

FRANSIZ İDARE HUKUKUNDA YAPILAN REFORM BAĞLAMINDA ZİMNİ KABUL MÜESSESESİ

THE INSTITUTION OF IMPLICIT ACCEPTANCE IN THE CONTEXT OF THE REFORM IN FRENCH ADMINISTRATIVE LAW

Mustafa Emre ŞAHİN*

Özet: İdare hukukunun yerleşik ilkelerinden olan zımnî ret müessesesi, idarenin yapılan başvuru karşısında belli bir süre sessiz kalmasının başvurunun reddi sayılacağını ifade eder. İdare-birey ilişkilerinde birey hak ve özgürlükleri lehine yaşanan dönüşümün bir sonucu olarak zaman içinde yumuşatılan zımnî ret kuralı, Fransız idare hukukunda 2013 tarihli bir yasal düzenleme ile zımnî kabul kuralına dönüştürülmüştür. İdareyi çok kısa bir sürede hızlıca ve açıkça karar almaya sevk eden zımnî kabul mekanizması, idarenin keyfiliğini önleyici ve bireyin idare karşısında sahip olduğu hakları koruyucu bir işleve sahiptir.

Zımnî kabul müessesesi, yakın tarihli birkaç çalışma dışında Türk idare hukuku öğretisinde yeterince tartışılmamıştır. Fransız idare hukukundaki mevzuat değişikliği ve Avrupa Birliği hukukunda bu değişikliğe paralel olan eğilim, meselenin Türk idare hukuku bakımından da ele alınması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu çalışmada, zımnî kabul müessesesi Fransız idare hukukundaki reform perspektifinde incelenmiş ve Türk idare hukukuna olası etkileri mukayeseli hukuk ışığında değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Zımnî Ret, İdarenin Sükûtu, Zımnî Kabul, İdare-Birey İlişkileri, İdari Başvuru

Abstract: As a well-established principle of administrative law, the principle of implicit rejection implies that the silence of the administration regarding a request is considered, upon expiry of a certain period of time, as an implied rejection. By a legislative amendment in French administrative law in 2013, the principle of implicit rejection, which has already been attenuated over time as a result of the transformation in relations between the administration and the individual in favor of individual rights and freedoms, was replaced by the principle of implicit acceptance. By impelling the administration to render a decision quickly and explicitly in a very short period of time, the implicit acceptance mechanism has the function of preventing administrative arbitrariness and protecting the rights of individuals against the administration.

* Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi m_emre_sahin@hotmail.com

Except several recent studies, the implicit acceptance principle has not been studied in depth in the doctrine of the Turkish administrative law. The French legislative amendment and a parallel tendency of the European Union Law have brought up the necessity to treat the issue under the Turkish administrative law. In this study, the principle of implicit acceptance is studied from the perspective of the reform in French administrative law and its potential influences on Turkish administrative law are examined in the light of comparative law.

Keywords: Implicit Rejection, Silence of The Administration, Implicit Acceptance, Administration-Individual Relations, Administrative Application

“ İnsanı yaşat ki devlet yaşasın!”¹

Şeyh Edebali

GİRİŞ

Toplumun birer üyesi olan bireyler, tarih boyunca idare ile yakın ilişkiler içinde olmuşlardır. Gerek mülk devlet anlayışının egemen olduğu ortaçağda gerekse polis devleti kavramının ortaya çıktığı 17. ve 18. yüzyılda, idare-birey ilişkilerinde idarenin mutlak bir üstünlüğü söz konusuydu. Bu dönemde, hukukla bağlı olmayan idare, kişilerin hak ve özgürlüklerine alabildiğine müdahale edebiliyor ve istediği tedbiri alabiliyordu.²Hukuk devleti ilkesinin ortaya çıkışı ve gelişimi ile idare ve bireyler arasındaki ilişkilerde esaslı bir dönüşüm meydana gelmiş, bireyler hukuk düzeninin kendilerine tanıdığı haklar ile idare karşısındaki konumlarını güçlendirmişlerdir.

İdare ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerde bireyi merkeze alan bu anlayış, günümüzde bireyin idareye karşı sahip olduğu hakların korunmasını ve daha da iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda, Fransız idare hukukunda 2013 yılında *“devrim”*³ olarak nitelendirilen

¹ Şeyh Edebali'nin Osman Gazi'ye verdiği nasihatlerden biridir. Tam metin için bkz. http://www.tariharastirmalari.com/seyhedejali_nasihat.html

² Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013, s.37.

³ Söz konusu reform, bizzat Fransa Devlet Başkanı François Hollande tarafından devrim olarak lanse edilmiştir. Bkz. <http://www.elysee.fr/declarations/article/intervention-liminaire-du-president-de-la-republique-lors-de-la-conference-de-presses/> . Ayrıca, kanun tasarısı raportörü de değişikliği devrim olarak nitelendirmiştir. Bkz. Rapp. n° 1342, déposé le 10 sept. 2013.

bir reform yapılmıştır. 12 Kasım 2013 tarihli bir yasa⁴ ile Fransız idare hukukunun köklü prensiplerinden olan zımni ret müessesesi genel kural olmaktan çıkarılmış ve yerini zımni kabul kuralına bırakmıştır. Yakın zamanda meydana gelen bu değişiklik, Fransız idare hukukunda idare ve birey arası ilişkilerde kökleri 19. yüzyıla uzanan uzun soluklu bir dönüşüm hareketinin son basamağı olarak öne çıkmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Fransız idare hukukunda kabul edilen zımni kabul reformunu incelemek ve bu değişikliği mukayeseli hukuk ışığında Türk idare hukuku açısından değerlendirmektir. Öncelikle genel olarak zımni ret kavramı üzerinde durulacak, daha sonra zımni reddin Fransız idare hukukundaki yerinden bahsedilecektir. Ardından, Fransız idare hukukunda yapılan zımni kabul reformu detayları ile ele alınacak, reformun olumlu yönlerine ve reforma yöneltilen eleştirilere yer verilecektir. Son olarak, zımni kabul müessesesi mukayeseli hukuk ve Türk idare hukuku açısından irdelenecektir.

I. Zımni Ret Kavramı

Vatandaşlar idareye başvurduklarında idarenin bu başvuruları kural olarak cevaplaması gerekir. Ancak bazen iş yükü, ihmalkârlık veya unutkanlık gibi birtakım sebeplerden ötürü idare, başvurular karşısında sessiz kalabilmektedir. Bunun sonucunda, idareye başvuran kişiler taleplerine ya çok geç cevap alabilmekte ya hiç cevap alamamaktadırlar. Bu noktada, idarenin sükûtunu hukuki olarak ne şekilde yorumlamak gerektiği sorusu gündeme gelmektedir. İşte zımni ret müessesesi, idarenin kendisine yapılan bir başvuru karşısında sessiz kalmasına nasıl bir irade atfetmek gerektiği sorusunun cevabı olarak ortaya çıkmıştır.

Kuşkusuz, idarenin hareketsizliğine bir sonuç bağlamak gerekmektedir. Bu gerekliliğin altında yatan temel neden, idarenin sessiz kalarak yargı denetiminden kaçmasına engel olmak⁵ ve idare edilen-

⁴ 12 Kasım 2013 tarih ve 2013-1005 sayılı İdare ve Vatandaşlar Arasındaki İlişkilerin Sadeleştirilmesi İçin Hükümete Yetki Veren Yasa ile 12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı Vatandaşların İdare İle Olan İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Yasanın 20, 21 ve 22. Maddelerinde yapılan değişiklik. Bkz. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1D850B0E84C5BBA5F086F3E984EC CABF.tpdjo05v_3?cidTexte=JORFTEXT000000215117&dateTexte=20140103

⁵ Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2014, s.293; Günday,

lere idarenin hareketsizliğine karşı bir hukuki başvuru imkânı tanımadır.⁶ Bilindiği gibi, idari yargıda dava açabilmenin bir koşulu da ortada bir idari işlem veya kararın var olmasıdır. Buna karşılık, idarenin başvuru hakkında sessiz kalması halinde, ortada bir idari işlem veya karar bulunmadığı için idari yargıya gidilemeyecektir. O halde, başvuruda bulunan kişileri mağdur etmemek ve idarenin keyfiliklerinin önüne geçebilmek için, idarenin susmasının zimni bir idari karar oluşturacağı kabul edilmiştir.⁷

Kural olarak, idarenin kendisine yapılan başvuruyu cevaplama-
ması halinde o başvuruyu zımnen reddettiği kabul edilir ve zimni ret kararının oluştuğu varsayılır.⁸ Diğer bir ifadeyle, başvuru üzerine belli bir süre idarenin sessiz kalması zimni ret kararı doğurmaktadır ve böylelikle ilgililer, bir idari işlem olan zimni ret kararı aleyhine idari yargıda dava açma hakkına sahip olmaktadırlar. Belirtelim ki, Fransız ve Türk hukukunda, idareye yapılan talepler bakımından eskiden beri kural olarak zimni ret müessesesi uygulanmaktadır.

II. Zimni Reddin Fransız İdare Hukukundaki Yeri

A. Genel Kural Olarak Zimni Ret

Zimni ret kurumu, Fransız pozitif hukukunda ilk defa 2 Kasım 1864 tarihli bir kararname⁹ ile öngörülmüştür. Söz konusu kararnamenin 7. maddesi, bakanlıklara bağlı birimlerin yaptıkları idari işlemlere karşı bakanlıklara yapılacak idari başvurulara dört ay içinde cevap verilmemesi halinde başvurunun zımnen reddedilmiş sayılacağını ve ilgililerin bu zimni ret kararına karşı Conseil d'Etat'da (Fransız Danıştay) idari dava açabileceklerini düzenliyordu.

Zimni ret kuralının uygulama alanı, daha sonra yürürlüğe gi-

s. 131.

⁶ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s.398.

⁷ Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları No. 51, Ankara 1990, s. 31.

⁸ Türk idare hukukunda zimni ret kuralı olmakla birlikte, zimni kabulün öngörüldüğü istisnai haller de mevcuttur. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30. maddesi bu husustaki örneklerden biridir. Bu konu ileride ayrıntılı olarak incelenecektir. Bkz. s.21.

⁹ Décret du 2 novembre 1864.

ren kanun ve diğer düzenleyici işlemler ile genişletilmiştir. 17 Temmuz 1900 tarihli Kanun'un¹⁰ 3. maddesi, zımni ret kuralının Conseil d'Etat'nın görev alanına giren tüm idari kararlar bakımından uygulanacağı, 30 Eylül 1953 tarihli kararname¹¹ ise, zımni reddin idare mahkemelerine yapılacak bütün başvurularda uygulanacağı hükmünü getirmiştir. 11 Ocak 1965 tarihli diğer bir kararname¹² ise zımni ret kuralının uygulanma sahasını epey genişletmiş ve tüm idari makamlara yapılacak başvurular bakımından zımni ret kuralının geçerli olacağını öngörmüştür.

Tüm bu düzenlemelerden çıkan sonuca göre, bir idari makamın kendisine yapılan başvuru hakkında dört ay içinde cevap vermemesi halinde başvuru reddedilmiş sayılıyordu. Dört aylık süre genel zımni ret süresiydi ve yargı içtihatlarında kanunlarla aksi öngörülmedikçe bu sürenin esas alınacağı belirtiliyordu.¹³

Zımni ret müessesesi, Fransa'da mahkeme kararlarına da konu olmuştur. Fransız Anayasa Konseyi 26 Haziran 1969¹⁴ ve 18 Ocak 1995¹⁵ tarihli kararlarında, zımni ret kuralının hukukun genel ilkelerinden biri olduğuna ve anayasal ilkeleri ihlal etmemek şartıyla, bu ilkeye sadece kanunla istisna öngörülebileceğine hükmetmiştir. Fransız Danıştayı ise, belli bir süre Anayasa Konseyi'nin zıddı yönde bir içtihat geliştirmesine rağmen, daha sonra Anayasa Konseyi ile aynı hukuki görüşü paylaşmıştır. 27 Şubat 1970 tarihli kararında¹⁶ zımni reddin hukukun genel ilkelerinden olmadığına ve düzenleyici işlemler¹⁷ öngörül-

¹⁰ Loi du 17 juillet 1900.

¹¹ Décret n°53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif (30 Eylül 1953 tarih ve 53-934 sayılı İdari Yargılama Reformu Hakkında Kararname).

¹² Décret n°65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative (11 Ocak 1965 tarih ve 65-29 sayılı İdari Yargıda Başvuru Sürelerine İlişkin Kararname).

¹³ Jean-Marie Pontier, "La simplification des relations entre l'administration et les citoyens", La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 50, 9 Décembre 2013, p. 2360.

¹⁴ CC, 26 juin 1969, n° 69-55 L, Protection des sites, Rec. Cons. const. 1969, p. 27.

¹⁵ CC, 18 janvier 1995, n° 94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (Güvenliğe İlişkin Programlama ve Yönlendirme Yasası).

¹⁶ CE, Ass., 27 février 1970, Commune de Bozas, req. n° 76380, Rec. CE, p. 139.

¹⁷ Décret n°65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative (11 Ocak 1965 tarih ve 65-29 sayılı İdari Yargıda Başvuru Sürelerine İlişkin Kararname).

müş olan bu kurala yine düzenleyici işlem tesis etmek suretiyle istisna getirilebileceğine hükmeden Conseil d'Etat, 14 Şubat 2001 tarihinde vermiş olduğu kararla¹⁸ içtihadını değiştirmiş ve zımnî reddin hukukun genel ilkelerinden biri olduğu sonucuna varmıştır.

2000 yılında çıkarılan bir yasanın¹⁹ 21. maddesi, dört aylık zımnî ret süresini iki aya indirmiştir. Bu maddeye göre, zımnî kabul rejiminin öngörülmediği haller hariç olmak üzere, idarenin iki aydan fazla sessiz kalması halinde, zımnî ret kararı doğmaktadır. Ancak, başvuru usulünün karmaşıklığı ve aciliyetinin gerektirmesi durumunda, Danıştay incelemesinden geçirilen kararnameler ile farklı bir süre öngörülür.

Zımnî ret kurumu ayrıca Fransız İdari Yargılama Usulü Kodu'nun²⁰ R. 421-2 maddesinde de öngörülmüştür. Bu hükme göre, aksine yasal ve düzenleyici hüküm bulunmadıkça, yetkili idari makama yapılan talep üzerine, bu makamın iki aydan fazla sessiz kalması zımnî ret kararı doğurmaktadır.

Her hukuk kuralının bir istisnası olduğu gibi, zımnî ret kuralı da Fransız idare hukukunda mutlak şekilde uygulanan bir hukuk kuralı değildi. Zımnî reddin temelinde yatan anlayışın bazı alanlarda zamanın ihtiyaçlarını karşılayamaması, vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde haklarının korunması ve iyileştirilmesi gibi birtakım sebeplerden ötürü yerindeliği sorgulanmaya başlanan zımnî ret kuralına bazı istisnalar getirilmiştir.

B. Zımnî Red Kuralının İstisnaları

Belirtildiği gibi, zımnî ret Fransız idare hukukunda mutlak olarak uygulanmamaktaydı. Değişen zaman içinde, gerek idare hukukunda yaşanan dönüşüm sonucu bireyin idare karşısında sahip olduğu hak ve özgürlüklerinin korunması ve iyileştirilmesi düşüncesinden²¹ge-

¹⁸ CE, 14 février 2001, Ministre de l'emploi et de la solidarité, req. n°202830, Rec. CE, p. 793.

¹⁹ 12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı Vatandaşların İdare İle Olan İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Yasa (La loi DCRA du 12 avril 2000).

²⁰ Code de justice administrative (Fransız İdari Yargılama Kodu).

²¹ Halit Uyanık, "Türk İdare Hukukunda Zımnî Red ve Zımnî Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 72, Sayı 1, 2014, s. 687.

rekse Avrupa Birliği hukukundan kaynaklanan gerekliliklerin²² sonucu olarak, genel kural olan zımni ret kuralına birtakım istisnalar tanınmaya başlanmıştır.

Hemen belirtelim ki, aşağıda detaylı olarak inceleyeceğimiz zımni kabul reformuna ilişkin düzenleme ile Fransız idare hukukunda zımni ret müessesesine ilk defa bir istisna getirilmemektedir. Bu değişiklikten önce de zımni ret kuralının uygulanmadığı haller mevcuttu. Yukarıda bahsi geçen 12 Nisan 2000 tarihli Yasa 22. maddesinde açıkça zımni kabul rejimini düzenlemişti. Söz konusu maddeye göre, Danıştay incelemesinden geçirilen kararnamelerde belirtilen hallerde, idarenin iki aydan fazla sessiz kalması zımni kabul kararı oluşturmaktadır. Ancak, başvuru usulünün karmaşıklığı ve aciliyetinin gerektirmesi durumunda, bu kararnameler ile farklı bir süre öngörülür.

Fransız Millet Meclisi'nin 2013 tarihli bir raporuna²³ göre, 400'den fazla başvuru, 22. maddede öngörülen zımni kabul rejimine tabi tutulmaktaydı. İmar hukuku başta olmak üzere, tarım, vergi, sosyal konular gibi bazı alanlarda zımni ret kuralı uygulanmıyordu. İmar hukuku alanında yapı ruhsatları ve imar izinleri en çok bilinen örneği oluşturmaktadır. Örneğin, idareden inşaat ruhsatı alınmasına yönelik taleplere idare 3 ay içinde cevap vermezse, inşaat ruhsatı verilmiş sayılıyordu.²⁴ Tarım alanında, zirai işletme açma izni veya araziyi tarıma elverişli hale getirme izni; sosyal konularda ise kısmi işsizliğe başvuru izni veya süpermarketlerin açılmasına ve genişletilmesine yönelik talepler de yine zımni kabul rejiminin uygulama alanına girmektedir.

Görüldüğü gibi, 2000 tarihli yasa imar, tarım, vergi ve sosyal konular olmak üzere yaklaşık 400 başvuru prosedürünü zımni onay rejimine tabi tutarak, zımni kabul müessesesinin uygulama alanını giderek genişletmiştir. Her ne kadar, zımni kabul rejiminin uygulan-

²² Avrupa Birliği'nin 2006/123/CE sayı ve 12 Aralık 2006 tarihli İç Pazardaki Hizmetlere İlişkin Direktifi, idarenin modernizasyonu ve basitleştirilmesi hakkında hükümler içermektedir. Direktif, üye devletlere ulusal idarelerinin modernleştirilmesi ve işleyişinin geliştirilmesi, onay rejimlerine ilişkin şartların yeniden gözden geçirilmesi gibi bazı yükümlülükler getirmektedir. Bu bağlamda, ulusal mevzuatlarda yer alması öngörülen kurallardan biri de, idareye yapılan başvuruya öngörülen sürede cevap verilmemesi halinde, idarenin bu başvuruya zımni onay vermiş sayılacağı ilkesidir.

²³ Rapp. AN n° 1342, préc., p. 10.

²⁴ Code de l'urbanisme, art. L. 424-2; istisnalar için art. R.424-2, R. 424-3.

dığı hallerin sayısı son yıllarda giderek artsa da, idareye yapılan başvuruların tamamı dikkate alındığında, bu sayı çok küçük bir yer işgal etmektedir.²⁵

Bununla birlikte, idare ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerin sadeleştirilmesi yönündeki devlet politikaları kapsamında, zımni kabulün başka alanlarda da uygulanmasına yönelik olarak 16 Mayıs 2013 tarihi²⁶ bir başlangıç noktası olmuştur. Böylece, 2013 yılına kadar aşama aşama getirilen istisnalar sonucunda uygulama sahası daraltılan zımni ret kuralı tersine çevrilmiştir. Diğer bir deyişle, zaten Fransız idare hukukunda var olan zımni kabul müessesesi genel kural haline getirilmiştir.

III. Fransız İdare Hukukunda Zımni Kabul Reformu

12 Kasım 2013 tarih ve 2013-1005 sayılı İdare ve Vatandaşlar Arasındaki İlişkilerin Sadeleştirilmesi İçin Hükümete Yetki Veren Yasa ile 12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 sayılı Vatandaşların İdare İle Olan İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Yasa'nın 20, 21 ve 22. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Böylece, Fransız idare hukukunun köklü prensiplerinden olan ve uzun yıllardır uygulana gelen zımni ret müessesesi genel kural olmaktan çıkarılmıştır.

2000 tarihli Yasa'nın 21. maddesinin yeni hali, açıkça zımni kabulü genel kural olarak öngörmüştür: "İdari makamın *başvuru hakkında iki aydan fazla sessiz kalması halinde, başvuru zımnen kabul edilmiş sayılır.*" Artık idare kendisine yapılan taleplere onay vermek istemiyorsa, o talebi açıkça reddetmelidir, aksi halde sürenin geçmesi sonucu zımnen kabul etmek suretiyle talebe geçerlilik kazandırmış olacaktır.

Fransız idare hukukunda gerçekleştirilen bu reformun amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- İdarenin sessiz kalması karşısında bireylerin haklarını korumak ve idarenin keyfiliklerinin önüne geçmek²⁷

²⁵ Rapp. AN n° 1342, préc., p. 10.

²⁶ Fransa Devlet Başkanı Hollande'ın zımni kabul reformunu "devrim" olarak nitelendirdiği konuşması. Tam metin için bkz. <http://www.elysee.fr/declarations/article/intervention-liminaire-du-president-de-la-republique-lors-de-la-conference-de-presse/>

²⁷ Kanun tasarısını hazırlayan hükümete göre, zımni ret kararının oluşması başvuru-

- Başvurulara cevap sürelerini kısaltmak suretiyle idarenin karar alma sürecini hızlandırmak ve idarenin yavaş işleminin doğruduğu sonuçları en aza indirmek
- İdareye daha modern ve şeffaf bir işleyiş kazandırarak idare ve kişiler arasındaki ilişkileri güçlendirmek

Zımni kabul reformunun detaylı incelemesine geçmeden önce idarenin sükûtunun hukuki nitelendirmesinde meydana gelen zihniyet değişikliğini ele almakta yarar vardır.

A. İdarenin Sükûtunun Hukuki Niteliğinin Değişmesi

Yeni düzenleme ile birlikte idarenin susmasına atfedilen hukuki nitelendirmede bir dönüşüm meydana gelmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, zımni ret ile zımni kabul müesseseleri arasında dayandıkları mantık bakımından önemli farklar mevcuttur. Zımni ret açısından birey ile idare arasında uyumsuzluk çıkarılmasına dayalı bir yaklaşım söz konusu iken, zımni kabulün temelinde idareye aktif davranışta bulunma yükümlülüğü getiren bir anlayış vardır.²⁸ Zikredilen değişiklik ile artık bireye idarenin susması karşısında bir başvuru imkânı tanıyan uyumsuzluk temelli yaklaşımdan, idarenin başvuru karşısında harekete geçmesi üzerine kurulu bir yaklaşıma geçiş söz konusudur. Dolayısıyla, zımni kabul reformu idarenin ve başvuru sahibinin içinde bulunduğu durumda değişiklik yapmış ve idareyi pasif konumdan aktif konuma, başvuru sahibini ise aktif konumdan pasif konuma getirmiştir.

Zımni reddin uygulandığı durumlarda, uyumsuzluk temelli ve savunmacı²⁹ bir mantık söz konusudur. İdare pasif şekilde davranırsa, yani talebi açıkça reddetmese de kendisine karşı idari yargıda dava açılması tehlikesi dışında hiçbir risk ile karşılaşmamaktadır. Kendisini bu şekilde savunmacı bir pozisyona iten idare, başvuruya süresinde cevap vermemesi herhangi bir sorumluluk doğurmadığından, talepler hakkında bazen detaylı ve gerçek bir inceleme yapmamaktadır.³⁰ Do-

rana bu ret kararının iptali için idari yargıda dava açma hakkı vermekle birlikte, talebinin idare tarafından makul bir sürede gerektiği gibi incelenmesini garanti etmemektedir.

²⁸ Pierre Delvolvé, "Le silence en droit public", RD publ.,2012, p. 1171.

²⁹ Bénédicte Delaunay, Pascale Idoux, Sébastien Saunier, "Un an de droit de la procédure administrative", Droit Administratif, n° 6, Juin 2014, p. 7.

³⁰ Gweltaz Eveillard, "Droit administratif", La Semaine Juridique Edition Générale,

layısıyla, zımnî ret kurumunun varlığı idarenin hareketsiz kalmasını teşvik edici bir role sahiptir. İdarenin sükûtunun olumsuz sonuçları ile karşılaşan ve istediğini elde edemeyen bireye hak arama özgürlüğü çerçevesinde idari yargı mercilerine başvurma imkânı tanınmaktadır. İdari yargıda iptal davası açan davacı, mahkemenin vereceği iptal kararının kesinleşmesi sonucu isteğini elde etmiş olmaktadır. Kısacası, bu ihtimalde idare pasif, başvuran ise aktif bir konumda bulunmaktadır.

Zımnî kabulün uygulandığı hallerde ise, idare aktif davranma yükümlülüğü altındadır. Bu ihtimalde, harekete geçmesi gereken taraf başvuru sahibi değil, idaredir. Yani, başvuran pasif, idare aktif bir konumdadır. Şüphesiz, zımnî kabul kurumu zımnî retten çok daha önemli hukuki sonuçlar doğurmaktadır. Çünkü sadece belli bir sürenin idareden bir cevap gelmeden geçmesiyle birlikte başvuru sahibinin istemi kabul edilmiş olacaktır. Zımnî kabul kararı, zımnî reddin aksine hak yaratıcı nitelikte bir karar olacaktır ve sadece hukuka aykırılık nedeniyle geri alınabilecektir. İşte bu nedenle, idare hukuka aykırılık veya takdir yetkisinin kullanımı gibi sebeplerle reddetme niyetinde olduğu talepleri çok kısa bir süre içinde incelemek ve açıkça ve gerekçeli olarak reddetmek durumunda kalacaktır.³¹ Aksi takdirde, idare bu tür taleplere zımnî onay vermiş olacaktır. Dolayısıyla yeni düzenleme, idareye taleplerin incelenmesinde hem dikkat ve özen yükümlülüğü hem de ivedi davranma yükümlülüğü yüklemektedir.³² Diğer bir ifadeyle, reform idarenin karar alma sürecinin hızlanmasına ve şeffaflaşmasına yardımcı olacak nitelikte bir işleve sahiptir.

Son olarak belirtmek gerekir ki, zımnî ret kamu yararını koruma işlevini yerine getirirken, zımnî kabul kişisel yararı koruma amacına yöneliktir.³³ Kanunda veya diğer düzenleyici işlemlerde belirtilen şartları taşımayan hukuka aykırı bir başvuruya zımnî kabul ile geçerlilik

n° 5, 3 Février 2014, doct. 153.

³¹ Frédéric Rollin, "La révolution en trompe l'œil de la décision implicite d'acceptation", Dalloz Le billet, 20 novembre 2013, p. 1, (<http://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/la-revolution-en-trompe-loeil-de-la-decision-implicite-dacceptation/h/1be34a6c26a1a5bae1d8168d8a1d8735.html>)

³² Ibid.

³³ Muriel Rambour, "« Qui ne dit mot consent » : Quand le silence de l'administration vaut accord", Petites affiches, 20 novembre 2014, n° 232, p. 7.

kazandırılması durumunda, kamu bundan zarar görebilir veya kamu düzeni bozulabilir. Şüphesiz, zımni reddin uygulanacağı haller bakımından hukuka aykırı başvuruların hukuka aykırı sonuçlar doğurmaları mümkün değildir.

B. Zımni Kabul Reformunun Kapsamı ve İçeriği

Fransız idare hukukunda bundan böyle, idarenin kendisine yapılan bir başvuru karşısında iki aydan fazla hareketsiz kalması kural olarak zımni kabul kararı doğuracak ve idarenin bu şekilde pasif davranması başvuru sahibi lehine birtakım haklar yaratacaktır. Bununla birlikte, zımni kabulün genel kural olarak kabul edilmesi, idarenin başvurulara açık şekilde cevap verme yükümlülüğünden muaf tutulduğu anlamına gelmemektedir.³⁴ Başka bir ifadeyle, 2000 tarihli Yasa'nın 21. maddesinde yapılan değişiklik, idarenin kendisine yapılan başvurulara en kısa sürede cevap verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır.³⁵

Yeni düzenlemenin kapsamının ve içeriğinin incelenmesine geçmeden önce, bir hususa dikkat çekmekte fayda görüyoruz. 2000 tarihli Yasa'nın 21. maddesinin ilk fıkrasında, "*Zımni kabulün uygulanacağı hallerin listesi Başbakanlık ile ilişkili bir internet sitesinde yayınlanır. Liste başvurunun yapılacağı idari makamı ve zımni kabul kararının elde edilmesi için geçmesi gereken süreyi belirtir.*" şeklinde bir hüküm mevcuttur.³⁶ Kamunun bilgilendirilmesi amacıyla idari makamlar tarafından hazırlanan ve hukuki değeri haiz olmayan bu liste, yeni düzenleme kapsamına giren 1200 tane başvuru prosedürünü örnekleme yoluyla saymaktadır.³⁷ Ör-

³⁴ 12 Kasım 2014 tarihli bir sirküler Devletin cevap verme yükümlülüğünden muaf olmadığını belirtmektedir: www.circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/11/cir_38912.pdf, p. 2.

³⁵ Anayasamızın 74. maddesinin 2. fıkrasında, idarenin kendisine yapılan başvurunun sonucunu gecikmeksizin dilekçe sahibine yazılı olarak bildirmesi yükümlülüğü düzenlenmiştir.

³⁶ Adı geçen listeyi hazırlayabilmek için Hükümet ayrıntılı bir çalışma yapmıştır ve Fransız idare mevzuatında onay rejimine tabi yaklaşık 3600 başvuru prosedürü tespit etmiştir. Yapılan eleme sonucunda, bu prosedürlerden üçte biri yani yaklaşık 1200 tanesinin zımni kabulün uygulama alanına girdiğine karar verilmiştir. Söz konusu liste için bkz. <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA>

³⁷ Fransız Senatosu'nda değişikliğe ilişkin kanun tasarısı görüşmeleri esnasında Hükümet tarafından adı geçen listenin bilgilendirme amacıyla hazırlanacağı ve

neğin, üniversite birinci sınıfa yapılan kayıtlar, meslek kuruluşlarının listelerine yapılan kayıtlar, spor derneklerinin aldığı izinler vb.

Her ne kadar 21. maddenin ilk fıkrasından zımni kabulün genel kural olarak öngörüldüğü izlenimi edinilse de, maddenin devamında söz konusu listenin yayınlanmasının öngörülmesi, zımni kabul kuralının aslında sistematik olarak genel bir uygulama alanına sahip olup olmadığı hakkında soru işaretleri oluşturmaktadır. Kanun koyucu tarafından neden bir liste yayınlanmasının öngörülüp o listede sayılan durumların zımni kabule tabi tutulduğu merak konusudur.³⁸ Diğer bir deyişle, mademki zımni kabul kurumu zımni reddin yerini alarak artık Fransız idare hukukunda bir genel kaide haline gelmiştir, o halde neden bu genel kaidenin kapsamına giren haller bir liste halinde sayılmaktadır? Kural kapsamına giren hallerin değil de, kural kapsamı dışında kalan istisnaların sayılması, genel kural koyma metodu açısından daha uygun değil midir? Bu hususta, söz konusu kanun maddesi kendi içinde çelişir görünmektedir. Sonuç olarak, birisi zımni kabul kapsamına giren halleri sayan bir liste ve diğeri kanun ve yönetmeliklerle öngörülen istisnaları içeren bir liste olmak üzere iki listenin varlığının, vatandaşlar açısından durumu basitleştirmekten çok karmaşıktırdığı söylenebilir.³⁹

Fransız idare hukukunda 2013 tarihli Yasa ile kabul edilen zımni kabul reformunun çeşitli açılardan incelenmesi mümkündür.

1. Talep

Öncelikle, zımni kabul kararı doğabilmesi için idareye yöneltilmiş bir talep olmalıdır. Ayrıca talep, yetkili idari makama yöneltilmelidir.⁴⁰ 2000 tarihli yasanın 20. maddesinin ilk fıkrası uyarınca, *“Yetkisiz makama başvurulması halinde, yetkisiz makam dosyayı yetkili idari makama*

zımni kabul kapsamına giren durumları içereceği belirtilmiştir. Bkz. Débats parlementaires, Sénat, séance 13 juill. 2013.

³⁸ Damien Dutrieux, “« Silence vaut accord » : une simplification particulièrement complexe », La Semaine Juridique Notariale et Immobilière, n° 48, 28 Novembre 2014, p. 1342.

³⁹ Vincent de Briant, “Le silence éloquent de l’administration”, AJCT 2015, p. 68.

⁴⁰ René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien, Paris, 2001, 15^e édition, p. 509 ; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, SeçkinYayıncılık, 2014, s. 397.

gönderir ve başvuru sahibini bilgilendirir."⁴¹ Yetkisiz makamın dosyayı yetkili makama göndermesi için kanunda bir süre öngörülmemiştir, ancak yetkili olmayan makam bunu mümkün olan en kısa zamanda yapmalıdır.

İkinci olarak, talep tam ve eksiksiz olmalıdır.⁴² Yani, talep kanunda veya diğer düzenleyici işlemlerde belirtilen şartları taşımalıdır. Yetkili idari makam, başvurunun gereken şartları taşıyıp taşımadığını inceleyecektir. 2013 tarihli Yasa'nın, 2000 tarihli Yasanın 20. maddesinin 3. fıkrasında yaptığı değişiklik uyarınca, talebin eksik olması, yani kanunda ve diğer düzenleyici işlemlerde belirtilen bilgi ve belgeleri içermemesi halinde, bu durum başvurana bildirilir ve zımni kabul süresi eksik bilgi ve belgelerin idareye ulaşmasından itibaren işlemeye başlar.

Zımni kabul kuralı idare tarafından bir karar alınmasını gerektirecek talepler için geçerlidir. Bir karar alınmasına yönelik olmayan, örneğin idareden belli konularda açıklama isteme veya bilgi edinme amaçlı başvurular zımni kabul kapsamında değildir.⁴³ Kaldı ki, idarenin bu tür başvurular üzerine vereceği cevaplar zaten icrai niteliği haiz değildir.⁴⁴

Başvuru sahibi idareye başvurduğunu nasıl ispatlayacaktır? 2000 tarihli Yasa'nın 20. maddesinin son fıkrası, idarenin başvurana bir alındı belgesi vermekle yükümlü olduğunu belirtmektedir. Alındı belgesinin verilmesi, ilgilinin yapmış olduğu başvurunun idareye ulaşmış ulaşmadığını öğrenmesi ve başvurunun yapıldığının ispatlanması bakımından ayrı bir öneme sahiptir. İdare alındı belgesinde talebin kendisine ulaştığı tarihi ve yazılı ve açık bir cevap verilmemesi halinde talebin zımnen kabul edilmiş sayılacağı tarihi belirtmelidir. Alındı belgesinin verilmemesi veya içermesi gereken unsurları içermemesi halinde, karara karşı dava açma süresi işlemeye başlamaz ve bu sürenin dolduğu iddiası başvurana karşı ileri sürülemez.

⁴¹ Türk hukukunda da benzer bir hüküm 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun 5. maddesinde öngörülmüştür.

⁴² Chapus, p. 509 ; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 397 ; Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, s. 449.

⁴³ Erkut, s. 32.

⁴⁴ Günay, s. 131.

2. Sürenin başlaması

2000 tarihli Yasa'nın 20. maddesinin 3. fıkrası, zimni kabul kararının oluşması için geçmesi gereken sürenin, başvurunun başvuru hakkında karar vermeye yetkili idareye ulaşmasından itibaren işlemeye başlayacağını hükme bağlamıştır. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi, başvuru için gerekli bilgi ve belgelerde eksiklik olduğu yetkili idari makam tarafından başvurana bildirilirse, süre eksik bilgi ve belgelerin idareye ulaşmasından itibaren işlemeye başlar. Bu noktada dikkat edilmelidir ki, idare zaman kazanmak amacıyla, başvuru dosyası tam olmasına rağmen başvuruda eksiklik olduğundan bahisle dosyanın tamamlatılmasını isteyebilir ve süreyi uzatma gayreti içine girebilir.

3. Başvuru yapabilecek kişiler

İdareye yapılacak başvuru, gerçek kişiler veya özel hukuk tüzel kişileri tarafından yapılmalıdır. Buna karşılık, kamu hukuku tüzel kişilerinin idareye yapacakları talepler düzenleme kapsamında değildir.

4. Başvuru yapılabilecek kurum ve kuruluşlar

2000 tarihli Yasa'nın ilk maddesinde bu kanunun kapsamına giren idari makamlar sayılmıştır: Devlet, mahalli idareler, idari kamu kurumları, sosyal güvenlik kuruluşları ve idari kamu hizmetini yürütmekle görevli diğer kuruluşlar. Zimni kabul müessesesi bu kurum ve kuruluşlara yapılacak talepler bakımından uygulama alanı bulacaktır. Ancak burada dikkat çeken husus, sınaî ve ticari kamu hizmetini yürütmekle görevli kuruluşların sayılmamış olması ve yasanın kapsamı dışında bırakılmasıdır. Dolayısıyla, bu kuruluşlara yapılacak talepler zimni kabul rejimine tabi değildir.

2013 tarihli Yasa, düzenleme kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları bakımından farklı yürürlük tarihleri öngörmektedir.⁴⁵ İdarenin yasanın yürürlüğe girmesinden sonraki dönemde yapılacak başvuru-

⁴⁵ Yeni düzenleme, Devlet idareleri ve idari kamu kurumlarının yetkisine giren başvurular için kanunun Resmi Gazete'de yayımlanma tarihinden bir sene sonra, yani 12 Kasım 2014'te yürürlüğe girmiştir. Mahalli idareler ve mahalli idarelerin kurduğu kamu kurumları ile sosyal güvenlik kuruluşları ve idari kamu hizmetini yürütmekle görevli kuruluşların görev alanına giren talepler için ise yürürlük tarihi iki sene sonrası, yani 12 Kasım 2015 tarihidir.

lara yeterli altyapıyı hazırlaması ve mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için, yasanın belli bir süre sonra ve aşamalı olarak yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

5. Üçüncü kişilerin bilgilendirilmesi

Zımni kabul kararı verilmesi sonucunu doğuracak başvurular kural olarak ilan edilmezler. Ancak bazı durumlarda başvurunun ilan edilmesi gerekebilir ve bu husus üçüncü kişilerin durumuna göre takdir edilir. 2013 tarihli Yasa, 2000 tarihli Yasa'nın 22. maddesini şu şekilde değiştirmiştir: *"Alınması talep edilen kararın zımninden alınmış sayıldığı ve üçüncü kişilere duyurulması gereken hallerde, eğer açık bir idari karar alınmamışsa, idareye yapılan talep, zımni olarak kabul edileceği tarih belirtilerek idare tarafından ilan olunur."*

Üçüncü kişilerin hukuki durumlarını etkileyebilecek nitelikteki talepler, bu kişilerin haklarını korumak amacıyla, idare tarafından ilan edilmelidir. İlanda ayrıca idarenin sükûtu nedeniyle talebin kabul edilmiş sayılacağı tarih de gösterilir. Belirtelim ki, zımni kabul kararları menfaatleri dolaylı şekilde ihlal edilen üçüncü kişiler tarafından iptal davasına konu edilebilirler.⁴⁶Zımni kabul kararının doğuracağı hukuki etki sonucunda menfaatleri ihlal edilen kişiler idareye karşı iptal davası açabilirler. Bu durumda, üçüncü kişiler bakımından, zımni kabul kararına karşı dava açma süresi ilanın yapılmasından sonra işlemeye başlar.

6. Zımni kabul kararının geri alınması

İdarenin gecikmesinden ötürü hukuka aykırı bir başvurunun zımni kabul yoluyla hak yaratmasının⁴⁷ önüne geçebilmek için, idareye zımni kabul kararını geri alma imkânı tanınmıştır. 2000 tarihli Yasa'nın 23. maddesine göre, idarenin sükûtu sonucu oluşan zımni kabul kararı hukuka aykırılık nedeniyle ve şu durumlarda idare tarafından geri alınabilir:

- 1) Üçüncü kişilere duyurulmuşsa, idari dava açma süresi içinde.
- 2) Üçüncü kişilere henüz duyurulmamışsa, zımni kararın oluştuğu tarihten itibaren iki ay içinde.

⁴⁶ Erkut, s. 34.

⁴⁷ Chapus, p. 508; Gözler, s. 295.

3) Üçüncü kişilere duyurulsun ya da duyurulmasın, idari yargıda dava açılmışsa, dava süresince.

Zımnî kabul kararı, bu süreler dolana kadar başvuru hukuka aykırı olarak yaptığı başvurusu hakkında herhangi bir kazanılmış hak kazandırmamaktadır.⁴⁸ İdare, gecikmesi, ihmali veya dikkatsizliğinden ötürü sürenin dolmasıyla geçerlilik kazanan zımnî kabul kararını ikinci defa değerlendirme imkânı elde etmektedir. Böylelikle, sadece sürenin geçmesiyle geçerlilik kazanan hukuka aykırı başvurular, idareye tanınan geri alma mekanizmasıyla hukuk düzeninden geçmişe etkili olarak silinebilmektedir. Örneğin, idarenin süresinde açıkça reddetmediği, dolayısıyla zımnî olarak verilen ve kanuni şartları taşımayan yapı ruhsatlarından geri alınanların sayısı giderek artmaktadır.⁴⁹

Şüphesiz, idarenin her başvuru karşısında sessiz kalmasının zımnî kabul anlamına geleceği şeklinde bir genelleme yapmak mümkün değildir. Zımnî kabul kuralının kanun tarafından öngörülmüş birtakım istisnaları mevcuttur.

C. Zımnî Kabul Kuralına Getirilen İstisnalar

İlk bakışta, yeni düzenlemenin çok geniş bir uygulama alanına sahip olduğu düşünülebilir ise de, kanunda öngörülen istisnalar gerçek bir reformun varlığının sorgulanmasına neden olmaktadır. Yasanın öngördüğü istisnalar reformun karmaşık ve çetrefilli yönünü ortaya koymaktadır ve düzenlemenin temel amacı olan sadeleştirme fikriyle örtüşür görünmemektedir.

Her ne kadar Yasa'nın 21/I maddesinde zımnî kabul kuralı genel kural olarak öngörülmüş olsa da, bu kuralın idareye yapılan her tür başvuru için uygulanması söz konusu değildir. Bu kurala getirilen istisnalar maddenin devamında açıkça sayılmıştır:

⁴⁸ CAA de Bordeaux, 2 février 2015, n° 13BX02034. Karara konu olayda, yaş haddine ulaşması sebebiyle çalışma iznini uzatmak isteyen başvuru, süresi geçtikten sonra uzatma talebinde bulunmuştur. Başvuru tarihinden itibaren 3 aydan fazla bir süre geçtiği ve idareden herhangi bir cevap gelmediği için başvuru lehine zımnî kabul kararı oluşmuştur. Ancak Bordeaux İdari İstinaf Mahkemesi, başvuru süresinde yapılmadığı için başvurunun hukuka aykırı olduğunu ve idarenin geri alma kararının hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir.

⁴⁹ Rollin, p. 2.

- 1) Bireysel bir kararın tesis edilmesine yönelik olmayan başvurular-
da.
- 2) Kanunda veya düzenleyici işlemde öngörülen bir prosedüre tabi olmayan başvurularda veya idari davaya konu olabilecek bir idari işlem hakkındaki itiraz veya şikâyet durumlarında.
- 3) Kararname ile istisna tutulan sosyal güvenlik alanına ilişkin talepler hariç, finansal nitelikteki taleplerde.
- 4) Ayrıntısı Danıştay incelemesinden geçirilecek kararnamede belirtilmek üzere, Fransa'nın uluslararası ve Avrupa Birliği kapsamındaki yükümlülüklerine, milli güvenliğin korunmasına, anayasal değerlerdeki ilkelerin ve özgürlüklerin korunmasına ve kamu düzeninin korunmasına aykırılık teşkil edecek nitelikteki başvurular-
da.
- 5) İdare ve kamu personeli arasındaki ilişkilere ilişkin başvurularda idarenin iki ay boyunca sessiz kalması başvurunun reddedilmesi sonucunu doğuracaktır.

Görüldüğü gibi, kanunda beş bent halinde sayılan istisnalar kapsamına giren bir talebin varlığı halinde, idarenin iki ay boyunca susması söz konusu talebin reddedilmesi anlamına gelecektir. Denilebilir ki, zımni reddin uygulanmaya devam edeceği bu istisnai haller, idare edilenlerin idareye yapmış oldukları başvuruların büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu istisnalar zımni kabulün uygulanacağı halleri büyük ölçüde sınırlandırmıştır. O kadar ki artık teoride zımni kabulün asıl kural olduğu ileri sürülebilirse de, uygulamada hala istisnai nitelikte olduğu söylenebilir.⁵⁰

Yasa'nın 21. maddesinde sayılan istisnalar⁵¹ bakımından bir sınıflandırma yapmak gerekirse, bazı istisnalar kanun koyucu tarafından direkt olarak belirlenmiştir. Bazıları kanun üstü normlar nedeniyle

⁵⁰ Hélène Pauliat, "Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l'œil ?", La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 38, 16 Septembre 2013, p. 737.

⁵¹ Zımni kabul prensibine getirilen tüm bu istisnaları belirlemek için Başbakanlığın talebi üzerine Conseil d'Etat bir çalışma hazırlamıştır. Bkz. Conseil d'Etat, L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », La documentation française, juin 2014.

öngörülmüş ve ayrıntısı Danıştay incelemesinden geçirilecek kararneler tarafından düzenlenmiştir. Bazıları da idarenin takdirine bırakılmıştır.

1. Kanunun doğrudan düzenlediği istisnalar

a. Bireysel bir kararın tesis edilmesine yönelik olmayan başvurular

Negatif şekilde tanımlanan bu istisna, bireysel bir karar alınması sonucunu doğurmayacak başvurularda idarenin sessiz kalmasının başvurunun zımnen reddi anlamına geleceğini belirtmektedir. Örnek vermek gerekirse, kamulaştırma usulünde alınan kamu yararı kararı⁵², ne bireysel ne de düzenleyici işlem olduğu için, kamu yararı kararı alınmasına yönelik talepler zımni ret kuralına tabidirler. Yine, bir düzenleyici işlemin değiştirilmesi, geri alınması veya kaldırılması talepleri bakımından da, bu talepler sonucunda tesis edilecek karar bireysel bir karar olmadığı için, zımni kabul uygulanmayacaktır. Dolayısıyla, bireysel bir talep sonucu sırf idarenin gecikmesi nedeniyle genel, kişisel olmayan ve soyut nitelikli düzenleyici işlemler değiştirilemez, kaldırılmaz veya geri alınmaz.

Bu istisnanın mefhum-u muhalifinden çıkan sonuca göre, bireysel bir karar alınması sonucunu doğuracak taleplere ise zımni kabul uygulanacaktır. Bireysel işlemler, muhatapları ismen belirlenmiş ve kişisel haklar yaratmaya elverişli işlemlerdir.⁵³Örneğin, üniversite birinci sınıfa kayıt olmak isteyen bir öğrenci, idareden ilgili mevzuatta belirtilen sürede cevap alamazsa, üniversiteye kaydolmuş sayılacaktır. Restoran işletmek isteyen bir kişi, idarenin başvurusuna cevap vermesi durumunda, işletme iznini almış sayılacaktır.

b. Kanun veya düzenleyici işlemin öngördüğü bir prosedüre tabi olmayan başvurular

Yine olumsuz olarak ifade edilen bu istisna ile kanun koyucunun güttüğü amaç, idareyi fanteziye kaçan⁵⁴, uydurma veya bir başvuru

⁵² Kamu yararı kararı, bireysel talep üzerine alınsa bile bireysel nitelikte bir karar olmadığı için yeni düzenlemenin kapsamı dışında kalmaktadır.

⁵³ Gözler, s.276-277; André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de Droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 13^e édition, 1994, p. 544.

⁵⁴ Didier Ribes, "Le nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation

usulüne bağlı olmaksızın kişilerin kendiliğinden yapmış olduğu taleplere karşı korumaktır. Zımni kabul kararı sadece kanun veya düzenleyici işlemin öngördüğü bir başvuru prosedürü kapsamında uygulanabilir. Diğer bir ifadeyle, idareye yapılacak talep ve talepte bulunurken izlenecek usul, yasa veya düzenleyici hukuk kuralları tarafından öngörülmelidir. Mesela, sıradan bir vatandaşın Paris'teki Champs-Élysées (Şanzelize) Caddesinin isminin değiştirilerek kendi isminin verilmesine yönelik talebi karşısında idarenin susması caddenin isminin değiştirilmesi sonucunu doğurmayacaktır, zira bu tür bir talep kanun tarafından öngörülen cadde isimlerinin değiştirilmesi usulüne uyulmadan yapılmıştır.⁵⁵

Kanun veya düzenleyici işlemin öngördüğü usule tabi olmayan başvuru ifadesi ne anlama gelmektedir? Doktrinde, bu kavramın kapsamının net olmadığı ve çerçevesinin mahkeme kararlarıyla şekilleneceğinden söz edilmektedir. Kanunun öngördüğü "prosedür" ifadesi dar yorumlanmamalıdır, buna karşılık bu istisnanın kapsamını aşırı şekilde genişletmemek için, eğitim-öğretim kurumlarının veya cezaevi kurumlarının iç yönetmelikleri gibi geniş anlamda düzenleyici işlemlerin öngördüğü prosedür kapsamındaki talepler istisna dışı tutulmalı ve zımni kabul rejimine tabi olmalıdır.⁵⁶

c. İdari davaya konu olabilecek bir idari işlem hakkındaki itiraz veya şikâyet başvuruları

Bu ihtimalde, idari davaya konu olabilecek bir idari işlem veya karar mevcuttur. Zaten tesis edilmiş olan bu idari tasarruf ile ilgili olarak, uyuşmazlık idari yargı mercilerinin önüne götürülmeden önce, isteğe bağlı veya yapılması zorunlu olan idari başvurular ve şikâyetler karşısında idarenin sessiz kalması zımni ret olarak kabul edilmektedir.⁵⁷ Örneğin, bireysel idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi amacıyla aynı makama başvuru, üst makama başvuru, zorunlu idari ön başvuru gibi hukuki başvuru olanakları bakımından zımni kabul uygulanmayacaktır.

»", AJDA 2014, p. 391.

⁵⁵ Rollin, p. 2.

⁵⁶ Ribes, p. 391.

⁵⁷ CE, 5 février 2015, n° 372148. Conseil d'Etat yakın tarihli bu kararında, aynı makama veya üst makama yapılacak idari başvurular hakkında idarenin 2 ay sessiz kalmasının zımni ret kararı doğuracağına karar vermiştir.

d. Yönetmelikle istisna tutulan sosyal güvenlik alanına ilişkin talepler hariç, finansal nitelikteki talepler

Bu istisna, konusu parasal nitelikteki talepleri ilgilendirmektedir. Burada amaç, kamu parası ve kamu kaynaklarının korunmasıdır. İdareye borç yükleyen veya alacak doğuran veya daha önceden var olan borç veya alacağın miktarını değiştiren talepler hakkında idarenin hareketsiz kalması, talebin kabul edilmesi sonucunu doğurmamaktadır. Uğranılan zarar için idareden tazminat talep edilmesi, devlet yardımlarından yararlanmaya yönelik başvurular veya idareye olan borcun ödeme süresinin uzatılması talepleri bu istisna kapsamındadır. Vergiden muafiyet veya vergi indirimine yönelik talepler gibi vergi ve gümrük idarelerine yapılacak başvuruların çoğunda bu istisna gereği zımni kabul kuralı uygulanmayacaktır.

e. İdare ve kamu personeli arasındaki ilişkilere ilişkin başvurular

İdare ve o idarede istihdam edilen kamu görevlileri arasındaki ilişkilere ilişkin başvurular hakkında zımni kabul kuralı uygulanmayacaktır. İdareyle kamu görevi bağı olan bütün çalışanların, idare ile olan ilişkilerini ilgilendiren başvurular zımni ret kuralına tabidir. Örneğin, kamu görevlilerinin başka yere atanmaya veya farklı bir işte görevlendirilmeye ilişkin istemleri, idarenin susması ile geçerlilik kazanmayacaktır. Ancak, kamu sınavlarına giriş başvuruları gibi idarenin işe alma prosedürü çerçevesinde yapılan talepler istisnaya dâhil değildir.

2. Kanun üstü normlardan dolayı öngörülen ve ayrıntısı düzenleyici işlemle düzenlenecek istisnalar

Anayasa ve uluslararası antlaşmalar gibi kanun üstü normlar, bazı hallerde idarenin sükûtunun zımni kabul kararı oluşturmayacağını öngörmüşlerdir. Fransa'nın uluslararası ve Avrupa Birliği kapsamındaki yükümlülüklerine; milli güvenliğin, anayasal değerdeki ilkelerin ve özgürlüklerin ve kamu düzeninin korunmasına aykırılık teşkil edecek nitelikte zımni kabul kararı verilemez. Bu gibi hallerde, izin verilecekse idare tarafından açıkça verilmelidir. 2000 tarihli yasa bu istisnai hallerin, Danıştay incelemesinden geçirilecek kararname ile ayrıntılı şekilde düzenleneceğini öngörmektedir.

a. Anayasal değerdeki ilkeler ve özgürlüklerin korunması

Anayasa'da öngörülen ilkeleri ve özgürlükleri ihlal eden talepler karşısında idarenin susması zımni kabul kararı oluşturmaz. Bu istisnanın kanun tarafından öngörülmesinde Anayasa Konseyi ve Conseil d'Etat'nın kararları önemli rol oynamıştır.

Anayasa Konseyi'nin 1995 tarihli bir kararına⁵⁸ göre, anayasal ilke ve özgürlükleri ihlal etmemek şartıyla, kanun koyucu zımni ret kuralına kanunla istisna getirebilir. Başka bir deyişle, Konsey kanun koyucunun zımni ret kuralına istisna getirmesini anayasal ilke ve özgürlüklerin ihlal edilmemesi şartına bağlamıştır. Konsey karara konu olayda, video kameralı güvenlik sistemlerinin kurulmasına zımni olarak izin veren bir yasal düzenlemeyi iptal etmiştir. Söz konusu sistemlerin kurulmasının anayasal ilkelerden olan seyahat özgürlüğü ve özel hayatın gizliliği ilkesine karşı ağır bir tehdit oluşturduğundan bahisle, bu sistemlerin kurulmasına yönelik talep karşısında idarenin süresinde cevap vermemesinin zımni kabul kararı oluşturmayacağı; bu sistemlerin ancak kamu idarelerinin açık izin vermesi halinde kurulabileceği yönünde karar vermiştir.

Conseil d'Etat ise 2003 tarihli SIPPAREC kararında⁵⁹, Anayasa Konseyi ile aynı hukuki pozisyonu benimseyerek, anayasal ilke ve özgürlüklere aykırı talepler bakımından zımni kabul kararının oluşmayacağına karar vermiştir. Anayasal değeri haiz bir ilke olan kamu mallarının korunması ilkesini dikkate alan Fransız Danıştay, somut olayda kara yollarının özel kişiler tarafından geçici işgaline ilişkin talepler karşısında idarenin susması halinde, işgal izninin zımnen verilmiş sayılacağını öngören bir düzenleyici işlemi iptal etmiştir.

b. Kamu düzeninin ve milli güvenliğin korunması

Kamu düzeninin ve milli güvenliğin korunması gereği, zımni kabul müessesesinin taşıdığı birtakım risklerden ötürü bazı alanlarda istisnalar konulmasını zorunlu kılmıştır. Zımni kabul kurumuna getirilen çoğu istisnanın dayanağını kamu düzeni kavramı oluşturmakta-

⁵⁸ CC, 18 janvier 1995, n° 94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (Güvenliğe İlişkin Programlama ve Yönlendirme Yasası).

⁵⁹ CE, 21 mars 2003, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux (SIPPAREC), n° 189191.

dır. Kamu düzenini ve milli güvenliğini ihlal edecek nitelikteki talepler karşısında idare tarafından zımnî kabul kararı verilemez. Başka bir ifadeyle, kamu düzeninin ve milli güvenliğin korunması gerekliliği zımnî kabul kuralının uygulanmasına engel teşkil etmektedir. Örneğin, ateşli silah ruhsatları veya enerji içeceklerinin satışına yönelik izin talepleri gibi klasik idari kolluk rejimi kapsamındaki talepler bu husustaki örnekleri oluşturmaktadır.

c. Fransa'nın uluslar arası ve Avrupa Birliği'nden doğan yükümlülükleri

Bazı uluslar arası antlaşmalar veya Avrupa Birliği hukuku, zımnî kabul kuralına ilişkin istisnalar öngörebilir. Örneğin, Fransa'nın çevre hukukuna ilişkin uluslararası hukuk ve AB hukukundan kaynaklanan yükümlülüklerini ihlal edecek talepler zımnî kabul kararına konu olamaz.⁶⁰

Şüphesiz, idareye yapılacak birçok talep, anayasal değerdeki ilkelere ve özgürlükler, kamu düzeni ve milli güvenlik gibi kavramların kapsamına girebilir. Kanunda sayılan bu kavramların geniş şekilde uygulanmaya müsait kavramlar oldukları göz önüne alındığında, bunların kapsamının ne olacağı sorusu akla gelmektedir. Kanun koyucu, bu istisnai hallerin ayrıntısının Danıştay incelemesinden geçirecek kararname ile düzenleneceğini öngörerek, idareye geniş bir düzenleme yetkisi vermektedir. Doktrinde, idareye verilen bu geniş yetkinin zımnî kabul kuralının uygulama alanını kayda değer ölçüde daralttığına dikkat çekilmektedir.⁶¹

Söz konusu istisnai durumlara ilişkin olarak, 1 Kasım 2014 tarihli Resmi Gazete'de zımnî kabul rejimine getirilen istisnaları belirten 42 kararname⁶² yayınlanmıştır. Başbakanlık ve bakanlıklar tarafından hazırlanan bu kararname sadece zımnî kabul kuralına değil, aynı zamanda iki aylık genel zımnî kabul süresine ilişkin istisnaları da içermektedir. Yani, bazı kararname zımnî kabul kuralının yerine zımnî ret kuralının uygulanacağını, bazıları ise zımnî kabul kuralı uygulanmakla birlikte bu kararın iki aylık süreden farklı bir sürede

⁶⁰ Ribes, p. 393.

⁶¹ Pauliat, p. 738.

⁶² Her bakanlığın üçer tane hazırladığı bu kararname, toplam 1686 istisnai hali düzenlemektedir.

oluşacağını düzenlemektedir. İlk duruma örnek olarak, yılanbalığı avlama izni, silah, cephanelik ve diğer savaş materyallerini taşıma izni talep edilmesi hakkında idarenin sessiz kalması talebin zımninden reddi sonucunu doğuracaktır. İkinci duruma ilişkin örnek vermek gerekirse, marka sicilinde yer alan marka sahibinin isim ve adres değişikliği talepleri hakkında zımnî kabul uygulanacak, fakat zımnî kabul kararı 6 ay sonra doğacaktır.

3. İdarenin takdirine bırakılmış istisnalar

Yukarıda belirtilen anayasal değerdeki ilkeler ve özgürlükler, kamu düzeni ve milli güvenlik kavramlarının haricinde, kanun koyucu başka birtakım durumlara ilişkin olarak, zımnî kabul kuralına istisna getirilmesini yine idarenin takdirine bırakmıştır. 2000 tarihli Yasa'nın 21/II maddesine göre, Danıştay incelemesinden geçirilecek kararnameleler veya Bakanlar Kurulu kararnameleleri ile talebin konusundan veya iyi idare ilkesinden kaynaklanan sebepler nedeniyle zımnî kabul kuralı saf dışı bırakılabilir.

İstisnaların çerçevesini çizme yetkisi yine muğlak ve yoruma açık kavramlarla idareye bırakılmaktadır. Örneğin, iyi idare ilkesinden anlaşılması gereken nedir ve bu ilkenin kapsamına tam olarak hangi haller girmektedir? Doktrinde, bu kavramın esasen birtakım belgelere erişme veya idareden koruma talep etme yönündeki başvuruları kapsadığı belirtilmektedir.⁶³ Meseleyi örneklerle somutlaştırmak gerekirse, idarede bulunan bir belgeye erişmeye veya devletten koruma talep edilmesine yönelik başvurular sonucunda elde edilen zımnî kabul kararı, gerçekte belge kişiye verilmemişse veya kolluk güçleri koruma sağlamamışsa, yani zımnî kabul kararı fiilen uygulanmamışsa ne işe yarayacaktır? İdarenin sessiz kalması sonucu zımnî kabul kararı doğmuş olsa da idarenin hareketsizliği nedeniyle başvuran somut olarak istediğini elde edemeyecektir. İşte talebin konusuna veya iyi idare ilkesinin kapsamına giren benzer durumlarda, idari yargıda dava edebileceği bir zımnî ret kararının öngörülmesi, vatandaş açısından daha yararlı olacaktır.

Ayrıca, madde 21/II uyarınca, zımnî kabul kuralına süre bakımın-

⁶³ Ribes, p. 393.

dan istisna getirilmesi de mümkündür. İstisna kapsamına girmeyen hallerde, zımnı kabul kuralı uygulanacak olmasına rağmen, idare düzenleyici bir işlem ile durumun niteliğine göre iki aylık genel süreden farklı bir süre öngörebilir. Özellikle, başvuru usulünün aciliyeti veya karmaşıklığının gerektirmesi halinde, zımnı kabul kuralı uygulanacak olmakla beraber, Danıştay incelemesinden geçirilecek kararname ile iki aylık süre kısalabilir veya uzayabilir.

IV. Reformun Olumlu Yönleri ve Reforma Yöneltilen Eleştiriler

A. Reformun Olumlu Yönleri

İdari karar alma süreçlerinin daha etkili bir şekilde işlemesi suretiyle bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması ihtiyacı, yeni düzenlemenin yapılmasında etkili olmuştur. İdare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin sadeleştirilmesi ve iyileştirilmesi fikri çerçevesinde gerçekleştirilen bu reformun gerek idare edilenler gerekse idare açısından olumlu etkileri olmuştur.

Reformun, idare edilenler bakımından avantajlı yanları olduğu muhakkaktır. Zımnı kabul reformu ile amaçlanan, idarenin sessiz kalması karşısında, ilgililer lehine hukuki sonuçlar doğması yaptırım altında, idareyi hızlı karar almaya zorlamaktır.⁶⁴ Yeni düzenleme, idareyi talep hakkında çabuk bir şekilde ve açıkça karar almaya sevk etmektedir. Yani, süre artık idarenin aleyhine işleyecektir. İdare almak istemediği bir kararı yahut onay vermek istemediği bir izni, çok kısa bir süre içinde yapacağı araştırma ve inceleme sonucunda açıkça reddetmelidir. İdare tarafından verilmesi gereken sarıh ve gerekçeli bir ret kararının yokluğu ve sürenin geçmesi, ilgililer lehine birtakım haklar yaratacak ve zımnı kabul kararı ancak hukuka aykırı bir istem sonucunda tesis edilmişse idare tarafından geri alınabilecektir.

Zımnı kabul kuralı, idareye idare edilenler lehine birtakım yükümlülükler getirmektedir. Talep hakkında dikkat ve özen içinde araştırma ve inceleme yapma yükümlülüğü, başvuru sahibine alındı belgesinin verilmesi, yetkili olmayan idari makama başvuru halinde yetkili idari makamın belirlenmesi ve dosyanın bu makama gönderil-

⁶⁴ Erkut, s. 32.

mesi, şartları varsa başvurunun ilan edilerek üçüncü kişilere duyurulması bu yükümlülüklerden bazılarıdır. Şüphesiz, bu düzenlemeler idarenin bireylerin haklarını koruyucu bir işleyişe sahip olması bakımından önem arz etmektedir.

Zımni kabul reformu idarenin yapısına ve işleyişine katkı sağlayacak niteliktedir. Gerçekten de idari karar alma süreçlerinin hızlanması ve kararların açık ve gerekçeli olarak verilmesi gerekliliği sonucunda idare daha modern ve şeffaf bir işleyişe sahip olacaktır. Ayrıca, yeni düzenleme, onay vereceği talepler açısından idarenin iş yükünü azaltacak nitelikte bir düzenlemedir, zira hukuka uygun talepler bakımından eski sistemde daha çok zaman ve emek isteyen sarih ve gerekçeli kabul kararı vermek yerine, yeni sistemde hareketsiz kalarak kabul kararı vermiş olacaktır.⁶⁵

B. Reforma Yöneltilen Eleştiriler

Reformun olumlu tarafları olduğu gibi, eleştiriye açık yönleri de bulunmaktadır. Doktrinde de belirtildiği üzere, yeni düzenleme içerdiği kusurlar ve karmaşıklıklar nedeniyle reformun temel dayanağı olan idare hukukunda basitleştirme, sadeleştirme amacı ile çelişir görünmektedir.⁶⁶

Zımni kabul kuralına kanunla getirilen istisnalar ve bu istisnaların öngörülme biçimi reformun en çok eleştirilen yönünü oluşturmaktadır. Gerçekten de gerek kanun gerekse kararnamelerle öngörülen istisnalar, Fransız idare hukukunda “*devrim*”⁶⁷ olarak nitelendirilen reformun uygulama alanını kayda değer biçimde daraltmıştır. İstisna kapsamına giren haller kural kapsamına giren durumlardan çok daha fazla olduğu için, reformun idare ve vatandaşlar arasındaki ilişkilere olan etkisi çok sınırlı ölçüde olacaktır.

⁶⁵ Ribes, p. 390.

⁶⁶ S. Braconnier, P. Cassia, P. Gonod, J. Petit, B. Plessix, B. Seiller, “Le silence de l’Administration vaudra acceptation. – Big bang ou trou noir juridique?”, La Semaine Juridique Edition Générale, no. 51, 16 Décembre 2013, p. 1325.

⁶⁷ Doktrinde, yeni düzenlemenin bir “devrim” değil, aslında idare hukukunda idare ve birey arasındaki ilişkilerde uzun soluklu dönüşüm hareketinin bir parçası olduğu yönündeki görüşler de mevcuttur. Bkz. Jean-Marie Pontier, p. 2360; Serge Deygas, “Faciliter et simplifier les relations entre l’Administration et le public”, Procédures, n° 1, Janvier 2014, p. 29.

Dahası, söz konusu istisnalar çok dağınık ve karmaşık bir görüntü vermektedir. Gerçekten de, eski sistemin basitliği karşısında, yeni sistem ile öngörülen 42 tane kararname ve 1200 tane başvuru usulünü içeren 113 sayfalık bir liste, zımnı kabul müessesesinin idare edilenlerin durumunu kolaylaştırması ve iyileştirmesi gerekirken tam tersine daha da karmaşıklarıdır. Artık idare edilenler yaptıkları başvuruya zımnı kabul kuralının uygulanıp uygulanmadığını tespit edebilmek için şu soruları soracaklardır:

- Talebim 113 sayfa boyunca sayılan 1200 usulden birisine tabi midir?
- Talebim kanunda veya sayıları 42'yi bulan kararnamelerde öngörülen istisnalar kapsamında mıdır?
- İki aylık süre talebime uygulanacak mıdır? Uygulanmaması halinde talebim hangi süreye tabi olacaktır?

Başvuru sahibi tüm bu sorulara cevap bulup talebinin yeni düzenleme kapsamına girdiğini tespit etse bile, zımnı kabul rejimine tabi durumları içeren liste belirleyici değildir. Çünkü 2014 tarihli bir sirkülerde⁶⁸ belirtildiği gibi *“kamunun bilgilendirilmesi amacıyla hazırlanan bu listenin hiçbir hukuki değeri yoktur. Söz konusu prosedürlere uygulanacak mevzuata göre düzenli olarak değiştirilecektir”*. Zımnı kabul kararı oluşturan durumları içeren listenin kapsamının geniş olması, listeyi idare edilenler açısından anlaşılabilir kılabilir. Ayrıca, önce genel bir kuralı öngörüp daha sonra bir liste halinde o kural kapsamına giren halleri tek tek saymak hukuk mantığı ve kanun yapma tekniği ile pek uyumsuzdur.⁶⁹ Burada idarenin amacının kural kapsamına giren 1200 prosedürü tek tek saymak suretiyle idare edilenlere yapacakları başvuru bakımından yol göstermek olduğu kanaatindeyiz.

Diğer bir soru işareti de, idarenin bu reformu gereği gibi uygulamaya geçirecek bir altyapıya sahip olup olmadığıdır. Diğer bir deyişle, idare mevcut hizmet birimleriyle vatandaşlardan gelecek tüm taleplere süresinde cevap verme kabiliyetine sahip midir? Meseleye gerçekçi

⁶⁸ Circulaire du 12 novembre 2014 relative à l'entrée en vigueur du principe "Silence vaut acceptation" (12 Kasım 2014 tarihli Zımnı Kabul İlkesinin Yürürlüğe Girişine İlişkin Sirküler).

⁶⁹ Braconnier, p. 1325.

bir bakış açısıyla yaklaşırsa, başvuruların tamamını cevaplayabilmek için idarenin hem maddi hem de beşeri kapasitesinin yeterli seviyede olması bir zorunluluk olarak öne çıkmaktadır. Örneğin, talepleri inceleyecek idari birimlerin yeniden organize edilmesi, çalışma metot ve yöntemlerinin tekrar düzenlenmesi ve daha verimli hale getirilmesi gerekecektir.⁷⁰ Yeterli maddi ve beşeri kapasiteye sahip olmayan idarelerin kendilerine yapılan başvuruları süresinde cevaplayamama ihtimali karşısında, idarenin hukuka aykırı taleplere zımni kabul kurumu vasıtasıyla geçerlilik kazandırma riski vardır. İdare, sadece hukuka aykırı taleplere değil, örneğin aksak ve eksik projelere de bu yolla izin verme riski ile karşı karşıyadır. İdare gecikmesi nedeniyle, normalde onaylamayacağı taleplere izin vermiş olacaktır. Hukuka aykırı şekilde tesis edilen zımni kabul kararları ile üçüncü kişilerin haklarını ihlal eden veya kamuyu zarara uğratan sonuçların ortaya çıkması ihtimal dâhilindedir.

İdare, istisna getirilen durumlara ilişkin taleplere izin verecekse, bu durumların niteliği gereği açık izin vermelidir. Örneğin, hassas bir bölgede yapı ruhsatı almak isteyen bir kişinin talebine onay verilecekse, bu onay zımni olarak değil açık olarak verilmelidir. Çünkü idarenin talebi yeterince inceleme fırsatı bulamadan sürenin dolması nedeniyle yapı ruhsatını zımnem verdiği kabul edersek, eksik olan projenin uygulanması aşamasında telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğabilir ve kamu bundan zarar görebilir. İşte, kısa bir zaman dilimi içinde talebi cevaplaması gereken idare, kamu yararını koruma düşüncesiyle talebi gereği gibi incelemeyen açık ret cevabı verebilir ve bu durum vatandaşların aleyhine olabilir.

Yeni düzenlemeye yöneltilen tüm bu eleştiriler göz önüne alındığında, doktrinde bazı yazarlara göre, sadeleştirme amacıyla yapılan bu değişiklik, "slogana"⁷¹ veya "göz boyayan bir kurala"⁷² benzetilmektedir. Basitleştirme ve yalınlaştırmanın esprisi ile pek uyuşmayan ve eski sistemin basitliğinin aksine karmaşık bir yapıya sahip olan bu düzenleme, uygulamada şu an için kanun koyucu tarafından amaçlanan iyi niyetlerin ötesine geçememiş görünmektedir.

⁷⁰ Pauliat, p. 737.

⁷¹ Bertrand Seiller, "Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'Administration", RFDA, 2014, p. 44.

⁷² Pauliat, p. 737.

V. Mukayeseli Hukukta Zımnî Kabul

Mukayeseli hukuk açısından zımnî kabul müessesesini daha geniş ve kapsamlı şekilde incelemek mümkün olsa da, bu çalışmanın amacı gereği bu başlık altında sadece belli ülkelerdeki hukuk sistemleri incelenecektir.

Konu bu çerçevede ele alındığında, yabancı hukuk sistemlerinin bazılarında idarenin sessiz kalmasına karşı zımnî ret veya zımnî kabul gibi bir müessesenin hiç öngörülmediği, bazılarında ise Fransız idare hukukunda olduğu gibi zımnî ret kuralından zımnî kabul rejimine doğru bir geçiş olduğu görülmektedir.

Almanya, İngiltere ve İsveç hukuk sistemlerinde, Fransız hukukunun aksine, idarenin sükûtu halinde herhangi bir zımnî kararın oluşmadığı kabul edilmektedir. Bu ülkelerin mevzuatlarında zımnî ret veya zımnî kabul müesseseleri düzenlenmemesine rağmen,⁷³ idarenin başvurular karşısında hareketsiz kalma ihtimaline karşı ilgililer lehine başka hukuki başvuru imkânları öngörülmüştür. Örneğin, Alman hukukunda idarenin sessiz kalması hiçbir zımnî karar doğurmamaktaydı. Buna karşılık, idareye talepte bulunan kişi yargı mercilerine başvurarak hâkimden idareyi karar tesis etmeye zorlamasını isteyebiliyordu.⁷⁴ İsveç hukukunda ise, ilgililer idareye karşı zorlayıcı tedbirler alma yetkisine sahip Ombudsmana başvurmak suretiyle, idareyi karar almaya zorlayabilirler.⁷⁵ Ayrıca, idarenin sessiz kalması zarara neden olmuşsa, İsveç Hukuk Şansölyesi idarenin sorumluluğuna hükmedebilmektedir.⁷⁶

Görüldüğü gibi, başka hukuki başvuru olanaklarının varlığı, bu ülkelerde zımnî ret veya zımnî kabul rejimlerinin uygulanması ihtiyacını doğurmamıştır. Ancak, Avrupa Birliği hukukundan kaynaklanan yükümlülüklerin gereği olarak Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan değişikliğe göre, *"aksi kanunla öngörülmedikçe ve*

⁷³ Avrupa Birliği'nin 2006 tarihli Direktifinin iç hukuklara aktarılması yükümlülüğü, Almanya, İngiltere ve İsveç gibi üye devletlerin, eskiden kendi hukuk sistemlerinde yer vermedikleri zımnî ret ve zımnî kabul müesseselerini artık mevzuatlarında öngörmeye başlamaları sonucunu doğurmuştur.

⁷⁴ Ribes, p. 389.

⁷⁵ Pascale Gonod, "Le sens du silence de l'administration : bref aperçu de quelques solutions étrangères", RFDA, 2014, p. 43.

⁷⁶ Gonod, p. 44.

başvurunun kanun tarafından öngörülmesi ve yeteri kadar detaylı olması şartıyla, başvuru üç aylık süre sonunda kabul edilmiş sayılır".⁷⁷ İngiltere ve İsveç'te ise mevzuatta henüz herhangi bir değişiklik yapılmamakla birlikte, bu konudaki tartışmalar devam etmektedir.

İtalya ve Belçika ise Fransız sisteminde olduğu gibi mevzuatlarında zımni ret müessesesine yer vermiştir. Belçika hukukunda, imar hukuku ve ekonomi alanında bazı istisnaları olmasına karşın, ana kural idarenin susmasının istemin reddi sayılmasıdır. İtalyan hukukunda ise, imar hukuku ve telekomünikasyon alanına ilişkin istisnaları olmakla birlikte yakın zamana kadar uygulanmakta olan zımni ret kuralı, 2005 yılında İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle zımni kabul kuralına dönüştürülmüştür.⁷⁸ İspanya, Portekiz ve Hollanda da zımni kabul rejimini benimsemiş ülkeler arasındadır. Bu ülkelerde, 2006 tarihli Direktifin etkisiyle çok geniş bir uygulama alanına sahip olan zımni kabul müessesesi ana kural olmakla beraber, bu kurala getirilmiş birtakım istisnalar mevcuttur.⁷⁹

VI. Türk Hukuku Açısından Konunun Değerlendirilmesi

Fransız hukukunda eski bir geçmişe sahip olan zımni ret müessesesi, Türk idare hukukunda da uzun yıllardan beri uygulanmaktadır. Yapılan başvuru üzerine idarenin hareketsiz kalmasının zımni ret sayılması, Türk idare hukukunda ilk olarak Danıştay içtihatları⁸⁰ tarafından kabul edilmiş, daha sonra çeşitli düzenlemelerde⁸¹ de öngörülmüştür.

Zımni ret müessesesi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (İYUK) da değişik maddelerde düzenlenmiştir. İYUK'un idari makamların sükûtu başlıklı 10. maddesine göre, "İlgililer, haklarında idari dava veya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari ma-

⁷⁷ Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu madde 42-a, bkz. Gonod, p. 44.

⁷⁸ Gonod, p. 45.

⁷⁹ Gonod, p. 46.

⁸⁰ İdarenin başvuru karşısında sessiz kalmasının başvurunun reddi sayılacağı Danıştay tarafından 1937 yılından beri kabul edilmektedir. Dava Daireleri Umumi Heyeti, E: 937/286, K: 937/256, T: 23.11.1937, *Şuray-ı Devlet Kararları Mecmuası*, Sayı 3, s. 56-60. Nakleden Uyanık, s. 673.

⁸¹ 1938 tarihli Devlet Şurası Kanununun 33. maddesi, 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 69. maddesi ve 1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10, 11 ve 13. maddeleri.

kamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse *istek reddedilmiş sayılır*". Kanunun bir sonraki maddesi ise, " *ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.*" şeklinde bir düzenleme öngörmektedir.

Bu düzenlemelerden çıkan sonuç, kural olarak idari başvurular karşısında idarenin altmış gün boyunca hareketsiz kalması neticesinde talebin zımnen reddedilmesidir. Örneğin, memurların başka yere atanmalarına veya vatandaşların pasaport almalarına ilişkin talepleri, idarenin altmış gün içinde cevap vermemesi durumunda reddedilmiş sayılacaktır. Konu ile ilgili örnekleri çoğaltmak mümkün olmakla birlikte, idareye yapılan her başvuru bakımından zımni reddin uygulanacağı söylenemez.

Türk idare hukukunda esas kural olan zımni ret mekanizması, zamanla öngörülen birtakım istisnalar ile az da olsa yumuşatılmaya başlanmıştır. Diğer bir deyişle, Türk idare hukukunun güncel halinde istisnai olarak bazı hallerde idarenin susması talebin kabulü anlamına gelse de, ana kural idarenin sükûtunun istemin reddi sayılmasıdır. Dolayısıyla, zımni kabul hukukumuzda istisnai niteliktedir ve zımni kabul kararı oluşturacak haller mutlaka özel bir düzenleme ile belirlenmek zorundadır.⁸² Başka bir ifadeyle, idarenin sükûtuna zımni kabul sonucu bağlanabilmesi için mutlaka açık bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç vardır.⁸³

Türk idare hukukundaki zımni kabul öngörülen tüm halleri burada saymak mümkün olmamasına rağmen, zımni kabule genel olarak imar hukuku alanında ve mahalli idarelere ilişkin düzenlemelerde yer verildiği söylenebilir. Zımni kabul müessesesinin hukukumuzda kanunla öngörüldüğü düzenlemelerden bazıları şunlardır:⁸⁴

- 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30. maddesine göre, inşaat tamamen bitmişse, ilgili belediyeye veya valiliğe yapılacak kullanım izni

⁸² Erkut, s. 33.

⁸³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 396; Günday, s. 131-132; Turgut Tan, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s. 255; Atay, s. 449; Gözler, s. 294.

⁸⁴ Gözler, s. 294.

alınmasına yönelik başvurunun belediye veya valilik tarafından en geç 30 gün içinde sonuçlandırılması gerekir. Aksi takdirde, kullanma izni verilmiş sayılır.⁸⁵

- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesi, il genel meclisi tarafından alınan ve valiye gönderilen kararların 7 gün içinde yeniden görüşülmesi vali tarafından istenmemişse, bu kararların kesinleşeceğini kurala bağlamaktadır. Benzer bir hüküm, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinde de öngörülmüştür.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 15/r uyarınca, başvuru ve başvuru ücretinin ödenmesi sonucu, belediye elektronik haberleşme istasyonlarına yer seçim belgesi vermezse, söz konusu belge verilmiş sayılır.

Görüldüğü gibi kanunda düzenlenen durumlarda,⁸⁶ farklı süreler sonunda istem hakkında idareden bir cevap gelmemişse, isteme onay verilmiş olacaktır.

Türk idare hukukunun güncel halinde, zımni ret esas, zımni kabul istisnadır. Ancak, zımni kabul kararı doğuran hallerin Türk hukukunda giderek yaygınlaşmakta olduğu göz ardı edilmemelidir. Zımni kabule olanak tanıyan hallerin öngörülmesinde ve giderek yaygınlaşmasında, bir taraftan idare ve bireyler arasındaki ilişkilerde bireyler lehine yaşanan dönüşümün diğer taraftan Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin getirdiği gerekliliklerin etkili olduğu ileri sürülebilir.

İlk olarak, idare ve bireyler arasındaki ilişkilerde idarenin mutlak üstünlüğünden kişi hak ve özgürlüklerinin tanınmasına doğru gerçekleşen dönüşümün idare hukukuna da yansımaları olmuştur. İdarenin yargı denetiminden kaçınmasının önlenmesi, bireyin idare karşısında hak arama özgürlüğünün korunması gibi önemli işlevleri olsa da, idareyi açıkça karar almaktan çekinmeye teşvik etmesi nedeniyle, zımni ret müessesesi bazı alanlarda günümüz idare hukukunun gereklerini tam manasıyla karşılayamamaktadır. Günümüzdeki idare hukuku anlayışına göre, idare ve bireyler arasındaki ilişkilerin

⁸⁵ D6D, 07.11.2002, E. 2001/5448, K. 2002/4886.

⁸⁶ İmar hukukuna ve mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin vesayet denetimine ilişkin düzenlemeler dışında Türk hukukunda, diğer kanunlarda da zımni kabul örneklerine rastlamak mümkündür. Bkz. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun madde 10/3, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu madde 157/6.

sadeleştirilmesi ve pekiştirilmesi, bireye idare karşısında daha çok hak ve özgürlük tanınması ve idarenin daha modern ve şeffaf bir işleyişe kavuşturulması gerekmektedir. İşte bu amaçlara ulaşabilmek adına zımnî kabul müessesesi, bireyin haklarını koruyan ve idareyi hızlıca hareket etmeye, açıkça ve gerekçeli olarak karar almaya sevk eden bir hukuki araç olarak ortaya çıkmaktadır.

İkinci olarak, Avrupa Birliği hukukunda zımnî kabule doğru ciddi manada bir yöneliş söz konusudur. İdarenin modernizasyonu ve işleyişinin basitleştirilmesine ilişkin hükümler içeren Avrupa Birliği'nin 2006 tarihli Direktifi, idari onay rejimlerine ilişkin olarak, idareye yapılan başvuruya öngörülen sürede cevap verilmemesi halinde, idarenin başvuruya zımnî onay vermiş sayılacağını öngörmektedir. Bu düzenlemenin iç hukuklara aktarılması yükümlülüğünün bir gereği olarak, Avrupa Birliği üyesi bazı devletlerin mevzuatında değişikliğe giderek zımnî kabul rejimini kabul ettikleri bir gerçektir. Mevzuatında henüz herhangi bir değişiklik yapmayan ülkelerde ise, zımnî kabul mekanizması öğretilde tartışılmaktadır. Avrupa Birliği'ne uyum süreci dikkate alındığında Türkiye'nin bu dönüşümün dışında kalamayacağı açıktır.

Zımnî kabul müessesesinin Türk idare hukukunda uygulanma imkânı, öğretilde yeterince tartışılmamış bir konu olduğu için, bu hususta beyan edilen görüşler birkaç çalışma ile sınırlıdır. ERKUT'un belirttiği gibi, *"zımnî kabul müessesesinin ülkemiz idare hukuku bakımından da büyük yararları olacaktır. Özellikle de, idari karar alma sürecinde, zımnî kabul müessesesinin getirilmesi ile, idari prosedür hem kısalmış olacaktır, hem de idareyi açıkça karar almaya zorlayıcı etkisi bakımından "saydam idare" anlayışının yerleşmesine katkısı olacaktır."*⁸⁷

Aynı görüşte olan UYANIK da, *"günümüzde Türk idare hukukunda, zımnî kabul müessesesinin idari karar alma süreçlerinin kısaltılması, hak ve özgürlüklerin korunması, hukuk devleti ilkesinin gereklerinin temin edilmesi ve idareyi açıkça karar almaya zorlamasıyla saydam (günüşiğinde) idare anlayışının yaygınlaşmasında büyük katkıları olacağı"*ndan bahsetmektedir.⁸⁸

Bizce de, zımnî kabul müessesesinin kabulü Türk idare hukuku

⁸⁷ Erkut, s.35.

⁸⁸ Uyanık, s. 691.

açısından isabetli olacaktır. Hem Fransa'nın hem de diğer Avrupa devletlerinin uygulamadaki tecrübelerinden faydalanılarak ve aynı zamanda zımni kabulün getirilerinin yanında sakınca doğurabileceği durumlar göz ardı edilmeden bu yönde genel bir düzenleme yapılabilir. Ancak hemen belirtelim ki, böyle bir düzenleme yapılırken, zımni kabul mekanizmasının kamu yararı ve kamu düzeni bakımından doğurabileceği tehlikeler ve olumsuzluklar önceden iyi hesap edilmeli ve bu doğrultuda istisnalar öngörülmelidir. Fakat bu husus, Fransız hukukunda olduğu gibi sistemi daha da karmaşık hale getirecek şekilde değil, mümkün olduğunca karmaşıklığa yer verilmeden yapılmalıdır. Ayrıca, zımni kabulün Türk hukukunda ana kural olarak kabul edilebilmesi için, idarenin başvurulara cevap verebilecek yeterlikte altyapıya sahip olması gerektiği unutulmamalıdır. İdari makamların iş yükü göz önüne alındığında, idare yapılacak başvuruları öngörülen sürede cevaplayabilecek donanımına ve kapasiteye sahip olmalıdır.⁸⁹

Son olarak belirtelim ki, Türk idare hukukunda zımni kabul müessesesinin ana kural olarak zımni reddin yerini alması kısa vadede mümkün görünmemektedir. Gerçekten de zımni kabul müessesesi Türk idare hukuku öğretisinde yeterince tartışılmadan, aceleci şekilde genel bir değişiklik yapmak bizce rasyonel görünmemektedir. Dolayısıyla, konunun avantajları ve olumsuzlukları ile etraflıca tartışılması ve bunun sonucunda genel kural olarak öngörülmesi bile, en azından zımni kabule imkân veren durumların yaygınlaşması Türk idare hukuku açısından olumlu bir gelişme olacaktır.

SONUÇ

İdare hukukunda, idare kendisine yapılan başvuruya belli bir süre sonunda cevap vermezse, o başvuruyu kural olarak reddettiği kabul edilir. Fransız idare hukukunun genel ilkelerinden olan ve uzun yıllardır uygulanmakta olan zımni ret kuralı, 2013 tarihli bir yasal düzenleme ile genel kural olmaktan çıkarılmıştır ve bundan böyle, idarenin susmasının kural olarak başvurunun kabulü sonucunu doğuracağı

⁸⁹ Türkiye'de idari başvurulara ilişkin doğrudan bir istatistiki bir çalışma bizce tespit edilememiştir. Bu nedenle, idareye yapılan başvuruların sayısına ilişkin olarak fikir vermesi bakımından, sadece 2011 yılında ilk derece idare ve vergi mahkemelerinde açılan dosya sayısı toplam 269.408'dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.adliscil.adalet.gov.tr/istatistik_2011/160.pdf

kararlaştırılmıştır. Bu değişikliğin arka planında, sadece zımnî ret müessesesinin idareye açıkça karar vermektan kaçınma olanağı vermesi gibi sakıncaları değil, aynı zamanda zımnî kabul mekanizmasının modern idare hukukunun gereklerine uygun olarak idareyi kısa bir zaman dilimi içinde açık ve gerekçeli karar almaya sevk etmesi gibi avantajları da bulunmaktadır. Ayrıca yeni düzenleme, idare karşısında birey hak ve özgürlüklerinin korunması ve idarenin daha şeffaf ve daha verimli bir işleyişe sahip olması bakımından da önem arz etmektedir.

Kuşkusuz yeni düzenlemeye göre, idarenin sessiz kalması her isteme onay verilmesi sonucunu doğurmayacaktır. Zımnî reddin uygulanmaya devam edeceği bazı haller kanun koyucu tarafından belirtilmiş, bazı durumlar ise idarenin takdirine bırakılmıştır. Zımnî kabul kuralına ilişkin istisnaların çokluğu nedeniyle, zımnî kabul ve zımnî ret kurumu birlikte var olmaya devam edeceklerdir. Zımnî kabul kapsamına giren hallerin ve istisnaların kapsamı uygulama tarafından mahkeme kararlarıyla daha somut şekilde ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla yakın zamanda yürürlüğe giren söz konusu düzenlemenin kapsamının daha iyi tespit edilebilmesi için bir süre daha beklemek gerekmektedir.

Fransa'da zımnî kabul reformunun idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilere etkisinin ne yönde olacağı hususunda tereddütler mevcuttur. Bu ilişkileri basitleştirme amacına yönelik değişiklik, kanuni ve düzenleyici hükümlerle öngörülen istisnaların karmaşıklığı sebebiyle amaçtan sapmış bir izlenim vermektedir. Yeni düzenleme ile idare-birey münasebetlerinde bir yakınlaşma hedeflenirken, tam tersine vatandaşlarda idareye karşı bir soğukluk oluşma ihtimali de vardır. Özellikle bazı başvurular üzerine, kamu yararını ve kamu düzenini aşırı korumacı bir tavırla hareket edebilecek olan idarenin vereceği ret kararları, ilgililerin aleyhine bir durum oluşturabilir. Ayrıca, her ne kadar geri alma mekanizması öngörülmüş olsa da, idarenin belli bir süre hareketsiz kalmak suretiyle hukuka aykırı taleplere geçerlilik kazandırma ihtimali, kamu yararı ve kamu düzeni için ciddi bir tehlike teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, zımnî kabulün bünyesinde barındırdığı olumsuzluklardan ötürü, Fransız idare hukukunun geleneksel ilkelerinden

olan zımni ret kurumunun yeni düzenleme ile tamamen ortadan kaldırıldığını söylemek mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte, giderek yaygınlaşmakta olan zımni kabul kurumunun henüz uygulamada olmasa bile teorik açıdan zımni redde üstünlük sağladığı ileri sürülebilir. Genel olarak Avrupa hukukundaki ve özel olarak Fransız hukukundaki bu eğilim Türk idare hukuku açısından ele alındığında, zımni kabul müessesesi bireylerin idareye karşı sahip oldukları hakların pekiştirilmesini sağlayacak ve idari karar alma süreçlerinin ivme kazanarak kısılmasına ve şeffaflaşmasına katkıda bulunacaktır.

Kaynakça

- Akyılmaz Bahtiyar, Sezginer Murat, Kaya Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara 2014.
- Atay Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara 2012.
- Braconnier S., Cassia P., Gonod P., Petit J., Plessix B., Seiller B., "Le silence de l'Administration vaudra acceptation. – Big bang ou trou noir juridique?", La Semaine Juridique Edition Générale, no. 51, 16 Décembre 2013.
- Chapus René, Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien, 15^e édition, Paris, 2001.
- De Briant Vincent, "Le silence éloquent de l'administration", AJCT, 2015.
- De Laubadère André, Venezia Jean-Claude, Gaudemet Yves, Traité de Droit administratif, Tome 1, LGDJ, 13^e édition, Paris, 1994.
- Delaunay Bénédicte, Idoux Pascale, Saunier Sébastien, "Un an de droit de la procédure administrative", Droit Administratif, n° 6, Juin 2014.
- Delvolvé Pierre, "Le silence en droit public", RD publ., 2012.
- Deygas Serge, "Faciliter et simplifier les relations entre l'Administration et le public", Procédures, n° 1, Janvier 2014.
- Dutrieux Damien, "« Silence vaut accord » : une simplification particulièrement complexe", La Semaine Juridique Notariale et Immobilière, n° 48, 28 Novembre 2014.
- Erkut Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları No. 51, Ankara 1990.
- Eveillard Gweltaz, "Droit administratif", La Semaine Juridique Edition Générale, n° 5, 3 Février 2014.
- Gonod Pascale, "Le sens du silence de l'administration : bref aperçu de quelques solutions étrangères", RFDA, 2014.
- Gözler Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, 15. Baskı, Bursa 2014.
- Gözübüyük Şeref, Tan Turgut, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, 9. Bası, Ankara 2013.
- Günday Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Bası, Ankara, 2013.

- Pauliat Hélène, "Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l' cil ?", La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n  38, 16 Septembre 2013.
- Pontier Jean-Marie, "La simplification des relations entre l'administration et les citoyens", La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n  50, 9 Décembre 2013.
- Rambour Muriel, "« Qui ne dit mot consent » : Quand le silence de l'administration vaut Accord", Petites affiches, 20 novembre 2014, n  232.
- Ribes Didier, "Le nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation", AJDA, 2014.
- Rollin Frédéric, "La révolution en trompel' cil de la décision implicite d'acceptation", Dalloz Le billet, 20 novembre 2013.
- Seiller Bertrand, "Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'Administration", RFDA, 2014.
- Tan Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2013.
- Uyanık Halit, "Türk İdare Hukukunda Zımnî Ret ve Zımnî Kabul Müesseseleri  zerine Değerlendirmeler", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 72, Sayı 1, 2014.