

İDARENİN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLARIN ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ İLE GİDERİLMESİ

SETTLEMENT OF CONFLICTS WHERE A GOVERNMENTAL BODY IS A PARTY THROUGH ALTERNATIVE SOLUTIONS

Mehmet KARAARSLAN*

Özet: İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların yargı öncesi aşamada alternatif usuller ile çözümü konusunda mevzuatımızda birçok düzenleme bulunmaktadır. Ancak bütün bu düzenlemeler birkaç istisnai uygulama dışında beklenen ve istenen olumlu sonucu henüz doğurmamıştır. Bu nedenle konuyla ilgili uygulamada görülen eksiklik ve aksaklıklar da göz önüne alınmak suretiyle çalışmalar devam ettirilmekte ve konu güncelliğini korumaktadır. İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların yargı yoluyla çözümü, idare ve diğer taraflar bakımından ciddi olumsuzluklara sebebiyet vermektedir. Yargı süreci taraflar için büyük bir mali külfet, zaman ve emek kaybı yanında bireylerin idareye olan güveninin sarsılması şeklinde sonuçlara sebebiyet vermekte ve mahkemelerin iş yükünü ciddi anlamda arttırmaktadır. Dolayısıyla konunun üzerinde daha çok çalışılması gerekmektedir. Bu çalışmada mevcut yasal durum, uygulama, konuyla ilgili yapılması düşünülen taslak çalışmalar ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İdare, Uyuşmazlık, Sulh, Uzlaşma, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü

Abstract: Our legislations include a great number of regulations relating to the settlement of conflicts of which a governmental body is one of the parties through alternative methods in the pre-trial phase. All these regulations have, however, not yielded the expected and desired results apart from some exceptions. This has therefore been an issue of interest and concern that has always remained in focus and has received considerable critical attention, taking due account of weak points and shortcomings encountered in practical applications in this respect. The settlement of conflicts where governmental bodies are a party through judicial means brings about serious implications both for the related governmental body and the other party. Besides involving considerable cost and much loss of time and efficiency for the parties, the judicial process substantially increases the workload burden of courts, also bringing

* Dr. Öğretim Üyesi, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı

the governmental agencies in disrepute by individuals. For this reason, much still needs to be done in this regard. This study investigates the current legal situation, current practices and the draft work programmes in consultation in this connection.

Keywords: Governmental Body, Conflict, Conciliation, Settlement, Alternative Dispute Resolution

I. GİRİŞ

Gerek idari gerek adli uyuşmazlıkların, dava yoluna gidilmeden önce, anlaşma veya dostane çözüm yoluyla çözümlenmesini öngören yöntemlere alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri adı verilmektedir. Bu bağlamda birey ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların, idari yargıya gitmeden ve idarenin inisiyatifiyle çözümlenmesini öngören alternatif uyuşmazlık çözüm yolları oluşturulmaya ve geliştirilmeye çalışılmaktadır. Böylece adli ve idari yargı yerlerinin önüne gidebilecek dava sayısının azaltılması¹ yanında uyuşmazlıkların, daha hızlı ve kısa bir sürede çözümlenmesi² ve bu kapsamda idare bütçesinden çıkması muhtemel yargılama giderleri, faiz, tazminat vb. giderler azaltılmak suretiyle kamu yararı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yolları, sadece ülkemizde ve iç hukukumuzda değil uluslararası alanda ve uluslararası güçler tarafından da teşvik edilmekte ve ön plana çıkarılmaya çalışılmaktadır.³ Son çeyrek asırda yoğun bir şekilde kapsamlı çalışmalar yapılarak “alternatif uyuşmazlıkların çözümlenmesi” (ADR) yaklaşımları geliştirilmeye çalışılmış ve böylece daha etkin, az masraflı ve tatmin edici çatışma çözme amaçlı stratejiler geliştirilmiştir.⁴ Alternatif uyuşmazlık çözüm

¹ Turgut Candan, Açıklamalı, İdari Yargılama Usulü Kanunu, 6. Baskı, İstanbul 2015, s. 460; Nusret İlker Çolak, “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları” Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu, 11 Mayıs 2012, Ankara, s.103; Mustafa Serdar Özbek, “İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (I)”, *TBB Dergisi*, S.56, 2005, s.95.

² A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdari Yargılama Hukuku C.II, 7. Bası, Ankara, Mart 2014, s.10; Aynur Hasoğlu, İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:65, S.4, 2016, s.1986, 1987, 1993; Orhun Yet, “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları İçinde Tahkim”, II. Uluslararası Özel Hukuk Sempozyumu “Tahkim” 14 Şubat 2009, İstanbul, s.253; Gürsel Özkan, “Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh Yoluyla Çözümü” Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı, 29-31 Ağustos 2016, <https://www.avekon.org/papers/1544.pdf> (E.T. 20.10.2017), s.266.

³ Yet, s.253-254.

⁴ Thomas J. Stipanowich, ADR And The “Vanishing Trial”: The Growth Impact

yolları, temelde özel hukuk ilişkileri için geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Ancak doktrinde, karşıt görüşler⁵ olmasına rağmen idare hukuku ve idari yargı alanında da başarılı bir şekilde uygulanmaktadır.⁶ İdari ihtilafların çözümü konusunda idari yargıya alternatif olabilecek idari başvuru yolları, sulh, uzlaşma, arabuluculuk, ombudsmanlık⁷ gibi birçok çözüm yöntemi çağdaş hukuk sistemlerinde uzun süreden beri uygulanagelmektedir.⁸ Örneğin Amerika Birleşik Devletleri,⁹ Almanya, Fransa, Belçika gibi ülkelerde arabuluculuk başta olmak üzere diğer ADR yöntemleri idari yargıda uygulanmaktadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, mahkemelerin aşırı iş yükünün önlenmesi ve azaltılması için R(86) 12 sayılı Tavsiye Kararı ile üye devletlere yargı dışı veya dava açılmışsa dava sürecinde dostane çözüm, uzlaşma ya da diğer yargı dışı yolları düzenlemeleri ve küçük miktarlı ve basit uyuşmazlıklar için yargı dışı kurumlar oluşturulması ve yine tahkim yolunu etkinleştirmeleri gibi önerilerde bulunmuştur.¹⁰

Ayrıca Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin (2001) 9 sayılı tavsiye kararı haline getirilen "İdari Merciler ve Özel Kişiler Arasındaki Davalara Alternatifler Hakkındaki Düzeltilmiş Taslak Tavsiye Kararı" ile idari merciler ve özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkların dostane

of "Alternative dispute Resolution", *Journal of Empirical Legal Studies*, Volume 1, Issue 3, November 2004, s.843; Pieter Goes, "Legal Framework Relating to Alternative Dispute Resolution in Belgian Public Law", *Mednarodna Revija za Javno Upravo*; Ljubljana Vol. 12, Iss. 2/3, (Jun 2014) , s.147.

⁵ Nilay Arat, "İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Hali Önündeki Engeller" İÜHKM, Prof. Dr. İl Han Özyay' Armağan, C. LXIX, S.1-2, Y.2011, s.892 vd.

⁶ Mustafa Serdar Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, 3. Baskı, Ankara 2013, s.789; Goes, s.143 vd; Ahmet Özkan, "Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarının Yargılama Sürecine Etkisi ve İdari Yargı Sisteminde İşlerliği," *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:2016, Sayı: CIEP Özel Sayısı, s.617 vd.

⁷ Onbudsmanlık; İngiltere'de, alternatif bir uyuşmazlık çözme yöntemi olarak kullanılmaktadır. Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s.793, 820 vd.

⁸ A. Ülkü Azrak, *İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Usulleri*", *Danıştay Başkanlığı* 141. Yıl Sempozyumu, 11 Mayıs 2009, s.71; Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s.789.

⁹ Kural olarak arabuluculuk usulünün gönüllülük esasına dayanmasına karşın ABD'de idari uyuşmazlıklar için zorunlu arabuluculuk yönteminin de uygulandığı ifade edilmektedir. Megan Marrie, *Alternative Dispute Resolution In Administrative Litigation: A Call For Mandatory Mediation*, *The Advocates' Quarterly*, Volume 37, Number 2 August 2010, s.149,158.

¹⁰ Gözübüyük/Tan, s.11.

çözüm, uzlaştırma, arabuluculuk vb. alternatif yöntemlerle çözümü konusunda da tavsiye kararı aldığı görülmektedir.¹¹

Yine Avrupa Birliği 21.05.2008 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen 2008/52 sayılı Direktif ile medeni ve ticaret hukuku alanındaki davaların ve yine 21.05.2013 tarihli 2013/11 sayılı Direktif ile de tüketici hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların arabuluculuk yöntemiyle çözülmesi önerilmektedir.

Bu bağlamda için ülkemizde de adli uyuşmazlıklar bakımından arabuluculuk, uzlaşma ve tahkim gibi müesseseler getirilmiş, idari yargı bakımından da, idari başvuru, sulh ve uzlaşma yolları düzenlenmiştir. Son olarak 659 sayılı KHK ile yapılan düzenleme ve bu KHK'nın değiştirilmesine ilişkin Taslakla yapılması düşünülen değişikliklerde dünyada gelişen ve hızla yaygınlık kazanan alternatif uyuşmazlık çözümüne ilişkin gelişmelerin¹² ülkemizdeki yansımaları olduğunu söyleyebiliriz.

Anayasa Mahkemesi de ağır iş yükünün bertaraf edilebilmesi ve yargıya ilişkin anayasal kuralların etkinliğinin sağlanabilmesi için bu tür alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin getirilebileceğine işaret etmiştir.¹³ Zira ağır iş yükü sebebiyle davaların makul sürede bitirilememesi adil yargılanma hakkı ve davaların hızla sonuçlandırılmasını emreden Anayasa'nın 141/4. maddesini ihlal etmektedir. Aynı zamanda bu durum, Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin iş yükünü de ciddi manada arttırmaktadır.¹⁴

Bu çalışmada öncelikle özel hukuk alanında uygulanan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine değinilecek, akabinde konunun güncelliğini koruyor olması sebebiyle 659 sayılı KHK ve bu KHK'da yapılması düşünülen değişikliklere ilişkin Taslak metin üzerinden sulh müessesesi ele alınacaktır. Son olarak idarenin taraf olduğu uyuşmaz-

¹¹ Mustafa Serdar Özbek, "İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (II)", *TBB Dergisi*, S.57, 2005, s.82,83; Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s.794.

¹² Ejder Yılmaz, "Kamuda Çalışan Avukatlar", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl:2008, C.57, S.3, s.737.

¹³ Anayasa Mahkemesi, T. 3.3.2004, E.2003/98, K.2004/31, *Resmî Gazete*, T.10.07.2004, S.25518.

¹⁴ Aynur Cidecigiller, *İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 2014, s.32-33, 129.

lıkların çözümüne ilişkin 5233 sayılı Kanun, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve vergi hukuku alanında uygulanan sulh ve uzlaşma müesseseleri ile yerel yönetimlerin taraf olduğu uyuşmazlıkların alternatif usullerle çözümü konusu son değişiklikler ışığında incelenecektir.

II. ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ

A. GENEL OLARAK

Genel olarak uyuşmazlık; taraflardan birinin, bir olgu, hukuk kuralı ya da davranış biçimine ilişkin iddia veya talebinin diğeri tarafından itiraz, karşı iddia ya da inkârla karşılandığı belirli bir anlaşmazlık durumu olarak ifade edilmektedir.¹⁵

Alternatif uyuşmazlık çözümü ise genel olarak ihtilaflı olan tarafların zorunlu olarak mahkemelere ve avukatlara ihtiyaç duymaksızın kullanabildikleri, usul kurallarına bağlı olmaksızın ve sınırlı yetki sahibi arabulucu, uzlaştırmacı, hakem¹⁶ gibi tarafsız ve sınırlı yetkili üçüncü kişiler tarafından müzakerelerin yürütüldüğü usul ve uygulamalar olarak tanımlanmaktadır.¹⁷

İlk olarak Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkan alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri¹⁸ yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren geliştirilmiş¹⁹ ve uyuşmazlıkların çözümü konusunda sessiz devrim olarak nitelendirilerek popüler bir alternatife dönüştürülmüştür.²⁰

¹⁵ Şule Şahin Ceylan, *Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, İstanbul, Ağustos 2009, s.75.

¹⁶ Tahkim yolunun alternatif bir uyuşmazlık çözme yöntemi mi veya yargısal bir yol mu olduğu hususu açık değildir. Zira tahkim kararlarının temyize tabi olması vb. durumlar bu müessesenin yargısal bir yöntem olduğuna işaret etse de yargılama usulü bakımından genel kaidelerden ayrılması göz önüne alındığında tam bir yargısal yolda olmadığı ortaya çıkmaktadır.

¹⁷ Gülgün İldr, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü ve Hak Arama Özgürlüğü*, Türkiye Barolar Birliği Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı, Ankara 2004, s.392; Şahin Ceylan, s.170.

¹⁸ Aslında bu usullerin İslam ve Osmanlı hukukunda ilk zamanlardan itibaren uygulandığı görülmektedir. Osmanlı kayıtlarında; kadının arabulucu olduğu uzlaşmalar olduğu gibi tarafların kendi aralarında mahkeme önünde veya harici olarak uzlaşabildikleri ifade edilmektedir. Mustafa Avcı, "Osmanlı Ceza Muhakemesinde Sulh (Uzlaşma)", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.25, S.1, 2017, s.23 vd., 26.

¹⁹ Ahmet Özkan, s.619.

²⁰ Stipanowich, s.911.

Başlangıçta ABD’de maddi olarak küçük uyuşmazlıklar için uygulanan ADR yöntemleri, yargı giderlerinin yüksek olması, yargılama sürecinin uzun sürmesi ve kaybeden taraf aleyhine hükmedilen yüksek yargılama giderleri gibi sebeplerle bu yöntemlere rağbeti arttırmıştır.²¹ Özellikle arabuluculuk, tahkim, uzlaşma vb. ADR usullerinden memnuniyetin artması, anlaşmazlıkların çözüm süresinin kısılması, maliyetin düşmesi, üzerinde uzlaşılan edimi ifa konusunda başarılı sonuçlar elde edilmesi bu usullerin tercih edilmesinin önemli sebepleri olarak belirtilmelidir.²² Buna karşın mezkûr başarılı sonuçların alınması ADR’ye başvuran kişilerin niteliği ve kişiliği ile yakından ilişkili olduğu için tüm ihtilaflarda aynı olumlu sonuçları doğurmayabilmektedir.

Yargı öncesi çözüm usulleri vatandaşların idareyle olan ilişkilerini sağlamlaştırmak yanında yargı organlarının iş yükünü de ciddi maddada azaltacaktır.²³ Adalet Bakanlığı verilerine göre 2017 yılında Danıştay dava dairelerine gelen dava sayısı 349.592, karara çıkan dosya sayısı 143.604 ve devreden dosya sayısı 205.988 adettir. Aynı yıl içinde idari yargı ilk derece mahkemelerine gelen dava sayısı 626.229, karara çıkan dosya sayısı 143.604 ve devreden dosya sayısı 150.308 adettir.²⁴ Önceki yıllara ait istatistikler de benzer şekildedir. Görüldüğü üzere her yıl idari yargıya gelen dava sayısı ile karara çıkan dava sayısı arasındaki fark biraz daha açılmakta ve dava yükü her yıl biraz daha ağırlaşmaktadır. Buda davaların makul sürede sonuçlandırılmasını engellemektedir.

Hemen ilave edelim ki gerek adli gerek idari yargı alanında getirilen bu tür alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri yargıya duyulan güvensizlikten ziyade dava yükünün artması ve bu nedenle yargının yavaşlaması, dava sürecinin pahalı, yıpratıcı ve karmaşık olması sebeplerine dayanmaktadır.²⁵ Alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri

²¹ Kamil Yıldırım, İhtilafların Mahkeme Dışı Usullerle Çözülmesi Hakkında, Prof. Dr. Yavuz Alangoya için Armağan, İstanbul 2007, s.348; Hikmet Bilgin, Anglosakson Hukuk Sistemlerinde Arabuluculuk, *Hukuk Gündemi Dergisi*, S. 10, Bahar 2009, s.16.

²² Stipanowich, s.911.

²³ Zehra Odyakmaz/Serkan Çınarlı, İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği, Ankara 2013, s.18.

²⁴ <http://www.adliscil.adalet.gov.tr/pdf/bulten2017.pdf>.

²⁵ Azrak, s.71; Nejat Azarkan, “Alternatif Bir çözüm Yolu Olarak Milletlerarası Tica-

“yargının yerine ikame edilmeye çalışılan bir kurum olmayıp, aksine yargının etkin ve verimli çalışabilmesine ve yargı ile ilgili anayasal kuralların tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesine katkı sağlayan, yargının yanında yer alan ve uyuşmazlık çözümü bağlamında işlev gören bir mekanizmalar bütünü olarak ortaya çıkmaktadır.”²⁶ Dolayısıyla hukuki sorunların çözümünde yargısal çözüm yolları asli yol olmaya devam edecek ancak alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri yargının daha etkin bir şekilde çalışmasına yardımcı olacaktır.

B. ARABULUCULUK

Arbuluculuk; ortaya çıkan bir uyuşmazlığın, tarafların iradi müracaatı üzerine arbulucu olarak adlandırılan tarafsız ve güvenilir bir üçüncü kişi yardımıyla tarafların üzerinde anlaştıkları usul ve esaslar çerçevesinde iki tarafın da menfaatini esas alarak çözümlenmesi faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.²⁷ Benzer bir tanımlama 6325 sayılı Arbuluculuk Kanunu’nun²⁸ tanımlar başlıklı 2/b. maddesinde de yapılmıştır.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri arasında en çok kullanılan yöntem arbuluculuktur.²⁹ Arbuluculuğun yaygın olarak hukuk sistemlerinde kullanılmasındaki en önemli neden çözüm ve sürecin tarafların kontrolünde olmasıdır.³⁰ Arbulucu bu süreçte hâkim konumunda olmayıp sadece taraflarca anlaşılacak hususları formüle etmektedir.³¹

ri Tahkim”, Hukukta Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, Ankara, Mayıs 2018, s.42; İldır, s.387-388.

²⁶ Süha Tanrıver, “Hukuki Uyuşmazlıklar Bağlamında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Özellikle Arbuluculuk, *TBB Dergisi*, S.64, 2006, s.154-155.

²⁷ Hakan Pekcanitez/Muhammet Özekes/Mine Akkan/Hülya Taş Korkmaz (Editörler), *Medeni Usul Hukuku C.III*, 15. Bası, İstanbul, Mart 2017, s.2813; Ferhat Yıldırım, “Türk Hukuk Sisteminde Alternatif Bir Çözüm Yolu Olarak Arbuluculuk”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 2 (3), 2016, (<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ijsser/>, E.T.6.12.2017) s.749; Muratcan Bayraktar, “Alman ve Türk hukuk Sistemlerinde Arbuluculuk Düzenlemelerine Genel Bakış”, *İstanbul Barosu Dergisi*, C.89, S.4, Yıl:2015, s.154-155; Tanrıver, s.151; Azarkan, s.44-45.

²⁸ Resmi Gazete, T.22.6.2012, S.28331.

²⁹ Şükran Şıpka, “Hukuk Uyuşmazlıklarında Arbuluculuk Kanunu Tasarısı’nın Değerlendirilmesi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6, S.12, Güz 2007/2, s.163.

³⁰ Muhammet Özekes, “Uyuşmazlık Çözüm Yolları İçinde Arbuluculuk ve Bir Düzenleme Önerisi, *Hukuk Perspektifleri Dergisi*, Yıl:2006, S.7, İstanbul 2006, s.44.

³¹ Dilşad Yılmaz, *Türk ve Alman İdare Hukukunda Arbuluculuk ve Sulhe İlişkin*

Türkiye’de adli uyuşmazlıkların çözümü usulü olarak düzenlenmiş olmasına karşın dünyanın değişik ülkelerinde hem adli hem de idari uyuşmazlıkların çözümü usulü olarak uygulanabilmektedir. Örneğin ABD’de idari uyuşmazlıklar için arabuluculuk usulü olduğu³² gibi Fransa’da da taraflardan birinin uluslararası kişilerden olması durumunda idari uyuşmazlık arabuluculuk usulü ile çözülebilmektedir.³³ Buna karşın Fransız yurttaşları ile Fransız idaresi arasındaki idari uyuşmazlıklar hususunda arabuluculuk usulüne başvurulamamaktadır.³⁴ Ancak Türkiye’de idarenin taraf olduğu ve adli yargının görev alanında olan uyuşmazlıklar için arabuluculuk yöntemi kullanılabilmesine karşın idari yargının görev alanında olan idari uyuşmazlıklar için arabuluculuk usulü kullanılamamaktadır.

Arabuluculuk, hukuk sistemimize 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu ile girmiştir. Bu Kanun ile hukuki uyuşmazlıkların arabuluculuk yöntemi ile çözümlenmesi için gerekli hukuki alt yapı oluşturulmuştur.

6325 sayılı Kanun’un 1/2. maddesine göre yabancılık unsuru taşıyanlar da dâhil olmak üzere, tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının bu Kanun’la usul ve esasları belirlenen arabuluculuk yöntemi ile çözümlenmesi öngörülmüştür. Ancak kamu düzenine ve aile içi şiddete ilişkin olan hukuki uyuşmazlıklar arabuluculuk usulüyle çözümlenememektedir.

6100 sayılı HMK’nın “ön inceleme duruşması” başlıklı 140. maddesinin 2. fıkrasına göre hâkim, uyuşmazlık konularını tespit ettikten sonra tarafları sulhe veya arabuluculuğa teşvik etmek zorundadır. Bu durum zorunlu arabuluculuk veya sulh yolu olmayıp hâkimin bu usulleri hatırlatmasından ibarettir. Zaten Arabuluculuk Kanunu’nun 13/1 ve Arabuluculuk Yönetmeliği’nin³⁵ 17/1. maddesi göz önüne

Düzenlemeler, *Terazi Hukuk Dergisi*, Yıl:7, S.70, Haziran 2012, s.93.

³² Marrie, s.149, 158.

³³ Erdinç Yılmaz, “Fransız İdari Yargı Uyuşmazlıklarında Alternatif Çözüm Yolları”, *Yurtdışı Ziyaret Raporu*, Rapor T. 29 Şubat 2016, http://www.adb.adalet.gov.tr/duyurular/2016/nisan/fransa_raporu/fransa_raporu.pdf, (E.T. 23.10.2018), s.34.

³⁴ Erdinç Yılmaz, s.34.

³⁵ Resmi Gazete, T.26.01.2013, S.28540.

alındığında da arabuluculuk yolunun ihtiyari bir yol olduğu açıkça anlaşılmaktadır.³⁶ Hâkim, bu aşamada taraflara sulh olma ya da arabulucuya gitme konusunda hatırlatmada bulunmakta ve bu usullere başvurulması için tarafları yönlendirmektedir.

Hâkim, ön inceleme duruşmasında tarafların uzlaşabileceği yönünde bir kanaate ulaşırsa bir defaya mahsus olmak üzere duruşmayı erteleyebilmektedir. Hakeza tarafların arabulucuya başvuracaklarını birlikte beyan etmeleri durumunda da yargılama mahkeme tarafından üç aylık süre için ertelenmektedir.

Arabuluculuk, yargılama faaliyetinden farklı olarak kural olarak gizlilik içinde yürütülmektedir. Arabuluculuk Kanunu'nun 5. maddesinde gizlilik ilkesi açıkça düzenlenmiştir. Gizlilik ilkesi, ABD ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanmaktadır.³⁷ Ancak Almanya gibi ülkelerde gizlilik ilkesi tarafların insiyatifine bırakılmıştır.³⁸

Arabuluculuk faaliyeti sonunda tarafların uzlaşması durumunda bu uzlaşma metninin icra edilebilmesi için mahkeme tarafından şerh verilmesi gerekmektedir. Anlaşma dava öncesi gerçekleştiği takdirde sulh hukuk mahkemesi, yargılama sırasında gerçekleşmiş ise dava-bakan mahkeme icra edilebilirlik şerhi vermektedir.(m.18/2) İcra edilebilirlik ile ilgili benzer kurallar Almanya, Belçika gibi birçok batı ülkesinde de bulunmaktadır. Bu ülkelerde, anlaşma metni mahkeme, noter gibi makamlarca onaylandığı takdirde ilam değeri kazanmaktadır.³⁹ Buna karşın İngiltere'de taraflarca üzerinde uzlaşılan metin taraflar açısından bağlayıcı hale gelmekte ve icra edilebilirlik özelliği kazanmaktadır.⁴⁰

Arabuluculuk Kanunu'nun 18/4. maddesine göre tanzim edilmiş anlaşma belgesi ise taraflar ve avukatları ile birlikte arabulucu tarafından imzalandığı takdirde icra edilebilirlik şerhine gerek olmaksızın ilam niteliğinde sayılmaktadır. Ayrıca 18/5. maddeye göre uzlaşılan hususlarda taraflarca dava açılmamaktadır.

³⁶ Baki Kuru, İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku, Ağustos 2016, İstanbul, s.565.

³⁷ Bilgin, 20, 22.

³⁸ Bayraktar, s.158.

³⁹ Bayraktar, s.159; Şıpka, s.171.

⁴⁰ Bilgin, 21.

İdarelerin arabuluculuk müessesesine başvurup başvuramayacağı hususunda önceden yasal bir düzenleme olmamasına karşın Arabuluculuk Kanunu'na 12.10.2017 tarih ve 7036 sayılı Kanun'la yapılan ilaveler sonrası bu yolun açıkça düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenleme sonrası, idareler özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar konusunda arabulucuya gidebileceklerdir.

Arabuluculuk Kanunu'nun 15. maddesine 12.10.2017 tarih ve 7036 sayılı Kanun'un 22. maddesi ile eklenen 8. fıkraya göre; arabuluculuk müzakerelerini idare adına üst yönetici tarafından belirlenen iki üye ile hukuk birimi amiri veya onun belirleyeceği bir avukat ya da hukuk müşavirinden oluşan bir komisyon temsil edecektir. Ancak özel hukuk kişileri bizzat veya özel yetkili vekilleri vasıtasıyla bu yetkiyi kullanabilmektedirler.⁴¹

Yine 7036 sayılı Kanun'la Arabuluculuk Kanunu'nun 15. maddesine eklenen 9. fıkraya göre Komisyon üyelerinin arabuluculuk faaliyetleri kapsamında yaptıkları işler ve aldıkları kararlar sebebiyle kendileri aleyhine dava açılmaz. Bu tür davalar ancak Devlet aleyhine açılabilir. Devlet yaptığı ödemeleri, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle görevini kötüye kullanan ve Devletin tazminat ödemesine sebep olan komisyon üyelerine rücu eder. Devlet rücu hakkını yaptığı ödemeyi müteakip bir yıl içinde kullanmak zorundadır.

Arabuluculuk Kanunu'nun 15/4. ve Arabuluculuk Yönetmeliği'nin 19/4. maddesine göre arabulucu; keşif, tanık ve bilirkişi incelemesi yapamamaktadır. Kanun Koyucu bu faaliyetleri, hâkim tarafından münhasıran kullanılması gereken yargısal yetkiler olarak görmektedir. Kanaatimizce keşif ve tanık konusunda getirilen bu kısıtlamalar doğru olmasına karşın bilirkişi konusunda getirilen kısıtlamalar doğru değildir. Zira taraflar arasında ortaya çıkan ihtilafta, zarar ve kusur durumunun tarafsız bir bilirkişi tarafından belirlenmesi uzlaşmanın sağlanması bakımından son derece yararlı olacaktır. Çünkü idare adına hareket eden kamu görevlileri bilirkişi tarafından kusur ve zarar miktarının tespiti ile olası bir davanın sonuçlarını daha doğru değerlendirebilecek ve bu rapordaki verilere göre daha kolay sorumluluk alabileceklerdir.

⁴¹ Pekcanitez/Özekes/Akkan/Taş Korkmaz, s.2837; Kuru, s.565.

C. UZLAŞTIRMA

Uzlaşma; ceza yargılamasında uzlaşmaya tabi bir suçtan dolayı şüpheli veya sanık ile mağdur ya da suçtan zarar görenin özgür iradeleri ve karşılıklı menfaatlerine uygun olarak ve kanunda belirtilen sınırlar çerçevesinde anlaşmak suretiyle ceza soruşturma veya kovuşturmasının sona erdirilmesidir.

Ceza hukukunda, kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezaların getirdiği olumsuzlukları bertaraf etmek için erteleme (tecil), adli para cezası ve hükmün açıklanmasının geri bırakılması müesseseleri getirilmiştir. Ancak bu müesseselerin de kendi içinde barındırdığı eksikliklerin giderilmesi için alternatif çözüm önerileri üzerinde çalışıldığı görülmektedir.

Özellikle ikinci dünya savaşı sonrası dönemde Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, İngiltere ve Avustralya gibi anglosakson menşeli ülkelerde onarıcı adalet kavramı ortaya çıkmış ve geliştirilmiştir.⁴² Onarıcı adalet teorisine göre suçtan doğrudan etkilenen kişiler olan mağdur, fail ve toplumun suça verilecek cezanın belirleneceği sürece doğrudan katılması öngörülmekte ve mağdurun uğradığı zararların giderilmesi temel amaç olarak düşünülmektedir.⁴³

Ceza hukukumuzda uzlaşma müessesesi, CMK 253, 254 ve 255. maddeler ile düzenlenmiştir. Mezkûr maddelerde, 6.12.2006 tarih ve 5560 sayılı Kanun'un 24 ve 24.11.2016 tarih ve 6763 sayılı Kanun'un 34. maddeleri ile yapılan değişiklikle uzlaşma müessesesinin uygulama alanı oldukça genişletilmiştir. Yargıtay uzlaşma müessesesinin soruşturma ve kovuşturmalarda mutlaka ve öncelikle uygulanması zorunlu bir maddi ve ceza muhakemesi hukuku kurumu olduğuna ve uzlaşma müessesesinin denenmemesinin bozma nedeni olduğuna karar vermektedir.⁴⁴

Buna göre soruşturulması ve kovuşturulması şikâyete bağlı olan suçlar (cinsel suçlar hariç) ve yine şikâyete bağlı olup olmadığına bakılmaksızın CMK 253/1-b maddesinde sayılan suçlar bakımından uz-

⁴² Ceza Uyuşmazlıklarında Uzlaşma El Kitabı, Ankara 2009, s.11.

⁴³ Ceza Uyuşmazlıklarında Uzlaşma El Kitabı, s.11.

⁴⁴ Y. 19. CD., T.17.10.2017, E.2015/21537, K.2017/8279; Y. 4. CD., T.31.10.2017, E.2014/13903, K.2017/23670, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

laşma imkânı getirilmiştir. Ancak idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar bakımından uzlaşma yoluna gidilmesi mümkün değildir. Zira Ceza Muhakemesinde Uzlaştırma Yönetmeliği'nin⁴⁵ 7/1. maddesine göre "Uzlaştırma yoluna gidilebilmesi için mağdur ya da suçtan zarar görenin gerçek kişi veya özel hukuk tüzel kişisi olması gerekir."

Uzlaşma görüşmeleri 30 gün sürmekte ve bir defaya mahsus olarak da 20 gün uzatılabilmektedir. Bu sürede zaman aşımı süresi durmaktadır. Uzlaşma görüşmelerinin sonuçsuz kalması durumunda tekrar uzlaştırma yoluna gidilememesine karşılık tarafların soruşturma aşamasında iddianame hazırlanıncaya, kovuşturma aşamasında ise karar verilmeye kadar kendi aralarında uzlaşarak bir uzlaştırma belgesi düzenlemeleri ve bu belgeyle soruşturma veya kovuşturmayı sonuçlandırmaları mümkündür (CMK m.253/16,18). Uzlaşma raporu ve uzlaşma belgesi 2004 sayılı İİK'nın 38. maddesinde yazılı ilam mahiyetinde belgelerden sayılmaktadır (CMK.253/19).

Soruşturma aşamasında uzlaşmanın sağlanması durumunda kovuşturmaya yer olmadığına karar verilmesine karşılık kovuşturma aşamasında uzlaşma sağlanması durumunda ise davanın düşmesine karar verilmek suretiyle dosya kapanmaktadır.

D. TAHKİM

1. İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıklar Bakımından

İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların çözümü konusunda uygulanan yöntemlerden biri de tahkim yoludur. Ancak doktrinde tahkim yolunun alternatif bir uyuşmazlık çözüm yolu olmadığı diğer bir ifadeyle yargısal çözümler içinde sayıldığı ifade edilmesine⁴⁶ karşılık tahkimin alternatif bir uyuşmazlık çözme yöntemi olduğu görüşünün de ileri sürüldüğü görülmektedir.⁴⁷

Tahkim bir hukuki uyuşmazlığın, o hukuki uyuşmazlığın tarafı olan kişilerin üzerinde anlaştığı kişilerce çözümlenmesi usulü olarak ifade edilmektedir.⁴⁸ İdarenin taraf olduğu idari nitelikli uyuşmazlık-

⁴⁵ Resmi Gazete, T.5.8.2017, S.30145.

⁴⁶ Pekcanitez/Özekes/Akkan/Taş Korkmaz, s.2809.

⁴⁷ Özbek, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, s.796.

⁴⁸ Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, 2. Bası, Bursa Ağustos 2017, s.47.

lar bakımından tahkim müessesesi 2000'li yıllarda hukukumuza girmiştir. Doktrinde, tahkim yolunun getirilmesinin idari rejime ve hukuk devletine zarar verdiği ileri sürülse de⁴⁹ büyük çapta yatırımların milli kaynaklarla yapılmasının zor ya da imkânsız olduğu durum ve koşullarda, uluslararası sermayenin çekilebilmesi ve devasa yatırımların finanse edilebilmesi için zorunlu bir yöntem olduğu ifade edilmelidir.

Hemen ilave edelim ki idarenin taraf olduğu ihtilaflar bakımından tahkim müessesesi sınırlı bir uygulama alanına sahiptir. Bunlar da imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanan ihtilaflar ile 29.6.1938 tarih ve 3533 sayılı Kanun'la belirlenen kamu idareleri ile kamu kurumlarının kendi aralarında cereyan eden özel hukuk ihtilaflarının çözümü ve spor federasyonlarının⁵⁰ kendi faaliyet alanlarının yönetim ve disipliniyle ilgili olarak aldıkları kararlar konusunda uygulanmaktadır.

13.08.1999 yılında 4446 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile Anayasa'nın 125. maddesinin 1. fıkrasına eklenen hükümlerle kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar konusunda milli veya milletlerarası tahkim yolunun öngörülebileceği düzenlemiştir. Anayasa'da yapılan bu değişiklik sonrası bir dizi yasal düzenleme yapılmıştır.

Bu düzenlemelerle, milletlerarası tahkim yoluna gidilebilmesi için yabancılık unsurunun bulunması şartı getirilmiştir. Yabancılık unsuru bir hukuki ilişki veya olayın birden fazla hukuk düzeni ile irtibatlı olması olarak ifade edilmektedir.⁵¹

Kamu hizmetinin görülmesine ilişkin imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri dışındaki idari sözleşmelere karşı ulusal ya da uluslararası

⁴⁹ Azrak, s.83.

⁵⁰ Doktrinde TFF'nin, Kanunla özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuş olmasının TFF'yi bir özel hukuk kişisine dönüştürmediği ve TFF'nin bir kamu tüzel kişisi olduğu haklı olarak ifade edilmektedir. Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ağustos 2017, Bursa, s.96; Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 6. Bası, Ankara 2018, s.63; Tahir Muratoğlu, İdare Hukuku Perspektifiyle Türk Futbolunda Tahkim, Hukukta Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, Mayıs 2018, Ankara, s.111; Benzer düzenlemelerin diğer federasyonlara ilişkin mevzuatlarda da olduğu görülmektedir. Buna karşın TFF'nin bir özel hukuk kişisi olduğunu ileri süren görüşlerde vardır.

⁵¹ Ziya Akıncı, Milletlerarası Tahkim, 4. Baskı, İstanbul 2016, s.56.

sı tahkime gidilememektedir.⁵² İmtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin de sadece mali hükümleri ile sözleşmenin feshi hususlarında tahkime gidilebilmektedir.⁵³ Ancak İdarenin özel hukuk sözleşmeleri bakımından tahkim yoluna gidilmesinde herhangi bir engel yoktur.⁵⁴

İdarenin taraf olduğu ve tahkim yolu öngörülen ikinci durum ise 3533 sayılı Umumi Mülhak ve Hususi Bütçelerle İdare Edilen Daireler ve Belediyelerle Sermayesinin Tamamı Devlete veya Belediye veya Hususi İdarelere Ait Daire ve Müesseseler Arasındaki İhtilafların Tahkim Yolu İle Halli Hakkında Kanun'la⁵⁵ öngörülen zorunlu tahkim yoludur. Bu Kanun'un 1. maddesine göre mezkûr idareler arasında cereyan eden ve adli yargının görev alanına giren ihtilafların çözümlenmesi için tahkim yoluna gidilmek zorundadır. Genel bütçe kapsamındaki idareler arasında cereyan eden ihtilaflar, Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek Cumhurbaşkanı yardımcısı veya hakem olarak belirlenecek bir bakan tarafından, diğer idareler bakımından ise Kanun'un 4. maddesine göre en yüksek hukuk mahkemesi hâkimi tarafından hakem sıfatıyla çözümlenir. Mecburi tahkim yoluyla verilen bu kararlardan, kıdemli hukuk hâkimi tarafından verilen kararlara karşı 30 gün içinde kararı vermiş olan hakeme itirazda bulunulabilir ve bu itiraz üzerine verilen kararlar kesindir ve temyiz yoluna gidilemez.⁵⁶

2. Özel Hukuk Kişileri Bakımından

Tahkim, özel hukuk alanına ilişkin uyuşmazlıkların bağımsız ve tarafsız hakemler eliyle ve yargısal yolla çözülmesi yöntemi olarak tanımlanmaktadır.⁵⁷ Diğer bir ifadeyle tahkim, kanunun tahkim yoluyla çözümlenmesine imkân verdiği konular kapsamında olmak kaydıyla bir hak üzerinde uyuşmazlığa düşmüş tarafların kendi aralarında anlaşmak suretiyle bu uyuşmazlığın çözümünü devlet yargısı dışında özel kişilere bırakmaları süreci olarak ifade edilmektedir.⁵⁸

Taraflar arasında çıkmış ya da çıkabilecek uyuşmazlıkların Devlet mahkemeleri dışında tarafsız hakemler tarafından çözülmesi hu-

⁵² Kaplan, s.49.

⁵³ Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10. Bası, Ankara 2011, s.355, Kaplan, s.49.

⁵⁴ Akıncı, s.65.

⁵⁵ Resmi Gazete, T.16.7.1938, S.3961.

⁵⁶ Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, s.797.

⁵⁷ Pekcanitez/Özekes/Akkan/Taş Korkmaz, s.2593.

⁵⁸ Kuru, s.928; Akıncı, s.3.

susunda yapılan anlaşmaya tahkim sözleşmesi denir.⁵⁹ Ancak tahkim sözleşmesi, HMK 408. maddede belirtilen istisnalar dışında tüm konularda yapılabilir. HMK 408. maddede belirtilen istisnalar ise taşınmaz mallar üzerindeki aynı haklar ve tarafların iradelerine tabi olmayan iş ve konular olarak düzenlenmiştir.

Doktrinde tahkimin, zorunlu tahkim ve ihtiyari tahkim olarak ayrıldığı görülmektedir.⁶⁰ Zorunlu tahkim, 3533 sayılı Kanun'la belirtilmiş olan idareler arasındaki ihtilaflar, belirli miktarın altındaki tüketici ihtilafları için tüketici hakem heyetlerine başvurma gibi konularda getirilmiştir.⁶¹ Değişik kanunlarda sayılan bu gibi zorunlu tahkim düzenlemeleri dışındaki durumlar için tahkim yolu, ihtiyari bir yol olarak düzenlenmiştir.

III. İDARENİN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLARIN ALTERNATİF YÖNTEMLERLE ÇÖZÜMÜ

A. İDARENİN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLARIN 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAPSAMINDA SULH YOLUYLA ÇÖZÜLMESİ

1. Genel Olarak

Özel hukuk kişileri arasında cereyan eden uyuşmazlıkların çözümü konusunda getirilen uzlaşma, arabuluculuk ve tahkim gibi müesseseler temelde bir özel hukuk uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak düzenlenmiş olmasına karşın süreç içinde idarelere de arabuluculuk ve bazı durumlarda da tahkim yoluna gitmesi imkânı tanınmıştır.

Ülkemizde uygulanan idari rejim ve yine idarenin tabi olduğu kamu hukuku kuralları sebebiyle özel hukuk uyuşmazlıkları için getirilen müesseselerin idarelere uygulanmasında ciddi zorluklarla karşılaşıldığı ve beklenen yararın sağlanamadığı görülmektedir. Bu nedenle idarenin taraf olduğu gerek adli yargıda görülecek uyuşmazlıklar ve gerekse idari yargıda görülecek uyuşmazlıklar konusunda ortaya çıkan boşluk farklı yasal düzenlemeler ve kurumlarla giderilmeye çalışılmaktadır. Aslında bu alanda yaşanan tereddüt ve dağınıklığın

⁵⁹ Ali Cem Budak/Varol Karaaslan, Medeni Usul Hukuku, Ankara 2017, s.397.

⁶⁰ Kuru, s.928; Akıncı, s.6.

⁶¹ Kuru, s.929-930; Akıncı, s.6.

temelinde alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin idari yargıda uygulanıp uygulanamayacağı hususunda yaşanan tereddütler yatmaktadır. Doktrinde; medeni yargı ile idari yargı arasında işlevsel ve amaçsal farklılık olduğu, bu yöntemin idari yargının içtihatla gelişmesini negatif olarak etkileyeceği, yargı organlarında alenilik ilkesi olmasına karşın alternatif uyuşmazlık çözme usullerinin gizlilik içinde yürütüldüğü,⁶² bütün bu gerekçelerin alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin idari yargıda uygulanmasını zorlaştırdığı ve hatta engel teşkil ettiği ileri sürülmektedirler.⁶³ Ancak doktrinde kısmen haklı sebeplerle ileri sürülen bu görüşlerin, alternatif uyuşmazlık çözüm usullerinin sağladığı yararlar göz önüne alındığında pek bir haklılığının olmadığı söylenmelidir.⁶⁴

İdari yargıda, menfaati veya hakkı ihlal edilen kişilerin haklarına kavuşması kadar idarenin eylem ve işlemlerinin yargı mercilerince denetlenmesi suretiyle idarenin hukuka bağlılığının sağlanması da amaçlanmaktadır. Ancak alternatif usullerle idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların çözümlenmesi ile de her iki amaç sağlanabilmektedir. Zira idare ile ihtilaf içinde olan kişilerin, alternatif usullerle uzlaşması ile kendi haklarına kavuşmaları yanında kişilerle uzlaşma yoluna giden idare de uzlaşmaya varırken kendi yaptığı hatalı eylem ve işlem sebebiyle uyuşmazlığın çıktığını fark etmekte, hatasını kabul etmek suretiyle hak ve menfaat iddiasında bulunan kişilerle uzlaşmaktadır. Bunun sonucu olarak da aynı hatalı işlem ve eylemleri tekrar etmemesi gerektiği sonucuna varmaktadır. Zaten idare adına bu uzlaşmalar, ağırlıklı olarak idare bünyesindeki hukukçular tarafından yönetilmekte ve yönlendirilmektedir. Dolayısıyla idari yargı vasıtasıyla idarenin hukuka bağlılığının sağlanması alternatif usullerle ihtilafların çözülmesi yöntemlerinde de mümkün olabilmektedir.

⁶² Doktrinde; idare hukukunda aleniyet ilkesinin geçerli olduğunu ancak bazı durumlar için gizlilik ilkesinin istenebileceği bu nedenle de alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin gizlilik içinde yürütülmesinin olumlu olduğu ileri sürülmektedir. Odyakmaz/Çınarlı, s.43.

⁶³ Arat, s.901, 904, 905.

⁶⁴ Aslında benzer tereddüt ve tartışmaların başka ülkelerde de yaşandığı söylenmelidir. Örneğin Fransa hükümeti, 2008/52 sayılı Avrupa Birliği Direktifinin iç hukuka uyarlanması sürecinde Fransız Danıştay'ından aldığı görüşte; Fransız Danıştay'ı, devletin kamu gücünü kullanmadığı tüm uyuşmazlıkların, özel hukuk ilişkisi sayılarak arabuluculuk kapsamına alınabileceği yönünde görüş bildirmiştir. Erdinç Yılmaz, s.36.

Şüphesiz alternatif usullerle uyuşmazlıkların çözülmesi idari yargı önüne gidebilecek dava sayısını azaltacak ve bu durum idari yargının içtihatlarla gelişmesini olumsuz etkileyecektir. Buna karşın yargının iş yükünün azalması sebebiyle mahkemeler, önlerindeki dosyalara daha çok zaman ayırarak daha kapsamlı değerlendirmeler yapabilecek ve nitelikli kararlar verebileceklerdir. Bu kararlar da idari yargının gelişimine daha çok katkı sunacaktır. Diğer bir ifadeyle dava sayısının azalması ile ortaya çıkabilecek olumsuzluk nitelikli ve kapsamlı kararlarla giderilebilecektir.

Yine uzlaşma görüşmelerinin gizli yapılıyor olması konusunda getirilen eleştirilerde kısmen haklılık olmasına karşılık uzlaşma belge ve metinleri üzerinde idari ve mali denetimlerin yapılıyor olması bu hususta ortaya çıkabilecek suiistimallerin engellenebileceğini göstermektedir. Alternatif uyuşmazlık çözme usullerinin basitliği, çabukluğu, ucuzluğu gibi temel özellikleri göz önüne alındığında bu yöntemlerin, hem adli ve hem de idari uyuşmazlıklarda öncelikle tercih edilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda 659 sayılı KHK ile getirilen sulh müessesesi önemli bir aşama olarak kabul edilebilir. Zira 659 sayılı KHK ile bir alternatif çözüm yolu olarak sulh müessesesi getirilmiştir. 659 sayılı KHK'nın 1. maddesine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve özel bütçeli idarelerin gerek adli gerekse idari uyuşmazlıkları konusunda dava açmadan ve icra takibinde bulunmadan önce karşı tarafı sulha davet etmeleri esası benimsenmiştir. Sulh yoluyla öngörülmüş olan çözüm sadece idarenin davacı ve alacaklı olduğu uyuşmazlıklar için değil, aynı zamanda idarenin borçlu ya da davalı olduğu uyuşmazlıklar ile ceza uyuşmazlıkları için de öngörülmüş bir yöntem olarak düzenlenmiştir. Aynı KHK'nın ilkeler başlıklı 3. maddesinde, idarelerin taraf olduğu uyuşmazlıklarda, tarafların hak ve menfaatlerinin dengeli bir şekilde değerlendirilerek adil ve hakkaniyete uygun olarak çözülmesi öngörülmektedir.

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 313. maddesine göre sulh; görülmekte olan bir davada, taraflar arasındaki uyuşmazlığı kısmen veya tamamen sona erdirmek amacıyla, tarafların mahkeme huzurunda yapmış olduğu sözleşme olarak düzenlenmektedir.

Bu sözleşme, kısmi kabul ve kısmi feragati bünyesinde barındırmaktadır.⁶⁵ Mahkeme huzurunda yapılan ve şarta bağlı olmayan sulh, davayı sona erdirmesine ve kesin hükmün sonuçlarını doğurmasına karşılık şarta bağlı sulh maddi anlamda kesin hüküm teşkil etmemektedir.⁶⁶ Ancak 659 sayılı KHK kapsamında ifade edilen sulh, HMK 313. madde anlamında sulh değil henüz dava açılmadan önce idarenin, adli veya idari uyuşmazlıklarını anlaşma yoluyla sona erdirmesini ifade eden mahkeme dışı bir usuldür.⁶⁷ Bu anlamda 659 sayılı KHK kapsamında yapılan sulh de, henüz mahkeme aşamasına gelmeden yapıldığından dolayı bir usul işlemi değil maddi hukuk işlemidir. Yapılacak olan sulh sözleşmesi hem maddi hukuk ve hem de usul hukuku bakımından sonuç doğurur.

Genel bütçe ve özel bütçe kapsamı dışında kalan diğer idarelerin uyuşmazlıklarını sulh yoluyla çözüme konusunun 659 sayılı KHK kapsamında olmadığı görülmektedir. Bilindiği üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12. maddesine göre kamu kurum ve kuruluşları; genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve mahalli idareler bütçesi şeklinde beş ayrı gruba ayrılmaktadır. 659 sayılı KHK, sadece genel ve özel bütçeli idarelerin bu KHK kapsamında olduğunu düzenlediğinden mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar⁶⁸ ile özerk bütçeli KİT'ler bu KHK kapsamına girmemektedir. Dolayısıyla bu KHK kapsamı dışında olan kurum ve kuruluşlar kendi kuruluş kanunlarında belirlenen sınırlar çerçevesinde sulh yoluyla uyuşmazlıklarını çözeceklerdir.

Hemen ilave edelim ki Adalet Bakanlığı bünyesinde hazırlanan ve kurumların önerisine sunulan "İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı" ile bu KHK'nın kapsamı genişletilmektedir. Bu Taslağa göre 659 sayılı KHK'nın 1. maddesine

⁶⁵ Hakan Pekcanitez/Oğuz Atalay/Muhammet Özkes, *Medeni Usul Hukuku*, 10. Bası, Ankara 2011, s.548; Gürsel Özkan, s.262.

⁶⁶ Kuru, s.560

⁶⁷ Kaplan, s.49.

⁶⁸ Celâl Işıklar, "659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Huisumete İlişkin Esaslar", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:3, S.10, Temmuz 2012, s.413-414.

yeni bir fıkra ilave edilerek genel bütçe ve özel bütçeli idareler yanında sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve il özel idareleri de bu KHK kapsamına alınmaktadır. Böylece Taslak yasalaşır, bu idareler de uyuşmazlıklarını 659 sayılı KHK'da belirtilen usul ve esaslar dairesinde sulh yolu ile çözebileceklerdir.

Taslağa göre 659 sayılı KHK kapsamında olan tüm idarelerin adli ve idari uyuşmazlıkları için sulh yolu; öncelikli ve zorunlu bir aşama haline getirilmiş olacak ve buna göre adli ve idari uyuşmazlıkları çözmek üzere daimi bir komisyon oluşturulacaktır.

Taslakta da KİT, belediye ve köyler kapsama alınmamıştır. Kanaatimizce bu durum ciddi bir eksiklik teşkil etmektedir. Zira Anayasa'nın 123. maddesinde yerini bulan idarenin bütünlüğü ilkesi göz önüne alındığında KİT, belediye ve köylerin bu kapsama alınmamasının tutarlı bir gerekçesinin olmadığı söylenmelidir. Köylerin, yargısal işlerinin pek olmayacağı bu nedenle dışarıda bırakılmış olduğu ya da unutulmuş olduğu düşünülse de ekonomik anlamda ciddi bir güç olan ve iktisadi nitelikte kamu hizmeti üreten KİT'ler ve yerel nitelikli kamu hizmetlerini yerine getiren ve büyük bütçelere sahip olan belediyeler için böyle bir gerekçenin doğru olmayacağı ve KHK kapsamı dışında bırakılmalarının yanlış olduğu ifade edilmelidir.

659 sayılı KHK öncesinde mevzuatımızda sınırlı da olsa değişik kanunlarda sulh ve uzlaşma yolu öngörülmüştür. Maliye Vekâleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Dâvalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilâyetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun'da,⁶⁹ nadir de olsa sulh konusunda hükümler getirilmiştir. Mezkûr Kanun'un 26 ve devamı maddelerinde dava açma ve takip konusu ile vali ve kaymakamların vazgeçme yetkileri düzenlenmişti. Ayrıca 28 ve 29. maddelerde Maliye Bakanlığı ile Danıştay'ın vazgeçme yetkilerinin düzenlendiği görülmektedir.

Yine 659 sayılı KHK öncesi İYUK'un 11 ve 13. maddeleri kapsamında yapılan başvurular,⁷⁰ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu⁷¹ ve 5233

⁶⁹ Resmi Gazete, T.18.01.1943, S.5307.

⁷⁰ Yet, s.259.

⁷¹ Resmi Gazete, T.08.11.1983, S.18215.

sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun'un,⁷² aynı zamanda bir uzlaşma ve sulh yolu olarak düzenlendiği ifade edilmelidir. Ancak bu yolların en azından bazılarının; idarelerce yeterli kaynağın ayrılmaması,⁷³ uzlaşma usulünün yeterince açık düzenlenmemesi ve zararın tespiti hususunda uygulanacak usulün belirlenmemiş olması⁷⁴ gibi eksiklikler ve yine bu yöntemlerin uygulanmasının bürokratlar için büyük bir sorumluluk⁷⁵ riski ve sürecini ifade etmesi sebebiyle uygulamada pek etkin olmamaktadır. Hemen ilave edelim ki bu alandaki boşluğu doldurmak için 659 sayılı KHK ile getirilen uzlaşma yönteminin de günümüze dek pek etkili olmadığı ve uygulamada müracaat edilmediği ifade edilmelidir.⁷⁶

Sulh yetkisi, idare adına yetkili temsilciler tarafından kullanılmasına karşın uzlaşmazlığın diğer tarafı olan özel hukuk kişileri adına ise bu kişilerin kendileri, yasal temsilcileri ve avukatları tarafından kullanılabilir. Sulh yetkisinin avukatlar tarafından kullanılabilmesi için avukatların özel yetkiye sahip olmaları gerekir. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 35/A maddesine göre avukatlar dava açılmadan veya dava açıldıktan sonra müvekkilleri ile birlikte karşı tarafı uzlaşmaya davet edebilmekte ve uzlaşma zaptı imzalayabilmektedirler.

2. Adli Uyuşmazlıklarda Sulh

a) Genel Olarak

659 sayılı KHK kapsamında olan idarelerin, adli yargıda dava açmadan ve icra takibinde bulunmadan önce karşı tarafı sulha davet etmesi esası benimsenmiştir. Aynı şekilde kendi aleyhlerine adli yargıda dava açılacağını veya icra takibinde bulunulacağını bir şekilde haber almış olan idarelerin de yine karşı tarafı sulha davet etme imkânı getirilmiştir.

İdare aleyhine açılacak dava veya icra takiplerinde idarenin, sulh isteyip istememesi konusunda idarelere açık bir takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak idarenin davacı olduğu veya icra takibinde bulunaca-

⁷² Resmi Gazete, T.27.07.2004, S.25535.

⁷³ Dilşad Yılmaz, s.98.

⁷⁴ Hasoğlu, s.1990.

⁷⁵ Özbek, İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (I), s.94.

⁷⁶ Gürsel Özkan, s.265.

ğı uyuşmazlıklar için idarenin uzlaşma yolunu öncelikle denemesi ilkel bir yöntem olarak getirilmiştir. Bu yolu kullanıp kullanmama konusunda idarenin takdir yetkisi yoktur. Ancak 659 sayılı KHK'nın 9/2. maddesine göre sakınca bulunan veya işin mahiyeti gereği süre verilmesinde fayda görülmeyen durumlarda doğrudan dava ve icra yoluna başvurulabilir.

Taslak metin yürürlüğe girerse sulha davet hem idarenin açacağı dava ve icra takipleri hem de idareye karşı açılacak dava ve icra takiplerinde zorunlu bir yol olacaktır. Sulh usulüne başvurulmadan açılacak olan davalar usulden ret edilecektir.

Taslakta, idareler arasındaki uyuşmazlıklar konusunda da sulh yolu zorunlu hale getirilmektedir. İdareler kendi aralarındaki uyuşmazlıkları çözmek için kendi bünyelerinde oluşturdukları "hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonları" ortak komisyon olarak çalıştırarak uyuşmazlıkları çözmeye çalışacaklardır. Uyuşmazlık, ortak komisyon tarafından çözülemediği takdirde Cumhurbaşkanlığı tarafından çözümlenecektir.

Aynı KHK'nın 9/3. maddesine göre dava konusu edilmiş ve icraya intikal etmiş uyuşmazlıklarda da taraflarca sulh teklifinde bulunulabilir. Görüldüğü üzere bu aşamada sulh teklifinde bulunma yetkisi hem idareye hem de karşı tarafa tanınmıştır.

İdarenin sulha davetinde karşı tarafa ifa, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere 30 günlük süre verilmektedir. Aynı maddenin 5. fıkrasına göre ise taraflarca yapılan sulh başvuruları 60 gün içinde sonuçlandırılmak zorundadır. 60 gün içinde sonuçlandırılmayan başvurular ret edilmiş sayılmaktadır.

b) Adli Yargıda Sulhun Usul ve Esasları

659 sayılı KHK'nın 10. maddesine göre genel ve özel bütçeli idareler; sulh anlaşması ile belli bir hakkın tanınması, menfaatin terki, bir şeyin verilmesi, yapılması ya da yapılmaması konusunda anlaşabilirler. Ayrıca bu idareler, sözleşme değişiklikleri konusunda da anlaşma sağlayabilirler.

Mezkûr KHK'nın 10/5. maddesinde, tarafların sulh yoluna başvurmak için karşı tarafa gönderdiği davet yazısının tebliği ile uyuşmazlık

konusu hak ve alacağın tabi olduğu kanuni süreler durmaktadır. Anlaşma sağlanamaması durumunda, uyuşmazlık zaptı düzenlenmekte ve zabıt tarihinden itibaren durmuş olan süreler yeniden işlemeye başlamaktadır.

Uyuşmazlık, birden çok ihtilaftan oluşuyorsa kural olarak ihtilaftın tamamının çözülmesi öngörülmektedir. Ancak kamu menfaatinin gerekli kıldığı durumlarda kısmi sulh de mümkündür. Yapılan sulh anlaşması ile asıl alacak veya ferilerinden kısmen ya da tamamen vazgeçilebilmektedir. Tarafların sulh anlaşması ile üzerinde anlaşığı uyuşmazlık konuları ile ilgili olarak dava yoluna gidilemez.

659 sayılı KHK’da düzenlenen sulhta; şarta bağlı sulhun mümkün olup olmayacağı hususunda herhangi bir düzenleme yoktur. Ancak şarta bağlı sulhu yasaklayan açık bir hüküm olmaması sebebiyle idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar bakımından şarta bağlı sulhun mümkün olabileceğini söyleyebiliriz.

659 sayılı KHK çerçevesinde yapılan sulh anlaşmalarına ilişkin tutanak ilam hükmündedir ve ilamların icrasına ilişkin genel hükümlere göre infaz edilmektedir. Ancak icraya konulabilmesi için iki aylık ödeme süresi geçmelidir. Yine vadeli bir alacak söz konusu ise vadenin dolmasından önce tutanak icraya konulamamaktadır.(m.10/3)

c) Sulh Yetkisinin Kapsamı

aa) İdareler Arası Uyuşmazlıklarda

İdarelerin kendi aralarında çıkan uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümlenmesi hususu 659 sayılı KHK’nın 11/1. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre idareler arasındaki her türlü uyuşmazlığın çözülmesinde dava açılmış veya icra takibine başlanılmış olsun ya da olmasın idareler, davadan ve icra takiplerinden veya kanun yollarına gitmekten vazgeçme imkânına sahiptirler. Aynı şekilde uzlaşma olması durumunda idareler arasındaki sözleşmelerin değiştirilmesi veya sona erdirilmesi de mümkün kılınmıştır.

Bunun yapılabilmesi için hukuk biriminin, uyuşmazlığın bu şekilde sonuçlandırılmasında maddi ve hukuki sebeplerle kamu menfaatinin olmasının gerektiği yönünde görüş bildirmeleri gerekmektedir. Hukuk birimlerince verilen olumlu görüş üzerine sulh anlaşmasını

imzalamaya yetkili makam olarak bakanlıklarda bakan diğer idarelerde ise üst yönetici⁷⁷ yetkili kılınmıştır. Ancak hukuk birimi tarafından verilen olumlu görüş, bakan ve üst yönetici bakımından bağlayıcı değildir. Diğer bir ifadeyle hukuk birimi tarafından verilen olumlu görüşe rağmen bakan veya üst yönetici sulh anlaşmasını imzalamayabilmektedir.

bb) İdareler ile Özel Hukuk Kişileri Arasındaki Uyuşmazlıklar

659 sayılı KHK'nın 11/2. maddesine göre KHK kapsamındaki idareler, herhangi bir sözleşmeye dayanıp dayanmadığına, yargıya intikal edip etmediğine bakılmaksızın gerçek ve tüzel kişilerle aralarında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlığı sulh yoluyla çözmeye yetkilidirler. Yine aynı fıkrada idarelere, dava ve icra yoluna başvurmadan veya yargıya intikal etmiş dava ve icra takiplerinden veya bunlarla ilgili verilen kararlara karşı kanun yollarına gitmekten vazgeçme yetkisi tanınmıştır.

Bu kapsamda idareler; davaları kabule, feragate, ceza davalarında şikâyetten vazgeçmeye ve uzlaşmaya da yetkilidirler. Ayrıca idare ile özel hukuk kişileri arasında imzalanan sözleşmelerin; sözleşmede belirtilmeyen sebeplerle sona erdirilmesi veya değiştirilmesi hususunda da yetkilidirler ve bu yetki miktara göre üst yönetici, bakan veya Cumhurbaşkanı tarafından kullanılır (m.11/2). Buna karşın idareler ile özel hukuk kişileri arasındaki sözleşmelerde belirtilen sebeplerle yapılan sözleşme değişiklikleri ve bu hususlarla ilgili olarak çıkabilecek uyuşmazlıkların sözleşme hükümlerine göre sulh yoluyla çözülebilmesi hususunda ise hukuk biriminin olumlu görüşü ile bakanlıklarda bakan veya diğer idarelerde de üst yöneticinin yetkili kılındığı görülmektedir (m.11/1-b).

Bu yetkilerin kullanılabilmesi için maddi ve hukuki sebeplerle kamu menfaatinin bulunması gerekir. KHK'nın 11/2-a bendine göre 1.000.000,00 TL'ye kadar olan uyuşmazlıklarda; hukuk biriminin görüşü ve harcama yetkilisinin önerisi üzerine üst yönetici tarafından karar verilmektedir. Ancak Taslak yasalarsa hukuk birimi yerine Komisyon görüş bildirecektir.

⁷⁷ Üst yönetici; Bakanlıklarda müsteşarı ve kamu idarelerinde en üst yöneticiyi ifade etmektedir.

Maddi değeri 1.000.000,00 TL ile 10.000.000,00 TL arasında olan uyuşmazlık konusunda ise “Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu”nun görüşü alınarak üst yöneticinin teklifi üzerine ilgili bakan tarafından karar verilmektedir.

Değeri 10.000.000,00 TL'nin üzerinde olan uyuşmazlıklarda ise “Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun” ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak ilgili bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanlığı tarafından karar verilmektedir. Kural olarak bakan veya üst yönetici tarafından kullanılabilen bu yetki, sınırları açıkça belirlenmek kaydıyla alt kademelere devredilebilmektedir. Bu kapsamda valilik ve kaymakamlıklara da bu yetkilerin devredilmesi mümkün kılınmıştır.

659 sayılı KHK'nın 11/3. maddesine göre açılması ve takibinde idarelerin herhangi bir hak ve menfaati bulunmayan, yanlışlıkla açılmış veya konusu kalmayan dava ve icra takipleri ile tüm davalar bakımından karar düzeltme yoluna gitmekten vazgeçme konusunda davayı takip eden hukuk müşaviri veya avukatın gerekçeli teklifi üzerine hukuk birimi amiri karar vermeye yetkilidir. Hukuk birimi amiri de bu yetkilerini alt kademelere devredebilmektedir.

3. İdari Uyuşmazlıklarda Sulh

659 sayılı KHK'nın 12. maddesinde, idari işlem ve eylemlerden dolayı hakları ihlal edilenlerin, bu zararlarının giderilmesi istemine bağlı olarak doğabilecek idari uyuşmazlıkların bazılarının dava yoluna gidilmeksizin idari yoldan çözülebilmesi için yeni bir usul öngörülmüştür.⁷⁸ Zorunlu bir başvuru yolu olmayan bu usule⁷⁹ göre idari eylem ve işlemler sebebiyle hakları ihlal edilenler, dava açma süresi içinde idareye başvurarak zararlarının giderilmesini isteyebilirler. Dava açma süresi, idari işlemler bakımından uyuşmazlığın konusuna göre İYUK'ta belirlenmiş olan genel ve özel dava açma süreleri olmak yanında tam yargı davaları bakımından da 1 ila 5 yıllık dava açma süreleri olmak zorundadır.⁸⁰

İdari eylemler sebebiyle hakları ihlal edilenlerin 2577 sayılı

⁷⁸ Candan, s. 459-460; Kaplan, s.49.

⁷⁹ Çolak, İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları, s.104; Ahmet Nohutçu, İdari Yargı, 11. Baskı, Ankara, Eylül 2014, s.237.

⁸⁰ Ramazan Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, 9. Baskı, Ankara 2017, s.179.

İYUK'un 13. maddesine⁸¹ göre idareye yapmış oldukları başvuru da 659 sayılı KHK kapsamında düzenlenen sulh başvurusu olarak kabul edilmektedir. Buna göre KHK kapsamında olan idarelere İYUK 13. madde kapsamında yapılan başvurulara 659 sayılı KHK'da öngörülen usul ve esaslara göre işlem yapılmaktadır.⁸² Ancak 659 sayılı KHK kapsamı dışında olan idarelerin bu yöntemden faydalanması imkânı yoktur.⁸³

Hemen ilave edelim ki 659 sayılı KHK kapsamında olan idareler de sadece idari işlem ve eylemlerinden kaynaklanan zararların tazmini için bu usule başvurulabilmektedir.⁸⁴ Dolayısıyla idari sözleşmelerden kaynaklanan tazminat talepleri için bu usule başvurulması mümkün değildir.

659 sayılı KHK, idari uyuşmazlıklar bakımından sulh yoluna başvurma hakkını idari işlem veya eylemlerden hakkı ihlal edilmiş olan kişilere tanımış ve bu başvuru yolunu da ihtiyari başvuru yolu olarak düzenlemiştir.⁸⁵ Yine bu düzenlemeye göre uzlaşmaya konu edilebilecek uyuşmazlıkların kamu düzeninden olmaması ve taraflarca üzerinde serbestçe tasarruf edilebilen konulara ilişkin olması gerekir.⁸⁶

659 sayılı KHK ile ilgili Taslak metnin yasalaşması durumunda idari işlemin mahkeme tarafından iptali sonrası tam yargı davası açılmadan dava açma süresi içinde idareye başvurma zorunluluğu da getirilmektedir. Diğer bir ifadeyle idari işlemin iptali sonrası açılması muhtemel tam yargı davası öncesi idareye müracaat zorunluluğu getirilmektedir.

659 sayılı KHK'nın 12/2. maddesine göre sulh amacıyla idareye yapılan başvurular dava açma süresini durdurmakta ve bu kapsamda yapılan başvurular sonuçlanmadan dava açılmamaktadır. Sulh başvuruları 60 gün içinde sonuçlandırılmak zorundadır. 60 gün içinde sonuçlandırılmayan başvurular ret edilmiş sayılır (m.12/3).

⁸¹ Aslında doktrinde, İYUK 11 ve 13. madde kapsamında idareye yapılan başvuruların tek başına bir sulh başvurusu olduğu haklı olarak ifade edilmektedir. Yet, s.259; Nohutçu, s.237.

⁸² Kaplan, s.50; Candan, s. 496; Özbek, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, s.815.

⁸³ Candan, s. 460, 496.

⁸⁴ Kaplan, s.51; Gürsel Özkan, s.262.

⁸⁵ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s.179; Gürsel Özkan, s.262, 263.

⁸⁶ Gürsel Özkan, s.264.

İdareye yapılan başvurular Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonuna gönderilmektedir. Komisyon tarafından hazırlanan rapor 659 sayılı KHK'nın 11. maddesine göre karar vermeye yetkili mercilere sunulmaktadır. Yetkili merciler, sulh başvurusunu kabul ettikleri takdirde başvuru sahibine sulh tutanağını imzalaması için 15 günlük süre verip sulh tutanağını da imzalaması için müracaatçıya bir davet gönderirler. Gönderilen bu davette, ilgilinin kendisinin veya vekilinin gelmesi ve tutanağı imzalaması, belirtilen sürede gelmediği takdirde sulh tutanağını ret etmiş sayılacağı ve bu durumda dava yoluna başvuru hakkının saklı olduğu belirtilmektedir.

Taraflar arasında imzalanan sulh sözleşmesinin idari mi yoksa özel hukuk sözleşmesi mi olduğu konusunda bir belirsizlik vardır. Zira sulh sözleşmesinin hukuki rejimi konusunda mevzuatta bir belirlemede bulunulmadığı gibi sözleşmenin imzalanması sonrası sözleşme metni üzerinde veya sözleşmenin uygulanması aşamasında taraflar arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların nasıl ya da hangi yargı kolunda çözüleceğine ilişkin bir tespit de bulunulmamıştır. Bu nedenle söz konusu sözleşmenin idari mi yoksa adli mi olduğu konusunda sözleşmenin içeriğine bakarak karar vermek gerekecektir.⁸⁷ Bu bağlamda sözleşmenin bir tarafı idare olmasına rağmen sulh sözleşmeleri bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olmadığından ve yine idareye üstün ve ayrıcalıklı yetkiler de tanımadığından dolayı bu sözleşmelerin idarenin özel hukuk sözleşmeleri olduğu sonucuna varabiliriz. Nitekim Danıştay'da kamulaştırma hukukundan kaynaklanan uzlaşma tutanaklarının tam bir idari sözleşme olmadığı tespitinde bulunmuştur.⁸⁸

Tarafların tazminat tutarı üzerinde anlaşması sonucu düzenlenen tutanak ilam hükmündedir. Ancak vadeye bağlanmamış alacaklarda iki ay, vadeye bağlanmış alacaklarda ise vade tarihi gelmeden tutanak icraya konulamamaktadır.

4. Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin taraf olduğu ve sulh yoluyla çözümlenmesi düşünülen uyuşmazlık-

⁸⁷ Günday, s.185-186; Gözler/Kaplan, s.452-453; Çağlayan, s.442 vd.

⁸⁸ D.6.D., T. 10.9.2015, E.2015/7660, K.2015/5138, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

lar konusunda asli yetkili birimler olarak; üst yönetici, bakan, Maliye Bakanlığı ve Cumhurbaşkanı belirlenmiştir. Ancak belli bir miktarın üzerindeki uyuşmazlıklarda asli yetkili birimlere yardımcı olmak üzere üst yönetici tarafından oluşturulan hukuk birimi amiri ve hukuki uyuşmazlıkla ilgili birim amirinin de içinde bulunduğu en az üç kişiden oluşan bir "Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu" nun, sulh olunacak konularla ilgili olarak gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak suretiyle bu birim ve kişilere görüş bildirmek üzere oluşturulması öngörülmüştür. İcrai nitelikte kararlar alamayan bu komisyon bir nevi istişari nitelikli idari bir birim olarak görev yapmaktadır.

Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu, Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'le⁸⁹ teferruatlı bir şekilde düzenlenmiştir. Komisyon, çalışmalarını sırasında geniş kapsamlı inceleme ve değerlendirme yetkileri kullanabildiğinden dolayı uyuşmazlıkların sulhla sonuçlanmasına ciddi katkı sağlama potansiyeline sahiptir.⁹⁰

659 sayılı KHK'da değişiklik yapılmasına ilişkin Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan Taslağa yeni bir madde eklenmek suretiyle Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu'nun kanuni temeli oluşturulmaya çalışılmaktadır. Taslakla, 659 sayılı KHK'ya 8/A maddesi ilave edilerek düzenlenmektedir. Bu Taslak, Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerinin önemli bir kısmını kanun maddesine dönüştürmektedir. Bunun yanında ciddi yeniliklerin de getirildiği görülmektedir.

Bu Taslağa göre her idare, kendi bünyesinde sürekli olarak görev yapacak bir Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu oluşturmaktadır. Oysa meri mevzuata göre her uyuşmazlıkta yeni bir komisyon oluşturulmaktadır. Bir başka ifadeyle geçici olarak görev yapan ve her uyuşmazlık için yeniden oluşturulan Komisyon yerine Taslak yasalarsa daimi görev yapacak bir komisyon oluşturulacaktır. Ayrıca Taslakla, Komisyon üyelerine ilave ücret verilmesi yanında idari ve hukuki güvencelerde getirilmeye çalışılmaktadır.

⁸⁹ Resmi Gazete, T.04.07.2012, S.28343.

⁹⁰ Çolak, İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları, s.105.

B. İDARENİN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLARIN 5233 SAYILI KANUN KAPSAMINDA SULH YOLUYLA ÇÖZÜLMESİ

İdare Hukukunda fiilen 2004 yılından itibaren uygulanan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden biri de 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun'la⁹¹ getirilmiştir. Kanun'un kapsam balıklı 2/1. maddesi göre "Bu Kanun, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 1 inci, 3 üncü ve 4 üncü maddeleri kapsamına giren eylemler veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin maddî zararlarının sulhen karşılanması hakkındaki esas ve usullere ilişkin hükümleri kapsar." Buna göre terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetlerden kaynaklanmak şartıyla gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin sadece maddi zararları bu Kanun kapsamında karşılanmaktadır. Dolayısıyla manevi zararların karşılanması hususunda 5233 sayılı Kanun uygulanmamaktadır. Ancak zarar görenlerin manevi tazminata ilişkin istek ve taleplerini idare hukukunun genel hükümlerine göre isteme hakları saklıdır.⁹²

Kanun, "gerçek kişi ve özel hukuk tüzel kişileri" demek suretiyle kamu tüzel kişilerinin terörden kaynaklı zararlarının da bu Kanun kapsamında yer almadığını belirtmektedir. Nitekim Danıştay da köy tüzel kişiliğinin terörden dolayı uğramış olduğu zararların bu Kanun

⁹¹ Resmi Gazete, T.27.7.2004, S.25535.

⁹² Nitekim Anayasa Mahkemesi "5233 sayılı Yasa, idarenin eylem ve işleminin sonucu olmayan ve herhangi bir idari işlem veya eylemle doğrudan nedensellik bağı da bulunmayan, ancak terör ve terörle mücadele sırasında meydana gelen zararların da tazmini yolunu açan, bu anlamda idarenin kusursuz sorumluluk alanını genişleten bir yasadır. Bu Yasa idarenin kusursuz sorumluluk alanını genişletmekle birlikte, aynı zamanda terör ve terörle mücadele sırasında meydana gelen zararlardan sadece "maddî" olan kısmının sulh yoluyla tazminine ilişkin esas ve usulleri belirlemektedir. Yasa'da bu zararlardan "manevi" olan kısmın idareden talep edilemeyeceğine ilişkin bir hükme yer verilmediği gibi, 12. maddede "sulh yoluyla çözülemeyen uyuşmazlıklarda ilgililerin yargı yoluna başvurma hakları saklıdır" denilerek Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasına paralel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu nedenle itiraz konusu ibare, idarenin sorumluluk alanını daraltan veya idari işlem veya eylemlere karşı yargı yolunu kapatan bir hüküm içermemektedir" demek suretiyle idare hukukunun ilke ve kurallarına göre tazmini gerektiğine karar vermiştir. (Anayasa Mahkemesi, T.25.6.2009, E.2006/79, K.2009/97, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası). Danıştay'ın da aynı yönde karar verdiği görülmektedir. D.İ.D.G.K, T.18.2.2016, E.2015/2933, K.2016/326, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

kapsamında olmadığına karar vermiştir.⁹³ Ancak mevcut yasal düzenlemenin bu yönüyle eksik olduğu vurgulanmalıdır. Zira bir kamu tüzel kişisi olan köyler başta olmak üzere belediye ve il özel idaresi gibi diğer mahalli idareler ile kamu kurumu niteliğinde meslek teşekküllerinin terörden doğan zararlarının bu Kanun kapsamında düzenlenmiş olması gerekirdi.

Yine Kanun'da, kamu görevlilerinin terörden kaynaklı zararlarının karşılanmaması konusunda açık bir düzenleme olmamasına karşın uygulamada Danıştay, kamu görevlilerinin uğradığı zararların bu Kanun kapsamında olmadığına karar vermiştir.⁹⁴ Danıştay, görevini ifa ederken şehit olan polis memurunun yakınlarının açtığı davada; zararın 5233 sayılı Kanun'a göre değil, kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca idare hukukunun genel kaidelerine göre çözülmesi gerektiğine hükmetmiştir.⁹⁵ Buna karşın AYİM; askerlik görevini ifa ederken şehit olan askerin yakınlarının 5233 sayılı Kanun kapsamında yaptığı müracaat ve akabinde açtığı davada, tazminat taleplerinin bu Kanun kapsamında olduğuna ve ayrıca genel hükümlere göre de zararın tazmin edilebileceğine karar vermiştir.⁹⁶

5233 sayılı Kanun'un "karşılanacak zararlar" başlıklı 7. maddesinde hayvanlara, ağaçlara, ürünlere ve diğer taşınır ve taşınmazlara verilen her türlü zarar ile yaralanma, engelli hale gelme ve ölüm durumunda uğranılan zararlar ile tedavi ve cenaze giderleri ve yine 1/c maddesine göre de terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle kişilerin mal varlıklarına ulaşamamalarından kaynaklanan zararların sulh yoluyla karşılanabileceği düzenlenmiştir.⁹⁷

⁹³ "Kamu hukuku tüzel kişilerinin isenilen Kanun kapsamı dışında bırakıldığı açık olduğundan, kamu tüzel kişisi olan davacı köy tüzel kişiliğinin 5233 sayılı Kanun kapsamında zararlarının karşılanmasının mümkün olmadığı anlaşıldığından, başvuru konusu taşınmazların köy tüzel kişiliğine tahsisli olduğu gerekçesiyle reddedilmesine ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır." D.15.D., T.21.11.2012, E.2011/6719, K.2012/11433, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁹⁴ Dilşad Çiğdem Sever, "Terörle Bağlantılı Zararlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu", *TBB Dergisi*, S.133, 2017, s.179, 189.

⁹⁵ AYİM bu kararda, 5233 sayılı Kanun'un 8/5. maddesine göre bu Kanun'un ancak 19.07.1987 tarihinden sonraki olaylara uygulanabileceğini oysa şehitlik olayının 23.03.1986 tarihinde yani Kanun'un belirlemiş olduğu tarihten önce meydana gelmiş olduğu gerekçesiyle davayı ret etmiştir. D.15.D., T.18.10.2012, E.2012/189, K.2012/7048, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁹⁶ AYİM. 3. D., T.07.11.2008, E.2008/377, K.2008/1319, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁹⁷ Danıştay, fiilen malvarlığına ulaşamama durumunda ve bu süreyle sınırlı ola-

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nun⁹⁸ 1, 3 ve 4. maddeleri kapsamında olan suçlar ile terör olaylarında yardım ve yataklık suçlarından mahkûm edilenlerin bu fiillerden dolayı uğradıkları zararlar karşılanmamaktadır. Kanun Koyucu bu düzenlemede mahkûmiyet şartını getirmiştir. Dolayısıyla bu suçlardan şüpheli veya sanıkların beraatları ya da bu süreçte ölmeleri durumunda yine bu Kanun çerçevesinde zararlarının karşılanması gerekmektedir. Nitekim Danıştay'ın aynı yönde kararlar verdiği görülmektedir.⁹⁹

5233 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre her ilde oluşturulan zarar tespit komisyonları bir başkan ve altı üyeden oluşturulmaktadır. Oluşturulmuş olan zarar tespit komisyonları, idare ve özel hukuk kişileri arasındaki ihtilafları yargı dışı yöntemlerden olan sulh yoluyla çözüme konusunda yetkilendirilmiş bulunmaktadır.

Kanun kapsamında bir zarara uğrayan gerçek ya da tüzel kişiler zararı doğuran olayın öğrenildiği tarihten itibaren 60 gün ve herhalde 1 yıllık süre içinde zararın meydana geldiği yer il valiliğine başvurarak zararın tazmin edilmesini istemek zorundadırlar. Ancak bu Kanun kapsamındaki yaralanma ve engelli hâle gelme durumlarında, yaralının hastaneye kabulünden hastaneden çıkışına kadar geçen süre, başvuru süresinin hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır (m. 6/1). Danıştay uygulaması da bu yöndedir.¹⁰⁰

Kanun Koyucu, 5233 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre idarelerin kendisine yapılan başvuruları altı aylık sürede tamamlamak zorunda olduğunu ve bir defaya mahsus olarak bu sürenin üç aylığına uzatılabileceğine karar vermiştir. Dolayısıyla mezkûr altı ve üç aylık ek süre verilmiş ise bu süre içinde müracaatlara cevap verilmemesi veya verilen cevabın müracaatçıyı tatmin etmemesi durumunda ancak dava yoluna gidilebilmektedir. Aksi durumda Danıştay davanın incelenmeksizin reddine karar vermektedir.¹⁰¹

Komisyonun görevleri, mezkûr Kanun'un 5. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Komisyon hak sahiplerinin başvurusu üzerine

rak zararın karşılanması gerektiğine karar vermektedir. D.8.D., T.31.12.2008, E.2008/5548, K.2008/9733, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁹⁸ Resmi Gazete, T.12.4.1991, S.20843.

⁹⁹ D.15.D., T.9.5.2012, E.2011/9811, K.2012/2716, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁰⁰ D.15.D., T.21.3.2016, E.2013/12878, K.2016/1900, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁰¹ D.15.D., T.22.2.2017, E.2016/9112, K.2017/876, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

5233 sayılı Kanun kapsamında bir zarar bulunup bulunmadığını ve zarar miktarını tespit etmekle ve sulhname tasarılarını hazırlamakla görevli kılınmıştır. Komisyon zararları bizzat tespit edebileceği gibi bilirkişi marifetiyle de tespit edebilmektedir.(m.12)

Komisyon; 8, 9, 10 ve 11. maddeye göre tespit etmiş olduğu zararı ve ödenecek net miktarı belirledikten sonra hazırladığı sulhname örneği ve davet yazısını hak sahiplerine tebliğ etmektedir. Bu davette sulhnameyi imzalamak için 30 günlük süreleri olduğu ve bu sürede imzalamadıkları takdirde sulhnameyi kabul etmedikleri ve kabul etmedikleri takdirde de zararlarının karşılanması için yargı yoluna gidebilecekleri belirtilmektedir (m.12/2). Sulhnamenin imzalanması ile terörden zarar gören kişilerle idare arasındaki uyuşmazlık tamamen sona ermektedir. Sulhnamenin imzalanmaması durumunda, hak sahiplerince açılacak davada kabul edilmeme tarihinden itibaren faize hükmedilmektedir.¹⁰²

Sulhname ile tespit edilen zarar ve bunun karşılığında ödenecek tazminat, sulhnamenin hak sahibi tarafından imzalanmasından sonra valinin onayına sunulmaktadır. Valinin onayından sonra sulhname ile tespit edilen tazminat üç aylık süre içinde bakanlık bütçesine bu amaçla konulan kalemden ödenmektedir. Üç aylık süre içinde ödemenin yapılmaması durumunda müracaatçıya faiz ödenmesi gerekmektedir.¹⁰³ Yapılan bütün bu ödemeler kusurları oranında sorumlulara rücu edilmektedir.(m.13)

Komisyon tarafından yapılan çalışmalar, 5233 sayılı Kanun'un 14. maddesine göre Bakanlık ve valilik tarafından denetlenmektedir. Yine aynı maddeye göre Komisyonun görevleri sebebiyle veya görev sırasında, üyelerine karşı işlenecek suçlar Devlet memurlarına karşı işlenmiş olan suçlar olarak kabul edilerek cezalandırılmaktadır. Aynı şekilde Komisyon üyelerinin görev sırasında işledikleri suçlar bakımından

¹⁰² D.10.D., T.30.12.2008, E.2008/4286, K.2008/9585, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁰³ Danıştay kanun yararına temyiz yoluyla önüne gelen bu dosyada bölge idare mahkemesi kararını "mevzuatta faiz ödeneceğine dair hüküm aramak ve bu yolda açık bir kanun hükmü bulunmadığından bahisle davanın reddi yolunda karar vermek, tam yargı davalarının konusunu teşkil eden. "idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zarar kavramını sarsan ve bu olayda olduğu gibi ortadan kaldıran bir sonuç doğurur ki, bunun hukuken kabul edilebilir bir yanı bulunmadığı" gerekçesiyle bozmuştur. D.15.D., T.25.4.2014, E.2011/160, K.2014/3164, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

da Devlet memurlarının işledikleri suçlara ilişkin hükümler uygulanacaktır. Diğer bir ifadeyle komisyon üyelerinin işledikleri suçlar bakımından 4483 sayılı Kanun'da öngörülen prosedür uygulanacaktır.

C. İDARENİN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLARIN UZLAŞMA YOLUYLA ÇÖZÜLMESİ

1. Kamulaştırma Kanunu'nda Uzlaşma

İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların uzlaşma usulüyle çözülmesini öngören düzenlemelerden biri de 2942 sayılı Kamulaştırma Kanun'u ile getirilmiştir. Kamulaştırma Kanun'unun Ek 1 ve Geçici 6. maddesi ile zorunlu uzlaşma yolu öngörülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na, 20.08.2016 tarih ve 6745 sayılı Kanun'la¹⁰⁴ getirilen Ek 1. madde ile uygulama imar planları ile umumi hizmetlere ve resmi kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkı hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında uygulama imar planının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları ve imar uygulamalarının yapılacağı ve bütçe imkânları dâhilinde kamulaştırma işlemlerinin gerçekleştirileceği ve kamulaştırma yapılmayan yerler için de imar planı değişikliklerinin yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bu süre içinde belirtilen işlemlerin yapılmaması durumunda maliklerin 2942 sayılı Kanun'un Geçici 6. maddesi bağlamında uzlaşma yoluna başvurabilecekleri düzenlenmektedir.

Mezkûr Kanun'un Geçici 6. maddesi, ilk defa 18.6.2010 tarih ve 5999 sayılı Kanun'un¹⁰⁵ 1. maddesiyle düzenlenmiş ve bu düzenleme ile de "taşınmazlara malikin rızası dışında fiili olarak el konulması sebebiyle malik tarafından ilgili idareden tazminat talebinde bulunulması halinde, öncelikle uzlaşma yoluna gidilmesinin esas olduğu düzenlemesi yapılmıştır. Yapılan bu düzenleme ile getirilmiş olan uzlaşma yolu ihtiyari bir yol olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu usulle öngörülen uzlaşma dava şartı değildir. Nitekim Yargıtay da bu yönde kararlar vermiştir.¹⁰⁶ Ancak hemen ilave edelim ki Anayasa Mahkemesi bu düzenleme ile getirilen uzlaşma yolunun da zorunlu olduğuna karar vermiştir.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Resmi Gazete, T.7.9.2016, S.29824.

¹⁰⁵ Resmi Gazete, T. 30.06.2010, S.27627.

¹⁰⁶ Y.5.HD., T.11.3.2013, E.2012/26400, K.2013/4119, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹⁰⁷ Anayasa Mahkemesi, T. 01.11.2012, E.2010/83, K.2012/169, Resmi Gazete, T. 22.02.2013, S.28567.

Aynı maddede 24.5.2013 tarih ve 6487 sayılı Kanun'un¹⁰⁸ 21. maddesi ile Geçici 6. maddenin 1. fıkrasında yapılan değişiklikle kamu-laştırma işlemleri yapılmamış veya tamamlanmamış fakat idare tara-fından fiilen el atılan taşınmazlarla ilgili olarak mülkiyet hakkından doğan taleplerle ilgili olarak öncelikle uzlaşma yoluna gidilmesi ge-rektiği ve uzlaşma usulünün de dava şartı olduğu hüküm altına alın-mıştır. Bu düzenleme sonrası Yargıtay da mezkûr Kanun'la yapılan değişiklik sonrası yeni açılacak davalarda uzlaşma yolunun öncelikle denenmesi gerektiğine ve uzlaşma yolunun sonradan giderilemeyecek dava şartı olduğuna karar vermektedir.¹⁰⁹ Buna karşın mezkûr de ği-şikliğin yayınlanmasından önce açılmış olan davalar bakımından ise üç aylık süre¹¹⁰ içinde idareye veya mahkemeye müracaatla uzlaşma yoluna gidilmek istendiğine dair beyanda bulunulabilmektedir.¹¹¹ Fa-kat bu müracaat zorunlu değil, ihtiyarı bir yoldur.¹¹²

Fiilen el atılmamış kısımlar için ise idari yargıda idare aleyhine taz-minat davası açılma imkânı mevcuttur. Ancak bu yolun kullanılabil-mesi için 6745 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 07.09.2016 tarihinden itibaren beş yıllık süre tanınmıştır. Hatta Ek 1. maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce tasarruf hakkı kısıtlananlar için de beş yıllık süre öngörülmüştür. Zira 2942 sayılı Kanun'un Geçici 11. maddesine göre ek 1. maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce tasarrufu hukuken kı-sıtlanan taşınmazlar hakkında açılacak davaların ek 1. maddenin yü-rürlüğe girdiği tarihten itibaren başlayacağı şeklinde yasal düzenleme yapılmıştır. Dolayısıyla maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıllık süre içinde idare aleyhine bu sebeple tazminat davası açı-lamayacağı gibi açılmış olup henüz karara bağlanmayan veya kararı kesinleşmeyen¹¹³ davalarda da "uyuşmazlığın esası hakkında karar verme olanağı bulunmadığı" şeklinde kararlar verilmektedir.¹¹⁴

¹⁰⁸ Resmi Gazete, T. 11.06.2013, S.28674.

¹⁰⁹ Y.18.HD., T.27.6.2016, E.2016/3625, K.2016/10248; Y.5.HD., T.1.4.2015, E.2014/24265, K.2015/6669; Y.18.HD., T.9.4.2013, E.2013/3210, K.2013/5899, Ka-zancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹¹⁰ Yargıtay üç aylık sürenin hak düşürücü süre olduğuna karar vermiştir. Y.18. HD., T.14.5.2013, E.2013/3423, K.2013/8274; Y.18.HD., T.9.4.2013, E.2013/3210, K.2013/5899, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹¹¹ Y.18.HD., T.16.1.2014, E.2013/15875, K.2014/464, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹¹² Y.18.HD., T.21.1.2016, E.2015/22757, K.2016/819, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹¹³ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 9. İDD, T.18.1.2017, E.2017/112, K.2017/110, Ka-zancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹¹⁴ D.6.D., T. 21.2.2017, E.2017/1152; D.6.D., T. 20.9.2016, E.2015/6995, K.2016/4782, İzmir Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD, T.4.4.2017, E.2017/537, K.2017/485, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Bu düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu açıktır. Çünkü Yasama tarafından konulan beş yıllık süre oldukça uzun bir süredir. Bu süre içinde maliklerin bu sebepten dava açma hakları tamamen ortadan kaldırıldığı gibi açılan davalar da karar verilmeden kapatılmaktadır. Maddenin yürürlüğe girdiği tarihten yıllarca önce tasarruf hakkı kısıtlanmış olan maliklere yeniden beş yıl beklemleri gerektiğinin söylenmesi Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti, mülkiyet hakkını düzenleyen 35. ve hak arama hürriyeti başlıklı 36. maddelerine açıkça aykırıdır.¹¹⁵ Ayrıca bu durum, AİHS 6. maddesinde düzenlenen yargıya ve yargıca ulaşma hakkının güvence altında bulunması kuralının da ihlaline de sebebiyet verecektir.

Uzlaşma görüşmeleri, Kamulaştırma Kanunu'nun 8/3. maddesine göre oluşturulan ve en az üç kişiden oluşan uzlaşma komisyonu tarafından yapılmaktadır. Uzlaşma komisyonu, mezkûr Kanun'un 8/2. maddesine göre oluşturulan kıymet takdir komisyonu tarafından tespit edilen tahmini bedel üzerinden idareye ait taşınmazın trampası, hak sahiplerine sınırlı aynı hak tanınması, imar mevzuatı çerçevesinde bir başka yerde imar hakkı verilmesi veya bütün bunların mümkün olmaması durumunda nakdi bedel üzerinden uzlaşma sağlayabilmektedir. Uzlaşma komisyonu; hukuki, idari ve cezai sorumluluk bakımından Devlet memurlarının tabi olduğu hukuki rejime tabidir.

Uzlaşma görüşmeleri, idarenin daveti veya malikin müracaatından itibaren en geç altı ay içinde Tebligat Kanunu'na göre gönderilecek yazı üzerine başlamaktadır. Görüşmeler, davete icabetten itibaren en geç altı ay içerisinde tamamlanmak zorundadır. Görüşmelere ilişkin belge ve bilgiler sonradan açılacak davalarda taraflar aleyhine delil olarak ileri sürülemez.

¹¹⁵ Anayasa Mahkemesi; TFF Tahkim Kurulu kararlarına karşı yargı yolunu kapatan düzenlemenin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla önüne gelen davada "Maddeyle güvence altına alınan dava yoluyla hak arama özgürlüğü, bir temel hak niteliği taşımasının ötesinde, diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden birini oluşturmaktadır. Kişinin uğradığı bir haksızlığa veya zarara karşı kendisini savunabilmesinin ya da maruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri sürüp kanıtlayabilmesinin, zararını giderebilmesinin en etkili ve güvenceli yolu, yargı mercileri önünde dava hakkını kullanabilmesidir. Kişilere yargı mercileri önünde dava hakkı tanınması adil yargılanmanın ön koşulunu oluşturur..." demek suretiyle dava yolunun kanunla kapatılmayacağına hükmetmiştir. Anayasa Mahkemesi, T. 06.01.2011, E.2010/61, K.2011/7, Resmi Gazete, T.26.02.2011, S.27858.

Tarafların uzlaşması durumunda; anlaşmanın, Geçici 6. maddede belirtilen nakdi veya gayri nakdi hangi usulle yapıldığı, şartları ödeme şeklini ve yine taşınmazın terkinin ve tesciline ilişkin muvafakati ihtiva eden bir anlaşma metni üzerinden uzlaşma sağlanmaktadır. Ancak uzlaşma komisyonu tarafından düzenlenen ve taraflarca imzalanan uzlaşma tutanağı doğrudan icra ve infaz edilememektedir.¹¹⁶

Uzlaşma sağlanamadığı takdirde uzlaşmazlık tutanağının tanziminin itibaren üç aylık zaman dilimi içinde malik veya idare bedel tespiti davası açabilmektedir.

2. Vergi Hukukunda Uzlaşma

İdarenin taraf olduğu vergi uyuşmazlıklarının çözümü konusunda uzlaşma müessesesi yaygın bir kullanım alanına sahiptir.¹¹⁷ Uzlaşma, tarh edilen vergi ve cezaların yargı yoluna gidilmeksizin idare ve mükellef arasında anlaşma yoluyla çözümlenmesi olarak ifade edilmektedir.¹¹⁸ Uzlaşma ile hem vergi dairesi ve hem de mükellef, vergi ihtilafından kaynaklanan uzun ve meşakkatli bir süreçten kurtarılmakta, verginin daha çabuk tahsili sağlanmakta ve yargının yükü hafifletilmektedir.¹¹⁹

Uzlaşma; ikmalen, resen veya idarece tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin vergi ziyai cezalarının tahakkuk eden miktarları üzerinden olmaktadır. Vergi mevzuatında uzlaşma, tarhiyat öncesi ve tarhiyat sonrası olmak üzere iki aşamada gerçekleşebilmektedir.

¹¹⁶ Danıştay 6. Daire tarafından verilen 10.9.2015 tarih, 2015/7660 esas ve 2015/5138 sayılı kararda; uzlaşma komisyonu tarafından düzenlenen ve taraflarca imzalanan uzlaşma tutanağına rağmen tarafların yükümlülüklerine yerine getirmemesi sebebiyle idari yargıda dava açılmayacağını, (zira uzlaşma tutanağının tam bir idari sözleşme olmadığını) bu durumda sanki uzlaşma hiç yokmuş gibi kamulaştırma prosedürünün işletilerek adli yargıda bedel tespiti ve tescil davasının açılması gerektiğine karar vermiştir. D.6.D., T. 10.9.2015, E.2015/7660, K.2015/5138, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

¹¹⁷ Erdoğan Öner, Vergi Hukuku, 5. Baskı, Ankara Şubat 2015, s.209; M. Kamil Mutluer, Vergi Hukuku-Genel ve Özel Hükümler, 3. Baskı, Ankara, Ekim 2011, s. 245; Kaplan, s.51.

¹¹⁸ Sadık Kırbas, Vergi Hukuku Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar, 19. Bası, Ankara 2012, s.193; Öner, s.137.

¹¹⁹ Hakan Arslaner, "Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Etkinliği Sorunu", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, UIİİD-IJEAS, 2016 (17), s.281.

Tarhiyat öncesi uzlaşma, vergi ve cezanın tarh ve tebliğ edilmeden önce mükellefin müracaatı üzerine idare ile mükellef arasında tarh edilecek vergi ve cezalar bakımından mutabakata varılmasıdır. Buna karşın tarhiyat sonrası uzlaşma ise vergi ve cezaların vergi dairesi tarafından mükellefe tebliği sonrası taraflar arasında mutabakat sağlanmasıdır. Mükellefler, tarhiyat öncesi veya tarhiyat sonrası uzlaşmadan sadece birine başvurabilirler.¹²⁰

Vergi Usul Kanunu'nun Ek 6/2. maddesine göre taraflarca üzerinde uzlaşılan ve tutanağa bağlanan hususlarda herhangi bir mercie şikâyetle bulunulamayacağı gibi dava da açılmaz. Konuyla ilgili Vergi Usul Kanunu'nun Ek. 1. maddesine istinaden çıkarılan Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Yönetmeliği¹²¹ ve Uzlaşma Yönetmeliği'nde¹²² de aynı düzenlemeye yer verilmiştir. Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Yönetmeliği'nin 17/2 ve Uzlaşma Yönetmeliği'nin 12/2. maddesine göre, Komisyon tarafından üzerinde uzlaşılan ve tutanakla tespit edilen hususlar hakkında dava açılmayacağı gibi hiçbir mercie şikâyetle de bulunulamamaktadır. Ancak doktrinde üzerinde uzlaşılan vergi ve cezalarda hata bulunması halinde bunların düzeltilebileceği ifade edilmektedir.¹²³

Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Yönetmeliği ve Uzlaşma Yönetmeliği'ne göre Vergi Hukuku alanında uzlaşma görüşmelerini uzlaşma komisyonları yürütmektedir. Benzer hüküm ve düzenlemelerin Gümrük Uzlaşma Yönetmeliği'nde¹²⁴ de olduğu görülmektedir.

D. YEREL YÖNETİMLERİN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLARIN SULH YOLUYLA ÇÖZÜLMESİ

İl özel idare, belediye ve köyler bir kısım uyuşmazlıklarını sulh yoluyla sonuçlandırabilmektedirler. 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun "encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 26/1-f maddesine göre il özel idarelerinin vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 5.000,00 TL'yi geçmeyen ihtilaflarının sulh yoluyla çözümü konusunda encümenin görevlendirildiği görülmektedir.

¹²⁰ Öner, s.210.

¹²¹ Resmi Gazete, T.31.10.2011, S.28101.

¹²² Resmi Gazete, T.03.02.1999, S.23600.

¹²³ Kırbaş, s.196.

¹²⁴ Resmi Gazete, T.27.08.2011, S.28038.

Aynı şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun meclisin görev ve yetkileri başlıklı 18/1-h maddesine göre de vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 5.000,00 TL'den fazla olan ve dava konusu edilmiş belediye uyuşmazlıklarının sulh ile tasfiyeye, feragat ve kabulüne belediye meclisinin yetkili olduğu düzenlenmiştir. Belediye meclisi için 5.000,00 TL'nin üzerinde olan dava konusu edilmiş olan uyuşmazlıkları sulh yoluyla çözme yetkisi belediye encümeni bakımından da 5393 sayılı Kanun'un "encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34/1-f. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre belediye encümenine; vergi, resim ve harçlar dışında dava konusu edilmiş olan belediye uyuşmazlıkları ile ilgili anlaşma ve tasfiyeye karar verme yetkisinin tanındığı görülmektedir. Kanun meclise, sulh, kabul ve feragat yetkisi verdiğini belirtmesine karşılık encümenine, uzlaşma ile tasfiyeye karar verme şeklinde bir yetki verildiği görülmektedir. Bu durumda encümenin yetkisinin nitelik olarak daha farklı olduğu ileri sürülemez. Zira dava konusu edilmiş olan ihtilafın her aşamasında taraflar arasında uzlaşma ile ihtilafın çözülmesi mümkündür. İhtilaf, uzlaşma ile çözülmeye sulh veya feragatle dava sonuçlandırılabilir. Sonuç olarak belediye meclisi ve encümenin sahip olduğu yetkinin niteliği bakımından bir farklılık olmadığı söylenebilir. Ancak encümenin sahip olduğu yetkinin üst sınırının 5.000,00 TL olduğunun kabulü gerekir. Zira belediye meclisinin 5.000,00 TL'nin üzerinde yetkilendirilmesi kuralının mefhumu muhalifinden encümenin de 5.000,00 TL'nin altındaki uyuşmazlıkları uzlaşmayla çözebildiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

İl özel idareleri bakımından dava konusu edilme şartı olmamasına karşılık belediyeler bakımından dava konusu edilme şartının getirildiği görülmektedir. Yine önemli bir başka nokta ise il özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisine böyle bir yetkinin verilmemiş olmasıdır. Oysa genel karar organı olan il genel meclisine bu yetkinin verilmesi çok daha isabetli olurdu. Zira doğrudan halk tarafından seçilen ve seçimden seçime de olsa halka hesap veren organ il genel meclisidir. Ayrıca meclisin asli nitelikli kararları alabilmesi yerel yönetim ilkelerinden olan yerellik ilkesine de daha uygun olacaktır. Ancak Kanun Koyucu 5302 sayılı Kanun'la encümen kararları üzerinde valiye güçlü bir vesayet yetkisi tanımış olmasına karşın Kanun'un ilk halinde meclis üzerinde sadece zorlaştırıcı veto yetkisi tanımış bulunmaktay-

di.¹²⁵ Bu nedenle meclise bu yetkinin tanınmamış olmasının kontrol edilememe ya da meclise duyulan güvensizlikten kaynaklandığı söylenebilir.

Gerek belediye gerek il özel idareleri; kira, su ücreti, tazminat vb. konularda sulh ve uzlaşma yetkisi kullanabilmesine karşılık idari nitelikte para cezaları konusunda bu yetkinin kullanılıp kullanılmaması konusunda tereddüt mevcuttur. Zira idari nitelikte para cezaları hakkında sulh ve uzlaşma yoluna gidilip gidilemeyeceği konusunda kanunda açık bir düzenleme yoktur. Ancak doktrinde kamu düzenine ilişkin olan ve kamu hukukundan kaynaklanan vergi, ceza vb. hak ve menfaatler konusunda sulh yoluna gidilemeyeceği ifade edilmektedir.¹²⁶ Bu durumda idari para cezaları konusunda uzlaşma veya sulh yoluna gidilemeyecektir. Aksi takdirde kamu düzeninin sağlanmasına yönelik konulan kuralların ve yaptırım niteliğinde olan idari nitelikteki para cezalarının uygulanmaması yetkisini encümen veya meclislerin takdirine bırakmış olur ki bu durum kamu düzeninin sağlanması açısından sakıncalı sonuçlar doğurabilir.

Sulh ve uzlaşma yetkisini kullanan encümen ve meclis üyelerinin atanma usulüne bakılmaksızın tümünün geniş anlamda kamu görevlisi olması sebebiyle idari, hukuki ve cezai sorumluluk bakımından Devlet memurlarının tabi olduğu hukuki rejime tabidirler. Dolayısıyla meclis veya encümen tarafından alınan kararların idareyi zarara uğratması gibi durumlarda mali sorumluluklarının olduğu ve yine işledikleri suçlar bakımından da 4483 sayılı Kanun'a tabi oldukları ifade edilmelidir.

Bir başka kamu idaresi olan köyler bakımından da bir alternatif uyuşmazlık çözme yöntemi olan müzakere usulünün köyler arasındaki bazı ihtilafların çözülmesi için getirildiği görülmektedir.¹²⁷ 442 sayılı Köy Kanunu'nun 5 ve 48. maddelerine göre köyler arasındaki sınır ihtilafları ve birden çok köyün birlikte yapması gereken işler bakımından köyler arasında muhtar ve ihtiyar heyetleri vasıtasıyla sorunların çözülmesi öngörülmüştür.

¹²⁵ Vali kesinleşen encümen kararlarının yürürlüğünü durdurma yetkisine sahip olmasına karşılık Kanun'un ilk halinde meclis kararları konusunda çok daha sınırlı bir yetkiye sahipti

¹²⁶ Gürsel Özkan, s.263.

¹²⁷ Özbek, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, s.798.

IV. SONUÇ

Alternatif uyuşmazlık çözümü, devletlerin egemenlik hakkına dayanarak kullandığı yargılama yetkisinin veya hak arama hürriyetinin ortadan kaldırılması için değil yargının iş yükünün azaltılması, tarafların asgari düzeyde de olsa tatmin olacağı bir çözümde uzlaşmaları, hak sahiplerinin daha hızlı ve ucuz bir şekilde haklarına kavuşması için geliştirilen usullerdir. Bu usuller, yargısal yollara nazaran tarafların süreç ve sonuç üzerinde çok daha etkili olabildikleri ve sadece taraflardan birinin değil görece olarak tüm tarafların memnun oldukları sonuçları doğurabilmektedir. Oysa yargılama sırasında taraflar, yargılama sürecine sınırlı olarak müdahale edebilmekte ve hâkim tarafından verilen kararlar da çoğu zaman taraflardan ancak birini tatmin etmektedir. Ayrıca dava hakkının saklı olduğunu bilen tarafların, henüz uzun, pahalı ve yıpratıcı yargılama sürecine girmemiş ve gerilmemiş olması sebebiyle daha uzlaşmacı bir tavır sergileyecekleri varsayıldığında bu uyuşmazlıklar çok daha hızlı ve tarafların memnun olacağı bir ara formülle sonuçlanabilecektir. Kaldı ki çoğu zaman yargı kararlarının uygulanması ile ilgili olarak yaşanan sorunların uyuşmazlıkların alternatif usullerle ve anlaşmayla çözülmesi durumunda yaşanmayacağı ya da çok az yaşanacağı gerçeği göz önüne alındığında bu usullerin önemi çok daha iyi anlaşılacaktır. Bu nedenle alternatif çözüm usullerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması gerekmektedir.

İdarenin yargısal yolla denetiminde temel amaç idarenin hukuka bağlılığını sağlamaktır. İdarenin gerek yargısal yolla gerekse alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri ile uyuşmazlıklarını çözmesi hukuk devletin tahkim edilmesi ve denetlenmesinde olumlu katkı sunmaktadır. Bu usuller, kamu hukuku kuralları ve yapısıyla örtüştüğü ölçüde idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar ile idari uyuşmazlıklarda da kullanılmalıdır.

İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların yargı yollarına gitmeden yargı öncesi çözümü konusunda Cumhuriyet tarihimiz boyunca birçok çalışmanın yapıldığı gözlenmektedir. Ancak bütün bu çalışma ve yasal düzenlemelere rağmen uyuşmazlıkların yargı öncesi aşamalarda çözümü konusunda 5233 sayılı Kanun ve vergi uyuşmazlıklarının uzlaşma yoluyla giderilmesi gibi istisnai durumlar dışında uygulamada pek bir mesafe alınamadığı görülmektedir.

Bu sebeple gerek idari yargı ve gerek adli yargıda idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklardan kaynaklanan dava ve dosya sayıları her geçen gün artmaya devam etmektedir. Bunun sonucu olarak da yargının yükü ciddi manada artmakta ve yargıda tıkanmaları tetiklemektedir. Daha da önemlisi uyuşmazlıklar makul sürede sonuçlanmadığından dolayı Anayasa'nın davaların hızlı sonuçlanmasını öngören 141/4. maddesi ile yine Anayasa'nın 36/1. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı ihlal edilmektedir. Ayrıca gerek idare ve gerek uyuşmazlığın diğer tarafları, bu uyuşmazlıkların yargıda çözülebilmesi için ciddi manada mesai ve emek harcamakta ve bu da büyük zaman kayıpları ile devlete ve idareye olan güveni sarsmaktadır. Yine bu yargı süreci taraflar için yargılama giderleri, vekâlet ücreti, avukatlık giderleri, faiz vb. giderlere sebebiyet vermektedir. Bu tür davaların ağırlıklı olarak davalısı idare olduğundan ve yine bu davaların ağırlıklı bir kısmı idare aleyhine sonuçlandığından dolayı bu yargılama süreci bütçeye ciddi anlamda yük getirmektedir.

İdarenin bu yükten kurtulabilmesi için sürekli olarak yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu yasal düzenlemeler bazen vekâlet ücretlerinin maktuya çevrilmesi veya dava açılmasının belli bir süreyle yasaklanması şeklinde bazen de zorunlu idari başvuru yolları olarak düzenlenmektedir. Ancak günümüze dek yapılan bütün bu düzenlemelerin hukukiliği ve Anayasa'ya uygunluğu bir yana istenen ve beklenen sonucu da doğurmadığı ve bu nedenle yeni düzenleme ve taslakların gündemde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla konu öncelliğini korumaktadır.

İdare tarafından her kamu kurumu ya da kamu idaresi için ayrı ayrı yapılan düzenlemeler yerine bunların tümü için geçerli olacak genel bir sulh veya uzlaşma usulü düzenlenmek suretiyle bu alandaki boşluk ve dağınıklık giderilebilir. Yapılacak bu genel düzenleme yanında kamu idareleri ve kamu kurumlarının yürüttükleri faaliyetlerin niteliğine göre ihtiyaç duyulan özel düzenlemeler, bunların özgün mevzuatlarında korunmaya devam edilerek bu alanlara özgü çözüm usul ve kaideleri muhafaza edilmelidir.

Aslında Adalet Bakanlığı bünyesinde tartışmaya açılan 659 sayılı KHK'nın değiştirilmesine ilişkin Taslak, kısmen de olsa ihtiyaçlara cevap verebilecek potansiyele sahiptir. Ancak belediye, köy ve KİT'ler

gibi idareleri kapsamına almayarak ciddi bir eksiklikle doğmaktadır. Bu nedenle mezkûr taslağın genel bir sulh ve uzlaşma usulü kanununa dönüştürülmesi çok daha isabetli bir çözüm olacaktır.

Kaynakça

- Akıncı Ziya, *Milletlerarası Tahkim*, 4. Baskı, İstanbul 2016.
- Arat Nilay, "İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Hali Önündeki Engeller" *İÜHKM*, Prof. Dr. İl Han Özay'a Armağan, C. LXIX, S.1-2, Y.2011, (s.891-906).
- Arslaner Hakan, "Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Etkinliği Sorunu", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, UİİİD-İJEAS, 2016 (17), (s.273-300).
- Avcı Mustafa, "Osmanlı Ceza Muhakemesinde Sulh (Uzlaşma)", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.25, S.1, 2017, (11-71).
- Azarkan Nejat, "Alternatif Bir çözüm Yolu Olarak Milletlerarası Ticari Tahkim", *Hukukta Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*, Ankara, Mayıs 2018, (s.41-51).
- Azrak A. Ülkü, "İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Usulleri", *Danıştay Başkanlığı 141. Yıl Sempozyumu*, 11 Mayıs 2009, (s.71-85).
- Bayraktar Muratcan, "Alman ve Türk hukuk Sistemlerinde Arabuluculuk Düzenlemelerine Genel Bakış", *İstanbul Barosu Dergisi*, C.89, S.4, Yıl:2015, (s.151-172).
- Bilgin Hikmet, "Anglosakson Hukuk Sistemlerinde Arabuluculuk", *Hukuk Gündemi Dergisi*, S. 10, Bahar 2009, (s.16-24).
- Budak Ali Cem/Karaaslan Varol, *Medeni Usul Hukuku*, Ankara 2017.
- Candan Turgut, *Açıklamalı, İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 6. Baskı, İstanbul 2015.
- Ceza Uyuşmazlıklarında Uzlaşma El Kitabı*, Ankara 2009.
- Cideciğiller Aynur, *İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi*, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Konya 2014.
- Çağlayan Ramazan, *İdari Yargılama Hukuku*, 9. Baskı, Ankara, Eylül 2017.
- Çağlayan Ramazan *İdare Hukuku Dersleri*, 6. Bası, Ankara 2018.
- Çolak Nusret İlker, "İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları" *Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu*, 11 Mayıs 2012, Ankara, (s.97-118).
- Goes Pieter, "Legal Framework Relating to Alternative Dispute Resolution in Belgian Public Law", *Mednarodna Revija za Javno Upravo*, Ljubljana Vol. 12, Iss. 2/3, (Jun 2014): (s.143-161).
- Gözler Kemal/Kaplan Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, 19. Bası, Bursa, Ağustos 2017.
- Gözübüyük A. Şeref/Tan Turgut, *İdari Yargılama Hukuku C.II*, 7. Bası, Ankara, Mart 2014.
- Günday Metin, *İdare Hukuku*, 10. Bası, Ankara 2011
- Hasoğlu Aynur, "İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:65, S.4, 2016, (s.1981-1996).

- Ildır, Gülgün Alternatif Uyuşmazlık Çözümü ve Hak Arama Özgürlüğü, Türkiye Barolar Birliği Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı, Ankara 2004, (s.385-401)
- Işıklar Celâl, "659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:3, S.10, Temmuz 2012, (s.381-420).
- J. S Stipanowich Thomas, ADR and The "Vanishing Trial": The Growth Impact of "Alternative dispute Resolution", *Journal of Empirical Legal Studies*, Volume 1, Issue 3, November 2004, (s.843-912).
- Kaplan Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, 2. Bası, Bursa Ağustos 2017.
- Kırbaş Sadık, Vergi Hukuku Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar, 19. Bası, Ankara 2012.
- Kuru Baki, İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku, Ağustos 2016, İstanbul.
- Marrie Megan, : Alternative Dispute Resolution In Administrative Litigation: A Call For Mandatory Mediation, *The Advocates' Quarterly*, Volume 37, Number 2 August 2010, (s.149-162)
- Muratoğlu Tahir, İdare Hukuku Perspektifiyle Türk Futbolunda Tahkim, Hukukta Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, Mayıs 2018, Ankara, (s.97-126).
- Mutluer M. Kamil, Vergi Hukuku-Genel ve Özel Hükümler, 3. Baskı, Ankara, Ekim 2011.
- Nohutçu Ahmet, İdari Yargı, 11. Baskı, Ankara, Eylül 2014.
- Odyakmaz Zehra/Çınarlı Serkan, İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği, Ankara 2013.
- Öner Erdoğan, Vergi Hukuku, 5. Baskı, Ankara Şubat 2015.
- Özbek Mustafa Serdar, "İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (I)", *TBB Dergisi*, S.56, 2005, (s.90-132).
- Özbek Mustafa Serdar, "İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (II)", *TBB Dergisi*, S.57, 2005, (s.82-134).
- Özbek Mustafa Serdar, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, 3. Baskı, Ankara 2013.
- Özekes Muhammed, "Uyuşmazlık Çözüm Yolları İçinde Arabuluculuk ve Bir Düzenleme Önerisi, *Hukuk Perspektifleri Dergisi*, Yıl:2006, S.7, İstanbul 2006, (s.44-45).
- Özkan Ahmet, "Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarının Yargılama Sürecine Etkisi ve İdari Yargı Sisteminde İşlerliği," *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:2016, Sayı: CİEP Özel Sayısı,(s.616-634)
- Özkan Gürsel, "Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh Yoluyla Çözümü" Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı, 29-31 Ağustos 2016, <https://www.avekon.org/papers/1544.pdf> (E.T. 20.10.2017), (s.260-267).
- Pekcanitez Hakan/Atalay Oğuz/Özekes Muhammet, Medeni Usul Hukuku, 10. Bası, Ankara 2011.
- Pekcanitez Hakan/Özekes Muhammet/Akkan Mine/Taş Korkmaz Hülya, (Editörler), Medeni Usul Hukuku C.III, 15. Bası, İstanbul, Mart 2017.
- Sever Dilşad Çiğdem "Terörle Bağlantılı Zararlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu", *TBB Dergisi*, S.133, 2017, (s.163-210).

- Şahin Ceylan Şule, Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, İstanbul, Ağustos 2009.
- Şıpka Şükran, "Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Tasarısı'nın Değerlendirilmesi," *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6, S.12, Güz 2007/2, (s.163-175).
- Tanrıver Süha, "Hukuki Uyuşmazlıklar Bağlamında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Özellikle Arabuluculuk," *TBB Dergisi*, S.64, 2006, (s.151-177)
- Yet Orhun, "İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları İçinde Tahkim", II. Uluslararası Özel Hukuk Sempozyumu "Tahkim" 14 Şubat 2009, İstanbul, (s.253-264).
- Yıldırım Ferhat, "Türk Hukuk Sisteminde Alternatif Bir Çözüm Yolu Olarak Arabuluculuk", *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 2 (3), 2016, (<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ijsser/>, E.T.6.12.2017), (s.748-762).
- Yıldırım Kamil, İhtilafların Mahkeme Dışı Usullerle Çözülmesi Hakkında, Prof. Dr. Yavuz Alangoya için Armağan, İstanbul 2007, (s.337-360).
- Yılmaz Dilşad, Türk ve Alman İdare Hukukunda Arabuluculuk ve Sulhe İlişkin Düzenlemeler, *Terazi Hukuk Dergisi*, Yıl:7, S.70, Haziran 2012,(s.92-100).
- Yılmaz Ejder, "Kamuda Çalışan Avukatlar", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl:2008, C.57, S.3, (s.733-751).
- Yılmaz Erdinç, "Fransız İdari Yargı Uyuşmazlıklarında Alternatif Çözüm Yolları", Yurtdışı Ziyaret Raporu, Rapor T. 29 Şubat 2016, http://www.adb.adalet.gov.tr/duyurular/2016/nisan/fransa_raporu/fransa_raporu.pdf, (E.T. 23.10.2018).

