

DANIŞTAY BAŞSAVCILIĞI VE DANIŞTAY SAVCILIĞI

CHIEF PROSECUTION AND PROSECUTION OFFICE OF COUNCIL OF STATE

İdari Yargı Savcılık Kurumunun OluŐturulması ve Gelişim Süreci

(Danıştay Başsavcılığı, Danıştay Savcılığı, Hukuk Devleti,
Başkanunsözcüsü, Kanunsözcüsü)

Ahmet ARSLAN*

ÖZ

Ülkemizde 10 Mayıs 1868 tarihinde kurulan Şûrâ-yı Devlet (Danıştay), tarihsel süreçte hem organik hem de işlevsel yönden büyük değişim göstermiştir. Bu değişim doğrultusunda, kanunsözcülüğü veya idari yargı savcılığı da zaman içinde Şekillenmiş ve bugünkü konumuna gelmiştir. Türk idari yargısında Danıştay içerisinde savcılık müessesesi yer aldığı halde, genel idari yargı düzeni içindeki ilk derece mahkemelerinde (idare ve vergi mahkemeleri) ve üst mahkeme niteliğine haiz bölge idare mahkemelerinde idari savcılık bulunmamaktadır. Danıştay savcıları, ihtilafların çözümünde özellikle mesleğe yeni başlamış Danıştay tetkik hâkimlerine yol gösterme, kararın oluşumuna katkıda bulunma gibi çok önemli bir görevi üstlenmiş iseler de, yapılan kanuni değişiklikler sonucunda idari yargı savcılığı işlevsel olmaktan çıkmış olup, hukuk devleti anlayışının gelişimine katkı sağlayabilmesi için yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Danıştay Başsavcılığı, Danıştay Savcılığı, Hukuk Devleti, Başkanunsözcüsü, Kanunsözcüsü

* Danıştay Üyesi

ABSTRACT

Şûrâ-yı Devlet (Council of State), which was established on May 10, 1868 in our country, has shown great changes both in organic and functional terms in the historical process. In connection with this change, the legal spokesperson or also the administrative judicial prosecutor's office has shaped over time and has reached its current position. Although there is a public prosecutor's office in the Council of State in the Turkish administrative judiciary, there is no administrative prosecutor's office in the first instance courts (administrative and tax courts) in the general administrative judiciary and in the regional administrative courts which are qualified as high courts. Although the prosecutors of the Council of State played a very important role in the resolution of disputes, in particular the guidance of rapporteur judges who have just started the profession and contributing to the formation of the decision, as a result of the legal changes, the administrative judicial prosecutor's office has ceased to be functional and needs to be restructured in order to contribute to the development of the rule of law.

Keywords: Chief Prosecution Office of Council of State, Prosecution Office of Council of State, Chief Prosecutor, State of Law, Prosecutor.

I. GİRİŞ

T.C. Anayasasının 2. maddesinde, Devletin en başta gelen niteliğinin hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır. "Hukuk devleti; hukukun üstün olduğu, hukuk kurallarının onu koyanlar dahil olmak üzere her kişi ve kuruluşu bağladığı, kişilere hukuk güvenliğinin sağladığı devleti deyimler. Şu halde hukuk devletinin özünün devletin hukuka bağlılığı, devlet organların hukukun içinde kalarak işlem ve eylem yapabilmeleri oluşturmaktadır." ¹

Anayasa Mahkemesi, devletin bütün organlarının hukuka bağlı kalması ve tüm faaliyetlerinin yargısal denetime açık olmasını, hukuk devletinin vazgeçilmez niteliği olduğunu ifade ettiği gibi² yargı

¹ ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 2015, 7. Baskı, s. 35.

² Anayasa Mahkemesi E:1990/20, K:1991/17 T. 21.06.1991, AYMKD, Sayı 28/1, s.81, E:1991/24, K:1991/40, T.31.10.1991, AYMKD, Sayı 27/2, s. 627.

denetiminin, hukuk devleti ilkesinin öteki öğelerinin de güvencesini oluşturan temel öge olduğu"nu vurgulamıştır.³

Hukuk devleti ilkesinin temel özelliği Devlet içinde tüm kamusal yaşamın ve idarenin, yargısal denetime tabi tutulmasıdır. Nitekim hukuk devleti ilkesinin yansıması olarak kabul edilen "İdari Rejimin" doğal sonucu olarak da, İdarenin yargısal denetiminin idare mahkemeleri tarafından yapılmasıdır.⁴

T.C. Anayasasının 125. maddesinin 1. fıkrasında "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." hükmü ve 36. maddesinde "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir." hükmü ile idarenin eylem ve işlemlerini hukuk kurallarına uygun olarak yapılması ve idari faaliyetlerin yargı denetimine tabii tutulmasının belirlenmesi hukuk devleti ilkesinin uygulamasının bir göstergesidir.

Hukuk devleti ilkesinin gelişme göstermesi sonucunda, devlet veya kamu idareleri ile kişiler arasında çıkan kamu hukukundan kaynaklanan ihtilafların çözümlenebilmesi için özel yargılama usulleri içeren idari yargının kurulmasına başlanmış ve idari rejimin kabul edildiği ülkelerde idari yargı adli yargıdan ayrı bir yargı düzeni olarak yapılandırılmıştır.

Özay'a göre, "Hukuk Devleti" en fazla idare hukukundan etkilenen bir kavramdır ya da en fazla bu bilim dalı ile özdeşleşir. Bunun nedenini ise şöyle açıklamaktadır; "Kuvvetler ayrılığına göre anayasal anlamda Devletin güçleri arasında sadece yürütme ve onun bir vasıtası olan idare hem hukuksal bir araç olan işlemler hem de fiziksel bir olgu sayılan eylemler seçebilme yeteneği ile daraltılmıştır. Nitekim diğer ikisi yani yasama ve yargı organları sadece işlemler yapabilme durumunda olduklarından onların yürütülmesi veya uygulanması icra ve infazı, bir

³ Anayasa Mahkemesi E:1976/43, K:1977/4 T. 27.01.1977, AYMKD, Sayı 15, s. 117.

⁴ BEREKET Zuhâl, DEMİRKOL Selami, İdari Yargıda Savcılık Kurumu "İdarenin Yargısal Denetimde Etkinliğinin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri", Danıştay Dergisi, Yıl 26, Sayı 90, s. 25.

diğer deyişle eyleme dönüştürülmesi yürütme ya da idare tarafından yapılmaktadır."⁵

Demokratik bir toplumda, idarenin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında, kendini bir yaptırım karşısında bulması hukuk devleti anlayışının zorunlu bir unsuru ve aynı zamanda doğal bir sonucudur. Hukuk devletinde, devlet yalnız hukuk kuralları koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır.

Hukuk devletinin başlıca amacı, kamu gücü karşısında kişinin hak ve özgürlüklerini korumaktır. Hukuk devletinde, idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu zorunludur.

Bu nedenle, idarenin eylem ve işlemlerini hukuk kurallarına uygun olarak yapması ve idari faaliyetlerin yargı denetimine tabi tutulması hukuk devleti olmanın gereklerindedir.

İdari yargı; genel manasıyla idarenin, idare hukukundan düzenlenen eylem ve işlemlerden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama usulleri olan ayrı bir yargı düzenidir.⁶

Adli yargı sisteminden ayrı bir idari yargı sisteminin kabulü, kamu hizmetlerinin görülmesinden doğan uyuşmazlıkların yapılarındaki özelliklerin, bunlara uygulanacak kuralların hukuki ve teknik nitelik taşıması, özel hukuk ile idare hukuku arasında bünye, esas ve prensip farkının olması, idari işlemlerin idare hukuku dalında uzmanlaşmış ve kamu hukuku alanında bilgili ve tecrübeli birimlerce denetlenmesini zorunlu saymasından kaynaklanmıştır.⁷

Tarihsel süreçte, hukuk devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte idarenin eylem ve işlemlerinin de yargısal denetime tabi tutulması gerektiği fikrinin ortaya atılmaya başlanmasıyla Fransa, Kara Avrupa’ında idare hukukunun gelişmeye başladığı ve idari yargının ilk defa kurulduğu ülke olmuştur. Ülkemizde ise, Fransa modeline uygun

⁵ ÖZAY, İlhan, “Günışığında Yönetim”, İstanbul, 2004, Filiz Kitabevi, s. 11.

⁶ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetmelik Yargı, 26. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 5.

⁷ OYTAN, Muammer, "İdari Yargıda Hukukun Genel İlkeleri, Türk ve Fransız Danıştay ve Doktrinlerine Göre", Atatürk ve Hukuk Sempozyumu, 6.11.1981, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:3, Ankara, 1982, s. 215.

bir idari yargı teşkiline 1868 yılında Şûrâ-yı Devletin kurulması ile başlanmıştır. Türk İdare Hukukunda başkanunsözcülüğü, kanunsözcülüğü, günümüzde başsavcılık, savcılık kurumu Fransız sisteminden etkilenmeye bağlı olarak ortaya çıkmıştır.

Fransız idari yargı sistemi içerisinde savcılığın niteliği ve gelişimi aşağıdaki şekilde olmuştur.

Fransa'da kanunsözcülüğü 12 Mart 1831 tarihli "Ordonnance Royale" (Kraliyet Kararnamesi) ile Danıştay bünyesinde "commissaire du gouvernement" (hükümet komiseri) adı altında yer almış; bu düzenlemeden önce 2 Şubat 1831 tarihinde "Ordonnance du Février" (Şubat Kararnamesi) ile duruşma yöntemi getirilmiş ve davacılara "Conseil d'Etat (Devlet Şurası; Danıştay)" huzurunda kendilerini avukatla temsil ettirebilme yetkisi tanınmış; davacılara böyle bir imkânın sağlanması üzerine davalı durumunda bulunan idarenin de Danıştay'da temsil edilmesi gereği üzerinde durulmuş ve bu amaçla hükümet komiserliği (kanunsözcülüğü) müessesesi ihdas edilmiş olmakla birlikte, kuruluş amacının aksine olarak, Fransız kanunsözcüleri idarenin değil, kanunun ve hukukun savunucusu olarak görevlerini yürütmüşler ve devletin avukatı olmadıklarını göstermişlerdir.⁸

"Fransa'da kanunsözcüsü yerine onlar hükümet komiseri deyimini kullanmaktadırlar. Bu ad tarihsel bir geleneğe dayanmaktadır. Yoksa kanunsözcülerinin yaptıkları görevle hiçbir ilişkisi yoktur. Onlar bir hükümet temsilcisi gibi değil, tersine bağımsız bir hâkim, daha doğrusu savcı ya da avukat gibi görev yapmaktadırlar. Bu nedenle Kanunsözcüsü olan Fransız meslektaşları kendilerinin hükümet komiseri adı ile çağrılmalarından hoşnut bulunmamakla birlikte kanunsözcüsü "deyimimizi pek beğendiklerini ifade etmektedirler.⁹ "Fransız Danıştay'ında kanunsözcülüğünün var oluş nedenini, dava dosyasının daha iyi incelenmiş olması amacına dayandırmak mümkündür.¹⁰ Fransa'da hükümet komiserlerinin, idarî yargının ve idare hukukunun gelişimine çok büyük katkıları olmuş; düşünceleri çoğu kez

⁸ FREEDEMAN, Charles E., Modern Fransa'da Danıştay, (Çeviren: Işık Gökten), Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 9, 1971, s. 64-65.

⁹ GÖKÇE, Abbas, "Danıştay Kanunsözcülüğü ve Varoluş Nedenleri", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 32, 1975/6, s. 844.

¹⁰ GÖKÇE, Abbas, a.g.m. s. 845.

yayımlandığı için Jean Romieu, Georges Teissier, Léon Blum, Barbet, Meric, Letourneur gibi hükümet komiserleri Fransız kamuoyunda ve idare hukuku alanında seçkin ve ayrı bir yer işgal etmişlerdir.¹¹ Öte yandan, Fransa'da hükümet komiserinin, oy hakkı olmadığı halde kararın verildiği müzakereye katılmasının adil yargılanma hakkının ihlali olduğu gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından verilen mahkûmiyet kararı¹² üzerine yapılan düzenlemelerle 1 Şubat 2009 tarihinden itibaren kurumun ismi "rapporteur public" (kamu raportörü) olarak değiştirilmiş; hükümet komiserlerinin müzakerelere katılmaları yolu kapatılmıştır. Kamu raportörünün hukuki konumunda yapılan bu değişikliğinin temelinde AİHM kararı yatmakla birlikte, isim değişikliğine gidilmesinde söz konusu görevi yürüten kişilerin hükümetin temsilcisi gibi algılanmalarından duydukları rahatsızlık yatmaktadır.

Ülkemizde 10 Mayıs 1868 tarihinde kurulan Şûrâ-yı Devlet (Danıştay), tarihsel süreçte hem organik hem de işlevsel yönden büyük değişim göstermiştir. Bu değişim doğrultusunda, kanunsözcülüğü veya idari yargı savcılığı da zaman içinde şekillenmiş ve bugünkü konumuna gelmiştir.

Türk idari yargısında Danıştay içerisinde savcılık müessesesi yer aldığı halde, genel idari yargı düzeni içindeki ilk derece mahkemelerinde (idare ve vergi mahkemeleri) ve üst mahkeme niteliğine haiz bölge idare mahkemelerinde idari savcılık bulunmamaktadır.

Danıştay savcıları, ihtilafların çözümünde özellikle mesleğe yeni başlamış Danıştay tetkik hâkimlerine yol gösterme, kararın oluşumuna katkıda bulunma gibi çok önemli bir görevi üstlenmiş iseler de, yapılan kanuni değişiklikler sonucunda idari yargı savcılığı işlevsel olmaktan çıkmış olup, hukuk devleti anlayışının gelişimine katkı sağlayabilmesi için yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

¹¹ ALPASLAN, Ali Rıza, "Danıştay Başkanunsözcülüğü", Danıştay Dergisi, Yıl 6, Sayı 20-21, 1977, s. 47.

¹² Didier Truchet, Droit Administratif, Puf, Paris, 2008, s. 130-131'den nakleden KAPLAN, Gürsel, "Danıştay Savcısı Düşüncesinin Tarafra Bildirilmemesi Adil Yargılanma Hakkını İhlâl Eder Mi?", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 81, Nisan 2009, s. 168.

II. DANIŞTAY BAŞSAVCILIĞI VE SAVCILIĞIN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Danıştay'ın kurulduğu 1868 yılından itibaren, müesseseyi adlandırmada müddeiumumîlikten (savcı) başlayıp, kanunsözcüsü ve kanunsözcüsünden de T.C. Anayasasının 155 ve 2575 sayılı Danıştay Kanununun 60. maddesinde de Danıştay Başsavcılığı bünyesinde yer verilen savcılık kurumunun tarihsel gelişimi aşağıdaki şekilde olmuştur.

1886 yılında Şûrayı Devlette Heyeti İstinafiye ve Temyiziyenin kurulması ile oluşturulan müddeiumumîlik görevi, 1913 yılında Mahakimi Şura'nın lağvı ile kaldırılmıştır.¹³

1924 Anayasasının 51. maddesinde, Şûrayı Devletin (Danıştay) kuruluş ve görevleri ile başkan ve üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri düzenlendiği halde kanunsözcülüğüne yer verilmemiştir.

1925 yılında çıkarılan 669 sayılı Şûrayı Devlet Kanununun¹⁴ 12. maddesi ile Birinci Başkan tarafından yetkilendirilecek bazı yardımcılarının müddeiumumîlik adı altında kanunsözcülüğü görevini yerine getireceği düzenlenmiştir.

669 sayılı Kanun, 21.07.1938 günlü, 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu¹⁵ ile yürürlükten kaldırılmış ve Danıştay bünyesinde ilk kez organik ve fonksiyonel bütünlüğe sahip bir düşünce organı olarak müddeiumumîliğe yer verilmiştir.

3546 sayılı Kanunun 5. maddesi ile: "Devlet Şûrasında Başmuavin (kıdemli tetkik hâkimi) veya birinci sınıf muavinler arasından İcra Vekilleri Heyetince (Bakanlar Kurulunca) intihap (seçilip) ve millî irade (Türkiye Büyük Millet Meclisince) ile tayin olunacak en az beş zat münhasıran müddeiumumîlik vazifesini görürler. Her müddeiumumi kanunî mütalâasının dermeyanında tamamıyla serbest olup hiçbir makamın emrine tabi değildirler" hükmü getirilmiştir.

¹³ GÖKÇE, Abbas, a.g.m., s. 841.

¹⁴ 07.12.1925 günlü, 228 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁵ 30.12.1938 günlü, 4098 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

3546 sayılı Kanunla, müddeiumumîliğin bağımsız bir kuruluş olması sağlanmış, ayrıca müddeiumumîlerin Danıştay üyeliğine seçilebilecek niteliği haiz olmaları ve düşüncelerini serbestçe verebilmek için hiçbir kişiye ve makama bağlı olmamaları gibi temel ilkelerin getirilmesi nedeniyle yapılan düzenleme reform özelliği taşımaktadır.¹⁶

27 Mayıs 1946 tarihinde kabul edilip 1 Haziran 1946 günlü, 6322 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı Kanunun 2. maddesi ile 3546 sayılı Kanunun 5. maddesi: "Danıştay'da bakılacak davalar hakkında hukuk bakımından işin durumunu belirtmekle ödevli bir Başkanunsözcüsü ile dokuz kanunsözcüsü bulunur. Kanunsözcüleri, yardımcılarda aranan nitelikleri haiz olmak üzere Danıştay Birinci Başkanının teklifi, Başbakanın kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile tayin olunur. Kanunsözcüleri düşüncelerini bildirmekte tamamen serbest olup yalnız dava dosyalarının dağıtımında ve idare işlerinde Başkanunsözcüsüne bağlıdır." şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile Başkanunsözcülüğü ihdas edilmiş ve kanunsözcüleri ile Başkanunsözcüsü arasındaki hukukî ilişkinin sınırları belirlenmiş; kanunsözcülerinin, başyardımcı ve birinci sınıf yardımcılar arasından Bakanlar Kurulunca seçilecekleri ilkesi yerine yardımcılarda aranan nitelikleri taşıyan kimseler arasından Birinci Başkanın (Danıştay Başkanı) yapacağı teklif üzerine Başbakanın kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atama yapılacağı kuralı getirilmiştir.¹⁷

4904 sayılı Kanun değişikliği ile Başkanunsözcülüğü ihdas edilmiş ve müddeiumumîlik deyimini de kanunsözcüsü olarak değiştirilmiştir.

İçtihatları birleştirme müessesesi, 3546 sayılı Kanunun 29. maddesiyle, Danıştay'a 1938 yılında getirilmiş ve müddeiumumîlere de içtihatların birleştirilmesini ve değiştirilmesini isteyebilme yetkisi tanınmıştır. Anılan Kanunun 4904 sayılı Kanun ile değişik 29. maddesi 7354 sayılı Kanun ile tekrar değiştirilmiş ve bu yetki müddeiumumîlerden alınarak Başkanunsözcüsüne verilmiştir.¹⁸

¹⁶ ALPASLAN, Ali Rıza, a.g.m., s. 49.

¹⁷ ALPASLAN, Ali Rıza, a.g.m., s. 49-50.

¹⁸ ALPASLAN, Ali Rıza, a.g.m., s. 53.

Ayrıca, 7354 sayılı Kanun ile başyardımcı, yardımcı ve kanunsözcülerinin seçilme yetkisi Birinci Başkandan alınarak, bir Daire Başkanı, bir üye ve Genel Sekreterden oluşan İdare Komisyonuna verilmiştir (m.7).

14 Temmuz 1960 günlü, 20 sayılı Kanunla, 7354 sayılı Kanunun 2. maddesinin (f) bendi değiştirilerek, 4. derece maaşını müktesep hak olarak almış bulunmak şartıyla Danıştay'da kanunsözcülüğünde en az üç yıl çalışmış olan kanunsözcülerinin de üye seçilecekleri öngörülmüş ve böylece üçüncü derece maaşı müktesep hak olarak almış bulunmak şartı yerine dördüncü derece maaşın kazanılmış hak olarak alınmış bulunması şartı getirilmek suretiyle Danıştay üyeliğine olan ihtiyacın, daha geniş bir alandan karşılanması imkânı sağlanmıştır.¹⁹

1961 Anayasasının 140. maddesi ile geçici 14. maddesinde, Danıştay Başkanunsözcüsü ve Başkanunsözcülüğü görevlerinde bulunanlardan söz edildiği halde, 521 sayılı Danıştay Kanununda, Başkanunsözcülüğü müessesesine yer verilmemiş, yalnız Başkanunsözcüsü ile kanunsözcülerinin görevlerinin sayılması ile yetinilmiştir.²⁰

1981 yılında 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununun²¹ 1. maddesi ile kanunsözcüsü terimi terk edilmiş, yerine idari yargı savcısı terimi getirilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu²² ile 521 sayılı Danıştay Kanunu yürürlükten kaldırılmış; 2575 sayılı Kanunla Danıştay Başsavcılığı oluşturulmuş ve Başsavcılık bünyesine ve ona bağlı olarak Danıştay savcılarının görev yapması sağlanmıştır. 2575 sayılı Kanundan sonra yürürlüğe konulan 2709 sayılı 1982 Anayasasında'da²³ hâkimler ve savcılar adli ve idarî yargı hâkim ve savcılar olarak görev yapacakları belirtilmiş (m. 140) ve Danıştay bünyesinde Başsavcılık müessesesine yer verilmiştir (m. 155).

¹⁹ ALPASLAN, Ali Rıza, a.g.m., s. 57.

²⁰ 31.12.1964 günlü, 11896 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

²¹ 14.05.1981 günlü, 17340 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

²² 20.01.1982 günlü, 17580 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

²³ 09.11.1982 günlü, 17863 sayılı Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun²⁴ 3/b-2. maddesinde, İdari Yargıda Savcı: Danıştay savcıları ile Adalet Bakanlığı merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında idari görevlerde çalışan savcılar olarak tanımlanmıştır.

İdari yargı savcıları, günümüzde Danıştay Başsavcılığı örgütü içinde Danıştay savcısı unvanı ile faaliyet göstermektedirler.

III. DANIŞTAY SAVCILIK TEŞKİLATI

İdari yargı düzenimizde idari yargı savcılığı, Danıştay'da Danıştay Başsavcılığı bünyesinde, Başsavcılığa bağlı olarak faaliyet gösteren Danıştay savcılarında oluşmaktadır. Danıştay savcıları, Danıştay Başsavcısı adına dosyaları inceleyen ve esas hakkındaki düşüncelerini veren idari yargı hakimleri arasından atanırlar.

A) Danıştay Başsavcılığı

a) Seçilme Usulü

T.C. Anayasasının “Danıştay” başlığını taşıyan 155. maddesinde, Danıştay bünyesinde başsavcılık müessesesine yer verilerek seçilme usulünün nasıl yapılacağı düzenlemiştir.

Danıştay Başsavcısı, Danıştay Genel Kurulu (Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkan vekilleri, daire başkanları ve üyeler ile Genel Sekreterden oluşur) tarafından en az altı yıl²⁵ Danıştay üyeliği yapmış olanlar arasından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için seçilmektedir (2575 sayılı Danıştay Kanunu, m. 10). Danıştay Başsavcısı; Danıştay Genel Kurulu, Başkanlar Kurulu, İçtihatları Birleştirme Kurulu ve Yüksek Disiplin Kurulu üyesidir.

²⁴ 26.02.1983 günlü, 17971 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

²⁵ Daha önce Danıştay Başsavcısı seçilebilmek için en az sekiz yıl Danıştay üyeliği yapma şartı bulunmakta iken, 26.08.2011 günlü, 28037 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 650 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 5. maddesiyle söz konusu süre dört yıla indirilmiş, 23/07/2016 günlü, 2979 sayılı 2. Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 6723 sayılı Kanunun 2. maddesiyle bu süre altı yıla çıkarılmıştır.

b) Görevleri

Danıştay Başsavcısının görevleri 2575 sayılı Danıştay Kanununun 60. maddesinde sayılmıştır. Anılan hükme göre;

1. Başsavcı, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülen dava dosyalarını, esas hakkındaki düşüncelerini bildirmek üzere uygun göreceği görev ayırımına göre savcılara havale eder. Düşüncelerinin vaktinde bildirilmesini ve savcılar ile Başsavcılıkta görevli diğer memurların devamlarını ve intizamla çalışmalarını sağlar, gelen dosyaların kaydı ve saklanması ile işi bitenlerin ilgili yerlere geciktirilmeden gönderilmesi için gerekli tedbirleri alır.

2. Başsavcı, incelediği dava dosyaları hakkında düşüncelerini bildirir ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapar.

3. Başsavcı her takvim yılı sonunda, işlerin durumu ve bunların yürütülmesinde aksaklık varsa sebepleri hakkında Danıştay Başkanlığına bir rapor verir ve alınmasını lüzumlu gördüğü idari tedbirleri bildirir.

4. Başsavcı, savcılardan birini, idari işlerde kendisine yardım etmekte görevlendirebilir.

Ayrıca, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 60. maddesindeki görevleri dışında Danıştay Başsavcısının 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkındaki Kanun uyarınca adli ve idari yargı merciileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarında düşüncelerini bildirme görevi, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 40. maddesi uyarınca içtihatların birleştirilmesini isteme ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 51. maddesi uyarınca kanun yararına temyiz etme yetkisi bulunmaktadır.

B) Danıştay Savcıları**a) Atanma Usulü**

T.C. Anayasasının 140. maddesinde, Hakimler ve Savcıların adli ve idari yargı hakimleri ve savcıları olarak görev yapacağı, bu görevlerin meslekten Hakimler ve savcılar eliyle yürütüleceği, savcıların nitelikleri, atanmaları, hak ve ödevleri ile diğer özlük işlerinin, mahkemelerinin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır.

Adli yargıda meslek, hakim ve savcılık iken, idari yargıda sadece hakimlikdir. Danıştay savcılığı meslekte belli tecrübe kazanmış hakimler arasından Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından yapılan atamayla gelinen makamdır.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ile savcılarının nitelikleri, atanmaları, meslekte ilerlemeleri ile diğer özlük işleri ayrıntılarıyla düzenlenmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 11. maddesine göre, Danıştay savcılığına, beş yıl meslekte hizmet etmiş ve olumlu sicil almış idari yargı hâkimleri arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atama yapılacağı öngörülmüş ise de, uygulamada birinci sınıfa ayrılmış idari yargı hâkimleri arasından atama yapılmaktadır.²⁶

İdari yargı savcıları; Danıştay savcısı unvanıyla, ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen dava dosyalarını inceleyip değerlendiren ve ihtilaflarla ilgili olarak ilk sözü söyleyen idari yargı mensuplarıdır. Danıştay savcısı, davacının dava savunmasından sonra veya davalı idarenin savunmasını yapmasından sonra, sadece dosyayı incelemek suretiyle değil, duruşmalı davalarda duruşmanın seyrinden alacağı ilhamla ciddî ve değerli bir düşünce açıklamasında bulunmakla önemli bir vazifeyi yerine getirmektedir. Elbette böylesine önemli bir görev ve sorumluluğu üstlenen Danıştay savcılarının, tecrübe ve donanımlarıyla kendilerine verilen dava dosyalarının analiz ve sentezini yapıp düşüncelerini söz ve yazı ile herkesin anlayabileceği tutarlılık ve açıklılık içinde ortaya koyabilmek niteliklerinin başında gelir.²⁷ Zira bu niteliklerden mahrum olan bir Danıştay savcısının, idare hukukunun oluşum ve gelişimine katkı sağlaması ve mesleğinde başarılı olması düşünülemez. Bu bakımdan, belirtilen nitelikleri taşıyan kişiler arasından Danıştay Savcılığına atama yapılması da büyük önem arz etmektedir.

²⁶ ER Salih, KARAHANLIOĞULLARI Özlem Erdem, "İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylarının Eğitimi", Danıştay Dergisi, Yıl 33, Sayı 106, 2003, s. 25.

²⁷ ALPASLAN, Ali Rıza, a.g.m. s. 46.

b) Görevleri

Danıştay savcılarının görevleri ise 2575 sayılı Danıştay Kanununun 61. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre;

1. Savcılar, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda görülen dava dosyalarından kendilerine havale olunanları Başsavcı adına incelerler ve esas hakkındaki düşüncelerini, bir ay içinde gerekçeli ve yazılı olarak verirler. Bu süreler geçirilirse durumu sebepleriyle birlikte Başsavcıya bildirirler. Danıştay Başkanının ve Başsavcının vereceği diğer görevleri yerine getirir; çalışma düzeninin korunması ve iş veriminin artırılması için Başsavcının alacağı tedbirlere uyarlar.

2. Savcılar, ilgili yerlerden Danıştay Başkanlığı aracılığı ile her türlü bilgileri isteyebilecekleri gibi işlem dosyalarını da getirebilirler.

3. Dava dairelerince gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay savcıları, önceden haber verilmek suretiyle, düşüncelerini sözlü olarak da açıklarlar.

Ayrıca, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 61. maddesi dışında Danıştay savcısının 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkındaki Kanununun 6. maddesinde Danıştay Başsavcısı tarafından görevlendirilen bir savcının toplantılara katılarak sözlü açıklamalarda bulunma görevi olduğu gibi Danıştay Savcısı 2575 sayılı Danıştay Kanununun 21. maddesi uyarınca disiplin kurulu üyesidir.

Danıştay Savcıları içtihatları birleştirme dosyaları, kanun yararına temyiz edilecek dosyalarla ilgili olarak kararın bozulmasını içeren düşüncüyü hazırlama, Uyuşmazlık Mahkemesinden gönderilen dosyalarla ilgili olarak görüş hazırlama görevleri bulunmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 18. maddesinin 4. fıkrası uyarınca Danıştayda görülen davaların duruşmalarında savcının bulunmasının şart olduğu, Danıştay'da duruşmalı görülen davalarda taraflar dinlendikten sonra savcının yazılı düşüncesini açıklayacağı, bundan sonra taraflara son olarak ne diyeceklerinin sorulacağı ve duruşmaya son verileceği, 5. fıkrasında duruşmalı işlerde savcı; keşif, bilirkişi incelemesi veya delil tespiti yapılmasını yahut işlem dosyasının getirtilmesini istediği takdirde, bu istek görevli daire veya kurul tarafından kabul edilmez ise, işin esası hakkında ayrıca yazılı olarak düşüncesini bildirilmesi gerektiği düzenlenmesine yer verilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanununun Danıştay Başsavcılığının görevlerini düzenleyen 60. maddesi ve Savcılarının görevlerini düzenleyen 61. maddesinde 6352²⁸ sayılı Kanunun 46. ve 47. maddeleri ile değişiklik yapılarak Danıştay Savcılarının Danıştayda görülmekte olan temyiz, karar düzeltme istemli ve yürütmeli dosyalarda düşünce verilmesi uygulaması değiştirilerek, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda görülen dava dosyalarına düşünce verilmesi yolunda düzenleme yapılmıştır.

Anılan 6352 sayılı Kanun teklifinin madde gerekçelerinde; 33. maddeyle, Danıştay savcılarının Danıştaya gelen her dosya için görüş bildirmesi uygulamasından vazgeçilmektedir. Mevcut düzenlemeye göre, Danıştayda görev yapan savcılar, kanun yararına bozma ve Uyuşmazlık Mahkemesi Kanunundan doğan görevleri dışında, Danıştayda görülen tüm ilk derece davaları ile temyiz ve karar düzeltme dosyalarının esası hakkında ve yürütmenin durdurulması istemleri hakkında görüş bildirmektedir. Bu ise Danıştaydaki yargılama süresinin uzamasına sebep olmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları gereğince Danıştay savcılarının yazılı düşüncelerinin taraflara tebliğ edilmesi ve bu düşüncelere karşı tarafların cevap verecek olması yargılama süresini daha da uzatacaktır. Yapılan düzenlemeyle Danıştay Başsavcısının, sadece Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalarda ve yalnızca davanın esası hakkında görüş bildirmesi için dosyaları Danıştay savcılarına havale etmesi düzenlenmekte ve Danıştayda yargılamanın daha hızlı cereyan etmesi amaçlanmaktadır. 34. maddeyle, 2575 sayılı Kanunun 60'ıncı maddesinde yapılan değişikliğe paralel olarak, Danıştay savcılarının düşünce bildirecekleri dosyaların türü ve sayısı sınırlandırılmaktadır. Buna göre, Danıştay savcıları Danıştaya gelen dosyalarla ilgili yürütmenin durdurulması talepleri ile temyiz ve karar düzeltme incelemesi için gelen dosyalar hakkında görüş bildirmeyeceklerdir. Buna karşın sadece Danıştayın ilk derece sıfatıyla gördüğü davalarda ve sadece esas hakkında görüş bildireceklerdir. 35. maddeyle, 2577 sayılı Kanuna iki geçici madde eklenmiş ve Geçici 25'inci maddeyle, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24'üncü maddesinde ve özel kanunlarda yapılan değişikliklerle ilgili geçiş hükümleri düzenlenmekte ve maddelerin yürürlüğe girdiği tarihten önce ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda açılmış bulunan ve bu

²⁸ 05.07.2012 günlü, 28344 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Tasarıyla idare ve vergi mahkemelerinin görevleri kapsamına alınan davaların, tabii hâkim ilkesinin bir gereği olarak, Danıştayda sonuçlandırılacağı düzenlenmektedir. Öte yandan, düşüncesinin alınması için Danıştay savcılığına gönderilmiş bulunan ancak bu Tasarıyla Danıştay savcısından düşünce alınmasına son verilen dosyalar hakkında Danıştay savcılığının düşünce vermeksizin dosyayı ilgili mercie göndermesi öngörülmektedir. Buna göre halen Danıştay savcılığında derdest bulunan ve görüş verilmemiş olan temyiz, karar düzeltme ve yürütmenin durdurulması talepli dosyalar, görüş hazırlanmaksızın hemen ilgili mercie gönderilecektir. Bu düzenleme ile savcılıktaki bekleme sürelerinin de önüne geçilmesi öngörülmektedir.” gerekçesine yer verilmiştir.

6352 sayılı Kanunun TBMM'de Adalet Komisyonunda görüşülmesi sırasında Komisyonda düzenlenen raporda; "Alt Komisyon metninin 45 ve 46'ncı maddelerinde yapılan düzenlemelerle genel olarak Danıştay savcılarının her dosya için görüş bildirmesi uygulamasından vazgeçilmekte ve Danıştay savcılarının düşünce bildirecekleri dosyalar sınırlandırılarak, yalnızca ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda bakılan davalarda ve esas hakkında görüş bildirecekleri düzenlenmektedir. Öngörülen düzenlemelere Danıştay'da görev yapan savcıların görev alanlarının sınırlandırıldığı, savcılarının ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülen dava dosyaları haricinde esas hakkında görüş bildiremeyecekleri ve neticeten ilk derece olan ve olmayan ayrımı yapılarak çoğu dosyanın Danıştay savcılarının incelemesinden geçmeyeceği, bu durumunda Anayasanın hukuk devleti ve eşitlik ilkeleriyle bağdaşmayacağı ifade edilmiştir. Buna karşın, Danıştay savcılarının durumunun Yargıtay savcılarından farklılıklar arz ettiği, Danıştay savcılarının görüşlerinin bağlayıcı olmadığı gibi, savcılarının Daire kararlarına karşı herhangi bir kanun yoluna başvurma imkânlarının bulunmadığı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin ihlal kararları uyarınca Danıştay savcıları tarafından verilen yazılı görüşlerin taraflara tebliğ edilme zorunluluğuna dair Tasarıda yapılan düzenleme de düşünüldüğünde yargılama süresinin daha da uzayacağı belirtilmiştir. Maddeler, Komisyonumuzca çerçeve 45 ve 46'ncı maddeler olarak aynen kabul edilmiştir."...denilmiştir.²⁹

²⁹ www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss278.pdf

6352 sayılı Kanununun 45, 46. ve 47. maddelerinde yapılan düzenleme sonucunda 2575 sayılı Danıştay Kanununun 60. ve 61. maddesinde yapılan değişikliğin yürürlüğe girdiği 05.07.2012 tarihinden itibaren Danıştay savcılarının temyiz, karar düzeltme dosyalarını ve yürütmenin durdurulması istemli dosyaları inceleyerek düşünce verilmesine son verilerek sadece ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştayda görülen dava dosyalarından kendilerine havale olunanları Başsavcı adına inceleme ve esas hakkındaki düşüncelerini, bir ay içinde gerekçeli ve yazılı olarak verecekleri düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle Türk İdare Hukukunda Savcılık görevleriyle ilgili olarak önemli bir değişiklik yapılmıştır.

Odyakmaz; "6352 sayılı Kanun incelendiği zaman görülecektir ki; Danıştay Kanununun 61. maddesinde yapılan değişiklikle savcıların görevleri daha da azaltılmıştır. Bundan böyle savcıların yürütmenin durdurulması istemiyle idari ve vergi dava daireleri kurullarına düşünce açıklamayacaklardır." ³⁰ tespitinde bulunmuştur.

Öte yandan, gerek 4904 sayılı Danıştay Kanununda (m.45) ve gerekse 521 sayılı Danıştay Kanununda (m.110) kanunsözcülerinin düşüncelerinde serbest oldukları belirtildiği halde, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 61. maddesinde bu yönde bir ifadeye yer verilmemiştir. Her ne kadar bu şekilde bir ibarenin maddede yer almamış olması bir eksiklik olarak düşünülebilir ise de, Danıştay savcıları dün olduğu gibi bugün de düşüncelerini serbestçe vermeye devam etmektedirler. ³¹

Görüldüğü üzere Danıştay savcılığı, idari dava ve uyuşmazlıkların çözümü sırasında Danıştay dava dairelerinin önüne gelmeden önce dosyayı inceleyip, düşünce vermek suretiyle tetkik hâkimlerine ve heyete yargılama işlevinde katkı sağlamaktadır.

³⁰ ODYAKMAZ, Zehra, 30. Yılda İdari Yargı ile ilgili öneriler, Ankara Barosu, AÜHF İdari Yargılama Usulü Kanununun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu, 09/03/2012, Ankara, Ankara Barosu Başkanlığı 2013, s. 214-215.

³¹ CAN, Cavit, "İdari Yargıda Hakimler ve Savcılar", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdari Yargı, 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayınları No:53, 1991, s. 363.

IV. SAVCI – KANUNSÖZCÜSÜ TERİMİ

Savcı, ceza yargılaması içinde iddia faaliyetini yürüten subjedir. Savcı yargılama içinde iddia görevini yerine getiren subje olarak sonuçta adalete hizmet eden kişidir.³² Savcılık ceza muhakemesinde iddia görevini yapan makam olup devlet adına ceza davası açan bir merciidir. Bu mahkemedeki yetkiliye de savcı adı verilmiştir.³³ Adli yargıda, savcılık kurumu davasız yargılama olmaz ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet Savcısı iddia makamıdır ve davanın tarafı durumundadır. Kamu davası açar, iddianamenin aksine verilen kararı temyiz yetkisi vardır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığında görev yapan Yargıtay savcılarının ise, Başsavcı adına temyiz edilen dosyalarda tebliğname düzenleme, Yargıtay ceza dairelerince verilen kararlara karşı Yargıtay Ceza Genel Kuruluna itiraz etme, kanun yararına bozulması talep edilen dosyalarla ilgili olarak karar veya hükmün bozulması istemini içeren yazıyı düzenleme (CMK, m.309), sınırlı olarak re'sen kanun yararına başvurma (CMK, m.310) yetkileri bulunmaktadır.

“İdari yargı savcısı (Danıştay savcısı) ise, önüne gelen dosyaları inceler ve uyuşmazlık hakkında düşüncesini yargılamayı yapacak dava dairesine veya dava daireleri kuruluna hitaben verir. Bu bakımdan, idari yargı savcısı, davada taraf değildir; yaptığı iş, yargılamaya yardımcı olmaktadır.”³⁴ İdari yargı savcısı, davada idarenin temsilcisi konumunda olmadığından ötürü dava açamayacağı gibi, ortada kendisi tarafından kanun yoluna gidilecek bir karar da yoktur. Bu nedenle düşüncesinin aksine bir karar verildiğinde, kanun yollarına başvurma yetkisi de bulunmamaktadır. Ayrıca, Danıştay savcılarını davada taraf olmadıklarından dolayı dava dairelerince verilen kararlar kendilerine tebliğ edilmemektedir.

³² YURTCAN, Erdener, Cumhuriyet Savcısının ve Ceza Yargıcının El Kitabı, İstanbul, 2002, s. 1, 2.

³³ KUNTER, Nurullah, YENİSEY Feridun, Mahkeme Bazlı olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 11. Baskı, İstanbul 2000.

³⁴ BERKET Zuhul, DEMİRKOL Selami, İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu "İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri", Danıştay Dergisi, Yıl 26, Sayı 90, 1996, s. 42.

“Görüldüğü üzere idari yargıdaki savcılık, adli yargıdaki savcılığa göre pasif olarak konumlandırılmıştır. Hal böyle olunca, idari yargıdaki savcılık, bugünkü konumuyla adli yargıdaki savcılık kurumu ile tam olarak bir benzerlik göstermemektedir.”³⁵ “Bu bakımdan, daha önce kanunsözcüsü sıfatını taşıyan idari yargı mensuplarına savcı sıfatının verilmesi tartışmalara neden olmuştur. Adli yargı ile idari yargının ayrı yargı düzenleri olduğu bir hukuk sisteminde, bu ayrımı ortadan kaldıracak bir şekilde adli yargıda görevli olan savcılarla aynı işlevi görmedikleri halde aynı sözcükle adlandırma yoluna gidilmesi, idari yargının adli yargılaştığı şeklinde nitelendirilmiştir.”³⁶

“Bu bakımdan, idari rejimin uygulandığı bir hukuk sisteminde "idari yargının adli yargıdan ayrılığı" ve "idari yargının idareden bağımsızlığı" ilkeleri uyarınca, idari yargı mensubu olan savcılarının adli yargı mensubu olan savcılardan farkı da dikkate alınarak, müesseseyi daha iyi ifade ettiği için eskiden olduğu gibi kanunsözcüsü olarak adlandırmak gerekir.”³⁷ “Zira adli yargıda meslek hâkim ve savcılık iken, idari yargıda sadece hâkimlik olduğundan, idari yargıda savcı adayı denilebilecek bir grubun bulunmadığı, ayrıca Danıştay savcılığının meslekte belli bir tecrübe kazanmış hâkimler arasından, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca yapılan atama ile gelinen bir makam olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır.”³⁸

“Bu tespit ve açıklamalar karşısında, idari yargı savcıları ile Cumhuriyet savcılarının yetki ve çalışma yöntemlerinin birbirinden farklı olması nedeniyle kavram kargaşasının ortadan kaldırılması için idari yargıda savcı sözcüğü yerine kanunsözcüsü teriminin kullanılmasının daha uygun olduğu söylenebilir.”³⁹

³⁵ BEREKET DEMİRKOL, a.g.m., s. 42.

³⁶ DURAN, Lütfi, "İdari Yargı Adlileşti", İstanbul Barosu Dergisi, Cilt 56, Sayı 4, 5, 6, 1982/Nisan-Mayıs-Haziran, s. 154-163.

³⁷ ÖZKAN Emin Celalettin, "İdari Yargıda Savcılık Kurumu", Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:71, Danıştay ve İdari Yargı Günü 136. Yıl, 2004, s. 52.

³⁸ ER Salih, ERDEM KARAHANOGULLARI Özlem, a.g.m., s. 14.

³⁹ ÖZKAN, a.g.m., s.52; ALPASLAN, a.g.m., s. 53.

"İdari yargıda "savcı" deyimini yerine "kanunsözcüsü" deyiminin kullanılması yönündeki görüşlere, savcı ile kanunsözcüsünün kavram olarak çok değişik olması bakımından aynen katılmaktayım." ⁴⁰

"1946 yılında kabul olunan 4904 sayılı Kanunla fevkalade bir buluşla ve isabetle "kanunsözcüsü" terimi kullanılarak müddeiumumilik sıfatı terkedilmiştir." ⁴¹

"Bir nevi Heyete, Kanuna göre olması gerekeni izah etmektedirler. Bu haliyle de yapılan görevi "kanunsözcülüğü" tabiri daha güzel ve yerinde ifade etmektedir." ⁴²

2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun 5. ve 10. maddelerinde ise halen Başkanunsözcüsü ünvanı kullanılmaktadır.

Günümüzde idari yargıda yaşanan son gelişmeler ışığında Bölge İdare Mahkemelerinde kararlara karşı istinaf yolunun da getirildiği dikkate alındığında, Danıştay Başsavcısının ve savcılarının görevlerinde de değişikliğe gidilmesi halinde 1982 yılından itibaren kullanılan Danıştay Başsavcılığı teriminin kullanmanın uygun olduğu düşünülmektedir. Ancak mevcut kanuni düzenlemelere göre yaptığı görev itibarıyla dosyayı inceleyerek mevzuata, kanun ve ilgili diğer yasal düzenlemelere göre idarenin yaptığı işlemlerin yerinde olup olmadığını düşüncesiyle açıklayanları en iyi şekilde ifade eden ünvan ise Danıştay Başkanunsözcülüğü ve kanunsözcülüğüdür.

V. DANIŞTAY SAVCISININ DÜŞÜNCESİNİN TEBLİĞ EDİLMEMESİNE İLİŞKİN AHİM KARARI VE DOĞURDUĞU SONUÇLAR

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi temyiz isteminde bulunan tarafa cevap ve savunma hakkını kullanabilmesi için Danıştay savcısının yazılı düşüncesi tebliğ edilmeden temyiz başvurusunun sonuçlandırılmış olmasını, Sözleşmenin 6/1. maddesine aykırı bulmuştur. Kararlardan ilki

⁴⁰ ODYAKMAZ, Zehra, İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylarının Eğitimi, Türk Hukuk Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, Sayı 74, Nisan 2003, s. 13.

⁴¹ TÜZEMEN, Orhan, Danıştay Kanunsözcüsünün Görevleri, Mülkiye Dergisi Danıştay 100. Yıl Özel Sayısı, 1968, Sayı 11, s. 41.

⁴² ERMUMCU, Osman, İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi, Yıl 12, Sayı 272, 15/05/1998, S. 48-52.

"Meral Türkiye" davası (Başvuru No:33446/02) ile ilgili olup, 27.11.2007 tarihinde; "Karaduman ve Tandoğan-Türkiye" davası (Başvuru No:41296 ve 41288) ile ilgili olup 03.06.2008 tarihinde, diğeri ise "Akgül Türkiye" davası (Başvuru No: 19728/02) ile ilgili olup, 17.07.2008 tarihinde karara bağlanmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi; Meral-Türkiye Davasında "Danıştay savcısı öncelikle soruşturma dosyasını hazırlamakla görevlidir. Bu maksatla gerekli gördüğü her türlü araştırmayı yapabilmesine ve her yerden bilgi talebinde bulunabilmesine imkân tanıyan geniş yetkilere sahiptir. İkinci olarak ise savcı ilk derece mahkemesi tarafından verilen kararın onanması ya da bozulması yönünde yazılı görüş sunar. Savcının görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirdiği hususunda kuşku yoktur. Bununla beraber savcının itirazına tabi olmayan mütalaası temyiz davasının tarafları açısından nötr olarak değerlendirilemez. Temyiz talebinin kabul ya da reddedilmesi yönünde görüş bildirmesi nedeniyle yazılı görüşlerini sunduktan sonra savcı, mahkeme heyetinin kararı üzerinde etki yapmasına imkân sağlayan bir konuma geçer. Adil yargılanma kavramı prensipte, bilhassa, davanın taraflarının, mahkemenin kararını etkilemek amacıyla bağımsız bir yargı görevlisi tarafından bile olsa sunulan her türlü delil ve mütalaa hakkında bilgi sahibi olmasını ve bunlarla ilgili görüş bildirmesi hakkını da içinde barındırır. (bkz. sözgelimi Martine-Fransa Davası, No:58675/00, paragraf 46), AİHM; Kress-Fransa Kararında (No: 39594/98, paragraf 64 ve 65), bir hukuk ya da ceza davasında bağımsız bir yargı mensubu tarafından sunulan mütalaaların bu mütalalara yanıt verme imkânı bulunmayan davanın taraflarına önceden tebliğ edilmemesi bağlamında nizalı dava hakkının kapsamına ilişkin içtihadını teyit etmiştir. Söz konusu dava koşullarında AİHM'nin 6. maddenin 1. paragrafının ihlâl edilmediği sonucuna vardığı doğru ya da mevcut davada olayların farklı olduğunun altını çizmek yerinde olacaktır. Kress davasında AİHM, Danıştay önünde açık olarak yapılan hüküm duruşmasında Hükümet Komiseri'nin mütalaasını ilk defa sözlü olarak sunduğunu ve böylelikle hem tarafların, hem yargıçların, hem de duruşmada hazır bulunanların Hükümet Komiserinin mütalaalarının anlam ve muhtevası hakkında bilgi sahibi olduklarını tespit etmiştir. Ayrıca arzu ettikleri takdirde avukatlar duruşmadan önce Hükümet Komiserinden mütalaalarının genel anlamı hakkında bilgi talebinde bulunabilme ve bu mütalalara yazılı cevap verebilme hakkına sahipti.

Hükümet Komiseri'nin duruşma esnasında davanın taraflarınca gündeme getirilmemiş bir unsur gündeme getirmesi durumunda mahkeme heyeti başkanı, tarafların bu hususu müzakere etmesi maksadıyla davayı ertelemektedir. Ancak sözü edilen güvenceler görülmekte olan bu davada mevcut değildir. Zira Danıştay tarafların başvuru gerekçelerini duruşmasız olarak incelemiştir. (savcılığın görüşlerine duruşma esnasında yanıt verebilme imkânına ilişkin olarak, krş. Wylene-Belçika (karar no: 32576/96, paragraf 35), Bir avukat tarafından temsil edilen başvuranın Danıştay kaleminde bulunan dosyayı inceleme ve savcının mütalaasının bir nüshasını edinebilme imkânının bulunduğu yönündeki argümana ilişkin olarak AİHM, bunun başvuranın nizalı dava hakkının temini için esasen yeterli bir güvence sunmadığını kanaatindedir. AİHM, Göç-Türkiye kararında (No:36590/97 paragraf 57) da belirtildiği üzere, savcının mütalaasının dava dosyasına aktarıldığı ve arzu ettiği takdirde bu mütalaaya yazılı olarak cevap verebilme imkânının bulunduğu hususlarında başvurana Danıştay kalemi tarafından bilgi verilmesinin hakkaniyet açısından daha uygun olacağına dikkat çekmektedir. Ancak bu gerekliliğe iç hukukta uyulmadığı gözükmektedir. AİHM, başvuranın avukatından inisiyatif olarak dosyaya yeni unsur eklenip eklenmediği hususunda mütemediyen bilgi almasının istenmesinin avukata orantısız bir yük getireceğini belirtmektedir. AİHM ayrıca bu durumun savcının mütalaasını yorumlaması için avukata gerçek bir imkân temin edildiği anlamına gelmeyeceğini belirtmektedir, zira yargılama takvimi konusunda başvuranın avukatına hiçbir zaman bilgi verilmemiştir. Hükümetin de belirttiği üzere, duruşma yapılması halinde İdari Yargılama Usulü Kanununun 18. maddesi uyarınca savcı mütalaasını sunduktan sonra davanın taraflarına son olarak söz hakkı verildiği doğrudur. Bu durum ilk bakışta yargılanmakta olan kişilerin savcının mütalaasına cevap verebilmelerine imkân tanıyabilir. Ancak AİHM, bu argüman üzerinde tahmin yürütmeye gerek olmadığını kanaatindedir. Zira yukarıda da kaydedildiği üzere Danıştay'ın temyiz gerekçelerini duruşmasız olarak incelemiştir. (bkz. bilhassa, Wylene-adigeçen, paragraf 38). Bu itibarla Danıştay savcısının görüşlerinin niteliği ve başvuranın bu görüşlere yazılı cevap vermesinin imkânsız oluşu gibi unsurlar dikkate alındığında başvuranın nizalı yargılanma hakkının ihlâl edildiğinin ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla 6. maddenin 1. fıkrası bu bakımdan ihlâl edildiği gerekçesiyle Danıştay Savcısının

tebliğnamesinin başvurana tebliğ edilmemesi nedeniyle AHİS'nin 6/1. maddesinin ihlal edildiği"ne karar vermiştir.⁴³

"Karaduman ve Tandoğan-Türkiye," "Akgül-Türkiye" davalarında da AİHM, başvuranın, Danıştay savcısının temyiz talebinin esasına ilişkin yazılı mütalaasının kendisine tebliğ edilmemesi nedeniyle Danıştay önünde yapılan yargılamanın hakkaniyetten yoksun olduğu yolundaki iddiasını yerinde bulmuş ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6/1. maddesinin ihlâl edildiğine hükmetmiştir.⁴⁴

6352 sayılı Kanunda yapılan düzenlemelerle Danıştay savcılarının yukarıda da değinildiği üzere yürütmenin durdurulması, temyiz ve karar düzeltme dosyalarında düşünce verme uygulaması kaldırılarak dosyalarda verilen düşüncelerin hızlı bir şekilde tebligatının yapılması için sadece ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen davalarda savcının esas düşüncesi verilmesi yolunda düzenleme yapılarak savcılarının düşünce verdikleri dosyalarda azaltmaya gidilmiştir.

AİHM'nin kararları üzerine 6352 sayılı Kanun teklifinin 39. maddesiyle bu konuda düzenleme yapılmıştır. Teklifin madde gerekçesinde "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından ihlal kararına gerekçe teşkil eden sorunun çözümü amaçlanmaktadır. Daha önce Yargıtay Cumhuriyet savcılarının tebliğnamelerinin taraflara tebliğine ilişkin mevzuatımızda düzenlemeler yapılmıştır. Adil yargılama hakkının bir gereği olarak Danıştay savcısı tarafından dosyaya sunulan yazılı görüşlerin taraflara tebliğ edilmesi, taraflara cevap vermek üzere onbeş gün verilmesi ve dosyanın bu aşamadan sonra karara bağlanması düzenlenmektedir." denilmiştir.

Danıştay savcısının düşüncesinin taraflara tebliğ edilmemesi Sözleşmenin 6/1. maddesinin ihlâli olarak görüldüğünden 6352 sayılı Kanunun 54. maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 16. maddesine eklenen 5. fıkrasıyla "Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülen davalarda savcının esas hakkındaki düşüncesi taraflara tebliğ edilir. Taraflar tebliğden itibaren 10 gün içinde görüşlerini yazılı olarak bildirebilirler." hükmü getirilerek Danıştay savcısının düşüncesinin tebliğ edilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile

⁴³ www.hudac.cchr.coe..47/app/conversion/pdf/?library

⁴⁴ www.hudac.cchr.coe..47/tur#

Danıştay savcısının düşüncesinin tebliğ edilmemesinin sözleşmenin 6/1 maddesinin ihlali olarak görülmesi ortadan kaldırılmıştır.

VI. DANIŞTAY BAŞSAVCILIĞIN VE DANIŞTAY SAVCILIĞININ YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Savcılık kurumuna bütünüyle yeni bir görev ve işlev tanıyarak yargısal kararların yerine getirilmesini izleyen ve sağlayan bir hukuki statüye kavuşturularak mevcut rolü değiştirilmelidir.

Savcılık kurumunun son derece yararlı ve gerekli olduğunu düşünen Onar; "Başkanunsözcüsü ve kanunsözcülerinin esas görevi dava dosyalarını incelemek ve 'incelediği dava dosyaları hakkında düşüncelerini bildirmektir' bundan maada kanunların kendilerine verdiği diğer görevleri de yaparlar. "Kanunsözcüleri ilgili yerlerden başkanlık vasıtasıyla her türlü bilgi isteyebilecekleri gibi işlem dosyalarını getirtebilirler. Düşüncelerin gerekçeli olması lazımdır. Kanunsözcüleri, düşüncelerinde tamamen serbesttirler" Başkanunsözcüsü Fransız Devlet Şurasındaki hükümet komiserleri makamındadır. Bunların idari davalar bakımından çok mühim bir rolü vardır: heyetten ayrı ve müstakil olarak başkanunsözcüsü ve kanunsözcüleri davayı tamamen tetkik, tahlil ve teşrih ederler. Dava, heyetin dışında da tetkik edilerek açıklanmış ve maddi ve hukuki esasları, salahiyeti bir hukukçu tarafından müstakilen tetkik edilerek heyete arz edilmiştir. Bu suretle karar safhasından ve heyetçe tetkik ve münakaşadan evvel dava bir kere daha tetkik, adeta iki derecede rüyet edilmiş olur. Bu sistem, davanın ciddi bir tarzda görülmesi için bir teminat teşkil ettiği gibi heyeti de aydınlatmak ve işini kolaylaştırmak bakımından faydalıdır. Heyet açısından birinin raportör sıfatı ile yapacağı tetkikle bunu karıştırmamak lazımdır. Aza heyetin içinde ve onun namına bir hazırlık ve hülasa yapmıştır. Halbuki kanunsözcüsü tamamen müstakil bir tetkik yapmakta ve müstakil bir mütalaa vermekte ve bu suretle dava iki makam tarafından ayrı ayrı tetkik edilmiş olmaktadır." ⁴⁵ şeklinde saptamada bulunmuştur.

Duran da; "Üstelik idari yargıda kanunsözcüsünün görevi, Yargıtay'da ve ceza mahkemeleri önünde Cumhuriyet Savcılarının kamu davacılığı rolünden ayrı ve çok farklıdır. Bu nedenle unvanların savcıya

⁴⁵ ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt III. Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, S.1911

çevrilmesi, doğru ve yerinde olmaktan başka, başsavcının emir ve talimatı altında sokulmaları da çok yanlış ve sakıncalıdır. Çünkü kanunsözcülüğü, idari dava ve uyuşmazlıkların heyetlerde görüşülüp çözümlenmesinden önce bir kez genç ve bağımsız bir elemanın incelemesinden geçirilmesindeki yararı sağlamaya yöneliktir. Danıştay yardımcılarının ya da tetkik hakimlerinin dosyayı inceleyip heyete sunmalarında da bu türden yenilikçi atılım ve geliştirici çözümlerin gerçekleşmesi aranır ve istenir⁴⁶ diyerek savcılık kurumunun gerekli ve yararlı olduğunu belirtmektedir.

Danıştay savcılığı ile ilgili olarak Odyakmaz; "Danıştay savcılığının sadece düşünce bildiren ve bir usulü formaliteyi yerine getirmekten ibaret bir fonksiyon ifa eden görüntüsünden kurtarılmalıdır. Kamu yararının gerçekleştirilebilmesi için Danıştay savcılığı daha aktif hale getirilmelidir."⁴⁷ demektedir.

Danıştay savcılığıyla ilgili olarak Danıştay Kanunsözcüsü Orhan Tüzemen tarafından; "Bir davada şahıslar ve idare, davacı ve davalı, genellikle ihtilafı kendi yönünden haklı gösterecek şekilde serdetmekte ve deliller ileri sürmektedirler. Kanunsözcüsü ise tam bir tarafsızlık içinde kanunun, daha doğrusu hukukun ne söylediğini araştırmakta ve tespit ettiği görüşünü dava dairelerine sunmaktadır. O, kanuniliği en iyi şekilde sağlamada ve adalet aramada yol göstericidir." saptamasında bulunmaktadır.⁴⁸

Söz gelimi, ilk derece mahkemelerince verilen hukuka aykırı kararların, aleyhine hüküm kurulan tarafça temyiz edilmemesi mümkündür. Bu şekilde, niteliği bakımından hukuka aykırı olan ve süresi içinde temyiz yoluna başvurulmamak suretiyle kesinleşen kararların hüküm ve sonuçlarına katlanılması sorunu gündeme gelmekte ve bu durum hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmamaktadır. İşte, bu şekilde hukuka aykırı olarak verilen kararların kesinleşmesinin önlenmesi amacıyla idari mahkemelerde savcılık örgütü kurulup, idari savcılarının temyiz yoluna başvurmaları sağlanmak suretiyle söz konusu sakıncalar ortadan kaldırılabilir. İdari yargı savcısı, mahkemelerce verilen kararları inceleyerek görev ve yetki dışında bir işe bakılmış

⁴⁶ DURAN, a.g.m. s. 161-162.

⁴⁷ ODYAKMAZ, a.g.m. s. 214.

⁴⁸ TÜZEMEN, a.g.m. s. 41.

olması, hukuka aykırı karar verilmesi ve usul hükümlerine uyulmamış olması hallerinde, bu kararlara karşı işin niteliğine göre temyiz veya itiraz yoluna başvurmak suretiyle hukukun tüm yurttta doğru ve adil bir biçimde uygulanması sağlanmış olur. Her ne kadar "kanun yararına bozma" müessesesinin varlığından hareketle ilk derece mahkemelerinde idari savcılık örgütüne gerek olmadığı ileri sürülebilir ise de, kanun yararına bozma kararları mahkeme kararının hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmaz (İYUK, m.51/2). Oysa idari yargı savcısı kararı temyiz ettiğinde, belirtilen sakınca bertaraf edilmiş olur. İdari yargı savcılarının, idari davaların özelliğinden dolayı dava açamaması, kanun yollarına başvuramayacağı anlamına gelmez. İdari yargıda savcı, kendisine verilecek bu yetki ile sadece hukuka aykırı kararların yürürlüğe girmesine engel olacak şekilde bir görev yapacaktır. Adli yargıda Cumhuriyet savcısı davada kamuyu temsil ettiği için verilen kararı temyiz etme yetkisi bulunmakta ise de, bazen sanığın ve bazen de suçun mağduru ve şikâyetçisi yanında yer aldığı görüldüğünden, haklının yanında olduğu söylenebilir. İdari yargıda da savcı, kendisine verilecek temyiz yetkisini idari uyuşmazlığın niteliğine göre idarenin veya davacının lehine kullanılacaktır. Bu yetkiyi kullanırken, aynen Cumhuriyet savcısı gibi kamu yararının ve düzeninin korunmasına yönelik olarak hizmet verecektir.

Bilindiği üzere idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptal edilmeleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalara iptal davaları denilmektedir (İYUK, m.2/1-a).

İptal davaları, hukuka aykırı olarak tesis edilen kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlemin idari yargı yerlerince iptalini sağlayan idari yargıya mahsus bir dava türüdür. Bu dava türünde, çoğu zaman davacıların kişisel durumları dikkate alınmadan, idari işlemin beş unsur yönünden hukuka uygun olup olmadığı incelenir, hukuka aykırılık tespit edilirse işlemin iptaline karar verilir. Bu bakımdan, iptal davaları objektif nitelikli davalardır.

Görüldüğü üzere iptal davasının amacı, idarenin hukuka aykırı karar almasını önlemek, böylece hukuk kurallarına riayet edilmesini sağlamak ve hukuka aykırı olduğu tespit edilen idari kararları ortadan kaldırmak suretiyle hukuk düzenini korumaktır.⁴⁹

Hal böyle olunca, hukuka ve kamu yararına aykırı olan bir idari işleme karşı açılan davanın reddedilmesi üzerine çeşitli nedenlerle davacı kararı temyiz etmeyebilir. Ancak, bu kararın hukuk düzeninde doğuracağı tahribat, davacının zararı ile sınırlı kalmayabilir. Bu gibi durumlarda, idari savcının devreye girerek, kararı temyiz etmesi belirtilen sakıncaları giderir.

Davaların karara bağlanması uzunca bir süreyi almaktadır. Taraflar yanında idari savcıya da temyiz yetkisinin verilmesi, zaten geç işleyen yargılama sürecini olumsuz yönde etkiler ise de, yargıda süzgeçler arttıkça adaletin daha iyi tecelli etme ihtimali dikkate alındığında bu sakınca göz ardı edilebilir. Ayrıca, alt derece idari yargı yerlerinde teşkil edilecek savcılık örgütü ile karar aşamasından önce verilecek düşünce ile mahkemenin hukuk yönünden aydınlatılması sağlanabilir ve bu yolla kararların daha isabetli verilmesine yardımcı olunur. Karar verildikten sonra da, tanınacak temyiz yetkisi ile hukuka aykırı olarak verilen kararın sonuçlarının ortadan kaldırılması sağlanır; Ülke çapında mevzuatın uygulanmasında ve yorumlanmasında birlik ve uyum temin edilmiş olur. Mahkeme kararlarında istikrar ve hukukun uygulanmasında birlik sağlandığında ise, yargı yerlerine olan güven artar ve adalet duygusu güçlenir.

Günümüzde idari yargıda savcıların, mahkeme kararlarını temyiz veya itiraz yoluyla incelenmesini talep etme yetkileri bulunmamaktadır. Ayrıca, hukuka ve kamu yararına aykırı idari işlemleri yargı önüne götürme ve davaya müdahil olarak katılma yetkileri de yoktur. Oysa idari savcının; hukuka, kamu yararına ve yargı içtihatlarına ters düştüğü kanaatine vardığı kararları temyiz veya itiraz yoluyla incelenmesi talebinde bulunabilmesi, söz konusu kararların verilmesini önleyici ve içtihat birliğini sağlayıcı etkisinin olması, aynı zamanda kamu yararını ilgilendiren işlemleri de menfaati ihlal edilen kişi dava konusu yapmadığı takdirde yargı önüne götürebilmesi gerekir. Böylece, kamu

⁴⁹ CAN, Cavit, a.g.m s.364, 365, 366, 367.

yararını ilgilendiren işlemlerin yargısal denetimden bağımsız kalması da önlenmiş olur.⁵⁰

“Danıştay Savcısı Düşüncesi'nin Taraflara Bildirilmemesi Adil Yargılama Hakkını İhlal Eder mi?” başlıklı makalesinde Kaplan; “AİHM kararları karşısında söz konusu kurumun hukuksal yapı, yetki ve görevleriyle işlevi yönünden esaslı bir değişim ve dönüşüme ihtiyaç göstermekte olduğu kendiliğinden anlaşılacaktır... Sorunun yegâne çözümü, savcılık kurumunun bütünüyle ortadan kaldırılmasından geçmemekte ise de; bunun düşünülecek seçenekler arasında bulunması gerektiğini belirtmek gerekir. Zira idare ve vergi mahkemesi ile bunların birçok kararını itiraz üzerine inceleyip kesin olarak karara bağlama yetkisine sahip bulunan bölge idare mahkemelerinde savcılık kurumunun bulunmaması, pekala onsuz da idari yargı çarkının dönebileceğini göstermektedir. Kurumun tarihsel anlamı ve saygınlığı ile yargılama hukukunda kendisine edinmiş bulunduğu yer, onun bir anda ortadan kaldırılması fikrinin yadırganmasına yol açabileceği için bunun yerine, yer alacağı dava ve uyuşmazlıklar bir şekilde azaltılmak suretiyle yargılama ve karar sürecindeki rolü azaltılıp, yargısal kararların yerine getirilmesini izleme ve sağlama yetki ve görevleriyle donatılarak kısmi ve nispi bir değişiklik ve dönüşüme tabi tutulması da düşünülebilir.” düşüncesine yer vermiştir.⁵¹

Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinde de idari yargı savcılığı kurulmasının yerinde olacağı, idari savcılığın, Danıştay Başsavcılığına bağlı, Bölge İdare Mahkemesinde bulunan merkezlerde "Bölge İdare savcıları" olarak örgütlenmesi gerektiği de kimi yazarlarca savunulmuştur.⁵²

6545 sayılı⁵³ Kanunla, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3. maddesinde de değişiklik yapılarak Bölge İdare Mahkemelerinin dairelerden oluşacağı, biri idari diğeri vergi olmak üzere en az iki daire bulunacağı düzenlemesi yapılmış, anılan kanunla değiştirilen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45.

⁵⁰ BERKET, DEMİRKOL, a.g.m., s. 40.

⁵¹ KAPLAN, Gürsel, a.g.m. s. 182, 183, 184.

⁵² ODYAKMAZ Zehra, a.g.m. s. 13, ERMUMCU Osman, a.g.m. s. 11.

⁵³ 28.06.2014 günlü, 29044 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

maddesinde yapılan değişiklik ile idari yargıda var olan itiraz ve temyiz kanun yollarında değişiklik yapılarak istinaf yolu getirilmiş ve istinaf yolu ile yapılan incelemede istisnalar haricinde verilen kararın kesin olduğu, istisnai hallerde ise idari ve vergi mahkemeleri ile istinaf kanun yolu incelemesi yapan dairelerce verilen kararlara karşı temyiz yolunun açık olduğu hükme bağlanmış, istisnalar ise 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde temyiz başlığı altında sayılmıştır.

2577 sayılı Kanuna 18/06/2014 günlü, 6545 sayılı Kanunun 27. maddesiyle eklenen geçici 8. maddesinde belirtilen bölge idare mahkemeleri İstanbul, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Erzurum ve Gaziantep İllerinde kurulmuş olup, 07/11/2015 günlü, 29525 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Bölge Adliye Mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemelerinin Tüm Yurtta Göreve Başlayacakları Tarihe İlişkin Karar" uyarınca 20/07/2016 tarihinde göreve başlamışlardır.

Bölge İdare Mahkemelerinin faaliyete geçmesiyle birlikte istinaf kanun yolu incelemesine başlanması sonucunda Bölge İdare Mahkemeleri kararları arasında ve Danıştay İçtihatları arasında aykırılıklar çıkmaya başlamıştır. Bu doğrultuda Danıştay savcılığının Bölge İdare Mahkemesi bünyesinde de bulunması sağlanarak Danıştay Başsavcılığı makamına bağlı olarak savcılığın örgütlenmesinin sağlanması suretiyle idari/vergi dava daireleri kararlarına karşı temyiz yoluna başvurabilmelerinin sağlanması için yasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Yapılacak bu düzenleme ile farklı Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay kararları arasındaki çelişkilerin giderilmesi ve içtihat birliğinin sağlanması gerçekleştirilebilecektir.

İdarenin yargısal denetiminin etkinleştirilmesi ve yargılamanın daha hızlı gerçekleştirilmesi için Danıştay içerisinde yer alan savcılığın yeniden düzenlenerek Danıştay savcılarının mevcut görevlerinin genişletilmesi, değiştirilmesi, yargısal denetimin gerçekleşmesi ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşebilmesi için gereklidir. Çünkü denetim yolları içerisinde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkili denetim yolu yargı denetimidir.

Danıştay Başsavcılığı ve Danıştay Savcılığının mevcut görevlerinin genişletilmesi ve değiştirilmesiyle hangi yetkiler tanınabilir?

1. Kamu adına dava açma yetkisi

İdari yargı yerlerince bir uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için bir dava açılmış olması gereklidir. İdari yargı yerleri kamu yararı, kamu hizmetinin gerekleri ve bunları sağlayan hukuk kural ve ilkeleri açısından gerekli incelemeleri önüne uyuşmazlık getirildiğinde yapabilmektedir. Pasif nitelikte bulunan yargıyı ancak ilgililer harekete geçirmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin 1. fıkrasına göre ilgililerin menfaatleri ihlal edilenler olarak belirtilmiştir. Davalar ancak menfaati ihlal edilenler tarafından açılabilir.

Hukuk devleti ilkesi gereği idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması gerektiğine göre yargı denetimi önüne götürülmeyen işlemlerin (ilgilileri tarafından dava açılmayan) bir şekilde yargı önüne getirilmesi ve inceleme yapılması gerekmektedir. Bu amaçla, kamu yararını ilgilendiren ancak dava açılmaması nedeniyle yargı önüne gelemeyecek işlemlere karşı Danıştay Başsavcısı ve savcılarına dava açma yetkisi verilerek yargı önüne getirebilmeleri sağlanmalıdır.⁵⁴

Kamu yararını ilgilendiren konularda Danıştay Başsavcılığına başvuru veya re'sen harekete geçerek dava açma imkanı sağlanabilir. Kamu yararını ilgilendiren işlemlere örnek olarak genel düzenleyici işlemler, imar, kültür tabiat varlıkları, eski eser ve çevre işleri vb. gibi sayılabilir.

Diğer taraftan, kamu yararını ilgilendiren durumlarda davacının davadan feragat etmesi nedeniyle davanın konusuz kalmaması ve işlemlerin denetimsiz kalmalarının önlenmesi için Danıştay Başsavcılığın devreye girerek davanın savcılık aracılığıyla görülmesinin sağlanması imkanı tanınabilir.

2. İçtihat Farklılığının Giderilmesinde Rol Tanınması

Bölge idare mahkemeleri idari/vergi dava daireleri ile Danıştay kararları arasında içtihat birliğinin sağlanması için Danıştay Başsavcılığına yetki verilmelidir. Yukarıda da açıklandığı üzere Bölge İdare Mahkemeleri bünyesinde Danıştay savcılığının bürolarının kurulması gerekmektedir. 6545 sayılı Kanunla Bölge İdare

⁵⁴ BEREKET, DEMİRKOL, a.g.m. s.42, 43.

Mahkemelerinde istinaf yolu incelemesi yapılmasına başlanmasıyla birlikte 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 45. maddesinde sayılan konularda heyet halinde verilen kararlara karşı istinaf yoluna gidebilmekte ve bu konular istinaf yoluna tabi olması nedeniyle Bölge İdare Mahkemeleri idari/vergi dava dairelerinde incelenmekte ve inceleme sonunda verilen kararlarda kesin nitelikte olması nedeniyle başka bir merciye de başvurulma olanağı bulunmamaktadır. Bu durumda Bölge İdare Mahkemeleri idari/vergi dava dairelerinin verdiği kararlar ile Danıştay kararları arasında aynı konuda farklı içtihatlarının ortaya çıkması söz konusu olabilecektir. Çünkü 2577 sayılı Kanununun 45. maddesinde sayılan konulardan örneğin parasal miktar sınırı nedeniyle istinaf yoluna gidilen (2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 46/b maddesinde konusu yüz bin Türk Lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar temyiz tabi iken bu miktarın altında kalan davalar ise istinaf yoluna tabidir) ve bu miktarı aştığı için Danıştay'a temyiz edilen davalar nedeniyle iki farklı kararın verilmesi sözkonusu olabilmektedir. Bu durumda Bölge İdare Mahkemeleri idari/vergi daireleri kendi aralarında içtihat farklılığı bulunan karar verebileceği gibi bu kararların Danıştay kararlarına da aykırı olması nedeniyle kararlar arasında farklılıklar bulunabileceğinden yargıya olan güven sarsılabilecek ve Bölge İdare Mahkemeleri idari/vergi dava daireleri ile Danıştay kararları arasında içtihat birliği gerçekleşmeyecektir.

Bu durumda, nitelik itibarıyla aynı konu olmasına rağmen miktar yönünden farklılık nedeniyle istinaf veya temyiz yoluna gidilmesi sonucunda farklı kararların verilmesinin ortaya çıkması sözkonusu olabileceğinden içtihat birliğinin sağlanması amacıyla Danıştay Başsavcılığı ve savcılığının, Danıştay içtihatlarına veya hukuka aykırı gördükleri Bölge İdare Mahkemeler idari/vergi dava daireleri kararlarının Danıştay'a temyiz edilebilmesi için temyiz yoluna başvurma yetkisi verilmelidir.

Danıştay Başsavcılığı ve Savcılığının harekete geçebilmesi için Bölge İdare Mahkemesi idari/vergi dava daireleri, ilk derece idare/vergi mahkemeleri veya hakimlerinin, Danıştay ilgili Dairelerinin veya ilgililerinin talep etmeleri veya Danıştay Başsavcılığının durumu herhangi bir şekilde öğrenmesi halinde, kendiliğinden harekete geçerek temyiz yoluna gidebilmesi sağlanmalıdır.

Öte yandan, kamu yararına yönelik davalarda ilk derece mahkemelerince verilen veya istinaf yoluna başvurulmakla birlikte temyiz olunabilecek kararlardan temyiz süresinin geçirilmesi nedeniyle kesinleşmenin sözkonusu olduğu hallerde ilgili dosyaların belli bir süre zarfında Bölge İdare Mahkemeleri idari/vergi dairelerince Danıştay Başsavcılığına gönderilmesi sağlanarak, yapılacak inceleme üzerine Danıştay içtihatlarına ve hukuka aykırı olduğu saptanan kararların bozulması istemiyle temyiz yoluna gidilebilme yetkisi tanınabilir.

Danıştay'da görülen davalardan ilk derece mahkemesi sıfatıyla verilen kararlardan da kamu yararı ilgilendiren dava dosyalarında süresi içerisinde temyiz edilmeyen kararlar yönünden de yukarıda açıklandığı üzere Danıştay Başsavcılığına temyiz yoluna gidilmesi sağlanarak Bölge İdare Mahkemeleri idari/vergi daireleri ilk derece mahkemeler ve Danıştay Dava Dairelerinin verdiği kararlar kesinleşmeden önce incelenmelerinin sağlanarak hukuka ve içtihatlara aykırı olarak verilen kararların kesinleşmesi engellenebilir.

3. Yargı Kararlarının Uygulanması Sorunundaki Rolü;

Yargı kararlarının hukuk devleti ilkesine uygun olarak yerine getirebilmesi için Anayasal ve yasal düzenlemeleri yapılmış, Yargıtay İçtihadı Birleşme Büyük Genel Kurulunun 22/10/1979 günlü, E:1978/7, K:1979/2 sayılı kararıyla⁵⁵ bu konu karara bağlanmış ve Danıştay kararlarında da bu konuda kararlar verilmiş olunmasına rağmen davalı idarelerin yargı kararlarını yerine getirmediği veya gereği gibi yerine getirmediği hallerde bu konuda birçok sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde İdari yargıda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun kararların sonuçları başlıklı 28. maddesi dışında yargı kararlarının uygulanması konusunda bir düzenleme yer almamaktadır.

2577 sayılı Danıştay Kanununda yapılması düşünülen değişikliklerle ilgili olarak Danıştay Başkanlığının 21 Mayıs 2001 tarihli olurlarıyla oluşturulan Komisyonca hazırlanan raporda; İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinde yapılacak ayrıntılı düzenlemelerle idari yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesinde karşılaşılan sorunlara çözüm olacak önlemlerin acil olarak alınması ve gereksinim bulunduğu vurgulanarak Komisyonca Danıştay Kanununun 60.

⁵⁵ 29.11.1979 günlü, 16824 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

maddesinde yapılacak düzenlemeyle Danıştay Başsavcısına idari yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi konusunda savcılık unvanının gereğine uygun kimi görevlerin verilmesi önerilmiştir.

Bu önerinin temelinde yer alan gerekçeler şu şekilde belirtilmiştir: “Bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 138. maddesinin son fıkrasının emredici hükmüne rağmen bir yargı, bir idari yargı kararının gereklerinin idare tarafından yerine getirilmemesinin cezai, hukuk, mali ve idari olmak üzere çok yönlü sonuçları vardır. Bu sonuçlardan cezai olanın işletilmesi, geçmişte Memurin Muhakematı Hakkında Kanuni Muvakkata göre Lüzumu Muhakeme Kararı alınmasına, şimdi ise 4483 sayılı Kanun uyarınca yetkili mercice ön izin verilmesine bağlı bulunduğu idari yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesinde isteksiz davranan idari makamlar yönünden yeterli etkiyi yaratamamaktadır. Diğer sonuçların bir kesimi farklı anlayış ve yorumlar yüzünden, bir kesimi de kararın yerine getirilmesiyle görevli kamu ajanını doğrudan ilgilendirmemesi nedeniyle söz konusu sorunla ilgili olarak bekleneni verememektedir. Oysa gereklerinin yerine getirilmesi sorun yaratan yargı kararı herşeyden önce bir idari yargı kararıdır. Bir idari yargı kararının gereklerinin neler olduğunun bunların nasıl ve ne kadar sürede ve hangi kamu görevlilerince yerine getirilebileceğinin en iyi idari yargı mensubu tarafından bilineceği ise tartışmasız kabulü gereken bir gerçektir.

Esasen salt bu nedenle Fransız idari yargıcını, kararında uygulama biçimi ve süresini gösterme yetkisi, İtalya idari yargıcına da alınacak karar ve süresi konusunda idareye emir verme gerektiğinde idarenin yerine geçerek gerekli kararı alma yetkisi verilmiştir.

Komisyon tüm bu nedenlerle lehine verilen kararın gereklerine uygun olarak kanunun öngördüğü süre içinde işlem ya da eylem yapılmayanlara doğrudan Danıştay Başsavcılığına dilekçeyle başvuru yolunun açılmasından yanadır.

Zira Danıştay Başsavcılığı mensupları idari yargıçlık mesleğine uzun yıllar deneyim kazanmış kişiler olmaları dolayısıyla bir yargı kararının gereklerinin neler olduğunu, bu gereklere uygun olarak hangi işlem ya da eylemlerin ne kadar süre içinde yapılmasına ihtiyaç bulunduğunu en iyi şekilde değerlendirebilecek durumdadır. Bu deneyimleri sayesinde Başsavcılık mensuplarının kendilerine yapılacak

başvuruları idare nezdinde kamu hizmetinin işleyişini aksatmadan araştırmak, gerektiğinde yöneltcekleri sorularla idareye yol göstermek ve sorunlarını çözme konusunda başarılı olacakları kuşkusuzdur.

Böylece Başsavcılığın girişimlerinin asıl amacı kararın gereklerinin yerine getirilmesinin sağlanması olacaktır. Tüm bu girişimlerden sonuç alınamaması durumunda ise Başsavcılığa, biri kararın gereklerini yerine getirmeyen kamu görevlisine, diğeri de idareye yönelik olmak üzere iki ayrı girişimde daha bulunma yetkisinin tanınması, ilk girişimin etkili biçimde işleyebilmesi ve yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi sorununun çözümüne katkıda bulunulabilmesi için gereklidir.

Başsavcılar kararın gereklerini bilerek yerine getirmediği saptanan kamu görevlisiyle ilgili olarak doğrudan Ceza Mahkemesinde kamu davası açma ya da dava açılmak üzere yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına talimat verme yetkisi, idari yargı kararının gereklerini yerine getirmeyen idare hakkında ise 2577 sayılı Kanunun 28. maddesinde yapılacak tercihe uygun olarak Fransız veya İtalyan sistemlerinde öngörülenlere benzer işlemler yapılmak üzere Danıştay'ın ilgili dava dairesine başvuruda bulunma yetkisi tanınmalıdır.

Komisyonumuz önerilen bu düzenlemeler sayesinde idari yargı kararının gereklerinin yerine getirilmesinde yaşanan sorunların giderek asgari düzeye ineceğine ve ayrıca Danıştay Başsavcılığı müessesesinin unvanından kaynaklanan etkenliğin de artacağına inanmaktadır yolunda görüş belirtilmiştir.

Genel İdari Usul Kanun Tasarısında yargı kararlarının uygulanması usulü ve sorumluluk hali ayrıntılarıyla düzenlemiştir. Böyle bir tasarının yasalaşması halinde yukarıda belirtilen Komisyon görüşündeki ulaşılmak istenen de amaç da sağlanacaktır.”⁵⁶

Anayasanın 138. maddesinin son fıkrasında, yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda oldukları, bu organlar ve idarenin, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyecekleri ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyecekleri öngörülmüş; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinin 1. fıkrasında da, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve

⁵⁶ ÖZKAN, a.g.m. s. 56, 57, 58.

vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idarenin, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu, bu sürenin hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemeyeceği hükmüne yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere, yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesi, Anayasal ve yasal bir zorunluluk olup, yargı kararının yerine getirme konusunda idareye takdir hakkı tanınmamış ve en geç otuz gün içinde karar doğrultusunda işlem tesis edilmesi ya da eylemde bulunulması emredilmiştir. Yargı kararlarının yerine getirilmesi sadece esas hakkında verilen kararlarla ilgili olmayıp, yürütmenin durdurulması kararlarını da kapsamaktadır.

Anayasanın "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde, herkesin, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtildiğine göre, hak arama hürriyetinin sonuç doğurabilmesi için yargı kararlarının yerine getirilmesi gerekir.

Diğer taraftan, Anayasanın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğu ve 11. maddesinde de, Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan kurallar olduğu vurgulandığına göre, bir hukuk devletinde yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Adli yargı yerlerinin verdikleri kararların yerine getirilmesinde icra daireleri ve savcılık kurumu görevlendirilmiş iken, idari yargı kararlarının infazı ile görevli kılınmış bir merci bulunmadığından idari yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesi, idarenin hukuk devleti anlayışına bırakılmıştır.

Yargının gücü ve saygınlığı da, adil kararlar vermesine ve verdiği kararların gereğinin de kısa bir süre içinde ve etkin bir biçimde yerine getirilmesine bağlıdır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti de, Anayasada belirtildiği üzere birkaç istisna dışında idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulabildiği (m. 125) bir hukuk devletidir. (m.2).

Bir hukuk devletinde yargı kararlarının yerine getirilememesi gibi bir sorunun söz konusu olmaması gerekir. Esasen, yargı kararının yerine getirilmesi için mevzuatta hüküm aramak; hukukun üstünlüğüne ve hukuk devleti anlayışına, güçler ayrılığı prensibine ve yargı kararlarının bağlayıcılığı ilkesine de aykırılık teşkil eder. Ne var ki, uygulamada yargı kararlarının ya hiç yerine getirilmediği ya da gereği gibi yerine getirilmediği görülmektedir.

İdari yargı düzeni tarafından verilen kararların, açık anayasal ve yasal kurallar olmasına karşın uygulanması sorununu çözmek için kullanılan ve pek de etkili olmayan yollara ek olarak Danıştay Başsavcılığının devrede olacağı bir yol bulunmaktadır. Danıştay Başsavcısı, idari yargı düzeninde verilen kararların, idare tarafından seçilerek uygulanması karşısında yasaların verdiği yetkilerini kullanarak, özellikle raporlama ve suç bildirme yöntemleri ile kendine düşen hukuksal görevi yerine getirebilecektir.⁵⁷

Yargı kararlarının uygulanıp uygulanmadığının ve/veya doğru uygulanıp uygulanmadığının değerlendirilmesi/denetlenmesi gibi konularda Danıştay Başsavcılığına yetki verilmesi ve gerektiğinde kararın uygulanması için talimat ve yaptırım uygulama imkanı tanınması, idarenin ve davacıların lehine sonuçlar doğurarak yargısal denetim tam anlamıyla gerçekleştirilecek ve uygulama konusunda idareye ve kişilere kolaylıklar sağlayacaktır. İdarenin yargı kararını nasıl uygulayacağını bilmemesi halinde Danıştay Başsavcılığına yapılacak başvuru üzerine verilecek görüş doğrultusunda yargı kararı doğru olarak uygulanabilecek böylece idare sorumluluktan kurtulabilecektir.

Yargı kararlarının uygulanmasının sağlanması için Danıştay Başsavcılığına yargı kararlarını uygulamayan kamu görevlerinin bu davranışlarının yarattığı suç şüphesini Cumhuriyet başsavcılıklarına bildirmesi konusunda açık bir yetki verilmesi suretiyle de sağlanabilir.

⁵⁷ KARAHANOGULLARI, Onur, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları, Mülkiye Dergisi XXIX, Sayı 249, s. 95.

SONUÇ

Danıştay Başsavcılığı ve savcılığı, idari uyuşmazlıkların dairelerce incelenip tartışılmasından önce, bağımsız olarak oluşturulan bir düşünce ile dairelerin vereceği kararlara yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur.

Danıştay savcısının nitelikleri Orhan Tüzemen'in açıkladığı üzere; "... Bir içtihat adamı olması gereken kanunsözcüsünün rolü idari yargıda önemlidir. Dolayısıyla kanunsözcüsü seçilecek kimsede bazı önemli vasıflar aranmaktadır. O, akliselim ve iyi bir karakter sahibi, temel bilgileri ve kültürü yüksek, iyi yazı kaleme alabilen, düşüncelerini emin bir şekilde ortaya koyan, meseleleri izah, tefsir ve tartışmada kuvvetli, vakıa ve fikirleri sentetize ve sistematize etme de başarılı bir hukukçu olmalıdır." ⁵⁸ şeklindedir.

Ali Rıza Alpaslan ise; "Tecrübe, yetenek, araştırmacılık, gerek uygulamada ve gerekse bilimsel alanlardaki çalışmalarıyla yüksek bir kültür düzeyine ulaşmış olmak, kendilerine verilen dava dosyaların analiz ve sentezini yapıp düşüncelerini söz ve yazı ile herkesin anlayabileceği tutarlılık ve açıklık içinde ortaya koyabilmek kanunsözcülerinde bulunması gereken niteliklerin başında gelir. Bu niteliklerden yoksun olan bir Danıştay yardımcısının kanunsözcülüğü görevinde ve özellikle içtihatların süreklilik kazanması yolundaki uğraşlarında ve Türk İdare Hukukunun oluşum ve gelişiminde başarılı olacakları düşünülemez." demektedir. ⁵⁹

Bugün idari ve yargı düzeni içerisinde 6352 sayılı Kanunun 47. maddesiyle, 2575 sayılı Danıştay Kanununun "savcıların görevi" başlıklı 61. maddesinde yapılan değişiklik ile savcıların ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay da görülen dava dosyaları hakkında esas hakkında düşünce vereceklerinin düzenlenmesinin yürürlüğe girdiği 05/07/2012 tarihinden itibaren aylık olarak ortalama 400 adet ilk derece dosya, kanun yararına bozma ve görev uyuşmazlığı çıkarılması için gönderilen dosyaya 23 savcı düşünce vermektedir. Oysa kanun değişikliğinden önce 71 savcı ile ayda ortalama 16.000 dosyaya (ilk derece, temyiz, karar düzeltme, yürütme istemli, kanun yararına bozma, görev uyuşmazlığı için gönderilen dosya) düşünce verilmekteydi.

⁵⁸ TÜZEMEN, Orhan, a.g.m. s. 41.

⁵⁹ ALPASLAN, Ali Rıza, a.g.m. s. 46.

Kanun değişikliği sırasında Danıştay savcılığının mevcut haliyle gereksiz olduğu ve yargılama sürecini uzattığı belirtilmiş ise de, Danıştay savcılığının yeniden yapılandırılması ve işlevsel hale getirilmesi gerektiğini ileri sürenler de bulunmaktadır. Bütün bunlar değerlendirildiğinde; Danıştay savcısının verdiği düşüncenin tetkik hakimlerine ve dairelere yol gösterici olması, aynı konuda iki farklı bakış açısının yakalanmasının söz konusu olduğu dikkate alındığında, idari yargı teşkilatı içerisinde Danıştay Başsavcılığı ve savcılığının yeniden yapılandırılması, Danıştay'ın yanısıra Bölge İdare Mahkemeleri nezdinde Danıştay Başsavcılığına bağlı Savcılık bürolarının kurulması suretiyle içtihat birliğinin sağlanması yolunda çalışmalar yapılması, yargı kararlarının yerine getirilmesi konusunda yetki verilmesi halinde Danıştay Başsavcılığı ve savcılığın etkiliğinin artacağı kuşkusuz olduğundan idari yargıda doğru, adil, etkin ve hukuk devleti ilkesi çerçevesinde yargılamaların yapılabilmesi için söz konusu öneriler doğrultusunda Danıştay Başsavcılığı ve savcılığı kurumunun reforma ihtiyacı olduğu açıktır.

KAYNAKLAR

ALPASLAN, Ali Rıza, "Danıştay Başkanunsözcülüğü", Danıştay Dergisi, Yıl 6, Sayı 20-21,1977.

BEREKET Zuhal, DEMİRKOL Selami, İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu "İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri", Danıştay Dergisi, Yıl 26, Sayı 90, 1996.

CAN, Cavit, "İdari Yargıda Hakimler ve Savcılar", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdari Yargı, 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayınları No:53, 1991.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, 2015, 7. Baskı.

DURAN, Lütfi, "İdari Yargı Adlileşti", İstanbul Barosu Dergisi, Cilt:56, Sayı:4, 5, 6, 1982/Nisan-Mayıs-Haziran.

ER Salih, ERDEM KARAHANOĞULLARI Özlem, "İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylarının Eğitimi", Danıştay Dergisi, Yıl 33, Sayı 106, 2003.

ERMUMCU, Osman, İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi, Yıl 12, Sayı 272, 15/05/1998.

FREEDEMAN, Charles E., Modern Fransa'da Danıştay, (Çeviren: Işık Gökten), Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No 9, 1971.

GÖKÇE, Abbas, "Danıştay Kanunsözcülüğü ve Varoluş Nedenleri", Ankara Barosu Dergisi, Sayı 32, 1975/6.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetmelik Yargı, 26. Baskı Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

KAPLAN, Gürsel, "Danıştay Savcısı Düşüncesinin Taraflara Bildirilmemesi Adil Yargılanma Hakkını İhlâl Eder Mi?", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 81, Nisan 2009.

KARAHANOGULLARI, Onur, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları, Mülkiye Dergisi XXIX, Sayı 249.

KUNTER Nurullah, YENİSEY Feridun, Mahkeme Bazlı olarak Ceza Muhakemesi Hukuku 11. Baskı, İstanbul, 2000.

ODYAKMAZ, Zehra, 30. Yılda İdari Yargı ile İlgili Öneriler, Ankara Barosu, AÜHF İdari Yargılama Usulü Kanununun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu, 09/03/2012, Ankara, Ankara Barosu Başkanlığı 2013.

ODYAKMAZ, Zehra, İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylarının Eğitimi, Türk Hukuk Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, Sayı 74, Nisan 2003.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt III. Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

OYTAN, Muammer "İdari Yargıda Hukukun Genel ilkeleri, Türk ve Fransız Danıştay ve Doktrinlerine Göre", Atatürk ve Hukuk Sempozyumu, 6.11.1981, Anayasa Mahkemesi Yayınları No 3, Ankara, 1982.

ÖZAY, İlhan "Günüşiğinde Yönetim", İstanbul, 2004, Filiz Kitabevi.

ÖZKAN, Emin Celalettin, "İdari Yargıda Savcılık Kurumu", Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:71, Danıştay ve İdari Yan Günü 136. Yıl, 2004.

TÜZEMEN, Orhan, Danıştay Kanun Sözcüsünün Görevleri, Mülkiye Dergisi Danıştay 100. Yıl Özel Sayısı, 1968, Sayı 11.

YURTCAN, Erdener, Cumhuriyet Savcısının ve Ceza Yargıcının El Kitabı, İstanbul, 2002.

KURUM YAYINLARI

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 14, 15, 27/2.
Danıştay Dergileri.

İNTERNET ADRESLERİ

www.basbakanlik.gov.tr/mevzuat

www./hudoc.cchr.coe..47./tur#

www./hudoc.cchr.coe..47/app/conversion/pdf/?library

www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss278.pdf