

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**659 SAYILI KANUN
HÜKMÜNDE KARARNAME
KAPSAMINDA
İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN
SULH YOLU İLE ÇÖZÜMÜ**

**Azime Deniz ÖZDER
2501160518**

**Tez Danışmanı:
PROF. DR. Zehreddin ASLAN**

İSTANBUL – 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : AZİME DENİZ ÖZDER Numarası : 2501160518
Anabilim Dalı / Anasat Dalı / Programı : KAMU HUKUKU Danışmanı : PROF.DR. ZEHREDDİN ASLAN
Tez Savunma Tarihi : 16.12.2019 Saati : 14.30
Tez Başlığı : 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN SULH YOLU İLE ÇÖZÜMÜ

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, Sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF. DR. ZEHREDDİN ASLAN		KABUL
2-PROF. DR. CEMİL KAYA		KABUL
3-DOÇ. DR. NİLAY ARAT		KABUL
4-DOÇ. DR. KAHRAMAN BERK		KABUL
5-DR. ÖGR. ÜYESİ EVREN KOÇ		KABUL

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF.DR. GÜL ÜSTÜN		
2-DR.ÖGR. ÜYESİ YAŞAR CENK ŞAHİN		

ÖZ
659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME
KAPSAMINDA
İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN SULH YOLU İLE
ÇÖZÜMÜ
Azime Deniz ÖZDER

Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilir. İdarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yoluna başvurmak ve işlem ve eylemlerden doğan zararları yargı aracılığıyla talep etmek güvenli bir yoldur.

Günümüzde yargı mercilerinin iş yükünün fazla olması, kişilerin taleplerine olması gerektiğinden daha geç ulaşmasına yol açmaktadır. İlgililerin yargılama neticesinde edinecekleri sonuçlara daha hızlı ulaşmalarını sağlamak amacıyla yargılamaya alternatif bazı çözüm yolları mevcuttur.

Uyuşmazlıkların mahkeme kararına gerek olmaksızın, tarafların aralarında yapmış oldukları bir sözleşmeyle sona ermesi anlamını taşıyan sulh, kişilerin bu taleplerine hizmet etmektedir. Sulh, hukukumuzda hem özel hukuktan kaynaklanan uyuşmazlıklar için hem de kamu hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar için çeşitli düzenlenmelerde yer almıştır.

Bu çalışma kapsamında ise, idarelerin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh ile çözümünde uygulanacak olan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ilgili hükümleri incelenmektedir. Bu çerçevede ilk olarak idari uyuşmazlık kavramını açıklayabilmek için idari uyuşmazlıkları doğuran hukuksal ilişki, idarenin faaliyetleri ve idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar ele alınmakta, daha sonra 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede düzenlenen idari uyuşmazlıklar bakımından sulh yolu ayrıntılı olarak incelenmektedir. Son olarak 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında yapılacak sulh başvurusunun ihtiyari bir idari başvuru mu olduğu, sulh başvurusunda bulunmanın dava açmaya etkisi, başvuru sürecinin gizliliği tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İdari Uyuşmazlıklar, İdari Başvurular, Sulh, Sulh Sözleşmesi, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.



ABSTRACT
659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME
KAPSAMINDA
İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN SULH YOLU İLE
ÇÖZÜMÜ
Azime Deniz ÖZDER

As a requirement of being a state of law, judicial remedies shall be applied against all administrative acts and actions. It is a safe way to apply to the judiciary against the acts and actions of the administration and to request damages arising from these, through the judiciary.

Today, the workload of the judicial authorities is high, which leads to the fact that people reach their requests later than they should. There are some alternative solutions to the judiciary in order to enable the concerned people to reach the results faster, which may be obtained through judiciary.

The settlement; which means the resolution of disputes without the need for a court decision and by an agreement reached between the parties, serves these requests of the persons. Settlement have been regulated in various legislations in Turkish law both for private and public law disputes.

Within scope of this study, the related articles of the Decree Law No. 659, are examined in terms of resolution of administrative disputes through settlement. In this framework, in order to explain the concept of administrative dispute; the legal relationships result in administrative disputes, the activities of the administration, are discussed. As a continuation, the settlement process for the administrative disputes regulated within the Decree Law No. 659 is examined in detail. Finally; whether the application for settlement within the Decree Law No. 659 is an optional administrative application, the effects of the settlement application to the filing a case, the confidentiality of the application process, are discussed.

Key Words: Administrative Disputes, Administrative Applications, Settlement, Settlement Agreement, Decree Law No. 659.



ÖNSÖZ

Kişiler arasındaki anlaşmazlıkların ve çekişmelerin bu kadar yoğun yaşandığı bir dönemde “barışma”, “anlaşma”, “uyuşma” gibi anlamları taşıyan sulhün önemi büyüktür. En kötü sulhün bile en iyi mahkeme kararına tercih edilmesi de kişilerin barışçıl çözümlere duyduğu ihtiyaçtır. Bu sebeplerle özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların yanı sıra idarelerin taraf olduğu idari uyuşmazlıkların da sulh yolu ile çözüm imkânı üzerinde durmak önem kazanmıştır. Bu çalışmada da bu öneme binaen idare hukuku prensipleri göz önünde bulundurularak idarelerin taraf olduğu idari uyuşmazlıklar bakımından sulh yolu incelenmektedir.

Tez çalışmam sırasında her açıdan beni destekleyen ve ilgilenen danışmanım Sayın Prof. Dr. Zehreddin Aslan’a, çalışmama başka bir içerik kazandırmama yardımcı olan ve yönlendiren Doç. Dr. Kahraman Berk’e, hocalarıma, çalışma sürecinde her zaman yanımda hissettiğim, başta çok sevgili Dr. Elvan Sevi Bozoğlu olmak üzere bütün çalışma arkadaşlarıma, sevdiklerime, aileme ve son olarak en büyük destekçim anneme teşekkür ederim.

Azime Deniz ÖZDER

İstanbul, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ UYUŞMAZLIK KAVRAMI VE İDARİ UYUŞMAZLIĞI DOĞURAN HUKUKSAL İLİŞKİ

A. İDARİ UYUŞMAZLIĞI DOĞURAN HUKUKSAL İLİŞKİ	3
1. İdari İşlemler ve İdari İşlemlerin Tasnifi	3
a. İcrai Olan ve Olmayan İşlemler	8
(1) İcrai İşlemler	8
(2) İcrai Olmayan İşlemler	9
b. Zincir İşlem – Ayrılabilir İşlem Kuramları	13
c. Nihai Olan ve Olmayan İşlemler.....	18
2. İdari Eylemler.....	20
3. İdari Sözleşmeler	21
B. İDARENİN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLAR.....	23
1. Genel Olarak Uyuşmazlık Kavramı.....	23
2. İdare ile Özel Kişiler Arasındaki Uyuşmazlık Türleri.....	26
a. İdarenin Taraf Olduğu Özel Hukuka Tabi Uyuşmazlıklar	26
b. İdarenin Taraf Olduğu Kamu Hukukundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar ..	29
(1) İdari İşlemlerin Hukuka Aykırılığı İddiasından Doğan Uyuşmazlıklar ..	29

(2) İdari İşlemlerden Doğan Zararların Giderilmesi Talebinden Doğan Uyuşmazlıklar	31
(3) İdari Eylemlerden Doğan Zararların Giderilmesi Talebinden Doğan Uyuşmazlıklar	32
(4) İdari Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıklar	35

İKİNCİ BÖLÜM

659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA SULH, USULÜ, ETKİSİ ve SONUÇLARI

A. İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN SULH YOLU İLE GİDERİLMESİ	37
1. Sulh Kavramı	37
2. İdari Uyuşmazlıkların Sulh ve Sulh Benzeri Kurumlarla Çözümüne İlişkin Yasal Düzenlemeler	39
B. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA SULH	45
1. İdari İşlemler Dolayısıyla Haklarının İhlal Edildiğini İddia Edenlerin Yaptığı Sulh Başvurusu	49
2. İdari Eylemler Dolayısıyla Haklarının İhlal Edildiğini İddia Edenlerin Yaptığı Sulh Başvurusu	52
3. İdari Sözleşmeler Dolayısı İle Haklarının İhlal Edildiğini Düşünen Tarafın Yaptığı Sulh Başvurusu	55
C. SULH USULÜ	56
1. Sulh Başvurusu ve Süresi	56
2. Sulh Başvurusunun Yapılmasının Etkisi	61
a. İdari Uyuşmazlıklarda Sulh Yoluna Gidilmesinin Etkisi	61
b. Başvurunun Altmış Gün İçinde Sonuçlandırılması Gerekliliği Açısından	62

c. İdari Uyuşmazlıklarda Sulh Başvurusunun Yapılmasının Kanuni Sürelere Etkisi.....	63
d. Başvurunun Sonuçlandırılmadan Dava Yoluna Gidilememesi Açısından..	66
D. SULH BAŞVURUSUNUN İNCELENMESİ.....	67
1. Başvuru Üzerine İdari Birim Tarafından İlk İnceleme	67
2. Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu Tarafından Yapılacak İnceleme	69
E. SULH BAŞVURUSUNUN SONUÇLANDIRILMASI	71
1. Başvurunun Olumsuz Sonuçlanması	71
2. Başvurunun Olumlu Sonuçlandırılması - Sulh Anlaşması Tutanağı	74
F. SULHUN ETKİSİ.....	76
1. Uyuşmazlık Konusunun Ortadan Kaldırılması	76
2. Sulh Anlaşmasının İlam Niteliğinde Belge Olması.....	78
3. Sulhe Konu Olan Anlaşma Hususunun Yeniden Dava Konusu Yapılamaması	80
G. SULHÜN GEÇERSİZLİĞİ	82
H. SULH ANLAŞMASI TUTANAĞININ İNFAZI	84

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SULH BAŞVURUSU YOLUNDA YER ALAN EKSİKLİKLER

A. SULH BAŞVURUSUNDA BULUNMANIN “İHTİYARİLİĞİ”	89
1. İdari İşlemlerden Doğan Zararların Giderilmesi Talebinde Sulh Başvurusunun İhtiyariliği.....	89
2. İdari Eylemlerden Doğan Zararların Giderilmesi Talebinde Sulh Başvurusunun “İhtiyariliği”- “Ön Karar” Zorunluluğu	90
B. SULH BAŞVURUSU SONUÇLANMADAN DAVA AÇILMAMASI MESELESİ	93

C. SULH BAŞVURUSU SÜRECİNİN GİZLİLİĞİNİN GEREKLİLİĞİ.....	96
1. Avukatlık – Vekil Sıfatı Perspektifinden Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu Üyeliği.....	96
2. Sulh Dosyasının Olası Bir Davada Delil Niteliği.....	100
SONUÇ.....	103
KAYNAKÇA	109



KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Ankara Barosu Dergisi
AD	: Adalet Dergisi
a.e.	: Aynı Eser/Yer
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Av. K.	: Avukatlık Kanunu
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
B.	: Baskı
bkz.	: bakınız
C.	: Cilt
Dan	: Danıştay
DD	: Danıştay Dergisi
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
dip.	: dipnot
E.	: Esas
EÜHFD	: Erzurum Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HD	: Hukuk Dairesi
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
HUMK	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İİK	: İcra İflas Kanunu
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdare Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KTK	: Kara Yolları Trafik Kanunu
m.	: madde

RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: sayfa
T.	: Tarih
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBK	: Türk Borçlar Kanunu
TDK	: Türk Dil Kurumu
TMK	: Türk Medeni Kanunu
vd.	: ve devamı
Y.	: Yıl
yuk.	: yukarıda

GİRİŞ

Kuruluşu kanunlara dayanan idare, idari faaliyetlerini yerine getirirken kamu gücünü kullanmak suretiyle işlem ve eylemler yapmaktadır. İdarenin, bu şekilde idari faaliyetlerini yerine getirirken yaptığı işlem ve eylemlerin hukuka uygun olması, aynı zamanda kamu yararını gözetmesi, kişilerin hak kaybına veya zarara uğramamalarını sağlaması gereklidir. Ancak her ne kadar idarelerin işlem ve eylemleri hukuka uygun olmak zorundaysa da bu her zaman mümkün olmamaktadır. Bu şekilde hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle kişiler zarara uğrayabilmektedir.

İdarenin kamu gücünün karşısında güçsüz kalan kişinin uğradığı zararların telafisinin mevcut hak arama yolları işletilerek gerçekleştirilmesi, idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması gereklidir. İşte, tek yanlı irade açıklaması ile kamu gücü kullanarak kişilerin hukuk dünyasında etki yaratan işlemler tesis eden; eylemler gerçekleştiren idarenin bağımsız yargı organları tarafından denetimi hukuk devletinin bir gereğidir. Hukuk devleti ilkesinin etkin bir şekilde yaşama geçirilebilmesi de, idarenin bu işlem ve eylemleri üzerinde işleyen bir denetim sistemi ile mümkündür.

Türk Hukuk sisteminde kamu gücü kullanan erkler karşısında kişileri koruyan bir sistem benimsenmiş, idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiş ve aynı zamanda idarelerin yol açtıkları zararları karşılamakla yükümlü olduğu kurala bağlanmıştır. Bu hususlar dikkate alındığında Türk Hukuk sisteminde idarelerin yaptıkları her türlü işlem ve eylem yargısal denetime tabidir ve yargısal denetim hayati bir öneme sahiptir.

Yargısal denetim her zaman güvenilir ve hayati öneme sahip olsa da günümüzde yargının iş yükü oldukça fazladır. Bu sebeple kişilerin taleplerine ulaşması, zararlarının giderilmesi, hak kayıplarının yerine getirilmesi gecikmekte, aksaklıklar yaşanmaktadır. Bu gecikmeler ve aksamalar yargısal denetime alternatif çözüm yolu ihtiyaçlarını ortaya çıkarmakta, bu çözüm yollarına talep günden güne artmaktadır.

Genel olarak özel hukuk uyuşmazlıklarında alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri olarak adlandırılan yargı dışı çözüm yöntemleri arabuluculuk, uzlaşma,

tahkim olabilmektedir. Türk Hukukunda alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri özel hukuktan kaynaklanan uyuşmazlıklar için önemli etkilere sahipken idare hukuku açısından da etkili olmaktadır. İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar için idare hukukunun mahiyetine uygun olarak itiraz, üst makama başvuru, tahkim, ombudsman gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yolları mevcuttur.

İdare hukuku açısından alternatif çözüm yollarının etkililiği hem bu yolların pratik ve masrafsız olması hem de kişilerin taleplerine hızlı ulaşmalarına imkân tanınması dikkate alındığında önem taşımaktadır.

Taraflar arasındaki uyuşmazlıkların sona ermesi için etkili yöntemlerden biri de sulh kurumudur. Sulh kurumu temel olarak Medeni Yargılama Hukukunda düzenlenmiştir. Bunun dışında idare hukuku açısından, idare hukukuna özgü kanun ve düzenlemeler ile idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesine imkânı tanınmıştır. İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların, tarafların karşılıklı anlaşmaları yoluyla sona erdirmelerine imkân tanıyan sulh kurumu, 659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri kapsamında gerçekleştirilebilmektedir.

Genel bütçe kapsamındaki idarelerin taraf olduğu adli ve idari uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurulmadan çözülmesi 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında belirlenen esaslar çerçevesinde ayrı ayrı düzenlenmiştir. Çalışmamızın kapsamı ise 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında idarenin taraf olduğu idari uyuşmazlıkların çözümüne ilişkindir. Bu kapsamda çalışmamızda öncelikle idari uyuşmazlık kavramı ve idari uyuşmazlığı doğuran hukuki ilişki incelenecek, bir idari uyuşmazlığa yol açan idarenin faaliyetleri ele alınacaktır.

Ardından çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen idari uyuşmazlıklarda sulh üzerinde durulacak, Kararname ile getirilen sulh başvurusu, sulh usulü, sonuçları ve etkileri ile kanuni düzenlemelerdeki eksiklikler nedeniyle karşılaşılabilecek sorunlar ortaya konulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ UYUŞMAZLIK KAVRAMI VE İDARİ UYUŞMAZLIĞI DOĞURAN HUKUKSAL İLİŞKİ

A. İDARİ UYUŞMAZLIĞI DOĞURAN HUKUKSAL İLİŞKİ

1. İdari İşlemler ve İdari İşlemlerin Tasnifi

Ehliyetli hak sahibi bir kişinin, hukuki sonuç meydana getirmek, bir hukuki durum yaratmak, hukuki bir durumu değiştirmek ya da ortadan kaldırmak için yaptığı irade açıklamaları birer hukuki işlemdir.

İdari işlemler de aslında bir hukuki işlemdir. İdare, işlemleri ile hukuki bir sonuç yaratmayı, ortadan kaldırmayı veya değiştirmeyi amaçlamaktadır. İdarenin bu amaca yönelik irade açıklamalarının, bir başka deyişle “hukuki işlemlerin” kamu hukuku alanındaki sık görülen formu, idari faaliyetlerin hukuksal temelini oluşturan idari işlemlerdir. Bir idari işlemin, idari işlem olarak kabul edilebilmesi hem organik hem de maddi anlamda idari işlem olarak tanımlanabilmesi şartına bağlıdır.

İdari işlemler, maddi anlamda idari işleve yönelik etki ve hukuki sonuç doğurma amacı taşıyan, organik anlamda ise idari bir makam, organ veya idare adına hareket eden kişiler tarafından tesis edilen irade açıklamalarından meydana gelirler.

Hukuki işlemler ile idari işlemlerin farklı hukuki statülere tabi olmasının temel nedeni söz konusu iki işlemi meydana getiren “iradenin” farklı özelliklere sahip olmasından kaynaklanmaktadır¹.

İdari işlemin mevzuatta bir tanımı olmamakla birlikte; doktrin ve yargı kararlarında yer alan en geniş haliyle tanımı “*hukuki sonuç doğurmaya yönelik, kamu gücü ayrıcalığına dayanan irade açıklamalarıdır.*”².

¹ Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara 1990, Danıştay Yayını No.51, s.9.

² Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. 1, 2. B., Bursa 2009, s. 553; Erkut, **a.g.e.**, s. 9.

İdari işlemler, oluşturulmasındaki amaç idari fonksiyonun yerine getirilmesidir³ ve işlemi oluşturan irade; amaç olarak kamu yararını gerçekleştirmeye yönelerek objektif şekilde biçimlenmektedir⁴.

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir kararda⁵ idari işlem “*Hukuk alanında idarenin değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları şeklinde genel ifadesini bulan "idari işlem"ler, Anayasal sınırlar içinde "görev ve yetki"leri haiz olan idarenin, yükümlülüklerini yerine getirme ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmede sahip olduğu başlıca vasıtalardan biridir. Kişilerin, hukuksal durumlarını statülerinin belirlediği idare hukuku alanında bu statülere giriş ve çıkış hep idari işlemler vasıtasıyla olmaktadır... Yasal bir tanımlı olmayan, idari işlemin nitelikleri öğreti ve idari yargı kararlarıyla belirlenmektedir. Buna göre bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Diğer bir deyişle, idarece kullanılan yetki ile serdedilen kamusal irade, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermelidir.*” şeklinde tanımlanmıştır.

İdari işlemler doktrinde çok farklı şekillerde sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmalar genel anlamda Fransız idare hukukundan etkilenmiştir. Organik, maddi, biçimsel ve fonksiyonel gibi başlıklar altına toplanarak, daha sonra alt bölümlere ayrılmıştır.

Gözler⁶, Zabunoğlu⁷ ve Günday⁸, idari işlemleri önce “tek yanlı” ve “iki yanlı” idari işlemler olarak ikiye ayırmaktadır. İki yanlı idari işlemler, idarenin sözleşmeleridir. Tek yanlı idari işlemleri ise kendi içinde “bireysel idari işlemler (idari kararlar)” ve “düzenleyici idari işlemler” olarak ikiye ayırmaktadır.

³ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara, 2011, s.112.

⁴ Erkut, **a.g.e.**, s.10.

⁵ Anayasa Mahkemesi, 15.04.2004 tarih ve 2004/51 E. 2004/26 K. sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi: 11 Ağustos 2004, s. 25550.

⁶ Gözler, **C.I.**, s.557.

⁷ Yahya K. Zabunoğlu, **İdare Hukuku**, C.I, Ankara 2012, s. 303 vd.

⁸ Günday, **a.g.e.**, s. 116 vd.

*Zabunoğlu*⁹ ve *Günday*¹⁰, bu ayrımın devamında idari işlemleri, maddi açıdan, “şart işlem” ve “subjektif (özel) işlemler”; doğuracakları hukuki sonuçları açısından, “yapıcı idari işlemler” ve “belirleyici işlemler” olarak; irade açıklanırken izlenilen usule ve irade sayısında göre “basit işlem”, “kolektif işlem”, “karma işlemler” olarak; yönedikleri kişiler üzerindeki etkileri bakımından “yararlandırıcı işlemler” ve “yükümlendirici işlemler”; iradenin açıklanış biçimine göre “açık işlemler” ve “zımni işlemler”; işlemlerin ilgisinin isteğine bağlı olup olmaması açısından ise “isteğe bağlı işlemler” olarak sınıflandırmaktadırlar.

*Gözler*¹¹ ise yukarıda sınıflandırmaların yanı sıra, işlemler açısından “icrai olan işlemler” ve “icrai olmayan işlemler” şeklinde ikili bir ayrım daha yapmıştır

*Gözübüyük, Tan*¹², ise idari işlemleri önce, “idarenin özel hukuk alanındaki işlemleri” ve “idarenin kamu hukuku işlemleri” şeklinde ayırmakta ve bu ayrımında esasen Anayasa Mahkemesi kararlarını esas almaktadır. Bunun devamında idarenin kamu hukuku alanındaki idari işlemleri “idarenin karar niteliğinde olan işlemleri” ve “idarenin karar niteliğinde olmayan işlemleri” olarak sınıflandırmaktadır.

Hukuksal işlemler *Akgüner, Berk*¹³ tarafından organik açıdan ikiye ayrılmakta; organik açıdan idari işlem olarak belirlenen işlemler ise maddi açıdan sınıflandırılmaktadır. Maddi açıdan yapılan sınıflandırmada işlemler; konuları göz önünde bulundurularak; “genel ve objektif işlemler (nesnel işlemler)” (tüzük veya yönetmelik çıkarılması buna örnek olarak gösterilebilir) ve “kişisel işlemler” (vergi tahakkuk yahut atama işlemleri buna örnek gösterilebilir) olarak ayrımına tabi tutulmakta, “kişisel işlemler” de kendi içerisinde “özel işlem (subjektif işlem)” (vergi tarhi ve tahakkuku işlemleri buna örnek verilebilir) ve “şart işlem (koşul işlem)” (memuriyete atama işlemleri buna örnek verilebilir) olarak da ikiye ayrılmaktadır. Nihayet hangi işlemlerin idare hukuku kurallarına tabi olacağına karar vermek için

⁹ Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 309 vd.

¹⁰ Günday, **a.g.e.**, s. 116 vd.

¹¹ Gözler, **C.I.**, s.566.

¹² A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt 1**, İdare Hukuku, 12. B., Ankara Turhan Kitabevi 2018, s. 320. vd.

¹³ Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, 8. B., Der Yayınevi, İstanbul 2017, s.1081.

“fonksiyonel ayırım” yapılmakta, kamu gücünden yararlanılarak; kamu hizmeti sağlama maksadıyla gerçekleştirilen işlemlerin, idare hukuku kurallarına tabi olmasından bahisle idari işlem olarak adlandırılabilceği belirtilmektedir.

*Yayla*¹⁴, ise idari işlemleri; “genel ve düzenleyici idari işlemler” ve “birel idari işlemler” olmak üzere iki başlıkta değerlendirmektedir.

*Akyılmaz*¹⁵, hukuki ve idari işlemlerin birbirlerinden ayrıldığı noktaları tespit ederek, idari işlemleri hukuki etkilerini göz önünde bulundurarak Alman İdare Hukuku’ndan faydalanarak sınıflandırmaktadır. Bu sınıflandırmada ise idari işlemler, söz konusu düzenlemenin muhteviyatı dikkate alınarak “yapıcı – emredici – belirleyici işlem”; irade açıklamasının yöneldiği netice dikkate alınarak “yükümlendirici – garanti edici – yararlandırıcı idari işlem”; dayanağını aldığı yetkinin bağlayıcılığı dikkate alınarak “bağlı – takdiri(serbest) idari işlem”; dayanağını aldığı yetki ve hukuki etkisi kesişen işlemler “karma etkili idari işlem”; sürekli etkiye sahip işlemler “ektisi devam eden idari işlem”; dayanağını aldığı yetkinin genel yahut özel niteliği haiz olmaları dikkate alınarak “bağımlı – bağımsız idari işlem”; ilgilinin katılımının gerekip gerekmediği dikkate alınarak “katılım gerektiren idari işlem”; aydınlatma gerektiren bir hususu aydınlatacak niteliği olan ve dayanağını yasal bir düzenlemenin alması dikkate alınarak “ön karar”; kişiye, izne bağlı bir işin bir bölümünün neticelenmesi halinde işin neticelenmesini beklemeksizin işin o bölümü için hakkından kullanılabilesine yahut o şeyden faydalanmasına icazet vermesi dikkate alınarak “ön izin”; idari makamın ileride oluşacak bir davranışı gerçekleştirip gerçekleştirmeyeceğine ilişkin taahhüdünü - teminatını içermesi dikkate alınarak “taahhüt ve teminat içeren idari işlem”; önceden belirlenmiş bir süre için alınması dikkate alınarak “geçici idari işlem” olarak tanım bulmaktadır.

Buradan hareketle doktrinde idari işlemlerin tasnifi bakımından bir fikir birliğinin olmadığı, buna karşın idari işlemlerin kamu gücüne dayalı olarak yapılması bakımından hukuki işlemlerden farklı oldukları, idare tarafından tesis edilmiş tüm

¹⁴ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2. B, İstanbul 1990, s.105 vd.

¹⁵ Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara 2000, s. 54 vd.

işlemlerin idari işlem olarak kabul edilemeyeceği belirtilebilir. Genel görüşe göre idari işlemler “tek taraflı idari işlem” ve “iki taraflı idari işlem(idari sözleşme)” olarak ikiye ayrılmaktadır.

Tek taraflı idari işlemler kendi işlerinde farklı açılardan tasnife konu edilmektedir. İdari işlemlerin doktrin tarafından farklı farklı tasnif ediliyor oluşu, tasnifin kesin bir kuralının ve sınırının bulunmadığını, işlemlerin özelliğine göre genişletilebileceğini göstermektedir¹⁶.

İdari işlemlerin yukarıda anılanlar dâhil ancak bununla sınırlı olmamak üzere pek çok farklı tasnifi bulunmasıyla birlikte, genel olarak idari işlemlerin genel ve soyut hukuk kuralları koymakta olan düzenleyici işlemler ve belirli durum ve kişilere uygulanan bireysel işlemler olarak da sınıflandırıldığından söz edilebilir. Ancak tüm bu sınıflandırmaların tamamına yer vermenin pratik bir yararı olmayacaktır.

İdari işlemlerin farklı açılardan sınıflandırılması, idari işlemin etkisini nasıl doğurduğunun¹⁷, bu işlemin hangi makam ve merci tarafından denetleneceğinin ve yargısal denetim bakımından kimin menfaatinin kim tarafından ihlal edildiğinin tespiti bakımından önem arz ettiği söylenebilir.

Hali hazırda tartışmakta olunan hususun idarenin işlem ve eylemlerinden doğan uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözülmesi olması nedeniyle idari işlemlerin tanımları bakımından yukarıdaki bilgilendirmelerle yetinilecektir. Buna karşın idari işlemin yargısal denetime tabiiyetine ilişkin belirleyici unsurlar olan icrailik ve nihailik bu nitelikleriyle, detaylı bir bilgilendirmeyi gerektirmektedir. Bu sebeple çalışmanın içerisinde icrai olan ve icrai olmayan işlemlere ilişkin ayrıma yer verilecektir. İdari işlemin yargısal denetim tabiiyetine ilişkin belirleyici unsurlardan olan nihailik icrailikten farklı olmasıyla¹⁸ ayrı bir başlıkta incelenecektir. Yine idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümü noktasında sulh bakımından yetkili idari merciler açısından değerlendirmelerin daha net ve doğru bir şekilde

¹⁶ Yayla, **a.g.e.**, s. 108, dip.110.

¹⁷ Akyılmaz, **a.g.e.**, s.54.

¹⁸ Erkut, **a.g.e.**, s. 118.

gerçekleştirilebilmesi için “ayrılabilir işlem” ve “zincir işlem” kuramları da incelenecektir.

a. İcrai Olan ve Olmayan İşlemler

(1) İcrai İşlemler

İcrai işlemler doktrinde farklı şekillerde tanımlanmıştır:

*Erkut’a*¹⁹ göre; kamu gücü ve kudreti sebebiyle, ayrıca başka bir işleme gerek duymaksızın doğrudan doğruya, üçüncü kişiler üzerinde hukuki sonuçlar doğuran ve etkisini bu yolla gösteren işlemler, icrai niteliktedir.

*Akgüner, Berk*²⁰ icrai işlemleri; “*idare, icrai işlemlerle, bu işlemlerin ilgilendirdiği kişilerin rızaları olmadan, tek yanlı iradesiyle, idare edilenlere borçlar yükleyebilmekte, haklar tanımakta, böylece hukuk düzenini değiştirebilmektedir.*” şeklinde ifade etmektedir.

İcrailik kavramı ile “dışsal hukuki etki yaratmak” kavramının birlikte kavramlardır, icrailik, ilgili kişinin hukuki durumunda yaratılan; daha önce mevcut olmayan haklar veya yükümlülükler meydana getirmek ya da ortadan kaldırmak yahut değişiklik meydana getirmek ya da hukuki durum tespiti yapmak gibi şekillerde vücut bulabilir²¹.

Tanımlardan anlaşıldığı gibi bir işlemin icrai işlem olması, o işlemin ilgililerinin üzerinde bir sonuç ve etki yaratması, ilgililerinin hukuki durumlarında başka bir idari işleme ya da irade beyanına gerek duymaksızın, ilgisinin rızasının olup olmadığı dikkate alınmaksızın, değişiklik meydana getiriyor olması, işlemin hukuki etkisidir²². Bu özellik, icrai bir işlemin diğer işlemlerden ayrıldığı en önemli kıstas

¹⁹ Erkut, **a.g.e.**, s.119.

²⁰ Akgüner, Berk, **a.g.e.**, s. 1077.

²¹ Kahraman Berk, “İdari Yargılama Usulü ile Bütünleştirilmiş Olarak Yönetmelik Yasası”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2004, s.187.

²² Murat Sezginer, **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Ankara 2000, s.45.

olarak kabul edilmektedir²³. Bir işlem ilgilisinin hukuki durumunda değişiklik meydana getirmezse davaya konu edilemeyecektir.

AYM vermiş olduğu bir kararda²⁴; “(...) *Tek yanlılık ve kanuniliğin doğal uzantısı olarak, idarenin bir irade açıklaması şeklinde ortaya çıkan işlemi, "uygulanabilir" olma yeteneğini içinde saklamaktadır. Eski deyimle, "icrai" olan idari işlem, tek yanlı "yürütülebilir" olma üstünlük ve ayrıcalığına sahiptir.*” şeklinde icrai işlemi ifade edilmiştir.

“Tek Yanlılık” icrai işlemin tanımlanması sırasında sık sık karşımıza çıkmaktadır. İcrai işlemler, idarenin tek yanlı irade açıklamaları ile doğar. İdari işlemin tek yanlılığı, işlemi ortaya çıkarak irade sayısına bağlanamaz.

Tek yanlılık, işlemi ortaya çıkaran kişi sayısına bakılmaksızın işlemin yarattığı hukuki etkiden etkilenen ilgililerin işlemin oluşmasında²⁵ etki yahut başkaca bir irade göstermiyor olmasını ifade etmektedir.²⁶ İdareler kamu gücüne haiz olduklarından “tek yanlı” işlem tesis edebilmektedir, diğer bir deyişle idarenin tek yanlı işlem yapabilmesinin kaynağı kamu gücüdür. Bu kapsamda idari işlemin muhatabı ilgililer, idarenin tek yanlı irade beyanı ile meydana gelen işlemin gereklerini yerine getirmek durumundadır.

İcrai işlemler yalnızca “hukuki durumda değişiklikler yaratmak” kapsamında, olumlu anlam taşımamaktadır. Buna göre örneğin bireysel işlemler açısından, ilgilisinin hukuki durumunda değişiklik yaratılması talebinin reddi de idari bir karar olduğundan ve icrai olduğundan dava konusu edilebilecektir.

(2) İcrai Olmayan İşlemler

İcrai olmayan idari işlemlerin dava konusu olmaları mümkün değildir. İcrai olmayan idari işlemlerin davaya konu olmamalarının sebebi, bu işlemlerin menfaat

²³ Erkut, **a.g.e.**, s. 120

²⁴ Anayasa Mahkemesi 15.04.2004 Tarihli 2004/51 E. 2004/26 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi) www.kazanci.com.tr, 25.09.2019.

²⁵ Erkut, **a.g.e.**, s.13-14.

²⁶ Sezginer, **a.g.e.**, s. 37.

ihlali sonucu doğurmamalarından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte icrai olmayan idari işlemlerin tek başlarına davaya konu olamamaları, icrai olmayan idari işlemlerin hiçbir zaman yargısal denetime tabi olmayacakları anlamını taşımamaktadır. Zira icrai olmayan bir idari işlemin devamında tesis edilen bir icrai işlem ile menfaat ihlali söz konusu olursa, bu işlem ile birlikte icrai olmayan idari işlem de davaya konu olabilir.

Doktrinde icrai olmayan idari işlemler “iç düzen işlemleri”, “idarenin görüş ve önerileri”, “hazırlık işlemleri”, “uygulamaya ilişkin işlemler”, “gösterici işlemler” gibi çeşitli adlarla tasniflendirilmiştir²⁷.

Bununla birlikte icrai olmayan işlemler ile ilgili değerlendirme yapılırken başlıklandırmalar ve tanımlamalar bağlayıcı olmayacaktır. Her bir işlemin kendi doğasını ve ihtiyaçlarını gözeterek ayrı ayrı değerlendirilmeli, ancak değerlendirme yapıldıktan sonra nitelendirme yapılmalıdır.²⁸ Zira aksi halde, yalnızca başlıklandırma ya da tanım sebebiyle aslında davaya konu olabilecek idari bir işlem “icrai olmadığı” gerekçesi ile yargısal denetim dışında kalabilir, bu ise hukuki güvenliği zedeler.

İcrai olmayan işlemlerden olan “iç düzen işlemleri”; idarenin tamamen bağımsız iç işleyişi ile ilgili olup, doğrudan idare edilenler ile bağlantılı olmayan, doğrudan ilgililer üzerinde hukuki etki doğurmadığı kabul edilen, idarenin iç işleyişinde temel kaynağını hiyerarşi yetkisinden alan²⁹ işlemlerdir. İç düzen işlemleri çok çeşitlidir ve idare edilenler üzerinde etki doğurmadığından, ilgilerin hukuk dünyasında değişiklik yaratmadığından ya da hak ve borçlara doğrudan etki etmediklerinden dava konusu edilemeyen idari işlemlerdir.

İç düzen işlemleri, sirküler, genelgeler, talimatlar gibi adsız idari işlemler olabilecekleri gibi, hizmet içi tedbirler, yazışmalar şeklinde de ortaya çıkabilirler.³⁰

²⁷ Erkut, **a.g.e.**, s.133-148; Günday, **a.g.e.**, s.112-113.; Gözler, **C.I.**, s.595.; Cemil Kaya, “**Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İşlemler**”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran-Aralık 2005, Cilt:IX, Sayı 1-2, s.260.

²⁸ Erkut, C., **a.g.e.**, s.133.

²⁹ Erkut, **a.g.e.**, s.135-136.

³⁰ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, S.321; Gözler, **C.I.**, s. 595; Erkut, **a.g.e.**, s.133-139; Kaya, **İcrai Olmayan İşlemler**, s.277.

Bununla birlikte tanımlamanın ya da başlıklandırmanın tek başına dikkate alınmaması gerekliliği, düzenleyici işlem niteliğinde olan bir başka deyişle, idare edilenlere uygulanmakta olan kurallara yeni kurallar ekleyen genelgeler açısından ön plana çıkar, buna göre bu özellikleri haiz genelgeler iptal davasına konu edilebilirler.

İcrai olmayan idari işlemlerden “bilgi verici, açıklayıcı ve görüş bildiren işlemler” ise; genel olarak; bir hukuki olgu belirlemek veya idare edilen ilgililer üzerinde hukuki etki yaratmak amacını haiz olmayan işlemler olarak tanımlanabilirler³¹.

Bilgi verici, açıklayıcı ve görüş bildiren idari işlemler de tek başına dava konusu yapılamazlar. Danıştay tarafından verilen kararlarda³² bu tip idari işlemler; *“Dava konusu edilen tebligat işlemi ise, idarenin açıklanan nitelikteki işlemlerinden olmayıp; bir idari işlemin muhatabına duyurulmasından ibarettir. Dolayısıyla; idari davaya konu edilmesi olanaklı değildir.”*, *“...16.6.2000 günlü gümrük müdürlüğü işlemi ise, davacı Şirketin itirazları hakkında karar alınmadığı ve noksan çıkan eşya nedeniyle istenilen tutar ile usulsüzlük cezalarının davacı Şirket tarafından ihtirazi kayıtla ödendiği hususlarının bildirmesine ilişkin bulunduğu, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir işlem niteliği taşımamaktadırlar.”* şeklinde geçmektedir.

Bununla birlikte idare, uzmanlık alanı hakkındaki konularda görüşler de verebilir. İdarenin vereceği bu görüş ve önerilere, şayet yöneldiği kurum tarafından uyulması zorunlu değilse bu takdirde idare tarafın verilen görüş ve önerinin de dava konusu yapılması mümkün değildir. Ancak eğer görüş ve öneri yöneldiği kurum veya kişiler yönünden bağlayıcı ise bu görüş ve önerinin esasında yargısal denetime tabi olması gerekmektedir³³. Çalışmamız kapsamında yapılacak bir sulh başvurusunun

³¹ Chapus’dan (naklen); Erkut, a.g.e., s. 144, “Belirli Bir Hukuki Durumu Ya Da Olguysu Belirtmekle Yetinen Ve İdari İşlem Değeri Bulunmayan İşlemlerdir.”

³² Danıştay 7. Daire 15.06.2005 Tarihli 2004/2885 E. 2005/1244 K. sayılı kararı; Danıştay 7. Daire 02.12.2002 Tarihli 2000/3035 E. 2002/3888 K. sayılı kararı (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 27.09.2019.

³³ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt 2, İdari Yargılama Hukuku**, Gün. 9. B, Ankara Turhan Kitabevi 2017, s. 307; Gözler, C.I, s.597.

değerlendirilmesi safhasında “hukuki uyumsuzluk değerlendirme komisyonu” raporların “görüş bildiren işlem” olduğu konusuna ilgili başlık altında değinilecektir.

Danıştay tarafından verilen bir kararda³⁴ idarenin “görüş ve öneri” başlığı altında yer alabilecek bir işlemin kesin ve yürütülebilir nitelikte olabileceği “2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 38. maddesinde; Bakanlık merkez kuruluşlarındaki hizmetlerde çalışan müsteşar dışındaki hakim ve savcılarının, Adalet Bakanı'nın teklifi üzerine, Bakanlık hizmetlerinde kazanmış oldukları haklar korunmak suretiyle idari yargıdan olanların idari yargıda, adli yargıdan gelmiş olanların adli yargıda, durumlarına göre Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca uygun görülecek hakimlik ve savcılık görevlerine en çok otuz gün içerisinde atanacakları öngörülmüştür.(...) Bu düzenlemeden anlaşılacağı üzerine Adalet Bakanlığı merkez teşkilatında çalışan müsteşar dışındaki hakim ve savcılara yönelik Adalet Bakanının teklifi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, 30 gün içinde atama yapmak zorunda olup; **Kurulun Bakanın teklifini irdeleme, gerektiğinde yerinde görmeme yetkisi bulunmamaktadır. (...) Bu durumda, davacının müfettişlikten alınması yolundaki Adalet Bakanlığı teklifinin, iptal davasına konu edilebilecek kesin ve icrai bir işlem niteliğini taşıdığı açık olduğundan,**” şeklinde ifade edilmiştir.

İdare tarafından tesis edilen kimi işlemler ise birbirinin arkasından gelen, sıralı işlemlerden oluşur. Bununla birlikte bu işlemlerden her biri bir sonraki işlem için hazırlık niteliğinde olup; sonucunda “asıl işleme” ulaşmak için yapılan işlemler olarak kabul edilirler.

Hazırlık işlemleri, icrai bir idari işlem tesis edilene ve idari bir karar alınmasına kadar geçen süreçte, idari kararı alacak olan idari makamın görüş oluşturabilmesi için ihtiyaç duyduğu bilgiye ulaşmasını sağlayan ancak belli bir yönde karar almaya zorlamayan yönlendirici nitelikte bir işlemlerdir³⁵.

³⁴ Danıştay 5. Daire 28.6.2004 Tarihli, 2003/6399 E. 2004/3046 K. sayılı kararı (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 27.09.2019.

³⁵ Gözler, C.I, s.595.

Hazırlık işlemleri çok çeşitli olabilir; örneğin savunma, bilgi talebi işlemleri, teklif, asıl karara hazırlayıcı işlemler, kıymet takdiri, araştırma ve incelemeleri idare tarafından yapılan icaplar gibi son işlemten önceki işlemler icrai nitelikte değildir.³⁶

Genel olarak hazırlık işlemleri, “zincirleme işlem” denilen işlemlerde görülürler³⁷. Prensip olarak hazırlık işlemlerinin tek başlarına yargı denetimine tabi tutulamayacakları kabul edilmekle birlikte; ayrılabilir işlem kuramı gereğince, bazı durumlarda, bu işlemlerin zincirden koparılıp tek başlarına dava konusu yapılmalarının mümkün olduğu kabul edilmektedir.

Ayrılabilirlik, aşağıda daha detaylı olarak açıklandığı üzere, idari işlemlerinin yargısal denetiminin incelenmesi açısından önem taşımaktadır.

b. Zincir İşlem – Ayrılabilir İşlem Kuramları

İdari işlemlerin çok büyük bir bölümü, birbirini takip eden ve tamamlayıcı birçok sayıda işlemin bir araya gelmesinden oluşurlar.³⁸ Hangi türdeki işlemlerin aşamalardan oluştuğunun tespiti, zincir işlem kuramı açısından önemlidir. Ancak doktrin içinde, işlemlerin isimlendirilmesi ve tanımlanması konusunda bir terminoloji birliğinin bulunmaması, zincir işlem kuramının kapsamındaki işlemlerin teorik açıdan tespitini güçleştirmektedir.

Erkut, zincir işlem kuramının konusunu oluşturabilecek olan işlemleri incelerken özellikle, her türlü inceleme araştırma işlemleri, vesayet makamının işlemleri ve idari karar alma sürecindeki tedbir işlemlerini ele almıştır³⁹.

Sezginer, aşamalı idari işlemler genel başlığı altında topladığı; usullü tasarruflar, zincir işlem, birleşme işlem, seri işlem, usul işlemleri ile düzenleyici

³⁶ Gözler, **C.I.**, s. 599.

³⁷ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, S. 324.

³⁸ *Erkut*, **a.g.e.**, s. 122.

³⁹ *Erkut*, **a.g.e.**, s. 122-128.

işlemler ve vesayet işlemlerini⁴⁰ aşağıda tanımlanacak olan ayrılabilir işlem kuramı açısından incelemiştir⁴¹.

Bunlardan “usullü tasarruflar” doktrin ve içtihatlarında, “karma işlemler”, “mürekkep tasarruflar” veya “birleşme işlem” olarak da tanımlanmaktadır. Danıştay 5. Dairesi tarafından verilen bir kararda⁴² ifade edildiği üzere “*Birleşme işlem, başta birbirlerinde tamamen ayrı ve her biri kendi içinde kesin işlemlerin sonradan birleşerek hukuk düzenine tek bir işlem şeklinde çıkma hali olarak öğretide tanımlanmakta olup iradenin oluşması ve tamamlanması yasal düzenlemelerle öngörülen süreç çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.*”

Seri işlemler, aralarında neden sonuç ilişkisi bulunarak birbirini takip eden işlemlerdir. Örnek olarak, bir düzenleyici işlem sonrasında bu işleme dayanılarak, işlemin ilgililer üzerinde uygulanması sonucunda ortaya çıkan öznel işlemler gösterilebilir.⁴³

Zincir işlem, doktrinde “işlemler dizisi” olarak da adlandırılmaktadır.⁴⁴ Zincir işlem de ise işlemi oluşturan dizi işlemler, birbirine bağlı olarak ve belirli bir nihai sonuca ulaşmak amacı ile ortaya çıkmaktadır.⁴⁵

Bu bağıllık ilişkisi, DİDDGK tarafından verilen 2002 tarihli bir kararda⁴⁶ şöyle ifade edilmektedir; “(...) idarece kamu gücüne dayanılarak ve tek taraflı irade ile tesis edilen bu işlemin dava konusu edilebilecek bir idari işlem olarak kabulünün zorunlu

⁴⁰ Vesayet işlemleri Gözübüyük, Tan tarafından “Yerel Yönetim organları, kararlarının vesayet otoritesinin onayından sonra yürürlüğe girmesi biçiminde tanımlanabilecek bir süreçte, iki ayrı fakat birbirini tamamlayan işlem söz konusudur. Bu süreçte yer alan işlemleri farklı nitelikte organlar yaptıklarından” karma işlemler olarak adlandırılmışlardır.

⁴¹ Sezginer, a.g.e., s.55 vd.

⁴² Danıştay 5. Daire 19.9.1996 Tarihli 1994/5629 E. 1996/2758 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 27.09.2019.

⁴³ Sezginer, a.g.e., s.68.

⁴⁴ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s.312.

⁴⁵ Erkut, a.g.e., s.122.

⁴⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 22.01.2004 Tarihli 2002/769 E. 2004/41 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 27.09.2019.

olduğu, dava konusu işlemin de, anılan yüklenme senedi ile başlayan ve davacının yurtdışına gönderildikten sonra başarısız olması nedeniyle eğitimini tamamlayamadan dönmesi üzerine yüklenme senedi uyarınca yükümlülüğünü yerine getirmesine ilişkin bulunan sürecin birbirini tamamlayan zincir işlem niteliğinde olduğu, tahakkuk ettiği belirtilen borcun istenmesine ilişkin olsa dahi taahhütnameye bağlı olarak incelenmesinin zorunlu olması nedeniyle, idari davaya konu olabilecek idari işlem niteliğinde olduğu ve yükleme senedi ile dava konusu işlemin bir bütün olarak incelenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır”.

Zincir işlemleri oluşturan bu zorunlu bağ onları, birbirinden bağımsız işlemlerin birbirini takip eden işlemler olan seri işlemlerden ayırt eden öznelardan birisidir⁴⁷. Buna karşılık bir karar vericinin iradesi ile oluşan, seri içinde yer almayan, “öteki evreleri olmayan” ve yalnızca bir irade açıklamasından ibaret “anı” işlemler de tesis edilebilir⁴⁸. Bu nitelikte işlemler zincir işlem olarak kabul edilen bir işlem serisine ait olmayan bir işlem olarak da ortaya çıkabilir.

Aynı karar organına bağlı aynı süreç içinde birden çok idari karar organının işbirliği içinde hareket etmesi söz konusu olabilir, bu durumda ortak amacı oluşturan işlem “asıl işlem” olarak adlandırılırken, asıl işlem ortaya çıkana kadar gerçekleşen işlemler, ara işlemler, yardımcı işlemler ve hazırlık işlemleri olarak adlandırılabilir⁴⁹. Görüldüğü gibi, hazırlık işlemleri, nihai işlemi oluşturan zincir işlem içindeki aşamalar olarak karşımıza çıkar ve icrai nitelikte olmamaları nedeni ile tek başlarına dava konusu yapılamazlar. Usul işlemleri, diğer bir adı ile “usullü muameleler”⁵⁰, asli idari işlemin yapılışından önce veya sonra yapılan, ilgilileri idareye karşı koruyan ve kural olarak nihai işlem ile beraber iptal davasına konu edilebilen işlemlerdir.

*Sezginer*⁵¹, usul işlemleri altında, usulün parçası olmayan işlemler bulunabileceğini ifade etmektedir. Kanımızca, usul işlemlerini, nihai işleme giden halkaların içinde kabul etmek ve zincir işlem tanımı altında ele almak mümkündür.

⁴⁷ Erkut, **a.g.e.**, s. 122.

⁴⁸ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s. 312.

⁴⁹ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s.312.

⁵⁰ Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Ankara 1983, s.9.

⁵¹ Sezginer, **a.g.e.**, s.55 vd.

Birlikte ele almanın bir sonucu da zincir işlemler içinde kabul edilebilecek olan usul işlemlerinin dışındaki bir usul işleminin yapılması durumunda, prosedürün basit evrelerinden birisi olmayan bu işlemin tek başına dava edilebileceğine ilişkin görüşün tüm zincir işlem türlerine uygulanabilecek olmasıdır⁵².

Belirtilen bu işlemlerden zincir işlemlerin, içinde, bazı işlemlerin, nihai işleme kadar giden zincirden ayrılarak tek başına dava konusu edilmesinin mümkün olduğu kabul edilmekte ve bu kuram “Ayrılabilir İşlem Kuramı” olarak adlandırılmaktadır⁵³. Ayrılabilir İşlem Kuramı gereğince, birden çok işlemin yapılması ile gerçekleşen aşamalı idari muameleler, yani karar alma sürecinde yer alan çeşitli işlemlerden birinin, ondan ayrılarak başlı başına “yürütülebilir”lik niteliği kazanıp, genellikle idari bir yargı yeri önünde çözümlenecek türden bir uyuşmazlığa konu olması mümkündür. Bir idari işlemin zincirden ayrılabilir nitelikte olması için o işlemin kendisinden sonra gelen bir işlem ile yaratılamayacak olan bir hukuki sonuç doğurması ya da başlı başına bir hukuki varlığa sahip olmaları gerektiği ifade edilmektedir⁵⁴.

Ancak, hazırlık işlemlerinin ne zaman icrai ve nihai nitelik kazanacakları doktrinde tartışmalıdır. Asıl sorun, zincirleme işlemlerden herhangi birisinin sonucunda, asıl işleme gelmeden önce ilgililerin hukuki durumlarında değişiklik yaratılması halinde ortaya çıkar. *Erkut*, bu konuda Corbel’den aktardığı “*halka işlemlerden kendi başlarına ve nihai işlemten ayrı bir kişilik ve etkileri bulunanlar, idari*

⁵² Sezginer, **a.g.e.**, s.69; “O Halde Prosedürün Basit Evreleri Söz Konusu Olduğunda İptal Davası Kabul Edilemez; Ancak, Gerçek Bir Karar Prosedür İçinde Yer Alıyorsa, Prosedürden Ayrılarak İptal Davasına Konu Olur.”

⁵³ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s. 324; *Erkut*, **a.g.e.**, s.123.

⁵⁴ *Erkut*, **a.g.e.**, s.129; “Regourd Da Bir İşlemin Ayrılabilir Niteliğinin, Dış Görünüşü İtibariyle İdari Prosedür İle Bütünleşmiş Bir Hukuki İşlemin Kendi Başına, Bağımsız Bir Hukuki Varlığa Sahip Bulunduğunun Göstergesini Oluşturduğu Görüşündedir. Belirtelim Ki, Ayrılabilir Nitelikteki İşlemlerin, İdari Prosedür İçinde Bir Sonraki İşlem İle Ortaya Konulamayacak Özellikteki Bir Takım Hukuki Sonuçları Yaratma Gücü Bulunmaktadır; Öyle Ki Bir Takım Etkileri Dolayısı İle De Ayrı Bir Kişiliğe Sahiptirler Ve Prosedür İle Olan Hukuki Bağları Çözümlenebilir Niteliktedir(...) Zincir İşlemin Halkalarını Meydana Getiren İşlemlerin, Ayrı Olarak İptal Davasına Konu Yapılabilmeleri İçin Bunların Doğrulanabilir Nitelikte İşlemler Olması Gerektiğidir.”.

prosedürden çözülebilir, ayrılabilir niteliktedir” görüşünü savunmaktadır.⁵⁵ Gözler⁵⁶ , doktrinde ayrılabilir işlem kuramının geniş olarak yorumlanmasını eleştirerek “Hazırlık işlemlerinin ‘ayrılabilir işlem’ olarak görülüp icrai işlem haline gelmesi, hazırlık işleminin yapılmaması veya yapılmasının reddedilmesi durumunda ortaya çıkar.” diyerek, ayrılabilirliğin dar şekilde yorumlanması gerektiğini ifade etmiştir.

Danıştay 5. Dairesi tarafından 11.09.1993 tarihinde Cumhurbaşkanı’nın rektör ataması işlemi hakkında verilen bir kararda⁵⁷, Ayrılabilir İşlem Kuramı gereği zincirin bazı halkasını oluşturan işlemlerin dava konusu yapılabileceği kabul edilmiştir. Kararda “...işlemlerden ilk ikisinin gerek birbirinden ayrılabilir nitelik taşıdıkları ve her birinin bağımsız birer idari işlem oluşturdıkları öncelikle belirtilmesi gereken bir husustur. Bu işlemlerden ilk ikisinin gerek birbirlerinden gerek nihai işlemi oluşturan atama işleminden bağımsız olarak da, tek başlarına yeni hukuki durumlar ve hukuki sonuçlar yaratmaları, bir sonraki işlemle belirlenen yetkinin kullanılmasını sınırlamaları ve böylece kesin ve icrai nitelik taşımaları nedeniyle idari kararın alınmasından önceki evrede yerini alan tavsiye, öneri mütalaa ve rapor gibi yetkili makamı yöneltici ve aydınlatıcı olmaktan öte bir hukuki değeri bulunmayan hazırlık işlemleri olarak kabul edilemeyecekleri açıktır.” denilmektedir. Söz konusu karar doktrinde ayrılabilir işlem kuramının yargı kararlarında ortaya çıkış şeklinin örneği olarak gösterilmiştir⁵⁸.

Gözler⁵⁹, Danıştay tarafından verilen bu kararın, aslında ayrılabilir işlem teorisinden değil, Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimine tabi olmamasının yaratmış olduğu sıkıntıdan kaynaklandığını ifade ederek, Türk doktrinini bu kararı ayrılabilir işlem kuramı hakkında yapılan açıklamalara kaynak olarak kullandığı için eleştirmektedir.

⁵⁵ Erkut, a.g.e., s.124.

⁵⁶ Gözler, C. I, s.602.

⁵⁷ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s.324-325.

⁵⁸ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s. 324.

⁵⁹ Gözler, C. I, s.602.

*Gözler'e*⁶⁰ göre, hazırlık işlemlerinin “ayrılabilir işlem” olarak görülebilmesi için icrai işlem haline gelmesi gerekir, bu da işlemin yapılmaması veya yapılmasının reddedilmesi durumunda, asıl işlemin yapılmasının mümkün olmaması halinde ortaya çıkar. Yani, bir hazırlık işlemine karşı dava açılabilmesi için, hazırlık işleminin yapılmaması sonucunda, asıl işlemin yapılmasının da engellenmiş olması gerekir, ancak sonuç işleme o veya bu şekilde varılıyorsa o zaman söz konusu hazırlık işleminin tek başına dava konusu yapılamaması gerekmektedir.⁶¹

Danıştay 10. Dairesinin kararında; “...özelleştirme konusunda ilgili şirketle sözleşme sonucunu doğuracak işlemler zincirini oluşturan her işlemin nihai işlemde ayrı, ondan bağımsız bir hüviyeti ve etkisi olması durumunda, sonuç işlemde ayrılarak ayrı ayrı dava konusu edilebilmesi mümkün bulunduğundan, ...”⁶² denilerek zincir işlemlerden her birisi ayrı bir işlem olarak görülmüş ve bu işlemlerden tek başına etkisi olanların ayrı bir dava konusu yapılabileceğine kanaat getirilmiştir.

Hazırlık işlemleri eğer ilgilisi üzerinde etki doğuruyor ise bu işlemin sonuç işlemin doğması beklenmeksizin dava konusu yapılabilmesi, hukuki güvenliğin sağlanması açısından gereklidir. Kişilerin haklarında değişiklik yapan işlemlerin yargı denetimine tabi olması idare hukuku teorisine uygundur.⁶³

Bu kararlar karşısında, zincir işlemler içinde tek başına hukuki sonuç doğurabilecek olan işlemlerin dava konusu olabileceği sonucuna varılabilir.

c. Nihai Olan ve Olmayan İşlemler

İçtihatlar uyarınca, idari işlemlerin yargı denetimine tabi olabilmesi için söz konusu işlemin “kesin ve yürütülebilir” bir işlem olması gerekmektedir.

Yukarıda ilgili başlık altında açıklandığı üzere, icrai nitelikteki idari işlemler meydana geldikleri andan itibaren “yürütülebilirlik” özelliğini haizdirler.

⁶⁰ Gözler, C. I, s.602 v.d.

⁶¹ Gözler, C. I, s. 602-604.

⁶² Danıştay 10.Dairesi 26.11.2004 tarihli 2004/8257 E. 2004/7618 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.lexpera.com.tr, 30.09.2019.

⁶³ Gözler, C. I, s. 602.

“Kesinlik”, bir başka deyişle, nihailik ise, işlemin yürütülebilir olmasından ziyade söz konusu idari işlemin bir başka makam ya da kişi onayına gerek duymaksızın ilgililer üzerindeki hukuki etkisini yaratır hale gelmesidir.⁶⁴

Danıştay çeşitli kararlarında⁶⁵ “kesin ve yürütülebilir işlemler” için; “*kesin ve yürütülebilir işlem, işlemin tamamlanması için gerekli idari usul kuralları uygulanarak yetkili kamu görevlisi veya görevlileri tarafından imzalanan, bu durumu ile uygulamaya konulan ve kendi başına hukuki sonuçlar doğuran, idarenin tek taraflı ve buyurucu gücüne dayanan işlemleri ifade etmektedir.*”⁶⁶, “*İdare Hukukunda, idari işlem; bir idari makam tarafından, kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla, kamu gücü kullanılarak tek yanlı iradeyle yapılan kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olarak tanımlanmaktadır. Yine anılan Hukukun ilkelerine göre, idari işlemin kesinliği, idari prosedürün son aşamasının da bitirilmiş olmasını, yani hukuki sonuç yaratabilmesi için bir başka idari makamın onayına gereksiniminin bulunmamasını; yürütülmesinin zorunlu olması da hukuk düzeninde değişiklik meydana getirecek biçimde uygulanmasının gerekli olmasını ifade etmektedir.*” şeklinde ifadelere yer vermiştir.

Sonuç olarak, bir işlemin kesin ve yürütülebilir olması ile nihai olması arasındaki fark Danıştay kararlarıyla da ortaya konmuştur. İdari bir işlemin kesin nitelikte olması, idare adına irade beyanına yetkili en son merci tarafından onaylanmak suretiyle yürürlüğe girmesi anlamını taşımaktadır⁶⁷.

⁶⁴ Sezginer, **a.g.e.**, s.46; Danıştay 12. Daire 07.07.2013 Tarihli 2003/380 E. 2003/2077 K. sayılı kararı; Danıştay 6. Daire 21.04.2003 Tarihli 2002/3787 E. 2003/2461 K. K. sayılı kararı “*dava konusu planların yetkili Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığınca onaylanması nedeniyle idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliğinde olduğu açıktır.*”, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 30.09.2019.

⁶⁵ Danıştay 7. Daire 06.04.2005 Tarihli 2004/1493 E. 2005/589 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 30.09.2019.

⁶⁶ Danıştay 12. Daire 13.4.2005 Tarihli 2004/4077 E. 2005/1353 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 30.09.2019.

⁶⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 18.9.2003 Tarihli 2003/521 E. 2003/609 K. sayılı kararı karşı oy gerekçesi, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 30.09.2019.

2. İdari Eylemler

İdareler idari faaliyetlerini yerine getirirken çok sayıda idari işlem ve eylem yaparlar. İdarelerin eylemleri çoğu zaman idari işlemlerin uygulanması, hazırlanması ya da bazı hizmetlerin yürütülmesi şeklinde kendini gösterebilir⁶⁸.

İdari eylemler, kamu hukuku rejimine tabi bulunan, kamu görevlileri vasıtası ile gerçekleştirilen, fiziksel ve maddi bir takım sonuçlar doğuran, ya bir idari işlemin uygulanması için yapılan ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan doğrudan doğruya kendini gösteren davranışlar bütünüdür⁶⁹.

Danıştay vermiş olduğu bir kararda⁷⁰; “İdari işlemler, idari makam ve mercilerin idari faaliyet alanında idare hukuku çerçevesinde, tek taraflı irade açıklamasıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tasarruflardır. İdarenin, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması ise idari eylem olarak tanımlanmaktadır. İdari işlemlerin, hukuk âleminde değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları olmalarına karşın, idari eylemler, sadece ilgililerin hak ve yetkilerini kullanmaları koşuluyla hukuki etki ve sonuç doğurmaktadırlar.” şeklinde idari işlem – idari eylem tanımlaması yapmıştır.

İdari eylemler, yalnızca idarelerin icrai bir fiil ya da hareketi olarak anlaşılabilse de, idarenin yapması gerekli bir iş veya işlemi yapmaması da bir idari eylemdir⁷¹.

⁶⁸ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 7. B., Ankara 2018, s. 387.

⁶⁹ Taner Ayanoglu, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması**, İstanbul Legal Yayıncılık, 2004, s. 325.

⁷⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 11.03.2015 tarihli ve 2013/3395 E., 2015/710 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi) <https://www.lexpera.com.tr/>, 25.04.2019.

⁷¹ Gürsel Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 3.B, Bursa 2018, s.255.

Danıştay bir kararında idarenin “yapması gerekli bir işi yapmamak” suretiyle gerçekleştirdiği idari eylemi⁷²; “İdari işlem; idarenin, idare işlevi ile ilgili konularda aldığı tek taraflı, doğrudan uygulanabilen kararı olarak nitelenebilir. İdari eylem ise; idarenin işlevi sırasında bir hareketi, bir davranışı, bir tutumu veya hareketsizliği; idari karar ve işlemle ilgisi olmayan, başka bir deyişle; öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan salt maddi tasarrufları ifade etmektedir.

(...) Bu haliyle dava konusu uyuşmazlık, (...), davalı Bakanlığın, dere yatağını kum ocağı olarak kiraya verme şeklindeki idari işlemlerinden ve kum ocağı işletmelerinin çevreye zarar vermemesi yolunda gerekli denetimleri yapmamasından, önlemler almamasından, bir başka deyişle hareketsiz kalarak yaptığı idari eylemden kaynaklanmaktadır.” şeklinde ifade etmiştir.

İdari işlemler ile idari eylemler arasındaki en önemli fark, her ikisinin de arkasında “irade” olmasına karşın idari eylemlerde irade, hukuki bir sonuç doğurmaya yönelmemekte, maddi bir değişikliği hedeflemektedir. Bununla birlikte idari eylemler, kişilerin hukuk dünyasında bir değişiklik yaratmasa da kişilerin maddi dünyasında olumlu ya da olumsuz sonuçlar yaratma gücüne sahiptirler.

3. İdari Sözleşmeler

İdareler kamu hukuku tüzel kişisi olmaları sebebiyle Medeni Hukuk kapsamında sahip oldukları hak ve fiil ehliyetleri ile sözleşmelere taraf olabilir. İdare görevlerini yerine getirmek amacıyla veya başka sebeplerle sözleşmeler imzalayabilir. İdarenin imzaladığı sözleşmeler kimi zaman kamu hukuku kuralları çerçevesinde kurulan idari sözleşmeler olsa da kimi zaman özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve özel hukuk hükümlerine tabi olan sözleşmeler de olabilir.

İdarenin taşıdığı “kamu yararı” amacı ile hizmetlerini yerine getirirken, yerine getirdiği hizmetlerin ve yükümlülüklerin özelliklerinin özel hukuktan daha farklı bir

⁷² Danıştay 10. Daire, 18.04.2006 tarihli ve 2004/8703 E., 2006/2507 K. sayılı kararı (Çevrimiçi) <https://www.lexpera.com.tr/>, 25.04.2019.

hukuki rejime tabi olması gerektiği ihtiyacından “idari sözleşme” kategorisi ortaya çıkmıştır⁷³.

“İdari sözleşmeler” terimi İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinde⁷⁴ geçmektedir. İYUK 2. maddeye bakıldığında “idari sözleşme” tanımı; genel olarak idarelerinin kamu hizmetlerine ilişkin olarak yaptığı sözleşmeler olarak anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatlarında⁷⁵, “*İdarenin yaptığı ve karşı tarafın bir kamu hizmetinin yürütülmesini veya böyle bir hizmetin yürütülmesine katılmasını öngören sözleşmeler idari sözleşme*” olarak kabul edilmektedir.

İdarenin taraf olduğu sözleşmelerden hangi sözleşmelerin idari sözleşme hangi sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi olduğu belirlenirken bazı kriterlere bakılır. Bu kriterler; sözleşmenin taraflarından en az birinin kamu hukuku tüzel kişisi olması, sözleşmenin konusunun kamu hizmeti ile ilişkili olması ve sözleşme içerisinde özel hukuku aşan hükümlerin yer almasıdır⁷⁶.

İdarenin taraf olduğu sözleşmelerin idari sözleşme mi yoksa özel hukuk sözleşmesi mi olduğu belirlenirken dikkate alınacak kriterler kimi zaman “kanunla nitelendirilme kriteri”, kimi zaman “yargı organları tarafından belirlenen kriterler” olmaktadır.

Kanunla nitelendirilme kriterinde bir sözleşmenin idari sözleşme olup olmadığı kanunda açıkça ifade edilmektedir. Yargı organları tarafından belirlenen kriterlerde ise bir sözleşmenin idari sözleşme olarak nitelendirilmesi için taraflardan birinin idare

⁷³ Burak Öztürk, “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri” Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2000,s.21.

⁷⁴ “(...)Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar (...)”

⁷⁵ Günday, **a.g.e.**, (naklen) s. 185 dip. 161’deki kararlar.

⁷⁶ Öztürk, **a.g.e.**, s. 22.

olması, sözleşmenin konusunun kamu hizmeti olması, sözleşmenin idareye üstünlük ve ayrıcalık tanıyan nitelikte olması gereklidir.

İdari sözleşmeler, idari işlemler ve idari eylemler gibi idarenin faaliyetlerinin bir parçasıdır⁷⁷ ve idari sözleşmeler idarenin faaliyetlerini gerçekleştirmesine yarayan hukuki araçlardan biri olarak görülmektedir.

İdarelerin, taraf oldukları idari sözleşmelerden doğan sorumluluğu, özel hukuk hükümlerine göre akdedilen sözleşmelerden kaynaklanan sorumluluğundan daha kapsamlıdır⁷⁸.

İdari sözleşmeler de idari işlemler ve idari eylemler gibi idare ile özel hukuk kişileri arasında bir hukuki ilişkiye yol açar, bu hukuki ilişkinin sonucunda bir anlaşmazlık durumunun ortaya çıkması ise uyuşmazlıkların temelini oluşturur. Bu kapsamda idare ile kişiler arasındaki hukuki ilişkileri ele alırken idari sözleşmelere de kısaca değinilmesi gerekli görülmüştür.

B. İDARENİN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLAR

1. Genel Olarak Uyuşmazlık Kavramı

Çalışmamızın konusu, idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümüne ilişkin olduğu için uyuşmazlık kavramının ne olduğundan bahsetmek gerekir. Uyuşmazlığın ne olduğunun tespit edilmesi, bu uyuşmazlığın nasıl çözümleneceğinin belirlenmesi için olmazsa olmazdır. Bir çözüm ihtiyacının ortaya çıkması için gerekli şey, uyuşmazlığın varlığıdır.

Hukukun çeşitli alanlarında düzenlenen kanunlar ile hukuki ilişki tarafları kişiler arasında uyuşmazlıkların çıkmaması amaçlanırken, yargılama hukukunda kişiler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü hedef alınmaktadır.

Uyuşmazlık kelimesinin kaynağı aslında “uyuşmak” fiilidir. Uyuşmak fiili, bir iş, düşünce, görüş vb. üzerinde anlaşmaya varmak, uzlaşmak, mutabık kalmak

⁷⁷ Kaplan, **a.g.e.**, s.254.

⁷⁸ Ülkü Azrak, “İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözme Usulleri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl, 11 Mayıs 2009**, Ankara Danıştay Yayınları, Yayın No.79, 2010, s. 84.

anlamını taşımaktadır⁷⁹. Uyuşmazlık kelimesi ise bu fiilden yola çıkarak kişilerin bir fikir, düşünce ya da hak üzerinde anlaşmaya varamamaları, ihtilafa düşmeleri anlamına gelmektedir ve sözlükte niza, ihtilaf, çekişme ve dava kavramlarına karşılık olarak da kullanılmaktadır⁸⁰.

Uyuşmazlık, iki ya da daha çok tarafın taleplerinin birbiriyle uyuşmaması sonucu ortaya çıkan anlaşamama hali olarak, bir tarafın elde etmeye çalıştığı sonuçlara, diğer taraf/ tarafların müdahalede bulunduğu, sınırlı kaynakları ve birbiriyle uyuşmayan talepleri olan en az iki taraf arasındaki çekişme hali şeklinde tanımlanmaktadır⁸¹. Bir başka deyişle uyuşmazlık, her iki tarafın da farkında olduğu ve taraflar arasındaki çatışmanın konusunu oluşturan bir anlaşmazlık türüdür⁸².

Anlaşmazlık kavramı ve uyuşmazlık kavramı her ne kadar günlük hayatta birbirlerinin yerine kullanılsalar da esasında bu kavramlar birbirinden farklıdır ve aslında arka arkaya gelen süreçleri ifade etmektedir⁸³. Anlaşmazlık, bir sebeple görüş farklılıklarının ve ayrılıklarının ortaya çıkması hali iken uyuşmazlıkta, her iki tarafın da farkında olduğu çatışmanın konusu, anlaşmazlıktır.

Uyuşmazlığın çözümüne giden süreç anlaşmazlıkla başlamakta, anlaşmazlık kapsamında bir talepte bulunulması neticesinde uyuşmazlık çıkmakta ve son olarak uyuşmazlık çözümü aşamasına gelmektedir⁸⁴. Anlaşmazlığın hukukun ilgi alanına girmesi de anlaşmazlığın uyuşmazlık haline dönüşmesi ile olmaktadır⁸⁵.

Hukuki ilişkiler bakımından uyuşmazlık, taraflardan birinin hukuki ilişkisinin diğer tarafının hukuk kurallarını ihlal etmek suretiyle hakkını ihlal ettiğini ileri sürmesi

⁷⁹ TDK, Güncel Türkçe Sözlük (Çevrimiçi), <http://www.tdk.gov.tr>.

⁸⁰ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, 4. B., Ankara 2010, s. 781.

⁸¹ Ünal Sıgır, Kadir Varoğlu, **Müzakere ve Arabuluculuk**, 1. B, Ankara 2013, s.18.

⁸² Mustafa Serdar Özbek, **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**, C.1, 4.B, Ankara 2016, s. 115.

⁸³ Özbek, **a.g.e.**, s. 111.

⁸⁴ Özbek, **a.g.e.**, s. 115.

⁸⁵ Şule Şahin Ceylan, **Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**, 1. B., İstanbul 2009, s. 76.

sonucunda ortaya çıkan srtme durumunu da anlatmaktadır⁸⁶. Buna göre hukukun iki süjesi arasında bir hakkın, bir borcun varlığı ya da yokluğu konusunda ortaya çıkan anlaşmazlıkların çıkması uyuşmazlığı doğurmaktadır.

Bir uyuşmazlığın varlığından bahsedilebilmesi için en az iki tarafın bulunması ve bu taraflar arasında olan bu anlaşmazlık üzerine bir srtmenin, çekişmenin olması gereklidir. Zira 6100 sayılı HMK'nun "ekişmesiz Yargı İşleri" başlıklı 382. maddesinin 1.fıkrasının a bendinde, ilgililer arasında uyuşmazlık olmayan hâllerde hukukun mahkemece uygulanmasının çekişmesiz yargılama olacağını belirtmektedir. Bununla birlikte aynı maddenin devamında, ilgililerin ileri sürebileceği herhangi bir hakkının bulunmadığı hâllerin de çekişmesiz yargılama işlerinden olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda uyuşmazlığın meydana gelebilmesi için taraflardan birinin bir hakkın varlığını ileri sürmesi ve hakkın yerine getirilmesini talep etmesi gerekir. Bu talep karışısında ise diğer tarafın, varlığı ileri sürülen hakkın kısmen veya tamamen yokluğunu ileri sürmesi gereklidir.

Bununla birlikte uyuşmazlığın oluşması için taleplerin mutlak suretle dava yolu ile ileri sürülmesi gerekli değildir. Çünkü uyuşmazlık, aslında davadan önceki bir aşamada oluşmaktadır ve dava, yalnızca bu uyuşmazlığın çözüm yollarından biri olmaktadır.

Uyuşmazlıkların tarafları özel hukuk kişileri, kurumlar ve kuruluşlar, idari makamlar ya da kimi zaman devletler olabilmektedir⁸⁷.

Uyuşmazlık, zel hukuk kişileri arasında olabileceği gibi özel hukuk kişileri ile idari makamlar arasında da olabilir. Aynı şekilde uyuşmazlığın her iki tarafı da idari makamlar olabilir. Bir başka ifade ile "iddiada bulunan taraf" idare olabilir. Uyuşmazlığın her iki tarafının da idari makamlar olduğu uyuşmazlıklara Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesindeki bir idarenin sahip olduğu taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkına başka bir idarenin ihtiyaç duyması halinde bu idarenin

⁸⁶ Vahap Darendeli, , **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, 1.B, Ankara 2004, s. 119.

⁸⁷ Neslihan Karataş Durmuş, "Vergi Uyuşmazlıklarında Barışıl zm Yolları: Fransa rneği", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, S. 1, Ankara 2016, s. 50.

taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkına sahip olan idareye başvurması fakat olumsuz yanıt alması hali örnek olarak gösterilebilir⁸⁸. Kamulaştırma Kanunu 30. maddesinden kaynaklanan ve her iki tarafın da idare olduğu bu uyuşmazlık tipinde uyuşmazlığın giderilmesi için alıcı idare Danıştay’a başvuru yapar ve Danıştay kesin karar verir. Çalışmamızın konusunu idari eylem veya işlemlerden dolayı hakları ihlal edilen özel kişiler ile idare arasında ortaya çıkan idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi oluşturduğundan her iki tarafı da idare olan uyuşmazlıklara genel olarak burada değinilmekle yetinilecektir. Zira “*taraf*” kavramı daha geniş bir anlama karşılık gelmektedir. Bu başlığın devamında ise idare ile özel kişiler arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklar detaylandırılacaktır.

2. İdare ile Özel Kişiler Arasındaki Uyuşmazlık Türleri

a. İdarenin Taraf Olduğu Özel Hukuka Tabi Uyuşmazlıklar

İdarenin, kamu gücüne dayanmayan ve aslında medeni hukuk anlamında tüzel kişiliğine bağlı hak ve fiil ehliyetinden kaynaklanan özel hukuka tabi olan tasarrufları olabilmektedir. Bu kapsamda idarenin özel hukuk alanındaki tasarruflarından kaynaklanan uyuşmazlıklar da uyuşmazlığın tarafının gerçek kişi veya kamu ya da özel hukuk tüzel kişisi olması fark etmeksizin özel hukuka tabi olmaktadır. İdarenin özel hukuk sorumluluğunun söz konusu olabilmesi ve sorumluluğu sebebiyle ortaya çıkan zararın bir özel hukuk faaliyeti sonrasında meydana gelmesi gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi tarafından da idarenin adli yargı denetimine tabii işlem ve eylemleri belirlenirken bu işlemlerin özel hukuktan kaynaklı olması gerektiği ayrımı benimsenmiştir⁸⁹.

Aslında bu ayrımın temel ölçüt idarelerin, kamu gücünü kullanmaksızın, özel hukuk kişileri ile aynı koşullarda⁹⁰ hareket ederek yaptıkları işlem ve eylemler olabilir.

⁸⁸ Aynur Cideciğiller, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Çözülmesi”, Konya Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Konya 2014, s.6.

⁸⁹ T.C. Anayasa Mahkemesi, Genel Kurul, 26.12.2013 T., 2013/68 E., 2013/165 K. sayılı kararı (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/>, 01.05.2019.

⁹⁰ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 7.B., Ankara 2018, s. 736.

Danıştay tarafından da idarenin herhangi bir özel hukuk kişisi gibi oluşturduğu işlemlerin özel hukuk alanına girdiği ifade edilmiştir⁹¹.

İdarenin özel hukuka tabii olan faaliyetlerine örnek olarak; idarenin özel hukuk hükümlerine dayanarak, sözleşmenin diğer tarafı ile eşit şartlarla⁹² yapmış oldukları sözleşmeler gösterilebilir. Bir kamu tüzel kişisinin, özel hukuk kişisi gibi taraf olduğu ve sözleşmenin diğer tarafı ile eşit şartlarda karşılıklı olarak hak ve yükümlülükleri belirlemek suretiyle imzaladığı bir sözleşme, özel hukuk hükümlerine dayalıdır ve ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözüm yeri adli yargı olmalıdır⁹³.

Bununla birlikte idarenin özel mallarının işletilmesinden kaynaklanan zararları⁹⁴ ile idarenin herhangi bir idari işlem yapmaksızın, açıkça hukuka aykırı şekilde kişilerin mülkiyet hakkını ihlal etmesi (fiili yol), kamulaştırma kararı olmadan kişinin taşınmazına müdahale etmeleri ve zilyetliğine son vermeleri⁹⁵ sebebiyle oluşan uyuşmazlıklar da idarenin taraf olduğu özel hukuka tabi uyuşmazlıklar olacaktır.

Bunların haricinde idarelerin faaliyetlerinin kaynağına bakılmaksızın kanunla doğrudan özel hukuka tabi kılınmış uyuşmazlıklar da bulunmaktadır. 6099 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre, idarelerin taşıt araçlarının verdiği zararlardan dolayı açılan tazminat davalarında da hukuk mahkemeleri görevlidir⁹⁶. Bu konuda Uyuşmazlık Mahkemesi uyuşmazlıkların idari yargıda çözülmesine⁹⁷ karar verebileceği gibi adli yargıda çözülmesine⁹⁸ de karar verebiliyordu. 2918 sayılı

⁹¹ Danıştay 8. Daire, 13.06.1990 tarihli ve 1990/822 E., 1990/730 K. sayılı kararı (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/>, 01.05.2019.

⁹² Günday, **a.g.e.**, s. 195; Gözler, **C.I.**, s. 1023.

⁹³ Danıştay 10. Daire, 14.04.2014 tarihli ve 2010/6943 E., 2014/2341 K. sayılı kararı(Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/>, 01.05.2019.

⁹⁴ Gözler, **C.Is.** 1028.

⁹⁵ Tan, **a.g.e.** 740.

⁹⁶ Tan, **a.g.e.**, s. 739; Gözler, **C.I.**, s.1028.

⁹⁷ Tan, **a.g.e.**, s. 737, dip. 119'daki kararlar.

⁹⁸ “(...) Bu suretle Yasa, kamu idare ve kurumlarına ait ve bu arada kamu hizmetine tahsis edilen motorlu araçların verdikleri zararlardan dolayı, trafik olaylarından doğan zararların özelliğini göz önünde tutarak, kamu idare ve kurumlarının özel kişilerle eşit şartlarda aynı esaslara göre sorumlu tutulması gerektiğini ifade etmiş olmaktadır. Yasanın sözü edilen hükümleri karşısında, kamu

Kanun'un 19.01.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6099 sayılı Kanun'un 14. maddesiyle değiştirilen 110. maddesiyle; Devlet veya diğer kamu kuruluşlarının, işleteni veya sahibi olduğu araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanlar da dâhil olmak üzere, söz konusu Kanun'dan doğan idarenin sorumluluğuna ilişkin davaların, adli yargıda görüleceği hükme bağlanmıştır.

Sonuç itibariyle, idarenin özel hukuk kişisi gibi hareket ederek yaptığı faaliyetler sonucu ortaya çıkan uyuşmazlıklar ya da kanunen adli yargının görevlendirildiği uyuşmazlıklar özel hukuka tabi uyuşmazlıklar olmaktadır.

Bu sebeptendir ki; idari rejimi uygulayan ülkelerde, idarenin eylem ve işlemlerinin denetimi bu konuda ihtisaslaşmış idari yargı mercileri tarafından yapılmaktaysa da idarenin özel hukuka tabi uyuşmazlıkları da dikkate alınarak Anayasa'da yalnızca yargı kavramı kullanılmış ve bu kapsamda idarenin işlem ve eylemlerinin hem adli yargı hem de idari yargının denetimine tabii olduğunu kabul edilmiştir⁹⁹.

araçlarının verdikleri zararlardan dolayı idare, kamu hukuku kurallarına göre değil, "İşleten" sıfatıyla özel hukuk kurallarına göre sorumlu tutulabilecektir. 90. madde hükmünde de, Trafik Yasasına dayanılarak istenilen tazminata ilişkin davanın adli yargı yerinde çözümleneceği anlaşılmaktadır.(...)" Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 03.02.1997 tarihli ve 1997/3 E., 1997/2 K. sayılı kararı (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/>, 01.05.2019.

⁹⁹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, 2. B., Ankara 2019, s. 3.; (1961 Anayasası) - Anayasa Mahkemesi, 25.05.1976 Tarih 1976/1 E. 1976/28 sayılı kararı (ODTÜ Kararı), "Anayasanın 114. maddesi, idarenin eylem ve işlemi, hangi alanda olursa olsun, daha açık bir deyimle ister kamu hukuku, isterse özel hukuk alanına girsin, bunlara karşı mutlaka yargı yolunun açık olacağını kesin olarak kurala bağlamıştır. Anayasanın bu kuralla açık tuttuğu "yargı yolu"nın, kamu hukuku alanında idari yargı, özel hukuk alanında ise adli yargı olduğu bir açıklamayı gerektirmeyecek derece belirgindir."

b. İdarenin Taraf Olduğu Kamu Hukukundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

(1) İdari İşlemlerin Hukuka Aykırılığı İddiasından Doğan Uyuşmazlıklar

İdare, kanunlara ve hukukun genel ilkelerine uygun davranmalıdır. Bu durum hukukun üstünlüğü ilkesinin doğal bir sonucudur ve idare işlemlerini hukuka uygun tesis etmek zorundadır¹⁰⁰.

Bu husus Anayasa'nın 8. maddesinde; *“Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”* olarak düzenlenmektedir. Bu madde ile yürütme erkine görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirme ödevi yüklenmiştir.

İdari işlemler, tesis edilmekle birlikte *“hukuka uygunluk karinesi”*nden yararlanırlar. Buna göre bir idari işlemin, hukuka aykırılığı ileri sürülünceye ve bir yargı merci tarafından iptal edilinceye ya da bu idari işlem idari bir merci tarafından geri alınıncaya dek işlemin kanunlara uygun tesis edildiği ve hukuka uygun olduğu kabul edilir.

Anayasa'nın 125. maddesinde de açıkça öngörüldüğü üzere idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktır. Bu kapsamda her ne kadar idari işlemler tesis edildiklerinde hukuka uygun olarak kabul edilse de idari işleminden etkilenen kişiler bir idari işlemin hukuka aykırı olduğunu ileri sürebilir. Böyle bir iddia ise idari işlemlerin hukuka aykırılığından doğan uyuşmazlıkların temelini oluşturur.

İdari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiası, idari işlemin beş unsuru yönünden ileri sürülebilir. Bu beş unsur idari işlemin şekil, yetki, sebep, konu ve amaç unsurlarından biri ya da birkaçı olabilir. İdari işlemin unsurları ve idari işlemlerin unsurlarının hukuka aykırılıkları ayrı bir incelemenin konusu olacağından burada detaylara yer verilmeyecektir.

¹⁰⁰ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 8. B. Ankara 2017, s. 151.

İdari işlemin hukuka aykırı olduğunu iddia eden bir kişi bu idari işlemin kaldırılması, geri alınması ya da değiştirilmesi için İYUK madde 11 kapsamında¹⁰¹ idari başvuru yapabileceği gibi doğrudan iptal davası da açabilir. Bir kişinin bir idari işlemin hukuka aykırılığı iddiası ile idari başvuru yapabilmesi veya iptal davası açabilmesi için ise kişisel, güncel, meşru bir menfaatinin ihlal edilmiş olması gereklidir.

Hukuka aykırı olduğu tespit edilerek idari merci tarafından geri alınan ya da mahkeme kararı neticesinde iptal edilen idari bir işlemin hukuki etkisi sona erer. Hukuka aykırı bir idari işlemin yargı merci tarafından hukuka aykırı olduğunun tespitinden sonra hukuk düzeninde varlığını sürdürmesi de mümkün değildir¹⁰².

İdari işlemlerin hukuka aykırılığından doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri ise idari yargıdır¹⁰³. Bu kapsamda idari işlemlerin hukuka aykırılık iddialarından doğan uyuşmazlıklar kamu hukuku prensipleri ve kuralları çerçevesinde idari yargıda görülecek dava neticesinde çözümlenecektir.

¹⁰¹ İYUK madde 11 kapsamında düzenleyici idari işlemlere karşı dava açmadan önce idari başvuru usulünün işletilemeyeceği yönünde karar için bkz. **Danıştay 5. Dairesi, 28.01.2011 tarih 2010/7926 E., 2011/296 K. sayılı kararı**: “2577 sayılı Kanunun 11. maddesi, idareye, hiyerarşik denetimi işleterek, kurulmuş olan hukuka aykırı bireysel idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yenisinin yapılması için son bir fırsat tanımak ve bu denetim sonuna kadar ilgililerin dava haklarını korumak amacına yöneliktir. Düzenleyici işlemler, idarelerin ilgili birimlerince yapılan çeşitli hazırlayıcı işlemlerin ardından, en üst karar organları veya hiyerarşik olarak en üst makamlarınca kurulmaktadır. Çeşitli aşamalardan geçerek idarenin en üst karar organı veya hiyerarşik makamınca kurulan bu işlemlerin, bireysel işlemlerde olduğu gibi dava açılmadan önce idari denetime tabi tutulması, bu işlemlerin anılan niteliklerinden dolayı mümkün değildir.”.

¹⁰² Yıldırım Uler, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara 1970, s.13.

¹⁰³ İYUK madde 2: “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları, (...)”

(2) İdari İşlemlerden Doğan Zararların Giderilmesi Talebinden Doğan Uyuşmazlıklar

İdari işlemler idari faaliyetlerin en temel parçasını oluştururlar ve idari işlemler kişilerin zarar görebilecekleri faaliyetlerin başında gelirler¹⁰⁴.

Kişiler idari işlemlerin tesis edilmesiyle zarara uğrayabilecekleri gibi bir idari işlemin uygulanması neticesinde de zarara uğrayabilirler.

İdari işlemler hem maddi hem de manevi zarara sebep olabilirler. İdari işlemlerin maddi ve manevi zarara yol açması yönünden bireysel idari işlemler ile düzenleyici idari işlemler açısından bütünüyle farklılıklar yoktur¹⁰⁵. İdari işlemler kişilerin haklarını ihlal edebilir, idare edilenlere maddi ve manevi zararlar verebilir.

İdari bir işlem sebebiyle kişilerin hakları idari işlemin kendisine tebliğ edilmesi ile ihlal edilebilir veya bu idari işlemin uygulanması neticesinde ihlal meydana gelebilir. Kimi zaman ise idari işlemin uygulanması ve tebliğ aynı anda olmasına rağmen işlemin zarar doğurucu etkisi daha sonra görülebilir¹⁰⁶.

İdari bir davaya konu edilebilecek nitelikte bir idari işlem neticesinde maddi ve/veya manevi bir zarara uğradığını iddia eden kişiler bu zararlarının giderilmesi talebinde bulunabilir. İdare ise tesis ettiği işlemleri sebebiyle ortaya çıkan zararları tazmin etmek zorundadır.

Kişilerin idari işlemlerden doğan zararlarının giderilmesi talebinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü esasen İYUK madde 12’de düzenleme bulmuştur. Buna göre uyuşmazlığın tarafı muhataba İYUK madde 12 üç seçenek sunmuştur.

İlk seçenekte uyuşmazlığın tarafı olan idare edilen muhatap doğrudan doğruya tam yargı davası açabilir. Bu seçenekte zarara yol açan ve hak ihlal eden idari işlemin

¹⁰⁴ Kaplan, **a.g.e.**, s. 254.

¹⁰⁵ Kaplan, **a.g.e.**, s.254.

¹⁰⁶ Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 7.B., Ankara 2017, s. 484.

iptali yönünde bir talepte bulunmaya gerek bulunmamaktadır¹⁰⁷. Aynı zamanda zarara ve hak ihlaline yol açan idari işlemin hukuka aykırı olması da zararın tazmini için olmazsa olmaz değildir.

İkinci seçenek olarak iptal davası ve tam yargı davasının birlikte açılması durumu düzenlenmiştir. Bu halde hem idari işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile iptali talep edilebilecektir hem de söz konusu idari işlem sebebiyle hak ihlaline uğrayan taraf zararın giderilmesini talep edebilecektir.

Üçüncü seçenek ise hukuka aykırı bir idari işlem hakkında önce iptal davası açılması ve mahkeme kararının uyuşmazlığın tarafı kişiye tebliğ edilmesinin ardından, söz konusu idari işlem neticesinde hak ihlaline uğrayan taraf bu sebeple uğradığı zararları daha sonra açacağı bir tam yargı davası ile talep edebilmesidir. Bu durumda da usulüne uygun açılmış olması şartıyla tam yargı davası açılabilmesi için iptal davası neticesinde verilen kararın, idari işlemin iptaline yönelik olması şart değildir¹⁰⁸.

İdarenin bir işlemi sebebiyle zarara uğrayan kişinin bu zararın tazmini talebinden doğan uyuşmazlıklar yine kamu hukuku kuralları ve prensipleri çerçevesinde idari yargı mercilerinde görülür.

Bununla birlikte İYUK madde 12’de idari işlemlerden doğan zararların giderilmesi talebinden kaynaklanan uyuşmazlıkların yargı yolunda çözümüne ilişkin düzenlemeler yer almaktaysa da çalışmamızın konusunu oluşturan 659 sayılı KHK kapsamında idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümü, idari işlemlerden doğan zararların giderilmesi talebini de kapsamaktadır. Bu konuda detaylı açıklamalar çalışmamızın devamında yer almaktadır.

(3) İdari Eylemlerden Doğan Zararların Giderilmesi Talebinden Doğan Uyuşmazlıklar

İdari eylemlere ilişkin yukarıda yaptığımız açıklamalarda da yer aldığı üzere idari eylemler, kamu hukuku rejimine tabi bulunan, kamu görevlileri vasıtası ile

¹⁰⁷ Candan, **a.g.e.**, s. 485, dip. 775’deki kararlar.

¹⁰⁸ Candan, **a.g.e.**, s. 492, dip. 789’daki kararlar.

gerçekleştirilen, fiziksel ve maddi birtakım sonuçlar doğuran, ya bir idari işlemin uygulanması için yapılan ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan doğrudan doğruya kendini gösteren davranışlar bütünüdür¹⁰⁹.

Kamu hizmeti yürüten idare, mevcut durumun gereksinimlerine göre hizmeti devamlı ve en iyi şekilde topluma arz etmeli, kamu hizmetini yürütürken kimsenin zarara uğramamasını sağlamak amacıyla gerekli önlemleri almalıdır. Ancak idarenin işlemleri sebebiyle kişiler zarar görebileceği gibi eylemleri sebebiyle de zarar görebilirler. İdare tarafından hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmemesi, hizmetin amacına uygun biçimde işlemediğini, yeterli önlem alınmadığını gösterir¹¹⁰.

İdari eylemler kamu görevlileri aracılığı ile yerine getirildiğinden kişilerin göreceği zararlar da büyük ölçüde kamu görevlilerinin davranışlarından kaynaklanır¹¹¹. İdare ise kendi adına hareket eden kamu görevlilerinin davranışlarından sorumlu olur.

İdarenin gerekli önlemleri almaması veya kamu hizmetini gereği gibi yerine getirememesi sebebiyle idare edilenler bir zarara uğrarsa, idarenin söz konusu zararlardan sorumlu olacağı Anayasa'nın amir hükümleri gereğidir.

Anayasa'nın 40. ve 125. maddelerinde de düzenlendiği üzere idare edilenlerin idarenin eylemlerinden zarar görmeleri halinde idarenin tazminat yükümlülüğü doğar. Zarara sebebiyet veren eylem nedeniyle idarenin tazminat yükümlülüğü kusurlu ve kusursuz sorumluluğundan kaynaklanabilir.

İdarenin kusurlu sorumluluğuna örnek olabilecek bir kararda¹¹²; “(...) söz konusu alanın kişilerin yaşam hakkını temin edecek şekilde var olan mühimmatın temizlenmesi ya da alana sivillerin girmesini önlemek amacıyla gerekli bütün

¹⁰⁹ Ayanoğlu, a.g.e., s. 325.

¹¹⁰ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi İkinci Dairesi, 25.12.1996, E. 1995/597, K. 1996/1146, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Sayı 12, 1998, s. 1045 vd.

¹¹¹ Lütfi Duran, “Türk Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu”, Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Ankara, 1974, s. 59.

¹¹² Danıştay 10. Dairesi, 23.05.2016 Tarihli ve 2013/3926 E., 2016/2818 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/>, 01.09.2019.

tedbirleri almak suretiyle güvenliğin sağlanması gerekirken, söz konusu önlemlerin alınmaması sebebiyle idarenin hizmet kusurunun bulunduğu, mühimmatın bölücü terör örgütü mensuplarına ait olmasının da idarenin anılan hizmeti yerine getirme sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağının kabulü gerekir.” denilmektedir.

İdarenin kusursuz sorumluluğuna örnek olabilecek bir kararda¹¹³ ise; “*Dava, davacılara ait çayır vasfındaki arazinin, davalı idarece Van-İran Devlet Yolu yapımı çalışmaları sırasında açılan drenaj kanalının, taban suyunun kesilmesine neden olduğu gerekçesiyle uğranıldığı ileri sürülen zararın tazmini istemiyle açılmıştır. (...) Anayasanın 125. maddesinde, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır. Kamu hizmetlerinin ifası sırasında, yürütülen hizmetle ilgili olarak umumi külfetler dışında kişilerin özel bir zarara uğramaları durumunda, fül ile zararlı sonuç arasında illiyet bağının bulunması şartıyla, ayrıca idarenin hizmet kusuru aranmadan zararın hizmeti yürüten idarece tazmin edilmesi hukukun genel ilkesi ile hakkaniyet ve nesafet kuralları gereğince zorunludur. Bu durumda idarece yürütülen hizmet nedeniyle davacının mülkiyetindeki taşınmazda bulunan çayırların kuruması sonucu uğranılan zararın kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca tazmini gerekir.”* denilmektedir.

Görüldüğü üzere idari eylemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini ve bu sebeple zarara uğradığını iddia eden kişilerin tazmin talepleri, kamu hukuku prensiplerine bağlı bir uyumsuzlığa yol açabilir. İdarenin eylemlerinden dolayı haklarının ihlal edildiğini ve zarara uğradıklarını ileri sürülen kişilerin taraf olduğu uyumsuzluklar idari yargının görev alanındadır.

İYUK madde 13’te idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemelerinin gerekli olduğu düzenlenmiştir. Buna göre ilgililer ancak bu başvurunun sonuçlanmasının ardından dava açabilir ve uyumsuzluk yargı mercileri tarafından bu usule uygun olarak çözümlenir.

¹¹³ Danıştay 10. Dairesi, 14.02.2002 Tarihli ve 2002/373 E., 2002/452 K. sayılı kararı (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/>, 01.09.2019.

Bununla birlikte çalışmamızın konusunu oluşturan 659 sayılı KHK kapsamında “idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümü”, idari eylemlerden doğan zararların giderilmesi talebinden kaynaklanan uyuşmazlıkları da kapsamaktadır. Hatta 659 sayılı KHK’da aşağıda açıklanacağı üzere İYUK madde 13 kapsamında yapılan başvuruların bir “sulh başvurusu” olarak nitelendirileceği düzenlenmiştir. Bu konuda detaylı açıklamalar çalışmamızın devamında yer almaktadır.

(4) İdari Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıklar

Yukarıda da açıklandığı gibi idari sözleşmeler, taraflarından birinin kamu hukuku tüzel kişisi olduğu, konusunun kamu hizmeti, amacının ise kamu yararı ile ilişkili olduğu ve içerisinde özel hukuku aşan hükümlerin bulunduğu¹¹⁴, idareye ayrıcalıklar ve üstün yetkiler tanıyan sözleşmelerdir.

İdari sözleşmeler her şeyden önce bir hukuksal işlem olduğundan hukuksal işlem neticesinde anlaşmazlıklar ve nihayetinde uyuşmazlıklar doğabilmektedir. İdari sözleşmelerin imzalanmasına kadar geçen süreç ile imzalanmasından sonraki süreç için bu dönemlerde ortaya çıkan uyuşmazlıklar açısından ayrı değerlendirme yapmak gereklidir.

İdari sözleşmelerin imzalanması öncesinde bir takım zararlar ortaya çıkabilir ve uyuşmazlığa yol açabilir. Ancak sözleşmenin imzalanmasından önce ortaya çıkan zararlar sözleşme dışı zararlar olur ve bu zararlar sebebiyle doğan uyuşmazlıklar, idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar değil, idari işlemlerden veya idari eylemlerden doğan uyuşmazlıklar olabilir¹¹⁵. Örneğin ihale usulünde hata olduğunun ileri sürülmesi idari sözleşmelerin hazırlık aşamasında ortaya çıkan bir uyuşmazlık olacak ve idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlık olarak nitelendirilemeyecektir.

İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar, idari sözleşmelerin imza aşamasından sonra ortaya çıkabilmektedir ve imza aşamasından sonraya özgü uyuşmazlıklardır. İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar çeşitli nedenlerden kaynaklanabilmektedir. İdari sözleşmelerin uygulanma aşamasında örneğin

¹¹⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **İdare Hukuku**, s.516, dip. 501’deki eserler.

¹¹⁵ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 669.

tarafından biri yükümlülüklerini yerine getirmezse ya da sözleşmenin tarafına yaptırım uygulanırsa bunlar idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklara neden olabilir¹¹⁶.

Zira idari sözleşmelerde özel hukuku aşan hükümler bulunması sebebiyle idare, idari sözleşmelerde yükümlülüklerini yerine getirmeyen veya eksik getiren sözleşme tarafı özel kişiye doğrudan yaptırım uygulayabilir. Yaptırımlar sözleşmeden kaynaklanabileceği gibi bizzat idari sözleşmelerin tabi olduğu rejimden de kaynaklanabilir. Yaptırımlar, sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerin eksik ya da geç ifası halinde idare tarafından sözleşmenin tarafına yapılan uyarıyı takiben sözleşmenin idare tarafından tek taraflı feshi olabilmektedir.¹¹⁷ İdare tarafından yapılan uyarı veya uyarıyı takiben sözleşmenin idare tarafından tek taraflı feshedilmesi, sözleşmenin diğer tarafı açısından olumsuz ve beklenmedik sonuçlara yol açabilir veya sözleşmenin diğer tarafı bu uyarının ya da feshin haksız olduğunu iddia edebilir.

Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç olmak üzere idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların çözümünde idari yargı mercileri görevlidir.

İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar da aslında bir “idari uyuşmazlıktır”. Bu kapsamda idari uyuşmazlık kapsamında kalan, idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların 659 sayılı KHK kapsamında sulh yolu ile giderilmesinin mümkün olup olmadığına çalışmamızın devamında değinilecektir.

¹¹⁶ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 3, 3. B., İstanbul 1966, s. 1978.

¹¹⁷ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 3. B., Ankara 2012, s. 543.

İKİNCİ BÖLÜM

659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA SULH, USULÜ, ETKİSİ ve SONUÇLARI

A. İDARİ UYUŞMAZLIKLARIN SULH YOLU İLE GİDERİLMESİ

1. Sulh Kavramı

Sulh kelimesi, Arapça kökenli bir kelime olup, sözlükte barışma, anlaşma, uzlaşma, rahatlık, uyuşma¹¹⁸ gibi anlamlara gelmektedir. Sulh, taraflar arasında meydana gelen anlaşmazlıkların taraf iradelerinin karşılıklı olarak uyuşması neticesinde sona erdirilmesi anlamını taşımaktadır. Buna göre sulhün olabilmesi için taraflar arasında bir çatışmanın, anlaşmazlığın varlığı gereklidir.

İç hukukta sulh kavramı; iki tarafın ortak iradesiyle, mevcut bir çekişmeyi ortadan kaldırması veya müstakbel çekişmelerin ortaya çıkmasına engel olması; uluslararası hukukta sulh kavramı ise devletlerarasında kesilmiş bulunan ilişkilerin tekrar kurulması veya devletlerarası ilişkilerin devam etmesi; barış anlamlarında kullanılmaktadır¹¹⁹.

Sulhün hukuki açıdan anlamı ise sözlükte yer aldığı haline benzer fakat daha dar olarak, tarafların aralarındaki uyuşmazlığı kısmen ya da tamamen sona erdirmek amacıyla yaptıkları bir sözleşme olarak değerlendirilmektedir¹²⁰.

¹¹⁸ TDK Türkçe Sözlük, 10. Baskı, Ankara, 2005, s.1817.

¹¹⁹ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, 4. B., Ankara 2010, s. 691.

¹²⁰ Murat Atalı, **Pekcanitez Usul Medeni Usul Hukuku**, C. III, 15. B., İstanbul 2017, s. 2033.; Yavuz Alangoya, Kamil Yıldırım, Nevhis Deren-Yıldırım, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, 7. B., İstanbul 2009, Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, C.IV, İstanbul 2001, s. 3742.; s.429.; Süha Tanrıver, “Mahkeme Huzurunda Yapılan Sulhler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 49, S. 1, 1994, s.333.S. Şakir Ansay, “Sulh”, **AÜHFD**, S. 2, 1943, s. 200.

Keza günümüz Avrupa Hukuku'nun temelini oluşturan Roma Hukuku'nun mihenk taşlarından biri olan XII Levha Kanunlarında da sulh, uyuşmazlığı sona erdiren bir taraf sözleşmesi olarak düzenlenmişti¹²¹. XII Levha Kanunlarına göre sulh sözleşmesinin yapılması dava hakkını ortadan kaldırmakta, görülmekte olan bir dava sırasında yapılan sulh ise ilgili davayı sona erdirmekteydi.

Sulh kurumunun kaynağı olabilecek bir kavram da Cermen Hukuku'nda yer alan "Sühne" kavramıydı¹²². Sühne ile bir hak ihlal edildiği takdirde bundan kaynaklanan uyuşmazlık, tarafların anlaşması yoluyla ortadan kaldırılabilmekteydi¹²³.

Osmanlı döneminde de sulh sözleşmeleri I.Selim Kanunnamesi'nde (1512-1520) yer almış, 1855 tarihli Mecelle'de ise sulh ve ibra başlığını taşıyan Hanefî mezhebinin fikirlerini içeren iki ayrı bölüme yer verilmişti¹²⁴. Mecelle'nin 1531. maddesinde sulh kavramı, "uyuşmazlığı rıza ile kaldıran bir sözleşme" olarak tanımlanmıştı. Mecelle'de, mahkeme içinde yapılan sulh ile davanın sona ereceği hususu yer almaktaydı.

Cumhuriyet döneminde ise 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda sulh sözleşmesine ilişkin özel bir hüküm yer almamaktaydı. HUMK'un çeşitli maddelerinde adi sulhten söz etmekle birlikte işlemin yapılması ve sonuçları hakkında hükümler kanunda bulunmamaktaydı¹²⁵.

Aynı şekilde Borçlar Kanunu'nda da herhangi bir şekilde sulhe yer verilmemekle birlikte sulh bir sözleşme olduğundan genel kurallar kapsamında

¹²¹ Ergun Önen, **Medeni Yargılama Hukukunda Sulh**, Ankara 1972, s. 8.

¹²² Önen, **Sulh**, s. 8.

¹²³ Önen, **Sulh**, s.6.

¹²⁴ Zeynep Dörtok Abacı, "Bir Sorun Çözme Yöntemi Olarak Sulh: 18. Yüzyıl Bursa Kadı Sicillerinden Örnekler ve Düşündürdükleri", **Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM**, S. 20, Ankara 2006, 108.

¹²⁵ Bilge Umar, **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi**, İstanbul 2011, s.884.

mümkün olduğu kabul edilmekteydi¹²⁶. Buna göre emredici hukuk kurallarına, kanuna veya kamu düzenine, ahlaka ve adaba aykırı olmadığı müddetçe mülga Borçlar Kanunu'nun 19. ve 20. maddeleri uyarınca sulh sözleşmeleri geçerli olmaktadır¹²⁷.

12.01.2011 tarihinde kabul edildikten sonra 04.02.2011 Tarih ve 27836 Sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu HUMK'ı yürürlükten kaldırmıştır ve bu kanunda sulh kurumu açıkça düzenlenmiştir. 6100 sayılı HMK'da sulh kurumunun tanımının yanı sıra sulhün şekli, usulü, zamanı ve sonuçları hakkında hükümlere yer verilmiştir.

Böylelikle ilk olarak 12.01.2011 tarihli ve 6100 Sayılı HMK'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte sulh kavramı tanımını da içerecek şekilde kanunda yerini almış ve görülmekte olan bir davada, tarafların aralarındaki uyuşmazlığı kısmen veya tamamen sona erdirmek amacıyla, mahkeme huzurunda yapmış oldukları bir sözleşme olarak ifade edilmiştir.

2. İdari Uyuşmazlıkların Sulh ve Sulh Benzeri Kurumlarla Çözümüne İlişkin Yasal Düzenlemeler

İdarenin taraf oldukları uyuşmazlıkların çözümünde usul ve esasları belirleyen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Aynı zamanda 2577 sayılı İYUK, feragat ve kabule ilişkin olarak 6100 sayılı HMK'ya atıf yapmışken sulhe ilişkin olarak 6100 sayılı HMK'ya atıf yapmamıştır. Bu sebeple 6100 sayılı HMK'nın sulh kurumu hakkındaki hükümleri idari yargıda uygulanmamakta ve idari yargı yerlerinde görülen bir davaya bu hükümler kapsamında son verilememektedir¹²⁸.

¹²⁶ Kuru, **a.g.e.**, s. 3743; Tanrıver, **Sulh**, s.333; Necip Bilge, Ergun Önen, **Medeni Yargılama Hukuku Dersleri**, 3. B., Ankara 1978, s. 356; Fikret Arık, "Mahkeme Önünde Sulh", **AÜSBFD**, C. 9, S. 1, 1954, s. 142.

¹²⁷ Gülgün Ildır, **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Medeni Yargıya Alternatif Yöntemler**, 1.B. Ankara 2003, s.163.

¹²⁸ Kaplan, **a.g.e.**, s. 38.

2577 sayılı İYUK feragat ve kabule ilişkin olarak 6100 sayılı HMK'ya atıf yapmışken sulhe ilişkin atıf yapmamış olmasının sebebinin idare hukukunun yapısı gereği tarafların aralarındaki uyuşmazlığı özel hukuk hükümleri ve prensipleri çerçevesinde akdedecekleri bir sözleşme ile sona erdirmelerinin mümkün olmayacağının olduğu düşünülmektedir. Zira eşit ve karşılıklı uyuşan iradeler arasında ortaya çıkan hukuki ilişkiden kaynaklanan özel hukuk uyuşmazlığı ile bir tarafı gördüğü işlev ve kullandığı kamu gücü bakımından idari makam olan bir uyuşmazlığa uygulanan hukuk kuralları ve çözüm usulleri farklılık arz edecektir¹²⁹.

Ancak sulh hususundaki düzenlemeler genel olarak özel hukuk alanında yapılmış düzenlemeler olsa da; kamu hukuku kapsamında da, tarafların uyuşmazlık üzerindeki tasarrufları ile yargı yoluna başvurmaksızın uzlaşabilmelerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Bu düzenlemeler; idarenin taraf olduğu adli uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin olduğu kadar, idari uyuşmazlıklara dair de olabilmektedir. İdari uyuşmazlıkların ayrıca çözüme kavuşturulması, mağdur olduğu iddiasında olan kişilerin yargı yoluna başvurmadan önce sulh yolu ile neticeye ulaşmasını mümkün kılabilir.

Nitekim idare hukukunda, 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun'un idare hukukuna alternatif bir uyuşmazlık çözüm yöntemi getirdiği kabul edilmektedir¹³⁰. 5233 sayılı Kanun'un kapsamına ilişkin 2. maddede; 5233 sayılı Kanun'un amacının terör faaliyeti kapsamındaki eylemler veya terörle mücadele maksadıyla gerçekleştirilen eylemlerden dolayı zararı meydana gelen kişilerin zararlarının sulhen karşılanması olduğu ifade edilmiştir. Buna göre 5233 sayılı Kanun, idare hukuku alanında uygulama alanı bulan ve “gerçek kişi

¹²⁹ Nilay Arat, “İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri ile Halli Önündeki Engeller”, **İÜHF**, C. LXIX, S. 1-2, 892.

¹³⁰ Mehmet Karaarslan, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Giderilmesi”, **TBB Dergisi**, S.140, Ocak-Şubat 2019, s. 98.

ve özel hukuk tüzel kişilerinin”¹³¹ zararlarının sulh yolu ile karşılanmasını amaçlayan bir kanun olarak karşımıza çıkmaktadır. 5233 sayılı Kanun kapsamında zarar tespit komisyonlarının kurulacağı, Kanun kapsamına giren zararların tazmini amacıyla yapılacak başvuruların sonuçlandırılacağı, yapılan tespitler neticesinde uğranılan zararın sulhen giderilmesi için hak sahibine “sulhname” örneği gönderileceği düzenlenmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nda da “sulh” benzeri kurum olarak uzlaşma usulü benimsenmiştir. 2942 sayılı Kanun’un Geçici 6. maddesine göre; taraflar yaptıkları görüşme sonucunda anlaşılırsa ödemeye ilişkin koşulları ve taşınmazların tesciline veya terkinine dair muvafakati de içeren bir sözleşme imzalayacaklardır. İşlemler ise bu sözleşmeye göre yapılacak ve sözleşmede yazılı şekli ile taşınmazlar hakkında tapuda tescil veya terkin işlemleri gerçekleşecektir. Bu “uzlaşma” görüşmesinin başarısızlıkla sonuçlanması halinde ise taşınmazın kamulaştırılmasında sorumlu idare aleyhine idari dava açılacaktır¹³².

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesinde ise belediyelerin yetki ve imtiyazlarından biri olarak vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla sonlandırılması konusunda takdir yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. Yine 5393 sayılı Kanun’un 18. maddesinde belediye meclisine uyuşmazlıkları sulh ile sona erdirmeye, kabul ve feragat etmeye yetki verilmiştir. 5393 sayılı Kanun kapsamında belediyenin taraf olduğu vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıklar için “sulh” kurumu düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71 inci maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte de Yönetmelik kapsamında, idareler tarafından tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakların, sulh yolu ile tahsil edilebileceği düzenlenmiştir. Yönetmelik kapsamında alacağa sebep olan zarar, kişisel kusuru ile üçüncü kişilere

¹³¹ “Kamu hukuku tüzel kişilerinin 5233 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakıldığına ilişkin karar” için bkz. Danıştay 15.Dairesi 21.11.2012 T., 2011/6719 E.,2012/11433 K. sayılı kararı (Çevrimiçi) <https://www.lexpera.com.tr>, 15.01.2019.

¹³² Kaplan, a.g.e., s. 39.

zarar veren kamu görevlilerinin verdikleri zararların idare tarafından tazmin edilmesi üzerine kamu kaynağında meydana gelen eksilmeyle ortaya çıkmaktadır¹³³. Burada alacaklı idare, borçlu ise kişisel kusuru ile zarara yol açan kamu görevlisi olmaktadır. İşte idarenin bu sebeple ortaya çıkan alacağı, kamu görevlisinden ilgili Yönetmelik kapsamında sulh yoluyla tahsil edilebilmektedir.

Bunların haricinde; 4353 sayılı Maliye Vekâleti Baş Hukuk Müşavirliğinin Ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine Ve Merkez Ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişikliklerin Yapılmasına Dair Kanun'un¹³⁴ 30. ve 31. maddelerinde genel bütçe kapsamındaki idarelerin taraf oldukları uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilebilmesi düzenlenmekteydi.

02.11.2011 tarihinde ise 659 Sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiş ve 4353 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 659 sayılı KHK'da idarenin taraf olduğu adli veya idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümü ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Kişilerin idare karşısında korunması, “hukuk devleti” ilkesinin vazgeçilmez bir sonucu olarak, iyi yönetim hakkı kavramının kabulünü gerektirmektedir. İşbu hak kapsamında kişilerin yargıya başvurmak zorunda bırakılmaksızın; idarenin uzlaşma yoluyla hukuka uygun olarak idari faaliyetleri yürütmesi, modern demokratik hukuk devletleri tarafından ulaşılan son aşamayı ifade etmektedir¹³⁵. İdari uyuşmazlıkların, bu yargı kolu kapsamında davalara konu edilmeden, yargı öncesi çözümü büyük önem taşımaktadır.

¹³³ Bahtiyar Akyılmaz, “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, **İÜHFİM**, C. LXIX, 2011, S. 1 – 2, s. 70.

¹³⁴ 18.01.1943 Tarihli ve 5307 Sayılı Resmi Gazete.

¹³⁵ Gürsel Özkan, “Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh Yoluyla Çözümü”, **Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı**, 29-31 Ağustos 2016, (Çevrimiçi) <https://www.avekon.org/papers/1544.pdf>, 20.04.2019, s.260.

Kaldı ki son yıllarda yargı organlarının yükünü hafifletmek, kişilerin yargılama sonucunda elde etmeyi diledikleri sonuçlara hızlı ve etkin bir şekilde ulaşım sağlanmasına imkân yaratmak gibi amaçlarla yargı dışında uyuşmazlıkların giderilme usullerinin benimsendiği görülmektedir¹³⁶.

Ülkemizde idarenin tabi olduğu kurallar ve idari rejim sebebiyle özel hukuk uyuşmazlıkları için getirilen yargı dışı uyuşmazlık çözüm yollarının idarelerin taraf olduğu uyuşmazlıklara uygulanmasında ciddi zorluklarla karşılaşıldığı ve beklenen yararın sağlanamadığı görülmüştür¹³⁷.

Bu çerçevede idarenin, uyuşmazlığın bir tarafını teşkil ettiği uyuşmazlıkların, yargıya alternatif yollardan giderilebilmesine imkân tanıyan “sulh” kurumu, özel hukuk uygulamalarından ayrı şekilde 659 sayılı KHK ile idare hukuku için düzenlenmiştir.

659 sayılı KHK; idarelerin, hukuk hizmetlerini etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirmesi, bu hizmet uygulamalarının yeknesaklaştırılması, yargı teşkilatının görece çabuk ve en yüksek verimle hareket etmesi ve uyuşmazlıkların uzlaşa temeline dayanan bir yolla çözülmesi amaçlarını taşımaktadır¹³⁸.

659 sayılı KHK’nın kapsamı ise, idarenin bir tarafını teşkil ettiği adli ve/veya idari uyuşmazlıkların çözümüdür. Bununla birlikte hem adli hem idari uyuşmazlıklar açısından “sulh” kurumunun düzenlendiği 659 sayılı KHK, idari uyuşmazlık kavramı kapsamında yalnızca hak ihlali iddiasının bulunması halinde, zararın giderilmesi talebiyle sulh yoluna başvurulacağını düzenlemiştir. Buna göre 659 sayılı KHK kapsamında tam yargı davasına da konu olabilecek, kişilerin tazminat taleplerinden doğan uyuşmazlıklar için sulh yolu öngörüldüğü tartışmasızdır.

¹³⁶ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 11.

¹³⁷ Karaarslan, **a.g.e.**, s. 85.

¹³⁸ Zehra Odyakmaz, Serkan Çınarlı, Ezgi Avcıoğlu-Aksoy, **İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri**, 2.B.,Ankara 2018, s. 95.

659 sayılı KHK'nın kapsamına iptal davalarına konu olabilecek uyuşmazlıkların dâhil olup olamayacağı hakkında ise henüz net bir görüş ya da uygulama bulunmamaktadır. Bir görüşe göre¹³⁹; düzenleyici işlemler hariç olmak üzere idarenin tesis ettiği bireysel işlemlerden ve sözleşmelerden kaynaklanan iptal davalarında da sulh yoluna başvuru yolu açık bırakılarak, uyuşmazlığın yargı mercilerine intikali öncesinde, taraf iradeleri ile çözümü mümkün olmalıdır.

Ancak; 659 sayılı KHK düzenlemesi yalnızca idari işlem ve eylemlerden doğan zararların giderilmesine ilişkin olup menfaat ya da hak ihlaline neden olan idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi ya da yeni işlem yapılmasına ilişkin bir başvuruyu kapsamamaktadır. Bu yönde, söz konusu görüşün doğruluğunu tespit edebilmek için öncelikle, sulh başvurusuna karar vermeye yetkili makamın “üst yönetici” olduğu dikkate alınarak, işlemi tesis eden idari makamın işleminin, hukuka uygun olup olmadığının üst yönetici ile özel hukuk kişilerinin aralarında anlaşmak suretiyle belirlenmesinin uygun olup olmayacağı değerlendirilmelidir.

İYUK madde 11'e göre bir idari işlemin geri alınması, kaldırılması veya değiştirilmesi talebi üst makama, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama yapılabilir. Bu kapsamda İYUK madde 11, üst makamın idari işlemi inceleme ve idari işlem hakkında yeni bir karar vermesine imkân tanımıştır.

659 sayılı KHK ise yalnızca “tazminat” ödemesi bakımından üst yöneticilere karar verme imkân vermektedir. Bunun temel sebebi ise Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca; üst yöneticilerin, idarelerinin bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu olmalarıdır.

659 sayılı KHK'nın üst yöneticilere, idari işlemin hukuka aykırılık iddiasından doğan uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümüne ilişkin imkân tanımaması ise idare

¹³⁹ Allı Yeşilyurt Duran, “İptal Davalarında Sulh”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XI, S. 2, 2016, s.146-147.

hukukunun temel prensipleri ile uyumludur. Hukuk devleti ilkesi ve kanuni idare ilkesi gereği bir başka idari makamın, diğer idari makamın işleminin hukuka aykırılığını, özel hukuk kişileri ile anlaşma veya uzlaşma yolu ile tespit etmesi, bu tespiti özel hukuk sözleşmesi niteliğindeki bir tutanak ile karara bağlaması kabul edilememelidir.

Bununla birlikte bireysel işlem ya da düzenleyici işlem hakkında olduğu fark etmeksizin, iptal davası yolunun işletilebilmesi için “sübjektif ehliyet koşulu” olarak da ifade edilen kişisel, güncel ve meşru bir menfaatin ihlali yeterli olmaktadır. Tam yargı davasında ise “davacının kişisel bir hakkının doğrudan ihlal edilmesi” gereklidir. Aynı zamanda iptal davasının konusu, hukuka aykırılığı iddia edilen bir idari işlemin iptali olmakla, tam yargı davasının konusunu daha ziyade hakkının ihlal edildiğini ileri sürenlerin zararlarını tazmin talebi oluşturmaktadır¹⁴⁰. Bu hususlar ile 659 sayılı KHK hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bir idari uyuşmazlığın 659 sayılı KHK kapsamında çözüme kavuşturulabilmesi için hak ihlali ve zarar tazmini ile sınırlı olması gerektirdiği açıktır.

Bu nedenlerle yalnızca menfaati ihlal edilen ve ilgili idari işlemin hukuka aykırı olduğunu ileri süren kişilerin iptal davası açabilecekken 659 sayılı KHK kapsamında sulh başvurusu yapmasının mümkün olmadığı düşünülmektedir. Bir başka deyişle idari uyuşmazlıklar açısından 659 sayılı KHK’nın tam yargı davalarına konu uyuşmazlıkları kapsadığı, iptal davalarının ise 659 sayılı KHK kapsamında olmadığı söylenebilecektir.

B. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA SULH

Kişiler, idarenin kamu gücünü kullanmak suretiyle gerçekleştirdikleri idari faaliyetler sebebiyle zarar görebilir. İdare, idari faaliyetlerini gerçekleştirirken, kişilerin gördükleri zararlar sebebiyle kusurlu ya da kusursuz olarak sorumlu

¹⁴⁰ Kaplan, a.g.e, s 247.

olabilir¹⁴¹. İdarenin kusura dayalı sorumluluğu olsun ya da olmasın kişilerin bu zararlarını tazmin etmesi gerekir.

Hukuk devletinin olmazsa olmazlarından idarenin mali sorumluluğu, 1961 Anayasası ile anayasal düzende yerini almış, daha sonra “idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmü, değiştirilmeden 1982 Anayasası’nın 125. maddesinin son paragrafında da korunmuştur¹⁴².

Ancak idarenin mali sorumluluğunun doğması için belli koşulların varlığı gereklidir. Bunlar, idari işlem veya eylem olan bir idari davranış, idarenin idari davranışı sebebiyle doğan maddi ya da manevi bir zarar ve idarenin idari davranışı ile ortaya çıkan zarar arasında bir nedensellik bağı bulunmalıdır¹⁴³.

İdarenin faaliyetleri sebebi ile doğan zararlardan mali sorumluluğunun olabilmesi için bu koşullara ek olarak, idarenin sorumluluğunun kaldırılmasına neden olan bir koşulun da bulunmaması gerekmektedir¹⁴⁴. Zira idari faaliyet ile zarar arasındaki nedensellik bağı, zorlayıcı sebepler, beklenmeyen durumlar, zarar görenin kusuru veya üçüncü kişinin kusuru gibi sebeplerle zayıflayabilir ya da tamamen ortadan kalkabilir¹⁴⁵. Bu gibi durumlar neticesinde idarenin mali sorumluluğu ortadan kalktığı için idarenin tazmin yükümlülüğü de doğmaz.

İdare hukukunda kural olarak kişiler, ihlal edilen bir hakkın yerine getirilmesini ya da zararlarının tazmin edilmesini “tam yargı” davası yolu ile idari yargıda talep ederler¹⁴⁶. Tam yargı davalarının kapsamına, idari işlemler, eylemler ve

¹⁴¹ Günday, **a.g.e.**, s.378., Kaplan, **a.g.e.**, s. 281.

¹⁴² Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, s. 62.

¹⁴³ Günday, **a.g.e.**, s. 383- 384.

¹⁴⁴ Aynur Hasoğlu, “İdarenin Sorumluluğu Bağlamında Yargı Dışı Çözüm Yolu Olarak Sulh”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.25, S.2, 2017, s. 74.

¹⁴⁵ Günday, **a.g.e.**, s. 384-385.

¹⁴⁶ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 644, Gözler, **a.g.e.**, s.1354.

sözleşmelerden doğan hak ihlalleri girer ve kişiler idarenin mali sorumluluğuna dayanan tazminat taleplerini bu yolla dile getirirler¹⁴⁷.

Bununla birlikte idari yargı düzeninde oldukça fazla bir iş yükü bulunmaktadır. İlk derece mahkemeleri ve temyiz mercilerinde devam etmekte olan uyuşmazlıkların miktarı, idari yargı teşkilatına yüklenebilecek miktarın çok üzerindedir¹⁴⁸.

Adalet Bakanlığı'nın 09.05.2018 tarihinde yayınladığı 2017 yılı verilerine göre; Danıştay dava dairelerine gelen dava sayısı 349.592, karara çıkan dosya sayısı 143.604 ve devreden dosya sayısı 205.988 adettir. Yine 2017 yılı içerisinde idari yargı ilk derece mahkemelerine gelen dava sayısı 626.229, karara çıkan dosya sayısı 143.604 ve devreden dosya sayısı 150.308 adettir¹⁴⁹.

Görüldüğü üzere her ne kadar idarenin faaliyetleri sebebiyle zarara uğrayan kişilerin, idari yargıda açacakları tam yargı davası ile zararlarının tazminini talep etmeleri mümkün olsa da, idari yargıdaki iş yükü, devreden dosya sayıları dikkate alındığında bu davaların sonuçlanmaları oldukça zaman alabilecek, kişiler taleplerine geç kavuşabileceklerdir.

Kişilerin idarenin bir faaliyeti sebebiyle uğrama ihtimallerinin olduğu zarar ortaya çıkarabilecek durumlar değerlendirildiğinde, kişiler oldukça büyük zararlara uğrayabilir veya uğramış oldukları zararların derhal tazminine ihtiyaç duyabilirler.

Kişilerin idarenin faaliyetlerinden kaynaklanarak haklarının ihlal edildiğini ileri sürmeleri halinde yargı öncesinde bir çözüm usulü ile zararlarını karşılamaları ideal olacaktır. İdarenin işlem ve eylemleri sebebi ile meydana gelen zararların giderilmesine imkân sağlayan idari yargı yolu dışındaki diğer bir çözüm yolu ile, idare

¹⁴⁷ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 645.

¹⁴⁸ Nusret İlker Çolak, “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu**, Ankara 2012, s.99.

¹⁴⁹ Karaaraslan, **a.g.e.**, s. 76.

ile idari işlem ve/veya eylem sebebi ile zarar gören kişilerin anlaşması sonucu; uyuşmazlığın yargı mercileri meşgul edilmeden giderilmesi sağlanabilir¹⁵⁰.

Bu ideal yöntemi hayata geçirebilmek amacıyla; 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde idarelerin taraf olduğu idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi düzenlenmiştir. 659 sayılı KHK'da, idarenin faaliyetlerinden olan idari işlem ya da eylemler sebebiyle zarara uğrayan kişilere dava açma süresi içerisinde idareye bir başvuru yaparak, talebine yapılacak sulh görüşmeleri sonucunda kavuşması imkânı tanımıştır.

659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde sulh yolu ile giderilebileceği düzenlenen uyuşmazlıklar en genel tanımı ile idarenin idare hukukundan kaynaklanarak yapmış olduğu işlem veya eylemler sonucu ortaya çıkan uyuşmazlıklar olmaktadır¹⁵¹.

İdari işlemlerden doğan zararların giderilmesi talebi sebebiyle ortaya çıkan uyuşmazlıklar için sulh başvurusu yapılabileceği açıkça ifade edilmiştir. İdari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerin ise idari dava açmadan önce İYUK 13. maddesinin 1.fıkrası kapsamında yapacakları başvuruların da sulh başvurusu olarak kabul edileceği düzenlenmiştir.

Tam yargı davaları, idarenin işlem ve eylemlerinden doğan zararların giderilmesi amacıyla açılabilirdiğinden tam yargı davası açılmasından önce, paralel olarak idari işlem veya eylemlerden doğan uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi de mümkün olmaktadır¹⁵².

Bununla birlikte Adalet Bakanlığı nezdinde hazırlanmış 1/46659 Sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Karamamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağında ise bu imkân daha farklı yorumlanarak düzenlenmek istenilmiştir.

¹⁵⁰ Karaaraslan, **a.g.e.**, s. 77.

¹⁵¹ Tan, **a.g.e.**, s. 778.

¹⁵² Hasoğlu, **a.g.e.**, s.80.

Taslak metninde, idari eylemlere dayanarak tam yargı davası açmadan önce kişilerin, söz konusu eylemleri taraflarına yapılan yazılı bildirim yoluyla veya başkaca herhangi bir yolla öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylemin gerçekleştiği tarihten itibaren beş yıl içinde zararlarının giderilmesi için sulh talebinde bulunmaları, idari yargı mercilerince iptal edilen idari işlem nedeniyle tam yargı davası açılmadan önce ise, dava açma süresi içinde işlemi tesis eden idareden sulh talebinde bulunmaları zorunlu tutulmuştur.

1/ 46659 Sayılı Taslak'ta, idarelerin taraf olduğu adli uyuşmazlıkların çözümü için de sulh başvurusu zorunlu tutulmuştur. Ayrıca adli uyuşmazlıkların çözümünde ilgililerin sulh başvurusu yapmadan adli yargıda dava açmaları halinde davanın usulden reddedileceği düzenlenmiştir.

Taslak metninde adli uyuşmazlıklar ile idari uyuşmazlıkların her ikisinde de sulh başvurusu zorunlu tutulmakla birlikte; birinde sulh başvurusu yapılmamış olması hak kaybına yol açarken diğerinde dilekçe görevli idari mercie gönderilmek suretiyle prosedürün devam edeceği görülmektedir. Bu da aslında medeni yargılama hukuku ile idari yargılama hukukunun arasındaki farktan kaynaklanmaktadır.

1. İdari İşlemler Dolayısıyla Haklarının İhlal Edildiğini İddia Edenlerin Yaptığı Sulh Başvurusu

İdari işlemler, kamu gücü kullanılmak suretiyle yapılan, doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olup olmadığına bakılmaksızın, kişilerin veya onlara ait nesnelerin hukuki statülerini etkileyen, kamusal niteliği haiz, idari makamlar tarafından yapılan, tek yanlı irade açıklamalarıdır¹⁵³. Ancak en geniş ve önemli unsuru barındıran tanımıyla “*kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış hukuki işlemler, idari işlemlerdir*”¹⁵⁴.

İdari işlemlerin, idari faaliyetlerin yürütülmesindeki en önemli hukuksal araç olması sebebiyle, kişilerin zarar görebileceği idari faaliyetlerin başında idari işlemler

¹⁵³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **İdare Hukuku**, s. 385.

¹⁵⁴ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 198.

gelmektedir¹⁵⁵. Buna göre idari işlemlerin tesis edilmesiyle zarar doğrudan meydana gelebileceği gibi, bazı idari işlemlerin ise uygulanması neticesinde zarar ortaya çıkabilir.

Kişilerin bir idari işlem dolayısıyla zarara uğramaları ve idarenin mali sorumluluğunun ortaya çıkması çoğunlukla bireysel idari işlemler sebebiyle olsa da düzenleyici idari işlemler sebebiyle de kişilerin zarara uğraması ve dolayısıyla idarenin tazmin yükümlülüğünün doğması muhtemeldir.

İdari işlemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini iddia eden ilgililere 2577 sayılı İYUK'un 12. maddesinde; doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilme imkânı ile önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanmasından sonra, işlemin icrası sebebiyle doğan zararların tazmini talebiyle tam yargı davası açma imkânı tanınmıştır.

Bununla birlikte idari işlem sebebiyle zarara uğrayan kişi, dilerse 2577 sayılı İYUK'un 11. maddesi uyarınca dava açmadan önce, zarara yol açan işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi için üst makama yoksa zarara yol açan idari işlemi yapan idareye başvuru yapabilir¹⁵⁶.

Zarara uğrayan kişilerin, uğradıkları zararları tam yargı davasına konu edebilecekleri durumlarda 659 sayılı KHK kapsamında sulh yoluna başvurulabilmeleri ve doğan zararın giderilmesi talep etmeleri mümkündür. 659 sayılı KHK'nın 12. maddesi; idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesine dair esaslar gereğince idari işlem veya eylemlerden kaynaklı hak ihlali iddiasında olanlar tarafından sulh başvurusu yapılabileceğini öngörmüştür. Bu ancak idari işlemler sebebiyle "hak ihlali" durumunda mümkündür ve yalnız menfaat ihlalinin doğması sebebiyle sulh yoluna başvurmak ya da aynı zamanda idari işlemin hukuka aykırılık iddiasından doğan uyuşmazlıkları sulh yolu ile gidermeyi talep etmeleri mümkün değildir.

¹⁵⁵ Kaplan, **a.g.e.**, s.254.

¹⁵⁶ Gözler, **a.g.e.**, s. 1364.

2577 sayılı İYUK'un 12. maddesi ve 659 sayılı KHK'nın 12. maddesi birlikte değerlendirildiğinde, idari işlemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini ve zarara uğradıklarını iddia eden kişilerin zararlarının tazmini amacıyla “iptal davası” açmadan zararlarının tazmini talep etmeleri mümkündür. Aynı zamanda 2577 sayılı İYUK'un 12. maddesi uyarınca, kişilerin açtığı iptal davaları, reddedilse, yani işlem hukuka uygun olsa dahi zararlarının tazmini amacıyla tam yargı davası açmalarında bir engel bulunmamaktadır Çünkü çoğu zaman bu gibi hallerde kusursuz sorumluluğa ilişkin durumlar olabilmektedir.

Ancak 1/ 46659 Sayılı Taslak'ta, 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde yapılan bir değişiklik ile; *“İdari yargı mercilerince iptal edilen idari işlem nedeniyle tam yargı davası açılmadan önce, dava açma süresi içinde işlemi tesis eden idareden sulh talebinde bulunulması gereklidir.”* şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

Buna göre ilgili taslak yasalaştığı takdirde, hali hazırdaki düzenlemeden farklı olarak, idari işlemler sebebiyle kişiler, uğradıkları zararların sulh yolu ile giderilmesini ancak ve ancak söz konusu idari işlemin idari yargı merci tarafından iptal edilmesi şartıyla istemeleri mümkün olacaktır. Bir başka deyişle idari işlem bir unsuru yönüyle hukuka aykırı olsun ki, ilgililer bu işlem nedeniyle uğradıkları zararların tazmini için sulh yoluna başvurabilsinler.

Son olarak taslak yasalaştığı takdirde, 659 sayılı KHK kapsamındaki idarelerin tesis ettikleri idari işlemler dolayısıyla zarara uğrayan kişilerin, 2577 sayılı İYUK'un 12. maddesi kapsamında; iptal davası yoluna başvurması ve davanın karara bağlanması üzerine bu husustaki kararın; kanun yollarının işletilmesi halinde ise temyiz mercileri tarafından verilecek kararın kendilerine tebliğinden başlayarak hesaplanacak olan dava açma süresi içerisinde; tam yargı davası açmadan evvel sulh başvurusu yapmaları gerekecektir.

2. İdari Eylemler Dolayısıyla Haklarının İhlal Edildiğini İddia Edenlerin Yaptığı Sulh Başvurusu

İdarelerin eylemleri sebebiyle ilgililer zarara uğrayabilir. Örneğin idarenin çoğu kez yapması gereken bir şeyi yapmaması sebebiyle kişiler zarara uğrayabilir¹⁵⁷.

Bununla birlikte bir idari işlem ya da bir sözleşmenin uygulanması şeklinde kendini gösteren zararlar değil, idarenin her türlü faaliyetinde ya da hareketsiz kalmasında, idarenin araçlarından, hayvanlarından veya taşınır ve taşınmaz mallarından doğan zararlar idari eylemlerden doğan zararlar kapsamı içine dâhil edilip değerlendirilmelidir¹⁵⁸.

Anayasa'nın 125. maddesinde de idarenin eylemlerinden bir zarar meydana gelmesi halinde bu zararın idare tarafından tazmin edileceği öngörülmüştür. İdari eylemlerden dolayı kişisel hakları ihlal edilenler ve bu suretle zarara uğradığını iddia edenler tarafından tam yargı davası açılabileceğini 2577 sayılı İYUK'un 2. maddesi düzenlemiştir.

Bir idari eylemden dolayı zarara uğrayan kişinin doğrudan doğruya tam yargı davası açması mümkün değildir¹⁵⁹. 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi kapsamında, zarar gören kişinin idari dava açmadan önce, idari eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlükârda eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak bir “ön karar” alması gereklidir.

Ön karar ile zarar gören kişi, idarenin tutumunu saptama, davanın içeriğini ve kapsamını belirgin bir duruma getirme imkânına kavuşur¹⁶⁰. Zarara uğrayan kişinin dava açmadan önce böyle bir karar alma zorunluluğuna “ön karar kuralı” denilmektedir¹⁶¹.

¹⁵⁷ Kaplan, **a.g.e.**, s. 255.

¹⁵⁸ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 674.

¹⁵⁹ Gözler, **a.g.e.**, s.1365.

¹⁶⁰ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 650.

¹⁶¹ Gözler, **a.g.e.**, s.1365.

Fakat *Duran*'a göre¹⁶²; idari eylemden dolayı tazminat talepleri ile idareye başvurulması usulü, çeşitli sebeplerle pratik bir fayda ve olumlu bir sonuç sağlayamaz. Kaldı ki idari eylem sebebi ile ilgili idareye önceden başvurularak zararın tazmin edilmesi talebinin mevzuatımızda, ilama bağlanmadan, istek üzerine idarelerce karşılanması mümkün olmadığından pratik bir çözüm imkânı tanımaz¹⁶³. Bu sebeplerle kanunda ön görülmüş ön karar alma zorunluluğuna ilişkin madde hükmünün işlevi, idari yargı sürecinde idari mercii tecavüzü tespitiyle karşılaşma ihtimalini bertaraf etmek amacıyla kullanılması zorunlu olan bir başvuru haline bürünmüştür ve ön karar başvurusundaki amaç her ne kadar hakkında yerine getirilmesinin mahkeme kararına ihtiyaç duyulmaksızın sağlanması olmasına rağmen uygulamada tazminat taleplerinin bu şekilde karşılandığı örneklerle rastlanılamamaktadır¹⁶⁴.

Ancak idari eylemler nedeniyle zarara uğrayan kişilerin 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi kapsamında yaptıkları ön karar başvurusu, idari dava açma süresi başlatan bir etkiye sahip olduğundan, uyuşmazlık doğuran bir başvurudur¹⁶⁵.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun EK I ve EK II sayılı cetvellerinde yer alan, 659 sayılı KHK kapsamında sulhe yetkili olan idarelerin eylemlerinden kaynaklanan zararlar için ise ön karar başvurusunda bulunulması veya ön karar başvurusu yapılmaksızın doğrudan tam yargı davası açılması halinde, merci tecavüzü gerekçesiyle dosyanın ilgili idareye gönderilmesi, 659 sayılı KHK

¹⁶² “Zira Devlet ve kamu tüzel kişilerini borçlandırmaya yetkili olan makamlar, idari teamül ve tatbikatımıza göre, tazminat taleplerini kabulden hazer ve imtina ederler; kabule temayül etseler bile, bütçelerinde bunu karşılayacak tahsisat bulunmadığından, tahakkuk ve tediye ettiremezler. Filhakika, kamu bütçelerinde bu borçlar için sadece <<mahkeme masrafları>> ve <<geçmiş yıllar ilamlı borçları>> bölümleri vardır ki, bu tahsisattan ancak hükme bağlanmış tazminat alacakları ödenebilir.” Bkz. Lütfi Duran, “İdari İşlemlerden Sorumluluk, İptal Davası – Tam Yargı Davası”, *İÜHFM*, C. XXXIII, S. 3-4, Aralık 1967, s. 24.

¹⁶³ Cidecigiller, *a.g.e.*, s. 237.

¹⁶⁴ Hasoğlu, *a.g.e.*, s.79.

¹⁶⁵ Yasin Sezer, Hüseyin Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular, *AÜHFD*, C. 57, S. 4, 2008, s. 355-356.

kapsamında yapılmış bir sulh başvurusu niteliğinde olmaktadır¹⁶⁶. Zira 659 sayılı KHK'nın idari eylemlerden doğan zararın tazmini hakkında hükmüne göre; 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi uyarınca yapılan başvurular (ön karar başvurular) da sulh başvurusu olarak kabul edilmektedir ve sulhe ilişkin hükümlerce sonuçlandırılmaktadır.

659 sayılı KHK kapsamında, idari eylemlerden doğan zararlar sebebiyle ortaya çıkan idari uyuşmazlıklar bakımından sulh yoluna başvurma hakkı, idari eylemlerden hakkı ihlal edilmiş olan kişilere tanımıştır. Bununla birlikte yukarıda da değinildiği gibi ilgili, sulh başvurusunda bulunma amacı taşımasa dahi “zararlarının giderilmesi” talebiyle yaptığı herhangi bir başvuru, sulh başvurusu olmaktadır.

659 sayılı KHK kapsamında sulhe konu edilebilecek idari uyuşmazlıkların, tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebileceği konulara ilişkin olması ve kamu düzeninden olmaması gereklidir¹⁶⁷.

1/ 46659 Sayılı Taslağında ise, “İdari eylemler nedeniyle tam yargı davası açmadan önce ilgililerin, bu eylemleri yazılı bildirim veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde zararlarının giderilmesi için ilgili idareden sulh talebinde bulunmaları gerektiği” düzenlenmektedir.

İlgili taslak kapsamında aslında 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesine göre alınması gerekli “ön karar başvurusu” yerine, doğrudan zarara uğrayan kişilerin sulh başvurusu yapmaları zorunlu hale getirilmekte, aksinin idari merci tecavüzü olacağı düzenlenmektedir. Hali hazırdaki düzenlemeler uyarınca da 659 sayılı KHK kapsamında sulhe yetkili olan idarelere 2577 sayılı İYUK 13. maddesi kapsamında yapılan ön karar başvuruları sulh başvurusu olarak kabul edilmekte ve bu şekilde işlem görmektedir. Bu sebeple taslak ile mevcut uygulama arasında hukuki neticeler bakımından çok esaslı farklılıklar olmamaktadır.

¹⁶⁶ Candan, **a.g.e.**, s. 502.

¹⁶⁷ Karaarslan, **a.g.e.**, s. 97.

3. İdari Sözleşmeler Dolayısı İle Haklarının İhlal Edildiğini Düşünen Tarafın Yaptığı Sulh Başvurusu

İdari sözleşmeler, idari işlemler ve idari eylemler gibi idarenin faaliyetlerinin bir parçasıdır¹⁶⁸.

İdarenin idare hukuku kurallarına göre akdettiği, konusu kamu hizmetinin yerine getirilmesi, amacı ise kamu yararı olan ve idareye üstün yetkilerin tanındığı idari sözleşmeler de idare hukuku çerçevesinde sorumluluk doğurur.

Örneğin idare, sahip olduğu üstün yetkileri kullanırken, sözleşmenin diğer tarafı olan özel hukuk kişinin yükümlülüklerini arttırabilir, bu sebeple akit tarafının yükümlülüklerini yerine getirmesi güçleşebilir veya imkânsız hale gelebilir ve nihayetinde idare akit tarafının bu sebeple uğrayacağı zararı tazmin eder.

İdarelerin taraf olduğu idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların ve tazminat davalarının çözümünde idari yargı oldukça etkili ve önemli bir yere sahiptir¹⁶⁹.

İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar yargı yolu ile ya da tahkim yolu ile çözümlenebilir. Ancak 659 sayılı KHK'nın 12. maddesi incelendiğinde, maddenin lafzından da anlaşıldığı üzere idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların çözüm yollarından birisinin “sulh” yolu olmadığı görülmektedir.

2011 yılında, 659 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılan 4353 sayılı Maliye Vekâleti Başhukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Dâvalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilâyetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümü mümkün gözükmekteydi. 4353 sayılı Kanun zamanında idari uyuşmazlıkların ya da özel hukuk uyuşmazlıklarının sulh yolu ile çözümü, yalnızca genel bütçeye dâhil daireler ve katma bütçeye dâhil daireler açısından farklılık arz etmekteydi.

¹⁶⁸ Kaplan, **a.g.e.**, s.254.

¹⁶⁹ Azrak, **a.g.e.**, s.83.

4353 sayılı Kanun, 659 sayılı KHK'dan farklı olarak sulh usulünü “adli uyuşmazlıklarda sulh” ve “idari uyuşmazlıklarda sulh” olarak başlıklandırılmaktaydı ve uyuşmazlığın hukuki sebebi açısından ayırım yapılmamaktaydı. 4353 sayılı Kanun ayırımı, “Dâvaya veya icraya intikal etmiş olan ihtilâfların sulh yoluyla halli” ve “Dâvaya veya icraya intikal etmemiş olan ihtilâfların sulh yoluyla halli” şeklinde yapmaktaydı.

Buna göre; 4353 sayılı Kanun'un 30. ve 31. maddelerinde idari işlem, idari eylem, idari sözleşme ya da özel hukuk işlemi ayırımı gözetilmeden sulh yolu ile uyuşmazlık çözümü mümkün kılınmaktaydı. Hatta yargıya, hakeme veya icraya intikal etmemiş bulunan hukuki uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümünde menfaat görüldüğü takdirde Baş hukuk Müşavirinin mütalâasına istinaden on bin liraya kadar bir hakkın tanınması veya menfaatin terkinin kapsayan anlaşmalar tadil edilebilmektedir.

Ancak 659 sayılı KHK “adli uyuşmazlıklarda sulh” ve “idari uyuşmazlıklarda sulh” ayırımı yaptıktan sonra idari uyuşmazlıklarda sulh başvurusunu, yalnız idari işlem ve idari eylemler sebebiyle hakları ihlal edilenlerin zararlarının giderilmesi ile sınırlamıştır. Bu kapsamda yürürlükteki düzenleme dikkate alındığında; idari sözleşmeler, idari faaliyetlerin bir parçası olmasına, zarara yol açabilmesine ve hatta tam yargı davasına konu olabilmelerine rağmen 659 sayılı KHK kapsamında idari sözleşmelerden kaynaklanan zararların sulh yolu ile talep edilmesi mümkün değildir.

C. SULH USULÜ

1. Sulh Başvurusu ve Süresi

659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde idari işlemler veya eylemlerden doğan hak ihlali iddiasında olanlara, uğranılan zararların sulh yoluyla giderilmesi için, yargı yoluna başvurma süresi içerisinde ilgili idareye sulh başvurusu yapma imkânı tanınmıştır¹⁷⁰.

659 sayılı KHK kapsamında, adli uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin 9. maddede idarenin, uyuşmazlığın diğer tarafını sulhe davet edeceği düzenlenmiştir.

¹⁷⁰ Çolak, a.g.e., s. 104.

Adli uyuşmazlıklar için, adli yargı yoluna başvurmadan idareye sulh davetinde bulunma yükümlülüğü yüklemek suretiyle uyuşmazlığı alternatif yollarla çözme amacı güdülmüştür. İlgili madde uyarınca yalnızca idare, adli yargıda dava açmadan ya da icra takibine başlamadan sulh daveti yapılması değil, aynı zamanda idarenin kendi aleyhine dava açılacağını haber alması halinde de sulh daveti yapabileceği düzenlenmiştir.

Ancak idari uyuşmazlıklara ilişkin olarak 659 sayılı KHK'nın 12. maddesi incelendiğinde, adli uyuşmazlıkların çözümünden farklı olarak idarenin söz konusu idari uyuşmazlığın sulh yoluyla çözümünü öneremeyeceği anlaşılmaktadır¹⁷¹. Buna göre sulh başvurusu, yalnızca idari işlemler veya eylemler sebebiyle hakları ihlal edilen ilgililer tarafından yapılabilmektedir.

İlgili hükümler uyarınca, idari işlemler ve idari eylemler sebebiyle doğan uyuşmazlıkların giderilmesinde sulh kurumunun devreye girmesi ve işlemesi kural olarak idari işlem veya eylemin muhatabı tarafından yapılacak bir başvuru ile başlamaktadır. Zira 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde öngörülen sulh yöntemi, kendiliğinden işleyen bir yöntem değildir¹⁷².

İdari işlemlerde, ilgili kişiler nezdinde oluşan zararın tazmini talebiyle sulh yolunun işletilmesine yönelik başvuruda, başvurunun konusu; ihlale neden olan işlem ve işlemenden doğan zarar; bulunulacak talep ise hak ihlali sonucunda ortaya çıkan zararın tazmin edilmesi olacaktır. İdare hukuku kapsamında zararın giderilmesi, zararın niteliğine göre, bir şeyin aynen ifası, bazen eski durumun geri getirilmesi gibi olabilse de, çoğunlukla zararların tazmini, belli bir miktar paranın ödenmesiyle gerçekleşmektedir¹⁷³.

¹⁷¹ Yeşilyurt - Duran, **a.g.e.**, s. 135.

¹⁷² Candan, **a.g.e.**, s. 474.

¹⁷³ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 815.

İdari işlem nedeniyle zarara uğrayan kişi, yapacağı sulh başvurusunda tazminini talep ettiği zararın parasal olarak miktarını açıkça belirtmelidir. Başvuru, belirli bir konuya ilişkin değil ise ya da somut bir talebi içermiyorsa reddedilecektir.

Bununla birlikte sulh başvurusu, ancak doğrudan kişisel bir hakkı ihlal edilen kişi tarafından yapılabilecek, menfaat ihlali bu başvuru için yeterli olmayacaktır. Zira 659 sayılı KHK kapsamında yalnız tam yargı davasına konu talepler sulhe konu edilebileceğinden, kişinin tam yargı davası açabilmesi için kişisel bir hakkının doğrudan ihlal edilmesi gerektiğinin gözetilmesi gereklidir¹⁷⁴.

Uyuşmazlığın sulh yolu ile giderilmesi hususunda tarafların yazılı olarak başvuruda bulunmaları ispat teşkil etmesi yönünde uygun olacaktır, ancak 659 sayılı KHK’da sulh davetinin yapılma yöntemiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Her ne kadar başvurunun şekli ile bir hüküm bulunmasa da; belirli bir miktar ve konuyu içermeyen başvuruların reddedileceğini düzenleyen 12. maddenin 4.fıkrası düzenlemesinden başvurunun yazılı olarak yapılması gerektiği sonucu çıkmaktadır¹⁷⁵.

Yapılacak sulh başvurusunda; başvuru konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlemten doğup doğmadığı, meydana geliş şekli, idarenin mali sorumluluğunun bulunduğunu ve idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıracak herhangi bir nedenin bulunmadığını ortaya koyan ispat araçları yer almalıdır¹⁷⁶. Aksi takdirde yapılan sulh başvurusu, idare tarafından 12. maddenin 5.fıkrası kapsamında reddedilebilir.

Hukukumuzda mahkemelerin davanın esası hakkında vermiş oldukları nihai kararlar hüküm olarak adlandırılmaktadır ve mahkemeler tarafından verilen hükümler şayet yargı yolu açık ise başvuru yargı yolu incelemelerinin tükenmesi neticesinde veya yargı yoluna gidilmemesi ile kesinleşebilmektedir. 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununda taraflara bu şartlar altında hüküm kesinleşmeden sulh olmaları için süre tanıdığıdır. Tarafların hüküm kesinleşmeden, yargı yolu aşamasında

¹⁷⁴ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.710.; Hasoğlu, **a.g.e.**, s.81.

¹⁷⁵ Candan, **a.g.e.**, s.475.

¹⁷⁶ Candan, **a.g.e.**, s. 475.

da sulh olabilecekleri düzenlenmiştir. Öyle ki; bozma talebiyle kanun yoluna başvurulduktan sonra taraflar, istinaf mahkemesine yahut Yargıtay’a sulh olduğunu bildirmişlerse, sulh sözleşmesi, mahkemeye sunulan dilekçe ile “mahkeme içi sulhe” dönüşecektir ve 315. maddeye göre işlem yapılması gerekecektir. 6100 sayılı HMK uyarınca işlem yapılabilmesi için ise üst derece mahkemesinin dosyayı buna olanak sağlamak üzere esas mahkemesine göndermesi gereklidir¹⁷⁷. Zira sulh nedeniyle uyuşmazlık sona ereceğinden bu incelemeyi hükmü veren esas mahkeme yapmalı ve dava buna uygun şekilde sonlandırılmalıdır¹⁷⁸. Medeni yargılama hukukunda dava açılmadan önce veya dava hakkında verilen hüküm kesinleştikten sonra yapılan sulh sözleşmeleri ise mahkeme huzurunda yapılan sulh değil, mahkeme dışı sulh niteliğindedir¹⁷⁹.

659 sayılı KHK kapsamında sulh başvurusu süresi ise idari uyuşmazlığın idari işlemten mi yoksa idari eylemden mi kaynaklandığına göre farklılık göstermektedir. Zira 659 sayılı KHK başvuru süresinin dava açma süresi içerisinde olduğunu belirtmiştir.

Eğer sulhe konu zarar tazmini talep bir idari işlemten kaynaklanmış ise, sulh başvurusunun söz konusu işlemin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren başlayan idari dava açma süresi içerisinde yapılması gereklidir. Aynı şekilde şayet iptal davasına konu edilmiş bir idari işlem ise, iptal davası sonucunda verilen nihai kararın tebliğinden itibaren başlayan idari dava açma süresi içerisinde başvuru yapılması gereklidir. 659 sayılı KHK’nın başvuru süresi için “idari dava açma süresini” öngörmüş olması sebebiyle, süre hesaplanırken, 2577 sayılı İYUK’un 8. maddesinde yer alan sürenin başlaması, son günün tatil gününe veya çalışmaya ara verme zamanına denk gelmesi hakkında hükümlerin de dikkate alınması gerekir¹⁸⁰.

İdari eylemlerden kaynaklanan 659 sayılı KHK kapsamında yapılacak başvuru için ise süre, tam yargı davası açmak için öngörülen, hakları ihlal edilmiş olanların

¹⁷⁷ Umar, **a.g.e.**, s.886.

¹⁷⁸ Kuru, **a.g.e.**, s. 3570 vd.

¹⁷⁹ Kuru, **a.g.e.**, s. 3751.

¹⁸⁰ Candan, **a.g.e.**, s. 475.

durumu öğrendikleri andan itibaren bir yıl ve her hâlükârda eylemin yapıldığı tarihten itibaren beş yıl içerisinde ön karar almak için düzenlenmiş süredir¹⁸¹. İdari eylemlerden doğan zararların tazmini için dava açmadan zaten 2577 sayılı İYUK’un 13. maddesi uyarınca bir ila beş yıllık sürelerle idareye bir başvuru yapılmak zorundadır.

2577 sayılı Kanun’un 13. maddesinde öngörülen bu süreler içerisinde yapılan bir zarar tazmini talepli başvuru şayet 659 sayılı KHK kapsamında kalan idarelerden birine yapılıyorsa, başvuruda sulh istemi olmasa dahi, sulh başvurusu olarak kabul edilerek buna göre işlem yapılacaktır.

Bununla birlikte 659 sayılı KHK’da idari uyuşmazlıklar açısından sulh başvurusunda bulunmak için dava açma süresinin içerisinde olmak şart olsa da dava açıldıktan sonra sulh başvurusunda bulunmak için dava açmamış olmak şart değildir. Örneğin vergi uyuşmazlıkları açısından “uzlaşma” kurumunu düzenleyen Uzlaşma Yönetmeliğinde; mükellef tarafından aynı vergi ve ceza için uzlaşma talebinden önce dava açılmışsa davanın, uzlaşma işleminin sonuca bağlanmasından önce vergi mahkemelerince incelenemeyeceği ve herhangi bir sebeple incelenir ve karara bağlanırsa bu karar hükümsüz sayılacağı düzenlenmiştir. Fakat 659 sayılı KHK’da dava açıldıktan sonra sulh başvurusunda bulursa ne olacağı belirgin değildir. Bu durumda sulh başvurusunun amacı dikkate alındığında dava açıldıktan sonra da sulh başvurusunda bulunulabileceği, bunun kısıtlanmaması gerektiği, mahkemenin sulh başvurusu sonuçlanıncaya kadar herhangi bir inceleme yapmaması gerektiği düşünülmektedir. Bu sebeple tüm hükümler ve hukukun genel prensipleri çerçevesinde uyuşmazlığın yargı dışı çözüm yolları ile giderilmesi lehine değerlendirme yapmak uygun olacaktır.

¹⁸¹ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 672.

2. Sulh Başvurusunun Yapılmasının Etkisi

İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesinde, idare tarafından sulh daveti ile zarar gören kişi tarafından başvurusu yapılmış olmasının adli ve idari uyuşmazlıklar için çeşitli etkileri bulunmaktadır.

Adli uyuşmazlıklarda sulh davetinin diğer tarafa tebliği uyuşmazlık konusu hak ve alacak için işlemekte olan kanuni süreleri durduracaktır. Sulh görüşmelerinin olumsuz bir şekilde sonuçlandığı durumlarda, olumsuzluk tutanağa bağlanarak tespit edilecek tutanak tarihinden itibaren uyuşmazlığın niteliğine bağlı olarak kanuni süreler işlemeye devam edecektir.

Aynı zamanda adli uyuşmazlıklarda sulh başvurusunun, altmış gün içinde sonuçlandırılması gereklidir, aksi halde altmış günlük süre içerisinde uyuşmazlık giderilemez ise uyuşmazlığın olumsuz bir şekilde sonuçlandırıldığı kabul edilerek isteğin reddedildiği varsayılır.

İdari uyuşmazlıklarda ise zarara uğrayan kişi tarafından yapılan sulh başvurularının etkisi, uyuşmazlığın niteliği ve tabii olduğu hukuki rejim gereği daha farklı olmaktadır. Fakat her iki uyuşmazlık için de sulhün doğuracağı sonuçlar benzer olacaktır.

a. İdari Uyuşmazlıklarda Sulh Yoluna Gidilmesinin Etkisi

İdari uyuşmazlıklarda sulh başvurusunun yapılmış olması, ilk olarak işlemeye başlamış olan idari yargıda dava açma süresini durdurur.

659 sayılı KHK kapsamında ilgililerin bir sulh başvurusu yapmış ise, bu sulh başvuruları sonuçlanmadan dava açamayacakları hükmü mevcuttur.

Adli uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesinde olduğu gibi sulh başvurusunun, altmış gün içinde sonuçlandırılması gereklidir, aksi halde altmış günlük süre içerisinde uyuşmazlık giderilemez ise uyuşmazlığın olumsuz bir şekilde sonuçlandırıldığı kabul edilerek isteğin reddedildiği varsayılır.

b. Başvurunun Altmış Gün İçinde Sonuçlandırılması Gerekliliği Açısından

Kendisine sulh başvurusunda bulunulan idare, başvuruyu altmış gün içerisinde sonuçlandırmak zorundadır. Bu süre içerisinde sonuçlandırılmayan sulh başvurusu, reddedilmiş sayılacaktır.

659 sayılı KHK, sulh başvurularının hem adli uyuşmazlıklar hem de idari uyuşmazlıklar için altmış günlük süre içerisinde sonuçlandırılacağını belirtmiştir.

Sulh başvurusunun altmış gün içinde sonuçlandırılması gerekliği bu altmış günlük süre zarfında kanuni sürelerin durması ile paralel bir düzenleme getirmektedir.

Aynı zamanda aslında 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi ile de uyumludur. Zira 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesine göre ilgililerin zararlarının tazmini taleplerine ilişkin başvurular da altmış gün içerisinde dava açabileceklerdir¹⁸².

Bununla birlikte 659 sayılı KHK, sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılmayacağını da düzenlemiştir¹⁸³. Buna göre haklarının ihlal edilmesi sebebiyle sulh başvurusu yapmış olan kişiler, başvuru sonuçlanmadan dava açamayacaklarından, yapmış oldukları bu başvuru sebebiyle dava açmak üzere her durumda altmış gün beklemelidir.

Sulh başvurusunun altmış gün içerisinde sonuçlandırılmaması halinde başvuru reddedilmiş sayılacak, idari işlem ya da eylemden kaynaklanan zararın tazminine göre farklı hukuki sonuçlara yol açacaktır¹⁸⁴.

Fakat sulh başvurusunun altmış gün içerisinde sonuçlandırılmaması sebebiyle ortaya çıkacak etkiler idari işlem ve eylemler için dava açma sürelerinin belirlenmesine ilişkin olacaktır.

¹⁸² Zehra Odyakmaz, "Hukukta Zaman ve İdare Yargıda Makul Süre Sorunu", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, C. 1, S. 2, Temmuz 2010, s. 23.

¹⁸³ Odyakmaz, Çınarlı, Avcıoğlu-Aksoy, **a.g.e.**, s.98.

¹⁸⁴ Candan, **a.g.e.**, s. 476.

c. İdari Uyuşmazlıklarda Sulh Başvurusunun Yapılmasının Kanuni Sürelere Etkisi

İdari yargılama hukukunda süreler, kural olarak kamu düzenine ilişkindir ve hak düşürücü niteliktedir¹⁸⁵. İlgililer, idari işlem veya eylemden kaynaklanan zararlara karşı kanunda öngörülen süreler içerisinde başvuru yapmaz ve/veya dava açmaz ise ilgililerin dava açma şansı ortadan kalkar.

İdari yargılama hukukunda öngörülmüş kanuni sürelerin geçirilmesi ile dava açma hakkı düşer ve bu hakkın yeniden canlandırılması mümkün değildir¹⁸⁶.

İdari yargılama hukukunda, özel hukuktan daha farklı bir süre anlayışının belirlenmesinin sebebi, esasen, idari işlemlerin uzun süre iptal edilebilme tehdidi altında bulundurulmasının, bunun kamu hizmetini olumsuz yönde etkilemesinin önüne geçmektedir¹⁸⁷.

İdari yargılamada kural olarak, hastalık, tutukluluk, doğal afet gibi, mücbir sebeplerle dahi kanuni süreler uzamaz, durmaz, kesilmez. Kanuni sürelerin durması ya da kesilmesi için açık bir kanuni dayanak gereklidir¹⁸⁸.

2577 sayılı İYUK'un 11. maddesinde dava açma sürelerinin durdurulmasının kanuni dayanağı bulunmaktadır. Buna göre; ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari dava açma süresi içinde, yapılacak bir idari başvuru, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracaktır.

Benzer şekilde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinin 8. fıkrasında da; “dava açma süresi içerisinde kuruma yapılacak başvuru ile dava açma süresinin duracağı” düzenlenmiş, kanuni sürelerin durması hallerinden birine bir yasal dayanak gösterilmiştir¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **İdari Yargı**, 8. B, İstanbul 2012, s. 211.

¹⁸⁶ Kaplan, **a.g.e.**, s. 310.

¹⁸⁷ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 847.

¹⁸⁸ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **a.g.e.**, s. 211.

¹⁸⁹ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 922.

659 sayılı KHK’da da, kanuni süreleri durduracak bir başvuru türüne ve bunun kanuni dayanağına yer verilmiştir. 659 sayılı KHK uyarınca idari faaliyet sebebi ile zarara uğradıklarını iddia eden kişiler tarafından sulh istem ile yapılacak bir başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracak, bu başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacaktır.

Ancak idari yargılama hukukunda tüm kanuni süreler gibi, sulh başvurusunun dava açma süresini durdurması için başvurunun, 2577 sayılı İYUK’ta yer alan dava açma süresi içinde yapılmış olması gerekmektedir. Süre geçtikten sonra yapılacak sulh istemli başvuru, dava açma süresini canlandıramayacaktır¹⁹⁰.

659 sayılı KHK kapsamına yapılacak başvurunun dava açma süresinin durdurması için başvurunun, ilgili idari işlem veya eylemi gerçekleştiren idareye yapılmış olması gereklidir. İdare yerler dışındaki yerlere yapılan ya da aynı hiyerarşi içerisinde yer almayan bir idari yere yapılan başvurular dava açma süresini durdurmaz¹⁹¹.

İdari işlemlerden doğan zararların tazmini talebiyle, idari işlemleri tesis eden idarelere yapılacak başvuruların dava açma süresini durdurması için bu başvurunun sulhe ilişkin olması gereklidir. Aksi halde ilgili tarafından yapılan başvuru, bir işlem veya eylemin yapılması hakkında ise, 2577 sayılı İYUK’un 10. maddesi; idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması istemi hakkında ise İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi kapsamında değerlendirilecektir.

İdari eylemler için ise; idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlükârda eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Dava açma süresi, ilgililerin 2577 sayılı İYUK’un 13. maddesi kapsamında yaptıkları bu başvuruların bir kısmının veya tamamının reddedilmesi halinde, bu konudaki işlemin tebliğ tarihini takip eden günden veya

¹⁹⁰ Kaplan, **a.g.e.**, s. 310.

¹⁹¹ Kaplan, **a.g.e.**, s. 910.

idarece bu talebe altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin sona erdiği günden itibaren başlayacaktır. Bir başka deyişle idari eylemlerden zarar görenlerin kanuni dava açma sürelerinin başlaması için 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi kapsamında “ön karar” alınması gereklidir. Ancak 659 sayılı KHK kapsamında kalan idarelere yapılan bu başvuru, sulh talebi olarak değerlendirileceği için, bu durumda henüz başlamamış olan dava açma süresini, sulh başvurusu durduramayacaktır.

659 sayılı KHK her ne kadar dava açma süresinin duracağını ifade etmişse de belli bir dava türünün adına yer vermemiştir. Bilindiği üzere idari bir işlemin hukuka aykırılığı iddiası olduğu takdirde iptal ve tam yargı davalarının birlikte açılması mümkündür. Ancak kural olarak idari başvuru ile dava açma sürelerinin durmasındaki sebep, idari başvuru sonucunda uyuşmazlığın ortadan kaldırılma ihtimalidir. 659 sayılı KHK kapsamında sulh yolu ile elde edilecek sonuç ise yalnızca tazminattır ve idari işlemin hukuka aykırılığı konusunda bir karar verilerek idari işlem geri alınmamaktadır. Bu sebeple de sulh başvurusunun olumlu sonuçlanması durumunda iptal davası ile elde edilecek sonuç aynı olmamaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde iptal davası için dava açma süresinin durmaması ileri sürülebilir. Ancak 659 sayılı KHK'da yer alan bu kanuni boşluk, hukuk devleti ilkesi gereğince hak arama özgürlüğü aleyhine yorumlanmamalıdır.

Danıştay tarafından verilen bir kararda¹⁹² bu husus; “*Hak arama özgürlüğünün ancak yasayla sınırlandırılması, bir davanın, yasada duraksamaya yer vermeyecek açıklıkta belirtilen sürede açılmaması halinde süre aşımı yönünden reddedilmesi mümkün olduğuna göre yargılama usulündeki belirtilen boşluk ilgililerin dava açma hakkını kaybetmelerine neden olmamalıdır. Dolayısıyla yargılama usulü hükümlerinin, ilgililerin dava açma hakları korunacak biçimde yorumlanması zorunludur*” şeklinde ifade edilmiştir.

Sonuç itibariyle; her ne kadar 659 sayılı KHK kapsamında sulh başvurusu tazminata konu uyuşmazlıklar için olsa da, 659 sayılı KHK'da hangi davalar için dava

¹⁹² Danıştay 6. Dairesi, 30.12.2006 tarihli 2006/931 E., 2006/6661 K. sayılı kararı, **Danıştay Dergisi**, S: 115, s. 229.

açma süresinin duracağı belirtilmediğinden hak arama özgürlüğünün kısıtlanmaması için iptal davası açmak için de dava açma süresini durduğu kabul edilmelidir. Bu kapsamda sulh başvurusu olumlu ya da olumsuz sonuçlandıktan sonra iptal davası açmak için duran süre kaldığı yerden devam etmelidir ve hukuka aykırı olan bir idari işlemin hukuk âleminde kaldırılması için iptal davası açılabilir.

d. Başvurunun Sonuçlandırılmadan Dava Yoluna Gidilememesi Açısından

659 sayılı KHK'nın 12. maddesinin 2.fıkrasına göre¹⁹³; sulh amacıyla idareye yapılan başvuru, dava açma süresini durdurmaktadır ve bu kapsamda yapılan başvurular sonuçlanmadan dava açılması mümkün değildir.

Kanun koyucu ilgililere seçimlik hak olarak sulh yoluna başvurma veya dava açma hakkı verildiği, hem idarelerin, hem de yargı mercilerinin meşgul edilmemesi açısından bu iki hakkın aynı anda kullanılmasına imkân verilmediği, sulh başvurusu olumsuz sonuçlanırsa ilgililerin dava açma hakkı tanındığı görülmektedir.

İdari uyuşmazlıklar için dava açmadan önce idareye sulh başvuru yapılması düzenlenmiş, adli uyuşmazlıklar için ise dava konusu edilmiş ya da icra takibine başlanmış uyuşmazlar için de sulh yoluna gidilebileceği kurala bağlanmıştır.

Getirilen bu düzenleme, aslında 659 sayılı KHK ile sağlanmak istenilen, idari yargıdaki iş yükünün azaltılması, idari uyuşmazlıkların barışçıl çözümü gibi konulara hizmet etmektedir.

Bunun yanı sıra pek çok kaynakta sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılmayacağı ifade edilmekle yetinilmişse de; “*sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılmaması*” meselesi çalışmamızın üçüncü bölümünde detaylı olarak ele alınacaktır.

¹⁹³ “Sulh istemine ilişkin başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Başvuru sonuçlanmadan dava açılmaz.”

D. SULH BAŞVURUSUNUN İNCELENMESİ

1. Başvuru Üzerine İdari Birim Tarafından İlk İnceleme

659 sayılı KHK'nın 12. maddesinin 5. fıkrasında, “*Sulh başvurularının incelenmesinde, başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari işleminden doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarı tespit edilir. Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından, bilirkişi incelemesi dâhil olmak üzere gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapılır, olayla ilgili bilgisi bulunan kişiler dinlenebilir.*” denilmektedir.

Bu kapsamda idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi talebiyle yapılan sulh başvurusu, öncelikle ilgili idari birim tarafından incelenir. Sulh başvurusunun belli bir konuyu ve somut bir talebi, zarar miktarını ve sulh talebini içermesi gerekmektedir¹⁹⁴. Kendisine doğrudan 659 sayılı KHK kapsamında sulh başvurusunda bulunulan ya da 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi kapsamında yapılan ancak 659 sayılı KHK'nın 12. maddesi kapsamında değerlendirilen başvurunun muhatabı olan idari birim tarafından, ilk olarak başvurular süresinde yapılıp yapılmadığı ile belli bir konu ve miktar içerip içermediği yönleriyle incelenir¹⁹⁵.

İdari birim başvurunun süresinde yapılmadığını veya süresinde yapılsa dahi belli bir konu veya miktar içermediğini tespit ederse bu başvuru hakkında ret kararı verir. Şayet ilgili başvuru yapılan ilk incelemede uygun bulunur ise bir sonraki inceleme aşamasına geçilir.

Süre yönünden ve konu ile miktar yönünden aykırılık içermeyen uyuşmazlık konusunun nakdi tazminata ilişkin olup olmadığı ve şayet nakdi tazminata ilişkin ise bu tutarın parasal olarak miktarı ikinci aşamada aynı idari birim tarafından incelenir. İdari uyuşmazlık konusu, nakdi tazminat talebine ilişkin değilse ya da tazminat talebinin tutarı 1.000.000 Türk Lirasından az ise; başvuruyu alan idari birim, sulh

¹⁹⁴ Yeşilyurt - Duran, a.g.e., s. 136.

¹⁹⁵ Candan, a.g.e., s. 477.

başvurusu hakkında gerekçeli görüş hazırlayarak, bütün bilgi ve belgeler ile bu görüşü, 659 sayılı KHK'nın 11. maddesi kapsamında karar vermeye yetkili mercie gönderir. İdari birim yaptığı bu incelemede; başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, idarenin sorumluluğu gibi konuları inceleyerek görüşünü oluşturur.

İdari uyuşmazlığa konu talep 1.000.000 Türk Lirasından daha fazla bir talebi içeriyor ise bu takdirde, başvuruda bulunulan idari birimler tarafından ilk inceleme yapıldıktan sonra, ilk inceleme neticesinde reddedilmeyen başvurular, görüşünü hazırlamak üzere hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna gönderilecektir¹⁹⁶.

Burada ele alınması gereken bir başka husus ise zarar talebinin Türk Lirası cinsinden yapılmasının zorunlu olup olmamasıdır. Tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilmesi gereken hususlardan biri konusu para ile ölçülebilen davalarda davaya konu olan miktarın “Türk Lirası” cinsinden¹⁹⁷ talep edilmesidir. 659 sayılı KHK'da ise talep miktarının Türk Lirası cinsinden olup olmayacağına dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu kapsamda tam yargı davalarında yer alan kural ile kıyasen yorum yapmak doğru olur. Zira 659 sayılı KHK'da yetki ve inceleme usullerinde kriter olan miktarlar Türk Lirası cinsinden ifade edilmiştir. Bu kapsamda sulh başvurusuna konu tazminat talebinin başvuruya konu edildiği tarihteki kur oranları dikkate alınarak Türk Lirası cinsinden gösterilmesi gerektiği

¹⁹⁶ Cidecigiller, **a.g.e.**, s. 264.

¹⁹⁷ *“İstenilen tazminat miktarının Türk Lirası cinsinden açık bir şekilde belirtilerek, belirlenen miktar üzerinden 492 sayılı Harçlar Kanununda öngörülen oranda nispî harcın ödenmesi suretiyle dava açılması gerekmektedir(…)”* Danıştay 13. Dairesi, 04.03.2011 Tarihli ve 2011/600 E., 2011/889 K. sayılı kararı (Yayımlanmamıştır).; *“Uğranılan zararın aynı olarak giderilme olanağı bulunmayan tam yargı davalarında, tazmini istenilen zararın para olarak ve TL cinsinden ifade edilmesi zorunludur. Bu haliyle tazmini istenilen zarar ise, davaya konu edildiği tarihte uğranılan zarar miktarını ifade eder. Ülkemizde kronikleşen yüksek orandaki enflasyon, zarar tutarının davaya konu edildiği tarihle, yargılama süreci sonundaki hüküm tarihi arasında yasal faiziyle giderilemeyecek oranda değer kaybına neden olmaktadır. Dolayısıyla tazmini gereken zarar miktarı; zararın davaya konu edildiği tarihteki tutarının, tazmini gerekli görülen kısmının hüküm tarihindeki gerçek değeri karşılığıdır. Bunun tesbitinde ise, Devlet İstatistik Enstitüsünün toptan eşya fiyat endeksleri, objektif kıstas olarak alınmalıdır.”* Danıştay 10. Dairesi 24.11.1997 Tarihli ve 1995/6440 E. 1997/4796 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.kazanci.com, 10.11.2019.

düşünülmektedir. Ülkemizdeki enflasyon oranı, kur oranlarındaki değişmeler dikkate alınarak sulh başvurusunun sonuçlandığı tarihte sulh başvurusuna karar verecek idari makamın bu hususu dikkate alması hakkaniyete uygun olacaktır.

2. Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu Tarafından Yapılacak İnceleme

Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu, 659 sayılı KHK'nın 2. maddesinde; idarelerin bünyesinde, ilgili idarenin üst yöneticisi tarafından oluşturulan, hukuk birimi amiri ve hukuki uyuşmazlıkla ilgili birim amirinin bulunduğu en az üç üyeden oluşan¹⁹⁸ komisyon olarak tanımlanmıştır.

Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu'nun görevi, idarelerin taraf olduğu gerek adli gerek idari uyuşmazlıklarda ihtilafların çözümlenmesinde görüş bildirmektir. Buna göre ilk inceleme neticesinde reddedilmeyerek idari birimler tarafından Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu'na gönderilen adli ve idari uyuşmazlıklar, komisyon tarafından incelenecektir.

Uyuşmazlıklar, her idarenin kendi bünyesinde teşekkül eden hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunda incelenecektir. Ancak hak ihlaline neden olduğu iddia edilen idarenin birden fazla olması durumunda ortak hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu kurulabileceği gibi, ortak komisyon oluşturulması da bir zorunluluk değildir. Ortak hukuki değerlendirme komisyonu oluşturulmadığı takdirde başvuru, yine her idarenin kendi bünyesinde teşekkül eden hukuki uyuşmazlıkları değerlendirme komisyonu tarafından incelenmeye devam edecektir.

Komisyon tarafından yapılan incelemede; başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, idarenin sorumluluğu gibi hususlar detaylı ve geniş kapsamlı olarak incelenecek, bu inceleme ve değerlendirmeler geniş kapsamlı olduğundan dolayı da hazırlanan görüş, uyuşmazlıkların sulh ile sonuçlanmasına önemli katkılar sağlayacaktır¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Candan, a.g.e., s. 477; Çolak, a.g.e., s. 105.

¹⁹⁹ Çolak, a.g.e., s. 105.

Bununla birlikte hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun işlevi yalnızca uyuşmazlığa dair görüş bildirmek olacak, icrai bir karar alması söz konusu olmayacaktır.

Komisyon inceleme ve değerlendirmelerine yaparken, ihtiyaç duyması halinde, ilgili birimlerden görüş almak, teknik bilgiler almak üzere uzman kişi görüşüne başvurmak, olayla ilgili kişileri dinlemek ve bilirkişi görüşüne başvurmak gibi yetkilere sahiptir. Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu'nun, inceleme ve değerlendirmelerini yaparken her türlü araştırmayı kendiliğinden ve ihtiyaç duyduğu ölçüde yapabilmesi, idari muhakeme ilkelerinden, resen araştırma ilkesinin görünümü olarak değerlendirilebilecektir.

Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu, ilgili idari birimler tarafından ilk incelemesi yapılarak kendisine gönderilen uyuşmazlıkları incelemek üzere beş iş günü içerisinde toplanacak ve inceleme sonucunda hazırlanan raporu, toplantı tarihinden itibaren en geç otuz gün içerisinde 659 sayılı KHK'nın 11. maddesi kapsamında karar vermeye yetkili makam veya mercie gönderecektir.

04.07.2012 tarihinde, 659 sayılı KHK'nın 16. Maddesine dayanılarak çıkarılan Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te, 659 sayılı KHK'nın 11 ve 12. maddelerine göre adli ya da idari uyuşmazlıkların çözümü için olup olmadığı konusunda ayırım gözetmeksizin, komisyonun görevinin, idarelerin vazgeçilen veya tanınan ya da terkin edilen hak ve menfaatin değeri 1.000.000 Türk Lirasından fazla olması durumunda olacağı düzenlenmiştir.

659 sayılı KHK kapsamında, ilgili mevzuat hükümlerinde öngörülen başvuru usullerinin eksiksiz olarak yerine getirilmesi halinde sulh başvurusu hakkında hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından incelenme yapılarak rapor gönderildikten sonra ise başvurunun sonuçlandırılması aşamasına geçilecektir.

E. SULH BAŞVURUSUNUN SONUÇLANDIRILMASI

1. Başvurunun Olumsuz Sonuçlanması

İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların, 659 sayılı KHK kapsamında yapılmış bir sulh başvurusu neticesinde olumlu sonuçlanması ideal olacaktır. Ancak 659 sayılı KHK kapsamında yapılan sulh başvuruları her zaman olumlu sonuçlanmayabilir.

İdari uyuşmazlıklara ilişkin sulh başvurusu; başvurunun altmış gün içerisinde sonuçlandırılmaması sebebiyle zımnen red halinde, sulh başvurusunun başvuru alan ya da 11. madde madde uyarınca karar vermeye yetkili merciler açık bir şekilde reddedilmesi halinde ya da sulh davetinde belirtilen tarihte başvuru gelmemesi veya yasal temsilcisini göndermemesi halinde olumsuz sonuçlanacaktır.

Zımni red, idare hukuku doktrinde ve Danıştay içtihatlarında, idari başvurular karşısında idarenin sessiz kalması olarak nitelendirilen bir idari işlemdir²⁰⁰. 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinin 3.fıkrasında, idari uyuşmazlıklarda yapılan sulh başvurusunun altmış gün içerisinde sonuçlandırılmaması, idare tarafından cevapsız bırakılması halinde yapılan sulh başvurusunun zımnen reddedilmiş sayılacağını düzenlemiştir. Buna göre şayet idare, yapılan başvuruyu altmış gün içerisinde sonuçlandırmaz ya da ilgilileri tamamen cevapsız bırakırsa, yapılan başvuru, idarenin zımnen reddi sebebiyle olumsuz sonuçlanacaktır.

Ancak sulh başvurusunun zımnen red sebebiyle olumsuz sonuçlanabilmesi için sulh başvurusunun yetkili idari makama yapılmış olması gereklidir. Yetkisiz idari makamlara yapılan sulh başvurularının altmış gün içerisinde sonuçlandırılmaması halinde başvurunun “zımnen red” sebebiyle olumsuz sonuçlanması söz konusu olmayacaktır²⁰¹.

Yapılan sulh başvurusunun zımnen reddi halinde, uyuşmazlık konusunun idari işleminden mi yoksa idari eylemden mi kaynaklandığı, dava açma süresinin 2577 sayılı

²⁰⁰ Halit Uyanık, “Türk İdare Hukukunda Zımni Red Ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, **İÜHF**, C. LXXII, S. 1, 2014, s. 674.

²⁰¹ Candan, **a.g.e.**, s. 424.

İYUK'un 11 ve 13. maddeleri kapsamında belirlenmesinde önemli olacaktır²⁰². Şayet uyuşmazlık konusu bir idari işlemde doğmuş ise dava açma süresi, 2577 sayılı İYUK'un 11. maddesine göre hesaplanmalıdır ve bu durumda dava açma süresinin başlaması isteğin reddedilmiş sayıldığı tarihi izleyen günden itibaren olmalıdır. Ancak uyuşmazlık konusu bir idari eylemden kaynaklı ise doğrudan idareye yapılan başvuru sonucu 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi kapsamında alınan bir ön karar niteliğinde olacağından, dava açma süresi zımni red kararı tarihini izleyen günden, yani altmış günlük cevap süresinin bittiği günden itibaren başlamalıdır.

Yapılan sulh başvurusu idare tarafından çeşitli sebeplerle açık olarak da reddedilebilir ve bu takdirde sulh başvurusu olumsuz sonuçlanır. Dava açma süresi içerisinde yapılmayan ya da belli bir konuyu ve somut bir talebi içermeyen sulh başvuruları idari makam tarafından reddedilecektir ve esasa ilişkin incelemeye geçilmeyecektir. Aynı şekilde sulh başvurusunu idari işlem veya eylem sebebi ile haklarının ihlal edildiğini iddia eden kişi/ler tarafından yapılmamış olması halinde başvurunun reddedilmesi gereklidir.

İdari makam tarafından yapılan ilk incelemede reddedilmeyen başvurular ise idari makam tarafından ya da tutarına göre hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından, iddia edilen hak ihlalinin ne şekilde gerçekleştirildiği, hak ihlali sebebi ile doğan zararın sebepleri, idarenin sorumluluk şartlarının mevcut olup olmadığı incelenerek hazırlanan görüş neticesinde, bakan, üst yönetici ya da yetki sınırları açıkça belirlenmiş alt kademe görevliler tarafından reddedilebilir.

659 sayılı KHK, sulh başvurularının belirli bir konu ve miktara ilişkin olmaması dışında, esasa ilişkin olarak idare tarafından hangi hallerde reddedilebileceğini belirlememiştir. İdarenin, hazırlanan görüş neticesinde sulh başvurusunu kabul ya da reddedeceği yine idarenin takdir yetkisine bırakılmıştır. Ancak idare takdir yetkisini kullanırken kanuni sınırlar dâhilinde, temel uygun şekilde hareket etmekle yükümlüdür²⁰³.

²⁰² Candan, a.g.e., s. 476.

²⁰³ Mahmut Ceylan, **İdari Yargıya Hâkim Olan İlkeler**, 1.B., İstanbul, 2017, s.55.

Açık ret işlemi kararı neticesinde dava açma süresinin işlemeye başlamasının ise 2577 sayılı İYUK'un "sürelerle ilgili genel esaslar" başlıklı 8. maddesine göre belirlenmesi gereklidir. Kural olarak idari yargılamada süreler, özel kanunlarda ayrıca bir hüküm yer almadıkça tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden başlar. İdari uyuşmazlıklar için tam ve yetkili makamlar tarafından yapılan yazılı bildirimin yapıldığı tarih esas alınır²⁰⁴. Buna göre 659 sayılı KHK kapsamında yapılan sulh başvurusunun yetkili makam tarafından açıkça reddedilmesi halinde, dava açma süreleri bu ret kararının başvurucuya tebliğ tarihini izleyen günden başlayacaktır.

Açılacak olan dava, bir idari işlem veya eylem sebebiyle kişisel hakkın ihlalden kaynaklanan zararların tazminini içereceğinden hukuki niteliği tam yargı davası olacaktır²⁰⁵. Belirtmek gerekir ki; tazminat talebi içeren başvurunun reddi kararının tek başına iptal davasına konu edilmesi ve talep sonucunda tazminat talebinin yer almaması halinde mahkemenin, dilekçeyi bütün olarak değerlendirerek davayı idari işleme karşı açılmış bir iptal davası olarak değil, idari eylem sonucu oluştuğu ileri sürülen maddi zararın tazmini istemiyle açılmış bir tam yargı davası olarak değerlendirmesi gerekir²⁰⁶.

Sulh başvurusu idari makamlar tarafından kabul edilse de idari makamların yapacağı sulh daveti başvuru tarafından kabul edilmezse bu takdirde de sulh başvurusu olumsuz sonuçlanacaktır. İfade edildiği üzere, hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun ya da başvuruyu alan idari birimin inceleme sonunda hazırlayacağı rapor, 659 sayılı KHK'nın 11. maddesi uyarınca karar vermeye yetkili mercilere sunulacaktır. Bu yetkili merciler görüşü değerlendirerek sulh başvurusunu kabul ettiği takdirde başvurucuya imzalaması için sulh tutanağı imzalayarak gönderecektir. Başvurucuya sulh tutanağını imza etmesi için on beş günlük süre verilir. Aynı zamanda başvurucuya gönderilen davet yazısında, belirtilen tarihte şahsen veya yetkili temsilcisi aracılığıyla hazır bulunması gerektiği, aksi takdirde sulh tutanağının

²⁰⁴ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **a.g.e.**, s. 213.

²⁰⁵ Kaplan, **a.g.e.**, s. 245; Tan, **a.g.e.**, s. 1001.

²⁰⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 12.12.2016 tarihli ve 2016/323 E., 2016/3393 K. sayılı kararı (Çevrimiçi) <https://www.lexpera.com.tr/>, 31.03.2019.

başvurucu tarafından reddedilmiş sayılacağı ve yargı mercilerine başvurarak zararının tazmini talep etme hakkının bulunduğu belirtilir.

Davet yazısının usulüne uygun olarak başvurucuya tebliğ edilmesine rağmen başvuru davet yazısında belirtilen tarihte katılım sağlamazsa tutanak reddedilmiş sayılır ya da başvuru belirtilen tarihte katılım sağlamasına rağmen tutanağı imzalamayı reddederse sulh başvurusu olumsuz sonuçlanır. Bu takdirde bir “*uyuşmazlık tutanağı*” düzenlenerek bir örneği başvurucuya verilir. 659 sayılı KHK’da uyuşmazlık tutanağı düzenleneceğinin ve bunun bir örneğinin başvurucuya verileceğinin düzenlenmesi önemlidir. Zira 659 sayılı KHK böyle bir kural öngördüğü için uyuşmazlık tutanağının düzenlenerek başvurucuya bir örneğinin teslim veya tebliğ edildiği günü izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır²⁰⁷. Şayet 659 sayılı KHK’da bir uyuşmazlık tutanağın düzenleneceği ve başvurucuya bir örneğinin verileceği düzenlenmeseydi dava açma süresinin işlemeye başlayacağı tarih için davet yazısında belirtilen ve esasen sulh başvurusunun olumsuz sonuçlandığı tarih olan davetin son günü dikkate alınmalıydı. Çünkü bu durumda eğer bir uyuşmazlık tutanağı düzenlenmeyecek ise fiilen uyuşmazlığın olumsuz sonuçlandığı gün, davette öngörülen sürenin son bulması ile olacak ve bu tarih dikkate alınacaktır.

2. Başvurunun Olumlu Sonuçlandırılması - Sulh Anlaşması Tutanağı

Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun ya da başvuruyu alan idari birimin inceleme sonunda hazırlayacağı rapor, 659 sayılı KHK’nın 11. maddesi uyarınca karar vermeye yetkili mercilere sunulacak, yetkili merciler görüşü kamu menfaatini de dikkate almak suretiyle değerlendirerek sulh başvurusunu kabul ettiği takdirde başvurucuya imzalaması için bir davet ile birlikte tazminat miktarını içerir sulh tutanağı imzalayarak gönderecektir. Gönderilen bu davette başvuru kişinin veya yetkili vekilinin gelmesi ve tutanağı imzalaması, aksi halde tutanağı reddetmiş sayılarak dava yolu ile zararını tazmin edebileceği belirtilecektir.

659 sayılı KHK’nın idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümüne ilişkin hükümlerinde her ne kadar idarenin bir sulh için davet yapacağı belirtilmiş ise de

²⁰⁷ Candan, a.g.e. s. 479.

aslında bu bir karşılıklı görüşme sonucu sulh şartlarını belirleme daveti olarak nitelendirilemez.

Zira 12. maddenin 6.fıkrasında tam olarak; “(...)Bu mercilerin sulh başvurusunu kabul etmesi halinde başvuru sahibine, hazırlanan sulh tutanağının imzalanması için en az onbeş günlük süre verilir. Davet yazısında, belirtilen tarihte gelmesi veya yetkili temsilcisini göndermesi gerektiği, aksi takdirde sulh tutanağını kabul etmemiş sayılacağı ve yargı yoluna başvurarak zararının tazmin edilmesini talep etme hakkının bulunduğu belirtilir.” denilmektedir.

Buna göre ilgili hüküm kapsamında idare, göndereceği davette “hazırlanan” sulh tutanağını imzalamak üzere başvuru veya vekilinin gelmesi için 15 günlük süre vermekte, sulh görüşmesi için aslında bir müzakere davetinde bulunmamaktadır. Başvurucunun bu konuda bir teklif sunabileceği ve idarenin bu teklifi değerlendireceği şeklinde anlaşılacak bir hüküm 659 sayılı KHK’nın 12. maddesinde mevcut değildir.

Her ne kadar 659 sayılı KHK’nın 12. maddesinin 7.fıkrası başvuru ve idarenin tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde sulh olmaları halinde tutanak düzenleneceği ve taraflarca imzalanacağını düzenlemişse de bu aslında başvurunun tazminat miktarını kabul ederek uyuşmazlığın çözülmesi ve bu şekilde tutanağın imzalanmasına ilişkindir.

İlgili hükümler birlikte değerlendirildiğinde, bir müzakere yapılmadan, başvuru sulh tutanağında yazılı olan tazminat tutarını kabul etmesi ve başvuru ile idarenin ödeme şeklinde anlaşması halinde sulh başvurusunu olumlu sonuçlanacak ve taraflar aralarında uyuşmazlığı sulh tutanağını imzalayarak gidereceklerdir. İmzalanan sulh tutanağı ilam niteliğinde olacaktır.

Taraflar arasında imzalanan bu sulh sözleşmesinin idarenin taraf olduğu bir özel hukuk sözleşmesi mi yoksa idari sözleşme mi olduğu 659 sayılı KHK’da çok açık değildir. Bu kapsamda sözleşmenin idari sözleşme mi özel hukuk sözleşmesi mi olduğunu belirlerken idari sözleşmeleri belirleme ölçütlerinin sorgulanması gerekir.

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin idare hukuku kurallarına dayanarak yapmış oldukları sözleşmeler genel olarak idari sözleşme olarak tanımlanmaktadır²⁰⁸. En genel tanımıyla idarelerin idare hukukun kurallarına dayanarak yapmış oldukları sözleşmeler idari sözleşmeler olsa da idari sözleşmelerin ayırt edilmesinde kullanılan *kamu hizmeti ölçütü* ve *özel hukuku aşan şartlar ölçütü*²⁰⁹ sulh sözleşmesinin niteliğini belirlemede yardımcı olabilir. İdari sözleşmeler, bir tarafının idare olduğu, sürekli kamu hizmetinin görülmesine ilişkin olan ve idareye ayrıcalıklı, üstün yetkilerin tanındığı sözleşmelerdir. Sulh sözleşmelerinde, sözleşmenin bir tarafı idare olmakla birlikte bu sözleşmeler bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olmadığından idarenin imzaladığı özel hukuk sözleşmelerinden kabul edilebilir²¹⁰.

Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından verilen bir kararda²¹¹ da 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinin 7.fıkrasına göre imzalanan bir sulh anlaşması tutanağından kaynaklanan bir uyuşmazlığın çözüm yerinin adli yargı olduğu belirtilmek suretiyle bu sulh anlaşması tutanağının idari sözleşme niteliği taşımadığı tespitinde bulunulmuştur.

F. SULHUN ETKİSİ

1. Uyuşmazlık Konusunun Ortadan Kaldırılması

Medeni yargılama hukukunda sulh, açılmış bir davada olduğundan, ilgili bulunduğu davayı sona erdirir. Mahkeme huzurunda yapılan sulh sonucunda mahkeme, taraflarca sulhe göre karar verilmesi istenmezse “esas hakkında karar verilmesine yer olmadığına”; sulh tutanağına dayalı karar verilmesi istenirse “sulh sebebiyle, hüküm verilmesine yer olmadığına” karar vererek yargılamaya son verir. Bir başka deyişle, mahkeme huzurunda yapılan sulh, davanın kendiliğinden sona

²⁰⁸ Tan, **a.g.e.**, s. 298.

²⁰⁹ Ayhan Tekinsoy, “İdari Sözleşme Rejiminin Temel Özellikleri”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara 2002,s.104.

²¹⁰ Karaarslan, **a.g.e.**, s. 96.

²¹¹ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 22.10.2018 tarihli ve 2018/488 E., 2018/649 K. sayılı kararı (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/>, 01.05.2019.

ermesine sebep olduğundan; mahkemece bu sonucu ortaya çıkaracak başkaca bir nihai karar vermesine de gerek olmaz²¹².

Doktrinde bir görüşe göre; davayı sona erdiren işlemin sulh sözleşmesi mi, yoksa sözleşme sonucunda mahkemenin vereceği karar mı olduğu konusunda mahkeme huzurunda yapılan sulh ile dava kendiliğinden sona ermediği; davanın sona ermesi için hâkimin sulhe uygun olarak bir karar vermesinin gerektiği savunulmaktadır²¹³. Ancak doktrinde sulh sözleşmesinin görülmekte olan davayı kendiliğinden sona erdirdiği, mahkeme tarafından yalnız davanın konusuz kaldığının tespit edilmesinin yeterli olacağı görüşü mevcuttur²¹⁴.

İdari yargılama hukukunda görünümü olan 659 sayılı KHK kapsamında sulh ise, tarafların dava açmadan önce başvurdukları bir yoldur. Bu nedenle 659 sayılı KHK kapsamında yapılan bir sulhün medeni yargılama hukukundan farklı olarak görülmekte olan bir davayı sona erdirme etkisi bulunmamaktadır.

659 sayılı KHK'nın idari uyuşmazlıklarda sulhün etkisini ortaya koyan 12. maddesinin 9.fıkrasında sulh ile bir anlaşmaya varılması halinde sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiştir.

Sulh sözleşmesi tarafların karşılıklı iradelerinin uyuşması sonucu imzaladıkları bir sözleşmedir ve taraflar arasındaki uyuşmazlığı kısmen ya da tamamen sona erdirmektedir. Bununla birlikte 659 sayılı KHK kapsamında yapılan sulh ise açık bir şekilde davayı sona erdirmemekte, sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava açılmaması sonucunu desteklemektedir.

659 sayılı KHK'nın düzenlemesinden anlaşıldığı üzere taraflar arasında farklı bir konu hakkında dava açılmasını engelleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Aynı şekilde sulh olunan “miktara” ilişkin dava açılmayacağı da düzenlenmiştir. Buna göre sulhün tarafı olan özel hukuk kişisi sulh tutanağında kararlaştırılan miktarı dava

²¹² Ansay, **Sulh**, s.206; Arık, **a.g.e.**, s. 151.

²¹³ Kuru, **a.g.e.**, s. 3758.

²¹⁴ Tanrıver, **Sulh**, s. 342; Alangoya, Yıldırım, N.D.-Yıldırım, **a.g.e.**, s.430.

konusu yapamayacaktır. Fakat herhangi bir irade sakatlığı nedeniyle sulh anlaşması tutanağının geçersizliğinin ileri sürülmesinde engel bulunmamaktadır.

Ancak her hâlükârda, taraflar arasındaki uyuşmazlık sulh yolu ile giderildiği için sulhün en önemli sonucu ve etkisi taraflar arasında var olan ve çekişme halinde bulunan uyuşmazlık konusunu ortadan kaldırmak ve yerine anlaşmayı getirmiş²¹⁵ olmaktadır.

2. Sulh Anlaşmasının İlam Niteliğinde Belge Olması

6100 sayılı Hukuku Muhakemeleri Kanunu’nun 301. maddesinin 2.fıkrasına göre mahkeme kararının iki tarafına da verilen mühürlü örneklerine ilam denilmektedir. 6100 sayılı HMK’da düzenlenen ilam ile kast edilen, aslında sulh hukuk mahkemesi, asliye hukuk mahkemesi, iş mahkemesi gibi mahkemelerden alınmış ilamlardır. Bunun haricinde tam yargı davası sonucunda verilmiş idari yargı mercii ilamları da 6100 sayılı HMK’nun 301. maddesinde düzenlenen ilam kavramına dâhildir²¹⁶. Söz konusu ilamlar bir eda hükmü içeren ilamlardır ve icraya konulabilir.

Bunun haricinde 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’nun 38. maddesinde mahkeme önünde yapılan sulh anlaşmalarının, kabullerin ve para borcu ikrarını içeren noter senetlerinin, istinaf ve temyiz kefaletnameleri ile icra dairesindeki kefaletlerin “ilam niteliğini haiz belgeler” olduğu ve bu belgelerin ilamların icrası yoluyla yerine getirilmesinin mümkün olduğu düzenlenmiştir.

Kişilerin ilamlı icra yoluna başvurabilmesi için elinde bir mahkeme ilamının olması ya da mahkeme ilamı niteliğinde sayılan bir belgenin bulunması gerekmektedir.

Bununla birlikte “ilam niteliğinde belgeler” yalnızca İİK’nın 38. maddesinde belirtilenlerle sınırlı değildir. Bu kapsamda belirli şartları taşıması halinde arabuluculuk tutanakları, Avukatlık Kanunu’nun 35/A maddesine göre imzalanan

²¹⁵ Önen, **Sulh**, s. 279.

²¹⁶ Baki Kuru, Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz, **İcra ve İflas Hukuku**, 28.B., Ankara 2014, s. 388.

uzlaşma tutanakları, 659 sayılı KHK kapsamında imzalanan sulh anlaşmaları özel kanunlara göre ilam niteliğinde sayılan belgelerdendir²¹⁷.

Her ne kadar 659 sayılı KHK’da sulh anlaşması tutanaklarının ilam niteliğinde belge olduğu belirtilmişse de burada ilam ile ilam niteliğindeki belge arasındaki farkı ortaya koymak konunun bütünlüğü açısından önem taşımaktadır.

Esas itibariyle ilamların icrası ile ilam niteliğindeki belgelerin icrası arasında İİK kapsamında bir fark yoktur. Ancak ilam ile ilam niteliğindeki belgeler, hukuki nitelik açısından farklılık arz etmektedir.

İlam ile ilam niteliğindeki belge arasındaki temel farklılık, ilamların maddi anlamda kesin hüküm teşkil etmesine karşılık ilam niteliğindeki belgelerin kesin hüküm gücüne sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır²¹⁸.

Maddi anlamda kesin hükmün etkisi, konusu, sebebi ve tarafları aynı olan konuda verilen bir kararın kararı veren mahkeme dâhil olmak üzere bütün mahkemeleri bağlaması ve bu konuda yeniden inceleme yapılamamasıdır²¹⁹. Ancak ilam niteliğindeki belgeler, maddi anlamda kesin hüküm gücüne sahip olmadığından bu belgelerin tarihinden önceki itfa ve zamanaşımı iddialarına dayalı istirdat veya menfi tespit davaları açılması mümkündür²²⁰. Bir başka deyişle ilam niteliğinde belgeler bir istirdat veya menfi tespit davasında inceleme konusu yapılabilirler.

İdare ve başvuru arasında imzalanan sulh anlaşması tutanağı, ilam niteliğinde belge olduğundan ilamların icrasına dair hükümler doğrultusunda infaz edilecektir ancak maddi anlamda kesin hüküm gücüne sahip olmayacaktır. Bu husus

²¹⁷ Kuru, Arslan, Yılmaz, **a.g.e.**, s. 389.

²¹⁸ Süha Tanrıver, **İlâmlı İcra Takibinin Dayanakları ve İcranın İadesi**, Ankara 1996, s. 83.

²¹⁹ Ramazan Çağlayan, “İdari Yargıda Kesin Hüküm”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 3, S. 1, 1999, s. 125.

²²⁰ Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, 17.03.2009 tarihli ve 2008/24059 E., 2009/5604 K. Sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 10.11.2019.

idarenin taraf olduğu hem adli hem de idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi açısından söz konusu olacaktır.

3. Sulhe Konu Olan Anlaşma Hususunun Yeniden Dava Konusu Yapılamaması

Uyuşmazlık konusunun sulh yolu ile ortadan kaldırılmasından sonra sulh olunan konu ya da miktar taraflarca dava konusu yapılamayacaktır. Bu husus 659 sayılı KHK’nın 12. maddesinin 9.fikrasında “sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamaz” şeklinde belirtilmiştir.

Sulh anlaşması tutanağında anlaşılan miktar ya da konuda tekrar dava aılamaması aslında sulh anlaşması tutanağının ilam niteliğinde belge sayılması ile paraleldir. Sulh anlaşması tutanağının ilam niteliğinde belge olması sebebiyle icra edilebilir bir belgedir.

Sulhe konu anlaşma hususunun yeniden dava konusu yapılması halinde ise bu bir ilam olmadığından kesin hüküm gücüne sahip olmasa da mahkemece kesin delil sayılacaktır. Bu durumda ise mahkeme tarafından dava konusu hakkında taraflar arasındaki uyuşmazlık, ilam niteliğinde bir belgeye bağlanmak suretiyle giderildiğinden hukuki yarar yokluğu sebebiyle davanın reddedilmesi gerekecektir. Zira 659 sayılı KHK kapsamında sulh anlaşması tutanağı ilam niteliğinde olduğundan ve ilamların icrası ile infaz edilebileceğinden, aralarındaki uyuşmazlığı sulh yolu ile çözümleyen tarafların dava amada hukuki yararları bulunmamaktadır.

İdari yargılama usulü açısından 659 sayılı KHK’da düzenlenen sulh ile benzer düzenlemeler hukuk yargılamasında “arabuluculuk” kurumu açısından mevcuttur. 659 sayılı KHK kapsamında sulh, uygulamada çok sık görülen bir kurum olmadığından bu konuda yayınlanmış bir yargı kararına ulaşılamamıştır. Ancak her ikisine uygulanacak hukuk sistemi farklı olsa da arabuluculuk sonucunda imzalanan tutanak da ilam niteliğinde belge sayıldığından sulh anlaşma tutanağının hukuki niteliğı ile aynıdır ve

tutanakların hukuki niteliği aynı olduğundan benzer yorum yapılabilir. Zira hukuki yararın varlığı ya da yokluğu idari yargının da tespit etmesi gereken bir husustur²²¹.

Bu kapsamda Bölge Adliye Mahkemesi tarafından verilen bir kararda²²² arabuluculuk görüşmesi neticesinde ilam niteliğinde bir belgeye dayanılarak çözümlenen uyuşmazlık hakkında tekrar dava açılmaması, tekrar dava açılması halinde bu davanın “hukuki yarar” yokluğundan reddedilmesi gerektiği; “6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu’nun 18. Maddesinin 5. fıkrasındaki yeni düzenlemeye göre, **“Arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaya varılması hâlinde, üzerinde anlaşılan hususlar hakkında taraflarca dava açamaz.”** 7036 sayılı Kanunla eklenen bu düzenleme, Kanun’un gerekçesine göre, “dava açma yasağı” olarak nitelendirilmektedir. Kanun’da dava açma yasağının hukukî niteliği, bu yasağa rağmen dava açılması durumunda bunun sonucunun ne olacağı ve dava açma yasağının istisnalarının olup olmadığı düzenlenmemiştir. Anlaşma belgesinin ilâm niteliğinde belge sayılacağı hükmünden (HUAK m. 18) hareketle artık anlaşılan hususlarda tarafların dava açma ihtiyacının ortadan kalktığı söylenebilir. Bu sebeple dava açma yasağı, dava şartlarından olan hukukî yarar bulunması (HMK m. 114/1, h) şartının özel bir görünümüdür, **daha açık bir ifadeyle özel bir dava şartıdır. ... Arabuluculuk faaliyeti sonucunda anlaşmaya varılan konularda dava açma yasağı, kanımızca, hukukî yararın bulunmasına ilişkin genel dava şartının özel bir görünümü niteliğinde, Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu’nda düzenlenen özel bir dava şartı olduğundan, arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşılan konularda dava açılması durumunda, dava şartı yokluğundan davanın usûlden reddi gerekir.**” şeklinde ifade edilmiştir.

Son olarak, 659 sayılı KHK kapsamında üzerinde uzlaşılan husus “tazminat” olduğundan, idari bir işlem sebebiyle zarara uğradığını iddia eden tarafın, söz konusu zarara yol açan idari işlemin hukuka aykırı olduğunu iddia ederek idari işlemin iptalini

²²¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 12.04.2018 tarihli ve 2017/3695 E., 2018/1738 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 10.11.2019.

²²² Bursa Bölge Adliye Mahkemesi 3. Hukuk Dairesi, 05.04.2019 tarihli ve 2018/4550 E., 2019/812 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.kazanci.com.tr, 10.11.2019.

mahkemeden istemesi önünde bir engel bulunmamalıdır. İdari işlemler “hukuka uygunluk karinesi”nden yararlandıklarından idari makamca geri alınmadığı ya da kaldırılmadığı müddetçe, mahkeme kararı ile iptal edilene kadar geçerli ve hukuka uygun kabul edilecektir. Bu durumda idarenin faaliyetlerini yerine getirirken hukuka uygun hareket etmesi gerekliliği ile paralel olarak hukuka aykırı işlemlerin hukuka aykırılığının tespiti ve iptali engellenmemelidir.

G. SULHÜN GEÇERSİZLİĞİ

Sulh, idare ile uyuşmazlığın diğer tarafı olan birey arasında uyuşmazlığın giderilmesine yönelik olarak yapılan bir sözleşmedir²²³. 659 sayılı KHK kapsamında idarenin imzaladığı sulh sözleşmelerinin adli ya da idari uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin olup olmadığına bakılmaksızın idarenin imzaladığı özel hukuk sözleşmelerinden biri olduğu ifade edilmiştir.

Bu kapsamda sulh sözleşmeleri, idarenin imzalamış olduğu özel hukuk sözleşmelerinden olduğundan hem Borçlar Hukukunun genel hükümlerine uygun olmalı, hem de 659 sayılı KHK’da geçerli bir sulh sözleşmesinin kurulabilmesi için gerekli şartları taşımalıdır.

Sulh sözleşmelerinin geçerliliği özellikle sulhün amacı ve sonuçları açısından önem taşımaktadır. Geçersiz sözleşmeler, uyuşmazlığı sona erdirmeye gücüne sahip olmadığı gibi icra da edilmeleri mümkün değildir²²⁴.

Sulh sözleşmesinin geçerli ve hüküm ifade edebilen bir sözleşme olabilmesi için, içeriği itibarıyla emredici hukuk kurallarına ve kamu düzenine aykırı olmaması, aynı zamanda konusunun, fiili veya hukuki açıdan imkânsız bulunmaması gereklidir²²⁵.

Bununla birlikte sulh sözleşmesi, 659 sayılı KHK kapsamında öngörüldüğü şekilde yetkili kişiler tarafından imzalanmalı, kamu menfaatine uygun olmalıdır.

²²³ Cidecigiller, **a.g.e.**, s. 296.

²²⁴ Önen, **Sulh**, s.171.

²²⁵ Özkan, **a.g.e.**, s. 263.

Kamu menfaatinin bir değerlendirme ile kamu menfaatinin varlığı hakkında bir görüş alınmamış ise ya da sözleşme 659 sayılı KHK'da öngörülen yetkililer tarafından imzalanmamış ise geçerli bir sözleşmeden söz edilemeyecektir.

Sulh sözleşmesinin geçerli olabilmesi için aynı zamanda diğer sözleşmeler gibi irade ile beyan arasında uyum olması gereklidir.

Kanun koyucunun karşılıklı uygun irade beyanları ile bir sözleşmede bulunmasını öngördüğü şartların yer almaması sözleşmenin geçerliliği açısından oldukça önemlidir. Bu şartların varlığının sözleşmede yer almaması halinde taraflarca her zaman ileri sürülmeleri mümkün olmakla birlikte hâkim tarafından da re'sen her araştırılır. Hâkim bu şartların bulunmadığına kanaat getirirse, sözleşmenin kesin hükümsüzlüğü dolayısıyla geçersizliğine karar verir²²⁶.

6098 sayılı TBK'nun 27. maddesi uyarınca; kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin hükümsüzdür²²⁷.

Ehliyetsizlik, hukuka ve ahlaka aykırılık, imkânsızlık, geçerlilik şekline aykırılık, muvazaa halleri kesin hükümsüzlük yaptırımına neden olan diğer geçersizlik halleridir²²⁸.

Buna göre 659 sayılı KHK kapsamında öngörülen yetkili kişiler tarafından sulh sözleşmesinin imzalanmamış olması, ehliyetsizlik sebebiyle sözleşmenin kesin hükümsüzlük yaptırımına uğramasına, bu sebeple geçersiz olmasına neden olabilecektir.

²²⁶ Ahmet Kılıçoğlu, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 16.B, Ankara 2012, s. 85.

²²⁷ 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu madde 27; "Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür. Sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olması, diğerlerinin geçerliliğini etkilemez. Ancak, bu hükümler olmaksızın sözleşmenin yapılmayacağı açıkça anlaşılırsa, sözleşmenin tamamı kesin olarak hükümsüz olur."

²²⁸ Kılıçoğlu, **a.g.e.**, s. 87.

Aynı zamanda sulh sözleşmesinin taraflarından birinin sözleşmeden kural olarak tek başına dönmesi mümkün olmasa da; sözleşmenin hata, hile gibi sebeplerle geçersiz olduğunun iddia edilmesinde engel bulunmamaktadır.

Sulh anlaşması tutanağı, idarenin imzaladığı bir özel hukuk sözleşmesi olduğundan, sulh anlaşması tutanağının geçersizliği ve iptali genel hükümler çerçevesinde ileri sürülmeli ve karara bağlanmalıdır.

H. SULH ANLAŞMASI TUTANAĞININ İNFAZI

659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde yapılan sulh anlaşmalarının ilam niteliğinde belge olacağı belirtilmiştir. Bu durum hem idari hem de adli uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesinde söz konusu olmaktadır.

İdari uyuşmazlıkların çözümü neticesinde imzalanan sulh anlaşması tutanağı genel olarak idarenin bir işlem veya eylemi sebebiyle hak ihlaline uğrayan kişilerin zararının karşılanması amacıyla ödenecek bir tazminat miktarını içerir. Bu sulh anlaşması tutanağından tazminat miktarı ve tazminatın ne şekilde ödeneceği belirlenir.

659 sayılı KHK, sulh anlaşmasının tutanağının gereğinin yerine getirilmesi için 2577 sayılı İYUK'dan farklı süreler öngörmüştür. 2577 sayılı İYUK'da belli miktar içeren kararlar için idarelerin, mahkeme kararlarının gereğinin otuz gün içerisinde yerine getirmesi düzenlenmiştir.

İdari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesini düzenleyen 659 sayılı KHK'nın 12. maddesine göre ise vadeye bağlanmamış alacakların tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından önce ve vadeye bağlanmış alacakların ise vadenin dolmasından önce icraya konulamayacağı düzenlenmiştir. 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde idareye ödeme için vade süreleri öngörülmüştür, idarenin ise bu süreler içerisinde ödeme yapması beklenilmektedir.

Sulh anlaşması tutanağı ilam niteliğinde bir belge olduğundan ve içeriği paraya dayandığından idarenin borcunu ifa etmesinin önünde hukuken bir engel yoktur. Zira 5018 Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ilama bağlı borçların ödenmesini kolaylaştırıcı hükümleri ile söz konusu borcun kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödeneceğini düzenlemiştir.

Ancak idare 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde belirtilen şekilde vadesinde ödeme yapmaz ise bu durumda sulh anlaşması tutanağının nasıl infaz edileceğinin değerlendirilmesi gerekir.

Sulh anlaşması tutanağı ilam hükmünde olacağından tam yargı davası sonucunda verilen kararlara ilişkin ilamlar ile benzer şekilde infaz edilebilir. Tam yargı davası sonucunda verilen kararlara ilişkin ilamların icrası ise adli yargı mercileri tarafından verilen kararlara ilişkin ilamların icrasından farklı olmayacaktır²²⁹. İYUK madde 28/'de de “(...) belirtilen süreler içerisinde ödeme yapılmaması halinde, genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur. (...)” hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda şayet idare tarafından tam yargı davası sonucunda hükmedilen tazminat miktarları ödenmez ise idareye karşı ilamların icrası ile ilgili genel hükümlerin düzenlendiği İcra ve İflas Kanunu hükümleri uygulanabilecektir.

Sulh anlaşması tutanağının konusu paraya dayandığından, devletin borcunu yerine getirmemesinin düşünülmemeyeceği²³⁰ kabulünden yola çıkarak 659 sayılı KHK da 2577 sayılı Kanundan farklı bir yöntem öngörmemiştir. Fakat her ne kadar idarenin borcunu ödeyeceği kabul edilse de, belli bir miktarı içeren kararların yerine getirilmesinde idarenin hukuk devletine duyacağı saygı ile orantılı olarak farklılıklar olabilir²³¹.

Tam yargı davaları sonucu verilen kararların idare tarafından yerine getirilmemesi ile benzer şekilde sulh anlaşması tutanağında kararlaştırılan ödemenin kararlaştırılan veya 659 KHK'da belirlenen vade süreleri içerisinde yapılmaması durumunda, sulh başvurusunda bulunan kişi tutanağı genel hükümler çerçevesinde icraya koyarak, alacağın tahsili yoluna gidebilir²³².

Genel hükümler dairesinde yapılması gereken infaz ve icra, yukarıda da belirtildiği gibi İİK hükümlerine göre yürütülen infaz ve icradır. Ancak genel

²²⁹ Ahmet İstek, **Tam Yargı Davalarında Maddi Tazminat**, Ankara 2017, s.374.

²³⁰ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.751.

²³¹ Ramazan Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, 3. B., Ankara 2004, s. 231.

²³² Candan, **a.g.e.**, s. 478.

hükümler doğrultusunda sulh anlaşması tutanağında yer alan tazminat miktarını tahsil etmek isteyen başvuru, belli bir miktar içeren tam yargı davası kararlarının icrasında olduğu gibi devlet mallarının haczedilemezliği ilkesi ile karşı karşıya kalabilir.

İİK'nun 82. maddesine göre devlet malları ile mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczedilmesi mümkün değildir. “Devlet Malları” ibaresinde geçen devlet kelimesinden merkezi yönetim bütçesine dâhil kurum ve kuruluşların anlaşılması gerektiği kabul edilmektedir²³³. Merkezi yönetim bütçesi ise tam olarak 659 sayılı KHK kapsamında sulh yapmaya yetkili idarelerin bütçesinden oluşmaktadır. Bu kapsamdaki kurum ve kuruluşların kamusal malları ile özel malları arasında herhangi bir ayırım İİK 82. maddenin 1.fıkrasında yapılmadığından bu idarelerin hiçbir malının haczedilmesinin mümkün olmadığı söylenebilir²³⁴.

Sulh tutanağında kararlaştırılan tazminat miktarı sulh olan idarenin bütçesinden ödenecektir. Bütçe imkânları nedeniyle karşılaşılan zorlukları bertaraf etmek için²³⁵ ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 20. maddesinin d fıkrasındaki²³⁶ gibi düzenlemeler mevcuttur. Buna göre sulh anlaşması tutanağında yer alan tazminat miktarları ödenirken ilgili idarelerin bu husus için ayrılmış bütçelerinden ödeme yapılacaktır.

Bu açıdan 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34. maddesi de açıklayıcıdır. İlgili Kanuna göre şayet kamu idarelerinin nakit mevcudu, tüm ödemeleri karşılamaya yetmez ise giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenecektir. Fakat her hâlükârda sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası

²³³ Kaplan, **a.g.e.**, s.458.

²³⁴ Kaplan, **a.g.e.**, s.458.

²³⁵ Kaplan, **a.g.e.**, s. 457.

²³⁶ “Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.”

veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilecektir. Beş yıl içinde alacaklıları tarafından geçerli bir mazerete dayanmaksızın, yazılı talep edilmediğinden veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçlar ise zamanaşımına uğrayarak kamu idareleri lehine düşecektir.

Anayasal ve yasal düzenlemeler karşısında idare, sulh anlaşması tutanağının infazından kaçınır ise idarenin ödemeyi gerçekleştirmesi için genel hükümlere göre, yukarıda yer alan açıklamalar kapsamında ilamlı icra yolu ile takip yapabilme imkânı bulunmaktadır²³⁷.

Son olarak sulh anlaşması tutanağının ilamların icrası yolu ile tahsil edilmesi durumunda faiz konusunu ele almak uygun olacaktır. 659 sayılı KHK'nın adli uyuşmazlıkların çözümünü düzenleyen 10. maddesinde adli uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümü neticesinde imzalanan sulh anlaşması tutanağının gereğinin yerine getirilmemesi halinde alacağın muaccel olacağı ve sulhe konu edilen hak veya alacağın, alacağın muaccel olduğu tarihten itibaren 6183 sayılı Kanunun 51. maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte takip ve tahsil edileceği düzenlenmiştir. Buna göre 10. maddede hem faiz oranı hem de faizin başlatılacağı tarih açıkça belirtilmiştir.

İYUK 28. madde de tazminat davaları için ödemelerde idarece infaz geciktirilirse 6183 sayılı Kanuna göre tecil faiz oranının uygulanacağı düzenlenmiştir.

Ancak idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümünü düzenleyen 12. maddede faiz oranı ve faizin başlangıç tarihine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. 659 sayılı KHK'nın 10. maddesinde bir faiz oranı belirtilmişken aynı metnin 12. maddesinde faiz oranı belirtilmemesinin gerekçesi anlaşılamamıştır. Bu durumda 659 sayılı KHK'da özel bir faiz oranı belirlenmediğinden genel hükümlere bakılması gerektiği düşünülmektedir. Her ne kadar sulh anlaşması tutanağının tam yargı davalarına ilişkin ilamlarla benzer şekilde infaz olunacağı belirtilmişse de İYUK 28. maddede düzenlenen faiz oranının 659 sayılı KHK'da hüküm bulunmaması sebebiyle idari

²³⁷ Çağlayan, “İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması”, s.232.

uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin sulh anlaşması tutanağının infaz ve icrasında uygulanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda sulh anlaşması tutanağı yukarıda “Sulhün Geçersizliği” başlığı altında açıklandığı üzere idarenin imzaladığı bir özel hukuk sözleşmesi olduğu için Türk Borçlar Kanunu ve 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerinin uygulanması gerekir. Şayet idare 659 sayılı KHK’da belirtilen süreler çerçevesinde borcunu vadesinde ödemezse başlatılacak icra takibinde ise faizin borcun muaccel olduğu tarihten başlatılması gerekir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SULH BAŞVURUSU YOLUNDA YER ALAN EKSİKLİKLER

A. SULH BAŞVURUSUNDA BULUNMANIN “İHTİYARİLİĞİ”

659 sayılı KHK kapsamında, idari uyuşmazlıklar bakımından sulh yolunun, idari işlem veya eylemlerden hakkı ihlal edilmiş olan kişilere tanınmış, ihtiyari²³⁸ bir başvuru yolu olduğu doktrinde bazı yazarlar tarafından ifade edilmektedir.

659 sayılı KHK her ne kadar düzenlenişi açısından ihtiyari bir başvuru usulü görünümünde olsa da bu başvurunun ihtiyari bir başvuru olup olmadığının idari işlemler ve idari eylemler açısından ayrı ayrı değerlendirilmesi gereklidir. Çalışmamızda başvurunun “İhtiyariliği” konusunun idari işlemler ve idari eylemler açısından ayrı ayrı değerlendirilmesinin gerekçeleri bu başlık altında ele alınacaktır.

1. İdari İşlemlerden Doğan Zararların Giderilmesi Talebinde Sulh Başvurusunun İhtiyariliği

659 sayılı KHK’nın 12. maddesinin 1.fıkrasının ilk cümlesinde idari işlemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini düşünenlerin sulh başvurusu yapabilecekleri düzenlenmiştir. Bu husus; “*İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler.*” şeklinde ifade edilmiştir.

Bu kapsamda mevcut düzenlemede; 2577 sayılı İYUK ve 659 sayılı KHK hükümleri incelendiğinde idari işlemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini düşünen kişilerin dava açmadan önce sulh başvurusu yapmış olması zorunlu tutulmamıştır.

2577 sayılı İYUK’un 12. maddesi idari işlemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini düşünen kişilerin uğradıkları zararları hangi usulü izleyerek tazmin edebilecekleri düzenlenmiştir. Bu maddede ilgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını

²³⁸ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 9. B., Ankara 2017, s. 179; Karaarslan, *a.g.e.*, s. 95.; Özkan, *a.g.e.*, s. 262- 263.; Çolak, *a.g.e.*, s. 104.

birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, dava süresi içinde tam yargı davası açabilecekleri düzenlenmiştir. Aynı zamanda ilgililerin 2577 sayılı İYUK'un 11. maddesi kapsamındaki idari başvuru haklarını saklı tutmuştur.

Bu kapsamda idari bir işlem sebebiyle hak ihlaline uğrayan kişilerin zararların tazmini amacıyla dava açmadan önce bir idari başvuru yapmaları zorunlu tutulmamıştır.

Bununla birlikte 659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde de “(...) isteyebilirler” şeklinde ifade edilerek sulhün zorunlu bir başvuru olmadığı vurgulanmıştır.

Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde idari işlemlerden doğan zararların giderilmesi talebiyle yapılacak sulh başvurusunun ihtiyari bir başvuru olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır.

2. İdari Eylemlerden Doğan Zararların Giderilmesi Talebinde Sulh Başvurusunun “İhtiyariliği”- “Ön Karar” Zorunluluğu

659 sayılı KHK kapsamında idari eylemlerden doğan zararların giderilmesi talebiyle yapılacak sulh başvurusunun ihtiyari bir başvuru olarak değerlendirilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

Şöyle ki; idari eylemlerden dolayı kişisel hakları ihlal edilenler ve bu suretle zarara uğradığını iddia edenler tarafından tam yargı davası açılabileceğini 2577 sayılı İYUK'un 2. maddesi düzenlemiştir. Bununla birlikte; bir idari eylemden dolayı zarara uğrayan kişinin doğrudan doğruya tam yargı davası açması mümkün değildir.

2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi kapsamında, zarar gören kişinin idari dava açmadan önce, idari eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlükârda eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak bir “ön karar” alması gereklidir. Ön karar ile zarar gören kişi, idarenin tutumunu saptama, davanın içeriğini ve kapsamını belirgin bir duruma getirme imkânına kavuşur²³⁹. Zarara uğrayan kişinin

²³⁹ Gözübüyük, Tan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 650.

dava açmadan önce böyle bir karar alma zorunluluğuna “ön karar kuralı” denilmektedir²⁴⁰.

Duran’a göre²⁴¹; idari eylemden dolayı tazminat talepleri ile idareye başvurulması usulü, çeşitli sebeplerle pratik bir fayda ve olumlu bir sonuç sağlayamaz. Kaldı ki idari eylem sebebi ile ilgili idareye önceden başvurularak zararın tazmin edilmesi talebinin mevzuatımızda, ilama bağlanmadan, istek üzerine idarelerce karşılanması mümkün olmadığından pratik bir çözüm imkânı tanımamaktadır²⁴². Bu sebeplerle kanunda ön görülmüş ön karar alma zorunluluğuna ilişkin madde hükmünün işlevi, idari yargı sürecinde idari mercii tecavüzü tespitiyle karşılaşma ihtimalini bertaraf etmek amacıyla kullanılması zorunlu olan bir başvuru haline bürünmüştür²⁴³.

İdari eylemler nedeniyle zarara uğrayan kişilerin 2577 sayılı İYUK’un 13. maddesi kapsamında yaptıkları ön karar başvurusu, idari dava açma süresi başlatan bir etkiye sahip olduğundan, uyumsuzluk doğuran bir başvurudur²⁴⁴.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun EK I ve EK II sayılı cetvellerinde yer alan, 659 sayılı KHK kapsamında sulhe yetkili olan idarelerin eylemlerinden kaynaklanan zararlar için ise ön karar başvurusunda bulunulması veya ön karar başvurusu yapılmaksızın doğrudan tam yargı davası açılması halinde, merci

²⁴⁰ Gözler, **C.I.**, s.1365.

²⁴¹ “Zira Devlet ve kamu tüzel kişilerini borçlandırmaya yetkili olan makamlar, idari teamül ve tatbikatımıza göre, tazminat taleplerini kabulden hazer ve imtina ederler; kabule temayül etseler bile, bütçelerinde bunu karşılayacak tahsisat bulunmadığından, tahakkuk ve tediye ettiremezler. Filhakika, kamu bütçelerinde bu borçlar için sadece <<mahkeme masrafları>> ve <<geçmiş yıllar ilamlı borçları>> bölümleri vardır ki, bu tahsisattan ancak hükme bağlanmış tazminat alacakları ödenebilir.” Bkz. *Duran*, **a.g.e.**, s. 24.

²⁴² Cidecigiller, **a.g.e.**, s. 237.

²⁴³ Hasoğlu, **a.g.e.**, s.79.

²⁴⁴ Sezer, Bilgin, **a.g.e.**, s. 355-356.

tecavüzü gerekçesiyle dosyanın ilgili idareye gönderilmesi halinde bu başvuru 659 sayılı KHK kapsamında yapılmış bir sulh başvurusu olarak kabul edilmektedir²⁴⁵.

659 sayılı KHK'nın idari eylemlerden doğan zararın tazmini hakkında hükmüne göre; 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi uyarınca yapılan başvurular (ön karar başvurular) da sulh başvurusu olarak kabul edilir ve sulhe ilişkin hükümlere göre sonuçlandırılır. Buna göre; 659 sayılı KHK'nın kapsamında kalan idarelere İYUK 13. maddesi uyarınca yapılan başvurular neticelendiğinde, pratikte ilam niteliğinde bir belgeye bağlanacağından “ön karar” kurumuna getirilen eleştirileri de bertaraf etmektedir.

659 sayılı KHK kapsamında, idari eylemlerden doğan zararlar sebebiyle ortaya çıkan idari uyuşmazlıklar bakımından sulh yoluna başvurma hakkı, idari eylemlerden hakkı ihlal edilmiş olan kişilere tanınmış, ihtiyari başvuru yolu olduğu ve ilgililerin tercihine bırakıldığı doktrindeki bazı yazarlar tarafından ifade edilmektedir²⁴⁶. Aynı zamanda mevcut düzenlemede, 659 sayılı KHK kapsamında sulh başvurusunun “zorunlu” bir başvuru olarak düzenlenmemesi sebebiyle 659 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği tarihten beri etkin şekilde uygulanmadığı eleştirilmektedir²⁴⁷.

Ancak doktrinde bu görüş savunulurken, 2577 sayılı İYUK'un 13. maddesi kapsamında yapılan “ön karar” başvurularının da 659 sayılı KHK kapsamında doğrudan sulh başvurusu olarak kabul edilip, sonuçlandırılacağı göz ardı edilmiştir.

Bu kapsamda 659 sayılı KHK kapsamında sulhe yetkili olan idarelere yapılan, İYUK'un 13. maddesi kapsamındaki başvuruların sulh başvurusu olarak kabul edileceği dikkate alındığında idari eylemler sebebiyle doğan zararların tazmini talebi için yapılan başvurunun ihtiyari bir başvuru olduğu düşünülmemektedir. İlgililer idari eylemlerden doğan zararları için ister sulh başvurusu, ister “ön karar” başvurusu yapmış olsunlar her durumda yapılan başvurunun değerlendirilmesi ve niteliği aynı

²⁴⁵ Candan, **a.g.e.**, s. 502.

²⁴⁶ Özkan, **a.g.e.**, s. 262- 263.; Çolak, **a.g.e.**, s. 104.

²⁴⁷ Özkan, **a.g.e.**, s. 265.

olacaktır. Kişiler, idari eylemler sebebiyle zarara uğradıklarında ön karar almadan doğrudan doğruya tam yargı davası açamayacaklarından, idari eylemler için yapılan sulh başvurusunun “ihtiyari” bir başvuru olmadığı değerlendirilmelidir. İdari eylemler için sulh başvurusu yapan bir kişinin başvurusunun olumsuz sonuçlanması halinde bu sonuç bir “ön karar” niteliğinde olacaktır ve idareye yeniden bir “ön karar” başvurusunda bulunmadan dava açabilecektir.

1/ 46659 Sayılı Kanun Tasarısı Taslağında, *“İdari eylemler nedeniyle tam yargı davası açmadan önce ilgililerin, bu eylemleri yazılı bildirim veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde zararlarının giderilmesi için ilgili idareden sulh talebinde bulunmaları gerektiği”* düzenlenmektedir.

İlgili taslak kapsamında aslında 2577 sayılı İYUK’un 13. maddesine göre alınması gerekli “ön karar” başvurusu yerine, doğrudan zarara uğrayan kişilerin sulh başvurusu yapmaları zorunlu hale getirilmektedir. Ancak hali hazırdaki düzenlemeler uyarınca da 659 sayılı KHK kapsamında sulhe yetkili olan idarelere 2577 sayılı İYUK 13. maddesi kapsamında yapılan ön karar başvuruları sulh başvurusu olarak kabul edilmekte ve bu şekilde işlem görmektedir. Bu kapsamda taslak yasalaştığı takdirde pratikte bu hüküm, ortaya çıkacak hukuki neticeler bakımından çok büyük değişikliklere yol açmayacaktır.

B. SULH BAŞVURUSU SONUÇLANMADAN DAVA AÇILMAMASI MESELESİ

659 sayılı KHK’nın 12. maddesi uyarınca bir sulh başvurusu yapıldığı takdirde başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı düzenlenmiştir. Ancak başvuru sonuçlanmadan “dava açılmaması” mutlak bir kural değildir. Zira bu durumda pratikte sulh başvuru yapan bir kişinin dava açması önünde bir engel bulunmamaktadır. Kişiler, sulh başvurusunda bulunmalarına rağmen başvuru sonuçlanmadan eş zamanlı olarak dava da açabilir. Bu hükmün işlerliği de bu aşamadan sonra devreye girer. Bu sebeple devam eden bir sulh başvurusunun varlığı halinde mahkeme tarafından hangi aşamada nasıl bir karar vereceği değerlendirilmelidir.

Bu değerlendirme yapılırken başvurunun “İhtiyariliği” meselesinde olduğu gibi idari işlemlerden doğan zararların tazmini talebi için yapılan sulh başvurusu ile idari eylemlerden doğan zararların tazmini talebi için yapılan sulh başvurusunu ayrı ele almak gerekir. 2577 sayılı İYUK da idari işlemlerden doğan zararların tazmini talebinde açılacak davalar ile idari eylemlerden doğan davalar için ayrı usuller öngörmüştür.

Öncelikle idari eylemlerden doğan zararların tazmini talebiyle yapılacak sulh başvurularının esas itibariyle ihtiyari bir başvuru usulü olmadığı ifade edilmişti. Buna göre 659 sayılı KHK kapsamında idari eylemlerden doğan zararların tazmini talebi ile yapılacak sulh başvurusu, idari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce 2577 sayılı İYUK’un 13. maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvurulardır.

Bu kapsamda idari eylemlerden doğan zararların tazmini talebiyle yapılan sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılması halinde; 2577 sayılı İYUK 13. madde kapsamında idareye başvuru yapmadan ve bir “ön karar” almadan doğrudan doğruya tam yargı davası açılması halinde ortaya çıkacak sonuç aynı olacaktır.

Buna göre 659 sayılı KHK kapsamında kalan idarelere açılacak tam yargı davalarında sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılması halinde mahkeme yapacağı inceleme neticesinde 2577 sayılı İYUK’un 3. maddesi kapsamında bu durumu idari merci tecavüzü olarak nitelendirilecektir. Zira kişiler dava açmadan önce kanunen idareye başvurmaları gerekirken ve başvuru sonucu bir karar almadan dava açarlarsa, idari merci tecavüzü ortaya çıkacaktır²⁴⁸.

İdari merci tecavüzünün tespiti halinde ise; yargı merci, dilekçenin görevli idari mercie gönderilmesine karar verecektir. Merci tecavüzü kararlarına karşı istinaf ya da temyiz başvurusu yapmak mümkündür. Ancak mahkeme hiçbir şekilde idari merci tecavüzü gerekçesi ile davanın reddine karar veremeyecektir²⁴⁹.

²⁴⁸ Kaplan, **a.g.e.**, s. 375.

²⁴⁹ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **a.g.e.**, s. 194.

Böyle bir durumda sulh başvurusu sonuçlandırılmadan dava açıldığı takdirde davanın sebeple reddedilmemesi, “idari merci tecavüzü” kararı ile sonuçlandırılması gerektiği düşünülmektedir.

İdari işlemlerden doğan zararların giderilmesi talebi ile yapılan sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılması durumunda ise mahkeme tarafından nasıl bir karar verilmesi gerektiği belirgin değildir.

659 sayılı KHK kapsamında idari işlemlerden doğan zararların giderilmesi talebi ile yapılan sulh başvurusu “ihtiyari” bir başvuru türüdür. Buna göre ihtiyari bir başvuru sebebiyle davanın reddedilip edilemeyeceği değerlendirilmelidir.

2577 sayılı İYUK 11. madde kapsamında yapılan “ihtiyari idari başvurular” dikkate alındığında; bu başvuru usulü ihtiyari olduğundan, başvuruları sonuçlanmadan kişilerin dava açmaları için bir engel yoktur²⁵⁰.

Ancak 659 sayılı KHK kapsamında idari işlemlerden doğan zararların tazmini talebi ile yapılan sulh başvurusu her ne kadar ihtiyari bir başvuru olsa da ilgili KHK hükmünde açıkça “başvuru sonuçlanmadan dava açılmaz” denilmektedir. Bu durumda dosyanın incelenmesine geçilirken davalı idare tarafından “henüz sonuçlanmamış bir sulh başvurusu” olduğu mahkemeye bildirilirse ya da mahkeme bu durumdan herhangi bir yolla haberdar olursa, mahkemenin bu durumda dava şartı yokluğu sebebiyle davayı usulden reddetmesi gerekir. Zira kanun koyucu seçimlik hak olarak ilgililere dava açmadan önce sulh başvurusu yapma imkânı tanımıştır ve dava açılabilmesi için başvurunun sonuçlandırılmasını şart olarak öngörmüştür.

Fakat belirtmek gerekir ki sulh başvurusunun temelini oluşturan ve zarara yol açtığı iddia edilen idari işlemin “hukuka aykırılığı iddiası” ile açılan iptal davasında sulh başvurusunun sonuçlanmasının beklenilmesine gerek bulunmamaktadır ve başvuru sonuçlanmadan dava açılmaması kuralı iptal davasında geçerli olmayacaktır.

²⁵⁰ Danıştay 12. Daire, 07.07.2003 tarihli ve 2003/380 E., 2003/2077 K. sayılı kararı, (Çevrimiçi), www.lexpera.com.tr, 05.11.2019; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 218.

C. SULH BAŞVURUSU SÜRECİNİN GİZLİLİĞİNİN GEREKLİLİĞİ

1. Avukatlık – Vekil Sıfatı Perspektifinden Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu Üyeliği

Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu görevleri 659 sayılı KHK’da ve bu KHK’ya dayanılarak çıkartılan Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te belirlenmiştir.

659 sayılı KHK’nın 12. maddesi uyarınca “idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi” hakkında yapılan başvurular şayet ilgili madde hükümlerine uygun ve gerekli şartları taşıyan bir başvuru ise ve bu başvuru idare tarafından reddedilmez ise hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna gönderilmektedir.

Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından, bilirkişi incelemesi dâhil olmak üzere gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapılır, olayla ilgili bilgisi bulunan kişiler dinlenebilir. Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu yapacağı inceleme neticesinde bir rapor hazırlar ve hazırladığı bu raporu sulhe karar vermeye yetkili kişilere sunar.

İlgili Yönetmelikte komisyonun görevinin; herhangi bir sözleşmeye dayanıp dayanmadığına, yargıya intikal edip etmediğine bakılmaksızın idare ile gerçek veya tüzel kişiler arasında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlığın sulh yoluyla çözümlenmesine ilişkin “görüş” sunmaktan ibaret olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda sulhe karar vermeye yetkili olan makamlar komisyon tarafından hazırlanan rapora ve görüşe uymak zorunda değildir. Bir başka deyişle komisyonun raporu “görüş bildiren işlem” niteliğindedir ve icrai değildir.

Komisyon, idari işlem veya eylemler nedeniyle yapılan sulh başvurularını incelerken raporunda; zarara yol açan olay ve nedenleri, zarar ile işlem ya da eylem arasındaki illiyet bağının var olup olmadığı, zararın meydana geliş şekli, idarenin tazminat sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tutara yer verir.

Komisyon üyeleri ise her idarenin kendi bünyesinde üst yöneticinin görevlendireceği, biri hukuk birim amiri, biri hukuki uyuşmazlıkla ilgili birim amiri ve biri de hukuk biriminde görevli olanlar arasından seçilecek bir kişi olmak üzere en

az üç üyeden oluşur. Hukuk birimi, idarelerde hukuk hizmetlerini yürüten birimi; hukuk birim amiri ise idarelerin merkez teşkilatındaki hukuk biriminin amirini ifade etmektedir.

Hukuk birimlerinin görevleri de 659 sayılı KHK'nın 4. maddesinde belirtilmiştir. Hukuk birimlerinin görevlerinden bir tanesi de; idarenin taraf olduğu adli ve idari davalarda, iç ve dış tahkim yargılamasında, icra işlemlerinde ve yargıya intikal eden diğer her türlü hukuki uyuşmazlıklarda idareyi temsil etmek, dava ve icra işlemlerini vekil sıfatı ile takip etmektedir.

Hukuk birimi yetkililerinin hukuki uyuşmazlık danışma komisyonu üyesi olmasının iki boyutu vardır: bunlardan ilki, hukuki uyuşmazlık danışma komisyonunun bağımsızlığı ve tarafsızlığının²⁵¹ sağlanmasındaki güçlük, ikincisi ise komisyon üyelerinin verdikleri görüşün aksine savunma yapmak durumunda kalma ihtimalidir.

Ayrıca komisyonunun nitelendirme yaparken idareyi kusurlu veya kusursuz, birleşik kusurlu olarak tanımlaması önem arz eder. Bu nitelemenin yapılmaması veya eksik yapılması bütün olarak sonucu etkileyecek ve aynı zamanda ileride kamu ajanından rücuda temel belge olacaktır.

659 sayılı KHK kapsamında hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun görüşü bağlayıcı olmadığından sulhe yetkili makamlar bu görüşe uymak zorunda değildir.

Bununla birlikte hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu idari işlem veya eylemden dolayı bir zarar tespit edebilir, illiyet bağının varlığını ve idarenin sorumluluğunu raporunda ortaya koyabilir ve bir tazminat miktarı belirtebilir. Şayet sulhe yetkili makam, bu rapora uymak istemezse ve sulh olumsuz sonuçlanırsa, söz konusu uyuşmazlık yargı mercilerinin önüne taşınabilir. Bu durumda, hukuk biriminin, sulh başvurusu değerlendirme sürecinde verdiği görüşü bir kenara bırakıp, idareyi yargı merci önünde vekil sıfatı ile temsil etmesi beklenecektir.

²⁵¹ Odyakmaz, Çınarlı, Avcıoğlu-Aksoy, **a.g.e.**, s. 108.

Avukatlık Kanunu 38. maddede; aynı işte menfaati zıt bir tarafa mütalaa vermiş olan avukatın diğer tarafın işini ret zorunluluğu vardır. Ancak 659 sayılı KHK'ya bakıldığında zaman hem idarenin aleyhine görüş bildirme yetkisi hem de olası bir davada temsil yetkisi hukuk birimine bırakılmıştır.

Sulh başvurusunda bulunan kişinin ise, hukuki uyuşmazlık komisyonunun kendi lehine verdiği bir görüşü mahkeme önünde ileri sürmesi önünde herhangi bir engel yoktur.

Tüm bu hususlar hukuk birimindeki görevlilerin aynı zamanda “vekil” sıfatını taşımaları, davada temsile yetkili olmaları ile uyuşmamaktadır. Aynı zamanda hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu üyeliğinin tarafsızlığına gölge düşürmektedir.

Bu kapsamda 659 sayılı KHK kapsamında sulh başvurusu neticesinde oluşan dosyaların gizliliği gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nda bu husus dikkate alınmış ve bu doğrultuda düzenleme yapılmıştır. İlgili Kanun'a göre; taraflarca aksi kararlaştırılmadıkça arabulucu, arabuluculuk faaliyeti çerçevesinde kendisine sunulan veya diğer bir şekilde elde ettiği bilgi ve belgeler ile diğer kayıtları gizli tutmakla yükümlüdür. Aynı şekilde taraflar ve görüşmelere katılan üçüncü kişiler de gizliliğe uymak zorundadırlar.

Arabuluculuk, tarafsız bir üçüncü kişinin uyuşmazlık içinde bulunan taraflara kabul edilebilir ortak bir çözüm bulmaları konusunda yardımcı olması, yol göstermesidir²⁵². Bu görüşmeler sırasında kişilerin çözüme ulaşmaları, anlaşma sağlamaları için bir ortam yaratılır ve taraflar her türlü konuyu, örneğin aleyhlerindeki iddiaları kabul edip etmediklerini, ne kadar tazminat ödeyebileceklerini konuşabilirler. Bu sebeptendir ki ilgili Kanun düzenlenirken arabuluculuk neticesinde anlaşma sağlanamazsa ise uyuşmazlık yargı mercii önüne gideceğinden tarafların arabuluculuk görüşmesinde dile getirdikleri, aleyhlerindeki beyanlarının mahkeme önüne taşınmaması hassasiyeti gösterilmiştir. İlgili kanunda, uyuşmazlığın arabuluculuk yolu

²⁵² Çağatay Akça, “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Arabuluculuk ve Uzlaştırma”, **Ankara Barosu Hukuk Gündemi Dergisi**, S: 1, Ankara 2009, s.26.

ile sona erdirilmesi için taraflarca ileri sürülen görüşler ve teklifler, arabuluculuk faaliyeti esnasında, taraflarca ileri sürülen öneriler veya herhangi bir vakıa veya iddianın kabulü gibi hususların mahkeme, hakem veya herhangi bir idari makam tarafından istenemeyeceği, delil olarak sunulmuş olsa dahi hükme esas alınmayacağı açık bir şekilde kurala bağlanmıştır.

Kanun'un gerekçesinde²⁵³ maddenin getiriliş amaçlarından biri olarak; *“Bu gizliliğin korunacağına olan güven, tarafları arabulucuya başvurma konusunda daha fazla teşvik edecektir. Bu sebeple, maddede, gizlilik ilkesine ilişkin olarak arabuluculuk faaliyeti sırasındaki beyan, bilgi ve belgelerin kullanılmayacağı haller, kapsamı çizilerek belirtilmiş, böylece uygulamada ortaya çıkabilecek tereddütler engellenmek istenmiştir. (...) Tarafların arabuluculuk görüşmeleri sırasında kabul ettikleri vakıa ve iddialarla bağlı olmama yönündeki istekleridir. Yargılama dışında, özgür bir müzakere ortamında kabul edilen vakıa ve iddialarla bağlı olacağını düşünen taraflar, çok dikkatli davranacaklar, tartışma ve görüşmede istenen samimiyet sağlanamayacaktır. Söylediklerinin daha sonra aleyhlerine kullanılma ihtimali, tarafların açık olmaması sonucunu doğuracaktır. Bu ise, arabuluculukta sağlıklı sonuç almaya engeldir.”* gösterilmiştir.

659 sayılı KHK kapsamında da sulh başvurusu sürecinde de hukuk uyuşmazlıklarında arabuluculuk sürecine benzer bir gizlilik prosedürü, daha sonra mahkeme aşamasında başvuru tarafından kullanılma ihtimaline karşı hem hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun hazırlayacağı raporun içeriğine olumsuz etki etmemek, bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürmemek hem de olası bir davada hukuk birimini kendi hazırladığı rapor içeriği ile farklı görüşü savunmak durumunda bırakmamak açısından bir gereklilik olarak ön plana çıkmaktadır.

²⁵³ Türkiye Büyük Millet Meclisi, 233 Sıra Sayılı, Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Adalet Komisyonu Raporları (1/486), 1/486 Esas Numaralı Tasarının Madde Gerekçeleri, s. 10.
(<http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamaları/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6325ss.pdf>)

2. Sulh Dosyasının Olası Bir Davada Delil Niteliği

2577 sayılı İYUK'un 31. maddesi, idari yargılama usulünde 6100 sayılı HMK'nın uygulanacağı halleri düzenlemektedir. 2577 sayılı İYUK'ta delillere ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almamakta, delillere ilişkin olarak 6100 sayılı HMK'nın bazı hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmektedir.

6100 sayılı HMK'da deliller, hukuk yargılamasındaki “ taraflarca getirilme ilkesi” ile uyumlu olarak “takdiri deliller” ve “kesin deliller” olarak ikiye ayrılmaktadır. Kesin deliller, sahip oldukları hukuki nitelik gereği mahkemeyi bağlayıcı değiller olup, bu deliller üzerinde hâkimin takdir yetkisi bulunmamaktadır; takdiri deliller ise nihayetinde mahkemede kanaat oluşturmaya yarayan deliller olmaktadır²⁵⁴. Kesin delil ve takdiri delil ayrımı gözetilmeksizin tüm deliller hukuk yargılamasında mahkemeye taraflarca sunulmaktadır.

“Re’sen araştırma ilkesi” kapsamında ise deliller taraflarca edinilerek getirilebileceği gibi, yargılama makamı da delil elde etme yetkisine sahiptir. Bu sebeptendir ki idari yargılama hukukunda yargılama makamının, taraflarca elde edilmiş olsun ya da olmasın bakılmaksızın, delil elde etmesi mümkündür²⁵⁵.

Re’sen araştırma ilkesi gereğince, hâkim davayı aydınlatma yükümlülüğünü yerine getirirken üçüncü kişilerle işbirliği yapması beklenir. Bununla birlikte idari davalarda bilgi ve belgeler çoğunlukla idarenin yedinde olduğundan mahkemenin bu işbirliği talebi çoğunlukla idareye yönelmektedir²⁵⁶. İdareye işbirliği için yönelim olmasının sebebi ise büyük ölçüde idarenin davaya ilişkin maddi kaynakları elinde bulundurması ve idarenin mevzuata hâkim olup bir hukukça tarafından temsil edilmesi olarak görülmektedir²⁵⁷.

Yargılama sırasında hâkimin her türlü delili talep etme yetkisi olduğu ve bu taleplerini çoğunlukla idareye yönelttiği dikkate alındığında 659 sayılı KHK

²⁵⁴ Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, C.II, İstanbul 2001, s. 2033.

²⁵⁵ Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 341.

²⁵⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 32.

²⁵⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 33.

kapsamında yapılan bir sulh başvurusunun ve buna istinaden açılan dosyanın mahkeme tarafından istenilip istenilmeyeceği, bu dosyanın ve dosya içeriklerinin delil olarak nitelendirilip nitelendirilmeyeceği konusu akla gelmektedir.

659 sayılı KHK kapsamında yapılan sulh başvurusunun ve dosya içeriğinin “mahkemece talep edilemeyeceği” ya da olası bir davada hükme esas alınamayacağına ilişkin bir düzenleme mevcut değildir.

659 sayılı KHK’ya göre; hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu gerekli gördüğü durumlarda bilirkişi raporu almak, keşif yaptırmak ve hatta tanık dinlemek gibi çeşitli yöntemlerle delil toplama yetkisine sahiptir. Ancak 659 sayılı KHK kapsamında sulh başvurusu dosyası içeriğinde toplanan delillerin daha sonra mahkemede aleyhe delil olarak kullanılmayacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır.

Kararnamede herhangi bir gizlilik hükmü olmaması, sulh başvuru dosyasının olası bir yargılamada delil olarak kullanılması önünde bir engel olmaması büyük bir eksiklik olup, bu eksiklik idarenin kendi aleyhine delil toplamaktan kaçınması sonucunu doğurabilir²⁵⁸ ve “sulh” neticesinde uzlaşma sağlanması amacına ulaşılmasını güçleştiren bir etki olarak düşünülmektedir. Ayrıca gizlilik hükmünün olmamasının örneğin bir başvuruçunun sulh başvurusunda talep ettiği tutardan daha yüksek bir tutarı mahkemeden talep edebilmesi açısından da olumsuz etkileri olacaktır.

Bunların yanı sıra idari yargılamada 2577 sayılı İYUK “bilirkişi”, “keşif” gibi delillere atıf yapılmışken “tanık” ve “yemin” deliline atıf yapılmamıştır. Ancak 659 sayılı KHK’da “tanık” deliline başvurulabileceği hükmü yer almaktadır. 2577 sayılı İYUK’ta hem yemin hem de tanık deliline başvurulamazken 659 sayılı KHK uyarınca tanık dinlenilebilmesi ve hatta gizlilik hükmü olmaması sebebiyle idari yargılama usulü kanunu ile kararname hükümleri birbirleri ile çelişki yaratmaktadır.

Tüm bu çelişkiler ve hükümler birlikte değerlendirildiğinde; ilk bakışta mahkeme tarafından sulh başvuru dosyasının talep edilebilmesi, idare karşısında zayıf durumda olan diğer tarafın lehine gibi görünse de “idari yargılamada sulh kurumuna”

²⁵⁸ Odyakmaz, Çınarlı, Avcıoğlu-Aksoy, **a.g.e.**, s. 109.

işlerlik kazandırabilmek için ilgili kararnamede gizliliğe ilişkin genel düzenleyici bir hüküm bulunması gerekliliktir.

Gizlilik hükmü olmadığı ve mahkeme tarafından dosyanın istenilmesi mümkün olduğu müddetçe, hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu başvuru lehine değerlendirme yapmaktan kaçınacak, sulhe yetkili makam bir teklif sunmaktan imtina edecek ve nihayetinde 659 sayılı KHK kapsamında “idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi” örneğinin bir süre daha görülmesi zorlaşacaktır.

SONUÇ

Sulh, tarafların aralarındaki uyuşmazlığı sona erdirmek amacıyla yaptıkları bir sözleşmedir. Sulh sözleşmesinde taraflar, aralarındaki uyuşmazlığı karşılıklı rıza göstermek ve fedakârlıkta bulunmak suretiyle sona erdirmektedir.

Taraflar arasındaki uyuşmazlığın çözümü noktasında büyük bir öneme sahip olan sulh sözleşmesi, tarihte çeşitli görünümlemlerle varlığını sürdürmüştür. Ancak Türk Hukukunda Cumhuriyet döneminde ilk olarak açık bir düzenlemeyle 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda yer almıştır.

Sulh sözleşmesi, aslında Borçlar Hukuku temeline dayanan, bir özel hukuk sözleşmesi olduğundan kanuni dayanağa uzun süre ihtiyaç duymamıştır. Fakat her sözleşme gibi, emredici hukuk kurallarına, kanuna veya kamu düzenine, ahlaka ve adaba aykırı olmadığı müddetçe mülga Borçlar Kanununun 19. ve 20. maddeleri uyarınca sulh sözleşmeleri geçerli olmaktadır.

Günümüzde 6100 sayılı HMK ile açıkça düzenleme altına alınan sulh kurumu bu kapsamda mahkeme içi sulh ve mahkeme dışı sulh olarak temel bir ayrım ile ele alınmaktadır. 6100 sayılı HMK ile düzenlenen ve uygulanan sulh kurumu kural olarak mahkeme içi sulh olmakla, mahkeme dışı sulh Borçlar Hukuku bağlamında sui generis bir sözleşme olarak varlığını sürdürmekte, etki ve sonuçlarını meydana getirmektedir.

6100 sayılı HMK'da düzenlenen sulh kurumu, sulhün hukukumuzdaki en açık ve en çok uygulanan düzenlemesidir. 6100 sayılı HMK'da düzenlenen bu sulh kurumu, taraflar arasında ortaya çıkan özel hukuktan kaynaklanan, tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri davalar açısından mümkündür. Taraflar yalnızca üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri konularda sulhu tercih edebilir.

Sulhün bu düzenlemesinden hareketle kuruluşu kanunlara dayanan, kamu hizmetinin yerine getirilmesi işlevini üstlenen idarelerin taraf olduğu uyuşmazlıklar açısından ise 6100 sayılı HMK'da düzenlenen sulh kurumunun uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Bu husus temel olarak idare hukukunun mahiyetinden, idarenin işlem ve eylemleri ile ilgili olarak uygulanacak hukuki rejimin farklılığından ve

nihayetinde aslında idarenin, özel hukuk kişilerinden farklı olarak serbestçe tasarruf etme kabiliyetinin bulunmamasından kaynaklanmaktadır.

Ancak her ne kadar 6100 sayılı HMK kapsamında düzenlenen sulh, idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar için doğrudan uygulanabilir değilse de idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümünde uygulanabilecek çeşitli hukuki düzenlemeler hukukumuzda mevcuttur. Nitekim 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun alternatif bir çözüm yöntemi öngörerek terör faaliyeti kapsamına giren eylemler veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören kişilerin zararlarının sulh yolu ile giderilmesine ilişkin hususları düzenlemiştir. Bunun haricinde 2941 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda da "sulh" benzeri bir kurum olan uzlaşma usulü benimsenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununda benzer şekilde belediyelerin vergi, resim ve harçlar dışında kalan, dava konusu uyuşmazlıkları anlaşma yolu ile sona erdirmeleri konusunda takdir yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklardan kamu zararlarından doğan alacakların sulh yolu ile tahsil edilebileceği düzenlenmiştir. Bunlar idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümünde uygulanabilen mevzuata örneklerdir.

4353 sayılı Maliye Vekâleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayet Kadrolarında Bazı Değişikliklerin Yapılmasına Dair Kanun'un 30. Ve 31. maddelerinde ise genel bütçe kapsamındaki idarelerin taraf olduğu uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi düzenlenmekteydi. 02.11.2011 tarihine gelindiğinde ise 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiş ve 4353 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 659 sayılı KHK ise halen yürürlükte ve idarelerin taraf olduğu adli ve idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümünü ayrı ayrı düzenlemektedir.

İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar genellikle idarenin tek taraflı, kamu gücünü kullanarak tesis ettiği işlemlerden kaynaklansa da idare, kimi zaman özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların da tarafı olabilmektedir. İdarenin taraf olduğu adli uyuşmazlıklar, idarenin sahip olduğu hak ve fiil ehliyeti ile özel hukuka tabi sorumlulukları çerçevesinde ortaya çıkan uyuşmazlıklardır ve bu uyuşmazlıkların çözüm yeri adli yargı mercileridir.

İdari uyuşmazlık ise en genel hali ile idarenin, idare hukukundan kaynaklanan faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan uyuşmazlıklardan kaynaklanan bir kavramdır. İdarelerin kamu hizmetlerini yürütmek, kamu sağlığı ve kamu güvenliği sağlamak için tek taraflı olarak ve kamu gücünü kullanarak yapmış oldukları işlem ve eylemler genel olarak kamu hukukunun konusu içinde kalmaktadır. Kamu hukukunun konusuna dâhil faaliyetlerde ise idareler sahip oldukları kamu gücünden dolayı, özel hukuk kişilerinden farklı ve üstün konumda bulunmaktadır. Bu kapsamda idari uyuşmazlık kavramı, idarenin idari işlem ve/veya eylem tesis ederken, idare hukuku kurallarına aykırı hareket etmesi sonucu meydana gelen uyuşmazlıkları ifade etmektedir ve idari uyuşmazlık niteliğini haiz uyuşmazlıklar, idari yargı mercileri tarafından çözüme kavuşturulmaktadır.

Bu kapsamda 659 sayılı KHK da adli ve idari uyuşmazlıkların özelliklerini dikkate alarak, 12. maddede idarenin taraf olduğu idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümüne ilişkin usul ve şartları belirlerken, 9, 10, 11. Maddelerinde idarenin taraf olduğu adli uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin şartlar ile usul ve esaslar belirlenmiştir. Bir başka deyişle, 659 sayılı KHK, idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkları ayırmak suretiyle, bu uyuşmazlıkların özelliklerini dikkate alarak bir düzenleme yapmıştır.

Çalışmamızın da konusunu oluşturan, idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümüne ilişkin 12. maddeye göre idari işlemler veya idari eylemler sebebi ile doğan bir zararın tazmini için uyuşmazlığın tarafı olan kişiler, sulh başvurusunda bulunabilecektir. 659 sayılı KHK'nın 12. maddesi kapsamında, idari eylemler sebebi ile İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesi gereğince yapılan ön karar başvuruları da sulh başvurusu olarak kabul edilecektir.

İdari uyuşmazlıklar açısından uyuşmazlığın giderilmesi, idari işlem veya idari eylem sebebi ile doğan zararın giderilmesini ifade etmektedir. Buna göre idari uyuşmazlıklar açısından yalnızca tam yargı davası açılarak ortaya çıkan zararın tazmin edilebileceği durumlarda sulh yoluna başvurulması mümkündür. 659 sayılı KHK kapsamında sulh yoluna başvuru yapılabilmesi için “sübjektif ehliyet koşulu” olarak da ifade edilen kişisel, güncel ve meşru bir menfaatin ihlali yeterli olmamaktadır. Bir başka deyişle 659 sayılı KHK kapsamına iptal davalarına konu olabilecek uyuşmazlıkların dâhil olmadığı değerlendirilmektedir.

659 sayılı KHK’nın 12. maddesi uyarınca kişilerin idari işlem veya eylemler sebebiyle uğradıkları zararların tazmini amacıyla yapacakları bir sulh başvurusu, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracaktır. Şayet yapılan bu sulh başvurusu altmış gün içerisinde sonuçlandırılmazsa, başvuru ile durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam edecektir.

Tam yargı davasına konu olabilecek, idarenin bir tarafını teşkil ettiği idari uyuşmazlığın sulh yolu ile giderilmesi için yapılan başvurular Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu’na gönderilmekte, Komisyon, başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın kaynağının idari eylem veya işlem olup olmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin giderim yükümlülüğünün olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarını tespit etmektedir. 659 sayılı KHK kapsamında, ilgili mevzuat hükümlerinde öngörülen başvuru usullerinin eksiksiz olarak yerine getirilmesi halinde sulh başvurusu hakkında Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu tarafından incelenme yapılarak rapor gönderildikten sonra ise başvurunun sonuçlandırılması aşamasına geçilmektedir.

Sulh başvurusu Komisyon raporundan sonra olumlu ya da olumsuz sonuçlanabilmektedir. Sulh başvurusu; başvurunun altmış gün içerisinde sonuçlandırılmaması sebebiyle zımnen red halinde, sulh başvurusunun başvuruyu alan ya da 11. madde uyarınca karar vermeye yetkili merciler açık bir şekilde reddedilmesi halinde ya da sulh davetinde belirtilen tarihte başvuruğunun gelmemesi veya yasal temsilcisini göndermemesi halinde olumsuz sonuçlanacaktır.

Kişiler tarafından yapılacak sulh başvurusunun Komisyon raporuna uygun olarak kabul edilerek olumlu sonuçlanması neticesinde sulh anlaşması tutanağı imzalanacaktır. İmzalanan bu sulh anlaşması tutanağı idare ile ise birey arasındaki uyuşmazlığı sona erdirecek, bu tutanak ilam niteliğinde bir belge sayılacak ve ilamların icrasına konu olabilecektir.

Uyuşmazlık konusunun sulh yolu ile ortadan kaldırılmasından sonra sulh olunan konu taraflarca dava konusu yapılamayacaktır. Bunun sebebi ise sulh anlaşması tutanağının ilam niteliğinde olması ve sulh anlaşması tutanağında yer alan konu hakkında bir “ilam niteliğinde belge” olduğundan aynı konuda bir dava açılması mümkün olmamasıdır.

Bununla birlikte sulh anlaşması tutanağı esasında idarenin taraf olduğu adli ya da idari uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin olup olmadığına bakılmaksızın bir özel hukuk sözleşmesidir ve geçerli ve hüküm ifade edebilen bir sözleşme olabilmesi için, içeriği itibariyle emredici hukuk kurallarına ve kamu düzenine aykırı olmaması, aynı zamanda konusunun, fiili veya hukuki açıdan imkânsız bulunmaması gereklidir.

İmzalanan sulh anlaşması tutanağı, ilam niteliğini haiz olduğundan yargı mercileri tarafından verilmiş, belli miktar paranın ödenmesini içeren kararlar ile benzer şekilde infaz olunabilir. İdari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesini düzenleyen 12. maddeye göre; vadeye bağlanmamış alacakların tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından önce ve vadeye bağlanmış alacakların ise vadenin dolmasından önce icraya konulamayacağı düzenlenmiştir. Ödemenin bu şekilde öngörülen süreler içerisinde yapılmaması durumunda, sulh başvurusunda bulunan kişi tutanağı icraya koyarak, alacağın tahsili yoluna gidebilir.

659 sayılı KHK kapsamında idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesi mümkün olmakla birlikte uygulamada pek örneğine rastlanılamamaktadır. 659 sayılı KHK’nın yürürlüğe girmesinden itibaren yaklaşık 8 yıl geçmesine rağmen hem idarelerce hem de kişiler tarafından uyuşmazlıkların sulh yolu ile çözümünün etkin bir şekilde uygulanmadığı görülmektedir. Bu sebeple bu düzenleme, aslında kendisinden beklenen yargının iş yükünü azaltma ve kişilerin taleplerine hızlı kavuşmasını sağlama işlevi hali hazırda yerine getirememektedir. Bunun temelinde ise idari makamların

idari bir uyuşmazlığın yargı mercileri dışında kendileri sorumluluk olarak giderilmesinden kaçınmaları yatmaktadır. İdari makamlardaki kamu görevlileri uzlaşma ile ilgili görevlerinden dolayı hukuki güvencelerinin bulunmaması ve mali sorumluluk kaygısı ile uyuşmazlıkların yargı mercileri arada olmadan çözümlenmesinden uzak kalmalarına sebep olmaktadır. Her ne kadar sulh anlaşması tutanağının ilam niteliğinde olması Sayıştay denetimlerinde koruma sağlayabilecekse de kamu görevlilerinin şahsi kaygıları da 659 sayılı KHK kapsamında idari uyuşmazlıkların sulh yolu ile giderilmesine engel olmaktadır.

Tüm bu hususlar göz önünde bulundurularak 659 sayılı KHK kapsamında sulh yoluna başvuru yapılmasının zorunlu hale getirilmesi bu kuruma işlerlik kazandırabilir. Zira bu kurumun etkili olması ve nihayet uyuşmazlıkların bu şekilde çözümlenmesi ancak idari makamların tereddütlerinin giderilmesi, yargı dışı çözüm yollarının öneminin benimsenmesi ile mümkün olabilir. Aynı zamanda kamuoyunun bilinçlendirilmesi, yargı dışı çözüm yollarına kişilerin teşvik edilmesi, bu çözüm yöntemlerinin devamlı olarak altının çizilmesi önemlidir.

Son olarak 659 sayılı KHK’da ön plana çıkan eksikliklerden biri olarak gizlilik hükmünün gerekliliği hususu hakkında bir düzenleme yapılmalıdır. Zira bu eksiklik hem Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun tarafsızlığına hem de idare ile sulh başvurusu aşamasında dile getirdikleri hususların mahkemede kullanılması çekincesi ile sulh kurumunun amacına gölge düşürmektedir.

KAYNAKÇA

Dörtok Abacı, “Bir Sorun Çözme Yöntemi Olarak Sulh: 18. Yüzyıl Bursa Zeynep: Kadı Sicillerinden Örnekler ve Düşündürdükleri”, **Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM**, S. 20, Ankara 2006, 105-115.

Akça, Çağatay: “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Arabuluculuk ve Uzlaştırma”, **Hukuk Gündemi Dergisi**, 2009, S. 1, s. 25 - 36.

Akgüner, Tayfun / **İdare Hukuku**, 8. B., Der Yayınevi, İstanbul 2017.
Berk, Kahraman:

Akıllıoğlu, Tekin: **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Ankara 1983.

Akyılmaz, Bahtiyar: **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara 2000.

Akyılmaz, Bahtiyar: “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, **İÜHFM**, C. LXIX, 2011, S. 1 – 2, s. 61 – 78.

Akyılmaz, Bahtiyar / **Türk İdare Hukuku**, 8. B. Ankara Seçkin Yayınları 2017.
Sezginer, Murat /
Kaya, Cemil:

Akyılmaz, Bahtiyar / **Türk İdari Yargılama Hukuku**, 2. B., Ankara 2019.
Sezginer, Murat /
Kaya, Cemil:

Alangoya, Yavuz / **Medeni Usul Hukuku Esasları**, 7. B, İstanbul 2009.
Yıldırım, Kamil /
Deren-Yıldırım,
Nevhis:

- Ansay, S. Şakir: “Sulh”, **AÜHFD**, S. 2, 1943, s. 200 - 258.
- Arat, Nilay: “İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Halli Önündeki Engeller”, **İÜHFM**, 2011, C. LXIX, S. 1 - 2, s. 891 - 906.
- Arık, Fikret: “Mahkeme Önünde Sulh”, **AÜSBFD**, C. 9, S. 1, 1954, s. 141 - 157.
- Atalı, Murat: **Pekcanitez Usül Medeni Usül Hukuku**, C. III, 15. B., İstanbul 2017.
- Atay, Ender Ethem: **İdare Hukuku**, 3. B., Ankara 2012.
- Ayanoğlu, Taner: “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul 2003.
- Azrak, Ülkü: “İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözme Usulleri”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl, 11 Mayıs 2009**, Ankara Danıştay Yayınları, Yayın No.79, 2010, s. 71 – 85.
- Berk, Kahraman: “İdari Yargılama Usulü ile Bütünleştirilmiş Olarak Yönetmelik Yöntem Yasası”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2004, s.187.
- Bilge Necip / Önen Ergun: **Medeni Yargılama Hukuku Dersleri**, 3. B., Ankara 1978.
- Candan, Turgut: **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.
- Ceylan, Mahmut: **İdari Yargıya Hâkim Olan İlkeler**, 1.B., İstanbul, 2017.

- Cidecigiller, Aynur: “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Çözülmesi”, Konya Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Konya 2014.
- Çağlayan, Ramazan: “İdari Yargıda Kesin Hüküm”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 3, S. 1, 1999, s. 124 – 141.
- Çağlayan, Ramazan: **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, 3. B. Ankara 2004.
- Çağlayan, Ramazan: **İdari Yargılama Hukuku**, 9. B., Ankara 2017.
- Çolak, N. İlker: “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları”, **İdari Yargıda Yargılama Süreçlerinin Yeniden Değerlendirilmesi, Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu, 11 Mayıs 2012**, Ankara Danıştay Yayınları, Yayın No: 83, s. 97 – 118.
- Darendeli, Vahap: **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, 1.B, Ankara 2004.
- Duran, Lütfi: “İdari İşlemden Sorumluluk İptal Davası – Tam Yargı Davası”, **İÜHFM**, C. 33, S. 3 – 4, 1967, s. 3 – 26.
- Erkut, Celal: **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara 1990, Danıştay Yayını No.51.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, C. 1, 2. B., Bursa Ekin Kitabevi 2009.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, C. 2, 2. B., Bursa Ekin Kitabevi 2009.
- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, Gün. 10. B, İstanbul İmaj Yayınevi 2011.

Gözübüyük, A. Şeref / **İdare Hukuku Cilt 1, İdare Hukuku**, Gün. 12. B.,
Tan, Turgut: Ankara Turhan Kitabevi 2018.

Gözübüyük, A. Şeref / **İdare Hukuku Cilt 2, İdari Yargılama Hukuku**, Gün. 9.
Tan, Turgut: B, Ankara Turhan Kitabevi 2017.

Hasoğlu, Aynur: “İdarenin Sorumluluğu Bağlamında Yargı Dışı Çözüm
Yolu Olarak Sulh”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Dergisi**, C. 25, S. 2, 2017, s. 65 - 87.

Ildır, Gülgün: **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Medeni Yargıya
Alternatif Yöntemler**, 1.B. Ankara 2003.

Kaplan, Gürsel: **İdari Yargılama Hukuku**, 3.B, Bursa 2018.

Karaarslan, Mehmet: “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif
Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Giderilmesi”, **TBB
Dergisi**, S.140, Ocak-Şubat 2019, s. 71 - 113.

Karataş Durmuş, Vergi Uyuşmazlıklarında Barışçıl Çözüm Yolları: Fransa
Neslihan: Örneği, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 2016/1, s. 47-
76

Kaya, Cemil: “**Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İşlemler**”,
Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran-
Aralık 2005, Cilt: IX, Sayı 1-2.

Kılıçoğlu, Ahmet: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 16.B, Ankara 2012.

Kuru, Baki: **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, C.IV, İstanbul 2001.

Kuru, Baki / Arslan, **Hukuk Muhakemeleri Kanunu**, 39. B., Ankara 2013.

Ramazan / Yılmaz,

Ejder:

Kuru, Baki / Arslan, **İcra ve İflas Hukuku**, 28.B., Ankara 2014.

Ramazan / Yılmaz,

Ejder:

Odyakmaz, Zehra: “Hukukta Zaman ve İdare Yargıda Makul Süre Sorunu”,
Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, C. 1, S. 2, Temmuz
2010.

Odyakmaz, Zehra / **İdari Yargı**, 8. B, İstanbul 2012.

Kaymak, Ümit / Ercan,

İsmail:

Odyakmaz, Zehra / **İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm**
Çınarlı, Serkan / **Usulleri**, 2.B,Ankara 2018.

Avcıoğlu-Aksoy,

Ezgi:

Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 3, 3. B.,
İstanbul 1966.

Önen, Ergun: **Medeni Yargılama Hukukunda Sulh**, Ankara 1972.

Özbek, Mustafa **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**, C.1, 4.B, Ankara 2016,
Serdar:

Özbek, Mustafa: “Dünya Çapındaki Adalete Ulaşma Hareketiyle Ortaya
Çıkan Gelişmeler ve Alternatif Uyuşmazlık Çözümü”,
AÜHFD, C. 1, S. 2, 2002, s. 121- 162.

Özkan, Gürsel: “Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh
Yoluyla Çözümü”, **Uluslararası Avrasya Ekonomileri**

Konferansı, 29-31 Ağustos 2016, (Çevrimiçi)
<https://www.avekon.org/papers/1544.pdf> , 20.04.2019,
s.260-266.

Öztürk, Burak: “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri” Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2000.

Pekcanıtez, Hakan / **Pekcanıtez Usül Medeni Usül Hukuku**, C. III, 15. B., Yeşilırmak, Ali: İstanbul 2017.

Sezer, Yasin / Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular, **AÜHFD**, C. 57, Hüseyin: S. 4, 2008, s. 337-366.

Sezginer, Murat: **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Ankara 2000.

Sığrı, Ünal / Varoğlu, **Müzakere ve Arabuluculuk**, 1. B, Ankara 2013 Kadir:

Şahin Ceylan, Şule: **Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**, 1. B., İstanbul 2009.

Tan, Turgut: **İdare Hukuku**, 7.B, Ankara 2018.

Tanrıver, Süha: “Mahkeme Huzurunda Yapılan Sulhler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 49, S. 1, 1994, s. 333 - 348.

Tanrıver, Süha: **İlâmlı İcra Takibinin Dayanakları ve İcranın İadesi**, Ankara 1996.

- Tekinsoy, Ayhan: “İdari Sözleşme Rejiminin Temel Özellikleri”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara 2002.
- Uluslan, İlhan: “Maddi Hukuk ve Usul Hukuku Bakımından Sulh Sözleşmesi”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 5, S. 7, İstanbul 1971, s. 149 - 203.
- Uluslan, Banu: “Sulh Sözleşmeleri”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Erhan Adal’a Armağan, C. VIII/2, İstanbul 2011, s. 975 - 993.
- Uler, Yıldırım: **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara 1970.
- Umar, Bilge: **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi**, İstanbul 2011.
- Uyanık, Halit: "Türk İdare Hukukunda Zımni Red Ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler" **İÜHFM** 72 / 1 (Haziran 2014): 673 - 694.
- Yayla, Yıldızhan: **İdare Hukuku**, 2. B, İstanbul 1990.
- Yeşilırmak, Ali: **Türkiye'de Ticari Hayatın ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi İçin Uyuşmazlıkların Etkin Çözümünde Doğrudan Görüşme, Arabuluculuk, Hakem-Bilirkişilik ve Tahkim: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, 4. B., İstanbul 2011.
- Yeşilyurt – Duran, Alı: “İptal Davalarında Sulh”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, S. 2, 2016, s.121-154.
- Yılmaz, Ejder: **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi**, C. 3, 3.B., Ankara 2017.

Yılmaz, Ejder: **Hukuk Sözlüğü**, 4. B., Ankara 2010.

Zabunoğlu, Yahya K.: **İdare Hukuku**, C.I, Ankara 2012.

