



This Project is co-funded by the European Union, The Republic of Turkey and the Council of Europe.  
Bu proje, Avrupa Birliđi, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmiştir.



## *İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi*



# **İDARİ YARGININ GÖREV ALANINDA BULUNAN İDARİ İHTİLAFLARIN, YARGI DIŞI USULLERLE ÇÖZÜME KAVUŞTURULMASI MESELESİ- *Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Monte Edilebilirliđi Önerisine Katkı Bağlamında Bir Taslak Çalışma***

**Doç. Dr. Selami DEMİRKOL**

*Danıştay Üyesi*





“İyi olmak kolaydır, zor olan adil olmaktır.”

**Victor HUGO**





## GİRİŞ- Başlarken

İdari Yargının Etkinliğinin Arttırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi'ne dair Avrupa Konseyi ve Adalet Bakanlığı'nın ortak yürüttüğü bu proje **şüphesiz faydalı olmaktadır**, olacaktır da...

İyi niyet ve samimiyetle yürütülen bu Proje ile amaçlanan; Türkiyemizde, idari ihtilafların çözümünde “**Alternatif Uyuşmazlık Çözüm**” (Kısa olarak **AUÇ**) yöntemlerinin öncelikle belirlenmesi, uygulamaya konulup konulamayacağıнын irdelemesi, ardından var olan yöntemlerin geliştirilmesi ve nihayet **yasal mevzuatın uygulamaya konulabilmesidir.**





## AUÇ'UN TANIMI, YARGILAMA İLE KESİŞEN NOKTASI

Uyuşmazlıkların yargılama faaliyeti dışında **yargılama faaliyetinin yerine geçecek bir yöntemle** çözüme kavuşturulması, “Alternatif Uyuşmazlık Çözümü” (AUÇ) olarak nitelendirilmektedir.

Hemen vurgulamakta fayda var ki, yargılama faaliyeti yerine geçen bir yöntem olmakla birlikte, **kesinlikle bir yargılama faaliyeti değildir.**

Yargılama faaliyeti yerine geçmesi, kısaca uyuşmazlığın **bu yöntemle de çözümünün sağlanabiliyor** olmasıdır.

Yani sonuç perspektifi ile bakıldığında, yargı ile kesişen nokta, **uyuşmazlıkların bir şekilde çözümü** olmaktadır.





## TARAF OLMASI NEDENİYLE DANIŞTAY AUÇ ÇALIŞMALARINA KATKIDA BULUNMUŞTUR.

Danıştay alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin uygulamaya konulması tartışmasında **gerekli çalışmaların hep tarafı olmuş** ve yoğun bir şekilde konuya odaklanmış ve katkı sunmuştur.

Bu doğrultuda düzenlenen organizasyonlara iştirak etmiş ve ayrıca bünyesinde kurulu bulunan **idari yargı komisyonu** hakimlerince tebliğler hazırlanıp aktarılmıştır.





## ANTALYA'DA GERÇEKLEŞTİRİLEN SEMPOZYUM VE ÇALIŞTAYLAR

14 – 17 Ekim 2015 tarihlerinde Antalya'da, Yargıtay, Danıştay ve Adalet Bakanlığı'nın müşterek çalışmaları ile alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri konulu ortak **sempozyum ve çalıştaylar** düzenlenmiştir.

Yargıdaki **ağır iş yükünün azaltılması** amacıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin ülkemizde de uygulanabilirliği ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir.





# AUÇ YÖNTEMİNİN UYGULANABİLECEĞİ KONU BAŞLIKLARI

Antalya'da gerçekleştirilen sempozyum ve çalıştaylarda,

Adli yargı ve idari yargı bölüm ayrımları yapılmış ve bu oturumlarda **idari yargı toplantılarında;**

1- Dahili Vergilerde AUÇ Yöntemleri

2- Gümrük Vergisi Uygulamalarına İlişkin Konularda AUÇ Yöntemleri

3- Tazminat Davalarında AUÇ Yöntemleri

4- Kamu Personeline İlişkin Konularda AUÇ Yöntemleri

5- İmar, Kamulaştırma ve Kamu Taşınmazlarına İlişkin Konularda AUÇ Yöntemleri

6- İdari Yaptırımlardan Kaynaklanan Konularda AUÇ Yöntemleri olmak üzere bu başlıklar altında,

konularında uzman akademisyenler, Danıştay Üyeleri ve diğer uygulayıcıların **tecrübe paylaşımı sonucu tartışılarak** AUÇ'un bu konularda uygulanabilirlik değerlendirmeleri kayda alınmış, rapor ve taslak metinler oluşturulmuştur.





## DANIŞTAY İDARİ YARGI KOMİSYONU TARAFINDAN TAM YARGI (TAZMİNAT) DAVALARI İLE İLGİLİ HAZIRLANAN ÖNERİ ÇALIŞMA

Danıştay bünyesinde kurulu bulunan “**İdari Yargı Komisyonu**” gündemimizdeki AUÇ yöntemi ile ilgili olarak “Tam Yargı (Tazminat) Davalarında Sulh” konusunu öncelikle incelemiş ve buna yönelik olarak 2577 sayılı Yasa’nın 9., 12., 13. maddeleri uygulanmasında öneri olarak tebliğ hazırlanmış sunumu yapılmıştır.

Yine aynı komisyonca temyiz başvuru dilekçelerinde **filtreleme yöntemi** tartışılmış, buna dönük tebliğ sunumu gerçekleştirilmiştir.







## **DANIŞTAY İDARİ YARGI KOMİSYONU TARAFINDAN KAMU İDARELERİNDE HUKUK HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİ KONULARINDA HAZIRLANAN TASLAK ÇALIŞMA**

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile öngörülen düzenlemede Danıştay İdari Komisyonu tarafından **“Kamu İdarelerinde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesi ile Bazı Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözümüne İlişkin Kanun Hükmünde Kararname”** başlığı ile madde metinleri AUÇ yöntemine yönelik yeniden yazılmış ve ayrıca taslak metin oluşturulmuştur.





# İDARENİN İŞLEMLERİ KARŞISINDA BİREYİN KORUNMASI HAKKINDA KARAR

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, 28 Eylül 1977’de kabul edilen (77) 31 “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar” ile idarenin iyi ve etkin bir biçimde işlemesinin sağlanması amacıyla

- 1- Dinlenilme hakkı
- 2- Enformasyon kaynaklarından yararlanma hakkı
- 3- Katılma ve temsil hakkı
- 4- İdari işlemlerin nedenini bilme hakkı
- 5- İtiraz yollarının ve süresinin belirtilmesi hakkı

önemle ifade edilmiş ve vatandaşın kendisini ilgilendiren konularda, idari işlemlere karşı korunmasının, **kişinin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasıyla** ilgili olduğu vurgulanmıştır.





## FRANSA'DA ARABULUCULUK VE UZLAŞTIRMA YÖNTEMLERİ UYGULANMAKTADIR

Bunlarla birlikte Fransa'da bireylerin kamu idaresi ile olan ilişkilerini düzenleyen **idari usul yasası** mevcuttur. Bu yasanın yanı sıra AUÇ yöntemleri ile ilgili olarak da;

Bireyin kamu idaresinden işlemini geri almasını veya değiştirmesini talep edebileceği **idari başvuru yolu, arabuluculuk ve uzlaştırma usulleri** de ayrı yasalarla düzenlenmiştir.

Nitekim Fransız meslektaşımızın hazırlamış olduğu çalışmadan okuduğum ve dinlediğim üzere **oldukça etkili olarak** kullanılmaktadır.





## FRANSA'DAKİ UYGULAMAYA ESKİDEN BERİ EHEMMİYET VERİLİYOR OLMASI

Yine önemi ve geçmişi nedeniyle belirtmeliyim ki Fransa'da ayrıca; 28 Kasım 1983 tarih ve 83-1025 sayılı İdari Usul açısından oldukça önemli olan; **“İdare ile Yararlananlar Arasındaki İlişkiler Hakkında Kanun”** ve bununla birlikte;

Kişilerin bilgi edinme hakkına ilişkin idari belgelere erişimi düzenleyen 17 Temmuz 1978 tarih ve 78-753 sayılı

**“İdari Belgeleri Öğrenme Hakkına İlişkin Kanun”** bulunmaktadır.

Bu Kanunun üst başlığında yer verilmiş olan

**“Yurttaşlarla İdare Arasındaki İlişkilerin Düzeltilmesine Yönelik Çeşitli Tedbirlerin Dayanakları”** düzenlemeleri konuya verilen ehemmiyeti göstermektedir.





## AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NİN GÜNIŞIĞINDA YÖNETİM YASA VE KURALLARI

Fransa'nın yanı sıra Amerika Birleşik Devletlerinde,  
1946 tarihli İdari Usul Kanunu ve onu tamamlayan 1966 tarihli  
Bilgi Edinme Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Bunlardan sonra;

1974-1976 yıllarında ABD Kongresinde kabul edilen ve daha  
sonra sisteme adına veren Kanun olan “**Günişığında Yönetim**”  
(**Government in the Sunshine**) kuralları demokratik hukuk devletinde  
idareyi tanımlamakta kullanılmış ve oldukça etkili sonuçlar üretmiştir.





## ÜLKEMİZDE BAZI YASALARDA KISMEN DE OLSA AUÇ YÖNTEMİNİN YER BULDUĞU SÖYLENEBİLİR.

Fransa ve ABD örneklerinin yanı sıra ülkemizde de bazı kanunlarda AUÇ yöntemlerine kısmen de olsa yer verilmiştir.

1- Köy Kanununda

2- Petrol Kanununda

3- Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzün Önlenmesi Hakkında Kanunda

4- Telgraf ve Telefon Kanununda

5- Telsiz Kanununda yer verilmiş, ayrıca

6- Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliğinde

7- Koruma Amaçlı Mevzi İmar Planlarının Hazırlanması Sürecinde halkın katılımı sağlanarak öngörülen bu anlamda bir AUÇ yöntemi olduğunu söyleyemezsek de **benzerlik bulunduğu** ifade edebiliriz.





## AUÇ YÖNTEMİNİN FAYDA VE YARGI İLE KARŞILAŞTIRILMASINDA TEMEL VURGU

İdari yargılama sonrası verilen karar, hukuka uygunluk adına, genellikle **bir tarafı tatmin etmektedir.**

Ancak AUÇ yöntemi uygulanarak yapılan inceleme sonucu verilecek karar ile **iki tarafın da tatmini sağlanacak** ve çözüm üretilecektir.





## AUÇ YÖNTEMİNİN GEREKLİLİĞİ HAKKINDA

İdari yargılama **uzun sürmektedir.**

Zaten alternatif arayışımızın sebeplerinden biri de bu tespittir.

Asıl olan uyuşmazlıkların olmamasıdır.

Yine oluşan uyuşmazlığın yargı yerlerinde adil bir yargılama sonrası kısa sürede etkili olarak çözümünün sağlanmasıdır.

Zira uzun süren yargılamalarda, çoğu zaman yargı yerleri **etkili, işe yarar ve sonuç alınabilir** güvence vermemektedir.

AUÇ yöntemi bu **endişeyi ortadan kaldırmakta**, uyuşmazlığın taraflarını tatmin etmekte, yargıya da taşınmasını önleyebilmektedir.







## AUÇ YÖNTEMİNE SICAK BAKILMAMASINA SEBEP KAMU GÖREVLİSİNİN MALİ VE HUKUKİ SORUMLULUK ENDİŞESİ

AUÇ yöntemi ile yargı dışı karar verilmiş olacağından, bu yöntemi uygulayan kamu görevlisi **hukuki ve mali sorumluluk kaygısı** içinde hareket edebilecek, **Sayıştay** denetimi nedeniyle inisiyatif kullanmaktan da imtina edebilecektir. Bunun giderilmesi için yasal güvencelerin oluşturulması gerekmektedir.





## AUÇ YÖNTEMİ HAKKINDA ENDİŞE DUYULAN DİĞER BAZI HUSUSLAR

Uygulanabilirliği bakımından **olumlu değerlendirilmeme** sebepleri olarak;

1- İdare ile bireyler arasındaki ilişkinin **eşitler arası ilişki olmadığı**, idarenin üstün ve ayrıcalıklı olduğu

2- İdarenin yetkilerini, kamu yararına uygun kullanmasının **böylesi bir yöntemle sınırlanamaması**, maksat unsuru denetiminin ise sadece yargıç marifetiyle gerçekleştirilmesi hususu gösterilmektedir.





## İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDA ÖNGÖRÜLEN İDARİ BAŞVURU YÖNTEMİNİN İŞLEVSEL KILINMASI GEREKTİĞİ HAKKINDA BİR PRATİK

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 17/09/2020 K:2020/1510 sayılı zımnî ret işleminin iptali istemli davada, davanın reddine dair Danıştay Dairesi kararının temyiz isteminin de reddine yönelik kararda yazdığım azlık oyumun konumuz ile ilgili kısmında;

“İdareye yapılan başvurularda açıklığa kavuşturulması veya yanıt bulması gereken hususlar var ise, idarelerin buna dönük olarak başvuruların açıklama ile karşılanması, **idari yargı yerine gitmeden hukuka uygunluğu sağlamada önemli bir işlev** görecektir.”





## ZİMNİ RET UYGULAMASININ, İDARELERİN BİREYLERİ DİKKATE ALMAMA VE DİNLEMEME SONUCUNU OLUŞTURDUĞU

Azlık oyumun devamında da;

“Aksi takdirde, idareye başvuru, sadece **idari dava açma aracı olarak kullanılacak**, fonksiyonel, etkili ve işe yarar bir müessese olması düşünülmeyecektir.

İdari başvurular, bireylerin **idarece muhatap alınmasını ve kendilerine değer verilmesini** sağlamaktadır.

Zımnî ret müessesesi ise “**ben seni muhatap almıyorum, idari yargı yerinde hakkını ara, idari yargı seni muhatap alır**” anlayışının kurumsallaşmış görüntüsüdür.” görüş ve gerekçesine yer verdim.

Bu azlık oyum ile yargılama öncesi aşamada, idari başvurunun etkin bir şekilde idarece kullanılması halinde, bireyler açısından sonuç alınabilir çıktı olacağına vurgu yapılmıştır.





## HAKİMİN DAVAYI AYDINLATMA ÖDEVİNİN İDARİ YARGILAMADA DA ARANILMASI İÇİN YASAL ZEMİN OLUŞTURULMASI ÖNERİM

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun “**Hakimin Davayı Aydınlatma Ödevi**” başlıklı 31. maddesinde yer verilmiş olan “*Hakim, uyuşmazlığın aydınlatılmasının zorunlu kıldığı durumlarda, maddi veya hukuki açıdan belirsiz, yahut çelişki gördüğü hususlar hakkında taraflara açıklama yaptırabilir, soru sorabilir, delil gösterilmesini isteyebilir*” kuralı öngörülmüştür.

Bu kural ile hakime, **davayı aydınlatma ödevi, ayrıca yargılamayı da sevk ve idare etme konusunda ekstra bir yetki** verilmiştir.

Benzeri uygulama idari yargı için de düşünülebilir.





## İDARİ YARGININ GÖREV ALANINDA BULUNAN KONULARDAN AUÇ YÖNTEMİ UYGULANABİLECEK OLANLAR

- 1- Tam yargı (Tazminat) davalarına konu işlem ve eylemler
- 2- Kamu görevlilerinin parasal talepli uyuşmazlıklarında
- 3- Ecrimisil içerikli davalarda
- 4- İdari para cezalarında
- 5- Öğrenci not tespiti davalarında

Bu yöntemin **uygulanabileceği ve başarılı olacağını** düşünmekteyim.





## AUÇ YÖNTEMİNİN UYGULANABİLMESİ İÇİN ARANILAN GEREKLİLİKLER

- 1- Yasa koyucu tarafından belirlenecek bazı uyuşmazlıklar hakkında **AUÇ yöntemi zorunlu** olmalıdır.
- 2- Yargılama aşamasında, mutlaka **yargıç yönetiminde** gerçekleştirilmelidir.
- 3- Yargılama öncesi ve yargılama süreci devam ederken, olmak üzere **iki aşamada** da bu yöntem uygulanabilmelidir.





## AUÇ YÖNTEMİNİN BAŞARILI OLMASI İÇİN ZORUNLU

### UYGULAMALAR

1- Mutlaka genel nitelikli “**İdari Usul Yasası**” oluşturulmalı

2- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun **10., 11., 12. ve 13. maddelerine işlerlik kazandıracak**, etkili ve sonuç alınabilir yeni kurallar getirilmelidir.







## SONUÇ YERİNE- Bitirirken

AUÇ yöntemi için öngörülebilecek olan uzlaşmacılar veya arabulucuların donanımlı ve işlevsel kılınması halinde **idari yargının iş yükünün azalmasına** katkı sunacağını düşünüyorum.

Ayrıca, tarafların iradelerinin uyuşması ile **tatmin edici çözüm sağlanmış** olacağına da inanıyorum.

AUÇ yöntemlerinin uygulamaya konulması ile idari yargı yerlerinin **makul süre içerisinde** hukuka uygunluğu sağlamada **asıl ve asil uğraşları** olan içtihat oluşturmayı, gerçek anlamda pratiğe geçirebileceklerini ve yine **idareyi hukuk içerisinde tutmaya yönelik**, fonksiyonel bir mekanizmaya dönüşebileceklerini de umut ediyorum.

Saygılarımla...

16 Aralık 2020

İstanbul-Ankara

