



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.



ARA DÖNEM İLERLEME VE DEĞERLENDİRME RAPORU

İDARİ YARGININ ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI VE DANIŞTAYIN KURUMSAL KAPASİTESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ PROJESİ



Ara Dönem İlerleme ve Değerlendirme Raporu,
İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın
Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak
Projesi kapsamında hazırlanmış ve yayımlanmıştır.

Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti
ve Avrupa Konseyi tarafından ortak finanse
edilmekte ve Avrupa Konseyi tarafından
yürütülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Adalet
Bakanlığı, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Projenin
nihai faydalanıcısıdır. Bu Projenin sözleşme
makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

Bu yayın Avrupa Birliği'nin maddi desteği ile
hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla, yazarı Sayın Ray
Birmingham'ın sorumluluğu altındadır ve Avrupa
Birliği'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

Raporun içeriğinde yer alanların sorumluluğu
yalnızca yazara aittir ve hiçbir şekilde
Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi veya Türkiye
Cumhuriyeti'nin görüşlerini veya resmi politikasını
yansıtır şekilde yorumlanmamalıdır.

Raporun orijinali, Avrupa Konseyi uluslararası
uzmanı Sayın Ray Burningham tarafından
İngilizce dilinde hazırlanmıştır. Bu Rapor, Avrupa
Konseyinin düzenlemeleriyle Türkçe diline
çevrilmiş ve yalnızca çevirmenin sorumluluğu
altında yayınlanmıştır. İngilizce baskısı: Interim
Progress and Assessment Report

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 dahil olmak üzere, elektronik (CD-Rom,
internet, vb.) ya da mekanik olarak, herhangi bir
biçimde ya da araçla çoğaltılamaz ya da iletilemez.

Kapak fotoğrafları: Adobestock.com
Kapak tasarımı ve düzeni: Ceket Medya
© Avrupa Konseyi, Nisan 2022
Şartlar altında Avrupa Birliği'ne lisans verilmiştir.
Basım yeri: Ankara
Baskı: Tam Pozitif Reklamcılık ve Matbaacılık
İç ve Dış Tic. Ltd. Şti.



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.



ARA DÖNEM İLERLEME VE DEĞERLENDİRME RAPORU

Ray Burningham

İDARİ YARGININ ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI VE DANIŞTAYIN KURUMSAL KAPASİTESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ PROJESİ





İÇİNDEKİLER

GİRİŞ3

1. ARA DÖNEM İLERLEME VE DEĞERLENDİRME RAPORU	3
2. COVID-19 PANDEMİSİ VE PROJENİN REVİZE ZAMAN ÇİZELGESİ	4
3. PİLOT MAHKEMELER.....	5
4. ÖN DEĞERLENDİRME RAPORU'NUN YAYIMLANMASINDAN SONRAKİ GELİŞMELER	5
5. İDARİ YARGININ İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN YOL HARİTASI	12

ARA DÖNEM DEĞERLENDİRME VE YOL HARİTASI İLERLEME DURUMU 13

I. ARA DÖNEM İLERLEME VE DEĞERLENDİRME RAPORU'NUN YAPISI	13
II. İDARİ YARGI MAHKEMELERİNİN İŞ YÜKÜNÜN AZALTILMASI	13
1. Kamu İdaresinde İyi Karar Alma ve Kurum İçi İnceleme.....	13
2. Alternatif Uyuşmazlık Çözümlerinin Teşvik Edilmesi	19
3. İdari Yargılama Usulünün Sadeleştirilmesi ve Etkinliğinin Artırılması	29
III. İNSAN KAYNAKLARI: MESLEKİ KAPASİTENİN ARTIRILMASI.....	33
IV. KALİTE, PERFORMANS VE VERİMLİLİĞİN ARTIRILMASI	40
V. ADALETE ERİŞİMİN KOLAYLAŞTIRILMASI VE HİZMETLERDEN MEMNUNİYETİN ARTIRILMASI	47
VI. DANIŞTAY: KURUMSAL KAPASİTE VE İÇTİHAT BİRLİĞİ.....	56

SONUÇ 61

EKLER..... 65

EK A İdare Mahkemeleri Haritası	65
EK B Bölge İdare Mahkemelerinin Listesi	66
EK C Çevrilen Materyallerin Listesi	69
EK D Vaka Çalışması	71
EK E Toplumsal Cinsiyet İstatistikleri: Danıştay	76
EK F Toplumsal Cinsiyet İstatistikleri: Seçilen Bölge İdare Mahkemeleri	78

KISALTMALAR

AIHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AIHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BİM	Bölge İdare Mahkemeleri
İHEP	İnsan Hakları Eylem Planı
İNHAK	Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı
ÖDR	Ön Değerlendirme Raporu ve Reform Yol Haritasının Hazırlanması için Öneriler
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Projesi
YRS	Türkiye Yargı Reformu Stratejisi

GİRİŞ

Faaliyet A.1.1. İdari Yargı Sisteminin Derinlemesine İncelenmesi

1. ARA DÖNEM İLERLEME VE DEĞERLENDİRME RAPORU

Bu Ara Dönem İlerleme ve Değerlendirme Raporu, bu proje için hazırlanan üç rapordan ikincisidir. İlk rapor olan “Ön Değerlendirme Raporu ve Reform Yol Haritasının Hazırlanması için Öneriler” (ÖDR) Temmuz 2020’de yayımlanmış olup, projenin sonunda bir Nihai Değerlendirme Raporu hazırlanacaktır.

ÖDR’de belirtildiği üzere bu projenin genel hedefi, idari yargının bağımsızlığını, tarafsızlığını ve etkinliğini daha da güçlendirerek ve kamu farkındalığının artırılması ile kamunun idari yargıya güvenini artırmaktır. Bu hedefe, yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını destekleyen ve idari yargı sisteminin ihtiyaçlarına yanıt verebilirliği ile verimliliğini güçlendiren usullerin ve uygulamaların belirlenerek, yürürlüğe konmasında Türk yetkililere destek vermekle ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Projenin aşağıdaki sonuçlara ulaşması beklenmektedir:

Beklenen Sonuç 1: İdari yargının etkililiğinin iyileştirilmesi için yaklaşımlar ve politikaların belirlenmesi, kanıta dayandırılması ve uygulanmasının incelenmesi.

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 uyumsuzluk çözüm (AUÇ) mekanizmalarının uygulamaya konulması.

Beklenen Sonuç 4: BİM’lerin ve Danıştayın dava yönetiminin daha etkili ve etkin hâle getirilmesi yolu ile istinaf/temyiz davalarının görülme sürelerinin kısaltılması ve sistem ve süreçlerde gerekli değişikliklerin yapılması.

Bu rapor, idari yargı sisteminin süregiden incelemesine, proje faaliyetlerinin ilerleme durumuna ve ÖDR’de bahsi geçen İdari Yargının İyileştirilmesi için Yol Haritası 2020-2023 kapsamında mevcut duruma ilişkin bir güncelleme sunmaktadır.

Süregiden Derinlemesine İnceleme ve İdari Yargı Sisteminin Değerlendirilmesi

Ön Değerlendirme Raporu'nun yayımlanmasından bu yana, projenin başı itibarıyla başlatılan Türk idari yargı sisteminin derinlemesine incelenmesine devam edilmiş ve paydaşlarla yapılan görüşmeler ve araştırmalar bu raporun içeriğine katkıda bulunmuştur. Ek görüşmelerin yapıldığı paydaşlar şunları içermektedir:

- Sayıştay
- Kamu Denetçiliği Kurumu
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
- İdare mahkemelerinde deneyim sahibi avukatlar
- Danıştay
- Hukuk akademisyenleri
- Çeşitli kamu idarelerinden temsilciler

Proje ekibi ile proje faydalanıcısı olan Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü ve Danıştay arasında yakın iş birliği devam etmiştir.

Bu rapor için gözden geçirilmiş olan ÖDR Ek C'de listelenenlere ek olarak İngilizceye çevrilmiş olan belgeler şunları içermektedir:

- Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu 2020 Faaliyet Raporu
- Danıştay İdari Yargı Komisyonunun Seçili Raporları
- İnsan Hakları Eylem Planı (İHEP) Mart 2021 ve Uygulama Takvimi, Nisan 2021

Bu rapor ayrıca Türk paydaşlarla yapılan webinar görüşmeleri ve projenin çeşitli alanlarında çalışmak üzere görevlendirilen ulusal ve uluslararası uzmanların hazırladığı çeşitli raporları dikkate almaktadır.

2. COVID-19 PANDEMİSİ VE PROJENİN REVİZE ZAMAN ÇİZELGESİ

COVID-19 pandemisinin, proje üzerinde kaçınılmaz olarak ciddi bir etkisi olmuştur ve bir dizi düzenleme gerekmiştir. Proje faaliyetleri, masa başı çalışmalar ve çevrim içi görüşmelerle yürütülmüş olup, proje ekibi, gösterdikleri uyum ve esneklikle projenin ilerlemesinin devamını mümkün kılan tüm paydaşlara müteşekkirdir.

Pandemi esas itibarıyla tüm proje faaliyetlerini etkilemiş olsa da bu raporun geri kalan kısmında, gerçekleştirilen kayda değer ilerlemeye odaklanılacak ve gecikmeler ile güçlüklerle defaten atıf yapmaktan kaçınılacaktır.

Bu raporun yazım sürecinde 21 Aralık 2021 tarihinde sona ermesi planlanan proje, 20 Aralık 2022 tarihine kadar uzatılmıştır.

3. PİLOT MAHKEMELER

ÖDR pilot mahkemelere yönelik bir faaliyet listesi¹ sunmaktaydı ve ardından Adalet Bakanlığı tarafından altı pilot mahkeme belirlendi. Seçilen mahkemeler:

- Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi
- Ankara 2. İdare Mahkemesi
- İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi
- İstanbul 15. Vergi Mahkemesi
- İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi
- Gaziantep 1. İdare Mahkemesi

Proje ekibi, projeye sunmakta oldukları katkılar ve yaptıkları kayda değer miktarda iş için pilot mahkemelerin başkanlarına, hâkimlerine ve personeline müteşekkirdir.

Pilot mahkemelerin faaliyetlerine ilişkin daha ayrıntılı bilgi bu raporun ilerleyen bölümlerinde bulunmaktadır.

4. ÖN DEĞERLENDİRME RAPORU'NUN YAYIMLANMASINDAN SONRAKİ GELİŞMELER

İnsan Hakları Eylem Planı (İHEP), Mart 2021

ÖDR'de belirtildiği üzere, projedeki faaliyetler Mayıs 2019'da kabul edilen Türkiye Üçüncü Yargı Reformu Stratejisinin (YRS) çeşitli alanlarını desteklemektedir. YRS, "2023 Yargı Vizyonu - Güven Veren ve Erişilebilir Bir Adalet Sistemi"ne doğru bir çalışma olup, şunları içermektedir:

- İnsan odaklı hizmet anlayışının geliştirilmesi
- Adalete erişimin kolaylaştırılması
- Hukuki güvenliğin güçlendirilmesi
- Hak ve özgürlüklerin daha etkin korunup geliştirilmesi
- Yargıya güvenin artırılması
- Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının geliştirilmesi

YRS'nin destekleyici amaçları (ve ilgili hedefleri) şunları içermektedir:

- 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 idari yargılamanın sadeleştirilmesi ve etkinliğinin artırılması
- Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin yaygınlaştırılması

1 ÖDR EK F

Mart 2021’de Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı İnsan Hakları Eylem Planı’nı (İHEP) ilan etmiş ve plana ilişkin Uygulama Takvimi 30 Nisan 2021 tarih ve 31749 sayılı Resmi Gazete ile 2021/9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile yayımlanmıştır. Bu projenin hedefleriyle yakından bağlantılı olarak, İHEP’in dokuz amacı şunları 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

Bu amaçlara yönelik olarak toplam 393 faaliyet belirlenmiştir. İHEP, bir Uygulama Takvimi ile desteklenmekte ve her faaliyetin ölçülebilir ve izlenebilir olması hedeflenmektedir. Eylem Planı’nın uygulama dönemi iki yıldır; başka bir deyişle Eylem Planı’nın faaliyetlerinin, 2023’e kadar olan mevcut YRS süresi içinde tamamlanması öngörülmektedir. Bu açıdan İHEP, YRS’nin belirli yönlerini pekiştirmekte ve tamamlamaktadır.

Eylem Planı’nın izlenmesi ve değerlendirilmesi, sorumlu bakanlıklar ve ilgili komitelerden delegelerden oluşan İzleme ve Değerlendirme Kurulu tarafından Cumhurbaşkanlığı koordinasyonunda yapılacaktır. Kurulun sekreteryaya hizmetleri Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı (İNHAK) tarafından yürütülecektir. Eylem Planı’nda belirtilen faaliyetlerden sorumlu bakanlıklar ve kurumların her biri dört ayda bir uygulama raporları hazırlayarak, İNHAK’a gönderir. İNHAK, İzleme ve Değerlendirme Kuruluna Yıllık Uygulama Raporu hazırlamaktan sorumludur. Yıllık Uygulama Raporu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından da değerlendirilecek ve değerlendirmenin sonucu Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilecektir. Yıllık Uygulama Raporu’nun nihai metni Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanacaktır.

YRS’de hâlihazırda idare mahkemeleri üzerinde kayda değer etkisi olma potansiyeli olan çeşitli faaliyetler belirlenmiştir. Bunların arasında tebligata ilişkin sorunların giderilmesi, daha adil kaynak ve dava dağılımını mümkün kılmak üzere iş yükü ölçümünün iyileştirilmesi, idare mahkemelerinin kararlarının daha fazla yayımlanması ve idare mahkemeleri için harç ve ücret sisteminin sadeleştirilmesi bulunmaktadır.

İHEP, YRS’de bulunan bazı faaliyetleri daha da geliştirmekte ve idare mahkemelerine yönelik önemli yeni faaliyetler belirlemektedir:

- İmar ve kamulaştırma konularında ihtisas mahkemelerinin getirilmesi
- Hedef sürelerin iyileştirilmesi
- Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı uyuşmazlıklarda UYAP kullanılmasının mümkün kılınması
- İdareye yapılan başvurularda idarenin cevap verme süresinin 60 günden 30 güne indirilmesi
- İdari yargıda gerekçeli kararın otuz gün içinde yazılması kuralının getirilmesi

Revize bölgesel yapı

Bursa'da 1 Eylül 2021² itibarıyla faaliyete geçmiş olan yeni bir Bölge İdare Mahkemesi kurulmuştur. Faaliyetteki BİM'lerin sayısı bu değişikliklerle dokuza yükselmiştir. Güncellenmiş bir bölgesel harita **Ek A**'da ve her bir BİM'in yargı yetki alanını, her BİM'de yer alan idari ve vergi dava dairesi sayısını ve her ildeki ilk derece mahkemesi sayısını gösteren bir tablo **Ek B**'de sunulmaktadır.

Danıştay, BİM'ler ve idari yargı mahkemeleri iş yükü³

Adli İstatistikler - Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü Eylül 2021'de bir "Adli İstatistikler 2020" Raporu yayımlamıştır ve Danıştay, BİM'ler ve İdare ile Vergi Mahkemelerine ilişkin veriler bu rapor içerisinde alınmıştır.

Adli İstatistikler 2020 Raporu, 2019 Raporu'na kıyasla verinin sunumunda bazı değişikliklere gitmiştir. Bazı veriler daha ayrıntılı olarak sunulmuşken, eski raporlarda yer alan verilerin bazıları 2020'ye yönelik olarak sunulmamıştır. Bunlardan bazıları:

- İdari yargıda hâkim başına düşen dosya sayısı,
- Danıştay, BİM'ler ve idare mahkemelerinde hâkimlerin cinsiyet dağılımı,
- BİM'lerde ortalama yargılama gün sayısı,
- İdare mahkemelerinde dosyaların karara bağlanma oranıdır.

Danıştay - Adalet Bakanlığının yayımladığı 2020 adli istatistiklerine⁴ göre Danıştaya gönderilen dosya sayısı 2016 (istinaf mahkemelerinin kurulduğu yıl) ve 2020 yılları arasında ortalama %54 oranında azalmıştır. Benzer bir düşüş, 2016 yılından sonra Danıştayda karara bağlanan dosya sayısında da gözlemlenmektedir.

Tablo 2: Danıştay Daireleri Dosya Sayısı, 2016-2020⁵

YIL	2016	2017	2018	2019	2020
Gelen Dosya Sayısı	464.377	352.306	305.042	273.937	213.645
Görülen Dava Sayısı	200.019	146.237	140.029	134.603	79.314
Bir Sonraki Yıla Devreden	264.358	206.069	165.013	139.334	134.331
BİM'lerde Ortalama Yargılama Gün Sayısı	327	407	582	670	606

2 Hâkim ve Savcılar Kurulunun 8 Temmuz 2021 tarihli 31535 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 607 sayılı, 7 Temmuz 2021 tarihli kararı uyarınca.

3 İş yüküne ilişkin verilerin incelenmesi, Bordo Araştırma ve Danışmanlık Şirketi tarafından yapılan analizle desteklenmiştir.

4 Adli İstatistikler 2020, Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara, Eylül 2021, s.6.

5 Adli İstatistikler 2020, Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara, Eylül 2021, s.6; Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı 2020 İdari Faaliyet Raporu, s. 132; Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı 2020 İdari Faaliyet Raporu, s.116; Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı 2017 İdari Faaliyet Raporu, s.102.

Danıştayda ortalama karara bağlama süresi 2018 yılında 582'ye ve 2019'da 670'e yükselmiştir. Danıştayın 2019 Yıllık Raporu'na göre bu artışın nedenleri, önceki yıllardan devreden dosyaların kapatılmasına öncelik verilmesi, yeni gelen çalışanların ve yeni hâkimlerin alıştırma süreci ile kıdemli hâkim sayısının az olmasıdır.⁶ Danıştayın 2020 Raporu'na göre, 2020 yılında karara bağlama için ortalama gün sayısı 606 gün olmuştur.⁷ Rapor ayrıca COVID-19 pandemisi kapsamında uygulanan idari izin ve esnek çalışma koşullarının devreden dava sayısı üzerinde etkili olduğunu belirtmektedir.⁸

BİM'ler, idare ve vergi mahkemeleri - BİM'lerin ve ilk derece idare ve vergi mahkemelerinin Adli İstatistikler 2020 uyarınca iş yükü aşağıdaki tablolarda sunulmuştur.

Tablo 3: Danıştay Daireleri Dosya Sayısı, 2016-2020⁹

YIL	2016	2017	2018	2019	2020
Gelen Dosya Sayısı	17.372	53.706	40.565	44.322	58.429
Açılan Dava Sayısı	232.114	262.696	221.961	221.407	234.786
Görülen Dava Sayısı	195.772	275.836	218.187	207.300	201.278
BİM'lerde Ortalama Yargılama Gün Sayısı	60	63	69	86	Veri Yok

Tablo 4: İdare Mahkemelerinde Dosya Sayısı, 2016-2020¹⁰

YIL	2016	2017	2018	2019	2020
Bir Önceki Yıldan Devir	108.510	114.151	97.862	119.547	147.545
Açılan Dava Sayısı	258.072	223.710	211.455	237.805	201.430
Reddedilen Gelen Dosya Sayısı	18.005	17.308	17.476	15.794	12.203
Görülen Dava Sayısı	270.434	257.301	207.237	225.611	219.329
BİM'lerde Ortalama Yargılama Gün Sayısı	147	153	179	201	Veri yok

6 Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı 2019 İdari Faaliyet Raporu, s.116.

7 Adli İstatistiklerde bu sayı 380 olarak belirtilmiştir.

8 Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı 2020 İdari Faaliyet Raporu, s.132.

9 Adli İstatistikler, T.C. Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara s. 281, Adli İstatistikler 2020, T.C. Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara, Eylül 2021, s. 204

10 Adli İstatistikler 2019, T.C. Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara s. 259, Adli İstatistikler 2020, T.C. Adli İstatistikler 2020, Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara, Eylül 2021, s.209.

Tablo 5: Vergi Mahkemelerinde Tablo Sayısı, 2016-2020¹¹

Yıl	2016	2017	2018	2019	2020
Bir Önceki Yıldan Devir	42.432	42.053	49.034	31.447	39.542
Açılan Dava Sayısı	104.410	95.749	90.973	101.804	128.063
Reddedilen Gelen Dosya Sayısı	5.729	5.345	7.483	7.698	5.927
Görülen Dava Sayısı	110.519	94.112	116.042	101.411	117.809
BİM'lerde Ortalama Yargılama Gün Sayısı	138	168	135	121	Veri yok

Bu veriler ışığında, BİM'ler ve ilk derece idari yargı mahkemelerinde davaların görölme süresi 2016 ve 2019 yılları arasında düzenli olarak artarak; BİM'ler için 60 günden 86 güne yükselirken, ilk derece idari yargı mahkemelerinde 147 günden 201'e yükselmiştir. 2020 yılına ilişkin veriler, Adli İstatistikler 2020 Raporu'nda yer almamaktadır.

Rapor ayrıca idare ve vergi mahkemelerinde 2011-2020 arasındaki iş yükü durumunun eğilimine ilişkin geçmiş verisi sunmaktadır. Bu veriler, 2016- 2017 döneminde zirve yaptıktan sonra, bu dönem içerisinde gelen dosya sayısında (bir önceki yıldan devreden, yıl içinde açılan ve Danıştay tarafından bozulan) %8,6'lık bir düşüş olduğunu (2011'de 584.963 dosya, 2020'de 534.710 dosya) göstermektedir.

Bununla birlikte, şu anda dava yükünün ayrıntıları yayımlanmadığından ve herhangi bir dava puanlaması ve iş yükü ölçüm sistemi uygulanmadığından idare ve vergi mahkemelerinin gerçek iş yükü üzerinde dava sayısı başlığındaki değişikliklerde neyin etkili olduğu bilinmemektedir. Diğer bir deyişle idare ve vergi mahkemelerince bakılan farklı dava türlerinde iş yükü eğiliminin ya da mahkemede her bir kategori için iş hacminin ne olduğu bilgisi bulunmamaktadır.

Dördüncü Yargı Reformu Paketi

İHEP'te, idareye yapılan başvurularda idarenin cevap verme süresinin 60 günden 30 güne indirilmesi, idari yargıda gerekçeli kararın otuz gün içinde yazılması kuralının getirilmesi gibi süre sınırlarındaki değişiklikler 8 Temmuz 2021 tarih ve 7331 sayılı "Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 4. Yargı Reform Paketiyle kanunlaştırılmıştır.¹²

2021'in sonuna doğru Beşinci Yargı Reformu Paketi'nin açıklanması beklenmektedir.

11 Adli İstatistikler 2019, T.C. Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara s. 269, Adli İstatistikler 2020, T.C. Adli İstatistikler 2020, Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara, Eylül 2021, s.213.

12 14 Temmuz 2021 tarihli 31451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu

Bu başlık altında yer alan bilgiler aşağıda belirtilen Komisyonun umuma açık internet sitesinden edinilmiştir.¹³

İnceleme Komisyonu Faaliyet Raporu - ÖDR'de belirtildiği üzere, idari yargı sistemi üzerinde Türkiye'de 2016 yılında yaşanan darbe girişimini müteakip alınan olağanüstü hâl tedbirlerinden kaynaklanan kayda değer baskı olmuştur. ÖDR'de Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonundan kısaca bahsedilmektedir. Bu Komisyon, kanun hükmünde kararnameler kapsamında gerçekleştirilen işlemleri incelemek üzere başlangıçta iki yıllığına, Mayıs 2017'de kurulmuş idari bir organ olup, şu işlemlere bakmaktadır:

- Kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarma ya da ilişkin kesilmesi,
- Öğrencilikle ilişkin kesilmesi,
- Dernekler, vakıflar, sendika, federasyon ve konfederasyonlar, özel sağlık kuruluşları, özel öğretim kurumları, vakıf yükseköğretim kurumları, özel radyo ve televizyon kuruluşları, gazete ve dergiler, haber ajansları, yayınevleri ve dağıtım kanallarının kapatılması,
- Emekli personelin rütbelerinin alınması,
- Olağanüstü hal kapsamında yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnamelerle gerçek veya tüzel kişilerin hukuki statülerine ilişkin olarak doğrudan düzenlenen işlemler.

İnceleme Komisyonu Türkçe ve İngilizce dillerinde Aralık 2020 ve Aralık 2021'de iki Faaliyet Raporu yayımlayarak, çalışmalarına ilişkin daha fazla bilgiyi erişilebilir kılmıştır.

Komisyon, 685 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş ve görevleri 7075 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle düzenlenmiştir. Komisyon yukarıda listelenen işlemlere ilişkin başvuruları değerlendirerek, karar verir ve Komisyon kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Kurulunca belirlenen Ankara İdare Mahkemeleri nezdinde dava açılabilir. Bu gelişmenin öncesinde, olağanüstü hal işlemlerinden olumsuz etkilenen vatandaşların kamu idaresinin işlemlerinin kurum içi incelemesi veya kararı veren mahkemelerin kararlarının yargısal incelemesi gibi bir çözüm yolları bulunmamaktaydı.

Komisyon 7 üyeden oluşmaktadır. Üyelerin üçü kamu görevlileri arasından Cumhurbaşkanı tarafından, bir üye Adalet Bakanlığının merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında çalışan hâkim ve savcılar arasından Adalet Bakanınca, bir üye mülki idare amirleri sınıfına mensup personel arasından İçişleri Bakanınca, birer üye Yar-

¹³ Türkçe: <https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr>
İngilizce: <https://soe.tccb.gov.tr>

gıtayda ve Danıştayda görev yapan tetkik hâkimleri arasından Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından belirlenir. Komisyon üyeleri arasından seçilen mevcut Komisyon Başkanı aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Üyesidir.

Komisyon üyelerinin başlangıçta iki yıllık bir görev süresi olmakla birlikte Türk Ceza Kanunu kapsamında çeşitli suçlardan soruşturma veya kovuşturma başlatılması ve belirli ulusal güvenlik nedenleriyle üyeye karşı Cumhurbaşkanlığınca idari soruşturma başlatılması da dâhil olmak üzere çeşitli nedenlerle bu süreden sonra görevden alınabilirler (7075 sayılı Kanun, 4. mad.).

Komisyonun sekretarya hizmetleri Cumhurbaşkanlığı tarafından yerine getirilir (12. mad.) ve bu hizmetler için diğer dairelerden yaklaşık 240 personel görevlendirilmiştir.

İlgilinin davasına ilişkin olarak Kanun Hükmünde Kararnamenin incelenmesine yönelik Komisyona yapılan başvurular valiliklere ya da kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarılan ya da ilişkisi kesilenlerce, en son görev yapılan kurum veya kuruluşa yapılabilir. Başvurular fiziksel olarak veya dijital ortamda yapılabilir. OHAL tedbiri kapsamında alınan kararda tedbirin gerekçesine yer verilmemiş olan durumlarda başvuru sahipleri kararın incelenmesi için başvuruda bulunabilse de başvurucular genelde spesifik iddialara yanıt verme yetkisini haiz değildir.

Komisyon incelemelerini dosya üzerinden yapar ve başvurunun reddine veya kabulüne karar verilebilir (9. mad.). Başvuru sahiplerinin sözlü duruşma hakkı yoktur. Komisyon görev alanı ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi kamu kurumları ve kuruluşlarından talep edebilir ancak, soruşturmanın gizliliğine ve Devletin sırlarına ilişkin belirli nedenlerle Komisyonla paylaşılmayabilir (5. mad.).

Komisyonun başvuruları incelemeye ilişkin bir dizi yöntemi bulunmakla birlikte cezai soruşturmalar, belirli gizli haberleşme uygulamasının başvuru sahibince kullanılması ve özellikle de belirli bir bankaya (Bank Asya) ilişkin banka hesap geçmişleri de dâhil başvuru sahibinin kendi beyanları da dikkate alınmaktadır.

Komisyon kararının tebliğini müteakip 60 gün içerisinde başvuru sahibi, Hâkimler ve Savcılar Kurulunca belirlenen belirli Ankara İdare Mahkemeleri nezdinde işleme karşı iptal davası açabilir.¹⁴

OHAL kapsamında toplam 131.922 tedbir kararı alınmış olup; bunların 125.678'i kamu görevinden çıkarma, 270'i öğrencilikle ilişkisi kesilme, 2.761'i kapatılan kurum ve kuruluş, 3.213'ü rütbesi alınan personele ilişkindir. Gerçek ve tüzel kişilerin komisyona başvuru hakkı bulunmaktadır.

14 HSK, 19., 20., 21., 22., 23., 24. ve 25. İdare Mahkemelerini (ve 20 Temmuz 2020 itibarıyla 26., 27. ve 27. Ankara İdare Mahkemelerini) Komisyon kararlarına karşı açılan davalara bakmakla görevlendirmiştir. İlk derece mahkemelerinin verdiği kararlara karşı istinaf davalarına bakmak üzere Ankara BİM 7. ve 13. İdari Dava Daireleri (ve 25 Ocak 2021 itibarıyla 14. Dava Dairesi) görevlendirilmiştir.

31 Aralık 2020 itibarıyla Komisyona 126.783 başvuru yapılmıştır. Söz konusu tarihe kadar Komisyon, 120.703 karar vermiş olup, böylece derdest başvuru sayısı 6.080 olmuştur. 2020 yılı sonu itibarıyla derdest başvuru sayısı 14.320'dir.

104.643 başvuru reddedilmiş, 6.060 başvuru kabul edilmiştir. Kabul kararlarından 61'i kapanan kuruluşların (dernek, vakıf, televizyon kanalı) açılmasına ilişkindir.

Komisyonun görev süresi 2020/562 sayılı ve 25 Aralık 2020 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bir yıl ve ardından 21 Ocak 2022 tarih ve 2022/19 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bir yıl daha uzatılmıştır.

5. İDARİ YARGININ İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN YOL HARİTASI

Projenin önemli unsurlarından bir tanesi, sistemin derinlemesine incelemesinde belirlenen çözümlerin uygulanması için bir çerçeve sunabilmek adına İdari Yargının iyileştirilmesi için bir Yol Haritası oluşturmak olmuştur. Projenin Eylem Tanımında belirtildiği gibi, projenin paydaşları ve faydalanıcılarının Yol Haritası'nın geliştirilmesinde ve uygulanmasında tam anlamıyla yer alması ve Yol Haritası'nın yaşayan bir belge olarak, farklı hususlar ve önceliklerin belirlenmesi hâlinde değiştirilmesi hedeflenmiştir.

Yol Haritası'na ilişkin çalışmalar ÖDR'nin yayımlanmasıyla başlamış ve belge, projenin ana paydaşları olan Adalet Bakanlığı, Danıştay, Sayıştay, İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu ile yapılan istişareleri müteakip sonuçlandırılmıştır.

Yol Haritası, Mart 2022'de yayımlanmıştır.

Yol Haritası, paydaş kuruluşların stratejik planlarını dikkate alırken, özellikle de proje faaliyetleri ile YRS ve İHEP arasında karşılıklı ilişkiyi göz önünde bulundurmaktadır.

Yol Haritası'nın giriş bölümünde açıklandığı gibi YRS ve İHEP daha genel olarak mahkeme sistemini hedefleyen ve hukuk ile ceza mahkemelerinin yanı sıra idare mahkemelerini de etkileyecek olan bir dizi faaliyet içermektedir. Bu faaliyetlerin bir kısmı bu projenin kapsamı dışında kalmakta ve bu nedenle de Yol Haritası'nda bunlara yer verilmemektedir. Diğer hâllerde ise mahkemeleri genel olarak etkileyen bazı reformların farklılıklar veya özel koşulları karşılayabilmesi için idare mahkemelerinde uygulamaya yönelik olarak şekillendirilmesi gerekebilir. İdare mahkemelerinin kendine has bazı özellikleri bulunmaktadır. Nispeten daha az sayıda hâkim olması, iş yükünün coğrafi dağılımı ve tüm davalarda en az bir idari makamın davada taraf oluşu bu özelliklerden bazılarıdır. Doğrudan veya dolaylı olarak idare mahkemeleri ile ilgili olan tüm reformlar, başvurmayı kolaylaştırmak ve proje faaliyetleri ile reform öncelikleri arasındaki ilişkiyi vurgulamak adına, Yol Haritası'nda belirtilmiştir.

ARA DÖNEM DEĞERLENDİRME VE YOL HARİTASI İLERLEME DURUMU

I. ARA DÖNEM İLERLEME VE DEĞERLENDİRME RAPORU'NUN YAPISI

Bu Ara Dönem İlerleme ve Değerlendirme Raporu'nun yapısı, aşağıdaki başlıkları kapsayan Yol Haritası'nın yapısını yansıtmaktadır:

- İdari yargı mahkemelerinin 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 etkililiğinin artırılması
- İnsan kaynakları: Mesleki kapasitenin iyileştirilmesi
- Kalite, performans ve verimliliğin artırılması
- Adalete erişimin kolaylaştırılması ve hizmetlerden duyulan memnuniyetin artırılması
- İdari yargılama usulünün sadeleştirilmesi ve etkililiğinin artırılması
- Danıştayın kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi ve içtihat birliğinin teşvik edilmesi

Bu başlıkların her birinin altında Yol Haritası'nın amaçları ve bunları destekleyici faaliyetler listelenmiş ve gerçekleşen ilerleme ile ilgili sorunlar hakkında yorumlar sunulmuştur.

II. İDARİ YARGI MAHKEMELERİNİN İŞ YÜKÜNÜN AZALTILMASI

1. Kamu İdaresinde İyi Karar Alma ve Kurum İçi İnceleme

Bir idari uyuşmazlık yaşayan vatandaşların genel deneyimi, kamu idarelerinin işlemleri ve kurum içi inceleme mekanizmalarının yanı sıra idare mahkemelerindeki deneyimlerinden etkileneceğinden, Yol Haritası da bunu yansıtmaktadır. Aşırı dosya yükünü önlemek için, idare mahkemelerine erişen dosyaların sayısını da azaltmak gerekmektedir ve bu konuda iyileştirilmiş bir idari işlem mekanizması ve kamu idarelerinde erken uyuşmazlık çözümleri önemli bir role sahiptir.

Yol Haritası, şu faaliyetleri içermektedir:

1. Türkiye'deki kamu idarelerinin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda, uluslararası sözleşmeler ve mevzuatta yer alan temel insan hakları ilkeleri ve eşitlik ilkeleri hakkında farkındalıklarının artırılması;
2. İyi idare hakkında Avrupa standartları ve Türk iyi uygulama kılavuzu
3. Kamu idaresi içi incelemeye (üst makam incelemesi) ilişkin Avrupa standartları hakkında farkındalığın artırılması (2577 sayılı Kanun / 11. Mad.)
4. Vatandaşların, çelişkili bir idari işleme karşı kurum içi inceleme (üst makam incelemesi) hakkı konusunda farkındalıklarının artırılması
5. Kamu idarelerinin "kamu zararı" uygulamaları anlayışına ilişkin mahkemelelerin gereksiz iş yükünü azaltmak için uyuşmazlık çözümü ve fırsatları hakkında Sayıştayla istişare

İdari işlemlerin kurum içi incelenmesi

ÖDR'de şu şekilde ifade edilmektedir:

"İdari işlemlerin kurum içi incelemesi müessesine ilişkin yasal bir hüküm bulunmaktadır ancak müessese etkin olarak kullanılmamaktadır." 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinde diğerlerinin yanı sıra şu ifade bulunmaktadır:

"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."

Ancak görüşme yapılanlar kurum içi inceleme haklarının farkında olmadıklarını ve bu incelemelerin/tekrar değerlendirmelerin aslında keyfi olarak ve kamu idaresindeki yetkililerin inisiyatifleriyle gerçekleştiğini bildirmişlerdir. İdari inceleme sürecinin çok nadiren kamu idarelerinin kararlarını değiştirmesiyle sonuçlandığı da ifade edilmiştir. Kurum içi incelemeye yaklaşımın keyfi ve kısmi ise bunun, yargılama öncesi uyuşmazlık çözümünün olmaması ve mahkemeler için yüksek bir iş yüküne katkıda bulunan bir unsur olması muhtemeldir. Madde 11 inceleme ve olası itiraz için süreyi uzattığından, bu bireylerin hakkaniyetli karar ve makul sürede etkili yasal yollara başvurma hakkını etkiliyor gibi görünmektedir.

Yol Haritası, idari işlemlerin kurum içi incelenmesi konusunda Avrupa standartları hakkında kamu idarelerinde farkındalığı artırmayı ve vatandaşların aleyhlerindeki bir idari işlemi üst makam incelemesine sunma hakları konusunda bilgilerini artırmayı hedeflemektedir.

Kurum içi inceleme süreçlerinin iyileştirilmesinin, gereksiz davaların önüne geçmek suretiyle idare mahkemelerinin iş yükünü azaltması beklenmektedir. Kurum

içi inceleme usullerinden edinilen deneyimle kamu idarelerinin kurumsal öğrenmelerini mümkün kılmak suretiyle idari karar alma süreçlerine de katkıda bulunması olasıdır.

Proje kapsamında gerçekleştirilen mahkeme kullanıcılarına yönelik memnuniyet anketine göre (ayrıntılar bu raporun ilerleyen bölümlerinde yer almaktadır) katılımcıların yaklaşık %42'si dava dilekçesi sunmadan önce "üst makam incelemesi" usulünü kullanmamıştır ve bu, kayda değer miktarda davanın mahkemelere gelmesinin engellenme potansiyelini göstermektedir (kurum içi inceleme usulü iyi çalışıyor olsa). Mahkeme kullanıcılarının ciddi bir kısmı da haklarına ilişkin bilgi almanın zor olduğunu ifade etmiştir.

Devam eden derinlemesine incelemenin bir parçası olarak, kamu idaresinin performansında çıkarları olan paydaş kurumlar Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) ve Sayıştayla görüşmeler yapılmıştır.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK)

TİHEK, 20 Nisan 2016'da yayımlanan, 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu hakkında Kanun'la kurulmuştur. İnsan hakları alanında Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşme kapsamında kurulmuş bir kurumdur. İdari ve mali özerkliği bulunan kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz olup, Adalet Bakanlığı ile ilişkilidir. TİHEK'in üç ana görevi vardır:

- Ulusal İnsan Hakları Kurumu olarak görev yapmak. Ulusal insan hakları kurumlarının haiz olması gereken asgari standartlar Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonunca kabul edilen 1992/54 sayılı "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar" belgesi ("Paris İlkeleri") ile Birleşmiş Milletler Genel Meclisinin 48/13 sayılı Kararınca belirlenmiştir.
- Ulusal Önleme Mekanizması olarak görev yapmak. "İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı" Birleşmiş Milletler Sözleşmesi uyarınca özgürlüğünden yoksun bırakılmış bireylerin olduğu yerlere düzenli ziyaretler gerçekleştirmek için kurulmuş bir sistemi ifade etmektedir.
- Ayrımcılıkla mücadele kapsamında eşitlik¹⁵ kurumu olarak görev yapmak.

TİHEK'in başvuruya binaen eşit muamele hakkı ihlali, ayrımcılık veya işkence ve kötü muamele iddialarını inceleme yetkisi bulunmaktadır. Başvurucunun, başvuru yapmadığı diğer insan hakkı ihlallerine ilişkin iddialar durumunda TİHEK ilgili

15 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 10. maddesi eşitliği şu şekilde tanımlamaktadır: "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

dosyada resen soruşturma yapabilir. Kuruma, illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla başvuru yapılabilir. Özgürlüğünden yoksun ya da koruma altındaki kişiler de Kuruma başvuruda bulunabilir. Başvurular ücretsizdir. Kuruma başvurmadan önce ilgililer, kanuna aykırı olduğunu iddia ettikleri uygulamanın düzeltilmesini ilgili taraftan talep eder. Bu taleplerin reddedilmesi veya otuz gün içerisinde cevap verilmemesi hâlinde TİHEK'e başvuru yapılabilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, bu şartı aramadan başvuruları kabul edilebilir.

İHEP'in 1.2 sayılı "İnsan Hakları Kurumlarının Etkinliğinin Artırılması" hedefi kapsamında, şu anda İHEP üzerinde etkisi olan daha fazla reform çalışması yapılacaktır.

TİHEK temsilcileri, özellikle de Türk kamu idareleri ve Türk halkında insan hakları ve eşitlik konularında farkındalığın artırılmasına ilişkin çalışmalarda Yol Haritası faaliyetlerine katkıda bulunma yönündeki Kurum iradesini beyan etmiştir. TİHEK, projeye ve Yol Haritası'nın uygulanmasına katkı veren değerli bir paydaş olmaya devam edecektir.

Sayıştay

Sayıştay temsilcileriyle de görüşmelerde bulunulmuştur. İdarenin takdir yetkisini kullanması, idarenin geçmiş işlem ve eylemlerini inceleme ve bozma iradesi, Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarını kabul etmesi, uyuşmazlıklarda sulh yoluna gitmesi veya benzer davalardaki Danıştay kararlarını bağlayıcı kabul etmesinin Sayıştay çalışmalarında "kamu zararı" olarak görülmesi gibi hususlar, derinlemesine incelemede sıklıkla karşılaşılan bir sorun olarak ifade edilmiştir.

Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli anayasal bir kurumdur. Anayasa'nın 160. maddesi gereğince, Sayıştayın kesin hükümlerine karşı idari yargı yoluna başvurulamaz.

"Kamu zararı", kamunun kaybının giderilmesi ve sorumlu kamu görevlilerine karşı işlem başlatılmasına ilişkin bir müessesedir. Bu müessese, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ikincil mevzuatında düzenlenmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesi kamu zararını "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmasıdır," olarak açıklamaktadır. 71. madde kamu zararının belirlenmesinde esas alınan işlemleri sıralamaktadır: İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması; mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması; iş, mal veya hizmetin

rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması ve ilgili mevzuatta öngörülme- yen ödemeler yapılması.

Bu nedenle söz konusu müessesenin etkisi geniş kapsamlı olup, hileli işlemleri kapsadığı gibi (ör. alınmamış para, mal veya hizmetleri alınmış gibi gösteren sahte evrak düzenlenmesi - ki bu ceza davalarına da yol açabilir), uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözülmesinde rahatlatıcı bir unsur olabilecek “ihmal” ve “tedbirsizliği” de kapsar. Devlet Memurları Kanunu’nun 12. maddesinde şu ifade yer almaktadır: “Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.” İlgili memur, kanunsuz ödeme/fazla ödeme nedeni ile “sebepsiz zenginleşene” karşı hukuk mahkemelerinde dava açarak, mahkeme karar ile bu ödemeleri geri alabilir.

Kamu zararı; idaredeki kontrol mekanizmaları, denetim veya Sayıştay kesin hükmü ya da yargılama sonucunda tespit edilebilir. Sayıştayın kamu zararını tespit etmesi ilgili kamu görevlisinin savunma hakkı da dâhil olmak üzere belirli hak ve güvenceleri içeren hukuki süreçlerdir. Kamu zararının kamu görevlisinden tahsil edilmesi ancak Sayıştayın tüm olguları değerlendirip, hüküm vermesi ile mümkün olur. Fii- liyatta ise süreç bu şekilde işlememekte, denetçilerin soruşturma başlatması hâ- linde kamu idaresi genellikle kendi incelemesini yürütmekte ve kamu zararı olup olmadığını kendileri tespit etmektedir. Gerekli olması hâlinde zararı karşılamak için harekete de geçmektedir.

Sayıştayla yapılan istişarelerde “kamu zararı” müessesesinin kamu idareleri tara- fından zaman zaman yanlış anlaşılabilirdiği veya yorumlanabilirdiği kabul edilmiş, an- cak Kurum tarafından bu kayda değer bir unsur olarak görülmemiştir. Sayıştayın gözlemlediği pek çok durumda bunun asıl nedeni söz konusu kamu görevlisinin ilgili mali mevzuatı olduğu gibi ve doğrudan yanlış yorumlaması olmuştur. Kanun- lar kamu görevlilerine belirli bir oranda takdir yetkisi vermektedir ve bu yetkiyi yasa dışı olarak kullanmak her zaman mümkün olsa da yetkinin hukuka uygunluğu aksinin kanıtlanması gereken bir karinedir.

Bu nedenle kamu görevlilerinin savunmacı yaklaşımı, Sayıştayın resmî usullerinden ziyade sistemin kamu idaresindeki işleyişine ilişkin algılardan ya da kamu idaresin- deki karar alıcılardan kaynaklanabilir. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumunun sisteme dâhil olması, KDK tarafından verilen bir tavsiye kararının belirli bir uyuş- mazlıkta seçilen yaklaşımı göstermek için denetimin takibini sağlayabileceğinden, idarenin takdir yetkisinin daha fazla kullanılmasını teşvik edebilecektir.

Avrupa Konseyi “İdare ve Siz” El Kitabı

ÖDR’den bu yana ana başarılarından bir tanesi Ekim 2018’de yayımlanan Avrupa Konseyi “İdare ve Siz” el kitabının Türkçeye çevrilmiş olmasıdır. Söz konusu el kitabı aşağıdaki şekilde düzenlenmiş bir dizi ana ilkeyi belirlemektedir:

- Esasa ilişkin ilkeler (yasalara ve hukuki amaca uygunluk, eşit muamele, tarafsızlık ve nesnellik, orantılılık, hukuki belirlilik, şeffaflık, gizlilik ve kişisel verilerin korunması)
- Usule ilişkin ilkeler (erişim, katılım, dinlenilme hakkı, temsil ve yardım, süre sınırlamaları, idari işlemlerin şekli ve tebliği, idari işlemlerin uygulanması, idari yaptırımlar)
- İdari makamların sorumluluğu ve tazminata ilişkin ilkeler
- Yeniden inceleme ve itirazlara ilişkin ilkeler (yargı dışı inceleme, dava hakkı, ihtiyati ve geçici tedbir, mahkeme kararlarının uygulanması)

El Kitabı'nda ayrıca Bakanlar Komitesinin 27 tavsiye kararına atıfta bulunulmuş ve bunlardan 22'si proje kapsamında ilk defa Türkçeye çevrilmiştir. Yeni çevrilen materyaller **Ek C'**de yer verilmiş ve bunlar Bakanlar Komitesinin internet sitesinde de yayımlanmıştır.

Ön Değerlendirme Raporu'nda ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) tarafından Kasım 2019'da yayımlanan İyi Yönetim İlkeleri Kılavuzu'ndan bahsedilmektedir. Gelecekteki çalışmalara ilişkin planlarında KDK söz konusu kılavuzu güncel tutmayı ve vatandaşlara yönelik bir versiyon hazırlayarak bunu, yabancı dillere çevirmeyi hedeflemektedir.

Geleceğe ilişkin planlar: Kurum İçi İncelemeye İlişkin Avrupa Standartları hakkında Kamu İdarelerine Yönelik El Kitabı

Yakında başlayacak olan bir diğer önemli proje faaliyeti, kurum içi incelemeye yönelik iyi idare uygulamaları hakkında bir rehber hazırlanmasına ilişkindir. Bu rehberin, takdir yetkisinin kullanılması, kurum içi inceleme sistemi ve bu inceleme süreçlerinde tespit edilen herhangi sistematik sorunların çözülmesine yönelik mekanizmalar da dâhil olmak üzere kamu idarelerinin kararlarına ilişkin iyi idare uygulamalarına yönelik rehberlik sunması amaçlanmaktadır.

Adalet Bakanlığı, idari yargı mahkemeleri, kamu idareleri ve diğer paydaşlarla yapılacak olan bir dizi istişare toplantısı ile geliştirilecek olan rehber, aşağıdaki belirli alanlardaki hususlara yönelik atılabilecek adımları değerlendirecektir:

- Kamu idarelerinin kararlarında içtihat uygulamasını iyileştirmek için getirilebilecek tedbirler,
- Takdir yetkisinin kullanılmasında idari karar vericileri güçlendirmeye yönelik yöntemler,
- İdari kararların kurum içi incelemesine ilişkin iyi idare uygulamaları,
- Gereksiz uyuşmazlıklara neden olan sistematik eksikliklerin giderilmesine yönelik potansiyel yöntemler,
- İdari makamlar arasında bilgi alışverişi için platformlar oluşturulması.

2. Alternatif Uyuşmazlık Çözümlerinin Teşvik Edilmesi

Yol Haritası, Türk idari yargı sisteminde alternatif uyuşmazlık çözümünü teşvik etmek için iki temel proje faaliyeti belirlemektedir:

1. Potansiyel bir alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizması olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun profilinin yükseltilmesi
2. İdari uyuşmazlıklar bağlamında yargılama öncesi çözüm mekanizmaları ve AUÇ usullerinin değerinin ölçülmesi

Projenin doğrudan dâhil olmadığı yeni uyuşmazlık çözüm mekanizmaları oluşturmaya yönelik bu faaliyetler Türk idareleri tarafından ileri sürülmüş ve aşağıda açıklanmış olan girişimlerle yürütülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu

Yol Haritası, proje paydaşları arasından Kamu Denetçiliği Kurumunun rolü ve çalışmaları hakkında daha fazla farkındalık oluşturmayı ve idare mahkemelerinin iş yükünü azaltmak için kamu denetçilerinin katkısına ilişkin uluslararası örnekler hakkında KDK ve diğer paydaşlarda farkındalık yaratmayı hedeflemektedir.

Ön Değerlendirme Raporu'nun yayımlanmasından bu yana Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 yılına ilişkin bir Yıllık Rapor daha yayımlamıştır.¹⁶ Kurum, bir önceki yıla oranla %330,22 artışla 2020 yılında 90.209 şikâyet almıştır.¹⁷ Bu artış, hükûmetin COVID-19 pandemisinin ekonomik etkisini azaltmak üzere 18 Mart 2020'de duyurduğu "Ekonomik İstikrar ve Kalkınma Paketi"nin uygulanması ile doğrudan orantılıdır. Temel ihtiyaçlara yönelik kredi ve kolay geri ödeme koşulları sunan ve belirli bir rakamın altında geliri olanlara yönelik olarak kamu bankalarının uygulaması için temel ihtiyaçlar destek paketi getirilmiştir. 2020 yılında KDK'ya gelen 90.209 şikâyetin 70.440'ı kamu bankalarının temel ihtiyaç kredisi başvurularının reddi veya kısmî kabulüne ilişkindir.

Tablo 7: Yıl bazında Kamu Denetçiliği Kurumuna gelen şikâyet sayısı¹⁸

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Toplam Şikâyet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	20.968	90.209

2020 yılı için tavsiye kararlarına uyum oranı %76,38'ken¹⁹, Kurum yerleştikçe yıllık bazda bu oran istikrarlı bir şekilde artmaya devam etmektedir. 2020 yılında ge-

16 İş yükü verilerinin incelenmesi, Bordo Araştırma ve Danışmanlık Şirketinin gerçekleştirdiği analiz ile desteklenmiştir.

17 T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 Yıllık Raporu, s.47-48.

18 T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 Yıllık Raporu, s.47.

19 T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 Yıllık Raporu, s.43.

len 90.209 başvurucudan 16.718'i kadinken, 72.586'sı erkekti. Başvuruların geri kalanı çocuklar ya da başvurularında cinsiyet belirtmeyen başvuru sahiplerinden gelmiştir.

Tablo 8: Yıl Bazında Tavsiye Kararlarına Uyum Oranı²⁰

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Uyum Oranı	%20	%39	%37	%42	%65	%70	%75	%76,38

Yol Haritası'nda belirlenmiş olan bu amaçları desteklemek üzere uluslararası bir danışman ekibi Kamu Denetçiliği Kurumunun temsilcileri ile yakın iş birliği içerisinde çalışmaktadır. Bir dizi istişare toplantısı yapılmış olup, bunlara Kamu Başdenetçisi ve KDK Genel Sekreterinin değerli katılımları olmuştur.

Uluslararası danışmanlar tarafından hazırlanan "Ombudsmanlıklar Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme: Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu İçin Eylem Önerileri ve Ombudsmanlık ve Kamu İdarelerine Yönelik Rehber İlkeler" Raporu Ekim 2021'de yayımlanmıştır. Karşılaştırmalı inceleme, hem 20 farklı bölgedeki ombudsmanlık kurumlarının çalışmalarını hem de Avrupa Ombudsmanlarının çalışmalarının farklı alanlarını değerlendirmiştir. Ombudsmanlık müessesine rehberlik eden iki ana ilke olan "Paris İlkeleri" ve "Venedik İlkeleri"ni ortaya koymaktadır.

Paris ilkeleri²¹ insan haklarının korunması (şikâyetlerin alınması, soruşturulması ve çözümlenmesi, uyuşmazlıklarda arabuluculuk edilmesi ve faaliyetlerin denetlenmesi de dâhil) ve insan haklarının geliştirilmesine (eğitim, kamuya yerinde erişim, medya, yayınlar, eğitim ve kapasite geliştirmenin yanı sıra hükûmete danışmanlık ve destek aracılığıyla) yönelik ulusal kurumların kurulmasına ilişkin bir çerçeve sunmaktadır. Bir ombudsman, Avrupa Birliği İnsan Hakları Şartı'nın 41. Maddesinde belirtilen iyi idare hakkına ilişkin ulusal kurum örneklerinden bir tanesidir. Bu madde ombudsmanlar ve insan hakları arasında resmî bir yakın ilişki kurar.

2019'da Venedik İlkeleri²² ombudsmanlık kurumunu korumak üzere yayımlanmıştır. Ombudsmanlığın işleyişine ilişkin ilk defa 25 temel uluslararası ilke belirlenmiştir. Yukarıda adı geçen Paris İlkelerine eş değer olup, ulusal insan hakları kurumlarına ilişkin standartlar ortaya koymaktadır. Bu anlamda Venedik İlkeleri, demokratik bir toplumda kuruluşları ve işleyişleri için elzem olan yasal ilkeleri listeleleyen uluslararası bir referans metnidir. Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, iyi yönetimi güçlendirmeye ile insan hakları ve temel özgürlüklerin geliştirilmesine

20 T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 Yıllık Raporu, s.43.

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

22 OMBUDSMANLIK KURUMUN GÜÇLENDİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN İLKELER ("VENEDİK İLKELERİ") 2019: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-A-D\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-A-D(2019)005-e)

ilişkin rollerinde ombudsmanlıkları güçlendirmeyi amaçlamaktadırlar. Avrupa Konseyinin insan hakları yürütme kurulu da bu süreçte aktif bir rol üstlenmiştir.

Söz konusu rapor dört ana tema sunmakta ve karşılaştırmalı incelemede karşılaşılan sorunları ele almakta, dört tematik alana ilişkin belirli önerilerde bulunmakta ve yapılması gereken çalışmalar hakkında rehber ilkeler sunmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumu: Reform Önerileri

Söz konusu rapor, KDK için dört stratejik amaç önermektedir:

- Sivil toplum kuruluşları da herhangi bir sebeple ötekileştirilmiş olanlar da dâhil olmak üzere gerçek ve tüzel kişilerin demokratik katılımının artırılmasını kolaylaştırmak,
- Gelişmiş demokratik kamu idaresini mümkün kılmak: Ana öncelik, KDK'nın tanınırlığını, KDK'nın anlaşılmasını ve duyulan saygıyı ve KDK'nın beklentileri, raporları ve tavsiye kararlarına aşinalığı artırmaktır.
- Etkin düzenleyici ağlar oluşturmak: Ana öncelik, KDK ve diğer düzenleyici kurumlar arasında iş birliği ve eşgüdümü artırmaktır.
- KDK'nın tekniği ve yetkisini iyileştirmek: ana öncelik, KDK'nın ulaşabileceği noktaları, bağımsızlığını ve etkisini genişletmektir.

Uluslararası Uzmanlar tarafından hazırlanan raporda bu dört stratejik amacı desteklemek üzere bir dizi öneride bulunulmuştur.

KDK, Bireyler ve Demokratik Katılıma İlişkin Öneriler

1. Ombudsman yıllık bir kamu farkındalığı anketi yaparak, Ombudsmanlığa başvuruda bulunan kişilerin profillerine ilişkin şu andakinden daha fazla ayrıntı sunacak şekilde (ör. cinsiyet, ırk, yaş vb.) yıllık verileri derlemelidir.
2. Ombudsmanlık, ulusal, yerel ve sosyal medyanın (örneğin Twitter kullanımı) oluşturulmasını ve özellikle Ankara ve diğer büyük şehirlerin dışında kalan yerlere ulaşmayı ve bölgesel teşkilatların kurulmasına ilişkin mevcut sisteme binaen tutarlı ve kararlı bir iletişim stratejisi oluşturmalıdır (aşağıya bakınız).
3. Ombudsmanlık, kuruma erişim sağlamak isteyen, engellilerin de ötesinde, herkesin ihtiyaçlarını karşılayan makul bir düzenleme politikası geliştirmelidir. Özellikle de, bu gibi bir politika şikâyetlerin yazılı iletilmesi zorunluluğuna dair herhangi bir beklentiyi düzenlemeli ve bölgesel teşkilatlar aracılığıyla da (aşağıya bakınız) olmak üzere şikâyetlerin fiziki olarak da sunulmasını mümkün kılmalıdır. Ombudsmanlık ayrıca yazılı olarak sunulmayan şikâyetler durumunda mevcut olan desteği etkin şekilde tanıtmalıdır.
4. Ombudsmanlık, kuruma erişim ve kurumun görünürlüğünün artırılması adına tüm çalışmalarında özellikle kadınların ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflemeli ve buna yönelik özverili çalışmalar (kendisine verilmesi hâlinde resen soruşturma yetkilerinin verilmesi dâhil) gerçekleştirmelidir.

5. Ombudsmanlık, kamu görevlilerine verdiği eğitimin ve desteğin belirli yönlerini, kadınlar için kuruma erişimi kolaylaştırması en muhtemel alanlara odaklamalıdır.
6. Ombudsmanlık hükümet ile iş birliği içerisinde, yerel ve bölgesel danışma ağlarının geliştirilmesini kolaylaştırmak suretiyle halka yönelik var olan öneri ve bilgi sistemlerini, bu amaçla kendisine özel kaynaklardan gelecek mali hibelerin de aralarında bulunduğu kaynaklarla desteklemelidir.
7. Ombudsmanlık, çalışmalarını tanıtmak için sivil toplum kuruluşlarının daha da geliştirilmesini ve dâhil edilmesini kolaylaştırmalıdır.
8. Ombudsmanlık, iş gücünün bir bütün olarak nüfustaki çeşitliliği yansıtmak için yeterli derecede çeşitliliği ve her düzeyde göreve gelenler arasında beceri ve deneyime ilişkin yeterli geniş kapsamı ve maaş yapıları ve diğer araçlarla Ombudsmanlık statüsü ve kıdemli yargı camiası arasında denklik sağlanmasını temin etmek üzere adımlar atmalıdır.
9. Ombudsmanlık, etkin ve sağlam kaynaklı bir bölgesel bürolar ağıнын kurulması amacıyla mevcut politikasını yeniden incelemelidir.
10. Ombudsmanlık müessesesini düzenleyen mevzuat, Ombudsmanlığın bağımsızlığının bütçenin kullanımı sürecine müdahaleden korunmasını ve Meclis veya Hükümet tarafından genellikle orantısız olarak bütçe kısıtlamaları dâhilinde yapılan genel bütçe kesintilerinden korkmadan yıllık ulusal bütçe sürecinin bir parçası olarak Ombudsmanlığın kendi bütçe tekliflerini yapabilmesini temin etmelidir.

KDK, Bireyler ve Demokratik Katılıma İlişkin Öneriler

11. Ombudsmanlık, yalnızca iyi idare değil, sahip olunan sosyal haklar da dâhil olmak üzere insan haklarının da kamu görevlilerinin iyi uygulamalarına dercedilmesine yardımcı olacak bir dizi eğitim fırsatı sunmalı (veya başkalarının sunmasına yardımcı olmalı) ve bir dizi materyal üretmelidir.
12. Ombudsmanlığın kamu kurumlarındaki istihdam uyumsuzluklarına bakma sorumluluğu kaldırılmalıdır ya da alternatif olarak, Ombudsmanlık bu görevler için ayrıca finanse edilen bir birim kurmalıdır.

“Düzenleyici Ağı” Bir Parçası Olarak Ombudsmanlık için Öneriler

13. Ombudsmanlık, bilgi paylaşımı çalışma yöntemleri ve dosyaların naklinde karşılıklı düzenlemelerin stratejik olarak paylaşılabilmesi için, idare mahkemeleri de dâhil olmak üzere bir dizi, hedefe yönelik diğer düzenleyici organlarla da resmi bir mutabakat zaptı imzalamalıdır.
14. Ombudsmanlık, bilgi paylaşımı, stratejik planlama ve iyi uygulamanın paylaşılması ile uygun dosyalarda karşılıklı sevklerden her iki tarafından da faydalanabilmesi için diğer düzenleyici kurumlarla daha resmi iş birliği ve eşgüdüm ağları kurmak için inisiyatif almalıdır.

Ombudsmanlığın “Tekniğini” İyileştirmeye İlişkin Öneriler

15. Ombudsmanlık, mevcut resmi olmayan çözüm olanaklarını zenginleştirmenin bir yolu olarak, hak temelli arabuluculuğun geliştirilmesi ve uygulanması için buna özgü bir kaynak oluşturmalıdır.
16. Ombudsmanlık 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 etmelidir.
17. Ombudsmanlık, yerel mahkemeler tarafından gözetilen normal usul güvencelerine tabi olarak, mahkeme yargılamalarına bilirkişi olarak resen müdahale etmeye ve Anayasa Mahkemesi de dâhil olmak üzere, mahkemelerde dava açmaya ilişkin açık yetkiye sahip olmalıdır.
18. Ombudsmanlık, kararların icrası ve yasal olarak bağlayıcı kararlar verme yetkilerine ilişkin çağrılara direnmelidir.
19. Ombudsmanlık, incelemelerinin yürütülmesi esnasında kamu idarelerince iş birliği yapılmamasına ilişkin tüm vakaları düzenli aralıklarla bildirmeli ve bu gibi maruz görülemez tutumlara yıllık raporunda ve Ombudsmanın uygun gördüğü diğer mecralarda dikkat çekmelidir.
20. Ombudsmanlığın güvenilirliği, kurumdaki tüm diğer personelin yaptığı işe uygun olarak statüsünde ortaya çıkacak düzenlemeler ile birlikte Başdenetçinin statüsünün açık bir şekilde yüksek yargı ile bağdaştırılmasıyla artırılmalıdır.
21. Ombudsmanlık, yasa koyucu ile birlikte, Ombudsmanlığın Yıllık Raporunu teslim alıp, üzerinde tartışmak için yasa koyucuya geniş bir fırsat sunulmasını ve Ombudsmanlıkla aralarında yakın bir ilişki geliştirebilmek için özel bir yasal komite kurulmasını ve böylece bir bütün olarak Ombudsmanlıkla yasa koyucu arasındaki diyalogun geliştirilmesini temin etmek için adımlar atmalıdır.
22. Ombudsmanlık, kuruluş veya işleyişini etkileyen birincil ve ikincil mevzuatta yapılacak herhangi bir değişiklik hakkında yorumda bulunmak ve bu gibi değişik taslaklarını hazırlamak için açık bir yetkiye sahip olmalıdır.

21 Haziran 2021’de gerçekleştirilen son istişare toplantısında KDK, teklif edilen öneriler ve rehber ilkelerin uygulanması hakkında son eylem planını sunmuştur. Eylem planı üzerindeki çalışmalar devam edecek olup, 2022-2026 yılların kapsayacak bir sonraki Stratejik Plan’da yansıtılacaktır. Diğer hükümlerin yanı sıra Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurullarının hazırladığı dönemsel raporların muhataplarından biri olarak KDK’nın da eklenmesine dair yeni bir gereklilik getiren ve “İnsan Hakları Kurumlarının Etkinliğinin Artırılması”nı (Hedef 1.2) amaçlayan İHEP ile KDK’nın çalışmaları desteklenmektedir.

Projenin bu faaliyetinin sonucunda ortaya konan ve KDK’nın planlarında yer almak üzere dikkate alınan önemli bazı hususlar şunlardır:

- Önleyici raporların hazırlanması ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik eğitim odaklı çalışmalara liderlik etmesi; yıllık raporların daha kapsamlı

hazırlanması, çeşitli hususlarda özel raporlar hazırlanması; kurumlara düzenli ziyaretler gerçekleştirilmesi, yayınların güncellenmesi ve sayısının artırılması; kamu idarelerinin personeline eğitimler vermesi; KDK personeline hizmet içi eğitimler vermesi

- KDK'nın idareler ve başvuru sahipleri arasında arabulucu/uzlaştırıcı rolünün güçlendirilmesi ve KDK'nın arabulucu/uzlaştırıcı rolünü geliştirmeye yönelik olarak tavsiye kararlarına uyum oranının artırılması, tavsiye kararlarına uyulmasını desteklemek amacıyla bir dizi faaliyet gerçekleştirilmesi;
- Kurumun etkinliğini artırmak için KDK'nın hukuki yetkilerini artırmaya yönelik bir dizi girişimde bulunmak da dâhil olmak üzere kurumsal işleyişe yeni mekanizmaların getirilmesi, kıdemli yargı mensuplarına daha yakın olması açısından ombudsmanın statü ve maaşının tekrar dengelenmesi ile diğer insan hakları kurumlarıyla iş birliğinin artırılması,
- Kamu menfaatini ilgilendiren konularda ulusal ve uluslararası düzeyde toplantılar düzenlenmesi, bölgesel toplantı programlarını sürdürmek, ulusal ve yerel basınla ilişkileri güçlendirmek ve sosyal medya kullanımını artırmak, KDK internet sitesini geliştirmek, dezavantajlı grupları daha fazla odak noktasına alarak farkındalık ve geliştirme faaliyetleri düzenlemesi, Mart/Nisan 2021 arasında gerçekleştirilen dış paydaş anketi sonuçlarına binaen çalışmak suretiyle kuruma başvuru hakkının etkin kullanımına yönelik olarak toplumun her kesimine KDK'nın tanıtılması.

Yargılama öncesi çözüm mekanizmaları ve Alternatif Uyuşmazlık Çözümü (AUÇ) usulleri

Yol Haritası, Türk makamlarının yargı öncesi uyuşmazlık çözümünü teşvik etmeye ve idari yargı mahkemelerinin iş yükünü azaltmaya yönelik olarak AUÇ mekanizmalarının incelenmesi ve uygulanması yönündeki çalışmalarını desteklemeyi amaçlamaktadır. Avrupa Konseyinin "İdari Makamlar ve Özel Taraflar Arasındaki Davalara Alternatifler hakkında Üye Devletlere yönelik Rec(2001)9 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı" bu konuya ilişkin rehberlik sunmanın yanı sıra üye devletlerin hükûmetlerini, bazı iyi uygulama örneklerini mevzuatlarında ve fiiliyatta takip etmek suretiyle idari makamlar ve özel taraflar arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesine yönelik alternatif araçların kullanılması yönünde teşvik etmektedir. Söz konusu Karar özellikle kurum içi inceleme, uzlaşma, arabuluculuk, sulh ve tahkim konularına odaklanmaktadır.

Proje, tartışma forumları ve Avrupa üye devletlerindeki uygulamaları sunarak, Türk kamu idarelerinin çalışmalarını desteklemeye çalışmıştır.

Aralık 2020'de gerçekleştirilen webinar da Fransa'dan ve Türkiye'den uzmanlar bir araya gelerek, her iki yargı düzeninde idari yargı sistemlerindeki AUÇ uygulamaları ve gelişmelerini görüşmüştür. Bu webinar ile Türk paydaşların AUÇ yöntemlerinin Türk idari yargı sisteminde uygulanabilirliği ve AUÇ mekanizmalarına yeni

yaklaşımlar hakkında görüş alışverişinde bulunulmasına ilişkin bir yapmaları için bir ortam temin edilmiştir. Fransız ve Türk uzmanların birlikte hazırladığı ortak bir webinar raporu Şubat 2021’de tamamlanmıştır.

İdari yargıda AUÇ: Fransa’daki gelişmeler

Webinarda ve ortak raporda Fransız uzmanlar, Fransa’daki idari uyuşmazlıkların çözümünde AUÇ’nin gelişimi ve mevcut durumu hakkında sunum gerçekleştirmiştir. Hâlihazırda mevcut olan iki AUÇ yönteminin altı çizilmiştir: Vatandaşlar ve idare arasındaki uyuşmazlıkların başlangıç aşamasında kullanılabilen “kurumsal arabuluculuk” ve idare mahkemesi nezdinde dava açıldıktan sonra da dâhil olmak üzere daha ileri aşamalarda başvurulabilecek “yargısal/geleneksel AUÇ”.

1973 yılında “*Mediateur de la République*” (Cumhuriyet arabulucusu) - (2011’den sonra *Défenseur des Droits* (Hak Savunucusu)) müessesesinin kurulması Fransa’da kurumsal arabuluculuğun gelişiminde bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Bir uyuşmazlığın (ör. kamu hizmetlerinin işleyişi hakkında) dostane bir şekilde çözümlenmesi için bir birey, ilgili kuruma talepte bulunabilir. Kurumsal arabuluculuk mekanizmalarında çeşitlilik bunun sonucunda gelişmiş olup, bunları mantıklı hâle getirmek ve istikrar sağlamak adına çalışmalar sürdürülmektedir (etik kodları - “*chartes déonologiques*” -, Ombudsman “*Défenseur des Droits*” ve bireysel arabulucular arasında eş güdüm mekanizması aracılığıyla).

6 Ocak 1986 tarihli Kanun ilk derece mahkemesi hâkimlerine bir uzlaştırma yetkisi vermiş olup, 2011 yılında bu yetki idare mahkemelerinin hâkimlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir (2010- 164 sayılı ve 22 Şubat 2010 tarihli İdari Yargı Mercilerinin Yetkileri ve İşleyişi Hakkında Kararname “*Décret n° 2010-164 of 22 Février 2010 Relatif Aux Compétences Et Au Fonctionnement Des Juridictions Administratives*”)

1993 tarihli “AUÇ: İdari yargıda uzlaşma, sulh ve arabuluculuk” (“*Régler autrement les conflits: conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*”) başlıklı Conseil d’Etat Raporu ve daha sonraki 2016-1547 sayılı ve 18 Kasım 2016 tarihli 21. Yüzyılda Yargının Modernizasyonu hakkında Kanun (“*De Modernisation De La Justice Du Xxe Siècle*”) AUÇ yöntemlerinin gelişmesinde ve genelleştirilmesinde dönüm noktası olmuştur. Daha genel kılınmış arabuluculuk daha sonra uzlaşma usulü ile birleştirilmiştir. Herhangi bir idari yargı davasında arabuluculuk taraflarca tercih edilebileceği gibi, tarafların mutabık olması hâlinde arabuluculuğa hâkim tarafından da hükmedilebilir (İdari Yargı Kanunu Md. L 213-12: “Arabuluculuk taraflarca bir davanın açılmasından önce ya da dava açıldıktan sonra talep edilebilir ya da dava açılmışsa, hâkimden bir arabulucu ataması talep edilebilir; Md. 213-7: tarafların mutabık kalması hâlinde hâkim arabuluculuğa hükmedebilir). Arabuluculuk usulü (arabulucu seçimi, ücretler vb.) İdari Yargı Kanununca düzenlenir.

Webinarın ardından, uzman ekibi tarafından ortak raporda şu önerilerde bulunulmuştur:

1. İdari Usul Kanunu'nun tam anlamıyla hazırlanması ile birlikte, geleneksel ve adli arabuluculuk usulüne ilişkin net ve tek tip bir yasal çerçeve oluşturulmasının değerlendirilmesi. İdari usulün "yasalaştırılması", Fransa'da idari usulün şeffaflığını ve erişilebilirliğini artırarak, tüm taraflar için eşit şartlar sağlamış ve karar verme sürecine daha fazla netlik kazandırmıştır.

Webinarın ardından gerçekleştirilen ankete göre, tüm webinar katılımcıları, AUÇ yöntemlerinin etkin işleyişinin sağlanabilmesi için mevzuat değişiklikleri yapılmasını desteklemektedir. Katılımcıların büyük çoğunluğu ise bir İdari Usul Yasasının kesinlikle gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca, katılımcıların neredeyse tamamı İdari Yargılama Usulü Kanununa (2577) ve mevcut diğer kanunlara yönelik mevzuat değişikliklerinin yapılması gerektiği konusunda mutabıktır.

2. Belirli bir alanda adli ve geleneksel arabuluculuk hakkında bir pilot proje yürütülmesi. Bu proje, sistemin temel niteliklerini belirlemek ve gelecekte tasarlanan çözümlerin idari yargı sistemi ve kamu idaresi ile ilgili güncel zorluklara tam olarak uyarlanmasını sağlamak için, seçilen idari mahkemelerde gerçekleştirilebilir. Kademe-li bir süreç tercih edilmesini ve bir veya iki alana odaklanılmasını öneriyoruz (örneğin Fransa, yenilikçi AUÇ yöntemlerini denemek için, sosyal konularla ilgili davaları seçmiştir).

Webinar katılımcıları kamu personeli, parasal uyuşmazlıklar, tazminat talepleri, sosyal güvenlik ve bazı imar davaları (belirlenecek) ile belediyelere ilişkin bazı davalar gibi seçili uyuşmazlıkların AUÇ yöntemlerine uygun olacağı değerlendirmesinde bulunmuştur.

3. Geleneksel ve adli arabuluculuğun güçlendirilmesi için, uzmanlık alanına göre sınıflandırılmış, idari yargıda uzman arabulucuların listesinin oluşturulması ve yayımlanmasının değerlendirilmesi. Böyle bir adım, arabuluculuk sürecini kolaylaştıracak ve arabulucuların idare hukuku alanında yüksek niteliklere sahip olmalarını ve dava alanında uzmanlaşmalarını sağlayacaktır.
4. Yüksek kalitede arabuluculuğun gerçekleşmesi için listeye alınacak arabulucuların yerine getirmesi gereken kriterlerin belirlenmesi ve gerekli yetkinliklere dayanan bir eğitim müfredatının oluşturulmasının değerlendirilmesi (arabuluculuk teknikleri ve idare hukukuna ilişkin eğitimin temin edilmesi)

6. Ulusal veya yerel barolar ile Danıştay ve birebir mahkemeler arasında mutabakatların yapılmasının değerlendirilmesi. Böyle bir mutabakat, Türk makamlarınca uygun görülmesi hâlinde, bir arabulucular derneği ile de yapılabilir. Bu tür bir mutabakat, hem arabulucular hem de avukatlar ve hâkimler için arabuluculuk konusunda farkındalık yaratacaktır.
7. Kamu Denetçilik Kurumu ile birlikte hem vatandaşların hem kamu idarelerinin kurumsal arabuluculuktan faydalanabileceği alanlara ilişkin derinlemesine bir çalışmanın yürütülmesi. Kurumsal arabuluculuğun temel niteliklerinin belirlenmesi ve bağımsızlığın, tarafsızlığın ve etkinliğin sağlanması için gereken güvencelerin kapsama dâhil edilmesi. Fransa, uzman ve kamu hizmetlerinde yoğun bir şekilde kullanılıyor olması ve çevrim içi araçlardaki (bilgilendirme, uygulamalar) gelişmeler sayesinde halkın geneline mümkün olduğunca yakın bir arabuluculuk sistemi seçmiştir.

İdari yargıda AUÇ: Almanya'daki gelişmeler

Bavyera'da idari yargı alanında adli arabuluculuğa ilişkin olarak, projenin amaçları doğrultusunda da bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor, tamamlanmasının ardından Türk paydaşlarla paylaşılacak olup, Alman sistemine dair kısa bir açıklama Nihai Değerlendirme Raporunda sunulacaktır.

Türkiye'de AUÇ reformuna ilişkin son girişimler

Proje faaliyetleri, yeni uyuşmazlık çözüm mekanizmaları oluşturmaya yönelik Türk idarelerinin getirdiği, projenin dâhil olmadığı birtakım inisiyatiflerinin varlığında yürütülmektedir.

Sulh Komisyonları - Yargı Reformu Stratejisi (Hedef 9.4) “sulh komisyonları” hakkında yeni düzenlemeler getirileceğini ifade etmektedir. Bu usul kapsamında idareler, kendi aleyhlerine dava açılacağını veya icra takibine başlanılacağını öğrenmeleri durumunda da karşı tarafı sulhe davet edebilirler. İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın giderilmesini isteyebilirler. Bu inisiyatifin bir yandan mahkemelerin iş yükünü azaltırken, diğer yandan da vatandaşların hakları üzerinde daha etkin koruma sağlaması öngörülmektedir.

İnsan Hakları Eylem Planı - İHEP'in “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarının Etkinliğinin Artırılması ve Yaygınlaştırılması”na ilişkin 3.5 sayılı hedefi yargı sisteminde AUÇ'nin kullanımını yaygınlaştırmaya ilişkin bir dizi tedbir içermektedir. İdari yargıya ilişkin olarak önemli iki faaliyet bulunmaktadır:

- Faaliyet 3.5.a Gerçek ve tüzel kişiler ile devlet arasındaki uyuşmazlıkları en hızlı ve en az maliyetle çözmek amacıyla idari sulh usulü getirilecek, böylece

alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden biri daha adalet hizmetlerine kazandırılacaktır (bir yıl içerisinde, Nisan 2022'ye kadar, Adalet Bakanlığı tarafından uygulanacaktır).

- Faaliyet 3.5.b İdare ile yatırımcılar arasındaki uyuşmazlıkları gidermek amacıyla bağımsızlık ve tarafsızlık esasıyla çalışacak, uyuşmazlıkları temel ilkeler çerçevesinde değerlendirerek hızlı karar alabilecek yeni bir kurumsal yapı ihdas edilerek, özel kesim yatırımlarının korunmasına ilişkin kanuni düzenleme yapılacaktır (iki yıl içerisinde, Nisan 2023'e kadar, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından uygulanacaktır).

İHEP Amaç 7 "Mülkiyet Hakkının Daha Etkin Korunması", Devletin mülkiyet hakkını koruma ve uygulama yükümlülüğüne ilişkin bir dizi faaliyet ve amaç içermektedir. İHEP "yakın zamanda önemli yeniliklerin nasıl hayata geçirildiğini" açıklamaktadır.²³ İki örneğe atıfta bulunmaktadır:

- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda yapılan değişikliklerle birlikte vatandaşların mülkiyetine konu taşınmazında bedelin ödenmemesi ve gecikmesi halinde ilgililerin zarara uğramaması amacıyla "gerçek karşılık ilkesi" hayata geçirilerek "hakkaniyete uygun giderim" prensibi benimsenmiştir.
- Zarar Tespit Komisyonları, terör ve terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören bireylerin idare mahkemelerine başvuruya gerek kalmadan zararlarının giderilmesi amacıyla kurulmuştur.

Amaç 7'yi desteklemek üzere Hedef 7.1 "Kamulaştırma Uygulamalarından Kaynaklı Mülkiyet Hakkı İhlallerinin Önlenmesi" altında yer alan 7.1.a sayılı Faaliyet kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Nisan 2022'ye kadar acele kamulaştırma hükümlerini de içerecek şekilde Kamulaştırma Kanunu ve ilgili diğer mevzuatı gözden geçirecektir. Faaliyet 7.1.d uyarınca kamulaştırmaz el atma gibi mülkiyet hakkına yönelik mevzuat ya da uygulamadan kaynaklı müdahalelere karşı valilikler nezdinde idari bir başvuru yolu getirilecek ve kusuru bulunan kamu görevlilerine idari yaptırım uygulanacaktır.

Bazı faaliyetler ayrıca AUÇ için altyapının iyileştirilmesine odaklanmıştır:

- Faaliyet 3.5.d, Adalet Bakanlığı bünyesinde alternatif uyuşmazlık çözüm yollarına ilişkin kurumsal yapının güçlendirilmesinin sağlanacağını ifade etmektedir (bir yıl içerisinde, Nisan 2022'ye kadar).
- Faaliyet 3.5.h, arabuluculuk merkezlerinin hukuki statüsü belirlenerek, kurulmasına ve denetlenmesine ilişkin standartlar oluşturulacağını ifade etmektedir (bir yıl içerisinde, Nisan 2022'ye kadar).

Bunlar, ciddi girişimler olma potansiyeline sahiptir. Daha sonraki gelişmeler ve ilerlemeler projenin Nihai Değerlendirme Raporu'nda belirtilecektir.

3. İdari Yargılama Usulünün Sadeleştirilmesi ve Etkinliğinin Artırılması

İdari yargılama usulünün sadeleştirilmesi ve etkinliğinin artırılmasına yönelik Yol Haritası'nda yer alan faaliyetler şunlardır:

- İdari uyuşmazlıklara ilişkin toplu davalar için bir pilot dava usulü oluşturmak
- Usulleri netleştirmek ve sadeleştirmek için ilgili paydaşlarla istişare hâlinde idari yargılama usulünün (2575, 2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda belirtilen) reform potansiyelinin araştırılması
- İdari yargı sisteminde vatandaşların “uçtan uca” hizmet deneyimlerinde iyileştirme sağlamak amacıyla, yargı ile kamuda görev yapan hukuk müşavirleri arasında diyalogu teşvik edilmesi; uyuşmazlıkların erken aşamada çözümü; idarî muhakeme usulünün etkinliği ve etkililiğinin sağlanması

Yol Haritası'nda ayrıca, Yargı Reformu Stratejisi Amaç 8.7'de belirtilen iki potansiyel girişim de yer almaktadır: tek hâkim tarafından karara bağlanabilecek uyuşmazlıkların kapsamını genişletmek ve bazı idari uyuşmazlıklarda tanık dinlenilmesi imkânı getirmek. Bu inisiyatiflerle ilgili olarak Türk makamları tarafından başka bir bildirimde bulunulmamıştır ve bu hususlar İnsan Hakları Eylem Planı'nda da yer almamaktadır; ancak proje kapsamında, gelecekteki toplantı ve çalıştaylarda gerekirse bu konular tartışılabilir.

Pilot dava usulü

İnsan Hakları Eylem Planı'nda,²⁴ “Kamu idarelerinin taraf olduğu aynı nitelikteki uyuşmazlıklarda “pilot dava” usulü getirilerek, bu davada verilecek kararın aynı konudaki diğer tüm uyuşmazlıklar bakımından bağlayıcı olması, sisteme dair reform niteliğinde değişikliklerden biri olacaktır” ifadesi yer almaktadır. İnsan Hakları Eylem Planı Uygulama Takvimi'nde, Adalet Bakanlığı Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün sorumlu olduğu ve bu faaliyetin yürürlüğe konulması için 1 yıllık (yani Nisan 2022'ye kadar) bir süre öngörülmüştür.

Projenin Eylem Tanımı'nda, yürütülecek destek faaliyetlerinde aynı temel meseleden kaynaklanan çok sayıda aynı tür davanın incelenebilmesi için AİHM tarafından geliştirilen pilot karar usulünün²⁵ incelenmesine de yer verilmesi öngörülmüştür.

24 Hedef 7.2, (Faaliyet h.)

25 2004 yılından bu yana Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, aynı temel sorundan kaynaklanan ve “mükerrer dava” olarak adlandırılan çok sayıda aynı tür davanın incelenebilmesi için bir “pilot karar” usulü geliştirmiştir. Mahkeme'ye, aynı temel nedenden kaynaklanan çok sayıda başvuru intikal ettiğinde Mahkeme bu davalar arasından birini ya da birkaçını öncelikli olarak incelemeye karar verebilir. Seçilen dava veya davaları incelerken Mahkeme, aynı meselenin gündeme geldiği tüm benzer davaları kapsayacak şekilde o dava ya da davaların ötesinde bir çözüm bulmaya çalışacaktır. Bunun neticesinde verilen karar bir pilot karar olacaktır. Bu kararında Mahkeme belirli bir davada Sözleşme'nin ihlal edilip edilmediğine karar verecek; ihlale yol açan ulusal hukuktaki aksaklığı tespit edecek; bu aksaklığın nasıl giderilebileceğine dair Hükûmete net bilgiler verecek; benzer davaların (pilot kararı bekleyen, Mahkemenin elindeki derdest davalar dâhil olmak üzere) ele alınmasını sağlayan bir ulusal iç hukuk yolu getirilmesi ya da en azından Mahkeme önündeki tüm bu tür derdest davaların sonuçlandırılması hususunu dile getirecektir. Bu nedenle pilot karar, ulusal makamların sistemik veya yapısal bir sorunu gidermesine yardımcı olmaya yöneliktir. Bu usulün önemli bir özelliği, davalı Devletin bu tür bir kararın sonuçlarına göre hareket edebilmesi için diğer tüm ilgili davaların incelenmesinin belirli bir süre ertelenmesi veya “dondurulma”sı imkânıdır.

Türkiye’de geçmişteki bazı örnekler arasında bazı bankaların bankacılık lisanslarının iptali ve yönetim ve denetimlerinin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilmesi, çalışanların zorunlu tasarrufa tâbi tutulması ve bu tasarrufların devlet tarafından kullanılması, yaşlılık aylığı bağlanan kişilere hizmet birleştirme yöntemiyle Emekli Sandığı dışındaki diğer sosyal güvenlik kurumları tarafından emeklilik ödeneklerinin verilmesi, sosyal yardımlar, devlet okullarına öğretmen olarak atanamama, kapsam dışı personelin ücretlerinden yapılan işsizlik sigortası primi kesintileri ve uçuş tazminatlarından vergi kesilmesi bulunmaktadır. Türkiye’de Emekli Sandığı Kanunu ile ilgili bir örneğe ilişkin kısa bir vaka çalışması²⁶ Ek D’de yer almaktadır.

Mayıs 2021’de AİHM pilot karar usulünü ve Türkiye için potansiyel önemini araştırmak üzere Türk paydaşlara yönelik bir istişare toplantısı düzenlenmiştir. Bu toplantı, Fransa idari yargı sistemindeki ilgili uygulamaların incelenmesine de imkân sağlamıştır: *avis contentieux* (“hukuki görüş”) usulü 1987 yılında Fransa’da getirilmiş bir usuldür; buna göre ilk derece ve ikinci derece idare mahkemeleri, belirli bir uyuşmazlıkta geçerli olacak yasa hükümlerinin yorumlanmasına ilişkin herhangi bir tereddüde düşmeleri durumunda Danıştaydan görüş isteminde bulunabilir; ayrıca *jonction d’affaires* (davaların birleştirilmesi) usulü de mevcuttur. Toplantıya Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, T.C. Danıştay Başkanlığı, AİHM Yazı İşleri ve Fransa Danıştayı (*Conseil d’Etat*) temsilcileri katılmıştır.

Türk yorumcular, bir süredir pilot dava usulünün (bazen “grup dava” usulü olarak da anılmaktadır) getirilmesini savunmaktaydılar; bu nedenle İnsan Hakları Eylem Planı’nda somut bir uygulama takviminin ortaya konulmuş olması memnuniyetle karşılanan bir gelişme olmuştur. Bu usul hem idari yargı kararlarında tutarlılığın sağlanması hem de idare mahkemelerinin iş yükünün azaltılmasına katkıda bulunabilir. Uygulama sürecinde açıklığa kavuşturulması gereken, usule ilişkin konular arasında şunlar bulunabilir:

- bir pilot dava usulünün uygulanmasını gerektirecek dava dosyası sayısının belirlenmesi ile ilgili bir gereklilik
- uyuşmazlık konusunun niteliği, diğer bir deyişle davalar aynı maddi ve hukuki sebeplere dayanmalıdır ve diğer davalar için emsal teşkil edebilecek nitelikte olmalıdır
- hangi davanın/davaların pilot dava olarak belirleneceğine ilişkin yöntem (yani, pilot dava görülürken diğer davalar askıya alınacak veya durdurulacaktır)
- pilot davanın/davaların incelenmesi usulü: olağan usul kurallarının geçerli olup olmayacağı; tek hâkimin karar verebileceği herhangi bir parasal limitle bağlı olmaksızın ilk derecede kararın bir mahkeme heyeti tarafından verilmesi gerekip gerekmeyeceği

26 Hazırlayan: Simin Yalçıntaş-Deli, CoE Türkiye Program Ofisi, Ankara

- pilot dava usulüne ilişkin diğer beklentiler: davadan vazgeçilmesi durumunda izlenecek usul; maliyetler; ve Türk Hukukunda başka alanlarda mevcut olan “kanun yararına bozma” hükümlerinin uygulanabilip uygulanamayacağı
- istinaf incelemesini yapacak yargı makamının belirlenmesi
- pilot davadaki nihai kararın, daha geniş anlamda ilgili konuda verilecek kararda menfaati olan taraflara iletilmesine ilişkin düzenlemeler
- pilot davada nihai karar verilene kadar askıya alınan diğer davaların nasıl inceleneceği: tüm bu davaların tek bir merkeze/mahkemeye havale edilip edilmeyeceği.

Pilot dava usulünün uygulanmasına ilişkin son bilgiler proje Nihai Değerlendirme Raporu'na dâhil edilecektir.

İdari Yargılama Usulü Reformu

Proje ekibi, Mayıs 2021’de ulusal uzmanlardan oluşan bir ekip tarafından hazırlanan, “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu; 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun; 2575 Sayılı Danıştay Kanunu’nda Değişiklik Önerileri”ne dair rapor²⁷ Adalet Bakanlığına takdim etmiştir. Rapor’da, aşağıda belirtilen hususlar da dâhil olmak üzere çeşitli konularla ilgili bir dizi tavsiye bulunmaktadır:

- Pilot/grup davalara yönelik olarak için 2577 sayılı Kanun’a hükümler getirilmesi
- Dava açma ve elektronik tebligat için modern teknolojinin kullanımına yönelik mevzuat değişiklikleri
- Adalete erişim hakkının ihlaline yol açabilen, dilekçenin verilebileceği mahkeme ile ilgili belirsizliklerin giderilmesi
- Kamu idaresinin bir karar veya eyleminin üst düzey bir makam tarafından incelenmesi taleplerine ilişkin olarak 2577 sayılı Kanun’un 11. maddesinin uygulanmasına dair belirsizliklerin giderilmesi
- Taraflarca yapılan başvuruların duruşma tutanaklarına kaydedilmesi ve görevli olmayan bir mahkeme tarafından duruşma yapılması durumunda yeni duruşma yapılması
- Harçlar ve tebligata dair durumu açıklığa kavuşturmak için karar içeriğine ilişkin gerekliliklerin netleştirilmesi
- Dava taraflarından birinin vefatı gibi tarafların kişi veya statü değişikliğine ilişkin hükümlerde değişiklik yapılması
- İstinaf ve temyiz başvurularının doğru bir şekilde formüle edilmesini sağlamak için yürütmenin durdurulması talebinin reddine ilişkin kararlarda gerekçe gösterilmesi şartının getirilmesi

²⁷ <https://rm.coe.int/2577-2576-2575-say-l-kanunlarda-degisiklik-onerileri-raporu/1680a49fa5>

- Daha önceki bir mahkeme kararının kamu idaresi tarafından yerine getirilmemesi veya uygulanmaması durumunda başkaca bir bildirim gerek olmaksızın kamu idaresine karşı tam yargı davası açılabilmesine dair bir hüküm getirilmesi (idarenin mahkeme emirlerine uymakla yükümlü olduğunun vurgulanmasına yönelik olarak)
- İdari yargılama usulünde, birey veya kurumların idari davalarda taraf olma ehliyeti ile idari davalarda delillere ilişkin usul hükümlerinin getirilmesi (şu anda olduğu gibi hukuk muhakemesi usulüne dayanmak yerine)
- Bazı durumlarda vatandaşların hak kaybı riskini önlemek için tebligata ilişkin hükümlerin iyileştirilmesi
- Bölge İdare Mahkemesi tarafından hangi koşullarda dosyanın ilk derece mahkemesine iade edilebileceği hususunun netleştirilmesi

Ancak, bu önerilerin, artık güncelliğini yitirmiş ve adalete erişim, adil yargılanma ve adaletin etkin ve gecikmeden gerçekleştirilmesi bakımından risk teşkil eden yasalar için geçici, muhafaza tedbirleri olarak getirildiği hatırdta tutulmalıdır. Rapor'un giriş bölümünde şu hususlar belirtilmiştir:

“1982 yılında yürürlüğe giren 2575, 2576 ve 2577 sayılı idari yargı temel kanunları, o dönemin koşulları bakımından reform niteliğinde düzenlemeler iken aradan geçen 40 yılın sonunda pek çok açıdan günümüz ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiştir. Bu 40 yıllık süre içerisinde anılan kanunların pek çok maddesi ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal kararları verilmiş, bu kararlar doğrultusunda ya da güncel gereksinimler doğrultusunda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu süreç Kanunların sistematiğinde ve içeriğinde uyumsuzluklar ve belirsizlikler ortaya çıkarmıştır. Değinilen bu hususlar kişilerin mahkemeye erişim ve adil yargılanma hakları açısından sorun yaratabildiği gibi yargılama faaliyetinin belirli standartlarda ve makul sürelerde yürütülmesi açısından da sıkıntıları bünyesinde barındırmaktadır. Gelineen noktada esas gereksinim temel üç kanunun bir bütün olarak yeniden düzenlenmesi olmakla beraber bu yönde bir çalışma yapılana kadar düzenlenmesi gerektiğini düşündüğümüz hususlar aşağıda yer almaktadır. Şüphesiz bunların bir kısmı daha ivedi olarak düzenlenmesi gerekirken bir kısmı daha az ivedi nitelik taşımaktadır. Bu yapılırken de sırasıyla 2577, 2576 ve 2575 sayılı Kanunlardan başlanarak bu kanunların madde madde taranması ve öneride bulunulması yolu benimsenmiştir.”

Raporun tamamlanmasından bu yana, Temmuz 2021'de açıklanan Dördüncü Yargı Reformu Paketi'yle 2577 sayılı Kanun'da bazı önemli değişiklikler yapılmıştır²⁸: Bunlar esas olarak sürelerle ilgilidir:

- 2577 sayılı Kanunun 11 ve 13. maddeleri uyarınca kamu idaresinin vatandaşların belirli başvurularını cevaplandırması gereken süre 60 günden otuz

28 14/07/2021 tarihli ve 31451 sayılı Resmî Gazete'de 7331 sayılı Ceza Kanunu ve 8/7/2021 tarihli Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yayımlanmıştır

güne düşürülmüştür. Bu değişikliğin pratikteki etkisi, kamu idaresinin başvuruya cevap vermemesi (“idarenin sessiz kalması”) durumunda vatandaşların bekleme süresini azaltarak daha süratli bir şekilde idare mahkemelerine başvuru dilekçesi verebilmelerini sağlamak olmuştur.

- Karar verildikten sonra hâkimlerin kararı yazarak imzalaması için 30 günlük yeni bir süre getirilmiştir.

Beşinci Yargı Reformu Paketi’nin 2021 yılı sonundan önce çıkarılması ve daha önce de belirtildiği gibi, pilot davalarla ilgili yeni hükümlerin Nisan 2022’ye kadar getirilmesi beklenmektedir. Diğer tüm değişikliklerle ilgili görüşlere Nihai Değerlendirme Raporu’nda yer verilecektir.

Yargı kurumları ve kamu idaresi arasındaki diyalog

Proje kapsamında, idari yargı sisteminde vatandaşların “uçtan uca” hizmet deneyimlerinde iyileştirme sağlamak için yargı ile kamuda görev yapan hukuk müşavirleri arasında diyalogu teşvik etmek, uyuşmazlıkların erken aşamada çözümü, idari yargılama usulünün etkinliği ve etkililiğinin sağlanması planlanmıştır.

Kamu idaresi mensupları, Kamu Denetçiliği Kurumunun rolü ile ilgili istişare toplantılarında hâlihazırda önemli bir rol üstlenmiş olup, proje ilerledikçe örneğin, dâhili inceleme kapsamında iyi yönetim uygulamalarına dair bir rehber üzerindeki çalışmalar gibi yeni diyalog fırsatları da birlikte değerlendirilecektir.

III. İNSAN KAYNAKLARI: MESLEKİ KAPASİTENİN ARTIRILMASI

Yol Haritası’nda, hem idare mahkemelerinde görevli yargı mensuplarının hem de mahkeme personelinin mesleki kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik aşağıdaki faaliyetlere yer verilmiştir:

1. Performans değerlendirme ve terfi sistemi ile bağlantılı olarak idari yargı için zorunlu sürekli mesleki gelişim modelinin getirilmesi
2. İdari yargıda insan hakları konusunda farkındalık ve duyarlılığın artırılması ile idari yargı davalarında AİHS’nin ve AİHM/Anayasa Mahkemesi içtihadının daha istikrarla uygulanması
3. Yeni uygulamalar hakkında ihtiyaca uygun hukuki eğitim verilmesi hukuki eğitim verilmesi ve idari yargıda daha fazla uzmanlaşmayı sağlayabilecek tedbirlerin desteklenmesi
4. İdare ve vergi mahkemesi ile BİM personeli için eğitim faaliyetlerinin güçlendirilmesi
5. İdare ve vergi mahkemesi ile BİM / Danıştay personeline yönelik ve uygulamada toplumsal cinsiyet eşitliği ilkesinin teşvikine devam edilmesi
6. İlk derece mahkemeleri ve BİM’lerde idari yargıda daha fazla uzmanlaşma olanaklarının belirlenmesi / sürekli değerlendirme / BİM daire yapılarının düzenlenmesi

7. Mahkeme personeli için usule ilişkin rehber materyallerin erişilebilirliğinin artırılması
8. Kalem ve ön büro personelinin iş tanımlarına açıklık getirilmesi; yazı işleri müdürleri ve ön büro personeline daha fazla sorumluluk verilmesine yönelik olanakların gözden geçirilmesi
9. Mahkeme personeli için halkla ilişkiler ve iletişim becerileri eğitimlerinin sağlanması

Eğitim ve rehberlik

Yargı Reformu Stratejisi'nde şunlar belirtilmiştir:²⁹

“Günümüzde eğitimde süreklilik, dünya genelinde kabul edilen bir başarı faktörüdür. Bu nedenle hukuk eğitiminin yanında yargıda meslek öncesi ve meslek içi eğitimin niteliğinin geliştirilmesi de önem taşımaktadır. Bu nedenle, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin hâkimlerin bağımsızlığı, tarafsızlığı ve rollerine ilişkin tavsiye kararlarında, Üye Devletlere, hâkimlerin atanmaları öncesi ve sonrasında eğitim almaları gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Bu kapsamda meslek öncesi ve meslek içi eğitim, stratejik bir yaklaşımla derinleştirilmelidir.”

Strateji belgesinde yargıda meslek öncesi ve meslek içi eğitimin kalitesini artırma hedefini destekleyen bir dizi faaliyet tanımlanmıştır. Bu faaliyetler arasında yargı mensuplarına yönelik sürekli ve zorunlu bir eğitim modelinin benimsenmesi; insan hakları hukukunun meslek öncesi ve meslek içi eğitim programlarının bir parçası olmasının sağlanması; hukuk metodolojisi ve hukuki mütalâa modüllerinin programlara dâhil edilmesi bulunmaktadır.

Projede, hâkimler ve mahkeme personeli için özellikle meslek içi eğitimin desteklenmesine odaklanılmıştır.

Eğitim İhtiyaç Analizi - idare mahkemesi hâkimlerinin ve mahkeme personelinin mevcut meslek içi eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi için bir Eğitim İhtiyaç Analizi gerçekleştirilmiştir. Eğitim İhtiyaç Analizi neticesinde hâlihazırda bir dizi eğitim modülü geliştirilmektedir ve bunlar 2022'de uygulanacak büyük bir yüz yüze eğitim programının temelini oluşturacaktır.

Eğitim İhtiyaç Analizi Aralık 2019 ila Mart 2020 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş olup metodoloji literatür taraması, çevrim içi bir anket ve paydaşlar için iki çalıştaydan oluşmuştur. Biri idare mahkemesi hâkimleri ve diğeri mahkeme personeline yönelik olmak üzere iki adet çevrim içi anket hazırlanmıştır. Her gruba 2000 anket gönderilmiştir. Bu tür bir çalışma için oldukça yüksek bir katılım sağlanmış, 643 hâkim ve 1164 mahkeme personeli anketi cevaplandırmıştır. 2016 yılından bu yana yeni meslek mensuplarının sayısındaki artış ve hedef gruplardaki göreceli deneyim

²⁹ s.40

eksikliği bu anketle ortaya çıkmıştır: Hâkimlerin %86'sı ve mahkeme personelinin %49'u beş yıldan daha az deneyime sahiptir.

Gerçekleştirilen analiz sonrasında Eylül 2020'de bir Eğitim İhtiyaçları Değerlendirme Raporu yayınlanmıştır; raporda aşağıda belirtilen dört adet 2'şer günlük meslek içi eğitim modülünün hazırlanması önerilmiştir:

- Modül 1 (hâkimler için): Hukuki Gerekçelendirme ve Karar Yazımı
- Modül 2 (hâkimler için): İdari Yargı ile ilgili AİHM ve AYM içtihadı
- Modül 3 (hâkimler için): İdari Yargıda Adil Yargılanma ve Makul Süre
- Modül 4 (mahkeme personeli için): Dava ve Zaman Yönetimi

Modüller ve ilgili materyalin hazırlanmasına yönelik çalışmalara Haziran 2021'de başlanmış olup, bu çalışmaların 2021 yılı sonunda tamamlanması beklenmektedir. Aşağıdaki materyaller geliştirilme aşamasındadır:

- 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.

Materyaller, proje sonuçlarının sahiplenilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması için ulusal eğitimler tarafından geliştirilmektedir. Değerlendirme sürecine toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi dâhil edilmiş ve müfredatın geliştirilmesinde bir toplumsal cinsiyet danışmanı katkı sağlamıştır.

Eğitici eğitimleri de dâhil olmak üzere 41 eğitim etkinliğinde 1000'den fazla kişiye eğitim verilmesi amaçlanmaktadır. Pilot materyallerin hazırlanması için hedef Kasım 2021'dir ve 2022 yılı içinde eğitim programının başlatılması amacıyla Kasım 2021-Ocak 2022'de eğitici eğitimleri düzenlenecektir. Adalet Bakanlığı ile mutabık kalındığı üzere, projenin tamamlanmasından sonra bu eğitimlerin bölgesel düzeyde düzenlenebilmesi için uzun vadede Bölge İdare Mahkemelerinin kapasitesinin artırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca, materyaller yüz yüze eğitim formatına göre hazırlandıktan sonra modüllerin çevrim içi veya hibrit formata uyarlanması da öngörülmüştür. "Türkiye'de Baroların ve Avukatların Avrupa İnsan Hakları Standartları Konusunda Kapasitesinin Güçlendirilmesi" Projesi kapsamında Türkçeye uyarlanan Mülkiyet Hakkına dair mevcut çevrim içi modül de idare mahkemesi hâkimlerinin kullanımına sunulacaktır.

İnsan Hakları konusunda farkındalık ve hassasiyet - Yargıda insan hakları konusunda farkındalık ve hassasiyet oluşturmak için, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve AYM içtihatlarının idari yargı davalarında daha tutarlı bir şekilde uygulanması ve Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi (CCJE) ve diğer Avrupa Konseyi kurumları ilkeleriyle daha çok uyum sağlanmasına yönelik olarak Yargı Reformu Stratejisi Hedefini³⁰ destekleyen çeşitli Yol Haritası faaliyetleri devam etmektedir.

30 Yargı Reformu Stratejisi Hedef 1.3

AİHM ve AYM içtihadı hakkında planlanan eğitim modülüne ek olarak, Avrupa Konseyi ve Folke Bernadotte Akademisi (İsveç) tarafından yayımlanan” İdari Yargıda Avrupa Adil Yargılanma Standartlarına İlişkin Emsal Kararlar Kitabı” Eylül 2020’de Türkçeye tercüme edilmiştir.

İkinci bir Emsal Kararlar Kitabı hazırlanmaktadır. Bu kitapta özellikle Türkiye bağlamına odaklanılmakta, AİHM, AYM ve Danıştay kararlarına yer verilmekte ve yasa ile kurulan bağımsız ve tarafsız bir mahkeme, mahkemeye/adalete erişim hakkı, adil yargılanma hakkı, alenilik ilkesi, gerekçeli karar, masumiyet karinesi ve makul süre gibi konular ele alınmaktadır.

İdare mahkemesi hâkimlerine yönelik olarak AİHM içtihadı ve AİHS’in uygulanması hakkında gerçekleştirilmiş olan bir dizi yuvarlak masa toplantısının ilk ikisi, kıdemli akademisyenler ve AİHM Yazı İşleri Müdürlüğü, Adalet Bakanlığı, Danıştay ve AYM temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir. 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 da 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, AİHS hükümleri, AİHM 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 yayınlanarak değiştirilen İç Tüzük 34/B maddesi ile düzenlenmiştir. Danıştay Başkanlığı başkanlığında toplanan Komisyon, bir yıllık süre için atanacak en az altı Danıştay üyesinden oluşmaktadır. Meslek mensupları, savcılar ve tetkik hâkimleri de Komisyon üyeliklerine atanabilir. Komisyon kurulduğu günden bu yana, Danıştay bünyesinde ve idari yargıda insan hakları bilincini arttırmak, AYM ve AİHM içtihatları konusunda farkındalığı arttırmak, genel olarak adaleti ve daha hızlı ve etkili kararları teşvik etmek amacıyla düzenli toplantılar tertip etmiş ve bilimsel faaliyetler gerçekleştirmiştir.

Komisyon hâlihazırda periyodik olarak içtihat toplantıları düzenlemekte ve idare mahkemesi hâkimlerinin kullanımına yönelik raporlar hazırlamakta olduğundan, yuvarlak masa toplantıları katılımcıları tarafından Komisyonun insan hakları bilgi

paylaşım ağı için altyapı oluşturma konusunda öncülük edebileceği belirtilmiştir. Komisyonun bu şekilde süreçte yer almasının idare mahkemesi hâkimlerinin katılımını teşvik edebileceği değerlendirilmiştir.

İdari yargıda ihtisaslaşma

Türkiye’de idari yargıda daha fazla ihtisaslaşma konusu bir süredir tartışılmakta olup, ihtisaslaşmanın istinaf ve temyiz düzeyinde, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştayın daire yapısında olduğu görülmektedir. Uzmanlaşmanın etkisi en çok Ankara, İstanbul ve İzmir’de görülebilmektedir. Bu üç şehir, Türk idare ve vergi mahkemesi iş yükünün yüksek bir bölümünü üstlenmekte olup aynı binayı paylaşan pek çok idare ve vergi mahkemesinin bulunduğu şehirlerdir. Bölge İdare Mahkemeleri daire yapıları, idare mahkemelerinin yürüttüğü çalışmaların kapsamını göstermektedir: Ankara’da bulunan ilk derece mahkemelerinde vatandaşlık ve göç meselelerinden, üniversite ve öğrenci işlerine, imar planlarından yıkım kararlarına ve madencilğe kadar 229 farklı dava türüne bakıldığı tahmin edilmektedir. Bir idare mahkemesi hâkiminin tüm bu konularda ihtisaslaşması mümkün değildir. Daha fazla ihtisaslaşmanın sağlayabileceği faydalar şunlardır:

- Dava inceleme süratinin ve kararlarda tutarlılığın artması
- Duruşmaların daha iyi yürütülmesi ve daha iyi kararların yazılması
- İlk derecede karar verme standardının yükseltilmesi ve aynı konu hakkında çelişkili karar sayısının azaltılması yoluyla istinaf mahkemeleri üzerindeki baskının azaltılması.

Ön Değerlendirme Raporu’nun yayımlanmasından bu yana gerçekleşen önemli bir gelişme ise İHEP³¹ kapsamında diğer hususların yanı sıra imar ve kamulaştırma da dâhil olmak üzere belirli uyuşmazlık türlerine yönelik olarak ihtisas mahkemelerinin görevlendirileceğinin duyurulması olmuştur. Bu yeni mahkemelerle ilgili olarak önümüzdeki dönemde gerçekleştirilecek duyurulara göre proje kapsamında, örneğin uzmanlık seminer ve etkinlikleri düzenlenmesi yoluyla uygulamanın desteklenmesine ilişkin fırsatlar tespit edilmeye çalışılacaktır.

İHEP’te ayrıca, (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 atılacağı da belirtilmiştir.

İdare ve vergi mahkemeleri daha fazla uzmanlaştıkça, iş yükü ölçümü veya “dava puanlaması” hususuna daha çok dikkat edilmesi gerekecektir. Proje faaliyetleri sırasında, bazı mahkemeler çok ağır bir iş yükü altında olduklarını bildirmişlerdir, ancak ÖDR’de belirtildiği üzere:

31 Hedef 3.4 “İhtisas Mahkemelerinin Güçlendirilmesi”

“Mahkemeler ve hâkimler arasındaki iş dağılımı konusunda bilgi sağlayacak doğru bir puanlama sistemi bulunmadığından, iş yükü konusunda sunulan kanıtlar anekdot niteliğindedir. Hâlen davalar, UYAP sistemi kullanılarak uyuşmazlık konusuna göre otomatik olarak mahkemeler arasında dağıtılmaktadır. Bir davadaki iş miktarının değerlendirilmesinde, bilirkişiler tarafından araştırma yapılması veya yürütmenin durdurulması başvurusu ile ilgili işler gibi konular yansıtılmamaktadır.

İş yükünde ani artış veya hâkim ve personel sayısında azalma meydana gelmesi durumunda ortaya çıkacak iş yükleri konusunda erken uyarı sağlayan bir mekanizma olmaması nedeniyle, hâkimler ve personel için iş yükünün doğru ölçümüne ilişkin normların bulunmaması, bazı mahkemelerde iş yükünü artırmaktadır.”

UYAP sistemi hâlihazırda, büyük şehirlerdeki mahkemeler arasında farklı dava türlerinin eşit dağılımını sağlamak üzere kurulmuştur. UYAP, personelin dava türünü belirleyememiş olması sebebiyle ön büro tarafından henüz bir dava kodu verilememiş davaları da eşit olarak dağıtmaktadır. Bu yöntemle, iş yükünün mahkemeler arasında kabaca eşit bir dağılımı sağlanmakta, ancak davadaki iş miktarını etkileyen örneğin, dilekçedeki esasa ilişkin talebe ek olarak yürütmenin durdurulmasının da talep edilip edilmediği gibi tüm faktörler dikkate alınmamaktadır. Ancak, yalnızca belirli mahkemelerin belirli türde uyuşmazlıkları inceleme yetkisine sahip olduğu durumlarda (örneğin Olağanüstü Hal Komisyonu davalarında), UYAP sistemi bu davaları yalnızca yetkili mahkemelere tahsis edebilmektedir.

İhtisas mahkemeleri getirildiğinde, bu mahkemelerin elinde düşük sayıda ya da fazla sayıda dava olmamasını sağlamak amacıyla farklı dava türlerinin oluşturduğu iş hacmi ve karmaşıklık düzeyini yansıtacak daha gelişmiş bir iş yükü ölçüm yöntemi getirilmesi gerekebilecektir.

Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri ve İdare Mahkemesi Personeli Toplumsal Cinsiyet Eşitliği

Proje, Yargı Reformu Stratejisi, Faaliyet 3.7 b)’de belirtilen “hâkimlerin işe alımlarında toplumsal cinsiyet eşitliği ilkesinin gözetilmeye devam edileceği” ne ilişkin ilkeyi desteklemeyi amaçlamaktadır. Yol Haritası’nda ayrıca “idare mahkemesi personel politikası ve uygulamasında toplumsal cinsiyet eşitliği ilkesinin teşvik edileceği” belirtilmiştir.

İdare mahkemeleri ve Danıştayda cinsiyet dengesine ilişkin mevcut durumu değerlendirmek amacıyla, Danıştay ve bazı Bölge İdare Mahkemelerinin faaliyet raporlarında yer alan veriler, toplumsal cinsiyet eşitliği uzmanı tarafından analiz edilmiştir. Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri ve idare mahkemelerinde (idare ve vergi mahkemeleri birlikte) görev yapan hâkim ve savcılarının genel toplumsal cinsiyet oranı, Adalet Bakanlığı tarafından yayımlanan 2019 yılı Adli İstatistikleri’nde gösterilmişse de bu bilgiler 2020 Adli İstatistikleri’nde yer almamıştır.

Danıştay - İdare ve vergi mahkemelerinde olduğu gibi, Danıştay tetkik hakimi ve savcılarının atamaları da HSK tarafından gerçekleştirilmektedir. Öte yandan T.C. Anayasası'nın 155.maddesi uyarınca Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idari yargı hakim ve savcılar ile bu meslektan sayılanlar arasından Hakimler ve Savcılar Kurulu; dörtte biri ise nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından seçilmektedir. Danıştay üyeleri, savcılar ve tetkik hâkimlerine ilişkin 2018-2021 dönemi toplumsal cinsiyet dağılımı tablosu **Ek E**'de yer almaktadır.

2019 yılındaki eşit dağılımdan farklı olarak (kadın 224; erkek 224), erkek tetkik hâkimlerin sayısı biraz daha fazladır (kadın 218; erkek 236). Nispeten az sayıda olan savcıların büyük bir kısmı kadındır (2021 yılında kadın 24, erkek 19). Bununla birlikte, 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).

İdare ve vergi mahkemeleri- Altı pilot mahkemenin yer aldığı Ankara, İzmir, İstanbul ve Gaziantep şehirlerindeki Bölge İdare Mahkemelerinin bulunduğu dört bölgedeki yıllık faaliyet raporları da incelenmiştir. Faaliyet raporlarında toplumsal cinsiyet dağılımına ilişkin temin edilen ayrıntı düzeyi bölgeye göre değişmektedir. Altı adet pilot mahkeme ve Bölge İdare Mahkemesi dava dairesi ile ilgili verilerin ayrıştırılması mümkün olmamıştır; bu nedenle veriler bölgesel bazda incelenmiştir.

Ankara BİM tarafından; BİM, Ankara'daki ilk derece mahkemeleri ve Ankara bölgesindeki diğer şehirler olan Bolu, Eskişehir, Kastamonu, Kayseri, Kırıkkale, Sivas, Yozgat, Zonguldak'ta bulunan mahkemeler hakkında yayımlanan ayrıştırılmış veriler oldukça faydalı olmuştur. Seçilen diğer bölgelerde yalnızca BİM'e ilişkin veriler ve bölgedeki tüm ilk derece mahkemeleri için toplu veri temin edilmiştir. Her durumda, 2016-2020 faaliyet raporlarında içinde bulunduğumuz yıla ait verilere yer verilmiş, ancak yıllık eğilimlere yer verilmemiştir.. Hem hâkimler hem de mahkeme personeli ile ilgili veriler yayımlanmaktadır, ancak Mahkeme Başkanı ve Yazı İşleri Müdürlüğü gibi daha üst kademe pozisyonlarda toplumsal cinsiyet dengesine ilişkin bir analiz mevcut değildir.

Her ne kadar yıldan yıla bir miktar değişiklik gösterse de Ankara BİM verileri, Ankara'da görevli hâkimler arasında yaklaşık olarak eşit bir toplumsal cinsiyet dengesi olduğunu ve tüm mahkemelerde kadın kalem personelin çoğunlukta olduğunu göstermektedir. Ancak, Ankara yargı bölgesindeki bazı küçük şehirlerde hâkimlerin çok daha az sayıda hâkim kadındır. Eskişehir'de aşağı yukarı eşit bir denge mevcuttur - (2020: 10 kadın/12 erkek hâkim); diğer şehirlerde ise hâkimler arasında kadın temsili çok düşüktür veya hiç yoktur (Kırıkkale 2020: 1 kadın, 7 erkek hâkim; Kastamonu 2020: 0 kadın, 7 erkek hâkim).

İstanbul BİM'de 2020 yılında kadın hâkim sayısının erkek hâkim sayısının yaklaşık yarısına tekabül etmesiyle, 2016 yılındaki %35'lik orana kıyasla önemli bir toplumsal cinsiyet dengesizliği söz konusu olmuştur. İstanbul BİM mülhakatlarına ilişkin veriler şehirlere göre ayrıştırılmamakla birlikte, toplam rakamlar Bölge İdare Mahkemesi ile benzerlik göstermektedir: Tüm bölgede kadın hâkim sayısı erkek hâkim sayısının yaklaşık yarısı kadardır, ancak kadın mahkeme personeli çoğunluktadır.

İzmir'de hem Bölge İdare Mahkemesinde hem de ilk derece mahkemelerinde cinsiyet dengesi genel olarak İstanbul'a benzemektedir (2020 verileri: Bölge İdare Mahkemesi 91 erkek hâkim, 39 kadın hâkim; mülhakatlar 64 erkek hâkim, 44 kadın hâkim). Mahkeme personeli arasında kadın ve erkek temsili aşağı yukarı eşit düzeydedir.

Gaziantep Bölge İdare Mahkemesinde 2019 yılında kadın ve erkek hâkim sayıları aşağı yukarı eşitken, 2020 yılında belirgin şekilde daha az sayıda kadın hâkim bulunmaktadır. Türkiye'nin batısındaki bölgelerin tersine, gerek Bölge İdare Mahkemesi gerek ilk derece mahkemelerinde mahkeme personelinin çoğunluğu erkektir.

Bölge İdare Mahkemesi toplumsal cinsiyet oranı verilerini gösteren grafikler Ek F'de yer almaktadır.

Bu verilerin incelenmesi üzerine, projeye danışmanlık hizmeti sağlayan toplumsal cinsiyet eşitliği danışmanı şu tavsiyelerde bulunmuştur:

- Tüm Bölge İdare Mahkemelerinin Ankara BİM örneğini izleyerek bölgelerinde bulunan tüm mahkemeler için ayrıştırılmış veri temin etmesi; faaliyet raporlarında cari yıla ilişkin verilerin yanı sıra yıllık eğilim verilerine de yer verilmesi; Danıştayın faaliyet raporları da dâhil olmak üzere, faaliyet raporlarında mahkeme başkanlığı, daire başkanlığı ve yazı işleri müdürlüğü gibi daha kıdemli mahkeme görevlerine ilişkin verilerin de gösterilmesi
- Toplumsal cinsiyet dengesini teşvike yönelik tedbirler – Ekte yer alan tablolardan elde edilen bilgiler, kadınların idari yargı sisteminde mevcut olsalar bile üst düzey görevlere atanma veya aday olma konusunda sorunlarla karşılaştıklarını ortaya koymaktadır. Böyle bir yapı, liyakate dayalı, etkin ve hesap verebilir bir hukuk sistemi anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Bu koşullar altında, üst kademedeki toplumsal cinsiyet dengeli temsil sağlayacak tedbirlerin alınması önem kazanmaktadır.

IV. KALİTE, PERFORMANS VE VERİMLİLİĞİN ARTIRILMASI

Yol Haritası'nda, idare mahkemelerinin kalite, performans ve verimliliğini artırmaya yönelik aşağıdaki faaliyetler yer almaktadır:

1. İdari yargı konularında daha fazla uluslararası iş birliğinin teşviki; yaygın olarak karşılaşılan idari yargı zorluklarına ilişkin uluslararası standartlar ve alternatif politikaların araştırılması

2. BİM, idare ve vergi mahkemesi ile BİM kalemlerinde ve ön bürolarda iş akışının daha standart hâle getirilmesi
3. BİM, idare ve vergi mahkemelerine yönelik rehber dilekçe örneklerinin oluşturulması
4. Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi (CCJE) ve diğer ilgili Avrupa/Avrupa Konseyi kurumlarının tavsiyelerine uygun olarak yargı kararlarında iyi uygulamaların teşvik edilmesi
5. Karar yazma yönteminin geliştirilmesi ve karar gerekçelerinin güçlendirilmesi
6. Aktarılan dosyaların mükerrer sayımı gibi durumlardan kaçınmak için aynı konuya sahip tüm dosyaların belirlenmesi; idari yargılama sürecinin aşamalarına ilişkin verilerin iyileştirilmesi için BİM, idare ve vergi mahkemesi istatistiklerinin doğruluğunun artırılması
7. İdare ve vergi mahkemeleri ile BİM'lerde yargılama hedef sürelerinin incelenmesinin gözden geçirilmesi, iyileştirilmesi ve artırılması
8. İdari yargılama süresince bilgi ve belge talep edilen kurumların, ilgili talebi mümkün olduğunca çabuk karşılaması için tedbirler getirilmesi
9. İdare ve vergi mahkemeleri ile BİM'lerde bilirkişi sisteminin etkinliği ve verimliliğinin artırılması

Uluslararası iş birliği ve uluslararası standartlar

Yol Haritası'nda belirtildiği şekilde proje, daha fazla uluslararası iş birliği, uluslararası standartlar konusunda daha fazla farkındalık ve diğer Avrupa Konseyi üyesi devletlerden uzmanlarla daha fazla istişare yoluyla idari yargıda yaygın olarak yaşanan zorluklara dair uluslararası standartlar ve alternatif politika yaklaşımları geliştirilmesine ilişkin Türk makamları nezdinde farkındalık yaratmayı amaçlamaktadır. Her ne kadar pandemi çalışma ziyaretleri, konferanslar ve yüz yüze yuvarlak masa toplantıları yoluyla uluslararası tecrübe teatisi imkânlarını kısıtlamış olsa da ön değerlendirmenin gerçekleştirilmesinden bu yana diğer yöntemlerle uluslararası iş birliğini sürdürmek ve kıyaslamalar yapmak mümkün olabilmektedir. Bu örnekler arasında şunlar yer almaktadır:

- Avrupa Konseyinin "İdare ve Siz" El Kitabı, İdari Yargıda Avrupa Adil Yargılanma Standartlarına İlişkin Emsal Kararlar Kitabı, Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyinin (CCJE) Hâkimlerin Uzmanlaşmasına İlişkin Görüşü (2012) No.15 gibi iyi uygulamalara dair rehberlik sağlayan bazı belgelerin Türkçeye tercüme edilmiş olması
- 20 farklı yargı sisteminde ombudsmanlık kurumlarının ve Avrupa Ombudsmanının çalışmaları ve ombudsmanlık kurumuna ilişkin temel ilkelerin değerlendirildiği karşılaştırmalı inceleme: "Paris İlkeleri" ve "Venedik İlkeleri"
- İnsan hakları, alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmaları ve pilot karar/grup dava usulünün uygulanmasına yönelik uluslararası yaklaşımlar gibi konularda uygulayıcılara yönelik webinarlar

Vakit ve koşullar izin verdiği takdirde, idare mahkemeleri reformu konusunda Avrupa Konseyi üyesi devletlerin tecrübelerini tartışmak ve paylaşmak üzere 250 kişiye kadar katılımcı ile uluslararası bir sempozyum düzenlenecektir. Sempozyumun Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri ve Adalet Bakanlığı ile yakın iş birliği içinde planlanması ve gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

İdare Mahkemesi personelinin desteklenmesi ve iş akışının standardizasyonu

Eğitim ihtiyaç analizinde tespit edildiği üzere, idare mahkemesi personelinin yaklaşık yarısı beş yıldan daha az deneyime sahiptir ve bu süre zarfında eğitimler sınırlı kalmıştır. İdari yargılama usulünü belirleyen 2577 sayılı Kanun, “muğlak ve tutarsız” olarak nitelendirilmiştir;³² bu nedenle Kanun yeni personel için sınırlı ölçüde rehber olabilmektedir ve uygulama mahkemeden mahkemeye farklılık gösterebilmektedir.

Hâlen hazırlık aşamasında olan mahkeme personeline yönelik “Dava ve Zaman Yönetimi” eğitimine ek olarak, mahkeme personeline yönelik rehberlik materyalleri üzerinde çalışmalar devam etmektedir.

Taslak materyaller ilk olarak iki pilot mahkeme tarafından geliştirilmiştir: Gaziantep Birinci İdare Mahkemesi ve İzmir Bölge İdare Mahkemesi Üçüncü İdari Dava Dairesi. sırasıyla ilk derece ve istinaf kanun yolunda rehberlik sağlamak üzere, geliştirilen rehberlerde, çeşitli mahkeme personeli görevleri için iş tanımları, mahkemelerde kullanılan UYAP BİT sisteminin kullanımına ilişkin referanslar ve usulü gösteren çizelgeler de dâhil olmak üzere çeşitli usul aşamaları hakkında bilgiler mevcuttur. Rehberlere ek olarak, ilk derece ve ikinci derece mahkeme usul aşamalarına kısaca değinilen bir dizi “iş kartları” da hazırlanmıştır.

Tüm taslak materyaller hâkimler ve mahkeme personelinden oluşan bir çalışma grubu ve daha geniş bir paydaş grubu tarafından gözden geçirilmiştir. Bu materyaller bilâhare, alınan geri bildirimler uyarınca HSK müfettişleri ve Adalet Bakanlığının nihai onayı için daha da geliştirilmiştir.

2022 yılı ilk döneminde başlayacak olan mahkeme personeline yönelik eğitim programını destekleyecek materyallerin hem basılı olarak hem de adliyelerde internet üzerinde referans kaynağı olarak temin edilmesi beklenmektedir.

İş yükü ölçümü, ara hedef süreleri ve istatistikler

Yol Haritası’nda “idare mahkemesi istatistiklerinin doğruluğunu artırmaya yönelik” bir faaliyet yer almaktadır ve projede, Türk makamlarının bu amaca yönelik çalışmalarının desteklenmesi amaçlanmaktadır. Ön Değerlendirme Raporu’nda şu hususlar belirtilmiştir:

³² s. 32

“Hem Adalet Bakanlığı hem HSK Teftiş Kurulları, istatistiksel bilgilerdeki eksikliklerin, dava takvimlerinin ne ölçüde yönetilebildiğinin anlaşılamamasına yol açtığı tespitinde bulunmuştur. Mevcut dava numaralandırma sistemi, bazı davaların birden fazla kere sayılmasına ve aynı konuyla ilgili olması sebebiyle daha az vakit alacak birden çok davanın doğru bir şekilde tespit edilememesine yol açmaktadır. Yargılama süreci hakkında yayınlanmış yeterli istatistiksel veri de bulunmamaktadır. Hâlihazırda mevcut olmayan istatistikler arasında şunlar yer almaktadır:

- Dosyaların ortalama tamamlanma süresi
- Dava bir hâkime verilene kadar geçen ortalama süre
- Hâkime sevk edildikten sonra 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 dosya sayısı
- Ortalama karar yazılma süreleri.³³”

Adalet Bakanlığı İstatistikleri - İnsan Hakları Eylem Planı’nda (Faaliyet 2.4.a.) “Adliye ve dosya bazlı analiz sonuçları doğrultusunda “Yargıda Hedef Süre” uygulamasının makul sürede yargılamayı sağlayacak şekilde geliştirilmesine yönelik yeni adımlar atılacaktır” ifadesi yer almaktadır. Adalet Bakanlığı hâlihazırda, AB tarafından desteklenen “Adli İstatistiklerin Kapasitesinin ve Kalitesinin Artırılması Teknik Destek Projesi” kapsamında iyileştirmeler üzerinde çalışmaktadır.”

Bölge İdare Mahkemesi yıllık faaliyet raporları - İdare mahkemelerinin iş yükü ve görevleriyle ilgili çeşitli veriler Bölge İdare Mahkemesi yıllık faaliyet raporlarında yer almaktadır. Bu raporun ilerleyen bölümlerinde açıklandığı üzere³⁴, bu raporlardan bazıları medya ve iletişim uzmanı tarafından incelenmiş ve raporlarda verilerin takdim şekli ve raporların Bölge İdare Mahkemesi internet sitelerinde yayınlanması konusunda tavsiyelerde bulunulmuştur.

Danıştay istatistikleri - Mart 2020’de Danıştayın, iç tüzükte belirtilen çeşitli görevleri üstlenecek yeni bir İçtihat, Raporlama ve İstatistik Birimi getirmesiyle önemli bir gelişme yaşanmıştır. Bu görevler arasında:

- Dava daireleri ve kurullarının bir önceki yıl aldıkları kararlara ilişkin istatistik verilerini içeren yıllık faaliyet raporu hazırlamak,

33 Karar verildikten sonra kararın yazılması için yeni getirilen (Temmuz 2021’de yürürlüğe giren) 30 günlük yasal zaman sınırı, ortalama karar yazma süreleri üzerinde hiç şüphesiz etkili olacaktır.

34 s. 49-51

- İlke kararlarını³⁵ belirlemek için verilen kararları takip etmek ve verilen kararlar hakkında ilgili kişileri bilgilendirmek için gerekli çalışmaları yapmak, rapor ve belge hazırlamak,
- Dava daireleri veya idare ve vergi davaları kurullarının kararlarında içtihat farklılıklarını tespit ederek raporlamak
- Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri kararları arasındaki içtihat farklılıklarını tespit ederek, raporlamak,
- İçtihat ihlallerini önlemek amacıyla bölümler ve kurullar ile Bölge İdare Mahkemeleri arasında düzenli değerlendirme toplantıları yapılmasını sağlamak,
- Ulusal ve uluslararası yargı mercilerinin içtihatlarını takip etmek, gerekli görülenleri tercüme ettirmek, idari yargı açısından önemli görülen kararlar hakkında bilgi notları hazırlamak,
- Danıştayın yargı faaliyetleri hakkında istatistiki veriler temin etmek ve bu verilerin düzenli olarak yayınlanmasını sağlamak,
- Yayınlanacak kararlarının niteliklerini “Danıştay karar yazma standartlarına uygunluk bakımından değerlendirmek,
- İdare hukuku, vergi hukuku ve idari yargılama usulü kanunundaki güncel gelişmelerin yanı sıra Danıştayın görev alanına ilişkin diğer hukuk dallarındaki gelişmeleri tespit etmek ve raporlamak, bulunmaktadır.

Birim Ekim 2020’de faaliyete geçmiştir. Sorumluluklarının geniş kapsamlı olması nedeniyle birimin çalışmaları pek çok Yol Haritası faaliyeti bakımından da önemlidir ve bu hususlara raporun başka bir bölümünde değinilecektir.

Birimin istatistikle ilgili çalışmaları 2021 yılı içinde, 2020 yılına dair hem istatistiksel verileri hem de o yıl boyunca alınan ve “ilke karar” olarak belirlenen kararları içeren ilk Danıştay Yıllık Faaliyet Raporu hazırlamış olmasıdır. Yıllık Faaliyet Raporu tüm bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemelerine gönderilmiş, Raporun ilke karar ve istatistiklere ilişkin bölümleri internet sitesinde yayınlanmıştır.

Danıştay ve Adalet Bakanlığı arasındaki iş birliği – Danıştay, istatistiklerin düzenli olarak kamuoyu ile paylaşılmasına ilişkin “Adli İstatistiklerin Kapasitesinin Artırılması” projesi kapsamında Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü ile 17 Temmuz 2020 tarihinde bir protokol imzalamıştır. Bu proje kapsamında Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri arasında birleşik ve entegre bir dava kodu sisteminin geliştirilmesi ve kabulüne ilişkin planlama çalışmaları devam etmekte-

35 İlke kararlar, aşağıdaki özelliklerden bir veya daha fazlasını taşıyan kararlardır:

- Sadece somut olayı çözmekle kalmaz, bu konuda daha sonra ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olabilecek analizler içerir ve o konuya ilişkin temel kriterleri tespit eder
- Yorumla ihtiyaç duyulan bir kanun hükmünün, açık kanun hükmünün uygulanmasının ötesinde yorumlandığı bir içtihat özelliğine sahip olmak, dolayısıyla hâkimin sübjektif katkısı söz konusudur.
- Benzer uyuşmazlıkları karara bağlayan daire veya mahkemelere rehberlik etmek
- İdarenin uygulamalarına ışık tutacak idare hukuku ilkelerini ortaya koymak
- İdari usul hakkında net olmayan, yorum gerektiren konuları açıklığa kavuşturmak ve dolayısıyla muhakeme usulüne yol göstermek

dir. Hâlihazırda Danıştay ve Bölge İdare Mahkemesi dava kodları uyumlu değildir ve bu da doğru ve tutarlı veri toplanmasını etkilemektedir. İctihat veri tabanında dava ve kararların doğru bir şekilde kategorize edilebilmesi bakımından etkili bir karar kodları sisteminin bulunması önemlidir.

Karar yazma / karar gerekçesi

Danıştay Karar Yazım Rehberi - Projenin başlamasından bu yana, karar yazımında iyi uygulamalara ilişkin olarak Danıştay tarafından önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Danıştay tarafından, tüm dava daireleri ve kurullarında Ocak 2019'da yürürlüğe giren Karar Yazım Rehberi uygulamaya konulmuş ve bu rehber 2020 yılında yayınlanmıştır. Rehberde yazılı kararların üslup ve şekli ile iyi karar yazma uygulamaları hakkında bilgiler bulunmakta ve farklı dava kategorilerine ilişkin çeşitli örnekler yer verilmektedir. Rehberin amacı, ortak bir karar yazma standardı oluşturmak ve kararların niteliğini arttırmaktır. Rehber yaşayan bir belge olarak düşünülmüş ve gerekli olduğunda revize edilmesi amaçlanmaktadır.

Bu yeni kurulan İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimi'nin görevleri arasında, "Danıştay Karar Yazım Rehberi"ne uygunluk açısından internet ortamında yayınlanacak kararları değerlendirmek" de bulunmaktadır. Bu bağlamda Birim, daire ve kurul kararlarını anonimleştirilmiş bir şekilde görerek yayınlamakta ve kararların Rehberde uygunluğunu da değerlendirmektedir. Gözlemlenen sorunlar rapor olarak Başkanlığa iletilmiştir. Sonuç olarak, Rehberde büyük ölçüde uyulduğu ve özellikle Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar başta olmak üzere, Rehberin etkisiyle sistematik, doğru isimlendirilen ve daha tatmin edici kararların yazılmaya başlandığı gözlemlenmiştir.

Karar yazımı: İlk derece mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemeleri - Henüz ilk derece mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemelerinde kullanılmak üzere benzer bir rehber hazırlanması hususu planlanmış değildir; ancak, daha önce de belirtildiği gibi, hâkimlere yönelik olarak hazırlanan "Hukuki Gerekçeleştirme ve Karar Yazımı"na ilişkin yeni bir eğitim modülü tamamlanma aşamasındadır. Bu modülde, karar yazımına ilişkin genel ilkelere yer verilecek ve hukukî gerekçeleştirme konusu ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. İdare mahkemelerinde bulunan UYAP sisteminde kullanıcıların karar yazımı için şablon oluşturabilmesini sağlayan bir özellik mevcuttur; bu özelliğin olası faydaları projenin ilerleyen aşamalarında daha ayrıntılı araştırılacaktır.

Danıştay tecrübesinden hareketle, benzer bir rehberin ilk derece mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemeleri bakımından önemli bir yenilik getireceği söylenebilir.

Diğer ilgili tedbirler

Yol Haritası'nda, Yargı Reformu Stratejisinde yer alan ve projenin doğrudan dâhil olmadığı ancak yine de idare mahkemelerinin niteliksel performansı ve verimliliği

üzerinde önemli bir etkiye sahip olma potansiyeli taşıyan bazı tedbirlere yer verilmiştir.

Yargı Reformu Stratejisi Faaliyet 4.2.d)'de "Adli süreçler esnasında bilgi ve belge istenilen kurum ve kuruluşların istemleri en kısa sürede yerine getirmelerine yönelik tedbirler geliştirilecektir" denilmektedir. Bu faaliyet, özellikle kamu kurum ve kuruluşları ile uyumsuzluk yaşayan idarî yargı sistemi kullanıcıları açısından değerli bir faaliyettir. Benzer bir diğer önemli gelişme, Temmuz 2021'de kabul edilen Dördüncü Yargı Reformu Paketinde yer alan, kamu makamlarının bir üst makamın incelemesi taleplerini cevaplandırma sürelerinin 60 günden 30 güne düşürülmesi olmuştur. Bu değişiklik, kamu makamlarının bu tür taleplere daha hızlı yanıt vermesini ve kamu makamının talebi yanıtlamaması durumunda vatandaşların idare mahkemelerinde gecikmeden dava açabilmelerini sağlayacaktır.

Proje kapsamında kamu idaresinde kurum içi inceleme usulleri hakkında daha fazla çalışma yapılacak ve Nihai Değerlendirme Raporu'nda bu konuda daha fazla bilgiye yer verilecektir.

Yol Haritası'nda ayrıca, idare mahkemelerinde mahkeme bilirkişi sisteminin verimliliğini ve etkinliğini artırma planlarına da yer verilmiştir. Ön Değerlendirme Raporu'nda bu konuda şu hususlar belirtilmiştir:

"İdari davaların büyük bir bölümünde bilirkişilerden faydalanılmakta ve bilirkişilere yapılacak ödemelere ilişkin sistem, gecikmeye neden olmaktadır. İlgili uzmanlığa sahip bilirkişilerin bulunması aşamasında da sorun yaşanabilmekle birlikte, bu husus, büyük illerden çok küçük illerde bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Adli Tıp Kurumunun yavaş çalışması, başta görev ihmali ile ilgili davalar olmak üzere hukuki takibatta gecikme yaratmaktadır ve şu anda, bu Kurum, belirli dava kategorilerinde bilirkişi görüşü sunan tek kurumdur. Bilirkişi sisteminde reforma gidilmesi, Yargı Reformu Stratejisinde de yer almaktadır."

Türk makamlarının reform planları hâlihazırda İnsan Hakları Eylem Planı'nda daha da detaylandırılmıştır. İnsan Hakları Eylem Planı'nda "Bilirkişilik Sisteminin Kalitesinin Artırılması ve Öngörülebilirliğin Sağlanması"na dair Hedef 3.6'da Mart 2022'ye kadar gerçekleştirilmek üzere bilirkişi sistemine ilişkin kapsamlı bir reforma yönelik bir dizi faaliyet belirtilmiştir. Planlanan faaliyetler arasında bilirkişilik müessesinin düzenlenmesinde iyileştirme, gelişmiş temel eğitim, daha iyi sözleşme yapılması ve sözleşme şartlarının daha iyi tanımlanması, performans değerlendirmesi, daha eşitlikçi bir dosya tevdi sistemi ile Adli Tıp Kurumu işlemlerinde hedef süre uygulaması getirilmesi bulunmaktadır.

Bu kapsamlı reformlar memnuniyetle karşılanmaktadır ve proje süresince hayata geçirilecektir. Bu konudaki son gelişmeler Nihai Değerlendirme Raporu'nda bildirilecektir. Proje, gerektiğinde bu reformları desteklemek için ilgili konuların tartışılabilceği bir forum sağlayacaktır.

V. ADALETE ERİŞİMİN KOLAYLAŞTIRILMASI VE HİZMETLERDEN MEMNUNİYETİN ARTIRILMASI

Yol Haritası'nda, adalete erişimin kolaylaştırılması ve idare mahkemelerinde hizmetlerden memnuniyetin artırılmasına yönelik aşağıdaki faaliyetler yer almaktadır:

1. İdare ve vergi mahkemeleri ile BİM'lerce kullanılmak üzere tasarlanmış bir mahkeme kullanıcı memnuniyet anketinin oluşturulması ve düzenli aralıklarla anketlerin uygulanması. Hedef 6.8
2. Proaktif medya ilişkileri faaliyeti (6.9), idare ve vergi mahkemesi ile BİM'lerin internet sitelerinin geliştirilmesi ve öğrencilere yönelik adliye ziyaretleri gibi faaliyetlerle proaktif medya iletişimi ve topluluğa ulaşmak suretiyle BİM, idare ve vergi mahkemelerinin çalışmaları hakkında kamu farkındalığının artırılması [ve STK'lar/akademisyenlerle toplantılar YRS 6.11]
3. UYAP Vatandaş Portalı ve SMS e-tebligat hizmeti hakkında vatandaşların farkındalığının artırılması
4. İdare ve vergi mahkemesi ile BİM süreçleri hakkında açıklayıcı broşürler hazırlanarak, çevrim içi erişilebilirliklerinin sağlanması: Yargı Reformu Stratejisi 6.10
5. İdari yargı sisteminde haklarına ilişkin uygulamaların iyileştirilmesi

Ön Değerlendirme Raporu'nun yayımlanmasından bu yana adalete erişim konusundaki faaliyetlerle ilgili olarak önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. İdare mahkemelerinin medya ilişkileri, iletişim ve vatandaş farkındalığı ile ilgili araştırmalar Nisan ve Mayıs 2021'de, mahkeme kullanıcı anketi ise Ağustos/Eylül 2021'de gerçekleştirilmiştir. Bu faaliyetler neticesinde hazırlanan raporların değerlendirilmesi ve sonuçların Türk makamlarıyla istişaresi çalışmaları halen devam etmektedir. Çalışma grupları bünyesinde, UYAP vatandaş portalı ve SMS e-tebligat hizmeti konusunda farkındalığı artırmak ve bu hizmetlerin kullanımını artırmaya yönelik broşürler de dâhil olmak üzere vatandaşlar için bir dizi açıklayıcı broşür hazırlanması planlanmaktadır. Bu broşürlerin projenin tamamlanmasından önce yayımlanması beklenmektedir.

Medya, halkla ilişkiler ve vatandaşla ulaşmak

Yol Haritası, idare mahkemeleri ile ilgili olarak Yargı Reformu Stratejisi Amaç 6'yı ("Adalete Erişimin Kolaylaştırılması ve Hizmetlerden Memnuniyetin Artırılması") desteklemeyi amaçlamaktadır. Amaç 6'nın giriş bölümünde şu hususlar belirtilmiştir:

"Adliyelerde öğrenciler başta olmak üzere vatandaşlara yönelik programlar düzenlenmesi birçok ülkede başvurulan bir yöntemdir. Bu yöntemin ülkemizde uygulanması elzemdir... Yargı-medya ilişkilerinin kurumsal bir yapıda geliştirilmesi

toplumun sağlıklı bilgi almasına vesile olacaktır. 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. ...Önümüzdeki süreçte, medya iletişim bürolarında iletişim fakültesi mezunu tecrübeli personelin istihdamı ve iletişim kanallarının hızlı ve yoğun biçimde kullanılması sağlanacaktır.” Bu yaklaşım uluslararası standartlarda mevcuttur.

2018 yılında yayınlanan CEPEJ “Mahkemeler ve savcılık makamları için medya ve halkla iletişim rehberi”nde³⁶ şunlar ifade edilmiştir:

“Yürütme, yasama ve yargı kuvvetleri arasında, sonuncusu vatandaşlar için en az görünür olanıdır; bunun nedeni, kamuoyundaki tartışmalarda daha az yer almasıdır. Bunun sonucunda yargı, genellikle az tanınmakta ve anlaşılmaktadır; halbuki kamuoyunun yargıya güveni, yargı faaliyetlerinin kamuoyunca bilinmesine bağlıdır ... Yargı, kendisinin ve yargı kurumlarının faaliyetlerinin giderek daha fazla medyada yer almasından kaçınmaz ve ister istemez, kamusal faaliyetlerde giderek artan şeffaflık gerekliliklerini dikkate alarak iletişim zorluklarıyla yüzleşmek durumunda kalacaktır... Basın mensupları, yargı kurumlarının hasmı olarak değil, partneri olarak görülmelidir. Yargı, medya ile etkileşiminin çerçevesini belirleyebilir ve bu etkileşimin koşullarını hazırlayabilir... Yargı iletişimi, yargının kamuoyuna iletmek istediği mesajların tanımlandığı, tüm yargı faaliyetlerine dair bilgi verilen, tüm mevcut iletişim araçlarının kullanımının göz önünde bulundurulduğu ve her bir iletişim türü için hedef kitlenin belirlendiği genel bir stratejinin parçası olmalıdır.”

CEPEJ rehberinde, yargı iletişiminin amaçları şu şekilde açıklanmıştır³⁷:

- Özellikle bazı davalarda, yargı sisteminin yürüttüğü somut faaliyetler hakkında bilgi vermek;
- Adaletin toplumdaki rolünü pekiştirmek;
- Özellikle, sorgulandığı durumlarda yargı kurumlarının bağımsızlığını teyit etmek;
- Yargı kurum ve temsilcilerine saygı gösterilmesini teşvik etmek;
- Vatandaşların yargı kurumlarına olan güvenini pekiştirmek veya yeniden tesis etmek;
- Koşullar gerektirdiğinde adalet ve toplumu ilgilendiren konularda alenî tutum almak;

36 “Mahkemeler ve savcılık makamları için medya ve halkla iletişim rehberi” CEPEJ 31. genel kurul toplantısında kabul edilmiştir; Strazburg 3-4 Aralık 2018 CEPEJ (2018) 15

37 Para. 234

- Yasaların kamuoyu tarafından anlaşılması hususunu iyileştirmek;
- Genel olarak, yargının imajını güçlendirmek.

İdare mahkemelerinde medya, halkla ilişkiler ve kamuya ulaşılması konularında öneriler üretmek amacıyla, proje kapsamında analiz gerçekleştirerek taslak bir eylem planı hazırlamak üzere uzman danışman görevlendirilmiştir. Ankara, İstanbul ve İzmir Bölge İdare Mahkemeleri Başkanları, Ankara İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi Başkanı, Ankara 2. İdare Mahkemesi Başkanı, İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi Başkanı, Gaziantep 1. İdare Mahkemesi Başkanı, ilgili mahkeme personeli ve İstanbul Barosu İdare ve Vergi Hukuku Komisyonu üyelerinin katılımıyla Nisan ve Mayıs 2021’de bir dizi çevrim içi ve yüz yüze toplantı düzenlenmiştir. Toplantılarda vatandaşların mevcut sistemdeki iletişim ihtiyaçları incelenmiş, mevcut hizmetler hakkında bilgi toplanmış ve idare mahkemelerinin çalışmaları hakkında kamuoyunun bilinçlendirilmesi amacıyla görüş alışverişinde bulunulmuştur. Katılımcılar, kamuoyunda ve medyada idari yargının çok iyi bilinmediğini, hatta pek çok avukatın dahi Türkiye’deki ceza ve hukuk muhakemesi sistemleri hakkındaki bilgilerine kıyasla idari yargıya çok vâkıf olmadıklarını dile getirmiştir. Ayrıca, idare mahkemelerinin çalışmalarının genellikle pek bir haber değeri taşımadığı da belirtilmiştir.

Katılımcıların mahkeme hizmetleri kullanıcılarıyla etkileşimlerine ilişkin dile getirdikleri pratik sorunlar şunlardır:

- Mahkeme hizmetleri kullanıcıları genellikle mahkemelerin usulleri hakkında bilgi sahibi değildir.
- Birçok vatandaş dilekçelerini yazmadan ve ön büro personelinden yardım istemek üzere mahkemeye gelmektedir.
- Birçok vatandaş, telefonla davaları hakkında bilgi almaya çalışmaktadır.
- Mahkeme hizmetleri kullanıcılarının okuryazarlık oranının çok düşük olması kırsal kesimde karşılaşılan önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Bölge İdare Mahkemelerinde ön büro personeli, talepler, belgelerin dosyalanması ve dava harç ve ücretlerinin ödenmesi ile ilgili olarak vatandaşlara yüz yüze hizmet sunmaktadır. Ön büro işlemleri stresli ve mükerrer olabilmektedir ve özellikle İstanbul’da olmak üzere ön büro personellerinin yer değiştirme oranlarının yüksek olduğu bildirilmiştir. Mahkemelerde en sık karşılaşılan sorunlardan biri, dilekçelerdeki usul hatalarıdır. Hemen hemen tüm mahkemeler, iş yükünü azaltmaya yönelik önleyici bir araç olarak dilekçe şablonu oluşturulmasını önermiştir. Dilekçelerde karşılaşılan en yaygın hatalar şunlardır:

- Dilekçelerde ilgili idari işlemlerin tarih ve sayısının belirtilmemiş olması.
- Eklerin eksik olması (özellikle idarî işlemlerle ilgili olanlar).
- Dilekçelerin giriş ve sonuç bölümleri arasında tutarsızlık.
- Taleplerin açık ve doğru bir şekilde ifade edilememesi.

Pilot mahkeme personeline göre, mahkeme kullanıcılarının sorularının büyük bir bölümü yargılama süresi ve davalarının durumu ile ilgilidir. Örneğin, Ankara Bölge İdare Mahkemesinde, davalarını takip etmek isteyen mahkeme hizmeti kullanıcılarından günde yaklaşık 100 çağrı alınmaktadır. İyi işleyen çevrim içi bir bilgi sistemi kurulmuş olmasına rağmen (UYAP Vatandaş Portalı), kamuoyunda bu sistemde bulunan bilgilerin güvenilirliğine henüz tam olarak itimat edilmemektedir.

Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğünün 22 Aralık 2015 tarihli Genelgesi uyarınca Bölge İdare Mahkemelerine bağlı Medya İletişim Büroları kurulmuştur. Medya İletişim Büroları, medya sözcüsü ve memurlardan oluşmaktadır. Bölge İdare Mahkemesi Başkanları, sözcü olarak atanmıştır; ancak değerlendirme yapıldığı esnada sadece İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Başkanı'na açıklama yapması için müracaat edilebilmiştir. Memur sayısı her Bölge İdare Mahkemesi'nde farklıdır ve memurlar genellikle yarı zamanlı olarak Medya İletişim Bürolarında görevlendirilmektedir. Bilgi edinme çalışmalarının gerçekleştiği tarihte Gaziantep ve İstanbul Bölge İdare Mahkemeleri hâlen işlevsel fizikî ofislerin hazırlanmasını beklemekteydi. Bölge İdare Mahkemeleri hâlihazırda nadiren güncel konularla ilgili basın bültenleri yayınlamakta veya medyadaki yanlış haberleri düzeltmektedir. Bazı mahkemelere zaman zaman gazetecilerden görüşme talepleri gelmektedir. Bu tür talepler, Bölge İdare Mahkemesi Başkanlarına bildirilmekte ve mümkün mertebe olumlu yanıtlanmaya çalışılmaktadır.

Bölge İdare Mahkemeleri internet sitelerinin güncel formatı, Adalet Bakanlığı Bilgi İşlem Genel Müdürlüğü (Bİ Genel Müdürlüğü) tarafından Ekim 2020'de geliştirilerek, tüm mahkemelerin aynı görsel kurumsal kimliği kullanmasını sağlamak amacıyla Bölge İdare Mahkemesi BT Birimlerine iletilmiştir. Bölge İdare Mahkemeleri standart formatı kullanmakta, ancak gerektiğinde yeni bölümler oluşturarak bilgi ekleyebilmektedir. Bu sebeple internet sitesi içeriğinde bazı farklılıklar mevcuttur. Bölge İdare Mahkemelerinin BT Birimleri, BİM internet sitelerinin bakımından ve bazen de içeriğinden sorumludur. Bu birimlerde görevli bazı memurlar medya ilişkilerinden de sorumludur. Her Birimde ayrıca bir "UYAP uzman kullanıcısı" bulunmaktadır.

Adalet Bakanlığı her yıl, mahkeme ziyaretçilerine yönelik olarak mahkemelere bilgilendirme broşürleri ve posterler temin etmektedir. Farklı Bölge İdare Mahkemelerinde, mahkeme hizmetleri kullanıcılarıyla geçmiş tecrübelerinden hareketle bu broşürlerin önemine dair farklı görüşler dile getirilmiştir; ancak, vatandaşlar için en faydalı broşür içeriğinin tespit edilmesi için pilot mahkemeler proje ekibiyle birlikte çalışmaktadır. Bu materyallerde, ayrıca merkezi bir web sitesinde de temin edilen, adli yardım hakkında bilgiler de mevcuttur.

UYAP Vatandaş Portalı - Türkiye'de mahkemelerce UYAP Vatandaş Portalına yüklenen tüm davalar ve dosyalar davacılar tarafından görülebilir. Ancak, idare mahkemelerinde davaları olan UYAP Portalı kullanıcıları, hâlâ mahkemeyi arayarak veya

ziyaret ederek daha fazla bilgi alabileceklerini düşünme eğilimindedir. Bu durumun bir sebebi, farklı usul aşamalarının bilinmemesi olabilir; hâlihazırda geliştirilmekte olan ek rehberlik materyalleri sayesinde bu sorunun aşılabileceği ümit edilmektedir. Yeni materyaller ayrıca, UYAP sistemine ilişkin farkındalığı artırarak daha fazla sayıda mahkeme hizmeti kullanıcısının bu hizmetten yararlanmasını sağlayabilecektir.

e-tebligat - katılımcılar tarafından, mahkeme kullanıcılarına yönelik SMS e-tebligat sisteminin önemi vurgulanmıştır. Postayla tebligattan daha süratli ve daha güvenilir bir hizmet olduğu ve daha fazla mahkeme kullanıcısının bu hizmetten yararlanması faydalı olacaktır ifade edilmiştir. Bu hizmetin yararları vurgulanarak kullanıcılar için daha fazla bilgi temini bu doğrultuda yardımcı olabilecektir. Avukatlar bu hizmeti geniş ölçüde kullanmaktadır, ancak bazı hâkimler bu hizmetin sağladığı verimlilik kazanımları dikkate alınarak bu hizmetin avukatlar için zorunlu hâle getirilmesini tavsiye etmişlerdir.

Toplumsal Farkındalık Oluşturma Faaliyetleri - her ne kadar pandemi kaçınılmaz olarak bir süreliğine aksatmış olsa da pilot mahkemelerin toplumsal farkındalık oluşturma faaliyetleriyle ilgili geçmiş tecrübeleri olumludur. Ankara ve İstanbul Bölge İdare Mahkemeleri geçmişte üniversite ve lise öğrencilerini ağırlamışlardır; ayrıca tüm Bölge İdare Mahkemeleri hukuk fakültesi öğrencileri için stajyerlik programları planlamaktadır.

Analiz raporu ve eylem planı taslağı konusunda hâlihazırda İçişleri Bakanlığı ile görüşülmektedir; Nihai Değerlendirme Raporu'nda mutabık kalınan planlara detaylı olarak yer verilecektir. İki stratejik hedefi desteklemeye yönelik bazı tavsiyelerde bulunulmuştur:

- Adalet erişimi kolaylaştırmak ve kamuoyu nezdinde idari yargı sistemine ilişkin farkındalık oluşturmak ve güven tesis etmek.
- İdari yargıya ilişkin haberlerin ve medya ile idarî yargı arasındaki ilişkilerin niteliğini artırmak.

Hâlen görüşülmekte olan bazı tavsiyeler şunlardır:

- Hem basılı olarak hem de özel ihtiyaçları olan bireylere yönelik çevrimiçi alternatif formatlarda hazırlanmış (örneğin görme engeli olan kişilere yönelik özel versiyonlar ile göçmenler/mülteciler için farklı dillerde hazırlanmış versiyonlar) rehber, broşür ve şablon materyal bulunurluğunun artırılması
- UYAP Vatandaş Portalı ve SMS e-tebligat hizmeti gibi çevrimiçi hizmetlerin faydalarını anlatmak için posterler hazırlanması ve ön büronun katkılarıyla daha fazla tanıtım yapılması
- Grafik malzemeyle hazırlanmış 2 boyutlu çevrim içi veya adliyelerde bulunan dijital ekranlarda gösterilecek animasyon filmleri ve kısa videoların kullanılması

- Daha fazla bilgi sağlamak ve genel olarak daha çok mahkeme hizmeti kullanıcısı odaklı bir yaklaşım sağlamak amacıyla Bölge İdare Mahkemeleri internet sitelerinin yeniden düzenlenmesi. Mahkeme kullanıcıları için daha fazla rehberlik materyali, sanal adliye ziyaretleri ve yıllık faaliyet raporlarına daha kolay erişim seçenekleri düşünülebilir
- Öğrenciler ve genç avukatlar gibi toplumsal kesimlere yönelik farkındalık oluşturma faaliyetleri
- İdare mahkemelerine dair medyada daha sık ve doğru haber yer almasını sağlamak için adliye muhabirlerine yönelik ek kaynak ayrılması
- İletişim ekipleri için daha fazla mesleki gelişim imkânları sağlanması
- Medya sözcüsü olarak Bölge İdare Mahkemesi Başkanlarına eğitim sağlanması.

Mahkeme hizmetleri kullanıcı memnuniyeti anketi

Yol Haritası'nda, tüm mahkemelerde düzenli anket yapılmasıyla ilgili Yargı Reformu Stratejisi (Hedef 6.8) doğrultusunda, idare mahkemeleri tarafından kullanılmak üzere bir mahkeme hizmetleri kullanıcı memnuniyeti anketi hazırlanmasına dair bir faaliyet yer almaktadır. Ön Değerlendirme Raporunun yayınlanmasından bu yana proje kapsamında önemli bir gelişme, pilot mahkeme faaliyetleri programı kapsamında Ankara, İstanbul, İzmir ve Gaziantep'teki pilot mahkemelerde mahkeme hizmetleri kullanıcı anketi gerçekleştirilmesi olmuştur; anket sonuçları halen değerlendirilmektedir.

Anket metodolojisi - Anket, ulusal bir araştırma ve danışmanlık şirketi³⁸ ile iş birliği içerisinde uluslararası danışmanlar tarafından planlanmış ve uygulanmıştır. Anket formatı ve metodolojisi, CEPEJ "Avrupa Konseyi Üye Ülkelerindeki Mahkeme Kullanıcılarına Yönelik Memnuniyet Anketleri El Kitabı"nda bulunan bilgiler doğrultusunda belirlenmiştir³⁹. El Kitabında, kullanıcıların ihtiyaç, kaynak ve önceliklerine göre uyarlayabilecekleri standart bir modelde ayarlanabilir bir "kit" mevcuttur. Bu kit içinde biri mahkeme hizmeti kullanıcılarına yönelik, diğeri avukatlara yönelik iki adet basit anket bulunmaktadır. Bu anket şablonları, Türk idare mahkemesi bağlamı dikkate alınarak projenin amaçları doğrultusunda uyarlanmıştır. Dikkate alınan faktörler şunlardır:

- İdare mahkemesinde görülen uyuşmazlıkların vatandaş ve idarenin karşı karşıya geldiği uyuşmazlıklar olması özelliği;
- Türk idare ve vergi mahkemeleri genellikle dosya üzerinden karar vermekte ve davaların %10'undan daha azında duruşma yapılmaktadır.

38 BORDO Araştırma ve Danışmanlık

39 CEPEJ-CoE (2016) Handbook For Conducting Satisfaction Surveys Aimed At Court Users In The Council Of Europe's Member States (Avrupa Konseyi Üye Ülkelerindeki Mahkeme Kullanıcılarına Yönelik Memnuniyet Anketleri için El Kitabı) - CEPEJ Studies No. 25 <https://rm.coe.int/168074816f>

- Belirli bir parasal eşiğin altındaki davalara tek hâkim bakabilse de idare ve vergi mahkemelerinde genellikle üç hâkimden oluşan bir heyet görev yapmaktadır.
- Tüm idare mahkemesi dava yükünün %60'ı Ankara'dadır.
- İdare mahkemesi kullanıcılarının, UYAP Vatandaş Portalı ve SMS e-tebligat hizmeti gibi bazı çevrimiçi kaynaklara erişimi bulunmaktadır.
- İdare mahkemelerine dilekçe veren vatandaşlar, genellikle daha önce idarenin olumsuz bir kararı / işlemine dair tecrübe sahibidir.

Anketler araştırmanın temel nicel unsuru olarak kullanılmıştır. Anket formatı 29-30 Haziran 2021 tarihlerinde Ankara idare ve vergi mahkemelerinde yapılan pilot uygulama sırasında 41 katılımcıyla (25 avukat ve 16 vatandaş) gerçekleştirilen görüşmelerde test edilmiştir. Pilot uygulamanın ardından anket formatında düzenlemeler yapılarak araştırmanın tam olarak gerçekleştirilmesinde görev alacak saha personelinin eğitiminde kullanılmak üzere görüşmelerden faydalanılmıştır.

5-14 Temmuz 2021 tarihleri arasında Ankara, Gaziantep, İstanbul ve İzmir'deki adliyelerde toplam 614 avukat ve 390 vatandaşla yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilerek araştırma tamamlanmıştır.

Nicel araştırma, idare ve vergi mahkemeleri ile idare hukuku alanında bilgi ve tecrübe sahibi katılımcılarla 2021 Ağustos ayında gerçekleştirilen bir dizi yapılandırılmış görüşmeden oluşan niteliksel araştırmayla ve seçilmiş bir grup avukat, akademisyen, idari dava tecrübesi olan vatandaşlar, emekli idare mahkemesi hâkimleri ve hukuk alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları temsilcileriyle yapılan bir odak grup toplantısıyla desteklenmiştir.

İdari yargı sisteminde kadın haklarına ilişkin uygulamalar

Yargı Reformu Stratejisi "kadınların adalete erişimine yönelik tedbirlerin düzenlenmesi çok önemlidir," ifadesi yer almaktadır.⁴⁰ Stratejinin 6.4 sayılı hedefinde ise, "Adalet sisteminde kadın haklarına ilişkin uygulamalar geliştirilecektir," hususu ifade edilmektedir ve bu hedef, Yol Haritası'na da yansıtılmıştır. Bu bağlamda, mahkeme kullanıcılarına yönelik anketin, kadınların idari yargı sistemine ilişkin gereksinimleri ile ilgili bulgular sunması umulmaktadır. Mahkeme hizmeti kullanıcı anketi sonuçlarının analizi hâlen devam etmektedir, ancak ilk göstergeler, idari yargı sisteminde kadınların özel ihtiyaçlarının tespiti konusunda bu anketlerin faydalı olacaklarını ortaya koymaktadır.

Mahkeme hizmeti kullanıcı anketine katılan kişi sayısının %30'unu oluşturan toplam 117 kadınla görüşülmüştür. Anket verilerine göre, belirli dava kategorilerinde erkeklerden çok kadınlar yer almaktadır: Kamu görevlisi: İstihdam/personel da-

40 Yargı Reformu Stratejisi, s. 67

vaları (E. %28,5/K. %32,2); eğitim/öğrenci sorunlarıyla ilgili davalar: (E. %2,6/K. %8,7); parasal haklar/iş akdi iptali veya yenilenmesi (E. %4,4/K. %8,7); emekli maaşları (E. %3,0/K. %6,1) ve tam yargı davaları (E. %2,6/K. %4,3). İmar/emlak, vergi/harç ve trafik davalarında ise kadınlardan ziyade erkekler yer almaktadır.

Kadınların, dava dilekçesi vermeden önce idare içi inceleme isteme hakkını ("üst makam incelemesi") kullanma girişiminde bulunma oranları erkeklerden önemli ölçüde daha yüksektir (E. %54,9/K. %65,8). Ayrıca kadınlar, hem kendi davalarıyla ilgili olarak (E. %29,9/K. %41,7 zor ya da çok zor olarak nitelendirmiştir) hem de genel olarak idare mahkemelerinde dava takibini (E. %30,2/K. %41,1 zor ya da çok zor olarak nitelendirmiştir) kolay bulmadıklarını daha fazla dile getirmişlerdir.

Kadınlar, haklarına dair (E. %53,9/K. %73,5) ve usule ilişkin (E. %49,2/K. %64,6) bilgi edinmeyi erkeklerden daha yüksek oranda zor ya da çok zor olarak nitelendirmektedir.

Bununla birlikte, erkeklerden daha fazla sayıda kadın adliyeye gitmeden önce sorunları ve haklarına ilişkin bilgi edinebilmiştir (E. %61,3/K. %70,1). Kadınlar, erkeklerden daha yüksek oranda çeşitli kaynaklardan bilgi ve yardım temin edebilmiştir: avukat (E. %65,9/K. %69), bir akraba veya tanıdık (E. %8,8/K. %23,8), internet kaynakları (E. %33,5/K. %50), mahkeme personeli (E. %5,3/K. %11,9) ve kitaplar ((E. %2,9/K. %1,5). Her ne kadar mahkeme internet sitelerine bilgi kaynağı olarak her iki cinsiyet tarafından da yoğun bir şekilde müracaat edilmemiş ise de, kadınlar UYAP Vatandaş Portalını (E. %66,4 /K. %75,7) ve mahkeme internet sitelerini (E. %4,5/K. %7,8) erkeklerden daha fazla kullanmaktadırlar. Görüşme yapılan kişiler arasında UYAP Vatandaş Portalını kullanmamış olanlar içinde sayı olarak daha fazla kadın bu portalın varlığından haberdar olmadığını ifade etmiştir (E. %24,2/K. %34,6). Erkeklerle kıyasla daha fazla sayıda kadın, ön büro personelinin (E. %42,4/K. %65,8) ve kitapçık/broşür gibi kaynaklardan bilgi almayı (E. %34,8/K. %39,5) tercih edeceklerini ifade etmiştir.

Veriler üzerinde ileride yapılacak analize bağlı olmak kaydıyla, Yol Haritası faaliyetlerinin bazı açılardan özellikle kadınlar için faydalı olabileceği g. Örneğin:

- Kamu idareleri tarafından kurum içi inceleme usullerinin yürütülmesinde en iyi uygulamaların tanıtılmasına yönelik çalışmalar
- İdare mahkemesi usulleri hakkında hem ön bürolarda hem de çevrim içi olarak daha fazla bilgi ve örnek temin edilmesi
- UYAP Vatandaş Portalına ilişkin farkındalığı artırmaya yönelik çalışmalar

Özellikle kadınlar için faydalı olabilecek ve toplumsal cinsiyet eşitliğini teşvik edebilecek diğer bazı tedbirler de düşünülebilir. Örneğin:

Kadın haklarını daha fazla etkileyebilecek dava kategorilerine ilişkin olarak ek bilgi derleyebilmek için mahkemeler tarafından daha fazla veri toplanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından toplanan dava yükü verilerinin incelenmesi

- Ön bürolardaki personel mevcudunun değerlendirilmesi
- Kadınların müdâhil olma ihtimali daha yüksek olan dava kategorileriyle ilgili daha fazla bilgi temin edilmesi

Vatandaşlar için rehber materyaller

Vatandaşlar için geliştirilmiş bilgi ve rehber materyalleri ile idari dava ve vergi davası dilekçesi şablonları ihtiyacı, proje başlangıcında gerçekleştirilmiş olan derinlemesine incelemede tespit edilerek Ön Değerlendirme Raporu'nda belirtilmiştir. Taslak medya ve iletişim stratejisi ile mahkeme hizmetleri kullanıcı memnuniyeti anketi sonuçlarının bilâhare analizi neticesinde ise ek materyal ihtiyacı tespiti pekmiştir.

Fransa, İngiltere ve Galler'deki idare mahkemelerinde hâlihazırda kullanılmakta olan vatandaşlara yönelik rehber materyallerin örnekleri, uluslararası uygulamalarla karşılaştırma amacıyla Türkçeye çevrilmiştir.

Ankara ve İstanbul'daki pilot mahkemelerden görevlendirilen ekipler tarafından idare mahkemesi ve vergi mahkemesi usulüne ilişkin bir dizi ayrıntılı rehber hazırlanmış ve pilot mahkemeler biri idari usul, diğeri vergi usulüne odaklanan iki çalışma grubu tarafından desteklenmiştir. Taslak materyaller konusunda Bölge İdare Mahkemeleri ve Adalet Bakanlığına danışılmış olup nihai metinler paydaşlarla daha geniş kapsamda istişare edilecektir. Bu ayrıntılı rehberler, avukatlar ve sistemin profesyonel kullanıcıları için özel bir öneme sahip olacaktır.

Medya ve iletişim analizi neticesinde, ayrıca, kamuoyuna yönelik hazırlanacak daha kısa rehber ve broşürlere ilişkin somut bir liste oluşturulmuş ve bu materyallerin hazırlanması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bu materyaller basılı olarak ön bürolarda bulunacak ve çevrim içi olarak yayınlanacaktır. Ayrıca, bu materyallerin görsel grafiklerle hazırlanacak kısa animasyon filmleriyle ön bürolardaki ekranlarda gösterimi, çevrim içi video filmler ve özel ihtiyaçları olan bireylere yönelik özel alternatif formatta hazırlanmış materyallerle desteklenmesi hususunda görüşmeler devam etmektedir.

Bu materyallerin hem vatandaşların idari yargı sistemine erişimini kolaylaştırması hem de mahkemeler için aşağıda belirtildiği şekilde verimlilik kazanımları sağlaması beklenmektedir:

- Mahkeme personelinin mükerrer bilgi temini için harcadığı vaktin azaltılması
- Vatandaşlara usul aşamaları hakkında daha net bilgi temin edilmesi ve bu yolla mahkemelere müteakip müracaat sayısının azaltılması
- Kullanıcı sayısını artırmak için çevrimiçi hizmetleri (UYAP Vatandaş Portalı ve SMS E-Tebliğat Hizmeti) kullanmanın vatandaşlara sağladığı avantajların tanıtılması;

- Dilekçelerin reddedilmesiyle sonuçlanan, mahkemelerin karşılaştığı hata sayısının azaltılması

Bu yeni rehberlik materyallerinin 2022'nin başlarında pilot mahkemelerde kullanıma hazır olması ümit edilmektedir. Hâkim tarafından dosyanın ön incelemesi neticesinde reddedilen dilekçelerin sayısı bakımından yeni materyallerin etkisinin tespit edilebilmesi için pilot mahkemeler tarafından, geliştirilen bu materyallerin devreye girmesinden önce ön inceleme sonucunda tipik olarak reddedilen dilekçelerin oranını belirlemeye yönelik iki farklı veri toplama çalışması gerçekleştirilmiştir. Proje süresince vakit bulunabilirse, pilot bölgelerde bu broşür, rehber ve şablonların kullanılmaya başlanması sonrasında dilekçe ret oranları üzerindeki etkilerinin tespitine yönelik daha fazla veri toplanacaktır.

VI. DANIŞTAY: KURUMSAL KAPASİTE VE İÇTİHAT BİRLİĞİ

Yol Haritası'nda Danıştayın kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi ve içtihat birliğinin sağlanmasına yönelik aşağıdaki faaliyetler yer almaktadır. Bu faaliyetler, Danıştayın 2019-2023 Stratejik Planında belirlediği amaç ve hedeflere yöneliktir:

1. İçtihat birliğinin temin edilmesi (Stratejik Plan Amaç 1, Hedef 2)
2. Kamu idarelerinin, Danıştayın danışma ve inceleme görevleri konusunda farkındalıklarının artırılması (Danıştay Stratejik Planı, Amaç 2, Hedef 1)
3. Danıştayın, ulusal yargı makamları ve üniversitelerle kurumsal iletişimi ve iş birliğinin güçlendirilmesi, uluslararası ve yabancı yargı kurumlarıyla iletişim ve iş birliğinin güçlendirilmesi (Danıştay Stratejik Planı, Amaç 4)

İçtihat Birliği

İçtihat Türkiye'de idari yargı sisteminde önemli bir rol oynamaktadır, ancak yargı kararlarında içtihat tutarsızlığı kamuoyunda idari yargıya olan güveni zedeleyerek hukuki kesinlik ilkesini, başka bir deyişle idare mahkemeleri tarafından verilen kararların benzer özellikteki diğer uyuşmazlıklarda verilen kararlarla tutarlı olması beklentisini tehlikeye atmaktadır. Projenin başlangıç aşamasında gerçekleştirilen detaylı inceleme sonrasında Ön Değerlendirme Raporu'nda şu hususlara işaret edilmiştir:

“Benzer davalarda benzer kararların verilmesi yoluyla hukuki kesinlik ilkesinin güçlendirilmesi hususu katılımcılar tarafından bir reform önceliği olarak vurgulanmıştır. Hâlihazırda Danıştayın farklı daireleri ve aynı yerde bulunan farklı mahkemeler tarafından aynı konuda farklı kararlar verilebilmektedir... Oluşturulan yeni içtihatlarla ilişkin olarak mahkemeler arasında ve içerisinde iletişim sorunları olabildiği görülmüş ve bu durumun farklı kararların sayısını artırdığı ifade edilmiştir. Pek çok özel avukat ve kamu avukatı belirli davalara ilkin içtihat aramak üzere ticari

yazılımlar kullanmakta, ancak arama sonucunda birbirinden farklı kararlar çıkması halinde zorluklar yaşamaktadır.”

Uzun süredir Danıştay teşkilat yapısı içerisinde yer alan ve Danıştay Daire kararları arasındaki aykırılıkların giderilmesi görevini yürüten “İçtihatları Birleştirme Kurulu”, Ön Değerlendirme Raporu’nda kısaca açıklanmıştır. Bu mekanizmanın uygunluk ve yeterliliği Türkiye’de uzun süredir tartışılan bir konudur; ancak, idari yargı sisteminin yeniden yapılandırılması ve Bölge İdare Mahkemelerinin kurulması, 2016 yılında temyiz yapısında büyük bir değişim sağlayarak içtihat birliğinin sağlanmasına yönelik yeni yaklaşımların gerekli olduğunu göstermiştir. İlk derece mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusu neticesinde Bölge İdare Mahkemeleri Dava Daireleri tarafından verilen çoğu durumda kesin olmakla birlikte, bazı istisnai durumlarda üçüncü derece olarak Danıştaya temyiz başvurusunda bulunulabilmektedir. Bu nedenle şu anda, Bölge İdare Mahkemelerinin farklı dava dairelerinin nihai kararlarında ve farklı bölgelerdeki Bölge İdare Mahkemeleri arasında çelişkili karar ortaya çıkması ihtimali mevcuttur. Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay kararları arasında da aykırılıklar görülebilmektedir.

Bölge İdare Mahkemesi Başkanları, çelişkili karar ve konuların uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştaya bildirilmesiyle görevlendirilmiş olan Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kuruluna başkanlık etmektedir. Bu usul, 17/10/2019 tarihinde yasada yapılan bir diğer değişiklikle açıklığa kavuşturulmuş, Danıştaya yapılacak istemlerin konuya bağlı olarak İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarına iletileceği ve ilgili dava daireleri Kurulunca üç ay içinde karar verileceği düzenlenmiştir.

İçtihat aykırılıkları veya tespit edilen meselelerin çözümüne yönelik mekanizmaların mevcudiyeti esastır; ancak ilk etapta tutarsızlıkların ortaya çıkmasını önlemeye veya azaltmaya çalışarak verimliliğin artırılması ve dava yükünün azaltılması büyük fayda sağlayacaktır. Daha iyi bir iletişim ve iş birliği içinde çalışmaya özellikle dikkat edilerek gerçekleştirilecek hem uygulama hem de usul değişiklikleri ile daha fazla başarı sağlanabilir.

Bu raporun diğer bölümlerinde de belirtildiği üzere, Fransız sisteminde bulunan *Avis Contentieux* (hukuki görüş) ve *jonction d'affaires* (davaların birleştirilmesi) usullerinin işleyişi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından uygulanan “pilot karar usulü” gibi uluslararası uygulamalar incelenmiştir. İnsan Hakları Eylem Planı’nda, Türkiye’de bir pilot dava/grup dava usulünün getirilebilmesi ve ilk derece idare mahkemelerinin daha fazla ihtisaslaşmasına yönelik somut bir takvim hazırlanması gibi hususlarda etkili olabilecek reformlar ortaya konulmuştur.

İçtihat Raporlama ve İstatistik Birimi - bu projenin başlamasından bu yana içtihat birliğini sağlamak bakımından belki de en önemli gelişme, 1 Ekim 2020 itibarıyla etkin bir şekilde faaliyete geçen bu yeni Birimin kurulmasıdır. Birim nispeten küçüktür: 1 kıdemli tetkik hâkimi ile 2 tetkik hâkiminden oluşmaktadır (Danıştaya

atanan toplam 500 civarında tetkik hâkimi arasından). Ancak, 12 Danıştay dairesinin her birinde bu birimle birlikte çalışmak üzere birer irtibat hâkimi de görevlendirilmiştir. Birimin geniş kapsamlı işlevleri, işbu raporda birimin istatistik konusunda yürüttüğü faaliyetler incelenirken tanımlanmıştır. Pandeminin getirdiği kısıtlamalara rağmen birim görevlerini başarıyla yerine getirebilmiştir.

Birim, istatistiklere ek olarak Danıştay dairelerince davalarda en çok karşılaşılan ve her Danıştay dairesinde görevli irtibat hâkimleriyle birlikte çalışarak tespit edilen sorunlara ilişkin Danıştay daire ve kurulları tarafından verilen aslî kararların da bulunduğu Danıştay'ın 2020 Yılı İdare Faaliyet Raporu'nu hazırlamıştır. Türünün ilk örneği olan bu raporda, hem 2020 hem de önceki yıllara ait, özellikle dâhil edilmesinde fayda olduğu düşünülen diğer kararlara da yer verilmiştir. Rapor'un basılı bir nüshası, Bölge İdare Mahkemeleri, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri ve diğer paydaşlara iletilmiş, emsal niteliğindeki kararlar Danıştay internet sitesinde de yayınlanmıştır.

Birim ayrıca, idare hukukunun özel ihtisas alanlarına ilişkin içtihadın yer aldığı Karar Bültenlerinin sistematik olarak hazırlanması için çalışmalara başlamıştır. Bu Bültenler, belli alandaki kararların derlenerek bir dergide yayınlandığı önceki sistemin yerini almıştır. Bu bültenlerin hâkimler, kamu idareleri ve hukukçular için yararlı bir kaynak olması beklenmektedir. Bu bültenlerden ilki Gümrük Vergileri konusuna ayrılmış olup, ikincisi 1965-2021 yılları arasında İçtihatları Birleştirme Kurulu tarafından içtihadın birleştirilmesi yolunda verilen tüm kararlara ilişkin olarak hazırlanmıştır. Bültenlerin planlanması devam etmektedir. Bültenler Danıştay internet sitesinde yayımlanmaktadır.

Birim ayrıca Danıştay kararlarının internet sitesinde yayınlanması yoluyla kararların kamuoyunda erişilebilirliğini artırmaya yönelik çalışmalar yapmaktadır. Danıştay'ın 25 Aralık 2020 tarihinde yayınlanan "Danıştay Kararlarının Yayımlanmasına İlişkin Yönerge"si uyarınca Danıştay dava daireleri ve kurullarınca alınan kararların internet sitesinde düzenli olarak yayımlanması gerekmektedir. Aralık 2020'den önce toplam 23.444 karar yayımlanmışken, 2021 yılında toplam 60.000 karar yayımlanmıştır.

İçtihat, Raporlama ve İstatistik Biriminin ayrıca, "dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasındaki içtihat aykırılıklarını tespit etmek ve bu hususta rapor düzenlemek" görevi bulunmaktadır. Şubat 2021'de daire ve kurul temsilcileriyle gerçekleştirilen toplantıda aykırı içtihatlar tespit edilerek Birime iletilmiş, yapılan görüşmeler sonucunda 14 konuda içtihat ihlalleri tespit edilmiştir. Bunlardan dördü derhal Danıştay Başkanı tarafından Danıştay İçtihatları Birleştirme Kuruluna sevk edilmiştir. Bu konulardan biri 15/03/2021 tarihli İçtihatları Birleştirme Kurulu toplantısında karara bağlanmıştır.

Hâlihazırda Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay arasında içtihadı ilişkin hususlarda bir irtibat usulü tanımlanmış değildir, ancak bu Birimin görevleri arasında “içtihat aykırılıklarının önlenmesi için daire ve kurullar ile Bölge İdare Mahkemeleri arasında düzenli değerlendirme toplantıları yapılmasını temin etmek” de bulunmaktadır. Birim, bu toplantıların ilkinin İstanbul Bölge İdare Mahkemesinde gerçekleştirmiş ve bu toplantıda ilkinin imar ve gümrük vergisi uyuşmazlıklarını ele almıştır. Toplantılar, Danıştay temsilcilerinin Bölge İdare Mahkemelerine daha önce gerçekleştirilen periyodik ziyaretlerden yola çıkarak ve ancak artık daha tematik ve odaklanmış bir gündemin ele alınarak gerçekleştirilecektir. Toplantılarda, ele alınan belirli bir konudaki içtihat farklılıklarının ve o konu özelindeki zorlukların ele alınarak istişare edilmesi söz konusu olmuştur. Toplantı sonucunda hazırlanan “Sonuç Raporları” basılarak tüm katılımcılara dağıtılmıştır.

Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri arasında iş birliği ve entegrasyon bakımından bir başka fırsat da dava kodları alanındadır. Danıştayın, ilk ve ikinci derece idare ve vergi mahkemelerinden gelen dosyaların mevcut dava kodlarıyla uyumlu olmayan, kendisine ait bir dava kodu sistemi bulunmaktadır. Danıştay dava kodlarının entegre bir dava kodu sisteminde birleştirilmesi, daha doğru veri toplama ve iş yükü ölçümü ile yargı hizmetlerinin verimliliğini ve hesap verebilirliğini artırmakta kilit rol oynayacaktır. Kamuoyuna güncel ve doğru bilgi temin edilmesinde Danıştay için öncelik olan etkin bir içtihat veri tabanının oluşturulması için ortak bir sistemin bulunması da oldukça önemlidir. Veri tabanının UYAP ile birlikte geliştirilmesine yönelik planlar var olmakla birlikte, çalışmaların ilerleme durumuna ilişkin bilgiler projenin Nihai Değerlendirme Raporu’nda verilecektir.

SONUÇ

Temmuz 2019'daki Ön Değerlendirme Raporu'ndan bu yana Covid-19 pandemisinin projeyi kaçınılmaz olarak etkilemiş olmasına rağmen pek çok proje faaliyetinde önemli ilerlemeler kaydedilebilmiştir. Çevrim içi çalışmaya geçmek gerekli hale geldikçe paydaşların desteği ve esnekliği sayesinde ilerleme sağlanabilmiştir. Ulusal uzmanların çeşitli alanlardaki uzmanlıkları da bu dönemde değerli katkılar sağlamıştır. Pilot mahkemelerde görevli hâkim ve personele, ayrıca zor koşullarda yoğun çalışan, değerli katkıları olmadan bazı önemli proje çıktılarının mümkün olmayacağı çalışma grubu üyelerine de özellikle teşekkür etmek gerekir.

Projede şu ana kadar gerçekleştirilenler arasında şunlar bulunmaktadır:

- İdari Yargı Sisteminin iyileştirilmesine yönelik 2020-2023 dönemi Yol Haritası, tüm ilgili paydaşlarla istişare edildikten sonra üzerinde anlaşmaya varılarak son tamamlanmıştır. Yol Haritası'nda, münferiden idari yargı sistemine yönelik reform faaliyetlerinin stratejik açıdan değerlendirilebilmesi amacıyla Yargı Reformu Stratejisi, İnsan Hakları Eylem Planı ve Proje Eylem Tanımında yer alan faaliyetler bir araya getirilmiştir.
- CEPEJ ilkelerine göre ve Türk idare mahkemelerine uyarlanmış özel bir mahkeme hizmetleri kullanıcı anketi metodolojisi geliştirilmiş ve Ankara, İstanbul, İzmir ve Gaziantep'teki mahkeme kullanıcılarıyla yüz yüze görüşmeler, yapılandırılmış görüşme ve odak grup toplantıları yoluyla niceliksel bir araştırma gerçekleştirilmiştir.
- İdare mahkemelerinin kurumsal çerçevesi ve usullerini düzenleyen 2575, 2576 ve 2577 sayılı Kanunların kapsamlı bir incelemesi tamamlanarak, Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisinin internet sitesinde Avrupa Konseyince yayımlanmıştır.
- İdare mahkemesi hâkimleri ve personelinin meslek içi eğitim ihtiyaçları ile ilgili bir eğitim ihtiyaç analizi tamamlanmış ve eğitim modülleri programı belirlenmiştir.
- Ombudsmanlarla İlgili Karşılaştırmalı Bir İnceleme: Türk Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Makamına Yönelik Eylem Tavsiyeleri ve Ombudsmanlık ve Kamu İdarelerine Yönelik İlkeler Haziran 2021'de yayınlanmış olup bu tavsiyeler Kamu Denetçiliği Kurumunun bir sonraki Stratejik Planının hazırlanmasında dikkate alınacaktır.

- Planlanan yüz yüze toplantıların ve seminerlerin sağlık gereklilikleri sebebiyle gerçekleştirilemediği durumda paydaşlar ve uzmanlar, alternatif uyumsuzluk çözümü, idare mahkemelerinde iş yükü yönetiminde uluslararası yaklaşımların karşılaştırılması ve insan haklarıyla ilgili içtihadı dair farkındalık oluşturmak da dâhil olmak üzere çeşitli konulardaki çevrim içi çalışma koşullarına uyum sağlamışlardır.
- İdari yargı konusunda iyi uygulamalar kılavuzunun ve ilgili Bakanlar Komitesi tavsiye kararları Türkçeye çevrilmiştir.

Hâlihazırda devam eden pek çok çalışma kısmen tamamlanmış ve bunlara raporda değinilmiştir; projenin ileri aşamalarında bu çalışmaların sonuçları alınacaktır. Daha fazla bilgi ilave yayınlarda ve proje Nihai Değerlendirme Raporu'nda yer almaktadır. Devam eden çalışmalar arasında şunlar bulunmaktadır:

- Mahkeme kullanıcı anketi sonuçlarının analizinin tamamlanması ve bulguların Adalet Bakanlığı ile görüşülmesi.
- 1000'den fazla hâkim ve personel için ulusal bir eğitim programında kullanılmak üzere dört yeni eğitim modülü için eğitim materyalleri hazırlıklarının tamamlanması.
- İdare mahkemesi ve vergi mahkemesi usulüne ilişkin bir dizi yeni rehber ve mahkeme kullanıcılarına yardımcı olmak üzere bir dizi dilekçe örneği hazırlanması.
- Vatandaşlara yardımcı olmak ve (zaten başarılı olan) çevrim içi hizmetlerin kullanımını artırma çabalarını desteklemek için bir dizi yeni kısa başvuru broşürü ve diğer materyalin hazırlanması: UYAP Vatandaş Portalı ve SMS e-tebligat hizmeti
- Türkiye ihtiyaçları dikkate alınarak ve AİHM, AYM ve Danıştay içtihatlarına yer verilerek, hazırlanmış bir içtihat el kitabı
- Adalet Bakanlığı ile mutabık kalınarak, idare mahkemeleri için medya ve iletişim eylem planı hazırlanması
- Toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda devam eden çalışmalar, uzmanların görüşlerinden ve mahkeme hizmetleri kullanıcı araştırmasından elde edilen verilerden hareketle medya ve iletişim eylem planı için analizler.

Diğer proje faaliyetlerine başlanması planlanmaktadır. Örneğin, Yol Haritası'nı destekleyen proje faaliyetleri arasında, kamu idaresi paydaşlarıyla yapılan bir dizi istişare toplantısı neticesinde toplanan bilgiler ışığında, Türk sistemine uyarlanmış kurum içi inceleme usulüne ilişkin Avrupa standartları hakkında kamu idareleri için bir El Kitabının hazırlanması yer almaktadır.

Proje, hâlihazırda idari yargı sistemine ilişkin reform süreci devam etmekte iken yürütülmektedir. Bu esnada içtihat birliğine katkı sağlayan önemli bir gelişme yaşan-

mıştır. Ekim 2019'da getirilen yasal değişikliklerle⁴¹ Bölge İdare Mahkemesi Başkanlık Kurullarının içtihat farklılıklarına ilişkin karar talep etmek üzere Danıştay İdari veya Vergi Dava Dairelerine başvurmalarına ilişkin usul ve süre hususları açıklığa kavuşturulmuştur. Danıştay tarafından Mart 2020'de yeni İçtihat, Raporlama ve İstatistik Birimi'nin kurulması, hâlihazırda, bu raporda da ifade edilmiş olan bulgular ile değerli katkılar sağlanmaktadır.

Temmuz 2021'de yürürlüğe giren Dördüncü Yargı Reformu Paketi'yle, kamu makamlarının vatandaşların başvurularına cevap vermeleri için öngörülen süre kısaltılmış ve idare mahkemesi tarafından karar verildikten sonra gerekçeli kararın yazılması için 30 günlük bir süre sınırı getirilmiştir. Bunlar, vatandaşlar açısından usulü hızlandırmaya yardımcı olacak reformlardır.

2021 Nisan ayında yayınlanan İnsan Hakları Eylem Planı ve planı destekleyen Uygulama Takvimi ile imar ve kamulaştırma konularında yeni ihtisas mahkemeleri kurulması için bir takvim belirlenmiş olup Yargı Reformu Stratejisi'nde yer alan, idare ve vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların çözümüne yönelik alternatif bir uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak "sulh komisyonlarının kurulması yahut iyileştirilmesine ilişkin gelişmelerin kısa bir süre içerisinde gerçekleşmesi beklenmektedir.

2020-23 İdari Yargı Sisteminin iyileştirilmesine yönelik Yol Haritası'nın yaşayan bir belge olması amaçlanmıştır ve bu belge çeşitli gelişmeler ve yeni duyurular dikkate alınarak güncellenecektir.

Nihai Değerlendirme Raporu'nda, Yol Haritası'nda yer alan faaliyetler her açıdan ele alınarak mevcut 2020-2023 dönemi ötesinde değerlendirilecek veya mevcut ve gelecekteki proje faaliyetlerinden elde edilen çıktılara dayanarak bir sonraki stratejik planlama dönemi için tavsiyelerde bulunulacaktır.

41 7188 sayılı Kanun (24 Ekim 2019 tarih ve 30928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır) 2576 sayılı Kanun'un (Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun) 3/c maddesinde değişiklik yapmıştır.

EKLER

EK A İdare Mahkemeleri Haritası



EK B Bölge İdare Mahkemelerinin Listesi

BÖLGE İDARE MAHKEMESİ		YARGI ÇEVRESİ ⁴²	
Adana	3 İdari Dava Dairesi	Adana	3 İdare Mahkemesi (Osmaniye dâhil)
			2 Vergi Mahkemesi (Osmaniye dâhil)
	2 Vergi Dava Dairesi	Mersin	2 İdare Mahkemesi
			2 Vergi Mahkemesi
		Hatay	2 İdare Mahkemesi
Ankara		Ankara	28 İdare Mahkemesi
			7 Vergi Mahkemesi (Bolu dâhil)
		Bolu 1 İdare Mahkemesi (Düzce dâhil)	
		Kayseri	2 İdare Mahkemesi (Nevşehir dâhil)
			1 Vergi Mahkemesi (Nevşehir, Yozgat, Kırşehir dâhil)
		1 Yozgat İdare Mahkemesi (Kırşehir dâhil)	
		Kırıkkale	1 İdare Mahkemesi
			1 Vergi Mahkemesi
		Sivas	1 İdare Mahkemesi
			1 Vergi Mahkemesi
		Zonguldak	1 İdare Mahkemesi (Bartın dâhil)
			1 Vergi Mahkemesi (Kastamonu, Bartın, Çankırı, Karabük, Düzce dâhil)
		Kastamonu İdare Mahkemesi	
Bursa	3 İdari Dava Dairesi	Bursa	3 İdare Mahkemesi (Yalova dâhil)
			2 Vergi Mahkemesi (Yalova dâhil)
	2 Vergi Dava Dairesi	Balıkesir	2 İdare Mahkemesi
			1 Vergi Mahkemesi (Çanakkale dâhil)
		Çanakkale 1 İdare Mahkemesi	
		Eskişehir	2 İdare Mahkemesi
			1 Vergi Mahkemesi (Kütahya dâhil)
		1 Kütahya İdare Mahkemesi	
Erzurum	3 İdari Dava Dairesi		2 İdare Mahkemesi (Bilecik dâhil)
			1 Vergi Mahkemesi (Bilecik dâhil)
			3 Erzurum İdare Mahkemesi (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan, Bingöl, Bayburt dâhil)
	1 Vergi Dava Dairesi		2 Erzurum Vergi Mahkemesi (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan, Bingöl, Tunceli, Erzincan, Gümüşhane, Bayburt dâhil)
			1 Erzincan İdare Mahkemesi (Gümüşhane, Tunceli dâhil)
			4 Van İdare Mahkemesi (Bitlis, Hakkari, Muş dâhil)
			1 Van Vergi Mahkemesi (Bitlis, Hakkari, Muş dâhil)

42 İlk derece mahkemeleri sayıları Bölge İdare Mahkemeleri 2020 Faaliyet Raporlarından alınmıştır.

BÖLGE İDARE MAHKEMESİ		YARGI ÇEVRESİ ⁴²	
Gaziantep	5 İdari Dava Dairesi	Gaziantep	3 İdare Mahkemesi (Kilis dâhil) 2 Vergi Mahkemesi (Kilis dâhil)
		Diyarbakır	3 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi
		Batman	1 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi Siirt dâhil)
		Mardin	3 İdare Mahkemesi (Şırnak dâhil) 1 Vergi Mahkemesi (Şırnak dâhil)
			1 Siirt İdare Mahkemesi
			1 Adıyaman İdare Mahkemesi
		Kahramanmaraş	1 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi
	2 Vergi Dava Dairesi	Şanlıurfa	2 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi
		Malatya	2 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi
			1 Elazığ İdare Mahkemesi
İstanbul	10 İdari Dava Dairesi	İstanbul	14 İdare Mahkemesi 15 Vergi Mahkemesi
	6 Vergi Dava Dairesi	Edirne	1 İdare Mahkemesi (Kırklareli dâhil) 1 Vergi Mahkemesi (Kırklareli dâhil)
		Kocaeli	2 İdare Mahkemesi 2 Vergi Mahkemesi
		Tekirdağ	2 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi
İzmir	7 İdari Dava Dairesi	İzmir	6 İdare Mahkemesi 4 Vergi Mahkemesi
			1 Uşak İdare Mahkemesi
	3 Vergi Dava Dairesi	Aydın	2 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi
		Denizli	1 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi
		Manisa	2 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi (Uşak, Kütahya dâhil)
		Muğla	3 İdare Mahkemesi 1 Vergi Mahkemesi
Konya	5 İdari Dava Dairesi	Konya	3 İdare Mahkemesi (Karaman dâhil) 2 Vergi Mahkemesi (Niğde, Aksaray, Karaman, Afyonkarahisar dâhil)
	2 Vergi Dava Dairesi	Antalya	5 İdare Mahkemesi 2 Vergi Mahkemesi (Burdur, Isparta dâhil)
			2 Isparta İdare Mahkemesi
			1 Afyonkarahisar İdare Mahkemesi
			1 Aksaray İdare Mahkemesi (Niğde dâhil)

BÖLGE İDARE MAHKEMESİ		YARGI ÇEVRESİ ⁴²	
Samsun	4 İdari Dava Dairesi	Rize	1 İdare Mahkemesi (Artvin dâhil)
		Samsun	3 İdare Mahkemesi (Amasya, Sinop dâhil)
			1 Vergi Mahkemesi (Amasya, Sinop, Tokat dâhil)
	2 Vergi Dava Dairesi	Çorum	1 İdare Mahkemesi
		Ordu	1 Vergi Mahkemesi
			2 İdare Mahkemesi (Giresun dâhil)
		Tokat	1 Vergi Mahkemesi (Giresun dâhil)
			1 İdare Mahkemesi
		Trabzon	1 Vergi Mahkemesi (Artvin, Rize dâhil)

EK C Çevrilen Materyallerin Listesi

Avrupa Konseyi “İdare ve Siz” El Kitabındaki Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 27 Tavsiye Kararının Çevirilerinin Linkleri	
1	İstihdam uygulamaları kapsamında kişisel verilerin işleme tabi tutulması hakkında CM/Rec(2015)5 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/istihdam-uygulamalar-kapsam-nda-kisisel-verilerin-isleme-tabi-tutulmas/1680a4397b
2	Profilleme uygulamaları kapsamında kişisel verilerin otomatik işleme tabi tutulması karşısında bireylerin korunmasına ilişkin üye devletlere yönelik CM/Rec(2010)13 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/profileleme-uygulamalar-kapsam-nda-kisisel-verilerin-otomatik-isleme/1680a4396d
3	Yerel ve bölgesel kamu hizmetleri hakkında üye devletlere yönelik CM/Rec(2007)4 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/yerel-ve-bolgesel-kamu-hizmetleri-hakk-nda-uye-devletlere-yonelik-cm/1680a4396b
4	İdari işlemlerin yargı denetimine ilişkin olarak üye devletlere yönelik Rec(2004)20 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/idari-islemlerin-yarg-denetimine-iliskin-olarak-uye-devletlere-yonelik/1680a43969
5	Avrupa’da kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin olarak üye devletlere yönelik R(2000)6 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/avrupa-da-kamu-gorevlilerinin-statusune-iliskin-olarak-uye-devletlere/1680a43967
6	İstatistiksel amaçlarla toplanan ve işlenen kişisel verilerin korunması hakkında üye devletlere yönelik R (97)18 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/istatistiksel-amaclarla-toplanan-ve-islenen-kisisel-verilerin-korunmas/1680a43966
7	Yerel kamu hizmetleri ve kullanıcıların haklarına ilişkin üye devletlere yönelik Bakanlar Komitesi R(97)7 sayılı Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/yerel-kamu-hizmetleri-ve-kullanicilarin-haklarina-iliskin-uye-devletlere/1680a43964
8	Tıbbi verilerin korunması hakkında üye devletlere yönelik R(97)5 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/tibbi-verilerin-korunmasi-hakinda-uye-devletlere-yonelik-bakanlar/1680a43952
9	Özellikle telefon hizmetlerine atıfla, telekomünikasyon hizmetleri alanında kişisel verilerin korunması hakkında üye devletlere yönelik R (95) 4 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/r-95-4-sayili-tavsiye-karari-ozellikle-telefon-hizmetlerine/1680a4170d
10	Kamu kuruluşlarının elindeki kişisel verilerin üçüncü taraflara iletilmesine ilişkin üye devletlere yönelik R(91)10 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/r-91-10-say-l-tavsiye-karari-kamu-kuruluslarinin-elindeki-kisisel/1680a4394f
11	İdari yaptırımlar hakkında üye devletlere yönelik R(91)1 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/idari-yaptirimlar-hakinda-uye-devletlere-yonelik-bakanlar-komitesi/1680a4394d
12	İdari konularda geçici mahkeme korumasına ilişkin üye devletlere yönelik R(89)8 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/idari-konularda-gecici-mahkeme-korumasina-iliskin-uye-devletlere/1680a4394c

Avrupa Konseyi “İdare ve Siz” El Kitabındaki Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 27 Tavsiye Kararının Çevirilerinin Linkleri

13	Çok sayıda kişiyi etkileyen idari usuller hakkında üye devletlere yönelik R(87)16 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/cok-sayida-kisiyi-etkileyen-idari-usuller-hakkinda-uye-devletlere/1680a43934
14	Emniyet sektöründe kişisel verilerin kullanılmasını düzenleyen üye devletlere yönelik R(87)15 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/r-87-15-sayili-tavsiye-karari-polis-sektorunde-kisisel-verilerin/1680a43933
15	Sosyal güvenlik amacıyla kullanılan kişisel verilerin korunması hakkında üye devletlere yönelik R(86)1 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/tavsiye-karari-no-r-86-1-sosyal-guvenlik-amaciyla-kullanilan-kisisel/1680a43932
16	Ombudsman Kurumu hakkında üye devletlere yönelik R(85)13 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/tavsiye-karari-no-r-85-13-ombudsman-kamu-denetciligi-muessesesi/1680a43931
17	Kamu sorumluluğu hakkında üye devletlere yönelik R(84)15 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/r-84-15-sayili-tavsiye-karari-kamu-sorumlulugu-ile-ilgili-uye/1680a43930
18	İdari makamlarca takdir yetkisi kullanılması hakkında üye devletlere yönelik R(80)2 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı https://rm.coe.int/tavsiye-karari-no-r-80-2-idari-makamlarca-takdir-yetkisi-kullanmasi/1680a43919
19	Üye devletlerin Ombudsmanlarının kendi aralarında ve Avrupa Konseyi ile iş birliğine ilişkin R(85)8 sayılı karar https://rm.coe.int/85-8-sayili-karar-uye-devletlerin-ombudsmanlarinin-kendi-aralarinda/1680a4398e
20	Adli yardım ve danışmanlık hakkında R(78)8 sayılı karar https://rm.coe.int/adli-yardim-ve-danismanlik-hakkinda-karar-78-8/1680a43980
21	İdarenin işlemleri karşısında bireyin korunması hakkında 77(31) sayılı Karar https://rm.coe.int/idarenin-islemleri-karsisinda-bireyin-korunmasi-hakkinda-77-31-sayili/1680a4397f
22	Medeni, ticari ve idari konularda adli yardıma ilişkin (76)5 sayılı Karar https://rm.coe.int/76-5-sayili-karar-medeni-ticari-ve-idari-konularda-adli-yardima-ilisk/1680a4397c

Emekli Sandığındaki bir Kanun Maddesinin İptaline ilişkin AYM Kararı ve Kamu İdaresinin Başvuruları Reddetmesine ilişkin Kısa bir Vaka Çalışması⁴³

Özet

Ankara 10. İdare Mahkemesi 2013 yılında, “emekli ikramiyesinin hesabında 30 fiili hizmet yılından fazla süreler dikkate alınamaz” ibaresinin geçtiği Emekli Sandığı Kanunu’nun 89. maddesinin dördüncü fıkrasının iptaline ilişkin istemi incelediği dosyayı Anayasa Mahkemesine taşımıştır. Anayasa Mahkemesi 2015 yılında başvuruyu incelemiş ve değişikliğin 30 yıl veya üzerinde ya da altında çalışanlar arasında ayırım yaptığı, bunun anlaşılabilir, makul veya amaca hizmet edecek şekilde adilane olmaması ve Anayasa’nın 10. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle söz konusu değişikliği iptal etmiştir. İlgili maddenin Anayasa Mahkemesince iptaline rağmen Sosyal Güvenlik Kurumu, 30 yılın üzerinde kamu hizmetinde yer aldıkları için emekli ikramiyelerini almak isteyen emeklilerin başvurularını reddetmiştir. Bireyleri hukuk yollarına başvurmaya yöneltmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunun dosyaları reddetmesi Danıştay tarafından 2016 tarihli bir kararla incelenmiş; ilgili kanuni düzenlemenin iptalinden kaynaklanan yeni hukuki durum gereğince 30 yılın üzerindeki hizmetlerden doğan emekli ikramiyelerinin ödenmesi yönünde karar verilmiştir. Emsal kararlara uygun işlem yapmaktan kaçınmak ve kurum aleyhine yerleşik içtihatlarla rağmen bireyleri kanuni yollara başvurmaya yöneltmek Türkiye’deki kamu idarelerinde sık görülen bir yaklaşımdır. Danıştay her ne kadar 30 yılın üzerindeki hizmetleri için emekli ikramiyelerinin ödenmesini talep eden emekliler için emsal bir karar vermiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu da benzer bir tavsiye kararında bulunmuş olsa da Sosyal Güvenlik Kurumu, ödemelerin kurumca yapılacağına ilişkin açık bir kanun hükmü yer alacak şekilde Kanun’da değişiklik yapıncaya kadar başvuruları reddetmeye devam etmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunun bu uygulamasının idare mahkemelerinde 5 bin kadar dosyaya yol açtığı iddia edilmiştir.

1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı

Ankara 10. İdare Mahkemesince Anayasa Mahkemesine sunulan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu’nun, 89. maddesinin dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “...verilecek emekli ikramiyesinin hesabında 30 fiili hizmet yılından fazla süreler dikkate alınmaz” ibarelerinin Anayasa’nın 2. ve 10. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi istemi ile başlamıştır.⁴⁴

43 Simin Yalçıntaş Deli, 2009 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun olmuş ve aynı fakültede özel hukuk alanında yüksek lisansını yapmıştır. Şu anda Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisinde çalışmaktadır.

44 AYM, 2013/111 E., 2014/195 K., 25.12.2014 T., 7.1.2015-29229 RG <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararWord/2014-195-nrm.docx> (Accessed on 7/12/2020)

AYM'ye yapılan başvuru konusu davada kamudan emekli olan davacı 30 yıllık fiili hizmetine karşılık emekli ikramiyesi almış, hizmet etmiş olduğu kalan 6 yıla ilişkin ödeme ise Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından reddedilmiştir. Bu nedenle başvuru mahkeme 89. maddede yer alan ifadenin, sırasıyla hukuk devleti ve eşitlik ilkelerine atıfta bulunan Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı olduğunu ileri sürmüştür. AYM, Anayasa'nın sosyal güvenlik hakkının yer aldığı 60. maddesini de bu bağlamda ilgili görmüştür.

Başvuruda mahkeme, emekli sandığına tabi olan memurların, Emekli Sandığı Kanunu'nun itiraz edilen maddesi gereğince 30 yıla kadar ödeme alabildiği ancak işçilere istihdam tarihinden itibaren geçirdikleri her tam yıl için 30 günlük kıdem tazminatı ödendiğini belirtmiştir. Mahkeme ayrıca Emekli Sandığı Kanunu'nun 89. maddesinin dördüncü fıkrasının, işçilerin kıdem tazminatı için geçerli olmayan bir sınırlama getirmesinin Anayasa'nın hukuk devleti ve eşitlik ilkelerine (2. ve 10. maddeler) aykırılık teşkil ettiğini öne sürmüştür.

89. maddenin 4. fıkrası, aynı maddenin ilk üç fıkrası uyarınca verilecek emeklilik ikramiyesinin hesaplanmasında değerlendirilmeyecek hususları düzenlemektedir. Buna göre 30 fiili yılın üzerindeki hizmet yılları da ilk üç fıkraya gereğince verilecek emekli ikramiyesinin hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır. Bu nedenle memur kaç yıl çalışırsa çalışsın, 30 fiili hizmet yılının üzerinde gerçekleşen hizmet süresi emekli ikramiyesinin hesaplanmasında bir önem taşımamaktadır.

AYM hukuk devleti ilkesini, adalet ve toplum ile çalışma hayatında eşitliğe dayanan bir hukuk düzeni oluşturması gereken bir müessese olarak tanımlamaktadır. Anayasa'nın 2. ve 60. maddeleri uyarınca devlet aynı sosyal güvenlik kapsamında olup, statüleri birbirlerine yakın kişilere "adalet ve hakkaniyetle" hizmet eden bir ortam oluşturmaktan sorumludur. Bu durum ayrıca Anayasa'nın 10. maddesinde belirtilen eşitlik ilkesinin de bir gerekliliği olup, aynı durumdaki kişiler kanunda belirtilen haklardan aynı ilkelere göre faydalanır.

AYM, itiraz edilen maddeye tabi olan kişilerin hukuki durumlarının aynı olduğuna, tek farkın 30 yıldan fazla çalışıp çalışmamış olduklarının olduğunda ve her iki grubun da kanunlarca verilen haklardan aynı şekilde faydalanabilmeleri gerektiğine işaret etmiştir. Ayrıca, buna rağmen 30 yıl veya daha az çalışan memurların çalıştıkları sürenin tamamı dikkate alınarak emekli ikramiyesinden faydalanabilirken 30 yıldan fazla çalışanların söz konusu süre olan 30 fiili yılın üzerinde gerçekleşen hizmet yıllarına yönelik emeklilik ikramiyesinden faydalanamadıklarına dikkat çekmiştir. AYM son olarak, her iki grubun nitelik ve statüleri bakımından aynı olmasına rağmen, başvuruya konu ibaresiyle, 30 yıl ve daha az süre çalışanlar ile bundan daha fazla çalışanlar arasında bir ayırım yapıldığını ve bunun anlaşılır ve amaca uygun veya makul bir haklı sebebe dayanmadığını ortaya koymaktadır. **Mahkeme bu nedenle yapılan ayırımın Anayasa'nın 10. maddesinde belirtilen eşitlik ilkesini ihlal ettiğini tespit etmiş ve 89. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan ilgili ibareyi iptal etmiştir.**

AYM ayrıca 30 yılın üzerindeki hizmetlere ilişkin olarak hizmet devam etmesine rağmen emekli ikramiyelerinin bu doğrultuda hesaplanmaması nedeniyle memurların hak kaybına uğramasıyla söz konusu ifadenin adalet ve hakkaniyete uygun olmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 2. ve 60. maddelerinde belirtilen sosyal güvenlik hakkı ve hukuku devleti ilkelerini ihlal ettiğine hükmetmiştir.

2. Danıştay Kararı

İlgili yasal değişiklik, 2016 yılında verilen bir Danıştay kararı ile incelenmiştir.⁴⁵ Danıştaya sunulan dava, Emekli Sandığı Kanunu kapsamında emekli aylığı bağlanarak 30 fiili hizmet yılı üzerinden emekli ikramiyesi ödenen davacının, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı üzerine, 30 fiili hizmet yılından fazla geçen süreleri için emekli ikramiyesi ödenmesi isteğiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali, yoksun kaldığı ikramiye tutarının yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Davacı ve ilgili kamu idaresi olan Sosyal Güvenlik Kurumu arasındaki uyuşmazlık; AYM'nin iptal kararının 7/1/2015 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiş olması ve o tarihten önceki kazanımlara yönelik geriye dönük etkisi olamayacağı gerekçesiyle idarenin 30 yılın üzerindeki hizmetlere ilişkin emeklilik ikramiyesi ödemeyi reddetmesinden kaynaklanmaktaydı.

Davacı, Ankara 12. İdare Mahkemesinde işleme itiraz etmiş ve İdare Mahkemesince; davacının var olan ve önceki mevzuat ile elinden alınan hakka Anayasa Mahkemesinin kararı ile yeniden kavuştuğu, geçmişte elde edemediği bir hakkı talep edebileceği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline; 30 fiili hizmet yılından fazla hizmet süreleri için emekli aylığının bağlandığı tarihte yürürlükte bulunan değerler dikkate alınarak hesaplanacak emekli ikramiyesi tutarının başvuru tarihinden itibaren hesaplanacak yasal faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu bu kararı Danıştay nezdinde temyize taşımıştır. Davalı idare tarafından, İdare Mahkemesi kararının, dava konusu işlemin iptali ile mahrum kalınan emekli ikramiyesi tutarının başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte ödenmesine ilişkin hüküm fıkrasının bozulması; davacı tarafından ise, 30 fiili hizmet yılından fazla süreler için ödenecek emekli ikramiyesinin, ödemenin yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan aylık bağlamaya esas tutar (güncel değer) yerine emekli aylığının bağlandığı tarihte yürürlükte bulunan aylık bağlamaya esas tutar üzerinden hesaplanarak ödenmesi yolundaki gerekçesinin düzeltilerek onanması istenilmektedir.

Her iki tarafın temyiz talebi incelemesinde, davacının talebine ilişkin olarak Danıştay 11. Dairesi ilgili Kanun'un 89. maddesinde yer alan hesaplama yöntemine atıfta bulunarak talebi reddetmiştir. Daire ayrıca davalı idarenin talebini de redde-

⁴⁵ Danıştay, 11. Daire, 2016/223 E., 2016/583 K., 17/2/2016 T. <http://kazanci.com.tr/gunluk/11d-2016-223.htm> (erişim tarihi 7/12/2020)

derek, Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete’de yayımlanarak, Yasama Organına yeni bir düzenleme için Anayasa Mahkemesi tarafından herhangi bir süre verilmediğinden, aynı tarihte yürürlüğe girmiş ve 30 yılın üzerinde bulunan hizmet süresi için emekli ikramiyesi ödenmemesine ilişkin işlemin yasal dayanağını ortadan kaldırdığını ifade etmiştir. **Daire ayrıca Anayasa’nın 153. maddesinde yer alan, Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararlarının geriye yürümeyeceği kuralının, iptal edilen hükümlere göre kazanılmış olan, doğumu anında hukuka uygun olarak tamamlanmış ve böylece kişiye özgü, lehe sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği gibi nedenlere rağmen, hukuk düzenince korunması gereken haklara yönelik olduğuna işaret etmiştir.** Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiş bir düzenlemeyle ilgili uyuşmazlıkların, Anayasaya aykırılığı saptanmış hükümler dikkate alınarak çözümlenmeleri Anayasa’nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil edecektir. **Bu durumda, Daire dava konusu işlemin iptali ile 30 fiili hizmet yılından fazla süreler için emekli aylığının bağlandığı tarihte yürürlükte bulunan aylık bağlamaya esas tutar dikkate alınarak hesaplanacak emekli ikramiyesi tutarının başvuru tarihinden itibaren hesaplanacak yasal faizi ile birlikte ödenmesi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında sonucu itibarıyla hukuka aykırılık bulunmadığını onamıştır.**

3. Kamu Denetçiliği Kurumu Tavsiye Kararı

2016 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumunun 30 yılın üzerindeki kamu hizmetine ilişkin emeklilik aylıklarını AYM’nin Emekli Sandığı Kanunu’ndaki ilgili ifadeyi iptal etmesine rağmen ödemediğine yönelik çok sayıda başvuru yapılması karşısında bir tavsiye kararı vermiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu söz konusu durumu aşağıda belirtilen çeşitli açılardan irdelemiştir:

Kamu Başdenetçisi, Sosyal Güvenlik Kurumunun hukuk devleti ilkesine aykırı davranarak, 30 yılın üzerindeki hizmetlere ilişkin emekli aylıklarını ödemeyi reddetmesindeki hakkaniyetsiz işleme yönelik görüşünü açıkladı. Kamu idaresince ilgili yasal hükmün uygulanmasının ilgili emeklinin emekli olduğu tarihe göre farklılık göstermesinin (AYM’nin iptal kararının yürürlüğe girdiği 7/1/2015’ten önce ve sonra olarak) emekliler arasında başka bir eşitsizliğe neden olduğuna işaret etti.

Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararlarının geriye yürümeyeceğini ifade eden Anayasa’nın 153. maddesinin uygulanması konusunda Başdenetçi söz konusu kuralın kesin bir şekilde değil hukuki kesinlik ilkesi gereğince hükmün iptalinden önce hak kazanan kişinin haklarını korumaya yönelik olarak uygulanması gerektiği yönünde olduğuna dair akademik görüşünü ortaya koydu.⁴⁶

Sosyal Güvenlik Kurumunun 30 yıl hizmet konusunda ayrıma gitmeksizin emeklilik ikramiyelerini tam olarak almak isteyen başvuru sahiplerinin taleplerini karşılamak için

46 Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015/520, 15/4/2016 T. <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/30%20Y%C3%84%C2%B1dan%20Fazla%20Hizmet%20S%C3%83%C2%BCreleri%20%C3%84%-C2%B0%C3%83%C2%A7in%20Emekli%20%C3%84%C2%B0kramiyesi%20%C3%83%E2%80%-93denmesi%20Talepleri%20Hakk%C3%84%C2%B1nda.pdf> (erişim tarihi 7/12/2020)

yeterli bütçesi olmadığına ilişkin iddiasına karşılık Başdenetçi, söz konusu hususun Sosyal Güvenlik Kurumunun yalnızca bir aracı kurum olması nedeniyle Maliye Bakanlığını da ilgilendirdiğini ancak Maliye Bakanlığının konuya ilişkin aynı yetki ve tutumda olduğunu, bu nedenle de Sosyal Güvenlik Kurumu ile Maliye Bakanlığının arasında bu hususta bir iş birliğinin gerekli olduğunu ifade etti.

Başdenetçi ret kararını ayrıca iyi yönetim ilkeleri bağlamında inceleyerek, eşitlik, meşru beklentiler ve kazanılan hakların korunmasına aykırı olarak değerlendirdi.

Sonuç olarak Başdenetçi, başvuruçuların şikâyetlerini onayarak, Maliye Bakanlığının Sosyal Güvenlik Kurumunu emeklilik ikramiyelerinin tam olarak ödenmesine yönelik kaynak tahsis etmesi ve tahsisin ardından Sosyal Güvenlik Kurumunun 30 yılın üzerindeki hizmetlere yönelik emeklilik ikramiyelerinin ödenmesi için yeni kararlar vermesi yönünde tavsiye kararı verdi.

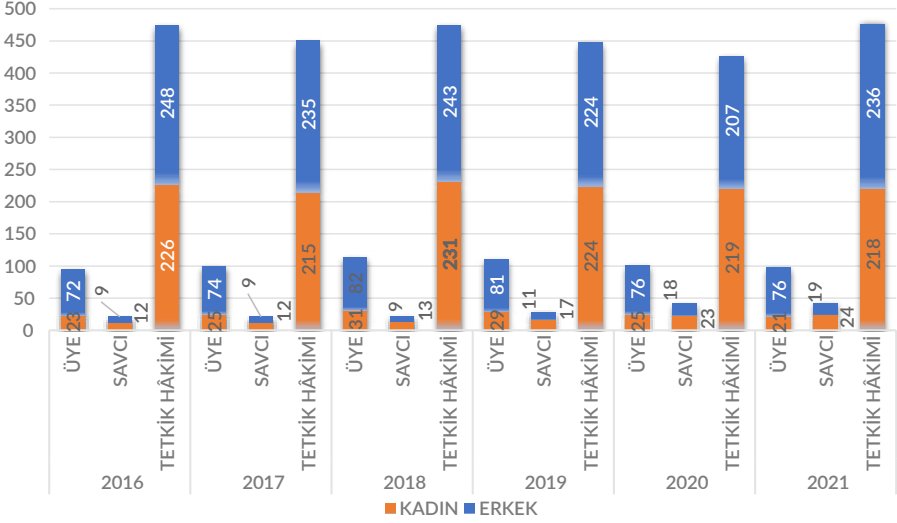
4. Değişen Kanun ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Değişen Uygulaması

Emekli Sandığı Kanunu 1/01/2017 tarihinde 30 yılın üzerindeki hizmetlere ilişkin emekli ikramiyelerinin ödenmesini mümkün kılan geçici madde 126'nın da eklenmesiyle değişti. Bu yasal değişikliğin ardından, Sosyal Güvenlik Kurumunun kararı gereğince kurumun 30 yılın üzerinde hizmet veren memurların emeklilik aylıklarının ödemesinin, ödeme istemi mahkeme aşamasında olsun olmasın yapacağını, henüz başvuruda bulunmamış olanların bir yıl içerisinde başvurularını sunması gerektiğini ilan etti.⁴⁷ Bu kararla birlikte kurum ayrıca ödemelere ilişkin takvimi de duyurdu. Kurum ayrıca bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılan herhangi bir itirazı veya davayı da çekeceğini ve ilk derece mahkemelerinin verdiği kararlara karşı kanun yoluna gitmeyeceğini de açıkladı.

47 <https://www.alomaliye.com/2017/01/30/sgk-duyurusu-30-yil-uzeri-emekli/> (erişim tarihi 7/12/2020).

EK E Toplumsal Cinsiyet İstatistikleri: Danıştay

Tablo 1: Danıştay Başkanlığı Yargı Mensuplarının Cinsiyete Göre Yıl Bazlı Dağılımı



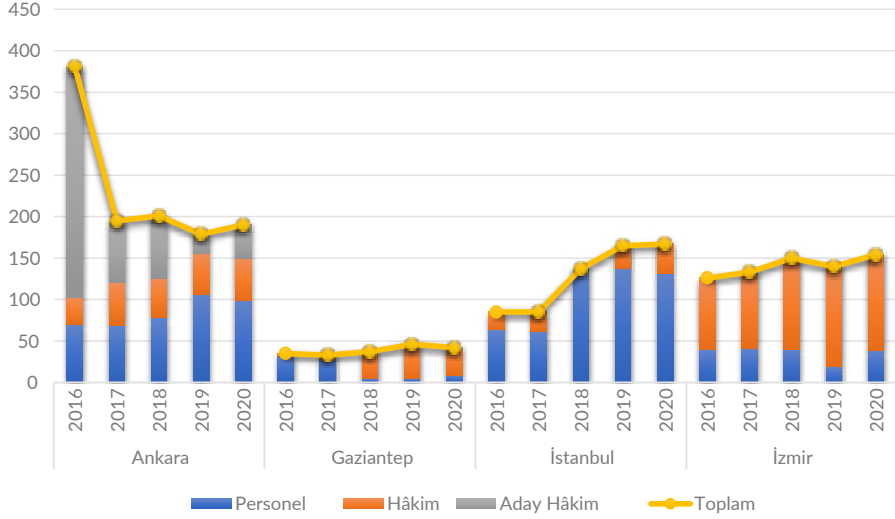
Tablo 2: Danıştay Başkanlığı Yargı Mensuplarının Cinsiyete Göre Yıl Bazlı Dağılımı*

YIL	ÜNVAN	KADIN	ERKEK	TOPLAM
2016	Üye	23	72	95
	Savcı	12	9	21
	Tetkik Hâkim	226	248	474
	TOPLAM	261	329	590
2017	Üye	25	74	99
	Savcı	12	9	21
	Tetkik Hâkim	215	235	450
	TOPLAM	252	318	570
2018	Üye	31	82	113
	Savcı	13	9	22
	Tetkik Hâkim	231	243	474
	TOPLAM	275	334	609
2019	Üye	29	81	110
	Savcı	17	11	28
	Tetkik Hâkim	224	224	448
	TOPLAM	270	316	586
2020	Üye	25	76	101
	Savcı	23	18	41
	Tetkik Hâkim	219	207	426
	TOPLAM	263	301	568
2021	Üye	21	76	97
	Savcı	24	19	43
	Tetkik Hâkim	218	236	454
	TOPLAM	263	331	594

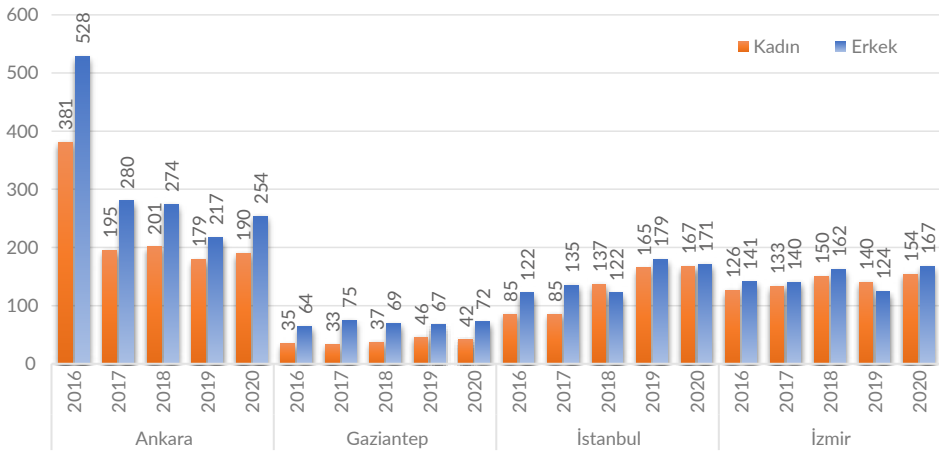
Kaynak: Danıştay Başkanlığı (Listeye Başkan, Başsavcı, Başkanvekilleri ve Daire Başkanları dâhil edilmemiştir.)

EK F Toplumsal Cinsiyet İstatistikleri: Seçilen Bölge İdare Mahkemeleri

Tablo 1: Türkiye'de seçili Bölge İdare Mahkemelerinde yıllara göre cinsiyet dağılımına ilişkin toplam veri (hâkimler, aday hâkimler ve personel dâhil)



Tablo 2: Türkiye'de seçili Bölge İdare Mahkemelerinde yıllara göre cinsiyet dağılımına ilişkin toplam veri (hâkimler, aday hâkimler ve personel dâhil)



Tablo 3: Secilmiş Bölge İdare Mahkemeleri Yargı Mensupları ve Diğer Çalışanlarının Cinsiyete Göre Yıl Bazlı Dağılımı

K: Kadın, E: Erkek, T: Toplam

		Ankara			İstanbul			Gaziantep			İzmir		
		K	E	T	K	E	T	K	E	T	K	E	T
2016	Diğer	70	61	131	64	65	129	32	41	73	40	72	112
	Hâkim	33	45	78	21	57	78	3	23	26	85	67	152
	Hâkim adayı	278	422	700	0	0	0	0	0	0	1	2	3
	TOPLAM	381	528	909	85	122	207	35	64	99	126	141	267
2017	Diğer	69	89	158	61	77	138	29	47	76	41	75	116
	Hâkim	51	50	101	24	58	82	4	25	29	89	61	150
	Hâkim adayı	75	141	216	0	0	0	0	3	3	3	4	7
	TOPLAM	195	280	475	85	135	220	33	75	108	133	140	273
2018	Diğer	78	77	155	137	122	259	5	26	31	40	84	124
	Hâkim	48	56	104	0	0	0	32	40	72	110	78	188
	Hâkim adayı	75	141	216	0	1	1	0	3	3	0	0	0
	TOPLAM	201	274	475	137	122	259	37	69	106	150	162	312
2019	Diğer	106	92	198	137	122	259	5	22	27	19	43	62
	Hâkim	50	61	111	28	57	85	39	45	84	121	80	201
	Hâkim adayı	23	64	87	0	1	1	2	0	2	0	1	1
	TOPLAM	179	217	396	165	179	344	46	67	113	140	124	264
2020	Diğer	99	107	206	132	111	243	9	25	34	39	91	130
	Hâkim	51	53	104	35	60	95	31	47	78	115	75	190
	Hâkim adayı	40	94	134	0	5	5	2	0	2	0	1	1
	TOPLAM	190	254	444	167	171	338	42	72	114	154	167	321

Tablo 4: Karşılaştırmalı: Ankara BİM'e Bağlı Mülhakatlarda: İdare ve Vergi Mahkemeleri Yargı Mensupları ve Diğer Çalışanlarının Cinsiyete Göre Yıl Bazlı Dağılımı

		Ankara BİM		Bolu		Eskişehir		Kastamonu		Kayseri		Kırıkkale		Sivas		Yozgat		Zonguldak		TOPLAM	
		K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E
2016	Hâkim	61	112	0	0	11	13	2	5	2	11	1	9	1	12	1	6	5	7	117	220
	Diğer	88	92	0	0	19	18	2	6	12	28	2	23	8	17	3	4	7	14	211	263
	Hâkim adayı	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	280	422
	TOPLAM	149	204	0	0	31	31	4	11	15	39	3	32	9	29	4	10	12	21	608	905
2017	Hâkim	61	112	1	4	10	11	2	5	2	11	1	9	1	12	1	6	5	7	135	227
	Diğer	101	102	2	3	17	16	2	6	12	28	2	23	8	17	3	4	7	14	223	302
	Hâkim adayı	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	77	141
	TOPLAM	162	214	3	7	28	27	4	11	15	39	3	32	9	29	4	10	12	21	435	670
2018	Hâkim	79	151	2	6	10	10	2	5	6	16	0	10	4	12	1	6	5	7	157	279
	Diğer	125	143	4	4	17	16	2	5	13	21	2	16	7	16	2	7	8	12	258	317
	Hâkim adayı	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	76	141
	TOPLAM	204	294	6	10	27	26	4	10	20	37	2	26	11	28	3	13	13	19	491	737
2019	Hâkim	73	142	1	6	9	12	0	7	6	18	0	9	4	5	1	5	4	7	148	292
	Diğer	170	166	4	4	20	14	3	7	16	19	2	15	8	16	3	7	8	13	340	353
	Hâkim adayı	23	64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	128
	TOPLAM	266	392	5	10	29	26	3	14	22	37	2	24	12	21	4	12	12	20	534	773
2020	Hâkim	81	158	1	6	10	12	0	7	15	20	1	7	3	7	0	5	3	9	165	284
	Diğer	162	162	4	6	20	15	4	6	13	22	3	15	8	14	1	8	7	11	321	366
	Hâkim adayı	40	94	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80	188
	TOPLAM	283	414	5	12	30	27	4	13	28	42	4	22	11	21	1	13	10	20	566	838

(Kaynak: Veriler Ankara BİM Yıllık Faaliyet Raporlarından alınmıştır)

(*) Toplam değerler ile illerin toplamı birbirini tutmamaktadır.

