



Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dergisi
Erzincan Law Review

Cilt/Vol: 29 Sayı/No: 2 Aralık/December 2025

**Hukuk Kuralları Çatıştığında Dikkate Alınan Esaslar
Doğrultusunda Sulh Başvurusu Sonuçlanmadan Dava
Açılıp Açılmayacağının ve Sulh Başvurusunda Zımni
Ret Süresinin Kaç Gün Kabul Edileceğinin
Değerlendirilmesi***

**Evaluation of Whether it is Possible to File a Lawsuit Before
the Reconciliation Application is Finalized and How Many
Days of Implied Rejection Period Will be Accepted in terms of
Reconciliation Application in Line With the Principles to be
Taken into Account When Legal Rules Conflict**



Dr. Öğr. Üyesi Sencer Abdullah AKKOYUNLU**



10.60002/ebyuhfd.1772516

ÖZ

İdari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenler, kural olarak doğrudan tam yargı davası açarak haklarının yerine getirilmesini (zararlarının tazminini) isteyebilirler. Ancak dilerlerse doğrudan dava açmak yerine öncelikle dava açma süresi

* Bu çalışma, Türk Hukukunda Muhakeme Usulleri konulu Hukukun Güncel Meseleleri Erzincan Sempozyumu II'de (22-24 Mayıs 2025) sunulan bildirimin genişletilmiş halidir.

** Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı.

Makale Bilgisi/Article Info: Araştırma Makalesi/Research Article

Geliş/Received: 26.08.2025 | Kabul/Accepted: 30.09.2025.

Bu makale, intihal programında taranmış ve iki (kör) hakem incelemesinden geçmiş tir. This article was submitted in a plagiarism program and reviewed by two (blind) referees.

Atıf/Cite as: Sencer Abdullah Akkoyunlu, “Hukuk Kuralları Çatıştığında Dikkate Alınan Esaslar Doğrultusunda Sulh Başvurusu Sonuçlanmadan Dava Açılıp Açılmayacağının ve Sulh Başvurusunda Zımni Ret Süresinin Kaç Gün Kabul Edileceğinin Değerlendirilmesi”, EBYÜ-HFD, C. 29, S. 2, Aralık 2025, (845-891).



Bu makale **Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası** lisansı ile lisanslanmıştır.

içerisinde idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini de isteyebilirler. Kişilerin uğradıkları hak ihlalinin giderilmesi için doğrudan dava açmak yerine önce idareye başvurmaları halinde, yaptıkları başvurunun sonucunu beklemeden tam yargı davası açmaları mümkündür. Zira idari işlemlere ilişkin olarak idari başvuruda bulunmak ihtiyaridir ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (m.11, m.12) başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı yönünde sınırlayıcı bir hükme yer verilmemiştir. Bununla birlikte 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'de, idari başvuru niteliğine sahip bulunan ve yapılması ihtiyari olan sulh başvurularında başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı öngörülmüştür (m.12). Dolayısıyla bu iki düzenleme arasında bir çatışma hali söz konusudur. 659 sayılı KHK ile İYUK arasındaki zımni ret süresi bakımından da çatışma hali bulunmaktadır. Zira 659 sayılı KHK'da (m.12) zımni ret süresi altmış gün olarak belirlenmiş olmakla birlikte, İYUK'ta (m.11 ve m.13) bu süre otuz gün olarak belirlenmiştir. Gerek idareye başvuruda bulunulması halinde başvuru sonuçlanmadan dava açılıp açılmayacağı gerekse de zımni ret süresinin otuz gün mü yoksa altmış gün mü olarak kabul edileceği hususunda hukuk kurallarının çatışması halinde çatışma sorunun çözümünde dikkate alınan esaslar doğrultusunda değerlendirmelerde bulunmak mümkündür.

Anahtar Kelimeler: Hukuk Kurallarının Çatışması, İdari Başvuru, Sulh Başvurusu, Tam Yargı Davası, Zımni Ret Süresi.

ABSTRACT

Those whose rights have been violated as a result of administrative actions may, as a rule, directly file a full remedy action and request the fulfilment of their rights (compensation for their damages). However, if they wish, instead of filing a full remedy action directly, they can first apply to the administration within the full remedy action filing period and request that their rights be fulfilled too. If individuals first apply to the administration instead of directly filing a full remedy action to remedy the violation of rights they have suffered, they can file a full jurisdiction lawsuit without waiting for the outcome of their application. Because making an administrative application regarding administrative actions is optional and there is no restrictive provision in the Administrative Trial Procedure Law (Art. 11, Art. 12) stating that a lawsuit cannot be filed before the application is finalised. However, in the Decree With The Force Of Law No. 659 on the Conduct Of Legal Services In Public Administrations And Private Budget Administrations Within The Scope Of The General Budget (Article 12), it is stipulated that a lawsuit cannot be filed before the application is finalized for the reconciliation applications, which are administrative applications and optional. Therefore, there is a conflict between these two regulations. There is also a conflict between the Decree With The Force Of Law No. 659 and the Administrative Trial Procedure Code in terms of the implied rejection period. While the implied rejection period

is determined as sixty days in the Decree With The Force Of Law No. 659 (Article 12), this period is determined as thirty days in the Administrative Trial Procedure Code (Article 11 and Art. 13). It is possible to make evaluations in line with the principles taken into consideration in resolving the conflict problem in case of conflict of legal rules, both in the case of an application to the administration, whether a lawsuit can be filed before the application is finalized, and whether the implied rejection period will be accepted as thirty or sixty days.

Keywords: Conflict of Legal Rules, Administrative Application, Reconciliation Application, Full Remedy Action, Implied Rejection Period.

GİRİŞ

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin¹ (659 sayılı KHK'nın) 12'nci maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun² (İYUK'un) 12'nci maddesinin konusu, her iki maddede de idari işlemlerden dolayı hakları ihlal edilenlerin doğrudan dava açmak yerine dava açma süresi içerisinde, ihtiyari (isteğe bağlı) olarak önce idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini (zararlarının tazminini) isteyebileceklerinin öngörülmesi, söz konusu başvuruların dava açma süresini durduracağına hüküm altına alınması ve süresi içinde sonuçlandırılmayan başvuruların reddedilmiş sayılacağına düzenlenmiş olması bakımından aynıdır. Ancak söz konusu maddeler, idari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin İYUK'un 12'nci maddesine dayanarak haklarının yerine getirilmesi için idareye yaptıkları başvurular sonuçlanmadan dava açmalarının mümkün olması, bununla birlikte 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında haklarının yerine getirilmesi için yaptıkları başvurular sonuçlanmadan dava açmalarının mümkün olması ve zımni ret süresinin 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde altmış gün, İYUK'un 12'nci maddesi kapsamında yapılan başvurular bakımından ise otuz gün olarak belirlenmiş olması bakımından birbiriyle çatışmaktadır.

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi İYUK'un 12'nci maddesinin yanı sıra 13'üncü maddesi ile de aynı konuya sahiptir. 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin İYUK'un 13'üncü maddesi ile aynı konuya sahip olması her iki madde de idari eylemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi için dava açmadan önce idareye yapılması zorunlu olan başvuruların düzenlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak 659 sayılı

1 R.G., 02.11.2011, S. 28103.

2 R.G., 20.01.1982, S. 17580.

KHK'nın 12'nci maddesi ile İYUK'un 13'üncü maddesi, zımni ret süresinin 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde altmış gün, İYUK'un 13'üncü maddesinde ise otuz gün olarak belirlenmiş olması bakımından birbiriyle çatışma halindedir.

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi ile İYUK'un 12'nci ve 13'üncü maddeleri arasındaki çatışma hali karşısında idari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin doğrudan dava açmak yerine önce haklarının yerine getirilmesi için idareye başvurmaları halinde başvuruları sonuçlanmadan dava açıp açamayacaklarının ve gerek idari işlemler gerekse de idari eylemler dolayısıyla haklarının yerine getirilmesi için yaptıkları idari başvurularda zımni ret süresinin altmış gün mü yoksa otuz gün mü olarak kabul edileceğinin ele alınmasının yararlı olacağını düşünmekteyiz. Bu düşünceyle yapacağımız çalışmada öncelikle İYUK'un 12'nci maddesinde atıfta bulunulan, dolayısıyla idari işlemlere karşı tam yargı davası açmadan önce idareye başvurma imkânı sağlayan İYUK'un 11'inci maddesinin hem idari işlemlerin hukuk alemindeki varlığına yönelik başvurular bakımından hem de idari işlemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi istemli başvurular bakımından uygulanabilmesi hususu üzerinde duracağız. Daha sonra hem İYUK'un 12'nci maddesi hem de 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılan idari başvuruların idari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin haklarının yerine getirilmesine yönelik ihtiyari idari başvurular olması ve bu başvuruların dava açma süresine etkisini ele alacağız. Bundan sonra ise 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde, İYUK'un 13'üncü maddesi gereğince idari eylemler dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin dava açmadan önce yapmaları zorunlu olan idari başvuruların sulh başvurusu olarak kabul edileceğinin öngörülmesini ve bunun sonuçlarını ele alacağız. Çalışmada ayrıca İYUK'un 12'nci maddesinde yapılan atıf dolayısıyla bu madde kapsamında yapılan başvurular bakımından da uygulanabilen, dolayısıyla dikkate alınması gereken İYUK'un 11'inci maddesi ile 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin idareye yapılan başvuru sonuçlanmadan dava açılıp açılmaması bakımından birbirlerinden farklı olmasına ve söz konusu KHK'nın 12'nci maddesiyle İYUK'un 11'inci (12'nci maddede 11'inci maddeye yapılan atıf dolayısıyla 12'nci) ve 13'üncü maddeleri arasında zımni ret süresi bakımından çatışma haline yönelik açıklamalarda bulunacağız. Bundan sonraki aşamada ise, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin İYUK'un 11'inci (ve dolayısıyla 12'nci) maddesi ile 13'üncü maddeleri ile kısmen de olsa çatışma halini hukuk kurallarının çatışması hali olarak gördüğümüzden öncelikle hukuk kuralları arasında çatışma sorununun çözümünde uygulanan esasların (ilkelerin) neler olduğunu ortaya koyacağız ve bu esaslardan

hangilerinin 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi ile İYUK'un 11'nci (dolayısıyla 12'nci) ve 13'üncü maddeleri arasındaki çatışma hali karşısında uygulanıp, hangilerinin uygulanamayacağına ilişkin değerlendirmelerde bulunacağız. Çalışmada idari işlem dolayısıyla uğranılan hak ihlalinin giderilmesi için yapılan sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılması halinde idari yargı yerinin hangi kararları verebileceği meselesini de ele alacağız. Çalışmanın son kısmında da İYUK'un 11'inci (ve dolayısıyla 12'nci) ve 13'üncü maddeleri ile 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi arasında zımni ret süresi bakımından ortaya çıkan çatışma karşısında zımni ret süresinin kaç gün olarak kabul edilmesi gerektiğine ilişkin görüşleri ortaya koyacağız ve bu hususa ilişkin değerlendirmelerde bulunacağız.

I. KONUYLA İLGİLİ OLARAK İYUK'TA VE 659 SAYILI KHK'DA YAPTIĞIMIZ TESPİTLER

A. İYUK'un 11'inci Maddesi'nin Hem İdari İşlemlerin Hukuk Alemindeki Varlığına Yönelik Başvurular Hem De İdari İşlemler Dolayısıyla Uğranılan Hak İhlallerinin (Zararların) Giderilmesi İstemli Başvurular Bakımından Uygulanabilmesi

İYUK'un 11'inci maddesinde ilgililerin ihtiyari olarak, idari dava açmadan önce, ancak idari dava açma süresi içerisinde, üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan (kısacası idareden) idari işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlemin yapılmasını isteyebilecekleri, söz konusu talepleri içeren idari başvuruların dava açma süresini durduracağı, başvurunun otuz gün içinde cevaplandırılmaması halinde reddedilmiş sayılacağı öngörülmüştür. İdari işlemlerin kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yönelik başvurular idari işlemlerin hukuk alemindeki varlığına yönelik başvurulardır. Zira, örneğin idarece olumlu karşılanan bir başvurunun idari işlemin geri alınmasına yönelik olması halinde, idari işlemin tesis edildiği tarihten itibaren, idari işlemin kaldırılmasına yönelik olması halinde ise idarece işlemin kaldırılmasına karar verildiği tarihten itibaren geçerli olacak şekilde idari işlemin hukuk alemindeki varlığına son verilmiş olunacaktır³.

İYUK'un 11'inci maddesinde idari işlemlerin hukuk alemindeki varlığına yönelik olarak idari başvuruda bulunulabileceği açıkça öngörülmüş

3 İdari işlemlerin kaldırılması ve geri alınması ile ilgili olarak bkz. Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 12. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2024, s. 430-432.

olmakla birlikte, idari işlemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi talebiyle idari başvuruda bulunulabileceği açıkça öngörülmemiştir. Ancak İYUK'un 11'inci maddesinde (m.11/1) iptal davası-tam yargı davası ayrımı yapılmaksızın idari dava açmadan önce idareye başvurulabileceği hükmüne yer verildiğinden ve idari işlemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi için doğrudan tam yargı davası açılabilmesine imkân tanıyan İYUK'un 12'nci maddesinde *“ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.”* hükmü yer aldığından⁴ idari işlemlerin sebebiyet verdiği hak ihlallerinin giderilmesi talebiyle⁵ de üst

4 İYUK'un 12'nci maddesine göre *“ilgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.”* 12'nci maddede bu hallerde de değil *“bu halde de”* 11'inci madde kapsamında idareye başvuru hakkının saklı olduğu hükmüne yer verilmesi ve bu cümleden hemen önce *“bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabil(me)”* halinden söz edilmesi karşısında kanunun lafzından idari işlemlerden doğan zararların tazmini için dava açmadan önce idareye başvurma hakkının yalnızca *“bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde”* doğrudan tam yargı davası açmak yerine önce idareye başvurarak zararın tazmini talebinde bulunmasına ilişkin olduğu sonucuna ulaşıldığı, ancak İYUK'un 12'nci maddesinin kanunun ruhunun göz önünde bulundurularak yorumlanmasıyla 12'nci maddede sayılı diğer hallere ilişkin zararların tazmini için idareye yapılan başvuruların da 11'inci madde kapsamında idareye yapılan başvurular olarak değerlendirilebileceği ifade edilmektedir (Kübra **Bayraktar Güler**, İdare ve Özel Kişiler Arasındaki İdari Uyuşmazlıkların Yargı Dışı Usullerle Çözümlemesi, Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi SBE, 2015, s. 21). Kanaatimizce de bir idari işleminden doğan zararın tazmini için dava açmadan önce 11'inci madde kapsamında idareye başvuruda bulunulabilmesi yalnızca bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlarda icra tarihinden itibaren dava açma süresinde idareye başvuruda bulunulabilmesi haliyle sınırlı olmayıp, 12'nci maddede sayılı diğer haller bakımından da idareye başvurulması mümkündür. Kanun koyucu, iradesi aksi yönde olsaydı İYUK'un 12'nci maddesinde, ayrı bir cümlede açıkça kişilerin idari işlemlerin icra edilmesiyle ortaya çıkan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava açma süresi içinde doğrudan tam yargı davası açmak yerine önce idareye başvurarak hakkın yerine getirilmesini isteyebileceğini öngörürdü.

5 İYUK'un 12'nci maddesinde atıfta bulunulması sebebiyle idari işlemlerden doğan hak ihlallerinin giderilmesi için yapılacak başvurularda da İYUK'un 11'inci maddesinin uygulanması hak ihlaline sebep olan işlemin kaldırılması, değiştirilmesi, geri alınması veya ihlale sebep olan işlemin yerine yeni bir işlem yapılması talebini içerecek şekilde yapılabilir. İdarenin başvurusu kabul edip talep konusu işlem hakkında 11'inci

makama, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama başvuruda bulunmak mümkündür. Zira tam yargı davası da iptal davası gibi bir idari davadır ve ilgililerin İYUK'un 11'inci maddesi uyarınca idareye başvurma haklarının saklı olması, dilerlerse doğrudan tam yargı davası açmak yerine önce hakların yerine getirilmesi için idareye başvurabilecekleri anlamına gelmektedir. Buna göre İYUK'un 11'inci maddesi ilgililerin idari işlemlere ilişkin olarak doğrudan tam yargı davası açmak yerine, dava açmadan

maddede sayılı bulunan işlemlerden birisini yapma kararı alması (örneğin işlemin geri alınmasına karar vermesi) ve bu kararın gereğini yerine getirmek için **başvurucunun ayrıca talepte bulunmasına gerek olmaksızın işlem tesis etmesinin gerekli olduğu hallerde** idareye yalnızca 11'inci maddede yazılı bulunan taleplerden birisinin (örneğin işlemin geri alınması) yöneltilmesi yeterli olacaktır. Örneğin ek ders ücreti ödenmesi talebi reddedilen kişinin ret işleminin geri alınması talebinin idarece kabulü halinde, başvuru yalnızca işlemin geri alınması talebinde bulunup, ayrıca ek ders ücretinin ödenmesi talebinde bulunmasa bile geri alma kararının gereğini yerine getirilmesi için idarenin başvurucuya ek ders ücreti ödenmesine karar vermesi ve bu ödemeyi gerçekleştirmesi gerekecektir. Bununla birlikte **bazı hallerde yalnızca 11'inci maddede yazılı işlemlerin tesis edilmesi hak ihlalinin giderilmesini sağlamaz**. Böyle hallerde idareye 11'inci maddede sayılı işlemlerden birisinin yapılması talebinin yanında hak ihlalinin giderilmesi talebinin de yöneltilmesi gerekir. Örneğin hakkında naklen atama işlemi tesis edilen kişinin naklen atandığı yerde eski görev yerinde olsaydı yapmayacağı harcamalar yapması (örneğin naklen atamasının yapıldığı yerde eski görev yerinde ödediği kira bedelinden daha yüksek kira bedeli ve görev yerine ulaşmak için daha fazla toplu taşıma ücreti ödemek durumunda kalması) ancak idareden yalnızca naklen atama talebinin geri alınması talebinde bulunması karşısında idarenin bu talebi kabulü halinde idare yalnızca naklen atama işleminin geri alınmasına karar vererek kişinin eski görev yerinde göreve başlamasını sağlayacak, kişi talep konusu etmediğinden fazladan yapılan harcamalara ilişkin bir karar almayacaktır. **Kişilerin İYUK'un 11'inci maddesinde belirtilen işlemlerden birisinin yapılmasını talep etmeksizin idareden yalnızca uğradığı hak ihlalinin giderilmesini talep etmesi halinde** söz konusu talebi içeren başvurusunun da 11'inci madde kapsamında yapılmış bir başvuru olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Kanaatimizce ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma haklarının saklı olması 11'inci maddede yazılı bulunan taleplerin yanı sıra 12'nci maddenin getiriliş amacına uygun talepleri de içermektedir. Kanaatimizce İYUK'un 11'inci maddesi kişilere idare ile aralarındaki uyuşmazlıkların yargı yeri önüne götürülmesine gerek olmaksızın çözüme kavuşturulmasını deneme imkânı tanınması amacıyla yapılmış bir düzenleme olup, idarece hak ihlalinin giderilmesi talebinin kabul edilmesi halinde uyuşmazlık yargı yeri önüne götürülmeyecek, böylece 11'inci maddenin düzenlenme amacına ulaşılabilecektir. 11'inci maddedeki taleplerden birisi olmaksızın idareden doğrudan hak ihlalinin giderilmesi talebinde bulunulmasına idare tarafından görevine son verilen kamu görevlisinin göreve geri dönme amacı taşımaksızın serbest meslek erbabı olarak çalışmaya başlaması, ancak görevine son verildiği tarih ile serbest meslek erbabı olarak çalışmaya başladığı tarih arasında işsiz kalması sebebiyle göreve son verme işleminden doğan zararının tazmini istemiyle idareye başvuruda bulunması örnek gösterilebilir.

önce idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini isteme hakkını da içermektedir⁶.

Gerek iptal davası açmadan önce gerekse de tam yargı davası açmadan önce, idari dava açma süresi içerisinde İYUK'un 11'inci maddesi kapsamında idareye başvuruda bulunulması halinde idari dava açma süresi duracak⁷ ve idarenin başvuru açıkça veya otuz günlük başvuru sonu-landırma süresinin sona ermesi üzerine zımnen reddetmesi halinde, başvuru üzerine durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam edecektir⁸.

İYUK'un 11'inci maddesi kapsamında idari işlemler sebebiyle hakları ihlal olunanların, doğrudan dava açmak yerine öncelikle haklarının yerine getirilmesine yönelik olarak idareye başvuruda bulunabilecek olmalarının ve söz konusu başvuruların açıkça veya zımnen reddedilmesi halinde başvuru üzerine durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye devam edeceğinin tespiti aynı durumun, bir sonraki başlıkta değineceğimiz üzere 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında idari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin haklarının yerine getirilmesi için idareye yapacakları sulh istemli idari başvurular bakımından da söz konusu olması itibarıyla önemlidir.

6 Aynı yönde görüş için bkz. Bahtiyar **Akyılmaz**/Murat **Sezginer**/Cemil **Kaya**, Türk İdari Yargılama Hukuku, 10. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s. 393; Ramazan **Çağlayan**, İdari Yargılama Hukuku, 16. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s. 661; Turgut **Candan**, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 10. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2023, s. 20; Kâzım **Yenice**/Yüksel **Esin**, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983, s. 212, 228; Yahya Kâzım **Zabunoğlu**, İdare Hukuku, C. 2, Yetkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 386; Gürsel **Öngören**, Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1990, s. 78; Metin **Günday**, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2022, s. 35, 296; Gürsel **Kaplan**, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s. 372; Müzeyyen **Eroğlu Durkal**, İdari Makamların Sükutu, Seçkin Yayınevi, Ankara 2019, s. 191; Ahmet **Bağrıaçık**, Tam Yargı Davasında Dava Açma Süresi, Savaş Yayınevi, Ankara 2022, s. 43.

7 Danıştay'ın vermiş olduğu bir kararda açıkça ifade edildiği üzere "*İlgililer tam yargı davası açmadan önce idareye başvurdıklarında dava açma süresi bu başvurudan etkilenenektir.*" (Dan. 4. D., E. 1997/4648, K. 1998/1507, 21.04.1998, Lexpera).

8 Bkz. İYUK, m.11.

B. Hem İYUK'un 12'nci Maddesi Hem De 659 Sayılı KHK'nın 12'nci Maddesi Kapsamında Yapılan Başvuruların Hakkın Yerine Getirilmesine (Zararın Giderilmesine) Yönelik İhtiyari İdari Başvurular Olması ve Dava Açma Süresini Etkilemesi

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde (m.12/1-2-3) idari işlemler sebebiyle haklarının ihlal edildiğini iddia edenlerin dava açma süresi içinde idareye başvurarak uğramış oldukları zararın sulh⁹ yoluyla giderilmesini isteyebilecekleri¹⁰, sulh istemine ilişkin başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağı, başvurunun altmış gün içerisinde sonuçlandırılmamasının isteğinin (başvurunun) reddi anlamına geleceği öngörülmüştür. Buna göre hem İYUK'un 11'inci maddesine göre hem de 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesine göre kişilerin haklarını ihlal eden (zarara uğramalarına sebep olan) idari işlemlere karşı tam yargı davası açmadan önce, dava açma süresi içerisinde, ihtiyari olarak idareye başvurarak¹¹

9 Sulh, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “barış”, sulh olmak ise “uzlaşmak” olarak tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/>, E.T. 12.05.2025).

10 659 sayılı KHK dışında da sulhe ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda (HMK'da) sulhe ilişkin düzenlemelere yer verilmiş olup, sulh söz konusu Kanun'da davaya son veren taraf işlemleri arasında sayılmıştır. HMK'ya göre (m.313/1) “sulh, görülmekte olan bir davada, tarafların aralarındaki uyuşmazlığı kısmen veya tamamen sona erdirmek amacıyla, mahkeme huzurunda yapmış oldukları bir sözleşmedir.” 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında sulh, dava açılmadan önceki bir safhada başvurulacak bir usul olmakla birlikte, 313'üncü maddenin lafzından anlaşılabileceği üzere HMK kapsamında sulh, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde düzenlenen sulhten farklı olarak yargılama faaliyeti sırasında başvurulacak bir usuldür. 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde öngörülen sulh, dava açılmadan önce uygulanan bir usul olması itibarıyla mahkeme dışı bir usul (Mehmet **Karaarslan**, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri ile Giderilmesi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 140, Y. 31, Ocak-Şubat 2019, s. 88) ve yargılama öncesi bir çözüm yolu (Zehra **Odyakmaz**/Serkan **Çınarlı**/Ezgi **Avcıoğlu Aksoy**, İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018, s. 101) olarak nitelendirilmektedir.

11 İYUK'un 11'inci maddesi kapsamında üst makama, üst makam yoksa idari işlemi yapan makama başvuruda bulunulabileceği, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılan başvuruların ise hak ihlaline neden olan idari işlemi veya eylemi yapan idareye yapılacağı ifade edilmektedir (**Candan**, s. 693, 704; Aynur **Cidecigiller**, İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2015, s. 81). İdari eylemlerden dolayı uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi için İYUK'un 13'üncü maddesi kapsamında yapılan başvuruların 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi gereğince sulh başvurusu olarak kabul edilmesi sebebiyle idari eylemlere ilişkin sulh başvurularının ancak hak ihlalinde bulunan idareye yapılabileceği söylenebilir. Bununla birlikte İYUK'un

zararlarının giderilmesini istemeleri mümkün olup, her iki madde bakımından da idareye yapılan başvuru dava açma süresini durdurmakta ve başvuruların belli bir süre içerisinde sonuçlandırılmaması isteğin reddi (idarenin başvuruyu zımnen reddettiği) anlamına gelmektedir.

Sulh başvurularının da diğer idari başvurularda olduğu gibi idareye yöneltilmeleri ve idare tarafından sonuçlandırılmalarının gerekmesi sebebiyle idari başvurular kapsamında yer alması¹², gerek 659 sayılı KHK'nın 12'nci, gerekse de İYUK'un 12'nci maddesine göre yapılacak idari baş-

12'nci maddesinde yer alan “*ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.*” hükmü gereğince idari işlemler dolayısıyla yapılacak sulh istemli başvurularda 11'inci maddedeki usul uygulanarak başvurunun üst makama, üst makam yoksa işlemi yapan makama yapılması gerektiğini düşünmekteyiz. **659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde “idareye” sulh başvurusunda bulunulabileceği ifade edilmekle yetinilmiş, sulh başvurusunun üst makama mı yoksa bizzat işlemi yapan makama mı yapılacağı gösterilmemiştir.** Bununla birlikte 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi ile İYUK'un 11'inci maddesi (ayrıca yapılan atıf sebebiyle 12'nci maddesi) arasında özel nitelikli hukuk kuralı-genel nitelikli hukuk kuralı ilişkisi bulunduğu ve bu bir ilişkide **özel nitelikli hukuk kuralıyla düzenlenmeyen konularda genel nitelikli hukuk kuralının uygulanacağını düşündüğümüzden** idari işlemlerle ilgili olarak yapılan sulh başvurularında İYUK'un 11'inci maddesinde öngörülen usule göre hareket edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. (Sonraki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının kapsamına almadığı (düzenlemediği) konularda önceki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının uygulanması ile ilgili olarak bkz. Enver **Bozkurt**, Hukuk Başlangıcı, 36. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s. 67; Seyfullah **Edis**, Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri, 3. Baskı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1987, s. 182; Erdoğan **Teziç**, Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1972, s. 158; Aydın **Zevkliler**/Ayşe **Havutçu**/Damla **Gürpınar**, Medeni Hukuk (Temel Bilgiler), 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 30; Şaban **Kayıhan**/Mustafa **Ünlütepe**, Medeni Hukuka Giriş ve Türk Medeni Kanunu’nun Başlangıç Hükümleri, Seçkin Yayınevi, Ankara 2016, s. 156; Şaban **Kayıhan**, Hukukun Temel Kavramları, 12. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s. 250). Sulh başvurusunun yanlış makama yapılması durumunda ise 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’da yer alan (m.5) “*dilekçe, konusuyla ilgili olmayan bir idari makama verilmesi durumunda, bu makam tarafından yetkili idari makama gönderilir ve ayrıca dilekçe sahibine de bilgi verilir.*” hükmü gereğince yanlış makamın sulh başvurusunu doğru makama (sulh başvurusunun yöneltildiği gereken makama) göndermesi gerektiğini, ayrıca yanlış makam tarafından başvuruca “sulh başvurusunu yanlış makama yaptığının ve yanlış makama başvuruda bulunulması sebebiyle sulh başvurusunun doğru makama gönderildiğinin” bildirilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

- 12 Kişilerin menfaatlerinin bulunduğu konularda idari makamlara yönelttiği, idare hukukuna dair tüm iddia, talep ve dilekler idari başvurunun konusunu oluştururlar (Cengizhan **Hatipoğlu**, “İdari Mercî Tecavüzü ve Dört Gri Alan”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 21, Nisan 2015, s. 361).

vuruların ihtiyari idari başvurular olması, bu başvuruların dava açma süresini durdurması ve idarenin bu başvurulara belli bir süre içerisinde cevap vermemesinin başvurunun reddi anlamına gelmesi aynı konuya sahip hukuk kurallarının varlığını göstermektedir.

C. İYUK’un 13’üncü Maddesi Kapsamında Yapılan Başvuruların 659 Sayılı KHK’nın 12’nci Maddesi Kapsamında Yapılmış Sulh Başvurusu Olarak Kabul Edilmesi

İYUK’un 13’üncü maddesinde idari eylemlerden dolayı hak ihlaline uğramış olan (zarar gören) kişilerin idari dava açmadan önce, bu maddede öngörülen süreler içerisinde idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemelerinin gerektiği, isteklerinin kısmen ya da tamamen reddedilmesi halinde, ret kararının tebliğini izleyen günden itibaren, isteklerine otuz gün içinde cevap verilmemesi halinde ise bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde dava açabilecekleri öngörülmüştür.

659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesinde (m.12/1) ise “...*idari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvurular da sulh başvurusu olarak kabul edilir ve bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde incelenir.*” hükmüne yer verilmiş olup¹³, söz konusu düzenlemeyle İYUK’un 13’üncü maddesi kapsamında idari eylemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderimi için tam yargı davası açmadan önce yapılması zorunlu olan idari başvuruların da sulh başvurusu olarak kabul edilmesi hem İYUK’un 13’üncü maddesinin hem de 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesinin konusunun idari eylemler dolayısıyla tam yargı davası açmadan önce yapılması zorunlu olan idari başvurular olduğu, dolayısıyla 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi ile İYUK’un 13’üncü maddesinin aynı konuda çıkarılmış hukuk kurallarını içerdiği anlamına gelmektedir.

13 Sulh başvurusunun İYUK’un 13’üncü maddesi gereğince eylemin yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde yapılıp yapılmadığının göz önünde bulundurulması gerekir (Ayrıca bkz. A. Deniz **Özder**, 659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında İdari Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözümü, Seçkin Yayınevi, Ankara 2020, s. 70). Zira idari eylemlerden doğan zararların tazmini bakımından 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi özel hüküm, İYUK’un 13’üncü maddesi genel hüküm teşkil etmekte olup, 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesinde ayrıca düzenlenmiş bulunan usuller dışında İYUK’un 13’üncü maddesi hükümleri uygulanacaktır (Cihan **Yüzbaşıoğlu**, Madde Sistematiği ile İdari Yargılama Hukuku, Editör, Zehreddin Aslan, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s. 223).

D. İYUK'un 11'inci Maddesi ile 659 Sayılı KHK'nın 12'nci Maddesi'nin Başvuru Sonuçlanmadan Dava Açılıp Açılmaması Bakımından Birbirlerinden Farklı Olması

Doktrinde aksi yönde görüşler bulunmakla beraber¹⁴ idari işlemler dolayısıyla İYUK'un 11'inci maddesi kapsamında idari başvuruda bulunulması halinde başvuru sonucu beklenmeden (henüz idare cevap vermeden) dava açılmasının mümkün olduğunu düşünmekteyiz¹⁵. Zira İYUK'un

-
- 14 Ramazan **Yıldırım**, İdari Başvurular, 2. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya 2006, s. 193, 202; Kahraman **Berk**, “İdare Hukukuna ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler I”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 65, S. 2, 2007, s. 43; Halit **Uyanık**, “Türk İdare Hukukunda Zımnî Red ve Zımnî Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 72, S. 1, 2014, s. 680). Yıldırım’a göre ihtiyari idari başvurularda yetkili idari merciye yapılan başvuru karşısında idarenin açık veya zımnî cevabı beklenir. İdarenin cevabı beklenmeden idari yargı yerinde dava açılması halinde idari merci tecavüzü nedeniyle dava dilekçesinin yetkili idari merciye gönderilmesi gerekir. Yıldırım, idarenin cevabı beklenmeden idari yargı yoluna başvuruda bulunulması halinde aynı konuya ilişkin olarak aynı anda iki devlet organının meşgul edileceğini ve başvuruda bulunulan idari makamın başvuruyu yerinde görerek başvurunun istemine uygun karar vermesi halinde başvuru sonucu beklenmeden açılan davanın konusuz kalacağını ifade etmektedir (**Yıldırım**, s. 193, 202). Berk’e göre de ihtiyari idari başvuruda bulunanın kendi isteğiyle başlattığı sürecin sonucunu beklemesi gerekmekte olup, başvurunun sürecin sonunu beklemeden açacağı dava süresinden önce açılmış bir dava olacaktır (**Berk**, s. 43).
- 15 Aynı yönde görüş için bkz. **Çağlayan**, İdari Yargı, s. 306; Yusuf Sertaç **Serter**, İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular, Adalet Yayınevi, Ankara 2015, s. 238, 240; **Eroğlu Durkal**, s. 184; Füsün Ceren **Küçük**, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsamı ve Sonuçları, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2019, s. 102; Cihan **Yüzbaşıoğlu**, “İdari Usulde Öksüz Kalmış Bir Alan: İdari İşlemlere Karşı Zorunlu İdari Başvurulardan Kaynaklanan Sorunlar”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 1, 2020, s. 348. Nitekim Danıştay vermiş olduğu bir kararında, uyuşmazlığın yargı yeri önünde olmasına rağmen idarenin başvuruya halen cevap vermemiş olmasını göz önünde bulundurarak idari başvuru sonuçlanmadan dava açılabileceğini şu şekilde ifade etmiştir: “...davacının... 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun... 11 nci maddesi uyarınca dava açma süresi içerisinde davalı İdareye başvuruda bulunduğu ve İdareye yasal olarak tanınan cevap süresinin bitimini beklemeden, Kanunda öngörülen süreden önce 25.1.2007 tarihinde dava açtığı anlaşılmış olup, temyiz dilekçesinin verildiği 21.5.2007 tarihi itibarıyla dahi davacının başvurusuna İdarece bir cevap verilmemiş olması karşısında, Anayasal bir hak olan dava açma hakkının süreaşımı nedeniyle kullanılamayacağının kabulüne hukuken olanak bulunma(maktadır).” (Dan. 4. D., E. 2007/3301, K. 2008/3554, 13.10.2008, Lexpera).

11'inci maddesine göre idareye başvuruda bulunulması ihtiyaridir¹⁶ ve 11'inci maddede idari dava açılabilmesi için başvuru sonucunun beklenmesi gerektiğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Ancak idari işlemler dolayısıyla 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılan sulh istemli idari başvurular bakımından aynı durum söz konusu değildir. Çünkü 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde (m.12/2) açıkça sulh istemine ilişkin başvuru sonuçlanmadan¹⁷ dava açılmayacağı öngörülmüştür¹⁸. Buna göre idari işlemlerden dolayı hakları ihlal edilenlerin 659 sayılı

16 İYUK'un 11'inci maddesinde yer alan “*istenebilir*” kelimesinden 11'inci madde kapsamında yapılabilecek olan başvuruların ihtiyari başvurular olduğunu anlamaktayız.

17 Sulh başvurusu olumlu veya olumsuz sonuçlanmaktadır. Sulh başvurusunun olumlu sonuçlanması, idarenin sulh başvurusunu 659 sayılı KHK'ya uygun olarak yapılmadığı ve belli bir konuyu ve somut bir talebi içermediği gerekçeleriyle reddetmemesi üzerine başvurunun incelenmek üzere hukuki uyumsuzluk değerlendirme komisyonuna gönderilmesi, hukuki uyumsuzluk değerlendirme komisyonunun inceleme sonunda hazırlayacağı raporun yetkili merciye sunulması ve bu raporu göz önünde bulunduran yetkili merciin sulh başvurusunu kabul etmesi üzerine bir sulh tutanağı düzenlenmesi, idarenin ve kendisine sulh tutanağını imzalaması için en az on beş gün süre verilen başvurunun bu süre içerisinde sulh tutanağını imzalaması üzerine gerçekleşecektir (659 sayılı KHK, m.12/4-6-7). 659 sayılı KHK'ya göre (m.12/3) sulh başvurusunun olumlu sonuçlandırılmasına ilişkin sürecin altmış gün içinde tamamlanması şarttır. Sürecin söz konusu süre içinde tamamlanmaması halinde başvurunun idari dava açması mümkündür. Sulh başvurusunun olumsuz sonuçlanması ise başvurunun belli bir konuyu ve somut bir talebi içermediği gerekçesiyle idari makam tarafından reddedilmesi veya hukuki uyumsuzluk değerlendirme komisyonunun yapacağı inceleme neticesinde hazırlayacağı raporu göz önünde bulunduran yetkili merciin sulhu kabul etmemesi veya yetkili merciin kendisine sunulan raporu göz önünde bulundurarak sulh başvurusunu kabul etmesi ancak idarece düzenlenen, sulhun kabul edildiğine dair tutanağın başvuru veya idare tarafından imzalanmaması hallerinde söz konusu olacaktır (659 sayılı KHK, m.12/4-6-7).

18 Cidecigiller sulh usulünün uygulanmasıyla uyumsuzlukların yargı yeri önüne götürülmesine gerek kalmaksızın giderilmesi ve buna bağlı olarak yargı yerlerinin iş yükünün hafifletilmesinin amaçlandığı, sulh görüşmeleri tamamlanmadan (sulh istemine ilişkin başvuru sonuçlandırılmadan) dava açılmasının yargı yerlerinin iş yükünün azaltılmasına hizmet ettiğini ifade etmektedir (**Cidecigiller**, s. 274). Özder de 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesine göre sulh istemine ilişkin başvuru sonuçlanmadan dava açılmamasını sulh başvurusunda bulunma hakkı ile dava açma hakkının aynı anda kullanılamaması olarak ifade etmekte, sulh istemine ilişkin başvuru sonuçlanmadan dava açılmamasının hem başvuruda bulunan idarenin hem de yargı merciin meşgul edilmemesi amacıyla öngörüldüğünü söylemektedir (**Özder**, s. 76). Kağıtçıoğlu ise 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi (m.12/2) kapsamında idari işlemlerden doğan zararların karşılanması için yapılan sulh başvurularında idarenin cevabı (başvuru sonucu) beklenmeden yargı yoluna gidilememesini, kural olarak idari

KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında sulh istemli idari başvuruda bulunmaları ihtiyaridir; ancak dava açabilmek için başvurularının sonuçlanmasını beklemeleri zorunludur.

İdari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin haklarının yerine getirilmesi için sulh istemli ihtiyari idari başvuruda bulunmaları halinde 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi doğrultusunda mı yoksa, İYUK'un 12'nci maddesinde ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma haklarının saklı olduğunun öngörülmesi suretiyle atıfta bulunulan İYUK'un 11'inci maddesi doğrultusunda mı hareket edileceği hususunda hukuk kurallarının çatışması halinde sorunun nasıl çözüleceğine ilişkin yöntemlere değinildikten sonra, ayrı bir başlık altında değerlendirmelerde bulunacağız.

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi ile İYUK'un 11'inci maddesi arasında başvuru sonucunu beklemenin zorunlu olup olmaması bakımından farklılık bulunmakla birlikte 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi ile İYUK'un 13'üncü maddesi arasında söz konusu durum bakımından bir farklılık bulunmamaktadır. Zira 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde İYUK'un 13'üncü maddesi kapsamında yapılan idari başvuruların, başvuru- rucunun ayrıca sulh isteminde bulunmasına gerek olmaksızın 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılmış sulh başvurusu olarak kabul edileceği ortaya konulduktan sonra başvuru sonuçlanmadan dava açılabil- leceği yönünde bir hükme yer verilmemiş, tam aksine sulh istemine ilişkin başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır. 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde böyle bir hükme yer verilerek İYUK'un 13'üncü maddesiyle uyumlu bir düzenleme yapılmıştır.

İYUK'un 13'üncü maddesinde açıkça idareye yapılan başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı yönünde bir hükme yer verilmemiştir. Ancak bu madde kapsamında yapılan başvurunun sonucunun (idarenin baş-

işlemlerden kaynaklanan tam yargı davalarında dava açmadan önce idareye başvurma zorunluluğu bulunmadığı gerekçesiyle eleştirmekte, idari başvuruda bulunmak suretiyle idareyi harekete geçiren başvuru- rucunun idarenin vereceği cevabı (başvuru sonucunu) beklemeye katlanması gerektiğinin ifade edilebileceğini, ancak idarenin hareketsiz kaldığı süreçte başvuru- rucunun aleyhine bir sonuç çıkacağına ilişkin belirtilerin kendisini göstermesi (örneğin başvurunun neticesinin olumsuz olacağına dair resmi olmayan açıklamalarda bulunulması) halinde başvurunun sonucunun beklenmesinde başvuru- rucunun menfaatinin bulunmadığının açık olduğunu dile getirmektedir (Mutlu **Kağıtçıoğlu**, “İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdari Merci Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 30, Y. 7, Nisan 2017, s. 243-244).

zuruya açıkça vereceği olumsuz cevabın veya zımni ret süresinin sona ermesiyle gerçekleşecek olan zımni reddin) beklenmesi gerekmektedir. Çünkü başvuruda bulunma zorunluluğu, başvuru karşısında idarenin açıkça veya zımnen vereceği cevabı bekleme zorunluluğunu doğurmaktadır¹⁹. Nitekim İYUK'un 13'üncü maddesinde dava açma süresinin idarenin başvuruyu açıkça reddetmesi halinde ret kararının tebliğini izleyen günden itibaren, zımnen reddetmesi halinde ise zımni ret süresinin sona erdiği tarihten itibaren işlemeye başlayacağı ortaya konulmuş olup, bu hüküm dolayısıyla da başvuru sonucunun beklenilmesi gerektiği kanaatine ulaşılabilmektedir²⁰.

E. Zımni Ret Süresinin İYUK'un 11'inci ve 13'üncü Maddele- rinde Otuz Gün, 659 Sayılı KHK'nın 12'nci Maddesi'nde ise Altmış Gün Olarak Belirlenmiş Olması

İYUK'un 11'inci ve 13'üncü maddelerine göre zımni ret süresi otuz gün, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesine göre ise altmış gündür. İYUK'un 11'inci ve 13'üncü maddelerinde zımni ret süresinin otuz gün, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde ise altmış gün olarak belirlenmesi (zımni ret süresinin farklılık arz etmesi) İYUK'un 11'inci ve 13'üncü maddeleri ile 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi arasında zımni ret süresi bakımından çatışma (uyumsuzluk) bulunduğunu göstermektedir²¹. Hukuk kurallarının çatışması halinde sorunun nasıl çözüleceğine ilişkin yöntemlere değinildikten sonra, ayrı bir başlık altında söz konusu çatışma karşısında zımni ret süresinin otuz gün mü yoksa altmış gün mü olarak kabul edileceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunacağız.

19 İYUK'un 13'üncü maddesi kapsamında yapılan idari başvuru sonuçlanmadan (idarenin cevabı beklenmeden) dava açılması halinde davanın incelenmeksizin reddine karar verilecektir (**Yenice/Esin**, s. 253). Zira böyle bir durumda dava açma süresi işlemeye başlamış olmayacak, dolayısıyla dava açma hakkı henüz doğmamış olacaktır (Gürsel **Kaplan**, İdari Yargılama Hukuku, 9. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2023, s. 365).

20 Ayrıca bkz. **Kaplan**, İdari Yargı, s. 365.

21 Aynı yönde görüş için bkz. Ramazan **Yıldırım**/Serkan **Çınarlı**/Kerim **Azak**, Türk İdari Yargılama Hukuku Dersleri, C. 3, 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2023, s. 117; **Kaplan**, İdari Yargı, s. 366.

II. HUKUK KURALLARININ ÇATIŞMASI HALİNDE HANGİ HUKUK KURALININ UYGULANACAĞI HUSUSUNDA DİKKATE ALINAN ESASLAR

Aynı konuya sahip olan ve halen yürürlükte bulunan hukuk kuralları arasındaki çatışma (çelişme/aykırılık/bağdaşmama) hali ve çatışma karşısında hangi hukuk kuralının diğerini zımnen kaldırarak uygulanacağı (zaman bakımından uygulanmada hangisinin tercih edileceği) konusu bilimsel çalışmalarda, söz konusu kuralların normlar hiyerarşisindeki yeri, özel veya genel olmaları ile önceki (önceki tarihli/eski) veya sonraki (sonraki tarihli/yeni) olmaları göz önünde bulundurularak kanun, hukuk kuralı, hüküm kavramları bir arada kullanılmak suretiyle ele alınmaktadır²².

Çatışma hali gerek aynı türden hukuk kuralları²³ gerekse de farklı türden hukuk kuralları²⁴ arasında gerçekleşebileceğinden ve hukuk kuralı kavramının kapsamına hem kanunlar hem de diğer hukuk kuralları (örneğin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, hâlen yürürlükte bulunan kanun

-
- 22 Örnek olarak bkz. **Teziç**, s. 157; **Gözübüyük**, s. 82-83; **Edis**, s. 181-183; Tahir **Çağa**, “Özel Hüküm Genel Hükümü Daima Bertaraf Eder Mi?”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 3, 1991, s. 366-375; Kemal **Gözler**, Hukuka Giriş, 20. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2023, s. 381-397; Halil **Kalabalık**/Doğa Ekrem **Doğancı**, Temel Hukuk Bilgisi, 14. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s. 127-129; Turhan **Esener**, Hukuk Başlangıcı, 7. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul 2004, s. 249-250; Necip **Bilge**, Hukuk Başlangıcı, 36. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s. 206; Muhammet **Özekes**, Temel Hukuk Bilgisi, Yetkin Yayınevi, Ankara 2010, s. 85-86; Yasemin **Işıktaç**, Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulanması, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999, s. 139-140; Adnan **Güriz**, Hukuk Başlangıcı, 14. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 2012, s. 158; **Bozkurt**, s. 66-67; **Zevkililer/Havutçu/Gürpınar**, s. 28-30; **Kayıhan/Ünlütepe**, s. 155-157; Yaşar **Karayalçın**/Aynur **Yongalık**, Hukukta Öğretim-Kaynaklar-Metod, 8. Baskı, Sözkesen Matbaacılık, Ankara 2020, s. 226-228; Cem **Baygın**/Ahmet **Nar**, Medeni Hukuk Dersleri-I, 5. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2023, s. 86; Ali **Şafak**/Veysel **Bilgiç**, Hukuka Giriş, 4. Baskı, Selim Kitabevi, Ankara 2006, s. 54; Ali Nazım **Sözer**, Hukukta Yöntembilim, 6. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2017, s. 118-131; Muhammet **Özekes**, “Özel Hukuk-Kamu Hukuku ve Yargılama Hukuku Bakımından Kanunların Zaman İtibariyle Uygulanması”, Prof. Dr. Fırat Öztan’a Armağan, C. 2, Turhan Kitabevi, Ankara 2010, s. 2860-2861; **Kayıhan**, s. 249-251; İsmail **Kayar**/İlhan **Üzülmez**, Hukukun Temel Kavramları, 12. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2023, s. 294-295; İhsan **Erdoğan**, Hukuka Giriş, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024 s. 180; Ender Ethem **Atay**, Hukuk Başlangıcı, 9. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara 2021, s. 275-276. Hukuk kurallarının çatışması konusunu anlatırken atıfta bulunduğumuz yazarların eserlerinin sayfa numaralarından hangi yazarın hangi kavram ya da kavramları kullanarak konuyu ele aldığıının ve değerlendirmelerde bulunduğunun tespiti mümkündür.
- 23 Örneğin iki kanun hükmü veya iki yönetmelik hükmü arasında çatışma haliyle karşı karşıya kalınabilir.
- 24 Örneğin bir kanun hükmüyle yönetmelik hükmü arasında çatışma hali ortaya çıkabilir.

hükmünde kararname ve tüzükler, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler) girdiğinden konuyu esas itibarıyla hukuk kuralı kavramını kullanmak suretiyle ele almayı tercih etmekteyiz²⁵.

Çalışmamızın konusunu kanun-kanun hükmünde kararname çatışması oluşturmakta olduğundan normlar hiyerarşisinde farklı düzeyde bulunan hukuk kuralları arasındaki çatışma halinde ne şekilde hareket edileceğine bu başlık altında, kısaca değinmekle yetineceğiz. Dolayısıyla söz konusu çatışma halini ayrı bir başlık altında incelemeyeceğiz.

Konuları aynı olan, ancak normlar hiyerarşisinde farklı düzeylerde yer alan (aralarında altlık-üstlük ilişkisi bulunan) ve birbiriyle çatışan hukuk kurallarının varlığı halinde normlar hiyerarşisinde üstte bulunan kuralın, normlar hiyerarşisinde altında bulunan kuralın kendisiyle çatışan hükümlerini kaldırdığı (zımnen kaldırdığı) kabul edilir²⁶. Dolayısıyla böyle bir durumda, *lex superior* esasına (ilkesine) göre normlar hiyerarşisinde altta bulunan hukuk kuralı değil üstte bulunan hukuk kuralı uygulanır²⁷. Altta bulunan hukuk kuralının özel nitelikli veya sonraki tarihli, normlar hiyerarşisinde üstte bulunan hukuk kuralının ise genel nitelikli veya önceki tarihli olması bu esasın uygulanmasına engel teşkil etmez²⁸.

-
- 25 Aynı yönde tercih için bkz. Ömer **Anayurt**, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, 24. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s. 325-327; **Baygın/Nar**, s. 84-86. Ayrıca bkz. Halûk Hâdi **Sümer**, Hukuka Giriş, 7. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s. 28-30. Örneğin **idarenin bireysel idari işlem tesis etmeden önce, sonradan çıkarılan kanunla yönetmelikle çatışan bir hükmün sevk edildiğini fark etmesi**, çatışma halinin apaçık şekilde ortada olması ve yönetmelik hükmünün uygulanmasının kişi aleyhine sonradan telafisi mümkün olmayan veya telafisi çok güç sonuçlar doğuracak olması halinde kanuna aykırılık teşkil eden yönetmelik hükmünü değil kanun hükmünü dikkate alması gerektiğinin savunulabileceğini düşünmekteyiz. Anayasa'nın 137'nci maddesi gereğince hiyerarşik yapılanmada hangi konumda olduğuna bakılmaksızın amirinden aldığı emrin Anayasa'ya uygunluğunu dahi gözetme ve Anayasa'ya aykırı gördüğü emri amirine bildirme yükümlülüğü getirilen kamu görevlisinin apaçık şekilde üst norma aykırı işlem hakkında gerekli hassasiyeti göstermesi haklı bir beklenti olarak görülebilir.
- 26 **Sümer**, s. 30; **Anayurt**, s. 327. Ayrıca bkz. **Sözer**, s. 120.
- 27 **Şafak/Bilgiç**, s. 55; **Özekes**, THB, s. 85; **Kalabalık/Doğanç**, s. 128; **Atay**, s. 275; **Baygın/Nar**, s. 85.
- 28 **Gözler**, 2023, s. 393-394.

A. Hukuk Kurallarından Hangisinin Genel Nitelikli Hukuk Kuralı Hangisinin Özel Nitelikli Hukuk Kuralı Olduğunun ve Hangisinin Önceki Tarihli Hukuk Kuralı Hangisinin Sonraki Tarihli Hukuk Kuralı Olduğunun Dikkate Alınması

Normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde bulunan hukuk kurallarının bir-biriyle çatışması mümkündür. Bu başlık altında böyle bir çatışma hali karşısında hangi hukuk kuralının zımnen kaldırılmış sayılacağı ve buna bağlı olarak hangi hukuk kuralının uygulanacağı konusu ele alınacaktır. Bu konunun ele alınmasında hukuk kurallarının birbirleri karşısında genel ve özel nitelikli olmaları ile önceki tarihli ve sonraki tarihli olmaları göz önünde bulundurularak yapılan değerlendirmeleri dikkate alacağız²⁹.

Bir hukuk kuralının genel nitelikli hukuk kuralı mı yoksa özel nitelikli hukuk kuralı mı olduğunun tespitinde hukuk kuralının kapsamı göz önünde bulundurulmaktadır. Özel nitelikli hukuk kuralıyla düzenlenmiş olan alanın yanında başka alanları da kapsayan, dolayısıyla daha geniş uygulama alanına sahip olan, bir konuyu ana hatlarıyla düzenleyen ve özel nitelikli hukuk kuralının bulunmadığı hallerde uygulanması mümkün olan hukuk kuralı genel nitelikli hukuk kuralı, genel nitelikli hukuk kuralı kapsamında bulunan tek ya da birkaç durum bakımından uygulanması mümkün olan, genel nitelikli hukuk kuralıyla düzenlenen konunun belirli bir kısmını düzenleyen veya genel nitelikli hukuk kuralının da kapsamına giren hususlarda kişi, yer, zaman ve konu bakımından istisna öngören hukuk kuralı ise özel nitelikli hukuk kuralıdır³⁰.

29 Özel nitelikli hukuk kuralı (özel hüküm) ve genel nitelikli hukuk kuralı (genel hüküm) kavramları “nispidir”. Buna göre hukuk kuralları birbirlerine nispetle (birbirleri karşısında) özel nitelikli veya genel nitelikli hukuk kuralı (özel hüküm veya genel hüküm) niteliğine sahip olabilirler (Çağa, s. 370; Gözler, 2023, s. 388. Ayrıca bkz. Kalabalık/Doğancı, s. 128). Nispilik ayrı kanunlarda bulunan kurallar arasında olabileceği gibi aynı kanunda yer alan hükümler arasında da olabilir (Esener, s. 249-250). Özel nitelikli hukuk kuralı ve genel nitelikli hukuk kuralı arasındaki nispilek ilişkisi önceki tarihli hukuk kuralı ile sonraki tarihli hukuk kuralı arasındaki ilişkide de mevcuttur.

30 Gözler, 2023, s. 388-389. Yargıtay vermiş olduğu bir kararında “hukuk kuralının (kanunun) kapsamına giren kişi ve durumları ölçüt olarak” hangi hukuk kuralının genel nitelikli, hangi hukuk kuralının özel nitelikli hukuk kuralı sayılacağını şu şekilde açıklamıştır: “Hükümlerinin mahiyeti itibarıyla herkese veya her olaya uygulanması mümkün olan kanunlara “genel kanun” denilmektedir. Buna karşın belli kişilere veya belli olaylara uygulanan kanunlara ise özel kanun denmektedir.” (Yarg. 4. CD., E. 2012/28180, K. 2013/14227, 09.05.2013, Lexpera).

Hukuk kurallarından hangisinin önceki tarihli hukuk kuralı, hangisinin sonraki tarihli hukuk kuralı sayılacağına tespitinde kuralın kabul tarihinin mi yoksa yürürlük tarihinin mi dikkate alınacağına da değinmenin yararlı olacağını düşünmekteyiz. Doktrinde hukuk kurallarının bir türünü oluşturan kanunların uygulanmasında yürürlük ve kabul tarihleri göz önünde tutularak değerlendirmelerde bulunulmuş olup, söz konusu değerlendirmelerin kanun niteliğine sahip olmayan hukuk kuralları (örneğin yönetmelikler) bakımından da göz önünde bulundurulması mümkündür³¹. Bu konu ile ilgili olarak doktrinde kimi yazarlar kanunun (hukuk kuralının) yasama organı (hukuk kuralını koyan) tarafından kabul edildiği tarihin³², kimi yazarlar ise kanunun (hukuk kuralının) yürürlük tarihinin³³ dikkate alınması gerektiğini ifade etmektedir. Kanaatimizce ilgili hukuk kuralında veya kurallarında aksi öngörülmediği takdirde³⁴, hangi hukuk kuralının önceki tarihli hukuk kuralı, hangi hukuk kuralının sonraki tarihli hukuk kuralı olduğunun tespitinde, hukuk kuralının kapsamına girenler bakımından uygulanmasını sağlaması sebebiyle yürürlük tarihinin dikkate alınması yerinde olacaktır.

31 **Gözler**, 2023, s. 388. Gözler konuyu kanunun kabul, yayın ve yürürlük tarihleri bakımından incelemekte ve kanunun kabul (yapılma) tarihinden yasama organı tarafından son oylamanın yapıldığı tarihin anlaşılması gerektiğini ifade etmektedir. (**Gözler**, 2023, s. 388).

32 A. Şeref **Gözübüyük**, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, 37. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, s. 83; **Gözler**, 2023, s. 387-388.

33 **Edis**, s. 181-182; **Esener**, s. 250. Ayrıca bkz. **Atay**, s. 275.

34 Mevzuatta hangi hukuk kuralının uygulanacağına ilişkin hüküm bulunması halinde öncelik-sonralık ilişkisine bakılmaksızın söz konusu hükmün dikkate alınması gerekir. Nitekim Anayasa'da (m.90/5) kanun hükmünde olduğu kabul edilen, dolayısıyla normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı düzeyde bulunan milletlerarası antlaşmalar ile kanunların birbiriyle çatışması halinde tarihlerine bakılmaksızın milletlerarası antlaşma hükümlerinin uygulanacağını ortaya koyan bir düzenleme bulunmaktadır. Anayasa'ya göre (m.90/5) *"usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir... Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır."* Türk Ceza Kanunu'nun (TCK'nın) zaman bakımından uygulanması hususunda da TCK'da hüküm bulunmakta olup, TCK'ya göre (m.7/2) *"suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur."* Buna göre hangi hukuk kuralının önceki tarihli, hangi hukuk kuralının sonraki tarihli olduğu gözetilmeksizin failin lehine olan hukuk kuralı (kanun hükmü) dairesinde hareket edilmesi gerekir.

B. Hukuk Kurallarından İkisinin de Genel veya Özel Nitelikli Olması, Ancak Bunlardan Birisinin Önceki Tarihli Birisinin ise Sonraki Tarihli Hukuk Kuralı Olması Halinde Sonraki Tarihli Hukuk Kuralının Uygulanması

Normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde bulunan, aynı konuyu düzenleyen ve her ikisi de genel veya özel nitelikli olan iki hukuk kuralının bulunduğu hallerde, başka bir deyişle aynı konunun daha sonra başka bir hukuk kuralıyla düzenlendiği, fakat sonraki hukuk kuralıyla önceki tarihli hukuk kuralının açıkça yürürlükten kaldırılmadığı durumlarda sonraki tarihli hukuk kuralının önceki tarihli hukuk kuralının kendisiyle çatışma halinde bulunan hükümlerini zımni olarak kaldırdığı kabul edilir³⁵ ve *lex posterior* esasına (ilkesine) göre sonraki tarihli hukuk kuralı uygulanır³⁶.

C. Önceki Tarihli Hukuk Kuralının Genel Nitelikli, Sonraki Tarihli Hukuk Kuralının ise Özel Nitelikli Hukuk Kuralı Olması Halinde Sonraki Tarihli ve Özel Nitelikli Hukuk Kuralının Uygulanması

Normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer alan, konuları aynı olan ve birbiriyle çatışan hukuk kurallarından önceki tarihli hukuk kuralının genel nitelikli, sonraki tarihli hukuk kuralının ise özel nitelikli olması halinde sonraki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının kapsamına giren (düzenlediği) konular bakımından önceki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralını zımni olarak kaldırdığı kabul edilir³⁷. Böyle bir durumda hem *lex posterior* hem *lex specialis* esası (ilkesi) gereğince sonraki tarihli ve özel nitelikli

35 Teziç, s. 157; Güriz, s. 158; Gözübüyük, s. 82; Bilge, s. 206; Zevkliler/Havutçu/Gürpınar, s. 29; Anayurt, s. 325-326; Sümer, s. 29; Şafak/Bilgiç, s. 54; Kayıhan, s. 249; Atay, s. 278; Özkes, THB, s. 86; Özkes, Armağan, s. 2861. Ayrıca bkz. AYM, E. 1965/40, K. 1966/15, 15.03.1966, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası; Yarg. 4. CD., E. 2012/28180, K. 2013/14227, 09.05.2013, Lexpera.

36 Bozkurt, s. 67; Edis, s. 181; Anayurt, s. 325-326; Sözer, s. 122-123, 131; Esener, s. 250; Gözler, 2023, s. 395; Zevkliler/Havutçu/ Gürpınar, s. 29; Erdoğan, s. 180; Baygın/Nar, s. 85; Kayıhan/Ünlütepe, s. 156. Ayrıca bkz. Yarg. HGK., E. 2003/253, K. 2003/270, 02.04.2003, Lexpera.

37 Teziç, s. 158; Gözübüyük, s. 82; Bilge, s. 206; Sümer, s. 29; Atay, s. 266; Şafak/Bilgiç, s. 55; Özkes, THB, s. 86; Kayar/Üzülmez, s. 295; Özkes, Armağan, s. 2861; Kayıhan/Ünlütepe, s. 156; Kayıhan, s. 249; Anayurt, s. 326.

hukuk kuralı uygulanır³⁸. Ancak sonraki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının kapsamına almadığı (düzenlemediği) konularda³⁹ ve sonraki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralında önceki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının uygulanacağı öngörülme suretiyle önceki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralına yollamada bulunulduğu hallerde⁴⁰ önceki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının uygulanmasına devam olunur.

D. Önceki Tarihli Hukuk Kuralının Özel Nitelikli Hukuk Kuralı, Sonraki Tarihli Hukuk Kuralının ise Genel Nitelikli Hukuk Kuralı Olması Halinde Hangi Hukuk Kuralının Uygulanacağı Hususunda Doktrinde Çok Sayıda Görüşün Bulunması

Önceki tarihli hukuk kuralının özel nitelikli, sonraki tarihli hukuk kuralının ise genel nitelikli olması halinde sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralını zımnen kaldırıp kaldırmadığı, dolayısıyla önceki tarihli hukuk kuralı karşısında sonraki tarihli olması sebebiyle genel nitelikli hukuk kuralının uygulanıp uygulanmayacağı hususunda doktrinde çok sayıda görüş bulunmaktadır. Doktrinde yazarların bir kısmı böyle bir durumda sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralını kaldırmayacağını (zımnen kaldırmayacağını) belirtmekte⁴¹, *lex specialis* esası (ilkesi) gereğince genel nitelikli ve sonraki tarihli hukuk kuralının değil, önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının uygulanacağını ifade

-
- 38 **Gözler**, 2023, s. 395; **Baygın/Nar**, s. 86. Ayrıca bkz. **Bozkurt**, s. 67; **Edis**, s. 182; **Güriz**, s. 158; **Sözer**, s. 124-125, 131; **Esener**, s. 250; **Zevkliler/Havutçu/Gürpınar**, s. 30; **Erdoğan**, s. 180. Danıştay konuya ilişkin olarak vermiş olduğu bir kararda önceki genel kanun-sonraki özel kanun ilişkisinde önceki genel kanunun değil sonraki özel kanunun uygulanacağını şu şekilde ifade etmiştir: "... *Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu*'ndaki anılan 24. madde hükmü, özel ve sonraki bir kanun, *Emlak Vergisi Kanunu*'ndaki anılan 22. madde hükmü ise, genel ve önceki bir kanundur. "Özel ve sonraki kanun hükmünün genel ve önceki kanun hükmü yerine uygulanması gerektiği" yolundaki hukuk ilkesi karşısında, *Emlak Vergisi muafiyetinin nasıl düzenleneceği* konusundaki her iki kanundan, özel ve sonraki kanun olan *Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu*'ndaki anılan 24. madde hükmünün uygulanması gerekecektir." (Dan. İBK, E. 1987/3 K. 1988/1, 11.02.1988, Lexpera). Ayrıca bkz. Yarg. HGK, E. 2003/253, K. 2003/270, 02.04.2003, Lexpera; Yarg. 4. CD., E. 2012/28180 K. 2013/14227, 09.05.2013, Lexpera).
- 39 **Bozkurt**, s. 67; **Edis**, s. 182; **Zevkliler/Havutçu/Gürpınar**, s. 30; **Kayihan/Ünlütepe**, s. 156; **Kayihan**, s. 250.
- 40 **Bozkurt**, s. 67; **Çağa**, s. 371, 373; **Zevkliler/Havutçu/Gürpınar**, s. 30.
- 41 **Gözübüyük**, s. 82; **Özekes**, THB, s. 86; **Kayar/Üzülmez**, s. 295. Ayrıca bkz. **Şafak/Bilgiç**, s. 55; **Karayağcın/Yongahık**, s. 227.

etmektedir⁴². Aksi yönde bir görüş olarak ise sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralıyla önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralında düzenlenmiş olan bir konuda düzenleme yapılmış olması halinde sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralını zımni olarak kaldırmış olacağı ifade edilmektedir⁴³.

Doktrinde kimi yazarlar ise böyle bir durumda sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralını kaldırıp (zımnen kaldırıp) kaldırmadığını, dolayısıyla hangi hukuk kuralının uygulanacağını bilinemeyeceğini (sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralını devre dışı bırakıp bırakmadığının doğrudan ortaya konulamayacağını/bu konuda kesin bir kuralın mevcut olmadığını) dile getirmektedir⁴⁴. Her ne kadar *lex specialis* esası gereğince önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının uygulanacağı söylenebilecek olsa da⁴⁵ her zaman bu esasa göre hareket etmenin doğru olmayacağı belirtilmekte olup⁴⁶, ancak yorum yöntemlerinden faydalanılarak önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralı ile sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralı arasındaki çatışmada çözümün bulunabileceği ifade edilmektedir⁴⁷.

Kanun koyucunun (kuralı koyanın) iradesinin ne olduğunun belirlenmesinde iki temel görüşün bulunduğunu söylemek mümkündür: **1)** Hukuk kurallarının kapsamını (ayrıntı düzeyini) dikkate alan görüş. **2)** Sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının günün değişen koşulları doğrultusunda yenilikçi bir anlayışla ve amaçla yapılıp yapılmadığını dikkate alan görüş.

1) Hukuk kurallarının kapsamını (ayrıntı düzeyini) dikkate alan görüş: Sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralıyla belirli bir hukuki alanın olabildiğince tam bir şekilde düzenlenmesi halinde sonraki tarihli ve genel

42 **Bozkurt**, s. 67. Ayrıca bkz. **Sözer**, s. 127, 131. Yargıtay vermiş olduğu bir kararında “...umumi hükümle hususi hüküm karşılaştığı zaman, hadiseye ancak hususi hükmün tatbik olunabilmesi, hukukun umumi kaidelerindendir.” ifadesine yer vermiştir (Yarg. İBHGK, E. 1958/15 K. 1958/6, 04.06.1958, Lexpera). Bununla birlikte Bozkurt, sonraki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının uygulanacağını ifade ettikten sonra, her zaman bu esasa bağlı kalınmasının doğru olmayacağını, metin içinde ayrıca değineceğimiz üzere böyle bir halde kanun koyucunun iradesinin ne olduğunun araştırılmasının en uygun çözüm olacağını dile getirmektedir (**Bozkurt**, s. 67).

43 **Teziç**, s. 158.

44 **Işıktaç**, s. 139-140; **Anayurt**, s. 326; **Gözler**, 2023, s. 395. Ayrıca bkz. **Kalabalık/Doğancı**, s. 129.

45 **Bozkurt**, s. 67; **Güriz**, s. 158. Ayrıca bkz. **Kayıhan/Ünlütepe**, s. 156.

46 **Bozkurt**, s. 67.

47 **Işıktaç**, s. 139-140; **Anayurt**, s. 326.

nitelikli hukuk kuralının önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralını kaldırdığı (zımnen kaldırdığı) yönünde güçlü bir karinenin ortaya çıktığı belirtilmekte⁴⁸, dolayısıyla kanun koyucunun sonraki genel kanunla bir alanı kapsamlı bir şekilde düzenlemesi halinde iradesinin o alanda esas itibarıyla yalnızca sonraki genel kanunun (sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının) uygulanacağı yönünde değerlendirmede bulunmaktadır.

2) Sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının günün değişen koşulları doğrultusunda yenilikçi bir anlayışla ve amaçla yapılıp yapılmadığını dikkate alan görüş: Sonraki tarihli hukuk kuralının genel nitelikli olmakla birlikte yeni olması sebebiyle kendisine aykırılık teşkil eden bütün hükümleri (dolayısıyla bunlar içerisinde önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının kendisine aykırı olan hükümlerini) yürürlükten kaldırdığının kabul edilebileceği belirtilmekte⁴⁹, sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralıyla düzenlenen konuya yeni bir bakış açısı getirildiği ve bununla çıkar dengelerinin artık farklı değerlendirdiği sonucuna ulaşıyorsa sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralı hükümlerinin uygulanacağı dile getirilmektedir⁵⁰. Sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının hangi amaçla yapıldığının belirlenmesinde kanun koyucunun (hukuk kuralını koyanın) iradesinin (amacının) ne yönde olduğunun araştırılması suretiyle bir sonuca ulaşılması gerektiği (en uygun çözümün bulunabileceği) ifade edilmektedir⁵¹. Kanun koyucunun iradesinin ne olduğunun tespit edilmesi

48 Işıktaç, s. 140.

49 Edis, s. 183.

50 Zevkliler/Havutçu/Gürpınar, s. 30; Bozkurt, s. 67. Ayrıca bkz. Kayıhan, s. 250; Yarg. 4. CD, E. 2012/28180, K. 2013/14227, 09.05.2013, Lexpera.

51 Bozkurt, s. 67; Güriz, s. 158; Bilge, s. 206; Sümer, s. 29; Atay, s. 266; Şafak/Bilgiç, s. 55; Baygın/Nar, s. 86. Ayrıca bkz. Esener, s. 250; Kalabalık/Doğancı, s. 129. Ayrıca bkz. Özkes, Armağan, s. 2861; Zevkliler/Havutçu/Gürpınar, s. 30; Kayıhan, s. 250; Yarg. HGK, E. 2003/253, K. 2003/270, 02.04.2003, Lexpera; Yarg. 4. CD, E. 2012/28180, K. 2013/14227, 09.05.2013, Lexpera. Sonraki hukuk kuralıyla (sonraki özel hüküm getirilmekle) önceki hukuk kuralının (önceki genel hükmün) uygulanmasına devam edilip edilemeyeceğine ilişkin olarak sonraki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının (sonraki özel kanunun/sonraki özel hükmün) önceki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralını (önceki genel kanunu/önceki genel hükmü) bertaraf ettiğinin kesin biçimde söylenemeyeceği, kanun koyucunun bir konuda getirdiği özel hükümle (çıkardığı özel kanunla) o konuda artık yalnızca özel hükmün (özel kanunun) uygulanmasını arzu ettiği sonucuna varılması halinde özel hükmün (özel kanunun) genel hükmü (genel kanunu) bertaraf etmiş olacağı, kanun koyucunun doğrudan veya dolaylı olarak genel hükmü (genel kanunu) bertaraf etme amacını ortaya koymaması ve maddenin yazılış tarzından yola çıkarak da kanun koyucunun amacının anlaşılabilmesi halinde özel hükmün uygulanmasının ancak genel hükmün (genel kanunun) uygulanmasının özel hükmü (özel kanunu) uygulanamaz hale getirdiği hallerde söz konusu olacağı belirtilmektedir (Çağa, s. 373-375).

için sonraki genel kanunun (sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralının) gerekçelerinin ve sonraki genel kanuna (sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralına) yönelik olarak yapılan meclis müzakerelerinin incelenerek sonraki genel kanunla (sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralıyla) önceki özel kanunun (önceki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının) hükümlerini kaldırma amacının güdülüp güdülmediğinin belirlenmesi üzerine bir sonuca ulaşmanın savunulabileceği ifade edilmektedir⁵².

III. İYUK'UN 12'NCİ VE 13'ÜNCÜ MADDELERİ İLE 659 SAYILI KHK'NIN 12'NCİ MADDESİ ARASINDA GENEL NİTELİKLİ HUKUK KURALI-ÖZEL NİTELİKLİ HUKUK KURALI İLİŞKİSİ BULUNMASI

İdari işlemler ve eylemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi amacıyla yapılan idari başvurular bakımından İYUK'un 12'nci ve 13'üncü maddeleri ile 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi arasında genel nitelikli hukuk kuralı-özel nitelikli hukuk kuralı ilişkisi bulunmaktadır. İYUK'un 12'nci ve 13'üncü maddeleri 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi karşısında genel nitelikli hukuk kurallarını, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi de İYUK'un 12'nci ve 13'üncü maddeleri karşısında özel nitelikli hukuk kurallarını içermektedir⁵³. İYUK'un 12'nci ve 13'üncü maddeleri ile 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi arasında genel nitelikli hukuk kuralı-özel nitelikli hukuk kuralı ilişkisi olduğunu İYUK'un 11'inci maddesinin tüm idari başvurulara, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin ise yalnızca sulh istemli idari başvurulara ilişkin olmasına ve

⁵² Edis, s. 183.

⁵³ İYUK'un 12'nci maddesinde aynı Kanun'un 11'inci maddesine yapılan atıf dolayısıyla aslında 11'inci madde ile 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi arasında böyle bir ilişkinin bulunduğunu ortaya koymak istemiş bulunmaktayız. Ayrıca bkz. **Odyakmaz/Çınarlı/Avcıoğlu Aksoy**, s. 84. İYUK'un 11'inci maddesinin genel bir usul kanunun içerisinde bulunması ve söz konusu maddede idari usule ilişkin genel kuralların düzenlemiş olması sebebiyle İYUK'un 11'inci maddesine göre yapılan idari başvurunun diğer kanunlarda (özel kanunlarda) düzenlenmiş olan idari başvuru yolları karşısında genel nitelikli olduğu ifade edilmektedir (**Bayraktar Güler**, s. 35). Buna göre İYUK'un 11'inci maddesinde düzenlenen idari başvuru usulü genel kural niteliğine sahip olup, söz konusu başvuru usulü İYUK'un 11'inci maddesi kapsamında yapılan başvuruların yanı sıra diğer kanunlarda öngörülen idari başvurularda da uygulanmaktadır (Mehmet Akif **Bardakcı**, "Madde Sistematiği ile İdari Yargılama Hukuku", Editör, Zehreddin Aslan, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s. 197). Ancak diğer kanunlarda idari başvuru usulüne ilişkin İYUK'un 11'inci maddesinde öngörülen usulden farklı usullerin öngörüldüğü hallerde İYUK'un 11'inci maddesi değil, söz konusu kanunlarda öngörülen usulün uygulanması gerekmektedir.

İYUK'un 12'nci ve 13'üncü maddelerinin tüm idarelere karşı yapılan idari başvurularda uygulanabilmekle birlikte 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin tüm idarelere değil ancak 659 sayılı KHK kapsamında bulunan idarelere yapılan başvurularda uygulanabilmesine bağlamak mümkündür⁵⁴. 659 sayılı KHK'ya göre (m.1) bu KHK'nın kapsamına “*genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar...Kurulu ve Sayıştay dâhil) ve özel bütçeli idareler.*” girmektedir. Buna göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları⁵⁵ ve özerk bütçeli olmaları itibarıyla kamu iktisadi teşebbüsleri⁵⁶ 659 sayılı KHK kapsamında yer almamaktadır.

IV. İYUK'UN 12'NCİ MADDESİ İLE 659 SAYILI KHK'NIN 12'NCİ MADDESİ ARASINDA BAŞVURU SONUCUNU BEKLEME ZORUNLULUĞU BAKIMINDAN ÖNCEKİ TARİHLİ HUKUK KURALI-SONRAKİ TARİHLİ HUKUK KURALI İLİŞKİSİ BULUNMASI

İdari işlemlere karşı ihtiyari olarak yapılan idari başvurularda başvuru sonucunu bekleme zorunluluğu bakımından İYUK'un 12'nci maddesi ile 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi arasında önceki tarihli hukuk kuralı–sonraki tarihli hukuk kuralı ilişkisi bulunmakta olup, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi sonraki tarihli hukuk kuralını içermektedir. Zira İYUK'un

54 İdari işlemlere karşı yapılan ihtiyari idari başvurularda 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin uygulanması için başvuruda bulunulan idarenin 659 sayılı KHK kapsamına giren idarelerden birisi olmasının ve ayrıca başvuru dilekçesinde uğranılan zararın sulh yoluyla giderilmesinin istenildiğinin belirtilmesi gerekmektedir. Zararın giderilmesi için başvuruda bulunulan idarenin 659 sayılı KHK kapsamındaki idarelerden olmaması halinde veya başvuru dilekçesinde zararın sulh yoluyla giderilmesi talebinde bulunulmadığı takdirde 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde öngörülen esaslar doğrultusunda sulh yöntemi uygulanamayacaktır. İdari eylemlerden doğan zararların karşılanmasına yönelik olarak idareye yapılan başvurular bakımından ise başvuru dilekçesinde uğranılan zararın sulh yoluyla giderilmesi talebine yer verilmesi şart olmayıp, başvuru dilekçesinde uğranılan zararın sulh yoluyla giderilmesi talebinde bulunulmasa bile zararın giderilmesinde 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde düzenlenen sulh yöntemi uygulanacaktır. Zira 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesine göre (m.12/1) “...2577 sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanununun 13'üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvurular da sulh başvurusu olarak kabul edilir ve bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde incelenir.*”

55 **Günday**, s. 36; **Kaplan**, İdari Yargı, s. 49.

56 **Kararslan**, s. 88.

idari işlemlere karşı ihtiyari olarak idari başvuruda bulunulması halinde başvuru sonucu beklenmeden dava açılmasına engel teşkil eden bir hüküm içermeyen 12'nci maddesi 06.01.1982 tarihinde kabul edilen İYUK'un 20.01.1982 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla, 659 sayılı KHK'nın idari işlemlere karşı yapılan sulh istemli ihtiyari idari başvurularda başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağını öngören 12'nci maddesi (m.12/2) ise 26.09.2011 tarihinde kabul edilen 659 sayılı KHK'nın 02.11.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir⁵⁷.

V. İYUK'UN 12'NCİ VE 13'ÜNCÜ MADDELERİ İLE 659 SAYILI KHK'NIN 12'NCİ MADDESİ ARASINDA ZİMNİ RET SÜRESİ BAKIMINDAN SONRAKİ TARİHLİ HUKUK KURALI-ÖNCEKİ TARİHLİ HUKUK KURALI İLİŞKİSİ BULUNMASI

İYUK'un 12'nci ve 13'üncü maddeleri ile 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi arasında zimni ret süresi bakımından sonraki tarihli hukuk kuralı-önceki tarihli hukuk kuralı ilişkisi bulunmakta olup, İYUK'un 12'nci ve 13'üncü maddeleri sonraki tarihli hukuk kuralını içermektedir. Zira 659 sayılı KHK'nın zimni ret süresinin altmış gün olarak öngörüldüğü 12'nci maddesi (m.12/2) 26.09.2011 tarihinde kabul edilen 659 sayılı KHK'nın 02.11.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmişken, İYUK'un 11'inci (ve dolayısıyla 12'nci) maddesi ile 13'üncü maddesinde daha önce altmış gün olarak belirlenmiş olan zimni ret süresinin otuz güne indirilmesi 08.07.2021 tarihinde kabul edilen ve 14.07.2021 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7331 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la⁵⁸ (m.2, m.3) gerçekleşmiştir.

VI. İYUK'UN 12'NCİ VE 13'ÜNCÜ MADDELERİ İLE 659 SAYILI KHK'NIN 12'NCİ MADDESİ ARASINDAKİ ÇATIŞMANIN NORMLAR HİYERARŞİSİNDE ÜSTTE YER ALAN KURALIN ALTTA YER ALAN KURAL KARŞISINDA ÜSTÜN TUTULMASI ESASINA GÖRE GİDERİLEMEMESİ

2017 yılında, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la⁵⁹ (m.16/E) Anayasa'da yapılan değişiklikler kapsamında kanun hükmünde kararname adı altında hukuki işlem

57 Ayrıca bkz. 659 sayılı KHK, m.19.

58 R.G., 14.07.2021, S. 31541.

59 R.G., 11.02.2017, S. 29976.

yapma yöntemine son verilmiş⁶⁰, ancak söz konusu Kanun’la mevcut kanun hükmünde kararnameler yürürlükten kaldırılmamıştır. Zira 6771 sayılı Kanun’da (Geçici Madde 21/F) “*bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür.*” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre şimdiye kadar yürürlükten kaldırılmamış olan 659 sayılı KHK hükümlerinin halen uygulanması mümkündür.

Kanun hükmünde kararnameler, maddi bakımdan kanun gücüne sahip olan düzenlemeler olup⁶¹, normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı düzeyde bulunduğundan, (kanunların kanun hükmünde kararnamelere üstünlüğü bulunmadığından) kanunda yer alan bir hukuk kuralıyla kanun hükmünde kararnamede yer alan hukuk kuralının çatışması halinde çatışmanın normlar hiyerarşisinde altta yer alan hukuk kuralının değil üstte yer alan hukuk kuralının uygulanacağını öngören *lex superior* esasına göre çözümlenmesi mümkün değildir⁶². Dolayısıyla İYUK’un 12’nci maddesi ile 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi arasında başvuru sonucunu bekleme zorunluluğu, İYUK’un 12’nci ve 13’üncü maddeleri ile 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi arasında da zımni ret süresi bakımından ortaya çıkan çatışma sorunu normlar hiyerarşisinde üstte yer alan kuralın altta yer alan kural karşısında üstün tutulması esasına göre giderilemeyecektir.

60 2017 yılında 6771 sayılı Kanun’la yapılan değişikliklerden önce Anayasa’da (m.91 ve m.121) Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname çıkarması yetkisi verilmişti. 2017 yılında 6771 sayılı Kanun’la (m.16/A) Anayasa’da yapılan değişiklikler kapsamında hukuki varlığına son verilen Bakanlar Kurulu’nun olağan dönemde kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi Anayasa’nın 91’inci maddesine göre TBMM’nin kanunla kendisine yetki vermesine bağlıydı. Ancak Anayasa’ya göre (m.121/3 ve m.122/2-3) olağanüstü hâl veya sıkıyönetim hukuki rejiminin yürürlükte olduğu dönemlerde Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun TBMM’nin kanunla yetki vermesine gerek olmaksızın olağanüstü hâlin veya sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bulunmaktaydı.

61 Hasan **Tahsin Fendoğlu**, Hukuka Giriş, 9. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2020, s. 137.

62 Kemal **Gözler**, Hukuka Giriş, 13. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2016, s. 188.

VII. İYUK'UN 12'NCİ MADDESİ İLE 659 SAYILI KHK'NIN 12'NCİ MADDESİ ARASINDA BAŞVURU SONUCUNU BEKLEME ZORUNLULUĞU BAKIMINDAN ORTAYA ÇIKAN ÇATIŞMANIN SONRAKİ TARİHLİ VE ÖZEL NİTELİKLİ HUKUK KURALININ UYGULANMASI ESASINA GÖRE GİDERİLEBİLMESİ

İdari işlemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi için yapılan sulh istemli ihtiyari idari başvurularda başvuru sonucu beklenmeden dava açılıp açılmamasına ilişkin çatışmanın önceki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralı karşısında sonraki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralının uygulanması esasına göre giderilmesi mümkündür. Çünkü 659 sayılı KHK ile İYUK arasında, normlar hiyerarşisindeki konumları itibarıyla altlık-üstlük ilişkisi bulunmamaktadır ve ne 659 sayılı KHK'da ne de İYUK'ta aynı konuda farklı hükümlerin bulunması halinde 659 sayılı KHK veya İYUK hükümlerinin uygulanacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Buna göre idari işlemler dolayısıyla ortaya çıkan hak ihlallerinin giderilmesi amacıyla 659 sayılı KHK kapsamında bulunan idarelere yapılan sulh istemli ihtiyari idari başvurularda İYUK'un 12'nci maddesi değil 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi uygulanacak, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde (m.12/2) sulh istemine ilişkin başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı öngörüldüğünden sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılması mümkün olmayacaktır.

Esasında 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde (m.12/2) idari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiği iddiasıyla idareye sulh başvurusunda bulunanların başvuruları sonuçlanmadan dava açılmayacağının öngörülmesinin Anayasa'nın 13'üncü ve mülga 91'inci maddelerine aykırılık teşkil ettiğini düşünmekteyiz. Düzenlemenin Anayasa'nın 13'üncü maddesine aykırı olmasının sebebi, Anayasa'nın 13'üncü maddesinde temel hakların ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği öngörüldüğü halde, başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı hükmüne yer verilerek temel haklar ve hürriyetler arasında yer alan hak arama hürriyetinin (m.36)⁶³ ve yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkının (m.40)⁶⁴ KHK ile sınırlandırılmış olmasıdır. Kanunimizce KHK'nın 12'nci maddesinde başvuruyu sonuçlandırma süresi

63 Anayasa'nın 36'ncı maddesine göre (m.36/1) “herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.”

64 Anayasa'nın 40'inci maddesine göre (m.40/1) “Anayasa ile tanınmış hak ve

çok uzun bir süre olarak belirlenmemiş olmakla birlikte⁶⁵ böyle bir sınırlamanın Anayasa'nın 13'üncü maddesi gereğince kanunla yapılması gerekmektedir.

Düzenlemenin Anayasa'nın mülga 91'inci maddesine aykırı olmasının sebebi ise söz konusu maddede (m.91/1) Anayasa'nın ikinci kısmının ikinci bölümünde yer alan temel hakların kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği hükmüne⁶⁶ yer verildiği halde, 659 sayılı KHK ile Anayasa'nın ikinci kısmının ikinci bölümünde yer alan hak arama hürriyetinin (m.36) ve yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkının (m.40) düzenlenmiş (hatta sınırlandırılmış) olmasıdır. Anayasa Mahkemesi "*Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrası uyarınca kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi yasaklanmış alanlara ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği*" gerekçesiyle 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi bakımından iptal isteminin reddine karar vermiş⁶⁷ olmakla beraber 12'nci maddede yer alan düzenlemenin kanun hükmünde kararnameyle düzenlenemeyecek alana ilişkin olduğunu düşünmekteyiz.

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin Anayasa'ya uygunluğu bakımından yaptığımız değerlendirmeler bu yönde olmakla birlikte 12'nci madde bugüne kadar yürürlükten kaldırılmadığından ve Anayasa Mahkemesi'nce de iptal edilmediğinden hâlen uygulanması mümkün olan bir düzenlemedir.

hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir."

65 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde (m.12/3) sulh başvurusunun sonuçlandırılma süresi altmış gün olarak belirlenmiştir. Ancak metin içerisinde, gerekçe göstermek suretiyle görüşümüzü ortaya koyacağımız üzere söz konusu sürenin otuz gün olarak uygulanması gerektiğini düşünmekteyiz.

66 Anayasa'nın 91'inci maddesinde (m.91/1) "*...sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.*" hükmü yer almaktaydı. Anayasa'nın söz konusu hükmün yer aldığı 91'inci maddesi 11.02.2017 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16'ncı maddesiyle (m.16/E) yürürlükten kaldırılmıştır.

67 AYM, E. 2011/145, K. 2013/70, 06.06.2013, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası.

VIII. İDARİ İŞLEM DOLAYISIYLA UĞRANILAN HAK İHLALİNİN GİDERİLMESİ İÇİN YAPILAN SULH BAŞVURUSU SONUÇLANMADAN DAVA AÇILMASI HALİNDE İDARİ YARGI YERİNİN VEREBİLECEĞİ KARARLAR

İdari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin haklarının yerine getirilmesi için önce idareye başvurmaları gerekmeksizin doğrudan idari dava açmaları mümkün olduğundan (idari işlemlere karşı dava açmadan önce idari başvuruda bulunulması ihtiyari olduğundan), idari yargı yeri kendiliğinden, dava açılmadan önce hakkın yerine getirilmesi için idareye başvuruda bulunulup bulunulmadığı hususunu incelemeyecek, dolayısıyla 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında dava açılmadan önce idareye sulh başvurusunda bulunulup bulunulmadığından haberdar olmayacaktır. İdari yargı yeri ancak davacının dava dilekçesinde idareye sulh başvurusunda bulunduğunu belirttiği hallerde davanın açılmasıyla, davacının dava dilekçesinde bu durumu belirtmemesi halinde ise davalı idarenin savunma dilekçesinde davacının sulh başvurusunda bulunduğunu ortaya koyduğu hallerde dava açılmadan önce sulh başvurusunda bulunulduğundan haberdar olacak ve sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılıp açılmadığını tespit edecektir.

İdari yargı yerinin idari işlem dolayısıyla yapılan sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açıldığını tespit etmesi halinde bunun sonuçlarının ne olacağı 659 sayılı KHK'da gösterilmemiştir. Özder idari yargı yerinin sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açıldığını tespit etmesi halinde dava şartı yokluğundan davanın usulden reddine karar vermesi gerektiğini ifade etmektedir⁶⁸. Kanaatimizce böyle bir durumda idari yargı yerinin idari merci tecavüzü nedeniyle dava dilekçesini sulh başvurusunda bulunulan idareye gönderme kararı mı vereceği yoksa sulh başvurusunda bulunulan idarenin başvuruyu sonuçlandırmasını bekletici sorun yaparak idarenin tutumuna göre hareket etmek suretiyle mi karar vereceği hususlarını irdeledikten sonra değerlendirmede bulunmakta fayda vardır.

Kanunla idari yargı yoluna başvurmadan önce idareye başvuruda bulunmanın zorunlu kılındığı hallerde bu başvuru yapılmadan dava açılması durumunda idari merci tecavüzü ortaya çıkmaktadır⁶⁹. Daha önce ifade ettiğimiz üzere idareye başvuruda bulunma zorunluluğu getirilen hallerde başvurunun sonucunu beklemek de zorunluluk arz etmektedir. 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında bir idari işlem hakkında sulh istemli idari başvuruda bulunulması halinde de başvuru sonucunun beklenmesi

68 Özder, s. 105.

69 Jülide İşçi, İdari Merci Tecavüzü, Seçkin Yayınevi, Ankara 2019, s. 26.

gerekmektedir. 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesine göre yapılan sulh başvurusu, bu yönü itibarıyla yapılmadığı takdirde idari merci tecavüzüne sebep olan idari başvurulara benzemektedir. Dolayısıyla yapılmadığı takdirde idari merci tecavüzüne sebep olan idari başvurularla karıştırılması ihtimali bulunmaktadır.

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesine göre idari işlemler hakkında idareye sulh istemli idari başvuruda bulunulması zorunlu olmadığından sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılması halinde idari merci tecavüzünün gerçekleşeceğinden söz edilemeyecektir. Dolayısıyla böyle bir ihtimalde idari yargı yerinin dava dilekçesini sulh başvurusunda bulunan idareye gönderme kararı alması yerinde olmayacaktır.

İlk inceleme aşamasında idari yargı yerinin davacının sulh başvurusunda bulunduğu idarenin 659 sayılı KHK kapsamında yer aldığını, idareye yapılan başvurunun sulh başvurusu olduğunu ve sulh başvurusunda bulunma tarihini öğrenmesi üzerine idarenin sulh başvurusunu süresi içerisinde sonuçlandırmadığını tespit etmesi ve diğer ilk inceleme konuları bakımından herhangi bir hukuka aykırılık bulunmaması halinde ilk incelemeyi tamamlayarak dava dilekçesini davalı idareye göndermesinin isabetli olacağını düşünmekteyiz. Zira süresi içerisinde sonuçlandırılmayan sulh başvurusu zımnen reddedilmiş bir başvuru olacaktır⁷⁰. İdari yargı yerinin idarenin sulh başvurusunu sonuçlandırma süresinin henüz dolmadığını tespit etmesi halinde ise sulh başvurusunun sonuçlandırılmasını bekletici sorun yaparak idareye, sulh başvurusunun sonuçlandırılması gereken süreyi göz önünde bulundurarak başvuru karşısında kararının ne olduğunu bildirmesi için süre vermesinin isabetli olacağı kanaatindeyiz. Böyle bir durumda idari merci tecavüzü söz konusu olmadığından ve zaten dava açılmadan önce idareye başvuruda bulunulmuş olduğundan idari yargı yerince dava dilekçesinin ayrıca idareye gönderilmesine gerek bulunmamakta olup, idari yargı yerinin idareden sulh başvurusu karşısındaki kararının ne olduğu bilgisini istemesi yeterli olacaktır.

Tekrar ifade edeceğimiz üzere 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi gereğince idari işlemler dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin idare yaptıkları başvuru sonuçlanmadan dava açmaları halinde idari merci tecavüzünün söz konusu olmayacağını düşünmekteyiz. Yine de İYUK'un 13'üncü maddesi kapsamında idari eylemler dolayısıyla hakları ihlal olunanların başvuruları sonuçlanmadan dava açmaları halinde idari yargı yerinin ne yönde hareket edeceğine ilişkin değerlendirmelerin sulh başvurusu sonuç-

70 Bkz. İYUK, m.16.

lanmadan dava açılması hali bakımından da göz önünde bulundurulmasının faydalı olacağını düşünmekteyiz. Böyle düşünmemizin sebebi, hem İYUK'un 13'üncü maddesi gereğince yapılan idari başvuruların hem de 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılan sulh başvurularının sonuçlandırılmasını beklemenin zorunlu olması, dolayısıyla gerek 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi, gerekse de İYUK'un 13'üncü maddesi gereğince yapılan başvurularda başvuru sonucu beklenmeden dava açılması halinde mahkeme idare tarafından sonuçlandırılmamış bir başvuruya karşı karşıya kalmasıdır.

Bu konuya ilişkin olarak, her ne kadar yargı yerinin idareye süre vererek idari başvuru karşısında kararının ne olduğunu soracağından bahsetmemekle beraber doktrinde İşçi'nin ileri sürdüğü görüşlere değinmekte yarar görmekteyiz. İşçi'ye göre İYUK'un 13'üncü maddesi gereğince hakkın yerine 'getirilmesi için yapılması zorunlu olan idari başvuru yapıp, başvuru sonuçlanmadan dava açılması halinde mahkemenin idari merci tecavüzü nedeniyle dava dilekçesini görevli idare merciine gönderme kararı alması doğru olmayacaktır. Yazar'a göre, usul ekonomisi ilkesi gereğince mahkemece idarenin cevap süresinin (başvuruyu sonuçlandırma süresinin) dolmasına kadar beklenip, bekleme süresi içinde idarenin başvuruyu açıkça reddetmesi veya cevap süresi dolmasına rağmen cevap vermemesi suretiyle zımnen reddetmesi durumunda davanın görülmesine devam edilmeli, idarenin başvuruyu kabul etmesi halinde ise davanın konusuz kalması sebebiyle karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmelidir⁷¹. Nitekim Danıştay da vermiş olduğu bir kararında davacının idari itirazın reddi yönündeki karar henüz kendisine tebliğ edilmeden dava açmakla birlikte idarenin itiraza verdiği cevabın davanın karara bağlanmasından önce mahkemenin bilgisi dahiline girmesi ve dava konusu uyuşmazlığın esastan karara bağlanması için gerekli şartların da oluşması karşısında idari yargı yerinin itiraz sonuçlandırılmadan dava açılmasının mümkün olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermesini hukuka aykırı bulmuştur⁷².

659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında idari işlem dolayısıyla uğranılan hak ihlalinin giderilmesi için idareye yapılan sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılması halinde idari yargı yerinin bu durumu bekletici sorun yapabileceğini ifade etmiştik. Bekletici sorun yapma, görülmekte olan bir davaya ilişkin incelemenin yapılmasında veya davanın

71 İşçi, s. 173-174.

72 Dan., 7. D., E. 1989/4614, K. 1992/1800, 26.05.1992, Lexpera.

sonuçlandırılmasında hakkında karar alınması gereken bir meselenin tespit edilmesi, ancak söz konusu meseleyle ilişkin kararın alınmasında davanın görülmekte olduğu yargısal makamın görevli olmadığı hallerde, davanın görülmekte olduğu yargısal makamın mesele hakkında karar alınmasında görevli yargısal veya idari makamın kararının beklenmesi yönünde karar almasıdır⁷³.

659 sayılı KHK’da sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılması halinde idari yargı yerinin ne karar alacağına ve dolayısıyla sulh başvurusunu bekletici sorun yapıp yapmayacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Ayrıca bekletici sorun İYUK’ta açıkça düzenlenmediği gibi İYUK’un 31’inci maddesinde, İYUK’ta hüküm bulunmayan hallerde HMK hükümlerinin uygulanacağı konular arasında bekletici soruna yer verilmemiştir. Bununla birlikte uyuşmazlığın giderilmesinde hukukun genel ilkelerinden dahi yararlanma imkânı bulunan hakimın İYUK’ta HMK’ya atıfta bulunulmayan hallerde de HMK hükümlerinden yararlanmasının mümkün olması gerektiği belirtilmekte⁷⁴ ve bekletici sorun müessesesinin içtihadı olarak idari yargılama usulünde de uygulandığı ifade edilmekte⁷⁵, fakat HMK’da yer alan bekletici soruna ilişkin hükümlerin

73 Asuman Çapar, Türk İdari Yargılama Usulünde Bekletici Sorun, Adalet Yayınevi, Ankara 2024, s. 22. Ayrıca bkz. Mustafa Ahioğlu, “İdari Yargılama Hukukunda Bekletici Mesele”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, S. 20, 2021, s. 44.

74 Ahioğlu, s. 42.

75 Danıştay vermiş olduğu bir kararda davacının idari işleme karşı iptal ve tam yargı davasını birlikte açmak yerine İYUK’un 12’nci maddesinin kendisine tanıdığı seçimlik hakkı kullanarak önce idari işlemin iptali davası açması, mahkemece idari işlemin iptali ve iptal kararının kendisine tebliği üzerine de süresi içerisinde idari işlem dolayısıyla uğradığı maddi zararın tazmini için tam yargı davası açması, bu arada davalı idarenin iptal kararına karşı temyiz kanun yoluna başvurusu üzerine temyiz başvurusunda bulunulmasının tam yargı davası bakımından bekletici sorun teşkil ettiği tespitinde bulunmuştur (Dan., 8.D., E. 2004/3520 K. 2005/2145, 04.05.2005, Lexpera). Danıştay başka bir kararında da ilgilinin iptal davası ile tam yargı davasını birlikte açmak yerine İYUK’un 12’nci maddesinin kendisine tanıdığı seçimlik hakkı kullanarak önce idari işlemin iptali davası açması, ancak iptal davası henüz karara bağlanmadan (dava devam ederken) tam yargı davası açması halinde iptal davası sonunda verilecek karara kadar tam yargı davasına bakılmaması, dolayısıyla iptal davasının bekletici sorun sayılması gerektiğine karar vermiştir (Dan., 5.D., E. 2010/3660 K. 2013/7261, 01.11.2013, Lexpera). Yine Danıştay kişinin devraldığı iş yerini işletebilmek için yaptığı iş yeri açma ve çalışma ruhsatı başvurusunun, belediyenin fenni ve sıhhi yönden sakıncalı görmesi sebebiyle valilik tarafından reddedilmesi üzerine valilik işlemine karşı açılan davada, belediyenin vermiş olduğu kararın valilik tarafından verilen kararın sebebini oluşturması nedeniyle, belediyenin kararına karşı açılan iptal davasının bekletici ön mesele (bekletici sorun) sayılarak, bu davanın sonucuna göre bir karar verilmesi gerektiğine hükmetmiştir (Dan., 10. D, E. 1996/8755 K. 1997/4698, 20.11.1997, Lexpera).

idari yargılama usulünde de uygulanmasının idari yargının esaslarıyla (bünyesiyle) bağdaştığı ölçüde söz konusu olabileceği dile getirilmektedir⁷⁶. Bekletici soruna ilişkin olarak ortaya konulan bu görüşlere katılmakta olup, her ne kadar İYUK'un 31'inci maddesinde bekletici sorun HMK hükümlerinin uygulanacağı haller arasında sayılmamakla birlikte, idari yargı yerinin vereceği karara etki edecek olması itibariyle idari yargılama usulünde de bekletici sorun müessesesine başvurulabileceğini düşünmekteyiz.

Bekletici sorun müessesesi HMK'nın 165'inci maddesinde düzenlenmiştir. HMK'nın 165'inci maddesine göre *“bir davada hüküm verilebilmesi, başka bir davaya, idari makamın tespitine yahut dava konusuyla ilgili bir hukuki ilişkinin mevcut olup olmadığına kısmen veya tamamen bağlı ise mahkemece o davanın sonuçlanmasına veya idari makamın kararına kadar yargılama bekletilebilir.”* (m.165/1). Ayrıca *“bir davanın incelenmesi ve sonuçlandırılması başka bir davanın veya idari makamın çözümüne bağlı ise mahkeme, ilgili tarafa görevli mahkemeye veya idari makama başvurması için uygun bir süre verir. Bu süre içinde görevli mahkemeye veya idari makama başvurulmadığı takdirde, ilgili taraf bu husustaki iddiasından vazgeçmiş sayılarak esas dava hakkında karar verilir.”* (m.165/2).

İdari yargı yerinin sulh başvurusunu bekletici sorun yapmasının HMK'nın 165'inci maddesinin birinci fıkrası gereğince bekletici sorun yapma kapsamında görülmesi gerektiği kanaatindeyiz. Zira 165'inci maddenin ikinci fıkrası kapsamında bir konunun bekletici sorun yapılması taraflara idari makama başvuruları için süre verilmesi haline ilişkindir. Oysa idari yargı yerinin ilk incelemede, zaten idareye sulh başvurusunda bulunmuş olan davacıya idareye başvuruda bulunması için ayrıca süre vermesine gerek olmaksızın re'sen davalı idareden sulh başvurusu hakkında kararının ne olduğunu kendisine bildirmesini istemesi mümkündür⁷⁷.

76 Çapar, s. 86, 106-107. Ayrıca bkz. Ahioğlu, s. 36, 42. İdari yargıda ilk inceleme aşamasında kural olarak bekletici sorun yapmanın görülmeyeceği, ancak bu aşamada da idari yargı yerinin bekletici sorun yapma yoluna gidebileceği, dolayısıyla istisnaen de olsa ilk incelemede de bekletici sorun yapma haliyle karşı karşıya kalılabileceği ifade edilmekte olup (Çapar, s. 42-43), sulh başvurusunun sonuçlandırılmasının ilk incelemede bekletici sorun yapmaya örnek teşkil ettiğini söylemek mümkündür.

77 Kanaatimizce HMK'nın 165'inci maddesi (m.165/1) gereğince bekletici sorun yapılabilecek olan idari makam kararının kapsamına hem mahkemenin, sulh başvurusu karşısında ne karar aldığını sorduğu yazının idareye tebliğinden önce zaten idare tarafından alınmış olan karar hem de mahkemenin, kararının ne olduğunu sorduğu yazının tebliği üzerine idarenin alacağı karar girmektedir.

İYUK'un 20'nci maddesinde (m.20/1) *“Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler.”* hükmüne yer verilmiş olup, idari yargı yerinin ilk inceleme aşamasında vereceği karar bakımından ihtiyaç duyduğu evrak ve bilgileri de kendiliğinden, muhataplarından isteyebileceğini⁷⁸ ve bu kapsamda sulh başvurusunun sonucunu bekletici sorun yapabileceğini düşünmekteyiz. Zira lüzumlu görülen evrakın gönderilmesinin ve bilginin verilmesinin istenilebileceği davadan (bakılmakta olan davadan) yalnızca esastan inceleme aşamasına geçilmiş veya kanun yolu incelemesi aşamasında bulunan davaların değil henüz ilk inceleme aşamasında bulunan davaların da anlaşılması gerekmektedir⁷⁹. Zira idari yargı yerlerinin kendiliğinden inceleme yapabilmesi ile ihtiyaç duyduğu evrak ve bilgileri isteyebilmesinin ancak davanın belli bir aşamasında (örneğin davanın esastan incelendiği aşamada) mümkün olduğu yönünde bir sınırlama bulunmamaktadır.

İdari yargı yerinin sulh başvurusunun sonucunu bekletici sorun yaparak idareye sulh başvurusu karşısında kararının ne olduğunu sorması üzerine idarenin davacıyla anlaştığını gösteren sulh tutanağını ve sulh olunan miktarı davacıya ödediğini gösteren belgeyi (makbuzu) sunması halinde ehliyet koşulunun sağlanmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmesi gerekeceğini düşünmekteyiz. Zira böyle bir durumda tam yargı davası açma ehliyetinin gereği olan hak ihlalinin varlığından söz edilemeyecektir. İYUK'a göre (m.2/1-b) tam yargı davaları *“idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan”* davalar olup, İYUK (m.15/1-b) gereğince ilk incelemede kişisel hak ihlalinin gerçekleşmemesi sebebiyle ehliyet yokluğunun tespiti halinde mahkemece davanın reddine karar verilir.

İdarenin davacıyla anlaştığını gösteren sulh tutanağını mahkemeye sunmakla birlikte sulh olunan miktarı davacıya ödediğini gösteren belgeyi

78 Her ne kadar İYUK'un 20'nci maddesi ileri sürülen düşünceye dayanak olarak gösterilmemekle birlikte hâkimin tarafların başvurusunun yanı sıra kendiliğinden de bekletici sorun yapma hususunda harekete geçebileceği ifade edilmektedir (**Çapar**, s. 26, 43; **Ahioğlu**, s. 46).

79 Kanaatimizce mahkemenin dava dilekçesinin önüne gitmesi üzerine faaliyeti geçmesiyle davanın görülmeye başlandığı kabul edilmelidir. İdari yargı yerinin, örneğin ilk inceleme aşamasında görevli olmakla birlikte yetkisiz olduğunu tespit etmesi üzerine yetki yönünden ret kararı vermesi halinde artık davanın görülmekte olduğu mahkeme olarak kabulü mümkün olmayacaktır.

(makbuzu) sunmaması halinde ise idari yargı yerinin 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde (m.12/9) "*sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamaz.*" hükmü yer aldığından ve sulh tutanağı tarafların sulh olduğunu gösterdiğinden davanın incelenmeksizin reddi kararı vermesinin yerinde olacağı kanaatindeyiz. Doktrinde yargı yolu kapalı işlemlere karşı iptal davası açılması incelenmeksizin ret kararı verilen haller arasında sayılmakta olup⁸⁰, her ne kadar 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesiyle (m.12/9) iptal davası açma yolunun değil tam yargı davası açma yolunun kapatılması söz konusu olmakla birlikte incelenmeksizin ret kararı verilmesi bakımından açılması mümkün olmayan davanın türünün ne olduğunun önem arz etmeyeceğinin kabul edilebileceğini düşünmekteyiz. Dolayısıyla tam yargı davası yolunun kapatılmasının da incelenmeksizin ret kararı verilebilecek haller arasında görülebileceği kanaatindeyiz. İdarenin mahkemeye sunduğu sulh tutanağında gidermeyi taahhüt ettiği hak ihlalini gidermemesi (tazmin etmeyi taahhüt ettiği zararı tazmin etmemesi) halinde sulh başvurusunda bulunan kişi, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesine göre (m.12/7) sulh tutanağı ilam hükmünde olduğundan ilamlı icra yoluna başvurarak hakkın giderilmesini (zararının tazminini) sağlayabilecektir. Dolayısıyla tam yargı davasına ilişkin olarak yapılan ilk incelemede sulh tutanağında gösterilen miktarın idarece tazmin edilip edilmediğinin, buna bağlı olarak hak ihlalinin giderilip giderilmediğinin incelenmesine gerek bulunmadığını düşünmekteyiz.

İdari yargı yerinin sulh başvurusunun en geç ne kadarlık bir süre içerisinde sonuçlandırılması gerektiğini göz önünde bulundurmak suretiyle vereceği süre içerisinde idarenin açıkça sulh başvurusunu reddettiğine dair kararını sunması veya sulh başvurusunu süresinde sonuçlandırmayarak başvuruyu zımnen reddetmesi halinde ise, diğer ilk inceleme konuları bakımından herhangi bir hukuka aykırılık bulunmaması şartıyla ilk incelemeyi tamamlayarak dava dilekçesini davalı idareye göndermesini⁸¹ takip etmesi gereken usul olarak değerlendirmektediriz.

Davacının dava dilekçesinde idareye sulh başvurusunda bulunduğunu belirtmemesi halinde idari yargı yeri ilk incelemede bu durumu göz önünde bulundurmamak suretiyle bir karar veremeyecektir. Ancak idari yargı yerinin ilk incelemeyi tamamlayıp dava dilekçesini davalı idareye göndermesi üzerine, 659 sayılı KHK kapsamında yer alan davalı idarenin sa-

80 Yunus **Eraslan**/Selman Sacit **Boz**, "İdari Yargılama Usulünde İncelenmeksizin Ret Kararları", Türk İdare Dergisi, C. 1, S. 488, Haziran 2019, s. 207, 222-223.

81 Bkz. İYUK, m.16.

vunma dilekçesinde davacının sulh başvurusunda bulunduğunu ve başvuruyu sonuçlandırma süresinin henüz sona ermediğini bildirmesi ve bu durumun varlığının idari yargı yerince de tespiti halinde, ilk incelemede olduğu gibi idari yargı yerinin sulh başvurusunun sonuçlandırılmasını bekletici sorun yapması ve idarenin tutumuna göre davanın ehliyet yönünden veya incelenmeksizin reddine karar verebileceğini düşünmekteyiz⁸².

IX. İYUK’UN 12’NCİ VE 13’ÜNCÜ MADDELERİ İLE 659 SAYILI KHK’NIN 12’NCİ MADDESİ ARASINDA ZİMNİ RET SÜRESİ BAKIMINDAN ORTAYA ÇIKAN ÇATIŞMA KARŞISINDA ZİMNİ RET SÜRESİNİN KAÇ GÜN OLARAK KABUL EDİLMESİ GEREKTİĞİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLER VE DEĞERLENDİRMELERİMİZ

İYUK’un 11’inci (dolayısıyla 12’nci maddesi) ile 13’üncü maddesinde daha önce altmış gün olarak belirlenmiş olan zımnî ret süresinin otuz güne indirilmesi, bununla birlikte 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesinde zımnî ret süresinin değiştirilmeyip, altmış gün olarak kalmaya devam etmesi karşısında Çağlayan, 2021 tarihli ve 7331 sayılı Kanun’la daha önce İYUK’un 11 ve 13’üncü maddelerinde altmış gün olarak belirlenmiş olan zımnî ret süresinin otuz güne indirilmesiyle 659 sayılı KHK’da (m.12/3) yazılı bulunan altmış gün ifadesinin zımnen ilga edilerek otuz gün olarak değiştirildiğini kabul etmenin gerekli olduğunu savunmaktadır⁸³. Günday’ın da Çağlayan’la aynı yönde görüşe sahip olduğunu söylemek mümkün olup, her ne kadar Günday 7331 sayılı Kanun’la İYUK’ta yapılan değişiklikler kapsamında zımnî ret süresinin otuz güne indirilmesiyle 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesinde öngörülen zımnî ret süresinin zımnen ilga edilip edilmediğine ilişkin olarak doğrudan değerlendirmede bulunmamakla birlikte 659 sayılı KHK kapsamında bulunan idarelere tesis ettikleri idari işlemler dolayısıyla uğranılan zararların ödenmesi için yapılan başvuruların otuz gün içinde cevaplandırılmaması halinde, otuz günlük sürenin dolduğu tarihten itibaren dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağını ifade ederek 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi kapsamında idari işlemlere karşı yapılan sulh başvurularında zımnî ret süresini

82 İdari yargı yerinin ilk incelemeyi tamamlama süresi, dava dilekçesinin davalı idareye tebliğinde ve davalı idarenin savunma dilekçesini idari yargı yerine göndermesinde geçecek süre göz önünde bulundurulduğunda, bu süreler içerisinde muhtemelen idarenin sulh başvurusunu sonuçlandırma süresi dolmuş (sulh başvurusunun zımnen reddi gerçekleşmiş) olacağından bu aşamada bekletici sorun yapılacak bir halin söz konusu olacağını pek ihtimal dahilinde görmemekteyiz.

83 Çağlayan, İdari Yargı, s. 165.

otuz gün olarak kabul ettiğini ortaya koymuştur⁸⁴. Bununla birlikte Günday'ın idari eylemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesinde zımni ret süresini kaç gün olarak kabul ettiği yönünde bir değerlendirmede bulunmamıza elverişli bir ifadesi tespit edilememiştir.

Çağlayan ve Günday'dan farklı olarak zımni ret süresinin altmış gün olarak uygulanmasının doğru olacağı görüşüne sahip olan Candan, Günday gibi yalnızca idari işlemlere karşı yapılan sulh istemli başvurular bakımından yaptığı değerlendirmelerde 7331 sayılı Kanun'la İYUK'un 11'inci maddesinde yazılı bekleme (zımni ret) süresinin altmış günden otuz güne indirilmekle beraber 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde öngörülen bekleme süresinin aynen kaldığını, ayrıca 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi ile bekleme süresi bakımından İYUK'un 11'inci maddesine bir yollamada bulunulmadığını ifade etmek suretiyle, kanaatinin 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesindeki düzenlemenin özel düzenleme olması itibarıyla bekleme süresinin altmış gün olarak kabulü yönünde olduğunu ortaya koymuştur⁸⁵.

Günday ve Candan'dan farklı olarak 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılan sulh başvurularında zımni ret süresinin kaç gün olarak kabul edilmesi gerektiğine ilişkin değerlendirmelerini idari eylemlerden doğan hak ihlallerinin giderilmesi (zararların tazmin edilmesi) için yapılan idari başvurularla sınırlı olarak yapan Kaplan da Candan gibi 659 sayılı KHK'nın özel hüküm (özel düzenleme) niteliğine sahip bulunduğunu ifade etmekte olup, gerek söz konusu hükmün özel hüküm niteliğine sahip bulunduğu gerekse de zımni ret süresini altmış gün olarak kabul etmenin davacının lehine bir durum olduğu gerekçeleriyle sulh istemli idari başvurularda zımni ret süresinin belirlenmesinde 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinin esas alınmasının (dolayısıyla zımni ret süresinin altmış gün olarak kabul edilmesi gerektiğinin) düşünülebileceğini belirtmektedir⁸⁶.

Yıldırım/Çınarlı/Azak ise konuyu idari eylemler ve idari işlemler bakımından ayrı ayrı ele almakta, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde (m.12/1) İYUK'un 13'üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvuruların da sulh başvurusu olarak kabul edileceğinin ve bu maddede (659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde) yer alan hükümler çerçevesinde inceleneceğinin öngörülmesi, ayrıca İYUK'un 13'üncü maddesinde daha

84 Günday, s. 296-297.

85 Candan, s. 705.

86 Kaplan, İdari Yargı, s. 366.

önce altmış gün olarak belirlenmiş olan zımni ret süresini otuz güne indiren 7331 sayılı Kanun'un yeni kanun (sonraki tarihli hukuk kuralı) olması sebepleriyle idari eylemlerden doğan zararların tazmini için 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılan sulh başvuruları bakımından da zımni ret süresinin otuz gün olarak kabul edilmesi gerektiğini, aksi takdirde zımni ret süresinin otuz gün olarak uygulanmasının hiçbir zaman söz konusu olamayacağını ifade etmektedir. Yazarlar idari işlemlerden doğan zararların tazmini (hak ihlallerinin giderilmesi) için 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılan sulh istemli idari başvurular bakımından ise, 7331 sayılı Kanun'la idari işlemler dolayısıyla uğranılan zararların tazmini için yapılan sulh başvurularında zımni ret süresinin değiştirilmediğini, dolayısıyla söz konusu başvurularda zımni ret süresinin altmış gün olacağını, ancak bu halde de zımni ret süresinin otuz gün olarak değiştirilmesi gerektiğini belirtmektedir⁸⁷.

Kanaatimizce her ne kadar 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi özel nitelikli hukuk kuralını, İYUK'un 11'inci maddesi (dolayısıyla 12'nci maddesi) ile 13'üncü maddesi ise genel nitelikli hukuk kurallarını içeriyor olmakla beraber zımni ret süresinin otuz gün olarak kabul edilmesi yerinde olacaktır. Zira 2021 yılında, 7331 sayılı Kanun'la İYUK'un 11'inci maddesi (dolayısıyla 12'nci maddesi) ile 13'üncü maddesinde daha önce altmış gün olarak belirlenmiş olan zımni ret süresi günün değişen koşulları doğrultusunda idarenin daha hızlı hareket etmesi gerektiği düşüncesi üzerine, yenilikçi bir anlayışla ve amaçla otuz güne indirilmiştir. Kanun koyucu 7331 sayılı Kanun'la zımni ret süresini altmış günden otuz güne indirerek idari başvuruların zımninden de olsa daha kısa bir sürede sonuçlandırılmasında ve idarenin hareketsiz kalarak başvuruları zımninden reddetmesi halinde daha kısa sürede dava açma haklarını kullanmalarında ilgililerin çıkarları olduğunu gözetmiştir. Nitekim 7331 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde⁸⁸ “...yeni hükümet sisteminde yürütme erkinin teşkilatlanması ve karar alma süreçlerinin hızlanması ile teknik ve ekonomik imkânların gelişmesinin bir sonucu olarak idare, hizmet sunumunda daha etkin ve hızlı bir konuma gelmiştir. Bu ilerlemenin sonuçlarının doğrudan hissedilebilir kılınması ve birey odaklı yönetim anlayışının kuvvetlendirilmesi

87 Yıldırım/Çınarlı/Azak, s. 117.

88 7331 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un genel gerekçesi ve madde gerekçeleri için bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y4/T2/WebOnergeMetni/942b82bb-2c20-42db-bffa-5fefe2c9afc4.pdf>, E.T. 09.04.2025.

amacıyla, İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca idareye yapılan başvurular bakımından cevap verme süresi kısaltılmakta, vatandaşlarının hukuki durumlarının bir an evvel belirgin hale gelmesi ve mahkemeye erişim hakkının güçlendirilmesi sağlanmaktadır.” ifadelerine yer verilmiştir. Buna göre kanun koyucunun geçmişte zımni ret süresinin altmış gün olarak uygulanmasını (zımni ret süresinin uzun tutulmasını) idari başvuruda bulunanların hukuki durumlarının bir an önce belirgin hale gelmesi ve idari başvuruda bulunanların mahkemeye geç bir tarihte başvurularına sebep olması itibarıyla mahkemeye erişim hakları üzerinde olumsuz etki meydana getiren bir durum olarak değerlendirdiğini söylemek mümkündür.

659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi kapsamında yapılan sulh başvurularında zımni ret süresinin otuz gün olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünmekle beraber 7331 sayılı Kanun’un İYUK’un 11’inci maddesinde (dolayısıyla 12’nci maddesinde) idari işlemlere karşı yapılan ihtiyari idari başvurular bakımından önceden altmış gün olarak belirlenmiş olan zımni ret süresini otuz güne indiren 2’nci maddesinin gerekçesinde İYUK’un 11’inci maddesinde önceden altmış gün olarak belirlenmiş olan zımni ret süresinin otuz gün olarak değiştirilmesinin özel kanunlarda yer alan aynı mahiyetteki sürelerle etkisi olmayacağı belirtilmiş olup⁸⁹, bu ifade 7331 sayılı Kanun’un, bir önceki paragrafta değindiğimiz genel gerekçesiyle bağdaşmamaktadır. Çünkü genel nitelikli hukuk kuralını içeren İYUK’un 11’inci maddesinde (genel kanunda) öngörülen süre ile özel nitelikli hukuk kuralını içeren 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesinde (özel kanunda) öngörülen süre aynı mahiyettedir. Söz konusu sürelerin aynı mahiyette olmasının sebebi, hem İYUK’un 11’inci maddesi kapsamında yapılan idari başvurularda hem de 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi kapsamında yapılan sulh istemli idari başvurularda zımni ret süresi içerisinde dava açma

89 2021 yılında çıkarılan 7331 sayılı Kanun’un İYUK’un 13’üncü maddesinde idari eylemlere karşı yapılan zorunlu idari başvurularda önceden altmış gün olarak belirlenmiş olan zımni ret süresini otuz güne indiren 3’üncü maddesinin gerekçesinde ise, 7331 sayılı Kanun’un İYUK’un 11’inci maddesi kapsamında idari işlemlere karşı yapılan ihtiyari idari başvurularda önceden altmış gün olarak belirlenmiş olan zımni ret süresini otuz gün olarak değiştiren 2’nci maddesinden farklı olarak, yapılan değişikliğin özel kanunlarda yer alan aynı mahiyetteki sürelerle bir etkisi olmayacağı yönünde bir hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla 7331 sayılı Kanun’un idari eylemlerden dolayı uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi (zararların tazmini) için yapılan ve 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi gereğince sulh başvurusu olarak kabul edilen zorunlu idari başvurular bakımından zımni ret süresini otuz gün olarak değiştiren 3’üncü maddesinin gerekçesi ile Kanun’un genel gerekçesi arasında bağdaşmazlık bulunmamaktadır.

süresinin durması ve zımni ret süresinin sonuna kadar idarenin hareketsiz kalmasının başvurunun olumsuz karşılandığı sonucunu doğurmasıdır.

İYUK'un 11'inci maddesinde zımni ret süresinin otuz gün olarak değiştirilmesinin özel kanunlarda yer alan aynı mahiyetteki sürelerle bir etkisi olmayacağını ifade edilmesi yapılan değişikliğin özel kanun niteliğindeki 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde altmış gün olarak belirlenmiş olan zımni ret süresine etki etmeyeceği yönünde bir değerlendirmede bulunulmasına sebebiyet verebilecek olmakla birlikte kanun koyucunun 7331 sayılı Kanun'u çıkarmadaki esas amacı idari başvuruda bulunanların başvurularının daha kısa sürede sonuçlandırılmasını ve buna bağlı olarak daha kısa sürede mahkemeye erişim haklarını kullanmalarını sağlamak olduğundan 7331 sayılı Kanun'un genel gerekçesiyle zımni ret süresini otuz güne indiren maddesindeki gerekçe arasındaki bağdaşmazlık karşısında genel gerekçeye itibar edilmesi, dolayısıyla zımni ret süresi otuz gün olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

SONUÇ

İlgililerin 659 sayılı KHK kapsamında yer alan idarelere haklarının yerine getirilmesi için yaptıkları sulh istemli ihtiyari idari başvuruları sonuçlanmadan dava açamayacak olmasını ve sulh başvurusunu 'sonuçlandırma süresinin otuz gün değil altmış gün olarak kabul edilmesini yerinde bulmamaktayız. Zira bu yönde bir uygulama kişilerin mahkemeye erişim hakkını ölçsüz biçimde sınırlandıracaktır. Sulh istemli idari başvurunun sonucunu beklemenin zorunlu tutulmasını kişilerin uğradıkları hak ihlallerinin giderilip giderilmeyeceği hususunda uzun süreli bir belirsizlik içerisinde bırakılmaları olarak değerlendirmekte, kendilerinden katlanılması beklenilmemesi gereken bir külfet olarak görmekteyiz. Yapılması ihtiyari olan bir başvurunun sonucunu beklemenin dava açma hakkının kullanılması bakımından zorunlu olmasını, adeta kişilerin başvuruda bulunarak idareyi meşgul ettikleri gerekçesiyle arzu etmedikleri bir neticeye katlanmak zorunda bırakılmaları olarak değerlendirmekteyiz. Kişiler hak ihlalinin giderilmesi için idareye başvuruda bulunduktan sonra çeşitli sebeplerle, örneğin idarenin personelinin tutum ve davranışları (personelden başvurularının reddedileceğine dair duyurular almaları⁹⁰) veya idarenin geçmiş uygulamalarının genellikle başvuruların reddi yönünde gerçekleştiğinden sonradan haberdar olmaları dolayısıyla başvurularının olumsuz neticelendirileceğini düşünüp, idari başvurudan vazgeçerek uyuşmazlığı yargı yeri önüne götürmek isteyebilirler. Kişilerin ancak yargı kararıyla

90 Benzer örnek için bkz. Kağıtçıoğlu, s. 244.

giderileceğine inandıkları hak ihlalleri bakımından bir an önce mahkemeye başvurma haklarının önüne geçilmemelidir. Nitekim 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde olduğu gibi idari işlemlere karşı ihtiyari olarak idari başvuruda bulunulabileceğinin düzenlendiği İYUK'un 11'inci maddesinde (dolayısıyla 12'nci maddesinde) kişilere başvuruları sonuçlanmadan dava açamayacakları yönünde bir sınırlama getirilmemiştir. 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi kapsamında yapılan başvuruları, başvuru sonucunu bekleme zorunluluğu bakımından İYUK'un 11'inci (dolayısıyla 12'nci maddesi) kapsamında yapılan başvurulardan farklı kılan bir neden bulunmamaktadır. Ancak İYUK'un 11'inci ve dolayısıyla 12'nci maddesi karşısında sonraki tarihli ve özel nitelikli hukuk kuralı konumunda bulunuyor olması nedeniyle 659 sayılı KHK kapsamında yer alan bir idareye sulh istemli idari başvuruda bulunulması halinde İYUK hükümleri değil 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi uygulanacağından, 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesi mevcut haliyle sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılmasına engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla zaten kanun hükmünde kararnameyle düzenlenemeyecek bir konuda düzenleme getirmiş olması itibarıyla Anayasa'ya aykırılık teşkil eden 659 sayılı KHK'nın 12'nci maddesinde yer alan başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı hükmünün yürürlükten kaldırılması ve konunun kanunla yeniden düzenlenmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

2021 yılında 7331 sayılı Kanun'la İYUK'ta yapılan değişiklikler kapsamında zımni ret süresinin altmış günden otuz güne indirilmesi karşısında gerek idari işlemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi için ihtiyari olarak gerekse de idari eylemler dolayısıyla uğranılan hak ihlallerinin giderilmesi için dava açmadan önce zorunlu olarak yapılan sulh başvurularında idarenin başvuruyu sonuçlandırma (zımni ret) süresinin altmış değil otuz gün olarak kabulünün yerinde olacağını düşünmekteyiz. Kanaatimizce idare uğranıldığı iddia olunan hak ihlalini gidermeyi kabul edip etmediğini altmış günden çok daha kısa bir süre olan otuz gün içinde ortaya koyarak, kişilerin hak ihlalinin idarece giderilip giderilmeyeceği hususunda içinde bulunduğu belirsizliği gidermelidir. Zira günün değişen koşullarında, özellikle teknolojik gelişmelerin idarenin işleyişi üzerindeki olumlu etkisi göz ardı edilemeyeceğinden artık idarenin faaliyetlerinde daha hızlı olması vatandaşlar bakımından haklı bir beklenti haline gelmiş, kanun koyucu da bu durumu göz önünde bulundurarak 2021 yılında 7331 sayılı Kanun'la zımni ret süresini altmış günden otuz güne indirmiştir. Böylelikle kişilerin idareye yaptıkları başvurularının zımnen reddi halinde idare aleyhine daha kısa bir süre içerisinde idari yargıda tam yargı davası

açabilmelerinin önü açılmış, mahkemeye erişim hakkı eski duruma nazaran kolaylaştırılmıştır. Kanun koyucunun idari başvuruların daha hızlı şekilde sonuçlandırılması ve başvuruların olumsuz neticelenmesi halinde uyuşmazlığın yargı merci önüne daha kısa sürede götürülmesi bakımından benimsediği bu yeni ve olumlu anlayışın İYUK hükümleri göz önünde bulundurulmak suretiyle hazırlanan⁹¹ ve İYUK’la doğrudan bağlantısı bulunan⁹² 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi kapsamında yapılan sulh başvuruları bakımından da benimsenmesi uygun olacaktır. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere İYUK’un 11’inci ve dolayısıyla 12’nci maddesi ile 13’üncü maddesinde yer alan zımni redde ilişkin hükümler 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesindeki zımni redde ilişkin hüküm karşısında sonraki tarihli ve genel nitelikli hukuk kuralları olmakla birlikte, yenilikçi bir anlayışla ve amaçla, idari başvuruda bulunanların daha kısa sürede başvurularının sonuçlandırılmasını ve dolayısıyla daha kısa sürede mahkemeye erişim haklarını kullanmalarını sağlamakta olduğundan zımni ret süresinin İYUK’un söz konusu maddeleri gereğince otuz gün olarak uygulanması gerektiğini düşünmekteyiz. Ancak zımni ret süresine ilişkin olarak doktrinde farklı yönde görüşlerin de bulunduğunu göz önünde bulundurduğumuzda zımni ret süresinin kaç gün olarak kabul edileceğine ilişkin hiçbir tereddüde mahal verilmemesi ve yargı yerlerinin zımni ret süresi bakımından farklı yönde değerlendirmede bulunma ihtimalinin önüne geçilmesi adına, öncelikle sulh başvurularının daha hızlı sonuçlandırılmasını sağlayacak yeni bir usulün tesisine ilişkin kanuni düzenlemeler yapılması ve bu düzenlemeler kapsamında sulh başvuruları bakımından da zımni ret süresinin otuz gün olarak değiştirilmesi gerektiği kanaatine varmış bulunmaktayız.

91 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesinin İYUK hükümleri göz önünde bulundurulmak suretiyle düzenlendiği zımni ret süresinin 2021 yılında 7331 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden önce İYUK’ta da altmış gün olarak düzenlenmiş olmasından ve İYUK’ta olduğu gibi 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesi kapsamında yapılan başvuruların da dava açma süresini durdurması için dava açma süresi içinde yapılacağının öngörülmesinden anlaşılmaktadır.

92 659 sayılı KHK’nın 12’nci maddesinde idari eylemler dolayısıyla İYUK’un 13’üncü maddesi kapsamında yapılan başvuruların sulh başvurusu sayılacağının öngörülmesi 659 sayılı KHK’nın İYUK’la doğrudan bağlantılı olduğunu göstermektedir.

KAYNAKÇA

Ahioğlu, Mustafa, “İdari Yargılama Hukukunda Bekletici Mesele”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, S. 20, 2021, s. 33-75.

Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, 10. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024.

Anayurt, Ömer, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, 24. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024.

Atay, Ender Ethem, Hukuk Başlangıcı, 9. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara 2021.

Bağrıaçık, Ahmet, Tam Yargı Davasında Dava Açma Süresi, Savaş Yayınevi, Ankara 2022.

Bardakcı, Mehmet Akif, “Madde Sistematiği ile İdari Yargılama Hukuku”, Editör, Zehreddin Aslan, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024.

Baygın, Cem/Nar, Ahmet, Medeni Hukuk Dersleri-I, 5. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2023.

Bayraktar Güler, Kübra, İdare ve Özel Kişiler Arasındaki İdari Uyuşmazlıkların Yargı Dışı Usullerle Çözümlemesi, Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi SBE, Eylül 2015.

Berk, Kahraman, “İdare Hukukuna ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler I”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 65, S. 2, 2007, s. 35-48.

Bilge, Necip, Hukuk Başlangıcı, 36. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2019.

Bozkurt, Enver, Hukukun Temel Kavramları, 14. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2021.

Candan, Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 10. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2023.

Cidecigiller, Aynur, İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2015.

Çağa, Tahir, “Özel Hüküm Genel Hükmü Daima Bertaraf Eder Mi?”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 3, 1991, s. 366-375.

Çağlayan, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, 16. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024 (İdari Yargı).

Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, 12. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2024 (İdare Hukuku).

Çapar, Asuman, Türk İdari Yargılama Usulünde Bekletici Sorun, Adalet Yayınevi, Ankara 2024.

Edis, Seyfullah, Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri, 3. Baskı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1987.

Eraslan, Yunus/Boz, Selman Sacit, “İdari Yargılama Usulünde İncelen-meksizin Ret Kararları”, *Türk İdare Dergisi*, C. 1, S. 488, Haziran 2019, s. 203-243.

Erdoğan, İhsan, *Hukuka Giriş*, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024.

Eroğlu Durkal, Müzeyyen, *İdari Makamların Sükutu*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2019.

Esener, Turhan, *Hukuk Başlangıcı*, 7. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul 2004.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Hukuka Giriş*, 9. Baskı, Yetkin Yayınevi, An-kara 2020.

Gözler, Kemal, *Hukuka Giriş*, 13. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2016 (2016).

Gözler, Kemal, *Hukuka Giriş*, 20. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2023 (2023).

Gözübüyük, A. Şeref, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, 37. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.

Günday, Metin, *İdari Yargılama Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2022.

Güriz, Adnan, *Hukuk Başlangıcı*, 14. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 2012.

Hatipoğlu, Cengizhan, “İdari Merci Tecavüzü ve Dört Gri Alan”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S. 21, Nisan 2015, s. 359-384.

İşıктаç, Yasemin, *Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999.

İşçi, Jülide, *İdari Merci Tecavüzü*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2019.

Kağıtcıoğlu, Mutlu, “İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdari Merci Teca-vüzü Kavramının Değerlendirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S. 30, Y. 7, Nisan 2017, s. 237-271.

Kalabalık, Halil/Doğancı, Doğa Ekrem, *Temel Hukuk Bilgisi*, 14. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024.

Kaplan, Gürsel, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 3. Baskı, Turhan Ki-tabevi, Ankara 2011 (Süreler).

Kaplan, Gürsel, *İdari Yargılama Hukuku*, 9. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2023 (İdari Yargı).

Karaarslan, Mehmet, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri ile Giderilmesi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 140, Y. 31, Ocak-Şubat 2019, s. 71-113.

Karayalçın, Yaşar/Yongalık, Aynur, *Hukukta Öğretim-Kaynaklar-Me-tod*, 8. Baskı, Sözkese Matbaacılık, Ankara 2020.

Kayar, İsmail/Üzülmez, İlhan, *Hukukun Temel Kavramları*, 12. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2023.

Kayihan, Şaban/Ünlütepe, Mustafa, Medeni Hukuka Giriş ve Türk Medeni Kanunu'nun Başlangıç Hükümleri, Seçkin Yayınevi, Ankara 2016.

Kayihan, Şaban, Hukukun Temel Kavramları, 12. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024.

Küçük, Füsün Ceren, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsamı ve Sonuçları, On İki Levha Yayıncılık, 2019.

Odyakmaz, Zehra/Çınarlı, Serkan/Avcıoğlu Aksoy, Ezgi, İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018.

Öngören, Gürsel, Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1990.

Özder, A. Deniz, 659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında İdari Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözümü, Seçkin Yayınevi, Ankara 2020.

Özekes, Muhammet, Temel Hukuk Bilgisi, Yetkin Yayınevi, Ankara 2010 (THB).

Özekes, Muhammet, “Özel Hukuk-Kamu Hukuku ve Yargılama Hukuku Bakımından Kanunların Zaman İtibariyle Uygulanması”, Prof. Dr. Fırat Öztan’a Armağan, C. 2, Turhan Kitapevi, Ankara 2010 (Armağan).

Serter, Yusuf Sertaç, İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular, Adalet Yayınevi, Ankara 2015.

Sözer, Ali Nazım, Hukukta Yöntembilim, 6. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2017.

Sümer, Halûk Hâdi, Hukuka Giriş, 7. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024.

Şafak, Ali/Bilgiç, Veysel, Hukuka Giriş, 4. Baskı, Selim Kitabevi, Ankara 2006.

Teziç, Erdoğan, Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1972.

Uyanık, Halit, “Türk İdare Hukukunda Zımni Red ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 72, S. 1, 2014, s. 673-693.

Yenice, Kâzım/Esin, Yüksel, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983.

Yıldırım, Ramazan, İdari Başvurular, 2. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya 2006.

Yıldırım, Ramazan/Çınarlı, Serkan/Azak, Kerim, Türk İdari Yargılama Hukuku Dersleri, C. 3, 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2023.

Yüzbaşıoğlu, Cihan, “İdari Usulde Öksüz Kalmış Bir Alan: İdari İşlemlere Karşı Zorunlu İdari Başvurulardan Kaynaklanan Sorunlar”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 1, 2020, s. 305-389 (2020).

Yüzbaşıoğlu, Cihan, Madde Sistematiği ile İdari Yargılama Hukuku, Editör, Zehreddin Aslan 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024 (2024).

Zabunoğlu, Yahya Kâzım, İdare Hukuku, C. 2, Yetkin Yayınevi, Ankara 2012.

Zevkliler, Aydın/Havutçu, Ayşe/Gürpınar, Damla, Medeni Hukuk Temel Bilgiler, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.