



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



## İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi

# N DEĞERLENDİRME RAPORU





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



# ÖN DEĞERLENDİRME RAPORU VE REFORM YOL HARİTASININ HAZIRLANMASI İÇİN ÖNERİLER

Ray Burningham



Temmuz, 2020  
Ankara

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

Raporun orijinali, Avrupa Konseyi uluslararası uzmanı Sayın Ray Burningham tarafından İngilizce dilinde hazırlanmıştır. Bu yayın Avrupa Birliği'nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla, yazarı Sayın Ray Burningham'ın sorumluluğu altındadır ve Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

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

Bu Rapor, Avrupa Konseyinin düzenlemeleriyle Türkçe diline çevrilmiş ve yalnızca çevirmenin sorumluluğu altında yayınlanmıştır. İngilizce baskısı: *Initial 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.

Bu raporla ilgili tüm diğer yazışmalar, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü Genel Müdürlüğü, İnsan Hakları Müdürlüğü, Adalet ve Hukuki İş Birliği Departmanına iletilmelidir: DGI-CDCJ@coe.int

Kapak fotoğrafları: Shutterstock

Kapak tasarımı ve düzeni: Tahir SÜLEK

© Avrupa Konseyi, Temmuz 2020

Basım yeri: EPA-MAT

Basım Yayın Promosyon San. ve Tic. Ltd. Şti.

www.epamat.com.tr

# Önsöz

Bu Ön Değerlendirme Raporu, “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Ortak Projesi çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu rapor, Avrupa Konseyi tarafından Adalet Bakanlığı, Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Barolar Birliği, Bölge İdare Mahkemeleri, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri ve diğer paydaşlarla iş birliği içerisinde düzenlenen çalıştaylar, toplantılar ve ziyaretlerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu etkinliklere ek olarak, Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü ile yakın iş birliği içerisinde Proje Ekibinin uluslararası uzmana sağladığı destek ile gerçekleştirilen masa başı çalışmalarının bulguları ve sonuçlar da raporun geliştirilmesini sağlamıştır.

Avrupa Konseyi Uzmanı Sayın Ray Burningham, bu raporun hazırlanmasında baş danışman olarak görev yapmıştır.

Bu Ön Değerlendirme Raporu, Türkiye Adalet Bakanlığının Yargı Reformu Stratejisi ile uyumlu olarak proje faaliyetlerinin uygulanması suretiyle idari yargının işleyişini daha da iyileştirmek için hazırlanan Yol Haritasının geliştirilmesinde kullanılacak spesifik bulgu ve tavsiyeleri de barındırmakta ve Türkiye’deki idari yargının genel bir resmini ortaya koymaktadır. Reform çalışmalarını gerçekleştirmenin kolay olmadığı göz önüne alındığında, istenilen hedeflere ulaşmak, projenin süresinden daha uzun bir zaman gerektirecektir, ancak hem yargı hem de Türk vatandaşları açısından değerlendirildiğinde, alınacak karşılık kayda değer olacaktır.

Bu Raporun ardından, Proje faaliyet döneminin ortasında, yapılan faaliyetlerin performansındaki ilerlemeyi değerlendirecek bir Ara Değerlendirme Raporu hazırlanacaktır. Son olarak da, getirilen değişiklikler ve reformların etkisini değerlendirmek üzere projenin sonunda Nihai Değerlendirme Raporu hazırlanacaktır.

Ağır iş yüklerine rağmen proje faaliyetlerinin tümüne güçlü bir özveriyle katılım gösteren mahkeme başkanlarına, hâkimlere ve mahkeme personeline; ve yine değerli katkıları ve kıymetli destekleri için değerli yargı mensuplarına ve avukatlara; icracı bakanlıklar ve kamu idarelerinin temsilcilerine, uzmanlar ekibine ve akademisyenlere teşekkürlerimizi iletmek isteriz.

Ek bilgi kaynakları, bu Raporun **C ve D** eklerinde yer almaktadır.

Bu Rapora ilişkin tüm ilgili belgelere aşağıdaki bağlantıdan ulaşılabilir:  
<http://www.coe.int/tr/web/ankara>



# İÇİNDEKİLER

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>ÖNSÖZ</b> .....                                                                                  | 3  |
| <b>GİRİŞ</b> .....                                                                                  | 7  |
| <b>BİRİNCİ BÖLÜM</b>                                                                                |    |
| <b>SİSTEME GENEL BAKIŞ</b> .....                                                                    | 11 |
| 1.1 Türk İdari Yargı Sistemi: Kurumsal Çerçeve .....                                                | 11 |
| 1.2 Yasal Çerçeve ve Yakın Tarihli Reformlar .....                                                  | 16 |
| 1.3 İdari Yargı Hakimlerinin, Başkanlarının ve Çalışanlarının Görevleri.....                        | 17 |
| 1.4 İdari Yargı Usulüne Genel Bakış .....                                                           | 19 |
| <b>İKİNCİ BÖLÜM</b>                                                                                 |    |
| <b>SİSTEMİN İNCELENMESİ</b> .....                                                                   | 23 |
| 2.1 Yasal Çerçeve: İdari Yargılama Usulü .....                                                      | 23 |
| 2.2 Yargı Yetkisi .....                                                                             | 25 |
| 2.3 Yargı Kararları .....                                                                           | 25 |
| 2.4 Kamu İdaresi Karar Alma Süreci.....                                                             | 26 |
| 2.5 Kamuoyu Bilinci, Kamuoyu Güveni ve Mahkeme Kullanıcılarına Yönelik<br>Muamele .....             | 30 |
| 2.6 Sistemin Verimliliği .....                                                                      | 31 |
| 2.7 İdari Yargı .....                                                                               | 35 |
| <b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b>                                                                                 |    |
| <b>SONUÇ VE SONRAKİ ADIMLAR</b> .....                                                               | 37 |
| <b>EKLER</b> .....                                                                                  | 39 |
| <b>EK A - İlk Derece İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri İş Yükü</b><br>2015 – 4 Kasım 2019..... | 40 |
| <b>EK B - Türk İdari Yargı Haritası</b> .....                                                       | 41 |
| <b>EK C - Danıştay Dairelerinin İş Bölümü ve Uzmanlaştığı Dava Kategorileri</b> .....               | 42 |

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>EK D -</b> Danıştay Dairelerinin İş Yüküne İlişkin İstatistikler (2014-2018) ..... | 50 |
| <b>EK E -</b> Reform Yol Haritası: Gösterge Niteliğinde Ana Başlıklar.....            | 51 |
| <b>EK F -</b> Pilot Mahkemeler için Önerilen Faaliyetler.....                         | 52 |
| <b>EK G -</b> Türkçeye Çevrilmiş Seçili Avrupa Konseyi Rehber Kaynakları .....        | 54 |
| <b>EK H -</b> Kaynak Materyaller .....                                                | 55 |

# ÖN DEĞERLENDİRME RAPORU

## Faaliyet A.1.1. İdari Yargı Sisteminin Derinlemesine İncelemesi

### GİRİŞ

#### Proje

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

Projenin aşağıdaki sonuçlara ulaşması beklenmektedir:

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

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

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

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

Bu Projede önerilen faaliyetler, AB Türkiye için Gösterge Strateji Belgesinin (2014 - 2020) hedefleri ile uyumludur. Gösterge Strateji Belgesi, hukukun üstünlüğünü ve



temel hakları stratejik öncelikler olarak tanımlar. Bu belge, Türkiye'nin yargı reformu alanındaki çalışmalarını geliştirme ihtiyacına ve yargının, yasama ve yürütme yetkilerinden ayrı olarak, bağımsız, tarafsız ve etkili bir üçüncü güç olarak daha da güçlendirilmesi ihtiyacına atıfta bulunmaktadır. Beklenen bir sonuç olarak, "yargının yetkilerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde kullanma kapasitesinin güçlendirilmesi" hususunu belirlemiştir. Bu sonucun elde edilmesine yönelik eylemler, mahkeme iş yükü ve adil yargılanma konularını ele almak suretiyle idari yargının etkinliğinin geliştirilmesine destek sağlanmasını ve yargının tüm üyelerine yönelik olarak, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadına ilişkin eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerini içermektedir.

Gösterge Strateji Belgesi ayrıca, kamu idaresi reformunu, yani "kanıta dayalı karar alma süreçlerine ve kapsayıcı, etkin, verimli, duyarlı, hizmet odaklı, profesyonel ve hesap verebilir bir kamu yönetimine sahip olunması amacıyla" kamu yönetimini belirli ilkelere uygun hâle getirme ihtiyacını da ele alır.

Projede önerilen tedbirler, Mayıs 2019'da kabul edilen üçüncü Türkiye Yargı Reformu Stratejisi'nde (YRS) bulunan çeşitli hedefler ile de bağlantılıdır. YRS (Yargı Vizyonu 2023 Daha Güvenilir ve Erişilebilir Bir Adalet Sistemi için), aşağıdakileri de içeren çalışmaları belirler:

- ✓ İnsan odaklı hizmet yaklaşımını geliştirmek
- ✓ Adalet erişimin kolaylaştırılması
- ✓ Hukuki güvenliğin güçlendirilmesi
- ✓ İnsan hakları ve özgürlüklerinin daha etkin bir şekilde korunması ve geliştirilmesi
- ✓ Yargıya güvenin inşa edilmesi
- ✓ Yargı bağımsızlığının ve yargı tarafsızlığının geliştirilmesi

Stratejinin destekleyici amaçları (ve ilgili hedefler) şunları içerir:

- ✓ Hak ve Özgürlüklerin Korunması ve Geliştirilmesi
- ✓ Yargının Bağımsızlığının, Tarafsızlığının ve Şeffaflığının Geliştirilmesi
- ✓ İnsan Kaynaklarının Nitelik ve Niceliğinin Artırılması
- ✓ Performans ve Verimliliğin Artırılması
- ✓ Yargıya Erişimin Sağlanması ve Hizmet Memnuniyetinin Artırılması
- ✓ Hukuki ve İdari Davaların Sadeleştirilmesi ve Verimliliğinin Artırılması
- ✓ Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Yaygınlaştırılması

## Ön Değerlendirme Raporu

Bu Ön Değerlendirme Raporu, Nisan 2019 ve Ocak 2020 arasında yürütülen, Türk idari yargı sisteminin (Proje Faaliyeti A.1.1) derinlemesine incelemesinin sonuçlarını ayrıntılı olarak açıklamaktadır. Projenin beklenen sonuçlarını sunmak için bir dizi faaliyet düzenleyerek, tartışmalara ve bir Reform Yol Haritasının (Proje Faaliyeti A.1.2) hazırlanması sürecine bilgi sağlama amaçlı kullanılacaktır.

Değerlendirme, usuller, dosya işleyişi ve zaman hususlarındaki olası iyileştirmelerin veya destek noktalarının belirlenmesi için davaların ve temyizlerin nasıl ele alındığına dair bir değerlendirme ile desteklenmiştir (Proje Faaliyeti A.1.3).

Derinlemesine değerlendirmeye paralel olarak, idari yargıda eğitim ihtiyaçları ve idari yargıda alternatif uyuşmazlık çözümlerine yönelik fırsatlar hakkında da incelemeler yapılmaktadır. Bu çalışmaların sonucu da Yol Haritasına yansıtılacaktır. (Proje Faaliyeti A.2.1 ve A.3.2)

Projenin Eylem Planında belirtildiği üzere (1.2.4 Konu Başlığı), proje faaliyetlerine toplumsal cinsiyet açısından dengeli bir katılım sağlamak için, kapsayıcılık ve toplumsal cinsiyet eşitliği de dikkate alınacaktır. Yargıda ve idari yargı sisteminde toplumsal cinsiyete ilişkin hususlar genel olarak dikkate alınmış ve Yol Haritasında toplumsal cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesine yönelik fırsatlar tespit edilmiştir.

İleri bir tarihte (projenin ortalarına doğru) hazırlanacak bir Ara Değerlendirme Raporu, faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde kat edilen ilerlemeyi değerlendirecek ve projenin sonunda hazırlanacak bir Derinlemesine Değerlendirme Raporu, yapılan değişiklik ve reformların değerlendirmesini yapacaktır.

İşbu rapor, Türk idari yargı sistemi hakkında kapsamlı bir açıklama sunmayı amaçlamamaktadır. Bunun yerine, Reform Yol Haritasının hazırlanmasıyla doğrudan ilgili olan, en dikkat çekici hususlara odaklanmaktadır. Ek bilgi kaynakları **Ek C ve D**'de verilmiştir.

## Derinlemesine İnceleme ve Değerlendirme

Mevcut idari yargı sisteminin derinlemesine incelenmesi ve son zamanlarda uygulanan reformların derinlemesine incelenmesi ile dava ve temyiz aşamalarının nasıl ele alındığının değerlendirilmesine ilişkin çalışma, sistemle ilgili aşağıdaki hususları dikkate almıştır:

- Yargı kararlarının yazımına ilişkin kurallar veya standartlar ile içtihadı oluşturmak ve yayınlamak için ilgili mevzuat, uygulamalar ve süreçler de dâhil olmak üzere yasal çerçeve
- Karar alma süreçleri, yargı sürecine katılım ve mahkeme kararlarına uyulması da dâhil olmak üzere kamu idaresi

- c. Mahkeme kullanıcıları tarafından bilgiye erişim ve sistemin genel kamuoyu tarafından incelemeye açıklığı da dâhil olmak üzere, halkın idari yargı sistemine güveni ve mahkeme kullanıcılarının deneyimi
- d. Sistemin verimliliği
- e. İdari yargının durumu, yeterlilik ve eğitim

İnceleme ve değerlendirme; masa başı araştırması, bir dizi çalıştay ve seminer, bir dizi saha ziyareti ve görüşme yoluyla gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar arasında şunlar bulunmaktadır:

- ✓ Tüm Bölge İdare Mahkemesi (BİM) başkanları
- ✓ İlk derece idare / vergi mahkemeleri ve BİM hakimleri ve daire başkanları
- ✓ Danıştay üyeleri, kıdemli tetkik hakimleri, tetkik hakimleri
- ✓ Hukuk alanında çalışan akademisyenler
- ✓ Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Bilgi İşlem Genel Müdürlüğü, Mevzuat Genel Müdürlüğü de dâhil olmak üzere Adalet Bakanlığı temsilcileri
- ✓ Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) Müfettişleri ve Tetkik Hakimleri
- ✓ Anayasa Mahkemesi Başkanlığı raportörleri
- ✓ Yedi BİM'in yargı yetkisi alanının tamamını temsil eden mahkeme personeli

Aşağıdakilere saha ziyaretleri gerçekleştirilmiştir:

- ✓ Türkiye Adalet Akademisi
- ✓ Kamu Denetçiliği Kurumu
- ✓ Adalet Bakanlığı Mevzuat Genel Müdürlüğü
- ✓ Seçilen Ankara ilk derece idare ve vergi mahkemeleri ile ön bürolar
- ✓ Türkiye Barolar Birliği
- ✓ İçişleri Bakanlığı Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- ✓ Danıştay

Aşağıdaki kişilerle bireysel toplantılar gerçekleştirilmiştir:

- ✓ Ankara BİM Başkanı Sn. Esat Toklu
- ✓ Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürü Sn. Hakan Öztatar
- ✓ Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulu Üyesi Sn. Filiz Saraç
- ✓ Adalet Bakanlığı Mevzuat Genel Müdürü Sn. Niyazi Acar

İncelemeyi kolaylaştırmak üzere İngilizce olarak sunulan belgeler **Ek C'**de listelenmiştir.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## SİSTEME GENEL BAKIŞ

### 1.1 Türk İdari Yargı Sistemi: Kurumsal Çerçeve

#### Dava Yükü

İlk derece idare ve vergi mahkemelerinde açılan dava sayısı, 2016 yılında ulaştığı en yüksek rakam olan 385.000'den, 2018 yılında 327.000'e düşmüştür (**Ek A**). Davaların bazılarının ilgili kamu idaresinin bulunduğu şehirde açılması gerektiğinden ve bu idarelerin çoğu başkentte bulunduğundan, idari davaların büyük çoğunluğu (%60-70) Ankara mahkemelerinde görülmektedir. Kamu personeli ile ilgili hususlar, öğrenci ve sınavlar ile ilgili hususlar, belediye işleri, altyapı hizmetleri, ihale, ruhsat, göç ve diğer birçok husus da dâhil olmak üzere idare ve vergi mahkemelerinde görülen yaklaşık 250 tür dava bulunmaktadır. Kamu personeli ile ilgili uyuşmazlıklar idari dava yükünün büyük kısmını oluşturmaktadır ve 2016'daki darbe girişiminden bu yana artmış, idari yargı sistemi üzerinde ciddi iş yükü oluşturmuştur. 2016 yılında kamu personeliyle ilgili davalar toplamın %27'sini, 2017 yılında ise %44'ünü oluşturmuştur. Mayıs 2017'de Türk makamları Olağanüstü Hale ilişkin soruşturma komisyonu (OHAL Komisyonu) kurmuştur. Bu komisyona, davaları inceleme ve taraflara da idare mahkemesine itiraz hakkı verilmiştir. Olağanüstü Hâl ve Kamu Personeli davaları 2018'de toplamın %35'ini ve 2019'da %36,6'sını oluşturmuştur. Olağanüstü Hâl davaları, Ankara'da bulunan özel yetkili altı mahkeme tarafından görülmektedir. İmar ve "tam yargı davaları" toplamın yaklaşık %8'ini oluşturmaktadır.

#### İlk Derece Mahkemeleri

Hâlen Türkiye'de yaklaşık 45 ilde 189 idare ve vergi mahkemesi bulunmaktadır. Vergi mahkemeleri toplamın yaklaşık %30'unu oluşturmaktadır. Mahkeme; bir başkandan, ortalama 4 kişilik bir hâkim heyeti ile bir yazı işleri müdürünü, ortalama 4 zabıt katibini ve 1 mübaşiri içeren bir yazı işlerinden oluşmaktadır. Bu bahsedilen personel sayısı, iş hacmini karşılayacak şekilde güncellenebilmektedir. Ankara'da, tamamı aynı binada

olmak üzere 25 idare ve 7 vergi mahkemesi bulunmaktadır. İstanbul'da, tamamı Avrupa yakasında olmak üzere 14 idare ve 15 vergi mahkemesi, İzmir'de ise 6 idare ve 4 vergi mahkemesi bulunmaktadır. Daha küçük illerde, daha az sayıda idare ve vergi mahkemesi bulunmaktadır ve bunlar genellikle hukuk, aile ve ceza mahkemeleri ile aynı binada bulunmaktadır.

Eylül 2019 itibarıyla, Türk yargı sisteminde toplam 19.500 hâkim ve savcı bulunmakta olup, bunların yaklaşık 2000'i idari hâkimdir. İdari yargı hâkimleri (vergi mahkemeleri ve vatandaşlık, mültecilik ve ikamet izni davaları dışında) ihtisaslaşmamaktadır, ancak ihtisas konusu şu anda tartışılan bir konudur. Mevcut durumda idari yargı hakimlerinin kıdem seviyesi çok gençtir. 2016 yılında Türkiye'de yaşanan darbe girişimi sonrasında bir kısım idari hâkim görevden alınmış veya uzaklaştırılmış ve çok sayıda yeni atama yapılmıştır. Sonuç olarak, birçok idari hâkim, şu anda 3 yıldan az deneyime sahiptir.

Hakimlerin atanmaları ve tayinlerine ilişkin karar alma, Hâkimler ve Savcılar Kurulunun (HSK) sorumluluğundadır. Türkiye, idari hakimlerin atanmaları ve tayinleri özelinde üç "bölge"ye ayrılmıştır. Her bölge; coğrafi ve ekonomik koşullar, sosyal imkânlar, sağlık imkânları ve kültürel imkânlar, yoksunluk düzeyi ve büyük nüfus merkezlerine yakınlık gibi bir dizi kriter kullanılarak belirlenmektedir. Mahkemelerin bir listesi ve atama/tayin kategorileri **Ek C'**de verilmiştir. Hâkimler genellikle üçüncü bölgedeki mahkemelerde kariyerine başlamakta ve zamanla birinci ve ikinci bölgedeki mahkemelere geçmektedir; bununla birlikte sistem, iş yükünü yönetmek için pragmatik olarak işletilmektedir. Bu atama/tayin sistemi, mevcut Yargı Reformu Stratejisi kapsamında gözden geçirilecektir.

## Bölge İdare Mahkemeleri ve Adalet Komisyonları

2016 yılında yeni ve modernize edilmiş bir istinaf yapısı getirilmiştir. Daha önceden 25 Bölge İdare Mahkemesi (BİM) mevcut olup; bunlar yeni sistemle beraber Ankara, İstanbul, İzmir, Gaziantep, Samsun, Konya ve Erzurum'da bulunacak şekilde 7'ye indirilmiştir. Bunlardan Ankara BİM en büyüğüdür. BİM'lerde toplam 66 idari ve vergi dava dairesi faaliyet göstermekte ve toplam 362 hâkim görev yapmaktadır. Her bir BİM'in mevcut daire yapısı ve coğrafi dağılımı gösteren bir harita **Ek B'**de verilmiştir.

BİM daireleri belirli bir uzmanlık düzeyine sahiptir ve uzmanlık düzeyinin artırılmasına yönelik öneriler hâlen tartışılmaktadır.

Her BİM'de, BİM Başkanının başkanlık ettiği ve HSK tarafından daire başkanları arasından seçilen iki daimî üyeden oluşan bir Adalet Komisyonu bulunmaktadır. Adalet Komisyonlarının sorumlulukları; Başkanlığa bir yazı işleri müdürünün atanmasını teklif etmek, komisyonun yetki alanı içindeki görev alanlarını belirlemek, personel işlerini yürütmek, acil durumlarda veya HSK tarafından yetkililer belirlenene

kadar hâkimlerin geçici olarak görev yapacakları mahkemeleri belirlemek ve üç güne kadar mazeret izni verilmesi de dâhil olmak üzere genellikle personelle ilgilidir.

## Danıştay

Danıştay hem inceleme, danışma ve karar alma organı hem de bir üst yargı kurumudur. Aşağıdaki yargı görevlerine sahiptir:

- ✓ İlk derece mahkemesi sıfatıyla; Cumhurbaşkanı kararlarına, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere, Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarını; tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları ve belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.
- ✓ Temyiz mercii sıfatıyla; idare mahkemeleri tarafından ivedi yargılama usulüne ve merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargı usulüne tabi olan uyuşmazlıklara ilişkin verilen kararlara, Bölge İdare Mahkemelerinin temyiz edilebilir nihai kararlarına ve Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla aldığı nihai kararlara dair temyiz incelemeleri yapar ve bu kararları kesinleştirir.

Ayrıca, aşağıdaki hususları inceleme, bunlara dair karar verme veya görüş bildirme görevlerine de sahiptir:

- ✓ Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri
- ✓ İlgili Kanunlar uyarınca Danıştaydan alınacağı öngörülen görüşlere yönelik talepler
- ✓ Kamulaştırma Kanunu hükümlerine uygun olarak taşınmaz malların kamu idareleri arasında devrine ilişkin usullere dair uyuşmazlıklar
- ✓ İl Özel İdare Kanunu hükümleri uyarınca Danıştaya verilen işler
- ✓ Belediye mevzuatına göre Danıştaya verilen ve idari davalara tabi olmayan işler
- ✓ Devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasına ilişkin mevzuata uygun olarak yapılacak işler

Danıştay, özellikle ilk derece idare mahkemelerinin ve BİM'lerin çalışmaları üzerinde önemli bir etkiye sahip olan içtihat hukukunun birliğini sağlama rolü bakımından, proje için önemli bir paydaştır. Danıştay 2019 Performans Programına göre, Danıştayın "İçtihat mahkemesi unvanını geri kazanması" bir öncelik hâline gelmiştir ve bu amacı destekleyecek bir dizi faaliyet planlanmıştır. Danıştay teşkilat yapısı içinde bulunan **İçtihatları Birleştirme Kurulu**, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir. Danıştay daireleri ve kurulları tarafından verilen kararların ve mevzuatın tertip ve tasnifini yapmak, kitaplığın düzenlenmesini sağlamak ve Danıştay Dergisinin yayımlanması işini yürütmek üzere **Tasnif ve Yayın Kurulu** da kurulmuştur.

İdari yargı sisteminin iş yüküne daha genel bir bakış sunan Danıştay dairelerinin dava kategorileri ve uzmanlık alanlarının bir listesi, **Ek B**'de ve Danıştayın dava yükünü gösteren istatistikler ise **Ek C**'de verilmiştir.

## Hâkimler ve Savcılar Kurulu

HSK'nın sorumlulukları arasında; hâkimlerin ve savcılarının atanma, tayin ve terfi işlemleri bulunmaktadır. Ayrıca disiplin ve görevden uzaklaştırma cezalarının uygulanmasından sorumludur ve Bakanlığın, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini nihai olarak karara bağlar.

Adalet Bakanı, Kurulun Başkanıdır ve Adalet Bakan Yardımcısı, tabii üyedir. Üyelerden dördü, Cumhurbaşkanı tarafından hâkimler ve savcılar arasından seçilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen diğer üyeler, Yargıtay ve Danıştay üyelerini ve uygun niteliklere sahip akademisyenleri içerir.

## HSK Teftiş Kurulu Başkanlığı

Hâkimler ve Savcılar Kurulu bünyesinde faaliyet göstermekte olup, hâkim ve savcılarının görevlerini ifa etmeleri bakımından denetlenmesinden; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hâl ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırmaktan sorumludur. Başkan, Başkan Yardımcıları, Başmüfettişler ve Müfettişlerden oluşur. Müfettişler, aktif şekilde hâkimlik veya savcılık görevlerinde bulunmuş kişiler arasından, Hâkimler ve Savcılar Genel Kurulu tarafından seçilir. Uygulamada, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin teftişi, yargı alanında görev yapmış müfettişler tarafından yapılır. Müfettişler, hâkimlerin ve savcılarının teftiş, araştırma, inceleme ve soruşturma prosedürlerini yürütmekten sorumludur.

## Adalet Bakanlığı

Adalet Bakanlığı bu projenin faydalanıcı ve lider kuruluşudur. Bakanlığın görevleri şunlardır:

- a) Kanunlarda kurulması öngörülen mahkemeleri açmak ve teşkilatlandırmak, ceza infaz ve ıslah kurumları, icra ve iflas daireleri gibi her derece ve türdeki adalet kurumlarını planlamak, kurmak ve idari görevleri yönünden gözetim ve denetimini yapmak ve geliştirmek,
- b) Bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konularında Hâkimler ve Savcılar Kuruluna teklifte bulunmak,
- c) Kamu davasının açılması ile ilgili olarak kanunların Adalet Bakanına verdiği yetkinin kullanılması ile ilgili çalışma ve işlemleri yapmak,
- d) Avukatlık ve Noterlik Kanunlarının Bakanlığa verdiği görevleri yapmak,
- e) Adli sicil tutulması ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- f) Türk Ticaret Kanunu ile Ticaret Sicili Tüzüğü'nün Bakanlığa verdiği görevleri yapmak,
- g) Adalet hizmetlerine ilişkin konularda, yabancı ülkelerle ilgili işlemleri yerine getirmek,
- h) Adalet hizmetleriyle ilgili konularda, gerekli araştırmalar ve hukuki düzenlemeleri yapmak, görüş bildirmek,
- i) İlgili mevzuat hükümlerine göre infaz ve ıslah işlerini düzenlemek,
- j) İcra ve iflas daireleri vasıtasıyla, icra ve iflas işlemlerini yürütmek,
- k) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, projenin nihai yararlanıcısı olarak belirlenmiştir ve diğer Adalet Bakanlığı Genel Müdürlükleri de projeye fiilen ilgilenmektedir.

## Türkiye Adalet Akademisi

Aslen 2003 yılında kurulan Türkiye Adalet Akademisi, Temmuz 2018'de Olağanüstü Hâl döneminde kapatıldıktan sonra Mayıs 2019'da yeniden açılmıştır. Akademi bir başkan tarafından yönetilmektedir ve dört daire başkanlığına sahiptir. Her dairede, dış ilişkiler, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim, projeler ve insan kaynakları da dâhil olmak üzere belirli alanlara odaklanan departmanlar bulunmaktadır. Akademi ayrıca bir eğitim ölçme ve değerlendirme merkezine de sahiptir. Hakimlik eğitimi, Akademi bünyesindeki eğitim ile stajın birleşimidir. Bir adayın daha önceden avukat olarak



çalışıp çalışmadığına veya akademisyen olup olmadığına (bu durumda uygulamaya daha fazla yönelik olan bir eğitim verilmektedir) bağlı olarak, belirli farklılıklar gösteren eğitim programları vardır. 2019 yılında Akademide okuyan 1.400 öğrencinin yaklaşık 100'ü idari yargı alanında eğitim almıştır.

## Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı anayasal bir kamu kuruluşu olarak kurulmuştur. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca Kurum, "İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla" görevlidir.

Kurumun dosya yükü 2016 yılında 5.519 davadan, 2018 yılında 17.585 davaya yükselmiştir. İlk üç şikâyet kategorisi; kamu personeli rejimi (%27); iş ve sosyal güvenlik (%25); eğitim, gençlik ve spor (%12) kategorileridir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Kasım 2019'da "İyi Yönetim İlkeleri Rehberi"ni yayımlamıştır.

## Sayıştay

Türkiye'de kamu idarelerinin yaklaşımları, hem yargısal hem de mali denetime ilişkin yetkileri bulunan Sayıştay'ın çalışmalarından önemli derecede etkilenmektedir. Sayıştay, uyum ve performans olmak üzere iki tip denetim işlevini yerine getirmektedir. Uyuma ilişkin denetimler, denetlenenlerin geliri, harcamaları, varlıkları ve diğer hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer yasal düzenlemelere uyup uymadığının incelenmesi yönündedir. Performans denetimlerinde ise denetçiler, kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını denetler. Denetimde bir karar, işlem veya eylemin mevzuata uygun olmadığına tespiti, bir kamu görevlisinin kamu zararına neden olduğunun belirlenmesi veya bir kamu görevlisinin kanuna uygun olmayan bir kararı, işlemi veya eylemi ile kamu zararı arasında bağlantı tespit edilmesi halinde "yargılamaya esas" raporlar hazırlanır ve soruşturma başlatılır. Soruşturma başladığında kamu görevlileri bilgilendirilir ve savunmalarını sunma imkanı verilir. Dosyalara, sekiz "dava dairesi" tarafından karar verilir. Sayıştay Başsavcısı da dava sürecinde yer alır.

## 1.2 Yasal Çerçeve ve Yakın Tarihli Reformlar

İdari yargı usul kuralları, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (1982) ile düzenlenmiştir. 2577 sayılı Kanun, usule ilişkin bir çok hususta, 6100 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na atıflarda bulunmaktadır. Usule ilişkin bazı hükümler aynı zamanda Danıştay Kanunu ve 2576 sayılı (1982) Bölge İdare Mahkemeleri, İdare

Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunda da bulunmaktadır.

İdari yargıya ilişkin usul hükümleri ayrıca, Harçlar Kanunu, Uyuşmazlık Mahkemesi Kanunu, Anayasa Mahkemesi Kanunu, Kabahatler Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kamulaştırma Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu gibi çeşitli diğer kanunlarda da bulunmaktadır.

2575, 2576 ve 2577 sayılı Kanunlar, yayınlandıkları tarihten bu yana çeşitli vesilelerle değiştirilmiş ve son yıllarda, BİM'leri verimli hâle getirmek ve Danıştayın iş yükünü azaltmak için idari ve vergi yargı sisteminde köklü yapısal değişiklikler gerçekleşmiştir. BİM'ler (ikinci derece) istinaf mahkemeleri hâline gelmiştir ve artık bazı istisnai davalar dışında doğrudan Danıştaya temyiz başvurusunda bulunmak mümkün değildir. Ayrıca, bazı durumlarda, BİM kararının bir üst mahkeme olan Danıştayda temyize götürülmesi de artık mümkün değildir, yani bazı BİM kararları da kesindir. Bu değişiklikler, bir içtihat mahkemesi olan Danıştayı etkilemiş ve bir üst mahkeme olarak Danıştayda temyize götürülemeyen dava kategorilerindeki içtihadın BİM tarafından belirlenmesine olanak tanımıştır. Bu hükümler, yedi BİM'in içtihadında farklılıkların ortaya çıkması sonucunu doğurmuş ve 2019'da yapılan bir başka değişiklikle, Danıştayın idare/vergi hukuku dairelerinin genel kurullarına, söz konusu farklılıkları ilgili başvurudan itibaren 3 ay içinde çözüme kavuşturma görevi verilmiştir.

### 1.3 İdari Yargı Hakimlerinin, Başkanlarının ve Çalışanlarının Görevleri

#### Bölge İdare Mahkemesi Başkanı

Bölge İdare Mahkemesi Başkanının sorumlulukları arasında şunlar bulunmaktadır:<sup>1</sup>

- a) Mahkemeyi temsil etmek,
- b) Bölge idare mahkemesi başkanlar kuruluna ve adalet komisyonuna başkanlık etmek,
- d) Mahkemenin uyumlu, verimli ve düzenli çalışmasını sağlamak,
- e) BİM'in genel yönetim işlerini yürütmek,
- f) BİM memurlarını denetlemek veya denetletmek,
- g) Dairelerin benzer olaylarda verdikleri kesinleşmiş kararlar arasındaki uyuşmazlığın giderilmesi için Başkanlar Kuruluna başvurmak,
- h) Hukuki veya fiili nedenlerle bir dairenin kendi üyeleri ile toplanamadığı

<sup>1</sup> 2019'da kanunda yapılan bir değişiklikle, BİM Başkanlarının bir daire başkanı olarak yargı ve dosya inceleme görevleri kendilerinden alınmış, böylece BİM başkanlarının idari görevlerine odaklanmalarına imkân tanınmıştır.

hâllerde ilgisine göre diğer dairelerden kıdem ve sıraya göre üye görevlendirmek,

- i) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

BİM Başkanı ayrıca, BİM daire başkanlarından oluşan Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kuruluna başkanlık eder. Bu kurulun sorumlulukları arasında şunlar bulunmaktadır:

- ✓ Daireler arasında çıkan iş bölümü uyuşmazlıklarını karara bağlamak.
- ✓ Benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyuşmazlığın giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştaydan bu konuda karar verilmesini istemek.

## BİM Daire Başkanları

Daire Başkanlarının görevleri şunlardır:

- ✓ Dairelerinde uyumlu, verimli ve düzenli bir çalışmanın gerçekleşmesini ve işlerin makul süre içinde incelenmesini ve karara bağlanmasını sağlamak, dairenin kendi kararları arasında meydana gelen farklılık ve uyumsuzlukların giderilmesi için tedbirler almak.
- ✓ Dosyayı, inceleyecek üyeye havale etmek ve kararların zamanında yazılmasını sağlamak.
- ✓ Personelin özlük işlemlerinin yürütülmesini sağlamak ve izin isteklerini düşünceleriyle birlikte adalet komisyonuna aktarmak.
- ✓ Dairede görevli yazı işleri müdürlüğünün işleyişini denetlemek ve personel hakkında ilgili kanunda belirtilen disiplin cezalarını uygulamak.
- ✓ Bölge idare mahkemesi başkanının yokluğunda, adalet komisyonu ve dairedaki görevler hariç olmak üzere, en kıdemli daire başkanına vekâlet etmek.

## İlk Derece İdare ve Vergi Mahkemeleri: Mahkeme Başkanı, Hakimler, Yazı İşleri Müdürlüğü ve Ön Büro

2576 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca, Mahkeme Başkanı:

- ✓ Görüşme ve duruşmaları yönetir, düşünce ve görüşlerini bildirir, oylarını verir.

- ✓ Mahkemelerinde görevli bulunanların görevlerine devamlarını, düzenli çalışmalarını, mahkeme işlerinin verimli bir şekilde yürütülmesini sağlar.

Uygulamada, mahkeme başkanı, genellikle heyet içerisinde hâkim olarak görev yapar ve hâkimlerden oluşan bu heyetin ve yazı işleri müdürlüğünün çalışmalarını denetler. Mahkemenin bulunduğu ilde BİM bulunup bulunmamasına bağlı olarak, mahkeme başkanının görevleri arasında bazı farklılıklar söz konusudur.

Dosyaların hâkimler arasında dağıtılmasına ilişkin yasal bir hüküm yoktur ancak uygulamada, dağıtım, Mahkeme Başkanı tarafından yapılmaktadır.

Mahkeme yazı işleri müdürlüğü, mahkeme başkanına karşı sorumlu olan bir yazı işleri müdürü tarafından denetlenir. Yazı işleri personeli; basılı evrakların muhafaza edilmesi, UYAP sistemine veri girişi, bir davanın karara hazır hâle getirilmesi süreciyle ilgili işlemler; tebligat işlemleri, harçların alınması ve ödenmesine ilişkin işlemler; kararların ve müzakerelerin hazırlanması ve arşivleme işlemleri de dâhil olmak üzere, davanın tekemmülü ile ilgili bir dizi görev gerçekleştirir. Her yazı işleri müdürlüğünde, idari yardımcı olarak görev yapan bir mübaşir bulunmaktadır. Yazı işleri personeli arasındaki görev dağılımı, mahkeme başkanlarının takdirine bağlıdır: katipler, davanın seyri boyunca dosyanın tamamından ve her işinden sorumlu olabilir veya her dosyadan ancak sadece belirli işlerden (örneğin tebligat) sorumlu olabilirler.

2013 yılından bu yana, bazı mahkemelerde ön bürolar açılmıştır ve idare/vergi mahkemeleri aynı binada bulunuyorsa, ön büro, mahkemeler tarafından ortaklaşa kullanılmaktadır. Ön büroların göreve başlaması, bazı idari işlevlerin yazı işleri müdürlüklerinden ön büro personeline devredilmesiyle sonuçlanmıştır. Ön bürolar, iki bölümden oluşmaktadır. Bunlardan birincisi; davanın açıldığı, belgelerin ibraz edildiği, harçların alındığı ve dilekçelerin işleme koyulduğu ön büro hizmet masaları ve ikincisi, basılı belgelerinin elektronik kopyalarının üretildiği tarama ofisidir.

İdare mahkemelerinde, dava süresi boyunca basılı ve elektronik dosyaların eksiksiz bir şekilde oluşturulduğu ve muhafaza edildiği karma bir sistem işletilmektedir.

## 1.4 İdari Yargı Usulüne Genel Bakış

Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Değerlendirme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi sınavlardan doğan davalar da dâhil olmak üzere bazı dava kategorileri için farklı sürelerle sahip seri yargılama usulleri yürürlükte olsa da, aşağıda usul ve sürelerle dair verilen kısa açıklama, çoğu idari dava için geçerlidir.

### Dava Dilekçesinin Verilmesi

İdari dava, dava dilekçesi ile başlar. Dilekçenin formu kanunla belirlenmemiştir, ancak kanunda belirtilen bazı zorunlu hususlar dilekçe içeriğinde belirtilmelidir.

Birçok uyuşmazlık, dava açan kişinin bulunduğu yerde değil, davalı kamu idaresinin bulunduğu il mahkemesinde başlatılmalıdır, bu nedenle dava dilekçeleri bazen posta yoluyla gönderilmektedir. Avukatlar, davaları UYAP Avukat Portalı aracılığıyla elektronik ortamda açabilirler. Vatandaşlar, avukatları olmadan, idare mahkemesine şahsen başvurarak da dava açabilirler.

Dava harcı ve posta masraflarının davacı tarafından ödenmesi gereklidir. Bununla birlikte, davacının maddi yetersizlik gerekçesiyle harçtan muaf tutulmak için başvuruda bulunabileceği bir “adli yardım” sistemi mevcuttur. Mahkeme, bu başvuruları inceleme sürecinde, geniş bir takdir yetkisine sahiptir.

### Dilekçenin İlk İncelemesi

Dilekçeyi alan mahkeme hâkimi, öncelikle standart bir kontrol listesi (ilk inceleme formu) kullanarak, Kanunla belirlenen kriterlere göre bir ilk inceleme yapar. Kanuna aykırı veya eksik herhangi bir husus tespit edilmesi hâlinde, kararlar bu yönde verilir. Bu kararlardan bazıları, davanın koşullarının yerine getirilmemesiyle (örneğin süre aşımı nedeniyle ret, kesin ve yürütülebilir bir işlem bulunmaması nedeniyle incelenmeksizin ret) ilgili, bazıları ise dilekçedeki eksiklerin giderilmesi (örneğin dilekçedeki eksikler, husumetin düzeltilmesi, harçlarla ilgili hususlar veya destekleyici belgelerdeki eksikliklerin giderilmesi) ile ilgili olabilir. İlk inceleme için Kanunda öngörülen süre **15 gündür**.

### Yürütmenin Durdurulması

Yürütmenin durdurulmasının talep edildiği durumlarda ve ilk inceleme sırasında dilekçede herhangi bir eksik bulunmaması hâlinde yürütmenin durdurulması kararı verilebilir. Bu karar için genellikle ilk etapta idarenin beyanı alınır (ancak bazı durumlarda Yürütmeyi Durdurma ara kararı da alınabilir). Beyan alındıktan sonra, yürütmenin durdurulması kararı verilebilir. Bu da genellikle yaklaşık ortalama **2 ay** sürmektedir. Bununla birlikte, bazı durumlarda, çeşitli bilgi ve belgeler toplandıktan veya bir bilirkişi tarafından bir inceleme yapıldıktan sonra da yürütmenin durdurulması kararı verilebilmektedir, ancak bu, süreci uzatmaktadır. Bu tür davalarda yürütmenin durdurulması ve karara hazır hâle getirme süreci ile ilgili işlemler birlikte yürütüldüğünden, dava genellikle yürütmeyi durdurma kararının verilmesi aşamasında karara bağlanmaya hazır hâle de gelmiş olmaktadır.

### Bir Davanın Karara Hazırlanması: Kamu İdaresine Tebligat ve Cevap

İlk inceleme sırasında herhangi bir eksik bulunmaması durumunda, dava dosyası, işlemlerin ilerletilmesi amacıyla mahkeme yazı işlerine gönderilir. Bu aşamada, dava dilekçesi, idareye tebliğ edilir. **İdare tarafından 30 gün içerisinde cevap verilmeli**

ve bu cevap, davacıya tebliğ edilmelidir. Davacı bu yanıtı 30 gün içinde cevap verirse, bu yanıt da idareye gönderilir ve idarenin ikinci cevap dilekçesinden sonra dosyanın karara hazır hâle getirilme süreci tamamlanır. Bu hazırlık aşaması için geçen süre genellikle **6 aydır**.

Dilekçelerinin toplanması ve gönderilmesi süreci tamamlandığında ve dava karara hazır olduğunda, mahkeme başkanı, dava dosyasını incelenmek üzere bir hâkime tahsis eder. Hâkimin bir karara varması için azami süre uygulamada **6 ay** olarak belirlenmiştir. **Bir kararın alınması ve kararın yazılması arasında geçen süre ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.** Kanunda, **yürütmeyi durdurma kararının 15 gün içinde yazılması gerektiği** öngörülmekle birlikte, esasa ilişkin kararların yazılması için bir süre kuralı yoktur. HSK Teftiş Kurulu teamülleri gereği mahkemelerin iş yükü ve bölgelerine göre, gerekçeli kararların 30-60 gün arasında değişen sürelerde yazılması gerektiği ve müfettişler tarafından denetlendiği değerlendirilmektedir.

İdare mahkemeleri, diğer mahkemelerle birlikte ortak UYAP sistemini kullanmakta, ancak idare mahkemelerinin amaçları için özel olarak tasarlanmış UYAP ekranlarını ve yetkilerini kullanmaktadırlar. Mahkeme dosyaları, kopyaları alınarak saklanmaktadır. Elektronik dosyanın eksiksiz olarak muhafaza edilmesi için ilgili tüm belgeler taranmakta, buna paralel olarak fiziki dosyalar da eksiksiz olarak muhafaza edilmekte ve örneğin dosya temyiz edildiğinde, fiziki dosya, mahkemeler arasında gönderilmektedir.

İstatistiki bilgileri oluşturmak için UYAP veri girişi kullanılmakta ve veri toplama standartlarını yükseltmek için, 2017 yılında bir Veri İzleme ve Değerlendirme Kurulu oluşturulması da dâhil olmak üzere, Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından çalışma gerçekleştirilmektedir.

Dosyaların mahkemeler arasında tevzisi UYAP sistemi üzerinden otomatik olarak gerçekleştirilmekte ve sisteme giren dosyalar, uyumsuzluk konusuna bağlı olarak belli bir sırayla mahkemelere dağıtılmaktadır. UYAP, davaların hâkimlere elektronik ortamda tevzisine imkân tanıyan işlevselliğe sahiptir, ancak bu işlevsellik sadece kısmen kullanılmaktadır. Bununla birlikte, davaların hâkimlere tevzisine uygulamada başkanlar tarafından karar verilmektedir.



# İKİNCİ BÖLÜM

## SİSTEMİN İNCELENMESİ

### 2.1 Yasal Çerçeve: İdari Yargılama Usulü

Yasal çerçevenin gözden geçirilmesi; hâkimlerin, HSK müfettişlerinin, yerel uzman akademisyenlerin ve sisteme aşına olan diğer paydaşların görüşlerinin tespit edilmesiyle gerçekleştirilmiştir.

Katılımcıların birçoğu, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun, idari yargı sisteminde verimsizlik ve gecikmeye neden olan önemli bir etken olduğu görüşündedir. 1982'den bu yana pek çok kez güncellenmiş olmasına rağmen, Kanun konsolide edilmemiş ve bütüncül bir yaklaşımla güncellenmemiş, güçlendirilmemiştir. Yeterince detaylı olmayıp, birçok durumda okuyucu için Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümlerine atıfta bulunmaktadır. Ayrıca, 2577 sayılı Kanunda yer alan bazı maddelerle ilgili farklı görüş ve uygulamalara rastlamak da mümkündür.

Bu nedenle, Kanunun bu durumu; hâkimler, mahkeme personeli, kamu idaresi karar vericileri, kamu avukatları ve avukatlar için zorluk yaratmaktadır. Bu sorunlar, temyize giden kişiler için de kaçınılmaz olarak büyük zorluklar doğurmaktadır. Şu husus bazı katılımcılar tarafından ifade edilmiştir:

*“Şu anda, sadece idari yargılama usul kanununu okuyarak bir dava açmak veya davanın süresini ve hangi usullere tabi olacağını öngörmek çok zordur.”*

İdari Yargılama Usul Kanunu, 2011 yılında çıkarılan 6100 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile karşılaştırılmaktadır. 6100 Sayılı Kanun 452 maddeden oluşurken, 2577 sayılı Kanun 65 maddeden oluşmaktadır. 6100 sayılı Kanunda temyizle ilgili 20 madde varken, 2577 sayılı Kanun'da yalnızca tek bir madde bulunmaktadır.

2577 sayılı Kanun'un tamamen yeniden hazırlanması gerektiği ileri sürülmekte olup, ayrıca şu husus da bazı katılımcılar tarafından ifade edilmiştir:



*“İdari Yargılama Usul Kanununda zaman içinde birçok değişiklik yapılmış olmasına rağmen, bu değişiklikleri bütünsel bir yaklaşıma dayalı olarak yapmak ve tüm usul işlemlerini yazılı yargılama ilkelerine uygun olarak olabildiğince tek bir kanun dâhilinde toplayacak bir çalışma hazırlamak son derece önemlidir. Bu durumda, usul kanunlarındaki karmaşıklığın ve eksikliklerin, idari yargı sürecinin uzamasını etkileyen temel etken olduğunu söylemek mümkündür.”*

Yasanın modernleştirilmesi için, uyumsuzluğun niteliğine göre daha farklı hükümler gerekli olabileceği de ileri sürülmüştür. Örneğin, duruşmalar ve bilirkişi görevlendirmesi bakımından imar davalarının karmaşıklığı göz önüne alındığında, bu tür davalar için özel usuller getirilmeli ve bu davalarda tarafların sayısı sınırlandırılmalıdır. Belirsizlikten kaçınmak için, vergi davalarına ilişkin usul de daha ayrıntılı olarak geliştirilebilir.

Kanunun tümünden konsolide edilmesi ve modernleştirilmesi bu proje kapsamı dışında olsa da, HSK müfettişleri tarafından değişikliğe yönelik bir dizi öncelik tespit edilmiştir. Kanuna netlik kazandırılabilmesi veya usulün sadeleştirilebileceği alanlar arasında, şunlar bulunmaktadır:

- ✓ Rehber metinlerin olmaması
- ✓ Harç ve giderlere ilişkin hükümlerin karmaşık olması
- ✓ Sürelerde çoğu zaman netlik veya fikir birliği olmayışı
- ✓ Yetki kurallarının net olmaması
- ✓ Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlara yönelik usul
- ✓ Karar yazımı için zaman sınırlarının olmaması
- ✓ Yeni istinaf sisteminin işleyişi ile ilgili yeterli ayrıntı olmaması ve aykırılıklar bulunması
- ✓ Davaların hâkimlere tahsisinde nesnel kriterler hususunun netleştirilmesi ihtiyacı

2019-2023 Yargı Reformu Stratejisi’nde; grup davalarda pilot dava usulüne geçilmesi, gerekçeli kararların yazılması için süre getirilmesi, tek hakimle görülen davaların kapsamının genişletilmesi, bazı uyumsuzluklarda tanık dinlenebilmesinin sağlanması ve davanın tekemmül sürecinde bazı işlemlerin sadeleştirilmesi gibi, idari yargı usul reformunun önceliklendirileceği bazı alanlar tespit edilmiştir.

Aynı zamanda, yargı reformu için önemli bir adım atılmış olsa da, katılımcılar mahkemelerin (örneğin uygulama ve usul bakımından tutarlı bir yaklaşım benimseyerek) verimliliği artırmak için daha fazla çalışma yapılabileceğini dile getirmişlerdir.

## 2.2 Yargı Yetkisi

İdari yargı, Türkiye’de yargı sisteminin diğer bölümlerine göre daha fazla içtihadı dayalıdır. Katılımcılar tarafından, benzer davalarda benzer kararlar verilmesi yoluyla içtihadın birleştirilmesi ve daha fazla hukuki kesinlik sağlanması ihtiyacı, reformun bir önceliği olarak vurgulanmıştır. Hâlen, Danıştay içindeki farklı daireler ve aynı illerdeki farklı mahkemeler veya BİM’ler tarafından aynı konuda farklı kararlar verilebilmektedir.

2575 sayılı Kanun’un 18. maddesi uyarınca Danıştay bünyesinde bir “İçtihatları Birleştirme Kurulu” bulunmaktadır. Bu kurul, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden oluşur. Yeter sayısı, 31 üyedir. Bu hükümler, kurulu toplanması ve yönetilmesi zor bir hâle getirmiştir ve karar alma süreci yavaştır. BİM’lerin kurulmasıyla birlikte, bölgesel düzeyde benzer organlar oluşturulmuş ve her bir BİM Başkanı, BİM dairelerinin nihai kararları arasındaki uyuşmazlıkları çözmek amacıyla bir Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kuruluna başkanlık etmektedir. Ekim 2019’da 2576 sayılı Kanunun 3/c maddesinde yapılan bir değişiklikle, Danıştay idare ve vergi dairelerinin genel kurulları, farklı BİM’lerin içtihatları arasındaki farklılıklara çözüm bulmak üzere güçlendirilmiştir. Şubat 2020’de Danıştay, içtihat farklılıklarını çözmeye yönelik Danıştay’ın etkinliğini artırmak üzere bir içtihat araştırma ve raporlama birimi kurmuştur.

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 ilişkin içtihat aramak üzere ticari yazılımlar kullanmakta, ancak arama sonucunda birbirinden farklı kararlar çıkması halinde zorluklar yaşamaktadır.

Aynı hususla ilgili birden fazla davayı ele almak için belirlenmiş bir usul de yoktur. Bu durum, “emsal” veya “pilot” bir davada tek bir karar verilerek ele alınabilir ve Yargı Reformu Stratejisi buna ilişkin bir hedef içermektedir.

## 2.3 Yargı Kararları

Katılımcılar ayrıca, idare mahkemelerinden verilen kararlarının kalitesini ve bazı davalarda kararların gerekçelendirilmemesini veya eksik gerekçelendirilmesini, iyileştirme sağlanacak kilit bir alan olarak tespit etmişlerdir. Anayasanın 141/3 maddesinde “bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır” hükmü bulunduğu ancak, mahkeme kararlarının eksik gerekçeli olarak verilmesinin, birçok AİHM ve Anayasa Mahkemesi kararında hak ihlali nedeni olarak kabul edildiği belirtilmiştir. Gerekçelendirmenin kalitesi, adil yargılanma hakkını etkilemekle birlikte, örneğin kamu idaresinin önceki kararları emsal olarak kullanmasını ve istinaf / temyiz sayısının azalmasını sağlayarak, sistemin verimliliğini etkilemektedir.

Standartların yükseltilmesi için sunulan önerilerden biri, şablon kararların kullanılmasıdır. Danıştay kendi amaçlarına yönelik bir şablon geliştirmiş olsa da, şablonun kullanımı henüz tam olarak uygulanmaya konulmamıştır. UYAP sistemi, mahkemelerin kendi şablonlarını oluşturmalarına imkân tanıyan işlevselliğe de sahiptir ve ilk derece mahkemelerinde ve BİM'lerde çeşitli şablonlar kullanılmaktadır, bununla birlikte henüz genel geçer bir standardizasyon sağlanmamıştır.

Reform edilen istinaf sistemi, BİM'leri, istinaf aşamasında kendilerine gelen davayı esastan inceleyerek, ilk derecedeki karar alma kalitesini denetleyecek bir pozisyona getirmiştir. Bununla birlikte, BİM'lerin yetkileri ve istinaf incelemesinin kapsamını düzenleyen 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu madde, HSK Teftiş Kurulu tarafından da öncelikli olarak tadil edilecek bir madde olarak belirlenmiştir.

Yargı Reformu Stratejisi, gerekçeli kararların yazılması için süre tanınacak reformlar da öngörmektedir.

## 2.4 Kamu İdaresi Karar Alma Süreci

Katılımcılar, kamu idaresinde karar alma standartlarının yükseltilmesinin ve yasal çerçevesi hâlihazırda mevcut olan iç değerlendirme (üst makamlara başvurma / İYUK Madde 11) usullerinin etkin bir şekilde işletilmesinin, vatandaşların deneyimini iyileştirme ve dava sayısını azaltmada önemli bir etken olacağını vurgulamıştır.

Avrupa Konseyi tarafından kamu görevlileri ve hizmet verdikleri kişiler arasındaki ilişkiler konusunda benimsenen ilkeler, Ekim 2018'de yayımlanan *"The Administration and You"* ("İdare ve Siz") başlıklı El Kitabı'nda belirtilmiştir. El Kitabı'nın giriş bölümünde şunlar belirtilmektedir:

*"İdare makamları, görevlerini yerine getirirken, idarenin çıkarları ile hizmet ettikleri topluluğun çıkarları, yani "kamu yararı" arasında bir denge kurmalıdır. İdare hukuku, idare makamları tarafından yetkilerin kullanılmasını düzenler ve denetlenmesini sağlar. ... İdare makamlarının demokratik toplumlarda sahip olduğu ayrıcalıklı yer ve rollerinin kamusal niteliği göz önüne alındığında, hukukun üstünlüğünün, bu el kitabındaki birçok ilkede esas alınan birincil kaynak olması doğaldır. Hukukun üstünlüğü, herkesin (bireylerin ve kamu görevlilerinin) kanunlara tabi olmasını; hukuki bakımdan kesinlik olmasını ve herkesin kanunlar altında kendi hak ve görevlerini bilmesini; idare makamlarının keyfi bir şekilde hareket edememesini; kararları uygulanan bağımsız ve tarafsız bir yargı tarafından, yasanın doğru bir şekilde uygulanmasının sağlanmasını ve insan haklarına, özellikle de ayrımcılık yapmama ve eşit muamele ilkelerine saygı duyulmasını sağlar."*

El Kitabı, hukuka ve yasal amaca uygunluk ile ilgili temel ilkeleri (eşit muamele, nesnellik ve tarafsızlık, orantılılık, hukuki kesinlik, şeffaflık, gizlilik ve kişisel verilerin korunması) ortaya koymaktadır. Aynı zamanda, idarenin kararlarının basit, açık ve anlaşılır bir şekilde ifade edilmesi ihtiyacı; bir bireyin hak veya menfaatlerinin bir karar nedeniyle olumsuz etkilendiği durumlarda sunulacak hukuki yollar, başvuru usulleri ve ilgili süre sınırları ve bir kamu makamı tarafından verilen idari karardan olumsuz etkilenen herkesin, bu kararın dâhili olarak gözden geçirilmesini isteme ihtiyacı gibi konuları ele alan usul ilkelerini de belirlemektedir.

Kasım 2019'da, Kamu Denetçiliği Kurumu; dinlenilme ve beyanda bulunma hakkı, bilgi edinme hakkı, kararların makul süre içerisinde alınması, kararların gerekçelerini belirtme görevi, temyiz yollarının gösterilmesi ve kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi gibi hususlarda rehberlik sağlayan İyi Yönetim İlkeleri Rehberi'ni yayımlamıştır.

Nispeten yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu, sunduğu uyumsuzluk çözümü hizmetleri hakkında farkındalığı artırmak için önemli çabalar sarf etmektedir. Kadınların adalete erişimi ve toplum ile idare arasındaki en iyi köprülerden biri olarak önemli bir kurum olarak değerlendirilmektedir. Bu sebeple, eşitlik ve ayrımcılık konusu olabilecek yasal uyumsuzlukların çözümünde etkili olmalarını sağlayabilecek bir unsur olarak, vatandaşlara daha yakın olan kamu idareleri ile ilişkilerini güçlendirmek önem arz edecektir.

Türkiye'de idare mahkemelerinde çok sayıda davası bulunan kurumlar arasında (sosyal güvenlik, sağlık sigortası, emekli maaşları vb. gibi uygulamaları gerçekleştiren) Sosyal Güvenlik Kurumu, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve (aynı zamanda bir dizi Vergi Dairesine sahip olan) Gelir İdaresi bulunmaktadır. Ayrıca diğer birçok merkezi ve yerel yönetim organının çalışmalarından doğan davalar da idari yargıda görülmektedir.

Hem idare mahkemelerinin hem de Kamu Denetçiliği Kurumunun dava yükünün büyük bir kısmının, kamu personel rejiminin işleyişi ile ilgili olması dikkat çekicidir.

Yargıda olduğu gibi, 2016'daki darbe girişiminden bu yana çok sayıda farklı kamu kurumunda çalışan kamu görevlisi de işten çıkarılmıştır ve bu nedenle halihazırdaki memurların bir kısmının nispeten deneyimsiz olduğu varsayılmaktadır. Ayrıca, davaların bazı genel hususları düzeltmek ve geleceğe yönelik emsal oluşturmak için bir fırsat olarak görülmesi yerine, dava yolunu savunma ve kurum aleyhine hüküm verilen her durumda istinafa / temyize gitme mantalitesinin ve geleneğinin, kamu idaresinde önemli bir sorun olduğu ifade edilmiştir.

Hatalı dokümantasyon ve süre sınırlarına uyulamaması da, mahkemelerin kamu kurumlarıyla ilgili karşılaştığı sorunlar olarak belirtilmiştir. Yetkililere daha doğru

hukuki tavsiye vermesi ve daha yüksek karar verme standartları sağlaması gerektiği görülen hukuk hizmetleri genel müdürlükleri ve hukuk müşavirliklerine de bazı eleştiriler yöneltilmiştir. Hukuki hizmetler bakımından yakın tarihte devlet bünyesinde bir yeniden yapılandırma gerçekleştirilmiştir. Ocak 2019 tarihli 27 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile, dokuz bakanlığın hukuki hizmetleri Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde yeniden yapılandırılmıştır. Bunlar, hukuki hizmetlerin yanı sıra hukuki danışmanlık rolüne de sahiptir.

### **Kararların Kurum İçi İncelemesi (Üst Makamlara Başvurma)**

İdare kararlarının kurum içi incelemesi için yasal hüküm bulunmaktadır, ancak kurum içi inceleme, uygulamada etkili bir şekilde kullanılmamaktadır. 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca:

*“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 başvuru, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.”*

Bununla birlikte, katılımcılar, başvuru sahiplerinin üst makamlara başvuru kurumundan haberdar olmadıklarını ve bu tür incelemelerin/yeniden değerlendirmelerin keyfi ve kamu idaresi yetkililerinin takdirinde olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, iç inceleme süreçlerinin makamlar tarafından verilen ilk kararların değiştirilmesiyle sonuçlandığı durumlarla nadiren karşılaşıldığı kaydedilmiştir. Kurum içi incelemelere yaklaşımın keyfi ve düzensiz bir şekilde yapılması halinde, uyuşmazlık çözümünün erken bir safhada yapılamaması ve mahkemelerde yüksek bir dava yüküne neden olması muhtemeldir. 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi, ayrıca davanın açılmasına ilişkin süre aralığını genişlettiği için, bu durumun, adil yargılanma hakkı kapsamında makul süreyle uyuşmadığı tespit edilmektedir.

### **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü ve “Sulh” Komisyonları**

Kamu idaresinin taraf olduğu uyuşmazlıklar için yasal çerçeve hâlen incelenmektedir. Yargı Reformu Stratejisi'nde, şu hususlar belirtilmektedir:

*“Kamunun taraf olduğu uyuşmazlıkların önemli bir kısmı sulh yoluyla çözülebilecek niteliktedir. Sulh yöntemine ilişkin olarak mevzuatta yer alan düzenlemelerin etkin bir şekilde işletilemediği anlaşılmaktadır. Mevzuatta yer alan düzenlemeye göre idarelerin adli yargıda dava açmadan veya icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulha davet etmesi esastır.*

*Ayrıca idareler, kendi aleyhlerine dava açılacağını veya icra takibine başlanılacağını öğrenmeleri durumunda da karşı tarafı sulha davet edebilirler. İdari işlemler*

*dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler. Bu düzenlemenin ve sulh usulünün işletilmesi için idareler bünyesinde kurulan komisyonların yapılarının yeniden düzenlenmesi bir yandan yararlanıcıların haklarının daha etkin korunmasını sağlarken diğer yandan mahkemelerin iş yükünü azaltacaktır.”*

Revize edilmiş bir “sulh” usulüne ilişkin yeni yasal hükümlerin, bu projenin uygulama dönemi içerisinde kabul edilmesi beklenmektedir.

### **“Kamu Zararı”: Uzlaşma Önündeki Potansiyel Engel**

Kamu Denetçiliği Kurumu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda (14 Temmuz 1965) yer alan ve bir Sayıştay denetimi sırasında devlet memurları tarafından yapılan bir işlemin bir zarara neden olduğunun tespit edilmesi durumunda devlet memurları için kişisel sorumluluk doğuran “kamu zararı” kavramının, mahkemelerde fazla sayıda uyuşmazlığa neden olarak sistem için fiilen maliyet doğurabileceğine dikkat çekmiştir. Sayıştayın bu konuyla ilgili yaklaşımının her zaman açık olmadığı, bu nedenle bir eylemin sonuçlarının devlet memurları tarafından her zaman öngörülemediği ifade edilmiştir. Kamu makamı tarafından bir hatanın kabul edilmesi ilgili memur için potansiyel sorumluluk doğurduğundan, bu hususun, davaların henüz açılmadan önce alternatif yollarla çözüme kavuşturulması önünde bir engel oluşturduğu görülmektedir.

### **Kararların Uygulanması**

Katılımcılara göre, verilen mahkeme kararlarına kamu idaresi tarafından uyulmaması ya da sessiz kalınması da, uygulamada yaşanan bir durumdur. Kamu idareleri tarafından mahkeme kararlarını etkisizleştirmek için kullanılan tekniklere yönelik açıklamalar da yapılmıştır. Örneğin, bir mahkeme kararına uyulmakta, akabinde mahkeme tarafından aleyhte karar verilmesine neden olan işlem (örn. imar kararı veya personel tayini) kısa bir süre sonra tekrar gerçekleştirilmekte ve böylece aynı konuyla ilgili birden fazla uyuşmazlık ortaya çıkmaktadır.

Kararlara uyulmaması sorununa, vergi ve gümrükle ilgili uyuşmazlıklarda daha az rastlandığı ve bunun nedeninin, bu alanlarda idarenin usulüne ilişkin daha detaylı yasal düzenlemelerin varlığı olduğu belirtilmiştir.

Kamu idaresinin güncel içtihatlara uymaması da bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır ve bu kimi zaman içtihadın yeterince duyurulmamasından veya içtihat farklılıklarından dolayı ortaya çıkmaktadır. Bir diğer unsurun ise hukuki işlemlerin süresi nedeniyle yargı kararların etkisizleştirilmesi olduğu ifade edilmektedir.

## Kamu İdaresi Tarafından Yapılan Esassız İstinaf ve Temyiz Başvuruları

Kamu idarelerinin genel eğilimi, idare mahkemesi kararlarını istinaf / temyiz etmek yönündedir. Vergi makamları, bir uyuşmazlık durumunda müzakere yoluyla anlaşmaya varma oranının yüksek olması ve temyize gidebilecek kişilere vergi talepleriyle birlikte sunulan bilginin kalitesi bakımından olumlu bir örnek olarak verilmiştir. Bununla birlikte, bunlar dışındaki çoğu kamu idaresinin, ilk derece mahkemeleri tarafından verilen aleyhteki her tür kararı kazanma ihtimalleri az olsa dahi temyize götördükleri, olumsuz olarak ifade edilen bir husustur.

## Mahkemeler ve Kamu İdaresi Arasındaki İletişim

Şu anda, idari yargı ile kamu idaresi (örn. Kamu İdareleri içerisindeki Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlükleri / Hukuk Müşavirlikleri) arasında çok az etkileşim veya iletişim olduğu görülmektedir ve bazı katılımcılar, bu proje yoluyla iletişim kanallarının iyileştirilebileceğini ümit ettiklerini belirtmişlerdir. Hâkimler, kamu idaresinin temeldeki sistemsel meseleyi ele almaması nedeniyle, mahkemeler üzerinde aynı sorunla ilgili çok sayıda davadan kaynaklanan gereksiz bir yük meydana geldiğinden şikâyetçi olmuşlardır. Diğerleri, konuyu karara bağlayan içtihatlarla rağmen, sorunların çözüme kavuşturulamadığını ifade etmişlerdir. Mahkemeler ve kamu idaresi arasında sistematik hususlara ilişkin iletişim kanallarının iyileştirilmesi; dava hacmini azaltma, verimliliği artırma ve vatandaşlara yönelik deneyimi geliştirme konusunda önemli bir potansiyele sahiptir.

## 2.5 Kamuoyu Bilinci, Kamuoyu Güveni ve Mahkeme Kullanıcılarına Yönelik Muamele

Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, idare mahkemeleri dahil olmak üzere, mahkemelere ilişkin yıllık istatistikleri hazırlamakta ve yayınlamaktadır.

Ayrıca yedi BİM'in her birinin bir web sitesi vardır. İnternet siteleri genel olarak benzer bir şablon kullanmaktadır, ancak kullanıcılara sunulan bilgiler açısından bir standart bulunmamaktadır. Temyize / istinafa gidecek kişiler için rehberlik ve dilekçe şablonları da dâhil olmak üzere, en kapsamlı bilgiler, İstanbul BİM'in web sitesinde bulunmaktadır. BİM'lerin web siteleri, bölgedeki ilk derece mahkemeleri hakkında (mahkemelerin yerini gösteren haritalar veya mahkemelerin üyeliği gibi) bazı temel bilgilere bağlantılar da içermektedir. Yine burada da bilgi kalitesine ilişkin bir standart mevcut değildir.

Tüm web siteleri, kullanıcıların ödeyecekleri harçları hesaplayabilmelerine, yargı birimlerinin telefon ve faks numaralarına erişebilmelerine ve davaların durumunu kontrol edebilmelerine imkân tanıyacak şekilde, UYAP Vatandaş portalına bağlantılar içermektedir. Dava taraflarının, davalarının tekemmülüne ilişkin elektronik tebligatlara

kayıt olabilecekleri ve bunları alabilecekleri bir UYAP E-tebligat sistemi ve mahkeme kararları ile tebligatları cep telefonlarından almalarına imkân tanıyan bir UYAP SMS sistemi de bulunmaktadır.

Proje kapsamında mahkeme kullanıcı anketlerinin yapılacağı planlansa da, derinlemesine incelemenin amaçları bağlamında mahkeme kullanıcılarının görüşlerini inceleme imkânı olmamıştır. İdare mahkemelerine duyulan kamusal güvenin dönem dönem düşebildiği ve vatandaşlar arasında yargılama sürecinin ağırlıklı olarak kamu idaresi lehine gerçekleştiği inancı söz konusu olabilmektedir. Avukatlar ayrıca, mahkeme dosyalarına erişimlerinin gizlilik gerekçesiyle ve çoğu zaman dayanak gösterilmeden kısıtlandığını ifade etmişlerdir.

Mahkeme personeli tarafından ifade edilen görüşlere göre, idari yargılama hakkında mahkeme kullanıcılarına sunulan bilginin çok sınırlı olmasının vatandaşlar için dava takibini zorlaştırdığı ve ön bürolarda çalışan mahkeme personeline aynı bilgilerin tekrar tekrar sorulmasının bu personel için ciddi zaman kaybına yol açtığı açıktır. Birçok personel nispeten yakın bir tarihte atanmıştır ve usuller hakkında sınırlı bilgiye sahiptir. Bu nedenle, doğru bilgi sunmak için her zaman iyi bir pozisyonda değildirler. Ön bürolarda mahkeme kullanıcılarına yardımcı olacak broşürler, posterler veya şablon belgeler bulunmamaktadır. Ayrıca, idari yargı usullerine dair genel bir bakış sunmak için vatandaşlara sunulan herhangi bir bilgi mevcut olmadığından, davanın aşamalarının vatandaşlar tarafından anlaşılması zor olmaktadır.

Açılan davaların büyük kısmı avukatlar tarafından açılıyor olsa da, avukatların da idari yargıya has usullere ilişkin bilgileri genellikle diğer hukuk dallarına oranla azdır. İdare hukuku alanında uzmanlaşmış avukatların sayısı azdır. Avukatlar tarafından verilen dava dilekçelerinin yaklaşık %20'si hatalar içermekte ve ilk inceleme aşamasında reddedilmektedir. Avukatlara idari yargılama usulü konusunda daha iyi eğitimler verilmesi bazı katılımcılar tarafından tavsiye edilmiştir.

## 2.6 Sistemin Verimliliği

### İş Akışı Hatası ve Gecikmeler

Aşağıda, davaların tekemmül sürecinde yaşanan hata ve gecikmelerin tipik nedenlerine dair bir dizi örnek verilmiştir;

- ❖ İdari yargı davalarında davanın ihbarı ve davaya müdahaleye yönelik hükümlerin bulunmaması
- ❖ Vekâlet, baro pulu, harç ve benzeri belgelerin eksik olması
- ❖ Görev kurallarının ve yetkinin net olmaması ve bu bağlamda tutarlı bir uygulama olmaması



- ✓ Davaların açılmasına ilişkin sürelerin birçok kanunda farklı şekilde düzenlenmiş olması
- ✓ Davanın açılacağı idarenin tespitinde zorluklar yaşanması ve 659 sayılı Kararnamenin bu bağlamda yetersiz olması
- ✓ Tarafların değişmesi veya ölümü durumunda takip edilecek usulün karmaşık olması
- ✓ Tebligat usulüyle, PTT posta hizmetinin performansı ile ve tebligat yapılamadığında uygulanacak kurallarla ilgili karmaşıklıklar
- ✓ Kamu idaresi tarafından yanlış belgelerin verilmesi
- ✓ Tarafların ara kararlara cevaben sorumluluklarını yerine getirememeleri
- ✓ Avukatların idari yargı usulü konusunda uzmanlaşmaması

Bunların çoğunun temel nedeni, usul düzenlemelerin karmaşık olmasıdır. Bu hususlardan bazıları eğitim yoluyla ele alınabilir ve şu anda, posta personeline yönelik bir proje kapsamında eğitim programları yürütülmektedir; bununla birlikte, usullerin verimli hâle getirilmesi ve daha net bir rehberlik sağlanması durumunda, eğitim ihtiyacı azalacaktır.

### İş Yükünün Ölçümü

Proje Eylem Tanımına göre, temel varsayımlardan biri, Türk idare mahkemelerinin ağır bir iş yükü ile başa çıkmakta güçlük çekmeleridir. Bu durum, tüm mahkemelerde bir sorun olarak ortaya çıkmamaktadır. Bazı katılımcılar tarafından ek kaynaklara ihtiyaç duyulduğu belirtilmekle birlikte, Ankara'da yapılan çalışma ziyaretlerinde, Olağanüstü Hâl Komisyonu tarafından alınan kararlara karşı açılan davaları görmeye yetkili az sayıdaki mahkemede birikmiş dava yükü olsa da, idari yargının genellikle mevcut kaynaklardan memnun olduğu görülmüştür. İllerde, yönettikleri iş yüküne kıyasla kaynak fazlasına sahip olan mahkemelerin bile bulunduğu durumlara örnekler verilmiştir. Şu anda, sistemdeki yoğunluğun nispeten yeni olan hâkim ve mahkeme personeli sayısından ve bundan doğan sistemsel bilgi ve deneyim eksikliğinden kaynaklandığı görülmektedir.

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.

## İstatistikler ve Zaman Yönetimi

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

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

Veri toplamanın iyileştirilmesi için çalışmalar devam etmekte olup, Haziran 2017’de, UYAP için adli istatistiklerin üretimine temel teşkil edecek verilerin doğru, eksiksiz ve zamanında girilmesini sağlamak için ana uygulama ilkelerini belirlemek ve sorunların çözümü için öneriler geliştirmek üzere bir Veri İzleme ve Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

Avrupa Konseyi Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu (CEPEJ) tarafından adil yargılanma hakkının korunması için geliştirilen, Yargıda Zaman Yönetimi ile ilgili bir model, uygulamaya konulan bir önceki Yargı Reformu Strateji Belgesine dâhil edilmiştir. Bununla birlikte, derinlemesine inceleme sürecinde, idare mahkemelerinde bu modele ilişkin en son durumun tespit edilmesi mümkün olmamıştır.

## UYAP Sistemi

İstatistiklerin toplanmasıyla ilgili bazı sorunlar UYAP sistemi ile ilişkilidir ve mahkeme personeli, veri girişi standartlarını yükseltmek üzere eğitilmiştir. BİM’lerdeki istinaf dosyalarından büyük bir bölümünün “diğer” kategorisi altında kaydedilmesi ve bu nedenle asıl dava türünün bilinmemesi, karşılaşılan sorunlardan biridir. Çok sayıda

mahkeme personelinin yeni atanmış olması, sisteme aşinalık düzeyinin nispeten düşük olduğu ve karşılanmamış eğitim ihtiyaçları bulunduğu anlamına gelmektedir, ancak sistemin kendisiyle ilgili bazı hususlara da dikkat çekilmiştir. Sistem yapısının dava iş akışını takip etmediği ve karara hazır hâle gelen davaların safahatının sisteme tam olarak yansıtılmadığı, bu nedenle bilgilerin toplanamadığı veya analiz edilemediği ileri sürülmüştür. Ayrıca, mahkeme personelinin kaynaklı hata payının, sistemde (örneğin tebligatla ilgili) daha gelişmiş bir otomasyon sağlanarak azaltılabileceği de ileri sürülmüştür.

Derinlemesine inceleme sırasında, UYAP sistemini veya bakım düzenlemelerini ayrıntılı olarak incelemek mümkün olmamıştır. Bununla birlikte, bazı kullanıcılar (sistemde yapılan güncellemelerin bazı sorunları çözerken başka sorunlar yaratması nedeniyle) kullanıcılardan daha fazla geribildirim alınmasının sistem için faydalı olabileceği ve sistem güncellemeleriyle ilgili iletişimin iyileştirilebileceği önerisinde bulunmuşlardır. Sistemin geliştirilmesi sürecinde kullanıcıların daha fazla katılımının sağlanması ve sistem güncellemelerinin daha yapısal bir yaklaşımla planlanması istenmektedir.

Ayrıca, UYAP vatandaş ve avukat portallarının, SMS ve e-posta bildirim sistemlerinin daha geniş kullanımını teşvik etme ve hem işlevselliği hem de kullanıcı bilgilendirmesini artırma potansiyeli olduğu görülmektedir.

## Uygulamadaki Farklılıklar

Daha önce ele alındığı üzere, kamu idaresi, avukatlar, mahkeme personeli, hâkimler ve vatandaşlar arasında, idari yargı usulüne ilişkin düzenlemeler konusunda kafa karışıklığı söz konusudur. Mevzuatta net bir kılavuzluk sağlanmaması, idare mahkemeleri genelinde uygulama ve usul farklılıklarına yol açmıştır. Mahkeme personeli için daha net bir kılavuzluk sağlanması hususunun yargı reformuna dayalı olarak gerçekleştirilmesi zorunlu değildir. Bu husus, hâlen mevcut olan genelge sistemi kullanılarak da gerçekleştirilebilir. Bu özelliklerle, az deneyimli işgücü için yararlı olacaktır.

## Bilirkişiler

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 ihmal 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.

## 2.7 İdari yargı

### Atamalar ve Hizmet Öncesi Eğitim

Yakın zamanda ataması yapılan hâkimler kadrosunun nitelikleri ve deneyimleri konusunda eleştirilerde bulunulmuştur. Yakın zamanda atanan hakimlerin önemli bir bölümü, hukuk mezunu değildir. Bununla birlikte, yakın tarihli yasal değişiklikle, hukuk bölümü mezunu olmayan hâkimlerin sayısının her yıl atanan toplam hâkim sayısının %20'sini geçemeyeceği düzenlenmiştir. Atama işlemi hukuk bilgisine dayalı bir sınavla yapıldığından, sınavı geçen tüm adaylar, hukuk hakkında bilgi sahibi olmaktadır. Bununla birlikte, eleştirmenler, sınava hazırlanmakla alınan hukuki eğitimin sağladıklarının, hukuki kariyere hazırlanmakla aynı seviyede değerlendirilemeyeceğine işaret etmişlerdir. Bununla birlikte, hukuk bölümündeki zorunlu dersler, idare hukuku ve idari yargılama hukuku ile ilgili konuları yeteri kadar içermemektedir. Bu nedenle, hizmet öncesi uzmanlık eğitimi ve hizmet içi sürekli mesleki gelişim, idare mahkemelerindeki tüm yeni hâkimler için önemli konular olmaya devam edecektir.

Kadın hakimlerin Türk idari yargısının yaklaşık %30'unu oluşturduğu anlaşılmaktadır. Danıştay'da, kadın tetkik hakimi ve erkek tetkik hakimi sayısının eşit olduğu görülmüştür.

Türkiye Adalet Akademisi 2019'da yeniden açıldıktan sonra, idari hâkimlere yönelik olarak yargılama usulü (11 ders, 108 saat); adalet yönetimi (yedi ders, 52 saat); ve kişisel gelişim (iki ders, 12 saat) konularını içeren modüler bir program başlatmıştır. HSK, Adalet Bakanlığı ve mahkemelerdeki hâkimler arasında seçilen bir dizi eğitici, programa katkıda bulunmuştur. 2019 yılında, 127 öğrenci programa dâhil olmuştur. Adli yargıda %60'lık bir orana sahip olan kadın hakim adaylarının yanı sıra idari yargı adaylarının yaklaşık %30'u kadındır. Eğitim, idare mahkemesinde yapılan 15 günlük bir staj ile desteklenmektedir.

Adalet Akademisinin yeniden açılmış olması ve idari hâkimler için giriş eğitiminin verilmesi memnuniyet verici bir gelişme olmakla birlikte, katılımcılar, akademideki eğitim süresinin ve mahkemelerdeki staj süresinin çok kısa olduğunu ve uzatılması gerektiğini ifade etmiştir. Hâlihazırda görevde olan hâkimler için sürekli mesleki gelişim fırsatlarının bulunması da önemlidir.

### Hâkimlerin Değerlendirilmesi/Terfisi

HSK Müfettişleri (Teftiş Kurulu Başkanlığı), hâkimlerin ve savcılarının denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlemlerini yürütmekten ve bir denetim raporu, hâl kâğıdı ve zayıf yönlerle ilgili bir öneri listesi hazırlamaktan sorumludur.

Hâkimlere yönelik bir puanlama sistemi, “Hâl Kâğıdı”nda belirtilen değerlendirme kriterlerine göre uygulanmaktadır. Bunlar, hâkimin Kişisel ve Sosyal Özellikleri ile Mesleki Bilgi ve Çalışmaları olarak iki ana başlık altında toplanmıştır. Kişisel ve Sosyal Özelliklerle ilgili bölüm, 9 alt bölümden oluşmaktadır. Mesleki Bilgi ve Çalışmalar bölümü; zaman yönetimi kriterleri ve usul hükümlerine uygunluk kriterleri olarak özetlenebilecek 10 alt başlıktan oluşmaktadır.

Denetimlerde, hakimlerin çalışmalarının mevzuata uygunluğunu, varsa aksaklık ve yolsuzlukları tespit etmek, hakimlerin bilgi, çalışma ve başarı durumları hakkında görüş sahibi olabilmek için, öncelikle hâl kâğıdının mesleki bilgi ve çalışma bölümünde belirlenen hususlara ilişkin olmak üzere bazı evrak ve dosyalar fiziki olarak veya UYAP kayıtlarından yararlanılarak incelenir. İncelenecek belgelerin seçimi, denetlenen birimin iş hacmi ve çeşitliliği de dikkate alınarak yapılır.

HSK ayrıca, hâkimlerin terfi ve disiplininden de sorumludur. 15 Ocak 2020’de, standartların yükseltilmesini ve insan haklarının korunmasını desteklemek amacıyla, iki önemli HSK kararı yayınlanmıştır. Bu kararların sonucunda, terfi kriterleri artık hizmet içi eğitim faaliyetlerini ve katılım sağlanan uzmanlık programlarını içermekte; birinci sınıf hâkimler için değerlendirme kriterleri ise Anayasa Mahkemesi veya AİHM tarafından anayasal ve sözleşme kapsamındaki haklara aykırı olduğu tespit edilen kararları dikkate almaktadır.

### **Hâkimlerin İhtisaslaşması ve Tayinleri**

Türk yargısında ihtisaslaşmanın olmaması bir eksiklik olarak algılanmaktadır ve yargının ihtisas düzeyinin genel olarak artırılması, güncel Yargı Reformu Stratejisi’nin de amaçlarından biridir. İdari yargının ihtisaslaşmasına ilişkin politika şu anda HSK tarafından değerlendirilmektedir ve çalışmalar ilk etapta BİM’lere odaklanmaktadır. BİM dairelerinde belirli bir düzeyde ihtisaslaşma sağlanmıştır.

İlk derece mahkemelerinde ihtisaslaşma potansiyeli üzerinde ise henüz çalışma başlatılmamıştır. İhtisaslaşma konusunda farklı görüşler dile getirilmiştir. Bu görüşlerden bazıları ihtisas mahkemelerinin potansiyelini görürken, diğerleri münferit hâkimlerin daha fazla ihtisaslaşmasının sağlanmasını tercih etmektedir. İhtisaslaşma ile ilgili herhangi bir planın, hâkimlerin atanması, terfisi ve nakline yönelik sistem ile uyumlu olması gerektiği kabul edilmektedir. Şu anda, ikinci ve üçüncü bölge mahkemelerinde hâkimlerin değişim oranları nispeten yüksek olup, bu, nakil bekleyen hâkimlerin daha zor davaları ele almayı ertelemeleri ve kendilerinden sonra gelecek hâkimlere bırakmaları durumunda davalarda gecikmeye neden olabilir.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

## SONUÇ VE SONRAKİ ADIMLAR

Bu ön değerlendirme raporu, proje kapsamında gerçekleştirilen Türk idari yargı sisteminin derinlemesine incelenmesinden elde edilen bulgulara odaklanmaktadır. Değerlendirme süreci, sonuçlandırılmasına ilişkin nihai tavsiyeler vermek amacıyla proje süresince devam edecektir. Değerlendirmeden elde edilen bulgular bu aşamada, İdari Yargının İyileştirilmesine Yönelik yol Haritasının geliştirilmesinde kullanılacaktır.

Yol Haritasının amacı, proje faaliyetlerini gerçekleştirmek için gerekli olarak belirlenmiş olan eylemler konusunda paydaşlar ve proje ekibi arasında ortak bir anlayışa varmaktır. Yol Haritası, projenin farklı unsurlarına ilişkin öncelikler ve zaman çizelgelerinin belirlenmesi suretiyle, idari yargıda tespit edilen hususlara yönelik belirlenen çözümlerin uygulanması için bir çerçeve sunmaktır. Yol haritası yaşayan bir belge olacak, farklı sorunlar ve önceliklerin belirlenmesine yönelik devam eden değerlendirmeler ile güncellenecektir. Proje faydalanıcıları ve paydaşları Yol Haritasının geliştirilmesi sürecine tam olarak dahil olacaktır. Yol Haritası ayrıca, eş zamanlı olarak düzenlenen diğer analizlerden (eğitim ihtiyaçları analizi, toplumsal cinsiyet stratejisine yönelik analiz ve alternatif uyumsuzluk çözümü mekanizmalarının getirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulması hakkında analiz) de beslenecektir.

Derinlemesine incelemenin yapıldığı sıralarda, Türkiye’de 2019-2023 Yargı Reformu Stratejisi uyarınca reform faaliyetleri gerçekleştirilmiş ve bu son reformlar yasal düzenlemeler ve Danıştay’ın içtihat farklılıklarını azaltmaya ilişkin çalışmalarını içermiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu da yakın zamanda, iyi yönetimi teşvik edecek değerli bir kılavuz yayımlamıştır. Proje Ekibi, Yol Haritasının Türk makamlarının halihazırda uyguladığı girişimler ile uyumlu olmasını temin etmek için Türk paydaşlarla iletişimde kalmaya devam edecektir. Yol Haritasına dahil edilmesi muhtemel konulara ilişkin gösterge niteliğinde bir liste **Ek A**’da yer almaktadır. Bu hususlar, Yol Haritasındaki ilerlemeye ilişkin tartışmalara göre şekillenecektir.

Yol Haritasına dâhil edilecek reform faaliyetlerinin bir kısmı, pilot mahkemelerde etkinliği artırmaya yönelik yapılacak çalışmalarla ilgilidir. Pilot mahkemelerin her birinde bir ekip oluşturulacak ve bu ekipler, başta verimliliği artırmaya odaklanan çalışmalar olmak üzere, Yol Haritasındaki belirli önlemlerin uygulanmasını desteklemek için süreç ve uygulamaların tasarlanması ve uygulanmasından sorumlu olacaktır. Altı pilot mahkeme belirlenmiş olup, bu mahkemeler tarafından yürütülecek faaliyetlere ilişkin ilk öneriler **Ek F’de** verilmiştir. Bu faaliyetler, idare mahkemelerinde analitik kapasitenin artırılması, mahkeme kullanıcılarına yönelik erişilebilir kaynakların kalitesinin iyileştirilmesi ve usullerin etkililiği ile çıktıların niteliğinin artırılmasına odaklanacaktır.

İdari Yargının İyileştirilmesine Yönelik Yol Haritasına ilişkin çalışmalar şu anda devam etmektedir ve bu belgede planlanan reform faaliyetleri daha ayrıntılı olarak verilecektir. Projenin ilerleyen safhalarında, faaliyetlerdeki performansı değerlendirmek ve faaliyet katılımcılarından, proje paydaşlarından ve faydalanıcılardan alınan geri bildirimi raporlamak üzere bir Derinlemesine İnceleme Ara Raporu oluşturulacaktır.

# EKLER

**EK A** - İlk Derece İdare ve Vergi Mahkemelerine İlişkin İstatistikler  
(2015- 4 Kasım 2019 Arası)

**EK B** - Türk İdari Yargı Haritası

**EK C** - Danıştay Dairelerinin İş Bölümü ve Uzmanlaştığı Dava Kategorileri

**EK D** - Danıştay Dairelerinin İş Yüküne İlişkin İstatistikler (2014-2018)

**EK E** - Reform Yol Haritası: Gösterge Niteliğinde Ana Başlıklar

**EK F** - Pilot Mahkemeler için Önerilen Faaliyetler

**EK G** - Bazı Seçilmiş Avrupa Konseyi Rehber Materyalleri

**EK H** - Kaynak Materyaller

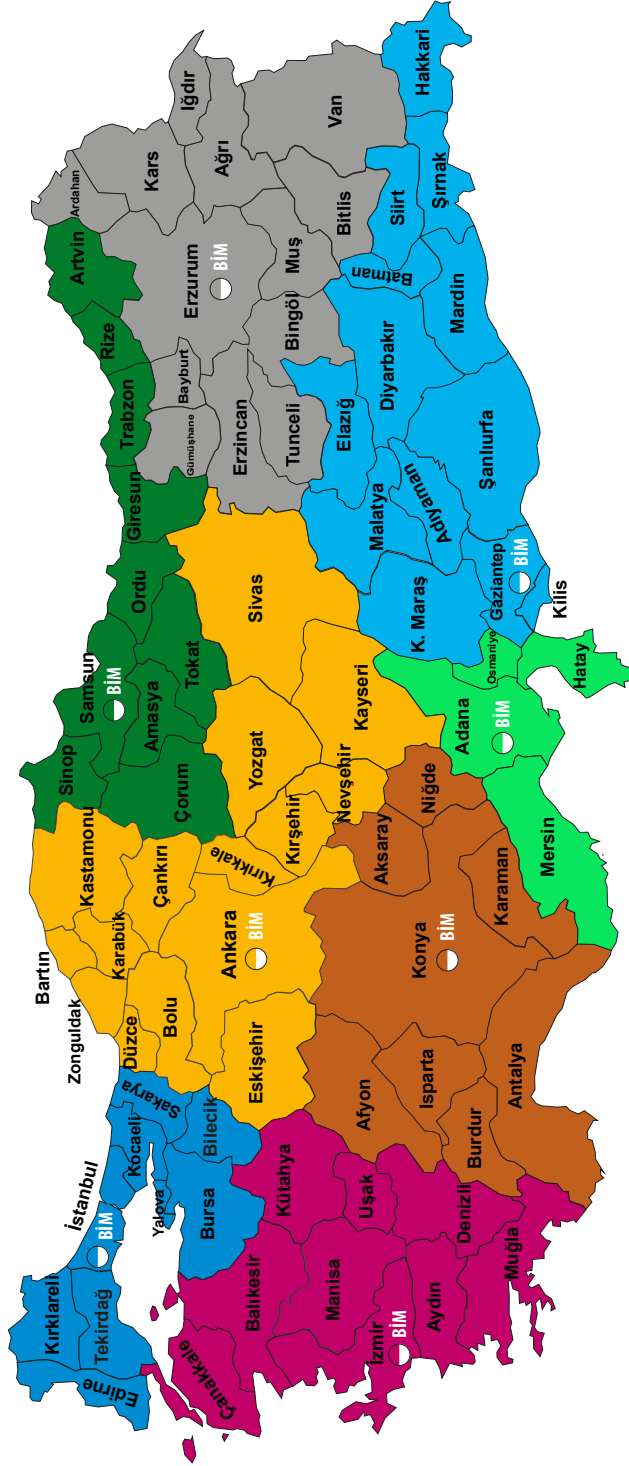


EKA - İlk Derece İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri İş Yüklü 2015 – 4 Kasım 2019<sup>2</sup>

| Mahkeme Tipi    | Yıllar | Gelen                      |                   |               |         | Yıl içerisinde karara bağlanan | Bir sonraki yıla devreden | Karara bağlanan dosyaların gelen dosyalara oranı(%) | Ortalama süre (Gün) |
|-----------------|--------|----------------------------|-------------------|---------------|---------|--------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|
|                 |        | Bir önceki yıldan devreden | Yıl içinde açılan | Bozulan-Gelen | Toplam  |                                |                           |                                                     |                     |
| İdare Mahkemesi | 2015   | 92 271                     | 183 983           | 22 772        | 299 026 | 190 525                        | 108 501                   | 63,7                                                | 182                 |
|                 | 2016   | 108 510                    | 258 072           | 18 005        | 384 587 | 270 434                        | 114 153                   | 70,3                                                | 147                 |
|                 | 2017   | 114 151                    | 223 710           | 17 308        | 355 169 | 257 301                        | 97 868                    | 72,4                                                | 153                 |
|                 | 2018   | 97 862                     | 211 455           | 17 476        | 326 793 | 207 237                        | 119 556                   | 63,4                                                | 179                 |
|                 | 2019   | 121 828                    | 198 737           | 13 112        | 333 677 | 176 545                        | 145 867                   | 52,9                                                | 259                 |
| Vergi Mahkemesi | 2015   | 46 531                     | 98 667            | 5 476         | 150 674 | 108 242                        | 42 432                    | 71,8                                                | 151                 |
|                 | 2016   | 42 432                     | 104 410           | 5 729         | 152 571 | 110 519                        | 42 052                    | 72,4                                                | 138                 |
|                 | 2017   | 42 053                     | 95 749            | 5 345         | 143 147 | 94 112                         | 49 035                    | 65,7                                                | 168                 |
|                 | 2018   | 49 034                     | 90 973            | 7 483         | 147 490 | 116 042                        | 31 448                    | 78,7                                                | 135                 |
|                 | 2019   | 32 779                     | 79 771            | 6 979         | 119 529 | 78 600                         | 36 523                    | 65,8                                                | 160                 |

2 Kaynak: Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü: 2018 Adli İstatistikler

## EK B - Türk İdari Yargı Haritası



Adalet Bakanlığının 01/06/2020 tarihli ve 949 sayılı Olur'u ile Adana Bölge İdare Mahkemesi kurulmuş olup yargısal faaliyete 01/09/2020 tarihi itibarı ile başlayacaktır.

## EK C - Danıştay Dairelerinin İş Bölümü ve Uzmanlaştığı Dava Kategorileri

### **İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar**

- Cumhurbaşkanlığı kararlarına,
- Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere,
- Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,
- Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,
- Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,
- Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine

Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

### **Temyiz mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar**

#### **Birinci Daire (Danıştay Kanunu Madde 42)**

- Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini,
- Kanunlarında Danıştay'dan alınacağı yazılı bulunan düşüncelere ilişkin istekleri,
- 6830 sayılı İstimlak Kanununun otuzuncu maddesinin uygulanmasından çıkan uyuşmazlıkları,
- İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri,
- Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işleri, Derneklerin, kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için yapılacak teklifleri,
- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri,

İnceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.

### **İkinci Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı Karar No: 2016/72)**

- Aile hekimliğine ilişkin mevzuattan (sözleşme yapma, feshetme, ihtar verme, parasal konular ve aile hekimlerine 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunuyla verilen defin ruhsat nöbeti dâhil),
- Yükseköğretim kurumları öğretimi elemanları hariç olmak üzere; bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri ile yükseköğretim kurumlarında çalışan diğer kamu görevlileri hakkında uygulanan mevzuattan doğan ve Danıştay Beşinci ve Onikinci Dairelerinin görevleri dışında kalan işlerden,

kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.

### **Üçüncü Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı Karar No: 2016/72)**

- Gelir, kurumlar ve katma değer vergisi (ithalde alınan katma değer vergileri hariç) ile ilgili olarak, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesinin vergi dava dairelerince verilen kararlara, İstanbul Anadolu Yakası vergi dairelerinin taraf olduğu davaları çözümleyen vergi mahkemeleri ile Bursa, Edime, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ vergi mahkemelerince verilen kararların istinaf yoluyla incelemesini yapan İstanbul Bölge İdare Mahkemesinin vergi dava dairelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularını,
- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlere ilişkin olup diğer vergi dava dairelerinin görevleri dışında kalan işleri çözümler.

### **Dördüncü Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı Karar No: 2016/72)**

- Gelir, kurumlar ve katma değer vergilerine ilişkin Bakanlar Kurulu kararları ile düzenleyici diğer işlemlere karşı açılan davaları,
- Gelir, kurumlar ve katma değer vergisi (ithalde alınan katma değer vergileri hariç) ile ilgili olarak, Ankara Bölge İdare Mahkemesi vergi dava dairelerince ve İstanbul Avrupa Yakası vergi dairelerinin taraf olduğu davaları çözümleyen vergi mahkemelerince verilen kararların istinaf yoluyla incelemesini yapan İstanbul Bölge İdare Mahkemesinin vergi dava dairelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularını çözümler.

### **Beşinci Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu'nun 07.03.2019 tarih, 2019/25 sayılı kararı ile değişik)**

- Cumhurbaşkanlığı, Adalet ve İçişleri Bakanlıkları ile Cumhurbaşkanlığı ve bu Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri hakkındaki atama, nakil (muvafakat işlemleri dahil), disiplin, sicil, performans, başarı, üstün başarı değerlendirme ve ödüllendirme ve memurluğa alınma

şartlarından her hangi birini memurluk sırasında kaybetme nedeniyle göreve son verme işlemleri (görevde yükselme ve unvan değişikliği işlemleri hariç) ile emniyet ve jandarma hizmetleri sınıfı mensuplarının rütbe ve terfi işlemlerinden,

- Kamu görevlilerinin re'sen emeklilik işlemlerinden,
- 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu uyarınca tesis edilen işlemlerden (yazılı yarışma sınavı ve mülakat, adaylık statüsü ve süreci ile mesleğe kabul işlemleri ve disiplin işlemleri dâhil),
- Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen olağanüstü hale ilişkin olarak çıkarılan Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 35. maddesi kapsamında tesis edilen işlemlerden,

kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.

**Altıncı Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu'nun 07.03.2019 tarih, 2019/25 sayılı kararı ile değişik)**

- İmar Kanunu ile diğer kanunlar ve ilgili mevzuata göre her tür ve ölçekteki planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması, arsa ve arazi düzenlenmesi, ifraz ve tevhit işleri, imar durumu, ruhsat ve kamulaştırma işlemlerine karşı plan ile birlikte veya müstakilen tesis edilen işlemlerden,
- Çevre (proje süreci dâhil), boğaziçi, eski eser, gecekondü, kıyı ve turizm, mevzuatının uygulanmasından,
- İmar Kanunu ile diğer kanunlar ve ilgili mevzuat uyarınca tesis edilen, mühürleme, durdurma, yıkım kararları ile bunlara ilişkin olarak verilen para cezaları ve bu cezaların tahsili amacıyla tesis edilen işlemlerden,
- Afet işlerine ilişkin mevzuattan,
- İmar mevzuatının uygulanmasından doğan hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk esaslarına dayanan deprem, heyelan ve diğer tabii afetler sonucu ortaya çıkan zararların tazmini isteminden,

kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.

**Yedinci Daire (DANIŞTAY BAŞKANLIK KURULU KARARI Karar No: 2016/72)**

- Gümrük ve ithale ilişkin vergiler, gider vergileri, motorlu taşıtlar vergisi, veraset ve intikal vergisine ilişkin davalar ile temyiz başvurularını,
- Özel tüketim vergisine ilişkin davalar ile temyiz başvurularını çözümler.

**Sekizinci Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu'nun 07.03.2019 tarih, 2019/25 sayılı kararı ile değ.)**

- Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuattan (4342 sayılı Mera Kanunu ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunundan kaynaklanan uyuşmazlıklar dâhil),
- Mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda,
- İskan mevzuatından,
- Maden, taşocakları ve orman mevzuatından (jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sularla ilgili işler dâhil),
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mevzuatından,
- Öğrenci ve öğrenim işlerinden,
- Yükseköğretim mevzuatından (öğretim elemanlarının göreve son verme, disiplin ve özlük işleri dâhil),
- Özel öğretim kurumları mevzuatından,
- 278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanundan,
- Karayolları trafik ve karayolları taşıma mevzuatından (Motorlu taşıt sürücü kurslarına ilişkin mevzuat dâhil),

kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.

**Dokuzuncu Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı Karar No: 2016/72)**

- Gelir, kurumlar ve katma değer vergisi (ithalde alman katma değer vergileri hariç) ile ilgili olarak, Erzurum, İzmir, Konya ve Samsun Bölge İdare Mahkemelerinin vergi dava dairelerince verilen kararlara karşı yapılan temyiz başvurularını,
- Damga vergisine, emlak vergisine, köy, belediye ve özel idare vergi, resim, harç ve payları ile bunların diğer gelirlerine ve bunlara ait tarifelere, Harçlar Kanunu'na ilişkin davalar ile temyiz başvurularım çözümler.

**Onuncu Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu'nun 07.03.2019 tarih, 2019/25 sayılı kararı ile değ.)**

- Devlet İhale Kanunu uyarınca tesis edilen ecrimisil istenilmesi ve tahliyeyle ilişkin işlemlerden,
- 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Gelirleri Kanunundan,

- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanundan (İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikten ve bu mevzuat kapsamındaki işyerleri ile ilgili 1608 sayılı Umuru Belediyeye Mûteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun uyarınca tesis edilen işlemler ile 394 sayılı Hafta Tatili Kanunundan kaynaklanan işlemler dâhil), 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, mülga 5179 sayılı Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, mülga 552 sayılı Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (vergi, resim, harç dışında) uyarınca tesis edilen işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ait işlemler ile işyerlerine verilen idari para cezaları, işyerlerinin denetimi, tahliyesi, faaliyetten men'i, geçici ya da süresiz olarak kapatılmasına ilişkin işlemlerden,
- 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunundan
- 4703 sayılı Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanundan,
- Mülga 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunundan, mülga 90 sayılı Ödünç Para Verme İşleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameden ve 6361 sayılı Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Kanunundan,
- Sınır ve toprak edinme mevzuatı (yabancı sermayeli şirketlerin taşınmaz mülkiyeti ve sınırlı aynî hak edinimi dâhil),
- 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılansısı Hakkında Kanundan,
- Diğer idari dava dairelerinin görevi dışında kalan sağlık mevzuatından,
- Sağlık hizmetine ilişkin tam yargı uyuşmazlıklarından,
- Emeklilik ve kamu görevlileri emeklilik mevzuatı hariç; sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası mevzuatından (idari para cezaları ve Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliği dâhil),
- Banka promosyon ödemelerine ilişkin olarak tesis edilen işlemlerden,
- Tüketicinin korunması mevzuatından (idari para cezaları ve diğer idari yaptırımlar dâhil),

- Silahlara ve bıçaklara ilişkin mevzuattan,
- Gümrük mevzuatı uyarınca gümrük müşavir ve müşavir yardımcıları hakkında tesis edilen işlemlerden, kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.
- Vergi davalarına bakan dava daireleri hariç, diğer dava dairelerinin görevi dışında kalan uyuşmazlıklardan doğan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.

**Onikinci Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu'nun 13.09.2018 tarih, 2018/32 sayılı ve 07.03.2019 tarih, 2019/25 sayılı kararı ile değişik)**

- Kamu görevlilerinin göreve alınması, (kamu görevine alınma şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması nedeniyle göreve son verme dâhil) kademe ilerlemesi, derece yükselmesi, hizmet süresi, öğrenim durumu ve diğer intibak işleri ile parasal haklarına ilişkin işlemlerden,
- Adaylık statüsü ve süreci ile ilgili (göreve son verme, disiplin cezaları, sicil ve başarı değerlendirmesi dâhil) işlemlerden,
- Disiplin cezaları ile ilgili işlemlerden,
- Kamu görevlileri hakkında tesis edilen sözleşme yenilememe, sözleşme feshi, görevden çekilmiş sayılma, memuriyet sırasında memurluğa alınma şartlarından herhangi birinin kaybedilmesi nedeniyle göreve son verme işlemlerinden Danıştay Beşinci Dairesinin görevleri dışında kalan işlerden,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/C maddesi kapsamında çalışanlarla ilgili (sözleşme yapma, feshetme ve parasal konular dâhil) işlemlerden,
- Re'sen emeklilik işlemleri dışında kalan kamu görevlileri emeklilik mevzuatından,
- Özelleştirme uygulamaları ile ilgili kamu görevlilerine ilişkin mevzuattan (Özelleştirme uygulamaları sonucu işsiz kalanların yeniden işe alınmaları ve bu hususa ilişkin işlemlerden doğan uyuşmazlıklar dâhil),
- Kamu görevlilerinin çalışma saatleri ve izinleri ile sosyal hak ve yardımlarından,
- İlkokul öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı mevzuatından,
- Kamu konutları ve harcırah mevzuatından,
- Mülga 3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun ile 5664 sayılı Konut Edindirme Yardımı Hak Sahiplerine Ödeme Yapılmasına Dair Kanundan,
- Mülga 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların



Değerlendirilmesine Dair Kanun ile 4853 sayılı Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının Tasfiyesi ve Bu Hesaptan Yapılacak Ödemelere Dair Kanundan,

- 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanundan,

kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.

### **Onüçüncü Daire (Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı Karar No: 2016/72)**

- Rekabetin Korunması Hakkında Kanundan,
- Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanundan,
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanundan,
- Şeker Kanunundan,
- Telsiz Kanunu, Telgraf ve Telefon Kanunu ile Elektronik Haberleşme Kanunundan,
- Evrensel Hizmet Kanunundan,
- Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanundan,
- Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanundan,
- Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanundan,
- Elektrik Piyasası Kanunu, Doğalgaz Piyasası Kanunu, Petrol Piyasası Kanunu ile Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan,
- Sermaye Piyasası Kanunundan,
- Türk parasının kıymetini koruma mevzuatından,
- Mülga Bankalar Kanunu ile Bankacılık Kanunundan,
- Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundan,
- Mülga Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanundan,
- Kamu İhale Kanunu, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Devlet ihale Kanunundan (ecrimisil ve tahliye ile ilgili uyumsuzluklar hariç) ve bu Kanunlara tabi olmadığı belirtilen ihaleler ile kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan diğer ihalelerden,

- Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanundan,
- Enerji Verimliliği Kanunundan,
- İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanundan,
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameden,

kaynaklanan uyuşmazlıklardan, Danıştayın diğer dava dairelerinin görevleri dışında kalan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.

### **Ondördüncü Daire**

Daire, 7 Mart 2019'da, 2019/24 Sayılı Başkanlık Kurulu Kararı ile kapatılmıştır.

### **Onbeşinci Daire**

Daire, 7 Mart 2019'da, 2019/24 Sayılı Başkanlık Kurulu Kararı ile kapatılmıştır.

### **İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK)**

- İlk derece (idare) mahkemelerinin ısrar kararlarına,
- İdari dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara,

Karşı yapılan temyiz başvurularını inceler.

### **Vergi Dava Daireleri Kurulu (VDDK)**

- İlk derece (vergi) mahkemelerinin ısrar kararlarına,
- Vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara,

Karşı yapılan temyiz başvurularını inceler.

## EK D - Danıştay Dairelerinin İş Yüküne İlişkin İstatistikler (2014-2018)

| Yıllar      | Gelen                      |                   |                | Yıl içerisinde karara bağlanan | Bir sonraki yıla devreden | Karara bağlanan dosyaların gelen dosyalara oranı(%) | Ortalama süre (Gün) |
|-------------|----------------------------|-------------------|----------------|--------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|
|             | Bir önceki yıldan devreden | Yıl içinde açılan | Toplam         |                                |                           |                                                     |                     |
| <b>2014</b> | 190 047                    | 140 885           | <b>330 932</b> | 140 815                        | 190 117                   | <b>42,6</b>                                         | <b>486</b>          |
| <b>2015</b> | 190 117                    | 185 729           | <b>375 846</b> | 182 141                        | 193 705                   | <b>48,5</b>                                         | <b>376</b>          |
| <b>2016</b> | 193 705                    | 267 831           | <b>461 536</b> | 197 382                        | 264 154                   | <b>42,8</b>                                         | <b>354</b>          |
| <b>2017</b> | 264 154                    | 85 438            | <b>349 592</b> | 143 604                        | 205 988                   | <b>41,1</b>                                         | <b>739</b>          |
| <b>2018</b> | 206 030                    | 96 346            | <b>302 376</b> | 137 430                        | 164 946                   | <b>45,5</b>                                         | <b>571</b>          |

**EK E - Reform Yol Haritası: Gösterge Niteliğinde Ana Başlıklar**

1. Kamu idarelerinde karar alma süreçlerinin iyileştirilmesinin teşvik edilmesi
2. İdari kararların kurum içi değerlendirmesinin etkin bir şekilde yapılmasının teşvik edilmesi
3. İdare mahkemeleri ve kamu idarelerinin hukuk hizmetleri birimleri (bir mahkeme kullanıcısı olarak) arasındaki iletişim kanalları
4. İdari yargı usulünün modernizasyonu
5. Sistem ve işleyişte yapılacak değişiklikler yoluyla etkinlik ve kalitenin artırılması
6. Hukuki kesinliğin teşvik edilmesi: tutarlı ve etkili içtihat
7. Seri davaların yönetilmesi
8. Karar yazımı ve kararların verilmesi hususlarında iyi uygulamaların teşvik edilmesi
9. Mahkeme kullanıcı memnuniyetinin ölçülmesi
10. Kamuoyu güveninin ve farkındalığının teşvik edilmesi/kullanıcı bilgi düzeyinin iyileştirilmesi
11. Analitik kapasitenin geliştirilmesi
12. Zaman yönetimi
13. İdari Yargıda Alternatif Uyuşmazlık Çözümlerinin teşvik edilmesi
14. Yargı mensuplarının ve mahkeme personelinin mesleki kapasitesinin iyileştirilmesi
15. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun rolünün güçlendirilmesi

## EK F - Pilot Mahkemeler için Önerilen Faaliyetler

### İnsan Kaynaklarına Yatırım

- ✓ Pilot mahkemelerin hakimleri ve personeli, proje kapsamında yapılan eğitim ihtiyaçları analizi sonucunda geliştirilecek olan eğitim programına ilk olarak alınacaklardır.
- ✓ Mahkeme (kalem) personeli, davacı-davalı / kişiler arası iletişim becerileri eğitimi alacaklardır.
- ✓ Yargı Reformu Stratejisinde (Hedef 6.8) öngörüldüğü üzere “mahkeme kullanıcıları memnuniyet anketi”nin idari mahkemelere uygun şekilde hazırlanmasını (ve uygulanmasını) sağlayacak eğitim verilecektir.

### Analitik Kapasitenin Artırılması

- ✓ İstatistiksel verilerin ve yönetim bilgilerinin kalitesi gözden geçirilecek ve vatandaşlar için daha iyi bilgi, daha kesin kaynak tahsisi; daha doğru iş yükü ölçümü ve daha adil dosya dağılımı ve mahkemelerde birikmiş işlere ilişkin daha güvenilir erken uyarı sistemleri elde edebilmek üzere geliştirme olanakları belirlenecektir. Dikkate alınacak hususlar arasında dosya numaralandırma yöntemi, seri davaların istatistiksel olarak ele alınması; veri girişinde doğru bilgi girişinin teşvik edilmesi ve UYAP özelliklerine yönelik olası revizyonlar bulunacaktır.
- ✓ Makul bir süre içinde, adil yargılanma hakkının ihlalini önlemek için yargılama sürelerine ilişkin “zamanlamalar” (Hedef süreler) gözden geçirilecek ve geliştirilecektir.

### Vatandaşlar ve Kamu İdaresi Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi

- ✓ Sistemik olarak kalite ve verimlilik konularını araştırmak üzere kamu idarelerinden paydaşlar (hukuk hizmetleri genel müdürlükleri) ile toplantılar yapılacaktır.

### Kamu Güveni ve Bilincinin Teşvik Edilmesi / Kullanıcı Bilgilerinin Geliştirilmesi

- ✓ Medya ve halkla ilişkiler planları ile ilgili en iyi uygulamalar belirlenerek, paylaşılacaktır. Bu planlar, yerel barolarla birlikte çalışmayı da kapsayacaktır.
- ✓ İdare mahkemelerinin usulleri ile ilgili broşürler (çevrimiçi olarak da) hazırlanacaktır. Bunlar arasında örneğin, vatandaşların davalarının ulaştığı

aşamayı daha iyi anlamalarını sağlamak için sürecin genel görüntüsü; başvuru dilekçelerinin içeriğine ilişkin temel bir kontrol listesi; UYAP vatandaş portalı üzerinden sunulan hizmetlerle ilgili bilgiler ve Sık Sorulan Sorular yer alacaktır (Hedef 6.10)

- ✓ Broşürler yanında, tamamlayıcı yaklaşım olarak; Mahkeme binalarındaki mevcut ekranlar'a yüklenecek "infogram"lar ile bilgilendirme ekranları ile sıkça sorulan sorular, vb bilgilendirmelerle mahkeme kullanıcıların farkındalığı artırılacaktır.

### Usullerin Etkinliği ve Çıktıların Kalitesinin İyileştirilmesi

- ✓ Kalem ve ön büro personeli için standart çalışma prosedürleri geliştirilecek ve kılavuzlar hazırlanacaktır. Örneğin kalemlerin çalışmalarında usul farklılıkları bulunmaktadır. Standartlaştırma ile bu farklılık giderilmeye çalışılacaktır. Yine bu doğrultuda, mevcut sistemde personele yönelik kullanılan performans ölçüm kriterleri incelenerek , eksiklikler tespit edilecek ve çözüm önerileri geliştirilecektir.
- ✓ Personelin sıkı yer değiştirme ve ihtisaslaşma konularına özel önem verilerek, öneriler sunulacaktır.
- ✓ Tebligat usulü ile ilgili kalem personeli için hazırlanacak rehberler, Adli Tebligat hakkındaki Eşleştirme Projesinin çıktıları ile birleştirilecektir.
- ✓ Başvuru dilekçesi şablonu da dahil olmak üzere standart şablon belgeler oluşturulacak ve uygun olan yerlerde denenecektir.
- ✓ UYAP kullanılarak mahkemeler tarafından oluşturulan mevcut karar şablonları, standart bir set oluşturmak amacıyla toplanacak ve gözden geçirilecektir
- ✓ Yargı kararlarının verilmesinde iyi uygulamalar hakkında rehber oluşturulacaktır.

## EK G - Türkçeye Çevrilmiş Seçili Avrupa Konseyi Rehber Kaynakları

|   | Kaynak Adı                                                                                                                                                    | Web Bağlantı Adresi                                                                                       |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği ve Sorumlulukları hakkında üye devletlere yönelik CM/Rec(2010)12 sayılı Tavsiye Kararı | <a href="https://www.hsk.gov.tr/utb.aspx">https://www.hsk.gov.tr/utb.aspx</a>                             |
| 2 | Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Yargı Bağımsızlığının ve Tarafsızlığının Güçlendirilmesine İlişkin Eylem Planı Cm(2016)36, Nihai                             | <a href="https://www.hsk.gov.tr/utb.aspx">https://www.hsk.gov.tr/utb.aspx</a>                             |
| 3 | Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi Hâkimlerin Magna Carta'sı (Temel İlkeler) CCJE (2010)3                                                                       | <a href="https://www.hsk.gov.tr/utb.aspx">https://www.hsk.gov.tr/utb.aspx</a>                             |
| 4 | Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi CCJE (2012) 15 Hâkimlerin Uzmanlaşması                                                                                       | <a href="https://www.coe.int/tr/web/ankara/-/asasasaas">https://www.coe.int/tr/web/ankara/-/asasasaas</a> |

## EK H - Kaynak Materyaller

|   | Kaynak Adı                                                                                                          | Web Bağlantı Adresi                                                                                                                                                                         |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 2575 sayılı Danıştay Kanunu                                                                                         | <a href="https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2575&amp;MevzuatTur=1&amp;MevzuatTertip=5">https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2575&amp;MevzuatTur=1&amp;MevzuatTertip=5</a> |
| 2 | 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun | <a href="https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2576&amp;MevzuatTur=1&amp;MevzuatTertip=5">https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2576&amp;MevzuatTur=1&amp;MevzuatTertip=5</a> |
| 3 | 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu                                                                            | <a href="https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2577&amp;MevzuatTur=1&amp;MevzuatTertip=5">https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2577&amp;MevzuatTur=1&amp;MevzuatTertip=5</a> |
| 4 | 2019-2023 Yargı Reformu Stratejisi                                                                                  | <a href="http://sgb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/23122019162931YRS_TR.pdf">http://sgb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/23122019162931YRS_TR.pdf</a>                               |
| 5 | 2019-2023 Danıştay Stratejik Planı                                                                                  | <a href="http://www.danistay.gov.tr/kurumsal-21-stratejik-plan.html">http://www.danistay.gov.tr/kurumsal-21-stratejik-plan.html</a>                                                         |
| 6 | 2019 Danıştay Performans Planı                                                                                      | <a href="http://www.danistay.gov.tr/kurumsal-21-stratejik-plan.html">http://www.danistay.gov.tr/kurumsal-21-stratejik-plan.html</a>                                                         |





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



Bu Ön Değerlendirme Raporu, “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Ortak Projesi çerçevesinde hazırlanmıştır. Rapor, Proje kapsamında öngörülen mevcut idari yargı sisteminin derinlemesine incelenmesi ve uygulanan reformların etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla hazırlanacak olan üç rapordan ilkinin oluşturmaktadır.

Rapor, idari yargıya ilişkin mevcut durumu, içtihadı, mevzuatı ve uygulamaları da içeren yasal çerçeveyi göz önüne alarak , iç karar alma süreçleri, yargı sürecine katılım ve mahkeme kararlarına uyulması da dâhil olmak üzere kamu idarelerinin rolleri; sistemin verimliliği, idari yargının genel durumu, geliştirilebilecek alanlar, idari yargıda eğitim ihtiyaçları ve mahkeme kullanıcılarının deneyimlerini de içeren pek çok konuyu ele almaktadır.

Raporda; değerlendirme, usuller, kararların yazılması, dosya işleyişi, mahkeme kaleminin verimliliği ve süre hususlarındaki olası iyileştirmelerin veya destek noktalarının belirlenmesi için davaların ve temyiz / istinaf dosyalarının usulen nasıl ele alındığına ilişkin değerlendirmeler de yer almaktadır. Bu değerlendirmeler, aynı zamanda proje kapsamında geliştirilecek olan İdari Yargı için Reform Yol Haritasına da katkıda bulunacaktır.

Rapor kapsamında ele alınan hususlar Mayıs 2019’da kabul edilen üçüncü Türkiye Yargı Reformu Stratejisi’nde (YRS) yer alan çeşitli hedefler ile de bağlantılıdır.

Rapor hazırlanırken, pek çok Türkçe kaynak İngilizceye çevrilmiş, aynı zamanda Avrupa Konseyi Rehber Kaynaklarından da yararlanılmıştır. Bu kaynaklar aşağıdaki web sayfasında yer almaktadır.

Bu Proje Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa 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.

