

**659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE  
ÖNGÖRÜLEN İDARİ SULH UYGULAMASININ  
BAŞARISIZLIĞI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

**AN ASSESSMENT ON THE FAILURE OF THE  
IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE CONCILIATION  
PROVIDED FOR IN THE DECREE LAW NO. 659**

**Dr. Murat ŞAŞI\***

**ÖZ**

İdari uyuşmazlıkların yargı dışı yollarla çözümü, uzun yıllardan beri tartışılan bir konu olarak halen güncelliğini korumaktadır. Bu tartışmalar genel olarak idari yargının dava yükünün sürekli artış göstermesi ve yargılama süreçlerinde yaşanan gecikmeler ekseninde yürümektedir. Yargılamanın maliyetli ve zaman alıcı olması, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine yönelmenin gerekçeleri arasında gösterilmektedir. Çağdaş hukuk sistemlerinde uzun yıllardır var olan alternatif uyuşmazlık çözüm yolları, son yıllarda ülkemizde de gündeme gelmektedir. Ülkemizde idari uyuşmazlıkların alternatif yöntemlerle çözümüne ilişkin farklı yasal düzenlemelerde farklı usuller öngörülmektedir. Bu anlamda kamu idarelerinin tarafı olduğu idari işlem veya eylemden kaynaklanan tazminat taleplerine ilişkin idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla hallini öngören 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, kapsam dâhilindeki tüm idareler için yeknesak kurallar içermesi bakımından bir dönüm noktası mahiyetindedir. İdari sulh ile uyuşmazlıkların yargıya intikalinden önce kısa sürede ve daha az maliyetle çözülmesi amaçlanmış olmakla birlikte uygulamada istenen başarının bir türlü sağlanamadığı görülmektedir. Çalışmamızda bu başarısızlığın nedenleri, yasal düzenleme ve ikincil mevzuatın yeterliliği ve sorumluluk hukuku kapsamında ele alınmıştır.

---

Makalenin Geliş Tarihi : 15.02.2022

Makalenin Kabul Tarihi : 06.06.2022

\* Danıştay Tetkik Hakimi

sasimurat@gmail.com ORCID ID: 0000-0001-7942-7880

**Anahtar Kelimeler:** İdari Sulh, İdari İşlem, İdari Eylem, Hukuki Uyuşmazlık, İdarenin Sorumluluğu.

### **ABSTRACT**

The resolution of administrative disputes by non-judicial means is still a live topic that has been discussed for many years. These discussions generally continue on the axis of continuous increase in the caseload of the administrative judiciary and the delays in the trial processes. Costly and time-consuming litigation is cited among the reasons for turning to alternative dispute resolution methods. Alternative dispute resolution methods, which have existed for many years in contemporary legal systems, have come to the fore in our country in recent years. In our country, different procedures are envisaged in different legal regulations regarding the resolution of administrative disputes with alternative methods. In this sense, the Decree Law No. 659, which provides for the settlement of administrative disputes regarding compensation claims arising from an administrative act or action is a turning point in terms of containing uniform rules for all administrations within the scope of Law. Although it is aimed to resolve disputes with an amicable agreement in a short time and with less cost before they are submitted to the judiciary, it is seen that the desired success has not been achieved in practice. In our study, the reasons for this failure are discussed within the scope of legal regulation and adequacy of secondary legislation and responsibility law.

**Keywords:** Administrative Conciliation, Administrative Act, Administrative Action, Legal Dispute, Liability Of The Administration

### **GİRİŞ**

İdari uyuşmazlıkların yargı dışı yollarla çözümlenmesine ilişkin olarak hukukumuzda çeşitli yasal düzenleme bulunmaktadır. Çalışmamızda bu konudaki temel yasal düzenlemelerden olan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile öngörülen idari uyuşmazlıklardaki sulh konusu incelenecektir.

659 sayılı KHK ile kapsam dâhilindeki idarelerin taraf olduğu uyuşmazlıkların yeknesak bir yöntemle çözümüne yönelik kurallar belirlenmiş, adli veya idari uyuşmazlıklarda uyuşmazlığın sulh yoluyla çözümüne ilişkin sürecin yanı sıra uyuşmazlığı gidermeye yetkili kişi veya kurullar da belirlenmiştir. KHK kapsamı oldukça geniş olup, Cumhurbaşkanlığı ve yüksek mahkemeler dâhil tüm genel bütçe kapsamındaki idareler ile üniversiteler de dâhil olmak üzere özel bütçeli idareleri kapsamaktadır. Bu bağlamda kararname Türk idari teşkilatının büyük kısmında uygulanacak kuralları belirlemektedir.

İdare hukukunun, özel hukuktan farklı olarak kamu yararını ön planda tutması, idari işlemlerde irade serbestisinden ziyade idarenin tek yanlı irade açıklamasının esas olması, hizmetten yararlananlarla ilişkilerde idarenin kamu gücü kullanma yetkisine sahip olması, idari yargının hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra idareyi hukuk düzeni içinde tutma işlevi görmesi, idari işlem ve eylemlerin pek çoğunun kişilerin üzerinde serbestçe tasarruf edemeyecekleri kamu düzenine ve kamu yararına ilişkin olması, idari geleneklerin ve yönetim kültürünün uzlaşmacı tavırdan uzak olması gibi idari uyuşmazlıklarda alternatif çözüm yollarının uygulanmasını güçleştiren hususlara ilişkin çok değerli ve detaylı tespitler literatürde yer almaktadır.<sup>1</sup> Çalışmamızda bu tespitler veri kabul edilerek bunların tekrarına yer verilmeyecek; 659 sayılı KHK'nın ve uygulama Yönetmeliğinin metninden, sorumluluk hukukundan ve uygulamadan kaynaklı sorunlara odaklanılacaktır.

<sup>1</sup> Zehra ODYAKMAZ ve Serkan ÇINARLI, İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği, Ankara Orion Kitabevi, 2013; Nilay ARAT, "İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Halli Önündeki Engeller" İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LXIX, S.1 -2, 2011; Nilay ARAT, "Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin İdare Hukuku Açısından Genel Olarak Değerlendirilmesi", Danıştay İdari Yargı Sempozyumu Ankara, 2021; Murat SEZGİNER, İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Uygulanabilirliği ve Uygulanan Yöntemlerin İşlevselliğine İlişkin Genel Değerlendirme, Danıştay İdari Yargı Sempozyumu Ankara, 2021.

## I. 659 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME UYARINCA İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA SULH

Arapça kökenli bir kelime olan sulh, barışma, anlaşma, uzlaşma anlamına gelmektedir.<sup>2</sup> Hukuki anlamda ise karşılıklı feragat ve karşılıklı anlaşmaya dayalı olarak mevcut bir uyuşmazlığı ortadan kaldıran veya muhtelif bir uyuşmazlığın önüne geçen karşılıklı bir anlaşmadır.<sup>3</sup>

Sulh, uyuşmazlığın tarafları arasında karşılıklı mutabakat ile sonlandırılmasıdır. Uzlaşma veya müzakereye dayalı anlaşma olarak da adlandırılan sulh, yargı dışı bir çözüm yöntemi olup, tarafların karşılıklı olarak anlaşmak suretiyle aralarındaki uyuşmazlığı nihai olarak sonlandırdıkları karşılıklı bir anlaşmadır.<sup>4</sup>

Hukukumuzda idari uyuşmazlıkların yargısal olmayan yöntemlerle çözümlenmesine ilişkin farklı pek çok düzenleme bulunmaktadır. Yargısal usullere tâbi olan tahkim haricinde, en çok karşılaştığımız idarenin kendi iç yapısındaki hiyerarşik amirler veya kurullar marifetiyle idari uyuşmazlıkların çözümlenmesine ilişkin yasal düzenlemelerdir.<sup>5</sup> Örneğin 442 sayılı Köy Kanunu, 6326 sayılı Petrol Kanunu, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzün Önlenmesi Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gibi pek çok kanunda ihtiyari veya zorunlu olarak düzenlenen idari başvurular ile uyuşmazlıkların yargısal olmayan yöntemlerle çözülmesi amaçlanmıştır. Bu düzenlemelerde idari uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin farklı hukuki prosedürler yer almakta iken; 659 sayılı KHK ile genel bir düzenleme yapılarak, idari işlem veya

<sup>2</sup> Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, Ankara, 2016, s. 1821.

<sup>3</sup> T. Azmi USLU, Yeni Hukuk Lûgatı ve Hukuk Terimleri Sözlüğü, Site Kitabevi, İstanbul, 1964 s. 282.

<sup>4</sup> Zehra ODYAKMAZ, İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları (Türk Mevzuatı ve Uygulamaları), Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları Sempozyumu, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara 2006, s.67.

<sup>5</sup> A. Ülkü AZRAK, “İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözme Usulleri”, Danıştay 141. Yılı Sempozyumu, Ankara 2009, s.71-79.

eylemden kaynaklı zararların tazmininin yargı dışı yollarla çözüme kavuşturulmasına ilişkin yeknesak kurallar belirlenmiştir.<sup>6</sup>

659 sayılı KHK'nın ilk maddeleri kapsam dâhilindeki idarelerde hukuk hizmetlerinin yürütülme usul ve esaslarına ilişkin olup, dokuzuncu maddeden itibaren adli ve idari uyuşmazlıklardaki sulhe ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. KHK 12'nci maddesi uyarınca idari işlemler veya eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenler, idareye başvurarak zararlarının sulh yoluyla tazminini isteme hakkına sahiptirler. Bu başvuruların idari işlemler için dava açma süresi içinde isteğe bağlı olarak yapılması öngörülürken, idari eylemlerden kaynaklı zararlar için dava açmadan önce zorunlu olarak yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13'üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca idari eylemden kaynaklı zararın tazmini için idareye yapılan başvurular da sulh başvurusu olarak kabul edilmekte ve sulhe ilişkin yasal sürece göre bu başvuruların sonuçlandırılması öngörülmektedir.

659 sayılı KHK kapsamındaki sulh başvurularını incelemek ile görevli kılınan komisyonun çalışma usul ve esaslarını düzenleyen Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 04.07.2012 tarih ve 28343 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, düzenleme ile hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun görev ve yetkileri belirlenmiştir.

659 sayılı KHK kapsamındaki idari başvuru, dava açılmadan önceki safhada başvurulması gereken bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak öngörülmüştür. İdari uyuşmazlıklarda sulh, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde ve Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir.

Kararnameye göre başvuru, belli bir konuyu ve somut bir talebi içermiyorsa, idari makam tarafından reddedilecek; KHK'ya uygun olarak yapılan ve idare tarafından reddedilmeyen başvurular ise hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna gönderilecektir (Md. 12/4).

<sup>6</sup> Nilay ARAT, 2021, s. 8.

Yönetmelikte ise 1.000.000 Türk Lirasına (2022 yılı için 2.824.611,00 TL) kadar olanlar ile bu meblağ dâhil uyuşmazlıklarda, hukuk biriminin görüşü alınarak, ilgili harcama yetkilisinin teklifi üzerine üst yönetici tarafından sulh yoluna gidileceği, bu miktarın üzerindeki uyuşmazlıkların ise Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu tarafından inceleneceği kuralı getirilmiştir (Md. 5).

Yönetmeliğe göre, Komisyon, idari uyuşmazlıklarda ihtilafların çözümlenmesinde görüş bildirmek üzere her idarenin kendi bünyesinde üst yöneticinin görevlendireceği, biri hukuk birim amiri, biri hukuki uyuşmazlıkla ilgili birim amiri ve biri de hukuk biriminde görevli olanlar arasından seçilecek bir kişi olmak üzere en az üç üyeden oluşmakta ve komisyon başkanı üst yönetici tarafından belirlenmektedir (Md.4/1). Hak ihlaline neden olan birden fazla idarenin varlığı halinde, ortak hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu oluşturulabileceği öngörülmüştür (KHK Md. 12/4, Yönetmelik Md.4/2).

Komisyonun idarelerin merkez teşkilatında kurulması öngörülmüş; taşra teşkilatı olan idareler için merkez teşkilat haricinde bir komisyon öngörülmemiştir. Yönetmelikte ortak komisyonlar kurulabileceği düzenlenmiş olmakla birlikte bu komisyonların üye sayısı ve karar yeter sayısına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Örneğin iki idareli ortak komisyonun başkanının nasıl belirleneceği, mevcut durum kıyasen uygulandığında başkanlar dâhil altı üyeli olacak müşterek komisyondaki oyların eşitliği halinde nasıl bir yol izleneceği, iki idarenin üst yöneticilerinin veya bakanlarının farklı karara varmaları halinde nasıl bir idari süreç işletileceğine ilişkin Yönetmelikte herhangi bir belirleme yapılmamıştır.

Komisyon tarafından yapılan inceleme, başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlemde doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarının tespitine yöneliktir. Başvuru kapsamında komisyon, bilirkişi incelemesi dâhil olmak üzere gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapmaya, olayla ilgili bilgisi bulunan kişileri dinlemeye yetkilidir (Md. 12/5).

Komisyunun hazırlayacağı rapordaki tespit ve öneriler, KHK'nın 11'inci maddesi uyarınca uyuşmazlığın maddi değerine göre belirlenmiş karar vermeye yetkili merciler olan bakan veya Cumhurbaşkanı tarafından değerlendirilecektir.

Öncelikle KHK'nın 12'nci maddesi uyarınca usulüne göre yapılmış ve idarece reddedilmemiş tüm başvuruların, hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna havalesi öngörülmekte iken; KHK'nın 11'inci ve Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5'inci maddesinde 1.000.000 Türk Lirasına (2022 yılı için 2.824.611,00 TL) kadar olanlar ile bu meblağ dâhil uyuşmazlıklarda, hukuk biriminin görüşü alınarak, ilgili harcama yetkilisinin teklifi üzerine üst yönetici tarafından sulh yoluna gidileceği öngörülmüştür.

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli detaylı olarak düzenlendiği ve sulhe yetkili makamlara ilişkin de gerekli atıf yapıldığı halde, maddenin 10'uncu fıkrasında sayılan idari davaların açılmasından, takibinden, davayı kabul ve feragatten, kanun yollarına başvurulmasından vazgeçilmesi gibi taraf usul işlemlerinin arasında tekrar idari sulhe yer verilmesi ve tutar ve esasların 11'inci maddeye göre belirleneceğine ilişkin düzenleme yapılması, Yönetmelikte de Komisyonun 1.000.000 TL ve üzerindeki uyuşmazlıklarda görevli olduğuna ilişkin düzenleme uygulamadaki belirsizliği artırıcı niteliktedir.

Bu hukuki belirsizlik ve çelişkili durum, konuya ilişkin akademik çalışmalarda da kendisini göstermektedir. İdari uyuşmazlıklara ilişkin usulüne uygun olarak yapılmış her bir başvurunun Komisyon tarafından incelenmesi gerektiği yönündeki görüşe<sup>7</sup> mukabil, usulüne uygun başvurulardan 1.000.000,00 TL (2022 yılı için 2.824.611,00 TL)'ye kadar olan bu miktar dâhil başvuruların ilgili idarenin hukuk birimi tarafından, bu meblağın üzerindeki taleplerin ise Hukuki Uyuşmazlık

<sup>7</sup> Gürsel ÖZKAN, "Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh Yoluyla Çözümü" Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı, 29-31 Ağustos 2016, s. 263.

Dr. Murat ŞAŞI

Değerlendirme Komisyonu tarafından inceleneceği yönünde uygulamaya ilişkin iki farklı görüş bulunmaktadır.<sup>8</sup>

İdari uyuşmazlıklara ilişkin olarak Yönetmelikte yer alan 1.000.000 Türk Lirasından fazla olanların Komisyon tarafından incelenebileceğine ilişkin düzenleme (Md. 5), 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin 4 ve 6'ncı fıkralarına açıkça aykırı niteliktedir ve anılan meblağın altındaki idari uyuşmazlıklarda Komisyona görev verilmediği için Yönetmelik bu yönüyle eksik bir hukuki düzenlemedir. Uygulamaya ilişkin esasların belirlendiği düzenleyici işlem ile dayandığı üst norm arasındaki uyumsuzluk, eksiklik ve hukuki belirsizlik, tazminat ödenmesi gibi mali sorumluluk gerektiren bir idari prosedürün uygulayıcılarının daha çekingen davranmasına neden olabilecektir. Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun görevine ilişkin belirsizlik ve çelişkiler, uygulamanın başarısını doğrudan etkiler niteliktedir.

Güncel rakamlar itibariyle 2.824.611,00 TL'ye kadar olanlar ile bu meblağ dâhil uyuşmazlıklarda Komisyon görevli değildir. Hukuk birim amirine, KHK'nın 12'nci maddesinin 5'inci fıkrasında öngörülen maddi olayı aydınlatacak bilirkişi incelemesi, olayla ilgisi olanların dinlenmesi gibi yetkiler de tanınmamıştır. Tam yargı davalarının büyük çoğunluğunun yukarıda aktarılan meblağın altında olduğu dikkate alındığında, başvurunun zımnen reddi, tazminat talebine ilişkin bir görüş hazırlanmasından daha kolay ve güvenli bir yol halini almaktadır.

İdari işlem ve eylemler nedeniyle idareye yapılan sulh başvurularının komisyonca incelenmesinde; başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlemten doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarının tespit edileceği düzenlenmiştir. (Md. 8) Gerek Komisyon gerekse hukuk birim amiri tarafından idarenin sorumluluğu değerlendirilirken idare hukukunun

<sup>8</sup> Mehmet KARAARSLAN, "İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Giderilmesi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi Yıl 2019, Sayı:140, s. 97; Uluslararası Yüksek İdari Yargı Mercileri Birliği 2016 İstanbul Kongresi, İdari Konularda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, Danıştay Yayınları, Ankara 2016, s. 166.



sorumluluğa ilişkin temel ilkelerinin bilinmesi ve uyuşmazlığa doğru tatbik edilmesi önem arz etmektedir.

Sorumluluk hukuku idare hukukunun içtihadında en sık başvuru alan ve içtihadın belirleyici nitelikte olduğu alanlarından biri olup, Danıştay'ın ve ilk derece mahkemelerinin içtihatlarıyla sürekli değişen bir mahiyete de sahiptir.

659 sayılı KHK uyarınca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I ve II sayılı cetvellerde yer alan idarelerde oluşturulan Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonları ile hukuk birim amirleri, bedeni ve cismani zararlar müstesna olmak üzere, zararın hesaplamasında takdir yetkisinin son derece yüksek olduğu bir alanda, idari işlem veya eylemden kaynaklı zararları belirleme ve bu zararları giderecek önerileri üst yöneticilere sunma gibi zorlu bir görevi üstlenmektedirler. 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi ile bu Komisyonlara ve hukuk birim amirlerine idari yargının en çetrefilli alanlarından biri olan sorumluluk hukukuna ilişkin yargısal faaliyete eş değer bir kamu görevi yüklenmiştir.

## II. İDARİ İŞLEM VE EYLEMDE SULH SÜRECİ

659 sayılı KHK kapsamındaki idari sulh, idari işlem veya idari eylemden kaynaklı zararın tazminine ilişkin olup, idari sözleşmeler KHK kapsamı dışında tutulmuştur.<sup>9</sup> İdari sözleşmeler de idarenin faaliyetlerinin bir parçası olmakla birlikte, KHK'nın açık lafzından da anlaşılacağı üzere sulh usulü sadece idari işlem ve idari eylemden kaynaklı zararın tazmini ile sınırlandırılmıştır. Fakat, uygulamayı düzenleyen Yönetmelikte bu hususun gözetilmediği, idari veya adli sözleşme ayrımı yapılmaksızın idarenin tarafı olduğu sözleşmede belirtilmeyen sebeplerle sözleşmenin değiştirilmesi veya sona erdirilmesine ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde komisyona görüş bildirme yetkisi verildiği görülmektedir.

<sup>9</sup> Mehmet KARAARSLAN, "İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Giderilmesi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi Yıl 2019, Sayı:140, s. 95.

İdari işlemde olduğu gibi idari eylemden kaynaklı sorumlulukta da hizmet kusuru yani kusur sorumluluğu birincil nitelikte; kusursuz sorumluluk ise belli şartların gerçekleşmesi halinde ikincil niteliktedir.<sup>10</sup>

İdarenin kusursuz sorumluluğu, idarenin hukuka uygun işlem ve eylemlerinden kaynaklanan zararı belli şartların varlığı halinde tazmin etme yükümlülüğüdür.<sup>11</sup> İdarenin kusursuz sorumluluğu, iki temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar “risk ilkesi” ve “fedakârlığın denkleştirilmesi” ilkeleridir. Kusursuz sorumluluğa ilişkin Danıştay kararlarında, “adalet”, “hakkaniyet” ve “nesafet” gibi kavramlara da yer verilmekle birlikte, kusursuz sorumlulukta bu iki ana ilke esas alınmaktadır.

Kusursuz sorumluluk, anormal ve özel nitelikteki zararların tazmini için başvuru bir sorumluluk esasıdır.<sup>12</sup> Kusur sorumluluğunun aksine kusursuz sorumlulukta, idarenin tazminle sorumlu tutulabilmesi için kişinin olağandışı ve özel bir zarara uğraması gerekmektedir.<sup>13</sup>

659 sayılı KHK kapsamındaki sulh başvurularının, idari işlem veya eylemden kaynaklı bir zararın tazminine yönelik olması ve talebe yönelik idarece yapılacak değerlendirmenin de sorumluluk hukuku ilkelerine göre yapılması gerekmektedir.

Ayrıca KHK’da öngörülen sulh usulü yalnızca kapsam dâhilinde olan idarelerde başvurulabilecek bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemidir. Kapsam dâhilinde olan genel bütçeli ve özel bütçeli idareler dışındaki idarelerin, ilgili yasal düzenlemelerde bir atıf bulunmadığı takdirde 659 sayılı KHK’da öngörülen idari sulhe başvurarak uyuşmazlıkları çözümlemesi mümkün değildir.

<sup>10</sup> Danıştay 10. Daire, E:2007/3301, K:2008/2939, 29.04.2008. “Tam yargı davalarında, öncelikle zarara yol açtığı öne sürülen idari işlem veya eylemin hukuka uygunluğunun denetlenmesi esas alındığından, olayın oluşumu ve zararın niteliği irdelenip, idarenin hizmet kusuru olup olmadığının araştırılması, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkelerinin uygulanıp uygulanmayacağına incelenmesi, tazminata hükmedilirken de her halde sorumluluk sebebinin açıkça belirtilmesi gerekmektedir.”

<sup>11</sup> L. DURAN, 1974, s. 47; K. Gözler, 2009, s. 1164.

<sup>12</sup> K. GÖZLER, 2009, s. 1165-1166.

<sup>13</sup> Danıştay İDDK, E:2013/4602, K:2014/1220, 26.03.2014; Danıştay 15. Daire, E:2016/10067, K:2017/1422, 29.03.2017.

659 sayılı KHK'nın adli uyuşmazlıkların çözümünü düzenleyen 9'uncu maddesinde idarenin, uyuşmazlığın diğer tarafını sulhe davet edeceği düzenlenmiştir. İdari işlemde kaynaklı sulh uygulamasında ise idarenin sulhe davet yetkisine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. İdare hukukunda idarenin yetkilerine ilişkin olarak yasal düzenleme olmadığı müddetçe idarenin yetkisizliği asıl olduğundan, idarenin bu tür uyuşmazlıklarda zarara uğrayan tarafı sulhe davet yetkisi bulunmamaktadır. KHK'nın 12'nci maddesi uyarınca sulh başvurusu, yalnızca idari işlemler veya eylemler sebebiyle hakları ihlal edilen ilgililer tarafından yapılabilmektedir. Bu anlamda idarenin sulh sürecini re'sen başlatma yetkisi de bulunmamaktadır.

Uyuşmazlığın sulh yolu ile giderilmesine yönelik başvurunun şekline yönelik bir hüküm bulunmasa da; belirli bir miktar ve konuyu içermeyen başvuruların reddedileceğini düzenleyen KHK'nın 12'nci maddesinin 4'üncü fıkrası düzenlemesinden başvurunun yazılı olarak yapılması gerektiği sonucu çıkmaktadır.<sup>14</sup>

659 sayılı KHK ile idari eylem ve idari işlemde kaynaklı uyuşmazlıklar için de farklı düzenlemelere gidildiğinden idari sulh süreci, idari işlem ve idari eylem açısından farklı iki alt başlıkta irdelenecektir.

## II. A İdari İşlemlerde Sulh Süreci

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde, "*İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler.*" düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenleme içeriği itibarıyla oldukça geniş bir uygulama alanına sahip olabilecek niteliktedir. Burada öncelikle ülkemizde bir idari usul kanunu bulunmadığından ve idari işlemin ne olduğuna yönelik yasal düzenlemelerde veya ikincil mevzuatta açık bir tanım olmadığından, idari işlem, içtihat ve literatüre dayalı olarak tavsif edildiğinden, öncelikle idari işlemin ne olduğu hususunun irdelenmesi gerekmektedir.

<sup>14</sup> Turgut CANDAN, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 475.

İdari işlem, *idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması*<sup>15</sup>; idare fonksiyonunun yerine getirilmesi için yapılan tek yanlı irade beyanıyla kişilerin hukuki durumlarında değişiklik yapan kamu hukuku işlemleri<sup>16</sup>, idarenin iradesini açıklaması ile hukuksal sonuçlar doğuran işlemler<sup>17</sup>, “*idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerin, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelere hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamaları*”<sup>18</sup> şeklinde tanımlanabilmektedir. İdare hukuku literatüründe kimi zaman işlemi tesis eden makamı ve kamu gücünü önceleyen, kimi zaman işlemin mahiyetini irdeleyen ve bir anlamda birbirini tamamlayacak nitelikte birden fazla idari işlem tanımına rastlanmaktadır.<sup>19</sup> Anayasa Mahkemesine göre bir işlemin idari işlem sayılabilmesi için, idari karar veya tasarrufun bir kamu kurumunca veya idare içinde yer alan idari bir makamca alınmış olması ve idarenin idare hukukuna göre yürüttüğü kamu hizmetiyle ilgili bulunması gerekmektedir.<sup>20</sup> Fakat bu tanım, idari fonksiyondan ziyade idari organı esas alan bir tanım olduğundan ve idari fonksiyona dâhil tek yanlı ve kamu gücüne dayalı işlemi yansıtmaktan uzak olduğundan yeterli bir tanım olmadığı söylenebilir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 14.4.1973 gün ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı kararında da, idari işlem

<sup>15</sup> Kemal GÖZLER, İdare Hukuku C.I Ekin Kitabevi, Bursa 2009, s. 656.

<sup>16</sup> Metin GÜNDAY, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara 2000, s.109-110.

<sup>17</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN, İdare Hukuku C.I Turhan Kitabevi, Ankara 2014, s.363.

<sup>18</sup> Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2016, s. 375.

<sup>19</sup> Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara, TODAİE Yayınları No: 117, 1970, s. 155; Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 385; Yıldızhan YAYLA, İdare Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları, 2009, s. 108; İsmet GİRİTLİ, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER, Kahraman BERK, İdare Hukuku, İstanbul, Der Yayınları, 2015, s. 1278.

<sup>20</sup> Anayasa Mahkemesi, E.1976/1, K:1976/26, 25.05.1976 “Bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, o tasarruf veya kararın bir kamu kurumunca ya da idare örgütünde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Başka bir deyimle bir kamu kurumunun kamu hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili kararları idari nitelik taşıyan kararlardır.”

tanımının “...*idare makamlarının, idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı idari karar...*” şeklinde yapıldığı görülmektedir.

İdari işlemin erkler ayrılığı anlamındaki yürütme organınca tesis edilmiş olması da gerekmemektedir. Yasama ve yargı organlarının yargılama faaliyeti dışında kalan idari fonksiyon dâhilindeki işlemleri, idari işlem olarak kabul edilmektedir.<sup>21</sup> İdari işlev kapsamında tesis edilen işlemler ve eylemler “idari” niteliğe kavuşmaktadır.<sup>22</sup> Anayasa Mahkemesine göre, “*idare işlevine ilişkin olan işlemler yargısal makamlar tarafından yapılırsa dahi idari işlem niteliğini haizdir ve Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca yargı denetimine tabidir*”.<sup>23</sup> Danıştay'ın konuya yaklaşımı da benzer mahiyettedir.<sup>24</sup>

Yargıtay kararlarında, idarenin kamu gücünü kullanarak tek yanlı olarak tesis ettiği işlemler, idari işlem olarak kabul edilmektedir.<sup>25</sup> Danıştay kararlarında da benzer tanımlamaların yapıldığı

<sup>21</sup> Celal ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları 2015, s. 11.

<sup>22</sup> C. ERKUT, 2015, s.12.

<sup>23</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2015/18 K.2016/12, 10.02.2016, “Bir yüksek yargı organı olan Danıştay'ın iç düzen ve işleyişine yönelik bir takım işlerin, aslî görevleri idari uyumsuzlukları çözüme kavuşturmak olan yüksek yargıçların oluşturduğu ve Danıştay Başkanının başkanlığında üç daire başkanı ve üç üyeden meydana gelen Başkanlık Kurulu tarafından karara bağlanmasının işlevsel olarak idari bir faaliyet olduğunun, dolayısıyla, Kurulun karar ve işlemlerinin idari nitelikte olduğunun kabulü gerekir.”

<sup>24</sup> Danıştay 10. Dairesi, E.2015/1663, K.2016/91, 05.01.2016. “...davacının bireysel başvurusu hakkındaki kararın "yayımlanmasına" ilişkin işlem, yargı fonksiyonunun yerine getirilmesi kapsamında tesis edilen yargısal işlem değil, aksine idari bir işlem olduğundan, davacının açık kimliği ve kimliğini belli eden bilgilerin yer aldığı kararın Anayasa Mahkemesinin ve Resmi Gazetenin internet erişimine açık arşivi başta olmak üzere kamuya açık tüm kaynaklardan kaldırılması talebiyle yaptığı başvurunun zımnen reddi işleminin de, bir idari işlem olduğu, dolayısıyla idari davaya konu edilebileceği sonucuna varılmaktadır.”

<sup>25</sup> Yargıtay 21. Hukuk Dairesi, E.2016/20595, K.2017/5627, 03.07.2017. Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, E.2013/3351, K.2013/5108, 02.04.2013, “775 sayılı Gecekondu Yasası gereğince verilmiş bulunan ve iptali istenen tapunun, idarenin tek yanlı, resen verdiği bir karar olup idari işlem niteliğinde olduğu...”

görülmektedir.<sup>26</sup> Danıştay kararlarında, bir işlemin idari işlem sayılıp iptal davasına konu olabilmesi için o işlemin kesin ve yürütülmesinin zorunlu nitelikte bulunması gerektiği de açıkça belirtilmektedir.<sup>27</sup> İdari işlemler, idari makamların kamu gücüne dayanan, idare işlevine ilişkin olarak yaptıkları, tek yanlı, doğrudan uygulanabilir nitelikte ve ilgililerin hukuki durumlarını etkileyen irade açıklamaları olarak tanımlanmıştır.<sup>28</sup> İdari işleme ilişkin bu tanım kapsayıcı ve dolayısıyla daha doğru bir tanım içermektedir.

Yukarıda aktarmaya çalıştığımız tüm idari işlem tanımlamaları birlikte değerlendirildiğinde, idari fonksiyonu ifade etmek üzere kullandığımız “idare” nin yürüttüğü kamu hizmetlerini gerçekleştirirken aldığı karar ve tasarrufların idari işlem olarak kabul edilebilmesi için, yetkili idari makamlarca tesis edilmiş olması, hukuki sonuç doğuracak nitelikte olması (idari işlemin icrailiği), kamu gücü kullanılarak bu karar ve tasarrufların hayata geçirilmesi ve tek yanlı irade açıklamasıyla gerçekleşmiş olması gerektiği sonucuna ulaşabiliriz.

İdari işlemler, kamusal faaliyetlerin icrasındaki en yaygın başvuru hukuki araç olması dikkate alındığında, kişilerin idari faaliyetler nedeniyle uğradıkları zararların önemli bir bölümünün de idari işlemlerden kaynaklandığı ifade edilebilir.<sup>29</sup> İdari işlemlerin tesis edilmesiyle doğrudan zarar meydana gelebileceği gibi, bazı idari işlemlerin uygulanması neticesinde de zarar ortaya çıkabilmektedir.

İdari işlem nedeniyle uğranılan zararlar büyük çoğunlukla bireysel işlemlerden kaynaklanmakla birlikte, düzenleyici idari işlemler nedeniyle de kişilerin zarara uğradığı haller söz konusu olabilmektedir.

<sup>26</sup> Danıştay 10. Dairesi, E.1987/71, K.1989/822, 17.04.1989 “...uyuşmazlık, hazine arazilerinin kiraya verilmesi mevzuatına göre, kiralamadan yararlanacak muhtaç çiftçilerin tespitine ilişkin olarak Karaman Muhtaç Çiftçi Tesbit Komisyonunca anılan karardan kaynaklanmaktadır. Henüz özel hukuk ilişkisine girilmeden, kamu gücü kullanılarak tek taraflı alınan bir karar olması nedeniyle idari işlem niteliği taşıyan dava konusu işlem...”

<sup>27</sup> Danıştay 10. Daire, E.1993/180, K.1994/5095, 20.10.1994.

<sup>28</sup> Danıştay 10. Daire, E.1996/7325, K.1999/106, 26.01.1999.

<sup>29</sup> Gürsel KAPLAN, İdari Yargılama Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa 2018, s.254

İdari işlemin esası bakımından hukuka aykırılığı nedeniyle bir zarar doğmuşsa bu zararın tazmini gerekmektedir. Esas bakımından hukuka aykırılıklar, sebep, konu ve maksat yönlerinden yapılan denetim sonucu idari işlemin hukuka aykırı bulunmasıdır. Gözler'e göre esas yönünden hukuka aykırılıkla kusur arasında mutlak bir eşitlik bulunmaktadır.<sup>30</sup>

İdari işlemde dolayı idarenin kusur sorumluluğuna gidilebilmesinin birinci şartı, işlemin hukuka aykırı olmasıdır;<sup>31</sup> bir idari işlemin idarenin sorumluluğunu gerektirmesi için hukuka aykırı olması zorunlu olmakla birlikte her hukuka aykırı işlemde dolayı idarenin sorumluluğundan söz edilemez.<sup>32</sup> Örneğin şekil sakatlıkları konusunda Danıştay asli ve tali şekil sakatlıklarını idari işlemin hukuka aykırılığı nedeniyle iptali noktasında ayrıma tâbi tutmaktadır. Tali şekil sakatlıkları olarak da adlandırılan ve idari işlemin esasını ve sonucunu etkilemeyen şekil sakatlıkları<sup>33</sup> iptal sebebi olarak kabul edilmediğinden,

<sup>30</sup> K. GÖZLER, 2009, s. 1065.

<sup>31</sup> Danıştay 8. Daire E.2017/7584, K.2021/3180, 16.06.2021, "İdarenin, kamu hizmetlerini yürütürken mevzuata uygun kararlar alması hukuka bağlı olma zorunluluğunun bir gereğidir. İdarenin hukuka ve mer'i mevzuata aykırı bir karar alması esasen bir hizmet kusuru teşkil eder. Bu durumda genel olarak bir tasarrufun iptalini gerektirecek derecede hukuka ve mevzuata aykırılık bulunması durumunda, bu tasarrufun uygulanmasından doğacak zararlardan dolayı hakları ihlal edilenler, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12. maddesi uyarınca işlemin iptali ile birlikte veya ayrı olarak hizmet kusuru esaslarına göre idare aleyhine tazminat davası açma hakkına sahip olurlar. İdarenin tesis ettiği işlemlerinin, ilgili bireylerin üzerinde oluşturduğu zararın veya hak kaybının yine ilgili idarece tazmini hukuk devletinin bir gereğidir."

<sup>32</sup> L. DURAN, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, TODAİE Yayınları, Ankara 1974, s. 37.

<sup>33</sup> Danıştay 8. Dairesi, E.2019/6051, K.2019/7088, 05.09.2019 "...hatalı hesaplamaların düzeltilmesi suretiyle yeniden yapılan değerlendirme sonuçlarına göre ön değerlendirmenin sırasının değiştiği, ancak daha sonra yapılan yazılı sınavın neticesiyle birlikte yapılan değerlendirmede sınavın birincisinin değişmediği, sehven yapılan ve daha sonra düzeltilen hesaplamalarda herhangi bir usulsüzlük ve sahteciliğin söz konusu olmadığı, sonucu itibarıyla, yazılı sınavın tamamen adil bir şekilde değerlendirildiği, ....bu usulü eksikliğin asli şekil eksikliği olmadığı, dolayısıyla dava konusu işlemin hukukiliğini temelden etkileyecek nitelikte bulunmadığı, davanın reddi gerektiği..." Danıştay 13. Dairesi, E.2013/444, K.2019/721, 11.03.2019, "Davacı şirket tarafından sunulan 05/01/2012 tarihli teklif mektubunda da elektronik posta adresine tebligat yapılmasının kabul edildiğinin

bir idari işlemde tali şekil sakatlıkları bulunsa dahi idarenin sorumluluğu söz konusu olamayabilecektir. Görüş alınması gereken yerden görüş alınmaması, eksik üye ile karar alınması, mevzuat gereği zorunlu olarak katılması gereken üye olmaksızın karar alınması gibi idari işlemin esasını ve sonucunu etkileyen asli şekil sakatlıklarının<sup>34</sup> ise tazminat sorumluluğuna konu olup olmaması hususunun maddi olayın sonuçlarına göre değerlendirilmesi gerekmektedir. Asli şekil sakatlıkları nedeniyle hukuka aykırı olan idari işlem nedeniyle ilgilinin zarara uğraması durumunda, bu zararın idari sorumluluk kapsamında tazmin edilmesi hukuk devletinin gereğidir.<sup>35</sup>

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, idari işlem nedeniyle hakkı ihlal edilenler, işleme karşı iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi, iptal davası açmaksızın sadece tam yargı davası ile işleminden kaynaklı zararının tazminini talep edebilmekte veyahut iptal davası sonuçlandıktan sonra bu karar üzerine tam yargı davası açabilmektedirler.

Danıştay günümüzde idari işleminden kaynaklı zararların müstakil olarak tam yargı davasına konu olabileceğini ilke olarak kabul etmektedir.<sup>36</sup> Konuya ilişkin bir kararda; idari işlem hukuka uygun olsa bile bir kişinin hakkının ihlal edilmesi halinde tazminat davası

---

belirtildiği, bu durumda, ihaleyi yapan idare tarafından sözleşmeye davet yazısının 30/01/2012 tarihinde davacı şirketin belirttiği elektronik posta adresine gönderildiği, anılan yazının elektronik imza ile imzalanmasını zorunlu kılan bir düzenleme bulunmadığı, aynı gün sistem arızası olması sebebiyle bir sonraki gün de teyit amaçlı olarak iadeli taahhütlü olarak postaya verildiği, yine davacı tarafından, idarece postaya verilen yazıda, yazının aynı zamanda elektronik postayla gönderildiğinin ifade edilmesi gerektiği ileri sürülmüşse de, bu yönde bir zorunluluk bulunmadığı gibi böyle bir eksikliğin asli şekil eksikliği olarak kabul edilemeyeceği...”

<sup>34</sup> Danıştay 6. Dairesi, E.2015/11566, K.2020/1732, 17.02.2020; Danıştay İDDK, E.2015/4708, K.2017/3644, 13.11.2017; Danıştay 12. Dairesi, E.2020/4128, K.2021/2172, 21.04.2021; Danıştay 10. Dairesi, E.2001/550, K.2003/3963, 14.10.2003.

<sup>35</sup> K. GÖZLER, İdare Hukuku C. I Ekin Yayınevi, Bursa.2009, s. 1062.

<sup>36</sup> Danıştay 8. Daire, E.2020/3456, K.2021/3660, 08.07.2021; Danıştay 13. Daire, E.2018/3721, K.2021/2259, 23.06.2021.



açılabilceği açıkça belirtilmiştir.<sup>37</sup> İdarenin hukuka uygun işlemleri nedeniyle de sorumluluğu söz konusu olabilmektedir ve bu gibi hallerde kusursuz sorumluluğa ilişkin sorumluluk ilkeleri uygulanmaktadır.<sup>38</sup>

Dava açılmadan önce İYUK'un 11'inci maddesi uyarınca zarara yol açan işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesinin işlemi tesis eden veya üst makamdan istenilebileceği gibi, 659 sayılı KHK kapsamında yapılacak bir başvuru yoluyla idari işlemde kaynaklı zararın sulhen çözümü de talep edilebilir.<sup>39</sup> Sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılmaz amir hükmü gereğince başvurunun her halükârda dava açılmadan önce yapılması gerekmektedir (Md. 12/2). Tüm bu seçenekler, hukuki uyuşmazlığı sonlandırabilecek alternatif hukuki araçlar olmakla birlikte, uygulamada daha çok dava yoluna başvurulmaktadır.

İdari işlemlere yönelik iptal davalarında menfaat ihlali yeterli iken tam yargı davalarında "hak ihlali" yani uğranılmış bir zararın varlığı gerekmektedir. Bu durum sulh başvuruları için de benzer şekilde düzenlenmiştir. Kararnamenin 12'nci maddesi uyarınca sulh başvurusu ancak idari işlemler sebebiyle oluşan zararın tazmini ile sınırlıdır. İdari işlemin iptalini istemek için yeterli sayılan menfaat ihlali sebebiyle sulh yoluna başvurularak, idari işlemin hukuka aykırılığının sulh yoluyla giderilmesi mümkün değildir.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Danıştay İDDK, E:2006/1042, K:2010/1761, 02.12.2010. "1740 sayılı Yasayla yapılan değişiklik ile, iptal davası açılmadan da tam yargı davası açılabilmesine imkan tanınmasının yanı sıra iptal davasının reddi üzerine de tam yargı davası açılabilceği öngörülmüştür. 1740 sayılı Yasanın gerekçesinde de, İdare Hukuku kurallarına göre, idare tarafından tesis edilmiş olan bir işlem, mevzuata uygun olmakla beraber, herhangi bir şahsın hakkını da ihlal ediyor ise, bu halde işlem iptal edilmeden de tam yargı davasının açılabilceği belirtilmiştir. Buna göre, hiçbir hukuki sakatlık taşımayan ve bu nedenle iptali gerekmeyen idari işlemlerden ötürü kişiler zarara uğramışlarsa, bu zararın da tazmini gerekebilir. 1740 sayılı Yasayla getirilen bu düzenleme, 2577 sayılı Yasa'da da kabul edilmiştir."

<sup>38</sup> M. ŞAŞI, 2019, s. 243.

<sup>39</sup> K. GÖZLER, 2009, s. 1364.

<sup>40</sup> Aynur HASOĞLU "İdarenin Sorumluluğu Bağlamında Yargı Dışı Çözüm Yolu Olarak Sulh", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 25, S. 2, 2017, s.81.

İdari işlem nedeniyle oluşan zararın tazmini talebiyle yapılan sulh başvurusunda, başvurunun konusu; ihlale neden olan işlem ve işlemten doğan zararın ortaya konulması ve hak ihlali sonucunda ortaya çıkan zararın tazmininin ilgili idareden talep edilmesi gerekmektedir. Zararın giderilmesine yönelik talep, zararın niteliğine göre, bir şeyin aynen ifasının istenmesi veya zarara uğrayan şeyin eski durumuna geri getirilmesi olabilir; ancak uygulamada zararın tazmini talepleri çoğunlukla belli bir miktar paranın ödenmesinin istenilmesi şeklindedir.<sup>41</sup>

Sulh başvurusunda aynen ifa, eski hale getirme veya parasal tazmine ilişkin talebin açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Tazmini talep edilen zararın parasal olarak giderilmesi isteniyorsa talep edilen miktarın tam olarak belirtilmesi gerekmektedir. Başvuru, belirli bir konuya ilişkin değil ise ya da somut bir talebi içermiyorsa reddedilecektir (Md. 12/4).

Yapılacak sulh başvurusunda; başvuru konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zarar ile idari işlem arasındaki illiyet bağı, zararın meydana geliş şekli, idarenin mali sorumluluğunu ortaya koyan ispat araçları yer almalıdır. Aksi takdirde yapılan sulh başvurusu, idare tarafından 12'nci maddenin 5'inci fıkrası kapsamında reddedilebilir.<sup>42</sup>

659 sayılı KHK'nın 12/1 maddesinde sulh başvurularında sürenin idari dava açma süresi içinde yapılması öngörüldüğünden, tesis edilen işleme ilişkin özel kanunlarda bir dava açma süresi öngörülmüşse bu süreler içinde, bunun haricinde ise 2577 sayılı İYUK'ta öngörülen idari dava açma süreleri içinde başvurunun yapılması gerekmektedir.

Sulhe konu zarar bir idari işlemten kaynaklanmış ise, bireysel işlemlerde kural olarak sulh başvurusunun söz konusu işlemin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren başlayan idari dava açma süresi içerisinde yapılması gereklidir. Aynı şekilde şayet iptal davasına konu edilmiş bir idari işlem söz konusu ise, başvuru iptal davası sonucunda verilen nihai kararın tebliğinden itibaren başlayan idari dava açma süresi içerisinde yapılmalıdır. Ayrıca, idari işlem önceden tesis edilip tebliğ

<sup>41</sup> A.Ş. GÖZÜBÜYÜK, T. TAN, C.II, 2014, s. 81

<sup>42</sup> T. CANDAN, 2017, s. 475.

edilmekle birlikte aradan belli bir süre geçtikten sonra uygulanmışsa ve başvuruya konu zarar da bu işlemin icrasından kaynaklı ise hakkı ihlal edilen tarafından 2577 sayılı İYUK'un 12'nci maddesi uyarınca işlemin icra tarihinden itibaren dava açma süresi içinde idareye sulh başvurusu yapılabilecektir.

Düzenleyici işlemde kaynaklı bir zarar söz konusu ise düzenleyici işlemin ilan tarihini izleyen günden itibaren veya bu düzenleyici işleme dayalı olarak uygulanan işlemin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren idari dava açma süresi içinde sulh başvurusunun yapılması gerekmektedir.

659 sayılı KHK'nın başvuru süresi için "idari dava açma süresini" öngörmüş olması sebebiyle, süre hesaplanırken, 2577 sayılı İYUK'un 8. maddesinde yer alan sürenin başlaması, son günün tatil gününe veya çalışmaya ara verme zamanına denk gelmesi hakkındaki hükümlerin de başvuruların süresine ilişkin değerlendirmede dikkate alınması yararlı olacaktır.<sup>43</sup>

Sulh amacıyla idareye yapılan başvurular dava açma süresini durdurmakta olup bu kapsamda yapılan başvurular sonuçlanmadan dava açılmamaktadır (Md. 12/2). Başvurunun dava açma süresini durdurması için bu başvurunun zararın giderilmesine ilişkin olması gereklidir. Başvuru, bir işlem tesisi veya eylemde bulunulmasına ilişkin ise, 2577 sayılı İYUK'un 10'uncu maddesi; idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesisi istemiyle yapılmışsa İYUK'un 11'inci maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Sulh başvurularından tutara ilişkin olmayanlar ile üst yöneticinin karar limiti dâhilinde olanlarda (2.824.611,00 TL) hukuk birim amirinin görüşü üzerine harcama yetkilisinin teklifi üzerine üst yönetici; bu miktarın üzerinde olanlarda ise miktara göre hukuki uyumsuzluk değerlendirme komisyonunun görüşü alınarak, üst yöneticinin teklifi üzerine ilgili bakan veya Cumhurbaşkanı sulh olmaya yetkilidir (Md. 11/2).

<sup>43</sup> T. CANDAN, 2017, s. 475

## II. B İdari Eylemlerde Sulh Süreci

İdari eylemler, idarenin maddi fiilleri, maddi tutum ve davranışları olarak tezahür etmektedir.<sup>44</sup> İdare, yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini kamu görevlileri vasıtasıyla yerine getirmektedir. İdari eylemin ne olduğuna ilişkin kanun koyucu tarafından bir tanımlama yapılmamış bu husus içtihat ve doktrine bırakılmıştır. Genel bir tanım vermek gerekirse idari eylem, idarenin kamu hukukuna tâbi olarak yürüttüğü hizmetleri ifa ederken ortaya çıkan maddi fiil ve hareketlerini anlatmaktadır.<sup>45</sup> Başka bir ifadeyle idari eylem, idari usul ve esaslara uygun olarak yürütülen kamu hizmetleri kapsamında tezahür eden eylemler olup, bu usul ve esaslara uyulmaksızın gerçekleşen eylemler idari eylem niteliğinde olmayıp haksız fiil olarak nitelendirilmektedir.<sup>46</sup>

Danıştay ise idari eylemi şu şekilde tanımlamaktadır: “*Temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar ise idari eylem olarak adlandırılmaktadır. İdari işlemler hukuk âleminde değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamalarını yansıttığı halde hukuk alanında yenilik ve değişiklik yapmayan idari eylemler, sadece ilgililerin hak ve yetkilerini kullanmaları koşuluyla hukuki etki ve sonuçlar doğurabilir.*”<sup>47</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi de canlı hayvan ithalinde Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yerine getirilmesi gerekli denetim ve gözetim yükümlülüğünün ihmali, idari eylem olarak Danıştay kararındaki aynı tanım ile nitelendirmiştir.<sup>48</sup>

Yargıtay idari eylemi, kamu idarelerinin, kamu görevine ilişkin olarak, idare hukuku kurallarına ve hizmetin gereklerine göre yaptığı olumlu veya olumsuz davranış ve fiiller olarak tanımlamaktadır.<sup>49</sup> İdari eylemin varlığı, idarenin kusur sorumluluğunun tüm hallerinde; kusursuz sorumlulukta ise tehlikeli varlıklarından kaynaklı sorumluluk halleri

<sup>44</sup> K. GÖZLER, 2009, s. 1276.

<sup>45</sup> K. YENİCE ve Y. ESİN, İdarî Yargılama Usûlü, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983, s. 398.

<sup>46</sup> Selami DEMİRKOL, “İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu” Sayıştay Dergisi C.12 S.40, 2001, s. 2.

<sup>47</sup> Danıştay 10. Daire, E:1994/6053, K:1995/3611, 18.09.1995.

<sup>48</sup> UYM, E:2015/237, K:2015/748, 30.11.2015.

<sup>49</sup> Yargıtay HGK, E:2007/4-597, K:2007/694, 03.10.2007.

haricinde sorumluluğun olmazsa olmaz kurucu unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdari eylem, bir şeyin yapılması olarak karşımıza çıkabildiği gibi, hareketsiz kalma olarak da karşımıza çıkmaktadır. Burada önemli olan nokta zararı doğuran bir fiil ile idarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir kamu hizmeti arasında uygun bir illiyet bağının bulunmasıdır.

2577 sayılı İYUK'un 13'üncü maddesi uyarınca, zarar gören kişinin idari dava açmadan önce, idari eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlükârda eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak bir "ön karar" alması gereklidir. Bu kapsamda idareye yapılan başvurular, 659 sayılı KHK kapsamındaki sulh başvurusu olarak kabul edilmekte ve anılan KHK'da öngörülen usule göre bu başvuruların incelenmesi gerekmektedir (Md. 12/1).

İdari işlemde kaynaklı zararlardaki sulh başvurusu ihtiyari iken, idari eylemden kaynaklı zararların tazmini için 659 sayılı KHK kapsamında yapılan sulh başvurusu, dava açılmadan önce tüketilmesi gereken zorunlu bir idari başvuru mahiyetindedir. İdari eylemden dolayı kişinin doğrudan tam yargı davası açması mümkün değildir. Öncelikle idareye başvurarak zararının tazmin edilmesini istemesi gerekmektedir.

659 sayılı KHK ile öngörülen bu zorunlu idari başvuru yolu, idari dava sürecinde karşılaştırılması muhtemel bir idari merci tecavüzünü önlemeye yönelik bir düzenleme mahiyetindedir. Her ne kadar 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde idareye yapılacak başvurulara ilişkin usul hükümleri ve 11'inci maddesi ile de uyuşmazlığı sonlandırmaya yetkili makamlar belirlenmiş olsa da bu kapsamdaki başvuruların genel olarak olumsuz neticelendiği hususu dikkate alındığında, KHK ile getirilen tüm bu düzenlemelerin sonuç itibarıyla 2577 sayılı İYUK'un 13'üncü maddesi ile uyumun sağlanmasına yönelik bir işlemden öteye geçemediği, uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümlenemediği görülmektedir.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Aynur CİDECİGİLLER, "İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Çözülmesi", Konya Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Konya 2014 s. 237, A. HASOĞLU, 2017, s.79.

## II. C Sulh Başvurusunun Sonuçlandırılması

İdarelerce sulh başvurularının 60 gün içinde sonuçlandırılması zorunludur, 60 gün içinde sonuçlandırılmayan başvurular reddedilmiş sayılır (Md.12/3). Sulh başvurusunun açıkça reddedilmesi veya başvuru tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap verilmeyerek zımnen reddedilmesi halinde sulh süreci anlaşma olmaksızın sona ermektedir.

659 sayılı KHK hükümleri incelendiğinde, sulh başvurularının belirli bir konu ve miktara ilişkin olmaması halleri dışında idareler tarafından hangi gerekçelerle başvuruların reddedilebileceği konusunda açık bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durum, sulh başvurusu yapılan idarenin sorumluluk ilkeleri bağlamında değerlendirme yapılmak kaydıyla geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu göstermektedir.

659 sayılı KHK kapsamında yapılan sulh başvurusunun yetkili makam tarafından açıkça reddedilmesi halinde başvuru nedeniyle durmuş olan dava açma süresi, idarenin ret kararının başvuru tarihine tebliğ tarihini izleyen günden itibaren başlayacaktır. Zımni ret durumunda ise başvuru tarihinden başlamak üzere 60 günün geçmesi ile birlikte durmuş olan dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.

Başvurunun kabul edilmesi halinde ise başvurana sulh tutanağını imzalamak üzere en az 15 gün süre verilecek şekilde başvuru sahibine bir davetiye gönderileceği düzenlenmiştir (Md. 12/6). Bu davetiye bir sulh görüşmesi ve müzakere sürecinin yürütülmesinden ziyade idarenin kendi iç işleyişinde tek taraflı olarak yaptığı değerlendirme sürecinde hazırladığı teklifin, başvuru sahibinin kabulüne sunulmasına yönelik bir bildirim niteliğindedir. Bu anlamda sulh süreci başvuranın iradesiyle başlayan fakat sonrasında idarenin kontrolünde yürüyen ve karşılıklı müzakere veya pazarlığı içermeyen bir idari süreç mahiyetindedir.

Sulh başvurusu idari makamlar tarafından kabul edilse dahi sulh davetinde belirtilen tarihte başvuru sahibinin sulhnameyi imzalamak için gelmemesi halinde tutanak kabul edilmemiş sayılır (Md. 12/6). Başvuru sahibinin belirtilen tarihte katılım sağlamasına rağmen tutanağı imzalamayı reddederse de sulh başvurusu olumsuz sonuçlanır. Her iki durumda da bir uyuşmazlık tutanağı düzenlenerek bir örneği ilgiliye verilir (Md. 12/8). Bu kural uyarınca uyuşmazlık tutanağının

düzenlenerek başvuruca bir örneğinin teslim veya tebliğ edildiği günü izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.<sup>51</sup>

Sulh teklifinin kabul edilmesi halinde uyuşmazlık konusu, tarafların ortak iradeleriyle ortadan kalktığı için artık sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamayacaktır (Md. 12/9). Sulh tutanağında tazminat miktarı ve ödeme şeklinin belirlenmiş olması gerekir, taraflar arasında imzalanan bu tutanak ilam hükmündedir; vadeye bağlanmamış alacaklarda tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından, vadeye bağlanmamış alacaklarda ise vadenin dolmasından önce sulh tutanağı icraya konulamamaktadır (Md. 12/7).

Taraflar arasında imzalanan bu sulh tutanağının, idarenin taraf olduğu bir özel hukuk sözleşmesi mi yoksa idari sözleşme mi olduğu hususunda 659 sayılı KHK'da açık bir belirlemede bulunulmamıştır. Aynı şekilde sulh tutanağının hazırlanması, imzalanması veya sözleşmenin uygulanması aşamalarında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda hangi yargı kolunun görevli olduğuna ilişkin de bir belirleme yapılmamıştır.<sup>52</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi konuya ilişkin bir kararında, 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu kapsamında toplulaştırma alanına dâhil özel mülkiyetteki taşınmaz üzerinden idarece sulama kanalı geçirilerek, gayrimenkule el atılması sebebiyle 659 sayılı KHK uyarınca taraflar arasında imzalanan sulh anlaşmasındaki miktarın ödenmemesi üzerine tazminat istemiyle açılan davanın, idari yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği belirtilmektedir.<sup>53</sup> 5233 sayılı Kanun kapsamında imzalanan sulh tutanaklarının gabine maruz kaldığı iddiasıyla iptali istemiyle açılan davalar ile sulhname imzalandıktan sonra sulhname ile zararın tam

<sup>51</sup> T. CANDAN, 2017, s. 479.

<sup>52</sup> M. KARAARSLAN, 2019, s. 96.

<sup>53</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2018 / 488, K.2018/649, 22.10.2018.

olarak karşılanmadığı iddiasıyla açılan davalar da idari yargı yerlerinde görülüp karara bağlanmıştır.<sup>54</sup>

Bu kararlar dikkate alındığında, 659 sayılı KHK uyarınca imzalanan sulh tutanağının iptaline veya bu tutanağın ifa edilmesine ilişkin uyuşmazlıkların idari yargı mercilerince çözümlenmesi gerektiği sonucu çıkmaktadır.

### III MEVCUT UYGULAMA BAŞARISIZLIĞININ NEDENLERİ

659 sayılı KHK ile öngörülen idari sulhün uygulama sonuçlarını araştırmak üzere, 2012-2020 yılları arasında Sağlık, Milli Eğitim, Adalet, İçişleri, Tarım ve Orman, Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma ve Altyapı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıklarının idare faaliyet raporları incelenmiş olup, yapılan incelemede 659 sayılı KHK kapsamında sulh sağlanan idari uyuşmazlık sayısına ilişkin olarak raporlarda herhangi bir veriye yer verilmediği görülmüştür. Benzer tespitler Sezginer'in 2021 yılında sunmuş olduğu tebliğde de yer almıştır.<sup>55</sup>

İdarelerin faaliyet raporları incelenirken idari sulh uygulamalarından olan 5233 sayılı Kanundan kaynaklı zararların tazmini amacıyla kurulan komisyonlar marifetiyle pek çok idari uyuşmazlığın mahkeme önüne gelmeden çözümlendiği görülmektedir.<sup>56</sup> 5233 sayılı Kanun kapsamındaki komisyonlara yapılan başvuruların sulhle sonuçlanma oranının yaklaşık %58 olduğu dikkat alındığında, idari sulhe ilişkin iki

<sup>54</sup> Danıştay 10. Dairesi, E.2019/8368, K.2020/3983; E.2019/8261, K.2020/3982; E.2019/8259, K.2020/3981, 19.10.2020. Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi, E.2018/1223, K.2019/773, 19.03.2019.

<sup>55</sup> Murat SEZGİNER, İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Uygulanabilirliği ve Uygulanan Yöntemlerin İşlevselliğine İlişkin Genel Değerlendirme, Ankara, Danıştay İdari Yargı Sempozyumu 2021, s. 16.

<sup>56</sup> İçişleri Bakanlığı 2020 Yılı İdare Faaliyet Raporu, s. 88. "Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten 2020 yılı sonuna kadar: zarar Tespit Komisyonlarına toplam 497.149 başvuru yapılmış, bu başvurulardan 451.976'sı sonuçlandırılmıştır. Bu başvurulardan 262.712'si hakkında tazminat ödenmesine karar verilmiş, 189.264 başvuru ise reddedilmiştir. Bugüne kadar, komisyonlarca olumlu sonuçlandırılan ve sulhname imzalayan vatandaşlarımıza ödenmek üzere, talep edilen 5.218.826.675,00 TL'nin tamamı ilgililere ödenmiştir."



uygulama arasındaki bariz uygulama sonuçları farklılığının nedenlerinin irdelenmesi gerekmektedir.

Öncelikle idari uyuşmazlıklar kapsamında başarılı bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olan 5233 sayılı Kanun kapsamındaki idari sulh<sup>57</sup>, terör ve terörle mücadelede kaynaklı maddi zararların tazmini gibi belli bir alanla sınırlıdır ve kanun koyucu tarafından komisyonların çalışma usul ve esasları, zararın belirlenme ve hesaplanma yöntemleri ile tazmin edilebilecek azami zarar miktarı detaylı olarak düzenlenmiştir.<sup>58</sup> Düzenleme ile komisyonda görev alan kamu görevlilerinin takdir yetkisi sınırlandırılmış ve bağlı yetkiye dönüştürülmüştür. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından verilen İçyer-Türkiye kararında da 5233 sayılı Kanun kapsamında kurulan komisyonlar, etkili bir iç hukuk yolu olarak kabul edilmiştir.<sup>59</sup> 5233 sayılı Kanun kapsamındaki sulh, belli bir konu ile sınırlı olduğundan ve 5233 sayılı Kanun kapsamındaki zarar hesaplamaları, Danıştay tarafından da maddi zararın tazmininde esas alındığından ve Anayasa Mahkemesinin 5233 sayılı Kanunda öngörülen maddi tazminatın “belirli bir tatmin sağladığı sürece” bu duruma müdahale edilmeyeceği yönündeki içtihadı nedeniyle idari sulh uygulamasının başarı oranının yüksek olduğu değerlendirilmektedir.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2013/1489, K.2014/1219, 26.03.2014.

<sup>58</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2006/79, K.2009/97, 25.06.2009, “5233 sayılı Yasa, terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören kişilerin maddi zararlarının özellikle yargı yoluna gitmelerine gerek kalmadan, idarece en kısa süre içinde ve sulh yoluyla karşılanması amacıyla hazırlanmış bir yasadır. Yasa bu yönüyle zarara uğrayan vatandaş ile devlet arasındaki uyuşmazlıkta yargı yoluna gidilmeden alternatif bir çözüm yöntemi getirmiştir. Yasa koyucu bu amaca uygun olarak yargılama hukuku kurallarından farklı hükümler öngörerek buna ilişkin esasları Yasa’da ayrıntılı olarak kurula bağlamıştır.”

<sup>59</sup> AİHM Aydın İçyer/Türkiye, Başvuru No: 18888/02, 12.01.2006

<sup>60</sup> Danıştay 10. Dairesi, E.2019/3811, K.2020/2667, 07.07.2020; Danıştay 15. Dairesi, E.2011/9458, K.2012/135, 18.01.2012; Anayasa Mahkemesi, Mehmet ve Maide Çetinkaya, Başvuru No:2013/1280, 28.05.2014, “73. Başvurucular tarafından, kendilerine 5233 sayılı Kanun kapsamında Zarar Tespit Komisyonunca ödenmesi teklif edilen maddi tazminat miktarının mahkemelerde uygulanan çeşitli kriterler dikkate alınmaksızın maktu olarak belirlendiği ve yetersiz olduğu ileri sürülmekte ise de terörden kaynaklanan zararların dava yoluna gidilmeden ilgililerce tazmini olanağı sağlayan 5233 sayılı Kanun uyarınca belirlenen tazminat miktarına ve bu

Ayrıca uygulamanın diğer bir başarı nedeninin de sulhe konu zararların tarafların üzerinde serbestçe tasarrufta bulunabilecekleri, mal varlığı değerleriyle sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır.

Buna karşılık, 659 sayılı KHK kapsamındaki uzlaşma usulüne ilişkin olarak; Kamu görevlilerinin mali sorumluluk kaygısıyla hareket etmeleri ve uzlaşma görevlerine ilişkin yeterli güvenceye sahip olmamaları da uygulamanın başarısızlık nedenleri arasında gösterilebilir.<sup>61</sup> İdarenin sessiz kalması halinde kamu görevlileri idari ve/veya mali herhangi bir sorumlulukla karşı karşıya kalmaz iken, başvurunun değerlendirilip tazminat ödenmesi durumunda, ödenen tazminatın yerinde olup olmadığı başta olmak üzere gerek idare içi hiyerarşik denetim gerekse Sayıştay tarafından yapılan mali denetimde bulgu ve/veya sorguya muhatap olma ihtimali bulunmaktadır. Bu durum, ilk yol olan sessiz kalmanın kamu görevlileri açısından daha emniyetli olduğunu göstermektedir. 659 sayılı KHK ve Yönetmelikte maddi ve manevi tazminatın üst limitine ilişkin bir belirleme yapılmamış olması, kamu görevlilerinin çekimserliğini artırmaktadır. İncelenen idare faaliyet raporlarında 2012-2020 döneminde 659 sayılı KHK kapsamında sonuçlanmış idari uyuşmazlık bulunmamaktadır. Oysa incelenen dönem içinde 5233 sayılı Kanun kapsamındaki idari sulh uygulamasının başarılı bir şekilde uygulandığı görülmektedir.

Hemen belirtelim ki 659 sayılı KHK ile getirilen idari sulhün başarısızlığı, tek başına kamu görevlilerinin inisiyatif almamaları veya mali sorumluluk kaygısıyla hareket etmelerine bağlanamayacak niteliktedir. 5233 sayılı Kanun kapsamında görev ve yetkileri iyi tanımlanmış zarar tazmin komisyonlarında görev yapan kamu görevlilerine de mali sorumluluk bağlamında herhangi bir bağımsızlık tanınmadığı halde kamu görevlilerinin inisiyatif aldıkları ve uygulamanın başarılı bir şekilde sürdürüldüğü görülmektedir.

659 sayılı KHK ve uygulama Yönetmeliğinde görev ve yetkileri tanımlanan “Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu”nun idari

---

miktarın hesaplanma şekline, belirli bir tatmin sağladığı sürece Anayasa Mahkemesinin müdahalesi söz konusu olamaz.”

<sup>61</sup> Gürsel ÖZKAN, 2016, s. 265.

uyuşmazlıklardan kaynaklı tazminat taleplerine ilişkin görev ve yetkilerindeki belirsizlikler, uygulamanın başarısını etkiler niteliktedir.

659 sayılı KHK kapsamındaki idari sulhün başarısızlığının ardındaki diğer etkenlerin ise idari işlem ve idari eylemler açısından ayrı başlıklar altında irdelenmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

### **III-A İdari İşlemlerden Kaynaklı Zararın Tazminindeki Güçlükler**

İdari rejimde, üstlendiği kamu hizmetinin yürütümü sırasında idarenin, kamusal hak ve yetkilere dayanarak tek yanlı irade açıklamasıyla kişilerin hukuksal durumlarında etki doğuran tasarrufları niteliğinde olan idari işlemler, kesin ve yürütülmesi zorunlu olup hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır.<sup>62</sup> Söz konusu işlemlerin uygulanarak hukuksal etkilerini doğurması için başkaca bir onaya ya da yargı kararına gereksinim bulunmadığı gibi, bunların hukuk düzeninden kaldırılması, idari işlemin geri alması veya kaldırılması ya da idari yargı mercilerince hukuka aykırı görülerek iptal edilmeleriyle olanaklıdır.

İdari işlemde kaynaklı zararların tazmini için kural olarak işlemin esas yönünden hukuka aykırı olması gerekmektedir. Bu bağlamda hukuk birim amirleri veya idari sulh komisyonlarınca önce zarara sebebiyet verdiği iddia edilen idari işlemin hukuka uygun olup olmadığına ilişkin bir tespit yapılması ve bu tespitin varlığına bağlı olarak varsa maddi ve/veya manevi zararın belirlenerek yetkili makama raporlanması gerekmektedir.

Böyle bir tespit, idari hiyerarşi içinde yer alan kamu görevlilerinden oluşan bir komisyon tarafından yapılabilmesi için, öncelikle bu kişilerin iyi derecede İdare Hukuku bilgisine sahip olması, ikinci olarak ise herhangi bir kaygıya kapılmadan değerlendirme yapabilecek konumda ve statüde bulunmaları gerekmektedir. Örneğin Fransa'da bu kaygıyı gidermek için bakanlıklarda 3 yıl süreyle görevlendirilen arabulucular, doğrudan ilgili bakana bağlı olarak

<sup>62</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2011/120, K.2013/1057, 01.07.2013.

Dr. Murat ŞAŞI

çalışmakta ve bakan dâhil hiç kimseden emir ve talimat almamaktadırlar.<sup>63</sup>

Ülkemizdeki sulh komisyonlarında görev yapanlar ise hiyerarşi içinde yer alan kamu görevlileridir ve bunlardan birisi de idari işlemi tesis eden birimin amiri olduğundan, idari işlemin hukuka aykırılığına yönelik bir tespitin yapılması güçleşmektedir. Bu durum bilhassa komisyonda görevli olanların hiyerarşik üstlerince tesis edilen işlemler açısından daha da zorlaşmaktadır.

Komisyon veya hukuk birim amiri, hukuki uyuşmazlık konusu olayı inceleme ve sonucunda bir görüş ile karar vermeye yetkili merciye rapor sunmakla görevlidir. Gerek Kararnamede gerekse Yönetmelikte sulh müzakerelerinin nasıl yürütüleceğine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Oysa sulh müzakere sürecine ilişkin kuralların açıkça belirlenmesi ve görüşmelere katılan idare temsilcisi veya temsilcilerinin uzlaşma kararı vermede tam yetkili olması, sulh sürecinin daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlayacaktır.<sup>64</sup>

Diğer bir önemli husus, hukuka aykırı olduğu yönünde tespit yapılan idari işlemin yürürlüğünün devam edip etmeyeceği meselesidir. Zira bir hukuk devletinin kural olarak işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olması gerekmektedir. Hukuka uygun olmadığı idare tarafından tespit edilen bir işlemin idarece geri alınması, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmektedir.<sup>65</sup> Geri alma işleminin amacı, idari işlemlerin hukuka uygunluğunu ve idarenin hukuk içinde kalmasını sağlayarak idarenin temel amacı olan kamu yararını gerçekleştirmektir.<sup>66</sup> Geçmişe yönelik etkileri olan geri almanın uygulanmadığı durum ve hallerde ise hukuka aykırı idari işlemin geleceğe etkili olacak şekilde kaldırılması gerekmektedir ki; bu durum da hukuk devletinin bir gerekliliğidir.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri, Avrupa Konseyi Yayınları, Aralık 2020, s.20.

<sup>64</sup> Zehra ODYAKMAZ, Ankara 2006, s.76.

<sup>65</sup> Turgut TAN, İdari İşlemin Geri Alınması, Aristo Yayınevi, Ankara 2020, s.4; S.S. Onar, 1966, s. 550.

<sup>66</sup> Metin GÜNDAY, 2000, s.158.

<sup>67</sup> Bahtiyar AKYILMAZ vd., 2016, s. 450.

İdari sulh başvurusuna konu olan işlemlerden kaynaklı olarak idareye yapılan başvuruların dava açma süresi içinde yapılması gerektiği dikkate alındığında, hukuka aykırı bireysel veya düzenleyici işlemlerin kaldırılması da hukuki bir zorunluluktur.<sup>68</sup> İdare işleminden kaynaklı tazminat taleplerini değerlendiren idarece yapılacak hukuka aykırılık tespiti, idari işlemin yürürlüğünü de doğrudan etkileyecek niteliktedir. Aksi bir düşünce bizi hazine teorisine benzer bir hukuki durumla karşı karşıya bırakabilecek niteliktedir. Hukuka aykırılığı tespit edilen işlem, bu işleminden kaynaklanan zararın tazmini ile varlığını sürdürecektir ki; böyle bir durum hukuk devleti açısından kabul edilebilir nitelikte değildir.

Bu nedenlerle esas yönünden hukuka aykırı idari işlemlerden kaynaklı zararların, hukuk birim amirleri veya idari sulh komisyonlarının raporu üzerine tazmini oldukça zayıf bir ihtimal olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hukuka uygun idari işleminden kaynaklı idarenin sorumluluğu ise istisnai bir mahiyette olup idari işlem nedeniyle kişinin uğradığı zararın özel ve olağan dışı olduğuna yönelik bir tespit içermesi, yani idarenin kusursuz sorumluluk hallerine ilişkin bulunması gerekmektedir. Bariz hukuka aykırı idari işlemlerden kaynaklı zararın tespitinin yapılması bile güç iken, hukuka uygun tesis edilen bir işleminden kaynaklı özel ve olağan dışı bir zararın varlığına ilişkin bir tespit idareden beklenmesi gerçekçi bir yaklaşım olarak görülmemektedir.

### **III-B İdari Eylemden Kaynaklı Zararın Tazminindeki Güçlükler**

İdari eylemden kaynaklı zararların görünüş itibarıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden olan sulh yoluyla çözümü, idari işleminden kaynaklı olanlara nazaran daha uygulanabilir niteliktedir. Özellikle sağlık hizmetinden, idarenin bayındırlık faaliyetlerinden, idarenin tehlikeli varlık veya faaliyetlerinden kaynaklı zararların sulh yoluyla tazmini mümkün olmakla birlikte, uygulamada bu alanda da istenen başarının sağlanamadığı görülmektedir. Bu başarısızlığın

<sup>68</sup> Kemal GÖZLER, 2009, s.1099-1102.

Dr. Murat ŞAŞI

nedenleri arasında gösterilebilecek önemli hususlara değinilmesi yararlı olacaktır.

İlk neden olarak, idari eylemden kaynaklı zararların tespit ve tazmininin Kararnamede öngörülen 60 günlük süre içinde tamamlanmasının güçlüğü gösterilebilir. Özellikle sağlık hizmetinden kaynaklı tazminat davaları başta olmak üzere bedeni veya cismani zararların tazmini taleplerinde, öncelikle zararın idari eylemden kaynaklanıp kaynaklanmadığına yönelik bir tespit yapılması, akabinde ise eğer zarar idari eylemden kaynaklanmışsa maddi zarar miktarının hesabı için bilirkişiye başvurulması gerekmektedir. Kararnamede öngörülen 60 günlük süre içinde başvuranın ve olayın taraflarının bilgisine başvurulması ve yukarıda bahsedilen bilirkişi incelemelerinin yaptırılması pek mümkün olmadığından; idarelerce bu yola başvurmak yerine daha az emek içeren “başvuruya sessiz kalınması” daha tercih edilebilir bir yol olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bu kapsamda açılan tam yargı davalarının önemli bir bölümü, zarara uğrayanların başvurularının zımnen reddi üzerine açılan davalardan oluşmaktadır.

İkinci bir neden, idari eylemden kaynaklı tazminat başvurularına konu olaylarda, oluşan zararın idari eylemden kaynaklanıp kaynaklanmadığı hususunun hemen tespit edilebilir nitelikte olamayabilmesidir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 13’üncü maddesine göre, idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir.

Bu sürelerin, eylem ile idare arasında illiyet bağının kurulduğu, başka bir ifadeyle “eylemin idariliği”nin öğrenildiği tarihten başlatılacağı kuşkusuzdur. Söz konusu eylemin idariliği ve uğranılan zarar ise, bazen eylemin yapılmasıyla birlikte anlaşılmakta, bazen de konunun teknik, bilimsel ve hukuki boyutlarının bulunması nedeniyle yapılacak inceleme ve araştırmalar, tespit davaları, bilirkişi raporları,

Cumhuriyet savcılıklarınca yürütülen soruşturmalar veya uzun süren ceza yargılamaları sonucu ortaya çıkabilmektedir.<sup>69</sup>

İdari yargı mercileri, tam yargı davalarında “eylemin idariliği” içtihadı doğrultusunda 2577 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinde öngörülen süreleri, hak arama hürriyetini gerçekleştirecek şekilde geniş yorumlayabilmektedir. İdare bünyesindeki komisyonlardan, 2577 sayılı Kanunda öngörülen süreleri idari yargı mercileri kadar geniş bir şekilde yorumlamasını beklemek; idare geleneklerimiz dikkate alındığında gerçekçi bir yaklaşım olarak görülmemektedir.

## SONUÇ

İdari işlem veya eylemden kaynaklanan zararların tazminine ilişkin uyuşmazlıkların yargı önüne gitmeden çözülmesi amacıyla 659 sayılı KHK ile getirilen uzlaşma müessesesinden beklenen faydanın elde edilemediği görülmektedir. Yüzeysel bir bakışın ötesine geçilerek konu derinlemesine ele alındığında, bu başarısızlığın altında yatan birden çok sebebin olduğu görülmektedir.

Öncelikle, KHK metninin kendi içinde çelişkiler ve eksiklikler bulunmaktadır. İdari işlem veya idari eylemden kaynaklı zararları incelemekle görevli merciye ilişkin KHK’nın 12’nci maddesi ile

<sup>69</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2020/1637, K.2020/1975, 12.10.2020; Danıştay 15. Dairesi, E.2016/972, K.2016/2762, 21.04.2016. “Davacıların yakınının 26.05.2009 tarihinde vefatıyla sonuçlanan olayda, ilgili kamu görevlileri hakkında yapılan yargılama sonucunda, Bursa 3. Ağır Ceza Mahkemesinin 05.02.2014 tarih ve E:2010/7, K:2014/47 sayılı kararıyla kişisel kusur - hizmet kusuru ayırımı yapılabilmesinin mümkün hale geldiği, bu kararın da Yargıtay tarafından 03.11.2015 tarihinde onaylandığı dikkate alındığında, davacıların en erken Bursa 3. Ağır Ceza Mahkemesi kararının, en geç ise Yargıtayın düzelterek onama kararının kendilerine tebliği tarihinden itibaren eylemin idariliği hakkında bilgi sahibi olabilecekleri, bu nedenle olayda eylemin idariliğinin, anlaşılması üzerine davacılar tarafından 2577 sayılı Kanun’un 13. maddesi uyarınca 1 yıl içerisinde yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine açılan davada uyuşmazlığın esasının incelenerek bir karar verilmesi gerekirken, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen temyize konu İdare Mahkemesi kararında hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”

Dr. Murat ŞAŞI

Yönetmelik arasında farklılıklar mevcuttur: KHK’da usulüne uygun tüm başvurular için inceleme görevi açıkça Komisyona verildiği halde, Yönetmelikte Komisyon ancak belli bir miktarın üzerindeki talepleri incelemekle görevli kılınmıştır. Bu anlamda Yönetmelik ile KHK arasındaki uyumsuzluk, mali sorumluluk gerektiren bir idari süreçte kamu görevlilerinin çekimserliğini artırıcı niteliktedir.

Yönetmelikler, genel itibariyle dayandığı üst normdaki düzenlemenin uygulamaya ilişkin detaylarını göstermek için çıkarıldığı halde, inceleme konumundaki Yönetmelik, 659 sayılı KHK’nın ilgili maddelerinin tekrarı mahiyetindedir. Yönetmelikte Komisyonların çalışma usul ve esaslarına ilişkin kapsamlı ve detaylı düzenleme yapılmamıştır. Örneğin birden çok idarenin taraf olduğu başvurulara ilişkin kurulması öngörülen ortak komisyonun gerek yapısı gerekse karar alma ve onay süreçleri gibi önemli hususlar düzenlenmemiştir. Miktar itibariyle idari uyuşmazlıkların çoğunun çözümüne ilişkin rapor hazırlama görevi verilen hukuk birim amirlerinin bu kapsamdaki görev ve yetkilerine ilişkin ne 659 sayılı KHK’da ne de Yönetmelikte herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

İdari uyuşmazlıkların çözümü için öngörülen 60 günlük kesin sürede, başvuruçunun ve ilgililerin bilgisine başvurulması, bilirkişi incelemesi yaptırılması, olayın maddi ve hukuki yönleriyle araştırılıp bir rapora dönüştürülmesi ve bu rapor üzerine yetkili makam tarafından karar alınabilmesi oldukça güçtür.

Gerek 659 sayılı KHK’da gerekse Yönetmelikte tazmin edilebilecek zararın alt ve üst limitlerine ilişkin belirleme yapılmamış, idari ajanlara oldukça geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Bu geniş takdir yetkisi, mali sorumluluk gerektiren bir alanda kamu görevlilerinin ileride idari veya mali herhangi bir sorumlulukla karşılaşmamak adına daha çekingen davranış göstermelerine neden olabilmektedir.

Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemde kaynaklı zararın tazmini için kural olarak idari işlemin esas yönünden hukuka aykırı olması gerekmekte olup, bu tespit aynı zamanda işlemin geri alınması veya kaldırılmasını da gerektireceğinden, hukuka uygun idari işlemde kaynaklı zararların tazmininin ise oldukça istisnai durumlarda



söz konusu olduğu dikkate alındığında, 659 sayılı KHK ile bu alanda istenilen başarının sağlanabilmesi güç görünmektedir.

İdari eylemlerden kaynaklı zararlarda ise, zararı doğuran eylemin idareden kaynaklandığının dava açma süresi içinde öğrenilerek idareye başvurulsa dahi idarenin 60 günlük kesin süre içinde maddi olayı inceleyip aydınlatması, zararı hesaplayıp belirlemesi ve tazmin edilip edilmeyeceğini karara bağlaması oldukça güçtür. Bu güçlükler idarenin sessiz kalmasını teşvik eder mahiyettedir.

Tüm bu hususların yanı sıra 659 sayılı KHK'nın çok geniş bir alanı düzenlemesi, sulh için öngörülen sürelerin yetersizliği, gerek KHK'nın idari uyuşmazlıklardaki sulhü düzenleyen 12'nci maddesinin kendi içindeki çelişkiler gerekse KHK ile Yönetmelik arasındaki çelişkiler ve eksik düzenlemeler, uygulamadan beklenen faydanın elde edilmesinin önündeki engeller olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağlamda idari sulh uygulamasından beklenen faydanın elde edilebilmesi için 659 sayılı KHK'nın bütüncül bir bakışla yeniden ele alınması ve uzlaştırma ile arabuluculuk dâhil olmak üzere farklı alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine ilişkin düzenleme yapılması, idari rejim ve sorumluluk hukukundan kaynaklı güçlükler de dikkate alınarak başvuru kapsamının idari eylemlerden kaynaklı zararlar ile sınırlandırılması; başvuru sürecindeki kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması; tazmin edilebilecek maddi ve manevi zararın üst limitine ilişkin bir belirleme yapılması, başvuru inceleme sürelerine ilişkin idareye makul bir süre tanınmasının gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda Genel İdari Usul Kanunu tasarısında yer alan idari uyuşmazlıkların alternatif çözüm yollarına ilişkin düzenlemelerin yeniden ele alma sürecine ciddi bir katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2016.

ARAT Nilay, “İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Halli Önündeki Engeller” İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LXIX, S.1-2, s.891-906, İstanbul 2011.

ARAT Nilay, “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin İdare Hukuku Açısından Genel Olarak Değerlendirilmesi”, Danıştay İdari Yargı Sempozyumu, s. 1-10, Ankara 2021.

AZRAK A. Ülkü, “İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözme Usulleri”, Danıştay 141. Yılı Sempozyumu, Ankara 2009.

BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara, TODAİE Yayınları No: 117, 1968-1970.

CANDAN Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.

CİDECİGİLLER Aynur, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Çözülmesi”, Konya Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Konya 2014

DEMİRKOL Selami, “İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu” Sayıştay Dergisi C.12 S.40, 2001, s. 1-17.

DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1982.

DURAN Lütfi, “İdari İşlemden Sorumluluk”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 33, Sayı:3-4, s. 3-16, İstanbul 1967.

DURAN Lütfi, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, TODAİE Yayınları, Ankara 1974.

ERKUT Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, 2015.

Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri, Avrupa Konseyi Yayınları, Aralık 2020.

GİRİTLİ İsmet, BİLGEN Pertev, AKGÜNER Tayfun, BERK Kahraman, İdare Hukuku, İstanbul, Der Yayınları, 2015.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku C.I Ekin Kitabevi, Bursa 2009.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref ve TAN Turgut, İdare Hukuku C.I-II Turhan Kitabevi, Ankara 2014.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara 2000.

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

KAPLAN Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa 2018.

KARAARSLAN Mehmet, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Giderilmesi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi Yıl 2019, Sayı:140, s.71-113, Ankara 2019.

ODYAKMAZ Zehra ve ÇINARLI Serkan, İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği, Orion Kitabevi, Ankara 2013.

ODYAKMAZ Zehra, “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları (Türk Mevzuatı ve Uygulamaları)”, Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları Sempozyumu, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, s.63-82, Ankara 2006.

ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları C I-III, Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

ÖZKAN Gürsel, “Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh Yoluyla Çözümü” Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı, s.260-267, İstanbul 2016.

SARICA Ragıp, “Hizmet Kusuru ve Karakterleri”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt XV, Sayı 4, s. 859-913, İstanbul 1949.

SEZGİNER Murat, “İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Uygulanabilirliği ve Uygulanan Yöntemlerin

Dr. Murat ŞAŞI

İşlevselliğine İlişkin Genel Değerlendirme”, Danıştay İdari Yargı Sempozyumu, s. 1-29, Ankara 2021.

TAN Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, Aristo Yayınevi, Ankara 2020.

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, Ankara 2016.

Uluslararası Yüksek İdari Yargı Mercileri Birliği 2016 İstanbul Kongresi, İdari Konularda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, Danıştay Yayınları, Ankara 2016.

USLU T. Azmi, Yeni Hukuk Lûgatı ve Hukuk Terimleri Sözlüğü, Site Kitabevi, İstanbul 1964.

YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları, 2009.

YENİCE Kazım ve ESİN Yüksel., İdarî Yargılama Usûlü, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983.