

# **INTERNATIONAL CONFERENCE ON EURASIAN ECONOMIES 2016**

**Kaposvár - Hungary  
29-31 August 2016**

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| #1514: Girişimcilikte Sosyal Değer İnşası: Sosyal Girişimcilik .....                  | 160 |
| - Prof. Dr. Sabahat Bayrak Kök (Pamukkale University, Turkey) *                       |     |
| - Esvet Mert (Pamukkale University, Turkey)                                           |     |
| #1523: Kırsal Girişimcilik: Tarihten Günümüze Yatağan Örneği .....                    | 170 |
| - Prof. Dr. Ayşe İrmiş (Pamukkale University, Turkey) *                               |     |
| - Ph.D. Candidate Hatice Çoban (Pamukkale University, Turkey)                         |     |
| - Dr. Serkan Başol (Pamukkale University, Turkey)                                     |     |
| #1525: Öğrenen Örgütün İç Girişimcilik Davranışına Etkisi Üzerine Bir Araştırma ..... | 181 |
| - Ph.D. Candidate Mehtap Sarıkaya (Pamukkale University, Turkey)                      |     |
| - Prof. Dr. Sabahat Bayrak Kök (Pamukkale University, Turkey) *                       |     |
| - Ph.D. Candidate Sümeyra Babacan (Muğla Sıtkı Koçman University, Turkey)             |     |

## SESSION 2B: Bölgesel Çalışmalar

*Session Chair: Prof. Dr. Şenol Durgun*

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| #1763: Avrupa Enerji Birliği (AEB) ve Türkiye'nin Bölgesel Enerji Hub'ı Olabilirliği: Fırsat ve Zorluklar ...    | 190 |
| - Dr. Nuran Belet (Gazi University, Turkey) *                                                                    |     |
| #1652: Ukrayna Krizi Çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Doğu Avrupa'daki İstikrara Etkisi .....                     | 199 |
| - Asst. Prof. Dr. Ömer Uğur (Gümüşhane University, Turkey) *                                                     |     |
| #1755: Orta Asya Entegrasyon Süreçlerine "Büyük Güçlerin" Etkisi .....                                           | 206 |
| - Ediliia Abdykadyrova (Kyrgyz-Turkish Manas University, Kyrgyzstan) *                                           |     |
| #1658: Çin'in Kültürel Diplomasisinin "Çin Tehdidi" Algısının Kırılmasındaki Önemi .....                         | 212 |
| - Dr. Cemre Pekcan (Çanakkale Onsekiz Mart University, Turkey) *                                                 |     |
| #1466: Orta Asya'da Oluşturulan Ekonomik ve Siyasi Entegrasyonlar Kapsamında Türkiye Özbekistan İlişkileri ..... | 220 |
| - Prof. Dr. S. Rıdvan Karlık (Anadolu University, Turkey)                                                        |     |
| - Assoc. Prof. Dr. Ayşen Hiç Gencer (İstanbul Aydın University, Turkey) *                                        |     |
| #1679: Gelişen Ülkelerde Çevresel Bozulma, Gelir Ve Enerji Tüketimi İlişkisi .....                               | 228 |
| - Assoc. Prof. Dr. Cengiz Aytun (Çukurova University, Turkey) *                                                  |     |
| - Assoc. Prof. Dr. Cemil Serhat Akın (Mustafa Kemal University, Turkey)                                          |     |
| - Assoc. Prof. Dr. Neşe Algan (Çukurova University, Turkey)                                                      |     |

## SESSION 3B: Hukuk

*Session Chair: Prof. Dr. Ethem Atay*

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| #1754: Türk Sosyal Güvenlik Hukuku'nda Sigortalı Lehine Yorum İlkesi .....                     | 236 |
| - Asst. Prof. Dr. Nurgül Emine Barın (Afyon Kocatepe University, Turkey) *                     |     |
| #1744: Türkiye'de Mülteci Sorunu ve Mültecilerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları .....      | 242 |
| - Prof. Dr. İbrahim Aydın (Ankara Sosyal Bilimler University, Turkey) *                        |     |
| #1571: Türkiye'de İpoteğe Dayalı Menkul Kıymetlerle İlgili Son Gelişmeler 248                  |     |
| - Prof. Dr. Mustafa Topaloğlu (Beykent University, Turkey) *                                   |     |
| #1564: Vergilemede Adalet Açısından Türkiye'nin Dolaysız ve Dolaylı Vergileme Politikası ..... | 256 |
| - Prof. Dr. Sabahat Binnur Çelik (Beykent University, Turkey) *                                |     |
| #1544: Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh Yoluyla Çözümü .....                 | 260 |
| - Assoc. Prof. Dr. Gürsel Özkan (Danıştay, Turkey) *                                           |     |
| #1535: Türk Ticaret Kanunu'nda Haksız Rekabet Suçu .....                                       | 268 |
| - Prof. Dr. Çetin Arslan (Hacettepe University, Turkey)                                        |     |
| - Ph.D. Candidate Didar Özdemir (Hacettepe University, Turkey)                                 |     |
| - Prof. Dr. Ethem Atay (Gazi Üniversitesi, Turkey) *                                           |     |



## Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh Yoluyla Çözümü

### The Settlement of Compansation Disputes through Peace before Administrative Judiciary

Assoc. Prof. Dr. Gürsel Özkan (Danıştay, Turkey)

#### Abstract

According to the Article 13 of the Law No. 2577, even though one must apply to the authorities as a preliminary condition of court case before filing a fully judicial lawsuit in terms of the administrative action, Article 13 of Law No. 2577 with its current form does not provide a contribution to the provision of the pre-trial dispute resolution. The Decree Law No. 659 set up the way for application which would also include the compensation claims arising from administrative actions that were designed according to The Article 13 of Law No. 2577. In this arrangement, the preference is left to the person concerned to make a choice either to refer to peace or not to against losses arising from administrative processes; one is not given the chance to eliminate the loses by means of peace during the process of law after administrative process is cancelled by law; this also prevents us to come to the desired objective because it doesn't provide adequate legal assurance to the top executives and members of the legal disputes commission for their business and operations.

#### 1 Giriş

Bireysel hak ve özgürlüklerin idareye karşı korunması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bunun için idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun sağlanması amacıyla bu faaliyetlerin etkin bir şekilde denetiminin yapılması gerekmektedir. İdari faaliyetlerin hukuk sınırları içerisinde gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetlenmesi idare içinde yapılacak denetimden ziyade esas itibarıyla idari yargı tarafından yapılmaktadır. İdare karşısında bireyin korunması, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak iyi yönetim hakkının kabulünü gerektirmiştir. Yönetimin ilgilileri yargıya başvurmak zorunda bırakmadan uzlaşmak suretiyle hukuka uygun olarak idari faaliyetleri yürütmesi, günümüz demokratik hukuk devletlerinin ulaştığı son aşamayı ifade etmektedir. İdari uyuşmazlıkların idari yargıya başvurulmadan idare içinde çözüme kavuşturulması, diğer bir deyişle uyuşmazlıkların kaynağında doğmadan çözüme kavuşmasının önemi kuşkusuzdur. Yine idarenin verdiği zararlardan sorumlu tutulması da hukuk devleti ilkesinin gereklerinden birini oluşturmaktadır.

Bu kapsamda, 2011 yılında yürürlüğe giren 659 sayılı KHK ile ilgililerin idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan zararlarının sulh yoluyla tazmin edilebilmesini idareden isteyebilme imkânı getirilmiştir. Bu Kararnameyle idareye uğranıldığı ileri sürülen zararın tazmin edilmesi istemiyle yapılan başvurunun incelenmesinin usul ve esasları ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Ancak idari işlemlerden kaynaklanan zararlara karşı sulh yoluna başvuruda bulunulmasının ilgililerin tercihi bırakılması, idari işlemin yargı kararı ile iptal edilmesi sonrasında kanun yolu aşamasındaki süreçte zararın sulh yoluyla giderilebilmesine imkân tanınmaması, üst yönetici ile hukuki uyuşmazlıkları değerlendirme komisyonu üyelerine yapmış oldukları iş ve işlemlerden dolayı yeterli yasal güvence sağlanamaması nedenleriyle beklenen amacın elde edilmesi mümkün olamamıştır.

İdari eylem veya işlemlerden kaynaklanan zararların sulh yoluyla tazmin edilememesi halinde uyuşmazlığın açılacak tam yargı davası yoluyla giderileceği açıktır. Bu davalarda, idari yargı yerlerince hak ihlali sebepleri olan eylem veya işlem, bütün yönleriyle değerlendirilecek, olayda idarenin sorumluluk sebepleri araştırılacak, idarenin sorumluluğunun saptanması halinde, bilirkşi inceleme ve diğer araştırmalar yapılarak tespit edilen maddi zarar ile takdir edilen manevi zararın idarece tazminine karar verilecektir. İptal davalarından farklı olarak tam yargı davalarında, idarenin sorumluluk sebebi ile bu sorumluluğun gereği olarak idarenin ödeyeceği zararın miktarı tamamen idari yargı yerince belirlenmektedir. Tam yargı davalarında kusur oranının ve zarar miktarının davanın başında belirsiz oluşu, zarar ve tazminat miktarı üzerinde tarafların müzakeresine imkân tanımaktadır. Bu özellikli tam yargı uyuşmazlıklarında alternatif çözüm yöntemlerinin uygulanmasını mümkün kılmaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 13. maddesinde, idari eylemler bakımından tam yargı davası açmadan önce dava şartı olarak idareye, başka bir ifade ile sulh yoluna başvurma zorunluluğu bulunmakta ise de mevcut haliyle İYUK'nun 13. maddesi hükmü uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümüne bir katkı sağlamamaktadır. Yapılması gereken ön karar aşamasına (zararların sulh yoluyla karşılanmasına) işlerlik kazandırmak, tazminata ilişkin taleplerin dava aşamasına taşınmaksızın idare içerisinde uzlaşma ile çözüme kavuşturulmasını gerçekleştirmektir. Yine yargı yerlerince iptal edilen idari işlemler nedeniyle ortaya çıkan zararların da, idarelerce kendiliğinden tazmin edilmesinin önemi açıktır. Bu nedenle mahkeme kararına gerek kalmaksızın, bu tür işlemlerden kaynaklanan zararların da idarece hesaplanarak ödenmesi gerektiği kuşkusuzdur.



## 2 İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Uyuşmazlıkları

Anayasanın 125. maddesinin son fıkrasında, “*İdare, kendi işlem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlüdür.*” hükmü yer almıştır. Anayasanın 125. maddesinin yanında 40 ve 129. maddelerinde de devletin sorumluluğuna ilişkin hükümler getirilmiştir. Bu düzenlemelerde sorumluluğun dayanağı olarak herhangi bir ilke öngörülmemiştir. Belirtildiği gibi idarenin sorumluluğu ilkesine yer verilmiş ancak bu sorumluluğun temeli ve kaynağı düzenlenmemiş, yine bu sorumluluğun sebebinin hizmet kusuru mu, yoksa kusursuz sorumluluk mu olduğuna dair bir açıklık getirilmemiştir. Bu nedenle 125. madde idarenin sorumluluğu anlamında genel bir hüküm olup, her iki sorumluluk sebebinin anayasal dayanağını oluşturmaktadır.

Anayasanın 129/5. maddesinde düzenlenen, “*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurdan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.*” şeklindeki hüküm, idarenin hizmet kusurunun söz konusu olduğu durumlarda uygulanabilmektedir.

İdarenin sorumluluğunun kabulü konusunda, hukuk devleti ilkesinden hareketle kurum ve kuralların uygulanmasında ortaya çıkan temel sorun, hangi şartların gerçekleşmesi halinde idarenin sorumluluğunun söz konusu olabileceğidir.

Öncelikle idarenin kusurlu olmasında, bir kamu hizmeti etkinliğinin idarenin sorumluluğunu doğuracağı kabulü gerekmektedir. Böyle bir durumda idarenin kusur sorumluluğundan (hizmet kusurundan dolayı sorumluluğundan) söz edilebilir. Diğer belirli bazı istisnai ve sınırlı durumlarda ise idarenin kusurlu olması aranmaksızın sorumluluğu yoluna gidilmektedir. Böyle bir durumda da idarenin kusursuz sorumluluğunun bulunduğu açıktır (Atay ve Odabaşı, 2010).

Sorumlulukta esas alınan kusur kavramı, kişinin temkinli, dikkatli ve kurallara riayet ediyor olması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla özel hukukta kusur genellikle, işlem veya eylemin arkasında bir tüzel kişilik olsa dahi, bir kişinin kusuru olarak dikkate alınmaktadır. İdarenin sorumluluğu konusunda söz konusu olan kusur ise kişilerde aranan subjektif nitelikteki kusur olmayıp, kişilerin dışında kalan ve her kamu hizmetinin kuruluşu ve işleyişi ile ilgili olan objektif nitelikte bir kusurdur.

Hizmet kusuru, kamu hizmetlerinin hukuksal yapısından kaynaklanan devletin borcu niteliği taşımaktadır. Devlet, kamu hizmetlerini ilgili oldukları alan itibarıyla şartlara en uygun ve ihtiyaçları karşılamada da en üst düzeyde gerçekleştirmek için kesintisiz ve istikrarlı bir şekilde kamu hizmetinden yararlananlara sunmak, onların hizmetine hazır bulundurmaya yükümlü bulunmaktadır. Bu yükümlülüğün gereği gibi veya hiç yerine getirilmemesi hizmet kusurunu oluşturmaktadır.

İdarenin tüzel kişiliklerden oluşan bir cihaz niteliği taşıması nedeniyle idare adına karar alan görevli veya görevlilerin diğer bir ifadeyle kişi veya kurulların kusuru bu sorumluluğun esasını oluşturmada, hizmet kusuru oluşabilmesi için kusurun kişiselleştirilebilecek bir nitelik taşıması gerekmektedir. Kusur; kamu hizmetlerini yerine getirmek görevi olan idarenin; kuruluş, işleyiş ve etkinliklerinde görülen eksiklik, hata, aksaklık, standartlara uymama, düzensizlik, boşluk ve bozukluktur (Duran, 1974). Bu anlamda kusur, özel hukuktaki anlamından uzaklaşarak nesnelleşen, anonim bir niteliğe bürünmektedir. Bu da, hizmet kusurunun bağımsız bir karakteri olduğunu göstermektedir.

Hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluk, doğrudan doğruya idarenin sorumluluğunun dayanağını oluşturmaktadır. İdare kendi idari kusuru nedeniyle doğrudan sorumluluk taşımakta (Duran, 1974), idarenin personeli aracılığı ile ve görev kusurları nedeniyle dolaylı şekilde sorumluluğu hizmet kusuru olarak değerlendirilmemektedir.

Bütün bunlardan sonra denilebilir ki hizmet kusuru, idarenin görmekle yükümlü olduğu herhangi bir kamu hizmetinin ya kuruluşunda, tanzim ve tertibinde veya teşkilâtında, bünyesinde, personelinde yahut işleyişinde - gereken emir, direktif ve talimat verilmemesi, gözetim, denetim, teftişin yeterli yapılmaması, hizmete tahsis olunan araçların yetersiz, elverişsiz, kötü olması, gereken önlemlerin alınmaması, geç, zamansız hareket edilmesi, ilh... şeklinde ortaya çıkan- bir takım aksaklık, aykırılık, bozukluk, düzensizlik, eksiklik, sakatlık göstermesidir (Sarica 1949). Tazminat uyuşmazlıklarında idarenin sorumluluğu kapsamında hizmet kusurunun özellikleri belirlenirken; bağımsız nitelik taşıması, aslî bir sorumluluk nedeni oluşturması, anonim karakter göstermesi, genel nitelikte ve olaylara göre değişken olması esas alınmaktadır (Armağan 1997).

Hizmet kusurunun uygulanmasında tazminat uyuşmazlıkları diğer bir ifadeyle tam yargı davaları söz konusu olmaktadır. Tam yargı davalarının, Borçlar Hukukunun haksız fiilden kaynaklanan tazminat davaları ve sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan istirdat davalarından genel olarak bir farkı bulunmamaktadır. Aradaki fark sadece, sorumluluğun dayandığı kuralların tabi olduğu hukuk kurallarında söz konusu olmaktadır (Candan 2012). Tam yargı davalarında kişinin bir hakkının ihlal edilmiş olması gerekmektedir. Maddi veya manevi zarar, mamelekte azalma, destekten yoksun kalınan para, vücut bütünlüğünde oluşan bir zarar, oluşan sakatlık nedeniyle işgücü kaybı ya da ölüm hak ihlali niteliğindeki durumlara birer örnek oluşturmaktadır.

Tam yargı davaları subjektif nitelikte davalardır. Dolayısıyla kişisel bir hakkı ihlal edilenler ancak bu davayı açabilecektir (Çağlayan 2015). Nitekim İYUK’ nun 2/(1)-b maddesinde, “*kişisel hakkı doğrudan muhtel olanlar*”



ın bu davayı açabileceği açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla tam yargı davası açabilmek için, "menfaat ihlali" yeterli olmayıp, "hak ihlali" gerekmektedir.

İdari eylem; idarenin iş, hareket, amelîye ve çalışmalarıdır. Yani idarenin bir idari işlem veya sözleşmenin uygulanması şeklinde olmayan, her türlü faaliyetini yahut hareketsiz kalmasını ifade etmektedir. Kanunun lafzından da anlaşılacağı üzere; tam yargı davasının açılabilmesi için, öncelikle ortada bir idari eylem bulunmalıdır. Burada söz konusu olan eylem, bir idari işlem ya da sözleşmenin uygulanması şeklinde olmayan eylemlerdir. Çünkü idari işlemin uygulanması şeklinde olan eylemler, idari işlemin bir sonucudur ve idari işleme uygulanan kurallara tabidir. İYUK'nun 13. maddesinde sözü edilen idari eylemden kasıt ise idari işlem yahut idari sözleşmeden tamamen ayrı olan, idarenin her türlü faaliyeti, fiziki anlamda gördüğü iş, amelîye yahut çalışmalarıdır.

### 3 Sulh Başvurusu

Türk Hukuk Lügatinde sulh, "karşılıklı feragat ve müsaade arzularının tesiri altında yapılmış ve yine karşılıklı anlaşmaya dayanan ivazlı bir akitir ki, mevcut bir ihtilafı ortadan kaldırır veya muhtemel bir ihtilafın önüne geçer" (Lügat 1998) şeklinde tanımlanmıştır. Başvuru ise "bir şahsın, herhangi bir dilekte bulunmak üzere, devlet makamına başvurması (Duran 1946)" anlamına gelmektedir. Başvuru terimi, bir hukuk öznesinin diğer bir hukuk öznesine dilek, istek, talep, arz, rica itiraz veya şikâyetlerini iletmesidir (Yıldırım 2006).

İdareden bir talepte bulunmak, hak ve özgürlüklere yönelik her hangi bir arzu, dilek veya şikâyeti idareye bildirmek ve bir haksızlığın veya zararın yahut haksız bir uygulama veya işlemin etkilerinin giderilmesi amacıyla idareden istemde bulunmak veya zararın giderilmesini talep etmek, diğer bir ifadeyle yükümlendirici bir işlemin kaldırılması, geri alınması veya iptal edilmesi isteminde bulunmak veya yararlandırıcı bir işlem tesis edilmesi talebinde bulunmak idari başvuruyu ifade etmektedir (Özkan 2014).

Yetkili makamlara başvuruyu düzenleyen Anayasanın 40. ve 74. maddesinde yetkili makamlara gecikmeksizin işlem yapma ve cevap verme yükümlülüğü getirilmesi, anayasa koyucunun hak arama özgürlüğüne verdiği önemi ortaya koymakla birlikte yetkili kurumlara da başvuruların sürüncemede bırakılmaması ödevi yüklemektedir.

Hak arama özgürlüğü, haklarının ihlal edildiğini ileri süren bireylerin, ihlalin durdurulması ve olumsuz etkilerinin giderilmesi amacıyla yetkili makamlara başvurma hakkını vermektedir. Bu nedenle hak arama özgürlüğünü yalnızca mahkemelere başvurma hakkıyla sınırlanamak gereklidir. Çünkü ihlalin niteliği de göz önüne alındığında, ihlalin olumsuz etkilerinin giderilmesi yolunda bir karar verebilecek idari makama da başvuru yapılabilecektir. Nitekim Anayasanın 40. maddesi ile "Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir." hükmü bu durumu destekler nitelikte olan temel normlardandır.

Meydana gelen hak ihlalinin giderilmesi talebinin idari makamca çözüme kavuşturulmaması durumunda hak arama özgürlüğünün "mahkemeye başvurma hakkı" olarak dava açmak suretiyle kullanılması gerekmektedir. Nitekim Anayasanın "Hak Arama Hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde; "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir." hükmüne yer verilerek mahkemeye erişim hakkı düzenlenmiştir. Yine Anayasanın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinde; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olduğu belirtilerek idari eylem ve işlemler bakımından mahkemeye erişim hakkı özel olarak düzenlenmiştir.

Bu düzenlemelerden de anlaşıldığı üzere, hak ihlalinin giderimi, idari makamdaki istenebilecekse de, burada esas görev mahkemeye düşmektedir. Çünkü idarenin doğduğu ileri sürülen ihlale yaklaşımı ile mahkemenin bakış açısının aynı nitelikte olmadığı bilinmektedir. Dolayısıyla hak ihlaline uğradığını ileri süren bireye idari makam ile mahkemenin sunduğu hukuki tatmin aynı nitelikte değildir.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesi ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanması ve idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklarda sulh usulüne yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla çıkarılmıştır. Sulh başvurusu, 659 sayılı KHK ile İYUK' nun 13. maddesinde yer verilen idari eylemlerden doğan tazminat taleplerini de içerecek şekilde idareye yapılacak bir başvuru yolu olarak öngörülmüştür. Bu başvuru yolunda, idari faaliyetler nedeniyle zarara uğradığını düşünen kişilerin idari yargı yoluna gitmeden önce sulh yoluna müracaat edebilmesi düzenlenmiştir. Sulh yoluna gidilmesinde uyuşmazlığın idari işlem ya da eylemden doğmuş olması dikkate alınmaksızın her iki durumda da idareye müracaat edilerek zararın karşılanması istenilebileceği kabul edilmiştir. Diğer bir ifadeyle sulh yoluyla tazminat taleplerinin çözümünde idarenin eylem ya da işlemlerinden doğan tazminat taleplerinin yargı yoluna gidilmeden karşılanması amaçlanmıştır.

#### 3.1 İdari Uyuşmazlıklarda Sulhe Başvurulması

Kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri ileride herhangi bir sorumlulukla karşılaşmamak düşüncesiyle, hukuk müşavirlerini gereksiz yere dava açmaya veya açılmış olan davaları sonuna kadar sürdürmeye zorlamakta olduğu



bilinmektedir. Yine uzlaşma girişiminde bulunulmaması veya uzlaşma için gerekli çaba gösterilmemesi nedeniyle uyuşmazlıklar dava olarak yargı aşamasına taşınmaktadır.

Kamu idaresinin kaynaklarının tedbirli kullanılması ve idarenin sorumluluğunun yerine getirilmesi ile bireylerin haklarını idari süreçlerde aramasını sağlayabilecek yargılama dışı alternatif çözüm yöntemleri bulunmaktadır. Özellikle son yıllarda idari uyuşmazlıkların çözümünde önemli bir gelişme gösteren yargılama dışı çözüm yöntemleri (Özbek 2005), ABD başta olmak üzere Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi ülkemiz bakımından da önemli bir seçenek haline gelmiş bulunmaktadır.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri, belirtildiği gibi tarafların üzerinde "serbestçe tasarruf edebilecekleri" ve "kamu düzeninden sayılmayan (Bulur 2007)" işlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar bakımından uygulama alanı bulabilecek niteliktedir. Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarında niteliği gereği, yargı dışı yöntemlere başvuru yoluyla yani tarafların bir araya gelip iletişim kurup, müzakerelerde bulunmak suretiyle, uyuşmazlığın yargıya başvurulmadan yargı yoluna gitmeden çözülebilmesi amaçlanmaktadır. Yargısal çözüm seçeneği tercih edildiğinde, hukuk devletinde, hak arama özgürlüğü, tüm mekanizmalarıyla birlikte, uyuşmazlığı çözmek suretiyle karara bağlamak sonucunu doğuracak şekilde zaten devreye girecektir. Belirtilmesi gerekir ki alternatif uyuşmazlık çözümünde yargısal yahut mahkeme dışı çözüm yollarına başvuru konusunda, aralarında uyuşmazlık bulunanlar, tam bir özgürlüğe diğer bir ifadeyle tam bir serbestiye sahip bulunmaktadır. İstenilmesi halinde ilgililerin idare ile çözümü yolunu seçmek, uzlaşma suretiyle uyuşmazlığı çözüme kavuşturmak, istenmemesi durumunda ise başlangıçta yargı yolunu tercih etmek seçeneğine sahip mekanizmaların hukuk sistemi tarafından kurulmuş olması gerekmektedir.

02.11.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile idari uyuşmazlıkların yargı dışı yollarla çözümlenmesine ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. 659 sayılı KHK'nin 9, 10, 11 ve 12. maddelerindeki sulh hükümleri, KHK kapsamındaki idarelerin taraf oldukları adli ve idari uyuşmazlıkların sulh çözümünü düzenlemiştir. Sulhun, alternatif uyuşmazlık çözümünde olduğu gibi tarafların üzerinde "serbestçe" tasarruf yetkisine sahip olduğu hak ve menfaatlere ilişkin olması esas alınmış, sulh akdinin konusunu, tarafların sözleşme ile düzenleme, üzerinde tasarruf etme erkine sahip oldukları iş ve işlemlerin oluşturması kabul edilmiştir. Bu kapsamda; sebepsiz zenginleşmeden, haksız fiilden, özel hukuk sözleşmelerinden, hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk hallerinden kaynaklanan alacak ve borçlar hakkında sulh anlaşması yapılabilmesi mümkün kılınmış, kamu hukukundan doğan vergi, ceza v.s. hak ve menfaatlere ilişkin konular sulh kapsamı dışında bırakılmıştır. Sulh anlaşmasının geçerli ve hüküm ifade eden bir anlaşma olarak varlık gösterebilmesi için, içeriği itibarıyla emredici hukuk kurallarına ve kamu düzenine uygun olması, ayrıca akdın konusunun fiili veya hukuki açıdan imkânsız bulunmaması gerekmektedir. Çünkü sulh, tek taraflı bir işlem olmayıp, anlaşma hükmündedir. Her anlaşma gibi sulh için de, öncelikle tarafların sulh koşullarında mutabakata varmış olmaları gerekmektedir.

İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler. İdari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce İYUK'nun 13. maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvurular da sulh başvurusu olarak değerlendirilerek 659 sayılı KHK'da yer alan hükümler çerçevesinde incelenmesi gerektiği düzenlenmiş, sulh başvurusu idari işlemlerden kaynaklanan zararların tazmini yanında, İYUK'nun 13. maddesi kapsamında düzenlenmiş bulunan idari eylemlerden doğan tazminat taleplerini de içerecek şekilde kabul edilmiştir.

Sulh yoluna gidilmesinde uyuşmazlığın idari işlem ya da eylemden doğmuş olması durumu İYUK kapsamında değerlendirildiğinde, idari eylemden kaynaklanan zararların karşılanması talebiyle idareye yapılan sulh başvurusu İYUK'nun 13. maddesi kapsamındaki bir başvuru olarak kabul görmekte iken, idari işlemde kaynaklanan başvurunun İYUK'nun 11. maddesi kapsamında idareden; tesis edilmiş bir işlemin geri alınması, kaldırılması veya yeni bir işlem tesisinin talep edilmesi mahiyetindedir. Her iki durumda da idareye müracaat edilerek zararın karşılanması istenebilmekte, idari işlemlerden kaynaklanan zararlarda sulh yoluna başvuru, ilgililerin tercihinine bırakılmakta zorunlu bir başvuru yolu olarak kabul edilmemektedir.

659 sayılı KHK'nin 12. maddesinde, idarelerin taraf oldukları idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hâlli, uzlaşma ve vazgeçme yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre, idari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh (uzlaşma) yoluyla giderilmesini, dava açma süresi içinde isteyebilirler. İdari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce İYUK 13/(1). maddesi uyarınca yapılan başvurular da (ön karar) sulh başvurusu olarak kabul edilmekte ve bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde incelenmektedir. Sulh başvurusunun, belli bir konuyu ve somut bir talebi içermek suretiyle yapılması gerekmektedir. Başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlemde doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun bulunup bulunmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarının hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunca belirlenmesi yapılacaktır. Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun inceleme sonunda hazırlayacağı raporun 659 sayılı KHK'nin 11. maddesi uyarınca karar vermeye yetkili mercilere sunulması, bu mercilerin sulh başvurusunu kabul etmesi hâlinde başvuru sahibine, hazırlanan sulh tutanağının imzalanması için en az onbeş günlük süre verilmesi öngörülmektedir. Tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde idare ve istemde bulunanın sulh olmaları (uzlaşmaları) hâlinde buna ilişkin bir tutanak düzenlenecek ve taraflarca imzalanacaktır. İmzalanmış sulh tutanağı, ilam hükmünde sayılacaktır.



### 3.2 Genel Olarak Uyuşmazlıkların Yargı Dışı Çözümü

Uyuşmazlık çözümünde kullanılan dava dışı usullere genel olarak alternatif uyuşmazlık çözümü (Alternative Dispute Resolution, ADR) adı verilmekte, uyuşmazlıkların çözümü için mahkemeler tarafından yürütülen dava yoluna alternatif olarak işleyen, genellikle tarafsız ve bağımsız bir üçüncü kişinin katılımını ve yardımını gerektiren usuller topluluğu olarak tanımlanmaktadır (Özbek 2013).

Amerika Birleşik Devletlerinde doğan ve gelişen alternatif uyuşmazlık çözüm yolları, 1970 yılında tahkim ve arabuluculuk programlarıyla federal bölge mahkemelerinin uygulamasına girmiş, 1980 yılında kısa yargılama ve ön tarafsız değerlendirme gibi yeni usuller kullanılmaya başlanmış, 1990 yılında Medeni Yargı Reformu Kanunu'yla öngörülen altı temel dava yönetim ilkesinin içinde yer almış ve 1998 yılında ise yasalaşan Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Kanunu'yla federal hukuk politikası haline gelmiştir. Son yıllarda Kıta Avrupası ülkelerinde de uygulama alanı bulmaya başlamıştır (Tanrıver 2006).

Alternatif uyuşmazlık çözüm yolları, "bağımsız, tarafsız ve objektif bir üçüncü kişinin, aralarında uyuşmazlık bulunan tarafları bir araya getirerek, ortaklaşa bir çözüm bulmaları konusunda iletişim kurmalarını sağladığı ve aralarındaki uyuşmazlığı ya kendi kendilerine çözmeleri için onlara yardımcı olduğu ya da somut olayın özelliklerine göre onlara üzerlerinde fikir birliğine varabilecekleri çözüm önerileri sunduğu; tamamen gönüllülük esasına göre işlerlik kazanan ve yargılamaya göre seçimlik bir yol olarak uygulama alanı bulan uyuşmazlık çözüm yolları bütünüdür (Özbek 2005)" şeklinde açıklanabilir.

Uyuşmazlıkları çözüme kavuşturma işlevi, esasında devletin işidir ve devlet bu işlevini, yargı yetkisini kullanmak suretiyle yerine getirmektedir. Alternatif uyuşmazlık çözüm yolları ise uyuşmazlıkların çözümünde, yargısal yolların yanında yer alan ve ilgililerin talepleri halinde işlerlik kazanan, esas itibarıyla, ilişkilerin koparılmadan sürdürülmesini ve "adil bir karardan" ziyade, "her iki tarafı da tatmin edici" bir çözüme ulaşılmasını hedefleyen yöntemler bütünü anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle alternatif uyuşmazlık çözümleri, devlete ait yargı yetkisinin mutlak egemenliğine hâlel getirmeden işlerlik kazanan ve uygulama alanı bulan ek yöntemler bütünü olarak nitelendirilebilir (Pekcanitez 2005).

Belirlenmesi gerekir ki alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin işlerlik kazanacağı alanlar, "kamu düzeninden sayılmayan ve tarafların üzerinde serbestçe tasarrufta bulunabileceği işlerden kaynaklanan" uyuşmazlıklardır. Yargının işleyişini düzenleyen usul hukuku düzenlemelerinde de, zaten tarafların bu tür uyuşmazlıklarda sulh olabilmeye olanak tanınmakta ve hatta hâkime kimi durumlarda idareye, bu bakımdan tarafları uzlaşmaya yahut sulh olmaya teşvik etme bir ödev olarak yüklenmektedir.

Yargı yükünün ve yargı giderlerinin giderek artması, yargının yavaş işleyişi ve bunların getirdiği olumsuzlukların çözümüne yönelik arayışlar; uyuşmazlıkların dava yolu ile çözümü yerine, tarafların kendi iradeleri ile uzlaşarak uyuşmazlığa son vermeleri, toplumsal barışın korunması açısından da tercih sebebi sayılmaktadır. Alternatif uyuşmazlık çözümü, yargıyı daha da etkili kılmak, nitelikli ve önemine uygun uyuşmazlıkları çözerek karara bağlamak işlevini güçlendirmek, basit ve yargılama niteliğinde olmayan muhakeme yapmayı gerektirmeyen uyuşmazlıkları yargı dışında çözmek amacı taşımaktadır.

Her şeyden önce uyuşmazlık çözümünde, yargının yanı sıra, tarafların her ikisinin de tatmin edilmesini ve bu suretle optimal bir çözümün üretilmesini temel alan başka uyuşmazlık çözüm yollarının işlerlik kazanabileceği, hukuksal barışın daha kalıcı ve daha etkin bir biçimde bu yollarla sağlanmasının da mümkün olduğunun kamuoyuna anlatılması gerekmektedir.

İletişim tikanıklığı veya kopukluğunun yaşandığı ve uzlaşma kültürünün yeterince gelişmediği toplumlarda, eğitim araçlarından ve medyadan yararlanmak suretiyle, iletişim tikanıklığının ve kopukluğunun giderilmesine uygun ortam yaratılmak ve bireylerin birbirleriyle iletişim kurmak, gerekiyorsa tarafsız ve objektif üçüncü bir kişinin yardım veya desteğini alarak bir araya gelmek suretiyle, kendi sorunlarını kendilerinin çözebileceği bilincinin oluşturulması gerektiği ortadadır. Bu anlamda, özellikle yargı ile karşılaştırıldığında, sağladığı avantajlar da açıkça ortaya konulmak ve ön plana çıkarılmak suretiyle, uyuşmazlık çözümünde, yargı dışı çözümün amaca en uygun ve en ideal yöntem olduğu yönünde kamuoyunda bir bilinç oluşturulması gerekmektedir. Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının belli başlı olanları, müzakere, tarafsız ön değerlendirme, vakıaların tespiti, kısa duruşma, uzlaştırma ve arabuluculuktur (Özbek 2013).

### 3.3 Ön Karar Alma Zorunluluğu ve Sulh Başvurusu

Hukuka uygun davranmak zorunluluğunun bulunması tek başına idareyi hukuk içinde tutmaya yetmemektedir. Aynı zamanda idarenin hukuka uyma istek ve iradesinin de bulunması gerekmektedir. İdarede hukuka aykırılığı giderme isteğinin bulunması, idari başvuru yollarının yasal olarak düzenlenmediği durumda etkili sonuç doğuramayacaktır. Hukuka aykırılığın idare içinde giderilebilmesi diğer bir ifadeyle idari faaliyetlerin yargı yoluna başvurulmadan hukuka uygun hale getirilmesi veya idarenin verdiği zararın tazmin edilmesi için, bir yol ve yöntemin varlığının gerekliliği kuşkusuzdur. Dolayısıyla yargı yolu son güvence olup, ilgililer hemen yargı yoluna itilmemelidir.

Dava açmak için zorunlu olan idari başvurular, yasa koyucu tarafından dava açmanın ön koşulu olarak öngörülmüşlerdir. Bir başka deyişle idare aleyhine dava açabilmek için öncelikle idareye başvuruda bulunulup, idareden alınacak karardan sonra dava açmak gerekmektedir. Nitekim İYUK' nun 13. maddesi uyarınca, idari



eylemlerden hakları zarar görenlerin, idare aleyhine tam yargı davası açmadan önce idareye başvuruları zorunludur. Belirtmek gerekir ki idari başvuruyu dava açılması öncesinde bir ön koşul olarak belirleyen düzenlemelerin varlığı durumunda, İYUK'nun 11. maddesindeki kuralın uygulanması söz konusu olmayacaktır. Bu durumlarda, dava açmadan önce tüketilmesi zorunlu bir başvuru süreci söz konusu olacaktır.

Dava açmadan önce tüketilmesi gereken zorunlu idari başvuru yollarının ortak amacı idari yargıya başvurmadan önce idare ile bir uzlaşma ortamı aranarak şayet uzlaşma olmazsa, idarenin olumsuz tutumunu belgeleyen bir ön karar elde etmektir. Bu anlamda başvuru nedeninin idari eylem veya idari işlem olmasının, hiç bir önemi bulunmamaktadır. İYUK'nun 13. maddesine göre, idari eylem nedeniyle hakları ihlal edilenlerin, dava açmadan önce idareye başvurmaları ve bu başvuru sonucunda bir "ön karar" almaları gerekmektedir. Ön karar başvurusuyla amaçlanan, idareye başvurarak muhtel olunan hakkın yorine getirilmesini mahkeme kararına ihtiyaç duymadan, sulh yoluyla sağlamaktır. Ancak uygulamada, ön karar başvurusu üzerine idarelerce kusurun kabul edildiği, dolayısıyla tazmin talebinin karşılandığına rastlanmamaktadır.

659 sayılı KHK'de idarelerin taraf oldukları uyuşmazlıkların, ihtilafı tarafların hak ve menfaatlerinin dengeli olarak değerlendirilerek, adil ve hakkaniyete uygun olarak çözümlenmesi öngörülmüştür. Bu amacı yerine getirebilmek için, hukuk danışmanlığı işlevi kapsamında hukuk birimlerine, anlaşmazlıkları önleyici hukukî tedbirleri zamanında alma ve uyuşmazlıkların sulh (uzlaşma) yoluyla çözümü konusunda görüş verme görev ve yetkisi verilmiştir (659 sayılı KHK uyarınca çıkarılan, Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 4. 7. 2012 tarih ve 28343 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır).

659 sayılı KHK uyuşmazlık çözümünde önce uzlaşmaya (sulh) başvurulmasını, bundan sonuç alınmadığı takdirde, son çare olarak dava açılması esasını benimsemiştir. Bu düzenlemeye göre asıl olan, dava açılmadan önce sulh (uzlaşma) teklifinde bulunulması olup, uyuşmazlığın dava veya icra takibi konusu olması dahi, sulh teklifinde bulunmaya engel oluşturmamaktadır (Özbek 2012). Getirilen bu düzenlemede, sulh kararının verilmesi sürecinde ilgili idari birimlerin katılımı sağlanarak, sağlıklı bir karar verilmesi amaçlanmıştır (Çolak 2013). Ancak 659 sayılı KHK kapsamında yapılan sulh başvurularından kabul olunana rastlanılmamıştır. Dolayısıyla sulh başvurusu müessesesinin uygulanması gerçekleştirilememiş, işlerliği sağlanamamıştır.

#### 4 Sulh Başvurusunun Zorunlu İdari Başvuru Yolu Olarak Yeniden Düzenlenmesi Gerekliliği

Sulh başvurusunun "zorunlu idari başvuru yolu olarak" düzenlenmesi gerekli bulunmaktadır. 659 sayılı KHK'nin yürürlüğe girmesinden itibaren yaklaşık beş yıl geçmesine rağmen, gerek idarelerce, gerekse vatandaşlarca uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümüne ilişkin hükümlerin etkin bir şekilde uygulanmadığı görülmektedir.

Sulh başvurusunu uygulamak amacıyla idareler bünyesinde kurulacak olan hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonlarında görev yapacak üyelerin sürekli hale getirilmesi de sistemin işlerliği bakımından önemli olmaktadır.

Yine KHK kapsamına giren idari uyuşmazlıklarda sulh yoluna başvurulmasının "zorunlu" hale getirilmesi de ayrıca üzerinde değerlendirme yapılmasını gerektirmektedir. 659 sayılı KHK'de yapılacak değişiklik ile idareler tarafından tesis edilen bir idari işlem nedeniyle haklarının ihlal edildiğini iddia eden kişilerin açtıkları iptal davasının sonuçlanmasından sonra tam yargı davası açmadan önce sulh yoluna başvurularının da "zorunlu" tutulması gerekmektedir.

659 sayılı KHK'de yer alan mevcut düzenlemede, idaredaki uzlaşma ile görevli kamu görevlilerinin uzlaşma ile ilgili görevlerinden dolayı hukuki güvencelerinin bulunmaması ve mali sorumluluk kaygısı kamu görevlilerinin inisiyatif almasını güçleştirmekte olduğunun da bilinmesi gerekmektedir.

Uzlaşma bilincinin yeterince oluşmadığı ve uzlaşmaya varmada genel bir isteksizliğin geçerli olduğu ülkemizde, öncelikle uyuşmazlıkların yargı dışı mekanizmalar ile çözümüne işlerlik kazandırmak, öncelikle bu yollara başvurulmasının zorunlu tutulmasını gerektirmektedir. Ancak başvurunun etkili olması, idare içinde işleyen süreçte uyuşmazlığın çözüme kavuşturulmasının sağlanması halinde sistemin benimsenmesi mümkün olabilecektir. Aksi halde, getirilecek olan yasal zorunluluğun, yarardan çok sakınca yaratacağı söylenebilir. Bu anlamda getirilecek olan yasal bir zorunluluk, hak arama özgürlüğüne müdahale olarak dahi algılanabilecek (İlçir, 2003) ve özellikle iş yükünün fazlalığı sebebiyle yargılama sürecinin ağır işlediği ülkemizde, uyuşmazlık çözüm sürecinin daha da uzamasına neden olunabilecektir.

Alternatif uyuşmazlık çözümleri konusunda kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve bu yolların, yargının yerine ikame edilmek istenen yollar olmadığının sürekli bir biçimde altı çizilerek, yararları da açıkça ortaya konulmak suretiyle, bu yollara başvurulmasının özendirilmesine ve teşvik edilmesine uygun bir ortamın oluşturulması gerekmektedir. Alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarının özüne de uygun olarak, taraflar kendiliğinden bu mekanizmaları işletmek için istekli hale getirilmek suretiyle birçok sorun yargı önüne taşınmadan çözüme kavuşturularak, yargının iş yükünün de önemli ölçüde azalması sağlanacaktır.



## 5 Değerlendirme ve Sonuç

Medeni yargıda ve ceza yargısında olduğu gibi, idari yargıda da etkinliğin artırılarak mahkemelelerin daha verimli çalışabilmesi için idari yargıdaki iş yükünün azaltılması gerektiği kuşkusuzdur. Bu amaçla kullanılabilecek en etkili yöntem de hiç şüphesiz ki uyuşmazlıkların yargı dışı yollarla çözümünün sağlanmasıdır. Bu yolla yargının iş yükü hafiflemekle kalmayacak, dostane çözüm imkânı, idare ile vatandaşın mücadeleci bir usulde karşı karşıya gelmelerini de önleyecektir. Böylece idarenin vatandaş nezdinde saygınlığı korunacak; bundan da önemlisi, idarenin vatandaşla ilişki ve işbirliği içinde bulunması demokratik bir ortamı geliştirecek ve idarenin hukuka saygılı davranma konusunda daha duyarlı olmasını sağlayabilecektir.

İdari davalarda, genellikle kamu gücünün dava konusu uyuşmazlıkta etkinliğinin bulunup bulunmadığını belirlemesi önem taşımaktadır. Çünkü idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklarda sorumluluk hukuku kapsamında tazminat taleplerine ilişkin uyuşmazlıklar (özellikle sağlık mevzuatından kaynaklanan tazminat talepleri), ihale hukuku uyuşmazlıkları, idari yaptırımlar, belediye mevzuatı, imar ve çevre hukuku uyuşmazlıkları, disiplin hukuku, not tespit işlemleri gibi pek çok idari uyuşmazlık, idari başvuru süreci içinde dava yoluna gidilmeksizin çözümlene potansiyeline sahip bulunmaktadır.

Burada hangi uyuşmazlıkların yargı dışı çözümünün gerekliliğinin saptanmasında; ölçü olarak, "bir uyuşmazlıkta hâkimin o uyuşmazlığa yargısal bir müdahalesine gerek olup olmadığı" kriteri esas alınabilir.

Yargı dışı uyuşmazlık çözüm yolu, özellikle idarenin sahip olduğu bürokratik kültüründen kaynaklanan takdir yetkisini kullanmaktan kaçınmak suretiyle tüm uyuşmazlıkları "yargı kararı getir o zaman gereğini yapalım" şeklindeki tavrı nedeniyle etkili olamamaktadır. Nitekim 659 sayılı KHK, sulh başvurusunu bir kurum olarak düzenlemiş olmasına rağmen belirtilen bürokratik kültür nedeniyle işlevsiz bırakılmıştır. Türk kamu yönetiminin bürokratik işleyişi, iletişimde tek yönlülüğü esas almaktadır. İletişim daima idareden halka doğru olmakta, kapalılık toplumsal istekler doğrultusunda idareyi hareket ettirmekten yoksun bırakmaktadır. İletişim devrelerinden yoksun kalan idare, aldığı kararların etkisini algılayamamakta, dolayısıyla etkinliğini ve verimliliğini kaybetme riskiyle karşı karşıya kalmaktadır (Özkan, 2001). Tek taraflı emretme mantığına ve otoritenin üstünlüğüne dayanan anlayışın, yerini iki taraflılık ve karşılıklılık esasına göre işleyen bir modele bırakması artık bir zorunluluktur. Bu modelde ilişkiler, eşitlik düzeyine gelecek, birey artık egemenlik altında olmaktan çıkacak ve yönetimle ilişkilerinde bir taraf, bir aktör statüsüne kavuşacaktır. Böylelikle yukarı doğru iletişim kanalı sadece idarenin istediği zaman değil, bireyin talep ve beklentilerini yönetime iletmek istediği her zaman çalışacaktır.

Uyuşmazlıkların yargı dışı çözümünde bir diğer hususta, idare ile uzlaşma sonucunda alınan kararın uygulanıp uygulanmayacağına ilişkin idareye yönelik duyulan güven eksikliği oluşturmaktadır. Çünkü geleneksel uygulama da idarenin yonilıklere kapalı olması ve eski alışkanlıklarını sürdürmekte ısrarlı davranması nedeniyle anlaşılan tazminat miktarının ödenmesi konusunda hakim kararı istenmeye devam edeceğine ilişkin tutumu ilgililerin bu yola başvurmada çekimser kalmasına yol açabilecektir.

Uyuşmazlıkların yargı dışı yollarla çözümünün sağlanmasında, bu yolların tercih edilme nedeninin özellikle yargının iş yükünün azaltılması amacı taşıdığına yönelik değerlendirmelerden kaçınılması, insana değer verilerek idare tarafından artık ciddiye alınma aşamasına geçildiği, hukukun tam olarak uygulanmak istendiği ve herkese adaletili davranma erdeminin önemi üzerinde durulması gerekmektedir.

### Kaynakça

- Atay, E. E., ve Odabaşı, H., 2010. Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 59 s.
- Bulur, A., 2007. "Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Arabuluculuk Yöntemi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl:65, Sayı:4, 31 s.
- Çolak, N.İ., 2013. "İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları", Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu, 11 Mayıs 2012 Ankara, Danıştay Başkanlığı Yayını, 104-105 s.
- Duran, L., 1946. "İdari Müracaatlar ve Bunların Karşısında, İdarenin Sükutu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 12, Sayı: 1, 132-134 s.
- Duran, L., 1974. Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, Sorumluluğun Temeli ve Sebepleri Sorumluluğa Yol Açan Olgular, Ankara, 26 s.
- Sarıca, R., 1949. "Hizmet Kusuru ve Karakterleri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: XV, 858 s.
- Armağan, T., 1997. İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 17-18 s.
- Candan, T., 2012. Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 5. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 170 s.
- Çağlayan, R., 2015. İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 534 s.
- Tanrıver, S., 2006. "Hukuk Uyuşmazlıkları Bağlamında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Özellikle Arabuluculuk", TBB Dergisi, Sayı:64, 151 s.



- Türk Hukuk Lügati, Başbakanlık Basımevi, 4. Baskı, Ankara, 305 s.
- Yıldırım, R., 2006. İdari Başvurular, Mimoso Yayınları, İkinci Baskı, Konya, 9 s.
- İldır, G., 2003. Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, Ankara, 48 s.
- Özbek, M., 2005. "Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller", TBB Dergisi, Sayı 56, 90-99 s.
- Özbek, M., 2012. Kamu İhale Hukuku Uyuşmazlıklarında Alternatif Çözüm Yolları (İhale Hukukunda Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları, Ankara, 169-188 s.
- Özbek, M., 2013. Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, Yetkin Yayınları, Ankara, s???
- Özkan, G., 2001. Demokratik Yönetime Geçiş 21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Bir Kanun Önerisi, Tutibay Yayınları, Ankara, 67 s.
- Özkan, G., 2014. "4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Yolları", Türkiye Adalat Akademisi Dergisi, Sayı:17, Yıl: 5, 69 s.
- Pekcanitez, H., 2005. "Alternatif Uyuşmazlık Çözümleri", Hukuki Perspektifler Dergisi, 12-16 s.