



This Project is co-funded by the European Union, the Republic of Türkiye and the Council of Europe.
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Gcnclendirilmesi Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Ortak Projesi



NIHAİ DEĞERLENDİRME RAPORU



İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin
Güçlendirilmesi Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Ortak Projesi

NİHAİ DEĞERLENDİRME RAPORU

Ray Burningham

Mayıs 2023

Nihai Değerlendirme Raporu, "İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi" kapsamında hazırlanmıştır. Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa finanse edilmekte ve Avrupa Konseyi (AK) tarafından yürütülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Projenin nihai faydalanıcısıdır. Bu Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

Nihai Değerlendirme Raporu, Avrupa Konseyi uluslararası uzmanı Ray Burningham tarafından İngilizce dilinde hazırlanmıştır. Bu Rehber, Türkçe diline çevrilmiş ve yalnızca çevirmenin sorumluluğu altında yayımlanmıştır.

İngilizce baskısı: Final Assessment Report

Nihai Değerlendirme Raporu, Avrupa Birliği'nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla, hazırlayan yazarın sorumluluğu altındadır ve Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

İçeriğinde yer alanların sorumluluğu yalnızca yazarlarına aittir ve her zaman Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi veya Türkiye Cumhuriyeti'nin görüşlerini yansıtmayabilir.

Tüm hakları saklıdır. Bu yayının hiçbir bölümü, İletişim Müdürlüğünden (F-67075 Strasbourg Cedex ya da publishing@coe.int) önceden yazılı izin alınmaksızın çevrilemez, fotokopi, kayıt ya da herhangi bir bilgi depolama ya da geri erişim sistemi dâhil olmak üzere, elektronik (CD-Rom, internet vb.) veya mekanik olarak, herhangi bir biçimde ya da araçla çoğaltılamaz, iletilemez.

Kapak fotoğrafı: Shutterstock

Kapak tasarımı ve sayfa düzeni: Kurtuluş Karaşın

© Avrupa Konseyi, Mayıs 2023

Basım yeri: Tam Pozitif Reklamcılık ve Matbaacılık İç ve Dış Tic. Ltd. Şti.

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar Listesi	6
Giriş.....	7
Nihai İlerleme ve Değerlendirme Raporu	7
Paydaşlara Devam Eden İstişare Süreci	8
Pilot Mahkemeler.....	9
Mahkeme Kullanıcılarına Yönelik Anket	9
Uluslararası İş Birliği ve Çalışma Ziyaretleri	10
BÖLÜM 1	
Türk İdari Yargı Sistemine Genel Bakış	11
BÖLÜM 2	
Türk Makamlarının Reform Öncelikleri	13
BÖLÜM 3	
Proje çıktıları ve İdari Yargı Sisteminin İyileştirilmesi için Yol Haritası: Yorumlar	15
İdari Yargı Sisteminin İyileştirilmesi için Yol Haritası 2020-2023.....	15
İdari Yargı Mahkemelerinin İş Yükünün Azaltılması I	16
İlk Derece Mahkemelerinin İş Yükünün Azaltılması II	27
İdari Yargı Mahkemelerinin İş Yükünün Azaltılması.....	35
Danıştayın Kurumsal Kapasitesi	68
BÖLÜM 4	
Güncellenmiş Yol Haritası ve Önerilerin Özeti	72
Kamu İdaresindeki İyi Karar Alma ve Kurum İçi İnceleme	72
Alternatif Uyuşmazlık Çözümlerinin Teşvik Edilmesi	73
İdari Yargılama Usulünün Sadeleştirilmesi ve Etkililiğinin Artırılması	73
İdari Yargıda Mesleki Kapasitenin İyileştirilmesi.....	74
Kalite, Performans ve Verimliliğin Artırılması	75
Adalete Erişimin Kolaylaştırılması ve Hizmetlerden Memnuniyetin Artırılması.....	76
EKLER	77

KISALTMALAR LİSTESİ

AdB	Adalet Bakanlığı
ADR	Ara Dönem İlerleme ve Değerlendirme Raporu
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BİM	Bölge İdare Mahkemeleri
CEPEJ	Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu
HİGM	Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü
İHEP	İnsan Hakları Eylem Planı
İNHAİK	Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı
İRSB	İçtihat, Raporlama ve İstatistik Birimi
İUK	İdari Usul Kanunu
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
ÖDR	Ön Değerlendirme Raporu ve Reform Yol Haritasının Hazırlanması için Öneriler
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Projesi
YRS	Türkiye Yargı Reformu Stratejisi

NİHAİ DEĞERLENDİRME RAPORU

Faaliyet A.1.1 İdari Yargı Sisteminin Derinlemesine İncelemesi

GİRİŞ

Nihai Değerlendirme Raporu

Bu Nihai Değerlendirme Raporu, bu projenin amaçları doğrultusunda oluşturulan rapor dizisindeki üçüncü ve son rapordur. Temmuz 2020'de 'Ön Değerlendirme Raporu ve Reform Yol Haritasının Hazırlanması için Öneriler' (ÖDR), Nisan 2022'de ise Ara Dönem İlerleme ve Değerlendirme Raporu (ADR) yayımlanmıştır.

Bu projenin genel hedefi, idari yargının bağımsızlığının, tarafsızlığının ve etkinliğinin güçlendirilmesi ve toplumsal farkındalığının artırılması suretiyle kamunun idari yargıya olan güvenini daha da artırmaktır. Bu hedefe, yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını destekleyen ve idari yargı sisteminin talepleri karşılama hızını ve etkinliğini güçlendiren uygulamaların ve süreçlerin belirlenmesi ile yürürlüğe koyulması aşamasında Türk makamlarına destek sağlanması yoluyla ulaşılabacaktır.

Projenin aşağıdaki sonuçları elde etmesi beklenmektedir:

Beklenen Sonuç 1: İdari yargının etkinliğinin iyileştirilmesi için yaklaşımlar ve politikaların belirlenmesi, bunların kanıta dayandırılması ve uygulanmasının desteklenmesi.

Beklenen Sonuç 2: İdari yargının kurumsal ve mesleki kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu yolla, kamunun idari yargıya olan güveninin artırılması.

Beklenen Sonuç 3: İdari yargı sistemi ve mahkemelerin ağır iş yükünün giderilmesi için tedbirlerin belirlenmesi ve desteklenmesi, mevcut yargılama öncesi çözüm mekanizmalarının güçlendirilmesi ve uygun alternatif uyuşmazlık çözüm (AUÇ) mekanizmalarının uygulamaya konması

Beklenen Sonuç 4: Bölge İdare Mahkemelerinin (BİM) ve Danıştayın dava yönetiminin daha etkili ve etkin hâle getirilmesi yolu ile temyiz davalarının görülme sürelerinin kısaltılması ve sistem ve süreçlerde gerekli değişikliklerin yapılması.

Bu Rapor aşağıdaki konulara genel bir bakış sağlamaktadır:

- ✔ Sisteme ilişkin ilk gözlemler ve projenin ilk aşamalarında gerçekleştirilen derinlemesine inceleme çalışması sırasında paydaşlardan alınan geri bildirim
- ✔ Proje devam ederken Türkiye'deki yetkili makamların getirdiği ilgili reformların açıklaması
- ✔ Proje faaliyetlerine ve proje çıktılarına genel bakış
- ✔ Nisan 2022'de başlatılan 'İdari Yargı Sisteminin İyileştirilmesi için Yol Haritası' adlı çalışmaya verilen destek ve kaydedilen ilerleme ve projeden sonra da kalacak belge olarak yayımlanacak olan güncellenmiş Yol Haritası hakkında görüşler
- ✔ Reform ve proje faaliyetlerinin sürdürülebilirliğine ilişkin öneriler

Paydaşlarla Devam Eden İstişare Süreci

Projenin başlangıcında başlayan Türk idari yargı sisteminin derinlemesine incelemesi tüm süreç boyunca devam etmiş ve devamlı olarak bilgi toplanmıştır. Proje ekibi ile projenin yararlanıcısı olan Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü'nün (HİGM) yanı sıra Danıştay ve diğer paydaşlar arasında kurulan yakın iş birliği devam etmiştir.

Nihai Değerlendirme Raporu'nun hazırlanması sürecine bilgi sağlamak amacıyla Kasım 2022'de aşağıdaki paydaşlarla bazı toplantılar gerçekleştirilmiştir:

Danıştay
Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)
Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
Türkiye Barolar Birliği
Ankara Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığı
Adalet Bakanlığı
Anayasa Mahkemesi
Türkiye Adalet Akademisi
Hâkimler ve Savcılar Kurulu

Bu rapor aynı zamanda Türkiye'deki paydaşlarla yapılan görüşmeleri ve proje kapsamında görevlendirilen ulusal ve uluslararası uzmanlar tarafından hazırlanan çeşitli raporları da dikkate almaktadır.

Pilot Mahkemeler

Proje ekibi, pilot mahkemelerin Başkanlarına, hâkimlerine ve personeline, projeye sundukları değerli katkılar için müteşekkirdir. Ekip ayrıca, projeye değerli katkılarını sunan pilot bölgelerdeki BİM başkanlarına pilot mahkemelerin katkı sunmalarına imkân sağladıkları için teşekkür etmektedir. Pilot mahkemeler şunlardır:

- ✓ Ankara Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdari Dava Dairesi
- ✓ Ankara İkinci İdare Mahkemesi
- ✓ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi İkinci Vergi Dava Dairesi
- ✓ İstanbul On Beşinci Vergi Mahkemesi
- ✓ İzmir Bölge İdare Mahkemesi Üçüncü İdari Dava Dairesi
- ✓ Gaziantep Birinci İdare Mahkemesi

Mahkeme Kullanıcılarına Yönelik Anket

Bu Rapor, projenin parçası olarak pilot mahkemelerin desteği ve iş birliği ile gerçekleştirilen mahkeme kullanıcılarına yönelik pilot anketlerden elde edilen çeşitli bulgulara atıf yapmaktadır. Söz konusu anket, nitel ve nicel unsurlardan oluşmuştur. Nicel unsurun pilot çalışması Ankara, İstanbul, İzmir ve Gaziantep illerinde Temmuz ve Ağustos 2021 tarihleri arasında yürütülmüş ve mahkemelerde gerçekleştirilen bir dizi görüşmeden oluşmuştur. Bu kapsamda mahkemeye gelen toplam 614 avukat ve 390 vatandaşla görüşmeler yapılmıştır. Araştırmada kullanılan anket, sunulan hizmetlerin çeşitli yönlerine ilişkin beklenti ve memnuniyet düzeylerini ölçmeyi amaçlamıştır. Nitel unsur ise Eylül 2021’de gerçekleştirilen bir odak grup toplantısını içermekle birlikte hedeflenen bir grup paydaşla derinlemesine görüşmeleri de kapsamıştır.

Uluslararası İş Birliği ve Çalışma Ziyaretleri

Proje, paydaş kuruluşların temsilcilerine, iyi uygulamaları tanımak ve Türkiye'deki idari yargının etkinliğini artırmaya katkıda bulunmak için AB üye devletlerinin kurumlarını, AB kurumlarını/Avrupa Konseyini ve AİHM'i görmek için çalışma ziyaretlerine katılma fırsatı sağlamıştır. Bu çalışmaların amacı, katılımcıların somut ve uygulamaya dayanan bilgiler ve kendi deneyimleri ışığında yeni iyileştirme önerilerinde bulunmasını sağlamaktır.

Bu ziyaretler; Aralık 2021'de Fransa'ya, Haziran 2022'de Almanya'ya, Ekim 2022'de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Venedik Komisyonu ziyaretlerini de içerecek şekilde Strazburg'a ve Nisan 2023'te Portekiz'e düzenlenmiştir.

14 Aralık 2022 tarihinde Ankara'da düzenlenen seminer katılımcılara çalışma ziyaretlerinde edindikleri deneyimlere dayanarak Türkiye'deki sistemin işleyişini iyileştirme yollarını belirleme ve bu konuda fikir ve deneyim alışverişinde bulunma fırsatı vermiştir. Bu seminerin sonuçlarına bu raporun ilerleyen kısımlarında değinilecektir.

BÖLÜM 1

TÜRK İDARİ YARGI SİSTEMİ: GENEL BAKIŞ

Türkiye'deki idari yargı sistemi Ön ve Ara Değerlendirme Raporlarında daha ayrıntılı olarak açıklanmış olsa da genel bir fikir vermek için aşağıdaki kısa açıklamaya yer verilmiştir. Sistemin kısa bir tarihçesi **Ek A**'da yer almaktadır.

Türkiye'de yaklaşık 45 yerde 189 idare ve vergi mahkemesi bulunmaktadır. Vergi mahkemeleri toplam mahkemelerin yaklaşık %30'unu oluşturmaktadır. Ülkedeki dava yükünün büyük bir kısmı ülkenin en büyük üç şehrinde görülmektedir: Ankara (25 idare mahkemesi, 7 vergi mahkemesi), İstanbul (13 idare mahkemesi, 14 vergi mahkemesi) ve İzmir (6 idare mahkemesi, 4 vergi mahkemesi). 2016 yılında ikinci derece mahkemelerinin yapısında gerçekleştirilen reform sonrasında dokuz Bölge İdare Mahkemesi (BİM) bulunmaktadır. Bursa'da 1 Eylül 2021 tarihinden itibaren faaliyet gösterecek olan ilave bir bölge idare mahkemesinin kurulmasıyla faal olan BİM'lerin sayısı 2016 yılında ilk aşamada kurulan 6 mahkemeden 9'a çıkmıştır. İdari yargı mahkemelerinin hâlihazırda bölgelere göre dağılımını gösteren harita **Ek B**'dedir.

Danıştay hem inceleme, danışma ve karar alma organı hem de bir yargı kurumudur. Hem belirli dava kategorilerinde ilk derece mahkemesi sıfatıyla hem de temyiz mercii olarak bazı yargı görevleri vardır. 2016'da getirilen reformların bir amacı da Danıştayın iş yükünün azaltılması, emsal karar alan bir mahkeme ve acil çözüm gerektiren bazı uyuşmazlık kategorileri için hızlı karar alan bir merci hâline getirilmesiydi. Bölge İdare Mahkemeleri istinaf mahkemelerine dönüştürülmüş olup genel olarak ilk derece idare mahkemelerinin kararları ile vergi mahkemelerinin belli bir tutarı aşmayan kararları hakkında yapılan itiraz sonucu BİM'lerin aldığı karar kesindir.

Eylül 2019 itibarıyla, yaklaşık 2000 idari hâkim görev yapmaktaydı. Hâkimlerin büyük bir kısmı beş yıldan az deneyime sahiptir. Son yasal değişikliklere göre, hukuk mezunu olmayanlar her yıl atanan toplam hâkim sayısının %20'sini geçememektedir. Hâkimler ve Savcılar Kurulunun (HSK), sorumlulukları arasında; hâkimlerin atanma, tayin ve terfi işlemlerinin yanı sıra meslekten çıkarma gibi disiplin cezalarının uygulanması bulunmaktadır. Ayrıca, Adalet Bakanlığının mahkemelerin kapatılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini de nihai olarak karara bağlar.

HSK bünyesinde, hâkim ve savcıların görevlerini ifa etmeleri bakımından denetlenmesinden sorumlu olan bir Teftiş Kurulu bulunmaktadır. Teftiş Kurulu denetim işlevi görür ve hâkim ve savcıların görevlerini ifa etmeleri veya yargısal açıdan davranışlarıyla ilgili işleyebilecekleri olası disiplin suçlarına ilişkin soruşturmaları yürütür.

İdare mahkemeleri ve vergi mahkemelerine ilişkin usuller 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (İYUK) yer almaktadır. 2577 sayılı Kanun'da (İYUK), çeşitli usuli işlemlerle ilgili olarak 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıflar vardır. Ayrıca 2575 (1982) sayılı Danıştay Kanunu ve 2576 (1982) sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'da da usule ilişkin hükümler yer almaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012'de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı anayasal bir kamu kurumu olarak kurulmuştur. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumuna "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" görevi verilmiştir. Kurum, Mart 2013'te başvuru almaya başlamıştır.

BÖLÜM 2

TÜRK MAKAMLARININ REFORM ÖNCELİKLERİ

Türk Makamlarının Reform Öncelikleri - Stratejik Çerçeve

Proje, Türk makamlarının yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını desteklemek ve idari yargı sisteminin duyarlılığını ve etkinliğini güçlendirmek için hayata geçirdiği reform faaliyetlerine destek sağlamaya çalışmıştır. Bu nedenle Türkiye'nin stratejik planlarında belirtilen öncelikler yakından incelenmiştir.

Bu bağlamda önemli bir belge, Mayıs 2019'da kabul edilen üçüncü Yargı Reformu Stratejisi'dir (YRS). YRS, '2023 Yargı Vizyonu - Güven Veren ve Erişilebilir Bir Adalet Sistemi'ne ulaşmak için yapılacak çalışmaları belirlemektedir. Bu çalışmalar projeye ilgili aşağıdaki amaçlara ulaşmayı hedeflemektedir:

- ✓ Hak ve Özgürlüklerin Korunması ve Geliştirilmesi
- ✓ Yargı Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve Şeffaflığının Geliştirilmesi
- ✓ İnsan Kaynaklarının Nitelik ve Niceliğinin Artırılması
- ✓ Performans ve Verimliliğin Artırılması
- ✓ Adalete Erişimin Kolaylaştırılması ve Hizmetlerden Memnuniyetin Artırılması
- ✓ Hukuk Yargılaması ile İdari Yargılamanın Sadeleştirilmesi ve Etkinliğinin Artırılması
- ✓ Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Yaygınlaştırılması

İlgili diğer strateji belgeleri arasında Danıştay Stratejik Planı (2019-2023); Kamu Denetçiliği Kurumu Stratejik Planı (2022-2026) ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu Stratejik Planı (2022-2026) bulunmaktadır.

Stratejik çerçeve, proje devam ederken Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan İnsan Hakları Eylem Planı (İHEP) ile tamamlanmıştır.¹ Yargı Reformu Stratejisi belgesinde

1 30 Nisan 2021 tarih ve 31749 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2021/9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi

olduğu gibi, İHEP de bu projenin hedefleriyle yakından bağlantılı bazı amaçlara ulaşmak için planlanmış faaliyetler içermektedir.

1. Amaç: Daha Güçlü bir İnsan Hakları Koruma Sistemi

2. Amaç: Yargı Bağımsızlığı ve Adil Yargılanma Hakkının Güçlendirilmesi

3. Amaç: Hukuki Öngörülebilirlik ve Şeffaflık

9. Amaç: İnsan Hakları Konusunda Üst Düzey İdari ve Toplumsal Farkındalık

İHEP'te atıfta bulunulan idari yargı mahkemelerine ilişkin faaliyetler şunlardır:

- ✔ İmar ve kamulaştırma gibi alanlar için ihtisas mahkemelerinin kurulması
- ✔ Hedef süre sınırlarının iyileştirilmesi
- ✔ Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı uyuşmazlıklarda UYAP'ı kullanabilmesinin sağlanması
- ✔ İdareye yapılan başvurularda idarenin cevap verme süresinin 60 günden 30 güne indirilmesi
- ✔ İdari yargıda gerekçeli kararın 30 gün içinde yazılması kuralının getirilmesi.

BÖLÜM 3

PROJE ÇIKTILARI VE İDARI YARGI SİSTEMİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN YOL HARİTASI: YORUMLAR

İdari Yargı Sisteminin İyileştirilmesi için Yol Haritası 2020-2023

Proje kapsamında, sistemin derinlemesine incelenmesi sonucu belirlenen çözümlerin uygulanmasına yönelik bir çerçeve sağlamak amacıyla 'İdari Yargı Sisteminin İyileştirilmesi için Yol Haritası 2020-2023' (Yol Haritası) hazırlanmıştır. Yol Haritası'nın, farklı konuları ve öncelikleri tanımlandıkça değişen, yaşayan bir belge olması amaçlanmıştır. Yol Haritası Nisan 2022'de tanıtılmıştır. Projenin tamamlanmasından önce Yol Haritası'nın güncellenmiş bir versiyonu, bu raporu tamamlayan bir belge olarak yayımlanacaktır.

Yol Haritası, paydaş kurumların stratejik planlarını yansıtmakta, bununla birlikte proje faaliyetleri ile Yargı Reformu Stratejisi ve İHEP arasındaki karşılıklı ilişkiyi özellikle yansıtmaktadır. Yol Haritası'nın ilk hâli ilgili proje faaliyetlerini yansıtmakta olsa da proje bittikten sonra projeden miras bir belge olarak faydalanılacak güncellenmiş Yol Haritası, proje faaliyetlerinin sürdürülebilirliğini teşvik etmeyi amaçlayan faaliyetleri içermektedir.

Bu Raporun yapısı, aşağıdaki ana başlıklara sahip olan Yol Haritası'nın yapısını yansıtmaktadır:

- ✓ İdari yargıda ilk derece mahkemelerinin ve Bölge İdare Mahkemeleri dairelerinin iş yükünün azaltılması:
 - I. Kamu idaresinde iyi karar alma ve kurum içi inceleme
 - II. Alternatif uyuşmazlık çözümlerinin teşvik edilmesi
 - III. İdari yargılama usulünün sadeleştirilmesi ve etkinliğinin artırılması
- ✓ İnsan kaynakları: Mesleki kapasitenin artırılması
- ✓ Kalite, performans ve verimliliğin artırılması
- ✓ Adalet erişiminin kolaylaştırılması ve hizmetlerden memnuniyetin artırılması
- ✓ İdari yargılama usulünün sadeleştirilmesi ve etkinliğinin artırılması
- ✓ Danıştayın kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi ve içtihat birliğinin teşvik edilmesi

Rapor, her başlık kapsamında elde edilecek proje çıktılarını kısa biçimde açıklamakta ve mevcut durumun kısa bir değerlendirmesini sunmaktadır.

İdari Yargı Mahkemelerinin İş Yükünün Azaltılması I

Kamu idaresinde iyi karar alma ve kurum içi inceleme

İdari yargı mahkemelerine gelen tüm davalar kamu idarelerinin taraf olduğu uyuşmazlıklara ilişkindir. Bu nedenle, kamu yönetimi standartları ve yargılama öncesi uyuşmazlık çözüm mekanizmalarının etkinliği, idare ve vergi mahkemelerinin iş yükünün belirlenmesinde önemli bir faktördür. Kamu idarelerinin açılan davalarda taraf olarak gösterdiği, örneğin yargı kararlarının uygulanması konusunda gösterdiği tutum da mahkemelerin iş yükünü etkilemektedir.

Bu bağlamda, idari yargı mahkemelerinin iş yükünün azaltılmasına odaklanarak, aşağıdaki konularda da çalışmalar yapılmıştır:

- ✔ Özellikle Avrupa standartlarına ve insan haklarına odaklanarak, kamu idarelerinin iyi karar alması ve kurum içi inceleme gibi konularda iyi uygulamalar hakkında farkındalık yaratmak
- ✔ Türkiye'deki kurum içi inceleme (bazen "idari itiraz" veya "üst makam inceleme" olarak da adlandırılır) sisteminin güçlendirilmesi, tutarlı uygulamaların teşvik edilmesi ve kararların temyizi ile ilgili olarak idari makamların genel işleyişinin iyileştirilmesi amacıyla kamu idarelerine rehberlik etmek
- ✔ Olumsuz bir idari kararın ardından vatandaşların üst makamlara kararın incelenmesi için başvurma haklarının olduğu konusunda daha fazla farkındalık oluşturmak
- ✔ Türkiye'de "kamu zararı"² müessesesinin etkisinin ve kamu zararının uyuşmazlıkların kamu idareleri tarafından erken aşamalarda çözülmesinde engelleyici bir rol oynadığına ilişkin algı

İyi idare: Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin *iyi idareyle ilgili CM/Rec(2007)7 sayılı Tavsiye Kararı*, iyi idarenin dokuz temel ilkesini ortaya koymaktadır. Bunlar *Avrupa İyi İdare Davranış Kuralları*'nda da yer almaktadır. Dokuz temel ilke aşağıdaki gibidir:

2 "Kamu zararı", kamu zararlarının tazmin edilmesi ve sorumlu görülen yetkililere karşı tedbir alınması sürecini ilgilendiren bir mekanizmadır. Bu mekanizma, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ve ikincil mevzuatında düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesi, kamu zararını "kamu görevlilerinin kasit, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması" olarak tanımlamaktadır. Madde 71, kamu zararını belirlerken göz önünde bulundurulması gereken fiilleri de listeler: İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması; mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması; İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması ve mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması.

Hukuka uygunluk: İdari makamların görev ve yetkileri; bütün kanunlara, Anayasa kurallarına, uluslararası hukuka, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ve düzenleyici tasarruflara uygun olarak kullanılır.

Eşitlik: İdari makam, karar alırken eşit muamele ilkesine uyulmasını, kamu hizmetlerinin hukuki statüsü aynı olan kişilere eşit sunulmasını ve muameledeki herhangi bir farklılığın nesnel ve haklı gerekçelere dayandırılmasını sağlar.

Tarafsızlık: İdare görev ve yetkilerinin kişisel inanç ve çıkarlardan bağımsız olarak tarafsız bir şekilde yerine getirilmesini sağlayacaktır.

Ölçülülük: İdare, karar verirken alacağı kararın amacın gerektirdiği ölçüde orantılı olmasını ve kamunun çıkarları ile genel kamu yararı arasında uygun bir denge kurmasını sağlar.

Hukuki belirlilik: İdare, idari davranış ve fiillerinde tutarlı olmalı ve münferit durumlarda aykırı davranmak için haklı gerekçelerinin olduğu durumlar hariç olmak üzere her zaman kamunun meşru ve makul beklentilerine uymalıdır.

Makul süre içinde faaliyette bulunma: Vatandaşların idarelere yaptığı başvurular, başvurunun kendine has özellikleri dikkate alınarak ve geçerli olabilecek zaman kısıtlamalarına tabi olmak kaydıyla makul denebilecek şekilde kısa sürede ele alınmalıdır.

Katılım: İdare vatandaşlara haklarını veya çıkarlarını etkileyen idari kararların hazırlanmasına ve uygulanmasına uygun yollarla katılma fırsatı sağlamalıdır.

Mahremiyete saygı: Kamu idareleri, özellikle kişisel verileri işlerken mahremiyete saygı ilkesine uymalıdır.

Şeffaflık: Kamu idareleri, bilgiyi vatandaşlara sistematik, hızlı ve erişilebilir bir şekilde sağlamalıdır.

Daha önce açıklandığı gibi projenin Yol Haritası, Yargı Reformu Stratejisi ile yakından bağlantılı olsa da şu anda karşılaştırma yapılmasını mümkün kılan kapsayıcı bir kamu idaresi reform strateji belgesi bulunmamaktadır. Görüşülen kişi ve kurumlar kamu idaresinde karar alma süreçlerine ilişkin standartların yükseltilmesinin ve hâlihazırda yasal çerçevesi bulunan kurum içi inceleme usullerinin etkili biçimde işletilmesinin vatandaşların deneyiminin iyileştirilmesi ve dava hacminin azaltılması açısından önemli bir etken olacağını vurgulamıştır.

Yargı camiasından görüşülen kişilerse kamu kurumları arasında idari karar alma süreçlerinin nitelik açısından değişiklik gösterdiği ve kamu görevlilerine verilen eğitimlerin niteliği ve sayısının artırılması gerektiği görüşlerini ifade etmiştir. Ayrıca kamu idare kültürü tanımlanırken uyumsuzlukları gidermektense resmî çözümlere yönelmeye

meyyal ve “kamu zararı”nı düzenleyen hükümlerle ilgili risk algısı sebebiyle takdir yetkisini kullanma konusunda isteksiz olan bir kültür tanımı yapılmıştır. Kamu idarelerinde çalışan memurlar ve yetkililerin bazen mahkeme kararlarının etrafından dolanmak için kullandığı bazı tekniklerden de bahsedilmiştir, örneğin mahkeme emrini uyguladık-tan sonra mahkemenin hakkında olumsuz karar verdiği ilk işlemi / eylemi tekrarlamak suretiyle aynı konuda mükerrer davaların açılmasına sebep olmaktan bahsedilmiştir. Vergi, resim ve harçlara ilişkin uyuşmazlıklarda ilgili yasal çerçevenin daha net olmasın-dan dolayı mahkeme kararlarının uygulanmaması sorununa daha nadiren rastlandığı da belirtilmiştir. İçtihat birliği / tutarlılığı ve konuya dair bir içtihadın bulunmaması gibi etkenlerin buna katkısı olmakla beraber, kamu idarelerinin yerleşik içtihatlarla uy-maması da bir sorun olarak teşhis edilmiştir. Yargılama sürecinin uzunluğu da, kararlar bazen verildiği tarih itibarıyla uygulanabilirliğini veya meseleyle ilgisini yitirdiği için konuya dair içtihatlarla ulaşılamamasına sebep olabilmektedir.

İdari yargı mahkemelerine en fazla taşınan uyuşmazlıklar, disiplin ve atama veya ücret-lendirmeye ilgili uyuşmazlıklar olup bunlar kamu görevlilerine ilişkin personel işleriyle alakalıdır. Bu uyuşmazlıklar 2017 yılında en üst düzeye ulaşıp idari yargı mahkeme-lerinin toplam iş yükünün %44'ünü oluşturmuştur, ancak normal şartlarda idari yargı mahkemelerinde görülen davaların yaklaşık dörtte biri bu tür uyuşmazlıklarla ilgilidir. Bu nedenle mahkemelerin iş yükünü belirleyen önemli bir etken de Türkiye'deki kamu idarelerinin insan kaynakları politika, uygulama ve usulleridir.

Ara Dönem Raporu'nda açıklandığı üzere, Proje Ekim 2018'de yayımlanan Avrupa Konseyi-nin “İdare ve Siz” El Kitabı'nın ve Bakanlar Komitesinin iyi idareye ilişkin 20'den fazla tavsiye kararının ilk kez Türkçe olarak yayımlanmasını sağlamıştır.

Kasım 2019'da Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumu (Kamu Denetçiliği Ku-rumu) da değerli bir kaynak olan ‘İyi Yönetim İlkeleri Rehberi’ni yayımlamıştır. Bu bel-genin girişinde, iyi yönetim kavramının modern Avrupa standartlarının önemli bir parçası olduğu, ancak idareciler ile halk arasındaki ilişkilerin araştırılmasının Türk-İslam devletlerinde de eski bir gelenek olduğu açıklanmaktadır. Bu rehber, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesinde yer alan ‘İyi Yönetim İlkeleri’ konusunda yol gösterici niteliktedir³. Bu reh-ber, iyi yönetimle ilgili Türk literatürüne sunulmuş değerli bir katkıdır.

“Unutulmamalıdır ki iyi yönetim vatandaş açısından bir hak; idare açısından ise bir yükümlülük.”

Şeref Malkoç, Kamu Başdenetçisi, İyi Yönetim İlkeleri Rehberi Sunuş kısmı, Kasım 2019

3 28 Mart 2013 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 28601 sayılı Yönetmelik.

Yargılama öncesi uyuşmazlık çözüm mekanizmaları

Beklenen Sonuç 3'te şu ifadeler geçmektedir: "İdari yargı sistemi ve mahkemelerin ağır iş yükünün giderilmesi için tedbirlerin belirlenmesi ve desteklenmesi, uygun alternatif uyuşmazlık çözümü (AUÇ) mekanizmaları da dâhil olmak üzere mevcut yargılama öncesi mekanizmalarının incelenmesi ve ele alınması."

İdari itirazlarla ilgili standartlar (kurum içi inceleme olarak da adlandırılır) iki Avrupa Konseyi Tavsiye Kararında açıkça belirtilmiştir:

- ✓ CM/Rec (2007)7 sayılı iyi yönetim adlı Tavsiye Kararı'nın "İtirazlar" başlıklı 22. maddesi
- ✓ İdari makamlar ve özel taraflar arasında yargılamaya alternatifler hakkındaki (2001)9 sayılı tavsiye kararının "kurum içi inceleme" başlıklı III. bölümü.

Bu tavsiye kararları şu konuları hükme bağlar:

- ✓ İdari işlemlere karşı yargı yolu açık tutulmalı fakat yargı denetiminden önce idari itiraz yolu da prensipte mümkün olmalıdır;
- ✓ Bazı durumlarda, bu tür idari itirazlar zorunlu olabilir;
- ✓ İdari işleme karşı yapılacak idari itiraz, işlemin hukukiliğine ilişkin / hukukilik itirazı olabileceği gibi yerindeliğine ilişkin / yerindelik itirazı da olabilir.
- ✓ Kişiler idari bir karara itiraz etmek istediklerinde kamu kurumlarından herhangi bir önyargıya maruz kalmamalıdır.

Avrupa Konseyinin "İdare ve Siz" el kitabında yer alan 17. ilkedeki şu ifadeler geçmektedir: "İdari makam tarafından yapılan bir idari işlemde olumsuz yönde etkilenen herkes söz konusu işlemin iç incelemesini / yeniden incelemesini talep etme hakkına sahiptir" İlke 17'nin yorumunda, aşağıdaki kriterler belirtilmiştir:

- ✓ Karar alma sürecinde geçerli olan iyi yönetim ilkeleri, kurum içi inceleme için de geçerlidir.
- ✓ Kurum içi inceleme idari makamdaki yetkili kişiler tarafından gerçekleştirilmelidir.
- ✓ Kurum içi inceleme talebi, itiraz konusu işleme / karara karşı dava açma süresini tek başına durdurmalıdır.
- ✓ Kurum içi incelemenin yargı denetiminden daha önce tercih edilecek bir seçenek olacağı varsayılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 40. maddesine göre, idari makamlar idari prosedür-

ler ve idari itiraz da dâhil olmak üzere işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını belirtmek zorundadır. Bu nedenle, idari makamların, idari kararlardan etkilenen bireyler için idari itiraz seçeneğini sunmaları gerekmektedir.

Yargı denetiminden önce idari itiraz, 2577 sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)* kapsamında mevcuttur ve Kanun'un 11. maddesi genel bir itiraz hakkını düzenlemektedir. Madde 11'in hükümleri şunlardır:

- 1 İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.
- 2 Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.
- 3 İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.

Türk paydaşlar genel olarak idari itiraz prosedürünün fiiliyatta işleyişinin sorunlu olduğunu düşünmektedir. İlgili süre geçtikten sonra "zımni ret" ile sonuçlanan ilgili kamu idaresinin vatandaşın idari itirazına cevap vermemesi, başka bir deyişle "idari makamların sükutu" görüşülen kişi ve kurumlar tarafından sık sık karşılaşılan bir durum olarak bildirilmiştir. Bahsedilen diğer sorunlar arasında, kamu görevlilerinin kararları değiştirme konusundaki isteksizliği, itirazların şekli ve kurum içi inceleme prosedürünün işleyişi ile ilgili standartların bulunmaması ve vatandaşların sahip oldukları haklar ve idari itiraz mekanizmaları hakkında bilgi sahibi olmaması yer almaktadır.

Türkiye'deki idari itiraz sisteminin güçlendirilmesine yardımcı olmak amacıyla proje, tutarlı uygulamaları teşvik etmek ve kararlara itiraz edilmesi ile ilgili olarak idari makamların genel işleyişini iyileştirmek amacıyla "İdari İtirazlar için İyi İdari Uygulamalar Kılavuzu" hazırlanmıştır.

"İdari İtirazlar için İyi İdari Uygulamalar Kılavuzu" taslağı ile ilgili paydaşlarla istişareler devam etmektedir ve bu Kılavuz'un projenin bitiminden önce yayımlanması beklenmektedir. Kılavuz'un içerisinde idari itirazda bulunan kişilere yönelik soru ve cevap bölümü bulunmaktadır. Bu bölümde idari makamların idari itirazların işleyişini iyileştirmesi için hazırlanmış bazı tavsiyeler de yer almaktadır. Bu tavsiyeler birbiriyle bağlantılı altı temaya göre gruplara ayrılmıştır:

- ✓ İdari itirazdan önce, itirazın yapıldığı süreç esnasında ve idari itiraz sonuçlandırıldığında etkili ve net bilgilendirmenin önemini vurgulayan bilgilendirme
- ✓ Kişilerin Türkiye'deki sistem içerisinde idari makamlarla iletişim kurabilecekleri farklı yol ve yöntemlerle ilgili iletişim

- ✓ İdari itirazlarla ilgili toplanan verilerin sistematik biçimde analiz edilmesi yoluyla politika ve prosedürlerden dersler çıkarılmasını sağlayan sistem ve istatistikî verilerin değeri
- ✓ İdari itiraz makamı görevini yerine getiren kamu görevlilerinin ilgili mevzuat, politika, süreç ve usuller konusunda yetkin olmalarını ve bunları bilmelerini sağlamak üzere eğitimler ve uzmanlık geliştirme
- ✓ İlgili içtihadı dikkate alarak bazı itirazlarda, itirazda bulunanın lehine uzlaşılması mı gerekiyor yoksa idarenin kendisini savunması mı gerektiği konusunda değerlendirme yapılmasına yardımcı olmak için idari makamlara hukukî tavsiye müessesinin mevcudiyeti
- ✓ Tarafsızlık ve nesneliği geliştirmek için uygun olduğunda idari itirazlar için ayrı bir bölüm veya kurul kurulmasına yönelik idari itiraz mercilerinin yapısı

Bununla birlikte, proje paydaşları bu alanda önemli reformlar gerçekleştirmek için daha güçlü bir düzenleyici çerçeve gerektiğini ifade etmiştir. Kamu idarelerindeki karar alıcıların daha iyi kararlar ve daha az uyuşmazlıkla sonuçlanan ve kamuoyuna daha adil biçimde hizmet verecek şekilde donatılması, idari yargının iş yükünün azaltılması ve kamu idarelerine olan güvenin artırılması için yeni bir idari usul kanununun (İUK) çıkartılması beklenebilir. Böyle bir kanun, kamu idaresi kapsamında görev yapan tüm kurum ve kuruluşlarda usul birliği sağlayacak ve usul ilkelerinin tutarlı bir şekilde uygulanması şartını getirecektir.

Türk makamlarının, idari usul kanununu (İUK) çıkartarak kamu idarelerine daha fazla düzenleme getirmeleri tavsiye edilmektedir.

Proje ayrıca, Fransa'da 2013 yılında belirli uyuşmazlık kategorileri için uygulamaya sokulan "zımni kabul" ilkesi konusunda danışman raporları, Fransa'ya yapılan bir çalışma ziyareti ve seminerler ve uluslararası sempozyumlarda yapılan görüşmeler yoluyla Türkiye'de farkındalık yaratmayı amaçlamıştır.

Türk idari yargı sistemi Fransız modeline dayanmaktadır. Fransa'da 2013 yılında (Kamuyu ve Kamu İdareleri Arasındaki İlişkilerin Sadeleştirilmesine İlişkin 2013-1005 sayılı Kanun'un 21. maddesi), kamu idaresinden cevap alınmamasının isteğinin kabulü ("zımni kabul") anlamına geleceğine dair yeni bir ilke getirilmiştir. Bu yeni kural 1200 farklı idari prosedür için geçerlidir ve zımni kabul ilkesinin geçerli olduğu prosedürleri listeleyen resmî bir internet sayfası bulunmaktadır.

Türkiye için benzer bir reforma henüz ülkenin stratejik planlarında yer verilmemiştir, ancak "zımni kabul" konusu daha fazla araştırma yapılması ve üzerinde daha fazla konuşulması gereken potansiyel bir alan ve "idarenin sükutu" sorununu hafifletmenin yanı sıra idari yargı mahkemelerinin iş yükünün azaltılmasına yönelik seçeneklerden biri olmaya devam etmektedir. Daha fazla araştırmaya yönelik olarak yararlanılabilecek

kaynaklar arasında bulunan ve 2015 yılında Fransız Senatosu tarafından yayımlanan bir raporda 2013-1005 sayılı Kanun'un işleyişi değerlendirilmiştir.

Türk makamlarının, belirli idari işlemlere yönelik olarak Fransa'da yürütülen "zımnî kabul" ilkesinin değerlendirmesini yaparak, Türkiye'de pilot bir çalışma yapmayı dikkate alması önerilmektedir.

Türk makamları, uyuşmazlıkların yargılama öncesi çözümü için tercih ettikleri belli başlı yolu "sulh komisyonları" olarak belirlemişlerdir. Yargı Reformu Stratejisi'nde "kamunun taraf olduğu uyuşmazlıkların önemli bir kısmı sulh yoluyla çözülebilecek niteliktedir" ifadesi yer almaktadır. Yargı Reformu Stratejisi'nin 9.4. sayılı hedefine göre, kamunun taraf olduğu uyuşmazlıklarda sulh müessesesinin etkili uygulanması sağlanacaktır.

2011 yılında kabul edilen 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "İdari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli ve vazgeçme yetkileri" başlıklı 12. maddesinde şu ifadeler geçmektedir: 12. maddenin 1. fıkrasında "İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler" şeklinde bir ifade bulunmaktadır. Vatandaş, zarara yol açan olayı ve nedenlerini, zararın idari eylem veya işlemde doğup doğmadığını ve meydana geliş şeklini, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığını ve zararın miktarı açıklayan bir başvuruda bulunabilir. "Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından, gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapılır, olayla ilgili bilgisi bulunan kişiler dinlenebilir" hükmü getirilmiştir. Birden fazla idari makamın söz konusu olduğu durumlarda ortak komisyon kurulabilir. Komisyon, inceleme sonunda bir rapor hazırlamalı ve bu rapor ilgili karar mercilerine sunulmalıdır. Başvuru bu makamlarca kabul edildiğinde, vatandaşa dostane bir çözüm protokolü imzalaması için 15 günlük bir süre tanınmaktadır. 5233, 2942, 5302, 5393 sayılı Kanunlarda ve 5018 sayılı Kanun hakkındaki Yönetmelik'te de "dostane çözüm"e atıflar yapılmaktadır.

Proje süresi boyunca 2012 yılında mevzuatı çıkarılan sulh komisyonlarının fiiliyattaki işleyişi hakkında çok az bilgiye ulaşılabildiği görülmüştür. Bu çözüm mekanizması Türk paydaşlar tarafından iyi bilinmemektedir veya uygulamaları yaygınlaşmamıştır. Türk makamlarının sulh komisyonlarının çalışmaları ile ilgili gelişmeler hakkında daha fazla açıklama yapması beklenmektedir, ancak sulh usullerine ilişkin daha ayrıntılı düzenlemelere ihtiyaç olması muhtemel görünmektedir.

Proje, mahkeme kullanıcıları araştırmasında yargılama öncesi mekanizmalarla ilgili görüş ve veriler elde etmiştir.

Yargılama öncesi sulh mekanizmalarının kapsamı ve/veya niteliğinin mahkemelerin iş yükünü ne ölçüde etkilediğini ölçmek zordur. Bununla birlikte, bu proje için yapılan mahkeme kullanıcı araştırmasından bazı bilgiler edinilebilir (bu raporda daha sonra daha ayrıntılı olarak açıklanmıştır).

Araştırmanın nicel unsurlarına bakıldığında araştırma kapsamında görüşülen vatandaşların neredeyse %60'ının mahkemeye başvurmadan önce üst makamlara yaptığı bir başvurusu vardır.

"Katılımcı vatandaşların yarıdan fazlasının %58,2 oranıyla dava açmadan önce üst makamlara başvurma yoluna gittiği görülmektedir. Üst makamlara başvurmadan dava açan vatandaşların oranı %41,8'dir. Üst makamlara başvuru yoluna gitmeyen vatandaşların %26,7'si üst makamlara itiraz etme hakkına sahip olmadığı için bu başvuruyu yapmadığını belirtmiştir. Sadece yüzde 9,9'u bunun zaman kaybı olacağını söylerken, yüzde 23,6'sı bu soruya cevap vermedi, nedenleri bilinmiyor."

Mahkeme kullanıcılarına yönelik anket

Mahkeme kullanıcıları araştırmasının nitel araştırma unsuru kapsamında, katılımcılara genel olarak yargılama öncesi çözüm mekanizmaları ve bu mekanizmalar üzerinden ilerlemek istediklerinde karşılaştıkları pratik engeller hakkında görüşleri sorulmuştur.

Katılımcılar da birçok kez etkili yargılama öncesi çözüm mekanizmalarının kurulmasının ne kadar değerli olduğunu vurgulamıştır.

"Bir şekilde hukuka uygunluğu sağlayalım biz. Ha mahkemede ha mahkeme öncesi. Yasalar dâhilinde hareket eden bir idare oluşturduğumuz sürece, her ikisi de kullanılabilir. Yargı kararı ile olması sonraki aşama, şart değil. Öncesi dahi olsa bir şekilde biz, idareyi hukuk içerisine çekebilelim; hukuk içerisinde vatandaşla bireyle idareyi buluşturalım ve o şikâyetleri -hukuka aykırı olduğuna dair yapılan işin, kişinin bu iddiasını- bir şekilde tatmin edip ikisini bir arada tutabilelim, barıştırebilelim."

İdari yargıda yargılama öncesi alternatiflerin geliştirilmesine ilişkin katılımcıların bahsettiği hususlar şu şekildedir:

- ✔ İdareye karşı yine kamu gücünü kullanan başka bir idare tarafından yürütülen bir uzlaşmaya gidilmesinin idarenin çıkarını koruma ve vatandaşın da zararına olabilecek kararlar vereceğine ilişkin güven sorunları.
- ✔ İdare açısından çözümü mahkemeye bırakmamanın maddi olarak bir avantaj/dezavantaj yaratmamasından kaynaklı idarenin uzlaşma taraftarı olmamaya yatkınlığı.
- ✔ Yukarıda bahsedildiği üzere mahkeme kararlarının dahi uygulanmasının sorumlu olmasından dolayı farklı uzlaşma çözümlerinin etkili uygulanacağı konusuna güvensizlik.
- ✔ Arbuluculuğun eşitler arası bir uyuşmazlık çözme yöntemi olarak idari yargı için uygun olmadığı.

- ❖ İdari sulh yolları konusunda çalışacak kurum ve komisyonların her aşamasında yer alan kişilerin bağımsızlığına dair çeşitli teminatların gerekli olması ve hukuk nosyonuna sahip olmalarının önemi.
- ❖ Vergi yargılaması gibi bazı kurumlarda idarenin işleyişinde mevcut uzlaşma yöntemlerinden kaynaklı olumsuz algıların olması.

Yargılama öncesi uyuşmazlık çözümü kapsamında (muhataplarının idari davalara kıyasla çok daha fazla bahsini ettiği) vergi davaları ile ilgili olarak aşağıdaki yorum yapılmıştır:

"Vergide tarhiyat öncesi uzlaşma diye bir kurum ortaya çıktı biliyorsunuz. Gidiyorsunuz ve asla derdinizi anlatamıyorsunuz, 'cezaların %75 ini sileriz, anaparayı ve faizi silmeyiz' gibi bir tutumla karşı karşıya kalıyorsunuz ve kabul etmediğiniz takdirde de uzlaşmamış olunuyor. Derdini anlatamayacağın bir kurum uzlaşma değil, olsa olsa bir pazarlık kurumudur. Devlet bana 'Veriyor musun, vermiyor musun?' diyor adeta. Tarafların hukuki durumlarını ortaya koyup bir sulh bulabilecekleri mekanizmaların ortaya konulması lazım. Şu an itibariyle yapılan iş yükünü kaldırmaya çalışmaktan ibaret, adalet ve yargıya güven kısmı boş verilmiş durumda."

Katılımcılara özellikle "sulh komisyonlarının" işleyişi ve sulh komisyonlarına ilişkin yapılan reform hakkında sorular soruldu. Genel görüş, Sayıştayın denetiminden dolayı duyulan endişenin önemli bir engelleyici faktör olduğu şeklindeydi.

Proje, uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin kamu idarelerinin "kamu zararı" uygulamalarının anlaşılması ve mahkemelerdeki gereksiz iş yükünü azaltma fırsatları konusunda Sayıştay ile görüşmüştür.

"Sulh yöntemine gelince, işletilse gayet güzel olur. Mahkemelerin iş yükü azaltılmış olur. Mevzuatımızda da buna yönelik düzenlemeler yapıldı ancak bizim idareler sulh yöntemine başvurmakta pek istekli gözükmüyorlar. Bunun da çeşitli sebepleri var ama en başta gelen sebebi Sayıştay korkusudur. 'Mahkeme kararı olmadan niye bu parayı ödediniz, niye sulh yoluna gittiniz, burada kamu zararı oluşmuştur' diye hesap sorulur endişesiyle bizim idarelerimiz sulh yoluna pek başvurmamaktadır. Gitsin, dava sonuçlansın ondan sonra gereğini yapalım, özellikle tam yargı davalarında böyle bir yaklaşım söz konusu."

Sayıştay Başkanlığının "kamuda hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığa katkı sağlamak üzere denetim, yargılama ve rehberlik yapma" misyonu bulunmaktadır.⁴ Görevleri ÖDR kapsamında daha detaylı olarak ele alınmıştır. Projeye değerli bir katkı sağlamış ve ayrıca, 'Genel olarak ve doğrudan Sayıştayın kamu zararına ilişkin usulleri ile bağlantılı olmasa da Sayıştayın yargı incelemesine alternatif olarak idari işlemlerin kurum içinde incelenmesine ilişkin herhangi bir görüşü var mıdır?' sorusu gibi birçok soruya verdiği cevaplarla çok faydalı bilgiler vermiştir.

4 T.C. Sayıştay Başkanlığı Stratejik Planı (2019-2023), s. 59

“Bu soruda geçen “kurum içi inceleme” kavramını daha çok idari yargı sistemimizdeki “idari başvuru yollarının tüketilmesi” müessesesiyle ilgili olarak yanıtlamaktayız. Soruya verilen yanıt kapsamında arabuluculuk gibi alternatif hukuk yollarına da bazı bakımlardan değinilmiştir. Sayıştayın idari yargı sistemimizdeki “idari başvuru yollarının tüketilmesi” müessesesiyle ilgili olarak özel bir görüşü bulunmamaktadır. Bununla birlikte konuyla ilgili olarak aşağıda bazı hususların açıklanmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Sayıştay yargılaması bağlamında kamu zararının varlığı, Denetçilerin denetim ve incelemeleri sonucu düzenleyecekleri Yargı Raporları üzerine Yargılama Daireleri tarafından karara bağlanan bir husustur. Bununla birlikte Sayıştayın adli ve idari soruşturma gerektiren konularda sorumlular hakkında karar verme yetkisi bulunmadığından, söz konusu durumun varlığı halinde gerekli idari soruşturma veya adli kovuşturmanın yapılması için konunun ilgili idari ve adli mercilere bildirilmesi yönünde kararları mevcuttur.

Sayıştay tarafından yürütülen denetimler sonunda hazırlanan yargılamaya esas raporlar, temelde mali iş ve işlemleri yürütmekle sorumluluğu bulunan kamu görevlilerinin mali sorumluluklarını belirlemeyi ve sorumluların kasıt, kusur ve ihmallerinden kaynaklanan kamu zararının tazminini sağlamayı amaçlamaktadır. Başka bir ifadeyle, bir kişi hakkında Sayıştay yargılamasında sorumlu sıfatıyla tazmin hükmüne karar verilebilmesi için söz konusu kişinin, mali iş ve işlemin yerine getirilmesinde görev ve sorumluluğunun bulunması veya kamu zararına sebebiyet veren resmi evrakta (ödeme emri, muhasebe işlem fişi vb.) imzasının bulunması ya da kamu zararına taalluk eden işlemin kamu görevliliği statüsü çerçevesinde kendisiyle ilişkilendirilebilmesi gerekmektedir. Kural olarak, kamu görevlisi olmayan ya da bir harcamanın yapılmasında görev ve yetkisi olmayan bir kişi hakkında “sorumlu” sıfatıyla kamu zararının tazmini yönünde karar verilmemektedir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükmü gereğince, kamu zararı; a) Kontrol, denetim veya inceleme, b) Sayıştayca kesin hükme bağlama ve c) Yargılama, sonucunda tespit edilebilmektedir. Kamu zararının kurum içinde değerlendirilmesi, a) bendi kapsamında yapılabilmektedir. Bu kapsamda, Yönetmeliğe göre, kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zarara ilişkin hususlar, ilgili harcama yetkilisinin görüşünü de içeren ve harcama birimi tarafından düzenlenen Ek-1'deki Değerlendirme Formu ile birlikte merkezde üst yöneticinin, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisinin değerlendirmesine sunulur. Üst yönetici veya idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından yapılan değerlendirmede, kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde Değerlendirme Formu ile zararın tespitine ilişkin belgeler takibe yetkili birime gönderilir. Tespit edilen zararın, sorumlular ve/veya ilgililerce defaten ödenmesi

veya ödeneceğinin yazılı olarak taahhüt edilmesi halinde söz konusu alacak, yukarıda belirtilen işlemlere gerek kalmaksızın borç tahakkuk kaydı yaptırılarak tahsil edilir. Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararın, yapılan değerlendirme sonucunda kamu zararı niteliği taşımamakla birlikte, tahsili gereken bir alacak olduğuna karar verilmesi halinde bu alacak genel hükümlere göre takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, Yönetmelikte öngörülen tahsil sürecinin Sayıştay yargılamasına alternatif bir yöntem teşkil etmemesidir. Başka bir ifadeyle, herhangi bir konuda ilgili idare tarafından kamu zararının takibine ilişkin bir süreç başlatılması, söz konusu hususun denetime konu edilerek sorgu yazılmasına ve yargılamaya esas rapor düzenlenmesine mani olmadığı gibi Sayıştay yargı dairelerinin aynı konu hakkında tazmin hükmü vermelerine de engel teşkil etmemektedir. Kuşkusuz, kamu idaresi tarafından yürütülen soruşturma sonucunda bir tahsilatla kamu zararı ortadan kalkmışsa, bu husus Sayıştay yargılamasında dikkate alınmaktadır.

Diğer taraftan literatürde alternatif çözüm olarak öne çıkan arabuluculuk ve uzlaşma gibi yöntemlerin, verilen kararların yargı kararı niteliği olmasından kaynaklı olarak Sayıştayın anayasal görev ve yetkisini engellediği değerlendirilmekte, karara bağlanan hususun kamu gelir ve gideri ile ilgili olması nedeniyle tarafların bilgi, uzmanlık ve tecrübe seviyesinin düşük olma riskinin sağlıklı ve kamu aleyhine olmayacak bir çözüme ulaşılmasına yönelik ciddi endişeler ürettiği düşünülmektedir.”

Sorunlar karmaşık olsa da yapılan görüşmeler, kamu idaresindeki yetkililer arasında yargılama öncesi uyuşmazlık çözüm mekanizmaları kapsamında uyuşmazlıkları iyi niyetle ve sulh yoluyla çözdükleri için “kamu zararına” sebebiyet vermekten sorumlu tutulma riskine ilişkin olarak abartılı ve yaygın bir algı olduğunu ortaya koymuştur. Bununla birlikte, mevcut yasal çerçeve, örneğin ‘ilgili mevzuatta öngörülmeyen ödemeler’ ile ilgili olarak, kapsam olarak çok geniştir, bu nedenle bireysel yükümlülüklerin kapsamının ek rehber yayımlayarak tanımlanması veya açıklığa kavuşturulması zordur. Bu nedenle, “kamu zararı” ile ilgili hükümlerin uyuşmazlıkların yargı dışında çözümü üzerindeki bariz korkutucu etkisini ortadan kaldırmak için, ancak açık bir rehberlik veya daha büyük olasılıkla daha net bir yasal çerçeveye ihtiyaç olduğu görünmektedir.

Kamu idarelerindeki “kamu zararı” denetimlerinin işleyişine ilişkin mevcut algılar sebebiyle yargı dışı uyuşmazlık çözümlerine başvurulmasını caydırıcı sebepleri ortadan kaldırmak için Türk makamlarının devlet memurlarına ilave rehberlik sunması veya yasal reform başlatması tavsiye edilmektedir.

İlk Derece Mahkemelerinin İş Yükünün Azaltılması II

Potansiyel bir alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizması olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) rolünün güçlendirilmesi

Proje, mahkeme yargılamalarına alternatif olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun güçlendirilmesi ve böylece idari yargı mahkemelerine ulaşan uyuşmazlıkların sayısının ve bu mahkemelere hâlihazırda düşen ağır iş yükünün azaltılması için bazı öneriler oluşturmuştur.

Proje paydaşları arasında KDK'nın yaptığı çalışmalara ilişkin farkındalığı artırmaya ve idari yargı mahkemelerinin iş yükünün azaltılması için ombudsmanlıkların yaptığı katkıya ilişkin uluslararası örnekler hakkında farkındalık yaratmaya **çalışan** bu proje **için KDK** değerli bir ortak ve katkı sağlayıcı olmuştur.

Proje faaliyetleri kapsamında, uluslararası danışmanlar “Ombudsmanlıklar Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme: Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu İçin Eylem Önerileri ve Ombudsmanlık ve Kamu İdarelerine Yönelik Rehber İlkeler” adlı bir rapor hazırlamıştır. Rapor, farklı ombudsmanlık kurumlarının nasıl çalıştığını ve iyi uygulama örneklerinin nerede bulunabileceğine dair **açıklamaları ortaya koymuştur**. Rapor, Ombudsmanlık kurumuna rehberlik eden iki ana ilkeye yani insan haklarının **korunması (şikâyetlerin alınması, soruşturulması ve çözümlenmesi, uyuşmazlıklarda arabuluculuk edilmesi ve faaliyetlerin denetlenmesi de dâhil) ve insan haklarının geliştirilmesine yönelik ulusal kurumların kurulmasına ilişkin bir çerçeveye sunan Paris İlkeleri**⁵(1993) ile ombudsmanlık kurumlarının işleyişine ilişkin 25 temel uluslararası ilkeyi belirleyen **Venedik İlkeleri**⁶(2019) dayanılarak hazırlanmıştır.

21 Haziran 2021 tarihinde çevrim içi bir toplantıda tanıtılan raporda, KDK'nin mahkeme yargılamalarının alternatiflerinden biri olarak güçlendirilmesi ve böylece idari yargı mahkemelerine ulaşan uyuşmazlık sayısının ve şu anda bu mahkemelere düşen ağır iş yükünün azaltılması için bir dizi öneride bulunulmuştur. Raporda, KDK'nin nispeten yeni bir kurum olduğu ve (ulusal insan hakları kurumlarını ilgilendiren) Paris İlkeleri'ne ve Avrupa'daki diğer ombudsmanlık kurumları tarafından en iyi uygulama olarak kabul edilen uygulamalara uygun olarak oluşturulduğu ifade edilmiştir. Bu nedenle raporda verilen tavsiyeler esas olarak mevcut uygulamanın genişletilmesi ve güçlendirilmesine odaklanmıştır, ayrıca bu kurumun görev ve yetkileriyle ilgili yapılabilecek yasal reform hakkında da bazı tavsiyelere yer verilmiştir.

5 Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, *Paris İlkeleri* (1993) şu adreste bulunabilir: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

6 OMBUDSMANLIK KURUMUN GÜÇLENDİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN İLKELER (“VENEDİK İLKELERİ”) 2019, şu adreste bulunabilir: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2019)005-e)

Rapor Kamu Başdenetçisi tarafından memnuniyetle karşılanmış olup raporda yer alan tavsiyeler bu süre içerisinde yayımlanmış olan Kamu Denetçiliği Kurumu 2022-2026 Stratejik Planı'nı doğrudan etkilemiştir. Yeni stratejik planı destekleyen son çalışmalar şunları içermektedir:

- ✓ Diyarbakır Cezaevinde Kamu Başdenetçisinin katılımı ile Vatandaşlarla Görüşme ve Mahkumlarla Mülakat başlıklı forum gibi buluşma programları,
- ✓ İnsan hakları ihlalleri konusunda özel raporlar hazırlama çalışmalarının sürdürülmesi,
- ✓ Avrupa Konseyi standartlarının ve Avrupa'daki iyi uygulamalarının Türkiye'de uygulanması ve Türkiye'de ceza infaz kurumlarını izleme uygulamalarının iyileştirilmesi amacıyla yürütülen "Sivil İzleme Kurullarının Etkinliğinin Avrupa Standartları Doğrultusunda Artırılması" projesinin desteklenmesi,
- ✓ Üniversite kampüslerindeki kamu denetçiliği öğrenci kulüplerinin teşvik edilmesi ve desteklenmesi ve gönüllülük kültürünün yaygınlaştırılması ve çeşitli gönüllülük modellerinin geliştirilmesi için Türk Kızılayı ile iş birliği yapılması,
- ✓ İnsan hakları, kadın hakları, göçmen hakları ve çocuk hakları konularında eğitim verilmesi.

Uzmanların Kamu Denetçiliği Kurumunun işleyiş açısından bağımsızlığını güçlendirmeyi, yetkilerini genişletmeyi ve Kamu Başdenetçisinin statüsünü artırmayı amaçlayan önerileri mevzuatın genişletilmesine ilişkin olup, şu hususları kapsamaktadır:

- ✓ Bütçe süreci kullanılarak kuruma müdahale edilmesini önlemek için kuruma yıllık mali hibe tahsis edilmesinin sağlanması yoluyla merkezi idareden tam bağımsızlık,
- ✓ KDK'ye başvurma potansiyeli olan kişilerin kuruma erişim sorunu yaşaması veya münferit başvuru sahiplerinin kurumu kolayca tespit edememesi gibi sebeplerden dolayı KDK'nin şikâyet alınma ihtimali olmayan konulara da eğilmesini sağlayacak şekilde kurumun resen soruşturma yürütmeye ve gerekli olması hâlinde, kötü uygulamaya dair olguları ortaya koyan özel konu bazlı raporlara ilişkin yeni bir yetki ve gerekli kaynakları elde etmesi,
- ✓ Kamu Denetçiliği Kurumu elde ettiği deneyim ve bilgiler sayesinde kamu yararına mahkeme yargılamalarına katkıda bulunacak bir konuma geldiğinde kuruma mahkeme yargılamalarına bilirkişi olarak müdahale etmeye ve mahkemelerde dava açmaya ilişkin yeni bir yetki verilmesi,
- ✓ Ombudsmanlığın güvenilirliğini artırmak için Başdenetçinin statüsünün ve aldığı ücretin kamu kurumlarıyla değil de yüksek yargı ile bağdaştırılması

- ✔ Ombudsmanlık ve parlamento / TBMM arasındaki karşılıklı ilişkinin, yıllık raporları tartışma ve özel bir meclis komisyonu aracılığıyla diyalogu geliştirme fırsatları yoluyla güçlendirilmesi.

Türkiye'deki İdari Yargıda Alternatif Uyuşmazlık Çözümleri ve Diğer Ülke Uygulamalarının İncelenmesi

Proje Türk paydaşlara diğer ülkelerin hukuk sistemlerinde idari uyuşmazlıklarda uygulanan hukuki/geleneksel alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmaları hakkında bilgi edinme ve bunları konuşma fırsatı sağlamıştır.

Türkiye'deki sisteme eklenmesi muhtemel yeni AUÇ usulleri⁷ hakkında projenin ilk aşamalarında yerli ve yabancı uzmanlar bir analiz çalışması yapmıştır. Bu analiz çalışmasında idari uyuşmazlıklarda arabuluculuğun daha fazla kullanılmasını engelleyen üç durum tespit edilmiştir:

- ✔ *Kamu idarelerini temsil eden kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğu ihtimali.* Bu ihtimal, idari uyuşmazlıkların çözülmesinde arabuluculuktan faydalanılmasının önündeki temel engellerden birisidir. Kamu idaresini temsil eden kamu görevlileri, ileride Sayıştay önünde şahsen sorumlu tutulabilecekleri ihtimali yüzünden (kurum içi inceleme ile bağlantılı olarak bu Rapor'un önceki kısımlarında belirtilmiştir) uzlaşma kararı almaktan çekinmektedir. Böyle bir riskten kaçınmak için, kamu görevlileri uzlaşma sorumluluğundan kaçınma ve kararı mahkemeye bırakma eğilimindedir. Karar mahkemeye bırakıldığında, ilgili kamu idaresi birkaç yıl sonra ve daha yüksek hukuki maliyetlerle mahkemede kaybedecek olsa bile, hiç kimse bu mahkeme kararından sorumlu tutulmayacaktır.
- ✔ *Eşit durumlara eşit muamele ihtiyacı.* Kamu idarelerinin işlemlerinde uyması gereken temel ilkelerden biri, eşit durumlara eşit muamele edilmesidir. İş, hukuk ve ticari uyuşmazlıklarda yürütülen arabuluculuk işlemlerinin büyük bir çoğunluğunda farklı önceliklere sahip farklı kişiler söz konusu olduğu için farklı çözümlerin bulunması ihtimalinden dolayı eşit durumlara eşit muamele mümkün olmamaktadır.
- ✔ *Gizliliğin sağlanamaması nedeniyle kamuda emsal teşkil etme korkusu.* Şeffaflık ihtiyacı nedeniyle, kamu idareleri ile özel taraflar arasında varılan arabuluculuk çözümü nadiren gizili tutulabilir. Bu nedenle, kamu idareleri varılan her uzlaşmanın özel tarafların davranışlarını etkileyebilecek şekilde emsal teşkil edebileceğinden endişe duymaktadır. Örneğin, bir vergi uyuşmazlığında kamu idaresi talep edilen miktarın yarısını ödemeye karar verirse, bu uzlaşma sebebiyle kalan diğer yarının da ödenmesi için tarafların uyuşmazlık sürecini tekrar başlatmaya teşvik olacağından ve bunun emsal teşkil edeceğinden korkulmaktadır.

7 Doç. Dr. Nilay Arat ve Leonardo D'Urso'nun hazırladığı belge (AUÇ Merkezi, İtalya) 31 Mart 2020

Bu konuda Türkiye Barolar Birliğine de danışılmış ve TBB de idare hukukunda alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin kullanılması konusunda dikkatli olunması çağrısında bulunmuş, idare hukukunun varlık amacının kamu gücünü kullanan idareye karşı bireyleri korumak olduğunu hatırlatarak yeni usul getirmeden önce dikkatli bir değerlendirme yapılmasını tavsiye etmiştir.

Projede Türkiye'deki idari yargı sisteminde AUÇ uygulamalarını inceleyecek ve Avrupa Konseyi'ne üye seçili ülkelerdeki idari yargı sistemlerinde AUÇ'den faydalanılmasıyla ilgili proje faaliyetleri kapsamında toplanan bilgilere dayanarak genel bakış açısı sunacak referans bir rapor⁸ hazırlamaları için yabancı ve yerli danışmanlar da görevlendirilmiştir. Bu Rapor ('referans rapor') farklı AUÇ biçimlerini tanımlar, çeşitli AUÇ mekanizmaları ile ilgili Türkiye'deki kanunları açıklar, proje sırasında sunulan ve derlenen diğer ülke örneklerinden çıkarılacak dersler ile Türkiye'deki idari yargıya verilebilecek bazı önerileri sunar ve bazı sonuçlara varıp tavsiyeler verir.

Raporda bahsi geçen AUÇ, idari makamlar ile özel kişiler arasındaki dava alternatifleri konusunda Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin üye devletlere yönelik tavsiye kararına dayalı olarak hazırlanmıştır. Bu tavsiye kararı yargılama alternatifi olarak şunlara atıfta bulunur: idarece yeniden inceleme⁹, sulh, arabuluculuk, müzakere yoluyla çözüm ve tahkim.

Bu rapor; Fransa, Almanya, İspanya, İngiltere ve Galler'in idari yargı sistemlerinde AUÇ'den nasıl faydalandığı hakkında toplanan bilgilere dayanarak genel bakış açısı sunar. Bu bilgiler webinar, çalışma ziyaretleri, yazılı raporlar ve sunumları da kapsayan geniş çaplı faaliyetlerden derlenerek elde edilmiştir. Proje tarafından "Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm (AUÇ) Yöntemleri"¹⁰ raporu hazırlanmış ve bununla Fransız idari yargı sisteminde mevcut olan üç ana AUÇ mekanizması açıklanmıştır. Bunlar:

- ✓ "Hukuki İşlem" (sulh olma), Medeni Kanun'un 2044 sayılı maddesine atıfta bulunur ve buna göre hukuki işlem taraflar arasındaki uyuşmazlığı sonlandıran veya ortaya çıkmasını engelleyen bir sözleşmedir. Hukuka uygun olmak için bir hukuki işlem, başka bir deyişle taraflar arasındaki bir anlaşma üç koşulu karşılamalıdır: İşlemin amacı hukuka aykırı olmamalıdır; taraflar karşılıklı ve dengeli tavizler vermelidir ve "kamu düzenine" riayet etmelidir.

8 'Alternative Dispute Resolution In Turkish Administrative Justice And Learning From Other Legal Jurisdictions' (Türkiye'deki İdari Yargıda Alternatif Uyuşmazlık Çözümü ve Diğer Yargı Çevrelerinden Çıkarılacak Dersler) Doç. Dr. Nilay Arat & Dr. Sarah Nason

9 Kurum içi inceleme bu raporun amaçları doğrultusunda "alternatif" uyuşmazlık çözümü mekanizması olmaktan çok idare hukukunda uyuşmazlık çözümüne ilişkin olağan sürecin bir parçası olan yargılama öncesi uyuşmazlık çözüm mekanizması olarak ele alınmıştır.

10 Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri, Doç. Dr. Karine Gilberg, Aralık 2020

- ✔ “Arabuluculuk” taraflarca başlatılabilir veya tarafların mutabakatı üzerine hâkim tarafından emredilebilir.
- ✔ “Kamu idaresine zorunlu ön itiraz (RAPO)” vergi hukuku, göç hukuku (ör. Vize reddi ve park cezaları) gibi yaklaşık 140 dava türünde uygulanmaktadır.

Aralık 2020’de, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin farklı noktalarını ele almak üzere proje tarafından gerçekleştirilen seminerde Fransa ve Türkiye’den uzmanlar çevrimiçi olarak bir araya gelmiştir.

Projede Alman sistemi hakkında karşılaştırmalı bilgi edinmek amacıyla “İdari Yargı Alanında Adli¹¹ Arabuluculuk” konulu bir rapor da hazırlanmıştır. Bu raporda, Bavyera’nın idare mahkemelerinde arabuluculuk uygulaması hakkında bilgi verilmiştir, ancak ilgili Alman federal yasası (Alman İdare Mahkemesi Usulü Kanunu, Alman Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun 5. alt bölümünün 278. paragrafı) Bavyera da dâhil olmak üzere tüm federal eyaletlerde uygulandığı için raporda diğer Alman federal eyaletlerindeki (*Bundesländer*) uygulamayla karşılaştırma yapılmıştır.

Bu kanun hükümleri uyarınca mahkeme “tarafları uzlaşma müzakeresine davet edebilir ayrıca uyuşmazlığı çözüme çabaları kapsamında için bu amaçla görevlendirilmiş fakat karar alma yetkisi olmayan bir hâkime de yönlendirebilir (*Güterichter*, uzlaşma hâkimi). Uzlaşma hakimi, arabuluculuk da dâhil olmak üzere tüm çatışma çözümü yöntemlerinden yararlanabilir.”

Bavyera idari yargı bölgesinde yaklaşık 30 eğitimli uzlaşma hâkimi bulunmaktadır ve 2019-2021 yılları arasında 111 dosya arabuluculuk için uzlaşma hâkimlerine yönlendirilmiştir. Bunlardan 54’ünde arabuluculuk prosedürü başarılı veya kısmen başarılı olmuştur.

Referans rapor şu noktalara dikkat çekmektedir:

“Almanya’daki yaygın görüş idari usul ve idari mahkeme usullerinin hem etkin yasal koruma hem de çatışmaların kesin çözümünü açısından yeterli araçları sağladığı yönündedir. İdarelerin son çare olarak başvurulacak “mahkeme dışı” bir merci olarak kişisel haklarla ilgili idari konularda karar almaması gerektiği ve idari itiraz usullerinden hiçbir zaman mahkemelere yapılacak başvurunun yerine geçecek şekilde faydalanılamayacağı yönünde anayasaya dayalı güçlü bir görüş bulunmaktadır.”

Referans rapora göre idari yargıya dair İspanyol modeli tarihsel gelişim açısından Fransız sistemini takip etmiştir fakat çeşitli dönemlerde yaşanan siyasi istikrarsızlıklar sebebiyle değişimler yaşanmıştır. 1978 tarihli İspanyol Anayasası yeni bir kamu idaresi modeli getirmiş ve vatandaşlar ve kamu idareleri arasında yeni bir ilişki kavramı belirlemiştir.

11 Almanya Federal İdare Mahkemesi Hâkimi Dr. Otto Mallmann tarafından hazırlanmıştır.

İspanya'daki idari yargı sisteminde arabuluculuğu ele alan bir belgeyi İspanyol bir uzman proje ekibi ile paylaşmıştır.¹² Bu belge şu hususlara dikkat çekmektedir:

“arabuluculuğa yönelik isteksizlik aslında anayasaya bağlı, geleneksel kanunilik ve hukukun üstünlüğü anlayışından kaynaklanmaktadır, bu anlayışta hukukun idari faaliyetleri düzenlediği görüşü ön plandadır ve uyuşmazlıkların çözümüne yönelik seçeneklere alan bırakıldığını söylemek zordur, bu sebeple bu anlayışta arabuluculuk ve uzlaşmanın daha az uygun görüldüğü söylenebilir.”

Fakat CEPEJ(2022)11 sayılı Avrupa Konseyi üye ülkelerinde idari uyuşmazlıkların çözülmesinde arabuluculuğun teşvik edilmesi belgesi özellikle de (Kanarya adaları ve Katalonya bölgesi gibi) İspanya'daki bazı özerk topluluklarla ilgili iyi uygulama örneklerine yer vermiştir.

Referans belgede şu hususlara dikkat çekilmiştir:

“Bir hukuk sistemi olarak İngiltere ve Galler'de özerk bir idare hukukunun uygulandığı ayrı bir idari yargı düzeni veya açık bir idari usul kanunu yoktur. Bununla birlikte idare hukukunun büyük bir kısmı sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, sosyal bakım, taşınmazlarla ilgili hususlar, planlama, vergiler, emeklilik, göç ve iltica gibi uzmanlık isteyen belirli konularla ilgili özel mevzuat ile belirlenmiştir ve idare hukuku kapsamında idari karar alıcıların uyması gereken usul ve esasa ilişkin standartlar belirlenmiş olup bu alanlarda kullanılacak yetkilerin de sınırları çizilmiştir. Bu mevzuat; mahkemeye veya yargı yetkisi olan kurumlara (mevzuatta veya sonradan belirlenen yönetmeliklerde ismi belirtilmiş olan ihtisas mahkemeleri) itiraz hakkı başta olmak üzere uyuşmazlığa sebep olan kararı alan idari kuruma idari inceleme ya da yeniden değerlendirme başvurusunda bulunma veya itiraz etme hakkını düzenlemek suretiyle idari yargı sisteminde tazmin yolunu çoğu durum için net biçimde belirtmiştir. İdari kararı alan kuruma yapılacak idari itiraz çoğu alan için mümkün kılınmıştır ve yoksulluk yardımı ve göç gibi bazı alanlarda mahkemeye dava açmadan önce yerine getirilmesi zorunlu bir gerekliliktir.”

Bu belgede şu ifadeler de yer verilmiştir:

“Şu anda Birleşik Krallık'ta AUÇ ile ilgili yürütülen tartışmaların çoğu teknoloji kullanımına odaklanmaktadır, bu kapsamda belge hazırlığı ve paylaşımı sürecine yardımcı olmak için teknolojiden faydalanmaktan arabuluculuk ve tahkim sürecinin telefonla ve çevrimiçi ortamda yürütülmesine, hâkimlerin bazen diğer meslek uzmanlarından yardım alarak belirli bir süre içerisinde bilgileri değerlendirip (daha ayrıntılı bilgi almak için taraflara sorma yetkisine sahip olarak) karar alması suretiyle uyuşmazlıkların eş zamanlılık gözetilmeden çözümüne ve belirli uyuşmazlık-

12 Hâkim Susana Abad Suarez, beş no'lu idari mahkeme hâkimi, Madrid, İspanya

ların bazı kısımlarıyla ilgili olarak bilgilerin analiz edilmesi ve sonuçlara ulaşılması için yapay zekânın kullanılmasına kadar farklı konularda tartışmalar sürmektedir.”

Referans raporda aşağıdaki tavsiyelere yer verilmiştir:

Tavsiye 1: İdari süreçleri düzenleyen ve AUÇ yöntemleri açısından rehberlik sağlayan genel bir idari usul kanunu Türkiye’deki hukuk sistemi içerisinde oluşturulmalıdır. Bu kanun, diğer hususların yanı sıra;

- ✓ AUÇ seçeneklerini belirlemeli,
- ✓ Uyuşmazlıkların çeşitli aşamalarında sürece dâhil olan kişileri AUÇ yöntemlerini kullanmak üzere teşvik etmeli,
- ✓ Kişiler AUÇ yöntemlerinden faydalanmak istediklerinde idari makamların mev-suk ve özenli biçimde sürece dâhil olmalarını sağlamalı,
- ✓ İdari yargı mercilerini; bütün derecelerde ve ilgili özel kanunların, düzenleyici işlemlerin ve içtihatların uygun gördüğü hallerde, tarafları AUÇ yöntemlerine yönlendirmek üzere yetkilendirilmeli

Tavsiye 2: Genel İdari Usul Kanununa ilaveten, tarafların yaşadıkları uyuşmazlıkları mahkemeye gitmeden AUÇ’dan faydalanarak çözmesini zorunlu kılabilecek özel kanunlar, düzenleyici işlemler ve yargısal içtihatlar da incelenmelidir. Mevzuatta uyuşmazlık taraflarından birinin AUÇ’dan faydalanmak istemesi durumunda idari makamların AUÇ kapsamında ilgili tarafla iş birliği içinde hareket etmesi yasal bir yükümlülük olarak net biçimde tanımlanmalıdır. Bu tür özel kanunlar, düzenleyici işlemler ve yargısal içtihatlar her zaman kanunilik ve mahkemeye erişim ilkelerine tabi olmalıdır. AUÇ’nin başarısız olduğu durumlarda mahkemeye başvuru yolu her zaman açık tutulmalıdır.

Tavsiye 3: İdari makamların belirli türdeki idari davaları diğer ülkelerin hukuk sistemle-riindeki “tebliğ et ve görüş bildiri” usullerine benzer şekilde ele alırken kamu ile kuracağı ilişki hakkındaki mekanizmaların geliştirilmesi üzerinde durulmalıdır. Uygun alan-larda bu tür tebliğ ve görüş bildiri usullerinin mevzuat hâline getirilmesi de düşünül-melidir.

Tavsiye 4: İdari işlem/eylemlerden doğan tam yargı davaları kapsamında “müzakere”/ “uzlaşma” / “sulh” / “çözüm” konuları da düşünülmelidir.

Tavsiye 5: 5018 sayılı Kanun’un değiştirilmesi suretiyle 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin kapsamına giren mahalli idareler konusunu da ele alacak şekilde ilgili Kararname’nin kapsamı genişletilmelidir. Ayrıca aşağıdaki gibi 659 sayılı Kararname’de değişiklik yapılması düşünülebilir:

- ❖ “Müzakare” / “uzlaşma” / “sulh” / “çözüm” usulleri yoluyla üzerinde anlaşılan tutardan daha fazlasının tam yargı davaları ile talep edilip edilemeyeceği konusunun netleştirilmesi
- ❖ “Müzakare” / “uzlaşma” / “sulh” / “çözüm” usulleri kapsamına giren uyuşmazlıkların çözümünde uyuşmazlığın dayanağı idarenin sorumluluğunun değerlendirilmesi olduğu için özellikle de uyuşmazlık çözüm raporunun içeriğinde rücu konusuna ilişkin net kurallar olmalıdır.

Tavsiye 6: 5018 sayılı Kanun’da yer alan cetvellerle ilgili olarak ayrıntılı düzenlemeler yapılmalıdır.

Tavsiye 7: AUÇ yöntemlerini de kapsayacak şekilde bir sistem oluştururken Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin *İdari Makamlar ve Özel Kişiler arasında Yargılamaya Alternatifler* konulu (2001)9 sayılı Tavsiye Kararı ile CEPEJ(2022)11 sayılı *Avrupa Konseyi üye ülkelerinde idari uyuşmazlıkların çözülmesinde arabuluculuğun teşvik edilmesi* hakkındaki Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu (CEPEJ) belgesi rehber olarak dikkate alınmalıdır.

Tavsiye 8: İdareler için hazırlanan iyi idare rehberlerinde AUÇ ve faydaları ile ilgili bölümler bulunmalıdır ve bu yöntemleri kullanırken mümkün olan en başarılı sonuçların elde edilmesi için idari yetkililere genel AUÇ ilkeleri ve uygun yöntemler hakkında eğitim verilmelidir.

Tavsiye 9: İdari makamların kişilerle veya diğer idarelerle yaşadıkları uyuşmazlıkların çözümünde maliyet açısından en etkin ve orantılı yöntemlerin kullanılması gibi belirli ilkelere yönelik taahhütte bulunmaları için “Uyuşmazlık Çözümü Taahhüt Belgesi” hazırlanmalıdır.

Tavsiye 10: İhtisaslaşma alanına göre ayrıştırılmış şekilde idari yargıda uzmanlaşmış arabulucu listesi oluşturulmalı ve yayımlanmalıdır.

Tavsiye 11: Kariyer boyunca devam eden mesleki gelişim eğitimlerine katılma şartını getirecek şekilde asgari nitelikler ve eğitim standartlarını belirleyen ayrıntılı mevzuat veya uygulama kuralları ile arabulucuların gereken vasıflara, eğitime ve uzmanlığa sahip olması sağlanmalıdır. Bu tavsiyede ilerleme kaydetmek için Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Eylem Planı’nda yer alan arabuluculuk merkezlerinin kurulmasıyla ilgili 3.5.h sayılı faaliyeti de kapsayacak şekilde Plan ile ilgili çalışmalarda kaydedilen ilerleme dikkate alınmalıdır.

Tavsiye 12: Arabulucular ve diğer idari yargı meslek mensupları arasında paylaşılan ortak ilkeler ve değerlerle ilgili olarak Etik Kurallar oluşturulmalıdır.

Tavsiye 13: Arabuluculuk konusundaki farkındalığı yükseltmek amacıyla ulusal veya yerel barolar, Danıştay ve idari yargı mahkemeleri ve Türkiye’deki idarelerin uygun gördüğü arabulucular dernekleri arasında sözleşmeler veya anlaşmalar hazırlanmalıdır.

Tavsiye 14: Arabuluculuğu da kapsayacak şekilde AUÇ yöntemlerinin kullanılmasını iyileştirmek ve bu konuda farkındalık yaratmak için çeşitli basılı ve çevrimiçi materyaller hazırlanmalıdır.

Tavsiye 15: İdari yargı mahkemelerinin ve Danıştayın düzenli yayımladığı ilgili raporlarda yargı içi arabuluculuk ve ilgili diğer AUÇ yöntemleri hakkında istatistiki verileri de kapsayacak şekilde bilgilere yer verilmelidir.

Tavsiye 16: Vatandaşların ve idarelerinin kurumsal arabuluculuktan faydalanabilecekleri alanlar hakkında Kamu Denetçiliği Kurumu ile birlikte bir çalışma yapılması düşünülebilir.

Tavsiye 17: Danıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu, belli başlı idareler, barolar ve idari yargı mekanizmalarının bireysel kullanıcılarını temsil eden arabuluculuk ve diğer AUÇ yöntemleri konusunda çalışan meslek erbapları ve kuruluşlarının temsilcilerini ve önemli yöneticileri kapsayacak şekilde idari uyuşmazlıklarda arabuluculuk başta olmak üzere AUÇ'nin gelişim seyrini denetleyecek bir kurul veya forumun oluşturulması hususu değerlendirilmelidir.

Tavsiye 18: Bu rapor Adalet Bakanlığı bünyesinde alternatif uyuşmazlık çözüm yollarına ilişkin kurumsal yapının güçlendirilmesi gerektiğini ifade eden Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Eylem Planı'nda yer alan 3.5.d sayılı faaliyeti de desteklemektedir.

Tavsiye 19: Türkiye'de idari yargı sisteminde uyuşmazlıkların etkin biçimde çözümlenmesini iyileştirmek amacıyla dijital ve çevrimiçi teknolojiler başta olmak üzere yeni teknolojilerin nasıl kullanılacağı konusunu ele alırken AUÇ mekanizmaları ve mahkeme yapıları içerisinde bu tür teknolojilerin kullanımına özellikle dikkat edilmelidir.

İdari Yargı Mahkemelerinin İş Yükünün Azaltılması

III. İdari yargılama usulünün sadeleştirilmesi ve etkinliğinin artırılması

İdari yargılama usulü – genel durum

Proje; 2575, 2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda (İYUK) yer alan idari yargılama usulünü ayrıntılı şekilde incelemiştir.

Proje boyunca bir dizi toplantı, seminer ve rapor aracılığıyla idari yargılama usulü eleştirel bakış açısıyla incelenmiştir. Mayıs 2021'de proje tarafından görevlendirilen akademik uzmanlardan oluşan bir ekip, "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK); 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu Değişiklik Önerile-

ri Raporu” adlı bir rapor hazırlamıştır. Bu rapor¹³ projenin web sitesinde yayımlanmıştır. Bu rapor, yukarıda bahsi geçen yasaların değiştirilmesinin kısa vadeli önlem olarak yarar sağlayacağı birtakım alanları tanımlamakla birlikte bu alanların tamamen yeniden düzenlenmesini önermektedir.

Önerilen bazı ara değişiklikler anlaşılabilirliği artırmayı ve güncel terminoloji kullanımını amaçlamaktadır. Diğer değişiklikler ise, yürürlükteki yasaların işleyişi sonucu ortaya çıkan ve yorum farklılıklarına yol açan veya belirli durumlarda hak kaybı riskini ortaya çıkaran sorunları ele almaktadır. Değişiklik önerilen üçüncü alan kapsamında ise örneğin bir pilot dava uygulamasının getirilmesi ve BİM’lerin ilk derece mahkemelerin kararları üzerindeki istinaf yetkisinin ayrıntılı hâle getirilmesi konularında önemli bazı yeni düzenlemeler tavsiye edilmektedir. HSK Teftiş Kurulunda idari yargı mahkemelerinin teftişinden sorumlu müfettişlerle de istişareler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu müfettişler diğerlerinin yanı sıra denetim, araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmekten sorumludur. Müfettişler de İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun (İYUK) bütüncül bir yaklaşımla reformunun gerekli olduğu görüşünü belirtmiştir. Dile getirdikleri sorunlar arasında münferit idari yargı mahkemelerinde uygulamada çok farklı çeşitliliğe yol açacak şekilde yorum farkları bulunmaktadır. Bu sorun kısmen İYUK’un kısa olmasından kaynaklanmaktadır. Karşılaştırma yapmak gerekirse, 2011 yılında yürürlüğe giren 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu 452 maddeden oluşurken, 2577 sayılı Kanun (İYUK) sadece 65 maddeden oluşmaktadır. 6100 sayılı Kanun’da istinafa dair hükümleri içeren 20 madde bulunurken, 2577 sayılı Kanun’da sadece tek bir madde bulunmaktadır. Ek olarak, 1982’de yürürlüğe girmesinden bu yana İYUK’ta parça parça yapılmış olan yirmi altı değişiklikten kaynaklanan eksiklikler ve karmaşalar da sorunlara yol açmaktadır. Münferiden yapılan değişiklikler kimi zaman öngörülemez sonuçlar ortaya çıkarabilmekte veya yeni belirsiz alanlar doğurabilmektedir.

“İdari yargılama sürecinin uzamasında birincil unsurun usul kanunlarındaki karmaşıklık veya eksiklik olduğunu söylemek mümkündür.”

İdari yargı mahkemesi müfettişleri

Ara Rapor’un Aralık 2022’de yayımlanmasından sonra çalışma ziyaretlerinde katılımcıların diğer ülkelerin sistemleri hakkında edindikleri izlenimleri gözden geçirmek, proje devam ederken Türk sisteminde ön plâna çıkan problemleri incelemek ve reforma yönelik tavsiyeler oluşturmak amacıyla “Türk İdari Yargı Sistemine Yönelik Çözüm Önerileri ve Uluslararası Uygulamalar” başlıklı bir çalıştay düzenlenmiştir. Bu çalıştay, idari yargılama prosedüründe değişiklik yapılması için bazı tavsiyeler getirirken, bütüncül bir reformun gerekliliğini de ortaya koymuştur. Çalıştay ayrıca İYUK’a ilişkin önemli bir

13 “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK); 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu Değişiklik Önerileri Raporu”, Prof. Dr. Cemil Kaya , Doç. Dr. Dilşat Yılmaz, Doç. Dr. Fatma Ebru Gündüz, Ekim 2021 (“Kanunlarda Değişiklik Önerileri Raporu”)

başka sorunu da gündeme getirmiştir: Belirli konularda, idari yargılama usulünün gereklilikleri dikkate alınmadan hazırlanmış olan Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıfta bulunması.

Bu nedenle idari yargılama usulünün bütüncül bir modernizasyon, rasyonelleştirme ve netleştirme bakış açısıyla iyileştirilmesi ile idari mahkemelerin verimliliğini artıracak önemli bir potansiyel vardır.

İdari yargılama usulünde ileride yapılması önerilen tüm değişiklikler öncesinde idari yargıdaki ilgili paydaşlarla istişare edilmesini içeren yasama öncesi etki değerlendirme çalışmasının yapılması, anlaşılabilirliği artırmak, terminolojiyi güncellemek, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıfta bulunma ihtiyacını ortadan kaldırmak, yorum farklılıklarını ele almak ve proje faaliyetleri ve çalışma ziyaretleri sırasında tespit edilen usul değişikliklerini hayata geçirmek için idari yargılama usulünün kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.

Bu arada, projenin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik bir faaliyet olarak, Mayıs 2021'de proje kapsamında hazırlanan akademik raporu uygulayıcıların bakış açısıyla gözden geçirmek ve değişiklik yapılması gereken öncelikli alanlar hakkında daha fazla öneride bulunmak üzere tüm proje paydaşlarının temsil edildiği bir uygulayıcılar komitesinin kurulması önerilmektedir.

İdari yargılama usulü – özel reform önerileri

Proje, AİHM'in pilot karar usulünün işleyişi ve Fransız sistemindeki benzer gelişmeler hakkında bilgi vererek Türk makamlarının pilot/grup dava usulü getirmek üzere reform hedefini desteklemiş ve bu reformun potansiyel faydalarını gösteren bir vaka çalışması ortaya koymuştur.

Usul kanunlarının toplu bir bakış açısıyla modernizasyonuna ve açıklığa kavuşturulmasına ek olarak, kısmen diğer ülkelerdeki iyi uygulamalardan etkilenen yaklaşımdaki bazı önemli değişiklikler de dikkate alınmıştır.

Grup davalarda pilot dava uygulamasına geçilmesi Yargı Reformu Stratejisi'nde¹⁴ ve İnsan Hakları Eylem Planı'nda hedef olarak belirlenmiştir.¹⁵

Mayıs 2021'de Türk paydaşlara AİHM pilot dava usulü ve bu konuyla ilgili Fransız idari yargı sisteminde yapılan benzer yenilikler hakkında bilgi vermek için bir istişare toplantısı düzenlenmiştir. Vaka çalışması ve bu reformun uygulanması ile ele alınacak usule ilişkin konuların listesi de dâhil olmak üzere bu konuda daha fazla bilgi Ara Değer-

14 Yargı Reformu Stratejisi Belgesi 8.7 sayılı Hedef

15 İnsan Hakları Eylem Planı 7.2 sayılı Hedef (Faaliyet h)

lendirme Raporu'nda yer almaktadır.¹⁶ Pilot dava uygulamasının getirilmesi, mükerrer davalardan dolayı Türkiye'deki idari yargı mahkemeleri üzerinde olmuş olan baskıyı azaltma potansiyeline sahiptir. Hem YRS hem de İHEP'te pilot dava uygulamasının getirilmesine yönelik bazı planlamalar yer almakta olup bu konudaki gelişmelerin açıklanması beklenmektedir.

Proje, YRS'de yer alan tek hâkimle görülen davaların kapsamının genişletilmesi hedefine yönelik bilgi sağlamak için analiz gerçekleştirmiştir.

Türkiye'deki sistemde tek bir hâkim belirli bir parasal sınırın (2022 yılı için 77.000 TL) altındaki davalara bakabilir ve talebin 9000 TL'nin altında olması durumunda ilk derece mahkemenin kararına karşı kanun yollarına gidilmesi mümkün değildir. Yargı Reformu Stratejisi'ne (Hedef 8.7) göre, Türkiye tek hâkim ile görülen davaların kapsamını genişletecektir, buna karşın bu kapsamda uygulanacak ölçütler hakkında hiçbir bilgi verilmemiştir. Proje, hem genel olarak tek hâkimle görülen davalar hem de parasal sınırların ve ölçütlerin kullanımı ile ilgili tartışmalar üzerinde durmuştur.

Türkiye Barolar Birliği, tek hâkim tarafından karar verilebilecek uyuşmazlıkların kapsamının genişletilmemesi, tam tersine daraltılması görüşünü savunmuştur. Rapor'da şu ifadelerle yer verilmiştir:¹⁷

“İdari yargının çok teknik bir alan olduğu, hâkimlerin çok genç ve deneyimsiz oldukları ve idari yargının tanımı göz önüne alındığında; idare önünde kişileri koruma görevi kapsamında, idari yargılama hukukunda tek hâkimli davaların bulunmaması, adil yargılanma hakkı açısından zorunlu kabul edilmektedir.”

Akademisyen olarak görüş bildirenler de bu hükümlere karşı olduklarını ifade etmiştir. Proje tarafından hazırlatılan¹⁸ bir raporda akademik camiadan görüş bildirenler, davaların tek bir hâkim tarafından karara bağlanmasına ilişkin hükümlerin kaldırılmasını önermiştir. Raporda şu ifadelerle yer verilmiştir:

“2576 sayılı Kanun'un 7. maddesi “tek hâkimle çözümlenecek davalar” başlığını taşımakta ve idari yargıda “her yıl değişen belli bir parasal sınır” dikkate alınarak bir idari davanın idare mahkemesi veya vergi mahkemesi hâkimlerinden biri tarafından bakılmasına imkân tanınmaktadır...İdari yargıda idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri esas itibarıyla idari davaları “kurul” yani “heyet” halinde çözümler. Yani idare veya vergi mahkemesi bir uyuşmazlığı üç (3) hâkim ile çözümler. Bir idari uyuşmazlığın tek hâkim tarafından çözümlenmesi ve hatta bazı durumlarda tek hâkim tarafından çözümlenen

16 Ara Dönem İlerleme ve Değerlendirme Raporu, s. 32-3, Ek D

17 İdari Yargı Sisteminin İyileştirilmesi için Yol Haritası (2020-2023) Türkiye Barolar Birliğinin Mart 2022 tarihli Görüş ve İncelemeleri

18 A.g.e., s.26

uyuşmazlığın “kesin” olması yani kanun yollarına dâhi başvurulmaması “adil yargılama hakkı” bağlamında isabetli değildir. Bu açıdan idari yargıda “tek hâkim” uygulamasına son verilmesi gerekmektedir. Bu nedenle idari yargıda tek hâkimle çözümlenecek davalara imkân veren 7. maddenin kaldırılması önerilmektedir.”

Bazı yargı mensupları da tek hâkimle görülebilecek davalar konusunda çekincelerini dile getirmiş ve bunun yargılamanın etkinliğine veya hızına önemli bir katkıda bulunmayacağını ifade etmiştir. Ayrıca tek hâkimle görülen dosyalardan verilen kararların önemli bir kısmının temyizde bozulduğuna dikkat çekerek bu durumun temyiz imkânının bulunmadığı tek hâkimle görülen dosyalarda bazı adaletsizliklerin yaşanabileceğine dair endişelere yol açtığını belirtmiştir. Ayrıca, talebin parasal sınırının her zaman söz konusu davanın önemini veya karmaşıklığını yansıtmadığına vurgu yaparak, ilk talebin 9000 TL'nin altında olduğu durumlarda temyiz hakkının bulunmamasının hak kaybına yol açtığını dikkat çekmişlerdir. Temyiz mahkemelerinin denetiminin söz konusu olmadığı düşük tutarlı dosyalarda alınan kararların tutarsızlığı konusunda da endişeler vardır.

Proje çıktılarından birisi kapsamında Fransız sistemindeki benzer bir uygulama hakkında bilgi sağlanmıştır. Fransa'da 2016 yılında kabul edilen “*justice administrative de demain (yarının idari yargısı)*” başlıklı kararname ile İdari Yargı Kanunu'nun (CJA) r. 222-1 sayılı maddesi kapsamındaki tek bir hâkimin “*mahkeme emri*” ile kesin karar verebileceği davaların sayısını artırmıştır. İlk derece mahkemelerinde ve bölge istinaf mahkemelerinde “tek hâkimler” ya mahkeme başkanıdır ya da yetkili mahkemenin ya da ilgili dava dairesinin kıdemli hâkimidir. Meslektaşlık hâlâ yol gösterici ilke olmaya devam etmektedir. Tek hâkim yargılaması açıkça kabul edilemez nitelikte olan davalara, idari yargı mahkemelerinin görev alanına girmeyen davalara ve tarafların başvurularını geri çektiği dosyalara daha çok uygulanır. Ayrıca, mahkeme başkanı veya dava dairesi başkanının davanın niteliğini göz önünde bulundurarak aksi yönde karar verdiği durumlar dışında, ivedi yargılama usulü kapsamında da tek hâkim yargılamasına başvurulur.

Bu kapsamda mevcut politikaların tek hâkimle görülen davaların kapsamını genişletme hedefinin daha kapsamlı inceleme ve istişareye tabi tutularak hayata geçirilmesi önerilmektedir. Tek hâkimin karar verdiği davalara alternatif olarak belirli uyumsuzluk kategorilerinde sadeleştirilmiş ve hızlandırılmış usullerin kullanılması örnek olarak mahkemelerin verimliliği üzerinde daha büyük bir etkiye sahip olabilir.

Yargı Reformu Stratejisi'ne uygun olarak tek hâkimin karara bağladığı uyumsuzlukların genişletilmesine yönelik politika önerisinin, özellikle parasal sınır kriterinin uygunluğuna ve temyiz haklarının kaldırıldığı dava kategorilerinde olası hak kaybına ilişkin olarak yapılan eleştiriler ışığında gözden geçirilmesi önerilmektedir.

Tanıklar

Yargı Reformu Stratejisi, bazı idari uyuşmazlıklarda tanık dinlenebilmesi olasılığı üzerinde durarak bu konuda bir hedef belirlemiştir (YRS 8.7). Proje için yapılan mahkeme kullanıcıları araştırması, paydaşların bazı uyuşmazlık türlerine ilişkin verdiği desteğin göstergesi olmuştur. Konu, araştırmanın nitel araştırma unsuru (odak grup toplantıları ve derinlemesine görüşmeler) kapsamında tartışılmış ve ilgili raporda şunlar belirtilmiştir:

“Tanık beyanının özellikle memur disiplin dosyalarında adil yargılanma ilkesi açısından gerekli olduğu konusunda katılımcıların görüş birliği olduğunu söylemek mümkündür. Aşağıda paylaşılan alıntı bu konudaki katılımcı yorumlarını özetler niteliktedir:

Disiplin suçu teşkil eden hususlara baktığınızda birçok şeyin görgüye de dayalı olduğunu görüyorsunuz. Dolayısıyla bunların kesinlikle de tanık beyanlarıyla desteklenmesi gerekiyor. Mesela, memurların hediye alma yasağı var, herhangi bir çıkar sağlamama yasağı, üst amirine hakaret, göreve sarhoş gelmesi, devlet memurluğunun güvenilirliğini ve onurunu sarsıcı hareketlerde bulunması gibi bu tür şeylerde daha çok tanıkla ispat edilebilecek şeyler. Tabii ki tek başına yeterli olmamalı, diğer yazılı delillerle de mutlaka desteklenmeli ama tanık beyanı burada çok önemli.

Bunun dışında imar davaları ve diğer davalar için tanık beyanının dinlenmesinin gerekliliği konusunda az sayıda katılımcı uygulanabilir bulduklarını belirtmişlerdir. Tanık beyanının delil sayılması konusuna şüpheyle yaklaşanların tanık beyanına dair dava sürecini uzattığı şeklinde endişelerini paylaştıkları görülmüştür.”

Projeye katkıda bulunan bazı yargı mensubu paydaşlar ve avukatlar tanık delilinin tarafların talebi veya mahkemenin talimatı üzerine bazı dava kategorilerinde kabul edilmesi gerektiğini savunmuştur. Bu çerçevede, adil yargılama ilkesinin uygulanması şartıyla, belirli idari dava kategorilerinde tanık beyanlarının kullanılma potansiyelini araştırmak için daha fazla analiz yapılması önemlidir.

Tarafların talebi veya mahkemenin talimatı üzerine, seçilen belirli dava kategorilerinde tanık beyanının (yeniden) delil olarak kabul edilmesi üzerinde düşünülmesi önerilmektedir.

İdari davalarda tarafların talebi üzerine mahkeme duruşmaları yapılabilmekte ve çoğu zaman bu duruşmalar sadece birkaç dakika sürmekte ve idari davaların yaklaşık %10’unda duruşma yapılmaktadır.

Mahkeme kullanıcıları araştırmasına katılan avukatların %49,4’ü idari yargıda duruşmaların verimsiz geçtiğini düşünürken, %15,2’si görüş bildirmekten kaçındı. İdari yargıdaki duruşmalardan memnuniyetsizlik oranları, Ankara’da çalışan avukatlar ve daha yaşlı ve deneyimli avukatlar arasında en yüksek seviyede idi. Projeye katkıda bulunan

yargı mensubu bazı paydaş ve avukatlar, idari yargıdaki duruşmaların yürütülme biçimini hukuk ve ceza yargılamalarındaki duruşmalarla karşılaştırmış ve olumsuz görüş bildirmiştir, ayrıca zabıt tutulması ve tutulacak zaptın içeriği hakkında standartlar belirlenmesi gibi reformları savunmuştur. Video ve ses kaydının kullanılması da önerilmiştir. Bu nitelikteki iyileştirmeler, tanık delillerinin kabul edilmesi uygulamasını tamamlamak açısından kesinlikle gerekli görünmektedir.

İdari yargıda duruşmalarının yürütülmesine ilişkin mevcut uygulamanın gözden geçirilmesi ve zabıt tutulmasına ilişkin asgari standartların getirilmesi önerilmektedir.

Mahkemelerin ve hâkimlerin ihtisaslaşması

İhtisas mahkemeleri kavramı Türk hukuk sisteminde yerleşmiş bir kavramdır ve ihtisas mahkemeleri arasında ticaret, iş, icra, aile, tüketici, fikrî ve sınaî haklar ve çocuk mahkemeleri bulunmaktadır. Danıştayda ve BİM'lerde dava dairelerinin ihtisaslaşması sağlanmıştır, ancak ilk derece mahkemelerde ihtisaslaşma çok sınırlıdır. Vergi ihtisas mahkemeleri yerleşmiş bir uygulama olmakla birlikte, 200'den fazla farklı dava türüne bakan ilk derece idari yargı mahkemeleri arasında hâlihazırda ihtisaslaşan tek mahkemeler, göçmenlik/iltica davalarına bakan mahkemeler ile OHAL işlemleri inceleme Komisyonunun kararlarından doğan uyuşmazlıklara bakan Ankara'daki mahkemelerdir.

Ankara Bölge İdare Mahkemesinde oluşturulan bir heyet daha önce ihtisaslaşma konusunu analiz etmiş ve ilk derece idari yargı yerlerinde ihtisaslaşmanın getireceği aşağıdaki potansiyel avantajları belirlemiştir:

- ✔ Baktığı uyuşmazlıklar konusunda derin hukuki bilgiye, bunlara mahsus yargılama yöntemleriyle ilgili geniş tecrübeye ve ihtisas alanına giren konularla ilgili içtihat birikimine sahip olan hâkimler eliyle yargılama hizmetlerinin yerine getirilmesi ve bu yolla adaletin daha hızlı ve isabetli olarak gerçekleştirilmesi,
- ✔ Aynı yetkiye sahip ilk derece yargı yerlerinde benzer uyuşmazlıklar hakkında birbiriyle çelişen kararlar verilmesinin önlenmesi ve bu yolla hem temyiz mahkemelerinin iş yükünün azaltılması, hem de yargıya olan güvenin artırılması,
- ✔ Hâkimlerin yetiştirilmesinin ve meslek içi eğitimlerinin kitlesel olarak değil, uzmanlık alanlarına göre daha küçük gruplar halinde yapılması suretiyle hem bu amaçla harcanan zamandan, hem de bütçeden tasarruf sağlanması,
- ✔ Hâkimlerin ilgi alanlarına ve yeteneklerine göre farklı ihtisas alanlarında görev yapmasına imkân sağlanması nedeniyle mesleğe olan ilginin ve iş veriminin artması,

Bu kapsamda bazı zorluklar da tespit edilmiştir:

- ✔ **İhtisas mahkemelerinde görevli hâkimlerin nasıl yetiştirilecekleri, hangi uzmanlık alanlarda ve ne kadar süreyle görev yapacakları, bunların yer değiştirmeleri, denetimi ve terfilerine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ile ilgili olarak geniş bir alt yapı çalışması yapılması ve bu alandaki noksanlıkların giderilmesi zorunluluğu,**
- ✔ **İhtisas mahkemeleri faaliyete geçirilmeden önce bu mahkemelerde görev yapacak hâkimlerle ilgili kadro ve mekân planlamasının yapılması, UYAP sisteminin ihtisaslaşmaya uyumlu hale getirilmesi ve bu alandaki noksanlıkların giderilmesi zorunluluğu,**
- ✔ **İhtisas mahkemesinde görevli hâkimlerin belirli bir ihtisas alanlarında uzun süre görev yapmaları nedeniyle bu mahkemelerden ayrılmaları halinde yaşayacakları mesleki uyum sorunları,**
- ✔ Hangi uyuşmazlıkların hangi ihtisas mahkemelerine gönderileceğini istikrarlı olarak belirleyecek bir tevzi mekanizması ve bu konuda yaşanacak ihtilafların giderilmesini temin için de etkin bir kurumsal başvuru yolu oluşturulması zorunluluğu,
- ✔ Yetkilendirilmiş ihtisas mahkemelerince verilmediği tespit edilen kararlarla ilgili olarak temyiz ya da itiraz safhasında uygulanacak usulün belirlenmesi için yeni bir yasal düzenleme yapılması zorunluluğu.

Türkiye Barolar Birliği, ihtisaslaşma nedeniyle ortaya çıkan operasyonel sorunların ve bunun sonucunda yargılamanın daha da gecikmesi riskinin oluştuğunun altını çizmiştir. Daha fazla ihtisaslaşma için aşağıdaki ilkelere uyulması gerektiği yönünde görüşünü ifade etmiştir:

- ✔ Her uyuşmazlık için ayrı bir ihtisas mahkemesi kurmaktan kaçınmak ve büyük bir dava yükünü yüklenecek az sayıda ihtisas mahkemesi kurmaktan kaçınmak gerekir.
- ✔ Mahkemelerin dava yükleri arasında makul olmayacak şekilde farklılık ve sapma olmasından kaçınılmalıdır.
- ✔ Her ihtisas alanında en az iki yetkili mahkemenin bulunması sağlanmalı ve ihtisas mahkemeleri, sayıca az da olsa, genel dava türlerine de bakmalıdır.

İlk olarak ADR’de de belirtildiği gibi, proje devam ederken bu konuda önemli bir politika gelişmesi gerçekleşmiştir. İHEP’te ayrıca, imar ve kamulaştırma gibi belirli uyuşmazlık alanlarında ihtisas mahkemelerinin belirleneceği ve (Faaliyet 3.4.b.) kapsamında Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından idare ve vergi mahkemesi hâkimlerinin (hukuk ve ceza hâkimleri ile) farklı bir hukuk branşında görevlendirilmek yerine mevcut görevlerini sürdürmeleri ve konularında uzmanlaşmalarını sağlamaya yönelik adımlar atıla-

cağı da belirtilmiştir. Bu raporun amaçları doğrultusunda, HSK'nın en son pozisyonunu belirlemek için incelemeler yapılmış ve sorunların analizinin hâlen devam ettiği anlaşılmaktadır. Paydaşların da belirttiği gibi, bu konuyla bağlantılı bazı konular oldukça zordur ve davaların mahkemeler arasında paylaşılması daha karmaşık hâle geldikçe Türk yargısında daha önceden bahsi geçmiş olan dava "puanlaması" gibi yeni araçlara ihtiyaç duyulacaktır. Bu araçların hayata geçirilmesi durumunda ihtiyaç duyulacak insan kaynaklarının da dikkatli bir şekilde düşünülmesi gerekir. Bununla birlikte, imar ve kamulaştırma mahkemelerinin kurulmasını desteklemek için yapılması gereken analiz ve politika geliştirme çalışmalarının, uygun görüldüğü takdirde daha fazla ihtisas mahkemelerin kurulmasını da desteklemesi olasıdır.

İmar/kamulaştırma alanlarında kurulacak ihtisas mahkemelerine yönelik uygulama plânlarında aşırı dava yükü veya usulden kaynaklı gecikmeleri engellemek için teşkilatlanma ve iş yükü ile ilgili hususların dikkate alınması tavsiye edilmektedir.

Uluslararası sempozyum raporunun, idari yargıda ihtisaslaşma fırsatları açısından gelecekteki politikaların hazırlanması çalışması kapsamında incelenmesi de önerilmektedir.

Yargı kurumları ve paydaşlar arasında diyalog

Projede verimliliği artırmak ve sistemle ilgili iyileştirmeler gerçekleştirmek için yargı kurumları ve kamu idarelerini de kapsayacak şekilde idari yargı sistemindeki paydaşlar arasında bazı politika konularında diyalog teşvik edilmeye çalışılmıştır. Diyalogun teşvik edildiği konular şunlardır:

- ✓ Kamu makamlarının kararlarında içtihatların daha fazla uygulanmasını sağlamak için alınabilecek tedbirler
- ✓ İdari karar vericilerin takdir yetkilerini kullanmaları için nasıl güçlendirilmeleri gerektiği
- ✓ İdari kararların kurum içi incelemesine ilişkin iyi idari uygulamalar
- ✓ Olumsuz mahkeme kararlarında göze çarpan eğilimleri ortaya çıkarmaya yönelik kurum içi incelemeler sonucunda tespit edilen sistemik eksikliklerin giderilmesine ilişkin sistemler
- ✓ Mahkeme yargılamasına alternatif ve uygun uyumsuzluk çözüm yöntemleri
- ✓ Kamu Denetçiliği Kurumunun rolü hakkında farkındalık oluşturulması

Mahkemelere hizmet kalitesi hakkında geri bildirim vermek ve kalite ve etkinliğin artırılmasına yönelik fırsatları göstermek açısından kamu idarelerinde çalışan avukatlar ve mahkeme kullanıcısı olan vatandaşları temsil eden avukatlarla görüşmek de değerli sonuçlar ortaya koyacaktır. Bu projede yapılan mahkeme kullanıcıları araştırmasına toplam 90 kamu idaresi avukatı (araştırmaya katılan toplam avukat sayısının %15'i) ka-

tlmış olup onların görüşleri, Adalet Bakanlığına ve mahkemelere kapsamlı geri bildirim sağlamak açısından önemlidir.

Hukukun işleyişi ve adalet yönetimi açısından sorunları ele almak ve çözmek için paydaşlar arasındaki iletişimin sürdürülmesi de işleyişte şeffaflığı ve yargının bağımsızlığını korumak ihtiyacı dikkate alındığında faydalı sonuçlar verecektir.

İnsan kaynakları: Mesleki Kapasitenin Artırılması

Proje, mahkeme kullanıcılarının idari yargı ve mahkeme personelinin mesleki kapasiteleri hakkındaki algılarına ilişkin veriler toplamıştır; projede ayrıca eğitim ihtiyaçları analizi yapılarak bir dizi eğitim modülü hazırlanmış ve yargı mensupları ve mahkeme personeline eğitim verilmiştir.

Projenin genel amacı, idari yargının bağımsızlığını, tarafsızlığını ve etkinliğini daha da güçlendirerek ve bu konudaki farkındalığının artırılarak kamunun idari yargıya olan güveni artırmaktır. Projenin 3. beklenen sonucu kapsamında, idari yargının kurumsal ve mesleki kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu yolla, kamunun idari yargıya olan güveninin artırılması amaçlanmaktadır.

Mahkeme kullanıcıları araştırmasında kamunun idari yargıya yönelik tutumu araştırılmıştır. Araştırmanın nicel unsuru kapsamında, mahkeme kullanıcısı olan avukatlara, hâkimlerin ve mahkeme personelinin idari yargıdaki mesleki yeterlilikleri hakkında görüşleri sorulmuş, her iki grup için de %20'nin üzerinde memnuniyetsizlik oranı ve sadece ortalama %30 memnuniyet oranı belirlenmiştir. Araştırma katılımcılarının %45,5'i hâkim ve mahkeme çalışanlarının sayısının yetersiz veya çok yetersiz olduğunu düşünmüş ve bu oran Ankara'da %58,5'e yükselmiştir.

İdari yargının bağımsızlığı ve karar verirken tarafsız olması önemli ilkeler olarak kabul edilmiş ve araştırmaya katılanların bu kapsamdaki genel kanısı olumlu olmuştur. Bununla birlikte, nitel araştırmada, kendilerini risk altında hissederlerse hâkimlerin içselleştirebilecekleri psikolojik bir baskıya maruz kalabilecekleri üzerinde durulmuştur. "Böyle bir iç baskı altında verilecek birkaç kararın bile «kelebek etkisi» ile hem diğer hâkimler hem de vatandaş gözünde idari yargının bağımsızlığına dair algıyı hızla etkilediğini vurgulamak isteyen pek çok katılımcı" olmuştur. Kamu idarelerinde uzun yıllar çalışmış idare kökenli kişilerin yargıyla ilgili görevlere atanması da yargının bağımsızlığı algısına zarar verebilecek bir sorun olarak dile getirilmiştir. Yargının çalışmalarında şeffaflık, kamu güveninin teşvik edilmesinde ve sürdürülmesinde de önemli bir faktör olarak kabul edilmiştir.

Bu çerçevede, yargı bağımsızlığı, tarafsızlığı ve şeffaflığının geliştirilmesi konusuna Yargı Reformu Stratejisi'nde (Hedef 2) yapılan vurgunun ve buna yönelik destekleyici faaliyetlerin değerli olduğu aşikârdır.

Nitel analize katılanlara idari yargıçların insan hakları duyarlılığı hakkında sorular sorulmuş ve genel görüş, bu duyarlılığın özellikle ilk derece mahkemelerinde görev alan hâkimler tarafından içselleştirilmediği şeklindeydi. Yargı mensuplarının insan hakları konusunda sürekli mesleki gelişiminin sağlanmasının önemli olduğu belirtilmiştir. Bir katılımcı şu yorumu yapmıştır:

"İnsan hakları konusunda Türkiye'de Adalet Bakanlığının yürüttüğü insan hakları konusundaki yetkinliğin artırılmasına yönelik (özellikle de adalet personeli için) projeler yönetildiğini görüyorum. Bu projelerde seminer, kitaplar ve çevrim içi toplantılar örgütlendiğini Adalet Bakanlığı web sayfasından takip edebiliyorum. Bu vasıta ile insan haklarına yönelik güncel bilgi akışının Adalet Bakanlığı eliyle kendilerine ulaştırıldığını biliyorum. Diğer yandan insan haklarıyla ilgili mesleki yetkinliğin artırılmasını sağlayacak en önemli aracın AIHM başta olmak üzere Avrupa mahkeme kararlarının Türkçeye kazandırılması ve hâkimlerin haberdar edilmesi (bir içtihat akışının sağlanması bu yolla) ve bu şekilde güncel bir bilgi akışı sağlanması yoluyla olacağı kanaatindeyim. İnsan hakları büyüyen, gelişen, tartışıkça ve konuşukça büyüyen bir alan. Ancak bu kararların tartışılması, yaygınlaştırılması ve kavramların sıkça kullanılmasıyla genişletilebilecek bir alan olduğundan önerebilirim."

İdari yargıda hâkimler ve personel yetkinliği açısından bir iyileştirme ve kapasite güçlendirme ihtiyacı olduğu her ilden katılımcıların üzerinde durduğu noktalardan biri olarak göze çarpmaktadır. Katılımcılar tarafından vurgulanan hususlar aşağıdaki gibidir:

Hâkimler için hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim - Hâkimlere yönelik Adalet Akademisi eğitimlerinin önemi vurgulanmakla beraber, hâkimlerin hukuk fakültesi mezunu olmaları, akademik müfredatın kalitesinin, eğitim süreçlerinde yer alan eğitimcilerin niteliklerinin ve akademisyenlerin niteliğinin önemine dair (bazı istisnalar olsa da) yaygın bir görüş söz konusudur.

Hizmet içi eğitim - hâkimlerin yeni ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap vermeleri için düzenli hizmet içi eğitim almalarının önemi ("Günümüzde göçle ilgili, insan haklarıyla ilgili, gıda hukukuyla ilgili ciddi uyuşmazlıklar var. Sular hukukuyla ilgili, kültür varlıklarıyla ilgili, imar hukukuyla ilgili. Bunlar daha önceden derslerde okutulmadı, dolayısıyla bu tür uyuşmazlıklar geldiğinde hâkim arkadaşlar zorlanabilir.")

UYAP eğitimi - Teknolojinin etkin kullanımının artık mesleki yeterlilik açısından önemli olduğu ve uygulayıcıların bazen UYAP'la ilgili bilgi eksikliklerinden dolayı doğrudan sorun yaşadıkları vurgulanmıştır.

Deneyimin önemi - Bazı katılımcılar, özellikle iş yükünün yoğun olduğu yerlerde tecrübesiz hâkimlerin çalışmasının yarattığı mağduriyetler üzerinde durulmuştur. Son yıllarda acil ihtiyaca dayalı olarak özel koşullar altında alınan genç hâkimlerin, yetkinliğine dair kapasite güçlendirme çalışmalarının planlanmasının önemli olacağı dile getirilmiştir. Yakın zamanda yapılan mevzuat değişikliklerine göre hukuk mezunu olmayanların sayısı her yıl atanan toplam hâkim sayısının %20'sinden fazla olamaz, buna karşın son zamanlarda atananların önemli bir kısmı hukuk mezunu değildir.

"Hâkim sayısında artışı gerekli gören katılımcılar olmakla beraber çoğunlukla özellikle hâkimlere dair sayıdan çok mevcut insan kaynağının niteliğini iyileştirmeye yönelik bir ihtiyaç olduğu cevabı alınmıştır. İş yükünü azaltma amaçlı hâkim sayısını artırma politikasının sistemsel iyileştirmeye yönelik politikalar geliştirmenin önüne ket vuran bir yaklaşım olduğu konusunda kaygılar bu süreçte paylaşılmıştır."

Mahkeme Kullanıcıları Anketi

Yargıda seçim yöntemleri – Araştırma katılımcıları, hâkim adaylarına uygulanan sınav ve seçim yöntemlerinin yeterliliğine ilişkin algıların da kamunun yargının yetkinliğine olan güvenini etkileyen önemli bir faktör olduğunu söylemiştir.

Proje, idari yargı mahkemesi hâkimleri ve mahkeme personeli için hizmet içi eğitim programı geliştirmek ve uygulamak için önemli kaynak ayırmıştır. Eğitim ihtiyaç analizi yapılmış ve Eylül 2020'de Eğitim İhtiyaç Analizi Raporu yayımlanmıştır. Raporda, dört adet 2 günlük hizmet içi eğitim modülünün hazırlanması önerilmiştir:

Modül 1 (hâkimler için): Hukuki Gereçlendirme ve Karar Yazma modülü mahkeme kararları, karar yazma usulleri, idari yargıda alınan kararlarda gereçlendirme ve adil yargılanma hakkı çerçevesinde gereçlendirme ve gereçveli kararlar gibi konulara odaklanıp uygulamalı alıştırımlarla devam etmektedir.

Modül 2 (hâkimler için): İdari Yargı ile ilgili AIHM ve AYM kararları modülü, kararların çözümünde hakların nitelendirilmesine ilişkin Anayasa Mahkemesinin rolüne, Anayasa Mahkemesinin ihlal kararlarının ardından yeniden yargılama müessesesine, mülkiyet hakkına, idari yaptırımlara, disiplin hukukunda dikkate alınması gereken hak ve standartlara, maddi ve manevi varlığının korunması hakkına ilişkin davalar ile kişisel verilerin korunması kanununa odaklanmaktadır.

Modül 3 (hâkimler için): İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı ve Makul Süre başlıklı bu modülde karar hazırlama prosedürleri, idari yargı kararlarında gereçlendirme ve yorum, adil yargılanma hakkı kapsamında gereçlendirme konularına odaklanmıştır.

Modül 4 (kalem personeli için): Dava ve Zaman Yönetimi modülü zaman yönetimi, zaman yönetimi bakımından idari yargıda dava süreci, resmî yazışmalarda uygulanacak esas ve usuller, ekip çalışması ve Avrupa Konseyi CEPEJ (Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu) - SATURN (Yargıda Zaman Yönetimi Çalışma ve Analiz Araştırma Ağı Merkezi) Rehber İlkeleri, yargıda istatistik ve veri güvenliği konularına odaklanmaktadır.

Eğitim materyallerinin tasarlanmasından sonra, modül yazarlarının iki günlük bir eğitim programı vermelerini ve eğitim metodolojisini test etmelerini sağlamak için Kasım-Aralık 2021'de İstanbul ve Ankara'da dört pilot eğitim düzenlenmiştir. Daha sonra Aralık 2021 ile Şubat 2022 arasında eğitici eğitimleri düzenlenmiştir. Bu eğitimler, yeni modülleri tanıtarak insan hakları hukukuna özellikle odaklanarak daha geniş kapsamlı

bilgi, beceri ve yetkinliklerin kazandırılmasını sağlamıştır. Eğitimcilerin eğitimi faaliyetlerine toplam 78 eğitimci katılmıştır.

Aşağıdaki tablo, projenin tamamlanmasından önce eğitim almış olması öngörülen nihai hâkim ve mahkeme personeli sayısını göstermektedir. Eğitim katılımcılarının tamamı Adalet Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Eğitim katılımcılarının öngörülen toplam sayısı

	Modül 1	Modül 2	Modül 3	Modül 4
Eğitim Programları Aralık 2021-15 Kasım 2022	Hukuki gerekçeleştirme ve karar yazımı (hâkimler için)	İdari Yargı ile ilgili AİHM ve AYM içtihatları (hâkimler için)	Adil Yargılanma Hakkı – Makul Süre (hâkimler için)	Dava ve Zaman Yönetimi (Kalem Personeli için)
Pilot eğitim	22	21	20	25
Eğitici eğitimi	19	20	20	19
Aşamalı eğitim	201	65	149	148
Toplam	242	106	189	192
Genel toplam	729			

Eğitim ihtiyaçlarının değerlendirilmesi sürecinde toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi de göz önünde bulundurulmuş ve toplumsal cinsiyet konusunda uzman bir danışman eğitim müfredatının hazırlanmasına katkıda bulunmuştur. Eğitimci eğitimi etkinliklerinde toplam 15 katılımcı, çevrimiçi ortamda sunulan “Hukukta Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Farkındalık Ölçeği” anketini doldurmuştur. Ölçek daha sonra revize edilmiş ve standartlaştırılmıştır ve 11 maddeden oluşan standartlaştırılmış versiyon sonraki aşamalı eğitimlerde kullanılmıştır. Ölçeğin standartlaştırılmış versiyonu aşamalı eğitimlerde kullanılmıştır. Tüm eğitimlerde katılımcıların hukukta toplumsal cinsiyet eşitliği konusundaki farkındalık yüzdeleri aşağıda sunulmuştur:

Hukukta Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Farkındalık Yüzdeleri

Eğitim Grubu	%	Eğitim Grubu	%
Ankara	39,16	Gaziantep	31,24
Antalya Grup 1	35,09	İzmir	37,36
Antalya Grup 2	38,07		

Tüm gruplarda farkındalık düzeyi oldukça düşük bulunmuş, ancak tüm gruplardaki kadın katılımcıların farkındalığı erkek katılımcılardan daha yüksek çıkmıştır.

İdari yargıda toplumsal cinsiyet eşitliği hakkında daha fazla farkındalığı desteklemek için ek rehberlik verilmesi önerilir.

Projeden sonra eğitimcilerin eğitimi kapsamında eğitim almış olan eğitimcilerden oluşan bir eğitici havuzu (havuzdaki eğitimcilerden bazıları Adalet Akademisinin mevcut eğitimcileridir) projenin sürdürülebilirliği açısından Türk makamlarının ileride düzenleyeceği eğitimlere katkıda bulunmak üzere oluşturulacaktır, ayrıca eğitimlerde kullanılan tüm materyaller projenin internet sitesinden paylaşılmış ve yayımlanmıştır.

Toplumsal cinsiyet eşitliği - Proje, Danıştay ve pilot bölgelerdeki idari yargı ve mahkeme personelinin cinsiyet dengesi hakkındaki mevcut verileri analiz etmiştir;

Proje, "hâkim alımında kadın-erkek eşitliği ilkesinin gözetilmesine devam edileceğini" belirten Yargı Reformu Stratejisi'nin 3.7 no'lu hedefinin b) başlıklı faaliyetini desteklemeyi amaçlamıştır. İdare ve vergi mahkemelerinde, BİM'lerde ve Danıştayda görev yapan hâkim ve savcıların atamaları HSK tarafından yapılır. Danıştay üyelerinin dörtte üçü de HSK tarafından, kalan dörtte biri ise Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Danıştay, BİM'ler ve idari yargıda (yani idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri) görev alan hâkim ve savcıların cinsiyete göre dağılımları Adalet Bakanlığının yayımladığı 2019 tarihli Adli İstatistikler belgesinde yer almasına rağmen 2020 yılındaki Adli İstatistikler belgesinde bu bilgi bulunmamaktadır.

ADR'de BİM'lerin faaliyet raporlarından alınan toplumsal cinsiyet verilerinin bir özeti sunulmuş ve Danıştay üyeleri, savcılar ve tetkik hâkimlerinin 2018-2021 yılları arasındaki cinsiyete göre dağılımını gösteren bir tablo raporda bulunmaktadır. Bu raporda Danıştay ile ilgili olarak "daha üst düzey görevlerde önemli bir cinsiyet dengesizliği mevcuttur: 2021 yılı itibarıyla 97 Danıştay üyesinin 21'i kadın, 76'sı erkektir. Bu durum, tabloda gösterilen her yıl için nispeten aynı seviyede kalmıştır (2018 31/82; 2019 29/81; 2020 25/76)." ifadesi geçmektedir. Şu anda ilk derece mahkemelerinde ve BİM'lerde üst düzey görevlerde, yani mahkeme başkanı, dava dairesi başkanı, BİM başkanı olarak çalışanların cinsiyet dağılımı hakkında veri toplanmamaktadır, ancak görevdeki dokuz BİM başkanının hepsinin erkek olduğu bilinmektedir.

Şunların yapılması önerilir:

- ✔ BİM'lerin yıllık faaliyet raporlarının hepsinde bölgedeki tüm mahkemelere ilişkin cinsiyete göre dağılım verisi yer almalıdır.
- ✔ Danıştay, BİM'ler ve idari yargıda (idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri) görev alan hâkim ve savcılarının cinsiyete göre dağılımlarının tekrar Adli İstatistikler'de yayımlanması sağlanmalıdır.

- ✓ Kadınların daha az olduğu görev ve unvanlarda erkek ve kadın sayılarının eşit olmasını sağlamak ve bu konudaki çabaları toplumsal cinsiyet eylem planı ile desteklemek için kota oluşturulması üzerinde düşünülebilir.

İnsan hakları ve adil yargılanma standartları – proje AIHS'nin, AIHM, AYM ve Danıştay içtihadının uygulanmasına ilişkin daha fazla farkındalığın oluşturulmasını Türkçe olarak yayımlanan yeni materyallerle desteklemiştir.

İkinci modülü desteklemek üzere Avrupa Konseyi ve Folke Bernadotte Akademisi'nin (İsveç) 2016 yılında yayımladığı "İdari yargıda Avrupa adil yargılanma standartlarına ilişkin emsal kararlar" adlı kitabı 2020 yılı Eylül ayında Türkçe olarak yayımlanmıştır. Buna ek olarak, proje tarafından hazırlatılan ve Türkiye bağlamına uyarlanan ikinci kitap olarak "İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkına İlişkin Emsal Kararlar" kitabı ise Eylül 2022'de yayımlanmıştır. Bu yayın, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi ve Danıştayın temel ve güncellenmiş içtihatlarını içermektedir. Bu materyaller Türk idari yargı camiası, aşamalı eğitime katılan hâkimler ve projenin paydaşları ile paylaşılmıştır.

ADR'de de belirtildiği üzere, idare mahkemesi hâkimlerine yönelik olarak AIHM içtihadı ve AIHS'in uygulanması hakkında proje kapsamında yuvarlak masa toplantısı yapılmıştır ve yapılan tartışmalarda ortaya çıkan, insan hakları konularında farkındalık yaratmak için önerilen yöntemler şunlardır:

- ✓ Seçilmiş kararların Türkçeye daha çok tercüme edilmesi
- ✓ İnsan hakları ve ilgili konularda düzenli olarak ve daha fazla uygulayıcılar arası meslektaş tartışmalarının gerçekleştirilmesi
- ✓ Hâkimler için emsal kararların erişilebilirliğinin artırılması
- ✓ Tematik bilgi notları/bilgi belgeleri hazırlanması ve düzenli olarak güncellenmesi
- ✓ Türk idare mahkemelerinin kararlarında daha fazla tutarlılık sağlanması için çalışmaların sürdürülmesi

Danıştay bünyesinde faaliyet gösteren mevcut İnsan Hakları Komisyonunun önemi de katılımcılar tarafından kabul edilmiştir. Komisyon, Danıştay Başkanlık Makamının 28/11/2013 tarih ve 7556 sayılı olurları ile yürürlüğe giren "Danıştay Başkanlığı İnsan Hakları Komisyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönerge" uyarınca kurulmuştur. Komisyonun amacı, AIHS hükümleri, AIHM kararları ile AYM'nin kararları hakkında farkındalık yaratarak bu hüküm ve kararların içselleştirilmesini sağlamaktır. Çalışma usulü 06/03/2020 tarihli ve 31060 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak değiştirilen İç Tüzük 34/B maddesi ile düzenlenmiştir. Danıştay Başkanlığı nezdinde toplanan Komisyon, bir yıllık süre için atanacak en az altı Danıştay üyesinden oluşmaktadır.

Komisyondun çalışmaları pandemi nedeniyle kesintiye uğramış, ancak Ocak 2023'ten itibaren Komisyondun tekrar çalışmaya başlaması planlanıyor. Komisyon her ay toplanmakta ve toplantılara Danıştay üyelerinin yanı sıra tüm dava dairelerinde görev alan tetkik hâkimleri katılacaktır. BİM'lerden temsilciler de davet edilecektir. Her toplantı için farklı bir konunun seçilmesi ve yapılan sunumların makale olarak yayımlanması ve daha sonra Bölge İdare Mahkemeleri, Kamu Denetçiliği Kurumu, üniversiteler ve ilgili diğer kurumlarla paylaşılacak üzere kitap hâlinde derlenmesi amaçlanmaktadır.

Mahkeme personeli eğitimi - Projede mahkeme personeli için eğitim materyalleri geliştirilmiş ve yaklaşık 200 personele eğitim verilmiştir; bunun yanı sıra adliyelerde bulundurulmak üzere referans materyali olarak rehberler ve iş kartları geliştirilmiştir.

Yargı Reformu Stratejisi'nin "Yargı çalışanlarına ilişkin eğitim faaliyetleri güçlendirilecektir" başlıklı 3.5 sayılı hedefi, mahkeme kullanıcıları araştırması ile güçlü bir şekilde desteklenmiş ve araştırmaya katılanlar, mahkeme personelinin bilgi ve becerilerinin idari yargının düzgün işleyişi açısından merkezi bir öneme sahip olduğunu vurgulamıştır. Hizmet öncesi eğitimde uygun bir müfredat ve eğitimcilerin niteliği ile iyi yapılandırılmış staj döneminin önemi vurgulanmıştır.

"birçok katılımcı... adli yargıya oranla idari yargıda çalışan personelin iletişim yetkinliğinin daha yüksek olduğunu ve böyle bir kıyaslamadan memnuniyetlerini artırdığını belirtmiştir."

Mahkeme kullanıcıları araştırması

Mahkeme kullanıcıları araştırmasına katılanların çoğu, idari yargıdaki mahkeme personelinin iletişim kabiliyetinin adli yargıdakinden daha yüksek olduğunu ve böyle bir mukayesenin kendilerinin memnuniyetini artırdığını ifade etmiştir. Mahkeme personelinin performansı ile ilgili üzerinde katılımcıların en çok durduğu sorunlar; UYAP'a belge yüklemesindeki gecikmeler, telefonla iletişim süreçlerinde yaşadıkları cevap alamama, mahkeme dosyalarını göstermeye karşı direnç göstermeleri ve mahkeme personeli ile yüz yüze iletişimde veya telefonda yaşanan anlaşılma veya sorulan soruya cevap alamama gibi iletişim sorunlarıdır.

Bununla birlikte, hâkimler ve mahkeme personeli ise mahkeme personelinden beklentiler ile bu personelin paylaşmaya yetkili veya yetkin olduğu bilgi arasında fark olduğuna dikkat çekmiştir. Bu durum hâkimin mahkeme kullanıcılarının görüşme talebini reddetmesi gibi mahkeme personelinin kontrolü dışında olan bir konu yüzünden mahkeme kullanıcılarının memnuniyetsizliğinin mahkeme personeline stres olarak yansıdığını gören bazı katılımcıların deneyimlerinde de gözlemlenmektedir.

Kalem Personeli için Dava ve Zaman Yönetimi modülü (Modül 4) kapsamında aşamalı eğitimler gerçekleştirilmiştir ve projenin sonuna kadar Danıştaydaki idareciler de dâhil olmak üzere yaklaşık 200 mahkeme personelinin eğitim almış olması beklenmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesi ile güvence altına alınan makul bir süre içinde adil yargılanma hakkının ihlal edilmesini önlemeye yönelik politikalar uygulamak üzere CEPEJ-SATURN'ün mahkemelerde zaman yönetimine ilişkin rehberi ilk kez mahkeme personeline tanıtılmıştır.

Aşağıdaki materyaller modül yazarları tarafından hazırlanmış ve projenin internet sitesinde yayımlanmıştır:

- ✔ Yetişkin Eğitimi ve Teknikleri için Metodoloji El Kitabı
- ✔ Eğitici Eğitimi için Eğitim Gündemi/Programı
- ✔ Eğitici Kitabı/El Kitabı
- ✔ Eğitim Gündemi/Aşamalı eğitimler programı
- ✔ Katılımcı kitabı (katılımcı rehberi)
- ✔ Aşamalı Eğitimler Power Point Sunumları.

Raporun ilerleyen kısımlarında mahkeme personeline destek vermek amacıyla hazırlanan rehberler, iş akış süreçleri ve iş kartları daha ayrıntılı açıklanmıştır. Bu materyaller projenin internet sayfasında kullanıma sunulmuş ve basılı kopya olarak BİM'lere dağıtılmıştır.

Kalite, performans ve verimliliğin artırılması

Uluslararası iş birliği - Fransa (Paris ve Strazburg) ve Almanya'ya yapılan çalışma ziyaretleri ile proje, Türk makamlarına uluslararası standartlar ve idari yargının sık karşılaştığı zorluklara yönelik alternatif politika yaklaşımları konusundaki farkındalığını artırma fırsatı sağlamıştır.

Bu çalışma ziyaretlerinin ilki, idari yargı sistemini incelemek amacıyla Aralık 2021'de Fransa'ya düzenlenmiştir. Bu çalışma ziyareti idari yargının işleyişi, karşılaşılan zorluklar, dava grupları ve yakın zamanda gerçekleştirilen reformların idari davalar üzerindeki etkisi ve idari yargı alanında alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarının geliştirilmesine yönelik Fransa'daki mevcut durum hakkında idari yargı mensuplarına görüş alışverişinde bulunma fırsatı sağlamıştır.

Almanya'daki idari yargı sistemini incelemek üzere Haziran 2022'de ikinci bir çalışma ziyareti gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma ziyaretinde özellikle usul kuralları, idari yargı mahkemelerinin işleyişi, yargı yetkisi, ilk derece ve temyiz aşamaları, idari yargıdaki duruşmalar ve Alman idari yargısında uygulanan arabuluculuk modeli üzerinde durulmuştur.

Üçüncü çalışma ziyareti ise Ekim 2022'de Strazburg'a düzenlenmiştir. Bu kapsamda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Venedik Komisyonu ve Avrupa Konseyi İş Birliği

Programları Bölümü ile çalışma toplantıları yapılmış ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının icrası, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki adil yargılanma hakkı gibi konuların yanı sıra mülkiyet hakkı ve Venedik Komisyonu'nun yetkileri kapsamında idari yargı sisteminin etkinliğini artırma yolları ele alınmıştır.

Türk idari yargı sisteminin başlangıçta dayandığı Fransız sistemi üzerinde özellikle durulmuştur. Türk paydaşlar için, bu Rapor'da¹⁹ da daha önce belirtilen AUÇ hakkında hazırlanan rapor Fransız prosedüründeki bazı son yenilikleri de açıklamaktadır:

- ✓ Kamu ve Kamu İdaresi Arasındaki İlişkilere Dair Kanun vasıtasıyla genel idari usulün kodifikasyonu
- ✓ Tek bir hâkimin karar verebileceği dosyalarının kapsamının genişletilmesi (ilk derece mahkemelerinde bu tek hâkim, yetkili mahkemenin başkanı veya kıdemli hâkimidir)
- ✓ Kalem personelinin görevlerinin genişletilmesi
- ✓ Elektronik ortamda dava açılması (ilk olarak 2005 yılında başladı)
- ✓ Danıştay (*Conseil d'Etat*) tarafından mahkeme kararlarının hazırlanması konusunda yayımlanan iyi uygulama kılavuzu

Aralık 2022'de çalışma ziyaretlerine katılanlar ve idari yargı paydaşları için bu deneyimleri ve Türk sistemi ile ilgili olası çözümleri tartışmak üzere "Türk İdari Yargı Sistemine yönelik Çözüm Önerileri ve Uluslararası Uygulamalar" adlı bir çalıştay düzenlenmiştir. Toplantıda Danıştay ve idari yargı temsilcilerinin yaptığı reform önerilerinin tam listesi Ek C'de bulunmaktadır.

Çalıştay raporunda şunlar ifade edilmiştir:

"Çalıştayın arka planını oluşturan çalışma ziyaretleri, hem Danıştay ve Adalet Bakanlığı tarafından geliştirilen somut önerilerin şekillenmesinde hem de bu tavsiyelerin görüşülmesinde son derece etkili olmuştur. Söz konusu etkinin göstergeleri aşağıdaki gibidir:

- ✓ Almanya ziyareti sırasında gözlemlenen etkili duruşma örneği hem Danıştay hem de Adalet Bakanlığına yönelik tavsiyelere yön vermiştir, bu kapsamda idari yargıdaki duruşmaların tanıkların dinlenmesi veya zabıt/kayıt tutulması yoluyla daha etkileşimli hâle getirme fikri çalıştayda genel anlamda kabul görmüştür.
- ✓ Fransa ziyareti sayesinde *ivedi yargılama usulleri (les procédures d'urgence)* hakkında daha detaylı bilgi edinilmiştir. Bu kapsamda Türkiye'deki mevcut ivedi

19 Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri, Doç. Dr. Karine Gilberg, Aralık 2020

yargılama usullerini kişilere/idare edilen kişilere özellikle de temel haklarla ilgili uyumsuzluklarda aktif koruma sağlayacak şekilde iyileştirme konusu hem Adalet Bakanlığının hazırladığı çalışma ziyareti raporunda hem de çalıştayda sunulmak üzere Danıştay tarafından hazırlanan tavsiye listelerinde yer almıştır. Bu öneriler çalıştayda herhangi bir itiraz olmaksızın kabul edilmiştir.

- ✓ Almanya ve Fransa ziyaretleri sırasında gözlemlenen *grup (pilot) dava* uygulaması, Adalet Bakanlığının çalışma ziyareti raporunda ve çalıştayda sunulmak üzere Danıştay tarafından hazırlanan metinde tavsiye olarak yer almıştır. Danıştayın Alman modeline dayanan tavsiyesi, çalıştayda herhangi bir itiraz olmaksızın kabul edilmiştir.
- ✓ Fransa'ya yapılan çalışma ziyareti sayesinde hakkında daha detaylı bilgi edinilen kabul *edilemezlik kararının* uygulanması, Adalet Bakanlığının çalışma ziyaret raporunda öneri olarak yer almış ve çalıştay katılımcıları tarafından genel olarak kabul görmüştür.
- ✓ Adalet Bakanlığı veya Danıştayın tavsiyeleri arasında yer almamış olmakla birlikte, idari yargıda görevlendirilecek hâkim adaylarının çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında (yani idarede) staj yapmaları konusu, Almanya ziyareti sırasında edinilen izlenimlere atıfta bulunularak çalıştayda gündeme getirilmiş ve tüm katılımcılar benzer bir uygulamanın Türkiye'de de olması gerektiği konusunda mutabık kalmıştır."

Çalıştayda ele alınan bazı konular; 30 - 31 Ocak 2023 tarihlerinde Ankara'da düzenlenen "Türkiye'de İdari Yargı: En iyi uluslararası uygulamalar ve Türk sisteminin reformu" adlı uluslararası sempozyumda ele alınmış olup, bu Rapor'un ilerleyen kısımlarında daha detaylı olarak açıklanmıştır.

İdari yargı mahkemelerindeki usuller ve iş akışları - Proje idari yargılama usulünü (İYUK) değerlendirip mahkeme personelinin iş tanımları ve iş akışlarına ilişkin rehberler ile hem idare mahkemeleri hem de vergi mahkemelerinde kullanılmak üzere dilekçe şablonları oluşturmuştur.

Eylem Tanımı belgesinde yer alan 4. beklenen sonuç, "Bölge İdare Mahkemelerinin (BİM) ve Danıştayın dava yönetiminin daha etkili ve etkin hâle getirilmesi yolu ile istinaf ve temyiz başvurularının görülme sürelerinin kısaltılması ve sistem ve süreçlerde gerekli değişikliklerin yapılması" şeklinde ifade edilmiştir. Yol Haritası, idare ve vergi mahkemesi ile BİM kalemlerinde ve ön bürolarda iş akışının daha standart hâle getirilmesi şeklinde bir faaliyet tanımlamıştır.

Bu raporda daha önce açıklandığı gibi, idari yargılama usulü, belirsiz ve tutarsız hâle gelmiş olan 2577 sayılı Kanun'da (İYUK) düzenlenmiştir. Kanun'un net olmaması, iş akı-

şının standart veya sistematik hâle getirilmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Proje faaliyetleri kapsamında mahkeme personeline verdiği eğitimden sonra bir eğitmen şunları söylemiştir:

“Personelin davaların çeşitli aşamalarına ilişkin açıklamalarına bakıldığında mahkeme kalemlerinin işleyişinde herhangi bir standart olmadığı ve çok temel konularda mahkemeler arası uygulamaların çok farklı olduğu gözlemlenmiştir.”

Standart bir usulün olmaması, rehber materyaller aracılığıyla usullerin netliğe kavuşturulması konusunda projenin kapsam belirleme çalışmalarını engellemiştir. Profesyonel mahkeme kullanıcılarına ve yeni atanan hâkimlere yönelik hazırlanan ayrıntılı usul rehberleri ve SSS bölümüne ilaveten (bu rehberler ve SSS’a bu raporun ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı değinilecektir), mahkeme personeli için aşağıda ismi geçen belgeler hazırlanmış ve projenin web sitesinde yayımlanmıştır:

- ✔ İdari Yargıda İlk Derece Mahkemelerinde Çalışan Kalem Personeline yönelik Görev Tanımı ve İş Akış Süreçleri
- ✔ İdari Yargıda İstinaf Mahkemelerinde Çalışan Kalem Personeline yönelik Görev Tanımı ve İş Akış Süreçleri
- ✔ İdari Yargıda Görevli Personele yönelik İş Kartları

Bunlar genel rehberlik sağlamak açısından değerli belgelerdir, ancak bizzat kanunun açık olmadığı konuları bu belgelerin netleştirmesi mümkün değildir. Taslak belgeler hakkında paydaşlarla yapılan istişarede de anlayış farklılıkları ve bu durumun standart herhangi bir rehberde yer alacak ayrıntı düzeyini etkilediği üzerinde durulmuştur. HSK'nın idari mahkemeleri teftiş eden müfettişleri, usule ilişkin net açıklamalara ihtiyaç duyulan sorunlu alanların tespiti için uzmanlık ve tavsiye için başvurulacak değerli bir kaynaktır.

Kalem personeline yönelik kısa bir standart iş tanımı 2577 sayılı Kanun'da (İYUK) yer almaktadır, bu iş tanımı yukarıda bahsi geçen rehberlerde de yazılmıştır; fakat uygulamada çeşitli kalem görevlerinin organizasyonu mahkeme başkanının takdirine göre değişmektedir. Kalem personelinin ifade ettiği görüşlere göre, iş tanımlarının ve farklı görevler arasındaki sınırların daha net olması verimliliği artıracaktır. Ayrıca, verimlilik artışı için kalem personelinin sorumluluklarını artırma olanağı da söz konusudur.

Daha önce atıfta bulunulan Fransız sisteminde yapılan son reformlarla ilgili tavsiye belgesinde ifade edilenlere göre idari yargı mahkemelerinin etkinliğinin artırılmasına yönelik 2016'da çıkarılan bir kararnamede kalem personelinin yargıya yardımcı olmak için üstlendiği görevlerin kapsamı aralarında Danıştayın da olduğu tüm düzeylerde genişletilmiştir: Buna göre kalem personeli yargılama öncesi aşamada dosyanın yargılamaya hazırlanması için mahkeme veya dava dairesi başkanına yardımcı olabilir ve gerektiğinde dosyanın hazırlanmasına yönelik tedbir önerisinde bulunabilir. Kalem

memuru ayrıca mahkeme tarafından verilen emirlerin uygulanmasının takibini sağlar ve taraflara yapılacak tebligatları imzalama yetkisine sahiptir. Bu, Türkiye bağlamında da faydalı olacak bir önlem olabilir.

2577 sayılı Kanun (İYUK), idare ve vergi mahkemelerine sunulacak dilekçelere ilişkin temel gereklilikleri listeler, ancak genel bir format öngörmez. Avukatı olmayan mahkeme kullanıcıları genellikle dilekçe şablonu olmamasından dolayı sorun yaşamakta ve mahkemeler usul eksiklikleri nedeniyle hem avukatlar hem de vatandaşların verdiği dilekçelerin önemli bir kısmını ilk inceleme sonrasında reddetmek zorunda kalmaktadır. Ön büro personeli halkın usulle ilgili mükerrer soruları ve onlara bu konuda rehberlik sağlamak üzere verilecek evrakın olmamasından dolayı zaman kaybı yaşamaktadır. Tarafların iletişim bilgileri gibi temel bilgilerin sunulan dilekçelerde eksik olmasından da kaynaklanan gecikmeler de yaşanmaktadır. Bu sorunları hafifletmek ve verimliliği artırmak amacıyla, pilot mahkemelerin hâkimleri tarafından, mahkeme kullanıcılarına sunulmak üzere çeşitli dava kategorileri için bazı dilekçe şablonları oluşturulmuştur. Bununla birlikte, Türkiye Barolar Birliği, bu şablonların uygulamaya konması konusundaki endişelerini dile getirmiştir ve bu konunun Adalet Bakanlığı ile TBB arasında daha ayrıntılı konuşulması gerekecektir.

Bu nedenle proje, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin iş akışında standardizasyon ve daha fazla verimliliğin sağlanması konusunda yalnızca kısmen başarılı olmuştur. Analizler yapılmış ve rehberlik materyalleri oluşturulmuştur, ancak verimlilik açısından önemli kazanımlar elde edilmesi bu raporun önceki bölümlerinde tavsiye edilen, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (İYUK) bütüncül bir reform yapılmasına bağlı olacaktır. Bu reform Türkiye'deki birçok paydaştan güçlü destek gerecektir. Bu arada, proje tarafından hazırlanan rehberlik materyalleri ve iş kartları, mevcut usullerin kalem personeli için mümkün olduğunca açıklığa kavuşturulmasına yardımcı olacaktır.

Mahkeme kullanıcılarına sunulan rehberliğin kalitesinin artırılması ve idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerine sunulan hatalı dilekçelerin reddedilmesinden kaynaklanan gecikme ve verimsizlik sorunlarının azaltılması için Adalet Bakanlığının projenin hazırladığı dilekçe şablonlarının uygulanmasına yönelik seçenekleri araştırmaya devam etmesi tavsiye edilmektedir.

Karar yazma yönteminin geliştirilmesi ve karar gerekçelerinin güçlendirilmesi

Karar yazımının kalitesi ve kararların gerekçelendirilmesi ihtiyacı, mahkeme kullanıcıları araştırmasına katılanlar tarafından vurgulanmıştır. Kararları hazırlama stili ile ilgili olarak bir katılımcı şunları söylemiştir:

“Uzun yıllardan beri gelişmiş bir şey, yerleşmiş bir yazım tekniği var kararların yazım tekniği. Çok uzun cümleler,1-2 sayfayı bulan tek cümle, virgülle birbirine bağlanan... Paragraflama tekniği yok, numaralandırma, başlıklandırma tekniği yok. Dolayısıyla bir hukukçu olarak bile kararı okuduğumuzda ne dediğini anlamakta

zorlanıyoruz. Sıradan vatandaşın bunu anlaması hiç kolay değil. Dolayısıyla yazım tekniği konusunda kararın hükmün yazım tekniği konusunda mutlaka bir iyileştirme yapılmalı.”

Gerekçeli kararlar vermek, katılımcılar tarafından yargı kararlarına ve yargı sürecinde yer alan karar vericilerin yetkinliğine duyulan güvenin artırılması açısından önemli bir konu olarak değerlendirilmiştir.

“Yani gerekçe olsa davalardaki verilen kararlarda en azından şeyi söyleyebilirsiniz hani hukuki gerekçelendirme vs. anlamında hakikaten çok kapasitesi yüksek ve iyi değerlendirme yapan, iyi sentez yapan kişiler tarafından veriliyor, gerekçeye yansıtılıyor diyebilirsiniz...”

Mahkeme kullanıcıları araştırması katılımcısı.

Diğer proje paydaşları idari yargı mahkemelerinde alınan yargı kararların kalitesindeki tutarsızlıklara dikkat çekip bazı davalarda gerekçeli kararın kamuya açıklanmamasını iyileştirilecek bir alan olarak tespit etmiştir.

Proje, hâkimler için “Hukuki Gerekçelendirme ve Karar Yazımı” adlı eğitim modülünün (Modül 1) hazırlanması suretiyle bu konuyu ele almaya çalışmıştır. 240’tan fazla hâkim bu modül kapsamında eğitim almıştır ve Türk makamlarının bu modülü sumaya devam etme potansiyeli vardır.

Danıştay, Ocak 2019’da tüm dava dairelerinde ve kurullarında Karar Yazım Rehberi’ni tanıtmış ve bu Rehber’i 2020’de yayımlamıştır. Bu Rehber yazılı kararların şekline ve üslubuna ilişkin rehberlik sunmanın yanı sıra iyi karar yazma uygulamaları hakkında da bilgi verir, ayrıca farklı dava kategorileri hakkında çeşitli örnekler sunar. Rehber’in amacı, ortak karar yazma standardı oluşturmak ve kararların kalitesini arttırmaktır. Rehber, Danıştay içinde yürütülen titiz bir kurum içi istişare sürecinden sonra son hâlini almıştır ve gerektiğinde zaman zaman revize edilecek yaşayan bir belge olması amaçlanmıştır. Bu nedenle, Danıştayın kurum içi belgesi olarak tasarlanmıştır. Bununla birlikte, ilk derece mahkemeleri veya bölge idare mahkemeleri için benzer bir rehberin oluşturulmasına yönelik yakın gelecekte hazırlanması düşünülen bir plan bulunmamaktadır.

Türkiye’deki yetkili makamların (Danıştayın mevcut rehberini örnek olarak kullanarak) BİM’ler ve ilk derece mahkemeler için benzer bir karar yazma rehberi hazırlaması veya karar almaya yönelik asgari standartlar getirmesi tavsiye edilmektedir.

Mahkeme istatistikleri, ara yargılama sürecindeki hedef süreler ve dava kodlarının izlenmesi

İdare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin performansı ile ilgili verilerin olmaması sorunu projenin başında ayrıntılı şekilde incelenmiştir ve Ön Değerlendirme Raporu bu konuda şu hususlara dikkat çekmiştir:

“Adalet Bakanlığı ve HSK Teftiş Kurulunun tespitine göre, istatistiksel bilgilerdeki eksiklikler, dava zaman çerçevelerinin iyi yönetilip yönetilmediğinin net olmaması sonucunu doğurmaktadır. Mevcut dava numaralandırma sistemi bazı davaların birden fazla kez sayılmasına yol açmakta ve aynı sorunla ilgili olan ve bu nedenle daha az zaman alacak birden fazla davanın doğru bir şekilde tespit edilememesine neden olmaktadır. Ayrıca, mahkeme süreci hakkında yayımlanmış yeterli istatistik veri de bulunmamaktadır. Şu anda mevcut olmayan istatistikler arasında, aşağıdakiler bulunmaktadır:

- ✓ Dosyaların ortalama tamamlanma süresi
- ✓ Dava bir hâkime verilene kadar geçen ortalama süre
- ✓ Hâkime sevk edildikten sonraki ortalama işlem süresi
- ✓ Ara kararların yerine getirilme süresi
- ✓ Birden fazla ara kararın bulunduğu dosyaların oranı
- ✓ Soruşturma ve bilirkişi incelemesi gibi işlemlerin ortalama tamamlanma süresi
- ✓ Duruşması yapılan dosyaların sayısı
- ✓ Ortalama karar yazılma süresi²⁰.”

Ön Değerlendirme Raporunda veri toplamanın iyileştirilmesi için Adalet Bakanlığı bünyesinde çalışmaların devam ettiği ve Haziran 2017’de sorunların çözümü için öneriler geliştirmek üzere bir Veri İzleme ve Değerlendirme Kurulu oluşturulduğu belirtilmektedir. Rapor da ayrıca Danıştayın da sistem ve süreçlerini iyileştirmek için çalıştığı ve 2020 yılında görevleri arasında “Danıştayın yargısal faaliyetleri hakkında istatistik veri toplanması ve bu verilerin düzenli aralıklarla yayımlanması”nın da bulunduğu yeni bir İctihat, Raporlama ve İstatistik Biriminin kurulduğu bildirilmiştir. Bu hususlarda Adalet Bakanlığı ile Danıştayın ortak ilgi alanına giren birçok konu bulunmakta olup, 17 Temmuz 2020 tarihinde Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü ve Danıştay arasında veri paylaşımı ve kullanımı esaslarına ilişkin bir protokol imzalanmıştır.

Yakın geçmişte, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından yeni bir birim kurulmuştur. HSK Genel Sekreterliğinin 22 Eylül 2022 tarihinde yayımladığı “Performans Esaslı İzleme ve Değerlendirme Sistemi” başlıklı genelgede “Yargının Etkinliği Bürosu” adıyla yeni bir büro kurulduğu duyurulmuştur. Yeni büronun hedefleri şunlardır:

- ✓ Teknolojinin sunduğu imkânlardan faydalanılarak adil yargılanma hakkını güçlendirmek,

20 İdari yargı mahkemesinin kararından sonraki 30 gün içinde gerekçeli kararın açıklanmasına yönelik yasal bir zorunluluk getirilmiştir.

- ✓ Uzun süren davalar ve soruşturmalara ilişkin süreçlerin erken aşamada tespitini sağlamak, sürünceme oluşmasını önleyebilmek,
- ✓ Hedef süre uygulamalarını desteklemek,
- ✓ Olumlu performansların teşvik edilmesini sağlamak,
- ✓ Olağandışı iş yükü birikimlerinin çözümü açısından uygulamalar geliştirmek,
- ✓ Bu suretle yargının etkinliğinin artırılarak yargıya duyulan güveni güçlendirmek ve yargısal kaliteyi yükseltmek.

Yeni birimin, öngörülen CEPEJ kriterlerini (örneğin dosya temizleme oranı, dosya kapatma süresi, derdest dosya sayısı, gelen dosya sayısı, alınan karar sayısı vb.) dikkate alarak genel performansı izlemesi ve belirli bir konuda veya belirli bir coğrafi konumda ortaya çıkabilecek olağanüstü dosya yükü sorununa ilişkin değerlendirmeler yapması amaçlanmaktadır.

Proje; bilgi yönetim ve istatistik sistemlerinin kullanılmasındaki iyileşmeleri daha da güçlendirmek ve arama özelliği geliştirilmiş yeni bir içtihat veri tabanı oluşturulmasına yönelik temelleri sağlamak için ilk derece mahkemeleri, BİM'ler ve Danıştay tarafından kullanılmak üzere ortak dava ve karar kodlarının oluşturulmasına yönelik destek sağlamıştır.

Başka projeler de Türkiye'deki tüm mahkemelerde yürütülen veri toplama ve toplanan istatistiklerin kalitesini iyileştirmek için yapılan çalışmaları desteklemektedir fakat bu projenin devam ettiği süre boyunca dava kodlarının yayımlanması açısından projenin değerli bir katkı sunabileceği tespit edilmiştir (dava kodu dava dosyalarının sınıflandırılmasını sağlayan tanımlayıcı, belirli bir davaya has bir koddur). Bu konu ilk olarak, arama yapılmasına imkân veren bir içtihat veri tabanının hazırlanmasını ve içtihada erişimi artırmayı amaçlayan plânlarda vurgulanmıştır. İlk derece mahkemeleri, BİM'ler ve Danıştayın ortak kullanacağı bir kod sistemi, içtihada erişimin artırılması için ön koşuldur, aynı zamanda dosya tevzi sistemlerinin iyileştirilmesi, hedef sürelerin izlenmesi ve hem bölgesel hem de ulusal düzeyde kullanılacak sağlıklı istatistiksel veriler üretilmesi için bu ortak kod sisteminin elzem olduğu kabul edilmiştir.

Hâlihazırda Danıştay tarafından kullanılan dava kodları, 1964 yılında başlayan ve 1980'lerin başına kadar kullanılan kart dizin sisteminin devamıdır. Dava sınıflandırmaları "konu" ve "mevzuat"a, yani davanın dayandığı kanunun maddesine/maddelerine göre yapılmıştır. Bilişim teknolojileri sisteminde kullanılmak üzere hazırlanan kod listesi (yani bir listeden ilgili kodu seçerek) 2003-2004 yıllarında tanıtılmıştır. Bu kodlar 2012-2013 yıllarında yeniden tanımlanmıştır ve zaman zaman güncelleme yapılmakla birlikte halen kullanılmaktadır.

2015 yılında Danıştay, “UYAP Dava Kodları” konulu bir proje kapsamında Ankara’daki BİM ve Adalet Bakanlığı ile iş birliği yapmıştır. Bu aşamada geliştirilen kodlar, şu anda ilk derece idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleriyle BİM’ler tarafından kullanılmaktadır. Ancak bu kodlar Danıştay tarafından kabul edilmemiş ve Danıştaydaki her bir dava dairesi kendi dava kodlarını kendileri belirlemeye devam etmiştir.

Rasyonelleştirilmiş, sadeleştirilmiş ve ortak bir kod sistemi oluşturmak için projede ulusal danışmanlar görevlendirilmiştir. Haziran 2022’de tüm kilit paydaşlar ile birlikte kod sistemini ve ilgili konuları görüşmek üzere bir çalıştay düzenlenmiştir. Danıştay, BİM ve ilk derece mahkeme temsilcilerinin yanı sıra Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Bilgi İşlem Genel Müdürlüğü, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Genel Başkanlığı gibi konuyla bağlantılı olan tüm Adalet Bakanlığı personeli bu çalıştayda hazır bulunmuştur.

Çalıştayın ardından, ulusal danışmanlar “uygulanabilme” potansiyeli olan bir entegre kod dizini geliştirmek için farklı uygulayıcı kurum ve kuruluş temsilcileri ile birlikte toplantılar yaparak yoğun bir toplantı dizisi gerçekleştirmiştir. Aşağıdaki tabloda, Danıştay ve BİM’lerde kullanılan mevcut kodların sayısı ile önerilen kodların sayısı arasındaki karşılaştırma gösterilmektedir.

	Ana Kod			Alt Kod		
	Admin (yönetici)	Vergi	Toplam	Admin (yönetici)	Vergi	Toplam
BİM (güncel)	126	41	167	238	57	295
Danıştay (güncel)	177	42	219	1000	622	1622
Önerilen	99	22	121	327	207	534

Önerilen kodlarla ilgili istişareler Kasım 2022’de başlamış ve projenin nihai uzatma dönemi içerisinde Mart 2023’te yapılan ikinci bir çalıştayda kodlara son hâli verilmiştir. Uygulamayı tamamlamak ve çalışmaların sürdürülebilirliği sağlamak için aşağıdaki adımların atılması üzerinde hemfikir olunmuştur:

- ✓ Mevcut bilgi iletişim sisteminin teknik altyapısının (UYAP) imkân verdiği ölçüde Danıştay, BİM’ler ve idare/vergi mahkemelerinde yeni kodların vakit kaybetmeden uygulanması;
- ✓ hem dava hem de karar kodlarına ilişkin yeni sistemin eksiksiz uygulanabilmesi için teknik altyapı çalışmalarının tamamlanması;
- ✓ kodların tüm idari yargılamalarda uygulanmasını sağlamak için kodlarda ileride yapılacak güncellemelerle ilgili ortak kararlar alınabilmesi için Danıştay, Bölge

İdare Mahkemeleri ve Adalet Bakanlığı temsilcilerinden oluşan bir komisyon kurulması;

- ❶ kod sisteminin uygulanması hakkında farkındalığı artırmak ve sistemin uygulama etkinliğini geliştirmek için eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanması.

Adalet Erişiminin Kolaylaştırılması ve Hizmetlerden Memnuniyetin Artırılması

Proje, Ankara, İstanbul, İzmir ve Gaziantep illerinde CEPEJ metodolojisini kullanarak mahkeme kullanıcıları memnuniyeti araştırmasını düzenlemiştir.

Yol Haritası, YRS’de yer alan tüm mahkemelerde düzenli aralıklarla memnuniyet araştırmaları yapılması hedefine (Hedef 6.8) uygun biçimde idari yargı mahkemelerinin ihtiyaçlarına uyarlanmış, mahkeme kullanıcıları memnuniyet araştırması yapmaya yönelik bir faaliyet tanımlamaktadır. Ara Rapor’da açıklandığı üzere, CEPEJ’in ‘Avrupa Konseyi Üye Devletlerinde Mahkeme Kullanıcılarına Yönelik Memnuniyet Araştırmaları Düzenleme El Kitabı’na dayalı olarak proje çerçevesinde bir araştırma formatı ve metodolojisi geliştirilmiştir.²¹

Araştırma, nicel ve nitel unsurlardan oluşmaktadır. Nicel unsurun alan uygulaması, Temmuz ve Ağustos 2021’de Ankara, İstanbul, İzmir ve Gaziantep’te yapılmıştır ve bu çalışma adliyelerde yapılan bir dizi görüşmeden oluşmaktadır. Bu kapsamda toplam 614 avukat ve adliyelere gidip gelen 390 vatandaş ile görüşme yapılmıştır. Görüşme yapılan avukatların %45,9’u ve vatandaşların %30’u kadındır. Adliyeye gidip gelen kadın vatandaşların bu oranda olması normal durumu yansıtan bir oran olarak kabul edilmiştir.

Araştırmadaki sorular, sunulan hizmetin belirli yönlerinin hem beklenti hem de memnuniyet düzeyi açısından ölçülmesini sağlamak için tasarlanmıştır. Bu iki yön birlikte değerlendirilmiş ve katılımcıların beklentilerinin karşılanma oranları hesaplanmıştır. Yüksek önem atfedilen alanlarda düşük memnuniyet düzeyi tespit edildiğinde o alanlar öncelikli iyileştirme yapılacak alanlar olarak ele alınırken, yüksek önem atfedilen alanlarda yüksek memnuniyet düzeyi tespit edildiğinde o alanlar memnuniyetin korunması ve sürdürülmesi açısından dikkatle takip edilmesi gereken alanlar olarak incelenmiştir.

Görüşmeler, araştırmanın “nicel” unsuru anlamına gelirken ve nicel unsurlar “nitel” unsurlarla desteklenmiştir. Nitel araştırma örneklemini içerisine Eylül 2021’de yapılan odak grup görüşmeleri ile paydaş olarak nitelendirilebilecek idare mahkemelerinden emekli

21 CEPEJ-Avrupa Konseyi (2016) Avrupa Konseyi Üye Devletlerinde Mahkeme Kullanıcılarına Yönelik Memnuniyet Anketleri Düzenleme El Kitabı - CEPEJ Çalışmaları No. 25 <https://rm.coe.int/168074816f>

hâkimler, sivil toplum kuruluşları, barolar ve hukuk fakültelerindeki akademisyenlerle yapılan derinlemesine görüşmeler dâhil edilmiştir. Araştırmanın nitel unsurunun bulgularına bu raporda değinilmiştir.

Araştırma raporunun tamamı Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Başkanlığı ve Danıştaya sunulmuştur.

Araştırma sonuçlarına göre avukatların memnuniyetsizlik oranının daha yüksek olmasına rağmen, vatandaşların ve avukatların genel olarak hizmetlerden memnuniyet düzeyi ağırlıklı olarak yüksek veya ortalama memnuniyet düzeyindedir.

"Vatandaşların ve avukatların genel olarak hizmetlerden memnuniyet düzeyi, avukatların memnuniyetsizlik oranının daha yüksek olmasına rağmen, ağırlıklı olarak yüksek ve ortalama memnuniyet düzeyindedir."

Mahkeme kullanıcıları araştırması

Katılımcı vatandaşlardan "Size göre, idare ve vergi mahkemeleri vatandaşlara hizmetlerini sunarken en önemli ilke aşağıdakilerden hangileri olmalıdır?" sorusu kapsamında listelenen 19 ilke içerisinde en önemli gördüklerinden maksimum 5'ini belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların cevaplarına göre en önemli gördükleri altı ilke şunlardır:

- 1 Adalet %61,6
- 2 Tarafsızlık %59,8
- 3 Anayasa ve kanunlara uygunluk %50,3
- 4 Şeffaflık %49,2
- 5 Eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesi %48,7
- Bağımsızlık %44,6

Her iki grubun yani vatandaşların ve avukatların beklenti ve memnuniyet düzeylerine ilişkin olarak araştırmanın nicel unsurunun bulgularını özetleyen bir grafik Ek D'dedir.

Memnuniyetin en düşük olduğu alanlar aşağıda listelenmiştir. Ancak bulgular "1" in en düşük, "5" in en yüksek memnuniyeti gösterdiği düşünülerek incelendiğinde, aşağıdaki alanlarda vatandaşların memnuniyetinin 3'ün altına düşmediği fakat 4'e de ulaşmadığı dikkat çekmektedir:

- ✓ Mahkeme binasının genel koşulları
- ✓ Mahkemenin konumunun ulaşılabilirliği
- ✓ Mahkemeye erişim koşulları
- ✓ Mahkeme binasında kullanılan yönlendirme işaretleri

- ✔ Bekleme koşulları
- ✔ Yaşlılar / engelliler için şartların uygunluğu
- ✔ Mahkeme personelinin tutumu ve nezaketi, bilgi seviyesi ve kullandığı dil

Genel olarak idari mahkeme binası tasarımı ile ilgili olarak (idari mahkemelerin bağımsız bir yerde bulunduğu ve diğer mahkemelerle bağlantısının bulunmadığı durumlarda), anketin nitel örnekleme katılan bir katılımcı şunları belirtmiştir:

“Adli yargı gözlemlerime göre gerçekten de daha bir hukuk kapısı gibi dururken, vatandaşın kendini daha yakın ve daha sıcak hissettiği bir hukuk kapısı gibi dururken, idari yargı çoğu kez idarenin bir parçası gibi, idarenin bir temsilcisi gibi görülebilmekte. Bu da kullanıcıların daha soğuk ve mesafeli yaklaşımlarına sebep olabilmekte. Bence bu konuda dikkatli olunması gerekiyor.”

YRS'nin 4.15 sayılı hedefi, “yeni bir adliye mimarisi anlayışının geliştirileceğini” belirtmektedir. Mahkeme kullanıcıları araştırması bulgularına göre adliye mimari standartları ile ilgili çalışmalarda idari mahkemelere ilişkin mimari gerekliliklere de özellikle dikkat edilmesi faydalı olacaktır.

Adliyenin fiziki konumu da önemli bir faktördür ve idari yargı mahkemelerinin hepsinin şehrin Avrupa yakasının batı kesimlerinde bulunduğu İstanbul'da bu konuya özellikle önem verilmiştir. Araştırma raporunda şu konulara dikkat çekilmiştir:

“Özellikle İstanbul'da mahkeme binalarının merkeze uzaklığı, mahkemeye gidilen gün başka iş yapılamadığı, toplu taşıma kullanan İstanbul'un farklı semtlerinden erişecek kullanıcılar için 6 araç değiştirmeyi gerektirecek bir mesafeyi bulabildiği ifade edilmektedir.”

Ayrıca düşük gelir grupları açısından sadece mahkeme ücretlerini değil aynı zamanda adliyelerin yüksek gelir grubuna hitap eden muhitlerde olmaları sebebiyle adliye içerisindeki yiyecek ve içecek fiyatlarını ve ulaşım maliyetlerini karşılamak zorlaşmaktadır.

Nicel araştırma katılımcıları arasında olan avukatlar ve vatandaşlar mahkeme binalarındaki fiziksel şartların yaşlılar ve engelliler için uygunluğuna yüksek bir duyarlılık seviyesi göstermiştir, buna karşın görüşmelerin yapıldığı günlerde araştırma örnekleme çok az sayıda yaşlı dâhil edilirken hiçbir engelli dâhil edilmemiştir. Bu durum engelli ve yaşlıların adliyeye gittiğinde karşılaştığı engellerin bir göstergesi olabilir ve bu nedenle, adliyeye ulaşmak istediklerinde karşılaşılabilecekleri engelleri aşamayan insanların ihtiyaçları hakkında daha fazla araştırma yapılması gerekmektedir.

Her ne kadar memnuniyetin en düşük olduğu alan “mahkeme personelinin tutumu ve nezaketi, bilgi seviyesi ve kullandığı dil” olarak görünse de vatandaşların memnuniyet oranı 3'ün, başka bir deyişle ortalamanın altına düşmemektedir. Araştırma raporunda

“vatandaşların çoğunun mahkeme personelinin tutum ve nezaketi, bilgi seviyesi ve kullandığı dilden memnun olduğu ve bu alanda memnun olmadığını ifade edenlerin oranının düşük olduğu” ifade edilmiştir. Bununla birlikte, “avukatların mahkeme personelinin memnun olmama oranı, vatandaşlarınkinden çok daha yüksektir. Avukatlardaki en yüksek memnuniyetsizlik oranı, mahkeme personelinin erişilebilirliği ve müsaitliği ile mahkeme kaleminin yanıtlarının kalitesi ve güvenilirliği alanlarında görülmektedir.”

Araştırma sonucu öne çıkan önemli bir bulgu da, kadınların mahkemelerde yönlendirme ve bilgilendirme hizmetlerine erkeklerden daha fazla ihtiyaç duymalarıdır. Genel olarak idari yargı mahkemelerinde dosyaları takip etmenin zorluğundan ve karmaşıklığından şikâyet eden vatandaşlar arasında, kadınlar yönlendirilme ihtiyacını erkeklerden daha fazla ifade etmiştir.

"Ön büroda vatandaşların davaları hakkında daha çok bilgilendirilmeleri ve yönlendirilmeleri konusunda neler yapılabilir?" sorusuna verilen yanıtlara göre ön bürolarda verilen hizmetleri yeterli bulan erkeklerin oranı kadınların yaklaşık 3 katı iken (%35,2 ye karşılık %12,3),

Personel sayısında ve vatandaşa ayrılan zamanının artmasını destekleyen kadınların oranı erkeklerden %23 daha fazladır.

Kişisel hakları ve yargısal usuller hakkında bilgilendirilmeye ihtiyaç duyduğunu söyleyen kadınların oranı erkeklere göre %20 daha fazladır.

"Etkili yönlendirmenin kadınların idari yargıya erişimi açısından da önemli katkılar sunacağı söylenebilir."

Mahkeme personelinin karşılaştığı bazı zorluklara ve bu personelin bilgi verme kabiliyeti üzerindeki bazı kısıtlamalara, bu raporda daha önce değinilmiştir. Mahkeme personelinin ayrıca vatandaşlara verebilecekleri resmi rehberlik materyallerine daha önce erişimi olmamıştır. Proje bu durumu düzeltmeye çalışmıştır ve üretilmiş belgelerle ilgili detaylar bu raporun ilerleyen kısımlarında verilmiştir.

Adalet erişimin önündeki bir diğer engel de maliyettir. Araştırmaya katılan vatandaşların yarısından fazlası, avukat ücretleri hariç olmak üzere adalet erişim maliyetlerinin yüksek olduğunu düşünmektedir. Bu bağlamda memnuniyet düzeyi açısından bölgesel değişken ve yaş değişkeninin önemli olduğu gözlenmiştir: Türkiye'nin doğusundaki gençler ve vatandaşlar daha yüksek memnuniyetsizlik ifade etmiştir. Türk sisteminin baz aldığı Fransız sistemi ile yapılan karşılaştırmalı bir incelemede, Fransız idari yargı mahkemelerinde mahkeme harcı alınmadığı tespit edilmiştir.

Mayıs 2022'de proje ekibi, sonuçları görüşmek için ankete katılan BİM'leri ziyaret etmiştir. Daha sonra, BİM'lerden araştırmaya katılma deneyimleri ve bulgular ışığında başlatılması planlanan eylemler hakkında sorular içeren kısa bir ankete cevap vermeleri istenmiştir.

Genel olarak pilot mahkemeler, mahkeme kullanıcıları araştırması sonuçlarını öğretici ve yararlı bulmuş ve kullanıcıların memnuniyet düzeylerini artırmak için yapılması gereken eylemlerin planlanması açısından bu anketin rehberlik edici olduğunu ifade etmiştir. Sonuçların karşılaştırılabilmesi ve ilerlemenin izlenebilmesi için araştırmaların düzenli yapılmasının faydalı olacağı öne sürülmüştür.

Araştırma sonucunda pilot mahkemeler, web sitelerinin kalitesi, bina içlerinde kullanılan yönlendirme işaretleri, bekleme koşulları ve tefrişat gibi kontrol edebilecekleri bazı konularda iyileşme olması için yapabilecekleri birtakım değişiklikleri tespit etmiştir. Adliyenin şehir merkezine uzaklığı veya adliyenin fiziksel yapısı (örneğin çok katlı ve yüksek plaza tarzı binalar) gibi eleştirilen bazı alanlar mahkemelerin kontrolünün dışındadır. Bazı mahkemeler de mahkeme personelinin daha fazla eğitim alması gerektiğini tespit etmiştir.

Pilot mahkeme kullanıcıları araştırması raporu ve anket metodolojisinin daha geniş çaplı kullanılmasına yönelik olarak aşağıdaki tavsiyeler verilmiştir:

- ✔ Hizmet kalitesinde yapılacak iyileştirmelere bilgi sağlamak amacıyla proje kapsamında yapılan mahkeme kullanıcıları araştırması raporunda yer alan bulgu ve tavsiyelerin tam incelemesinin yapılması.
- ✔ YRS’de yer alan 6.5 sayılı hedef uyarınca tüm idari yargı mahkemeleri ve BİM'lere yönelik bir mahkeme kullanıcıları araştırması metodolojisinin getirilmesi.

Mahkeme kullanıcıları araştırması bulgularına dayalı olarak aşağıdaki seçili tavsiyeler verilmiştir (bunların haricindeki tavsiyeler ise mahkeme kullanıcıları araştırması raporunda yer almaktadır):

- ✔ Adliyeleri ziyaret edemeyen ve hâlihazırda kullanılan araştırma metodolojilerinin dışında tutulmuş olabilecek yaşlı ve engelliler gibi potansiyel mahkeme kullanıcılarının ihtiyaçlarını daha iyi anlamak için bir yöntem geliştirilmesi
- ✔ Adliye mimarisi hakkında yeni bir anlayış geliştirmek için YRS’nin 4.15 sayılı hedefine uygun biçimde idari yargı mahkemelerine özgü ihtiyaçlara dikkat edilmesi
- ✔ Adliyelerin hâlihazırdaki erişilebilirlik durumunu ve bekleme koşulları, yaşlı ve engelli mahkeme kullanıcıları için içecek ikramları gibi adliyelerde sunulan imkânlar
- ✔ Mahkeme kullanıcılarının adalete erişimin önünde engel olarak tanımladığı adliye binalarının erişilebilirliği ile ilgili sorunların hafifletilmesi için stratejiler oluşturulması
- ✔ Hizmetlerin plânlanması ve uygulanması süreçlerine bilgi sağlamak amacıyla idari yargı mahkemeleri kullanıcılarının cinsiyet dağılımı hakkında toplanan verilerin artırılması

- ✓ Hizmetlerin planlanması ve uygulanması süreçlerine bilgi sağlamak amacıyla bilgilendirici belgeler ve ön büro hizmetleriyle ilgili olarak erkekler ve kadınların farklı ihtiyaçlarını karşılamak için mahkeme kullanıcıları araştırması verilerinin kullanılması
- ✓ İdari yargı mahkeme maliyet ve ücretlerinin karşılanabilirliğinin ve bunun adalete erişim üzerindeki olası etkilerinin incelenmesi
- ✓ Adli yardıma erişim koşullarının ve adli yardım konusunda rehberliğin geliştirilmesine yönelik fırsatların gözden geçirilmesi.

Proje kapsamında idari yargı mahkemeleri hakkında kamuoyu bilincini artırmak, kamunun idari yargıya duyduğu güveni yükseltmek ve mahkeme kullanıcıları için usulle ilgili bilginin mevcudiyetini artırmak için bir analiz yapılmış ve bununla ilgili Medya ve Halkla İlişkiler Eylem Planı hazırlanmıştır.

YRS de mahkeme kullanıcılarının bilgilendirilmesi üzerinde durur ve YRS'de yer alan 6.10 sayılı faaliyette "Yargı sistemi ve içerdiği süreçler konusunda broşürler hazırlanarak bunların internet üzerinden erişime açılması sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır. Bu stratejik hedef, Yol Haritası'na yansıtılarak proje tarafından da desteklenmiştir.

İdari yargı mahkemelerinde medya, halkla ilişkiler ve topluma erişim ile ilgili öneriler ortaya koymak amacıyla analiz yapmak ve eylem plânı hazırlamak üzere uzman bir danışman görevlendirilmiştir. Ara Rapor'da analiz ve bulgular daha kapsamlı bir şekilde açıklanmaktadır. Bu rapor, en son durum hakkında güncel bilgi verir.

"Zira hukukun üstünlüğü ile kamunun bilgi edinme hakkı arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır. Yargısal faaliyetlerden doğrudan etkilenen toplumla medya üzerinden etkili bir iletişimin kurulması önem taşımaktadır."

Yargı Reformu Stratejisi

Analiz bulgularına göre mahkeme kullanıcılarına idari yargılama usulü hakkında mahkemelerin ön bürolarında ve BİM internet sitelerinde çok sınırlı bilgi sunulması vatandaşlar açısından hayal kırıklığı sebebidir, ayrıca aynı bilgi kendilerinden tekrar tekrar istendiğinde bu durum mahkeme personeli açısından da zaman alıcı olmaktadır. Personelin çoğu nispeten yakın geçmişte atanmıştır ve prosedürler hakkında bilgileri kısıtlıdır, bu sebeple personel her zaman doğru bilgi verememektedir. Vatandaşlar genel anlamda usulleri bilmedikleri için onlar açısından davalarının hangi aşamada olduğunu öğrenmek de zordur, mahkeme personeli de dosyasının yargılmasına ilişkin son durumu öğrenmek ve davalarını takip etmek isteyen vatandaşlardan çok sayıda telefon almaktadır.

İdare mahkemelerine çevrim içi olarak dilekçe vermek mümkündür. UYAP olarak bilinen bilgi teknolojileri sistemi, vatandaşlar ve avukatlara ayrı portallar sağlamaktadır

ve bu portallarda mahkeme kullanıcılarına yönelik bazı bilgiler mevcuttur. Mahkeme kullanıcıları araştırması sonuçlarına göre, vatandaş katılımcıların yaklaşık %70'i UYAP'ın vatandaş portalını kullanmıştır, ancak bu oran 55 yaşın üzerindeki vatandaşlarda ve daha düşük eğitim seviyesine sahip gruplarda azalmıştır. Bazı bilgiler BİM'lerin yönettiği web sitelerinde de mevcuttur. İnternet siteleri Adalet Bakanlığı tarafından sağlanan standart bir şablon kullanmaktadır ancak sitedeki bilgilerin niteliği ve kalitesi bölgeden bölgeye değişmektedir. Mahkeme kullanıcılarına yönelik araştırma BİM'lerin internet sitelerinin bilgi kaynağı olarak nispeten az kullanıldığını ve vatandaşların bilgi edinmek için diğer internet sitelerine başvurma eğiliminde olduğunu ortaya koymuştur.

"Mahkemelerin internet sayfalarının kullanımın çok düşük ve genellikle içtihatlarla ya da telefon numaralarını bulmakla ilişkili olduğu tespit edilmiştir."

Mahkeme kullanıcıları araştırması

Eğitim düzeyi ortaokul veya altında olan katılımcıların yaklaşık %40'ı herhangi bir çevrim içi kaynak kullanmamıştır.

Ayrıca, dava taraflarının kayıt yaptırabilecekleri ve bu sayede dava dosyalarıyla ilgili ilerlemeler hakkında SMS bildirim alabilecekleri UYAP elektronik tebligat sistemi bulunmaktadır. 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun "Elektronik Tebligat" başlıklı 7/a maddesi uyarınca, elektronik ortamda tebligatın iletilmesi gereken kişiler arasında baro levhasına yazılı avukatlar yer almaktadır. Bu sistem, posta yoluyla yapılan güvenilir olmayan tebligat sebebiyle oluşan sorunları hafifletmeyi amaçlamaktadır.

Daha genel olarak sistemin işleyişi hakkında bilgi edinmek isteyen vatandaşlar için Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, tüm mahkemeleri kapsayan ve idari yargı mahkemelerine ilişkin istatistiklerin de yer aldığı bir yıllık adli istatistik yayımlamaktadır.

Bunun yanı sıra, her BİM iş yükü ve kaynakları hakkında bölgesel bilgi veren yıllık faaliyet raporları hazırlar. Raporlar, 2016 yılında yayımlanan "Adli ve İdari Yargı Faaliyet Raporları Genelgesi" uyarınca hazırlanmaktadır. YRS, "Bu uygulama, yargısal performansın kamuoyuna duyurulması, yargı hizmetlerinde hesap verilebilirliği ve şeffaflığın geliştirilmesi için önemli bir adım olmuştur." YRS'de yer alan 2.5 sayılı hedefte "Adli ve idari yargıda, faaliyet raporlarının kapsamı genişletilecek ve kamuoyunda bilinirliği artırılacaktır" denilmektedir.

Medya ve Halkla İlişkiler Eylem Planı, yukarıda bahsi geçen bu iki stratejik amacı destekleyen bazı tavsiyelerde bulunmuştur:

- ✓ Adalet erişimi kolaylaştırmak, kamunun idari yargı sistemine ilişkin farkındalığını ve güvenini artırmak

- ✔ İdari yargı ile ilgili haberlerle medya ile idari yargı arasındaki ilişkilerin kalitesini artırmak.

Eylem Planı'nda yer alan öneriler arasında şunlar yer almaktadır:

- ✔ Özel ihtiyaçları olanlara alternatif formatlarla hem basılı kopya hem de çevrimiçi olarak rehberlerin, broşürlerin ve şablonların daha fazla ulaştırılması (örneğin, görme engelli kişiler için ve göçmenler / mülteciler için farklı dillerde özel sürümler)
- ✔ UYAP Vatandaş Portalı ve SMS e-bildirim hizmeti gibi çevrimiçi hizmetlerin faydalarını tanıtmak için posterler ve ön bürolar aracılığıyla kamuya erişimin artırılması
- ✔ Çevrim içi ortamda veya adliyelerdeki dijital ekranlarda bilgi grafikleri olan 2 boyutlu animasyonlu filmlerin ve kısa videoların gösterilmesi
- ✔ Kamuya daha fazla bilgi vermesi ve genel anlamda mahkeme kullanıcılarına daha fazla odaklanan bir yaklaşımı yansıtması için BİM'lerin internet sitelerinin yeniden düzenlenmesi.
- ✔ Yıllık faaliyet raporlarının içeriğinde ve erişilebilirliğinde iyileştirmeler yapılması

Bu konuların her biriyle ilgili projenin tamamlanması aşamasında durum şu şekildedir:

Kılavuzlar, broşürler ve şablonlar

Sonuç olarak, pilot mahkemelerde görev alan hâkimler el kitapları hazırlamış ve paydaşlarla istişare edildikten bu el kitaplarına son şekli verilmiştir. Bu el kitapları Eylül 2022'de yayımlanmış ve aşağıdaki konulara değinmiştir:

- ✔ İdari Yargılama Usulü El Kitapları
 - o İdari Yargılama Usulü El Kitapları Serisi, No.1: İdare Mahkemelerinde Görev
 - o İdari Yargılama Usulü El Kitapları Serisi, No.2: İdare Mahkemelerinde Yetki
 - o İdari Yargılama Usulü El Kitapları Serisi, No.3: İdare Mahkemelerinde Ehliyet
 - o İdari Yargılama Usulü El Kitapları Serisi, No.4: İdare Mahkemelerinde Süre
 - o İdari Yargılama Usulü El Kitapları Serisi, No.5: İdare Mahkemelerinde Kesin ve Yürütülmesi Zorunlu İşlemler
 - o İdari Yargılama Usulü El Kitapları Serisi, No.6: İdare Mahkemelerinde Hususî
- ✔ Vergi Davaları ve Vergi Yargılaması Rehber El Kitabı
- ✔ İdari davalar ve yargılama usulleri ile ilgili <Sıkça Sorulan Sorular>
- ✔ Vergi davaları ile ilgili 'Sıkça Sorulan Sorular'

Daha sade bir dizi broşür de hazırlanmış ve basılmıştır. Hem rehberlerin hem de broşürlerin BİM'lerin internet sitelerinde indirilebilir dosyalar olarak yüklenmesi beklenmektedir. İnternet sitelerinde ve mahkemelerde yer alan ekranlarda kullanılmak üzere animasyonlar / infografikler de geliştirilmiştir. BİM'lerin Yıllık Faaliyet Raporlarına yönelik olarak ADB tarafından hazırlanan mevcut standart şablon da incelenmiş ve bu raporların genel halk tarafından erişilebilirliğinin artırılmasına yönelik şablonlarda revizyon önerileri sunulmuştur. Bu öneriler adalete erişimin desteklenmesi ve mahkeme kullanıcılarının memnuniyet seviyelerinin artırılmasına yönelik girişimlere daha fazla yoğunlaşmayı, tablolaştırılmış verileri desteklemek için mahkeme performansı hakkında daha fazla açıklama ile kullanılan terminolojiyi netleştirmek için bir terimceyi de içermektedir.

Vatandaşa Ulaşmaya Yönelik Faaliyetler - Pandeminin kaçınılmaz olarak bu faaliyetleri bir süre için kısıtlamış olmasına rağmen, pilot mahkemelerin vatandaşa ulaşmak açısındandaki geçmişteki deneyimi olumludur. Ankara ve İstanbul'daki BİM'leri geçmişte üniversite ve lise öğrencileri ziyaret etmiştir ve günümüzde de BİM'lerin tamamı hukuk fakültesi öğrencileri için staj programları planlamaktadır.

Danıştayın Kurumsal Kapasitesi

İçtihadada Erişim

İçtihadada erişim konusu, projenin başlangıcında hâkimler tarafından hızla düzeltilmesi gereken önemli bir sorun olarak belirlenmiştir. Bu konuyu daha sonra hem avukatlar hem de vatandaşlar mahkeme kullanıcıları araştırmasının nicel unsuru kapsamında gündeme getirmiştir ve bu nedenle bu konu daha ayrıntılı incelenmek üzere araştırmanın nitel unsuru kapsamına dâhil edilmiştir. Nitel araştırmaya katılanların çoğu ticari veri tabanlarını kullansa da, yüksek üyelik ücretlerinin ve ücretli üyelikle bile tüm kararlara erişilememesinin altını çizmiştir. Danıştayın birçok vesileyle kararlara erişimin iyileştirilmesi anlamında hızlı adımlar atacağına dair beklentiler oluşturmasına rağmen, bu kapsamda şu ana kadar ciddi bir adım atılmadığı ve beklentiler ve ihtiyaçların artmaya devam ettiği vurgulanmıştır. Katılımcılar içtihadada erişim ile ilgili olarak şu sorunları dile getirmiştir:

- ❖ Danıştayın internet sitesinde yer alan içtihat arama motorunun işlevsel olarak planlanmamış olması ve etkili arama için uygun olmaması.
- ❖ Kararların geç yayımlanması ve yakın geçmişte oluşan içtihadada erişimde ortaya çıkan sorunlar nedeniyle yaşanabilecek hak ve itibar kaybı.
- ❖ Bölge İdare Mahkemelerinin kararlarına web sitelerinden erişilememesi.
- ❖ İçtihat arama sürecinde, mahkemelerdeki dosyalara erişimde yaşanan sorunlar ve kamuya açık olması gereken dosyalara karşı koruyucu bir yaklaşım.

Katılımcılar bu sorunların çözümüne yardımcı olmak için mahkeme kullanıcılarının içtihat arama motorunu yeniden tasarlama çalışmalarına katılması, BİM'lerde "İçtihat

biriminin” kurulması, İctihada erişim ve hâkimlerin kararların içtihadattan faydalanmaları ile ilgili olarak hâkimlere verilen hizmet içi eğitimin iyileştirilmesi ve kamuya içtihadada ücretsiz erişim hakkı verilmesi gibi çeşitli önerilerde bulundular.

Ara Rapor’da açıklandığı gibi, memnuniyet verici bir gelişme olarak, bu projenin başlangıcından bu yana içtihat konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Danıştayın kurduğu İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimi (İRİB) 1 Ekim 2020’de faaliyete geçmiştir. Bu birim diğer istatistiki bilgilerin yanı sıra en sık görülen dava türlerinde Danıştayın dava dairelerinin ve dava daireleri kurullarının aldığı *önemli güncel kararlarla eklenmesi faydalı bulunan* önceki yıllara ait diğer kararlar hakkında bilgiler içeren Danıştayın 2020 yılına ait yıllık raporunu hazırlamıştır. İRİB ayrıca 2021 yıllık raporunu da hazırlamıştır ve şu anda 2022 raporu üzerinde çalışmaktadır. Bu raporlar, Danıştayın faaliyetlerine ilişkin metin anlatımı ve istatistiki bilgilere ek olarak temel kararları da yayımlamaktadır.

İRİB ayrıca, “Danıştay Kararlarının Yayımlanmasına İlişkin Yönerge” uyarınca internet sitesinde Danıştay kararlarının mevcudiyetini artırmak için de çalışmaktadır. Birimin kurulmasından sonra kaydedilen ilerleme aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Yayımlanan karar sayısı	
İRİB’in kurulmasından önce	24264
2020	4438
2021	60000
2022	52079

İRİB’in desteğiyle, Danıştay ayrıca içtihat konularıyla ilgili olarak BİM’lerle irtibat kurmak suretiyle proaktif hareket etmiştir. Aşağıdaki toplantılar gerçekleşmiştir (ve daha sonra toplantıların raporları ilk derece idare ve vergi mahkemelerine ve tüm BİM’lere gönderilmiştir):

- ✓ Kasım 2021 (İstanbul): İmar mevzuatı ve gümrük vergilerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar
- ✓ Mayıs 2022 (Erzurum): Tam Yargı Davaları; Damga Vergisi ve Harçlar Hakkında Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar
- ✓ Ekim 2022 (Ankara): OHAL kapsamında alınan tedbirlere ilişkin kanun hükmünde kararnameler, bu kanun hükmünde kararnamelerin aynen veya tadil edilerek kabulü sonucu çıkarılan kanunlar ile 375 sayılı KHK’nın geçici 35’inci maddesi kapsamında yapılan işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar

2021-2022 yılları arasında aşağıdaki konularla ilgili altı tematik karar bülteni serisi de yayımlanmıştır:

- ✔ Gümrük vergileri
- ✔ İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararları
- ✔ BİM'lerin Kararları arasındaki çelişkilerin giderilmesine ilişkin taleplere cevap olarak İdari Dava Daireleri Kurulu Kararları
- ✔ BİM'lerin Kararları arasındaki çelişkilerin giderilmesine ilişkin taleplere cevap olarak Vergi Daireleri Kurulu Kararları
- ✔ Damga vergisi
- ✔ Harçlar Kanunu'ndan kaynaklanan uyuşmazlıklar

Proje ekibi ve Danıştay arasında, hâkimler ve uygulayıcıların belirlediği sorunların çözümlenmesine yardımcı olmak için içtihat veri tabanının işlevselliğini artırılması için verilebilecek destek hakkında görüşmeler yapılmıştır. Bununla birlikte, yapılan ön analizde veri tabanının arama fonksiyonunun etkin biçimde çalışması için ilk derece mahkemeleri, BİM'ler ve Danıştayın dava daireleri arasında dava ve karar kodlarının rasyonelleştirilmesi ihtiyacı tespit edilmiştir. Bu konudaki çalışmalarda kaydedilen ilerleme raporun diğer kısımlarında açıklanmıştır ve bundan sonrası için veri tabanına ilişkin çalışmalara sağlam bir zemin teşkil etmesi için bu çalışmaların projenin bitiş tarihinden önce tamamlanması beklenmektedir.

Danıştayın kurumsal kapasitesi ve kurumsal iletişim ve eş güdüm

Danıştayın kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi projenin ilk başta belirlediği amaçlarından birisi olup proje ekibi bu konuda destek verme fırsatlarını belirlemek için Danıştay ile yakın iş birliği içinde çalışmaktadır. Danıştayın İçtihat, Raporlama ve İstatistik Biriminin yaptığı çalışmalara ilişkin açıklamalardan anlaşılacağı üzere proje, Danıştay içerisinde önemli reform faaliyetleri ve ilerlemelerin gerçekleştiği bir döneme denk gelmiştir.

İçtihat konusunda kaydedilen ilerlemeye ek olarak Danıştay şimdi de istatistiki bilgi toplanması ve istatistiklerin yayımlanması konusunda iyileşme olması için çalışmaktadır. Bu kapsamda görülen önemli bir gelişme de Adalet Bakanlığının Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü ile veri paylaşımı protokolünün imzalanması ve paylaşılan verilerde sorgulama yapılması için UYAP sistemine canlı istatistik ekranlarının eklenmesi olmuştur.

Önceki raporlarda Ocak 2019'da İdari ve Vergi Dava Dairelerinde Karar Yazım Rehberinin hazırlanmasına ilişkin atıflar bulunmaktadır. Bu rehberin Danıştayın karar yazım standartları üzerinde önemli bir etkisi olduğu bildirilmiştir.

Projede Danıştay temsilcilerine; Almanya Federal Cumhuriyeti'nin idari yargı sistemi hakkında bilgi edinmek amacıyla Almanya'ya ve "AlHM Kararlarının İcrası, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesiyle ilişkili Adil Yargılanma Hakkının İcrası, Mülkiyet Hakkı kapsamında İdari Yargı Sisteminin Etkinliğinin Artırılması Yolları, Venedik Komisyonunun Yetkileri" konulu çalışmaların sahada incelenmesi amacıyla da Strazburg'a yapılan çalışma ziyaretlerine katılma fırsatı sunulmuştur. Katılımcılar 2022 yılı haziran ayında Brüksel'de

düzenlenen Uluslararası Yüksek İdari Yargı Mercileri Derneğinin (IASAJ) 14. kongresine iştirak edip karşılaştırmalı hukuk sistemlerindeki iyi uygulamaları değerlendirmek için Avrupa Konseyinin desteği ile Danıştay tarafından düzenlenen etkinliklere katılmıştır.

Projenin katkısıyla Danıştay, Ankara’da 30-31 Ocak 2023’te “Türkiye’de İdari Yargı: Uluslararası En İyi Uygulamalar ve Türk Sisteminde Reform” adlı bir uluslararası sempozyuma ev sahipliği yapmış ve sempozyuma 500 kişi katılmıştır.

Sempozyum katılımcılarına projenin uygulanması açısından önemli olan idari yargı mahkemelerindeki reform ve usullere ilişkin deneyimlerini paylaşmaları ve Türkiye’de daha iyi bir idari yargı sistemi için öncelikli olan hususlara ilişkin görüşlerini iletmeleri ve bu hususların incelenmesi için fırsat sunmayı amaçlamıştır.

Yargı kararlarının tutarlılığı ile ilgili uluslararası ve ulusal uygulamaların görüşüldüğü oturumda, Alman ve Fransız hâkimler kendi yargı alanlarındaki uygulamalar hakkında katkı ve görüşlerini bildirmiştir. İdari yargının iş yükünün azaltılmasına odaklanan diğer oturumda, konuşmacılar Türkiye’de idari usul hukukuna duyulan ihtiyacı belirtip Türk idari yargısında uygulanabilecek alternatif uyumsuzluk çözümlerine ilişkin tavsiyelerini paylaşmıştır. İdari yargının ihtisaslaşma konusunda odaklanan oturumda ise, İngiltere, Galler ve İspanya’dan katılan konuşmacılar kendi yargı alanlarındaki uygulamaları anlatmıştır. Sempozyumun raporu projenin internet sitesinde yayımlanmıştır.

Danıştay için verilen tavsiyeler şunlardır:

Danıştay; BİM’ler, ulusal yargı kuruluşları ve üniversiteler ile kurulan iletişim ve iş birliğini güçlendirmeye devam etmelidir.

Danıştay; uluslararası ve yabancı yargı kuruluşları ile kurulan iletişim ve iş birliğini güçlendirmeye devam etmelidir.

İHEP’teki 9.6.f sayılı faaliyete destek vermek için AİHM kararları, uluslararası raporlar, rehberler ve ilgili kurum ve kuruluşların yayımladığı benzer belgeler hakkında bilgi paylaşmaya devam etmelidir.

Danıştay, üyeleri ve yönetim kademesi hakkındaki bilgileri de içerecek şekilde Danıştaydaki atama ve görevlendirmelerle ilgili yıllık raporlarda cinsiyete göre ayrıştırılmış veri paylaşımını iyileştirmelidir.

Kullanıcıların beklenti ve ihtiyaçlarını netleştirmek için veri tabanı kullanıcıları ile istişare ederek içtihat veri tabanı arama işlevinde iyileştirme yapmak için birleştirilmiş dava/karar kod sistemini kullanmalıdır.

Danıştayın içtihat veri tabanının arama özelliğini iyileştirmeye yönelik çalışmalara devam edilmelidir.

BÖLÜM 4

GÜNCELLENMİŞ YOL HARİTASI VE ÖNERİLERİN ÖZETİ

Bu Rapor'un başında da açıklandığı üzere, 2023-2026 stratejik planlama dönemine yönelik hazırlanan, güncellenmiş İdari Yargının İyileştirilmesi için Yol Haritası belgesi ile birlikte yayımlanmaktadır.

Güncellenmiş Yol Haritası üç unsurdan oluşmaktadır:

- ✓ 'Mevcut reform hedefleri': Hâlihazırda mevcut planlama döneminde ulaşılamamış olan ve bu nedenle güncellenmiş stratejik planlara aktarılabilecek olan YRS veya İHEP'te yer alan reform hedefleri
- ✓ 'Proje politikası önerileri': Mevcut planlama belgelerinde yer almayan ve gelecekteki stratejik planlar için reform önerileri
- ✓ 'Proje sürdürülebilirlik faaliyetleri': Proje kapsamında yürütülen faaliyetlerle elde edilen ilerlemenin sürdürülmesi ile doğrudan ilgili önerilen faaliyetler

Bu Rapor'da ana politika önerilerine atıfta bulunulmuştur. Bunlar özetle aşağıdaki gibidir:

Kamu İdaresinde İyi Karar Alma ve Kurum İçi İnceleme

Proje, esas olarak idari yargı mahkemelerine ulaşan dava hacmi üzerinde idari uygulamaların etkisi açısından dolaylı olarak iyi idare konusunu ele almıştır. Kurum içi inceleme ve genel olarak iyi idareye ilişkin Avrupa standartları hakkında farkındalığı artırma konusunda iyi uygulamalara yönelik bir rehber hazırlanmıştır.

Güncellenmiş Yol Haritası, gelecekteki reformlar için öncelikli alanlar olarak aşağıdaki önerileri içermektedir:

- ✓ Kamu idarelerinde iyi uygulama ilkelerinin istikrarlı bir şekilde uygulanmasını temin etmek için bir idari usul kanununun çıkarılması. Böylelikle kamunun kamu idaresine duyduğu güvenin artması ve idari yargının iş yükünün azalması beklenebilir.

- ✔ Fransız sisteminde (Türk idari yargı sisteminin baz aldığı) gerçekleştirilen reformun Türkiye için uygunluğunun değerlendirilebilmesi için seçilen bazı idari kanunlarda “zımnî kabul” ilkesinin pilot uygulamasının yapılması. Bu girişim ayrıca idari yargının iş yükünü azaltma potansiyeline sahiptir.

Alternatif Uyuşmazlık Çözümlerinin Teşvik Edilmesi

Türk makamları, 659 sayılı Kararname’de adı geçen “sulh komisyonları” düzenlemesinin başka kanunlarla daha kapsamlı düzenlenmesinin yargılama başlamadan önce uyuşmazlıkların daha yaygın olarak çözümlenmesi suretiyle idari yargının iş yükünü azaltma olasılığını tespit etmiştir. Bu konudaki planlara ilişkin duyurular beklenmekte olup, yeni planlama döneminde bu planların ele alınacağı tahmin edilmektedir.

Buna ek olarak şunlar önerilmektedir:

- ✔ İdari yargının etkinliğini artırmak ve iş yükünü azaltmak için var olan kurum içi inceleme (idari itiraz) usulünün fiiliyattaki işleyişinin daha fazla incelenmesi.
- ✔ Kurum içi inceleme usulüne ilişkin vatandaşlara verilen bilgi ve rehberliğin kalitesi ile tutarlılığının iyileştirilmesi.
- ✔ Yargılama öncesi uyuşmazlık çözümü önündeki “kamu zararı” müessesinin işleyişine ilişkin mevcut algıların oluşturduğu engellerin üstesinden gelmek için kamu görevlilerine yönelik ilave kılavuzlar oluşturulması veya gerekirse ilgili kanunun netliğe kavuşturulması.
- ✔ Proje boyunca çalışma ziyaretleri, uluslararası sempozyum ve uzman raporları aracılığıyla tespit edilen mahkeme yargısına alternatif uyuşmazlık çözüm modellerinin Türk sistemine uygunluğu açısından Türk makamlarının daha fazla incelemede bulunması.
- ✔ Türkiye’deki idari makamların projenin AUÇ referans raporu olan “Türkiye’deki İdari Yargıda Alternatif Uyuşmazlık Çözümü ve Diğer Yargı Çevrelerinden Çıkarılacak Dersler” adlı raporda yer alan tavsiyeleri incelemesi
- ✔ KDK’nın bağımsızlığını desteklemek ve yetkilerini artırmaya yönelik olarak proje danışmanlarınca hazırlanan önerilerin uygulanması.

İdari Yargılama Usulünün Sadeleştirilmesi ve Etkililiğinin Artırılması

Projede yapılan incelemeler sonucunda, idari yargılama usulünün bir bütün olarak reformunun idari yargı mahkemelerinin etkinliği, uygulamada tutarlılık ve davaların işleyişinde hızlanma üzerinde büyük bir etkiyi haiz olma potansiyeli olduğu ortaya

konmuştur. Aynı zamanda usulün anlaşılabilirliğini artırmak suretiyle yargıya erişimi iyileştirme olanağı da bulunmaktadır. Usulde değişiklik yapılmasına yönelik proje teklifler geliştirmiş olsa da yalnızca mevcut usulün netliğe kavuşturulması ve rasyonelleştirilmesiyle köklü iyileştirmeler yapılabilir. Bunların çoğu proje danışmanları tarafından da tespit edilmiştir.

Şunlar önerilmektedir:

- ✓ Tüm kilit paydaşları temsil eden tecrübeli yargı mensuplarından oluşan bir danışma kurulunca bilgilendirilmiş şekilde İYUK'un bütüncül bir incelemesi ve yeniden düzenlenmesinin yapılması.
- ✓ İYUK'ta gelecekte yapılacak tüm değişiklikler öncesinde, yargı camiası ile istişare hâlinde yasama öncesi bir etki değerlendirmesi usulünün getirilmesi.

Usulde reforma özgü şu öneriler yapılmıştır:

- ✓ İdari yargı mahkemelerinde duruşmaların etkinliğini artırmaya yönelik olarak, maddi vakianın anlaşılmasında sözlü kanıtların mahkemeye yardımcı olacağı dava türlerinde tarafların talebi üzerine veya resen tanık ifadesinin dinlenmesinin dâhil edilmesi gibi fırsatların incelenmesi
- ✓ Mahkeme duruşmalarının kaydının tutulmasında iyileştirmeler yapılması, ör. duruşma zaptı tutulması, sesli/görüntülü kayıt kullanımı.
- ✓ Tek hâkim tarafından karara bağlanabilecek ve adil yargılanma hakkını etkileyebilecek bir dizi uyuşmazlığa ilişkin mevcut hükümlerin gözden geçirilmesi.
- ✓ Sınır dışı etme, yıkım kararları gibi gecikmeksizin karara bağlanması gereken temel haklarla ilgili dava türleri için acil yargılama prosedürünün getirilmesinin değerlendirilmesi.

İdari Yargıda Mesleki Kapasitenin İyileştirilmesi

Proje, bir dizi eğitim materyali geliştirmiş ve idari yargı mensupları ve kalem personelinin yaklaşık 800 üyesine eğitim sağlamıştır. Mahkeme kullanıcı anketi ayrıca mesleki gelişim konularını stratejik bir perspektiften ele almış ve YRS'de hâlihazırda belirtilen reform planlarına güçlü bir destek olduğunu ortaya koymuştur. Bunların arasında idari yargı hâkimlerinin atama, tayin ve terfi düzenlemelerinde reform yapılması; üst düzey roller için uygunluk şartlarında reform yapılması; zorunlu sürekli mesleki gelişim modelinin getirilmesi ve özellikle insan haklarıyla ilgili olarak hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimde iyileştirmeler yer almaktadır.

YRS ve İHEP'te insan kaynaklarına ilişkin olarak öngörülen reformların başlangıçta belirlenen zaman çizelgeleri doğrultusunda ilerlemesi şu anda olası görünmemektedir ve

bu nedenle bu değerli reformlara ilişkin çalışmaların devam etmesi ve yeni YRS'de de sürdürülmesi umut edilmektedir.

Hâkimlerin, savcılarının ve personelin atamasında toplumsal cinsiyet eşitliği ilkesi Türk makamlarca önemli olarak değerlendirilmekte olup, YRS'de de vurgulanmaktadır. Proje, bazı üst düzey pozisyonlarda kadınların yeterince temsil edilmediğini tespit etmiştir.

Güncellenmiş Yol Haritası, var olan reform önceliklerinin yansıtmanın yanı sıra şunları önermektedir:

- ✔ Yargı atamalarında toplumsal cinsiyete ilişkin halka açık verilerde iyileştirmeler
- ✔ Eşitsizliğin kayda değer olduğu alanlarda kotaların ve destekleyici eylem planlarının getirilmesinin değerlendirilmesi.

Kalite, Performans ve Verimliliğin Artırılması

YRS, mahkemelerde kalite, performans ve verimliliğin artırılmasına yönelik girişimlerin önemini vurgulamakta ve bu amaçları destekleyecek bir dizi faaliyet sunmaktadır. Bunlar arasında performansı ölçmek için araçların güçlendirilmesi, davaların makul bir süre içerisinde tamamlanmasını iyileştirmek için hedef süreler üzerinde çalışılmasını, tebligata ilişkin sorunların giderilmesini ve mahkemelerin çalışmalarını destekleyen birliktirliğin kalite ve etkinliğinin iyileştirilmesini içermektedir. Projenin sonlarına doğru HSK bünyesinde yeni bir "Yargının Etkinliği Bürosu" kurulmuştur ve bu hususlara yönelik değerli katkılarda bulunma potansiyeli bulunmaktadır.

Projenin ana etkisi, ilk derece mahkemeleri, BİM'ler ve Danıştayın kullanımına yönelik ortak bir dava ve karar kodları seti oluşturmak olmuştur. Bu çalışma, projenin son haftalarında sonuçlandırılmıştır ve Yol Haritası, revize edilen bu kodların tam olarak uygulanması ve çalışmanın sürdürülebilirliğinin sağlanması için yapılması gereken bir dizi faaliyeti ortaya koymaktadır. Bu uyumlaştırılmış kodlar performans izleme, istatistiklerin kalitesi ve ilgili içtihatlarla erişim ile ilgili bir dizi iyileştirme için temel yapı taşlarını sağlamaktadır.

Yeni dava kodu sisteminin uygulanmasına ilişkin çeşitli ayrıntılı önerilere (Yol Haritası'nda yer alan) ek olarak, şunlar önerilmektedir:

- ✔ dava kodlarının, adil kaynak tahsisini desteklemek, olağanüstü iş yükü birikimini erken tanımlamak ve uzmanlaşmış mahkemelerin kurulmasını destekleme potansiyeline sahip iyileştirilmiş dava tevzi sistemi kurmak için standart bir iş yükü ölçüm metodolojisinin (dava "puanlama" sistemi) temelini oluşturmaya yönelik olarak kullanılması.

Hukuki karar yazımı, performansa ilişkin olarak projede araştırılan hususlardan bir diğeri olmuş ve projenin başlamasından sonra Danıştay dâhili kullanıma yönelik olarak bir karar yazım kılavuzu geliştirmiştir. Proje tarafından hazırlanan eğitim materyalleri ilk derece ve bölge idare mahkemeleri için karar yazımı açısından bir rehberlik sunsa da mahkemelerde henüz mutabık kalınan ortak standartlar bulunmamaktadır.

Bu nedenle Türk yargısı için;

- ❖ İlk derece ve bölge idare mahkemelerine yönelik karar yazım rehberinin oluşturulması (Danıştayın mevcut rehberini tamamlayıcı nitelikte) veya asgari karar yazım standartlarının getirilmesi önerilmektedir.

Adalet Erişiminin Kolaylaştırılması ve Hizmetlerden Memnuniyetin Artırılması

Proje idari yargı mahkemelerinde kullanıma yönelik olarak uyarlanmış bir metodoloji kullanarak pilot mahkemelerde mahkeme kullanıcılarına yönelik memnuniyet anketi yürütmüş, idari yargı mahkemelerinin usullerine ilişkin yeni bir dizi rehber materyal üretmiş ve mahkemelerin çalışmalarının genel halk nezdinde şeffaflığının iyileştirilmesi için BIM'lerin Yıllık Faaliyet Raporlarının iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunmuştur. Yol Haritası, bu çalışmaların sürdürülebilirliğini temin etmek üzere bir dizi faaliyet içermektedir.

Mahkeme kullanıcılarına yönelik memnuniyet anketi ile tespit edilen sorunlara binaen, gelecekteki stratejik planlara aşağıdaki önerilerin de dâhil edilmesi düşünülebilir:

- ❖ İdari yargı mahkemelerinin konumu/tasarımı kriterlerinin mahkeme kullanıcılarının erişebilirliğini iyileştirmek üzere gözden geçirilmesi
- ❖ İdari yargı mahkemelerinin mevcut harç ve ücret yapısının adalet erişim üzerindeki olası etkilerinin incelenmesi
- ❖ Mahkeme kullanıcıları tarafından mahkemeye fiziki erişim önünde engel olarak sorun beyan ettiği yerlerde azaltıcı tedbirlerin değerlendirilmesi (ör. uydu mahkeme salonları/ön büroların kullanımı veya çevrim içi mahkeme duruşmalarının temini)

EKLER

EK A - İdari Yargının Türkiye’de Doğuşu ve Gelişimi¹

1. Mutlakiyet Dönemi

Bu dönemde özel hukuk-kamu hukuku ayrımı bulunmuyordu, idarenin yargı mercileri tarafından denetlenmesi söz konusu değildi.

A. Anayasal Nitelikteki Belgeler

Osmanlı Devleti’nin anayasal nitelikteki ilk belgeleri olan Kasım 1808 tarihli Sened-i İttifak’ta, Padişah Abdülmecit tarafından Mustafa Reşit Paşa’ya hazırlattırılarak 3 Kasım 1839’da ilân edilen Tanzimat Fermanı’nda (Gülhane Hattı Hümayunu), 28 Şubat 1856 tarihli Islahat Fermanı’nda, 11 Aralık 1875 tarihli Adalet Fermanı’nda idarenin eylem ve işlemlerinin yargı organları tarafından kontrolü ile ilgili bir yenilik bulunmaktaydı. Buna rağmen söz konusu belgeler, batının hukuk sistemine açılma imkânı hazırlamış olmaları, insan hakları, eşitlik gibi kavramlara yer vererek ilk Şûra-yı Devletin kuruluşunu dolaylı da olsa etkilemeleri, bu kuruluşa hizmet etmeleri bakımından önemlidir.

1 KARAHANOGULLARI, Onur: Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, s.51-259; ALAN, Nuri: “İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Yıl:1998, Sayı:2, s.517-560; AKYILMAZ, Bahtiyar-SEZGİNER, Murat-KAYA, Cemil: age., s.79-80; ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdarî Yargılamaya Hukuku, s. 54-75; ÖZDEŞ, Orhan: “Danıştay’ın Tarihçesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara 1968, s.42-224; EROĞLU, Hamza: age.s.364-366; ARAL, Rüştü: “Yargı Organı Olarak Danıştay”, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara 1968, s. 225-300; DERBİL, Süheyl, İdare Hukuku I (İdarî Kaza-İdarî Teşkilât), 4. Bası, Ankara 1955, s.182-235; GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref: age., s. 13-17; GÖZÜBÜYÜK A., Şeref- TAN, Turgut: age., s.31-35; GÜZEL, Oğuzhan: agm., s.1490-1492; KALABALIK, Halil: age., s. 36-38; KAPLAN, Gürsel: age., s.116-118; KAPLAN, Onur: “1924 Anayasası’nda Yargı Yetkisi ve Şûra-yı Devletin Fonksiyonu”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:22, Yıl:2018, Sayı:1, s.171-198; ODYAKMAZ, Zehra: Türk İdarî Yargılamaya Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları, 1. Baskı, İstanbul Mayıs 1993, s. 1-3; ODYAKMAZ, Zehra-KAYMAK, Ümit-ERCAN, İsmail: İdarî Yargılamaya Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 16. Baskı, Ankara Mart 2021, s.25-27; ONAR, Sıddık Sami: age., s.83-92, ULUSOY, Ali D.: İdarî Yargılamaya Hukuku, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2020, s. 28-35.

B. 1868 Tarihinde Şûra-yı Devlet'in Kurulması

Şûra-yı Devlet, Sultan Abdülaziz döneminde Sadrazam Ali Paşa zamanında hazırlanan Şûra-yı Devlet Nizamname-i Esasîsi ile kurulmuştur.

Şûra-yı Devlet – Nizamnameye göre – başta kanun ve nizamnameleri incelemek ve tasarılarını hazırlamak olmak üzere, idare ile vatandaşlar arasında çıkan davaları çözümlmek, hükümet ve muhtelif devlet daireleri tarafından sorulan her türlü konu hakkında düşüncesini bildirmek, memurların yargılanması ile uğraşmak gibi konularda görevli kılınmıştır. Ancak ilk yıllarda yargılama faaliyeti tutuk adalet usulüne göre yapılıyordu.

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi ile idari yargının genişletildiğini, Meclis-i İdare-i Vilâyete – il idare kurullarına – yargı yetkisi verildiğini, kararlarının da herhangi bir onaya gerek kalmadan yürütüldüğünü görüyoruz. Böylece Türkiye’de “en aşırı idare rejimi” kurulmuştur.

2. Meşrutiyet Dönemi ve 1876 Anayasası (1293 Kanun-U Esasîsi)

23 Aralık 1876 tarihli ilk Türk Anayasası bu dönemde yürürlüğe girmiştir. Şûra-yı Devlet'in idari yargı ile ilgili görevlerinde azalma olmuş, bu dönemde Şûra-yı Devlet daha ziyade “memurin muhakematı” ile uğraşmıştır. Bu dönemde az da olsa idari yargı devam etmektedir.

1886 yılında Şûra-yı Devlet Dahilî Nizamnamesi'nin 3.maddesi değiştirilerek, Şûra-yı Devlet'in yetkisi daraltılmış ve yalnız memurların yargılanması konusuna hasredilmiştir. Bu durum Osmanlı Devleti'nin 1922 yılında tarihe karışmasına kadar devam etmiştir.

3. Cumhuriyet Dönemi

A. 4 Temmuz 1337 (1921) Tarihli ve 131 Sayılı Şûra-yı Devlet'in Memurin Muhakematına Müteallik Vezaifinin Sureti İfası Hakkında Kanun

Cumhuriyet dönemi Danıştay'ı kurulmadan önce millî mücadele yıllarında, Danıştay'ın görevini Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurin Muhakemat Encümeni ve Muhakemat Heyeti yapıyordu.

B. 1921 Anayasası

Konumuzla ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir. Ancak bu dönemde 19 Ağustos 1923 tarihinde Bakanlar Kurulu, Şûra-yı Devlet'in yeniden kurulmasına karar vermiştir.

C. 1924 Anayasası

20 Nisan 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 51. maddesi "İdarî dava ve ihtilâfları rüyet ve hal etmek üzere bir Şûra-yı Devlet" oluşturulacağına ilişkindi.

D. 1925 Tarihli ve 669 Sayılı Şûra-yı Devlet Kanunu

23 Kasım 1925 yılında 669 sayılı Şûra-yı Devlet Kanunu kabul edilmiş, Aralık 1925'te yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun gereğince üyeleri TBMM tarafından 23 Haziran 1927 tarihinde seçilmiş ve Cumhuriyet Danıştay'ı 6 Temmuz 1927 tarihinde de fiilen göreve başlamıştır.

1924 Anayasası'nın 51.maddesine göre Şûra-yı Devlet; idari işlemlerin ve eylemlerin hukuka uygunluğunu denetlemek üzere idari davaların ve uyuşmazlıkların çözümünde yetkili bir mahkeme olmak üzere kurulmuştur. Hem 669 sayılı Şûra-yı Devlet Kanunu'nda, hem de 1938 yılında yürürlüğe giren 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu'nda yer alan hükümlere göre Şûra-yı Devlet'in idarenin tesis ettiği eylem ve işlemlerden doğan uyuşmazlıkları çözümlenmek gibi yargısal, aynı zamanda da kanun ve tüzükler hakkında görüş bildirmek, hükümetin sorduğu konularda mütalâa vermek gibi idari görevleri bulunmaktaydı.

E. 21 Aralık 1938 Tarihli ve 3546 Sayılı Devlet Şûrası Kanunu

- ✓ Devlet Şûrası başbakanlığa bağlıdır. Ancak merkezî idarenin dışında bağımsız bir kuruluştur, mensupları merkezî idare hiyerarşisine bağlı değildir.
- ✓ Dava daireleri ve dava daireleri umumî heyeti bağımsız mahkeme niteliğine sahiptirler, mensupları da hâkimlik teminatından faydalanmaktadırlar.
- ✓ Hukuk yargılama usulünden bağımsız bir yargılama usulü bulunmakla birlikte 3546 sayılı Kanun'un 44.maddesinde yapılan gönderme nedeniyle birçok usûl işleminde 18.6.1927 tarihli Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun genel hükümleri uygulanmaktadır.

Bu dönemde 30.5.1938 tarihli ve 3410 sayılı Kanun'la Askerî Yargıtay'a verilen "asker kişilerin özlük işleri" konusundaki idari yargı görevi 13.7.1953 tarihli ve 6142 sayılı Kanun ile kaldırılarak Danıştay'a geri verilmiştir.

F. 1961 Anayasası

1961 Anayasası'nın 114.maddesiyle idare hukukuna bazı yenilikler getirilmiştir. Bu hüküm doğrultusunda yargı denetimi dışında tutulan "hükümet tasarrufları" kategorisi kalkmış, tüzüklere karşı açılacak olan iptal davaları Danıştay'ın görev alanına girmiş, idari davalarda süre aşımının yazılı bildirim tarihinden başlayacağı hüküm altına alın-

miş, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu ilkesi benimsenerek maddî tazminat davalarına anayasal dayanak getirilmiştir.

G. 31 Aralık 1964 Tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu

1961 Anayasası'nın 140.maddesi uyarınca 521 sayılı Danıştay Kanunu hazırlanmıştır. Danıştay; bir yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir, bağımsızdır. Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece mahkemesidir.

H. 1961 Anayasası'nda 1971 Yılı Değişikliği

Anayasa'nın 140.maddesinin sonuna eklenen fıkra ile asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin yargı denetimini yapmak üzere Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur.

I. 4 Temmuz 1972 Tarihli ve 1602 Sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu

1961 Anayasasının tam açık ifadeler taşımayan 140.maddesi, değişiklikten sonra yürürlüğe giren 1602 sayılı Kanun'da tek dereceli olarak örgütlenmesi, kararlarına karşı başka yerlere, Danıştay'a başvurulamayacağı şeklinde açıkça belirtilmiştir.

J. 12 Eylül 1980 Dönemi: 6 Ocak 1982 Tarihli ve 2575, 2576, 2577 Sayılı Kanunlar

6.1.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile Danıştay'ın kuruluşu, yapısı yeniden ele alınmıştır. Ayrıca 6.1.1982 tarihli ve 2576 sayılı Kanun'la idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Böylece Danıştay'ın yetkileri, görevleri tekrar düzenlenmiştir.

Bu tarihe kadar Danıştay'ı düzenleyen kanunların içinde yer alan idari yargılama usulü ile ilgili hükümler de bu defa Danıştay Kanunu'nun içinde değil, ayrı bir usul kanunu ile düzenlenmiş, böylece 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu Türk idari yargısına girmiştir.

K. 1982 Anayasası

6.1.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer alan hükümler, bu kanunlardan sonra yürürlüğe konulan 7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı 1982 Anayasası'nın temelini oluşturmuşlardır.

L. 1982 Anayasası Döneminde İdari Yargı Mevzuatında Yapılan veya Bu Mevzuatı Etkileyen Değişiklikler

a. Anayasal Değişiklikler

Türkiye’de bu dönemde yürütülen reform çalışmalarına Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği ilişkileri yön vermiştir. Avrupa Konseyi’nin kurucu üyeleri arasında sayılan Türkiye, Konsey tarafından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine (AİHS) 1954 yılında taraf olmuştur.² Taraf ülkelerin AİHS’ye uyumunu denetlemek amacıyla da 1959 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi(AİHM) kurulmuştur. Türkiye AİHM’e bireysel başvuru yetkisini 1987’de, AİHM’nin zorunlu yargı yetkisini ise 1990’da kabul etmiştir.³

2001 yılında Anayasa’ya eklenen bir hükümlerle devlete, işlemlerinde ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtme yükümlülüğü getirilmiştir. Bu değişiklikte şeffaf idarenin sağlanması hedeflenmiştir. Bu hüküm sayesinde kanun yolları, mercileri ve başvuru sürelerinin bilinmemesi sebebiyle ortaya çıkabilecek mağduriyetler önceden giderilecektir.⁴ Bu değişiklik sonrasında Danıştay’ın idari işlemlerde başvurulacak merci ve dava açma süresi doğru bir şekilde belirtilmediği sürece dava açma süresinin başlamayacağı içtihadı ortaya çıkmıştır. ⁵ Ancak bu konuda İdari Dava Daireleri Kurulu⁶ ve Vergi Dava Daireleri Kurulu⁷ arasında bir görüş birliği bulunmamaktadır.

2004 yılında, AİHS gibi temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası sözleşmelerle kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda

- 2 ODYAKMAZ, Zehra- KESKİN, Bayram- GÜZEL, Oğuzhan: “Avrupa Birliği’nin İnsan Hakları Politikası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Yansımaları”, Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, Haziran 2015, s. 16.
- 3 ALADAĞ GÖRENTAŞ, İtir: “Türkiye’de İnsan Hakları: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Yarımlı Asırlık İmtihan”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Haziran 2015, Sayı:29, s.58.
- 4 AKYILMAZ, Bahtiyar, “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:7, Sayı:1-2, Haziran-Aralık 2003, s.146.
- 5 ODYAKMAZ, Zehra- GÜZEL, Oğuzhan: “İyi İdare Hakkı”, Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: VII, Sayı:II, Yıl:Aralık 2017, Ankara Ocak 2018, s.27-28.
- 6 Anayasa’nın 40. maddesinin ikinci fıkrası hükmüne aykırı olarak, işlemlerde kanun yolu, başvuru mercii ve süresinin belirtilmemiş olması, ilgililere belirsiz süreli dava açma hakkı tanımamaktadır. İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 26.02.2020 tarihli ve E. 2019/1839, K. 2020/513 sayılı kararı için bkz. ÇİNARLI, Serkan-DEMİRKOL, Selami- GÜZEL, Oğuzhan- AĞAR, Serkan- AZAK, Kerim: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Emsal Kararları 2020, Ankara 2021, s. 705-709.
- 7 “... idari makamlarca tesis edilen; hangi kanun yollarına, hangi mercilere başvurulacağı hususu ve başvuru süreleri belirtilmemiş olan işlemlerde tebliğ ile dava açma süresi başlamayacak olup bu şekilde tesis edilen işlemlere karşı açılacak davalarda davanın süresinde açılmadığından söz edilemeyecektir.” Vergi Dava Daireleri Kurulu’nun 27.01.2021 tarihli ve E.2020/11, K.2021/11 sayılı kararı için bkz. BALCI, Mustafa: “Ödeme Emirlerinde Anayasanın 40. Maddesi Uygulaması ve İçtihadın Birleştirilmesi Kararı İhtiyacı”, <https://vergialgi.net/odeme-emirlerinde-anayasanin-40-maddesi-uygulaması-ve-ictihadin-birlestirilmesi-karari-ihiyaci> (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

milletlerarası sözleşme hükümlerinin geçerli olacağı kabul edilmiştir.⁸ Bu süreçten sonra AİHM kararları Türk yargı mercileri tarafından esas alınan kararlar haline gelmiştir. 2010 yılında “bilgi edinme hakkı”,⁹ “kamu denetçisine başvurma hakkı”, “kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı”, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı Anayasa’ya eklenmiştir.¹⁰ Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı tanınmasıyla idari yargı kararlarının temel hak ve özgürlükleri ihlal edip etmediği Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilir olmuştur.

2010 yılında yapılan anayasa değişikliğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ve Kamu Başdenetçisi’nin seçim usule de yer almaktadır. Bu Anayasa değişikliği doğrultusunda 2012 yılında kabul edilen bir Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu ve kamu denetçisine başvurma hakkına ilişkin detaylar düzenlenmiştir.¹¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, idarelerin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarını başvuru üzerine inceler, başvuruları haklı bulursa idareye tavsiyede bulunur, bağlayıcı karar alamaz. Kuruma başvuru dava açma süresini durdurmaktadır.¹² Kişisel verilerin korunmasını isteme hakkının ayrıntıları ise 2016 yılında çıkarılan Kanun ile düzenlenmiştir.¹³ Bu Kanun ile kişisel verileri korumaya ilişkin kurallarını yerine getirmek üzere idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğini haiz Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulmuştur.

2017 yılında yapılan ve 2018 yılında referandumla kabul edilen Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir.¹⁴ Bu değişiklikle 1972 yılında faaliyete geçen Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kapatılmıştır. Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimini Anayasa Mahkemesi yapmaktadır. Cumhurbaşkanı kararları ile Cumhurbaşkanıca çıkarılan diğer düzenleyici

8 7/5/2004 tarihli ve 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun için bkz. 22 Mayıs 2004 tarihli ve 25469 sayılı Resmî Gazete.

9 “Bilgi edinme hakkı”, 09/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda yer almaktaydı. ÖZKAN, Gürsel: Demokratik Yönetimin Birinci Adımı Bilgi Edinme Hakkı, Ankara Ağustos 2004, s. V.

10 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun için bkz. 13 Mayıs 2010 tarihli ve 27580 sayılı Resmî Gazete. KARAMAN, Ebru: Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Bireysel Başvuru Yolu, 1. Baskı, İstanbul Nisan 2013, s.111.

11 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu için bkz. 29 Haziran 2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmî Gazete.

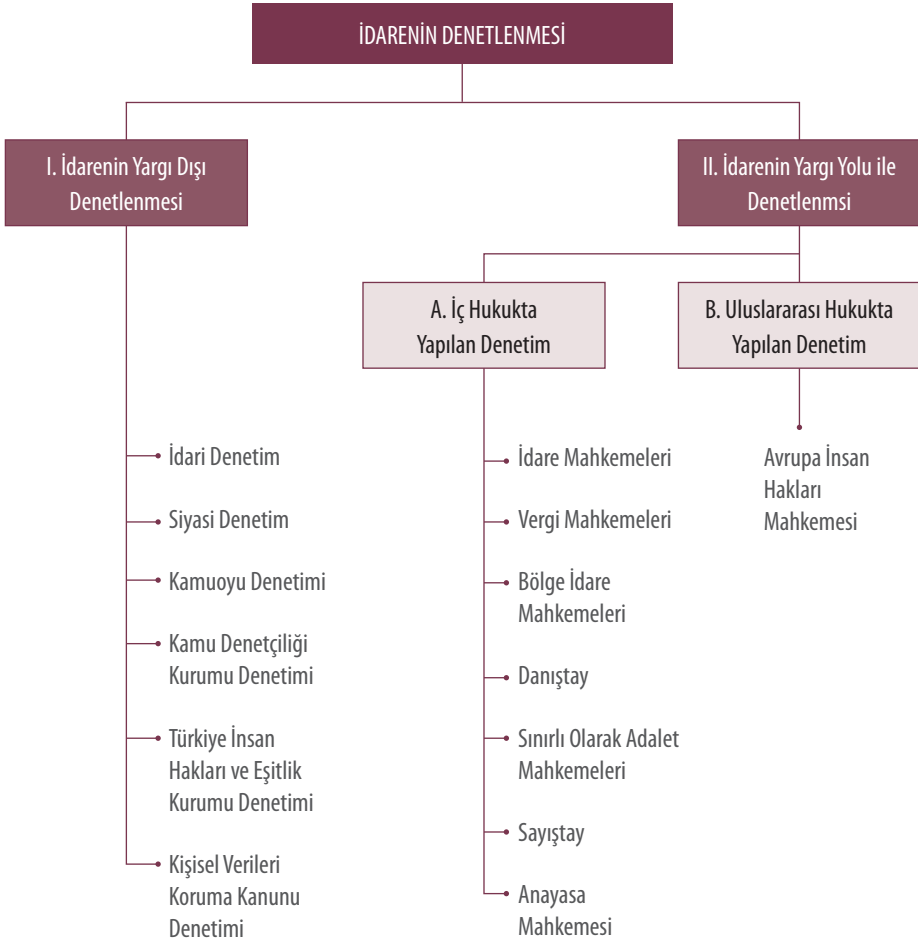
12 ODYAKMAZ, Zehra- ÇINARLI, Serkan- AVCIOĞLU AKSOY, Ezgi: İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara Şubat 2018, s.53,54,56-57; ODYAKMAZ, Zehra-DENİZ, Yusuf- KESKİN, Bayram: “Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Yetkilerinin Sınırlarını Tespit Bakımından ‘Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar’ Kavramının Yorumlanması”, Ombudsman Akademik Dergisi, Yıl:2, Sayı:4, Aralık Temmuz 2016, s.86.

13 24/03/2016 tarihli ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun için bkz. 7 Nisan 2016 tarihli ve 29677 sayılı Resmî Gazete.

14 27/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 11 Şubat 2017 tarihli ve 29976 sayılı Resmî Gazete.

işlemlere karşı açılacak davalarda ise Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görevlidir.¹⁵ Tüm bu açıklamalar ışığında Türk hukuk sisteminde idarenin denetlenmesi yargı dışı (öncesi) ve yargı yolu ile olmak üzere iki şekilde mümkündür.¹⁶ Aşağıdaki şemada detayları belirtilmiştir.

Grafik 1.1. Türk Hukuk Sisteminde İdarenin Denetlenmesi



15 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde için bkz. 9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 3. mükerrer sayılı Resmî Gazete.

16 ODYAKMAZ, Zehra-KAYMAK, Ümit-ERCAN, İsmail: age., s.309-321.

b. İdari Yargı Kanunlarında Yapılan Yakın Tarihli Reformlar

2575, 2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda muhtelif tarihlerde değişiklikler yapılmıştır. Bu bölümde söz konusu değişikliklerin tamamına değil özellikle yakın tarihli ve Türk idari yargılama hukuku açısından önemli olanlarını kısaca açıklayacağız.

aa. İptal davasında dava açma ehliyeti konusunda yapılan değişiklikler

2577 sayılı Kanun'un ilk halinde iptal davasının menfaati ihlal edilenler tarafından açılabilmesi düzenlenmiştir. 1994 yılında yapılan bir değişiklikle¹⁷ iptal davasının çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılacağı öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenlemenin idari yargı denetimini sınırlaması sebebiyle hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığını belirterek iptaline karar vermiştir.¹⁸ Bu karar sonrasında 2000 yılında¹⁹, iptal davasının açılabilmesi için menfaat ihlalini yeterli gören değişiklik yapılarak yasanın ilk baştaki durumuna yeniden dönülmüştür.²⁰

bb. Tam yargı davalarında dava miktarının artırılması

2577 sayılı Kanun uyarınca tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktarın dava dilekçesinde belirtilmesi zorunludur. Bu miktar yargılama giderlerinin (harç ve karşı taraf vekalet ücreti) belirlenmesi açısından önem teşkil etmektedir. Ancak bazı uyuşmazlıklarda miktarın önceden bilinmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle dava açmak isteyenler uyuşmazlığa göre daha düşük ya da daha yüksek bir miktar üzerinden dava açarak hak kaybı yaşamışlardır. Bunun üzerine 2013 yılında Kanun'da yapılan değişiklik²¹ uyarınca, tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktar; harcı ödemek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere artırılabilir.²²

17 10/6/1994 tarihli ve 4001 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun için bkz. 18 Haziran 1994 tarihli ve 21964 sayılı Resmî Gazete.

18 Anayasa Mahkemesinin 21/9/1995 tarihli ve E.1995/27, K.1995/47 sayılı kararı için bkz. 10 Nisan 1996 tarihli ve 22607 sayılı Resmî Gazete.

19 8/6/2000 tarihli ve 4577 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile İdari Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 15 Haziran 2000 tarihli ve 24080 sayılı Resmî Gazete.

20 YOLAL, Halil: Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Dava Açma Ehliyeti, 1. Baskı, İstanbul Eylül 2019, s.71-72.

21 11/4/2013 tarihli ve 6459 sayılı İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 30 Nisan 2013 tarihli ve 28633 sayılı Resmî Gazete.

22 ŞEN, Ömer: Tam Yargı Davalarında Zarar Kavramı ve Tazminat Hesabı, Ankara Haziran 2021, s.135.

cc. Yürütmenin durdurulması konusunda yapılan değişiklikler

2577 sayılı Kanun'un "yürütmenin durdurulması" konusunu düzenleyen 27. maddesi üzerinde birçok değişiklik yapılan bir hükümdür. 2012 yılında yapılan değişiklik²³ ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesi için idarenin savunmasının alınması veyahut da savunma süresinin geçmesi zorunluluğu getirilmiştir. Yine bu düzenleme ile "uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem" terimi Türk idari yargılama hukukuna girmiştir. Söz konusu düzenleme uyarınca bu nitelikteki idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. 2014 yılında yapılan bir değişiklik²⁴ kamu görevlilerinin atanma ve görevlendirmelerine ilişkin işlemlerin "uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem" sayılamayacağı kabul edilmiştir. Bu değişiklik ile yürütmenin durdurulması kararlarının hangi gerekçelerle verildiğinin belirtilmesi zorunlu hale gelmiştir. Ayrıca uyumsuzlukla ilgili kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği ilgili hükme eklenmiştir. "Yürütmenin durdurulması" konusunda yapılan tüm bu değişikliklerin, idari yargı mercilerinin yürütmenin durdurulması kararı vermelerini sınırlandırdığı belirtilmektedir.²⁵

23 2/7/2012 tarihli ve 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun için bkz. 5 Temmuz 2012 tarihli ve 28344 sayılı Resmî Gazete.

24 21/02/2014 tarihli ve 6526 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 6 Mart 2014 tarihli ve 6526 sayılı mükerrer Resmî Gazete.

25 TEKİNSOY, Ayhan: İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması, 1. Baskı, Ankara 2013, s. 95; CANDAN, Turgut: Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Son Değişiklikler ve Yargı Kararları Dikkate Alınarak Güncellenmiş 8. Baskı, Ankara 2020, s.782-783.

dd. Kanun yollarına ilişkin yapılan değişiklikler

Danıştay'ın iş yükünü azaltmak ve içtihat mahkemesi haline getirmek ve belli uyuşmazlıkları niteliği gereği hızlı çözüme bağlamak amacıyla 2014 yılında başka değişiklikler²⁶ de yapılmıştır. Bu değişikliklerle Türk idari yargılama hukukunda itiraz ve karar düzeltme kanun yolu kaldırılmış, istinaf kanun yolu, ivedi yargılama usulü ve merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü getirilmiş, Bölge İdare Mahkemeleri istinaf mahkemelerine dönüştürülmüştür.²⁷ Buna göre idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı kural olarak istinaf yoluna başvurulabilir. Bununla birlikte idare ve vergi mahkemelerinin konusu belli bir miktarı geçmeyen²⁸ vergi davaları, tam yargı davaları ve iptal davaları hakkında verdiği kararlar kesin niteliktedir. Bu kararlara karşı istinaf ya da temyiz kanun yoluna başvurulamayacaktır.²⁹ Ayrıca temyiz kanun yolu da yeniden düzenlenmiştir. 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin belirtilen uyuşmazlıklar, ivedi yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklar ile merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklar için temyiz başvurusunda bulunmak mümkündür.³⁰ 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin belirtilen sınırlı sayıda uyuşmazlık üç dereceli yargılamaya tabidir. Bunun dışındaki uyuşmazlıklar, -dava miktarı sebebiyle kesin nitelikte olanlar dışında- iki dereceli yargılamaya tabidir. Kanun yoluna ilişkin değişiklikler, bölge idare mahkemelerinin tüm yurttaki faaliyetine geçtiği 20 Temmuz 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir.³¹ Daha sonra da birçok davanın istinaf incelemesinde kesinleşecek olması sebebiyle³² Danıştay'da daire sayısının en geç altı yıl içerisinde ona indirileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır.³³ Bu değişiklikler sonrasında Türk idari yargılama hukukunda kanun yolları aşağıdaki gibidir.

26 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 28 Haziran 2014 tarihli ve 29044 sayılı Resmî Gazete; 10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun için bkz. 11 Eylül 2014 tarihli ve 29116 mükerrer sayılı Resmî Gazete.

27 ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye Mukayeseli Bir Deneme), Ankara Aralık 2017, s. 238; AVCI, Mustafa: İdarî Yargılama Usûlündeki Son Yenilikler ve İdarî Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Ankara 2017, s.92; HASBUTCU, Sebahattin Taha: İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Ankara Haziran 2016, s. 27.

28 2021 yılı itibariyle bu miktar 7630 TL'dir.

29 ÇINARLI; Serkan: İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, Üçüncü Baskı, Ankara Şubat 2020, s. 71.

30 BOZ, Selman Sacit-TETİK, Ahmet Talha-BÖLÜKBAŞI, Mustafa Oğuzhan- NACAK, Mehmet: Türk İdari Yargılama Hukukunda Temyiz, Ankara Mart 2021, s.73.

31 ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye Mukayeseli Bir Deneme), age., s. 238.

32 BİLGİN, Hüseyin: İdari Davalar ve Çözüm Yolları, Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara Temmuz 2020, s. 61-62.

33 1/7/2016 tarihli ve 6723 sayılı Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. 23 Temmuz 2016 tarihli ve 29779 2. mükerrer sayılı Resmî Gazete.

Grafik 1.2. Türk İdari Yargı Hukukunda Kanun Yolları

EK C - Türk İdari Sistemine Yönelik Çözüm Önerileri ve Uluslararası Uygulamalar (Çalıştay, Aralık 2022)

Danıştay ve Adalet Bakanlığının Sunduğu Öneriler

DANIŞTAYIN ÖNERİLERİ

Danıştay Başkanlığının, Türk idarî yargı sistemine ilişkin önerileri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. *2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun gözden geçirilmesi.* Şimdiye kadar yirmi altı kez değişiklik geçiren ve günün ihtiyaçlarına cevap vermesi güçleşen Kanun'un, bütüncül bir şekilde yeniden ele alınması gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda katılımcıların dikkatine arz edilen hususlar şöyledir:
 - ✔ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 31. maddesinde Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na (HMK) atıfta bulunulan hususların idarî yargılama hukukunun özellikleri dikkate alınmak suretiyle müstakilen düzenlenmesi.
 - ✔ Mevcut ivedi yargılama usulünün temel haklara ilişkin (sınır dışı etme, yıkım kararı gibi) konularda yeterli yargısal korunma sağlayacak şekilde genişletilmesi.
 - ✔ Duruşmaların, tutanak tutulması ve görüntülü / sesli kayıt alınması gibi yöntemlerle daha etkin hale getirilmesi.
 - ✔ Özellikle maddî vakıya ilişkin tespitlerin önem arz ettiği davalar bakımından yargıca re'sen tanık deliline başvurma imkânı tanınması.
 - ✔ İlk incelemenin bir yargısal aşama hâline getirilerek bir kararla tamamlanacağına öngörülmesi ve tekemmül aşamasına verilecek bu karardan sonra geçilmesi.
2. *İdari Usul Kanunu'nun hazırlanması.* Bu kapsamda Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarih ve 77-31 sayılı "Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması Hakkında Karar"ındaki idari usul ilkelerini hayata geçirecek bir kanunun idarî yargı sistemine sağlayacağı faydalarından bahisle, özellikle idarî işlemlerde gerekçe zorunluluğunun getirilmesi ihtiyacı vurgulanmıştır. Fransa'da zımnî ret yerine zımnî kabul esasının benimsenmiş olmasına da ayrıca dikkat çekilmiştir.
3. *Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin geliştirilmesi.* Kamu hukuku ilişkilerinin kendine özgü yapısı ve hukuka uygunluk denetimi yapan idarî yargının kamu yararını gerçekleştirme işlevi göz önünde tutulmak kaydıyla, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin geliştirilmesi lüzumuna dikkat çekilerek şu öneriler getirilmiştir:

- ✓ Mevcut idarî başvuru yollarının (İYUK m. 10, 11 ve 13) işler hâle getirilmesi.
 - ✓ Tam yargı davalarında sulh konusunu düzenleyen 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK), komisyonların daha rahat ve yargısal içtihatlarla uyumlu karar almasını temin edecek şekilde değiştirilmesi.
 - ✓ İdari uyuşmazlıklar bakımından, Almanya'daki uzlaştırmacı hâkim uygulaması model alınarak, uzlaştırma müessesesinin benimsenmesi.
4. *Grup dava uygulamasının getirilmesi.* İş yükünü azaltan, usûl ekonomisine katkı sunan ve içtihat birliğini sağlayan bir yöntem olarak grup dava uygulamasının ihdas edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda; grup dava uygulamasını mahkemenin takdirine bırakan ve ortada aynı idari işlemin hukuka aykırılığı iddiasıyla açılmış, aynı hukukî korumanın talep edildiği, aynı mahkemenin görev/yetki alanına giren ve aynı yargılama usulüne tabi en az yirmi bir davanın bulunması şartını getiren Almanya örneğinin daha uygun olacağı ifade edilmiştir.
 5. İçtihat aykırılıklarının önlenmesi. Hukukî güvenlik ilkesinin gerçekleşmesi açısından, benzer maddî olaylardan ve hukukî durumlardan kaynaklanan davalarda birbirine aykırı kararların verilmesinin mümkün olduğunca engellenmesi lüzumuna vurgu yapılmıştır. Bu amaçla idari yargı bünyesinde başlatılan içtihat paylaşımı toplantılarından örnekler verilmiştir.
 6. *Diğer hususlar.* Danıştay Başkanlığı ayrıca; idari yargıda ihtisaslaşmanın önemine, hâkimler açısından hizmet içi eğitimlere katılımın özendirilmesi gerekliliğine ve tetkik hâkimliğine yapılacak atamalarda hizmet süresi sınırının aranmayacağına ilişkin Danıştay Kanunu hükmünün (Geçici Madde 21) yeniden uzatılması ihtiyacına dikkat çekmiştir.

ADALET BAKANLIĞININ ÖNERİLERİ

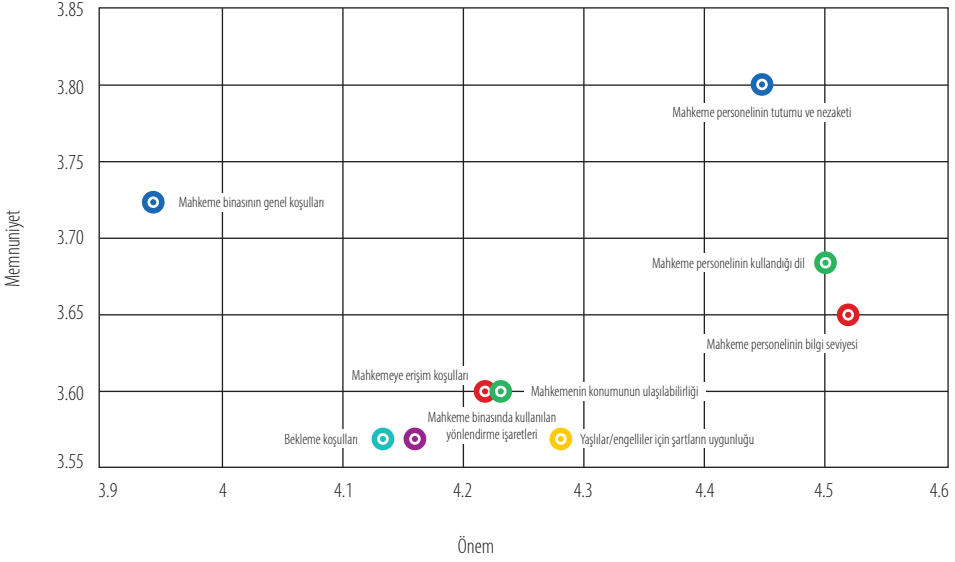
Adalet Bakanlığının, Türk idarî yargı sistemine ilişkin önerileri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. İYUK m. 16 hükmünde değişiklik yapılarak, idari davalarda replik-*düplik cevap sürelerinin otuz günden on beş güne düşürülmesi.*
2. İdari yargıda duruşma davetiyesinin duruşma gününden en az otuz gün önce taraflara gönderilmesini öngören İYUK m. 17/5 hükmünde değişiklik yapılarak bu sürenin on beş güne düşürülmesi.
3. *Tam yargı davalarında Adli Tıp Kurumu'nun rolüne ilişkin öneriler.* Bu kapsamda Adli Tıp Kurumu'nda yer alan adli tıp uzman sayısının artırılması, hastanelerin kayıtlı bilgilerinin veya veri tabanlarının Adli Tıp Kurumu'na açılması ve üniversitelerin tıp fakültesi hastanelerine resmi bilirkişi sıfatının tanınması önerilmiştir.

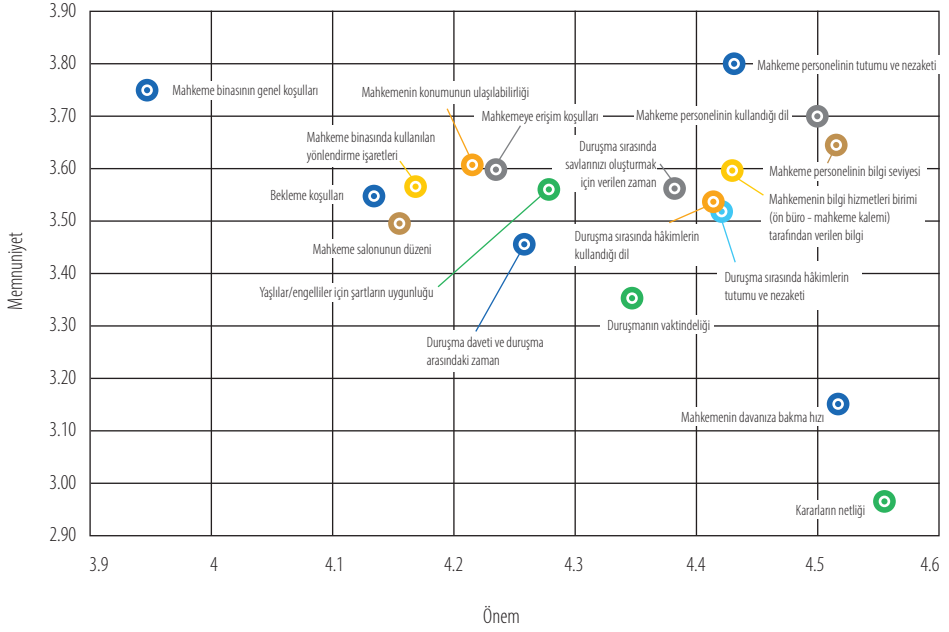
4. İdari yargı hâkim adaylarının mahkeme stajlarının "idare mahkemesi hâkim adayı" ve "vergi mahkemesi hâkim adayı" şeklinde ayırım yapılarak gerçekleştirilmesi.
5. *Tutanak tutma ve kayıt altına alma suretiyle idari yargıda duruşmalara nitelik kazandırılmasına yönelik yasal düzenleme yapılması.*
6. *Görevsiz veya yetkisiz mahkemede yapılan duruşmalarla ilgili olarak, dava dosyasının yetkili ve görevli mahkemeye gelmesi üzerine yeniden duruşma yapılıp yapılmayacağı'nın mevzuata yazılması suretiyle uygulama farklılıklarının giderilmesi.*
7. İYUK m. 26/3 hükmünde davanın açılmamış sayılmasına karar verilebilmesi için öngörülen bir yıllık bekleme süresinin altı aya düşürülmesi
8. İYUK m. 45/5 hükmünde, Bölge İdare Mahkemelerinin hangi durumlarda ilk derece mahkemesine gönderme / iade kararı verebileceği hususunun netleştirilmesi.
9. İstinaf dairesine intikal eden dava dosyaları üzerinde ilk inceleme yapılması hususunun yasal dayanağa kavuşturulması.
10. *Mahkemece usulden verilen kararların istinaf dairesince öncelikli olarak incelenmesi hususunun yasal dayanağa kavuşturulması.*
11. *Bağlantılı dosyaların farklı kanun yollarına ve kesinlik sınırına tabi olmasının getirdiği sorunları gidermek için yasal düzenleme yapılması.*
12. *Tek hâkim tarafından görülen ve kesin hüküm sınırında kalan davalarda, hâkim tarafından verilen yürütmenin durdurulması istemi hakkındaki kararlara yapılan itirazın bölge idare mahkemeleri tarafından incelenmesinin zorunlu olup olmadığı hususunda yasal düzenleme yapılması.*
13. Yürütmeyi durdurma istemi hakkında verilen kararlara itiraz dosyalarında eksik inceleme nedeniyle bölge idare mahkemelerinin dosyayı iade edip edemeyeceği sorununun yasal düzenleme yoluyla çözülmesi.

EK D - Mahkeme Kullanıcı Araştırması Sonuçlarına Genel Bakış: Hem Vatandaşların Hem de Avukatların Beklenti ve Memnuniyet Düzeyleri

Mahkeme Kullanıcıları Anketi: Önem-Memnuniyet Karşılaştırması-Vatandaşlar



Mahkeme Kullanıcıları Anketi: Önem-Memnuniyet Karşılaştırması-Avukatlar



Çevrilen Materyaller/Kitaplar (İngilizceye)

Tanım	Durum / Bağlantı
2575 sayılı Danıştay Kanunu https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
2019-2023 Yargı Reformu Stratejisi http://sgb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/23122019162931YRS_TR.pdf	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
2019-2023 Danıştay Stratejik Planı http://www.danistay.gov.tr/kurumsal-21-stratejik-plan.html	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
2019 Danıştay Performans Planı https://www.danistay.gov.tr/upload/5_02_2019_performans_plani.pdf	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
Gaziantep Rehber Materyaller	Tamamlandı: Aralık 2020
İzmir İş Kartları ve İş akış şemaları	Tamamlandı: Aralık 2020
Eğitim Modülleri 1 ila 4 Şablonları	Tamamlandı: Ocak 2021
40 Soruda Ombudsmanlık	Tamamlandı: 4 Ocak 2021
Danıştay İctihat ve İstatistik Birimi hakkında rapor	Tamamlandı: 16 Şubat 2021
659 sayılı KHK'da Değişiklik Önerileri	Tamamlandı: 26 Şubat 2021
Pilot Materyaller hakkında HSK Yorumları	Tamamlandı: 01 Mart 2021
Yol Haritası hakkında HSK Yorumları	Tamamlandı: 02 Mart 2021
Bakana iletilen yasal değişiklik teklifleri	Tamamlandı: 09 Nisan 2021
Danıştay İdari Yargı Komisyonu Makaleleri	Tamamlandı: 02 Şubat 2021
Ulusal Danışmanların Yasal Değişiklik Önerileri	Tamamlandı: 17 Şubat 2021
Pilot Mahkemelerden Alınan 2021 Referans Verisi	Tamamlandı: 26 Nisan 2021

Tanım	Durum / Bağlantı
Fransız Danıştaya Sorular	Tamamlandı: 25 Mayıs 2021
Eğitim modülleri ve ilgili materyaller	Tamamlandı: 15 Haziran 2021
ADR için kanun maddeleri ve yasal değerlendirmeler	Tamamlandı: 15 Haziran 2021
Pilot Uygulama Değerlendirme Formu	Tamamlandı: 15 Temmuz 2021
Danıştay istatistikleri	Tamamlandı: 17 Temmuz 2021
İçtihat farklılıklarını önleme ve giderme usulü	Tamamlandı: 26 Temmuz 2021
Eğitim modülleri oturumları	Tamamlandı: Eylül 2021
Danıştay Yıllık Raporu 2021	Tamamlandı: 22 Nisan 2022
Türkiye Sosyal Güvenlik Kurumu hakkında Rapor	Tamamlandı: 01 Aralık 2021
Fransa Çalışma Ziyareti Raporları	Tamamlandı: 14 Ocak 2022
CEPEJ – Saturn Rehberleri	Tamamlandı: 21 Şubat 2022
Çevre Rehberi	Tamamlandı: 10 Mart 2022
Fransa Çalışma Ziyareti Tamamlama Materyalleri	Tamamlandı: 30 Mayıs 2022
Danıştay İhtiyaç Analizi Raporu	Tamamlandı: 26 Mayıs 2022
Almanya Çalışma Ziyareti Sunumları	Tamamlandı: 27 Mayıs 2022
Almanya Çalışma Ziyareti ile ilgili Belgeler	Tamamlandı: 27 Mayıs 2022
Almanya Uzlaşma Usulleri	Tamamlandı: 07 Haziran 2022
Almanya Mahkeme Ücretleri	Tamamlandı: 07 Haziran 2022

Çevrilen Materyaller/Kitaplar (Türkçeye)

Tanım	Durum / Bağlantı
İdare ve Siz El Kitabı	Tamamlandı: 15 Nisan 2020 AK internet sitesinde yayımlandı https://rm.coe.int/the-administration-and-you/16808eb47e
Hâkimlerin Uzmanlaşması hakkında 15 No.lu CCJE Görüşü (2012)	Tamamlandı: 14 Mayıs 2020 CCJE internet sitesinde yayımlandı: https://rm.coe.int/ccje-opinion-15-turkish/16809e4ef2
Fransa Çalışma Ziyareti Hakkında Rapor	AK Ankara internet sitesi: https://www.coe.int/tr/web/ankara/-/asasasaas
Ulusal Danışmanın Hazırladığı AUÇ Raporu	Tamamlandı: 27 Temmuz 2020
İdari Yargıda Avrupa Adil Yargılanma Standartları hakkında Emsal Kararlar Kitabı	Tamamlandı: 22 Eylül 2020
AUÇ Fransız İdari Yargısı ve AUÇ Raporları	Tamamlandı: 23 Eylül 2020
Fransız AUÇ Kanun Maddeleri	Tamamlandı: 28 Eylül 2020
CEPEJ Mahkeme Kullanıcıları Memnuniyet Anketleri	Tamamlandı: 7 Ekim 2020
Ombudsman Kurumu Hakkında AK Yayını	Tamamlandı: 15 Ekim 2020
Fransa İdari Yargı İstatistikleri	Tamamlandı: 26 Ekim 2020
Fransa'da Kentleşme Konusunda Arabuluculuk	AK Ankara internet sitesinde yayımlandı: https://rm.coe.int/protection-promotion-and-development-of-the-ombudsman-institution/1680a13325
Geleceğin İdari Yargısı Hakkında Düşünceler	Tamamlandı: 18 Ocak 2021
Ombudsmanlık Kurumu Hakkında Karşılaştırmalı Rapor Taslağı	Tamamlandı: 25 Ocak 2021
Ombudsmanlık Kurumu hakkında Rehber İlkeler Taslağı	Tamamlandı: 25 Ocak 2021
Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Artırılmasına İlişkin Öneriler Raporu Taslağı	Tamamlandı: 24 Şubat 2021
AUÇ Webinar Raporu	Tamamlandı: 26 Şubat 2021
CEPEJ yargı istatistikleri kılavuzu (GOJUST)	Tamamlandı: 06 Mart 2021
EİA Raporu metodoloji	Tamamlandı: 12 Mart 2021
CEPEJ Saturn Rehberi	Tamamlandı: 26 Mayıs 2021

Tanım	Durum / Bağlantı
CEPEJ Mahkemeler ve Savcılık Makamları için Medya ve Halkla İletişim Rehberi	Tamamlandı: Haziran 2021
Eğitim Metodolojisi Kılavuzu	Tamamlandı: 14 Haziran 2021
Fransız pilot idari yargı usulleri	Tamamlandı: 14 Haziran 2021
Conseil d'Etat kararları	Tamamlandı: 15 Haziran 2021
ADR için gerekli kararlar	Tamamlandı: 15 Haziran 2021
Türk Emsal Kararlar Kitabı için AIHM İlgili Kararları	Tamamlandı: 30 Temmuz 2021
Bavyera'da AUÇ	Tamamlandı: 01 Eylül 2021
Ara Değerlendirme Raporu	Tamamlandı: 01 Eylül 2021
Adli Zaman Yönetimi için CEPEJ Saturn Kılavuzu	Tamamlandı: 15 Eylül 2021

Çevrilen Tavsiye Kararları ve Resmi Kararlar (Türkçeye)

Tanım	Durum / Bağlantı
CM/Rec (2015)5 _ istihdam bağlamında kişisel verinin işlenmesi	Tamamlandı: Şubat 2021-18 Ekim 2021'de yayımlandı Türkçe çevirilere bağlantı: CM/Rec(2015)5TR https://rm.coe.int/istihdam-uygulamalar-kapsam-nda-kisisel-verilerin-isleme-tabi-tutul-mas/1680a4397b
CM/Rec(2010)13_ profillemeye bağlamında kişisel verilerin otomatik işlenmesine ilişkin olarak bireylerin korunması	CM/Rec(2010)13TR https://rm.coe.int/profillemeye-uygulamalar-kapsam-nda-kisisel-verilerin-otomatik-isleme/1680a4396d
CM/Rec(2007)4_ yerel ve bölgesel kamu hizmetleri	CM/Rec(2007)4TR https://rm.coe.int/yerel-ve-bolgesel-kamu-hizmetleri-hakk-nda-uye-devletlere-yonelik-cm/1680a4396b
CM/Rec(2004)20_ idari işlemlerin yargısal incelemesi	Rec(2004)20TR https://rm.coe.int/idari-islemlerin-yarg-denetimine-iliskin-olarak-uye-devletlere-yonelik/1680a43969
CM/Rec(2000)6_ Avrupa'da kamu görevlilerinin statüsü	Rec(2000)6TR https://rm.coe.int/avrupa-da-kamu-gorevlilerinin-statuse-iliskin-olarak-uye-devletlere/1680a43967
CM/Rec(97)18_ istatistiki amaçlarla toplanan ve işlenen kişisel verilerin korunması	Rec(97)18TR https://rm.coe.int/istatistiksel-amaclarla-toplanan-ve-islenen-kisisel-verilerin-korunmas/1680a43966
CM/Rec(97) 7_ yerel kamu hizmetleri ve kullanıcılarının hakları	Rec(97)7TR https://rm.coe.int/yerel-kamu-hizmetleri-ve-kullanicilarin-haklarina-iliskin-uye-devletlere/1680a43964
CM/Rec(95) 4_ telefon hizmetleri başta olmak üzere telekomünikasyon hizmetleri alanında kişisel verilerin korunması	Rec(97)5TR https://rm.coe.int/tibbi-verilerin-korunmasi-hakkinda-uye-devletlere-yonelik-bakanlar/1680a43952
CM/Rec(89) 8_ idari konularda ihtiyati mahkeme koruması	Rec(95)4TR https://rm.coe.int/r-95-4-sayili-tavsiye-karari-ozelle-telefon-hizmetlerine/1680a4170d
CM/Rec(87) 16_ çok sayıda kişiyi etkileyen idari usuller	Rec(91)10TR https://rm.coe.int/r-91-10-say-l-tavsiye-karari-kamukuruluslarinin-elindeki-kisisel/1680a4394f
CM/Rec(87) 15_ emniyet sektöründe kişisel verinin kullanılmasının düzenlenmesi	Rec(91)1TR https://rm.coe.int/idari-yaptirimlar-hakkinda-uye-devletlere-yonelik-bakanlar-komitesi/1680a4394d

Tanım	Durum / Bağlantı
CM/Rec(84) 15_kamu yükümlülüğü	Rec(89)8TR https://rm.coe.int/idari-konularda-gecici-mahkeme-korumasina-iliskin-uye-devletlere/1680a4394c
Res(77) 31_kamu idarelerinin işlemlerine karşı bireylerin korunması	Rec(87)16TR https://rm.coe.int/cok-sayida-kisiyi-etkileyen-idari-usuller-hakkinda-uye-devletlere/1680a43934
CM/Rec(91)10_kamu kurumlarının elindeki kişisel verilerin üçüncü taraflara iletilmesi	Rec(87)15TR https://rm.coe.int/r-87-15-sayili-tavsiye-karari-polis-sektorunde-kisisel-verilerin/1680a43933
CM/Rec(91)1_idari yaptırımlar	Rec(86)1TR https://rm.coe.int/tavsiye-karari-no-r-86-1-sosyal-guvenlik-amaciyla-kullanilan-kisisel/1680a43932
CM/Rec(86)12_mahkemelerdeki aşırı iş yükünü önlemek ve azaltmak için tedbirler	Rec(85)13TR https://rm.coe.int/tavsiye-karari-no-r-85-13-ombudsman-kamu-denetligi-muessesesi/1680a43931
CM/Rec(86)1_sosyal güvenlik amacıyla kullanılan kişisel verilerin korunması	Rec(84)15TR https://rm.coe.int/r-84-15-sayili-tavsiye-karari-kamu-sorumlulugu-ile-ilgili-uye/1680a43930
CM/Rec(85)13_ombudsmanlık kurumu	Rec(80)2TR https://rm.coe.int/tavsiye-karari-no-r-80-2-idari-makamlarca-takdir-yetkisi-kullanmasi/1680a43919
CM/Rec(80)2_idari makamların takdir yetkisini kullanması	Res(85)8TR https://rm.coe.int/85-8-sayili-karar-uye-devletlerin-ombudsmanlarinin-kendi-aralarinda/1680a4398e
Res(85)5_ üye devletlerin ombudsmanlarının kendi aralarında ve Avrupa Konseyi ile iş birliği	Res(78)8TR https://rm.coe.int/adli-yardim-ve-danismanlik-hakkinda-karar-78-8/1680a43980
Res(78)8_adli yardım ve tavsiye	Res(77)31TR https://rm.coe.int/idarenin-islemleri-karsisinda-bireyin-korunmasi-hakkinda-77-31-sayili/1680a4397f
Res(76)5_hukuk, ticari ve idari davalarda adli yardım	Res(76)5TR https://rm.coe.int/76-5-sayili-karar-medeni-ticari-ve-idari-konularda-adli-yardima-ilisk/1680a4397c
CM/Rec(97) 5_tıbbi bilginin korunması	

Çevrilen Materyaller (Türkçeye)

Tanım	Durum / Bağlantı
Danıştay Yıllık Raporu 2021	Tamamlandı: 22 Nisan 2022
Türkiye Sosyal Güvenlik Kurumu hakkında Rapor	Tamamlandı: 01 Aralık 2021
Fransa Çalışma Ziyareti Materyalleri	Tamamlandı: 14 Ocak 2022
CEPEJ - Saturn Rehberleri	Tamamlandı: 21 Şubat 2022
Çevre Rehberi	Tamamlandı: 10 Mart 2022
Fransa Çalışma Ziyareti Tamamlama Materyalleri	Tamamlandı: 30 Mayıs 2022
Danıştay İhtiyaç Analizi Raporu	Tamamlandı: 26 Mayıs 2022
Almanya Çalışma Ziyareti sunumları	Tamamlandı: 27 Mayıs 2022
Almanya Çalışma Ziyareti ile İlgili Belgeler	Tamamlandı: 27 Mayıs 2022
Almanya Uzlaşma Usulleri	Tamamlandı: 07 Haziran 2022
Kurum içi inceleme bilgi notu	Başladı: Haziran 2022
Almanya mahkeme ücretleri	Tamamlandı: Temmuz 2022-Mayıs 2023
İdari Yargının İyileştirilmesi için Yol Haritası	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
İdari İtiraz Başvurularına İlişkin İyi İdari Uygulamalar Rehberi	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
Nihai Değerlendirme Raporu	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
Türkiye'de İdari Yargıda Alternatif Uyuşmazlık Çözümü ve Diğer Yargı Yetkisi Alanlarından Edinilen Bilgiler	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)
Sempozyum Raporunda yer alan makaleler ve sunumlar	İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi - Avrupa Konseyi Program Ofisi Ankara (coe.int)



This Project is co-funded by the European Union, the Republic of Türkiye and the Council of Europe.
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.



Nihai Değerlendirme Raporu, Ekim 2018 ve 31 Mayıs 2023 tarihleri arasında yürütülmüş olan Türkiye’de “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” AB/AK Ortak Projesi kapsamında hazırlanmıştır. Projenin genel hedefi, idari yargının bağımsızlığının, tarafsızlığının ve etkinliğinin güçlendirilmesi ve toplumsal farkındalığın artırılması yoluyla kamunun idari yargıya olan güvenini artırmaktır.

Bu Nihai Değerlendirme Raporu, Pojenin amaçları doğrultusunda oluşturulan ve yayımlanan raporlar serisinden; Temmuz 2020’de ‘Ön Değerlendirme Raporu ve Nisan 2022’de Ara Dönem İlerleme ve Değerlendirme Raporundan sonraki üçüncü ve son rapordur. Projenin başlangıcında itibaren Türk idari yargı sisteminin derinlemesine incelenmesi tüm süreç boyunca devam etmiş ve hazırlanan tüm raporlara yansıtılmıştır. Bu rapor aynı zamanda Türkiye’deki paydaşlarla yapılan görüşmeleri, proje kapsamında görevlendirilen ulusal ve uluslararası uzmanlar tarafından hazırlanan çeşitli raporları ve uluslararası işbirliği kapsamında yapılan çalışmaların raporlarını da dikkate almaktadır.

Nihai Değerlendirme Raporu aşağıdaki konulara genel bir bakış sağlamaktadır:

- Sisteme ilişkin ilk gözlemler ve projenin ilk aşamalarında gerçekleştirilen derinlemesine inceleme çalışması sırasında paydaşlardan alınan geri bildirim
- Proje devam ederken Türkiye’deki yetkili makamların getirdiği ilgili reformlara dair açıklamalar
- Proje faaliyetlerine ve proje çıktılarına genel bir bakış
- Nisan 2022’de başlatılan ‘İdari Yargı Sisteminin İyileştirilmesi için Yol Haritası’ adlı çalışmaya verilen destek ve kaydedilen ilerleme ve projeden sonra da kalacak belge olarak yayımlanan güncellenmiş Yol Haritası hakkında görüşler
- Reform ve proje faaliyetlerinin sürdürülebilirliğine ilişkin öneriler

İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa finanse edilmekte ve Avrupa Konseyi (AK) tarafından yürütülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Projenin nihai faydalanıcısıdır. Bu Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

TUR



www.coe.int/tr/web/ankara



Avrupa Konseyi Avrupa kıtasının önde gelen insan hakları kuruluşudur. Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği’nin tüm üyeleri dahil olmak üzere, 46 üye ülkeden oluşmaktadır. Tüm Avrupa Konseyi üyeleri insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü korumaya yönelik Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini imzalamıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Sözleşme’nin üye ülkelerdeki uygulamasını denetler.