



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



İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi

The Project on Improving the Effectiveness of the Administrative Judiciary and Strengthening the Institutional Capacity of the Council of State

PORTEKİZ ÇALIşMA ZİYARETİ (25-29 Nisan 2023, Lizbon) RAPORU

HAZIRLAYAN:

Dr. Halim Alperen ÇITAK

*Ankara HBV Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi*

Rapor Tarihi:

Mayıs/2023





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



İÇİNDEKİLER

GİRİŞ: PROJE HAKKINDA	3
I. ZİYARETİN ARKA PLÂNI, KONUSU VE AMACI	4
II. PORTEKİZ HUKUKUNA GENEL BAKIŞ	6
III. PORTEKİZ İDARİ YARGISI	9
IV. TÜRK İDARİ YARGISI İÇİN TESPİTLER VE ÖNERİLER	18
EK: ÇALIŞMA ZİYARETİ PROGRAMI VE KATILIMCI LİSTESİ	21



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



GİRİŞ: PROJE HAKKINDA

Aralık 2018’de başlayan *İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay’ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi* (aşağıda “Proje” şeklinde anılacaktır), yapılan uzatmalar dâhil olmak üzere, 2023 yılının Mayıs ayı sonunda bitecektir. Açılış töreni 30 Nisan 2019 tarihinde Adalet Bakanı Sayın Abdulhamit Gül’ün katılımlarıyla Ankara’da gerçekleştirilen Proje; Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından müştereken finanse edilmektedir. Nihai faydalanıcısı Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü olan Proje kapsamında yapılan faaliyetlerin ve çalışmaların hedef grupları; Adalet Bakanlığı, Danıştay Başkanlığı, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri, avukatlar ve Kamu Denetçiliği Kurumudur. Proje; idari yargının etkinliğini artırmayı, Danıştayın kurumsal kapasitesini güçlendirmeyi ve böylece kamunun idari yargıya duyduğu güveni pekiştirmeyi amaçlamaktadır.

Proje’nin dört bileşeni (beklenen sonucu) vardır. Söz konusu bileşenler ve her birine ilişkin alt hedefler, aşağıdaki gibidir:

BEKLENEN SONUÇ 1
- Mevcut idari yargı sisteminin derinlemesine incelenmesi ve uygulanan reformların etkilerinin değerlendirilmesi - İdari yargının güçlendirilmesi için yol haritası oluşturulması - Belirlenen ilk derece mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemelerindeki dosyaların izlenmesi - Uluslararası Sempozyum düzenlenmesi
BEKLENEN SONUÇ 2
- Eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi - Eğitim programları ve materyallerinin hazırlanması - Eğitici eğitimlerinin düzenlenmesi - İdari yargı konularında hâkim, avukat ve mahkeme çalışanlarına eğitim verilmesi - AIHS ve ABAD üzerine, meslektaşlar arası eğitim ve yuvarlak masa toplantılarının organize edilmesi “Avrupa Adil Yargılanma Standartları Vaka Örnekleri” kitabının yayımlanması



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



BEKLENEN SONUÇ 3

- İdarenin kurum içi inceleme/değerlendirmeleri ile ilgili istişarelerin gerçekleştirilmesi
- Alternatif Uyuşmazlık Çözüm mekanizmalarının belirlenmesi
- Pilot yargılama prosedürünün değerlendirilmesi
- Ombudsmanın rolünün güçlendirilmesi
- Bireyler ve kamu kurumları arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi

BEKLENEN SONUÇ 4

- Bölge İdare Mahkemeleri'nin ve Danıştay'ın analitik kapasitesi üzerine eğitim düzenlenmesi
- Pilot mahkeme olarak seçilen mahkemelerin etkinliğinin artırılması için çalışmaların gerçekleştirilmesi
- Yargısal karar almaya ilişkin zorluklar ve iyi uygulama örneklerinin değerlendirilmesi
- Çalışma ziyareti ve görevlendirmelerin gerçekleştirilmesi
- Yargı kararlarında tutarlılığın temin edilmesi
- Danıştay dava kodlarının ilk derece ve bölge idare mahkemeleri dava kodları ile uyumlaştırılması

I. ZİYARETİN ARKA PLÂNI, KONUSU VE AMACI

Proje kapsamında diğer ülkelerdeki iyi uygulama örneklerinin yerinde incelenmesi maksadıyla; bu ziyaret öncesinde birincisi Fransa'ya (30 Kasım - 2 Aralık 2022), ikincisi Almanya'ya (30 Mayıs - 3 Haziran 2022) ve sonuncusu Strazburg'a (25 - 26 Ekim 2022) olmak üzere üç yurt dışı çalışma ziyareti gerçekleştirilmiştir.

İlk ziyarette, idare hukuku alanında alternatif uyuşmazlık çözüm yollarını geliştirmeye çalışan Fransa'nın hâlihazırda yürüttüğü uygulamalar ve edindiği tecrübeler gözlenmiştir. Ayrıca idari yargının işleyişinde karşılaşılan sorunlar, grup dava yöntemi ve yakın dönemde yapılan reformların idari davalar üzerindeki etkileri gibi konularda Fransız idari yargısının mensuplarıyla fikir alışverişinde bulunulmuştur. Ziyaret neticesinde Fransız sisteminde bulunan acil dava, grup dava, tek hâkimli dava, kabul edilmezlik kararı gibi müesseseler ve çeşitli alternatif



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



uyuşmazlık çözüm yollarından hareketle, Türk idari yargı sistemi açısından bazı öneriler geliştirilmiştir.

Almanya'ya yapılan ikinci ziyaret boyunca özellikle Alman idari yargısında mevcut usul kuralları, idare mahkemelerinin işleyişi, yargı yetkisi, ilk derece ve istinaf aşamaları, idari yargıda duruşmalar ve idari yargıda arabuluculuk usulüne ilişkin konular üzerinde durulmuştur.

Son olarak Strazburg ziyaretinde; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Venedik Komisyonu ve Avrupa Konseyi İş Birliği Programı Birimi ile çalışma toplantıları gerçekleştirilmiştir. Bu toplantılar vasıtasıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının icrası, Venedik Komisyonunun yetkisi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki haklar (adil yargılanma hakkı, mülkiyet hakkı vb.) bakımından idari yargı sisteminin etkinliğinin artırılmasının yolları gibi hususlar ele alınmıştır.

Kıta Avrupası hukuk sisteminde, yargı ayrılığı (*séparation des juridictions*) prensibi genel olarak kabul görmektedir. Genel / adli yargıdan ayrı tutulan idari yargının kuruluş ve işleyiş biçimi bakımından ise, muhtelif Kıta Avrupası ülkelerinde benimsenen iki alt-modelden söz etmek mümkündür. Prototipi Fransa olan birinci model, aktif idare ile yakın ilişkiler içerisinde olan ve yargılamanın yanında *görüş bildirme* yahut *inceleme* gibi idari görevler de üstlenen *Danıştay tipi örgütlenmedir*. Prototipi Almanya olan ikinci model ise, idari görevlerden tamamen sıyrılmış, yalnızca yargılama yapan bir yüksek idare mahkemesinin bulunduğu *mahkeme tipi örgütlenmedir*. Fransa ve Almanya'ya gerçekleştirilen çalışma ziyaretleri, iki ayrı idari yargı modelini temsil eden prototipler hakkında detaylı bilgi edinilmesini sağlamıştır.

Yargı ayrılığı prensibini hala muhafaza etmekle beraber; geçmişte Danıştay tipi örgütlenmeye sahip olan, daha sonra ise mahkeme tipi örgütlenmeye geçen Portekiz, iki model hakkında karşılaştırmalı veriler sunması itibarıyla incelenmeye değer bir örnektir. Okuduğunuz raporun konusunu oluşturan çalışma ziyareti, işte bu sebeple Portekiz'e gerçekleştirilmiştir. Ziyaretin amacı, Portekiz idari yargısının organizasyonuna ve işleyişine; ilk derece, istinaf ve temyiz aşamalarını içerecek şekilde vakıf olmak ve Türk idari yargısının etkinleştirilmesine katkı sağlayacak veriler elde etmektir. Bu maksatla; ülkenin başkentinde bulunan idare ve vergi mahkemelerine (*tribunais administrativos e tribunais tributários*), Lizbon Bölge İdare Mahkemesine (*Tribunal Central Administrativo Sul*) ve Yüksek İdare Mahkemesine (*Supremo Tribunal Administrativo*) gidilmiş ve ilgili mahkemelerin üyeleriyle oldukça faydalı fikir alış-verişlerine imkân veren toplantılar yapılmıştır. Aşağıdaki başlıklarda, söz konusu toplantılarda edinilen bilgiler, ülkeye dair elde edilen diğer bilgilerle sentezlenmiş ve bu sentezden hareketle ulaşılan tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Çalışma ziyaretine; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Üyesi Mustafa GÖKÇEK, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Üyesi Ömer CİVRİ, Danıştay 6. Daire Üyesi Mehmet Ali CERAN, Hâkimler ve Savcılar Kurulu 1. Daire Üyesi Ömer Faruk YILDIRIM, Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Sekreteri Seyfi HAN, Adalet



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



Bakanlığı Personel Genel Müdürü Turan KULOĞLU, Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürü Hakan ÖZTATAR, Ankara Bölge İdare Mahkemesi Başkanı Bülent KÜFÜDÜR, Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Metin ENGİN, Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Tetkik Hâkimi Erkan AKDÜNE, Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Tetkik Hâkimi Ahmet Emre DİLEKCAN ve Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi Dr. Halim Alperen ÇITAK iştirak etmişlerdir.

II. PORTEKİZ HUKUKUNA GENEL BAKIŞ

Portekiz Cumhuriyeti (*República Portuguesa*); Avrupa Kıtası'nın en batı ucunda, Atlas Okyanusu'nun kıyısında bulunan ve İber Yarımadası'nın güneybatıdan kuzeybatıya yaklaşık doksan bin kilometrekarelik kısmını, takribi on milyonluk nüfusuyla kaplayan bir ülkedir. Geçmişte feodalite, imparatorluk, mutlak monarşi ve meşrutî monarşi gibi muhtelif yönetim biçimlerini tecrübe eden Portekiz, 1910 yılından beri cumhuriyettir (İkinci Dünya Savaşı yıllarından itibaren diktatörlüğe evrilen cumhuriyet rejimi, 1974'te yaşanan *Karanfil Devrimi*'nden sonra yeniden demokratik bir karakter kazanmıştır¹).

Kurucu Meclis tarafından 2 Nisan 1976'da kabul edilen Portekiz Anayasası (metnin devamında Anayasa olarak anılacaktır); 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 ve 2005 yıllarında önemli değişiklikler geçirmekle birlikte hala yürürlüktedir. İçerdiği toplam 296 madde ile *kazuistik* bir karakter arz eden Anayasa; devletin temel nitelikleri, temel hak ve hürriyetler, ekonomi ve maliye politikasına ilişkin yönlendirici prensipler ve siyasi iktidarın (devlet organlarının) organizasyonu gibi hususları teferruatlı olarak düzenlemektedir. Anayasa, değiştirilmesini diğer kanunlara nazaran daha ağır bir usule tabi kıldığı ve yapılacak değişikliklerde uyulması zorunlu ilkeler içerdiği için *sert anayasa* niteliğindedir (m. 284-289).

Anayasa'ya göre Portekiz Cumhuriyeti; insan onuruna, halk iradesine, hukukun üstünlüğüne, çoğulcu-demokratik ifade ve örgütlenmeye, temel hak ve hürriyetlerin saygı duyularak güvence altına alınmasına ve kuvvetler ayrılığına dayanan, üniter ve egemen bir Devlettir (m. 1-2 ve 6). Devletin tek resmi dili Portekizcedir (m. 11). Üniter devlet yapısı benimsenmekle beraber, Azor ve Madeira takımadalarına otonomi / özyönetim imkânı tanınmıştır. Ayrıca üniter devletin örgütlenmesi ve işleyişinde yerel yönetimlerin özerkliği, katmanlı yetki (sübsidiarite) ve kamu idaresinin demokratik yerinden yönetimi ilkelerine riayet edilmesi öngörülmüştür (m. 6).

Egemenlik yetkisini kullanan temel devlet organları; Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi, Hükümet ve mahkemelerdir (m. 110). Cumhurbaşkanı; genel, gizli ve tek dereceli oylama ile doğrudan doğruya halk tarafından seçilir (m. 121). Cumhurbaşkanının; önemli kurullara (ve bazı hallerde Bakanlar Kuruluna)

¹ SOUSA Helena, "Recent Political History of Portugal", **University of Beira Interior**, (Erişim: <https://www.bocc.ubi.pt/pag/sousa-helena-chap-4-history.html>).



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



başkanlık etme, kimi konuları referanduma götürme, birtakım yüksek kamu görevlilerini atama, güçleştirici veto, belli kararları karşı-imzaya ihtiyaç duymaksızın alabilme gibi yetkilere sahip olması (m. 120-140), ülkede yarı-başkanlığa yaklaşan bir parlamenter sistemin benimsendiğini göstermektedir. Fransa ve Türkiye’de aynı zamanda idari yargının yüksek mahkemesi olarak görev yapan Devlet Şurası/Danıştay (*Conselho de Estado*), Portekiz’de yargısal niteliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanına tavsiye veren bir siyasi danışma organı olarak karşımıza çıkmaktadır (m. 141-146).

Üyeleri tıpkı Cumhurbaşkanı gibi halk tarafından seçilen Cumhuriyet Meclisi, Portekiz’in yasama organı olup, yürütme organı üzerinde gensoru ve bütçe gibi denetim araçlarına sahiptir (m. 147-163). Ülkenin genel siyasetini yürüten ve kamu idaresinin en üst organı olan Hükümet, Cumhurbaşkanına nazaran, yürütmenin daha aktif ve sorumlu kanadını teşkil eder. Başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar, müsteşarlar ve müsteşar yardımcılarından oluşan Hükümet, siyaseten Cumhuriyet Meclisine ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Yasama organı esasen Cumhuriyet Meclisi olmasına rağmen, Hükümetin Anayasa’da açıkça belirlenen bazı konularda kanun gücünde kararnameler (*decretos-leis*) çıkarmak suretiyle asli düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Anayasa; münhasıran yasamanın ve münhasıran yürütmenin düzenleme alanına bıraktığı konular haricinde bir de *kısmen münhasır yasama alanı* öngörmektedir. Hükümet bu alanda ise ancak Cumhuriyet Meclisinden alacağı yetki kanununa dayanarak kararname çıkarabilmektedir (m. 112, 164, 165 ve 198).

Anayasa’ya göre kamu idaresi, kamu yararını gözetmek ve vatandaşların kanunlarca korunan her türlü hak ve menfaatine saygı göstermek zorundadır. İdari makamlar ve kamu görevlileri Anayasa’ya ve kanunlara tabi olup görevlerini ifa ederken eşitlik, ölçülülük, adalet, tarafsızlık ve iyi niyet ilkelerine uygun hareket edecektir. İdare, bürokrasi ve kırtasiyeciliği engelleyecek ve halkın ilgili kesimlerinin katılımını sağlayacak şekilde teşkilatlanacaktır. Kanunlar, yerinden yönetimi ve yetki genişliğini düzenlerken idarenin bütünlüğü ve etkinliğine hanel getirmeyecek ölçüde idari vesayet yetkileri öngörebilecektir. İdari faaliyetler, ilgili birimlerce kullanılacak kaynakların akılcı kullanımını ve halkın kendilerini ilgilendiren işlemlerin tesis edilmesi sürecine katılımını temin edecek şekilde özel kanunlarla düzenlenecektir. Kamu gücü kullanan özel hukuk kişileri de idari denetime tabi kılınabilecektir (m. 266-267). Anayasa, kamu idaresi karşısında vatandaşlara bilgilendirilme, idari dosya ve kayıtlara erişim, tebligat, gerekçe, yargı denetimi ve idari başvuruların belli bir sürede cevaplandırılması zorunluluğu gibi birtakım haklar ve güvenceler de sunmaktadır (m. 268).

Üniter devlet esasını getirmekle birlikte yerinden yönetim ilkesini de benimseyen Anayasa, tüzel kişilik tanıdığı mahallî idarelerin idari ve mali özerkliğini garanti altına alan detaylı hükümler içermektedir (m. 235-243). Mahallî idare türleri; idari bölgeler (*regiões administrativas*), belediyeler (*municípios*) ve mahalleler / köyler (*freguesias*) olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte Anayasa, kanunla büyük yerleşim yerlerine ve adalara özgü mahalli idare türlerinin yaratılmasına imkân tanımaktadır (m. 236).



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



Egemenlik yetkisi kullanan ve halk adına karar veren bağımsız mahkemeler, devletin yargı organını oluşturur. Yargı teşkilatının yüksek mahkemeleri; Anayasa Mahkemesi (*Tribunal Constitucional*), Yüksek Adalet Mahkemesi (*Supremo Tribunal de Justiça*), Yüksek İdare Mahkemesi (*Supremo Tribunal Administrativo*), Hesaplar Divanı / Sayıştay (*Tribunal de Contas*) olmak üzere beş tanedir. Anayasa bunlara ilaveten; denizcilik mahkemelerinin (*tribunais marítimos*), tahkim mahkemelerinin (*tribunais arbitrais*), sulh hâkimliklerinin (*julgados de paz*), mevcut mahkemelerce teşkil edilecek uyuşmazlık çözücü mahkemelerin² (*tribunais de conflitos*) ve savaş dönemine özgü olmak üzere askeri mahkemelerin (*tribunais militares*) kurulmasına cevaz vermektedir (m. 202, 209 ve 213).



(Portekiz Anayasası'na göre yargı düzenleri³)

Anayasa, adalet yönetimi (*administrar a justiça*) görevini de bizzat mahkemelere vermiştir (m. 202). Bu doğrultuda hâkimlerin atanması, nakli, görevlendirilmesi terfileri ve idari denetimi gibi konularda, yine bizzat hâkimlerden oluşan ve ilgili yargı düzenlerinin yüksek mahkeme başkanlarının riyasetinde faaliyet gösteren yüksek kurullar yetkilendirilmiştir (m. 217). Söz konusu yüksek kurul üyelerinin bir kısmının atanmasında Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet Meclisi de söz sahibidir (m. 218). Benzer şekilde, kamu adına savcılık görevi yürüten personel de idari yönden Umumi Cumhuriyet Savcılığına (*Procuradoria-Geral da República*) ve onun bünyesinde oluşturulan Kamu Savcılığı Yüksek Kuruluna

² Türkiye'de adli yargı ve idari yargı arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını çözen Uyuşmazlık Mahkemesi, müstakil bir yüksek mahkeme olarak Anayasa'da öngörülmüştür. Portekiz'de ise bu uyuşmazlıklar, Anayasa'da verilmiş bu imkâna istinaden, üyelerinin bir kısmı Yüksek Adalet Mahkemesinden, bir kısmı ise Yüksek İdare Mahkemesinden gelen Uyuşmazlık Mahkemesi (*Tribunal dos Conflitos*) tarafından giderilmektedir. Başka bir deyişle Portekiz'de de uyuşmazlık yargısı mevcuttur ancak yüksek mahkeme düzeyinde örgütlenmemiş ve doğrudan doğruya Anayasa tarafından kurulmamıştır.

³ Tablo, çalışma ziyareti heyetine Lizbon idare ve vergi mahkemelerinde yapılan sunumdan alınmıştır.



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



(*Conselho Superior do Ministério Público*) bağlanmıştır (m. 219-220). Bütün hâkimler ve savcılar, coğrafi teminat dâhil olmak üzere, güvence altına alınmıştır (m. 216 ve 219).

Cumhuriyet Meclisi tarafından atanan Kamu Denetçisi / Ombudsman (*Provedor de Justiça*), Anayasa tarafından vatandaşlarla idare arasındaki uyumsuzlukların çözümünde yargı-dışı ve bağımsız bir alternatif olarak öngörülmüştür. Vatandaşlar, kamu makamlarının icraî veya ihmali tasarruflarıyla ilgili olarak Ombudsmana şikâyet başvurusu yapabilir. Ombudsman, karar alma yetkisi olmaksızın, bu şikâyetleri değerlendirerek yetkili kurumlara haksızlıkların giderilmesi veya önlenmesi için gerekli tavsiyelerde bulunur (m. 23).

Portekiz hukuku, Roma hukuk geleneğinin devamı olan Kıta Avrupası hukuk sistemi içerisinde değerlendirilmektedir. Ülkede 19. yüzyıl boyunca Fransız hukuku model alınmış, 20. yüzyılın başlarından itibaren ise Alman hukuku etkisini artırmıştır. Kıta Avrupası hukuk sisteminin bir özelliği olarak, Portekiz hukukunda birçok temel hukuk alanı kodifiye edilmiş durumdadır. Bu kapsamda Medeni Kanun (*Código Civil*), Ceza Kanunu (*Código Penal*) ve İş Kanunu (*Código do Trabalho*) örnek olarak verilebilir. Portekiz hukuku, sömürge geçmişi sebebiyle yakın ilişki içerisinde olduğu Angola, Brezilya, Hindistan ve Mozambik gibi ülkelerin hukuk sistemlerini de etkilemektedir⁴.

III. PORTEKİZ İDARİ YARGISI

Anayasa'nın *İdare ve Vergi Mahkemeleri* başlıklı 212. maddesi, idari yargı örgütüne ilişkin temel esasları şöyle düzenlemektedir:

Anayasa Mahkemesinin özel yetkileri saklı kalmak üzere, idare ve vergi mahkemeleri hiyerarşisi içerisinde en yüksek organ, Yüksek İdare Mahkemesidir.

Yüksek İdare Mahkemesi başkanı, Mahkeme üyelerince, kendi aralarından seçilir.

İdare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, idari ve mali hukuki ilişkilerden doğan uyumsuzlukları çözmek amacıyla, ihtilaflı davalara ve başvurulara bakmakla yetkilidir.

İdari yargı hâkimlerinin atanması, nakli, görevlendirilmesi, terfii ve disiplin işleri konusunda Anayasa, kanunla ihdas edilecek bir yüksek kurulun yetkili olduğunu öngörmektedir (m. 217). İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun (*Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais - ETAF*), söz konusu kurulu, İdare ve Vergi Mahkemeleri Yüksek Kurulu (*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*) adıyla teşkil etmiştir (m. 74). Kanun'a göre on bir üyeden oluşan İdare ve Vergi Mahkemeleri Yüksek Kurulunun başkanı, Yüksek İdare Mahkemesi Başkanıdır. Kurulun iki üyesi Cumhurbaşkanı, dört üyesi Cumhuriyet Meclisi, geri kalan dört üyesi de idari yargı hâkimleri tarafından (kendi aralarından) seçilir (m. 75).

⁴ CORDEIRO António Menezes, "O sistema lusófono de Direito", *Revista da Ordem dos Advogados*, 2010, pp. 17, (Erişim: http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idsc=112471).



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



İdari yargı, idare hukuku ve vergi hukukundan / mali hukuktan doğan davaları görmek konusunda genel olarak görevlidir⁵. İdarî veya malî nitelik arz eden bir uyuşmazlığın idari yargının görev alanı dışına çıkarılması için özel bir kanun hükmüyle başka bir yargı yerinin görevlendirilmesi gerekir. Örneğin Kamulaştırma Kanunu, kamulaştırma bedeline ilişkin uyuşmazlıkları adli yargıya bırakmaktadır. İmtiyaz usulüyle yaptırılmış otoyollardaki kazalar, sigortalar ve tıbbi sorumluluk gibi bazı tartışmalı alanlarda ortaya çıkan görev uyuşmazlıkları ise, Yüksek Adalet Mahkemesi ve Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin katılımıyla oluşan Uyuşmazlık Mahkemesi (*Tribunal dos Conflitos*) tarafından giderilmektedir.

İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un 8. maddesine göre, idari yargı düzeni aşağıdaki mahkemelerden oluşmaktadır:

- Yüksek İdare Mahkemesi (*Supremo Tribunal Administrativo*)
- Bölge idare mahkemeleri (*tribunais centrais administrativos*)
- İdare ve vergi mahkemeleri (*tribunais administrativos e tribunais tributários*)

Başkent Lizbon'da bulunan Yüksek İdare Mahkemesi, idari yargının yüksek mahkemesi ve temyiz mercii olup, ülke çapında yetkilidir. Bölge idare mahkemeleri, temel görevi istinaf incelemesi olan ikinci derece idari yargı yerleridir. Ülkede biri Lizbon (Güney), diğeri Porto (Kuzey) olmak üzere *iki* bölge idare mahkemesi bulunmaktadır (*ETAF*, m. 31)⁶. İdare ve vergi mahkemeleri ise, idari yargının ilk derece mahkemeleridir. Ülke, ilk derece yargılamaları açısından *on yedi* ayrı yargı çevresine bölünmüştür. Her bir yargı çevresinde idare ve vergi mahkemeleri kurulmuş durumdadır.

İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un 9 ve 9/A maddeleri, hem idare mahkemelerinin hem de vergi mahkemelerinin bünyesinde ihtisaslaşmış daireler / hâkimlikler kurulabileceğini öngörmektedir. Kanun'a göre uzmanlık alanları şunlar olabilir:

- Sosyal idare hâkimlikleri (*Juízo administrativo social*)
- Kamu ihale hâkimlikleri (*Juízo de contratos públicos*)
- İmar, çevre ve arazi yönetimi hâkimlikleri (*Juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território*)
- Genel idari hâkimlikler (*Juízo administrativo comum*)
- Vergi icra hâkimlikleri (*Juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais*)
- Genel vergi hâkimlikleri (*Juízo tributário comum*)

Kamu ihale hukukunda uzmanlaşmış hâkimlikler, bugün için yalnızca Lizbon ve Porto idare mahkemelerinde bulunmaktadır. Sosyal güvenlik mevzuatı ve

⁵ İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un 4. maddesi, idari yargının görevli olduğu konuları (tahdidi olmamakla beraber) bentler halinde düzenlemektedir. Türkiye'de bunların çoğu Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi içtihatlarıyla tespit edilmiş durumdadır.

⁶ Çalışma ziyareti kapsamında yapılan toplantılarda üçüncü bir bölge idare mahkemesi kurulmasına ilişkin bir kanun tasarısının hazırlandığı fakat henüz kabul edilip yürürlüğe girmediği öğrenilmiştir.



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



kamu istihdamı üzerinde ihtisaslaşmış sosyal idare hâkimlikleri; Lizbon, Porto, Almada, Aveiro, Braga, Leiria ve Sintra idare mahkemelerinde mevcuttur. Sayılan bu yerlerde aynı zamanda diğer idare hukuku uyuşmazlıklarına odaklanan genel idari hâkimlikler, amme alacaklarının tahsilinden doğan uyuşmazlıklara bakan vergi icra hâkimlikleri ve diğer mali uyuşmazlıklara yoğunlaşan genel vergi hâkimlikleri de kurulmuştur. Coimbra, Penafiel, Mirandela, Viseu, Beja, Loulé, Ponta Delgada (Azorlar) ve Funchal (Madeira) şehirlerinde bulunan idare ve vergi mahkemelerinde ise ihtisaslaşmaya gidilmemiştir⁷.



(İdari yargının ülke içindeki dağılımı⁸. STA: Yüksek İdare Mahkemesi. TCA: Bölge idare mahkemeleri)

⁷ İhtisaslaşma konusundaki bu veriler, Lizbon idare ve vergi mahkemelerinde yapılan sunumdan edinilmiştir.

⁸ Harita, çalışma ziyareti heyetine Lizbon idare ve vergi mahkemelerinde yapılan sunumdan alınmıştır.



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



Derdest davalar

**REPÚBLICA PORTUGUESA**
JUSTIÇA

5

Lizbon İdare Mahkemesi

- 1) 31-12-2014 tarihinde
 - 7293 derdest dava (görevde 15 hakim bulunuyor = hakim başına ortalama 490 dosya);
- 2) 31-12-2021 tarihinde
 - 5237 derdest dava (görevde ihtisaslaşmış 28 hakim bulunuyor)
- 3) 31-12-2022 tarihinde
 - Yeni davalar: 4154 (2386'sı acil olmak üzere genel idari hakimliklerde 3275 dava. Sosyal idari hakimliklerde 434, kamu ihale hakimliklerinde 454 dava)
 - 5035 derdest dava (Görevde 31 Ağustos'a kadar 27 hakim, 1 Eylül sonrasında 30 hakim bulunuyor)

Derdest davalar

**REPÚBLICA PORTUGUESA**
JUSTIÇA

6

Lizbon Vergi Mahkemesi

- 1) 31-12-2014 tarihinde
 - 12 378 derdest dava (görevde 13 hakim var = hakim başına ortalama 880 dosya)
- 2) 31-12-2022 tarihinde
 - 11 155 derdest dava (31 Ağustos'a kadar görevde 29 hakim, 1 Eylül'den sonra 32 hakim var)

(Lizbon idare ve vergi mahkemelerinin iş yükü istatistikleri⁹)

⁹ Bilgiler, çalışma ziyareti heyetine Lizbon idare ve vergi mahkemelerinde yapılan sunumdan alınmıştır.

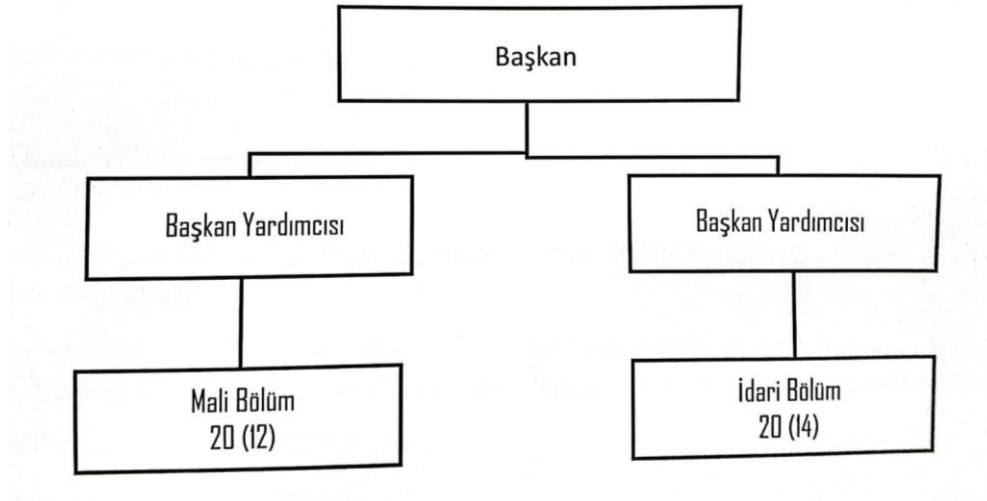


This Project is co-funded by the European Union, the Republic of Turkey and the Council of Europe.
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.



Bölge idare mahkemeleri, doğrudan Yüksek İdare Mahkemesine gidilen durumlar hariç olmak üzere, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen nihai kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını incelemekle görevli ikinci derece idari yargı yerleridir (*ETAF*, m. 37-38). Bölge idare mahkemelerinde, biri idari, diğeri mali (vergi) konulardaki başvurulara bakmak üzere iki daire mevcuttur (*ETAF*, m. 32). Dairelerde; başkan, başkan yardımcısı ve diğer üyeler (hâkimler) bulunur (*ETAF*, m. 34). Kararlar, iki hâkim ve raportörden oluşan heyetler halinde alınır (*ETAF*, m. 35). Kural olarak idari uyuşmazlıklara ilişkin tahkim mahkemeleri¹⁰ tarafından verilen kararlara karşı kanun yolu başvuruları ve ilk derece idari yargı mensuplarının (hâkim ve savcılarının) görevlerinden doğan sorumluluğa ilişkin rücu davaları da bölge idare mahkemelerinin idari dairesinde görülür (*ETAF*, m. 37). İlk derece idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının uygulanmasına ilişkin talepler ise bölge idare mahkemesinin ilgili dairesinde (idare mahkemesi kararı söz konusu ise idari dairede, vergi mahkemesi kararı söz konusu ise vergi dairesinde) incelenir (*ETAF*, m. 37-38). Bölge idare mahkemelerindeki vergi dairelerinin istinaf incelemesi dışındaki diğer görevleri ise şunlardır:

- Mali konularda Hükümet üyeleri tarafından uygulanan idari işlemler aleyhine yapılan başvuruları incelemek
- Yargı çevresi içinde yürütülen yargılamalara ilişkin ihtiyati tedbir taleplerini incelemek
- Kendisinde derdest bulunan dosyalara ilişkin delil tespiti taleplerini incelemek.



(Bölge idare mahkemelerinin yapısı¹¹)

¹⁰ Anayasa, mevcut yargı düzenleri dışında tahkim mahkemeleri kurulmasına izin vermektedir (bkz. Başlık II: “Portekiz Hukukuna Genel Bakış”).

¹¹ Tablo, çalışma ziyareti heyetine Lizbon Bölge İdare Mahkemesinde yapılan sunumdan alınmıştır.

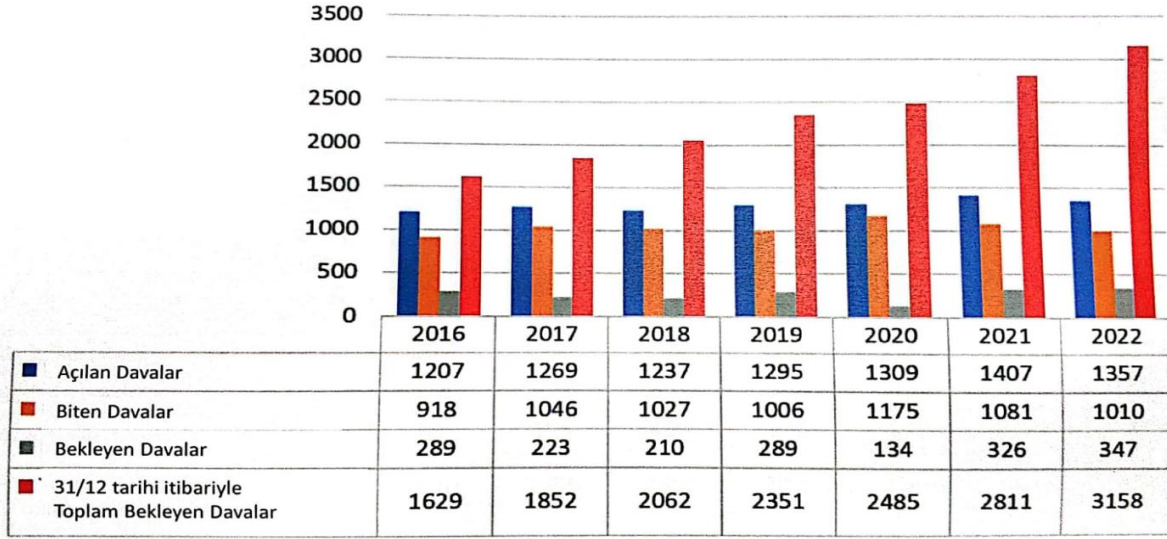


This Project is co-funded by the European Union, the Republic of Turkey and the Council of Europe.
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

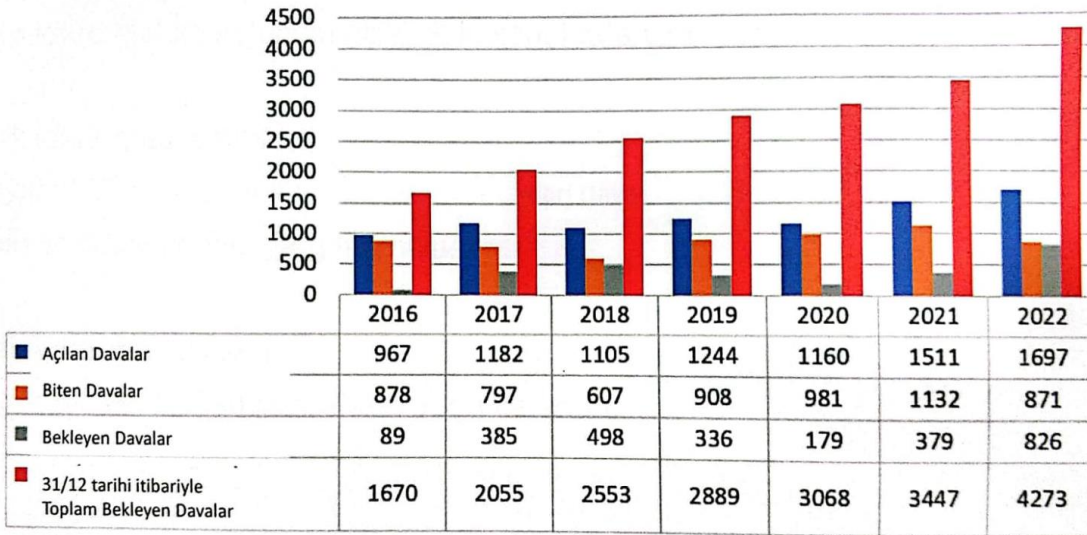


Lizbon Bölge İdare Mahkemesinde gerçekleştirilen toplantıda, mahkemenin iş yükü hakkında bazı veriler, ziyaret heyetiyle paylaşılmış olup aşağıdaki gibidir:

İdari Davalar Bölümü



Mali Davalar Bölümü



(Lizbon Bölge İdare Mahkemesinin iş yükü¹²)

¹² Tablo, çalışma ziyareti heyetine Lizbon Bölge İdare Mahkemesinde yapılan sunumdan alınmıştır.



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



İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun, bölge idare mahkemelerinde herhangi bir uzmanlaşma öngörmemiştir. Bununla birlikte Lizbon Bölge İdare Mahkemesine yapılan ziyaret esnasında, ilk derecede ihdas edilen uzmanlaşma alanlarının ikinci derecede de getirileceği, ancak buna ilişkin kanun değişikliği teklifinin henüz yasalaşmadığı bilgisi edinilmiştir.

Lizbon'da bulunan Yüksek İdare Mahkemesi, yukarıda değinildiği üzere, idari yargı düzeninin en üst organı olup ülke çapında yetkilidir. Fransa'daki *Conseil d'État*'dan ve Türkiye'deki Danıştay'dan farklı olarak, Portekiz Yüksek İdare Mahkemesinin, yürütme organına danışmanlık mahiyetinde, görüş bildirme yahut inceleme gibi görevleri yoktur¹³. Yüksek İdare Mahkemesi, yargılama görevini, daireler (*secções*) ve genel kurullar (*pleno* ve *plenário*)¹⁴ aracılığıyla yerine getirir. An itibarıyla Yüksek İdare Mahkemesinde biri idari dava dairesi, diğeri vergi dava dairesi olmak üzere toplam iki daire bulunmaktadır. Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, her iki daireye de başkanlık eder ve biri idari dava dairesinin, diğeri vergi dava dairesinin üyesi olan iki başkan yardımcısı vardır. Daireler en az üç üyeyle (hâkimle) toplanır. Bununla birlikte bazı durumlarda bütün üyeleriyle de toplanabilir. Dairelerde kararlar, iki hâkim (üye) ve bir raportörden oluşan heyetlerce alınır. Genel kurul, dairedaki hâkimlerin (üyelerin) en az üçte ikisinin katılımıyla faaliyet gösterir ve kararların alınması ilgili daire üyelerinin tamamının ve raportörün sorumluluğundadır¹⁵.

İdari dava dairesinin görevleri şunlardır (*ETAF*, m. 24):

- Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, Cumhuriyet Meclisi Başkanı gibi devletin yüksek makamlarından idari işlem ve eylemlere karşı açılacak davalara ilk derece mahkemesi olarak bakmak
- Seçim yargısına ilişkin olarak kanunlarda verilen görevleri yapmak
- Görev alanı içinde yürütülen yargılamalara ilişkin ihtiyati tedbir taleplerini incelemek
- Kendisi tarafından verilmiş kararların uygulanmasına dair başvuruları incelemek
- Yüksek İdare Mahkemesinde ve bölge idare mahkemelerinde bulunan hâkim ve savcılarının görevlerinden doğan sorumluluğa ilişkin rücu davalarını görmek
- Bölge idare mahkemesi idari dairelerinin ilk derecede baktığı davalarda verdiği kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularını incelemek
- İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun öngördüğü durumlarda, bölge idare mahkemelerinin idari daireleri ve idare mahkemelerinin verdiği kararlar

¹³ Eskiden aynı müessese tarafından ifa edilen bu görevler, yargılama fonksiyonundan tamamen yalıtılmış bir yüksek siyasi kurul olan Devlet Şurasının uhdesinde bırakılmıştır (bkz. Başlık II: "Portekiz Hukukuna Genel Bakış").

¹⁴ Her iki dairenin ayrı ayrı iki genel kurulu (*pleno*), ayrıca bütün mahkemenin de bir genel kurulu (*plenário*) vardır.

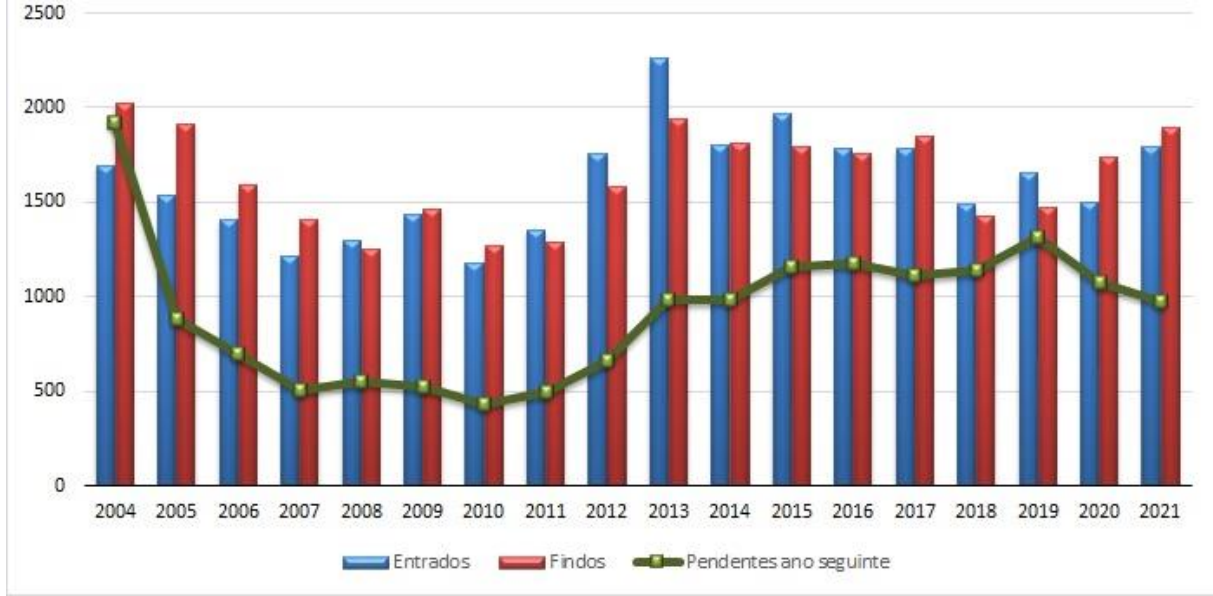
¹⁵ İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un (*ETAF*) ilgili hükümlerinin özeti niteliğindeki bu bilgiler, Yüksek İdare Mahkemesinin resmi internet sitesinden alınmıştır: "Apresentação", **Supremo Tribunal Administrativo**, (Erişim: https://www.stadministrativo.pt/tribunal/apresentacao_pt/).



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



aleyhine yapılan temyiz başvurularını (maddi vakıaları sabit kabul ederek, yalnızca hukuka uygunluk açısından) incelemek.



(Yüksek İdare Mahkemesinin iş yükü istatistikleri – mavi sütun yeni gelen, kırmızı sütun bitirilen, yeşil çizgi sonraki yıla kalan dosya sayısını göstermektedir¹⁶)

Vergi dava dairesinin görevleri şunlardır (ETAF, m. 26):

- Bölge idare mahkemesi vergi dairelerinin ilk derecede baktığı davalarda verdiği kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularını incelemek
- İlk derece vergi mahkemelerinin verdiği kararlar aleyhine, yalnızca davanın esası (uygulanacak hukuk) açısından yapılan temyiz başvurularını incelemek
- Bakanlar Kurulunun mali konulardaki işlem ve kararlarına karşı açılan davaları (ilk derecede) görmek
- Görev alanı içinde yürütülen yargılamalara ilişkin ihtiyati tedbir taleplerini incelemek
- Kendisi tarafından verilmiş kararların uygulanmasına dair başvuruları incelemek
- Kendisinde derdest bulunan dosyalara ilişkin delil tespiti taleplerini incelemek.

İdari dava dairesi genel kurulu ve vergi dava dairesi genel kurulu, dairelerin ilk derece mahkemesi sıfatıyla gördükleri davalarda kanun yolu incelemesi yapar. Genel kurullar ayrıca, ilgili dairenin içtihatlarının birleştirilmesini (*uniformização de jurisprudência*) gerektiren konularda karar verir. Genel kurulların diğer görevi, İdari

¹⁶ "Movimento Processual", **Supremo Tribunal Administrativo**, (Erişim: <https://www.stadministrativo.pt/estatistica/>).



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



Yargılama Usulü Kanunu'nun öngördüğü durumlarda, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen ve güçlük doğurucu yeni bir hukuki mesele içermesi sebebiyle diğer davalarda emsal olarak gösterilebilecek nihai kararlar aleyhine yapılacak kanun yolu başvurularına bakmaktır.

Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulu, Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, Yüksek İdare Mahkemesi Başkan Yardımcıları ve iki dairenin en kıdemli beş üyesinden oluşur. İlk görevi, idari dava dairesi ve vergi dava dairesi kararları arasında aykırılık ve uyuşmazlık bulunması halinde içtihatların birleştirilmesi yönünde karar vermektir. Gerek idari dava dairesi genel kurulu, gerek vergi dava dairesi genel kurulu, gerekse Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulu, yalnızca içtihat mahkemesi olarak görev yapmaktadır (başka bir deyişle genel kurullar yalnızca hukuki sorunları ele alır, maddi vakıa incelemesi yapmaz). Zira 2004 yılında gerçekleştirilen idari yargı reformuyla Yüksek İdare Mahkemesi, içtihat mahkemesi haline getirilmiştir¹⁷.

İdari hâkimler, tıpkı adli hâkimler gibi hâkimlik teminatından yararlanmaktadır. İdari hâkimlik yapabilmek için hukuk fakültesi mezunu olmak veya hukuk alanında yüksek lisans yapmış olmak gerekir. Giriş sınavını kazananlar, Adli Etütler Merkezine (*Centro de Estudos Judiciários*) aday hâkim olarak eğitim almak üzere kabul edilir. Burada verilen bir yıl teorik, bir yıl pratik (staj) eğitiminden sonra akademik ve mesleki açıdan yeterli bulunanlar bir yıl da hâkim yardımcısı sıfatıyla ek mahkeme stajı yapmak suretiyle göreve başlarlar¹⁸.

Görevi Cumhuriyet Meclisi ve Hükümet tarafından belirlenen adalet politikasını gözetmek ve Hükümetin yargı kuruluşlarıyla ilişkisini sağlamaktan ibaret olan Portekiz Adalet Bakanlığının (*Ministério da Justiça*), yukarıda değinilen İdare ve Vergi Mahkemeleri Yüksek Kurulunda herhangi bir üyesi veya bu kurulun aldığı kararlara ilişkin herhangi bir müdahale imkânı bulunmamaktadır. Başka birçok ülkeden farklı olarak Adalet Bakanlığının savcılar üzerinde de hiçbir hiyerarşik yetkisi yoktur¹⁹.

Portekiz'de idari yargılama usulü, özellikle 2002 yılında gerçekleştirilen reform neticesinde Fransa ve Almanya gibi daha büyük Avrupa ülkelerinin standartlarına yaklaştırılmış durumdadır²⁰. Yürürlükte bulunan İdari Yargılama Usulü Kanunu (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos – CPTA*), Yüksek İdare Mahkemesi, bölge idare mahkemeleri ve idare / vergi mahkemelerinde izlenecek muhakeme prosedürünü oldukça detaylı biçimde (192 madde halinde)

¹⁷ İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un (*ETAF*) ilgili hükümlerinin özeti niteliğindeki bu bilgiler, Yüksek İdare Mahkemesinin resmi internet sitesinden alınmıştır: "Apresentação", **Supremo Tribunal Administrativo**, (Erişim: https://www.stadministrativo.pt/tribunal/apresentacao_pt/).

¹⁸ Bu bilgiler, çalışma ziyareti heyetine Lizbon idare ve vergi mahkemelerinde yapılan sunumdan alınmıştır.

¹⁹ Bu bilgiler, Portekiz Adalet Bakanlığının resmi internet sitesinden alınmıştır. (Erişim: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23>).

²⁰ CLARO João Martins, "Administrative Procedure: The Portuguese Case", **Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA)**, (Erişim: <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35937379.pdf>) s. 2.



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



düzenlemektedir. Kanun idari mahkemelere, idareye yönelik emir ve talimat (yargısal emir – *injonction*) verme, yani tam yargı (*full jurisdiction*) yetkisi tanımak suretiyle bu mahkemeleri hukuk ve ceza mahkemelerine denk bir hale getirmiştir²¹.

İdari Yargılama Usulü Kanunu, idari yargı yerlerinin hızlı ve etkin karar almalarını sağlayan acil usuller (*processos urgentes*) de öngörmüştür. Kanun’a göre acil usule tabi olan bazı uyuşmazlıklar şunlardır (CPTA, m. 36):

- Seçim uyuşmazlıkları
- Kitlesel / seri davalar
- Sözleşme öncesi (ihale süreci) uyuşmazlıklar
- Bilgi edinme, belgelere erişim ve sertifika / ruhsat talepleri
- Temel ve anayasal hakların korunması talepleri
- İhtiyati tedbir talepleri

IV. TÜRK İDARİ YARGISI İÇİN TESPİTLER VE ÖNERİLER

Portekiz idari yargısının, Danıştay tipi örgütlenmeyi tamamen terk ederek mahkeme tipi örgütlenmeye geçmiş olduğu görülmektedir. Türkiye ise Danıştay tipi örgütlenmenin görünürdeki bazı unsurlarını barındırmasına rağmen, mahkeme tipi örgütlenmeyi benimseyen ülkelerden de birçok müessese / kural almış durumdadır. Etkin işleyebilmesi için birbirinden farklı mekanizmaların varlığını gerektiren bu iki ayrı örgütlenme tipinden birinin tam anlamıyla tercih edilmesi ve idari yargı düzeninin tercih edilen örgütlenme tipine uygun bir şekilde yeniden yapılandırılması, uygulamada karşılaşılan birçok anomalinin kendiliğinden giderilmesi sonucunu doğurabilir. Örneğin Danıştay tipi örgütlenmenin bir yansıması olarak, idari yargıda hukuk fakültesi mezunu olmayan hâkimler yer almakta ve Danıştay üyelerinin atanmasında yürütmeye daha geniş bir yetki tanınmaktadır. Adli yargıdan / Yargıtay’dan farklılık arz eden bütün bu uygulamalar, ancak aynı örgütlenme tipinin başka bir unsuruyla, yani Danıştayın idari görevleriyle tamamlanmakta ve anlam ifade etmektedir. Sistemin kendi içinde tutarlılık arz etmesi için ya Danıştayın hükumete danışmanlık fonksiyonu tekrar canlandırılmalı yahut bu fonksiyon tamamen ortadan kaldırılarak Yargıtay benzeri bir örgütlenmeye geçilmelidir.

Portekiz Anayasası’nın, yukarıda değinilen ve vatandaşlara idare karşısında birtakım güvenceler getiren 266 ila 268. maddeleri, idari usulün kodifikasyonu bakımından sağlam bir dayanak oluşturmuş ve 1991 yılında oldukça kapsamlı bir İdari Usul Kanunu’nun (*Código do Procedimento Administrativo – CPA*) çıkarılmasını beraberinde getirmiştir. İdare hukukunun birçok temel kavramını tanıma kavuşturan bu Kanun; dinlenilme / katılma hakkı ve gerekçe mecburiyeti gibi birçok idari usul ilkesini hayata geçirmektedir. Kanun’a ilaveten, Bakanlar Kurulu

²¹ “Administrative Justice in Europe: Report for Portugal”, Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, (Erişim: https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/portugal/portugal_en.pdf), s. 1, 8 ve 9.



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



kararıyla idarelere yol göstermek üzere bir de *İyi İdari Uygulamalar Rehberi* (*Guia de boas práticas administrativas*) yayımlanmıştır. Bu düzenlemeler, Türkiye’de çıkarılması gerektiği hemen bütün ilgililerce dile getirilen müstakbel idari usul kanununun hazırlanmasında örneklik değerine sahip olup daha detaylı incelemelere tabi tutulmalıdır.

Türkiye’de hâkim ve savcıların atanması, nakli, görevlendirilmesi, terfii ve disiplin işleri gibi hususlar, anayasal bir kurul olan ve yüksek mahkemelerle doğrudan irtibatı bulunmayan Hâkimler ve Savcılar Kurulunun yetkisi dâhilindedir. Portekiz’de ise her yargı düzeninin ve savcılarının ayrı yüksek kurulları bulunmakta ve bu kurullara ilgili yüksek mahkeme başkanları başkanlık etmektedir. Gelecekte gündeme gelebilecek bir anayasa değişikliğinde Portekiz modeli de dikkate alınmalı ve getirebileceği muhtemel fayda ve riskler değerlendirilmelidir. Söz gelimi hâkimlerin mesleki denetiminde, görev yaptıkları yargı kolundaki yüksek mahkemelerin daha fazla söz sahibi olmasının, içtihat birliğinin sağlanması ve korunmasına katkı sunacağı düşünülebilir. Benzer şekilde, adli yargı ve idari yargı için mesleki denetimden sorumlu ayrı kurullar ihdas edilmesinin, ilgili yargı düzenlerine özgü problemlerin çözümünde daha etkili olma ihtimali göz önüne alınabilir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu; gerek eskiliği, gerek kısalığı, gerekse iç / terminolojik bütünlüğünü kaybetmiş olması sebebiyle köklü bir revizyona tabi tutulmalıdır. İdari yargılama usulünü hukuk ve ceza muhakemesine denk bir şekilde ve detaylı olarak düzenleyen Portekiz İdari Yargılama Usulü Kanunu (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos – CPTA*), yapılacak muhtemel bir reformda mutlaka göz önüne alınmalıdır. Özellikle idari yargı yetkisinin güçlendirilmesi (yargısal emir), acil davalar ve alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri gibi konularda ilgili Kanun, dikkate değer hükümler içermektedir. Örneğin Kanun’un *Etkili Yargısal Koruma* başlıklı 2. maddesi, idari yargı yerlerine aşağıdaki yetkileri vermektedir (bu yetkiler, aynı zamanda idari dava türlerini teşkil etmektedir):

- İdari işlemleri yokluk yaptırımına tabi tutma
- İdareyi belli bir işlemi yapmaya veya yapmamaya mahkûm etme
- Düzenleyici işlemlerin hukuka aykırılığını tespit ve ilan etme
- Eksik düzenleme halinde idareyi düzenleme yapmaya mahkûm etme
- İdari işlemlerden doğan sübjektif hukuki durumları tanıma / tespit etme
- Davacıların belli nitelikleri yahut şartları taşıdığını tespit etme
- İdareyi belli bir eylemi yapmaya veya yapmamaya mahkûm etme
- *De facto* (fiili) durumlar dâhil olmak üzere, idareye, zedelediği bir hak veya menfaatin yeniden tesis edilmesi için gereken davranışları yapmasını veya yapmamasını emretme
- Hukuki yükümlülükleri çerçevesinde idareyi belli bir miktar parayı ödemeye, belli bir şeyi teslim etmeye veya belli bir edimi gerçekleştirmeye mahkûm etme



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



- İdari sözleşmelerin yorumuna, geçerliliğine veya ifasına ilişkin hususları değerlendirme
- Mükerrer ödemeler dâhil olmak üzere, idareyi sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan borçları ödemeye mahkûm etme
- Belli bir bilgiyi vermesi, belgelere erişim sağlaması veya belli bir sertifikayı / ruhsatı vermesi için idareye emir verme
- Temel hakları, hürriyetleri veya teminatları korumak için idareye emir verme
- Verdiği kararların uygulanması için idareye gerekli emirleri verme

Portekiz idari yargısı, ilk derece mahkemelerinde ciddi bir uzmanlaşma oranını yakalamış durumdadır. İstinaf düzeyinde uzmanlaşmaya dair kanun tasarısı da yakın zamanda yürürlüğe girecektir. Türkiye’de de idari yargı yerlerinin ihtisaslaşması yönünde bir eğilim söz konusudur. Yapılacak düzenlemelerde, Portekiz’in uzmanlaşma tecrübesinden de istifade edilmesi düşünülmelidir. Bu kapsamda, uzmanlaşma alanlarının (ihtisas mahkemesi türlerinin) hangi kriterlere göre tespit edildiği ve bu mahkemelerinde görev yapacak hâkimlerin nasıl bir hizmet içi eğitime tabi tutulduğu dikkate alınmalıdır. Örneğin her iki ülkede de iş yükünün önemli bir kısmını teşkil eden ve karmaşık mevzuatı sebebiyle özel deneyim gerektiren kamu ihalelerinden doğan uyuşmazlıklar için Türkiye’de de bir uzmanlaşmaya gidilmesi faydalı olacaktır.

Türk idari yargılama hukukunda idari yargının görev alanı, Uyuşmazlık Mahkemesinin kuruluşundan bu yana ciddi belirsizlikler içeren bir konudur. Mevzu hukukta idari yargının görev alanını koruyan hükümlerin var olup olmadığı, eğer varsa bu kuralların nasıl anlaşılacağı doktrinde sıklıkla tartışılmaktadır. Fransa’da Uyuşmazlık Mahkemesi, somut olaya özgü olmaktan ziyade ilke düzeyinde verdiği kararlar ve içtihatlarla vatandaşların adil yargılanma hakkını ihlal etme potansiyeline sahip olan bu belirsizliğe mani olmaktadır. Portekiz’de İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun’un 4. maddesi, idari yargının görevli olduğu konuları (tahdidi olmamakla beraber) bentler halinde düzenlemektedir. Mevcut belirsizliğin ve içtihat değişikliklerinin –bir ölçüde- giderilmesi için Türkiye’nin de benzer bir çözüme yönelmesi değerlendirilebilir.



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



EK: ÇALIŞMA ZİYARETİ PROGRAMI VE KATILIMCI LİSTESİ

ÇALIŞMA ZİYARETİ PROGRAMI

Lizbon-Portekiz Çalışma Ziyareti

25-29 Nisan 2023, Lizbon



PORTEKİZ ÇALIŞMA ZİYARETİ

PROGRAMI

Lizbon, Portekiz'e Varış

25 Nisan 2023

Türk Delegasyonu Uçuş Bilgileri

Ankara - İstanbul - Lizbon

GİDİŞ

Ankara Esenboğa **KALKIŞ: 03.10 - İstanbul İNİŞ : 04.25 (TK2191)**

İstanbul **KALKIŞ: 07.10 - Lizbon İNİŞ : 10.05 (TK1755)**

İletişim: Avrupa Konseyi

Transfer: Otobüs
Plaka:

Otel : VIP Grand Lisboa Hotel & Spa

Adres : Avenida 5 de Outubro, 197, 1050-054

Telefon : +351 210 435 000

E-posta : hotelviplisboa@viphotels.com



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



Çarşamba, 26 Nisan 2023, Lizbon

11.00 – 12.30	<i>Otelden ayrılış</i> Güney Merkez İdare Mahkemesi ile Toplantı İstinaf Mahkemesi Adres: Av. ^a 5 de Outubro, n.º 202, 1050-065 Lizbon Telefon: (351) 217 922 300 Email: lisboa.tca@tribunais.org.pt
13.00-14.30	Öğle Yemeği
15.00 -17.00	Lizbon Bölge İdare Mahkemesi ile Toplantı İlk Derece Mahkemesi Adres: Av D. João II, Bloco G, piso 6-8, nº 1.08.01, 1990-097 Lizbon Telefon: (351) 218 367 100 Email: lisboa.tacl@tribunais.org.pt <i>Otele dönüş ve serbest zaman</i>

Perşembe, 27 Nisan 2023, Lizbon

14.30 – 16.30	<i>Otelden ayrılış</i> - Portekiz Yüksek İdare Mahkemesi Temyiz Mahkemesi - İdare ve Vergi Mahkemeleri Üst Kurulu ile toplantı Adres: Rua de São Pedro de Alcântara, 75 1269-137 Lizbon Telefon: + 351 213 216 200 <i>Otele dönüş ve serbest zaman</i>
----------------------	--

Cuma, 28 Nisan 2023, Lizbon

10:00 – 12:00	<i>Otelden ayrılış</i> Portekiz Adalet Bakanlığı ile toplantı Adres: Praça do Comércio, 1149-019 Lizbon, Portekiz
----------------------	---



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



Cumartesi, 29 Nisan 2023

Otelden ayrılış ve havaalanına gidiş
Lizbon-Ist-Ankara

DÖNÜş

Lizbon **KALKIş: 11.20** - İstanbul **İNİş: 18.00** (TK1756)
İstanbul **KALKIş: 21.00** - Ankara **İNİş: 22.10** (TK2182)

PORTEKİZ ÇALIşMA ZİYARETİ KATILIMCI LİSTESİ

	Ad - Soyad	Unvan
1	Mustafa GÖKÇEK	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Üyesi
2	Ömer CİVRİ	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Üyesi
3	Mehmet Ali CERAN	Danıştay 6. Daire Üyesi
4	Ömer Faruk YILDIRIM	Hâkimler ve Savcılar Kurulu 1.Daire Üyesi
5	Seyfi HAN	Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Sekreteri
6	Turan KULOĞLU	Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürü
7	Hakan ÖZTATAR	Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürü
8	Bülent KÜFÜDÜR	Ankara Bölge İdare Mahkemesi Başkanı
9	Metin ENGİN	Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı
10	Erkan AKDÜNE	Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Tetkik Hâkimi
11	Ahmet Emre DİLEKCAN	Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Tetkik Hâkimi
12	Halim Alperen ÇITAK	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Akademisyen