

DANIŞTAY KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISININ DEĞERLENDİRİLMESİ:¹

Av.Dilek YUMRUTAŞ²

Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı 3 Aralık 2013 tarihinde TBMM Genel kuruluna görüşülmek üzere gönderilmiştir. Kanun teklifi alt komisyonda yapılan değerlendirme ve tartışmalar sonrası bir kısım milletvekillerinin muhalefet şerhleriyle kabul edilmesinin ardından kamuoyunda uyandırdığı tepki ve tartışmalar üzerine bir kısım maddelerin ilk halinin değiştirilerek kabul edilmesi sonucunda tasarı son şeklini almıştır. Makalemizin konusu, TBMM gündeminde bulunan sözkonusu kanun tasarısının Anayasa ve İHAS hüküm ve ilkeleriyle mevcut yasa ve uygulamalar düzleminde genel olarak değerlendirilmesidir.

1.KANUN TASARISI ÖZETİ

Öncelikle, mevcut yasada, uygulamaya yönelik farklı ve yeni düzenlemeler içeren Tasarıda özetle; Danıştay'da yeni bir idari dava dairesi kurulması, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun sürekli hale getirilmesi, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler ile uygulama işlemlerine karşı aynı dilekçeyle dava açılmaması, idari yargılama usulündeki dava sürelerinin kısaltılması, idari yargılama usulüne "grup dava" ve "ivedi yargılama usulü" adıyla yeni kurumların ilave edilmesi, halen Danıştay tarafından temyizden incelemesi yapılan bazı konuların bölge idare mahkemesi tarafından itiraz yolu ile incelenecek konular arasına alınması, temyiz incelemesinde sadece maddi hatalarda değil aynı zamanda yeniden yargılama yapılmasını gerektirmeyen eksiklik ya da yanlışlıklarda da düzelterek onama karar verilmesi, kararın düzeltilmesi yolunun konu yönünden sınırlandırılması ve bu başvurulara ilişkin incelemenin hızlandırılması için yürütmenin durdurulmasına ve duruşma yapılmasına karar verilememesi, Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış gün olan dava açma süresinin otuz güne indirilmesi, Cumhuriyet savcılarının 1/1/2014 tarihine kadar asliye ceza mahkemelerindeki duruşmalara katılmayacağına dair uygulamanın 1/1/2019 tarihine kadar uzatılması öngörülmektedir.

Ayrıca Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısına göre, Danıştay'da 15 olan dava dairesi sayısı 16'ya çıkarılarak Danıştay'ın, 15'i

¹ Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/865) -TBMM Resmi İnternet sayfası- www.tbmm.gov.tr -

² İstanbul Barosu İdare ve Vergi Hukuku Komisyonu Başkan Yardımcısı

dava, biri idari daire olmak üzere 16 daireden oluşması ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu sürekli hale getirilmesi öngörülmektedir.

Tasarının ilk halinde, Danıştay'da incelenen dosyalarda, kararın düzeltilmesi istemlerinde yürütmenin durdurulmasına ve duruşma yapılmasına karar verilemeyeceği, Danıştay ve bölge idare mahkemesinde, kamu görevinin sona ermesi sonucunu doğuran işlemler hariç olmak üzere kamu görevlileri mevzuatının uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklara ilişkin, temyiz ya da itiraz üzerine verdikleri kararlar hakkında, kararın düzeltilmesi yoluna gidilemeyeceği düzenleme altına alınmıştır.

Yargı sürecine hız kazandırmak amacıyla "ivedi yargılama usulü" adıyla yeni bir yargılama usulü oluşturularak; İhaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemler, acele kamulaştırma işlemleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları, Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri, Çevre Kanunu uyarınca tesis edilen çevresel etki değerlendirme işlemleri, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Bakanlar Kurulu kararları ile ilgili davalarda ivedi yargılama usulü uygulanacağı öngörülmektedir. Söz konusu yargılama usulünde, 7 gün içinde ilk inceleme yapılması ve dava dilekçesi ile ekleri tebliğe çıkarılmasını müteakip Savunma süresi dava dilekçesinin tebliğinden itibaren 15 gün olarak belirlenmekte ve bu süre uzatılmayacağı öngörülmektedir. Ayrıca ivedi yargılama usulünde, yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemeyeceği öngörülmüştür.

İvedi yargılama usulü kapsamına giren davalar öncelikle görüleceği ve dosyanın tekemmülünden itibaren bir ay içinde karara bağlanacağı; ara kararı, keşif, bilirkişi incelemesi ya da duruşma yapılması gibi işlemlerin ivedilikle sonuçlandırılacağı düzenleme altına alınmıştır. Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde temyiz yoluna başvurulabileceği, temyiz dilekçeleri üç gün içinde incelenerek tebliğe çıkarılması ve temyiz dilekçelerine cevap verme süresi 7 gün olarak öngörülmüştür.

Tasarıda, Danıştay'ın incelediği kararı bozmasına ilişkin hükümde de değişiklik öngörülerek, temyiz incelemesi sonunda, karardaki maddi hataların ya da yeniden yargılama yapılmasına ihtiyaç duyulmayan eksiklik ya da yanlışlıkların düzeltilmesi mümkünse, kararın düzeltilerek onanmasına karar verilebileceği düzenleme altına alınmıştır.

Bir diğer husus Tasarıda, söz konusu kanuna eklenen yeni bir maddeyle aynı maddi ve hukuki nedene bağlı ve birbirine emsal teşkil edebilecek nitelikte olan davalar, mahkemece grup dava olarak kabul edilebileceği ve Mahkemece, grup davalardan biri öncelikle karara bağlanacağı öngörülmektedir. Mahkemenin davanın grup dava olduğuna ilişkin kararı ile uyuşmazlığın esası hakkında verdiği karar, temyiz ya da itiraz talebi üzerine

dosya ile birlikte Danıştay'ın ilgili dava daireleri kuruluna gönderilerek, aynı kapsamdaki diğer davaların karara bağlanması için Danıştay'ın vereceği kararın bekletici mesele yapılması öngörülmüştür. Danıştay'ın ilgili dava daireleri kurulunun bu nitelikteki davanın grup dava olup olmadığını inceleyerek grup dava olmadığına karar verilen dosyanın, ilgili temyiz ya da itiraz merciine, kararın bir örneğinin de mahkemeye gönderilmesi benimsenmiştir. Davanın, grup dava olduğunun kabulü halinde ise işin esası hakkında 3 ay içinde kesin olarak karar verileceği düzenleme altına alınmıştır.

TBMM Adalet Alt Komisyonu, bazı değişikliklerle kabul ettiği Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'na ilişkin raporunu teklifteki tartışmalı maddelerden bir kısmını değiştirerek ve metinden tamamen çıkararak tamamlamıştır. Buna göre;

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu üyelerinin görev süresi 6 yıldan 4 yıla düşürülürken, görevlendirmeyi Başkanlık Kurulu'nun yapması ve görev süresi dolan üyenin yeniden seçilmesine imkân tanınması benimsenerek Vergi Dava Daireleri Kurulu ile İdari Dava Daireleri Kurulu üyelerinin görev süreleri ve görevlendirilme şekilleri eşitlenmesi yoluna gidilmiştir.

Bir diğer husus, Tasarının ilk halinde yer alan "Ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerle uygulama işlemlerine karşı aynı dilekçeyle dava açılmaz" hükmü, metninden çıkarılmıştır.

İdari yargıda ivedi yargılama usulü getiren tasarının ilk halindeki, açılan bir davada 15 gün içinde yapılacak savunmanın uzatılmayacağına ilişkin düzenleme, savunmanın bir defalığına 15 gün uzatılmasına imkân verecek şekilde değiştirilmiştir. Verilen nihai kararlara karşı temyiz yoluna başvurma süresi de, Tasarının ilk halinden farklı olarak bir haftadan iki haftaya uzatılmıştır.

Danıştay Kanunu'nda değişiklik yapan Tasarının ilk halinde yer alan ve kamuoyunda tartışmalara neden olan, Danıştay Dava Daireleri ve İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarının temyiz kararlarına karşı karar düzeltme isteminde yürütmenin durdurulmasına ve duruşma yapılmasına karar verilemeyeceğini öngören düzenleme de tasarıdan çıkarılmıştır.

Kanun Tasarısıyla; Danıştay'a alınması öngörülen tetkik hâkimi sayısında da artış yapılarak; daha önce 100 tetkik hâkimi alınması öngörülürken, bu sayı 150'ye çıkarılmış ve böylece Danıştay'a ihdas edilen kadro sayısı 1 daire başkanı ve 31 üyeye birlikte 182'ye yükseltilmesi öngörülmüştür.

2.KANUN TASARISININ GEREKÇE ve ELEŞTİRİLERLE BİRLİKTE DEĞERLENDİRİLMESİ

Adalet Bakanlığı'nca hazırlanan ve Başkanlığınıza arzı Bakanlar Kurulu'nca 2/12/2013 tarihinde kararlaştırılan ve TBBM Başkanlığı'na sunulan "Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" nın genel gerekçesinde; davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının Anayasal görevlerinden olduğu, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmenin 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında da herkesin, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul süre içinde görülmesini isteme hakkına sahip olduğu vurgulanmıştır.

Sözkonusu gerekçede de belirtildiği üzere, İdari yargının iş yükünün aşırı şekilde ağırlaşması nedeniyle yargılama sürecinin yavaş işlemesi ve uzun sürmesi, Anayasamızın ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin kabul ettiği devletin makul sürede yargılama yükümlülüğünün gereğinin yerine getirilmesini önemli derecede engellemektedir. Adil yargılanma hakkının korunması ve bu kapsamda makul süre içinde yargılamanın sonuçlandırılabilmesi için, Danıştaya gelen dosya sayısının azaltılması gerekmektedir. Sürekli yaygınlaşan ve hâkim sayısı artırılan ilk derece mahkemelerinde karara bağlanan davaların önemli bir kısmının temyizen Danıştaya gelmesi, Avrupa örneklerinde artık vazgeçilen bir uygulamadır. Bu nedenle, halen Danıştay tarafından bakılmakta olan bazı davaların, kanun yolu incelemesinin bölge idare mahkemelerine bırakılması uygun olacaktır.

Öte yandan Danıştay Kanununun geçici 24 üncü maddesiyle üç yıl için sabit hale getirilen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun çalışmaları sonrasında alınan mesafe dikkate alınarak bu Kurul sürekli hale getirilmektedir. Ayrıca makul sürede yargılamaya katkı sağlanması amacıyla Danıştayda bir idari dava dairesi daha kurulmaktadır.

Tasarı gerekçesinde, bunun yanısıra, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda yapılan değişikliklerle, dava açma süreleri kısaltılmakta, idari yargılamada grup dava ve ivedi yargılama usulü adıyla yargılamayı hızlandıracak yeni usuller getirilmekte ve böylece makul sürede yargılama yapılması amacına katkı sağlanmasının hedeflendiği belirtilmektedir.

Adalet Komisyonu Başkanlığı'na sunulan Alt Komisyon raporunda da Kanun Tasarısının ilk kabul edilen şekline bir kısım eleştiriler getirilmiştir. Tasarı hakkında aşağıda belirtilen görüşler ileri sürülmüştür:

Tasarı ile idari yargılama usulüne getirilmesi görülen yeni usullerle esasen idari yargının ve özellikle de Danıştay'ın iş yükünün azalması amaçlanmaktadır. Bir taraftan Danıştay'ın iş yükünün azaltılmasından bahsedilirken diğer taraftan Danıştay'da yeni bir dava dairesinin kurulması, Tasarının kendi içerisinde barındırdığı bir tezattır. Zira birçok uyuşmazlık bakımından bölge idare mahkemeleri görevlendirilerek Danıştay'ın iş yükü azaltılırken, Danıştay'da yeni bir dava dairesinin kurulması izahtan varestedir. Yargının hızlandırılması ve dosyaların eritilmesi amacıyla birçok yasal düzenleme yapılırken, gözden kaçırılmaması gereken en önemli nokta hızlı yargılamanın her zaman hızlı adaleti de beraberinde getirmeyeceği gerçeğidir. Dolayısıyla her iki unsuru bir arada gerçekleştirmeye matuf yöntemlerin geliştirilmesi gerekir.

İdari Dava Daireleri Kurulu ile Vergi Dava Daireleri Kurullarının oluşumunda farklı usullerin benimsenmesinin herhangi bir izah edilebilir gerekçesi yoktur. Her iki Kurul için de aynı usulün –ki hâkimlerin bağımsızlığı ilkesi gereği seçim usulünün- benimsenmesi daha uygun olacaktır.

İvedi yargılama usulü ile dava açma süresi başta olmak üzere diğer yargılama sürelerin kısaltılması hak arama hürriyetine aykırıdır. Zira dava açma süresinin kısaltılması, tek başına yargılamayı hızlandıracak bir unsur değildir. İdare hukukunun ve düzenleyici işlemlerinin bünyesinde barındırdığı karmaşıklık karşısında bu kadar kısa sürelerde gerekli incelemelerin yapılması ve bunlara istinaden dava açılması uygulamada mümkün olmayacak, gerekli hazırlıklar yapılamadan davalar açıldığında da ilgililer bakımından hak kayıplarının doğmasına neden olunacaktır. Ayrıca ivedi yargılama usulüne tabi kılınan uyuşmazlıklar tespit edilirken hangi kriterlerin göz önünde bulundurulduğu izah edilmelidir.

Grup davalarda benzer nitelikteki bir uyuşmazlık karara bağlanacak ve diğer uyuşmazlıklar bakımından da aynı sonuca ulaşılabilecektir. Ancak söz konusu uyuşmazlığın grup dava konusu olamayacağına karar verildiği takdirde, bekletilen diğer uyuşmazlıklar bakımından oluşacak hak kayıplarının nasıl giderileceği Tasarıda cevapsız kalmaktadır.

Ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerle uygulama işlemlerine karşı aynı dilekçeyle dava açılmayacağına dair hüküm, çeşitli hak kayıplarının oluşmasına neden olacaktır. Şöyle ki, bu yöntem benimsendiği takdirde uygulama işlemine ilişkin dava – istisnalar saklı kalmak kaydıyla- ilk derece mahkemesinde ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere ilişkin dava da Danıştay'da açılacaktır. Bu nedenle birbirleriyle bağlantılı davalar farklı yargı mercilerinde açılacaktır. Bunlar arasında bağlantı olduğuna karar verildiği takdirde de davaların üst derece mahkemesinde bakılmak üzere birleştirilmesi

gerekecektir (İYUK m. 38). Dolayısıyla hem usul ekonomisine hem de adil yargılanma hakkına aykırı sonuçların doğmasına neden olacaktır.

Aksi görüşte olanlar ise Tasarı hakkında aşağıda belirtilen görüşleri dile getirmişlerdir: Danıştay'da yeni dava dairesi kurularak dairelere düşen dosya sayısının azaltılması ve böylece her bir dosya için harcanan mesainin fazlalaştırılarak karar verilmesi sağlanmış olacaktır. Gerek İdari Dava Daireleri Kurulunun gerekse Vergi Dava Daireleri Kurulunun sürekli hale getirilmesi hem içtihat farklılığının giderilmesi hem de yargılamanın hızlandırılması bakımından bir ihtiyacın sonucudur.

Grup dava şeklinde idari yargılama usulüne kazandırılması amaçlanan usul, daha çok davacısı çok olan davalar için öngörülen bir usuldür. Şöyle ki, bu usulle benzer nitelikli uyuşmazlıklar için örnek bir uyuşmazlık çözüme kavuşturulmakta ve böylece benzer nitelikteki diğer uyuşmazlıkların her biri için yargılamanın bütün safhalarının tekrarlanmasının önüne geçilmektedir. Böylece uyuşmazlıkların mümkün olan en kısa sürede ve en az masrafla çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Bu usul esasen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bünyesinde de "pilot dava" kavramı adı altında uygulanmakta ve benzer nitelikteki uyuşmazlıklar için hem kısa sürede sonuca ulaşılmakta hem de yargı kararları bakımından istikrar sağlanmaktadır.

İvedi yargılama usulü esasen yeni bir yargılama usulü olmayıp, İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenen yazılı yargılama usulündeki sürelerin sadece tahdidi olarak belirlenen bazı uyuşmazlıklar bakımından kısaltılmasını amaçlamaktadır. Böylece yargılamaların daha hızlı ve en az masrafla sonuçlandırılması ve niteliği itibarıyla yargılama sonunda uygulanabilirlik kabiliyetini haiz kararlar tesis edilebilmesini amaçlanmaktadır. İvedi yargılama usulü öngörülen uyuşmazlıklar göz önünde bulundurulduğunda gerek bu uyuşmazlıklar nedeniyle ortaya telafisi güç ve imkânsız zararların çıkmasının gerekse yargılamaların uzun sürmesi nedeniyle verilecek kararların uygulanma kabiliyetinin kalmayacağı aşikârdır. Bu nedenle ivedi yargılama usulü ile mümkün olan en kısa sürede sonuca ulaşılması amaçlanmaktadır.

Bu değerlendirmeler üzerine Tasarı üzerinde yapılan değişiklikler aşağıda belirtilmiştir:

Tasarının çerçeve 1'inci maddesi aynen kabul edilmiştir. İdari Dava Daireleri Kurulu üyelerinin görev süreleri altı yıldan dört yıla indirilmesi, görevlendirmeyi Başkanlık Kurulunun yapması, görev süresi dolan üyelerin yeniden seçilmesi imkânının tanınması, Vergi Dava Daireleri Kurulu üyelerinin de paralel bir şekilde Başkanlık Kurulu tarafından ve dört yıl için görevlendirilmesi ve dolayısıyla her iki Kurul üyelerinin aynı makam tarafından ve aynı süre

için görevlendirilmesi temin amacıyla Tasarının çerçeve 2'nci maddesi, değiştirilerek kabul edilmiştir.

Tasarının 1'inci maddesiyle Danıştay'da yeni bir dava dairesi kurulmasının zorunlu sonucu olarak Danıştay Kanununun 26'ncı maddesinde yapılması gereken değişikliği teminen Tasarının çerçeve 2'nci maddesinden sonra gelmek üzere çerçeve 3'üncü madde ihdas edilmiş ve diğer maddeler buna göre teselsül ettirilmiştir.

Tasarının çerçeve 2'nci maddesinde yapılan değişikliğe paralel olarak İdari Dava Daireleri Kurulu ve Vergi Dava Daireleri Kurulunun, Kanun yürürlüğe girdikten sonra oluşturulması ve bu Kurullardaki üyelerin kademeli olarak yenilenmesi amacıyla Tasarının çerçeve 3'üncü maddesinde değişiklik yapılmış ve madde yapılan teselsül neticesinde çerçeve 4'üncü madde olarak kabul edilmiştir.

Tasarının çerçeve 4'üncü maddesi yapılan teselsül neticesinde çerçeve 5'inci madde olarak aynen kabul edilmiştir. Ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler ile uygulama işlemlerine karşı aynı dilekçeyle dava açılmayacağına ilişkin hükmün sakıncalarını izale etmek amacıyla Tasarının çerçeve 5'inci maddesi Tasarı metninden çıkarılmış ve diğer maddeler buna göre teselsül ettirilmiştir.

Tasarının çerçeve 5'inci maddesinin Tasarı metninden çıkarılması nedeniyle bu değişikliğin sonucu olan zorunlu değişikliğin yapılmasını teminen (Danıştay Kanununun 7'nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "birden" ibaresinin çıkarılmasını öngören düzenlemenin yürürlükte kalması) Tasarının çerçeve 6'ncı maddesinde değişiklik yapılmıştır.

Tasarının çerçeve 7'nci maddesi aynen kabul edilmiştir.

Tasarının 8'inci maddesi ile Danıştay Kanununa iki madde eklenmesi öngörülmektedir. Kanun yapım tekniğine uygunluğun sağlanması bakımından her iki maddenin ayrı çerçeve maddeler şeklinde düzenleme gerektiğinden Danıştay Kanununa eklenmesi öngörülen 20/A maddesi çerçeve 8'inci madde ile düzenlenmiştir.

Danıştay Kanununa eklenmesi öngörülen 20/B maddesinde çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlardan idari yaptırım kararlarının ivedi yargılama usulü kapsamında olmadığına açık bir şekilde ifade edilmesi ve ivedi yargılama usulünde düzenlenen bazı sürelerin, bu usulün daha etkin bir şekilde uygulanması teminen değişiklik yapılmış ve yukarıda belirtilen gerekçeyle çerçeve 9'uncu madde olarak kabul edilmiş ve diğer maddeler buna göre teselsül ettirilmiştir.

Tasarının çerçeve 9 ve 10'uncu maddeleri, yapılan teselsül doğrultusunda çerçeve 10 ve 11'inci maddeler olarak aynen kabul edilmiştir.

Tasarının çerçeve 11'inci maddesi, kararın düzeltilmesi aşamasında yürütmenin durdurulması ve duruşma yapılmasına ilişkin mevcut uygulamanın devamı sağlanmak amacıyla değiştirilerek ve yapılan teselsül doğrultusunda çerçeve 12'nci madde olarak kabul edilmiştir.

Tasarının çerçeve 12'nci maddesi, yapılan teselsül doğrultusunda çerçeve 13'üncü madde olarak aynen kabul edilmiştir.

Danıştay Kanununa 20/B maddesi eklenmekte ve ivedi yargılama usulüne ilişkin hükümler getirilmektedir. Bu hükümler arasında yargılama usulüne ilişkin çeşitli süreler yer almaktadır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla herhangi bir karışıklık ya da belirsizliğin meydana gelmemesi için ivedi yargılama usulüne ilişkin hükümlerin Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra tesis edilecek işlemler hakkında uygulanmasını teminen Tasarının çerçeve 13'üncü maddesinde değişiklik yapılmış ve madde yapılan değişiklik ve teselsül doğrultusunda çerçeve 14'üncü madde kabul edilmiştir.

Tasarının çerçeve 14'üncü maddesi, yapılan teselsül doğrultusunda çerçeve 15'inci madde olarak aynen kabul edilmiştir.

Tasarının çerçeve 15'inci maddesinde Danıştay'da görev alması öngörülen tetkik hâkimi sayısının artırılması amacıyla değişiklik yapılmış ve yapılan teselsül doğrultusunda çerçeve 16'nci madde olarak kabul edilmiştir.

Tasarının 16 ve 17'nci maddeleri, yapılan teselsül doğrultusunda çerçeve 17 ve 18'inci madde olarak aynen kabul edilmiştir.

Tasarının maddeleri redaksiyona tabi tutulmuştur.

Sözkonusu Kanun Tasarısına Karşı Oy Yazısı ve Muhalefet şerhleriyle getirilen haklı eleştirilerde Anayasal ilkelere ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına yol açacak uygulama değişikliklerine dikkat çekilmiştir. Sözkonusu eleştirel değerlendirmeler, aşağıda belirtilmiştir:

Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlanması, idari yargıda yargılama sürecinin yavaş işlemesi ve uzun sürmesi, Danıştay'a gelen dosya sayısının azaltılması gibi gerekçelerle Adalet Komisyonu gündemine getirilen ve Adalet Alt Komisyonunda görüşülen tasarı, genel gerekçede ifade edilen amaçları taşımaktan oldukça

uzak, örtülü amaçlara yönelen ve idare hukuku prensipleri ile bağdaşmayan düzenlemeler içermektedir.

Öncelikle, idari yargının amacı “İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemek, yürütmenin hukuk devleti sınırları içerisinde kalmasını sağlamak ve idare karşısında zayıf olan yurttaş hukukunu güvence altına almak” iken, bu tasarı ile getirilen düzenlemeler, tam tersine yürütmeyi güçlendiren, yürütme karşısındaki yurttaş haklarını daraltan düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ayrıca, Danıştay’daki kurulların mütemadiyen değiştirilmesi ve idari dava daireleri kurulunun yeniden değiştirilerek, 6 yıllığına görev yapmak üzere başkanlık kurulunca görevlendirilen üyelerden oluşturulması, HSYK değişikliğinden sonra yüksek yargıya hakim olmaya çalışan iktidarın bunu pekiştirmeye yönelik adımları olarak görülmektedir.

Bu tasarıyla; Danıştay’ın iş yükünün önemli bir bölümünün bölge idare mahkemelerine kaydırılmasına ve Danıştay’ın iş yükünün%40 civarında azalmasına karşın, tasarının 1.Maddesinde; Danıştay’a bir idari dava dairesinin daha eklenmesi, 1 daire başkanı ve 31 Danıştay üyeliği kadrosunun bu tasarıyla ihdas edilmesi, yukarıdaki amaçların somut örneğini oluşturmaktadır.

Keza, idari dava daireleri kuruluna seçilecek kişilerin kıdeminin 2 yıl olarak belirlenmesi, bu üyelerin HSYK değişikliğinden sonra 6110 Sayılı Kanunla getirilen üyelerinin 2 yıllarının yeni dolması ve seçim yapılacaksa; bu seçimin onlar arasından gerçekleştirilmesi amacını çağrıştırmaktadır.

Tasarıda getirilen müesseselerden biri ise; pilot dava yöntemi diyebileceğimiz, grup dava yöntemidir. Bu yöntem, bir açıdan emsal davaların hızlı ve aynı şekilde çözümünü bakımından yararlı görülse de, yargılama hukuku açısından pek çok sorunu beraberinde getirmektedir. Öncelikle grup dava yönteminde, Danıştay’ın ilgili dava daireleri işlevsiz hale getirilmektedir.

Temyiz merciini maddi uyuşmazlığı da çözen istinaf mercii haline dönüştürmektedir. İlk derece hakiminin “İsrar hakkını” ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca davalar, bir örnek dava, dava daireleri kurulunca görülüp gelinceye kadar beklemekte, dava daireleri kurulunun davaları grup davaları olarak nitelendirmemesi halinde uzun zaman kaybına yol açabilmektedir.

Tasarı ile getirilen diğer müessese olan, “İvedi yargılama yöntemi” ise, yurttaşların haklarını genişleten değil, daraltan, birey hukukunu idare karşısında güçlendiren değil, zayıflatan son derece sakıncalı bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

İvedi yargılama yönteminde, dava, savunma ve temyiz süreleri kısaltılmakta, idarenin savunmasına davacının cevap hakkı kaldırılmaktadır. Yürütmenin durdurulma talebine karşı verilen kararlara karşı da, itiraz edilemeyeceği şeklinde bir düzenleme getirilmektedir.

Bütün bu durumlar, uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan temel yargılama ilkesi “Adil yargılamayı” ortadan kaldıran, “Savunma hakkını kısıtlayan” kabul edilemez düzenlemelerdir. İvedi yargılama usulünde idarenin savunma dilekçesinde ileri sürdüğü yeni iddia ve delillere karşı davacının cevap verememesi de, kendini savunmaması sonucunu yaratmakta ve bu düzenleme, bu yönleriyle “İnsan hakları” açısından sorunlu, AİHM’den dönecek bir düzenleme olarak görülmektedir.

Yine, dava sürelerinin kısaltılması “Yargılamayı hızlandıracak” bir durum değildir. Çünkü yargılama, dava ikame edildikten sonra başlamaktadır. Dava süresinin kısaltılması Danıştay’ın iş yükünü azaltma gerekçesinin arkasına saklanan, aslında yürütme tarafından hakları ihlal edilen vatandaşların “Hak aramalarını önlemeye” matuf bir düzenlemedir.

Keza, dava açma sürelerinin kısaltılmasına rağmen, idarenin cevap süresinin kısaltılmaması asıl amacın yargılamanın hızlandırılması değil, vatandaşların “oldu bittiye getirilerek” hak aramalarının önlenmesidir.

Bölge İdare Mahkemelerinin görev alanlarının genişletilmesi Danıştay’ın iş yükünü azaltmakta ancak önemli bir başka sorunu beraberinde getirmektedir. Bölge İdare Mahkemelerinin kesin karar vermeleri Türk hukuk sistemi ve “Kanun önünde eşitlik” ilkesi açısından son derece sakıncalıdır. Çünkü 25 tane Bölge İdare Mahkemesinin olması uygulamada görüldüğü gibi, aynı konuda çok farklı kararların verilmesi sonucunu doğuracaktır. Kanun önünde eşitlik ilkesi bozulacak, yargıya olan güven de sarılacaktır. Tam istinaf sistemi oluşturmadan Bölge İdare Mahkemelerinin genişletilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

Yine tasarıda, Cumhuriyet Savcılarının asli ceza mahkemelerindeki duruşmalara katılmamalarına yönelik 1.1.2014 tarihli süre, 1.1.2019’a uzatılmaktadır. Adil yargılama açısından AİHM ve AB İlerleme Raporlarında bu durum eleştirilmektedir. Bu düzenleme ülkemiz açısından son derece sakıncalıdır.

Söz konusu tasarı, gerekçesinde ifade edilen amaçları gerçekleştirilmeden uzaktır. Üstelik bu düzenleme, Danıştay'ın iş yükünü azaltacağız gerekçesiyle üye sayısının artırılmasından, Danıştay Savcılarının temyiz incelemesinden el çektirilmesinden ve diğer alanlarda yapılan değişikliklerden sonra gerçekleştirilen yeni bir düzenleme olarak, 6110 Sayılı Kanunla ve ondan sonraki kanunlarla yargıda reform adı altında yapılan "Değişikliklerin iflası" anlamına gelmektedir. Danıştay'ın ve idari yargının iş yükü böyle birbiri ardına gerçekleştirilen göstermelik ve örtülü amaçlara hizmet eden düzenlemelerle değil, hukuka uygun davranan, hukuk devletine inanan, keyfiyetten uzak, rant ilişkilerine ve yolsuzluklara kapı aralamayan bir iktidar anlayışıyla ancak mümkün olabilir.

Bugün idari yargıdaki iş yükünün mütemadiyen artması, idarenin açıkça hukuk tanımaz işlemlerinden kaynaklanmaktadır. Hukuk devletinde yargı; siyasal iktidarın ve iktidar dışı bir takım güçlerin "Bilek güreşi yaptığı" ve hakimiyet mücadelesi verdiği bir alan olmamalıdır.

Bu yönüyle tasarı, başlangıçta da belirttiğimiz gibi, hakimiyet mücadelesi veren iktidar güçlerinin zeminlerini güçlendirme, yapılacak hukuk dışı özelleştirme ve ihalelerde yargıda yol temizliği yapma ve vatandaşların hak aramalarını önleme amacına matuftur.

Danıştay, idarenin iş ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen, köklü bir kuruluşumuzdur. Kanaatimizce asli misyonu da ferdi, Devlet ve idareye karşı hukuki koruma altına almak, idarenin Hukuk içinde kalmasını sağlamaktır. Son yıllarda, Danıştay Kanununda ve İdari Usul Hukuku alanında önemli ve sık sık değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklere artan iş yoğunluğu ve yargılamanın hızlandırılması gerekçe gösterilmiştir. Danıştay'da ve İdare Mahkemelerinde dosya sayısı fazladır. Davaların sonuçlanması makul süreleri aşmaktadır. Ancak, bu gerekçeler hiçbir zaman bireylerin hak arama yollarını kısıtlamamalı, kapatmamalıdır. Bu ve daha önceki kanun tasarılarında sanki "vatandaşın idare karşısındaki hukuki koruması zayıflatılmakta, idarenin kendi ihtiyaçları ön plana çıkmaktadır." Bu yanlış algının, bu tasarıda da devam ettiği görülmektedir;

- Dava açma süreleri 60 günden 30 güne, ivedi yargılama usulünde 15 güne indirilmektedir.

- Sabit hale getirilen İdari ve Vergi Dava Dairelerinin oluşumu hâkimlik teminatı dikkate alınmadan yapılmaktadır.

- Kararın düzeltilmesi yolunda kısıtlamalar yapılmakta, yürütmenin durdurulması ve duruşma yapılmasına son verilmektedir.

- İvedi yargılamalarda, yürütmenin durdurulmasına ilişkin verilen kararlara itiraz yolu kapatılmaktadır.

- İvedi yargılama usulüne tabi olacak uyuşmazlıklar, özelleştirme, ihale işlemleri, acil kamulaştırma, afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine dair kararlar gibi, zaten mevcut haliyle idarenin çok güçlü olduğu alanlarda, vatandaşı daha da savunmasız bırakacak bir yol açılmaktadır.

- Danıştay'da temyizen incelenen bazı konular, Bölge İdare Mahkemesi tarafından itiraz yoluyla incelenecektir.

- Asliye Ceza Mahkemelerinde Cumhuriyet Savcısı bulundurulmaması da adil yargılamayı etkilemektedir. Bu sürenin 5 yıl daha uzatılacak olması doğru değildir.

- Yargıdaki iş yükü ve davaların makul sürede bitirilememesi bir vakadır.

3.DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Anayasada 2001 yılında yapılan değişiklikle adil yargılanma hakkı kavramı anayasal bir ilke gücünü kazanarak, yargılamanın 'olmazsa olmaz' koşulları arasına yerleşmiştir. Anayasamızın 12. Maddesine göre herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Anayasamızın 13. Maddesinde düzenleme bulan hükümde "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz." İfadesi yer almaktadır. Anayasamızın 14. Maddesinde düzenleme bulan hükme göre, Anayasa hükümlerinden hiçbiri, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz. Bu çerçevede hak arama özgürlüğünü düzenleyen 36. madde 'Herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.' demektedir. Anayasamızda düzenleme bulan adil yargılama koşulunun temeli İHAS 6. maddeye dayanmaktadır.

Savunma hakkı ve hak arama hürriyeti kısıtlanamaz. Adil yargılama hakkı kavramının içinde yer alan savunma hakkının ve hak arama hürriyetinin kısıtlanması, hiç kuşkusuz adil yargılanma hakkını da zedeleyecektir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28.09.1977 tarihinde kabul edilen "İdarenin İşlemlerine Karşı Bireyin Korunması Hakkındaki Karar"ın "Dinlenme Hakkı" başlıklı 1. maddesinde " bireyin hakları, özgürlükleri ve çıkarlarını zedeleyici türdeki, bütün idari işlemler hakkında ilgili kişi, idarenin dikkate almak durumunda olduğu, olay ve delil gösterme ve son aşamada, kanıtlayıcı belgeler önerme hakkına sahiptir" denilmektedir

Anayasanın 125. Maddesi hükmüne göre, İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

İdari yargının amacı "İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemek, yürütmenin hukuk devleti sınırları içerisinde kalmasını sağlamak ve idare karşısında zayıf olan yurttaş hukukunu güvence altına almak" iken, bu tasarı ile getirilen düzenlemeler, tam tersine yürütmeyi güçlendiren, yürütme karşısındaki yurttaş haklarını daraltan düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda değişiklik yapılmasına dair tasarıda, "İvedi yargılama yöntemi" olarak belirlenen düzenleme, yurttaşların haklarını genişleten değil, aksine daraltan, birey hukukunu idare karşısında güçlendiren değil, zayıflatan son derece sakıncalı bir düzenlemedir.

İvedi yargılama yönteminde, dava, savunma ve temyiz süreleri kısaltılmakta, idarenin savunmasına davacının cevap hakkı kaldırılmaktadır. Dava sürelerinin kısaltılması yargılamayı hızlandıracak bir durum değildir. Keza, yargılama, dava ikame edildikten sonra başlamaktadır. Dava süresinin kısaltılması, Danıştay'ın iş yükünü azaltma gerekçesinin arkasına saklanan, aslında yürütme tarafından hakları ihlal edilen vatandaşların hak aramalarını önlemeye matuf bir düzenlemedir.

İvedi yargılama usulüne tabi olacak uyuşmazlıklar, özelleştirme, ihale işlemleri, acil kamulaştırma, afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine dair kararlar gibi, zaten mevcut haliyle idarenin çok güçlü olduğu alanlarda, vatandaş daha da savunmasız bırakacak bir yol açılmaktadır.

Bu bağlamda, Uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan temel yargılama ilkesi "Adil yargılama" ilkesini ortadan kaldıran, savunma hakkını kısıtlayan kabul edilemez düzenlemelerdir. İvedi yargılama usulünde idarenin savunma dilekçesinde ileri sürdüğü yeni iddia ve delillere karşı davacının cevap verememesi, kendini savunmaması sonucunu

yaratmakta ve bu düzenleme, bu yönleriyle “İnsan hakları” açısından sorunlu, AİHM’den eleştiri alacak bir düzenleme olarak görülmektedir.

Hukuk devletinde yargı; siyasal iktidarın ve iktidar dışı birtakım güçlerin bilek güreşi yaptığı ve hâkimiyet mücadelesi verdiği bir alan olmamalıdır. Bu yönüyle tasarı, hâkimiyet mücadelesi veren iktidar güçlerinin zeminlerini güçlendirme, yapılacak hukuk dışı özelleştirme ve ihalelerde yargıda yol temizliği yapma ve vatandaşların hak aramalarını önleme amacına matuftur.

Sonuç olarak, bu alanda bir düzenleme yapılırken, Anayasal ilkeler ve temel hak ve özgürlükler dikkate alınarak, özellikle idari yargıda, temel hak ve özgürlüklerin, hak arama hürriyetinin, yargıya erişim ve adil yargılama hakkının; Anayasa ve İHAS’ne aykırı surette sınırlandırılmasından kaçınılmak suretiyle fertlerin idare karşısındaki mevcut hukuki güvencelerini artırarak yeni hukuki güvencelerle daha ileriye taşıyacak ve bireyleri İdarenin işlem ve eylemlerine karşı tam koruma sağlayacak yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi hukuka uygun olacaktır.

KAYNAKÇA:

1- Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/865) -TBMM Resmi İnternet sayfası- www.tbmm.gov.tr -

2-Danıştay Kanunu

3-İdari Yargılama Usul Kanunu

4-Anayasa

5-İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi

4- TBMM Resmi İnternet sayfası- www.tbmm.gov.tr -