

TÜRK İDARE HUKUKUNDA ZİMNİ RED VE ZİMNİ KABUL MÜESSESELERİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Araş. Gör. Dr. Halit Uyanık*

Giriş

Türk idare hukukunda, 1937¹'den bu yana, pratik ve hukuki gereklilikler sonucu, Fransa'nın da etkisiyle, idari başvurular karşısında idarenin sessiz kalmasının kural olarak başvuru konusu talebin reddedildiği (zımnî red) anlamına geleceği kabul edilmiştir. Ancak zımnî red kurumunun gerekliliğini doğuran hukuki altyapıdaki dönüşüm ve Avrupa Birliğine uyum sürecinin gereklilikleri gibi koşullar zımnî red müessesesinin idare hukuku bakımından yerindeliğinin tartışılmasını gerektirmektedir.

Bu çalışma Türkiye'de zımnî red müessesesinin kabulünden bu yana pek fazla üzerinde durulmamış olan bazı hususları tartışmaya açmak amacıyla yapılmıştır. Bu kapsamda bu çalışmanın üzerinde şekillendiği tartışmaları kısaca şu şekilde sıralayabiliriz:

- Zımnî red müessesesi günümüzde bireylerin idare karşısındaki hak ve özgürlüklerini korumada ve hukuki ihtiyaçlarını karşılamada yeterli ve gerekli alt yapıya sahip midir?
- Fransa'da Kasım 2013'de kabul edilen² zımnî kabul müessesesi gibi bir yapı Türk idare hukuku sistemi bakımından uygun bir uygulama alanı bulabilir mi?
- Uygulama alanı bulursa, zımnî kabul müessesesinin Türk idare hukuku sistemi üzerindeki olası etkileri neler olabilir?

Bu çalışmanın üzerine yoğunlaştığı yukarıdaki temel soruların çözümlenmesinde öncelikle zımnî red kavramı ve zımnî red müessesesinin Türk idare hukukundaki uygulama alanı üzerinde – Danıştay kararları çerçevesinde – durulacaktır. Daha sonra zımnî red müessesesinin idare hukukundaki işlevlerine ve bunların zamanla geçirdiği dönüşüm üzerinde durulacak ve zımnî red

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdarenin Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

¹ Türkiye'de tespit edebildiğimiz kadarıyla idari başvurular karşısında idarenin sukutunun zımnî red sayılıp yargı denetimine tabi tutulabileceği Danıştay tarafından 1937'de kabul edilip uygulanmaya başlamıştır: Dava Daireleri Umumi Heyeti, E: 937/286, K: 937/256, T: 23.11.1937, **Şuray-ı Devlet Kararları Mecmuası**, Sayı 3, s. 56-60.

² 12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı Vatandaşların İdare İle İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Kanun'un 20, 21 ve 22. maddelerinde 12 Kasım 2013 tarihinde yapılan değişiklik, bkz. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=1D850B0E84C5BBA5F086F3E984ECCABF.tpdjo05v_3?cidTexte=JORFTEXT000000215117&dateTexte=20140103.

müessesesinin idare hukuku bakımından gerekliliği sorgulanacaktır. Son olarak Türk idare hukuku bakımından zımni kabul müessesesinin imkânı üzerinde durulacaktır.

1. İdare Hukukunda Zımni Red Kavramı

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, idare hukuku doktrininde ve Danıştay içtihatlarında, idari başvurular karşısında idarenin sessiz kalmasının “zımni red” olarak nitelenen bir idari işlem sayılacağını öngörmektedir.

1.1. Zımni red müessesesinin kavramsal önemini ortaya koyan sorunu şu şekilde ifade edebiliriz: İdarenin idari başvurular karşısında susması, sessiz kalması, sarih bir irade beyanında bulunmaması durumlarında, bir karar alındığı anlamı çıkarılabilir mi?

Bu soru çerçevesinde zımni red kavramını ele aldığımızda, kural olarak idare tarafından yapılmış bir işlem veya eylem bulunmadığı durumlarda idari yargı mercilerini harekete geçirmek mümkün değildir³. Zımni kabul veya red işlemleri bu kuralın istisnasını teşkil etmektedir. Buna bağlı olarak idari başvurular neticesinde idarenin sessiz kalmasının zımni red veya zımni kabul gibi herhangi bir hukuki sonuca bağlanmaması durumunda, bireylerin hak arama özgürlüğünün kısıtlanması sonucunu doğuracaktır.

Mecelle’de “Sâkit’e bir söz isnat olunmaz, lakin ma’rız-ı hâcette sükût beyandır.” (madde 67) kaidesi yer almaktadır. Buna göre sessiz kalan kimsenin herhangi bir söz söylediğinden bahsedilemez ancak, sessiz kalmaması gereken yerde sessiz kalması durumunda bu hal ikrar ve beyan anlamına gelecektir⁴. Oysa idari yargılama hukukunda başvuru prensiplerinden biri haline gelen zımni red müessesesi, Mecelle’de ifadesini bulan “sukut ikrardan gelir” ilkesinin zıddıdır. Bu sebeple zımni reddin idare hukukundaki anlamı, idari bir makam bir idari başvuru üzerine sessiz kalıyorsa, bu başvuru konusu talebi idarenin reddettiği anlamına gelmektedir.

1.2. Belirtmek gerekir ki, zımni red müessesesi idare hukukuna özgü bir kavramallaştırmadır. Özel hukuk alanında kural olarak hukuki uyumsuzluklarda dava açmak için ön karar alınması şartı bulunmamaktadır; oysa idari uyumsuzluklarda veya idare karşısında bireylerin hak ve menfaatlerinin korunmasında idarenin bir tutumuna veya kararına ihtiyaç bulunmaktadır. Zımni red müessesesi bu ihtiyacın karşılanmasına isnaden doğmuştur⁵.

Duran, zımni red müessesesinin teorik zeminini, özel hukuk kurumlarından ihbar ve protestoya benzetmekte ve “idareyi mütemerrit duruma düşürerek, davaya salahiyet kazanmak için, bu müracaatlar ihbar, protesto vesaire yerine kaim olabilir. Fertler arasındaki münasebetler için de aynen varit olan bu usul, hususi hukuk sahasında istisna olup, kanuni sarahat haricinde dava ikamesi hususunda böyle mukaddem bir muameleye hacet yoktur. Halbuki, ..., idare hukuku alanında kaide berakis olup, idari dava ve bilhassa iptal davası açabilmek için evvelimde idareye başvurup bir karar istihsal edebilmek zaru-

³ “mukaddem karar kaidesi”. Ayrıntılı bilgi için bkz. Lütfi Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, **İÜHF M**, Cilt: XII, 1946, s. 145-147.

⁴ Ali Himmet Berki, **Açıklamalı Mecelle**, 3.bs., Hikmet Yayınları, 1968, s. 25.

⁵ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, s. 184.

ridir. Yani amme hukukunda dava salahiyeti, ancak diğer tarafa müracaat ettikten ve menfi karar aldıktan sonra gelir.”⁶ şeklinde yorum yapmaktadır.

Zımnı red, hukukun genel prensipleri arasında değildir; idari yargılama hukukunda başvuru ve idari yargılama hukukuna özgü prensipler arasında yer almaktadır⁷. Zımnı red müessesesinin ortaya çıkış sebeplerinden biri bireylerin idari makamlara müracaatının bir hak olarak tanınmış olmasıdır⁸.

1.3. İdare hukukunda zımnı red genel olarak iki halde karşımıza çıkmaktadır⁹:

- İdarenin idari başvurularda sessiz kalmasının kabul anlamına gelmediği durumlar,
- İdarenin sarih irade beyanında bulunmadığı (kesin ve yürütülebilir bir idari işlemin bulunmadığı) durumlar (İYUK madde 10 kapsamında),
- İdarenin bir işleme karşı yapılan itirazlarda idarenin sesiz kaldığı durumlar (İYUK madde 11 kapsamında).

Bu zımnı red müessesesinin idari işlemlerin dava konusu yapılabilmesi için kesin ve yürütülebilir olması gerektiğine ilişkin, idare hukukunda doktrin ve yargı kararları ile genel kabul gören temel kanaate aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesine yapılan iptal istemi karşısında, Anayasa Mahkemesi İYUK’un zımnı reddi düzenleyen ilgili hükümlerini iptal etmemiştir¹⁰.

1.4. Zımnı reddin en önemli özelliklerinden birisi, bir idari başvurunun varlığına bağlı olarak ortaya çıkmasıdır. İdari başvuruların anayasal dayanağı madde 74’de düzenlenmiştir¹¹. Buna göre Türk vatandaşları ve Türkiye’de ikamet eden yabancılar “kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ... yazılı ile başvurma hakkına sahiptir. ... Kendileriyle ilgili başvurularının sonucu gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.” Anayasada yer alan bu hükme göre idari başvuru yapma bakımından bazı temel ilkeler ön plana çıkmaktadır:

- İdari başvuruyu Türk vatandaşlarının yanında yabancıların da yapması mümkündür,
- İdari başvuruda bulunan kişinin menfaatinin ihlal edilmesi şartı vardır,

⁶ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, s. 178.

⁷ Chapus, p. 506-507.

⁸ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, s. 132 vd.

⁹ Chapus, p. 506-507.

¹⁰ Anayasa Mahkemesi, E: 2004/26, K: 2004/51. “İdari Makamların Sükûtu” başlıklı 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem yapılması için idari makamlara başvurması ve bu makamların altmış gün içinde söz konusu talepler konusunda bir cevap vermemeleri durumunda, istek reddedilmiş sayılacaktır. Diğer bir deyişle, idarenin altmış günlük bekleme süresi sonunda hâlâ suskun kalması, talebi red doğrultusunda bir işlem tesis etmiş şeklinde kabul edilecektir. Bu durumda, ilgililer, müteakip altmış gün içinde idari yargı yerlerinde iptal davası açacaklardır. Kuşkusuz ki, bu maddede temas edilen “zımnı red” işleminin varlığından söz edilebilmesi için, iptal davasına konu yapılabilecek, kesin ve yürütülmesi gereken bir talebin de bulunması, yani “zımnı red” sayılabilecek işlemin oluşumu için, yapılacak başvuruların bu sonucu doğurabilecek özellikleri taşıması gerekir.”

¹¹ Anayasada yer alan bu hükmün ayrıntıları 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda düzenlenmiştir. 1924 ve 1961 anayasalarında da siyasi dilekçe hakkı gibi benzer hükümler vaz edilmiştir.

- İdari başvurular sadece yetkili makamlara yapıldığından hukuken bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır,
- İdari başvurular yazılı olarak bir dilekçe formatında yapılmak durumundadır,
- İdari başvurular neticesinde idarenin başvuru sahibine, başvurusunun hukuki sonucunu bildirme yükümlülüğü vardır¹².

Anayasal ifadede idarenin yapılan idari başvurulara yazılı olarak cevap verme yükümlülüğü olmasına rağmen, bu durum idari başvurulara hukuki sonuç bağlama şeklinde yorumlanabilir. Zira anayasada yer alan idari başvuruya idarenin sessiz kalması durumu zımni red sonucunu doğuracaktır. 3071 sayılı kanunun 7.maddesi ile başvuru hakkının kullanılması bakımından idarenin cevap verme yükümlülüğünü kamu ile ilgili başvurular bakımından da arayarak anayasal zorunluluğun sınırlarını genişletmiştir¹³.

İdari başvurularda, hukuki olarak idarenin yapması gereken, görevi kapsamına giren veya yapmakla yükümlü olduğu idari edimlerin istenmesinin yanında idarenin takdir yetkisi kapsamına giren edimlerin yapılmasının istenmesi de zımni red için yeterli idari başvuru niteliğine sahiptir. Çünkü idarenin takdir yetkisi kapsamında olan idari edimlerin, yargı ile idarenin takdir yetkisinin dışına çıkarılması mümkün olmamakla beraber idarenin takdir yetkisinin sınırının ne olduğunu belirleme yetkisine de yargı organı sahiptir.

Kanunlarla kendine verilmiş olan görevleri (bağlı yetki) yerine getirmeyen idare susmakla ve gerekli işlemi yapmamakla hukuka aykırı hareket etmiş olur¹⁴. Bu sebeple idari başvurular karşısında sessiz kalan idarenin bu tutumu zımni red sonucu ile idari davaya konu olmaktadır.

İdarenin idari başvurular karşısında sessiz kalması, herhangi bir işlem tesis etmemesi veya eylemde bulunmaması sonucunda oluşan zımni işlemler, olumsuz karakterli, ama gerçek bir idari kararla özdeş niteliktedir¹⁵. Olumlu idari işlemler ile olumsuz idari işlemler arasında şöyle bir ayrımın yapılması mümkündür: “olumlu işlemler, hukuk düzenine yeni bir unsur katan, varolan hukuksal durumlara yeni bir şeyler getiren ya da bunları ortadan kaldıran işlemler iken; buna karşılık, olumsuz işlemler, böyle bir değişiklik yaratmayı reddeden nitelikte işlemlerdir.”¹⁶ Bu sebeple tüm zımni kabul ve red işlemleri kural olarak ilgililer bakımından maddi bir hak doğurmazlar.

İdari başvurular karşısında idarenin sessiz kalması, günümüz Türk idare hukuku açısından kural olarak zımni red anlamına gelse de bu kuralın bazı istisnalarının varlığından bahsedilebilir. Örneğin idareden belli bir konuda açıklama talebinde bulunma veya bilgi edinme başvurusunda bulunmak amacıyla yapılan idari başvurular karşısında idarenin sessiz kalması, bilgi verici ve

¹² Kural olarak anayasanın bu hükmü karşısında idarenin cevap vermemesi mümkün değildir. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare hukuku, Cilt 2 İdari Yargılama Hukuku**, 4. bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s. 328. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ramazan Yıldırım, **İdari Başvurular**, Mimoza, Konya, 2006, s. 21-22.

¹³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Yıldırım, s. 21-22.

¹⁴ Gözübüyük/Tan, **İdare Hukuku Cilt 2**, s. 329.

¹⁵ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 148.

¹⁶ Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımında İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 31.

açıklayıcı nitelikte olan icrai olmayan işlemlerden olduğundan, idari davaya konu olabilecek nitelikte zımnî red kararı sayılmazlar¹⁷.

Benzer şekilde zorunlu idari başvurular¹⁸ idari karar alma sürecinin bir parçası konumunda olduğundan, ancak özel olarak yasalarla düzenlenmesi durumunda hukuken geçerlilik kazanabilir. Bu sebeple zorunlu idari başvurularda, idarinin sessiz kalmasını İYUK madde 10'da düzenlenen zımnî red müesseselerinden farklı olarak değerlendirilmek gerekir.

2. Zımnî Red Müessesesinin Türk İdare Hukukundaki Yeri

2.1. Zımnî red müessesesi, Fransa'da ilk olarak 2 Kasım 1864 tarihli kanunname ile sadece bakanlık işlemleri ile ilgili olarak düzenlendiğini görmekteyiz¹⁹. 1900'de zımnî red müessesesi, bütün idari başvurular hakkında uygulama bulacak şekilde kanuni olarak tekrar düzenlendi. 1956 ve 1965 de çeşitli düzenlemeler ile tekrar gündeme geldi ve 2000 de vatandaşların idareye karşı haklarının düzenlendiği kanun²⁰ ile 4 aylık zımnî red süresi 2 aya indirilecek şekilde yeniden düzenlendi. Son olarak, 12 Kasım 2013'de 2000 tarihli kanun üzerinde yapılan köklü bir değişiklikle zımnî red müessesesi kural olmaktan çıkarılıp zımnî kabule dönüştürülmüştür²¹.

Türk hukukunda idarenin susmasının zımnî red olarak kabul edilmesini ilk olarak Danıştay içtihatlarında görmekteyiz²². Daha sonra zımnî red müessesesi, 1938 tarihli Devlet Şurası Kanununun 33. maddesi, 1964 tarihli 521 sayılı Danıştay Kanununun 69. maddesi ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10, 11 ve 13'ncü maddelerinde düzenlenmiştir.

Türk idare hukukunda ise zımnî red müessesesi, genel kural olarak, İYUK'da düzenlenmiş olup 10, 11 ve 13. maddelerinde yer almaktadır. Her üç maddede de zımnî red süresi idareye müracaattan başlamak kaydıyla 60 gündür. Ancak vergi usul kanununda olduğu gibi bazı özel durumlarda zımnî red müessesesi İYUK'daki düzenlemeden farklılıklar arz etmekte ve zımnî red süresi 30 gün gibi farklı sürelerle tabi olarak düzenlenmektedir.

¹⁷ Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s. 32.

¹⁸ Sancar, zorunlu idari başvuruları İYUK madde 11 kapsamında yapılan itiraz başvuruları arasında kabul etmektedir. Bkz. Mithat Sancar, "İYUK'nın 10. ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, 1990, s. 81.

¹⁹ Bu düzenlemede idari başvurudan itibaren idarenin 4 ay sessiz kalmasından sonra talep reddedilmiş sayılır. Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi", s. 138. Ancak Chapus'a göre zımnî red Fransa'da ilk olarak 17 Temmuz 1900'da kanunlaşmıştır. Bkz. René Chapus, **Droit Administratif Général**, Tome 1, 15. Baskı, Montchrestien, Paris, 2001, p. 506-507.

²⁰ **12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı Vatandaşların İdare İle İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Kanun**, bkz. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=1D850B0E84C5BBA5F086F3E984ECCABF.tpdjo05v_3?cidTexte=JORFTEXT000000215117&dateTexte=20140103.

²¹ Bir önceki dipnotta yer alan yasanın 21. Maddenin birinci fıkrası ile bu durum düzenlenmiştir. Kanunda zımnî red halleri istisnai olarak sayılmış olmasına rağmen, zımnî kabul doğuracak başvurulara ilişkin açık ve ayrıntılı düzenlemenin yönetmelik gibi genel düzenleyici işlemler aracılığıyla yapılacağına atıf yapılmıştır.

²² Dava Daireleri Umumi Heyeti, E: 937/286, K: 937/256, T: 23.11.1937, **Şuray-1 Devlet Kararları Mecmuası**, Sayı 3, s. 56-60.

2.2. Türk hukukunda zımni redde ilişkin bu düzenlemelerden hareketle zımni reddin aşağıdaki şartlara bağlı olarak doğduğu ifade edilebilir:

- İdareyi karar vermek veya eylem yapmak zorunda bırakacak niteliklere sahip bir idari başvuru.
- Yetkili idareye yönlendirilmiş bir idari başvurunun olması. Yetkili olmayan idareye başvurulsa bile bu sürenin başlayabileceğine dair Fransa’da bir kanun hükmü olmasına rağmen bizde böyle bir hüküm olmadığından, zımni red kararının yetkili olan idareye yapılan başvurularda geçerli olacağı kabul edilmek zorundadır.
- İdari başvurudan itibaren kanunlarda öngörülen zımni red süresinin dolması. Zımni red süresi ancak kanun ile öngörülebilir²³. Çeşitli kanunlarda İYUK’da düzenlenen genel zımni red süresinden farklı sürelerin öngörüldüğünü görmekteyiz²⁴. Örneğin Vergi Usul Kanununda zımni red süresi olarak 30 günlük bir süre öngörülmüştür. İdari faaliyetin niteliğine göre veya acilen karar verilmesi gereken durumlarda kanun ile zımni red işleminin oluşumu için daha kısa bir süre öngörülmesi mümkündür.
- İdareye yapılan müracaatların zımni red sonucunu doğurabilmesi için müracaatın idari dava açma şartlarını bünyesinde taşıması gerekir. Şöyle ki müracaata bulunanın her şeyden evvel talep konusu ile en azından haklı ve meşru bir menfaat ilişkisinin bulunması²⁵, idari davaya konu olabilecek bir talebinin bulunması (kesinlik ve yürütülebilirlik)²⁶, müracaatın yetkili idareye yapılmış olması gerekir. Bu sebeple idareye kamu personeli hakkındaki yapılan şikayetler zımni red sonucunu doğurabilecek nitelikteki idari başvurular arasında yer almamaktadır²⁷.

Türk idare hukuku öğretisinde ve Danıştay içtihatlarında genel kabul görmüş yaklaşıma göre, bir idari başvuru karşısında idarenin sessiz kalması-

²³ İYUK madde 11’de düzenlenen ve idari dava açma süresini durduran durumların aksine zımni red için beklenmesi öngörülen süreyi durduracak herhangi bir hukuki prosedür yoktur.

²⁴ 3194 sayılı İmar Kanununun 8. maddesine göre belediye meclisince onaylanan imar planlarının bir ay süre ile ilan edileceği ve bu ilan süresince imar planına itiraz edilebileceği, varsa itirazların belediye meclisince 15 gün içinde karara bağlanacağı emredici hüküm olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu düzenlemeye göre zımni red süresi 15 gündür ve bu süre imar planına askı süresi içinde yapılan itiraz ile başlamaktadır. Ancak Danıştay, bu madde hükmünü zımni red bakımından farklı yorumlayarak, zımni red süresini genel süre olan 60 gün olarak değerlendirip, bu süreyi itiraz başvurusu ile başlatmamakta, askı süresinin son gününden itibaren başlayacak şekilde ele almaktadır. Bkz. Danıştay 6. Daire, E: 1997/5279, K: 1998/4592.

²⁵ “İdari müracaatların, netice itibarıyla bir dava ikamesine salahiyet bahşedebilmesi için, kanuni veya hukuki bir mesnedi bulunmak lazımdır. Yani fertlerin idareye dermeyan edecekleri talep ve iddialar, hukuki bir kıymeti haiz olabilmek için, devlet mevzuatı veya umumi hukuk prensipleri tarafından az çok himayeye mazhar bulunmalıdır.” Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, s. 136, 139-140.

²⁶ Bu sebeple idareden özel hukuk kapsamında yer alan taleplerin istenmesi karşısında zımni red sonucu doğmayacaktır. Bkz. Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, s. 138-139.

²⁷ Danıştay 1. Daire, E: 2008/905, K: 2008/1077.

nın zımnı red sonucunu doğurabilmesi için başvuru, talep edilen tasarruf veya edimi yapmaya kanunen yetkili olan idari mercie yapılmış olmalıdır²⁸.

Kural olarak, “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar” (Anayasa madde 125/3). Oysa idarenin zımnı red kararı, sarih ve yazılı olmayan bir irade açıklamasıdır. Bu sebeple zımnı red kararı veya zımnı kabul kararı için gereken süre, yapılan başvurunun talep konusu olan işlem veya eylemi yapmaya yetkili olan makama yapılması ile başlar. Türkiye’de yetkili olmayan idari makamlar, kendilerine yapılan başvuruları yetkili makama ulaştırmak zorunda değilken²⁹, Fransa’da 2000 yılındaki yukarıda yer alan yasal düzenleme ile bu yönde bir zorunluluk getirilmiştir³⁰.

Kural olarak 60 günlük zımnı red süresi, yukarıda belirtildiği gibi idari başvurunun yetkili idari mercie ulaşması ile başlayacaktır³¹. Ancak bazı durumlarda başvuru sahibinin idari mercie başvurusunun ne zaman ulaştığını bilmemesi söz konusu olabilir; bu gibi durumlarda başvuru sahibinin dava hakkının engellenmemesi için 3071 sayılı yasanın 5. maddesindeki hükümden hareketle benzer bir yorum burada da geçerliliğini koruyabilir. Buna göre dilekçenin ilgili idari mercie ulaştığının başvuru sahibine bildirildiği tarihte zımnı red süresinin başladığı kabul edilebilir³². Ancak Türkiye’de böyle bir bildirim usulünün uygulanmaması sebebiyle, zımnı red süresinin başlamasında bu usulün benimsenmesi uygulama açısından kabul edilemeyecektir. Bu sebeple idari başvuru sahibi idareye başvurusunun ne zaman ulaştığını kendi imkanları ile ortaya koymak durumundadır.

Aksi halde talep konusunda işlem tesis etme yetkisi bulunmayan idari mercie yapılmış bir başvuru karşısında idarenin sessiz kalması, dava açma hakkı bahşetmez. Böyle bir yaklaşımın birçok bakımdan eleştirilmesi mümkündür. Öncelikle Türk idaresinin teşkilat yapısı bakımından giderek dönüşüme tabi tutulması ve yasalarla teşkilat yapısında köklü değişiklikler yapılması dolayısıyla bireylerin hangi idari makama başvuru yapacağını bilmesi çoğunlukla mümkün olmamaktadır; bu durum ise hak arama özgürlüğünün önündeki önemli engellerden birisi haline gelmektedir. 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda (madde 5), yetkisiz makama yapılan müracaatlarda nasıl bir yol izlenmesi gerektiği açıkça düzenlenmiştir: “*Dilekçe, konusyla ilgili olmayan bir idari makama verilmesi durumunda, bu makam tarafından yetkili idari makama gönderilir ve ayrıca dilekçe sahibine de bilgi verilir.*” Kaldı ki İYUK dava dilekçesinde yanlış hasım gösterilmesi halinde, kendiliğinden düzeltme yaparak, dilekçenin gerçek hasma gönderilmesini düzenlemektedir (madde 15/1-c). İdari başvurular bakımından yetkili idareye ya-

²⁸ Yahya Kâzım Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap İdari Yargı**, Ankara 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayınları, Ankara, 1991, s. 196.

²⁹ Genel idari usul kanunu tasarısında bu yönde bir hüküm mevcuttur. Bkz. Madde 10.

³⁰ Bu zorunluluk 12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı **Vatandaşların İdare İle İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Kanun**’un 20. maddesi ile getirilmiştir, bkz. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1D850B0E84C5BBA5F086F3E984ECCABF.tpdjo05v_3?cidTexte=JORFTEXT000000215117&dateTexte=20140103.

³¹ Zabunoğlu, s. 197.

³² Murat Sezginer “İdari Makamların Sükûtu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1-2, Yıl 1996, s. 423.

pılma kuralının da benzer şekilde yorumlanması önünde yasal olarak herhangi bir engel yoktur³³.

İdari başvurular karşısında zımni reddin oluşabilmesi için kanunda öngörülen 60 günlük sürenin dolmasının idari dava açma üzerindeki etkisi zımni red müessesesinin önemli tartışmaları arasında yer almaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki, zımni red aksi kanunlarla öngörülmedikçe geçerliliği bulunan bir müessese olduğu gibi İYUK'taki zımni red için öngörülen 60 günlük süre, genel süredir; kanunlarla zımni kabul ve 60 günden farklı süreler öngörülmesi mümkündür.

İdari başvurularda 60 günlük zımni red süresi dolmadan idari dava açılması durumlarında mahkemenin nasıl bir tutum benimseyeceği konusunu İYUK'daki zımni reddi düzenleyen maddeler bakımından ayrı ayrı değerlendirmek gerekir.

İdari makama bir işlem yapması için yapılan başvurularda (İYUK madde 10 kapsamında yer alan başvurularda), 60 günlük zımni red süresi dolmadan açılan davalarda mahkeme, henüz ortada idari davaya konu olabilecek bir idari işlem bulunmadığı sebebiyle davayı reddedebilir³⁴. Böylece, 60 günlük zımni red süresi dolmadan açılan idari davalarda, zımni red kararının kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem olup olmadığı tartışmasını gündeme getirmektedir. Danıştay, İYUK madde 10 kapsamında yapılan idari başvurular karşısından zımni red süresi dolmadan açılan davaları, ortada idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı³⁵ gerekçesiyle reddetmekte³⁶ iken; zımni red süresi dolmadan açılan idari davalarda, henüz bir yargısal karar verilmeden idari işlemin kesinleşmesi durumunda, davanın esası hakkında karar verme yolunu tercih etmiştir³⁷.

İYUK madde 11 kapsamında da idareye yapılan bir başvuru, başvuruda bulunan kişi lehine idari dava açma süresini durdurma işlevine sahiptir; ancak dava açmak için başvurunun neticesinin beklenmesi zorunluluğu vardır. Danıştay, bir idari işlemin değiştirilmesi ve kaldırılması gibi İYUK madde 11 kapsamında yapılan isteğe bağlı idari başvurularda, henüz 60 günlük idarenin cevap süresi dolmadan, dava açılmasını mümkün görmemekte ve bu durumu idari mercii tecavüzü olarak kabul edip dosyayı ilgili idareye göndermektedir³⁸.

³³ Sezginer, s. 423.

³⁴ A. Şeref Gözübüyük, "İdari Yargıda Dava Açma Süresi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, 1969, s. 7; Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 2. bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 1030.

³⁵ Cemil Kaya, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, 2005, Cilt: IX, s. 357-358.

³⁶ Danıştay 7. Daire, E: 74/2165, K: 75/2111, DD, Sayı: 22-23, s. 325. Karşı görüş için bkz. Danıştay Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", s. 189; Sezginer, s. 423-424.

³⁷ Danıştay 5. Daire, E: 939/3474, K: 944/306, T: 11.2.1944, **Danıştay Kararları Dergisi**, Sayı 27, s. 18.

³⁸ Danıştay 9. Daire, E: 82/1371, K: 84/1438 (Aktaran: Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 204). Ayrıca bkz. Danıştay 7. Daire, E: 2009/7853, K: 2011/308. İYUK madde 11 kapsamında yapılan idari başvurularda idarenin cevabı beklenmeden ve 60 günlük zımni red süresi dolmadan dava açılmasını süresinden önce idari dava açılması şeklinde nitelendirmek de mümkündür. Bkz. Kahraman Berk, "İdare Hukukuna ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler I", **İÜHF M**, Cilt: LXV, Sayı: 2, Yıl: 2007, s. 43.

İYUK madde 10 kapsamında yapılan idari başvurular karşısında oluşan zımnî red, başvuru sahibinin başvuru öncesinde sahip olduğu dava açma hakkını süre yönünden kısıtlayıcı biçimde yorumlanamaz³⁹.

Anayasa mahkemesi kararı sonucu idareye yüklenen bir yasal yükümlülüğün, idare tarafından yerine getirilmemesi karşısında, ilgili idareye başvuru herhangi bir cevap alınmaması üzerine, İYUK madde 10'da düzenlenen zımnî redde karşı dava açma süresinden sonra, idareyi cevap vermeye zorlamak üzere tekrar başvuru yapılması üzerine zımnî reddeden dolayı açılan davayı Danıştay süresinde açılan bir dava olarak kabul etmiştir⁴⁰.

İYUK madde 10'a göre, idari başvurularda zımnî red oluştuktan sonra başvuru sahibi dava açmaz veya davası süreden reddedildikten sonra idare başvuru hakkında bir işlem tesis ederse, bu işleme karşı 60 gün içinde dava açılabilecektir⁴¹. Oysa bu müessesenin idari işlemlerin uygulanması bakımından, İYUK madde 11 kapsamında yer alan idari başvurularda işletilmesi mümkün değildir. İdari işlemlerin uygulanması üzerine İYUK madde 11 kapsamındaki başvurularda, Danıştay'a göre, idarenin sessizliği söz konusu ise, idari işlemin son uygulamasından itibaren ilk 60 günü zımnî red, sonraki 60 günü de dava açma süresi olmak üzere, toplamda 120 gün içinde dava açılması durumunda davanın süre aşımından reddi mümkün değildir⁴². Yani Danıştay'a göre, zımnî red işleminden sonra idarenin verdiği cevaba isnaden açılan davalarda, dava idari işlemin son uygulamasından itibaren hesaba katılan 120 günlük süre içinde açılmışsa süre aşımı sebebiyle dava reddedilemez.

Zımnî red sonucu dava açma süresinin ne zaman başlayacağı hakkında üzerinde durulması gereken önemli bir problem olarak şunu zikredebiliriz: "idarenin tutumu, davranışı veya davranmayı istediği reddedeceğini veya reddettiğini ama henüz bildirmedeğini gösteriyorsa", idari dava açmak için, zımnî red süresi olan 60 günün beklenmesi zorunluluğu yine de söz konusu olacak mıdır? Yayla'ya göre bu gibi durumlarda, dava açma hakkının kullanılması için, 60 günlük zımnî red süresinin beklenmesinin bir anlamı yoktur⁴³.

2.3. İYUK madde 10 kapsamında yapılan bir idari başvuru neticesinde idarenin cevap vermesi veya sessiz kalması durumlarında, idareye başvuran kişiler, idari dava açma hakkına sahip oldukları gibi İYUK madde 11 kapsamında itiraz başvurusunda da bulunabileceklerdir (yasaklayıcı herhangi bir hüküm olmaması dolayısıyla)⁴⁴. Danıştay'ın bu yöndeki kararları tartışmaya açıktır. Zira zımnî red müessesesinin gayesi idari başvurular neticesinde ilgili kişilerin, idari işlemlere katılmasının temin edilmesi yanında, idari talepleri karşısındaki hak arama özgürlüğünün bir teminatı olarak dava hakkının tanınmasıdır.

³⁹ Danıştay 11. Daire, E: 2009/6027, K: 2010/11763. Aksi yöndeki içtihat için bkz. Danıştay İDDK, E:2006/2534, K:2008/1243.

⁴⁰ Danıştay İDDK, E: 2008/419, K: 2009/2805.

⁴¹ Ayrıca birçok idare mahkemesi kararında bu hükmün uygulanmasında duraksamaların olduğu görülmektedir. Bkz. Danıştay 7. Daire, E: 2011/7700, K: 2012/3050; Danıştay 5. Daire, E: 2012/2204, K: 2012/7019.

⁴² Danıştay 2. Daire, E: 2011/4692, K: 2011/5030.

⁴³ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2.bs., Beta, İstanbul, 2010, s. 123.

⁴⁴ Danıştay 10. Daire, E: 2009/7975, K: 2010/4553; Danıştay 3. Daire, E: 2008/3232, K: 2010/536.

2.4. Danıştay'a göre, zımni red üzerine açılan idari davalarda, dava konusu sadece zımni red sonucunu doğuran idari başvurulardan oluşabilir. İdareye yapılan başvurularda talep edilmeyen ve dava açma süresi geçen konuların, idari başvuru konusu hakkındaki zımni red ile birlikte dava konusu yapılması mümkün değildir⁴⁵.

2.5. İdarenin, yapılan idari başvurulara, zımni red işleminin oluşmasından sonra cevap vermesi durumunda, bu cevabın dava hakkı üzerindeki etkisinin, başvuru sahibinin ikinci bir başvurusunun bulunup bulunmamasına göre, farklı şekillerde çözümlendiğini gözlemlemek mümkündür. İdare, zımni red işlemi oluştuktan sonra, kendiliğinden başvuru sahibine cevap vermişse, bu cevap ile dava açma süresinin yeniden başlayacağı konusunda kanun hükmü olduğundan, günümüzde herhangi bir farklı görüş mevcut değildir⁴⁶.

Ancak zımni red işlemi oluştuktan sonra idarenin verdiği cevaba, ilgilinin ilk talebini yenilediği veya ilk talebi hakkında yaptığı yeni bir müracaat sebep olmuşsa, bu durumda Danıştay'ın farklı kararları mevcuttur⁴⁷. Kanaatimizce zımni red kararından sonra idarenin kendiliğinden cevap vermesi ile ilgilinin yenilediği talebi sonucu cevap vermesi arasında bir ayırımın yapılması, hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı nitelik taşıyacağından, tercih edilmemelidir⁴⁸.

İdare zımni red işleminden sonra yinelenen idari başvurularda sessiz kalarak herhangi bir işlem yapmaz veya cevap vermezse, bu durum İYUK madde 10'da yer alan son cümle⁴⁹ kapsamında değerlendirilemeyeceğinden, ilgili idari başvuru hakkında kural olarak dava süresinin yeniden başlayacağına kabulü mümkün olmamak gerekir. Danıştay bu durumu şöyle ifade etmektedir: "İdarenin kendiliğinden veya başvuru üzerine tesis ettiği idari işlemlere karşı süresinde dava açılmaması veya böylece dava hakkının kullanılmayarak düşmüş (sübut) olması halinde ise ilgilinin zamanla bağlı olmaksızın ikinci bir başvuru yaparak dava hakkını istediği anda kullanmasına, idari istikrar ilkesi ve dava hakkının belirli bir süreyle sınırlandırılmasını gerektiren nedenler karşısından hukuken olanak bulunmamaktadır."⁵⁰

Aynı konu hakkında İYUK madde 10 kapsamında idareye yapılan birden çok başvuruda kural olarak sadece ilk başvuru idari dava açma hakkına sebep

⁴⁵ Danıştay 5. Daire, E: 2008/576, K: 2010/5441. Danıştay, zımni red kararı ile birlikte süresi dolan bağlantılı idari işlemlerin de aynı davaya konu yapılması durumunda, bunun İYUK madde 5'e uygun olmaması sebebiyle dilekçe reddi sebebi olduğu ve davanın süreden reddi sebebi olamayacağı görüşündedir. Bkz. Danıştay VDDK, E: 2008/604, K: 2009/215.

⁴⁶ Özellikle zımni red kararına binaen dava açma süresi geçtikten sonra idarenin cevap vermesi durumundan kanundaki ifade bütün idari ve vergi davaları için geçerli şekilde yorumlanmaya müsaittir. Böyle bir yorum vergi davaları için pek mümkün olamamak gerekir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Sezginer, s. 428-430.

⁴⁷ Danıştay 12. Daire, E: 967/1940, K: 968/1236, T: 23.5.1968; Danıştay 12. Daire, E: 968/2437, K: 969/611, T: 29.3.1969.

⁴⁸ Benzer görüş için bkz. Sezginer, s. 427.

⁴⁹ "Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabilir."

⁵⁰ Danıştay 12. Daire, E: 1995/6358, K: 1997/445.

olabilir⁵¹. Ancak zaman içerisinde hukuki ve maddi konuların değişmesi durumunda⁵² (kamu görevine atanma taleplerinde olduğu gibi) sonraki başvurular da idari dava açma hakkını canlandırabilir niteliktedir⁵³. İdarenin hukuka uygun davranma yükümlülüğü bulunduğu sürece, bireyin idari başvuruda bir yararı kalmamış olmadıkça idari başvuru ile idareyi hukuki yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlayabilir. İdarenin bu yükümlülüğü belli bir süre ile sınırlandırılmamalıdır⁵⁴. Danıştay içtihatlarına göre, yinelenen idari başvuruların zımnı red sayılacağı ve dava süresini yeniden canlandıracağı durumlar daha çok, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması amacını taşıyan başvurular ve kamu personel hukuku alanında yapılan başvurularda karşımıza çıkmaktadır⁵⁵.

2.6. İYUK madde 28'e göre idarenin mahkeme kararının gereklerini 30 gün içinde yerine getirmemesi üzerine hakkında mahkeme hükmü tesis edilen ilgili, mahkeme kararının kendisine tebliğinden itibaren genel zamaşımı süresi olan 10 yıl içinde idareye başvurarak mahkeme kararının uygulanmasını talep edebilir. İdareye yapılan bu başvuru İYUK madde 10 kapsamında değerlendirilmekte olup, bu başvuru karşısında idarenin sessiz kalması zımnı red sonucunu ve başvuru sahibine dava hakkı doğuracaktır⁵⁶.

İYUK madde 28 gereği yargı kararının uygulanmasına ilişkin başvurular, kararın tebliğinden itibaren genel zamaşımı süresi olan 10 yıllık süre içinde yapılabilmekte olup, bu başvurular karşısında, idarenin sessiz kalmasının zımnı red sonucunu doğuracak İYUK madde 10 kapsamında bir başvuru olduğunda şüphe yoktur⁵⁷.

Danıştay, İYUK madde 28'de düzenlenen yargı kararlarının 30 gün içinde ilgili idare tarafından uygulanmaması üzerine idarenin zımnı olarak ve yargı kararının uygulanmaması yönünde işlem tesis ettiği kabulüne bağlı olarak, açılan iptal davalarının esasının incelenmesi gerektiğine karar vermiştir⁵⁸. Da-

⁵¹ Danıştay 12. Daire, E: 2005/3077, K: 2007/4588; Danıştay 12. Daire, E: 1995/6358, K: 1997/445. Farklı görüş için bkz. Sancar, "İYUK'nın 10. ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre", s. 80.

⁵² Her yeni idari başvuru ile dava açma süresinin yeniden başlayacağına ilişkin Danıştay kararlarının temel gerekçesi, "etkisi devam eden ve her defasında idare tarafından ayrı bir işlem yapılması gereken durumlar" a dayandırılmaktadır. Bkz. Danıştay 11. Daire, E: 2007/5080, K: 2009/8694.

⁵³ Danıştay 2. Daire, E: 2010/3903, K: 2011/1600.

⁵⁴ Yıldırım Uler, "Yönetmelik Yargıda Dava Süresi", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Birinci Kitap İdari Yargı**, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991, s. 249.

⁵⁵ Yinelenen başvurularda dava süresinin tekrar canlandırılabilmesine ilişkin Danıştay'ın tutumunu etraflıca değerlendiren çalışma için bkz. Cemil Kaya, "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması", **İÜHF**, Cilt LXVIII, Sayı 1-2, s. 61-76.

⁵⁶ Danıştay 6. Daire, E: 2009/3446, K: 2011/4308.

⁵⁷ Danıştay İDDK, E: 2006/1321, K: 2010/2160; Danıştay İDDK, E: 2009/744, K: 2010/473; Danıştay İDDK, E: 2007/1835, K: 2009/1266.

⁵⁸ Danıştay İDDK, E: 2007/557, K: 2011/212. "Bu itibarla 30 günün bittiği tarihte yargı kararının uygulanmaması yolunda bir idari işlem oluştuğunun kabulü, yargı kararlarının gereklerine göre işlem tesisini zorunlu kılan 2577 sayılı Yasanın 28. maddesinin amacına uygun olacaktır. Bu nedenle, olayda da olduğu gibi, idareye herhangi bir başvuru yapılmaksızın ve idarece de herhangi bir işlem tesis edilmeksizin, 2577 sayılı Yasanın 28. Maddesinde öngörülen 30 günlük sürenin bitimi ile birlikte, yargı kararının

nıştay'ın bu kararına göre zımni red müessesesinin uygulama alanı sadece idari başvurulara dayalı değil, yargı kararlarının ilgili idare tarafından uygulanmaması gibi, kanunen idarenin belli bir süre içerisinde yapması gerekli görülen durumlarda, idarenin hareketsiz kalması da zımni red sonucunu doğurmaktadır. Açıkçası danıştay, İYUK'da düzenlenen zımni red müessesesinin sınırlarını içtihat yoluyla genişletmiş bulunmaktadır. Kanaatimizce böyle bir içtihat, her ne kadar kanunla sınırlı sayıda düzenlendiği gibi bir anlam çıkarılabilecek zımni red müessesesinin kanun harici yollarla genişletilmesi anlamına gelse de, idarenin muhatapları olan bireyler lehine dava açma hakkı gibi sonuçlar doğuracağından kabul edilebilir niteliktedir⁵⁹.

2.7. Kanun ile veya genel düzenleyici işlemlerle idari kararların hızlandırılması gibi sebeplerle öngörülen sürelerde idarenin gerekli işlemleri tesis edememesi durumlarında zımni red işlemi doğmayacaktır. Örneğin⁶⁰, 21.4.2007 tarihinde yürürlüğe giren 5620 sayılı "Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 2/8. maddesinde, geçici işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçiş işlemlerinin bu Yasa'nın yayımı tarihinden itibaren altı ay içerisinde tamamlanacağı belirtilmiştir. Buna göre geçici işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçiş işlemlerinin 22.10.2007 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir. Ancak idarenin bu süre içerisinde yasanın öngördüğü doğrultuda herhangi bir işlem tesis etmemesi durumunda, yani yasa ile öngörülen altı aylık sürenin bitim tarihi olan 22.10.2007 tarihinde idarenin herhangi bir cevap vermemesi durumunda, zımni red işleminin oluşacağına kabulü mümkün değildir. Yani 22.10.2007 tarihinden itibaren geçici işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçişine ilişkin süre aşımından dolayı herhangi bir idari talep haklarının bulunmadığından bahsetmek hukuka uygun olmayacaktır.

Bir kamu görevlisi hakkında idareye yapılan şikâyet başvurularına karşı idarenin sessiz kalması zımni red sonucunu doğuracak nitelikte değildir⁶¹.

2.8. Bir genel düzenleyici işlemde kaynaklanan hakların temini için idareye yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine, zımni red işlemine karşı açılacak iptal davası süresinde, yalnızca genel düzenleyici işlemin dava konusu yapılmasında süre aşımından bahsedilemez⁶².

2.9. Bilgi edinme kanunu kapsamında idareye yapılan başvurular karşısından idarenin hiç cevap vermemesi durumunda zımni reddin oluşup oluşmayacağı hakkında kanunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak yargı kararlarının yerine getirilmeme durumuna ilişkin bir yaptırımın öngörüldüğü

uygulanmaması yolunda işlem tesis edildiği kabul edilerek anılan iptal davalarının esasının incelenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır."

⁵⁹ Danıştayın bu görüşünün eleştirileri hakkında bakınız, Danıştay İDDK, E: 2007/557, K: 2011/212, Kayşoıy. "İstisnai olarak, idarenin hareketsiz kalması da idari işlem olarak kabul edilebilmekte ise de, bu durumun, 2577 sayılı Yasanın, 10. ve 11. maddelerinde düzenlenen 'zımni red' işlemlerinde olduğu gibi Yasa hükümleriyle açıkça düzenlenmesi zorunludur. Belirtilen istisnai yasal düzenlemeler dışında idarenin hareketsizliğinin idari işlem olarak nitelendirilmesi mümkün değildir."

⁶⁰ Danıştay 12. Daire, E: 2010/4217, K: 2012/1915.

⁶¹ Danıştay 1. Daire, E: 2008/905, K: 2008/1077.

⁶² Danıştay İDDK, E: 2003/1009, K: 2006/2127.

dikkate alındığında kanunda böyle bir hükmün olmaması zımnı reddin mümkün olmayacağı sonucunu doğurmayacak olup, idarenin bilgi edinme başvurularında ilgili 15 veya 30 günlük erişim sürelerinin dolmasıyla birlikte zımnı reddin oluşacağı ve buna bağlı olarak dava açma süresinin başlayacağı kabul edilmelidir⁶³.

Bilgi edinme başvurusunun İYUK madde 10 veya 11 kapsamına girip girmediği ayrı bir araştırma konusudur. Ancak kanunla özel olarak düzenlendiğinden dolayı İYUK'dan farklı bir statüye sahip kendine özgü bir başvuru yolu olduğunu kabul etmek gerekir. Bu sebeple zımnı redde ilişkin 60 günlük genel süre değil, bilgi edinme başvuruları hakkında idareyi zorlayıcı sürelerin dikkate alınması gerekir⁶⁴.

2.10. İYUK'dan kaynaklanan zımnı red durumlarında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulması mümkün olup böyle bir başvuru, idari dava açma süresi içerisinde yapılmışsa, dava açma süresini durdurmaktadır (6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu madde 17).

2.11. İYUK madde 13'deki idareye başvuru prosedürü tüketilmeden açılan davalarda mahkeme dava dosyasını idari merci tecavüzü dolayısıyla ilgili idareye gönderir. İdareye gönderilen bu dosya üzerinde ilgili idare 13. madde-deki prosedüre göre sessiz kalmış ise zımnı red sonucu oluşacağından, muhatabın bu zımnı red işlemine karşı tam yargı davası açması mümkündür⁶⁵.

3. Zımnı Red Müessesesinin Temel İşlevleri

İdari başvurular karşısından zımnı red müessesesinin kabul edilmesindeki en temel gerekçe işlevlerini şu şekilde sıralamamız mümkündür:

- İhkak-ı hakkı önleyici etkiye sahip olması,
- İdarenin yargı denetiminden kaçınmasının önlenmesindeki etkisi,
- Hak arama özgürlüğünün tesisindeki katkısı,
- Zımnı red için öngörülen yasal süre ile idarenin açık cevabına kadar dava tehdidi altında kalmasının önlenmesine katkısı.

3.1. Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri de idarenin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine açık olmasıdır. İdarenin talepler karşısından susmasını herhangi bir idari karar ile neticelendirmediğimizde, bu durum talepte bulunanı idare karşısında ihkak-ı hakka zorlayacaktır. İhkak-ı hak ise, kamu düzenini bozucu etmenler arasında önemli bir yer tutması sebebiyle, hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Bu sebeple idari yargılama hukukunun önemli prensipleri arasında bulunan zımnı reddin temel işlevlerinden birisi hukuk devleti ilkesinin gereklerinin oluşmasında ihkak-ı hakkı önleyici bir etkiye sahip olmasıdır.

3.2. Zımnı reddin ihkak-ı hakkı önlenmesinin yanında, hukuk devletinin gereklerin biri olan idarenin yargı denetiminden kaçınmasının önlenmesindeki etkisi de zımnı reddin önemli bir işlevleri arasındadır. "İdarenin susmasına bir anlam atfedilemezse, idare susarak, yani işlem yapmaktan kaçınarak yargı denetiminden kurtulabilecek ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesi zedelenebile-

⁶³ Cemil Kaya, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin, Ankara, 2005, s. 249.

⁶⁴ Kaya, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, s. 233, 248, 249.

⁶⁵ Danıştay 10. Daire, E: 2005/896, K: 2007/899.

cektir"⁶⁶. Dolayısıyla zımni red müessesesinin en temel varlık gerekçelerinden biri, idarenin susarak yargı denetiminden kaçmasının önüne geçmektir⁶⁷. Zımni red müessesesi ile idarenin hareketsizliğinin, hukuki denetimin işletilmesi önünde engel olma durumu ortadan kaldırılmaktadır.

3.3. Zımni red müessesesinin bir diğer varlık gerekçesi, ilgililerin *hak arama özgürlüğünün* önündeki engelleri kaldırarak, haklarını korumak ve böylece idarenin keyfi davranışlarını önlemek olduğu söylenebilir⁶⁸. Zımni red müessesesinin temel işlevlerinden birini de şöyle belirtebiliriz: zımni red, hak arama özgürlüğünün bir gereği olarak, idari yargılama hukukunda mahkemeye başvuru aracıdır.

3.4. Zımni red için yasada öngörülen 60 günlük sürenin en önemli gerekçelerinden biri, idareyi yapmış olduğu işlem ve eylemlerden dolayı sürekli dava tehdidi altında tutarak hukuki istikrar ve güven ilkelerinin zedelenmesini önlemektir. Bu bakımdan idari yargıdaki dava açma hakkını belli sürelerle tabi tutmanın temel gerekçelerinin zımni red hakkında öngörülen yasal süre için de geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

4. Zımni Red Müessesesi Hakkındaki Bazı Tereddütler

Türk idare hukukunda, zımni red müessesesinin yukarıda yer alan temel işlevleri yanında bazı sakıncaları da bünyesinde taşıdığını görmekteyiz. Bu sakıncalara örnek olarak aşağıdaki hususları belirtebiliriz:

- Zımni red müessesesi idareyi, açıkça karar vermektan imtinaa sevk edebilir,
- İdari işlemlerdeki gerekçe kuralının uygulanmasına imkân vermektedir.

Zımni red sayesinde idare, açıkça karar vermektan kendini muaf hisseder⁶⁹. Çünkü bir talebi açıkça reddetmek ve gerekçelendirmek zımnin reddetmekten daha zordur.

Zımni red kararlarının idari işlemlerinin gerekçelendirilmesi zorunluluğu ile doğrudan ilgisi bulunmaktadır⁷⁰. Olumsuz idari işlemlerde, sebebin işlem metninde kısaca açıklanması veya istem halinde ilgiliye yazılı olarak bildirilmesi, dava açma hakkı ve hak arama özgürlüğü kapsamında değerlendirilmektedir⁷¹. Oysa zımni red kararlarında idarenin işlemin gerekçesini göstermesi gibi bir durum fiilen mümkün değildir; çünkü ortada idarenin yaptığı herhangi bir işlem yoktur, sadece bir işlem karinesi vardır. Bu sebeple zımni red kararının, karakter olarak idari işlem teorisinin temel özelliklerine uygun olmadığı söylenebilir.

Zımni red müessesesi hakkındaki tereddütlere dair yukarıda verdiğimiz örneklerin yanında zımni kabul müessesesinin temel varlık gerekçelerinin tamamı zımni reddin varlığının sebep olduğu olumsuzluklar olarak kabul edilebilir.

⁶⁶ Gözler, **İdare Hukuku Cilt: 1**, 2.bs., Ekin Kitabevi, Bursa, 2009, s. 698.

⁶⁷ Chapus, 506-507

⁶⁸ Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s. 31.

⁶⁹ Chapus, p. 506-507.

⁷⁰ Gerekçe zorunluluğu hakkında bkz. Gözler, s. 839 vd.

⁷¹ Tekin Akıllıoğlu, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 46, 1991, Sayı 1-2, s. 10.

5. Türkiye’de Zımni Kabul Müessesinin Kabul İmkânı

4.1. Türkiye’de zımni red müessesesinin içtihat ve yasa metinlerinde ilk düzenlendiği zaman dilimi olan 1930’larda, idari müracaatlar karşısında idarenin sessiz kalmasını *zımni kabul* sayarak lehe yorumlamanın müracaat eden bakımından hiçbir tatmin vesilesi olamayacağı görüşü hâkimdi⁷². Bu sebeple idari başvuruda bulunan bireylerin idare karşısında hak arama özgürlüğünü ve dava açma hakkını muhafaza edebilmek için, idari başvurulara karşı idarenin sessiz kalmasını zımni red ile yaptırma tabi tutma fikri doktrin, Danıştay ve yasa koyucu tarafından tereddütsüz kabul edilmiştir⁷³. Böyle bir kabulün, idare hukukundaki dönüşüm çizgisini, idare-birey arasındaki katı hiyerarşik ayrımın zamanla silikleştiği şeklinde okuduğumuzda, idare hukuku açısından anlamlı bir gelişme olarak okunması mümkündür. Ancak günümüzde, idare hukukunun dönüşüm seyri, bireyin hak ve özgürlüklerine daha çok öncelik verme şeklinde bir anlam taşıdığından, zımni red müessesesinin bu seyrin önünde bir engel olduğunu veya en azından bu seyre uygun olmadığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Zira zımni red müessesesi, bünyesinde, idare-birey ilişkisinde idarenin mutlak üstünlüğünün bir görünümünü taşımaktadır.

4.2. Günümüz Türk hukuk sisteminde İYUK, kural olarak idari başvurularında idarenin sessiz kalmasını red olarak kabul ettiğinden dolayı, zımni kabul istisnai bir niteliğe sahip olup bu sonucu doğuran durumların kanunlarda açıkça öngörülen hallerle sınırlı olması gereklidir⁷⁴. Türkiye’de kanunlarla düzenlenen bazı zımni kabul örnekleri şu şekilde belirtilebilir⁷⁵:

- 3194 sayılı İmar Kanununun 30. maddesinde düzenlenen yapı kullanma izni: “*Belediyeler, valilikler mal sahiplerinin müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek mecburiyetindedir. Aksi halde bu müddetin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır.*”
- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 10/2 maddesine göre, Rekabet Kurulu, birleşme veya devralmaya ilişkin müracaatlara 30 gün içinde cevap vermezse, birleşme veya devralma anlaşmaları hukuki geçerlilik kazanırlar.

⁷² Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, s. 183.

⁷³ “Aksi takdirde, idare edilenler idarenin indi ve keyfi muamele ve icraatına terkedilmiş olurdu. ... İdarenin sükûtuna bir hüküm terettüp ettirilmediği takdirde; idare her türlü muamelelerini kazai murakabenin dışında bırakabilir. İşte bu mahzuru önlemek içindir ki; idarenin hareketsizliği zımni bir red kararı addolunmuş ve aleyhine dava açılmasına mezuniyet verilmiştir.” Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, s. 183-184.

⁷⁴ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **İdare Hukuku**, 4.bs., Seçkin, Ankara, 2013, s. 371.

⁷⁵ Burada ifade edilen zımni kabul örneklerinden sadece birincisi gerçek anlamda zımni kabul müessesesinin bir örneği olarak görülebilir. Burada bir idari prosedürün tamamlanması için alınması veya verilmesi gereken görüşün/onayın verilmemesine bir anlam yüklenmektedir. Zımni kabul müessesesinin işlevi, idari faaliyetlerin sürünce-medede bırakılmaması böylece hem idari faaliyetlerin aksatılmaması hem de bu faaliyetlerden etkilenen bireylerin hak ve menfaatlerinin korunması amacı vardır. Tarafları işlevleri ve uyulmamasının sonuçlar ile zımni kabulden farklıdır. Zımni kabulde doğrudan bir idari işlem tesisi talebine cevap verilmemesin, o işlem tesis edilmiş gibi bir sonuç doğurması söz konusudur.

- 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu 94. maddeye göre müstafi sayılma hali de zımni kabul sayılabilir⁷⁶.
- 5216 sayılı Büyük şehir belediyesi kanununa göre, “Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.” (Madde 14/son fıkra). Yine ayrıca il özel idaresi ve belediye kanunlarında meclisin kararlarının kesinleşmesi maddelerinde belediye başkanı veya vali tarafından meclis kararları geri gönderilmemişse belli bir süre sonra kesinleşir.
- “Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki ilçe belediyelerince hazırlanan imar planı teklifleri hakkında ilgili büyükşehir belediyesinin görüşü alınır. Büyükşehir belediyesinin onbeş gün içinde görüş vermemesi halinde, uygun görüş verilmiş sayılır.”⁷⁷

Bu zımni kabul örneklerinden hareketle, idarenin idari başvurulara karşı sessiz kalmasının zımni kabul sonucu doğurması için gerekli şartları şu şekilde sıralamamız mümkündür⁷⁸:

- Zımni kabul durumunun kanuni bir düzenleme ile öngörülmüş olması,
- İdari müracaat mevzuattaki şartlara ve usule uygun olarak eksiksiz yapılmalı, eksik başvurular, zımni kabul için yeterli zemin sağlayamaz⁷⁹.
- Başvuru yetkili idari makama yapılmalı,
- Başvurunun açıkça reddedildiğinin ilgili süre içerisinde başvuru sahibine ulaşmaması.

4.3. Fransa’da Kasım 2013’de yapılan kanun değişikliği⁸⁰ sonrasında, zımni kabul durumu kural, zımni red istisnai hale geldiğinden zımni red sayılan durumlar açıkça sayılmıştır⁸¹:

1. Bireysel karar sonucu doğurmayacak başvurularda,
2. Yasa veya genel düzenleyici işlemlerde prosedürü belli olmayan talepler, idari davaya konu olabilecek bir idari işlem hakkındaki itiraz veya şikayet durumlarında;

⁷⁶ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 371.

⁷⁷ Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği madde 18/3. İlgili yönetmelik için bkz. 15 Aralık 2012 tarihli Resmî Gazete, Sayı: 28498. Bu yönetmelik hükmünün zımni kabul anlamına geleceği hakkında ayrıca bkz. Oğuz Sancaktar, “İmar Hukuku Boyutuyla Kentsel Dönüşüm”, **Kentsel Dönüşüm Paneli**, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tüm Sanayici ve İşadamları Derneği-TÜMSİAD, İzmir Adliyesi, 12.12.2012 (Çevrimiçi: www.izmirbim.adalet.gov.tr, 15.01.2014)

⁷⁸ Jacques Moreau, **Droit Administratif**, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, s. 167-168 (Aktaran: Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 371-2).

⁷⁹ Chapus, 509.

⁸⁰ **12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı Vatandaşların İdare İle İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Kanun’un 20, 21 ve 22. maddelerinde 12 Kasım 2013 tarihinde yapılan değişiklik**, bkz. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=1D850BOE84C5BBA5F086F3E984ECCABF.tpdjo05v_3?cidTexte=JORFTEXT000000215117&dateTexte=20140103.

⁸¹ 12 Kasım 2013 tarih ve 2013-1005 sayılı Hükümeti İdare ve Vatandaşlar Arasındaki İlişkileri Sadeleştirmekle Yetkilendiren Kanun’un 1. maddesi ile 12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı Vatandaşların İdare İle İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Kanun’un 21. maddesi değiştirilmiştir.

3. Çıkarılacak yönetmelikle özel olarak istisna tutulanlar ve sosyal güvenlik hakkındaki talepler hariç, finansal sonuç doğuran taleplerde;

4. Kamu düzeninin korunması, anayasal değerdeki prensiplerin ve anayasal özgürlüklerin korunması, ulusal güvenliğin korunması, Fransa'nın uluslararası ve AB kapsamındaki yükümlülüklerine aykırılık teşkil edecek başvurularda (bu durumların ayrıntısı Danıştay incelemesinden geçen yönetmelikle belirtilecektir),

5. İdare ile kamu personeli arasındaki ilişkilerde idarenin sükutu zımnı red anlamına gelecektir.

Fransa'da Kasım 2013'de kabul edilen zımnı kabul düzenlemesi bünyesinde bu zımnı kabul müessesesini temelden etkileyebilecek önemli istisnalar taşımaktadır: finansal talepler ile davaya konu olabilecek bir idari işlem hakkındaki itiraz yollu kaldırma ve düzeltme gibi taleplerde zımnı kabul müessesesi geçerli değildir. İdari başvuru prosedürü hakkında yasalarda veya düzenleyici işlemlerde özel bir düzenleme yapılmışsa, bu kapsamdaki idari başvurularda zımnı kabul olmaz. Örneğin, bir cadde isminin değiştirilmesinin talep edilmesi karşısında idarenin sessiz kalması, zımnı kabul oluşturmaz, çünkü yasa ile cadde isminin nasıl değiştirileceği açıkça düzenlenmiştir. Ayrıca Fransa'da kanun veya düzenleyici işlemlerde idari işlem prosedürü açıkça anlaşılamayan durumlarda zımnı kabulün oluşup oluşmayacağı net değildir. Örneğin kamu malından yararlanma taleplerine karşı idarenin sessiz kalması zımnı kabul olacak mıdır?

Fransa'da zımnı kabul müessesesinin kabulü üzerine çıkabilecek hukuki problemleri önlemek için, Bakanlar Kuruluna zımnı kabul müessesesinin uygulanmasını, idari işlemin konusuna veya etkinliğine bağlı olarak askıya alma ve zımnı kabul süresini değiştirme yetkisi verilmiştir (madde 21/II).

4.4. Zımnı kabul müessesesinin, Türk idare hukuku sistemi bakımından zamanla yaygınlaşan ve üzerinde özel olarak durulması gereken bir kurum olarak önem kazanmaya başladığı söylenebilir. Zımnı kabul örneklerine bakıldığında dolaylı şekillerde de olsa yasal düzenlemelerle yaygınlaşmaya başladığını söylememiz mümkündür. Özellikle Fransa'daki zımnı kabul yönündeki değişikliğin temel saiklerinin Türk idare hukuku bakımından da geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Zımnı kabul müessesesinin giderek yaygınlaşmasını sağlayan temel gerekçeleri şu şekilde belirtebiliriz:

- Zımnı kabul, idari başvurulara karşı, idareyi kısa bir zaman dilimi içerisinde hareket etmeye ve açıkça karar almaya zorlamaktadır.
- Zımnı kabul, kamu hizmetlerindeki aksamayı ve kişi hak ve özgürlüklerinin zarar görmesini engelleyici etkiye sahiptir.
- Zımnı kabul, idarenin gerekçesiz işlemlerinin azalmasında önemli bir yere sahiptir.
- Zımnı kabul, idare ile vatandaş arasındaki ilişkileri sadeleştirme, kolaylaştırma, bireyin hakkını öne alma ve bireyi zımnı red ile mağdur etmeme gibi işlemlere sahiptir.

Zımnî kabul müessesesinin en temel varlık gerekçesi, idareyi kısa bir zaman dilimi içerisinde hareket etmeye zorlamasıdır⁸². Farklı bir ifade ile zımnî kabul mekanizmasının en önemli işlevlerinden biri, idarenin susmasının ilgili lehine hukuksal sonuçlar doğuracağı yaptırımı altında idareye çabuk karar alma yükümü yüklemesidir⁸³. Zımnî kabul müessesesi ile idare, idari başvurular karşısında sessiz kalarak, talep doğrultusunda yeni yeni idari yükümlülükler üstlenmiş olduğundan, bundan kaçınarak idari sistemin gerekleri doğrultusunda talebi yönlendirecek veya hukuki gerekçelerle talebi açıkça reddedecektir.

Zımnî kabulde idareye başvuru, idareyi talep hakkında araştırma ve bir değerlendirme yapmak zorunda bırakacaktır. Çünkü idarenin, herhangi bir cevap vermediğinde talep yönünde işlemin neticelenmesini ve talep doğrultusundaki gerekli edimleri yüklenmesini gerektirmektedir. Yani zımnî kabul, idarenin talep konusundaki takdir yetkisi ya da hukuka aykırılık gerekçesiyle reddedebileceği talep ve izinleri kabul etme sonucunu doğurmaktadır. Böylece zımnî kabul, idareye kendisine gelen talepleri özen ve dikkat içerisinde hızlıca değerlendirme gerekliliğini yüklemektedir.

Zımnî kabul müessesesinin bir diğer varlık gerekçesi olarak, “kamu hizmetlerinin ve görevlerinin aksamaması veya kişi hak ve hürriyetlerinin idarenin yavaş çalışması yüzünden zarar görmemesi”⁸⁴ ifade edilebilir. İdare kamu hizmetleri kapsamında yerine getirmekle yükümlü olduğu birçok faaliyeti, ekonomik imkansızlık gibi nedenlerle zamanında ve yeterli düzeyde yerine getirememektedir. Zımnî kabul müessesesi, idareyi kamu hizmeti gibi pozitif yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde zorlayıcı etkiye sahiptir; en azında davaya konu olabilecek ve gerekçeli bir red işlemini açıkça vermesine sebep olmaktadır.

Zımnî kabulün, idarenin işlemlerinde gerekçe kuralının hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak giderek önem kazanması karşısında idarenin gerekçesiz işlemlerini azaltıcı etkisi vardır. Fransa’da zımnî kabulün kural haline getirilmesindeki önemli sebeplerden biri de idarenin işlemlerinde gerekçe kuralının giderek önem kazanmaya başlamış olmasıdır. Zımnî red durumunda idari başvuru sahibi, neden talebinin reddedildiğini bilememektedir. Bu sebeple Fransa’da zımnî kabulün kural haline getirilmesi, idareyi red kararlarında gerekçe bildirmeye zorlamak bakımından caydırıcı niteliği taşıyacağı düşüncesinin olduğunu görmekteyiz.

Zımnî kabul, idarenin belli süre sessiz kalmasını dosya üzerinde bireyler lehine hukuki sonuç doğuran bir işleme dönüştürme işlevine sahiptir. Yani zımnî kabul sadece mahkemeye başvuru için bir hak sahipliğini değil ayrıca idari bir karar alınması sonucunu doğuran bir hak niteliğindedir. Yani zımnî kabul idari başvuru yapan kişinin, idareden talep ettiği yönde bir idari işlem tesis edilmesi işlevini ifade etmektedir.

Fransa’da zımnî işlemlerin düzenlendiği yasaların isimlerine baktığımızda, zımnî kabul müessesesinin getirilmesinin önemli bir gerekçesi olarak, idare ile vatandaş arasındaki ilişkileri sadeleştirme, kolaylaştırma ve bireyin

⁸² İdari süreleri etkileri bakımından ikiye ayırabiliriz: güvence niteliğinde olan süreler, idari kararların hızlı alınması amacına yönelik süreler. Bkz. Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10.bs., İmaj Yayınevi, 2011, s. 139.

⁸³ Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s. 32-33.

⁸⁴ Yayla, s. 123.

hakını öne alma, bireyi zımnı red ile mağdur etmeme gibi bir anlayışın olduğu da açıkça görülmektedir.

Zımnı kabul yönündeki işlemlerde idare, hukuka aykırı bir şekilde doğan idari işlemi, dava açma süresi içerisinde geri alabilir. Fransa'da yukarıda bahsi geçen kanunun⁸⁵ 23. maddesinde 2000 yılından beri zımnı kabule karşı idarenin geri alma hakkının bulunduğu ifade edilmektedir. Böylece zımnı kabul durumunda idare, zımnı kabulü dava açma süresi içinde geri alabileceği için, talep konusu üzerinde ikinci bir değerlendirme hakkına da sahip olmaktadır.

4.7. Zımnı kabulün yukarıda geçen temel varlık gerekçeleri ve uygulamadaki örneklerine göre, zımnı kabul durumunda, zımnı red konusunda olduğu gibi genel bir yasal kural koymanın aksine, "zımnı kabul kararlarının hangi hallerde, nasıl ve ne şekilde ortaya çıkacağı mutlaka özel bir düzenleme ile belirlenmek zorundadır."⁸⁶ Örneğin 3194 sayılı İmar Kanununda (madde 30) iskan ruhsatı hakkında düzenlenen zımnı kabul mekanizmasına göre, iskan istemlerine ilişkin başvurular idare tarafından 30 gün içinde neticelendirilmediği takdirde, "yapının tamamının veya biten kısımlarının kullanımına izin verilmiş sayılır". Bu maddede açıkça görüldüğü üzere, idarenin belirli bir süre içerisinde cevap vermemesi iskân başvurusunun kabulü anlamına gelmekte ve yasa metninde açıkça gösterilen hukuki sonuçlarını kendiliğinden doğurmaktadır. Burada artık idarenin susması ile bir icrai nitelikte idari işlem tüm sonuçları ile birlikte doğmaktadır. Bu bakımdan zımnı kabul müessesesinin zımnı red müessesesi ile hukuki sonuçları bakımından önemli farklılıkları mevcuttur.

4.8. Zımnı red müessesesinin varlık gerekçesini oluşturan idarenin sessizliğine karşı idari dava açma imkânı, zımnı kabul kararlarına karşı da, geçerliliğini korumaktadır. Yani zımnı kabul durumunda da idareye karşı menfaat veya hakları ihlal edilenler tarafından idari davaların açılması mümkündür⁸⁷.

4.9. Kanaatimizce günümüzde Türk idare hukukunda, zımnı kabul müessesesinin idari karar alma süreçlerinin kısaltılması, hak ve özgürlüklerinin korunması, hukuk devleti ilkesinin gereklerinin temin edilmesi ve idareyi açıkça karar almaya zorlamasıyla saydam (günüşiğında) idare anlayışının yaygınlaşmasında büyük katkıları olacaktır⁸⁸. Zımnı kabul müessesesinin bu katkıları yanında bazı sakıncalarının da varlığından bahsetmek mümkündür. Bu sakıncalardan biri olarak şunu ifade edebiliriz: hukuka aykırı bir talep idarenin gecikmesi sonucu hukuka uygun hale gelip kazanılmış hakkın doğmasına sebep olabilir⁸⁹.

⁸⁵ 12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı **Vatandaşların İdare İle İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Kanun**.

⁸⁶ Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s. 33.

⁸⁷ Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s. 34.

⁸⁸ Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s. 35.

⁸⁹ Chapus, 508.

Sonuç

Türk idare hukukunda idari başvurular karşısında, idarenin sessiz kalması kural olarak zımni red anlamına gelmektedir. Böyle bir kuralın temel varlık gerekçesi olarak, bireysel hak ve özgürlüklerin korunması (özellikle hak arama özgürlüğünün korunması), idarenin yetki ve görevlerini yerine getirip getirmediğinin idari başvurular neticesi zımni red ile dava konusu yapılmasını temin etmesi ifade edilebilir. Ayrıca zımni reddin, ihkak-ı hakkı ve idarenin yargı denetiminden kaçınmasını önleyici etkiye sahip olması da temel varlık gerekçeleri arasında yer almaktadır.

Zımni red müessesesinin Türk idare hukuku sistemine girdiği günden bu yana, zımni red bireylerin idareye karşı korunmasını idari yargıda dava açma hakkı sağlaması bakımından temin eden temel işlevinin, idare ile özel hukuk kişilerinin günümüzde daha eşit statüye doğru evrilmesi sonucu, yeterli olup olmadığının tartışmaya açılması bir gerekliliktir. Türk idare hukukunda özellikle idareye karşı bireyin korunmasını güvence altına alma misyonuna sahip olan zımni red müessesesinin doğuşundaki işlevini günümüzde yeterli derecede sürdürmediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle idare hukukundaki dönüşümün birey lehine gerçekleşmesi, idare hukukunun içeriğini istisnailikten çıkarıp, genel hükümlere yaklaştırmaktadır.

Zımni red müessesesi zaman içerisinde, temel varlık gerekçelerine rağmen, idareyi açıkça karar vermektен kaçınmaya sevk etmesiyle kamu hizmetlerinin zamanında ve gerekli nitelikte yerine getirilmesine engel olarak etkisini hissettirmeye başlamıştır. Ayrıca idarenin sessiz kalmasının zımni red anlamına gelmesi, idarenin zamanında ve gerekli işlemleri yapmamasına sebep olmakla, zımni red kişinin temel hak ve hürriyetlerinin korunması önünde engel olmaya başlamıştır. Benzer şekilde idare hukukunun dönüşümündeki idari usul kurallarının gerekliliği, idari işlemlerde gerekçelendirilmesini hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak zorunlu kılmaktadır. Zımni red, idari işlemlerde gerekçe kuralı karşısındaki varlığını korumakla, hem hak arama özgürlüğünün hem de hukuk devleti ilkesinin önünde önemli bir engel oluşturmaktadır.

Zımni red konusundaki bu teorik tereddütler ve bazı pratik hukuki gerekliliklere bağlı olarak zamanla zımni kabul örneklerinin isnai olarak bazı yasal düzenlemelerde yer almaya başladığını görmekteyiz. Bu yasal zımni kabul örneklerinin idare hukuku sistemi üzerinde kurumsal olarak başarılı uygulamalarının bulunduğunu söylememiz mümkündür. En azında hukukun işleyişinde sekteye uğrattığı bir etkisinin bulunmadığını söyleyebilir. Bu sebeple zımni kabule gerekçe olan etmenlerin, zımni kabul müessesesinin giderek yaygınlaşmasını temin ettiği ifade edilebilir.

Zımni kabul müessesesinin ortaya çıkışına ve yaygınlaşmasına etki eden etmenlerin başında, idareyi idari başvurulara karşı, kısa zamanda hareket etmeye ve açıkça karar almaya zorlaması ifade edilebilir. Benzer şekilde zımni kabul, idarenin sessiz kalarak pozitif yükümlülükleri kapsamında yer alan kamu hizmetlerinin gereklerinin yerine getirilmesini temin etmekte ve bu bakımdan kişi hak ve özgürlüklerinin zarar görmesini engelleyici etkiye sahiptir. Yine zımni kabul, idarenin gerekçesiz işlemlerinin azalmasında da önemli bir yere sahiptir.

Hukuktaki genel hükümlerde bir edimde bulunma, bir söz söyleme gerekliliği karşısında susmanın ikrar ve kabul olacağı genel kuralının idare hukukunun dönüşüm çizgisinde, idare hukuku bakımından da geçerli olabileceği,

en azından üzerinde durulmasının ve sorgulanmasının gerekli olduğu düşüncesindeyiz.

Sonuç olarak, zımnı red müessesesinin varlık gerekçesini oluşturan temel gerekçeler, zımnı red müessesesi hakkındaki pratik ve hukuki tereddütler ve zımnı kabulü gerektiren sebepler günümüzde, zımnı red müessesesinin zımnı kabul yönünde dönüşmesine zemin hazırlayabilecek güçte olup olmadığının tartışmaya açılması gerektiği kanaatindeyiz.

Kaynaklar

Akıllıoğlu, Tekin: “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 46, 1991, Sayı 1-2, s.1-12.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil: **İdare Hukuku**, 4.bs., Seçkin, Ankara, 2013.

Berk, Kahraman: “İdare Hukukuna ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler I”, **İÜHF**, Cilt: LXV, Sayı: 2, Yıl: 2007, s. 35-48.

Chapus, René: **Droit Administratif Général, Tome 1**, 15.bs., Montchrestien, Paris, 2001.

Duran, Lütfi: “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, **İÜHF**, Cilt: XII, 1946, s. 131-199.

Erkut, Celal: **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımında İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.

Gözler, Kemal: **İdare Hukuku Cilt I**, 2.bs., Ekin Kitabevi, Bursa, 2009.

Gözübüyük, A. Şeref: “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, 1969.

Gözübüyük, Şeref / Tan, Turgut: **İdare hukuku, Cilt 2 İdari Yargılama Hukuku**, 4. bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.

Günday, Metin: **İdare Hukuku**, 10.bs., İmaj Yayınevi, 2011.

Kaya, Cemil: “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, 2005, Cilt: IX, s. 253-284.

Kaya, Cemil: **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin, Ankara, 2005.

Kaya, Cemil: “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, **İÜHF**, Cilt LXVIII, Sayı 1-2, s. 61-76.

Sancaktar, Oğuz: “İmar Hukuku Boyutuyla Kentsel Dönüşüm”, **Kentsel Dönüşüm Paneli**, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tüm Sanayici ve İşadamları Derneği-TÜMSİAD, İzmir Adliyesi, 12.12.2012 (Çevrimiçi: www.izmirbim.adalet.gov.tr, 15.01.2014).

Sancar, Mithat: “İYUK’nın 10. ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, 1990.

Sezginer, Murat: “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1-2, Yıl 1996, s. 417-441.

Tan, Turgut: **İdare Hukuku**, 2. bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

Uler, Yıldırım: “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Birinci Kitap İdari Yargı**, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991.

Yayla, Yıldızhan: **İdare Hukuku**, 2.bs., Beta, İstanbul, 2010.

Yıldırım, Ramazan: **İdari Başvurular**, Mimoza, Konya, 2006.

Zabunoğlu, Yahya Kâzım: “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap İdari Yargı**, Ankara 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayınları, Ankara, 1991, s. 187-207.