

İDARE HUKUKUNDA ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI

Aynur HASOĞLU*

ÖZET

Son yıllarda yargı organlarının işyükü sürekli artmaktadır. Artan işyükü de yargılamaların uzun sürmesine sebep olmaktadır. Bu durum uyuşmazlığın her iki tarafı içinde olumsuzlukları beraberinde getirmektedir. Taraflar hem zaman kaybetmekte hem de masraf yapmaktadır. Ancak arzu ettikleri sonuca ulaşamamaktadırlar. Bütün bu sebeplerle tarafların uyuşmazlıklarını yargı yolu dışında gideren çözüm yöntemleri arayışı başlamıştır. Uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurulmadan tarafların kendi aralarında anlaşarak sonlandırılmasına yönelik eğilim bir takım düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Bu nedenle alternatif uyuşmazlık çözüm yolları olarak adlandırılan çözüm yöntemleri son yıllarda ön plana çıkmıştır.

Kavramsal olarak yargı dışı uyuşmazlık çözüm yolları olarak da ifade edilebileceğimiz bu yöntemler ile uyuşmazlıklar yargı yoluna kıyasla daha kısa sürede ve taraflar açısından daha tatmin edici şekilde sonlandırılabilir. Genel olarak özel hukuk açısından görülebilecek bu çözüm yollarının bir kamu hukuku dalı olan idare hukuku açısından da uygulanabilmesi mümkündür. Özellikle son zamanlarda yapılan yasal düzenlemelerle kamu hukuku kaynaklı uyuşmazlıkların da alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile giderilebilmesine imkân tanıyan durumlar bulunmaktadır.

* Yrd. Doç. Dr. Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

Anahtar Kelimeler; Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, Yargı Dışı Uyuşmazlık Çözüm Yolları, İdari Uyuşmazlık.

ABSTRACT

In recent years, the workload of judicial bodies is constantly increasing. Increased workload is also causes prolonged trials. These stituation brings about negativity in both sides of dispute. Parties lose time and make spend. But they don't reach the desired result. For all these reasons, the parties have begun to seek solution to resolve their disputes extrajudicially. The tendency towards the ending of the disputes among the parties without extrajudicially, has brought with a number of regulations. For this reason, alternative dispute resolution methods have emerged in recent years.

Disputes with these methods, which can also be expressed as conceptually non-judicial dispute resolution, can be concluded in a shorter period of time and more satisfactorily in terms of parties than judicial proceedings. Alternative dispute resolution that usually seen for private law, can be apply on Adminstrative Law one brance of public law. Especially in recent legislation, there are cases where it is possible to resolve disputes arising from public law through alternative dispute resolution methods.

Key Words; Alternative Dispute Resolution, Non-Judicial Dispute Resolution, Administrative Conflict.

GİRİŞ

Yargı organlarının artan işyükü altında çalışmak durumunda kalmaları hem performanslarını etkilemekte hem de yargılamaların uzun sürmesi ile sonuçlanmaktadır. Uzun süren yargılamalar sonucunda da arzu edilen sonuca ulaşamaması; bireyler açısından yargılamaya olan güveni maalesef ki sarsmaktadır. Hem zaman kaybederek hem masraf yaparak üstüne de arzu edilen sonuçlara ulaşamaması yargı yoluna başvurarak uyuşmazlıkların giderilmesi dışında uyuşmazlıkların başka hangi yöntemlerle giderilebileceğine yönelik arayışları yol açmıştır. Bu arayışların sonucu olarak yargı mercilerinin yaptığı yargılama faaliyeti ile uyuşmazlıkların giderilmesi dışında bir takım alternatif yöntemler ortaya çıkmıştır. Genel olarak alternatif çözüm yolları olarak adlandırılan bu çözüm yöntemleri uyuşmazlığın yargı yoluna başvurularak giderilmesinin dışında kalan ve uyuşmazlık taraflarının karşılıklı ve bazen de sürece uyuşmazlıkla ilgisi bulunmayan bir üçüncü kişinin katılması ile uyuşmazlığın ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan çalışmalar için kullanılan bir kavramdır.

Özel hukuk uyuşmazlıklarının mahiyeti gereği alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile giderilebilmeleri her zaman için mümkün bulunmakla beraber kamu hukuku kaynaklı uyuşmazlıklar içinde uygun bulunduğu durumlarda bu çözüm yöntemlerinin uygulanabildiği görülmektedir. Özellikle son zamanlarda yapılan yasal düzenlemelerle kamu hukuku kaynaklı uyuşmazlıkların da alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile giderilebilmesine imkân tanıyan durumlar bulunmaktadır. Çalışmamızda öncelikle uyuşmazlıkların alternatif uyuşmazlık çözüm yolları ile giderilmesinin ne şekilde mümkün olabileceği ve bu çözüm yöntemlerinin genel anlamda yargılamaya kıyasla faydalarının neler olduğuna değinilecektir. Ayrıca İdare Hukuku açısından uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemleri ile giderilebilmesinin mümkün olup olmayacağına ilişkin değerlendirmeler yapılarak mevzuat itibarıyla örneklere yer verilecektir.

I. GENEL OLARAK ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI KAVRAMI

Taraflar arasındaki uyuşmazlıkların giderilmesi esasen Devletin görevi olup, Devlet yargılama işlevi içerisindeki mahkemeler aracılığıyla yerine getirilmektedir¹. Buna karşılık son yıllarda uyuşmazlık sayısının giderek artması sonucu yargılama faaliyeti gereği gibi yerine getirilemez olmuştur. Yargılamaların uzun sürmesi ve geçirilen bu uzun süreç sonunda da taraflar açısından tatmin edici sonuçların çıkmaması dolayısıyla yargılamanın dışında bir takım uyuşmazlık çözüm yöntemlerine olan ihtiyacı artırmıştır. Bu nedenle alternatif uyuşmazlık çözüm yolları olarak adlandırılan çözüm yöntemleri son yıllarda ön plana çıkmıştır.

Söz konusu yöntemler taraflar arasındaki uyuşmazlıkların giderilmesinde uygulanabilen ve yargılamanın dışındaki usullerdir². Bu yöntemler en geniş anlamı ile uyuşmazlıkların yargı yolu ile giderilmesi dışında kalan uyuşmazlık çözüm yöntemlerini genel olarak ifade etmektedir³.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri yargılama faaliyeti ile uyuşmazlıkların giderilmesi ile karşılaştırıldığında; taraflar arasındaki

¹ TANRIVER Süha, “Hukuk Uyuşmazlıkları Bağlamında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Özellikle Arabuluculuk”, **TBB Dergisi**, S. 64, 2006, s. 152.

² ÖZBEK Mustafa, “İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (I), Birinci Bölüm Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller”, **TBB Dergisi**, S. 56, 2005, s. 91.

³ ÖZBEK Mustafa, **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**, 2. B. Ankara Yetkin Yayınları 2009.

uyuşmazlığı mümkün olduğunca kısa sürede ve en makul biçimde gideren çözüm yöntemleri olarak da ifade edilebilecektir⁴.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri genel olarak Amerika Birleşik Devletlerinde 1970 li yıllardan itibaren görülmeye başlanan mahkemelerin yargılamaya başlamadan önce uyuşmazlık taraflarının aralarındaki uyuşmazlığı müzakere ederek gidermelerine olanak tanıyan ve kısaca ADR (Alternatives Disputes Resolutions) olarak adlandırılan çözüm yöntemlerini kapsamaktadır⁵. Bu yöntemlerin ortaya çıkmasındaki temel etken Amerikan yargı sistemi içerisindeki mahkemelerin bakabileceği uyuşmazlık sayısının çok üzerinde olan işyüküdür⁶.

II. ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARINA BAŞVURULMASININ SEBEPLERİ

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine başvurulmasının çeşitli sebepleri bulunmakla beraber en önemli sebep bu yöntemlerin uyuşmazlıkları tarafların lehine gidermesi ve aynı zamanda mahkemelerde görülmekte olan dava sayısının azaltılmasına önemli katkılar sağlamasıdır⁷. Diğer yandan bu yöntemler uyuşmazlıkların hem mümkün olduğunca kısa sürede, hem de en makul şekilde giderilmesine hizmet etmektedir⁸.

Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararında uyuşmazlıkları yargı dışı yollardan gideren yargı yoluna alternatif sayılabilecek uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin önemini şu şekilde belirtmiştir;

“Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı öngörülmüştür. Bu madde uyarınca, yapılacak yargılamaların kişiler yönünden gerçek bir güvence oluşturabilmesi için aranacak nitelikler de 36. maddede belirtilerek

⁴ ARNAVAS, Donald, **Alternative Dispute Resolution For Government Contract**, Chicago CCH Incorporated, 2004, p. 1-2.

⁵ ÖZBEK Mustafa, “Dünya Çapındaki Adalete Ulaşma Hareketiyle Ortaya Çıkan Gelişmeler ve Alternatif Uyuşmazlık Çözümü”, **AÜHFD**, C. 1, S. 2, 2002, s. 136 – 137; ÖZBAY, İbrahim, “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları”, **EÜHFD Atatürk'ün 125. Doğum Yılına Armağan**, C. X, S. 3 - 4, 2006, s. 461 – 463; STONE Katherine, “Alternative Dispute Resolution”, **Encyclopedia in Legal History, Research Paper** No; 04-30, Oxford University Press, p. 1-7.

⁶ ZOLLERS, Frances, “Alternative Dispute Resolution and Product Liability Reform” **American Business Law Journal**, Vol. 26, Iss. 3, 1988, p. 479.

⁷ ÖZBEK, a.g.e. s. 145.

⁸ ARNAVAS, ibid, p. 1-2.

*"Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz." denilmiştir. Anayasa'nın 141. maddesiyle de davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması görevi yargıya verilmiştir. Bu görevin ağır işyükü altında yerine getirilmesi zorlaştıkça, uyuşmazlıkların çözümü için alternatif yöntemlerin yaşama geçirilmesi, yargıya ilişkin anayasal kuralların etkililiğinin sağlanması bakımından gerekli görülebilir."*⁹

Son yıllarda uyuşmazlıkların yargı dışı yollardan giderilmesine ilişkin Ülkemizde de bir takım çalışmalar yapılmaya başlanmış olup bunlardan biri de uyuşmazlıkların arabuluculuk yöntemi ile giderilmesine yönelik yapılan düzenlemedir. 2012 tarihinde yürürlüğe giren Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanununun¹⁰ gerekçesinde¹¹ yargı dışı uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin kullanılmasının önemi şu şekilde belirtilmiştir.

"Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleriyle uyuşmazlıkların çözümü son yıllarda pek çok ülkenin kanun koyucularını meşgul etmektedir. Uyuşmazlıkların dava yolu ile çözümü yerine tarafların kendi iradeleri ile uzlaşarak uyuşmazlığa son vermeleri, toplumsal barışın korunması açısından tercih sebebi sayılmaktadır. Bu yolların geniş kapsamlı ve etkin bir biçimde işlerlik kazanması mahkemelerin işyükünün azalmasına katkı sağlayacaktır.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri, aslında yargı sistemi ile rekabet içinde olmadığı gibi, amaç yargısal yollara başvuru imkânını ortadan kaldırmak da değildir. Devlete ait olan yargı yetkisinin mutlak egemenliğine zarar vermeden uyuşmazlıkların daha basit ve kolay çözümü amaçlanmaktadır."

III. ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARININ İDARE HUKUKU AÇISINDAN ÖNEMİ VE FAYDALARI

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin başta zaman kaybını engellemesi ve yargılama ile yapılan masraflardan tasarruf edilmesinin

⁹ Anayasa Mahkemesinin 03.03.2004 tarih E. 2003/98, K. 2004/31 sayılı kararı. RGT 10.07.2004, RGS 25518.

¹⁰ 6325 Sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu (2012), RGS 28331, RGT 22.06.2012

¹¹ TBMM, Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu İle Adalet Komisyonu Raporları (1/486), Yasama Dönemi; 24, Yasama Yılı; 2, Sıra Sayısı 233, s. 4.

sağlamasının yanında taraflar açısından da birçok önemli faydası bulunmaktadır. İdari uyuşmazlıklarda sağlayacağı faydalara bakmadan önce genel olarak bu çözüm yöntemlerinin yargılamaya kıyasla ne gibi faydalar sağladığına da genel olarak bakmak gerekmektedir.

A. GENEL OLARAK ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARININ ÖNEMİ VE FAYDALARI

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile yargılama faaliyeti karşılaştırıldığında bu çözüm yöntemlerinin yargılamaya oranla birçok faydasının bulunduğu görülebilecektir. Genel olarak bu yöntemlerin sağladığı faydaların şu şekilde sıralanabilmesi mümkündür.

- Bu yöntemler uyuşmazlıkları her iki tarafın da lehine giderdiği için mahkemelerde görülen dava sayısının azaltılmasına önemli katkılar sağlamaktadır¹².
- Bu yöntemler uyuşmazlıkların hem mümkün olduğunca kısa sürede, hem de en makul şekilde giderilmesine hizmet etmektedir¹³.
- Uyuşmazlıkları gidermek için taraflar diledikleri zamanda bir araya gelebilir ve görüşebilirler; bu süreçleri denemekle tarafların kaybedecekleri bir şey olmadığı gibi bu yöntemden herkes kazanacaktır¹⁴. Üstelik bu yöntemleri denemekle bir sonuç alınamazsa uyuşmazlık her zaman için yargı yoluna başvurmak suretiyle de giderilebilecektir¹⁵.
- Uyuşmazlığın giderilmesi konusunda taraflar yargılamaya göre daha fazla söz sahibi olduklarından bu yöntemler yargılamaya göre daha esnek yöntemlerdir¹⁶. Aynı zamanda daha basit prosedürlere bağlanmaları sebebi ile taraflarca daha basit bir şekilde yürütülebilirler¹⁷.

¹² ÖZBEK, a.g.e. s. 145.

¹³ ARNAVAS, ibid, p. 1-2.

¹⁴ SPEGEL Nadja, "Alternative Dispute Resolution; A New Era in Dispute Management?" **Legaldade** May 1994, Vol. 6, Issue 2, 1994, p. 1.

¹⁵ Traditional Litigation Versus Alternative Dispute Resolution (ADR) Which way To Go? p. 1 - 2. <http://documents.jdsupra.com/14952ae0-8a10-4f6f-aa04-fc6fd1504df5.pdf> erişim tarihi; 02.02.2016.

¹⁶ STIENSTRA Donna / WILLGING Thomas, **Alternatives to Litigation Do They Have A Place In The Federal District Courts?** Federal Judicial Center, 1995, p. 14.

¹⁷ DARENDELİ, Vahap, **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, Ankara; Yetkin Yayınları, 2004, s. 33.

- Bu yöntemler yargılama yoluna kıyasla uyuşmazlıkları daha kısa sürede ve daha az masrafla gidermektedirler¹⁸.
- Bu yöntemler, tarafların süreci daha fazla kontrol edebilmelerine olanak sağladığından taraflar arasındaki iyi ilişkilerin korunmasını sağlayıcı ve güvenilir yöntemlerdir¹⁹.

B. ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARININ İDARE HUKUKU AÇISINDAN FAYDALARI

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri, genel olarak bütün uyuşmazlıkların giderilmesine hizmet eder. Özel hukuk uyuşmazlıklarının yargı yolu dışında bir takım alternatif metotlarla giderilebilmeleri daha olağandır. İdari uyuşmazlıklarda ise uyuşmazlığın en az bir tarafı idari birimlerdir. Bu nedenle idarenin kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmasının bir sonucu olarak idarenin ilişki de egemen tarafı teşkil ettiği ve uyuşmazlığı gidermenin tek yolunun yargı mercilerine başvurmak olduğu düşünülebilir. Ancak uyuşmazlığın mahiyeti ile bağdaşır oranda kamu hukuku – idare hukuku kaynaklı bir takım uyuşmazlıklarında alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile giderilebilmeleri mümkündür.

Bugün için hedeflenen uyuşmazlıkların mümkün olduğunca kısa zamanda ve en makul şekilde giderilmesi için gerekli teşviklerin sağlanmasıdır. Avrupa Birliği' nin idari makamlar ve özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkların dava yolu ile giderilmesine alternatif yöntemleri içeren 9 sayılı tavsiye kararı²⁰ da idari makamlar ile özel kişiler arasındaki ihtilafların çözümünde alternatif yolların kullanımını teşvik ederek bu yolların önemine dikkat çekmektedir.

İdari uyuşmazlıklar açısından alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin kullanımı da oldukça önem taşımaktadır. Konuyu birkaç örnekle açıklamak gerekirse; uygulamadan şu tespitler yapılabilir. 2013 yılında bir idari yargı hâkimine düşen dosya sayısı 637 dir²¹. Diğer yandan 2004 yılında

¹⁸ PARTRIDGE, Mark, **Alternative Dispute Resolution: An Essential Competency For Lawyers**, Oxford University Press, 2009, p. 13.

¹⁹ ARMSTRONG, Phillip “Why We Still Litigate?” **Pepperdine Dispute Resolution Law Journal**, Vol. 8, Iss. 3, 2008, p. 379

²⁰ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 5 Eylül 2001 tarihli İdari Makamlar Ve Özel Kişiler Arasındaki Dava Alternatifleri Konusunda 9 Sayılı Tavsiye Kararı, http://www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/bakanlar_komitesi/CMRec2001_9TRAlternativestoLitigationAdministrative.pdf erişim tarihi; 02.02.2016.)

²¹ http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/222.pdf (erişim tarihi; 01.02.16)

çözümlemeyerek bir sonraki yıla devredilen dava sayısı 81639 iken 2014 yılında devredilen dosya sayısı 92271 i bulmuştur²². Görüldüğü üzere mahkemelerde ve konumuz itibariyle idari yargıda görülen dava sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Bunun temel sebebi mahkemelerin bakabileceği kapasitenin çok üzerindeki dava sayısıdır.

Tarafların her tür uyuşmazlık için yargı yoluna başvurması, çıkan karardan kısmen ya da tamamen memnun olmayan tarafın kararı bir de üst derece mahkemesine taşınması, aynı uyuşmazlığın mahkeme tarafından birden fazla kez ele alınmasına ve dolayısıyla karar alma sürecinin haliyle uzamasına sebep olmaktadır. Bütün bu sebepler taraflar açısından hem yargıya, hem idareye olan güveni sarsmakta ve aynı zamanda tarafların arzu ettikleri sonuca hem geç, hem de arzu edilmeyen bir şekilde kavuşmalarına sebep olmaktadır. Diğer yandan uyuşmazlıkların sayısı arttıkça her bir uyuşmazlığa gereği gibi zaman ayırlamadığı için davaların hakkıyla çözümlenebildiği de söylenemez. Bu açıdan uyuşmazlık taraflarının uyuşmazlığı yargı yoluna başvurmadan gidermelerini sağlamak gerekmektedir. Özel hukuk açısından taraflar her zaman bunu yapabilir. Örneğin bir borç ilişkisinde borcunu ödemekte sıkıntı yaşayan borçlunun borcunu taksitle ödemeyi teklif etmesi, alacaklının da alacağını alamamaktansa bu şekilde bir anlaşmayı kabul etmesi her zaman için mümkündür. Bunun için yargı yoluna başvurmaya gerek bulunmamaktadır. İdari uyuşmazlıklar açısından da yargı yoluna başvurulmaksızın uyuşmazlıkların giderilmesi mümkündür. Ancak bunun için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Uyuşmazlıkların idare ve uyuşmazlığın diğer tarafı olan birey arasında yargı yolu ile giderilmeleri dışındaki uyuşmazlık çözüm yöntemleri giderilmesi hem idare hem de idare edilenler açısından önemli faydalar sağlamaktadır. Bu faydalar şu şekilde sıralanabilir²³;

- İdare açısından uyuşmazlık, hem zaman, hem de yargılama masraflarından tasarruf edilerek giderebilecekken; bireyler açısından da aynı şekilde harcanan zaman ve masraflar azaltılmış olacaktır.
- Kamu görevlilerini ilgilendiren davalarda kamu görevlilerinin yargılama sürecinden olumsuz etkilenecek verimliliklerinin düşmesini önlemek amacı ile bu çözüm yöntemlerini tercih edilebilecektir.

²² http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/226.pdf (erişim tarihi; 01.02.16)

²³ ODYAKMAZ, Zehra, "İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları (Türk Mevzuatı ve Uygulamaları)" **Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları Sempozyumu, Ankara 3 – 5 Nisan 2006**, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, s. 69 – 70.

- Uyuşmazlığın giderilmesi sürecinde idare ve bireyin birbirlerine karşı daha ılımlı davranmalarını imkân tanıyarak dostane ilişkilerin sürdürülmesi sağlanır.
- Uyuşmazlığın çözümünde istenildiği gibi uzman görüşüne başvurulabilmesi, yardım alınması tarafların arzu ettikleri sonuca daha kolay ulaşmalarını sağlar.
- Tarafların hakkaniyet ve nesafet esaslarına göre uyuşmazlıklarını gidermelerine imkân tanır.

Kural olarak İdare hukukunda aleniyet ilkesi geçerli olsa da bazı durumlarda gizlilik arzu edilebileceğinden bu yöntemlerle aleniyetten kaçılarak gizlilik sağlanmış olacaktır²⁴. Zira bu yöntemler uyuşmazlığın tarafları arasında kalmasını sağlayarak gizliliği de sağlayabilmektedir²⁵.

İdarenin uyuşmazlığın ortaya çıkmasına sebep olduğunu bilmesi ve haksızlığının farkında olması durumunda dahi uyuşmazlığı ortadan kaldırmak için çaba göstermemesi ve yargı kararını beklemesi durumunda vatandaşın idareye güveni kalmamaktadır²⁶. Oysa birey ile idare bir araya gelip mevcut uyuşmazlığı gidermek için çaba gösterse; birey idareye güven duyacak diğer taraftan da idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti ilişkisi daha sağlıklı bir şekilde yerine getirilebilecektir²⁷.

IV. İDARE HUKUKUNDA ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARININ DÜZENLEME ÖRNEKLERİ

Daha önce de belirtildiği üzere kamu hukuku kaynaklı uyuşmazlıkların yargılama yolu dışında giderilmesine imkân tanıyan düzenlemeler sınırlı da olsa uygulanabilmektedir. Bu düzenleme örneklerinin İdare Hukuku açısından önemli görülenler şu şekilde sıralanabilir;

İdari başvurular yolu ile uyuşmazlıkların giderilmesi: İdari başvuru “*Kişilerin menfaatleri bulunan ve idari işlev kapsamına giren konularda, kamusal makamlara yaptıkları başvuruların tümü ile kamu yararını korumak amacı ile yetki verilen kamu görevlilerinin veya kamu tüzel kişilerinin, diğer*

²⁴ ODYAKMAZ Zehra / ÇINARLI Serkan, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Ankara Orion Kitabevi, 2013, s. 43.

²⁵ ÖZBEK, a.g.e. s. 211.

²⁶ BALKAR, Kemal Galip, “İdare ile Halk Arasındaki Münasebetler”, **AÜSBFD**, C. XVIII, Mart 1963, s. 431

²⁷ CİDECİGİLLER Aynur, **İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Giderilmesi**, Ankara Adalet Yayınevi, 2015, s. 41.

idari makamların yaptığı idari işlemlerin iptali, değiştirilmesi veya geri alınması gibi nedenlerle, yine yasaların gösterdiği idari işleve sahip makamlara yaptıkları İdare Hukukuna ilişkin başvurulardır.”²⁸.

Bireylerin bir uyuşmazlık ile karşılaştıklarında bu uyuşmazlığın doğmasına sebep olduğunu düşündüğü idari makama bir başvuruda bulunması ve idarenin de bu başvuruyu değerlendirerek uyuşmazlığı ortadan kaldırması her zaman için mümkündür. Bu tür başvuruların en önemli örnekleri İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11²⁹ ve 13³⁰. maddeleri gereğince yapılan başvurulardır. Esasen bu başvurular yargı yoluna başvurulmasına gerek kalmaksızın uyuşmazlığı ortadan kaldırabilme gücüne sahip önemli düzenleme örnekleridir. Ancak maalesef bu başvurular uyuşmazlığı ortadan kaldırma konusunda idari birimlerin bu başvuruları reddetmesi, kabul etseler dahi yeterli ödeneğe sahip olmamaları³¹, idarenin nasıl bir değerlendirmede bulunacağı konusunda düzenleme olmaması, zarar söz konusu ise bu zararın nasıl tespit edileceğinin bilinmemesi³², kamu görevlilerinin uyuşmazlığı giderme konusunda sorumluluk almaktan kaçınmaları³³ vs. sebeplerle kendilerinden arzu edilen sonucu gerçekleştirmekten uzak bulunmaktadır.

Uzlaşma yolu ile uyuşmazlıkların giderilmesi; Uzlaşma genel olarak uyuşmazlık taraflarının karşılıklı müzakereleri ile söz konusu uyuşmazlığın ortadan kaldırılmasını ifade eder. İdari uyuşmazlıkların giderilmesi açısından da uzlaşmayı öngören bazı düzenleme örneklerimiz bulunmaktadır. 659 sayılı

²⁸ YILDIRIM, Ramazan, **İdari Başvurular**, 2. B. Konya Mimoza Yayınları 2006, s. 30.

²⁹ “1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işleme başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.”

³⁰ “İdari 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 isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.”

³¹ DURAN Lütfi, “İdari İşlemden Sorumluluk İptal Davası – Tam Yargı Davası”, **İÜHFİM**, C. 33, S. 3 – 4, 1967, s. 24.

³² ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara 1977, s. 237.

³³ YILDIRIM, **İdari Başvurular**, s. 170.

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname³⁴ hükümleri gereğince kararname kapsamında bulunan idarelerin tarafı olduğu hem adli hem de idari uyuşmazlıklar sulh yolu ile giderilebilir.

Kamulaştırma Kanunu³⁵ndaki satın alma usulü de kamulaştırma işleminin gerçekleşmesi sebebi ile kamulaştırmayı yapan idare ve kamulaştırılan taşınmaz malın sahibi arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi açısından önemlidir.

“İdarelerin, bu Kanuna göre, tapuda kayıtlı olan taşınmaz mallar hakkında yapacağı kamulaştırmalarda satın alma usulünü öncelikle uygulamaları esastır.” (Kamulaştırma Kanunu md. 8)

Köy Kanunu³⁶nun ilgili maddelerinde de uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurmadan giderilebilmesine imkân tanıyan çözüm yolları bulunmaktadır. Bu uyuşmazlıklar her ne kadar idari uyuşmazlık mahiyetinde olmasalar da idari mevzuatımızda yer alan uyuşmazlık çözüm yöntemleri olmaları itibariyle önem taşımaktadırlar.

“İki köy arasında nizalı sınırların çizilmesi için Hükümetin emriyle iki köy heyeti ihtiyariyesi bir araya toplanarak işin kendi aralarında düzeltilmesi için çalışılır. Gene uzlaşamadıkları halde idare meclisi tetkikat ve tahkikat yaparak altı ay içinde doğrudan doğruya sınırı çizer ve bu kati olur.” (Köy Kanunu md. 5) Madde hükmünde geçen idare meclisi ifadesini bugün için il ve ilçe idare kurulu olarak anlamak doğru olacaktır³⁷.

“İki ve daha ziyade köyler arasındaki işler için o köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında kararlaştıracakları bir köyde toplanarak konuşurlar ve ne türlü yapılacağını ve her köyün o işte ne türlü yardım edeceğini kararlaştırırlar ve ondan sonra Hükümete haber vererek alacakları izne göre işe başlarlar. İki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu Hükümet reisi işe karışır ve o köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir.” (Köy Kanunu md. 47 – 48)

³⁴ 659 sayılı 2011 tarihli Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, RGS 28103, RGT 02.11.2011.

³⁵ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu (1983), RGT 8.11.1983, RGS 18215.

³⁶ 442 sayılı Köy Kanunu (1924), RGT 7.4.1924, RGS 68.

³⁷ CİDECİGİLLER, s. 55.

“İhtiyar meclisleri köylünün iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilebilen her türlü işlerini görürler.” (Köy Kanunu md. 53)

Vergi Hukukunda da yargılama dışında uyuşmazlıkların çözümlenmesine yönelik düzenleme örnekleri bulunmaktadır. Vergi Hukukunda uzlaşma, tarhiyat öncesi ve tarhiyat sonrası olarak uygulanabilen vergi idaresi ve vergi yükümlüsü arasında uzlaşarak uyuşmazlığın çözümlenmesini sağlayan bir yöntemdir. Uzlaşma dışında Vergi Hukukunda hata düzeltme, pişmanlık, ıslah gibi yöntemlerle de uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurulmasına gerek bulunmaksızın giderilmesine imkân sağlayan önemli düzenleme örnekleridir.

Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları tarafından uyuşmazlıkların giderilmesi; Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları tarafından da ilgili mevzuatın öngördüğü durumlarda kendi görev alanları ile ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurulmasına gerek bulunmaksızın giderilmesi mümkündür. Örneğin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun kendi görev alanı ile ilgili konularda ortaya çıkan uyuşmazlıkları giderme konusunda arabulucu gibi görev yapabileceği belirtilmiştir.

“Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, Kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun görevindedir.”(Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun³⁸ 5. Maddesi)

Uyuşmazlıkların Tahkim Yolu ile Giderilmesi; Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim yolu öngörülmesi durumunda; uyuşmazlık tahkim yolu ile giderilebilecektir. *“Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir”* (Anayasa md. 125).

³⁸ 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu (2001), RGT 3.3.2001, RGS 24335 M. (Kanunun adı Enerji Piyasası Kanunu iken 2013 tarihli 6446 sayılı Kanunun 30. maddesi ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.)

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurmak yolu ile de uyuşmazlıkların giderilmesi mümkündür. Her ne kadar Kurum esasen bir uyuşmazlık çözüm mercii olmamasına rağmen Kurum kararlarının dikkate alınarak uyuşmazlıkların ilgili idare tarafından giderilmesinin sağlanması mümkün bulunmaktadır. Kurumun görevi genel olarak idarenin faaliyetleri ile ilgili olarak yapılan şikâyetleri dinlemek ve bu konuda idareye tavsiye niteliğinde kararlar vermektir. Bu açıdan Kurumu geniş anlamda bir uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak değerlendirmek daha uygun olacaktır³⁹. Kurumun verdiği kararlar idari makamlar açısından bağlayıcı olmamakla birlikte Kurumun açıklayacağı raporlarda olumsuz bir şekilde yer almamayı arzu ederek idari birimlerin söz konusu tavsiye kararlara uygun davranacağı umut edilmektedir⁴⁰.

SONUÇ

İdarenin faaliyetlerinden memnun olmayan ya da bu faaliyet sebebi ile zarara uğrayan bireyler, bu olumsuz durumu ortadan kaldırmak için yargı yoluna başvurmak suretiyle söz konusu uyuşmazlığın yargı mercileri tarafından giderilmesini sağlayabilirler. Ancak günümüz koşullarında bir uyuşmazlığın yargılama yolu ile giderilmesi taraflar açısından zorlu bir süreci de beraberinde getirmektedir.

Yargılama süreci içerisinde karşılıklı olarak yıpranan taraflar hem emek, hem de masraf kaybına uğramakta üstelik arzu ettikleri sonuca da ulaşamamaktadırlar. Her yıl artan işyükü karşısında yargılama yapmaya çalışan mahkemeler ise davaları maalesef uzun süren yargılamalar sonucunda sonlandırabilmektedirler. Bu durum da çeşitli hak kayıplarına sebebiyet vermektedir. Benzer birçok sebeple günümüz koşullarında uyuşmazlıkların yargı organlarına başvurulmasına gerek bulunmaksızın ya da başvurulduğunda yargı mercileri tarafından uyuşmazlık hakkında bir karar verilmeden önce yargı dışı bir takım çözüm yöntemleri ile uyuşmazlıkların giderilmesinin sağlanması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Genel olarak alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri olarak adlandırabilecek bu çözüm yöntemleri, uyuşmazlıkların yargılama dışında uyuşmazlık taraflarınca ya da uyuşmazlık çözümü aşamasında tarafsız üçüncü kişinin sürece katılması ile uyuşmazlığı karşılıklı müzakere etmek suretiyle

³⁹ ODYAKMAZ, "Alternatif Çözüm Yolları" s. 68-69.

⁴⁰ SAĞLAM Abdi, "Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi", *Adalet Dergisi*, S. 44, 2012, s. 43 – 44.

gidermelerine imkân tanıyan durumları ifade etmektedir. Tarafların kendi aralarında uzlaşmak sureti ile giderebilecekleri uyuşmazlıkları bu yöntemlerle gidermeleri, hem yargı organlarının işyükünün daha da fazla artmamasını sağlayacak hem uyuşmazlığı yargılamaya kıyasla daha kısa sürede çözümleyecek hem de taraflar arasında uyuşmazlıkla bozulan / bozulmaya başlayan ilişkilerin olumlu bir şekilde sürdürülebilmesine de imkân tanyacaktır.

Mahiyetleri gereği özel hukuk uyuşmazlıkları açısından daha kolay uygulanma imkânı bulan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri idare hukuku kaynaklı uyuşmazlıklar açısından da uygulanabilme imkânına sahip olabilmelidir. Bunun için ise mevzuat itibariyle gerekli altyapının sağlanması, kişilerin – idari birimlerin – yargı mercilerinin bu konuda, en azından bu tarz bir yöntemle de uyuşmazlığın giderilebileceği konusunda bilgi sahibi olmalarının sağlanarak bilinçlendirilmesi gibi önerilerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- ARMSTRONG, Phillip “Why We Still Litigate?” **Pepperdine Dispute Resolution Law Journal**, Vol. 8, Iss. 3, 2008, p. 379-384.
- ARNAVAS, Donald, **Alternative Dispute Resolution For Government Contract**, Chicago CCH Incorporated, 2004.
- BALKAR, Kemal Galip, “İdare ile Halk Arasındaki Münasebetler”, **AÜSBFD**, C. XVIII, Mart 1963, s. 431 - 434.
- CİDECİGİLLER Aynur, **İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Giderilmesi**, Ankara Adalet Yayınevi, 2015.
- DARENDELİ, Vahap, **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, Ankara; Yetkin Yayınları, 2004.
- DURAN Lütfi, “İdari İşlemden Sorumluluk İptal Davası – Tam Yargı Davası”, **İÜHFİM**, C. 33, S. 3 – 4, 1967, s. 3 - 21.
- ODYAKMAZ, Zehra, “İdarî Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları (Türk Mevzuatı ve Uygulamaları)” **Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları Sempozyumu, Ankara 3 – 5 Nisan 2006**, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, s. 63 – 83.

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

ÖZBEK Mustafa, “İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (I), Birinci Bölüm Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller”, **TBB Dergisi**, S. 56, 2005, s. 9-132.

ÖZBEK Mustafa, **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü**, 2. B. Ankara Yetkin Yayınları 2009.

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

ÖZBAY, İbrahim, “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları”, **EÜHFD Atatürk’ün 125. Doğum Yılına Armağan**, C. X, S. 3 - 4, 2006, s. 459 – 475.

ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara 1977.

PARTRIDGE, Mark, **Alternative Dispute Resolution: An Essential Competency For Lawyers**, Oxford University Press, 2009.

SAĞLAM Abdi, “Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi”, **Adalet Dergisi**, S. 44, 2012, s. 27 – 49.

SPEGEL Nadja, “Alternative Dispute Resolution; A New Era in Dispute Management?” **Legaldade** May 1994, Vol. 6, Issue 2, 1994, p. 1-4.

STIENSTRA Donna / WILLGING Thomas, **Alternatives to Litigation Do They Have A Place In The Federal District Courts?** Federal Judicial Center, 1995.

STONE Katherine, “Alternative Dispute Resolution”, **Encyclopedia in Legal History, Research Paper** No; 04-30, Oxford University Press, p. 1-7.

TANRIVER Süha, “Hukuk Uyuşmazlıkları Bağlamında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları ve Özellikle Arabuluculuk”, **TBB Dergisi**, S. 64, 2006, s. 151-177.

Traditional Litigation Versus Alternative Dispute Resolution (ADR) Which way To Go? p. 1 - 2. <http://documents.jdsupra.com/14952ae0-8a10-4f6f-aa04-fc6fd1504df5.pdf> erişim tarihi; 02.02.2016.

İdare Hukukunda Alternatif... Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi, 65 (4) 2016: 1981-1996

YILDIRIM, Ramazan, **İdari Başvurular**, 2. B. Konya Mimoza Yayınları
2006.

ZOLLERS, Frances, "Alternative Dispute Resolution and Product Liability
Reform" **American Business Law Journal**, Vol. 26, Iss. 3, 1988, p. 479-
510.