, arabuluculuk eğitimini tamamlamak ve Bakanlıkça yapılan yazılı ve uygulamalı sınavda başarılı olmak gibi özel şartlar sayılmıştır.

Bu hükümlerden yola çıkılarak, Türkiye’de arabuluculuğun sadece Arabuluculuk Kanunu’nda belirtilen sicilde kayıtlı olan kişilerce yapılacağı sonucuna ulaşamaz. Nitekim, 6. maddenin kanun gerekçesinde; tarafların aralarındaki uyuşmazlığı çözmek için eğer güveniyorlar ve uyuşmazlığın çözümünde yardımcı olacağına inanıyorlarsa, sicile kayıtlı olmayan, bu konuda eğitim almamış, üzerinde anlaştıkları bir üçüncü kişiyi arabulucu olarak görevlendirebilecekleri, ancak, arızî olarak ve tarafların isteğine uygun yürütülen bu faaliyetin, o kimseye arabulucu sıfatını kazandırmayacağı ve bu Kanunda belirtilen yetkileri vermeyeceği, sadece o uyuşmazlığa münhasır olarak faaliyette bulunabileceği belirtilmiştir.

Türkiye’de henüz tam anlamıyla kurumsallaşmamış olan arabuluculuğun, yasal mevzuatın oluşturduğu güvenli zemin ile yaygınlaştırılmak istendiği açıktır. Arabuluculuk Kanunu ile hem arabuluculuk yönteminin tanıtılması ve uygulanması hem de arabuluculuk ile ilgili yaşanması muhtemel sorunların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Bu Kanun’un 35. maddesi ile ayrıca 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanun’unda değişiklikler yapılmıştır. Böylelikle, yapılacak ön inceleme sırasında tarafların, sulh ile birlikte arabuluculuğa da mahkemece teşvik edilmesi sağlanarak uyuşmazlığın alternatif yolla çözümü amaçlanmıştır.

1.3. Alternatif Çözüm Yollarına Duyulan İhtiyacın Nedenleri

Bir çözüm yolunun alternatifi ile kastedilen her zaman daha iyisi değildir. Ancak bir insanın, yöneldiği alternatif çözüm yolunun her zaman daha iyi olması beklenir. Uyuşmazlıkların dava yolu ile çözümü yerine, tarafların kendi iradeleri ile uzlaşarak uyuşmazlığı sona erdirmeleri artık daha fazla tercih edilmektedir.⁸¹ Bu tercihte yaşanan yoğun artışı iki şekilde değerlendirmek mümkündür. Birincisi, klasik anlamda devlete ait olan yargı yetkisi çerçevesinde yürütülen dava süreçlerinin adaletin sağlanması konusunda zafiyete uğrayıp yetersiz kalması, tarafları farklı yol

⁸¹ Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Adalet Komisyonu Raporları (1/486), 6325 Sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi. <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamaları/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6325ss.pdf> (27.03.2016).

arayışlarına itmektedir. İkincisi ise, alternatif çözüm yöntemleri dava yollarına nazaran oldukça hızlı, ekonomik ve adil, kısacası ussal çözümler sunmaktadır.

Alternatif çözüm yollarının gerekliliğini, sadece taraflara sağladığı fayda açısından değerlendirmemek gerekir. Toplumsal olarak, adaletten yana her türlü gelişmenin aynı zamanda toplumsal barışa ve dolayısıyla toplum huzuruna katkıda bulunacağı ön kabulünden hareketle, uyuşmazlığın tarafı olmayan kamu açısından da bu alternatif çözüm yöntemlerine duyulan ihtiyacın tartışılması gerekmektedir. Nitekim, uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemleriyle çözümü, son yıllarda sadece uyuşmazlığın taraflarının ilgilendiği bir konu da değildir. Aynı zamanda pek çok devlet yönetiminin de üzerinde çalıştığı ana gündem maddelerinden biridir.

Anayasa'nın 141. maddesine göre davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması yargının görevidir. Bu görevin ağır iş yükü altında yerine getirilmesi zorlaştıkça, yargının iş yükünün azaltılması, adalete erişimin kolaylaştırılması ve usul ekonomisi gibi çeşitli nedenlerle yargıya ilişkin anayasal kuralların etkililiğinin sağlanması bakımından gerekli görülmesi durumunda uyuşmazlıkların çözümü için alternatif yöntemlerin yaşama geçirilmesi gerekmektedir.⁸²

Yargıdaki iş yükünün azaltılması, yargı maliyetlerinin düşürülmesi için alternatif çözüm yollarının varlığı çok önemlidir. Yargı maliyeti ile kastedilen sadece maddi kayıp değildir. Maddi karşılığı ölçülemeyen zaman ve emek sarfıyatı da, bir maliyet unsurudur. Bununla beraber, yargılama usullerinin esneklikten yoksun olması, katı yasa kurallarıyla bağlı olmayan alternatif çözüm yollarını gerekli kılmaktadır. Çünkü, bazı dava türlerinde uyuşmazlıkların hakkaniyete uygun olarak çözümlenmesi, yargı yoluyla mümkün olmamaktadır. Yargı sistemleri arasındaki etkileşimin her geçen gün arttığı günümüz dünyasında, tüm bu sebeplerden ötürü, özel hukuk alanında olduğu gibi Türk idari yargı sisteminde de alternatif çözüm yöntemlerinin uygulanması gerekmektedir.⁸³

Özel hukuk alanında uygulama alanı bulan alternatif çözüm yollarının, kamu gücü kullanılmak suretiyle idarece tek taraflı tesis edilen işlemlere ilişkin uyuşmazlıklarda uygulanması her zaman kolay olmamaktadır. Ancak idari yargıda iş

⁸² Anayasa Mahkemesi'nin 10.7.2013 gün, E: 2012/94,K: 2013/89 sayılı kararı.

⁸³ Mahmut Şen, "İdari Yargıda Hakim Huzurunda Uzlaşma ve Arabuluculuk" [http://www.hukabdergi.com/p2507/\(27.3.2016\)](http://www.hukabdergi.com/p2507/(27.3.2016)).

yükünün artmasıyla birlikte davaların uzamasından kaynaklanan sorunlar, yargı dışında da uyuşmazlıkların çözümü için olanaklarını gündeme getirmiştir.⁸⁴

Özel hukuk ilişkilerinden doğan uyuşmazlıkların çözümü için uygulanacak bütün alternatif çözüm yöntemlerinin, özel hukukta uygulandığı şekliyle idari uyuşmazlıklarda uygulanması elbette ki mümkün olamayacaktır. Mesela, alternatif çözüm yollarının olmazsa olmazı olan tarafların irade serbestisi, idari uyuşmazlıklarda en az bir taraf yönüyle sekteye uğrayacaktır. Çünkü idari makam ya da idari görevli olarak karşımıza çıkan idari tarafın, özel şahıslar gibi sınırsız bir irade serbestisi hiçbir zaman olamayacaktır. Yukarıda da açıklandığı gibi, özel hukuk ilişkilerinden doğan uyuşmazlıkların taraflarının çözüm sürecindeki davranışları için, kanuna aykırı olmadıkça usul dayatması söz konusu olmayacaktır. Ancak, idari bir uyuşmazlığın idare tarafının davranışları, ilgili hukuki mevzuatın belirlediği yetki ve sorumluluk çerçevesinde, öngörülen usullere uygun olmak durumundadır. Bu yüzden alternatif çözüm yollarının bir özelliği olan, yöntem ve şekil yönünden esneklik konusu da tartışmalı olacaktır.

Nitekim, 2.11.2011 tarih ve 28103 sayılı resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 659 Sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname’nin, idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallini öngören 12. maddesinde yer düzenlemelerde de, etraflı bir biçimde sulh süreci anlatılmış, sulh başvurusunun nasıl yapılacağından, gerçekleşmesi halinde sulhün nasıl neticelendirileceğine kadar tüm usuller belirtilmiştir.

1.3.1. Mahkemelerin Aşırı İş Yükü Sorunu

Davaların, makul sürede ve gerektiği ölçüde incelenmesine olanak tanımayacak kadar çok sayıda olması, “aşırı iş yükü” olarak adlandırılmaktadır. Aşırı iş yükünün en belirgin sonucu, adil yargılanma hakkının ihlalidir. Bu hakkın ihlali, yargılamanın gecikmesi ile mümkün olabileceği gibi sayısal sorumluluklarını yerine getirmeye çalışan mahkemenin davanın görümü sırasında gerekli özeni gösterememesi ile de mümkündür.

⁸⁴ Orhun Yet, “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları İçinde Tahkim” *II. Uluslararası Özel Hukuk Sempozyumu “TAHKİM”*, ss.255-261, [http://hukuk.marmara.edu.tr/yayinlar/sempozyum-yayinlari/ii-uluslararasi-ozel-hukuk-sempozyumu-tahkim/.\(27.03.2016\)/](http://hukuk.marmara.edu.tr/yayinlar/sempozyum-yayinlari/ii-uluslararasi-ozel-hukuk-sempozyumu-tahkim/.(27.03.2016)/).

Türkiye’de 2005 ila 2014 yılları arasında açılan ve karara bağlanan dava istatistiklerini yayımlayan Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü’nün verilerine bakıldığında; hukuk mahkemelerine gelen toplam dava sayısı 2.180.305 iken, %51,0’lık artış oranı ile 2014 yılında 3.293.090 olmuştur. Yine, idari mahkemelere toplam gelen dava sayısında da (geçen yıldan devir, yıl içinde açılan ve bozularak gelen toplam dava sayısı) artış olduğu gözlenmektedir. 2005 yılında idari yargı mahkemelerine gelen toplam dava sayısı 390.312 iken, %49,2’lik artış ile 2014 yılında 582.183 olmuştur. Yine, aynı yıllar içerisinde, Türkiye’deki tüm yargı kollarında görev yapan hakimler, yılda ortalama 814 ila 894 arasında davaya bakmaktadırlar.⁸⁵

İstatistiklerin genel olarak değerlendirilmesinden; alternatif çözüm yollarının daha etkin kullanılabileceği hukuk uyuşmazlıklarından kaynaklanan davalar ile bu çalışmanın konusu olan idari uyuşmazlıklardan kaynaklanan davaların toplam sayılarında önemli bir artış olduğu sonucuna varılmaktadır. Yine, bir hakimin yılda ortalama 800-900 dava dosyasına baktığı gerçeğinden hareketle, yayımlanan istatistikler Türkiye’de mahkemelerin aşırı iş yükünün bulunduğunu tereddüde mahal bırakmayacak açıklıkta ortaya koymaktadır.

Türkiye’de mahkemelerin taşıyabileceğinden çok iş yükünün olması, sadece yargı erkinin işleyişinden ve yargı yönetiminin uygulamalarından kaynaklanan bir sorun değildir. Gereğinden fazla uyuşmazlığın meydana gelmesine imkan tanıyan yasal mevzuatın hazırlayıcısı olan yasama organının, yargı yönetimi ile kesişen kısmı yönünden yürütmenin, ayrıca sosyolojik ve kültürel yapısı itibariyle sorun-çözüm ekseninde çözüm kutbundan gittikçe uzaklaşan toplumun da bu sorunun oluşmasında payı vardır. Bu yüzden, ortaya çıkan hukuki anlaşmazlıkların hemen uyuşmazlığa dönüşmesine, yine uyuşmazlıkların neredeyse tamamının davaya dönüşmesine sebep olan tüm dinamiklerin bir arada irdelenmesi gerekir.

Alternatif çözüm yöntemlerinin geniş kapsamlı ve etkin bir biçimde işlerlik kazanması ilk etapta tabi ki mahkemelerin iş yükünün azalmasına katkı sağlayacaktır. Ancak, bu sonuçtan hareketle alternatif yöntemlerin, yargı sistemi ile rekabet halinde olabileceğini söylemek mümkün değildir. Alternatif çözüm imkanlarının artırılması, yargısal yollara başvuru imkânını tamamen ortadan kaldırılmayacak, sadece devlete

⁸⁵ Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, *Adli İstatistikler 2014*, Ankara: Hizmete Özel Basım, , 2014, s.4,5.

ait olan yargı yetkisinin mutlak egemenliğine zarar vermeden uyuşmazlıkların daha basit ve kolay çözümünü sağlayacaktır.⁸⁶

1.3.2. Alternatif Çözüm Maliyetinin Düşük Olması

Bir uyuşmazlığın dava yoluyla değil de, dava yolu haricindeki bir yolla çözümlenmesini isteyen tarafların en önemli gerekçelerinden biri, dava yolunun maliyetinin çoğunlukla yüksek olmasıdır.⁸⁷ Zira, önce davacı tarafından ödenen, davayı kaybetmesi halinde ise davalı tarafına yüklenecek harç ve yargılama giderleri oldukça fazla olabilmektedir. Aslında, Türkiye’de dava açmanın her zaman maliyetli olduğunu söyleyemeyiz. Türkiye’de yargılamanın yöntemine dair usul yasalarında, usul ekonomisi ilkesine (davaların hızlı, basit ve ucuz olarak görülmesi) hizmet etme amacıyla yürürlüğe konulmuş pek çok hüküm yer almaktadır.⁸⁸ Ancak, özellikle makul sürede çözümlenmeyen davalarda, bilirkişi, keşif, vekalet ücretleri gibi öngörülemeyen bazı masrafların çıkması, tarafları mahkeme karşısında adalet arayışından soğutabilmektedir. Uyuşmazlıkların müzakere temelli yöntemlerle çözümlenmesi sırasında, tarafların öngörülemeyen maliyetle karşılaşma olasılıkları oldukça düşüktür. Bu nedenle, yapılacak fayda-maliyet analizi neticesinde dava yolu yerine müzakere ve uzlaşma arayışı daha makul gözükecektir.

Dava yoluyla çözümlenen uyuşmazlıkların taraflarca karşılanmayan başka bir gider kalemi daha vardır. Davaların çözümü sürecinde başta hakimler ve savcılar olmak üzere emek sarf eden tüm personelin ücretleri, yine mahkemelerin genel yönetimi nedeniyle ortaya çıkan bu giderler genel bütçeden karşılanmaktadır. Bu nedenledir ki pek çok devlet, uyuşmazlıkların azaltılması veya uyuşmazlıkların dava dışı yollarla çözüme kavuşabilmesi için çaba sarf etmektedir.

1.3.3. Alternatif Çözüm Sürecinin Daha Kısa Ve Basit Olması

Dava yollarında karşılaşılan yüksek maliyet tutarlarının, hak arama düşüncesine sahip bireylerin önündeki en önemli engellerden biri olduğu yukarıda

⁸⁶ Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Adalet Komisyonu Raporları (1/486), 6325 Sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi. <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamaları/Kanunlasarı/2012Yılı/Kanmetni/6325ss.pdf> (27.03.2016).

⁸⁷ Erdem, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, s. 52.

⁸⁸ (Örneğin, HMK’nın kanun gerekçesinde; “...davaların usul ekonomisi ilkesine uygun bir biçimde, makul bir sürede sonuçlanması hedeflenmiştir.” , “...olanağı yaratılmak suretiyle, usul ekonomisi ilkesine de uygunluk sağlanmıştır.” “...usul ekonomisi ilkesinin gerçekleştirilmesine büyük ölçüde katkıda bulunur.” gibi pek çok cümle vardır.) <http://www.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0574.pdf>.(27.3.2016).

ifade edilmişti. Bahsi geçen maliyetin unsurları bunlarla sınırlı değildir. Nihai kararlar birlikte taraflardan birinin üzerinde bırakılan yargılama giderlerinin yanı sıra, özellikle yargılama sürecinin uzamasıyla taraflarca kaybedilen zamandan kaynaklanan bir maliyet unsuru daha vardır. Özellikle, rekabet şartlarının çetin olduğu ticaret hayatında, kısa bir zaman kaybı, davanın tarafı olan firmanın ticari yarıştan kopmasına neden olabilir. Bundan dolayı taraflar, dava yolunu tercih ederken kaybedilecek işgücü ile davayı kazanmaları halinde elde edilecek kazanımları karşılaştırırlar ve kimi zaman dava açmaktan vazgeçerler.

Davaların çözümünün makul süreleri aşması, dava açılrsa da açılmasa da hak ihlaline neden olmaktadır. Zaman kaybindan kaynaklanan maliyeti düşünerek dava açmaktan vazgeçen taraflar, alternatif çözüm yoluna gidemediklerinde haklarını kaybedecekleri gibi, davanın açılması halinde sürecin uzamasından dolayı hakka ulaşmanın gecikmesiyle de bir hakkın kaybı söz konusu olabilecektir. Davaların uzamasından kaynaklanan hak ihlalleri, genel olarak adil yargılanma hakkının ihlali çerçevesinde değerlendirilir. Çünkü adil yargılanma hakkı, yargılamanın makul süre içinde tamamlanmasını gerektirmektedir.⁸⁹

Alternatif çözüm yöntemleri ile son derece uzun sürebilecek olan bir sürecin yönetimi öngörülme suretiyle hızlı bir sonuç alınabilir. Böylelikle taraflar, zamanlarını anlaşmazlık çözümü şeklindeki verimsiz bir uğraşla boşa harcamak yerine, dava yoluna nazaran daha az zaman ve para harcayarak uyuşmazlıkları giderebilirler. Alternatif çözüm yöntemlerinin kullanımı sayesinde, uyuşmazlıkların çok daha kısa sürede çözümlendiğine dair pek çok örnek bulmak mümkündür. Örneğin, çevreyi kirlettiği yönündeki iddialar üzerine bir firmaya karşı açılan davada yirmiden fazla davacı, çok sayıda tanık ve altmıştan fazla bilirkişinin bulunduğu, uyuşmazlığın dava yoluyla çözümü bir yıldan fazla sürmesi öngörülmüyorken, üç gün süren kısa bir jüri yargılaması sonunda anlaşmaya varıldığı ve uyuşmazlığın başarıyla çözüldüğü görülmüştür.⁹⁰

Dava yoluyla ulaşılan çözümün, alternatif çözüme göre uzun sürmesi sadece yargılamayı yapan mahkemelerin iş yükü ile açıklanamaz. Tarafların tercih değişikliğine neden olan hız farkı, ayrıca yargılama usullerinin karmaşık olması ve

⁸⁹ 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun genel gerekçesi.
<http://www.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0574.pdf>.(27.3.2016).

⁹⁰ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 259.

alternatif çözüm yollarının ise daha basit olmasından da kaynaklanmaktadır. Dava yoluna giren taraflar, kendi durumlarına uygun olsa da olmasa da, daha önce konulmuş genel usul kuralları çerçevesinde hareket etmek zorundadırlar. Bu usul kurallarının anlaşılması ve hak kaybına uğramadan taraflarca uygulanması bazen hukuki uzmanlık ve tecrübe gerektirmektedir. Olası bir anlaşmazlık ya da tecrübesizlik hukuki yardım ile izale edilmez ise sürecin uzaması kaçınılmaz olabilmektedir. Ancak, neredeyse bütün yol ve yordam kurallarının taraflarca belirlenebildiği alternatif çözüm sürecinde bu sorun ortaya çıkmayacaktır. Çünkü uyuşmazlığın niteliği dikkate alınmak suretiyle münhasıran belirlenecek programa ve kurallara tarafların uyması daha kolay olacaktır.

1.3.4. Alternatif Çözüm Yollarının Esnek ve İlmli Çözüm İmkânı Sağlaması

Genel hatlarıyla kategorize edilmeye çalışılan alternatif çözüm yollarının çeşitlerini ve özelliklerini sınırlandırmak olası değildir. Çünkü alternatif çözüm yöntemleri, yeterli yaratıcılığa sahip taraflara ve vekillere, esnek çözümler üretme konusunda çok geniş imkanlar sunmaktadır. Yasal mevzuatta yazılı genel hükümlere aykırı olmayacak biçimde, tarafların dava dışındaki bir çözüm yolunu istediği gibi çizebilmesi mümkündür. Bu nedenle, ortaya çıkan tüm uyuşmazlıklar kadar, alternatif çözüm yolu olabileceğini söylemek teorik olarak mümkündür. Örneğin, alternatif çözüm süreci sonunda verilecek kararın taraflar için bağlayıcı olup olmayacağı, ticarî bilgi ve belgelerle sırların açıklanmaması veya kısaca açıklanması veya kapsamlı olarak (fakat yine de belli ölçüde kısılmak suretiyle) açıklanması, arabuluculuk, kısa yargılama, kısa jüri yargılaması, tahkim, arabuluculuk-hakem, uzman vakıa tespiti veya özel yargıç yollarından hangisinin uygulanacağı, delil kurallarına veya maddî hukukun belirlediği hükümlere başvurulup başvurulmayacağı, tarafsız bir üçüncü kişinin görüşünün alınıp alınmayacağı, bazı temyiz yolları hakkında hüküm konulup konulmayacağı konularında tarafların özgürce karar verebilmesi mümkündür.⁹¹

1.3.5. Alternatif Çözümün Sürecinin Neticesinde Tarafların Tatmin (Memnuniyet) Seviyesinin Yüksek Olması

Dava yoluyla yürütülen çözüm sürecinde, tarafların katılımı çoğu kez dolaylı olmaktadır. Tarafların birbirleriyle ve hakimle sadece vekilleri aracılığı ile iletişim kurabilmeleri durumunda, karmaşık yargılama süreci üzerindeki kontrolünü

⁹¹ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 262.

hissedemeyen tarafların sinirli ve tahammülsüz olmaları kaçınılmaz olabilmektedir.⁹² Halbuki uzlaşmaya dayalı çözüm süreçlerinde taraflara tanınan, çatışmayı ve süreci yönetme özgürlüğü, tarafların hem yargılama sürecinde hem de çözüme ulaştıkları andaki memnuniyet seviyesini artırmaktadır.

Ayrıca, tarafların belirli noktalar üzerinde anlaşmaya varması, karşılıklı irade uyumuyla gerçekleştiğinden, sonucun taraflarca benimsenmesi ve içselleştirilmesi daha kolay olmaktadır.⁹³

1.3.6. Alternatif Yolla Çözülen Uyuşmazlıkların Daha Az Tekrar Etmesi

Uyuşmazlıkların dava yoluyla çözümü neticesinde ortaya çıkan hukuki sonucun tarafları bağlayıcılığı, tarafların uyuşmazlığa neden olan eylem ya da eylemsizliklerini çoğu kez durdurmamaktadır ve bu durum uyuşmazlıkların tekrar etmesine yol açmaktadır. Tarafların iradesinin bütünüyle egemen olduğu uzlaşmaya dayalı çözüm yöntemlerinde, mutabakat sağlanan anlaşmanın tarafları bağlayıcılığı - imzalanan sözleşmenin ötesinde- daha çok kabul edilebilirliğe dayanmaktadır. Tarafları çözüme götüren mantıksal değerlendirmelerin ve ulaşılan sonuçlar, uyuşmazlığın çözümünden sonra da tarafları aynı tip uyuşmazlıklardan uzak tutacaktır. Kaçınılmaz bir durumda oluşacak yeni bir anlaşmazlığın ise, uyuşmazlığa dönüşmesi beklenmeden giderilmesi mümkün olacaktır.

Örneğin, kredi kartlarını kullanan banka müşterilerinden alınan bir ücretin hukuka aykırı olduğu yönündeki mahkeme kararı, davayı kaybeden taraf üzerinde sadece davacı açısından bağlayıcılık oluşturacaktır. Bir diğer müşteriden ücret alınmasının önüne geçemeyecektir. Bu da aynı tip uyuşmazlıkların tekrar etmesine neden olacaktır. Çünkü dava yolunun zahmetli, karmaşık ve maliyetli olması, alınan ücretin de pek çok müşteri tarafından önemsenmemesi veyahut dava açmayı gerektirmeyecek derecede küçük bir meblağ kabul edilmesi nedeniyle, bu durumu bilen ve lehine kullanmak isteyen banka, müşterilerinin bir kısmının dava açmayacağı ön kabulüyle mahkeme kararını öznel uygulama yoluna gitmektedir. Ancak, uzlaşmaya dayalı müzakereler neticesinde, örneğin hangi durumlarda ücret alınacağının karşılıklı mutabakata dayalı olarak belirlenmesi ile ulaşılan bir sonucun taraflarca benimsenmesi, yeni uyuşmazlıkların önüne geçecektir. Tabi şunu belirtmek

⁹² Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 261.

⁹³ Erdem, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, s. 53.

gerekir ki, bu örnekte bahsi geçen müzakereyi yürüten diğer tarafın banka karşısında güçlü bir konuma sahip tüzel kişi olması beklenir.

1.3.7. Alternatif Yollarla Çözülen Uyuşmazlıklar İle İlgili Gizliliğin Sağlanması

Uyuşmazlığın taraflarının alternatif çözüm yollarını tercih etmelerinin sebeplerinden biri de gizliliğin sağlanabilmesidir. Taraflar isterse, alternatif çözüm sürecinin her safhasını veyahut bir kısmını gizlilik içerisinde yürütmeyi kararlaştırabilirler. Dava yolunda, özel bazı durumlar dışında bunun sağlanması güçtür. Çünkü, mahkemelerde açılan davalarda alenilik esastır.⁹⁴ Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun hazırlanması sırasında Anayasanın 141. maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesindeki unsurlar da dikkate alınmıştır. Kanun’da alenilik prensibinin kapsamını belirlenmekte, bunun kararların bildirimini de kapsadığı ifade edilmektedir.⁹⁵

6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu’nun “Gizlilik” başlıklı 4. maddesinde; taraflarca aksi kararlaştırılmadıkça arabulucunun, arabuluculuk faaliyeti çerçevesinde kendisine sunulan veya diğer bir şekilde elde ettiği bilgi ve belgeler ile diğer kayıtları gizli tutmakla yükümlü olduğu, aksi kararlaştırılmadıkça tarafların da bu konudaki gizliliğe uymak zorunda olduğu hükmüne bağlanmıştır.

Bu maddenin Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülerek Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açılmış, Kanun’un 4. maddesinde yer alan hükümlerin Anayasa’ya uygunluğunun değerlendirilmesi neticesinde ise, iptal isteminin reddine karar verilmiştir.⁹⁶

Dava dilekçesinde, tarafların mahalle baskısı altında tarikat ve töre kurallarına göre hukuka aykırı bir biçimde uyuşmazlıklarının çözülmesini istediklerinde, gizlilik ilkesi gereğince yürütülen faaliyetleri denetlemenin mümkün olmayacağı için bu durumun alternatif kadı sistemini ortaya çıkaracağı, arabuluculuk faaliyetinin gizlilik içinde yürütülmesinin güçlünün zayıfı, haksızın haklıyı ezmesi sonucunu doğurabileceği gibi hukuka aykırı uygulamaların gizlilik kisvesi altında meşruiyet kazanmasını da sağlayacağı, söz konusu ilkenin arabuluculuk faaliyetinin etnik ve

⁹⁴ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 263.

⁹⁵ 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 33. madde gerekçesi. <http://www.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0574.pdf>.(27.3.2016).

⁹⁶ Anayasa Mahkemesi’nin 10.7.2013 gün, E: 2012/94,K: 2013/89 sayılı kararı.

dinsel temelde oluşumlara ya da mafyanın hâkimiyetine yol açabilecek bir düzenlemeye dönüşme sakıncalarını da içinde barındırdığı, arabuluculuk faaliyetinin gizlilik kuralına bağlanmış olmasının mahkemelerdeki yargılamanın aleni olması kuralına aykırılık oluşturduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, davanın reddi yönündeki kararın gerekçesinde özetle; söz konusu kuralda, gizliliğin arabulucuya ilişkin yönüne ve taraflara ilişkin boyutuna vurgu yapıldığı, Anayasa'nın 141. maddesinin birinci fıkrasında “Mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır.” denilmek suretiyle, duruşmaların aleni olarak yapılması gerektiğinin ifade edildiği, dava konusu kuralda, arabuluculuğun gizliliğine ilişkin hükümlerin düzenlendiği, halbuki Anayasa'nın 141. maddesinde öngörülen aleniyet ilkesinin mahkemelerde yapılan duruşmalı yargılamalar için söz konusu olduğu, arabuluculuğun yargısal bir faaliyet niteliğinde olduğu ve tarafların verdikleri yetkiyle ve onların serbest iradeleriyle ortaya çıkan bir uyuşmazlık çözüm süreci olan arabuluculukta duruşma yapılması gibi bir durum söz konusu olmadığı, bu nedenle mahkemelerde yapılan duruşmalarda aleniyet ilkesini öngören Anayasa'nın 141. maddesinin bu tür yargı dışı uyuşmazlık çözüm yollarında emredici bir yönünün bulunmadığı, diğer taraftan, arabuluculuğun en belirgin niteliğinin, doğası gereği özel ve gizli olduğu, gizlilik ilkesi, genel olarak taraflar arasındaki uyuşmazlığın içeriğinin ve arabuluculuk sürecinde ileri sürülen bilgi ve belgelerin açıklanmasını ve başkalarına iletilmemesini ifade ettiği, gizlilik ilkesinin korunmasında menfaati olanların bizzat taraflar olduğu, kurala ilişkin gerekçeden, tarafların arabuluculuk faaliyetleri kapsamında uyuşmazlık konusunu bütün yönleriyle tartışmaları sırasında ortaya çıkabilecek ticari sırları ya da mahrem bilgilerin üçüncü kişilerce öğrenilmesini istemeyecekleri gerçeğinden hareketle kuralın yasalaştırıldığının anlaşıldığı, kaldı ki, kuralda, tarafların gizlilik ilkesini kaldırma yönünde anlaşma yapabilecekleri ifade edilerek, bu konuda taraflara bir serbestinin de tanındığı hususlarına yer verilmiştir.

Ayrıca tarafların, müzakere sırasında husumete değil de menfaatlerine odaklanarak süreçten en az zararla çıkmalarını arzulamaları, onları kazan-kazan şeklindeki bir sonuca yönlendirecek, bu sonuç taraflar arasındaki uzun süreli dostane ilişkileri korumaya yardımcı olacaktır. Uyuşmazlıkların alternatif çözüm yolları ile çözümlenmesi, yukarıda sayılan tüm olumlu özelliklere rağmen mümkün olmayabilir. Hatta bazı uyuşmazlıklar için, mahkeme önünde yargılanma ile çözümünün daha iyi

olduğu söylenebilir. Ancak, uyuşmazlığın çözülüp çözülmediğine bakılmaksızın, tarafların bir araya gelerek temel konular üzerinde yoğunlaşması, anlaşmazlığın nedenlerinin ve boyutunun görülebilmesi için önemlidir. Bu yüzden, uyuşmazlığın yargıya taşınması halinde, çözüm girişimi esnasında harcanan emekleri, yargıya hazırlık gibi görmek de mümkündür.⁹⁷

1.4. Alternatif Çözüm Yolları İle İlgili Avrupa Konseyinin Tavsiye Kararları

Türkiye'nin de kurucularından sayıldığı Avrupa Konseyi adlı uluslararası örgütün 47 üyesi bulunmaktadır.⁹⁸ İnsan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerini korumak ve güçlendirmek Avrupa Konseyi'nin temel amaçları arasındadır. Örgütün Türkiye ile ilişkinin en önemli boyutunu da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi teşkil etmektedir.⁹⁹ Bu örgütün karar organı olan Bakanlar Komitesi tarafından alınan tavsiye kararlarına üye ülkelerin uyumlu olması beklenir. Üye ülkelerden birinin, üyelikten kaynaklanan yükümlülük ve taahhütlerini yerine getirmede başarısız kalması ve bu süreçler çerçevesinde yapılan tavsiyelere uyum sağlamadığının düşünülmesi durumunda, üyeliğin askıya alınması veyahut sona erdirilmesi söz konusu olabilmektedir.¹⁰⁰

Yukarıda, alternatif çözüm yollarının gerekliliği anlatılırken mahkemelerin aşırı iş yüküne değinilmişti. Aşırı iş yükü sorununun kaynaklarından biri, alternatif çözüm yöntemlerinin yeterince kullanılmamasıdır. Bununla beraber, aşırı iş yükü bulunan yargının yavaş işlemesi de tarafları alternatif çözüm yollarına yönlendiren bir sebeptir. Yargının gecikmesi, adil yargılanma hakkının ihlali olduğu gerçeğinden hareketle, Avrupa Konseyi, mahkemelerdeki aşırı iş yükünün önlenmesi ilgili 16 Eylül 1986 tarihli tavsiye kararını imzalamıştır.

Kararda; gerek yargı dışı yöntemlerle gerekse yargılama öncesinde veya sırasında uyuşmazlıkların dostane çözümü kapsamında, uygun teşviklerle birlikte uyuşmazlıkların yargılama öncesinde veya yargılama dışındaki yöntemlerle çözümüne ilişkin sulh usullerini öngörme, asli görevlerinden biri olarak hakime, her türlü davada yargılamanın başlangıcında veya herhangi bir evresinde uyuşmazlığın dostane çözüm yolunu arama sorumluluğunu yükleme, avukatların yargılamaya başvurmadan önce

⁹⁷ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, ss.271-276.

⁹⁸ http://www.coe.int/T/CM/aboutCM_en.asp (13.02.2016).

⁹⁹ http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa (13.02.2016).

¹⁰⁰ https://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm (13.02.2016).

veya yargılamanın uygun olan herhangi bir evresinde diğ er tarafla sulh yoluna gitmesini avukatların etik görevi haline getirme veya yetkili mercileri bunu gözetmeye davet etme gibi tavsiyelere yer verilmiştir.¹⁰¹

Yine aynı kararda, tarafların kendi takdir yetkilerinde kalmak üzere ufak m ddeabihler ve bazı özel hukuk alanlarındaki uyuşmazlıkların  z m ne yönelik, mahkemeler dışında  z m mercileri öngörme, ayrıca bazı davalarda yargılamaya ikame bir tedbir olarak tahkime başvuruyu kolaylaştıracak ve tahkimin etkinliğini artıracak adımları atma konularında tavsiyelerde bulunulmuştur.¹⁰²



¹⁰¹ http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/temelbelge/CMRec_1986_12TR_ExcessiveWorkload.pdf (13.02.2016)

¹⁰² http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/temelbelge/CMRec_1986_12TR_ExcessiveWorkload.pdf (13.02.2016)

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE’DE ALTERNATİF ÇÖZÜM ÇALIŞMALARI

2.1. Türk İdare Hukukunda Alternatif Çözüm Uygulamaları

Türkiye’de idari davaya konu edilebilecek uyuşmazlıklar yasada açıkça sayılmıştır. Bunlar, idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları; idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları ihlal olanlar tarafından açılan tam yargı davaları ve idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklardır.¹⁰³

Türk hukuk sistemi içerisinde, idari davaya konu olabilecek uyuşmazlıkların dava açılmadan çözümüne zemin teşkil edebilecek pek çok yol öngörülmüştür. Bu yolları genel olarak şu şekilde sıralamak mümkündür.

Dava öncesi alternatif çözüm yöntemlerinin önemli bir kısmı, idarece tesis edilen işlemi geri alma, kaldırma ve uyuşmazlığı sona erdirmeye yetkisine sahip idari merciye başvurma temeline dayanmaktadır.

İdareye yapılan başvuruların bazıları dava açabilmenin ön koşuludur. Zorunlu idari itiraz, idari yargıda dava açabilmek için izlenmesi zorunlu yollardır.¹⁰⁴ Bir idari işlemin iptali istemiyle yada tazminat talebiyle yapılacak idari başvurunun konusunu, ilgili kişi ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlık oluşturur.¹⁰⁵ Dolayısıyla, idari başvurunun olumlu sonuçlanması halinde, idari bir uyuşmazlığın alternatif bir yolla çözüme kavuştuğundan bahsedilebilir.

Bu çözüm yollarında, özel hukuk ilişkilerinden doğan uyuşmazlıkların alternatif çözüm süreçlerinde olması gerektiği kadar, idarenin hakim konumundan taviz verilmesi söz konusu değildir. Daha çok, işlemi tesis eden birimin açıkça hukuka

¹⁰³ *İdari Yargılama Usulü Kanunu 2. madde*, Sayı 2577, Yıl 1982.

¹⁰⁴ Burak Öztürk, *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*, Yetkin Yayınları, 2015, s.15.

¹⁰⁵ Öztürk, *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*, s.170.

aykırı davranması ya da usul yönünden işlemin sakatlığı aşıkâr olan durumlarda, itirazden yada şikâyet yoluyla yapılan başvuruların kabul edildiği görölmektedir

Üst idari merciie başvuru yolu, hukuk devletinin doğuşundan önce de vardı. Hiyerarşik müracat yolu da denilen “muratebe” yolu hiçbir zaman yargı yolu niteliğinde olmadı ve üst makamlara şikâyetten başka bir anlam taşımadı. İdarece alınmış kararlara karşı, kişilerin bu kararı alan aynı idare makamlarına veya hiyerarşik yolla üst veyahut vesayet makamlarına yapacakları başvurular hep idare bünyesinde kalmıştır ve kalmaya devam edecektir.¹⁰⁶

2.1.1. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu’nda Yer Alan Düzenlemeler

2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu’nda, idari uyuşmazlıklar için izlenebilecek olan başvuru yolları bulunmaktadır. Bunlardan, 11. madde başvurusu olarak bilinen idari başvuru yolu; ilgililerin idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde isteyebilmeleridir. Bu başvuru, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. Başvuru üzerine, idare tarafından altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde de dava açma süresi yeniden işlemeye başlar.¹⁰⁷ Bu yol ihtiyari bir yoldur. İdari dava açmanın bir ön şartı değildir. Sadece idarenin işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar için öngörölen, dava öncesi alternatif çözüm yöntemlerinden biridir.

Bununla birlikte, yine 2577 sayılı Yasa’nın 13. maddesinde; idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemelerinin gerekli olduğu, bu isteklerin reddi halinde dava açılabilceği hüküm altına alınmıştır.¹⁰⁸ Bu başvuru yolu ise dava açmanın bir ön şartı olarak kabul edilmiştir.

¹⁰⁶ Tuncay Aydın, *İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları*, Ankara, Danıştay Başkanlığı Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 1972, s.57.

¹⁰⁸ *İdari Yargılama Usulü Kanunu 13. madde*, Sayı 2577, Yıl 1982.

2.1.2. 659 Sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamede Yer Alan Düzenlemeler

Adından da anlaşılacağı gibi bu KHK'nın esas amacı, idarelerin bünyelerinde bulunan hukuk hizmet birimlerinin görevlerini etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesine ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesidir.¹⁰⁹ Bununla birlikte, gereksiz ve mükerrer takipleri önleyerek yargı mercilerinin iş yükünün azaltılmasına katkı sağlamak, önleyici hukuk hizmeti olarak sulhe davet müessesini öngörmek suretiyle, davadan önce ve dava sırasında uyuşmazlıkların sulh ile çözümünü sağlamak da kararnamenin düzenleniş amaçlarından biridir.¹¹⁰

Ancak bu kararnamenin, idarenin bir şekilde taraf olduğu uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemlerini bütünüyle kapsadığından söz etmek yanlış olacaktır. Zira, kararnamede sadece idari faaliyetler nedeniyle zarara uğradığını düşünen kişilerin idari yargı yoluna gitmeden önce sulh yoluna müracaat edebilmesi düzenlenmiştir. Böylelikle, sulh yoluyla çözümde idarenin eylem ya da işlemlerinden doğan tazminat taleplerinin yargı yoluna gidilmeden karşılanması imkânı getirilmiştir. Uyuşmazlık, idari işlem ya da eylemden doğmuş olabilir. Her iki durumda da, idareye müracaat edilerek zararın karşılanması istenebilir. Sulh yolu ihtiyaridir, zorunlu bir başvuru yolu değildir.¹¹¹

Kararnamenin “İdari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli ve vazgeçme yetkileri” başlıklı 12. maddesinde; idari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenler, dava açma süresi içinde, idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini isteyebilecekleri, idari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerin ise, idari dava açmadan önce 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesi uyarınca yapılan başvuruların da sulh başvurusu olarak kabul edileceği, usulüne uygun olarak yapılan ve idare tarafından reddedilmeyen başvuruların da, hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna gönderileceği; komisyon tarafından gerektiğinde bilirkişi

¹⁰⁹ Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesi, Sayı 659, Yıl 2011.

¹¹⁰ 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin Genel Gerekeçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0516.pdf>(13.02.2016)

¹¹¹ Nusret İlker Çolak, “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu*, 11 Mayıs 2012, Ankara, Danıştay Yayınları, 2013, s.104.

incelemesi de dahil olmak üzere, her türlü araştırma ve inceleme yapılabileceği ve olayla ilgili bilgisi bulunan kişilerin de dinlenebileceği; sürecin bitiminde ise, başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlemten doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarı tespitine dair hazırlanacak raporun karar vermeye yetkili mercilere sunulacağı, sulh başvurusunun yetkili mercilerce kabulü halinde başvuru sahibine, hazırlanan sulh tutanağının imzalanması için en az on beş günlük süre verileceği; davet yazısında, belirtilen tarihte gelmesi gerektiği, aksi takdirde sulh tutanağını kabul etmemiş sayılacağı ve yargı yoluna başvurarak zararının tazmin edilmesini talep etme hakkının bulunduğu belirtilceği; tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde idare ve istemde bulunanın sulh olmaları halinde ise bu hususa ilişkin düzenlenen ve tarafların imzaladığı tutanağın ilam hükmünde olacağı ve sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamayacağı hükümlerine yer verilmiştir.

2.1.3. 5233 Sayılı Terör Ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun'da Yer Alan Düzenlemeler

Terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören kişilerin maddi zararlarının yargı yoluna gitmelerine gerek kalmadan, idarece en kısa süre içinde ve sulh yoluyla karşılanması amacıyla¹¹² yürürlüğe konulan 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun, idare hukukundan doğan uyuşmazlıkların yargı dışı yöntemlerle çözüme kavuşturulması için yasal bir zemin oluşturmaktadır.

Anılan Kanunun 8. maddesinde, Kanun kapsamında karşılanacak zararların zarar görenin beyanı, adli, idari ve askeri mercilerdeki bilgi ve belgeler göz önünde tutularak olayın oluş şekli ve zarar görenin aldığı tedbirlere göre, zarar görenin varsa kusur ve ihmalinin de göz önünde bulundurulması suretiyle, hakkaniyete ve günün ekonomik koşullarına uygun biçimde komisyon tarafından doğrudan doğruya veya bilirkişi aracılığıyla belirleneceği açıklanmıştır. Söz konusu Kanun'un, "Zararların karşılanmasına ilişkin sulhname" başlıklı 12.maddesinin birinci fıkrasında, ödenmesine karar verilen miktar üzerinden düzenlenen sulhname tasarısının, sulhname

¹¹² 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun'un Genel Gereğesi.
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c057/tbmm22057117ss0650.pdf>
(13.02.2016)

tasarısı imza davet yazısı ile birlikte hak sahibine tebliğ edilmesi öngörülmüş, ikinci fıkrasında, bu davet yazısında, hak sahibinin sulhname tasarısını imzalamak üzere 30 gün içinde gelmesi veya yetkili bir temsilcisini göndermesi gerektiğinin, aksi takdirde sulhname tasarısını kabul etmemiş sayılacağı ve yargı yoluna başvurarak zararının tazmin edilmesini talep etme hakkının saklı olduğunun belirtileceği; üçüncü fıkrasında, davet üzerine gelen hak sahibi veya yetkili temsilcisinin sulhname tasarısını kabul etmesi halinde, bu tasarının kendisi veya yetkili temsilcisi ve komisyon başkanı tarafından imzalanacağı; dördüncü fıkrasında, sulhname tasarısının kabul edilmemesi veya kabul edilmemiş sayılması hallerinde uyuşmazlık tutanağı düzenlenerek bir örneğinin ilgiliye gönderileceği; beşinci fıkrasında, sulh yoluyla çözülemeyen uyuşmazlıklarda ilgililerin yargı yoluna başvurma haklarının saklı olduğu hükme bağlanmıştır.

5233 sayılı Yasa, idarenin terör olaylarına dayalı kusursuz sorumluluk alanını genişleten, oluşan zararların yargı yoluna başvurmadan sulh yoluyla ödenmesini öngören, bu yönüyle uyuşmazlığın sadece maddi zararlara ilişkin kısmının yargı dışı alternatif bir yöntemle giderilmesini sağlayan... bir yasadır.¹¹³

Nitekim, 5233 sayılı Yasanın bazı hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle yapılan bir başvuru üzerine Anayasa Mahkemesince verilen bir kararda da; bu Yasanın, terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören kişilerin maddi zararlarının özellikle yargı yoluna gitmelerine gerek kalmadan, idarece en kısa süre içinde ve sulh yoluyla karşılanması amacıyla hazırlanmış bir yasa olduğu, yasanın bu yönüyle zarara uğrayan vatandaş ile devlet arasındaki uyuşmazlıkta yargı yoluna gidilmeden alternatif bir çözüm yöntemi getirdiği belirtilmiştir.¹¹⁴

Görüldüğü üzere bu yasal düzenlemelerle, yargılama hukuku kurallarından farklı olarak, idare hukukundan kaynaklanan bazı özel uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemleri ile çözüme kavuşturulmasının mümkün olduğu ortaya konulmuştur.

2.1.4. 442 Sayılı Köy Kanunu'nda Yer Alan Düzenlemeler

İdare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların yargı yeri dışında çözümüne olanak tanıyan bir diğer yasal düzenleme 442 sayılı Köy Kanunu'nda yer almaktadır. Bu Kanun'un 5. maddesinde; iki köy arasında nızalı sınırların çizilmesi için

¹¹³ Danıştay Onbeşinci Dairesinin 04.02.2015 gün ve E: 2014/3411, K:2015/565 sayılı kararı.

¹¹⁴ Anayasa Mahkemesi'nin 25.6.2009 gün ve E:2006/79, K:2009/97 sayılı kararı.

Hükümetin emriyle iki köyün ihtiyar heyeti bir araya toplanarak işin kendi aralarında düzeltilmesi için çalışılacağı, gene uzlaşamadıkları halde idare meclisinin tetkikat ve tahkikat yaparak altı ay içinde doğrudan doğruya sınırı çiziceği hüküm altına alınmıştır. Yine aynı Kanunun 48. ve 53. maddelerinde de tarafların uzlaşma yoluyla uyuşmazlığı çözmesini sağlamaya yönelik hükümler yer almaktadır.

2.1.5. 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nda Yer Alan Düzenlemeler

Vergi Hukukunda uzlaşma, mükellef ile vergi idaresinin, vergiyi doğuran olay ile bu olaya ilişkin işlemler ve bu işlemlerden doğan vergi matrahı ile ilgili iddia ve taleplerinin bir kısmından, anlaşma yoluyla karşılıklı olarak vazgeçmeleri ve bu suretle aralarında doğmuş ya da doğacak vergi uyuşmazlığını, yargı yoluna başvurmaksızın sona erdirmeleri anlamına gelmektedir. Bu durumda uyuşmazlığın uzlaşma ile sona ermesi karşısında uzlaşılan konu hakkında yeniden dava açılması mümkün bulunmamakta olup zaten uzlaşmanın amacı da uyuşmazlığın karşılıklı uzlaşma ile sona erdirilmesidir.¹¹⁵

213 sayılı Vergi Usul Kanunun Ek 1. maddesinde, ikmalen, re'sen veya idarece tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin bazı vergi ziyaı cezalarının tahakkuk edecek miktarları konusunda, bu maddede sayılan durumların varlığı halinde idarenin yasal hükümler çerçevesinde mükellefler ile uzlaşabileceği belirtilmiştir. Uzlaşma konusu verginin matrah farkları itibariyle bölünebildiği durumlarda uzlaşmanın, sadece toplam matrah farkının bu bölümüne isabet eden vergi kısmı için de yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte aynı Kanunun Ek 6. maddesinde de açıkça; mükellef veya adına ceza kesilenin, üzerinde uzlaşılan ve tutanakla tespit edilen hususlar hakkında dava açamayacağı ve hiçbir mercie şikayette bulunamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, uyuşmazlığı uzlaşma ile sona erdirmeyi amaçlayan uzlaşma müessesesi uyarınca, hakkında yapılan veya yapılacak olan cezalı tarhiyatlar için gerek tarhiyat öncesi uzlaşma gerekse tarhiyat sonrası uzlaşma yoluna müracaat etmesi ve vergi ve cezada uzlaşması ya da vergi ya da cezadan birinde uzlaşmaya varması halinde uzlaşılan vergiye ve cezaya veya vergi ve cezadan birinde uzlaşmaya varılmış ise hem vergiye hem de cezaya karşı dava açmasına hukuken olanak bulunmamaktadır. Zira uzlaşma müessesesi, idarece tek yanlı olarak tesis edilebilen idari bir dayatma

¹¹⁵ Danıştay Yedinci Dairesinin 29.04.2004 gün ve E: 2001/422, K: 2004/1177 sayılı kararı.

niteliğinde olmayıp vergi mükellefinin kendi hür iradesi doğrultusundaki talebi ile başlayıp idare ile karşılıklı olarak pazarlık ederek anlaşması akabinde vücut bulan bir uygulama olup, uzlaşma müessesesinin özelliği gereği, vergi kaybına yol açıldığı zımnen mükellef tarafından kabul edilmektedir.

Bununla birlikte, yine vergi hukukundan kaynaklanan bazı uyuşmazlıkların alternatif yollarla çözülmesini sağlayan başka bir yasal müessese daha vardır. 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 122 maddesinde, mükelleflerin, vergi muamelelerindeki hataların düzeltilmesini vergi dairesinden isteyebilecekleri; 124. maddesinde de, vergi mahkemelerinde dava açma süresi geçtikten sonra yaptıkları düzeltme talepleri reddolunanların şikayet yolu ile Maliye Bakanlığına (Gelir İdaresi Başkanlığı) müracaat edebilecekleri açıklanmıştır. Bu maddeler uyarınca düzeltilmesi vergi dairelerinden istenilebilecek vergi hatası, aynı Kanunun 116. maddesinde, vergiye müteallik hesaplarda veya vergilendirmede yapılan hatalar yüzünden haksız yere fazla veya eksik vergi istenmesi veya alınması olarak tanımlanmış 117. ve 118. maddelerinde de, hesap hataları ile vergilendirme hatalarının neler olduğu gösterilmiş bulunmaktadır.

Yasada öngörülen düzeltme yolu, vergiye ilişkin hesaplarda, matrah ve miktar hatası bulunması yahut mükerrer vergi istenmesi şeklinde, vergilendirmede ise mükellefin şahsında, mükellefiyette, verginin mevzuunda ve döneminde yapılmış hataların varlığı halinde izlenebilecek bir idari başvuru yoludur. Vergilendirmeye ilişkin bir olayın düzeltme yoluyla yargı önüne getirilebilmesi ve vergi hatasının varlığından söz edilebilmesi için, hukuksal sorun olarak çözümlenmesi gerekmeyen açık ve mutlak bir hata bulunması gerekir. Dolayısıyla, idareden düzeltilmesi talep edilebilecek vergi hataları, kendisinden düzeltme isteminde bulunulan idari makamın, 213 sayılı Kanunun 3. maddesinde öngörülen yorum tekniklerine¹¹⁶ başvurmadan, ilk bakışta anlayabileceği açıklıktaki vergilendirme yanlışlıklarıdır.¹¹⁷

¹¹⁶ 213 sayılı Kanunun 3. maddesinde; vergi kanunlarının lafzı ve ruhu ile hüküm ifade edeceği, lafzın açık olmadığı hallerde vergi kanunlarının hükümlerinin, konuluşundaki maksat, hükümlerin kanunun yapısındaki yeri ve diğer maddelerle olan bağlantısı gözönünde tutularak uygulanacağı, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya, ilişkin muamelelerin gerçek mahiyetinin esas olduğu, vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyetinin, yemin hariç her türlü delille ispatlanabileceği, şu kadar ki, vergiyi doğuran olayla ilgisi tabii ve açık bulunmayan şahit ifadesinin ispatlama vasıtası olarak kullanılamayacağı, iktisadi, ticari ve teknik icaplara uymayan veya olayın özelliğine göre normal ve mutlak olmayan bir durumun iddia olunması halinde ispat külfetinin de bunu iddia eden tarafa ait olduğu hükümleri yer almaktadır.

¹¹⁷ Danıştay Dokuzuncu Dairesi'nin 30.09.2015 gün ve E:2014/11681, K: 2015/9495 sayılı kararı.

2.1.6. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Yer Alan Düzenlemeler

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54. maddesinde; idarelerin ve ihale komisyonlarının, yasada yer alan usul ve esaslara uygun olarak yapılmayan ihaleler hususunda yapım müteahhidine, tedarikçiye veya hizmet sunucusuna karşı da sorumlu olduğu, bu kişilerin bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia etmesi halinde şikâyet suretiyle inceleme talebinde bulunabileceği belirtilmiş, 55. maddesinde de, öncelikle idareye şikâyetle bulunulacağı vurgulandıktan sonra, süresinde yapılan şikayetlerin idarece dikkate alınacağı ve idarece, şikâyetin verilmesini izleyen on gün içinde gerekçeli bir karar alınacağı, belirtilen süre içinde bir karar alınmaması veya süresinde alınan kararın uygun bulunmaması durumunda da ilgililerin Kamu İhale Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunabilecekleri hükümlerine yer verilmiştir. Böylelikle istekliler tarafından şikâyetin öncelikle ihaleyi yapan idareye yapılması ve sulhen çözülmeye çalışılması öngörülmüştür.

Anılan Kanunun 56. maddesinde ise, Kamu İhale Kurumunun nihaî kararları üzerine yargıya başvurma hakkının saklı olduğu da belirtilmek suretiyle bu Kanun hükümlerine uygun olmadığı iddia edilen ve düzeltilmesi istenilen durumların bildirilmesi kaydıyla, Kanunda belirtilen hallerde ve sürede Kuruma, sözleşme imzalanmadan önce itirazen şikâyet başvurusunda bulunulabileceği hükmüne de yer verildikten sonra, itirazen gelen şikâyet başvurularıyla ilgili olarak gerekçesi de açıklanmak suretiyle karar verileceği belirtilmiş, maddenin 6. ve 7. fıkralarında, itirazen şikâyetin, dava açılması öncesinde kullanılması zorunlu bir başvuru yolu olduğu hükme bağlanmıştır.

Kurum, yapılan itirazen şikâyet başvuruları üzerine, idarece ihale işlemlerine devam edilmesi kararı alınan hallerde beş gün, diğer hallerde ise onbeş gün içinde ihale sürecinin devamına ilişkin karar alır. Kurum, nihaî kararını başvuruyu izleyen kırkbeş gün içinde verir. Kurul tarafından verilen bütün kararlar, taraflara karar tarihini izleyen beş gün içinde tebliğ edilir. Ayrıca, bu kararlar Resmî Gazetede Kurum tarafından yayımlattırılır. Kanun'un 57. maddesinde de, şikâyetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihaî kararların dava konusu edilebileceği ve bu davaların öncelikle görüleceği hükmü yer almıştır.

Dolayısıyla, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde ihale makamı tarafından yapılan işlemlere karşı, doğrudan dava açılmasına olanak bulunmayıp, bu işlemlere karşı, öngörülen usullere göre ihaleyi yapan idareye yapılacak şikâyet başvurusundan sonra, Kamu İhale Kurumuna yapılacak itirazın şikâyet başvurusu sonucu Kamu İhale Kurulu tarafından verilen kararlara karşı dava açılabilmesi mümkündür. Bu nedenle bu işlemlere karşı şikâyet ve itirazın şikâyet başvurularında bulunulup, Kurulca bir karar alınmadan dava açılabilmesine olanak bulunmamaktadır.¹¹⁸

2.1.7. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda Yer Alan Düzenlemeler

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun "satın alma usulü" başlıklı 8. maddesinde¹¹⁹, idarelerin bu Kanuna göre, tapuda kayıtlı olan taşınmaz mallar hakkında yapacağı kamulaştırmalarda satın alma usulünü öncelikle uygulamalarının esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

Maddenin devamında yer alan hükümlere göre, kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmayı yapacak olan idare, 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 komisyonu ile 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 görevlendirecektir. İdare, kıymet takdir komisyonunca tespit edilen tahmini bedeli belirtmeksizin, kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz mal, kaynak veya bunların üzerindeki irtifak haklarının bedelinin ödenmesi suretiyle ve pazarlıkla satın almak veya idareye ait bir başka taşınmaz malla trampa yoluyla devralmak istediğini resmi taahhütlü bir yazıyla malike bildirecek, 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 ise; komisyonca tayin edilen tarihte pazarlık görüşmeleri yapılacaktır. Tespit edilen tahmini değeri geçmemek üzere bedelde veya trampada anlaşmaya varılması halinde, yapılan bu anlaşmaya ilişkin bir tutanak

¹¹⁸ Danıştay Onüçüncü Dairesinin 01.03.2006 gün ve E: 2005/9062, K: 2006/1241 sayılı kararı.

¹¹⁹ 24.04.2001 tarihinde yayımlanan 4650 sayılı Yasanın 3. maddesi ile değişik.

düzenlenecek ve anlaşma konusu taşınmaz malın tüm hukuki ve fiili vasıfları ile kamulaştırma bedelini içeren tutanak malik veya yetkili temsilcisi ve komisyon üyeleri tarafından imzalanacaktır.

Daha sonra idarece, anlaşma tutanağının tanzimini takip eden tebliğ işlemleri ile malikten idare adına tapuda ferağ vermesi istenilir. İdare adına tapuda ferağ verilmesi halinde, kamulaştırma bedeli malike ödenir. Bu hükümler uyarınca satın alınan veya trampa edilen taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılacak ve bu şekilde yapılan kamulaştırmaya veya bedeline karşı itiraz davaları açılamayacaktır.

Yukarıda yazılı hükümlerin bir bütün olarak değerlendirilmesi neticesinde, kamu yararının gerektirdiği hallerde özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kamulaştırılması sırasında, taraflar arasında kamulaştırma bedeli ve taşınmazın devri ile ilgili uyuşmazlıkların çözümünde, kanun koyucunun öncelikle uzlaşma yolunu gösterdiği anlaşılmaktadır.¹²⁰

2.1.8. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu'nda Yer Alan Düzenlemeler

4458 sayılı Gümrük Kanununun 242. maddesinde; kendilerine tebliğ edilen gümrük vergileri, cezalar ve idari kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir üst makama, üst makam yoksa aynı makama verecekleri bir dilekçe ile yükümlülerin itiraz edebileceği, itirazın reddi kararlarına karşı işlemin yapıldığı yerdeki idari yargı mercilerine başvurulabileceği belirtilmiştir.

Kanun'da her ne kadar, Kamu İhale Kanunu'nda olduğu gibi, itiraz yoluna başvurmadan dava açılamayacağına dair açık bir hüküm bulunmasa da, Danıştay'ın müstakar hale gelmiş kararlarında, itiraz yolunun dava açılması için tüketilmesi gereken bir yol olduğu sonucuna varılmaktadır.¹²¹

¹²⁰ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 807.

¹²¹ "...4458 sayılı Gümrük Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrasının 5. bendi ile aynı Kanunun "İtirazlar" başlıklı 242. maddesinin olay tarihinde yürürlükte bulunan şeklinin 3, 4 ve 7'nci fıkralarına göre; davacı hakkında tesis edilen teminat alınmasına dair işlemin "idari karar" olması nedeniyle; bu işleme karşı, yedi gün içinde, işlemi tesis etmiş olan gümrük müdürlüğünün bağlı bulunduğu başmüdürlüğe itiraz yoluna gidilmesi, yargı yerlerine başvurulmadan önce ilgililerce tüketilmesi gereken zorunlu idari başvuru yolu olduğundan..." Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu 12.11.2014 tarih ve E:2014/775, K: 2014/1121 sayılı kararı

"...4458 sayılı Gümrük Kanununun 242'nci maddesinin olay tarihinde yürürlükte bulunan şeklinin 1'inci fıkrasında, yükümlülerin, kendilerine tebliğ edilen gümrük vergileri, cezalar ve idari kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir üst makama, üst makam yoksa aynı makama verecekleri bir dilekçe ile itiraz edebilecekleri; 2'nci fıkrasında, idareye intikal eden itirazların otuz gün içinde karara bağlanarak ilgili kişiye tebliğ edileceği; 3'üncü fıkrasında, itiraz dilekçelerinin süresi

Gümrük Kanunu'nda yer alan bu düzenlemeler ile birlikte, Kanun'un yeniden düzenlenen¹²² 244. maddesinin birinci fıkrasında; beyan ile gümrük idaresince yapılan tespit sonucunda belirlenen farklılıklara ilişkin tebliğ edilen gümrük vergileri alacakları ile bu Kanunda ve ilgili diğer kanunlarda öngörülen cezalar hakkında, yükümlü veya ceza muhatabı tarafından, söz konusu eksiklik veya aykırılıkların kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten veya kanun hükümlerini yanlış yorumlamaktan kaynaklandığının veya yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun ileri sürülmesi durumunda, idarenin bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde yükümlüler veya cezanın muhatabı ile uzlaşabileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre uzlaşma talebi, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde, henüz itiraz başvurusu yapılmamış gümrük vergileri ve cezalar için yapılacaktır. Uzlaşma talebinde bulunulması halinde, itiraz veya dava açma süresinin duracak, uzlaşmanın vaki olmaması veya temin edilememesi halinde ise süre kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Ancak sürenin bitimine üç günden az kalmış olması halinde sürenin üç gün uzayacağı, uzlaşmanın vaki olmaması veya temin edilememesi halinde de yeniden uzlaşma talebinde bulunulamayacağı belirtilmiştir.

Madde de ayrıca, uzlaşma tutanaklarının kesin olduğu, gereğinin idarece derhal yerine getirileceği, yükümlü veya ceza muhatabının, üzerinde uzlaşılan ve tutanakla tespit olunan hususlar hakkında dava açamayacağı ve hiçbir mercie şikâyetle bulunamayacağı hususlarına yer verilmiştir.

2.2. İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözümü Yönünden Ombudsmanlık

Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumu dar anlamda; yasama adına idari işleyişi takip etmekle görevlendirilmiş bulunan bir yapılanmayı ifade eder.¹²³ Geniş anlamda ise;

içinde yanlış makama verilmesi halinde, itirazın süresinde yapılmış sayılacağı ve idarece yetkili makama ulaştırılacağı; 4'üncü fıkrasında da, itirazın reddi kararlarına karşı işlemin yapıldığı yerdeki idari yargı mercilerine başvurulabileceği hükme bağlanmıştır. Bu hükümlere göre; Gümrük Kanununda öngörülen idari itiraz prosedürü tamamlanmadan idari yargı yoluna başvurulamayacağı gibi, yükümlülerin itirazlarının da otuz gün içinde karara bağlanarak sonucunun ilgisine tebliği yasal bir zorunluluk olduğundan; bu sürenin kesin cevap verilmeden geçirilmesi halinde, idari başvurunun zımnen reddedildiğinin kabulü gerekir..." Danıştay Yedinci Dairesi'nin 06.11.2015 tarih ve E:2012/25, K: 2015/5581 sayılı kararı

¹²² 18.06.2009 tarihinde yürürlüğe giren 5911 sayılı Kanun'un 68. maddesi ile yürürlükten kaldırılıp, daha sonra 13.2.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanun'un 137. maddesi ile yeniden düzenlemiştir.

¹²³ Çolak, *İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları*, s. 108.

idarenin eylemleri ve işlemleri üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapmaya, hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya işlem ve eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır.¹²⁴

Özellikle, adli yargı-idari yargı ayrımının yapılmadığı ülkelerde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak amacıyla, diğer denetim yollarının yanı sıra bir de ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumuna yer verilmiştir.¹²⁵ Yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden ombudsman, idari eylem ve işlemlerle ilgili şikayetleri kabul eder ve aldığı kararlarla kamuoyunu harekete geçirmek suretiyle idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlar.¹²⁶

Ombudsmanlık kurumu; idarenin eylem ve işlemleriyle ilgili şikayetlerin değerlendirerek ve kesin olmayan hükümlere ulaşarak bazı idari uyuşmazlıkların sona erdirilmesinde etkin rol üstlenmektedir. Bu yönüyle, kurumun Türk idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar için alternatif çözüm yolu olup olmadığının irdelenmesi amacıyla, Türkiye’de kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun genel hatlarıyla incelenmesi gerekmektedir.

2.2.1. Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumuna Genel Bir Bakış

Türkiye’nin Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; “yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır,”¹²⁷ ifadesi yer almıştır.

¹²⁴ Doğan Kestane, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık(Kamu Denetçiliği)” *Maliye Dergisi*, 151, Temmuz-Aralık 2006, http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergi/yayinlar/md/151/151-DoganKestane.pdf (25.2.2016)

¹²⁵ A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s.747-748.

¹²⁶ A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s.747-748.

¹²⁷ <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (13.02.2016).

Bu plan kapsamında, 1997 yılında başlayan kanunlaşma süreci 15/6/2006 tarihli ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun kabulüyle bir noktaya gelmişse de, Cumhurbaşkanlığı tarafından yeniden görüşülmek üzere iade edilmiş, 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kanun olarak aynen kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru üzerine, E:2006/140, K:2008/185 sayılı ve 25.12.2008 tarihli karar ile Kanunun tamamı Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Bu kez iptal kararının gerekçeleri doğrultusunda Anayasa değişikliğine gidilmiş ve değişikliğin 12.09.2010 tarihli halkoylamasıyla kabul edilmesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasal bir kurum haline gelmiştir¹²⁸. Daha sonra, 29.6.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak aynı tarihte yürürlüğe giren 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş, kuruluşundan dokuz ay sonra da başvurular kabul edilmeye başlamıştır.

Kurumun temel Kanunu'nda görev tanımı açıkça yapılmıştır. Buna göre, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.¹²⁹

Başvurularla ilgili genel esasları şu şekilde özetlemek mümkündür. Kuruma, tüm gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talep etmesi halinde, başvurunun gizli tutulması gerekecektir. Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin başvuruda bulunmak mümkün değildir. Ayrıca, kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, zorunlu idari başvuru yollarının önceden tüketilmesi gereklidir. Bu kuralın istisnası; telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali varsa, idari başvuru yolları tüketilmeden de başvuruların kabul edilmesi mümkündür. Son olarak, dava açma süresi içinde başvuru yapılması halinde ise dava açma süreleri kendiliğinden durur.¹³⁰

Başvurularla ilgili düzenlemelerin bir bütün olarak incelenmesinden, kamu denetçisinin ancak şikâyet başvurusu üzerine harekete geçeceği sonucuna ulaşılmaktadır. Kurumun, başvuru olmaksızın resen harekete geçebileceğine dair bir hüküm Kanun'da yer almamaktadır. Halbuki pek çok ülkede, kuruma kendiliğinden

¹²⁸ Çolak, *İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları*, s.104.

¹²⁹ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesi*, Sayı 6328, Yıl 2012.

¹³⁰ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesi*, Sayı 6328, Yıl 2012.

harekete geçme yetkisi tanınmıştır. Bu yetkinin Kamu Denetçiliği Kurumuna verilmemiş olması, kurumun düzgün çalışması ve kendisinden beklenen faydayı sağlaması açısından önemli bir eksiklik görülebilir. Nitekim, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporunda da bu husus, önemli bir eksiklik olarak ifade edilmiştir.¹³¹

Kanun'da herhangi bir sınırlama bulunmamasına rağmen, kurum yönetmeliğinde, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin başvuruda bulunabileceği belirtilmiştir. Kanunda olmayan bir sınırlamanın yönetmelikle getirilmesi, en başta normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil etmektedir. Bununla birlikte, başvuruların menfaat ihlali yönünden ilk incelemeye tabi tutulması, kurumun var oluş amacıyla uyuşmamaktadır. Başvuru koşullarını zorlaştırıcı nitelikte düzenlemeler, kamu denetçisinin denetimini de zorlaştıracaktır. Kaldı ki, menfaat ihlali salt objektif ölçütlerle belirlenebilen bir durum değildir. Dar yoruma dayalı olarak yapılacak değerlendirmeler neticesinde, menfaat ihlalinin bulunmadığı gerekçesiyle bazı başvuruların, haksız yere reddedilmesi söz konusu olabilir.¹³² Her ne kadar yönetmelikte, insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, ocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konularda bu şartın aranmayacağı belirtilmiş olsa da, yönetmelikle getirilen bu sınırlamanın gereksiz olduğu düşünülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda ayrıca; Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesinin zorunlu olduęu¹³³, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak bilirkişi görevlendirebileceği, yine inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak tanık ya da ilgili kişilerin dinlenebileceęi¹³⁴, kurumun, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonulandıracaęı¹³⁵ yönünde hükümler yer almaktadır. “Bağımsızlık ve tarafsızlık” başlıklı 12. maddesinde de; hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, Baş denetçiye ve Denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı, Baş denetçi ve Denetçilerin

¹³¹ Haydar Efe, Murat Demirci, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, 90, (Temmuz-Eylül 2013), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der90m3.pdf>

¹³² Zeynep Müftüoğlu Hoş, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması, *TBB Dergisi*, 114, 2004, s.304.

¹³³ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 18. maddesi*, Sayı 6328, Yıl 2012.

¹³⁴ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 19. maddesi*, Sayı 6328, Yıl 2012.

¹³⁵ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 20. maddesi*, Sayı 6328, Yıl 2012.

de, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorunda oldukları amir hükümlere bağlanmıştır. Bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; denetçiler tarafından yürütülen inceleme ve araştırmanın, neticesinde ret yada tavsiye kararının verilmesi sürecinin yargısal bir yönünün bulunduğu sonucuna varılmaktadır. Her ne kadar kurumun aldığı kararlar kesin hüküm niteliğini haiz olmasalar da, alınan kararların her türlü etkenden bağımsız ve tarafsız olması sağlanmaya çalışılmıştır.

Kurum tarafından yayımlanan istatistiklere göre; 2013 yılında yapılan 7638 şikâyet başvurusunun 6097 tanesi sonuçlandırılmış, % 35 oranında “İncelenemezlik Kararı”, %37 oranında ”Gönderme Kararı” ve %6 oranında “Başvurunun Geçersiz Sayılması” kararı verilmiştir. Toplam 7638 başvuru neticesinde esasa dair karar sayısı (64 tavsiye kararı, 37 ret kararı, 11 kısmen tavsiye kısmen ret kararı) sadece 112’dir. Toplam başvuruya oranı ise 1,8’dir.¹³⁶

Yine 2014 yılında yapılan 7167 şikâyet başvurusunun 6348 tanesi sonuçlandırılmış, % 34 oranında “İncelenemezlik Kararı”, %37 oranında ”Gönderme Kararı” ve %1,2 oranında “Başvurunun Geçersiz Sayılması” kararı verilmiştir. Toplam 7167 başvuru neticesinde esasa dair karar sayısı ise 2013 yılına göre önemli ölçüde artarak (93 tavsiye kararı, 150 ret kararı, 26 kısmen tavsiye kısmen ret kararı) 269 olmuştur. Esasa dair karar sayısının, toplam başvuru sayısına oranı da %4,2 seviyesine yükselmiştir.¹³⁷

2015 yılında ise; yıl içinde yapılan 5226 şikâyet başvurusu ile 2014 yılından devreden 819 adet dosyayla birlikte toplam 6045 adet başvurunun 5329 tanesi sonuçlandırılmıştır. Bu kez “İncelenemezlik Kararı” oranı %30, “Gönderme Kararı” oranı da %36,7 olmuştur. “Başvurunun Geçersiz Sayılması” kararı ise %0,7 de kalmıştır. Esasa dair karar sayısı 2015 yılında biraz azalmış (50 tavsiye kararı, 97 ret kararı, 21 kısmen tavsiye kısmen ret kararı) 168 olmuştur. Esasa dair karar sayısının, toplam başvuru sayısına oranı da %3,15’te kalmıştır.¹³⁸

Kurumun faaliyet raporlarında yer alan istatistiki bilgilerden yola çıkarak, henüz ilk yıllarında olmasına rağmen kuruma yoğun biçimde başvuru olduğunu, ancak esasa dair karar oranlarının düşük seviyelerde olduğunu söyleyebiliriz. Esasa dair

¹³⁶ Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet raporu, s.74. <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

¹³⁷ Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet raporu, s.57. <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

¹³⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülteni, Sayı 4, Aralık 2015, s. 62.

karar sayısının başvurulara oranla düşük olmasının en önemli nedeni, incelenemezlik ve gönderme kararlarının çok sayıda olmasıdır.

İncelenemezlik kararları, konusu Kurumun görev alanına girmeyen şikâyetler; süresi içerisinde yapılmayan şikâyetler; daha önce Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla veya daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan şikâyetler; yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan şikâyetler; isim, adres, unvan gibi zorunlu bilgileri içermeyen şikâyetler; son olarak menfaat ihlali içermeyen şikâyetler hakkında verilmektedir.¹³⁹ Kurumun, bu kararların oransal olarak fazlalığına sebep olduğunu söyleyemeyiz. Kurumun iradesi dışında gerçekleşen bir durumdur. Daha çok başvuru sahiplerinin bilgi ve dikkat eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

Gönderme kararları ise; idari başvuru yollarının tüketilmediğinin tespiti halinde verilmektedir. Gönderme kararı neticesinde, şikâyet başvurusu idareye bildirilir. Böylelikle, idarece işlem tesis edilmesi sağlanır.¹⁴⁰ Bir anlamda, idari başvuru yolunun Kurum eliyle tamamlanmasıdır. İdari başvuru yolunun olumsuz sonuçlanması halinde, yeniden Kuruma başvurulabileceği tabiidir. Bu nedenle, gönderme kararlarının toplam başvuru içindeki oranını, Kurumun işlevselliğini nitelemede ölçüt olarak kullanmak yanlış olacaktır.

Ayrıca, Kurumun bazı şikâyetleri incelemesi sırasında, idarenin kendiliğinden veya Kurum tarafından gerçekleştirilen sağlıklı iletişim neticesinde, şikâyet edenin talebini yerine getirmesi durumunda, “Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar” verilmektedir. Bu kararlar, şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması durumlarında da verilir.¹⁴¹ Hem 2013 yılında (307)¹⁴², hem de 2014 yılında(643)¹⁴³, hiç de azımsanmayacak

¹³⁹ Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet raporu, s.48. <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

¹⁴⁰ Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet raporu, s.48. <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

¹⁴¹ Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet raporu, s.69. <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

¹⁴² Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet raporu, s.74. <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

¹⁴³ Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet raporu, s.57. <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

sayıda “karar verilmesine yer olmadığına dair” karar verilmiştir. İdarenin, şikâyet edenin talebinin yerine getirmesi sebebiyle verilen KVYO kararları, bir idari uyuşmazlığın alternatif yöntemlerle çözümlenmesi yönünden çok önemlidir. Çünkü, yargı kararı yada ombudsmanın tavsiye kararı olmaksızın kendi inisiyatifıyla uyuşmazlığı sona erdirmesi, idarenin, uyuşmazlıkları bir an önce çözüme konusundaki gayretini gösterir ki, zaten bu iradeye sahip olmayan bir idarenin bulunduğu yerde alternatif çözüm yöntemlerinin uygulanması çok zordur.

Örneğin; İlköğretim Okulunda hizmetli olarak çalışan bir kişinin, 4+4+4 eğitim sistemine geçilmesi sürecinde fazla çalıştırılması ve fazla çalışmadan doğan izin hakkının kullandırılmaması sebebiyle KDK’ ya yaptığı başvuru neticesinde, idare yetkilileri ile yapılan görüşmeler ve yazışmalar neticesinde şikâyetçi ile idare arasında uzlaşma sağlanmış, bunun üzerine KVYO kararı verilmiştir.¹⁴⁴ Bu olayda idare; fazla çalışmadan doğan 87 günlük izin hakkının ilgili okul yönetimince hazırlanan izin planı çizelgesinde belirtilen tarihlere uygun şekilde kullandırılacağı belirtilerek, uyuşmazlığın çözümlenmesini sağlamıştır.

Kurumun daha etkin ve verimli hale gelmesi, sadece Kurum faaliyetlerine bağlı değildir. Öncelikle toplumdaki “ombudsman” algısının güçlendirilmesi gerekmektedir. İdarenin, tavsiye kararlarına uymasıyla başlayan bir etkileşimle, toplumun Kuruma bakış açısı zaten kendiliğinden değişecektir. Sadece tavsiye kararları karşısında değil, aynı zamanda şikâyetlerin incelenmesi ve araştırılması sürecinde de, idarenin ve ilgililerin tutumu, kurumun kuruluş amacına ulaşmasında önem arz etmektedir.

2.2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Alternatif Çözüm Yolu Olarak Kabul Edilebilirliği

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’deki örneği incelendiğinde, kurumun genel işleyişinin, hem yargısal faaliyetlerle hem de alternatif çözüm yöntemleriyle örtüşen yönlerinin bulunduğunu görmek mümkündür.

İdari yargılama usulünde, bir işlemin iptali istemiyle dava açılabilmesi için öncelikle kişinin menfaatinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Benzer şekilde, Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak şikâyetler için de menfaat ihlali aranmaktadır.

¹⁴⁴ 2014/2889 şikâyet numaralı başvuru için verilen 05/09/2014 tarihli KVYO Kararı, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet raporu, s.225. <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

Menfaat ihlalinin bulunmadığı durumlarda, idari yargıda ilk inceleme üzerine ret kararı verildiği gibi kuruma yapılan şikayet başvuruları üzerine de incelenemezlik kararları verilmektedir. Yine idari yargıda, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından tam yargı davası açılabilmesi için, dava açmadan önce ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu dava şartı, Kuruma yapılacak şikayetler için de geçerlidir.

Bununla birlikte, hakim ve savcıların tarafsızlığı ve bağımsızlığının sağlanabilmesi için gerekli yasal güvenceler, kamu denetçileri için de getirilmiştir. 6328 sayılı Kanun'un "Bağımsızlık ve tarafsızlık" başlıklı 12. maddesinde; hiçbir organın, makamın, mencinin yada kişinin, Baş denetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı, Baş denetçi ve denetçilerin de, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır. Bunun yanı sıra, baş denetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.¹⁴⁵

Yine, 2577 sayılı Kanun'un "Dosyaların incelenmesi" başlıklı 20. maddesi ile 6328 sayılı Kanun'un "Bilgi ve belge istenmesi" başlıklı 18. maddesi içeriği itibarıyla benzer hükümler içerir. Her iki madde de; inceleme ve araştırma konusuyla ilgili bilgi ve belgelerin, ilgililerce verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, denetçilerin inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak bilirkişi görevlendirebilmesi, tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilmesi de, Kurum faaliyetlerinin yargılama faaliyetlerine benzer yönlerine örnek olarak gösterilebilir. Bununla beraber, ombudsmanlık idarî yargı rejiminin alternatifi değildir, tamamlayıcısıdır.¹⁴⁶ Tüm bu benzerlikler, Kurumun gelen şikayetleri inceleme, araştırma ve nihayetinde karara varma sürecini yargısal faaliyet olarak değerlendirmeye yetmeyecektir.

Her şeyden önce, Kurumun aldığı kararların uygulanma zorunluluğu yoktur. Kararların bağlayıcı olmaması, ombudsmanı hakimden ayıran bir özellik olmakla beraber, Kuruma şikayet yolunun aynı zamanda alternatif çözüm yolu olmadığı savını da güçlendirmektedir. Bir diğer ifadeyle, ombudsmanlık kurumuna yapılan başvurular

¹⁴⁵ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 30. maddesi*, Sayı 6328, Yıl 2012.

¹⁴⁶ Zehra Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi" Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı 14, s.3.

üzerine bazı idari uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması olanaklı ise de, idareyi bağlayıcı kararlar alınamaması nedeniyle, ombudsmanlığı idari uyuşmazlıkların alternatif çözüm mercii olarak nitelenmek mümkün değildir.

Kurumun temel işlevinin, inceleme yapmak ve idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelerken mümkün olduğunca tarafları da uzlaştırmak olması nedeniyle, doktrinde bu kurumun, geniş anlamda alternatif çözüm yolu olduğu görüşleri de yer almaktadır.¹⁴⁷ Geniş anlamıyla alternatif çözüm yolları; devlet eliyle yapılan yargılama faaliyeti olarak değerlendirilemeyecek olan bütün hukuki çözüm yöntemleridir. Bu haliyle ombudsmanlık, yargı dışında kalan ayrı bir çözüm yoludur.

Kurum tarafından alınan tavsiye kararlarına bakarak, idari uyuşmazlıkların çözümüne nasıl yardımcı olunabileceğine dair somut örnekler bulmak mümkündür.

Örneğin; Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı tarafından ilan edilen Dikey Geçiş Sınavı Kılavuzunda yer alan 900 kodlu programı, sadece örgün eğitim adalet ön lisans programından mezun olanların tercih edebilecekleri, açıköğretim adalet ön lisans programı ile adalet meslek eğitimi ön lisans programından mezun olanların ise tercih edemeyecekleri belirtilmişti.

Bu koşul ile farklı kontenjan türü oluşturularak bunlardan birini tercih etmelerinin istendiğini ve diğerinin engellendiği, ancak örgün öğretim okuyanlara iki kontenjandan da tercih hakkı verildiği ve onlara iki kat kontenjan hakkı tanındığı, örgün eğitim adalet okuyanlar sadece kendi aralarında yarışacakken, açıköğretim adalet okuyanların ise hem örgün hem de açıköğretim öğrencileri arasında yarışacakları, bazı devlet üniversitelerinin Hukuk Fakültesi kontenjanına ise sadece örgün ve uzaktan eğitim ön lisans mezunlarının başvurabildiği, Anayasanın eşitlik ilkesi gereğince aynı niteliğe sahip iki diplomayı birbirinden ayrı konumlandırmanın mümkün olmadığı, uzaktan eğitim mezunlarına tanınan bir hakkın açıköğretim mezunlarına tanınmamasında hiçbir kamu yararının bulunmadığı belirterek, binlerce kişinin mağduriyetine yol açacak mevzuata aykırı bu işlemin iptali istemiyle KDK' ya 17 adet başvuruda bulunulmuştu.¹⁴⁸

Şikayet üzerine, kurum; idarenin kılavuzla getirmiş olduğu düzenlemenin, üst hukuk normlarına aykırılık taşıması, Anayasa, Uluslararası Sözleşmeler ve

¹⁴⁷ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 823,827.

¹⁴⁸ 2014/2392 şikâyet numaralı başvuru için verilen 06/08/2014 tarihli Tavsiye Kararı, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

Yükseköğretim mevzuatında yer alan eğitim öğretim hakkının ihlaline yol açması ve eğitimde fırsat eşitliğini ortadan kaldırması, Anayasanın Hukuk Devleti ve eşitlik ilkesine aykırı olması, adayların hukuka uygun haklı beklentilerini yok etmesi, yapılan düzenlemenin makul sınırların dışına çıkıp orantısızlığa yol açarak iyi yönetim ilkelerine de aykırı olması sebebiyle, idarenin işleminde hukuka ve hakkaniyete uygunluk bulunmadığı sonucuna varmış ve şikayet konusu düzenlemenin geri alınması; bu mümkün olmadığı takdirde, eşitlik ilkesinin nispeten gerçekleşmesi ve örgün adalet yüksekokulu mezunlarının hukuk fakültesi programlarına makul sayıda yerleşmelerini de teminen, adalet meslek yüksekokulu mezunu adaylar ile açıköğretim adalet önlisans mezunu adaylar arasında sınava başvuran aday sayısı dikkate alınarak, toplam kontenjan sayısı ile sınava başvuran aday sayısının oranlanması suretiyle her iki grup için ayrı ayrı yeni kontenjan sayılarının belirlenmesi yönünde işlem tesis edilmesi hususunda Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına tavsiyede bulundu.¹⁴⁹

Bu şikayetlerle birlikte aynı zamanda, idari yargıda da bir çok dava açılmıştı.¹⁵⁰ Açılan davalar neticesinde verilen iptal kararları¹⁵¹ üzerine ÖSYM'nin 24.6.2015 tarihli duyurusunda, yargı kararları doğrultusunda, adayların yeniden tercih yapabileceğini ilan etmiştir. İlanda ayrıca, ileri bir tarihte verilecek aksi/farklı yöndeki bir karara göre işlem yapılması halinde bu yerleştirme sonuçlarının, adaylar açısından bir kazanılmış hak kabul edilmeyeceği belirtilmiştir.¹⁵²

Başka bir örnekte ise; 1991 yılında Tapu ve Kadastro Meslek Yüksekokulundan 'tekniker' unvanı ile mezun olan bir kişi, mezun olduğu tarihte ön lisans mezuniyet alanına göre dikey geçiş yapabileceği lisans programı Harita ve Kadastro Mühendisliği Bölümü ve diğer mühendislik bölümleri olmasına rağmen, 2013 yılı Dikey Geçiş Sınavı Kılavuzunda Tapu ve Kadastro Yüksekokulu için dikey geçiş yapılabilecek bölüm olarak sadece kamu yönetimi bölümünün açıldığını belirterek şikayet yoluna gitti.¹⁵³

¹⁴⁹ 2014/2392 şikâyet numaralı başvuru için verilen 06/08/2014 tarihli Tavsiye Kararı, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, <http://www.ombudsman.gov.tr> (13.02.2016).

¹⁵⁰ Danıştay Sekizinci Dairesi, E:2014/4874, E:2014/5659, E:2014/7153 E:2014/7736, E:2014/8167, E:2014/10425 sayılı davalar.

¹⁵¹ Danıştay Sekizinci Dairesinin 04/02/2015 günlü, E:2014/5659, K:2015/236; 09/04/2015 günlü, E:2014/7736, K:2015/3017 ; 15/06/2015 günlü, E:2014/10425, K:2015/6007; 04/02/2015 günlü, E:2014/7153, K:2015/238; 15/06/2015 günlü, E:2014/4874, K:2015/6008; 31/03/2015 günlü, E:2014/8167, K:2015/2437 sayılı kararları.

¹⁵² <http://www.osym.gov.tr/belge/1-23558/2014-dgs-kilavuzu-900-kosul-ile-ilgili-olarak-danistay-.html> (13.02.2016).

¹⁵³ Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülteni, Sayı 4, Aralık 2015, s. 51.

Talebi, 2015 yılı DGS başvurularında Harita ve Kadastro ve eşdeğer mühendislik bölümlerinin de tercih yapılabilecek lisans programları arasına eklenmesiydi.¹⁵⁴

Şikayeti inceleyen Kamu Denetçiliği Kurumu, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın yetkilileriyle konunun çözümüne ilişkin görüşmeler yaptı. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun arabuluculuk girişimleri sonuç vererek şikâyetçinin mağduriyeti giderildi.¹⁵⁵

Bununla birlikte, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ayrıca Tapu Kadastro Meslek Yüksekokulu mezunlarının tercih yapabileceği lisans programları arasına Kamu Yönetimi bölümünün yanı sıra Geomatik Mühendisliği, Harita Mühendisliği, Tapu Kadastro bölümlerinin eklendiğini Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirdi.¹⁵⁶

Bu örneklerden yola çıkarak, Kurumun tavsiye kararına uyulması halinde, düzenleyici bir işlem nedeniyle ortaya çıkacak yüzlerce uyuşmazlığın önlenebileceğini ya da mevcut uyuşmazlıkların çözümlenebileceğini söyleyebiliriz. Ancak, idarenin Kurum kararlarını dikkate almayıp sadece yargı kararı beklemesi durumunda, Kurumun idari uyuşmazlıklar için alternatif çözüm merci olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır. İdarenin, Kurum tarafından alınacak tavsiye kararlarının tümüne uymasını beklemenin gerçekçi olmayacağı açık olmakla birlikte, gerekçesi itibarıyla hukuka aykırılığı ikna edici şekilde ortaya konulmuş tavsiye kararlarına uyması hukuka bağlı iyi bir idare için gereklidir.

2.2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Alternatif Çözüm Yollarına Katkıları

Ombudsmanlık kurumu tarafından idareye yapılan tavsiyelerin genellikle etkili olması ve bu sayede anlaşmazlıkların uyuşmazlığa dönüşmesinin engellenmesi¹⁵⁷ açısından, ombudsmanlığın alternatif çözüm yollarına katkısı inkar edilemez.

Her şeyden önce, bireylerin idare karşısında yargı dışı bir başvuru yoluna daha sahip olması çok önemlidir. Diğer denetim mekanizmalarının yanı sıra, bireylerin haklarının korunması açısından, bu kurumu ikincil bir garanti mekanizması olarak görmek mümkündür. Gerek başvuru usulünün basit, hızlı ve masrafsız olması gerekse olaylara salt insan hakları yönünden yaklaşması nedeniyle, ombudsmanlık bugün

¹⁵⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülteni, Sayı 4, Aralık 2015, s. 51.

¹⁵⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülteni, Sayı 4, Aralık 2015, s. 51.

¹⁵⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülteni, Sayı 4, Aralık 2015, s. 51.

¹⁵⁷ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 822.

dünyada tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmiştir.¹⁵⁸ İdarenin denetlenmesi ile ilgili her mekanizmada olduğu gibi ombudsmanlığın işleyişi sırasında da, ortaya çıkan kararların idareye yön vermesi, daha da önemlisi idarenin bu kararları içselleştirip işlem ve eylemlerine yansıtması suretiyle pek çok hukuka aykırılığın önüne geçilecektir.

Mevcut idari uyuşmazlıkların, alternatif yollarla çözümü sırasında ombudsmanların aldığı kararların dikkate alınması da mümkündür. Örneğin, dava açmadan önce idareye başvuruda bulunan bir kişi, uyuşmazlığa konu eylem yada işlemin hukuka aykırı olduğu yönünde ombudsmanlık tarafından alınan bir kararı dayanak olarak gösterebilir. Bunun için idarenin takınacağı tavrın da, Kamu Denetçisinin tavsiye kararı doğrultusunda olması beklenir.

Sonuç olarak, Kurum'un idari uyuşmazlıkların çözümünde, alternatif bir yol olup olmadığı tartışmalı olmakla birlikte, idari uyuşmazlıkların çözümünde önemli bir rol üstlendiği açıktır.

2.3. İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözümleri İle İlgili Mevzuat Çalışmaları

2.3.1. İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Tasarısı Taslağı

İdari yargıdaki davaların da, diğer davalarda olduğu gibi en az giderle ve mümkün olan en kısa sürede sonuçlandırılması, gerek Anayasa, gerek Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme ile korunmak istenen adil yargılanma hakkı açısından oldukça önemlidir. Bu nedenle, adil yargılanma hakkının korunması ve makul süre içinde yargılamanın sonuçlandırılması amacıyla, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Hakkında Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu yeniden gözden geçirilerek bazı değişiklikler yapılması gerektiği açıktır.¹⁵⁹

Makul süre içinde yargılama yapabilmenin öncelikli temel şartı, mahkemelerdeki iş yükünün makul sevide olmasıdır. Bunun sağlanması amacıyla,

¹⁵⁸ Ahmet Akbaba, “Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Terazi Aylık Hukuk Dergisi*, 68, Nisan 2012.

¹⁵⁹ İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı'nın Genel Gerekçesi, Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/idariYargiTasarisiTaslagi.pdf> (13.02.2016).

özellikle son on yılda pek çok akademik çalışma, toplantı, seminer, yasa çalışmaları yapıldı. İdari yargı yönünden, bu çalışmaların bir hılasası da sayılabilecek olan, İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çalışmaları nihayet tasarı taslağı halinde yayımlandı. Kanun olarak yürürlüğe girmesi halinde, gerçek bir yargı reformu başlatacak olan bu çalışmanın içeriğı oldukça geniş kapsamlıdır. Özellikle, idari yargıda alternatif çözüm yollarının geliştirilmesi yönünden bazı kurumların öngörölmüş olması, Türk İdari Yargı sistemine getirdiğı yenilikler açısından önemini ortaya koymaktadır.

Taslakta, 64 madde bulunmaktadır ve bir kısmı 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Hakkında Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılacak olan değişiklikleri içermektedir. 2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda öngörölen değişiklikler, uyuşmazlıkların mahkeme dışındaki çözümünü kolaylaştıracak nitelikte düzenlemeler olmayıp, ağırlıklı olarak mahkemelerin daha hızlı çalışmasına yöneliktir. Bununla beraber, hem bir ilk olması hem de bu tezin konusuyla ilgili olması nedeniyle taslağın, 2577 sayılı Kanunun 20/B maddesini değiştiren 23. maddesini irdelemek gerekmektedir. Zira, bu taslağın tasarıya, tasarının da yasaya dönüşmesi halinde, ilk kez bir yasada “grup dava” teriminin kullanılması söz konusu olacaktır.¹⁶⁰ Gerçi daha

¹⁶⁰ MADDE 23- 2577 sayılı Kanunun 20/B maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir. “Grup dava: Madde 20/B – 1. Aynı maddi ve hukuki sebebe bağı ve birbirine emsal teşkil edebilecek nitelikte olan ve idare ve vergi mahkemeleri ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar, grup dava olarak kabul edilebilir ve bunlar hakkında aşağıda belirtilen yargılama usulü uygulanır.

2. Mahkemece, grup davalardan biri öncelikle karara bağlanır. İlgili yargı merciinin davanın grup dava olduğuna ilişkin kararı ile uyuşmazlığın esası hakkında verdiği karar, temyiz veya istinaf talebi üzerine dosya ile birlikte Danıştay ilgili dava daireleri kuruluna gönderilir. Aynı kapsamdaki diğer davaların karara bağlanması için Danıştay'ın vereceğı karar beklenir.

3. Danıştay'ın ilgili dava daireleri kurulu bu nitelikteki davanın grup dava olup olmadığını inceler. Grup dava olmadığına karar verilen dosya, ilgili temyiz veya istinaf merciine, kararın bir örneğı de mahkemesine gönderilir. Davanın grup dava olduğunun kabulü halinde ise, işin esası hakkında üç ay içinde kesin olarak karar verilir. Bu karara esas toplantıya, uyuşmazlık konusunda görevli dava dairesinin başkanı ve iki üyesinin katılması zorunludur.

4. Danıştay, grup dava kapsamındaki başvurular ile bu başvurular hakkında verdiği kararları elektronik ortamda yayımlar.

5. Mahkemeler, grup davaları Danıştay kararı doğrultusunda sonuçlandırır. Grup davalar nedeniyle ilgili dava daireleri kurulu tarafından verilen karara uygun olarak grup dava kararını veren ilgili yargı merci veya diğer yargı mercilerince verilen kararlar aleyhine kanun yollarına başvurulamaz. Ancak karara bağlanan davanın grup dava kapsamında olmadığına ya da grup davaya uygun karar verilmediğine ilişkin iddialarla temyiz veya istinaf yoluna başvurulabilir. Grup davanın esasına ilişkin olmayan istinaf ve temyiz nedenleri saklıdır.”

önce 6545 Sayılı Kanunun ilk hazırlık aşamalarında da benzer bir düzenleme öngörülmüştü, ancak Kanun tasarısında grup dava kavramı yer almamıştı.¹⁶¹

2577 sayılı Kanunun 20/B maddesinin başlığı olacak olan “grup dava” tanımı; aynı maddi ve hukuki sebebe bağlı ve birbirine emsal teşkil edebilecek nitelikte olan ve idare ve vergi mahkemeleri ile Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar şeklinde yapılmış, bu davaların “grup dava” olarak kabulü için mahkeme kararının bulunması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, grup davalar için özel bir yargılama usulü getirilmiştir. Buna göre, mahkeme grup dava olabileceğini düşündüğü davalardan birini öncelikle karara bağlayacak, temyiz veya istinaf talebi üzerine Danıştay ilgili dava daireleri kuruluna gönderecek, diğer davaların karara bağlanması için de Danıştay’ın vereceği karar beklenecektir. Danıştay tarafından grup dava olmadığına karar verilen dosya, ilgili temyiz veya istinaf merciine, kararın bir örneği de mahkemesine gönderilecektir. Grup dava olduğunun kabulü halinde ise, işin esası hakkında üç ay içinde kesin olarak karar verilecek ve kararlar elektronik ortamda yayımlanacaktır. Daha sonra da, diğer dosyalar için mahkemece, Danıştay kararı doğrultusunda karar verilerek, istinaf ve temyiz yolu kapalı hale gelecektir. Bu usulün alternatif çözüm yolu olmadığı açıktır. Ancak, idari yargıda benzer uyuşmazlıklar için ilk kez ayrı bir yöntem öngörülmesi açısından devrim niteliğinde bir düzenleme olduğunu söyleyebiliriz. Bu düzenlemenin esas amacı; genel gerekçede de belirtildiği gibi, aynı maddi ve hukuki sebepten kaynaklanan ve birbirine emsal nitelikte olan davalardan birini öncelikle karara bağlayarak ve verilen kararı temyiz incelemesinden geçirerek, diğer davaların kesinleşen yargısal çözüm doğrultusunda, en az giderle ve kısa sürede, çözümünü sağlamaktır. Böylelikle grupta bulunan diğer davalar için gereksiz zaman ve emek harcanmayacak¹⁶² usul ekonomisi ilkesi doğrultusunda hareket edilmiş olacaktır.

2.3.2. Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı¹⁶³

Genel olarak, belli bir amaca yönelik olarak yapılan işle ilgili faaliyetlerin plânlı ve sistematik şekilde yapılmasını ifade eden usul kelimesinin, hukuki terim

¹⁶¹ Turgut Candan, “İdari Yargı ile İlgili Kanun Taslağı Hazırlamak”, <http://turgutcandan.com/2015/11/23/idari-yargi-ile-ilgili-kanun-taslagi-hazirlamak-grup-davalar-10/> (10.3.2016).

¹⁶² Candan, “İdari Yargı ile İlgili Kanun Taslağı Hazırlamak”

¹⁶³ Başlıkta “tasarı” ifadesi kullanılmış olmasına rağmen, TBMM İç Tüzüğü’nün 73. maddesinde belirtildiği şekliyle, Hükümetçe hazırlanmış, bütün bakanlarca imzalanmış ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulan bir metin bulunmamaktadır. Araştırma sırasında ulaşılan, Adalet Bakanlığı

olarak taşıdığı anlam; hakların, yükümlülüklerin veya hukuki durumların ortaya çıkışı veya icrasının, az ya da çok nasıl yapılacağının belirlenmesidir.¹⁶⁴

İdari usul ise; idarenin kamu gücü kullanmak suretiyle bireylerin hak ve çıkarlarını etkilemeden önce, ilgililerin birtakım hak ve yetkilerle donatılarak; idare önünde menfaatlerini korumalarına imkân sağlayan bir kurumdur.¹⁶⁵ Genel olarak idari usul yasası hazırlamanın amaçlarından biri, idare edilenler bakımından hukuki öngörülebilirlik sağlanması ve savunma hakları gibi önemli haklarının kullanabilmesinin sağlanmasıdır. Bir diğer amacı ise, farklı idari kurumların farklı uygulamaları olması nedeniyle ortaya çıkan eşitsiz ve adaletsiz uygulamaları engelleyerek takdir yetkisinin de keyfi kullanılmasını önleyebilmektir.¹⁶⁶

İdari uyuşmazlıkların azaltılması ve yargı dışı yollarla çözüme kavuşturulmasını sağlayacak ilke ve kuralların belirlenmesi amacıyla, alternatif çözüm yollarının İdari Usul Kanunu içerisinde düzenlemesi mümkündür.¹⁶⁷ Bu amaçla yapılan çalışmalardan biri de, Genel İdari Usul Yasası çalışmalarıdır. Bu çalışmalar 1995'ten itibaren ciddi şekilde yürütülmekteydi.¹⁶⁸ Bu konuda yapılan son çalışmanın ürünü olan ve Adalet Bakanlığı tarafından kamuoyu ile paylaşılan “Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı” taslağı, 15.09.2008 tarihinde incelenmek üzere Başbakanlığa gönderilmiştir. İlk başlarda “alternatif uyuşmazlık çözüm yolları” çalışmalarda yeterince yer almamaktaydı. Fakat 2000'li yıllarda yapılan çalışmalar içerisinde bu konu, ayrı bir başlık altında yer aldı.¹⁶⁹ Her ne kadar, yasa haline gelmemiş ve ülke gündeminden düşmüş olsa da, bu çalışmanın kanun tasarısı şeklini almış metni bize, idari uyuşmazlıklarda alternatif çözüm yolları hakkında önemli ipuçları vermektedir.

Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün Başbakanlığa gönderdiği yazıların eklerinde yer alan metinlerin “tasarı” olarak belirtilmesinden hareketle bu kelime kullanılmıştır. Esasen, bu metinler sadece tasarı taslağıdır ve hukuki geçerlilikleri de bulunmamaktadır.

¹⁶⁴ Bahtiyar Ayılmaz, “Yeni Bir İdari Usul Kanunu örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, 1998, s. 41.

¹⁶⁵ Zehra Odyakmaz, *İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, S. 197. <http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/idari-yargi-sempozyumu-9-mart-2012-ankara.pdf> (13.02.2016).

¹⁶⁶ Çiğdem Sever, *İdare Hukukunda Önemli Bir Gelişme Umudu (mu?): Genel İdari Usul Yasa Tasarısı*, acikarsiv.atilim.edu.tr/browse/29/idari_hukuk.pdf (13.02.2016).

¹⁶⁷ Bahtiyar Akyılmaz, *İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, s. 71. <http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/idari-yargi-sempozyumu-9-mart-2012-ankara.pdf> (13.02.2016).

¹⁶⁸ Volkan Kuyumcu, *Türkiye'de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar*, s.14. <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/volkankuyumcu.pdf> (13.02.2016).

¹⁶⁹ <http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/idari-yargi-sempozyumu-9-mart-2012-ankara.pdf> (13.02.2016).

59. ve 60. hükümet planlarında da yürürlüğe konulması öngörülen genel bir idari usul kanunu için Adalet Bakanlığı'nda 10 Nisan 2003 tarihinde yüksek mahkeme üyeleri, idari yargı hakimleri, üniversite öğretim üyeleri ve alanında uzman bürokratlardan oluşan bir komisyon kurulmuştu. Bu komisyon tarafından hazırlanan taslak metin “Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı” olarak incelenmek üzere 19.11.2003 tarihinde Başbakanlığa gönderilmişti.¹⁷⁰

Daha sonra Adalet Bakanlığı tarafından yeni bir metin hazırlanmıştır. 15.09.2008 tarihinde incelenmek üzere Başbakanlığa gönderilen bu tasarı, önceki tasarıya nazaran daha sadeydi ve “alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri” bölümleri metinden çıkarılarak “uyuşmazlıkların yargı öncesi çözüm usulleri” başlıklı yeni bir bölüm oluşturulmuştu.¹⁷¹

2003 yılında görüşe sunulan taslağın¹⁷² “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Usulleri” başlıklı Yedinci Bölümünde, idari uyuşmazlıklar için alternatif çözüm yolları öngören hükümler yer almaktadır. Buna göre, alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri üç başlık altında ele alınmıştır. Bunlar, usulleri idarî itiraz, müzakere ve uzlaştırmadır. Taslağın 43. maddesinde; kişilerin, bu usullerden herhangi birini kullanabilecekleri ancak, aynı anda birden fazla alternatif uyuşmazlık çözüm usulüne başvuramayacakları belirtilmiştir. Ayrıca, alternatif uyuşmazlık çözüm usullerine başvurulması hâlinde, tarafların süreç tamamlanmadan aynı uyuşmazlık konusunda dava açamayacakları, idarî uyuşmazlığın alternatif uyuşmazlık çözüm usulleriyle sonuçlandırılmış olması halinde, idarenin değişen şartları dikkate alarak yeni işlem yapmasının mümkün olduğu hususları yer almaktadır.

Taslağın, “Müzakere ve uzlaştırma usullerinde gizlilik” başlıklı 45. maddesinde, alternatif uyuşmazlık çözüm sürecinde, tarafların ve uzlaştırıcının veya uzlaştırma kurulunun görüşmelerde yaptıkları beyanların, verdikleri bilgi ve belgelerin gizliliği esas olduğu belirtilmiş, bununla birlikte uyuşmazlık çözüm sürecinde yapılan beyanların, verilen bilgi ve belgelerin maddede yer alan hükümlere aykırı olarak açıklanması hâlinde bu beyanın, bilgi ve belgelerin, ilgili oldukları uyuşmazlığın konusu hakkında sonradan açılacak bir davada delil olarak kabul edilemeyeceği, ancak maddede belirtilen hiçbir hükmün de, uyuşmazlık nedeniyle daha sonra açılacak bir

¹⁷⁰ Kuyumcu, *Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları Ve Sorunlar*, s. 176.

¹⁷¹ Kuyumcu, *Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları Ve Sorunlar*, s. 176.

¹⁷² Yapılan araştırmalar sırasında ulaşılan, Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü’nün 19.11.2003 tarih ve 3884 sayılı yazısı ekinde yer alan tasarı.

davada tahkikat aşamasında elde edilebilecek olan bir delilin, bu delil sırf uyuşmazlık çözüm usulünde kullanıldı diye elde edilmesini ve kabul edilmesini engellemeyeceği belirtilmiştir.

Alternatif çözüm yoluna nasıl başvurulacağına dair 46. maddede; ilgililerin müzakere veya uzlaştırma talebiyle, bizzat veya temsilcileri aracılığıyla uyuşmazlık konusu olan idarî eylem veya işlemi yapmış olan idareye dilekçeyle başvurabilecekleri, idarenin de, müzakere veya uzlaştırma talebini kabul edip etmediğini en geç yedi gün içinde cevaplandıracakları belirtilmiş, 47. madde de; alternatif uyuşmazlık çözüm usullerinden birisine başvurulduğu tarihte hak düşürücü sürelerin ve zamanaşımı sürelerinin duracağı, anlaşmanın temin edilememesi veya itirazın reddi hâlinde ise, buna ilişkin tutanağın veya itirazın reddine ilişkin kararın tebliğ edildiği tarihten itibaren bu sürelerin işlemeye başlayacağı öngörülmüştür.

İdari işleme itiraz, mevcut yasal düzenlemelere paralel düzenlenmiştir. 49. maddede; özel kanunlardaki itiraza ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla ilgililerin, kesin idarî işlemlere, tazminat istemlerinin ve başvurularının reddine ilişkin kararlara karşı otuz gün içinde bir üst makama, üst makam yoksa işlemi tesis etmiş olan makama, kurul hâlinde alınan kararlarda ise aynı kurula; işlemin değiştirilmesi, kaldırılması veya geri alınması istemiyle itiraz edebilecekleri, itirazı incelemeye yetkili makam veya kurulun, başvurunun kendisine ulaştığı tarihten itibaren otuz gün içinde itiraza ilişkin başvuruyu karara bağlamak zorunda olduğu açıkça yazılmıştır. Yasal zorunluluğa rağmen başvurusu cevaplandırılmayan ilgilinin, bu kez cevap verme yükümlülüğünün yerine getirilmesini bir üst makamdan isteme hakkına sahip olduğu, böylelikle üst makamın yedi gün içinde cevap verilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Böylelikle, mevcut düzenlemeler karşısında başvurulara cevap vermek zorunda olmayan idare yerine, belirlenen süreler içerisinde ilgililere cevap vermek zorunda olan bir idare öngörülmektedir. Bununla da yetinilmeyip, itiraz üzerine idarenin sadece yerindelik açısından değil, aynı zamanda bütün unsurları bakımından işlemin hukukiliğini de değerlendirmek suretiyle itirazı inceleyeceği ve karara bağlayacağı yazılıdır.(51. madde)

Bir diğer alternatif çözüm usulü olan müzakere 52. maddede tanımlanmıştır. Bu tanıma göre müzakere; idare ile ilgililerin aralarındaki uyuşmazlığı yargı yoluna başvurmadan çözmek ve karşılıklı anlaşmaya varmak amacıyla bir araya geldikleri alternatif uyuşmazlık çözüm usulüdür. Müzakerelerin nasıl yapılacağı da ayrıntılı

düzenlenmiştir. İdarenin veya ilgililerin yapmış olduğu müzakere teklifinin karşı tarafça kabulü hâlinde, idare ile bireyler bizzat veya temsilcileri aracılığıyla, idare tarafından belirlenecek bir yerde toplanacak ve ihtilaflı konuları görüşeceklerdir. Müzakere sonunda anlaşmanın sağlanması halinde tutanak düzenleneceği, bu tutanakta yer verilen hususların yetkili makam veya kurulca onaylanması halinde anlaşmanın imzalanacağı belirtilmiştir.

53. maddede yer alan uzlaştırma usulü ise; idare ile ilgililer arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi için tavsiyelerde bulunan ve görüşlerini açıklayan tarafsız bir kişinin uzlaştırıcı sıfatıyla katıldığı alternatif uyuşmazlık çözüm usulü olarak tanımlanmıştır. Bu usulde uzlaştırıcının, uyuşmazlığın çözümü amacıyla taraflarla ayrı ayrı veya birlikte toplantılar yapabileceği ve bir idarî işlemi hukuka uygunluk ve yerindelik yönünden inceleyerek gerekli görürse idareyi, yapmış olduğu işlemi kaldırmaya, geri almaya veya değiştirmeye ikna etmeye çalışabileceği, ancak idarî işlem hakkında kendisinin karar veremeyeceği kurallarına yer verilmiştir.

Uzlaştırma usulünde, uzlaştırıcı olarak görev yapacak kişinin, her iki tarafın da rızasıyla seçileceği, uzlaştırıcı olarak atanan kişinin tarafsız hareket etmek zorunda olduğu, idarenin uzlaştırıcılara uyuşmazlığın çözümüyle ilgili olarak emir veremeyeceği 54. madde ile kural haline getirilmiştir. Maddede ayrıca, uzlaştırmacının hukuk fakültesinden mezun olması ve mesleğinde en az on yıllık tecrübeye sahip ve alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri üzerinde eğitim almış olmaları gerektiği, uyuşmazlık konusu özel ve teknik bilgiyi gerektiriyorsa, hukuk fakültesi mezunu uzlaştırıcı ile birlikte bu bilgiye sahip olarak mesleğini icra eden kişilerin de uzlaştırıcı olarak seçilmesinin mümkün olduğu, memurlar veya diğer kamu görevlilerinin de yukarıdaki nitelikleri taşımak kaydıyla uzlaştırıcı olarak seçilebilecekleri, kamu görevlisi olmayan uzlaştırıcıların isimlerinin liste haline getirileceği, uzlaştırıcıların da bunlar arasından seçilebileceği öngörülmüştür. Yine devam eden maddelerde, bu usulün nasıl gerçekleştirileceğine dair ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.

Uzlaştırıcılar için aranan koşulların nedeni madde gerekçesinde açıklanmıştır. Buna göre; uzlaştırma usulüne intikal eden uyuşmazlıkların hukuki yönleri ağır basan uyuşmazlıklar olması, uzlaşma sürecinin yönetimi, tarafları dava açılması halinde karşılaşılabilecekleri muhtemel sonuçların açıklanması, ihtilaflı idari işlemin hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini denetleyerek idareye bu işlemi kaldırmaya, değiştirmeye veya geri almaya ya da oluşan hak ihlalini gidermeye davet edebilmesi; tarafların,

tanıkların ve bilirkişilerin dinlenmesi veya uzlaşma tutanağı tanzimi gibi usuli işlemlerin gerçekleştirilecek olması ve idare hukuku ile usul hukukuna ilişkin hukuk kuralları ve müzakere yöntemleri konusunda bilgi sahibi olması gerekliliği nedeniyle, uzlaştırıcının hukuk fakültesi mezunu olması gerektiği öngörülmüştür. Yine, uzlaştırma faaliyetinin toplumsal değerlerle ve idari geleneklerle de ilgili olması ve özel bir uzmanlık gerektirmesi nedeniyle, uzlaştırıcıların en az 10 yıllık mesleki deneyime ve alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri konusunda eğitime sahip olmaları gerektiği belirtilmiştir.¹⁷³

Daha sonra hazırlanan taslakta¹⁷⁴ alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri, “uyuşmazlıkların yargı öncesi çözüm usulleri” başlıklı altıncı bölümde düzenlenmişti. Bu taslakta, uzlaştırma müessesesi öngörülmemiş bunun yerine uzlaşma yolu getirilmişti. Mevcut pek çok yasada özel olarak düzenlenen uzlaşma usulü (örn. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu Ek madde 1, 4458 Gümrük Kanunu 244. madde vb.), bu taslakta genel bir usul olarak belirlenmiştir. Uzlaşma usulünün uzlaştırma usulünden en önemli farkı, bir uzlaştırıcının bulunmamasıdır. Nitekim taslağın ilk halinin 53. maddesinin gerekçesinde; uzlaştırma usulünde idarenin ve bireylerin, uzlaştırıcı sıfatıyla hareket ederek tarafları bir araya getirmeyi amaçlayan, tarafları uzlaşmaya teşvik eden ve taraflara, aralarındaki ortak noktaları görmeleri için rehberlik eden bir üçüncü kişinin katılımıyla bir araya gelebilecekleri yazılıdır.¹⁷⁵ Bunun haricinde, idari itiraz yolu ve müzakere yöntemleri ile ilgili daha sonra hazırlanan metinlerde temel değişiklikler yapılmamıştır.

İdari uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemlerinin uygulanabilmesi ancak hukuka özde bağlı idarenin varlığı ile mümkündür. Hukuka bağlı idarenin varlığını sürdürmesi için gerekli olan idari usul yasası, idari yargının yetersiz kaldığı durumlarda, kişilerin hak ve menfaatlerinin korunması açısından önemli bir görev üstlenmektedir. İdare ile bireyler arasındaki ilişkiler, idari usul yasasının getirdiği muhakeme disiplini içerisinde geliştirilse, idarenin faaliyetleri karşısında kişilerin hak ve menfaatleri daha iyi korunacaktır. Böylelikle idari yargıya başvurmaktansa, idare ile alternatif çözüm yollarıyla anlaşma imkânı arayan kimselere bu imkân sağlanacaktır. Bunun sonucunda ise idare mahkemelerindeki iş yükü azalarak idari

¹⁷³ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 1093.

¹⁷⁴ <http://www.idarehukuku.net/mevzuat/Genel-Idar-Usul-Kanunu-Tasarisi.html> (13.02.2016).

¹⁷⁵ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 1092.

yargı denetiminin daha âdil ve düzenli bir biçimde yapılabilmesi mümkün hale gelecektir.¹⁷⁶

Genel idari usulün kanunla belirlenmesi, yönetilenler için hukuki güvence anlamı taşıyacaktır. İdari uyuşmazlıkların hem yargı içi hem de yargı dışı çözümü çerçevesinde, idari uyuşmazlıkların daimi tarafı olan idarenin ne yapacağını önceden bilmek yada en azından tahmin edebilmek, yönetilenlerin yer aldığı taraf açısından çok önemlidir. Örneğin, uzlaşma yoluna giden bir kişi, yapacağı görüşmeler esnasında aynı konuda daha önce verilmiş müstakar yargı kararlarını idareye göstererek, idarenin kararlar doğrultusunda hareket edeceği beklentisine sahip olabilmelidir. Emsal kararların dikkate alınmasıyla ilgili bir hükmün genel bir idari usul yasasında yer alması, böyle bir beklentiye sahip kişinin hayal kırıklığına uğramasını önleyecektir. Nitekim daha önce hazırlanan bütün tasarı¹⁷⁷ taslaklarında bu yönde açık düzenlemeler öngörülmüştü.

Aslında, bir hukuk devletinde idarenin emsal yargı kararlarını dikkate alması için yasal bir düzenlemeye ihtiyaç yoktur. Hukuka bağlı idarenin, müstakar yargı kararlarını emsal niteliği bulunan tüm eylem ve işlemlerinde dikkate alması doğaldır. Nitekim, bu yönde öngörülen düzenlemenin madde gerekçesinde de¹⁷⁸ belirtildiği gibi; idarenin, faaliyet alanındaki idarî işlemi yapmadan önce, hukukun ne olduğunu inceleyip saptaması gerekir.

O halde bu düzenlemenin getiriliş amacı nedir? Madde gerekçesinde buna da ışık tutulmuş, hukuk devleti ilkesinin de bir gereği olan bu hükmün uygulanması sırasında, emsal yargı kararları uyarınca doğru değerlendirme yapmak suretiyle işlem yapan yöneticilere ve kamu görevlilerine herhangi bir kusur ve sorumluluk yöneltilemeyeceği belirtilmiştir. Böylelikle, içtihatları ve müstakar kararları takip eden, önündeki mevzuatı bir de yargı gözlüğüyle okuması gerektiğini bilen idarecilerin korunması amaçlanmıştır.

¹⁷⁶ Ali Ülkü Azrak, “Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, İstanbul: 1967, c.XXXIII, 1/2, s.79.

¹⁷⁷ 2003 yılında hazırlanan taslağın “Emsal yargı kararlarının dikkate alınması” başlıklı 64. maddesinde; “İdare, işlemlerinde ve diğer faaliyetlerinde, aynı nitelikteki kesinleşmiş yargı kararlarını dikkate alır.” denilmiş, 2006 yılında hazırlanan taslakta bu kez “Emsal yargı kararları” başlıklı 53. maddede; “İdare, işlemlerinde ve diğer faaliyetlerinde, benzer nitelikte ve istikrar kazanmış emsal yargı kararlarını ve gerekçelerini dikkate alır.” hükmü yer almıştı. Yine 2008 yılında hazırlanan taslağın 45. maddesinde de bu düzenleme yerini korumuştur.

¹⁷⁸ Yapılan araştırmalar sırasında ulaşılan, Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü’nün 19.11.2003 tarih ve 3884 sayılı yazısı ekinde yer alan tasarının 64. madde gerekçesi.

2006 yılında hazırlanan taslakta yer alan benzer düzenlemenin madde gerekçesinde¹⁷⁹ ise; bu düzenlemenin aynı zaman da, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların gereği olduğu vurgulanmış, özellikle de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiş. Maddede yer alan "istikrar kazanmış emsal yargı kararları" ifadesinde geçen "istikrar kazanma" tabiri ile anlaşılması gerekenin de, aynı konu ve nitelikte en az iki yargı kararının kesinleşmesi şeklinde açıklanmıştır.

Kanun çalışmalarının son ürünü olarak 2008 yılında Başbakanlığa gönderilen tasarı da yer alan aynı maddenin gerekçesi bu kez biraz daha detaylandırılmıştır. Yargı kararlarının gerekçesi ile birlikte, idareler için yasal düzenlemelerin yorumlanmasında yol gösterici oldukları, idarelerin idarî işlem tesisinden önce yalnız mevzuatı değil aynı veya benzer nitelikteki olaylar nedeniyle yargı organlarınca verilen ve istikrar kazanmış olan kararları ve gerekçelerini de dikkate almak durumunda oldukları belirtilmiştir. Bu düzenlemenin amacının, hem yapılacak idari işlemleri yargısal denetim sonucu iptal müeyyidesi riskinden uzak tutmak, hem de idareleri hukuka uygun davranmaya zorlamak olduğu vurgulanmıştır. Böylelikle idari makamların gereksiz yargılama masraflarından kurtulacakları, idarelerin önceden hukuka uygunluğu belirlenmiş standart uygulamalar yapacakları, idari yargı mercilerinin de ağır iş yükünden bir parça da olsa kurtulmuş olacakları yönünde öngörülerden bahsedilmiştir.¹⁸⁰

Madde gerekçesinde ayrıca; aynı hukuki gerekçe ile birden çok kişi tarafından açılan davalarla ilgili verilen pilot kararların ve zaman içinde tekrarlanarak yargı yerince kabul görmüş, gerek diğer yargı yerlerince gerekse doktrince o uyumsuzlukla ilgili atıf yapılan kararların, istikrar kazanmış yargı kararları olarak tanımlanabileceği hususuna yer verilmiştir.

¹⁷⁹ Yapılan araştırmalar sırasında ulaşılan, Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün 13.6.2006 tarih ve 1152 sayılı yazısı ekinde yer alan tasarının 53. madde gerekçesi.

¹⁸⁰ Yapılan araştırmalar sırasında ulaşılan, Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün 15.9.2008 tarih ve 3193 sayılı yazısı ekinde yer alan tasarının 45. madde gerekçesi.

SONUÇ

Bir devletin, hukuk devleti olabilmesi için; evrensel hukuk ilkeleriyle uyumlu ve insan haklarına dayalı kanunları hazırlayan yasamaya; hukuk kurallarıyla bağlı yürütmeye; yine kuvvetler ayrılığı prensibiyle oluşturulmuş tarafsız ve bağımsız işleyen yargı kurumlarına sahip olması şarttır.

Ancak bu üç erk arasında, hukuk devletinin varlığına delil olma derecesi en yüksek olan yargıdır. Yargının önemini, salt yargısal kurumların işlerliği ile açıklamak mümkün değildir. Yargının devletin temeli olarak görülmesinin esas nedeni, adaletin tesisi için üstlendiği roldür.

Bir ülkede, adaletin hüküm sürmesi için bağımsız ve tarafsız bir yargının varlığı da kimi zaman yetmemektedir. Yargı kararlarının, koşulsuz ve derhal yerine getirilmesi halinde dahi adaletin yerini bulmadığı, adalet duygusunun tatmin edilmediği durumlarla karşılaşmaktadır. Yargılama sürecinde katlanılan maddi-manevi külfetler ile yargılamanın gecikmesiyle doğan telafisi güç veya imkansız zararlar, bu duruma neden olan unsurların başında gelmektedir.

Katı usul kurallarıyla döşenmiş bulunan yargısal çözüm yolları, kimi zaman bu kuralları tam olarak bilmeyen veya uygulama konusunda yetkin olmayan kişiler için ıstırap yoluna dönüşmektedir. Bu nedenlerden dolayı, açılan dava sayısı kadar, açılmayan dava sayısının da çok büyük rakamlara ulaştığı düşünülmektedir.

Dolayısıyla gerçek anlamıyla bir hukuk devletinden söz edebilmek için, toplumda sadece dava şekline girmiş uyuşmazlıklar üzerinden değil, tüm uyuşmazlıklar üzerinden değerlendirme yapmak daha doğru olacaktır. Bunun için de, bir toplumdaki bireylerin yaşamları boyunca karşılaştıkları anlaşmazlıklar genel hatlarıyla sınıflandırılarak, anlaşmazlıkların ne kadarının uyuşmazlığa dönüştüğü, bu uyuşmazlıkların hangi oranda ve ne şekilde çözüme kavuşturulduğunun yapılacak araştırmalar ile ortaya konulması gerekmektedir.

İdarenin eylem ve işlemlerinin genellikle kayıtlı olma özelliğinden dolayı, idari uyuşmazlıklarla ilgili bu tür çalışmaların yapılması daha kolay olacaktır. Örneğin, terör nedeniyle boşaltılan bir köyün sakinlerinin tümünün mağdur olduğu ön kabulünden hareketle, yapılan idari başvuruların ve açılan davaların incelenmesi

neticesinde, uyuşmazlıkların hangi yollarla nasıl çözümlendiği, uyuşmazlık konusu yapılmayan bir mağduriyetin bulunup bulunmadığı, varsa uyuşmazlığın ortaya çıkmasındaki engeller rahatlıkla tespit edilebilir. Yine, sevk irsaliyesinin düzenlenme saatinin yazılmaması nedeniyle aynı gün içinde kesilen özel usulsüzlük cezalarından kaçının iptali istemiyle başvuruda bulunulduğu veya dava açıldığı hususları araştırılabilir.

Böylelikle, idari uyuşmazlıkların yargı dışı yöntemlerle çözümlenmesine duyulan ihtiyacı; sadece yargının tıkanmasına yol açan dava sayısının çok yüksek olması gibi nedenlerle açıklamak yerine, aynı zamanda idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri dolayısıyla hakları ihlal edildiği halde, dava açamayan insanların mağduriyeti ile de açıklama imkanı elde edilmiş olur.

Günümüz dünyasında yargı kurumlarının, tek başına adaleti tesis etmede, tüm uyuşmazlıkları makul sürede, yargı ekonomisi ilkesine uygun olarak çözme konusunda yetersiz kaldığı artık kabul edilmiştir. Bu nedenle uyuşmazlıkların alternatif yollarla çözüm yöntemlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için önemli adımlar atılmıştır ve atılmaya devam edilmektedir.

Yıllardır yargının aşırı iş yükü sorunuyla boğuşan ve makul olmayan yargılama süreleri nedeniyle yüklü miktarda tazminat ödemeye mahkum olan Türkiye, uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemlerinin uygulanması konusunda maalesef geç kalmıştır. Son on yılda yapılan yasal düzenlemeler ile adli yargı alanında reform niteliğinde adımlar atılsa da, idari uyuşmazlıklar ile ilgili çalışmalar henüz istenilen düzeye ulaşamamıştır.

İdari uyuşmazlıkların önemli bir kısmının, alternatif çözüm yöntemleriyle çözüme kavuşturulamıyor olmasının pek çok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenlerden biri de, gerekli yasal düzenlemelerin henüz yürürlüğe girmemiş olmasıdır. Ancak, alternatif çözüm yöntemlerinin yaygınlaştırılması için yasaların da tek başına yeterli olduğunu söylemeyiz. Zira mevcut yasal düzenlemelerin yeterince işler hale getirilmediği gerçeğinden hareketle, alternatif çözüm yollarının toplumun tüm dinamiklerince kabul edilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Şüphesiz burada en önemli rol, idareyi taraf olarak temsil edecek olan yetki sahibi idarecilere düşmektedir. İdari uyuşmazlıkların yargı dışı usullerle çözümlenmesi sürecinde, bu idarecilerin genel bir isteksizliği ile karşılaşılmaktadır.

Kişisel bazı çekincelerden dolayı uzlaşmaya yanaşmayan idareciler, uyuşmazlığın yargı yerince çözümlenmesini arzu etmektedirler. Özellikle, idari yargı kararlarının nesnel sonuçlarını, bir sonraki eylem ve işlemlerinde dikkate alma konusunda ciddi bir zafiyet söz konusudur. Sadece yasal güvencelerle, bu eksikliği gidermek de mümkün değildir. Bunun için ayrıca, uzlaşma kültürünü benimsemiş, hakkaniyet algısı yüksek idarecilerin, diğer idarecilere nazaran daha yetkin ve başarılı kabul edilmesi gerekmektedir.

Kamu hizmeti görevi ve kamu yararı amacı göz önünde bulundurulduğunda, idarenin, bireylerin menfaatlerine aykırı davranmaması beklenir. İdare tarafının bu niteliğinden dolayı, idari uyuşmazlıkların dostane çözümlenmesi idare hukukunun temel prensiplerine daha uygun düşecektir. Dava yolu ise, dostane çözüm yaklaşımından ziyade, karşı tarafı hasım olarak algılama üzerine kuruludur. Bu yüzden karşı tarafı mahkum ettirmek, zarara uğratmak, kimi zaman uyuşmazlığa çözüm bulmaktan daha çok istenilebilmektedir.¹⁸¹ Bir hukuk devletinde, idarenin bu Saiklerle hareket etmemesi gerekir.

Bununla birlikte, alternatif çözüm yöntemlerinin sadece uyuşmazlık sonrasında uygulanabileceğini söylemek eksik bir değerlendirme olacaktır. Uyuşmazlıkların meydana gelmesini önleyici tedbirleri de, alternatif çözüm çerçevesinde görmek gerekir. Uyuşmazlıkların önüne geçmek adına, idarenin alacağı tedbirlerin başında, müstakar yargı kararlarının takibi gelmektedir. Yürürlükteki Kanun hükümlerinin ya da düzenleyici işlemlerin farklı değerlendirilmeleriyle ortaya çıkan ve sistematik olarak çoğalan idari uyuşmazlıklar vardır. Benzer idari uyuşmazlıklar konusunda, idarece gerekli tedbirlerin zamanında alınmaması nedeniyle, açılan dava sayısı kimi zaman on binleri bulmaktadır.

Ancak, idari uyuşmazlıkların dava yoluyla çözümlenmesini de bütünüyle sorun olarak görmemek gerekir. Hukuki ve teknik nedenlerden dolayı, alternatif çözüm yoluna gidilememesi gibi bir durumda, taraflar devlet yargısı önünde çözüm aramak zorunda kalabilirler. Bu yargılama sırasında, tarafların dostane yaklaşımları da mümkün olabilir.

Sonuç olarak, gerçek bir hukuk devletinden bahsedebilmemiz için; idarenin idari uyuşmazlıkların meydana gelmesini önleyici hukuki tedbirleri alması, idari

¹⁸¹ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s. 717.

uymazlıkların tümünün yargı yoluna gitmesini engelleyici alternatif çözüm yollarını açık tutması, buna rağmen açılan idari davalarda ise dostane tavır sergileyerek, adaletin yerini bulmasına yardımcı olması gerekmektedir.



KAYNAKÇA

- Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, *Adli İstatistikler 2014*, Ankara: Hizmete Özel Basım, 2014
- Akbaba, Ahmet, “Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Terazi Aylık Hukuk Dergisi*, 68.
- Ayılmaz, Bahtiyar, “Yeni Bir İdari Usul Kanunu örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, 1998, s. 41.
- Ayılmaz, Bahtiyar, *İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, s. 71.
<http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/idari-yargi-sempozyumu-9-mart-2012-ankara.pdf> (13.02.2016).
- Alper, Bulur, Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Arabuluculuk Yöntemi, *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 2007, s.31.
- Altıparmak, Kerem, *Kopya Davalar ve Pilot Kararlar: Bir Kararda Bin Adaletsizlik?*, Ankara Barosu Yayınları, s.79.
<http://www.aihmiz.org.tr/files/AIHMpilotkarar.pdf>.
- Aydın, Tuncay, *İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları*, Ankara, Danıştay Başkanlığı Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 1972, s.57.
- Azmak, Ali Ülkü, “Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, İstanbul: 1967, c.XXXIII, 1/2, s.79.
- Başlar, Kemal, *Türk Mahkeme Kararlarında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, Ankara: Şen Matbaa, 2008.
- Candan, Turgut, *İdari Yargı ile İlgili Kanun Taslağı Hazırlamak*, Grup Davalar 10, <http://turgutcandan.com/2015/11/23/idari-yargi-ile-ilgili-kanun-taslagi-hazirlamak-grup-davalar-10/>
- Çolak, N. İlker, İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu*, 11 Mayıs 2012, Ankara, Danıştay Yayınları, 2013, s.104.
- Efe, Haydar ve Demirci, Murat, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, 90 (Temmuz-Eylül 2013), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der90m3.pdf> (13.02.2016).
- Erdem, Tahir, *Vergi Hukukunda Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümü ve Alternatif Çözüm Yolları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2012.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, C I, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003.
- Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.
- Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, 18.baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.

- Hakan Pekcanitez, Alternatif Uyuşmazlık Çözümleri, *Hukuki Perspektifler Dergisi*, 5, 2005.
- Hoş, Zeynep Müftüoğlu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması, *TBB Dergisi*, 114, 2004.
- James P. Groton, *Alternative Dispute Resolution: The Litigator's Handbook*, Section of Litigation, Defending Liberty Pursuing Justice, Chicago, Illionis, USA, 2000.
- Jay E. Grenig, *Alternative Dispute Resolution*, Thomson West, Boston, Massachusetts, USA, 2005.
- Joseph, Sarah, McBeth, Adam (editors), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2010.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülteni, Sayı 4, Aralık 2015
- Kanadoğlu, Osman Korkut, *Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru Hakkı Panel Notları*, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 2012, s.63.
- Kayar, Nihat, *Yönetmelik Yargı Kuruluş ve İşleyiş*, Bursa: Ekin Yayınları, 2010.
- Kestane, Doğan, Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık(Kamu Denetçiliği), *Maliye Dergisi*, 151, (Temmuz-Aralık 2006), http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/151/151-DoganKestane.pdf (13.02.2016).
- Kocahanoğlu, Osman Selim, *Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Uyuşmazlıklar*, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 1982.
- Kuyumcu, Volkan, *Türkiye'de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar*. <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/volkankuyumcu.pdf>.
- Mustafa Özbek, İdarî Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (II), Hakemli Makaleler, *TBB dergisi*, 57, 2005.
- Odyakmaz, Zehra, *İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, 197. <http://www.ankarabarosu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/idari-yargi-sempozyumu-9-mart-2012-ankara.pdf> (13.02.2016).
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C III , İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Oytan, Muammer, *İptal Davalarında İdari Yargı Denetiminin İlke ve Kuralları*, Ankara: Ankara Açık Cezaevi Matbaası, 1999.
- Özbek, Mustafa Serdar, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2013
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2002.
- Öztürk, Burak, *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.
- Öztürk, Osman Metin, “İdari Yargıya İlişkin Bir İyileştirme Denemesi”, *Yeni Türkiye Dergisi Yargı Reformu Özel Sayısı*, 10, 1996.

Sever, Çiğdem, İdare Hukukunda Önemli Bir Gelişme Umudu (mu?): Genel İdari Usul Yasa Tasarısı, acikarsiv.atilim.edu.tr/browse/29/idari_hukuk.pdf (13.02.2016).

Tan, Turgut, *İdari İşlemin Geri Alınması*, Ankara: Seviye Matbaası, 1970.

Tanrıver, Süha, “Hukuk Uyuşmazlıkları Bağlamında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Özellikle Arabuluculuk”, *TBB Dergisi*, 64, 2006.

Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr (22.11.2015).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md: 125/1.

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet raporu, s.74.<http://www.ombudsman.gov.tr>.

Ünsal, Levent, Klon Davalarının Önlenmesi, http://www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/sunumlar/ym_1/UnsalKlonDava.pdf.

Ünsal, Levent, Türkiye’de Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirme Projesi kapsamında 15-17 Mart 2010 gerçekleştirilen "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Bağlamında Adil Yargılanma Hakkı ve Özgürlük ve Güvenlik Hakkı" konulu yuvarlak masa toplantısında yapılan “Klon Davalarının Önlenmesi”.

DİĞER ELEKTRONİK KAYNAKLAR

- http://www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/sunumlar/ym_1/UnsalKlonDava.pdf (13.02.2016).
- <http://www.ankarabarosu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/idari-yargi-sempozyumu-9-mart-2012-ankara.pdf> (13.02.2016).
- http://www.coe.int/T/CM/aboutCM_en.asp (13.02.2016).
- http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf (13.02.2016).
- http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf (13.02.2016).
- <http://www.idarehukuku.net/mevzuat/Genel-Idar-Usul-Kanunu-Tasarisi.html> (13.02.2016).
- [http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhmhob/article/viewFile/1019018693/1019017889 s. 185](http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhmhob/article/viewFile/1019018693/1019017889_s.185) (13.02.2016).
- <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (13.02.2016)
- http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa (13.02.2016).
- <http://www.osym.gov.tr/belge/1-23558/2014-dgs-kilavuzu-900-kosul-ile-ilgili-olarak-danistay-.html> (13.02.2016).
- <http://www.tihk.gov.tr/www/files/531dba2883d7e.pdf> (13.02.2016).
- http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/temelbelge/CMRec_1986_12TR_ExcessiveWorkload.pdf (13.02.2016).
- http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/temelbelge/CMRec_1986_12TR_ExcessiveWorkload.pdf (13.02.2016)
- https://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm (13.02.2016).

ÖZGEÇMİŞ

İsmail Eşref BAYRAK 22.09.1978 tarihinde Gümüşhane’de doğdu. Bandırma Kemal Pireci Lisesi’ni bitirdikten sonra Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nden 2003 yılında mezun oldu. 2004 yılından bu yana Gelir İdaresi Başkanlığı’nda Devlet Gelir Uzman Yardımcısı; İstanbul 5. Vergi Mahkemesi’nde ve Ordu Vergi Mahkemesi’nde Hakim olarak görev yapan İsmail Eşref BAYRAK, halen Ordu Bölge İdare Mahkemesi üyesi olarak görev yapmaktadır. İyi derecede İngilizce bilmektedir. Evli ve iki kız babasıdır.

İletişim Bilgileri

E mail : ismailbayrak@yahoo.com

Telefon :0 506 3567691

