

TÜRK YARGISININ ETKİNLİĞİ VE CEZA ADALETİ SİSTEMİ

İÇİNDEKİLER

ÖZET

METODOLOJİ

A. ADLİ SİSTEMİN ETKİNLİĞİ

Giriş. Adaletin Etkinliğine İlişkin Avrupa Standartları

- 1. Adli sistemin Adalet Bakanlığı ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Tarafından idaresi ve Yargı Bağımsızlığı İlkesi*
- 2. Mahkemelerde ve Cumhuriyet savcılıklarında Görev Yapan Hâkim ve Savcıların ve Adli sistemin Bütünüünün Performansını Ölçmeye ve Değerlendirmeye Yönelik Kriterler ve Standartlar*
- 3. Mahkeme Ağının Akılcı Hale Getirilmesi ve İşleyişi*
- 4. Mahkemelerin Mali Yönetimi İçin Mali Kaynakların Tahsisine Yönelik Kriterler ve Prosedürler*
- 5. Mahkemelerin Yönetimi. Hakimler ile Memurlar arasında Görev Paylaşımı. Projelerin ve Raporların Yönetimi*
- 6. Dava Tahsisi Kriterleri. Uzmanlaşma. Dava Yönetimi. Kalite Yönetimi ve Kararların Kalitesi.*
- 7. ADR. Arabuluculuk*
- 8. Mahkeme İşlemlerinin Süresi; Mahkemelerde İşyükü Problemine Yönelik Tedbirler*
- 9. İstatistikler*
- 10. Bilgi teknolojileri Ekipmanı. UYAP Projesi*
- 11. Açık internet siteleri dahil olmak üzere mahkemelerin halka açılması. Yapısal şeffaflık. İçtihatlarla erişim ve mahkemeler, taraflar ve kamuoyu arasında iletişim, şikayetlerle ilgili işlemler.*
- 12. Adli Yardıma Erişim – Uygulamadaki Yasal Çerçeve*
- 13. Mahkeme Birlikçi Sistemi*

B. CEZA ADALETİ SİSTEMİ

Giriş

- i. Adli Tıp Kurumu*
- ii. Adli Kolluğun Rolü Ve İşlevi*
- iii. Yargılama Öncesi Tutukluluk*
- iv. Ceza davaları. Kuvvetlerin eşitliği ilkesi. Adil yargılanma. Tarafsızlık görünümü. Avukatların soruşturma dosyasına erişimi*
- v. Çocuk Adaleti*

C. ADALETİN KALİTESİ VE HİZMET İÇİ EĞİTİM

D. TABLOLAR

İtalyan Hâkim Luca Perilli tarafından Mart 2011’de kaleme alınmıştır.

ÖZET

Bu raporun amacı Türk adalet sisteminin etkinliğini ve ayrıca ceza alanında ve adli eğitimler konusunda kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmektir.

Etkinlik bakımından, 2010 yılında yayımlanan CEPEJ raporuna göre, Türk mahkemeleri hem dava süresi hem de nicel performans açısından Avrupa Konseyi Üye Devletlerinin standartları ile uyum içerisindedir. Ancak, CEPEJ rakamları 2008 verilerine atıfta bulunmaktadır ve kesin rehber olarak kabul edilemez.

Adalet Bakanlığının uzmana temin ettiği verilere göre, geçtiğimiz yıl içerisinde özellikle yüksek mahkemelerde ağır işyükü, büyük miktarlarda dava yığılması ve mahkeme işlemlerinin uzun sürmesi ciddi kaygılara zemin hazırlamıştır.

Sürdürülebilir bir dava yükünün tespit edilmesi ve dava akışının sürdürülebilir seviyede tutulması her adli sistemin önemli unsurlarından biridir. Adalet Bakanlığının yargı stratejisinde bu anlamda öngörülen çok sayıda tedbirle dava yığılması ve mahkeme işlemlerinin uzunluğu sorunlarının üstesinden gelinmesi amaçlanmaktadır. Buna karşılık, daha fazla adım atılması gereklidir.

Üretkenlik ve dava temizlenme oranı gibi güvenilir göstergeler benimsenmeli ve bunun yanısıra ortalama üretkenlik standartları ile davaların sonuçlandırılmasına yönelik ortalama süre kriterleri getirilmelidir; böylelikle adli sistemin performansı düzgün biçimde değerlendirilmelidir. Mahkemelere ve Cumhuriyet savcılıklarına maddi kaynak ve insan kaynakları tahsisi bu kıyas kriterlerine uygun olarak yapılmalıdır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile işbirliği içerisinde mahkemelerin birleştirilmesi ve bölgesel dağılımlarında değişiklik yapılması sırasında yine bu kriterler dikkate alınmalıdır. Adli istatistikler uyumlu ve tutarlı bir metodoloji ile derlenmelidir. Bu arada, istinaf mahkemeleri acilen çalışır hale getirilmeli, ilk derece mahkemelerindeki boş hâkim ve savcı kadroları takviye edilmelidir.

Mahkemeler verimliliklerini artırmak, hizmet kalitelerini yükseltmek ve yargıya güveni artırmak için modern idare tekniklerini benimsemek durumundadırlar. Ücra yerlerdeki mahkemeler birleştirilmeli, mahkeme başkanları tayin edilerek adliyelerdeki birimleri yönetme görevlerini performans standartlarına göre yerine getirme konusunda eğitilmelidirler. Hâkim ve savcılarının omuzlarındaki idari görevler alınmalıdır. Uzman ve eğitimli idari personel kapasitesi oluşturma adına memurların işlevlerinde ayrıma gidilmeli ve bu işlevler net biçimde tanımlanmalıdır.

Adaletin kalitesi ve dava yönetimi konusunda, hukuki belirliliği artırmak, içtihatlarda farklılığı önlemek ve uygulamaları standartlaştırmak için aynı mahkemenin veya farklı mahkemelerin hâkimleri arasında toplantılar düzenlenerek deneyim ve uygulamalar hakkında fikir alışverişinde bulunma ve içtihat tartışma ortamları yaratılmalıdır. Özellikle yüksek mahkemelerin kararları düzenli olarak yayımlanmalı, özetlenmeli ve tasnif edilmelidir. Mahkemelerde duruşma tarihlerinin tarafların vekilleriyle işbirliği içerisinde belirlenmesi ile ilgili uygulamalar benimsenmeli ve tarih belirleme, öngörülebilir işlem süresinin dikkate alındığı bir çerçeve içerisinde yapılmalıdır.

Hukuk ve ceza alanlarında arabuluculuk uygulanmalı ve uygulanması teşvik edilmelidir. Adli işlemlerin süresi izlenmelidir; hâkimler işlem sürelerine dikkat etmeli, eski davalara ve tutukluluk kararı verilmiş davalara öncelik vermelidir.

Adalet sistemi, vatandaşların menfaatlerine hizmet edecek ve mahkeme yararlanıcılarının haklarını teminat alacak bir kamu hizmeti anlayışıyla ele alınmalıdır: bu kapsamda, kamuoyuna etkin biçimde yol gösterilmesi ve bilgi verilmesi amacıyla mahkemelerde ve Cumhuriyet savcılıklarında

UYAP ile bağlantılı danışma masaları oluşturulmalı, “dava rehberleri” oluşturulmalı ve yayınlanmalı, mahkeme personelinin, avukatların ve yararlanıcıların mahkemelerin işleyişi ve adli sistem ile ilgili memnuniyetlerinin ölçülmesi amacıyla anketler düzenlenmeli ve yararlanıcıların şikayetlerinin ele alınmasına ilişkin prosedürler oluşturulmalıdır.

Ceza adaleti sistemi alanında, çocuk haklarıyla ilgili kayda değer ilerlemeler kaydedilmiştir: çocuklar artık emniyet güçlerine mukavemet etmeleri halinde terör suçu işleme ve terör örgütü üyeliği suçundan ötürü cezalandırılmamakta, terör örgütünü destekleyen gösterilere katılmaları da propaganda suçu olarak değerlendirilmemektedir. Benzer şekilde, çocuklar Terörle Mücadele Kanununda öngörülen ağırlaştırıcı sebeplere tabi olmayıp çocuk mahkemelerinde veya çocuk ağır ceza mahkemelerinde yargılanma hakkına sahiptirler.

Bununla birlikte, bazı kaygılar hala devam etmektedir ve bazı önerilerin yinelenmesi gereklidir. Çocuk mahkemelerinin ve tutukevlerinin sayısı yeterli değildir. Çocuk mahkemelerinde ortalama yargılama süresi çok uzundur. Adli Kolluk Yönetmeliği henüz uygulanmamaktadır. Yargılama öncesi tutukluluk halinin kamu yararı için kesinlikle gerekli olduğu durumlarla sınırlandırılması gereklidir. Hâkimlerin tarafsız görünme gerekliliği yeterince muhafaza edilmemektedir.

Adalet Akademisinin yeni atanan hâkim ve savcılara yönelik eğitim kapasitesi güçlendirilmiştir; ancak, mevzuatta önemli değişikliklerin söz konusu olduğu zamanlarda, bilgi ve birikimlerin ve ayrıca en iyi uygulamaların ülke genelinde yaygınlaştırılması amacıyla hizmet içi eğitimlerin daha da iyileştirilmesi mümkündür.

Son olarak, yargının yaşadığı sorunları çözme adına ciddi bir kararlılık sergileyen Adalet Bakanlığının yapıcı yaklaşımlarının altını çizmek isterim.

METODOLOJİ

Uzman mevcut raporu yazarken 17-21 Ocak 2011 tarihleri arasında Türkiye’ye yaptığı ziyaret sırasında elde ettiği bilgilerden ve ziyaret öncesinde ve sırasında Türk mercileri ve Avrupa Birliği Komisyonu tarafından temin edilen dokümanlardan yararlanmıştı.

Türkiye ziyareti dört gün sürmüştü, bu süre zarfında Türk mercileri tarafından şu mercilerle ve yetkililerle toplantılar tertip edilmiştir: Yargıtay Başkanı, Danıştay Genel Sekreteri ve hâkimleri, Adalet Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı ve Genel Müdürleri, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeleri, Ankara Cumhuriyet Başsavcısı, Ankara Cumhuriyet Başsavcı Vekili, CMK 250’nci Madde kapsamındaki suçların soruşturulması ve kovuşturulmasıyla görevlendirilen Ankara Cumhuriyet Savcısı, Ankara Bölge İdare Mahkemesi Başkanı ve hâkimleri, Ankara 8. İdare Mahkemesi Başkanı, Ankara Bölge İdare Mahkemesi Yazı İşleri Müdürü ve kâtipleri, Ankara 1. Ağır Ceza Mahkemesi Başkanı, Ankara Adliyesi Yazı İşleri Müdürü ve kâtipleri, Ankara 9. Sulh Hukuk Mahkemesinden bir hâkim, 1. Çocuk Ağır Ceza Mahkemesinden bir hâkim, 2. Çocuk Ceza Mahkemesinden bir hâkim, Emniyet Genel Müdürlüğü yetkilileri, Türkiye Adalet Akademisi Başkanı ve temsilcileri, Türkiye Barolar Birliği Başkanı ve yönetim kurulu üyeleri, Ankara Barosu Başkanı ve yönetim kurulu üyeleri, Anayasa hukukçuları ve ayrıca Demokrat Yargı Derneği, YARSAV, Toplum ve Hukuk Araştırmaları Vakfı-TOHAV, İnsan Hakları Gündemi Derneği, Çağdaş Hukukçular Derneği ve Uluslararası Af Örgütünün temsilcileri.

Uzman, **Türk yargı sistemini analiz ederken** Avrupa Komisyonu raporlarında yer alan **verilerle** Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi tarafından desteklenen projeler, misyon ziyaretleri ve araştırmalar kapsamında üretilen **verileri kullanmıştır**. Bunlar arasında *AB Türkiye İlerleme Raporları* (2007, 2008, 2009, 2010), Kjell Björnberg ve Ross Cranston tarafından 2005 yılında

hazırlanan “Türkiye Cumhuriyetinde Adli Sistemin İşleyişi” başlıklı Üçüncü İstişari Ziyaret Raporu, 2008 yılında Türkiye’ye düzenlenen İstişari Yargı Ziyareti sonrasında uzmanlar Bert van Delden ve Thomas Giegerich tarafından yazılan raporlar, “Mahkeme Yönetim Sistemine Destek Projesi” kapsamında Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu uzmanları tarafından müştereken hazırlanan Beş Pilot Adliyede Yeni Bir Mahkeme Yönetimi Sistemi için Strateji Planı ve Avrupa Konseyi, Avrupa Etkin Yargı Komisyonunun (CEPEC) 2010 raporu bulunmaktadır.

Uzmanın değerlendirme amacıyla yararlandığı **başlıca Türk hukuku kaynakları** şöyle sıralanabilir: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 6087 sayılı ve 11.12.2010 tarihli *Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu*, 2797 sayılı ve 04.02.1983 tarihli *Yargıtay Kanunu*, 5235 sayılı *Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun*, 2802 sayılı *Hâkimler ve Savcılar Kanunu*, ceza ve ceza muhakeme usulü kanunları, 25832 sayılı *Yakalama, Gözaltına Alma Ve İfade Alma Yönetmeliği*, *Hukuk Muhakemeleri Kanunu*, 2575 sayılı ve 06.01.1982 tarihli *Danıştay Kanunu*, 2576 sayılı *Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun*, 4954 sayılı *Türkiye Adalet Akademisi Kanunu*.

Bu değerlendirme, temel olarak şu kaynaklarda yer alan **Avrupa standartları** referans alınarak yürütülmüştür: İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme ve AİHM içtihatları, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 17 Kasım 2010 tarihindeki 1098’inci oturumunda benimsenen Üye Devletlere yönelik CM/Rec(2010)12 sayılı *Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği ve Sorumlulukları Hakkında Tavsiye Kararı*, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 13 Ekim 1994 tarihli ve (1994)12 sayılı Tavsiye Kararı ve yine Bakanlar Komitesinin *Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği ve Rolüne* dair kararının gerekçesi, Avrupa Yargıçları İstişare Konseyinin (CCJE) Avrupa Konseyinin dikkatine sunduğu *Yargı Bağımsızlığına ve Hâkimlerin Görevden Alınmamasına Dair* 1 Sayılı Görüş, Avrupa Yargıçları İstişare Konseyinin (CCJE) Avrupa Konseyinin dikkatine sunduğu “hâkimlerin mesleki davranışları, özellikle mesleki etikleri, uygunsuz davranışları ve tarafsızlıkları esas ve kuralları” başlıklı 3 sayılı Görüş, Avrupa Yargıçları İstişare Konseyinin (CCJE) Avrupa Konseyinin dikkatine sunduğu *Ulusal Seviyede Ve Avrupa Seviyesinde Hâkimlere Yönelik Uygun Başlangıç Ve Hizmet İçi Eğitimlerine Dair* 4 sayılı Görüş, Avrupa Yargıçları İstişare Konseyinin (CCJE) Avrupa Konseyinin dikkatine sunduğu “Toplumun Hizmetinde Yargı Konseyi” başlıklı 10 Sayılı Görüş, Avrupa Yargıçları İstişare Konseyinin (CCJE) Avrupa Konseyinin dikkatine sunduğu *Adli Kararların Kalitesine Dair* 11 Sayılı Görüş (2008), 8-10 Temmuz 1998 tarihlerinde Strasbourg’da düzenlenen toplantıda Avrupa ülkelerinden katılımcılar ve iki uluslararası hâkimlik derneği tarafından benimsenen Avrupa Hâkimlerin Statüsü Şartı, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından Kasım 1985’te onaylanan Birleşmiş Milletler Yargı Bağımsızlığı Temel İlkeleri, Venedik Komisyonu tarafından 82’nci genel oturumunda (12-13 Mart 2010) kabul edilen Adli Sistemin Bağımsızlığı ile ilgili Avrupa Standartları Raporu: Bölüm I: *hâkimlerin bağımsızlığı*, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 6 Ekim 2000 tarihinde benimsenen Rec(2000)19 sayılı ve “Savcılığın Ceza Adaleti Sistemindeki Rolü” başlıklı Tavsiye Kararı, Avrupa Başsavcılar Konferansı tarafından 31 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilen “Budapeşte Rehberi”, Venedik Komisyonu tarafından Venedik’te düzenlenen 85’inci genel oturumunda (17-18 Aralık 2010) kabul edilen Adli Sistemin Bağımsızlığı ile ilgili Avrupa Standartları Raporu: Bölüm II: *savcılık hizmeti*.

Türk Mercilerinin yargının ve ceza adaleti sisteminin etkinliğini artırma yolunda kaydettiği önemli ilerlemeler ve yürüttüğü çalışmalar ve ayrıca T.C. Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan **Yargı Reformu Stratejisi** bu değerlendirme çalışmasında dikkate alınmıştır.

Ziyaretin tamamlanması ve taslak raporun HSYK, Adalet Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Türkiye Barolar Birliği tarafından incelenmesinin ardından uzman taslak metin üzerinde bir takım

yorumlar almıştır. Raporun gözden geçirilmesi ve son şeklinin verilmesi aşamasında bu yorumlar dikkate alınmıştır.

Bu raporun hazırlanması Türk Mercilerinin kesintisiz, açık ve içten işbirliği ile Avrupa Komisyonu Genişleme ve Adalet Genel Müdürlükleri ve AB Türkiye Delegasyonunun çok yerinde uzmanlık desteği sayesinde mümkün olmuştur.

1. GİRİŞ

Türk yargısı, diğer Avrupa ülkelerinin yargı sistemlerinde olduğu gibi, vatandaşlarının yargısının bağımsız ve verimli işleyişi yönündeki beklentilerini karşılamak için köklü bir değişim sürecinden geçmektedir. Avrupa demokrasileri 1980'lerin sonlarına değin adli sistemin organizasyonuna fazla vurgu yapmamaktaydı; zira yargının bağımsızlığı ve dolayısıyla adalete erişim her halükarda teminat altına alınmış kabul edilmekteydi. O yıllardan bu yana Avrupa'nın neredeyse bütününde genelde kamu kurumlarının ve özelde yargı teşkilatının hesap verebilirliğine giderek daha fazla önem verilmektedir.

Başta Avrupa Etkin Yargı Komisyonu (CEPEJ) olmak üzere Avrupa Konseyi ve birçok Avrupa ülkesi yargı sistemleri alanında yenilikçi yaklaşımlar geliştirmek ve yargı sistemlerinin kalitesini artırmak amacıyla bu amaca matuf olarak **ölçme, izleme ve değerlendirme araçları** geliştirmişlerdir. Bu araçların mekanizmaları, yıllık faaliyet raporlarından performans göstergelerinin oluşturulmasına uzanan bir yelpazededir. Kamu yönetimi ve teşkilatlanması teorilerinin ortaya koyduğu düşünce şudur: yargı kurumları, görevlerini verimli ve etkin biçimde ifa etmenin yanısıra yararlanıcı odaklı hareket etmek durumundadırlar.

Yargı alanında **hesap verebilirlik** yalnızca hâkimlerin ve mahkemelerin verimliliğini ve etkinliğini doğrulamakla sınırlı tutulamaz; bağımsızlık ve tarafsızlık ve ayrıca adil yargılanma ilkeleriyle bağlantılı daha geniş bir değerler manzumesinin de hesap verebilirliğe dâhil edilmesi gereklidir. Fakat hâkimlerin, mahkemelerin, savcılıkların, Adalet Bakanlıklarının ve varsa Yargı Konseylerinin işlevlerine uygun hesap verebilirlik biçimlerinin veya mekanizmalarının tesis edilmesi kolay değildir.

Kaynakların tahsisinden ve harcamaların konusunda Meclise hesap verebilirlikten Adalet Bakanı sorumludur: Bakan, kamu kaynaklarının uygun biçimde harcandığını temin etmek zorundadır. Bakan ayrıca politika uygulamalarından da sorumludur. Adalet Bakanlıkları, Yasama Erkine karşı sorumlu olan Yürütme Erkinin bir parçası olup geleneksel olarak harcamaların yasallığını izlemek suretiyle kaynak kullanımının hesap verebilirliğini üstlenmektedirler. Hâkimlerin çalışmalarını değerlendirmeye yönelik geleneksel hukuki değerlendirme sistemi, artık üst mahkemelerin alt mahkemelerin bireysel davalardaki maddi unsurların değerlendirilmesine doğru gitmektedir.

Yargı alanında yeni hesap verebilirlik biçimleri ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda, **adaletin kalitesinin değerlendirilmesinde yargı sistemi bir bütün olarak ele alınmakta**, Adalet Bakanlıkları ve Yargı Konseylerinin liderliğinde etkinliğe özel vurgu yapılmaktadır. Yargının idaresi artık adaletin ve adli sistemin genel kalitesinin değerlendirilmesine, adaletin ve mahkemelerin ürettikleri işlerin etkinliğini geliştirmeye ve bu sayede adalet sistemindeki aksaklıkları gidererek kamuoyunun yargıya olan güvenini tesis etmeye yönelik bir araç olarak görülmektedir.

ADALETİN ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN AVRUPA STANDARTLARI

Adaletin etkinliği ve kalitesi¹ Avrupa Konseyinin uzun süreden bu yana üzerinde hassasiyetle durduğu bir husustur. Bu hassasiyet Konsey tarafından benimsenen çok sayıda sözleşmede, kararda ve tavsiye kararında temeyyüz etmektedir. Adaletin etkinliği, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde ve AİHM içtihatlarında belirtilen ilkelere de yansımıştır.

Sözleşmenin 6'ncı maddesinde yer verilen adil yargılanma ilkesi, AİHM tarafından yorumlandığı haliyle yargılamanın şu hususlarla ilgili olarak kalitesini belirlemektedir: yasayla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkemede yargılanma hakkı, mahkemeye erişim hakkı, yargılama sırasında savunma haklarının gözetilmesi, silahların eşitliği ilkesi, davaya katılma ilkesi, savunma hazırlamak için yeterli zamana ve imkana sahip olma hakkı, temsil edilme ve hukuki yardım hakkı, çocuklara yönelik özel haklar mahfuz olmak kaydıyla aleni duruşma hakkı, tarafların mahkemede hazır bulunma ve işlemlere etkin biçimde katılma hakkı, tercüman kullanma hakkı, makul sürede karar talep etme hakkı, gerekçeli karar ilkesinin gözetilmesi ve son olarak kararların zamanında yerine getirilmesi de dâhil Madde 13 kapsamında etkin çözüm hakkı. Bu ilkeler Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının adalet bölümüne (6. Bölüm) aktarılmıştır ki bu Şart, Lizbon Anlaşmasıyla tadil edilen Avrupa Birliği Antlaşmasının 6'ncı maddesi uyarınca Antlaşmalarla aynı hukuki değere sahip olacaktır. Bu standartlar yalnızca yargılama süreciyle ilgili değildir; bir bütün olarak değerlendirildiğinde, yargının kalitesiyle ve **etkin** olma zorunluluğuyla ilgilidir.

AİHM'nin içtihatlarında makul yargılama süresi² hakkında, **Devletlerin, hukuk sistemlerini** mahkemelerin davaları makul sürede sonuçlandırmak³ da dâhil Madde 6.1'in gerekliliklerine

¹ Yargının kalitesi ile ilgili olarak:

Avrupa Yargının Etkinliği Komisyonu (CEPEJ), *Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study (Mahkeme Sistemlerinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi. Karşılaştırmalı Çalışma)*. Rapor, Gar YEIN Ng, Marco VELICOGNA ve Cristina DALLARA'dan müteşekkil bir araştırma ekibi tarafından hazırlanmış ve CEPEJ-GT-EVAL'ın 8. toplantısında müzakere edilmiştir.

Avrupa Yargının Etkinliği Komisyonu (CEPEJ), *Administration and management of judicial systems in Avrope (Avrupa'da yargı sistemlerinin idaresi ve yönetimi)*. Çalışma Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (Observatory of Institutional ve Legal Change (Kurumsal ve Hukuki Değişim Gözlemevi) – OMIJ, EA 3177), Limoges Üniversitesi tarafından yapılmıştır. Yazarlar: Laurent BERTHIER - OMIJ doktora öğrencisi, Hélène PAULIAT - kamu hukuku öğretim üyesi ve IUF üyesi.

Avrupa Yargının Etkinliği Komisyonu (CEPEJ), Pim ALBERS, *Performance indicators and evaluation for judges and courts (Hâkimlerin ve mahkemelerin performans göstergeleri ve değerlendirilmesi)*.

Avrupa Yargının Etkinliği Komisyonu (CEPEJ), Marco VELICOGNA, *Use of information and communication technologies (IT) in European Judicial Systems (Avrupa Yargı Sistemlerinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT) kullanılması)*.

ENCJ çalışma grubu, Quality Management Report 2008-2009, *Quality Management and its Relation to Transparency and Access to Justice (2008-2009 Kalite Yönetimi Raporu, Kalite Yönetimi ve Kalite Yönetiminin Şeffaflıkla ve Adalete Erişimle İlişkisi)*.

Jean-Paul JEAN & Hélène PAULIAT, *An evaluation of the quality of justice in Europe and its developments in France (Avrupa'da yargı kalitesinin değerlendirilmesi ve gelişmeler)*, Utrecht Law Review.

Pim ALBERS, *Quality of Courts and Judiciary: European Experiences and Global Developments (Mahkemelerin ve Yargının Kalitesi: Avrupa Deneyimleri ve Küresel Gelişmeler)*, Quality Development in the Field of Justice, editörler: Patrick Staes ve Nick Thijs, 2008.

Hollanda Yargının Değerlendirilmesi ve Modernizasyonu Komitesi, *Judiciary is Quality (Yargı Kalitedir)*, Aralık 2006, Lahey.

Jyrki MÄÄTTÄ, *Quality Work and Quality benchmarks in Finnish Courts, (Finlandiya Mahkemelerinde İş Kalitesi ve Kalite Kıyas Kriterleri)*, Judiciary is Quality, Aralık 2006, Lahey.

Richard MOHR ve Francesco CONTINI, *Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and promise in Nine European Countries (Bağlamında Yargı Değerlendirmesi: Dokuz Avrupa Ülkesinde İlkeler, Uygulamalar ve Gelecek)*, <http://www.ejls.eu/2/30UK.pdf>.

Marco VELICOGNA, *Justice Systems and ICT What can be learned from Avrope? (Yargı Sistemleri ve BİT, Avrupa'dan Ne Öğrenilebilir)*, Utrecht Law Review.

² Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadında mahkeme işlemlerinin uzunluğunun davaya mahsus şartlar ışığında ve başta davanın karmaşıklığı ile başvuranın ve ilgili mercilerin tutumu olmak üzere Mahkemenin içtihatlarında belirtilen

uyumalarını temin edecek biçimde **düzenlemeye yönelik pozitif görevi** vurgulanmaktadır. Her ne kadar mahkeme işlemlerinin 6'ncı madde kapsamında süratle yürütülmesi gerekli olsa da, AİHM bazı kararlarında daha genel anlamda **adaletin gereğince yerine getirilmesi ilkesinin** de göz önünde tutulması gerektiğini ifade etmiştir⁴. Şu halde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve AB Temel Haklar Şartında yer verilen adil yargılanma ilkeleri hep birlikte adli sistemlerin kalitesini iyileştirme amacına hizmet etmektedir. Sözleşme ve Şart uyarınca, ilgililerin hakları ve adaletin düzgün biçimde yerine getirilmesi gerekliliği teminat altına alınmalıdır. Bu ise, adil yargılanma gerekliliklerinin, **sürat ve etkin dava akışı yönetimiyle** bir arada götürülmesi gerektiği anlamını taşımaktadır.

CCJE⁵ **adli sistemin etkinliğini değerlendirmek için** hâkimlerin kendi kendilerini değerlendirmelerini ve bu değerlendirme sürecinde ayrıca meslektaşlarının yanısıra “dışarıdan” kişiler (sözelimi avukatlar, savcılar, hukuk fakültelerinin akademisyenleri, ulusal veya uluslararası sivil toplum kuruluşları) tarafından da değerlendirmeye tabi tutulmalarını teşvik etmektedir.

1. ADLİ SİSTEMİN ADALET BAKANLIĞI VE HÂKİMLER VE SAVCILAR YÜKSEK KURULU TARAFINDAN İDARESİ VE YARGI BAĞIMSIZLIĞI İLKESİ

➤ BULGULAR

6087 sayılı ve 11.12.2010 tarihli Hâkimler ve Savcılar Genel Kurulu Kanununun 4'üncü Maddesi uyarınca HSYK'nın bazı görevleri şunlardır:

- Bakanlığın, **bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi** konusundaki tekliflerini karara bağlamak;
- Hâkim ve savcıların kariyerleriyle ilgili **kadro dağıtma**, mesleki değerlendirmelerin sonuçlarına göre yükseltme, nakletme gibi kararlar vermek;
- Hâkim ve savcılarının **görevlerini** kanun, tüzük yönetmelik ve genelgelere uygun olarak **yapıp yapmadıklarını** denetlemek;
- **Yargı yetkisinin** kullanımına ilişkin hususlar hariç olmak üzere hâkimlerin idarî görevleri ile delilleri değerlendirme ve suçu niteleme yetkisi hariç olmak üzere **savcılarının adlî görevlerine ilişkin konularda genelge düzenlemek.**

5235 sayılı Adlî Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun 5 ve 9'uncu maddeleri uyarınca hukuk ve ceza **mahkemeleri Adalet Bakanlığı tarafından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun onayıyla kurulmaktadır.** Aynı kanunun 7 ve 15'inci maddelerine göre, işyükünü ve coğrafi durumu göz önünde bulundurarak bir hukuk veya ceza mahkemesinin **kaldırılmasına, yargı çevresinin değiştirilmesine**, özel kanunlarında yargı çevresi belirtilmemiş olan hukuk veya ceza mahkemelerinin yargı çevresinin belirlenmesine Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilmektedir. 25'inci maddede bölge adliye mahkemelerinin **yargı çevrelerinin belirlenmesine** Adalet Bakanlığının önerisi üzerine ve bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilmesi öngörülmektedir. 5'inci maddede ise hukuk mahkemeleri arasındaki **iş dağılımının** yapılacak işin niteliği temelinde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

➤ MÜLAHAZALAR

İtalyan ve Türk Anayasaları da dâhil Avrupa Anayasalarının çoğunluğunda yargı **bağımsızlığı** teminat altına alınmaktadır. Yargı bağımsızlığı ilkesi ayrıca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6.

kriterler dikkate alınarak değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir. AİHM, 25 Haziran 1987, *Capuano – İtalya davası*.

³ AİHM Büyük Daire, 29 Mart 2006 *Scordino - İtalya*.

⁴ AİHM, 12 Ekim 1992, *Boddaert - Belçika*, Seri A, No. 235-D, s. 82, Madde 39; AİHM, 22 Haziran 2000, *Coëme - Belçika*

⁵ CCJE'nin 11 sayılı *adli kararların kalitesi hakkında görüşü*.

Maddesi ve AB Temel Haklar Şartının 47'nci maddesi ile de korunmaktadır. Yargı bağımsızlığı hukukun üstünlüğünün önkoşulu ve adil yargılanma ilkesinin temel bir teminatıdır; zira hâkimlere vatandaşların “hayatları özgürlükleri, hakları, ödevleri ve malları hakkında nihai karar verme sorumluluğu⁶” yüklenmektedir. Avrupa’da son 20 yıl içerisinde yargı bağımsızlığını temin etmek adına Yargı Konseyleri alanında büyük bir gelişme kaydedilmiştir. Gerçekten de, **Yargı Konseylerinin adalet hizmetlerinin idaresindeki ve organizasyonundaki rolünün giderek artmasına** destek vermiş bulunmaktayız⁷.

CCJE'nin Yargı Konseyinin Adli Sistemin Değerlendirilmesine Dair Rolü Hakkındaki 10 Sayılı Görüşünde⁸ şu ifadelerle yer verilmektedir: *nesnellik ve şeffaflık ilkelerine saygı bakımından, her Üye Devlette Yargı Konseyi, adli hizmetlerin kalite kriterlerinin ve standartlarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve farklı yargı çevrelerince sağlanan nicel ve nitel verilerin izlenmesinde hayati bir rolü haizdir.*

Türkiye’de adaletin idaresine dair sorumluluk mahkeme ve savcılık teşkilatının kurulması, yargı çevrelerinin değiştirilmesi veya iptal edilmesi, en önemlisi yargı bağımsızlığının sağlanması ve aynı zamanda etkili bir adalet sisteminin tesisi hususunda birlikte karar alan, Adalet Bakanlığı (bütçenin yönetimi bakımından Parlamento’ya karşı sorumludur)ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (anayasal görevi yargının bağımsızlığını korumak ve hakim ve savcılarının kariyerleri ile ilgili kararlar almak olan) arasında paylaşılmaktadır. Bu kurumlar **adli sistemin etkin şekilde yönetimini sağlamak için işbirliği içinde ortak bir strateji çerçevesi geliştirmeleri** ve bu strateji çerçevesinin uygulanmasının yönetimi, izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik düzenli aralıklarla ortak stratejik planlar geliştirmeleri büyük önem arz etmektedir. Strateji ve eylem planlarının hazırlanmasında Adalet Bakanlığı ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun, Barolar Birliği’ne de danışmaları ve görüşünü almaları beklenmektedir. Türk adli kurumlarının **adli sistemin kalitesini iyileştirmeleri** ve **yargının** kamuoyu ve mahkeme yararlanıcıları nezdindeki **güvenirliğini güçlendirmeleri** beklenmektedir.

Adalet Bakanlığını ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunu **işbirliği içerisinde** adli sistemin etkinliğinin yönetimi, izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla **ortak bir strateji çerçevesi** ve akabinde buna yönelik strateji planları geliştirmesini **TAVSİYE EDİYORUZ.**

2. MAHKEMELERDE VE CUMHURİYET SAVCILIKLARINDA GÖREV YAPAN HÂKİM VE SAVCILARIN VE ADLİ SİSTEMİN BÜTÜNÜNÜN PERFORMANSINI ÖLÇMEYE VE DEĞERLENDİRMEYE YÖNELİK KRİTERLER VE STANDARTLAR

➤ BULGULAR

⁶ Birleşmiş Milletler, Yargı Bağımsızlığının Temel İlkeleri.

⁷ Yargı Konseylerinin yargının idaresindeki rolleri bakımından, Avrupa’da yargının idaresine yönelik üç standart model mevcuttur.

- **Üniter model, bakanlık modeli** veya **merkezi model** olarak adlandırılan modelde yargının idaresinden yalnızca Hükümet veya Adalet Bakanlığı sorumludur. Bu model, Yargı Konseyi bulunmamakla birlikte yargı bağımsızlığı Anayasa ile teminat altına alınan ülkelerde (örn. Avusturya ve Almanya) uygulanmaktadır.
- **Ademi merkezi** veya **“rekabetçi” model** olarak da bilinen **klasik modelde** adli sistemin idaresi Adalet Bakanlığı, Yargı Konseyi ve mahkeme yöneticileri (hâkimler veya kamu idarecileri) arasında paylaşılmaktadır. Pek çok Avrupa ülkesi (örn. Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Fransa, İtalya, Polonya, Romanya, İspanya, Slovenya, Türkiye) bu modeli benimsemiştir.
- **“Özerklik odaklı” model** olarak bilinen bu modelde Yargı Konseylerinin geniş mali ve idari sorumlulukları ve mahkemelerin mali kaynaklarını tahsis etme yetkisi bulunur. Konseyler mahkemelerin teşkilat yönetimini de güçlendirmeye çalışırlar. Bu model Danimarka, Macaristan, İrlanda, Hollanda gibi ülkeler tarafından takip edilmektedir.

⁸ Avrupa Yargıçları İstişare Konseyinin (CCJE) Avrupa Konseyinin dikkatine sunduğu “Toplumun Hizmetinde Yargı Konseyi” başlıklı 10 Sayılı Görüş.

İŞ YÜKÜ

Avrupa yargı sistemlerin değerlendirmesini konu olan 2010⁹ CEPEJ raporuna göre 2008 yılında Türkiye’de:

- İlk derece mahkemelerinde **nizalı hukuk davalarının temizlenme oranı** (Tablo 2.1) %95.5 idi; aynı dönemde bu oran Fransa’da %94.3, İtalya’da %95.8 ve İtalya’da %96.3 idi.
- **İcra davalarının temizlenme oranı** (Tablo 2.2.) %95.5 idi (Fransa’da %98 ve İtalya’da %106.4).
- **İlk derece idari davalarda temizlenme oranı** (Tablo 2.3.) %102.1 idi (Fransa’da %104.3 ve Polonya’da %102.2).
- **İlk derece ceza davalarının temizlenme oranı** (Tablo 2.4.) %95 idi (Fransa’da %101, İtalya’da %94, Polonya’da %100).

2008 rakamlarını içeren aynı rapora göre, **100.000 nüfus başına yeni açılan ilk derece hukuk ve nizalı ticaret davalarının sayısı, karşılaştırılabilir Avrupa Ülkelerin ortalamasının kabaca yarısı idi** (Tablo 2.): bu rakam Türkiye’de 1.562, Fransa’da 2.728, İtalya’da 4.768 ve Polonya’da 1.959 idi. **100.000 kişi başına ilk derece ceza davalarının sayısı** ise ortalamayla uyumlu idi (Tablo 2.4): Türkiye’de 2.400,6; Fransa’da 1.035,4; İtalya’da 2.523,5, Polonya’da 2.522,3 ve İspanya’da 2.796,3.

Adalet Bakanlığının açıkladığı istatistiki rakamlara bakıldığında tablo büyük değişiklik arz etmektedir. Bu istatistikler (Tablo 10 ve devamı), son üç yıl içerisinde Türk mahkemelerinin **dava girişinin, işyükünün, dava yığılmasının, yargılama sürelerinin arttığını**, dolayısıyla üretkenlik oranı artsa da **temizlenme oranının azaldığını** göstermektedir.

Adalet Bakanlığının temin ettiği veriler, yüksek mahkemelerin işyükü nedeniyle neredeyse çalışamaz hale geldiğini göstermektedir:

- **Yargıtay ceza dairelerinin dava temizlenme oranı** (Tablo 10.1) 2007 yılında %**70.8**, (gelen dava sayısı 182.733, karara bağlanan dava sayısı ise 129.420 idi); 2008 yılında %**80.36** (gelen dava sayısı 245.604, karara bağlanan dava sayısı 197.375 idi); 2009 yılında %**78** (yeni açılan dava sayısı 279.725, karara bağlanan dava sayısı 218. 201 idi). Bu üç yıl içerisinde dairelerin üretkenliği kayda değer ölçüde artmış olsa da **dava yığılması** (bir sonraki yıla aktarılan davalar) 2007 yılında 141.005 iken 2009 sonunda iki katın üzerinde artış sergileyerek 304.071’e ulaşmıştır. Sonuç olarak, hukuk ve cezaları, yeni ve aktarılan davalar düşünüldüğünde 2010 başında Yargıtay’ın önünde görülmeyi bekleyen dava sayısı bir milyonun üzerinde idi.
- **Danıştay’ın temizlenme oranı** (Tablo 10.2) 2010 yılında %**84.47** idi (gelen dava sayısı 124.464, karara bağlanan dava sayısı 105.146 idi). **Dava yığılması** da buna paralel olarak artmıştır: bir sonraki yıla devredilen dava sayısı 168.462’dir; bu rakam gelen yeni dava sayısından fazladır.

Ancak, ilk derece mahkemeleri ile ilgili verilen rakamlar, adli sistemin bütününün sıkıntı içerisinde olduğunu göstermektedir. Çünkü işyükü ve yargılama süreleri giderek artmaktadır. Örneğin, uzman tarafından Ankara’da ve İstanbul’da ziyaret edilen mahkemelerin rakamlarına bakıldığında şu sonuca varılmaktadır: **işyükü ve dava yığılması sorunu genel olarak ilk derece mahkemelerinde de görülmektedir. Ankara Bölge İdare Mahkemesinde** her yıl fazladan %10 işyükü birikmektedir (Tablo 10.3); **Ankara idare ve vergi mahkemelerinin dava temizlenme oranı** 2010 yılında %**84.79** idi (Tablo 10.4); **Ankara 8. İdare Mahkemesinin ortalama dava temizlenme oranı** 2007, 2008 ve 2009 yıllarında (Tablo 10.5) %**91** idi. Her ne kadar Ankara ve İstanbul hukuk mahkemeleri genel itibarla daha verimli olsalar da (Tablo 10.6), bazı önemli ihtisas mahkemeleri

⁹ Avrupa Konseyi, Avrupa Yargının Etkinliği Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa Yargı Sistemlerinin Değerlendirilmesi 2010 raporu. Rakamlar 45 ülkeyi kapsamakta olup 2008 yılına aittir.

için aynı şeyi söylemek mümkün değildir: 2010 yılında **dava temizlenme oranları Ankara iş mahkemesi için %76.4**, İstanbul iş mahkemeleri için %85,8, **Ankara tüketici mahkemeleri için %65.4** ve İstanbul tüketici mahkemeleri için %78.2 idi.

Ceza mahkemelerinin işyükünün 2010 yılında arz ettiği tablo da benzer kaygılar doğurmaktadır (Tablo 10.7); bu mahkemelerin temizlenme oranı %87.9 idi. 2010 yılı itibariyle özellikle **Ankara ve İstanbul sulh ceza mahkemelerinde** sorun gözlemlenmektedir: bu mahkemelerin temizlenme oranı Ankara için %68.8, İstanbul için %40.9'dur. İstanbul sulh ceza mahkemesinde **yığılan dava sayısı** bir yıl içerisinde **üç katına çıkmıştır**: bir sonraki yıla aktarılan dava sayısı 70657'den 208.308'e yükselmiştir (Tablo 10.9).

İş yükü durumunun en kötü olduğu mahkemeler **çocuk mahkemeleridir**. **Bu mahkemelerin 2010 yılındaki temizlenme oranı %78.5** idi (Tablo 10.10). **Bazı mahkemeler yeni açılan davaların ancak pek az bir bölümünü karara bağlayabilmiştir**: Konya 2. Çocuk Mahkemesi %20.1; İstanbul 3. Çocuk Mahkemesi %48.7; Beyoğlu 1. Çocuk Mahkemesi %28.5; Antalya Çocuk Mahkemesi %49.50 (Tablo 10.11).

HÂKİM SAYILARI

Adalet Bakanlığı tarafından açıklanan istatistiklere göre, uzmanın önceki ziyareti sırasında savcı sayısı **4.007** idi; bunlardan 3.847 savcı ilk derece mahkemelerinde, 160 savcı ise Yargıtay'a bağlı olarak görev yapmaktaydı. İlk derece mahkemelerinde görev yapan hâkim sayısı **5.121**, Yargıtay'da görev yapan tetkik hakimi sayısı ise **492** idi. Toplam hâkim ve savcı sayısı **9.620** idi.

Aradan iki yıl geçtikten sonra, Adalet Bakanlığı tarafından temin edilen rakamlara göre savcı sayısı **4.224**'tür. Bunlardan 4.036'sı ilk derece mahkemelerinde, 188'i ise Yargıtay'a bağlı olarak görev yapmaktadır. İlk derece mahkemelerinde görev yapan hâkim sayısı 5.275, Yargıtay tetkik hakimlerinin sayısı **553**'tür. Bu durumda toplam rakam %4.49'luk bir artışla **10.052**'ye ulaşmıştır. **2.570** olan boş kadro sayısı bu rakamın %25.56'sına tekabül etmektedir.

Avrupa Etkin Yargı Komisyonunun Avrupa'da Adaletin Etkinliği ve Kalitesi 2010 Raporunda yer verilen rakamlara (rakamlar 2008 yılına aittir) göre **100.000 nüfus başına profesyonel hâkim sayısı** Türkiye'de 10.1, Fransa'da 9.1, İtalya'da 10.2, Polonya'da 25.9 ve İspanya'da 10.7 idi (Tablo 4). 100.000 kişi başına savcı sayısı ise Türkiye'de 5.9, Fransa'da 3.0, İtalya'da 3.4, Polonya'da 14.1 ve İspanya'da 4.8 idi (Tablo 4.1).

ÇÖZÜMLER

Türk Hükümetinin¹⁰ işyükü ve dava yığılmasıyla başa çıkılabilesine yönelik **önerileri** şunlardır¹¹:

- Aşağıdaki tedbirlerin alınması suretiyle **bazı davaların yargıya gelmesinin önlenmesi**:
 - “Askerlikten kaçma” ve “yoklamadan kaçma” bu fiillerinin suç olmaktan çıkarılması ve bunlar ve ayrıca İcra ve İflas Kanunu ile diğer kanunlarda öngörülen diğer suçlar için ilgili idari para cezası uygulamasına geçilmesi

¹⁰ Ziyaretin tamamlanmasının ardından Parlamento, 31 Mart 2011 tarihinde 6217 sayılı Yargının Hızlandırılmasına İlişkin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanunu kabul etmiştir. 14 Nisan 2011 tarihinde yürürlüğe giren Kanun, yargının etkinliğinin artırılmasına dair bir takım tedbirler öngörmektedir. Bu Kanunun içeriğinin ve etkisinin değerlendirilmesi bir başka ziyaret ve raporun konusu olacaktır.

¹¹ Bu bilgiler şu iki dokümandan elde edilmiştir: “Brief information on legislative amendments concerning the High Courts in Turkey” (Türkiye’de Yüksek Mahkemelere ilişkin Mevzuat Değişiklikleri Hakkında Kısa Bilgiler) ve “Outcomes of the draft law intended to ease the workload of the judiciary and to accelerate its functioning (Yargının işyükünü azaltmaya ve işleyişini hızlandırmaya yönelik kanun tasarısının sonuçları)”.

- İstinaf mahkemelerine ve Yargıtay'a yapılacak başvurular için harç uygulamasının başlatılması
- Veraset ilamı ile ilgili yetkilerin mahkemelerden noterlere aktarılması
- "İdare mahkemelerinin bazı kararlarının Danıştay yerine Bölge İdare Mahkemesinde temyiz edilmesi"
- **Yargıtay'ın daire sayısının 32'den 38'e, Yargıtay'a 137 yeni üye alınarak üye sayısının artırılması**¹²
- **Danıştay'ın daire sayısının 13'ten 15'e çıkarılması ve 61 yeni üye alınarak üye sayısının artırılması**

Hükümetin ifadelerine göre, daire ve üye sayısının artırılmasıyla "her dairede makul süre sınırını aşan uzun işlem süresiyle başa çıkmaya yetecek sayıda üye" sağlanmış olacaktır¹³. Uzmanla bir araya gelen Danıştay üyeleri ve Yargıtay Başkanı, aynı konuyla ilgili farklı kararlar çıkmasından kaçınma gerekçesiyle daire sayısının artırılmasına karşı çıktıklarını ifade etmişlerdir. Danıştay üyeleri bunun yerine, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi gibi karara bağladığı davaların Bölge İdare Mahkemesine aktarılmasını önermişlerdir.

➤ MÜLAHAZALAR

Yukarıda vurgulandığı üzere, uzmana verilen rakamlar, Türk mahkemelerinde **dava yığılmasının** genel olarak **arttığını** ve **işyükünde farklılaşmalar** meydana geldiğini göstermektedir. Pek çok mahkemenin işyükü hızla artmaktadır ve hâkim sayısı yeterli değildir. Bu ise kaliteli bir adli sürecin temin edilmesini güçleştirmektedir. Bu durum yüksek mahkemeler için daha kötü olmakla birlikte adli sistemin bütünü için kaygı vericidir.

İlk derece mahkemelerde 100.000 nüfus başına yeni açılan nızalı hukuk ve ticaret davalarının sayısı, karşılaştırılabilir Avrupa ülkelerinin yaklaşık yarısı kadardır (Tablo 2); bu durum, ülkedeki ekonomik ve sosyal kalkınmaya paralel olarak yeni açılan hukuk davalarının sayısının da artacağını göstermektedir. Sürdürülebilir bir dava yükünün sağlanması ve dava girişinin sürdürülebilir bir seyre kavuşturulması her yargı stratejisinin önemli bir unsurudur¹⁴. Aşırı dava girişi nihayetinde sürdürülemez dava yığılmalarına ve dava sürelerinin genelde aşırı uzamasına yol açacaktır. Adalet alanında ortaya çıkan bu yeni talebin karşılanmasında kaynak sıkıntısı yaşanabilir. Aşırı işyükü

¹² Ziyaretin tamamlanmasının ardından Parlamento, Yargıtay ve Danıştay Kanunlarında değişiklik yapan 31 Mart 2011 tarihinde 6217 sayılı Yargının Hızlandırılmasına İlişkin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanunu kabul etmiştir. (Çevirenin Notu: Uzmanın Raporunda değinilen ve Rapor'un bir önceki taslak metninde bahsedilmeyen kanun 6217 sayılı Kanun değil, 9 Şubat 2011 tarihli ve 6110 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur.) Bunun ardından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Kurulu 24 Şubat 2011 tarihli oturumunda, Danıştay'a 61 yeni üye atayarak üye sayısını 95'ten 156'ya çıkarmış, Yargıtay'a da 137 yeni üye atayarak üye sayısını 250'den 387'ye çıkarmıştır. Yargıtay'daki daire sayısı 32'den (21 hukuk, 11 ceza dairesi), 38'e (23 hukuk, 15 ceza dairesi) çıkarılmıştır. Danıştay'da daire sayısı ise 13'ten 15'e çıkarılmıştır.

¹³ *Brief information on legislative amendments concerning the High Courts in Turkey (Türkiye'de Yüksek Mahkemelere ilişkin Mevzuat Değişiklikleri Hakkında Kısa Bilgiler) adlı dokümandan alınmıştır.*

¹⁴ **Romanya**'da da benzer şekilde işyükü giderek artmaktadır ve hâkim sayısı yetersizdir. Romanya Yüksek Yargı Konseyinin Aralık 2009 tarihli ve 2119/03 sayılı Kararıyla hâkimler için optimal işyükünün belirlenmesi projesi uygulanmıştır. Projenin amacı dosyaların sayısına, karmaşıklığına ve yargılama aşamasına bağlı olarak hâkimlere tevdi edilecek yıllık dosya sayısını tespit etmek, her davaya yeterli süreyi tahsis etmek ve adli hataların yapılması riskini azaltmak suretiyle adaletin kalitesini temin etmektir. Proje kapsamında dosyalar karmaşıklıklarına göre hâkim ve duruşma başına tevdi edilmektedir ve yine karmaşıklık düzeyine göre hâkim başına azami dosya sayısı tespit edilmektedir. Davaların karmaşıklık düzeyi Romanya Yüksek Konseyinin 830 A/2007 sayılı kararı uyarınca tespit edilmektedir. Buna göre, her dava kategorisine 1-9 arasında bir karmaşıklık puanı verilmektedir. Dosyanın karmaşıklık derecesi bir yük puanıyla temsil edilir. Bu puan dosyanın yargılama aşamasına bağlıdır. Bir dosyanın yük puanları, dosyaların karmaşıklık derecesiyle yargılama aşamasına göre hâkim başına yükün çarpılmasıyla hesaplanır.

hâkimlerin çalışmalarının kalitesini etkileyebilir ve ne kadar karmaşık olursa olsun dava başına çok kısa süre ayırmalarına yol açabilir.

Mahkemelerin işyüküyle başa çıkabilmeleri için Hükümet tarafından önerilen çözümün tam olarak değerlendirilmesi mümkün değildir; zira uzmanın bildiği kadarıyla çözümlerin mahkemelerin işyükü üzerindeki etkisi değerlendirilmemiştir. Hükümet, Yargıtay ve Danıştay'ın daire ve üye sayılarının artırılmasıyla “her dairede makul süre sınırını aşan uzun işlem süresiyle başa çıkmaya yetecek sayıda üye” sağlanacağını öne sürmektedir. Ancak, “yeterli üye sayısının” nasıl hesap edileceği konusuna açıklama getirilmemektedir. Üyeler ve dairelerin sayısı, yeni gelen davalarla başa çıkmada yeterli olacak mıdır? Gelecek yıllarda beklenen dava girişi sayısı daha mı fazla olacaktır? Üyelerin ve dairelerin sayısı, mahkemelerde meydana gelen devasa dava yığılmasını ortadan kaldırmak için yeterli olacak mıdır? Bunun için ne kadar süre gerekecektir? Üyelerin ve dairelerin sayısı, her dosyanın dikkatli bir süreçten sonra karara bağlanması için yeterli zamanın ayrılabilmesini mümkün kılacak mıdır? İlk derece mahkemelerinin üretkenliklerini artırarak işyüklerini eritme ihtimali var mıdır; bu durumda bu üretkenliğin Yüksek Mahkemelere dava girişini daha da artırabileceği hususu dikkate alınmış mıdır? Mahkemelerin eski ve yeni üyelerinden beklenen ortalama üretkenlik nedir? Üretkenlik ortalaması, tek bir dairenin ilgilendiği davaların karmaşıklığına mı bağlı olacaktır?

Reformların etkisinin değerlendirilmesi, yukarıda dile getirilen bütün soruların cevaplanmış olması anlamına gelmektedir. Ayrıca, reformun **hukuki belirlilik açısından** da ciddi bir etki doğurabileceği hususu dikkate alınmalıdır. Yargıtay ve Danıştay halihazırda Avrupa'nın en büyük yüksek mahkemeleri arasındadır. Yüksek mahkemelerde milyonlarca davaya bakacak çok sayıda hâkim ve daire bulunması hukuki belirsizliği de gündeme getirecektir; çünkü böylelikle çelişkili karar çıkması ihtimali de kayda değer ölçüde artacaktır. Hukuki belirsizlik, kendi içerisinde gelen dava sayısının artmasının, dolayısıyla verimsizliğin nedenlerinden biridir.

Türk adli mercileri, yargılama sürelerinin artmasını engellemek amacıyla adli faaliyetlerin etkinliğinin hesaplanmasına odaklanmalıdırlar. Etkinlik, dava uzunluğunun, adaletin etkinliği ve vatandaşların hakları üzerinde temel bir etkiye sahip olduğu varsayımı üzerine bina edilmiştir. Bu durumla gereğince başa çıkabilmek için, Adalet Bakanlığının ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun adli sistemin işleyişini doğru biçimde değerlendirmesi ve bu amaçla uygun **adli performans göstergeleri** geliştirerek kullanmaları büyük önem arz etmektedir¹⁵.

¹⁵ **Hollanda'da** 1999-2001 yılları arasında hâkimler, mahkeme personeli, Adalet Bakanlığı müşavirleri ve yargı kalitesi konusunda çalışan bir kuruluşun (PRISMA) uzmanlarından müteşekkil küçük bir proje ekibi, mahkeme kalitesine yönelik Hollanda ölçüm sistemini geliştirmiştir. Hollanda ölçüm sistemi verimlilik (mahkeme işlemlerinin vakitliliği), adli kalite (hukuk ve uzmanlık birliği) ve hâkimlerin (etik) davranışları (bağımsızlık, dürüstlük ve taraflara muamele) ile ilgili pek çok değerlendirme alanı içermektedir. Hollanda mahkeme kalitesi ölçüm sistemi sonradan Hollanda Rechtspraak modeline evrilmiştir. Avrupa Kalite Yönetimi Vakfının çerçevesine dayalı olan bu modelde, adli sistemin beş kalite alanında ölçülmesine imkan veren bir dizi gösterge ve ölçüm aracı bulunmaktadır: bağımsızlık ve tarafsızlık, mahkeme işlemlerinin vakitliliği, hâkimlerin uzmanlığı, duruşmalarda taraflara muamele, adli kalite.

Finlandiya'da 2003 yılında Rovaniemi mahkemelerinde bir kalite projesi başlatılmış ve bu proje daha sonra Finlandiya'daki bütün mahkemelerin kalite projesinin bir parçası haline gelmiştir. Adli sistemin ölçülmesi amacıyla bir dizi kalite kıyas kriteri uygulanmaya başlamıştır. Bu çerçevede 6 kalite bileşeni ve 40 kalite kriteri kullanılmaktadır. Bahsedilen 6 kalite bileşeni şunlardır: süreç (9 kalite kriteri); karar (7 kalite kriteri); taraflara ve kamuoyuna muamele (6 kalite kriteri); ehliyet ve mesleki beceriler (6 kalite kriteri); mahkeme organizasyonu ve yönetimi (8 kalite kriteri).

Kıyas kriterleri belirlenmesinin amacı sistemin kalitesini değerlendirmek, kaydedilen ilerlemeyi ölçmek ve adli performans için yıllık hedefler belirlemektir. Kalite kriterlerinin amacı bireysel mesleki performansın değerlendirilmesi veya hâkim hakkında müeyyide uygulamak değil, mahkeme işlemlerinin sürekli iyileştirilmesine, yargının becerilerinin geliştirilmesine ve devamlı kılınmasına, ayrıca adli eğitimlerin iyileştirilmesine yönelik bir araç işlevi görmektedir.

Bu bölümün başında uzman, mahkemenin veya hâkimin faaliyetlerinin etkinliği değerlendirmek amacıyla çok yaygın bir gösterge olan **temizlenme oranına** (TO göstergesi) başvurmuştur. Aşağıdaki formüle göre hesaplanan temizlenme oranı, belirli bir dönemde açılan ve sonuçlandırılan davaları (yüzde cinsinden) ifade eder.

$$\text{Temizlenme Oranı (\%)} = \text{biten davalar} \div \text{yeni açılan davalar} \times 100$$

Sözgelimi: bir takvim yılı içinde bir mahkemede 500 dava açılmışsa ve mahkeme aynı süre içerisinde 550 davayı sonuçlandırmışsa TO %110'dur. Mahkeme 400 davayı tamamlamışsa TO %80 olacaktır. TO'nun %100'ün üzerinde olması, görülmeyi bekleyen davaların azaldığı anlamına gelir. Temizlenme oranı, hâkimin ve mahkemenin gelen davalarla başa çıkma kapasitesinin değerlendirilmesini ve mahkemenin etkinliğinin izlenmesini sağlar. Uzman, burada yer verdiği temizlenme oranlarını Adalet Bakanlığının temin ettiği istatistiklerden derlemiştir.

Uzmana iletilen istatistiki tablolara göre, Adalet Bakanlığı mahkemelerinin performans etkinliğini değerlendirmek amacıyla TO formülü yerine aşağıdaki tabloyu kullanmaktadır:

$$\text{Dava devir oranı} = \text{biten davaları sayısı} / \text{süre sonunda görülmeyi bekleyen dava sayısı}$$

Dava devir oranı, sonuçlandırılmış davalarla belirli bir süre sonunda sonlandırılmamış davalar arasındaki ilişkiyi ifade eder. Bunun için yıl (veya başka bir gözlem süresi) boyunca standart dava türlerinin kaç defa devredildiğinin veya sonuçlandırıldığının hesaplanması gerekir. Türk mercileri, mesleki değerlendirme sürecinde hâkimlerin terfi amacıyla bireysel performanslarının değerlendirilmesinde aynı formülü kullanmaktadırlar. Ancak, bu formül belirli bir yıl için mahkemenin etkinliği veya hâkimin performansı konusunda yararlı bilgiler vermemektedir; zira sonuç dava yığılmasının boyutuna bağlıdır.

Sözgelimi, A Mahkemesinde hiç dava yığılması yokken B Mahkemesinde 500 davalık bir yığılma vardır (diğer bir deyişle, önceki yıldan 500 dava devretmiştir). Şayet bir takvim yılı içerisinde A Mahkemesine 500 ve B Mahkemesine 500 yeni dava gelirse ve her iki mahkeme de 500'er davayı karara bağlarsa, A Mahkemesinin dava devir oranı 1 (yüzde cinsinden ifade edilirse 100), B Mahkemesinin dava devir oranı ise bunun yarısı (0.5 veya %50) olacaktır. Bu durumda her iki mahkemenin üretkenliği aynı olsa dahi A Mahkemesi veya hâkimi, B Mahkemesine veya hâkimine nispetle daha verimli demektir. Mahkemelerin etkinliği ve hâkimlerin performansı **temizlenme oranı** (TO) göstergesi kullanılarak daha iyi değerlendirilecektir. Buna karşılık, Dava Devir Oranı ise hâkimin işyükünün bütünüyle (yeni davalar + önceki yıldan devreden davalar + yüksek mahkemelerden geri çevrilen kararlar) meşgul olmasına dayalı sonuçları ortaya koyacaktır.

Ancak, TO göstergesi adli performansın tam olarak değerlendirilmesi için yeterli değildir. Çünkü temizlenme formülünün sonucu, dava girişi boyutuna bağlıdır. Sözgelimi: bir takvim yılı içerisinde A Mahkemesine 500 yeni dava gelmekte ve Mahkeme bu 500 davayı karara bağlamaktadır; B Mahkemesine ise 1.000 dava gelmekte ve Mahkeme 500 davayı karara bağlamaktadır. Her iki mahkeme de aynı sayıda davayı sonuçlandırmalarına karşın, TO göstergesi A Mahkemesi için %100 ve B Mahkemesi için %50 olacaktır. Bu durumda TO göstergesi, **iş üretkenliği kıyas kriteri** ile de ilişkilendirilmelidir. Bu kıyas kriteri, bireysel mesleki performansın ölçülmesinde en yaygın kullanılan kriterdir. İş üretkenliği kıyas kriteri, genellikle bir mahkemenin toplam çıktı (dava) sayısının personel sayısına bölünmesiyle bulunur. Toplam üretkenlik faktörü ile, bir kurumun kullandığı girdilerin toplam üretkenliği ölçülür. İş üretkenliği, hâkimlerin ortaya koyduğu üretimle (örneğin adli kararlar bakımından üretim) ilgili bilgi veren bir performans göstergesidir. Bu ki gösterge¹⁶, üretkenlik kriterlerine ve standart yargılama süresine ilişkin kıyas kriterleriyle

¹⁶ Mahkemelerin performansını ölçmede yaygın biçimde kullanılan göstergeler şunlardır:

ilişkilendirilmelidir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu **ortalama üretkenlik standardını** oluşturmalıdır; bu standart hâkim veya mahkemenin, davaların karmaşıklık seviyesine bağlı olarak, belirli bir süre içerisinde ulaşabileceği bir standart olmalıdır¹⁷.

Bu soruna daha derinden yaklaşılması, her dava kategorisi için **hâkimin veya mahkemenin bir davayı hazırlamak ve sonuçlandırmak için ihtiyaç duyacağı sürenin** hesaplanmasıyla sonuçlanacaktır. Her dava kategorisi için standart bir zaman çerçevesi belirlenmeli ve bu çerçeve hâkimler ve mahkeme personeli tarafından referans alınmalıdır. Bu standart mevcut süre ortalamaları temelinde değil, kısaltılmayan süreler ve ortadan kaldırılabilir faaliyetler temelinde belirlenmelidir. Daha sonra bu standartlar mahkemelerin işleyişini iyileştirecek programlara dâhil edilebilir.

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, gelecekte dava yığılmasının ve mahkeme işlemlerinin uzamasının önünü almak ve ayrıca çeşitli mahkemelerin işyükünü yeniden dengelemek için, ölçüm göstergelerini ve üretkenlik göstergelerini de dikkate alarak adli sistemin performansını iyileştirmeye yönelik organizasyonel stratejiler ve tedbirler benimsemelidir. Bu kapsamda:

- farklı seviyelerde yeni insan kaynakları, hâkimler, savcılar ve mahkeme personeli alınmalıdır
- mahkemelerin coğrafi dağılımıyla ilgili değişiklikler konusunda karar verilmelidir
- mali kaynaklar, artan işyükünün üstesinden gelme gayretlerini sürdürülebilir kılacak biçimde artırılmalıdır (bütçe ve finansman ile ilgili aşağıdaki paragrafa müracaat ediniz)
- mahkemelerin ihtisaslaşması.

-
1. **Verimlilik oranı (VO göstergesi):** Mahkemede bir yıl içerisinde kullanılan personel sayısı ile yıl sonunda aynı mahkemede sonuçlandırılan dava sayısı arasındaki ilişki.
 2. **Toplam dava yığılması (TDY göstergesi):** Belirli bir dönemin sonunda çözümlenmemiş davalardır; bu gösterge söz konusu dönemin başında görülmeyi bekleyen toplam dava sayısı ile aynı dönem içerisinde sonuçlandırılan dava sayısı arasındaki fark olarak tanımlanır. **Örneğin**, bir takvim yılının başında görülmeyi bekleyen 1 000 dava varsa ve mahkeme aynı takvim yılı içerisinde 750 davayı sonlandırmışsa, o takvim yılı sonundaki toplam dava yığılması 250 dava olacaktır.
 3. **Dava yığılmasının çözümlenmesi (DYÇ göstergesi):** Toplam dava yığılmasının çözümlenmesi için ay veya gün cinsinden gerekli zamandır; dava sayısı ile temizlenme süresi arasındaki ilişki olarak hesaplanır. **Örneğin**, belirli bir dönemin sonunda yığılan toplam dava sayısı 100 ise ve mahkeme aynı dönem içerisinde 200 davayı sonuçlandırmışsa, DYÇ göstergesi 6 ay veya 180 gün olacaktır.
 4. **Hâkim başına düşen dava (HDD göstergesi):** Belirli bir dönemde hâkim başına düşen belirli kategoride dava sayısıdır. **Örneğin**, şayet bir takvim yılının sonunda görülmeyi bekleyen 600 dava varsa ve bu davalarla ilgilenmek için 4 hâkim bulunuyorsa, HDD 150 olacaktır.
 5. **Standarttan sapma (SS göstergesi):** Belirli bir dönemde dava türü başına belirlenen hedeflerden yüzde veya gün cinsinden sapmadır. **Örneğin**, ilk derece nizalı bir boşanma davasının sonuçlandırılma süresi 200 gün olarak belirlenmişse ve o takvim yılı içerisinde bu davaların ortalama sonuçlandırılma süresi 240 gün olarak gerçekleşmişse, SS göstergesi 40 gün veya %20'dir.

¹⁷ İtalya'da 2009 yılında İtalya Yüksek Yargı Konseyi (Consiglio Superiore della Magistratura) hukuk ve ceza konularında hâkim ve savcılardan müteşekkil iki çalışma grubu tesis etmek suretiyle adli sistemin performansını ölçmeye dönük bir proje uygulamıştır. Projenin amacı, mahkemelerin ve sulh hâkimlerinin optimal ve ortalama üretkenliğini ölçmeye yönelik kıyas kriterleri belirlemek idi. Bu iki çalışma grubunun üyeleri, altı aylık yoğun bir çalışma sonrasında farklı türlerde ve yerlerde pilot mahkemeler seçmiş, bu mahkemeleri ziyaret etmiş, hâkim ve savcılarla görüşmeler yapmış ve işyükü, dava girişi, çıktılar ve mahkemelerin üretkenliği ile ilgili istatistiki veriler toplamışlardır. Proje sonucunda, çeşitli hâkim ve savcı kümelerine özgü çeşitli standartlar tanımlanmıştır. Bu kümeler (kategori, insan ve maddi kaynak mevcudiyeti bakımından) homojen mahkemelerde çalışan ve (karmaşıklık ve süre bakımından) homojen adli işlemlerle, (karmaşıklığına bağlı olarak) homojen dava konularıyla ve yine homojen işyükü ve görülmeyi bekleyen dava akışıyla ilgilenen hâkim ve savcılara göre tanımlanmıştır. İtalya Yüksek Yargı Konseyi, bu kriterleri kullanarak üretilen adli işleri ölçüp değerlendirebilecek ve mahkemelerin yapılarında gerekli düzenlemeleri yaparak, performans hedefleri tespit ederek ve Adalet Bakanlığını kaynak dağılımını mahkemelerin fiili ihtiyaçlarına göre düzenleme konusunda teşvik ederek adli performansın iyileştirilmesine dönük stratejileri belirleyebileceklerdir.

Ancak, özellikle uygun üretkenlik ve süre kriterlerinin belirlenmesi göz önünde tutulduğunda, etki değerlendirmesi süreci zaman alacaktır.

Bu arada, işyüküyle başa çıkılmasına yönelik en kolay ve muhtemelen en etkin kararlar şunlardır:

- ✓ Yargıtay açısından, **İstinaf Mahkemeleri çalışır hale getirilmelidir**. İstinaf Mahkemeleri çalışmaya başladığında Yargıtay'a gelen yeni dava akışı, bu mahkemelerin ilk kararları verilene kadar bir süreliğine durma noktasına gelecektir ve Yargıtay da bu sayede yığılmış davalara yoğunlaşabilecektir. Sonrasında Yargıtay'a yeni dava girişi istikrarlı biçimde azalacaktır, çünkü İstinaf Mahkemelerinin kararlarının ancak belirli bir bölümü Yargıtay'a götürülecektir.
- ✓ Danıştay açısından, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa yürütülen "Mahkeme Yönetim Sistemine Destek Projesi" kapsamında önerildiği üzere:
 - bir **uzlaşma mekanizması** kurularak idare ve vergi mahkemelerine dava açmadan önce bu mekanizmaya başvurulması önkoşul haline getirilebilir
 - **bölge idare mahkemeleri, etkinve normal istinaf mahkemeleri haline gelmelidir**. Bu sayede şu an istinaf mahkemesi gibi çalışan Danıştay, içtihat uyumlaştırması çalışmalarına odaklanarak yüksek mahkeme gibi çalışabilir
 - birden fazla **idare ve vergi mahkemesinin bulunduğu** her büyük ilde veya her idari bölgede bu mahkemeler **birleştirilerek** tek bir idare mahkemesi haline getirilebilir bu mahkemede yerel ihtiyaçlara göre ihtisas daireleri (hukuk hizmetleri, inşaat, kentleşme, vergi) kurulabilir
 - üç hâkimli heyetler yerine **tek hâkimli mahkemeler konusunda daha fazla karar alınmalıdır**
 - **kamu mercileri** idare mahkemelerinin kararlarını **temyiz etme konusunda daha seçici davranmalıdırlar**. Halihazırdaki uygulamada kamu mercilerinin avukatları, aksine talimat almadıkça başvuru sahiplerinin lehine verilen kararları otomatik olarak temyiz etmektedirler.
- ✓ İlk derece mahkemeleri açısından, temizlenme oranı düşük mahkemelerden başlayarak **boş kadrolara personel alınmalıdır**. Bazı suçların suç mahiyetinin ortadan kaldırılması ve nizasız davalarla ilgili bazı yetkilerin kamu idaresine ve noterlere devredilmesi memnuniyet verici gelişmelerdir.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ

- Adalet Bakanlığı mahkemelerin ve bir bütün olarak adli sistemin performansını değerlendirmek amacıyla üretkenlik ve temizlenme oranları gibi güvenilir göstergeler belirlemelidir
- Adalet Bakanlığı ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, yığılan davaları eritmek ve yeni gelen davalarla etkin biçimde başa çıkabilmek amacıyla gerekli insan kaynaklarını ve maddi kaynakları değerlendirmek amacıyla, davaların karmaşıklığına bağlı olmak kaydıyla, davaların sonuçlandırılması için ortalama süre kriterleri gibi güvenilir kıyas kriterleri belirlemelidir
- Adalet Bakanlığı ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, yukarıda anılan göstergeleri, bazı mahkemelerin giderek artan işgücüsüyle sürdürülebilir biçimde başa çıkabilmelerini temin etmek amacıyla insan ve finans kaynaklarının artırılması, mahkemelerin bölgelerinin belirlenmesi ve mahkeme ihtisaslaşmasının daha da geliştirilmesi konusunda yardımcı olacak biçimde göz önünde tutmalıdır

ve bu arada:

- istinaf mahkemeleri acilen kurulmalıdır
- idari yargının verimliliğini artırmak amacıyla yukarıda belirtilen kriterler benimsenmelidir
- ilk derece mahkemelerindeki hâkim ve savcı açığı kapatılmalıdır

3. MAHKEME AĞININ AKILCI HALE GETİRİLMESİ VE İŞLEYİŞİ

➤ BULGULAR

CEPEJ raporuna göre, Türkiye 100.000 nüfus başına mahkeme ve mahkemelerin kurulu olduğu yer bakımından açık ara öndedir (mahkemeler teşkilat kabul edilmektedir).

2008 yılında **100.000 kişi başına genel yetkili mahkeme sayısı (teşkilat)** Türkiye’de 5.8, Fransa’da 1.3, İtalya’da 1.7, Polonya’da 1 ve İspanya’da 4.7 idi (Tablo 3.1.). **100.000 kişi başına bütün kategorilerdeki mahkemelerin sayısı (kurulu olduğu yer)** Türkiye’de 8.1, Fransa’da 1.4, İtalya’da 2.2, Polonya’da 1 ve İspanya’da 1.6’dır (Tablo 3.1.).

5235 sayılı *Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanununun* 23’üncü maddesi uyarınca her mahkemede bir yazı işleri müdürlüğü kurulacaktır. Her Cumhuriyet başsavcılığında, yazı işleri müdürlüğü ile Adalet Bakanlığınca gerekli görülen yerlerde ayrıca idari, mali ve teknik işlerle ilgili müdürlükler kurulacaktır. Her müdürlükte bir müdür ile yeterli sayıda memur bulunacaktır.

➤ MÜLAHAZALAR

Bir mahkemenin etkin işleyişinde birbiriyle etkileşim içinde bulunan değişik faktörlerin payı vardır:

- a) işlem yapılacak dava sayısı;
- b) bu davalarla ilgili yapılacak işlemler için mevcut kaynaklar: personel, araç-gereç, hâkimler (ve bunlar için gerekli bütçe kaynakları ve mahkemelerin yapılandırılması);
- c) dava işlem süreleri;
- d) dava işlemlerinin hem esas hem de usule uygunluk bakımından kalitesi.

Bu dört unsurdan biri üzerinde yapılan çalışmalar, diğer üçü üzerinde çeşitli sonuçlar doğuracaktır. İşyüküyle başa çıkılması, işlem sürelerinin azaltılması ve işlem kalitesinin artırılması ancak kaynakların düzgün biçimde tahsisi ve yönetilmesiyle mümkündür. Kaynakların düzgün yönetimi ise, ancak düzgün bir “teşkilat” yapısı varsa ve bu yapı çerçevesinde kaynaklar belirlenen hâkimler ve idari personel tarafından verimlilik hedeflerine uygun olarak yönlendiriliyorsa mümkündür.

Türk mahkemelerinin halihazırdaki parçalı yapısı ve aynı adliyede bulunsalar bile farklı mahkemelerin ayrı kalemlerinin olması sonucu insan kaynaklarının etkin yönetimi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, her adliyede bir adli yargı ilk derece mahkemesi kurulması ve bu mahkemeler altında bir veya iki yazı işleri bulunan ceza, hukuk gibi ihtisas dairelerinin oluşturulması önerilmektedir.

ÖNERİ

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ

Adalet Bakanlığı ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu insan kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla ücra yerlerdeki mahkemeleri birleştirmeli ve her adliyede bir adli yargı asliye mahkemesi kurarak bu mahkemeler altında bir veya iki yazı işleri bulunan ceza, hukuk gibi ihtisas daireleri oluşturmalıdır.

4. MAHKEMELERİN MALİ YÖNETİMİ İÇİN MALİ KAYNAKLARIN TAHSİSİNE YÖNELİK KRİTERLER VE PROSEDÜRLER

Avrupa Etkin Yargı Komisyonu (CEPEJ) 2008 raporuna göre, Türkiye’de 2006 yılında mahkemelere, savcılık hizmetlerine ve adli yardıma tahsis edilen bütçe miktarı **522.486.876 €** idi. Aynı yıl Almanya (nüfusu: 82 351 000) ve İtalya’nın (nüfusu: 58 751 711) aynı kalemlere ayırdığı bütçe sırasıyla 8.731.000.000 € ve 4.088.109.198 € idi. 2010 raporuna göre (2008 rakamları), Türkiye’de mahkemelere, savcılık hizmetlerine ve adli yardıma tahsis edilen **toplam yıllık bütçe**, (Tablo 6) **786.503.133 €** idi. Aynı yıl bu kalemlere ayrılan bütçe miktarı Fransa için 3.692.145.526 €, İtalya için 4.282.629.598 €, Polonya için 1.560.094.000 € ve İspanya için 3.906.088.640 € idi.

CEPEJ’in aynı raporuna göre, Türkiye’de 2006 yılında **kişi başına** adli sisteme ayrılan bütçe 7 € ile Avrupa Konseyi ülkeleri arasındaki en düşük miktar idi. Bu miktar Almanya’da 106 € ve İtalya’da 70 € idi. Kişi başına adli sisteme ayrılan bütçe (Tablo 6.3) 2008 yılında Türkiye’de 10.3 Avroya çıkarken, bu rakam Fransa’da 52.8 €, İtalya’da 69.9 €, Polonya’da 40.3 €, İspanya’da 81.4 € idi. Avrupa Konseyine üye devletlerin ortalaması ise 47.1 € idi. Aynı yıllarda Türkiye’nin yargıya ayırdığı **bütçe**, adli sistem bütçesinin **kişi başına düşen GSYH içindeki payı** bakımından da en düşük sıralarda idi. Bu parametre ile ilgili yüzdeler şöyledir (Tablo 6.3): 2006 yılında (€): Türkiye %0.16, Almanya %0.38, İtalya %0.26; 2008 yılında (€): Türkiye %0.15, Fransa %0.16, İtalya %0.25, Polonya %0.51, İspanya %0.34. Bu yüzdenin Avrupa Konseyine üye devletlerdeki ortalaması 0.29 idi.

Bütçenin idaresi konusunda, Türkiye’de mahkemeler ve Cumhuriyet savcılıkları birbiriyle yakından bağlantılıdır ve aynı tesislerde bulunur. İdari görevler, mahkemenin ve Cumhuriyet savcılığının temsilcilerinden oluşan dahili bir kurul tarafından yürütülmektedir. Günlük idari işler ve yönetim görevlerinden Cumhuriyet Başsavcısı sorumludur. Cumhuriyet Başsavcıları bu işleri genelde Cumhuriyet savcılarında birine havale etmektedirler. Cumhuriyet savcılarının idari görevleri adliyelerin ve cezaevlerinin yönetimiyle alakalıdır. Günlük idari işlerin genel sorumluluğu ve adliyelerle cezaevlerinin idari işlerinin desteklenmesi sorumluluğu Cumhuriyet Savcılarına aittir. Hâkim ve savcılara, mahkeme yararlanıcılarına ve mahkeme personeline yönelik hizmetlerin yerine getirilmesini ve bu sayede adliyelerin etkin işleyişini temin etme görevi Cumhuriyet savcılarına aittir. Bu sorumlulukları çerçevesinde Cumhuriyet savcılarını aydınlatma, elektrik, binaların temizliği ve yeterli kırtasiye malzemesinin bulunmasını sağlama gibi konulardan sorumludur. Cumhuriyet savcılarını ayrıca hâkim ve savcı lojmanlarının idari işlerinin denetiminden de sorumludur.

Adliyede özel veya acil ihtiyaçlar doğması durumunda Cumhuriyet Başsavcıları bu konuya dair bütçe hususlarını Adalet Bakanlığı yetkilileriyle görüşürler.

➤ MÜLAHAZALAR

Avrupa Konseyinin Res(2002)12 sayılı kararında şu ifadeler yer verilmektedir: “*Adaletin idaresi ve mahkemelerin etkin yönetimi, adli sistemin düzgün işleyişi adına esastır ve bu amaçla diğer gerekliliklerin yanında yeterli bütçe tahsisatı yapılmalıdır*”.

Mahkemelerin kaynakları, personel kaynakları (hâkimler ve mahkeme personeli), maddi kaynaklar (adliyeler, ofis ve bilişim teknolojisi araç-gereçleri) ile mali kaynaklardan (mahkeme bütçesi) müteşekkildir. Bu üç kaynak türü üzerindeki tasarruflar, mahkemenin üretkenliğini etkileyebilir. Türk yargı sisteminde olduğu gibi, daha ziyade dava girişi ve işyükü arttığında söz konusu olan kaynak (hâkim, personel, araç-gereç, bütçe) sıkıntısı sonucunda mahkeme işlemlerinin süresi uzayabilmekte ve dava yığılması artabilmektedir.

Her Devlet, yargıya çalışabilmesi için gerekli kaynakları sağlamaktan sorumludur. CEPEJ raporuna¹⁸ göre, Türk adli sistemine (mahkemeler, savcılıklar ve adli yardım) ayrılan toplam bütçe mutlak rakamlar veya kişi başına düşen GSYH'ye oranı bakımından pek çok Avrupa ülkesinden düşüktür. Adalet Bakanlığı, mahkemelere ve savcılıklara yeterli bütçe kaynaklarının tahsisi için **performans değerlendirmesini standart** hale getirmeyi düşünmelidir.

Yukarıda vurgulandığı üzere, mahkemelerin bütçe taleplerini hazırlaması, gerekçelendirmesi ve Adalet Bakanlığına sunmasında, adli sistemin performansının güvenilir ve tutarlı istatistiki verilere ve etkin kıyas kriterlerine göre değerlendirilmesi temel alınmalıdır. Adalet Bakanlığı da her halükarda bütçe kararlarını bu değerlendirme ışığında vermelidir. Adalet Bakanlığı, mahkemelere ve savcılıklara kaynak tahsisi için uygun kriterlerin tanımlanması için yaygın olarak kullanılan **ekonomik verimlilik göstergelerine** başvurabilir. Bu önemli göstergeler şunlardır:

- *karar başına maliyet*: bir mahkemenin yıllık bütçesinin, mahkeme hâkimleri tarafından verilen karar sayısına bölünmesiyle hesaplanır;
- *dava başına maliyet*: bir mahkemenin yıllık bütçesinin, mahkemenin yıl içerisindeki işyükünü teşkil eden dava sayısına bölünmesiyle hesaplanır.

Karar başına maliyet ve dava başına maliyet göstergeleri¹⁹, giderek artan işyüküne ve dava yığılmasına tedbir olarak belirli mahkemelere **yeniden kaynak tahsisi** amacıyla Türk adli sisteminde kullanılabilir. Ayrıca, bu göstergeler mahkemelerin ekonomik performansı için de bilgi kaynağı işlevi görebilir. Her mahkeme Adalet Bakanlığı ile **bütçesini müzakere ederken** bu bilgi kaynağı temel alınabilir.

Şurası kaydedilmelidir ki, 2008 CEPEJ raporuna göre Türkiye **mahkemelerin ve savcılıkların ayrı bütçelere sahip olmadığı** nadir ülkelerden biridir. Bu ise mahkemelere tahsis edilen bütçelerden Cumhuriyet başsavcılarının sorumlu olduğu anlamına gelmektedir.

Bu durum, mahkemelerin tarafsız görünmesi konusunda sorun yaratabilir, zira mahkeme bütçeleri savcıların kararlarına bağlıdır. Ayrıca, halihazırdaki durumda bütçe ihtiyaçlarının **performans değerlendirme** standartlarına göre belirlenmesi konusunda mahkemelere sorumluluk yüklenmemektedir. Bu nedenle, savcılıkların ve mahkemelerin bütçeleri ayrılmalıdır.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ:

- Adalet Bakanlığı, bütçe yönetimi stratejileri geliştirmek ve mahkemelere finansman tahsisi için performans değerlendirmesini bir standart olarak kullanmayı düşünmelidir.
- Mahkemelerin ve savcılıkların performansı, güvenilir ve tutarlı performans göstergeleri ve etkin ekonomik kıyas kriterleri temelinde değerlendirilmelidir. Bu değerlendirmeler Adalet Bakanlığının, bazı mahkemelere aşırı işyükü ve dava yığılması sorununun önünü almaya yönelik bütçe kararlarının hazırlanmasında ve gerekçelendirilmesinde kullanılmalıdır.
-

5. MAHKEMELERİN YÖNETİMİ. HÂKİMLER İLE MEMURLAR ARASINDA GÖREV PAYLAŞIMI. PROJELERİN VE RAPORLARIN YÖNETİMİ

¹⁸ Avrupa Yargının Etkinliği Komisyonu (CEPEJ) – *Avrupa Yargı Sistemleri Raporu - 2010 Baskı (2008 verileri): Adaletin Etkinliği ve Kalitesi.*

¹⁹ Bu göstergeler **Hollanda** ve **Finlandiya** yargı sistemlerinde kullanılmaktadır

➤ BULGULAR

Türkiye’de çoğu mahkeme tek hâkimlidir.

5235 sayılı *Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun* 5’inci maddesine göre hukuk mahkemeleri, sulh hukuk mahkemeleri, asliye ceza mahkemeleri ve sulh ceza mahkemeleri **tek hâkimlidir**. İdare ve vergi mahkemelerinde bir başkan ve iki üye bulunmaktadır²⁰; ancak, bazı davalara tek hâkim bakar²¹. Ticaret mahkemeleri, ağır ceza mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri, istinaf mahkemeleri, istinaf daireleri (henüz kurulmamıştır), Danıştay ve Danıştay daireleri ile Yargıtay ve Yargıtay dairelerinde **Mahkeme veya Daire Başkanı** başkanlık eder.

5235 sayılı *Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun* 34’üncü maddesine göre bölge adliye mahkemesi başkanının görevleri **mahkemenin uyumlu, verimli ve düzenli çalışmasını sağlamak**, genel yönetim işlerini yürütmek ve bu yolda uygun göreceği önlemleri almak ve bölge adliye mahkemesi memurlarını denetlemektir. Devamındaki 35’inci maddede bölge adliye mahkemesi başkanlar kurulunun görevi ile ilgili şu ifadelere yer verilmektedir: bölge adliye mahkemesi hukuk ve ceza dairelerinin numaralarını ve aralarındaki **işbölümünü** belirlemek, daireler arasında çıkan iş bölümü uyumsuzluklarını karara bağlamak.

2576 sayılı *Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun* 9 ve 10’uncu maddeleri uyarınca bölge idare mahkemesi başkanları, **mahkemelerin düzenli ve verimli çalışmaları için gerekli tedbirleri** idare ve vergi mahkemeleri başkanlarına danışarak alırlar; idare ve vergi mahkemelerin başkanları dairelerin verimli çalışmasını sağlarlar.

2575 sayılı ve 06.01.1982 tarihli *Danıştay Kanununun* 55’inci Maddesine göre Danıştay Başkanı, Danıştay’ın genel işleyişinden sorumludur. Kuruluşun düzenli çalışmasını sağlar. Aynı Kanunun 57’nci maddesine göre Daire Başkanları **dairelerinin verimli çalışmasını sağlarlar**. Daire başkanları her takvim yılı sonunda, dairelerindeki işlerin durumu ve bunların yürütülmesinde aksaklık varsa sebepleri hakkında Danıştay Başkanlığına bir rapor verirler ve alınmasını lüzumlu gördükleri tedbirleri bildirirler.

HÂKİM VE SAVCI HARİCİ PERSONEL

CEPEJ raporuna göre 2008 yılında mahkemelerde görev yapan 100.000 kişi başına **hâkim harici personel sayısı** Türkiye’de 39.3, Fransa’da 29.1, İtalya’da 42.6, Polonya’da 84.0 ve İspanya’da 101 idi (Tablo 8). Profesyonel hâkim başına hâkim harici personel sayısı ise Türkiye’de 3.9, Fransa’da 3.2, İtalya’da 3.2, Polonya’da 1.1 ve İspanya’da 9.5 idi (Tablo 8). Ayrıca, yine 2008 yılında savcılık birimlerinde görevli 100.000 nüfus başına **savcı harici personel sayısı** Türkiye’de 5.2, İtalya’da 16.6, Polonya’da 18.1 ve İspanya’da 4.4 idi (Tablo 8.1). Savcı başına savcı harici personel sayısı ise Türkiye’de 0.9, İtalya’da 4.9, Polonya’da 1.1 ve İspanya’da 0.9 idi (Tablo 8.1).

➤ MÜLAHAZALAR

Yargının bağımsızlığının temelinde adalet sisteminin iyi yönetilmesi yatar. Mahkemeler modern idari teknikleri benimseyerek hizmet verimliliklerini ve kalitelerini artırmak ve yargıya güveni yeniden tesis etmek durumundadırlar. Türkiye’de hâkimler geçmişten bu yana mesailerinin hatırı

²⁰ 2576 sayılı *Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun* 3’üncü maddesi.

²¹ 2576 sayılı *Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun* 7’nci maddesi.

sayılı bir kısmını idari işlere ayırmak zorunda kalmaktadırlar ve idari ve adli görevler arasında net bir ayırım bulunmamaktadır. Ayrıca, hâkimler yalnızca kendi personelleriyle yalnız çalışmaya alışmışlardır.

Oysa mahkemelerin etkin ve verimli çalışması için mahkemelerin başkanlar tarafından modern biçimde yönetilmesi ve başkanların yönetim standardı olarak performans değerlendirmesini kullanmaları gereklidir. **Mahkeme Başkanları**²² adli çalışmaların izlenmesinde olmazsa olmaz bir öneme sahiptirler ve kamuoyuyla ilişkilerde ön plandadırlar. Mahkeme başkanları bir yanda yargılama ve diğer yanda yönetim işleri olmak üzere iki farklı bir işlev icra etmektedirler; adli görevleri açısından bağımsız iken idari görevleri bakımından görevli konumundadırlar. İdari görevler açısından bakıldığında, mahkeme başkanlarının mahkemenin yönetiminde rol almaları, adli sistemin daha verimli ve etkin hale getirilmesi adına vazgeçilmezdir. Yüksek kaliteli adalet için mahkeme başkanlarının yetkin ve idari işlerde eğitim almış olmaları bir önkoşuldur. Bu yüzden, mahkeme başkanları seçilirken bu yeni gereksinimler ve beceriler dikkate alınmalı, yönetim ve organizasyon kabiliyetlerine özel vurgu yapılmalıdır²³.

Hâkimlerin esas işi uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması olmalıdır. Bu yüzden, hâkimlere verilen adli olmayan görevler katiplere veya mahkeme memurları gibi diğer adli görevlilere devredilmelidir. Bu sayede hâkimlerin üretkenliği ve iş kalitesi artacaktır. Karşılaştırmalı istatistiklere bakıldığında, hem profesyonel hâkim başına hem 100 000 nüfus başına düşen **katip** sayısı, karşılaştırılabilir Avrupa ülkelerinin ortalamalarına yakındır. Aynı şekilde, mahkeme memurlarının üretkenliğini artırmak için ve halihazırda hâkimlerin sorumluluğundaki idari görevleri yerine getirme kapasitesine sahip uzmanlaşmış ve eğitilmiş idari personel yetiştirmek için bu personelin görevleri birbirinden ayrıştırılmalı ve belirlenmelidir.

Bu bağlamda, hâkimlere dava ve duruşmalara hazırlanmalarında yardım edecek, yapılacak işler hakkında önerilerde bulunacak, ilgili içtihatları toplayacak ve basit mahkeme kararlarını hâkim tarafından kontrol edilerek onaylanması (ve imzalanması) için kaleme alabilecek **hukuk yardımcılığı** (asistanlığı) kadrosunun ihdas edilmesi yararlı olacaktır. Bu sayede hâkimler esas görevleri olan davalara bakılmasına ve karar vermeye yoğunlaşacaklardır. Hukuk yardımcılarını savcılıklarda da görevlendirilmelidirler. Savcılıklarda savcı tarafından verilecek kovuşturma, ileri soruşturma, bilirkişi raporları, iddianame ile ilgili kararları hazırlayabilirler. Bazı adli görevliler, hâkimlerin müdahalesi olmaksızın veya çok az bir adli denetimle belirli davaları çözüme kavuşturacak yetkinliğe sahip olabilir. Bu konuya, hâkimlere ait bazı yetkilerin **Rechtspfleger**'e²⁴

²² Uzman burada İtalyan, Fransız ve İspanya'da uygulanmakta olan mahkeme başkanlığı sistemlerine atıfta bulunmaktadır.

²³ **Romanya** ve **İspanya**'da mahkeme başkan adayları, ilgili mahkemenin yönetimine ilişkin somut bir program sunmak zorundadırlar .

²⁴ Avrupa Yargı Sistemlerinin değerlendirilmesini konu alan 2010 CEPEJ raporunda hâkim harici personel dört gruba ayrılmaktadır:

- Alman sisteminden mülhem **"Rechtspfleger" işlevi**. Avrupa *Rechtspfleger* Birliğinin modelinde *Rechtspfleger* şöyle tanımlanmaktadır: "görevleri yasayla belirlenen bağımsız bir adli kurumdur. Bir adli kurum olarak *Rechtspfleger*'e ülkelerin anayasalarında atıfta bulunulur". *Rechtspfleger* aile ve velayet hukuku, veraset hukuku, tapu kadastro hukuku, ticaret sicilleri, vatandaşlık verilmesine ilişkin kararlar, ödeme emirleri, mahkeme kararlarının infazı, gayrimenkullere ilişkin açık artırmalar, ceza davaları, ceza davalarındaki hükümlerin infazı (tutuklama emrinin verilmesi üzerine), nezaret gerektirmeyen cezaların ya da sosyal hizmet kararlarının infazına ilişkin emirler, yerel mahkemelerde kovuşturma, adli yardıma ilişkin kararlar gibi farklı alanlarda çeşitli görevler üstelenebilir. *Rechtspfleger* hâkime yardım etmez, kendi adli kararlarını verme yetkisine sahiptir ve kararlarında bağımsızdır.
- **Görevi doğrudan hâkimlere yardımcı olmak** olan personel. Bunlara adli danışmanlar ya da kayıt memuru denilebilir. Çoğunlukla duruşmalar sırasında hâkimlere ya da hâkim heyetlerine yardımcı olurlar, kararların yazılmasına yardım eder ya da içtihat aramaları yaparlar.

(hakimlik mesleğinden olmayan hakim yardımcılarını) devredilmesi gibi yaklaşılabilir. Bu tür adli personel, nizasız vesayet davaları başta olmak üzere belirlenecek bazı hukuk davalarında farklı görevler üstlenebilir²⁵. Hâkimler gibi savcılar da idari ve yönetim görevlerinin sorumluluğundan kurtarılarak davalarla, strateji geliştirilmesiyle ve politika yapılmasıyla ilgili olarak savcılığın gerektirdiği hukuki meselelere yoğunlaşmalıdırlar.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ:

- İlk derece mahkemelerinin öngörüldüğü şekilde birleştirilmesinden sonra ilk derece mahkemelerinde mahkeme başkanlığı ihdas edilmeli ve mahkeme başkanları tayin edilmelidir
- mahkeme başkanlarının tayininde adayların yönetim ve organizasyon kabiliyetleri dikkate alınmalıdır
- mahkeme başkanları mahkemeleri değerlendirme ve performans standartlarına göre yönetme konusunda eğitilmelidirler
- hâkimler ve savcılar idari görevlerinden kurtarılmalıdır
- mahkeme memurlarının görevleri birbirinden ayrıştırılmalı ve belirlenmeli, bu sayede hukuk asistanı veya hakim yardımcısının (*Rechtspfleger*) yerine getirdiği idari görevleri yapabilecek uzmanlaşmış ve eğitim kapasitesi oluşturulmalıdır.

6. DAVA TAHSİSİ KRİTERLERİ. UZMANLAŞMA. DAVA YÖNETİMİ. KALİTE YÖNETİMİ VE KARARLARIN KALİTESİ. HUKUKİ BELİRLİLİK

➤ BULGULAR

UZMANLAŞMA

Çoğu mahkemede davalar UYAP adli bilişim teknolojisi sistemi tarafından otomatik olarak tevzi edilmektedir. Uzmanın, Ankara'daki idare ve vergi mahkemelerini ziyareti esnasında hâkimlerin uzmanlaşmadıklarını, davaların bir puanlama sistemine göre hâkimlere eşit biçimde dağıtıldığını öğrenmiştir. Ankara'daki 12 ağır ceza mahkemesinden dördü uzmanlaşmıştır ve gümrük-bankacılık (1 ve 2. Ağır Ceza Mahkemesi) ve terör-organize suçlar (11 12. Ağır Ceza Mahkemesi) ile ilgili davalara bakmaktadır. Diğer 8 mahkeme genel yargı yetkisine sahiptir.

Yeni atanan Ankara Cumhuriyet Başsavcısı savcılığı uzmanlaşma ilkesi doğrultusunda yeniden düzenlemiş ve bir iç genelge çıkararak savcılarını deneyimlerine ve kabiliyetlerine göre Başsavcılığın 18 bürosundan uygun olanlarda görevlendirmiştir. Bu genelgeye göre tek bir müracaat bürosu, basın bürosu ve ortak bir infaz bürosu kurulmuştur.

KALİTE YÖNETİMİ VE KARARLARIN KALİTESİ

Yargıtay Başkanına göre, temyiz edilen kararların yarısından fazlası Yargıtay tarafından bozulmaktadır. Uzmanın görüştüğü avukatlar, aynı adliyedeki farklı mahkemelerin veya aynı

-
- **Farklı idari işlerden** ve mahkemenin yönetiminden sorumlu personel. Sözelimi mahkemelerin idari birimleri, maliye daireleri ya da bilgi işlem daireleri bu kategoriye girecektir. Davaların kaydedilmesinden ya da davaların dosyalanmasından sorumlu idari personel de bu kategoriye girecektir.
 - **Teknik personel.** Örneğin BT cihazlarından, güvenlikten ve temizlikten sorumlu personel.

²⁵ Bu hususlarla ilgili olarak ayrıca bkz. Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu tarafından ortak yürütülen "Mahkeme Yönetim Sistemine Destek Projesi".

yüksek mahkemenin farklı dairelerinin birbiriyle çelişen kararlar verebildiklerini ifade etmişlerdir. Danıştay, idare mahkemesi ile Ankara hukuk ve ceza mahkemelerinin hâkimleri, aynı mahkemenin hâkimlerinin genellikle içtihatları veya yüksek mahkemelerce bozulan davaları tartışmak üzere bir araya gelmediklerini ifade etmişlerdir. Danıştay veya Yargıtay kararlarının yaklaşık %1'i hukuk inceleme dergilerinde veya hukuk dergilerinde yayımlanmaktadır. Yargıtay kararlarına UYAP üzerinden ulaşmak mümkündür, fakat kararlar indekslenmemiş veya aranan konulara göre tasnif edilmemiştir ve karar özetleri bulunmamaktadır.

DAVA YÖNETİMİ

Uzman, aşağıdaki hususlar ışığında Türkiye’de hâkimlerce dava ve duruşma yönetiminin ciddi biçimde katı olduğu kanaatine varmıştır:

- UYAP tarafından gönderilen davaların mahkemenin verimliliğini artırmak amacıyla aynı mahkemede görev yapan başka hâkimlere tevdi edilmesi mümkün değildir. Bunun nedenlerinden biri de mahkemelerin arz ettiği parçalı yapı nedeniyle davaları dava tevdi etme görevini üstlenecek mahkeme başkanının bulunmamasıdır;
- hâkimlerin belirli dava türlerine öncelik verdiği nadiren rastlanmaktadır;
- duruşma günü tarafların avukatlarıyla birlikte müzakere edilerek belirlenmemektedir;
- hâkimler tarafları, tayin edilen bir zamanda kişileri dinleyecek biçimde düzenlememektedir;
- hâkimler, mahkeme işlemleri devam ederken ihtilafları çözüme kavuşturmak amacıyla cebri olmayan tedbirlere nadiren başvurmaktadırlar.

➤ MÜLAHAZALAR

UZMANLAŞMA

Hâkimlerin uzmanlaşması, adli faaliyetlerin niteliğini ve etkinliğini iyileştirme konusunda kabul görmüş bir araçtır. Uzmanlaşma çerçevesinde mahkemelerde mahkeme başkanı bulunur ve davaları önceden tanımlanmış kriterlere göre dağıtır. Rec(2000)19 sayılı Tavsiye Kararının 8’inci ilkesinde şöyle denmektedir: “*savcılığın yapılanmasında, eğitim ve kariyer bakımından uzmanlaşmaya öncelik verilmelidir. Bunun yanı sıra, farklı disiplinlerden gelen ve görevlerini yerine getirmede savcılara destek veren uzman ekiplere başvurulmasına yönelik uygulamalar da geliştirilmelidir*”. Türk Ceza Kanununun 250’nci maddesinde sayılan ve cumhuriyet savcılığının yetki alanına giren cezai suçlarla mücadelede uzmanlaşma ihtiyacı özel önem arz etmektedir. Organize suçlar, insan kaçakçılığı, kara para aklanması ve yolsuzlukla mücadele için özel becerilere ve eğitime sahip savcıların yetiştirilmesi ve özel soruşturma tekniklerinin geliştirilmesi gereklidir²⁶.

KALİTE YÖNETİMİ VE KARARLARIN KALİTESİ

Bert Van Delden’in 2008 raporunda belirttiği üzere, kalite yönetimi zor bir konudur, üzerinde mutabakata varılması ve uygulanması karmaşık bir süreçtir. Buna karşılık, aynı mahkeme çalışan hâkimler arasında ve bu hâkimlerle yüksek mahkemelerde görev yapan hâkimler arasında deneyim alışverişinin iyileştirilmesi gereklidir. Halihazırda hâkimler yalnız başlarına çalışıyor görüntüsü vermektedirler. Oysa, profesyonel kurumlarda hâkimler birbirlerinden çok şey öğrenebilirler. Aynı adliyede, ilde, bölgede bulunan mahkeme başkanları ve ayrıca hâkimler arasında **düzenli toplantılar**²⁷ düzenlenerek **uygulamalar, deneyimler ve içtihatlar konusunda fikir alışverişinde bulunulması sağlanmalıdır**. Bu uygulama içtihat farklılıklarının önünü almada da çok yararlı olacaktır.

²⁶ TCK’nın 140. maddesi uyarınca şüphelinin veya sanığın kamu kurumundaki işyerinin izlenmesi veya teknik cihazlar yardımıyla ses ve görüntü kaydının yapılması gibi bu suçlara **özgü güvenlik tedbirleri** uygulanabilir.

²⁷ **İtalya’da** İtalya Yüksek Yargı Konseyinin çıkardığı bir tüzük gereği, mahkeme başkanları ve mahkemelerin daire başkanları ve periyodik olarak bir araya gelerek uygulama ve içtihat teatisi yapmaktadırlar.

Bir adli kararın kalitesi yalnızca kararı veren hâkime değil, aynı zamanda mevzuat kalitesi, adli sisteme aktarılan kaynakların yeterliliği ve hukuk eğitiminin kalitesi gibi adaletin idaresi dışındaki bazı parametrelere de bağlıdır. Kanunlar mahkemelere açılacak dava türlerini ve hacmini ve ayrıca davalar hakkında ne tür işlemler uygulanacağını etkileyebilir. Adli kararların kalitesi ayrıca mevzuatın çok sık değiştirilmesinden, kanunların iyi yazılmamasından, **kanunlardaki ve yüksek mahkeme kararlarının içeriğindeki belirsizliklerden ve usul çerçevesindeki eksikliklerden** etkilenebilir.

CCJE'nin 11 sayılı Görüşüne²⁸ göre, adli kararlarda **açık gerekçe ve analiz** temel gerekliliklerdir; bu gereklilikler adil yargılanma hakkının önemli boyutlarından olup hukuki belirliliği artırmaktadır. Bütün adli kararlar tarafların ve genel olarak kamuoyunun anlayabileceği açık bir dille kaleme alınmalıdır. Kararların yayınlanması, hukukun hâkimlerce yorumlanmasına dair belirsizlikleri gidermeye yönelik yaygın ve önemli bir araç işlevi görür ve tarafları kararın içeriği konusunda bilgilendirir. Kararların yayımlanması sayesinde ilgili taraflar kararlara etkin biçimde erişecektir; bu kararların özetlenerek ve tasnif edilerek yayımlanması ise avukatların ve ilgili tarafların bir davayla ilgili içtihadı kolaylıkla bulmalarına imkan sağlayacaktır.

İçtihat hukuku bakımından hukuki belirlilik, ilgili tarafları ve avukatları temelsiz davalardan ve temyizlerden caydıracaktır; çünkü benzer davaların yüksek mahkemelerce reddedildiği belli olacaktır. Hukuki belirlilik, yeni açılan dava sayısını azaltacak ve adli sistemin etkinliğini artıracaktır.

Ancak, kararların tasnifi ve özetlenmesi için adli kurumların bu konuda kararlılık sergilemesi önemlidir: bunun için muhtemelen hâkimlerden ve savcılardan oluşan çok sayıda yargı mensubunun görevlendirilmesi gerekecektir²⁹.

DAVA YÖNETİMİ

Mahkemeye işi düşen kişiler açısından bakıldığında, adaletin kalitesi yalnızca kararın kalitesiyle değil aynı zamanda **adli sürecin de kalitesiyle** anılır. Adli sürecin kalitesi ise makul süre ve hâkimle taraflar arasında sorunsuz ve şeffaf iletişim ile sağlanır. Yasal işlem başlatmak, genellikle uzun ve süresinin kestirilmesinin neredeyse imkansız olduğu bir süreç başlatmak anlamına gelir. Mahkeme işlemlerinin öngörülebilirliği vatandaşların yargı sistemine olan güvenini güçlendirecektir. Bu yüzden, **olayların açık takvimini** belirlemek amacıyla taraflarla dava yönetimi toplantısı yapılması uzlaşmaya yardımcı olma, ertelemelerin önünü alma ve takvime bağlı kalma konusunda en etkili araçlardan biri olarak kabul edilmektedir³⁰.

CCJE'nin 6 sayılı Görüşüne göre³¹, ilgililere davanın öngörülebilir takvimi konusunda taraflara bilgi verilmesi zorunlu hale getirilebilir. Ayrıca, mahkemenin ve uyuşmazlığın taraflarının müştereken bir zaman sınırı belirlemesi ve her iki tarafın belirli hükümlere bağlı olarak bu konuda taahhüt vermesi yönünde bir usul geliştirilmesi düşünülebilir. Bu takvim belirlenirken, ilgili taraflara gereğince temsil hakkı tanınmalıdır. Bu tür bir usulle davadaki bütün paydaşlara

²⁸ Avrupa Yargıçları İstişare Konseyinin (CCJE) Avrupa Konseyinin dikkatine sunduğu "Adli Kararların Kalitesi" başlıklı 11 Sayılı Görüş.

²⁹ **İtalyan** Yargıtay'ında (Massimario) bu amaçla görev yapan 40 hâkim Yargıtay kararlarını özetlemekte ve tasnif etmektedir.

³⁰ **Fransa**'da uygulamaya geçen usul sözleşmeleri kapsamında, hâkimler ve tarafların vekilleri işlemleri daha ilk duruşmada takvime bağlamaktadırlar. Bu uygulamayla dava sürelerinin kısaltılması ve en önemlisi, öngörülebilir hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

³¹ Avrupa Yargıçları İstişare Konseyinin (CCJE) Avrupa Konseyinin dikkatine sunduğu, makul sürede adil yargılanma ve hâkimin davalarda alternatif uyuşmazlık çözümleri yöntemlerinin dikkate alınmasındaki rolü hakkında 6 Sayılı Görüş.

sorumluluk yüklenmiş olacaktır. Ayrıca, aynı Görüşte, mahkemelerin duruşmaları yürütürken kimin ne zaman hâkim karşısına çıkarılacağı konusundaki belirsizlikleri asgariye indirecek biçimde düzenlemeleri gerektiği ifade edilmektedir. Alınan tedbirlerde mağdur ve tanıklara öncelik tanınmalıdır. Duruşmaların düzenlenmesi konusunda şiddet içeren suçların mağdurları³² başta olmak üzere en hassas gruplara özel önem verilmelidir.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ:

- içtihat farklılıklarını önlemek ve uygulamaları standart hale getirmek amacıyla aynı mahkemenin, aynı adliyedeki ve hatta aynı ildeki ve bölgedeki mahkemelerin başkanları ve ayrıca hâkimleri arasında deneyim alışverişinde bulunulması ve içtihatların teati edilmesi amacıyla düzenli toplantılar yapılmalıdır
- hukukun hâkimlerce yorumlanmasındaki belirsizlikleri azaltmak ve tarafları özellikle yüksek mahkemelerin kararlarının içeriği konusunda bilgilendirmek amacıyla kararların düzenli biçimde yayınlanması, özetlenmesi ve tasnif edilmesi gereklidir
- mahkeme işlemlerinin süresinin öngörülebilirliği de dikkate alınarak, tarafların avukatlarıyla birlikte işlemlerin süresi hakkında karar vermek amacıyla duruşma günü belirlenmesi uygulamasına geçilmelidir
- hâkimler mahkeme takvimini belirlerken öncelik verilmesi gereken davaları dikkate almalıdırlar
- mahkemeler duruşmaları yürütürken kimin ne zaman hâkim karşısına çıkarılacağı konusundaki belirsizlikleri asgariye indirecek ve insanların belirlenen zamanlarda dinlenmesini sağlayacak biçimde düzenlemelidirler

7. AUÇ (ADR) ARABULUCULUK

➤ BULGULAR

Türk mevzuatında uzlaşmaya önem verilmektedir. Hukuk Muhakemeleri Kanunu Madde 21/13 uyarınca **hâkim** tarafları işlemlerin her aşamasında müzakereye teşvik edebilir. Ceza Muhakemesi Kanununa göre **soruşturma** sırasında³³ savcı, yargılama aşamasında³⁴ ise **mahkeme** tarafından uzlaştırmaya başvurabilir. Ceza usulünde her iki halde de bir **avukatın** uzlaştırmacı olarak müdahalede bulunmasına olanak tanınmaktadır³⁵. Avukatlık Kanunu Madde 35/A uyarınca

³² İtalya'da çok sayıda mahkeme, hâkim, avukat ve mahkeme personeli avukatların ve tarafların dahli bulunan idari ve adli faaliyetlerin daha verimli ve pürüzsüz yürütülmesi amacıyla yazılı protokollere sahiptirler. Bu protokollerle tabiatı gereği öncelik verilmesi gereken davalara bu önceliğin verilmesi, tarafların ve avukatların bekleme süresinin en aza indirilmesi, mahkemelerle avukatlar arasında iletişimin basitleştirilmesi (sözelimi e-mail kullanımı), hâkimlerin davalara hazırlanmak ve davaları ele almak için yeterli zamana sahip olabilmeleri için dava yönetimine dair kuralların oluşturulması ve tarafların öngörülebilir dava süresi konusunda bilgilendirilmeleri amaçlanmaktadır.

³³ CMK'nın 253. Maddesinde ("Uzlaşma") şöyle denmektedir: (1) **Cumhuriyet savcısı**, yapılan soruşturmanın durumuna göre, kanunun uzlaşma yapılabilmesi olanağını verdiği hallerde, faili bu Kanunun öngördüğü usullere göre davet ederek suçtan dolayı sorumluluğunu kabul edip etmediğini sorar. (2) Fail, suçu ve fiilinden doğmuş olan maddi ve manevi zararın tümünü veya bunun büyük bir kısmını ödemeyi veya zararları gidermeyi kabullendiğinde durum, mağdura veya varsa vekiline veya kanuni temsilcisine bildirilir (3) Mağdur, verilmiş olan zararın tümüyle veya büyük bir kısmı itibarıyla giderildiğinde özgür iradesi ile uzlaşacağını bildirirse, soruşturma sürdürülmez. (8) Zarar, uzlaşmaya uygun olarak giderildiğinde ve uzlaştırma işleminin giderleri, fail tarafından ödendiğinde, kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilir.

³⁴ CMK'nın 254. Maddesinde ("**Mahkeme tarafından uzlaştırma**") şu hükümlere yer verilmektedir: Kamu davasının açılması halinde, uzlaşmaya tabi bir suç söz konusu ise, uzlaştırma işlemleri 253 üncü maddede belirtilen usule göre, mahkeme tarafından da yapılır. (2) Uzlaşmanın gerçekleşmesi halinde davanın düşmesine karar verilir.

³⁵ CMK'nın 253. Maddesinin çeşitli fıkralarında şöyle denmektedir: (4) Cumhuriyet Savcısı, fail ile mağdur arasında uzlaşma işlemlerini idare etmek, tarafları bir araya getirerek bir sonuca ulaşmalarını sağlamak üzere, fail ve

avukatlar duruşma başlamadan **önce uzlaştırmaya başvurabilmektedirler**. Uzman, hâkimlerin işyükünü öne sürerek sıcak bakmamaları nedeniyle **uygulamada uzlaştırmaya başvurulmadığını** tespit etmiştir.

Hukuk uyuşmazlıklarında **Arabuluculuk Kanunu Tasarısı** 3 Haziran 2008'de Meclise gönderilmiştir. Bu kanun tasarısında arabuluculuk şöyle tanımlanmaktadır: *görüşmek ve müzakerelerde bulunmak amacıyla tarafları bir araya getiren, onların birbirlerini anlamalarını ve bu suretle çözümlerini kendilerinin üretmesini sağlamak için aralarında iletişim sürecinin kurulmasını gerçekleştiren, uzmanlık eğitimi almış olan tarafsız ve bağımsız bir üçüncü kişinin katılımıyla ve ihtiyari olarak yürütülen uyuşmazlık çözüm yöntemi*. Kanuna göre taraflar **dava açılmadan önce** veya **davanın görülmesi sırasında** arabulucuya başvurma konusunda anlaşabilirler. **Mahkeme de** tarafları arabulucuya başvurmak konusunda **aydınlatıp teşvik edebilir**. **Arabulucular** Bakanlıkça düzenlenen arabulucular siciline kaydedilecektir. Arabuluculuk siciline kaydolabilmek için dört yıllık lisans eğitimi almış olmak, **tam ehliyetli olmak**³⁶, arabuluculuk eğitimini tamamlamak ve Adalet Bakanlığında yapılan yazılı ve uygulamaları sınavda başarılı olmak gereklidir. Avukatların sert muhalefeti nedeniyle tasarı henüz kanunlaşmamıştır.

➤ MÜLAHAZALAR

Arabuluculuğun³⁷ kullanılması, adalet sistemini verimli ve etkin kılma stratejisinin önemli bir parçasıdır. Avrupa Konseyi **alternatif uyuşmazlık çözümü** (AUÇ) yöntemleri ile ilgili pek çok Tavsiye Kararı almıştır³⁸. CCJE'nin 6 sayılı Görüşünde, taraflarla anlaşma üzerine odaklanması ve dolayısıyla mahkeme kararına göre her zaman tercih edilir olması hasebiyle AUÇ'nin hiç kuşkusuz faydalı ve etkin bir yöntem olduğu ifade edilmektedir. CCJE hâkimlerin arabuluculuktaki rolünü³⁹ de tartışmıştır. Buna göre, ceza davalarında veya idari davalarda taraflar kendi istekleriyle arabuluculuğa başvurabilir veya masraflar nedeniyle bundan kaçınmaları halinde hâkim kendilerini arabulucuya başvurmaya davet edebilir. **CCJE AUÇ'nin ceza ve hukuk konularında ve idari konularda mahkeme sistemiyle yakından irtibatlandırılması gereğini vurgulamaktadır. Zira, arabulucular nihayetinde bu kamu hizmetinin gerektirdiği beceri ve niteliklere sahip ve ayrıca tarafsız ve bağımsız olmak durumundadırlar**. Bu yüzden, CCJE arabuluculuk eğitiminin önemine de dikkat çekmektedir.

Arabuluculuk kanun tasarısı CCJE'nin bu görüşüyle uyumludur, çünkü tasarıda tarafların arabuluculuğa kendi iradeleriyle veya hâkimin teşvikiyle başvurabilecekleri öngörülmektedir. Bununla birlikte, arabulucuların seçilmesine ve bu hassas görevi icra etmeye yönelik ehliyetlerinin

mağdurun bir avukat üzerinde anlaşamadıkları takdirde, bir veya birden fazla **avukatın uzlaştırıcı olarak** görevlendirilmesini barodan ister. (5) Uzlaştırıcı, başvurunun yapıldığı tarihten itibaren en geç otuz gün içinde uzlaşmayı sonuçlandırır. Cumhuriyet savcısı bir defaya mahsus olmak üzere bu süreyi otuz gün daha uzatabilir. Uzlaştırma süresince zamanaşımı durur. (7) Uzlaştırıcı, yaptığı işlemleri ve uzlaşmayı sağlayıcı müdahalelerini belirten bir raporu on gün içinde ilgili Cumhuriyet savcısına sunar.

³⁶ Kanun Tasarısının 20'nci maddesi.

³⁷ *Arabuluculuk* ihtiyari, bağlayıcı olmayan bir özel uyuşmazlık çözümü sürecidir; tarafsız ve bağımsız bir kişi, taraflara aralarındaki güçlükleri çözerek anlaşmaya varmaları amacıyla karşılıklı müzakerelerde bulunmalarında kolaylaştırıcılık görevi üstlenir. Arabuluculuğa hukuk, idare ve ceza davalarında başvurulmaktadır.

Uzlaşma: uzlaştırıcının temel amacı, çoğu zaman ödün zemini bularak uzlaştırmaktır. Uzlaştırıcı bir uyuşmazlığın çözümü için taraflara teklifler sunabilir. Arabulucuyla karşılaştırıldığında, uzlaştırıcının daha fazla yetkisi vardır ve daha aktiftir.

³⁸ Bakanlar Komitesinin Üye Devletlere yönelik aile arabuluculuğu hakkında R (98) 1 sayılı Tavsiye Kararı; Bakanlar Komitesinin Üye Devletlere yönelik ceza konularında arabuluculuk hakkında R (99) 19 sayılı Tavsiye Kararı; Bakanlar Komitesinin Üye Devletlere yönelik idare mercileri ve özel taraflar arasındaki davaya alternatif çözümler hakkında Rec (2001) 9 sayılı Tavsiye Kararı; Bakanlar Komitesinin Üye Devletlere yönelik ceza konularında arabuluculuk hakkında Rec (2002) 10 sayılı Tavsiye Kararı.

³⁹ Ayrıca bkz.: Arabuluculuğun Avrupa Konseyi Üye Devletlerinde Daha İyi Uygulanması. Somut Kurallar ve Hükümler (CEPEJ)

değerlendirilmesi için kullanılacak kriterler daha da netleştirilmelidir. Hâkimler arabulucuların seçimi ve eğitimi sürecine dâhil edilebilir. Ayrıca, avukatlar da arabulucu olabilmelidirler.

AUÇ ile ilgili olarak kamuoyunda farkındalık yaratmak için bir programın uygulanması çok önemlidir. Hâkimler, arabuluculuğu yargılama sürecine dâhil etme konusunda teşvik edilmelidir: Bakanlık hâkimlerin kaç davayı uzlaştırma yoluyla sonuçlandırdığı konusunda özel istatistik talep etmelidir; bu istatistikler hâkimlerin sicillerine kaydedilebilir.

ÖNERİ

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ

- Adalet Bakanlığı AUÇ ile ilgili bir kamuoyu farkındalık programı uygulamalıdır
- Hukuk Muhakemeleri Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu ve Avukatlık Kanununda ifade bulan uzlaştırma adli uygulamalarda etkin biçimde kullanılmalıdır ve hâkimler, savcılar ve avukatlar bu konuda eğitilmelidir
- hâkimler arabuluculuğu kullanmaya teşvik edilmelidir
- Arabuluculuk Kanunu Tasarısı kanunlaşmalı ve yürürlüğe konmalıdır. Arabulucuların seçilmesine yönelik kriterler netleştirilmeli ve hâkimler arabulucuların seçimi ve eğitimi sürecine dâhil edilmelidir. Ayrıca, avukatlar arabulucu olabilmelidirler.

8. MAHKEME İŞLEMLERİNİN SÜRESİ; GÖRÜLMİYİ BEKLEYEN DAVALARA YÖNELİK TEDBİRLER

➤ BULGULAR

CEPEJ raporuna göre 2008 yılında Türkiye’de adli işlemlerde (Tablo 2.1, 2.2, 2.3, 2.4.1) **dosya işleme süresi**⁴⁰ Avrupa Konseyine üye ülkelerin ortalamaları ile uyumlu idi.

Ancak, yine aynı rapora göre 2008 yılında AİHM, AİHS’nin 6’ncı maddesi kapsamında makul yargılama süresini ihlalden dolayı Türkiye aleyhine 64 karar vermiştir. Aynı gerekçeyle Fransa aleyhine yalnızca 1, İtalya aleyhine 54 ve Polonya aleyhine 63 mahkumiyet kararı verilmiştir. İspanya herhangi bir mahkumiyet kararı almamıştır (Tablo 9).

Yargılama süresinin uzunluğu, işyükü ve dava yığılması nedeniyle özellikle **yüksek mahkemeler için ciddi bir kaygı konusudur**. İlk derece mahkemeleri genel itibarla davaları AİHM’nin amaçladığı şekilde makul sürede sonuçlandırabilmektedirler. Ancak, yeni dava girişleri ve neredeyse her yerde verimlilik sınırının altında seyreden temizlenme oranı (bkz. 2. Bölüm) göz önüne alındığında, adli sistemin verimliliğinin artırılmasına yönelik tedbirler alınmaması durumunda birkaç yıl içerisinde ilk derece mahkemelerindeki davaların süresinin de tehlikeli biçimde uzaması söz konusu olabilir. Şurası unutulmamalıdır ki, temizlenme ve dava devir oranları düşük seyreden bazı mahkemeler ve çocuk mahkemeleri halihazırda dava süresi ile ilgili ciddi sorunlarla yüz yüzedirler.

Bölge idare mahkemelerinde **spesifik gecikme nedenleri** tespit edilmiştir. Danıştay’da görülmeyi bekleyen davalarla bağlantılı davaların yargılaması durdurulmaktadır. İlk derece mahkemelerindeki

⁴⁰ Dosya işleme süresi (DİS göstergesi), gözlem yapılan süre içerisinde bitirilen davalar ile gözlem yapılan süre sonunda bitirilmemiş dava sayısını karşılaştırır. 365 rakamı, bu süre sonunda bitirilmiş davaların bitirilmemiş davalara bölünmesiyle bulunan rakama bölünür ve bu sayede bu oranın gün cinsinden ifade edilmesi sağlanır. Bu oran, adli sistemin (mahkeme sisteminin) kabul edilen davaları ne kadar çabuk devrettiğini, diğer bir deyişle, belirli bir kategorideki davaların çözüme kavuşturulmasının ne kadar sürdüğünü ölçer. Bu gösterge, adli sistemin dava akışını nasıl yönettiği konusunda daha derinlemesine bilgi verir.

$$\text{Dosya işleme süresi} = 365 / \text{dava devir oranı}$$

genel gecikme nedenlerinden birisi, mahkeme bilirkişilerinin görüş bildirmelerinin uzun sürmesidir. Özellikle sanığın yargılama öncesi tutuklu bulunduğu durumlarda **soruşturma süresi** de özel bir kaygı konusudur. Bazı davalarda tutuklu sanıklar, CMK'nın 102. maddesinde öngörülen süre sınırının sona ermesi nedeniyle soruşturma sürecinde serbest bırakılmıştır.

Uzman, genel bir kanaat olarak, **kanunlarda veya adli uygulamalarda bir davanın ne zaman makul sürede çözümlendiğine ilişkin açık parametreler bulunmadığı** sonucuna varmıştır. Savcıların polis tarafından yürütülen soruşturmaları sürekli denetleyebileceği önceden tespit edilmiş mekanizmalar bulunmamaktadır.

➤ MÜLAHAZALAR

Yukarıda vurgulandığı üzere, bir kararın AİHM'nin 6'ncı maddesine uygun olarak makul sürede verilir vermediği hususu, adaletin kalitesinin önemli bir unsuru olarak görülebilir. Türkiye'de mahkemelerin işyükünün giderek artması, yargılama süresi ile adli sürecin kalitesiyle ilgili diğer faktörler arasında gerilimlerin doğabileceğini göstermektedir. Ancak, dava sürelerinin uzunluğu pek çok Avrupa ülkesinde de ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Yapılan araştırmalar⁴¹ göstermiştir ki, adli süreçteki gecikmeler, hem kamuoyu hem de mahkemelerle doğrudan deneyimi bulunanlar tarafından adli performansı etkileyen temel bir sorun olarak görülmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin tanımladığı “makul süre” kavramı, Sözleşmenin 6'ncı maddesinin ihlal edilmesi ve edilmemesi arasındaki sınırı belirlemektedir⁴². Avrupa standartlarına göre⁴³, istatistik sistemi hem ulusal seviyede hem mahkeme seviyesinde açıkça tespit edilmiş dava kategorilerine göre mahkeme işlemlerinin genel süresini değerlendirebilmelidir. Bu amaçla⁴⁴: **her mahkeme**, mahkemede yürütülen **işlemlerin süreleri konusunda veri toplamalıdır**. Belli bir zaman diliminde (örneğin bir takvim yılı içerisinde) görülmeyi bekleyen ve tamamlanmış davalar ayrı olarak izlenmeli ve bunlarla ilgili veriler sürelerine göre gruplandırılmalıdır (örn. 1 aydan kısa, 1-6 ay, 7-12 ay, 1-2 yıl, 2-3 yıl ve 3-5 yıl arası veya 5 yıldan fazla bir süredir görülmeyi bekleyen veya sonuçlandırılmış davalar). Davaların bu sürelere göre dağılımının yanısıra işlemlerin ortalama süresi de hesaplanmalı ve ayrıca asgari ve azami sürelerin göstergeleri de toplanmalıdır⁴⁵. İşlem süresinde yalnızca ilgili mahkeme içerisinde yapılan işlemler için ihtiyaç duyulan süre, yani, davanın mahkemeye intikali ile o mahkemede sonlandırılması (nihai karar veya temyize gönderme vb.) arasında geçen süre dikkate alınmalıdır. Tamamlanan davaların süresi ile ilgili olarak, mümkünse tam inceleme sonrasında (yani, esas hakkında kararla bitirilmiş) sonuçlandırılan davaların süresi ile başka türlü (davanın geri alınması, uzlaşma, görevsizlik kararı vb.) sonlandırılan davaların süresi birbirinden ayırt edilmelidir. Ayrıca, kararların yerine getirilmesi gereken süreler de işlem sürelerine eklenmelidir⁴⁶.

⁴¹ Örneğin bkz. *La qualité de la justice*, Marie-Luce Cavrois, Hubert Dalle, Jean-Paul Jean, La Documentation Française, Paris, 2002, sayfa 30: “Fransız vatandaşların çoğu adli sistemin iyi işlemediğini (%66 ve çok yavaş çalıştığını (%73) düşünmektedir”.

⁴² Mahkeme, yargılama süresinin makul olup olmadığını belirlemek için davanın karmaşıklık düzeyi, başvuranın tavrı, ilgili mercilerin tavrı ve uyumsuzluğun başvuran için arz ettiği önem gibi çeşitli kriterler getirmiştir.

⁴³ CEPEJ Zaman yönetimi kontrol listesi; adalet sisteminde mahkeme işlemlerinin sürelerinin analizine yönelik göstergelerin bulunduğu kontrol listesi şu adreste bulunabilir:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2005\)12&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=rev&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2005)12&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=rev&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6).

⁴⁴ CEPEJ Saturn Adli Zaman Yönetimi Rehberi,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2008\)8Rev&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2008)8Rev&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6).

⁴⁵ Romanya'da Yüksek Yargı Konseyi kısa süre önce davaları çözüme kavuşturmak için optimal sürelerin belirlenmesi amacıyla bir proje başlatmıştır.

⁴⁶ CEPEJ rehberine göre, sürelerin izlenmesi yalnızca işlemlerin başı ve sonu arasındaki toplam süre verilerinin toplanmasıyla sınırlı tutulmamalıdır. Yargılamanın ara aşamalarının süresiyle ilgili bilgiler de toplanmalıdır. İzlenecek

Bu arada, başka tedbirlere de başvurulabilir. Özellikle, mahkemeler:

- **eski davalar** için izleme mekanizmaları geliştirmek, sözgelimi belirli bir süreden bu yana görülmeyi bekleyen davalar için periyodik raporlar hazırlayarak bu raporları mahkemenin faaliyet raporlarına dâhil etmek suretiyle **bu davalara özel önem vermelidirler**;
- görülmeyi bekleyen davalar hakkında istişari yöntemler ve nesnel kriterler temelinde geliştirilmiş bir ilk değerlendirmeye göre (burada konu, bireysel olarak davalara göre öncelik belirlemek değildir) **işlem önceliklerini** belirlemelidirler.

Tutukluluk halinin söz konusu olduğu davalara özel önem verilmelidir. AİHM'ye göre, adil yargılanma ilkesinin (AİHS'nin 6'ncı maddesi) ve bunun sonucunda makul süre ilkesinin getirdiği koruma, kişiye ceza gerektiren bir suç yüklendiği andan itibaren uygulanmaya başlanır. Mahkeme "suçlama"yı 6'ncı maddesi çerçevesinde "bir bireye yetkili bir merci tarafından ceza gerektiren bir suç işlemiş olduğu iddiasının ve bütün işlemlerin 6'ncı maddenin birinci fıkrası kapsamında olduğunun resmi tebligat yoluyla bildirilmesi" biçiminde tanımlamaktadır⁴⁷. Yargılama öncesi tutukluluk konusunda, AİHS'nin 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında şu hükme yer verilmektedir: "Tutuklanan veya gözaltına alınan herkes (...) makul sürede yargılanma veya tutuksuz yargılanmak üzere serbest bırakılma hakkına sahiptir".

Yargılama esnasında tutukluluk süresinin "makul" kabul edilip edilemeyeceği hususu kendi özel şartları içerisinde değerlendirilmelidir. Beşinci maddenin üçüncü fıkrasında, tutuklanmış ise sanığın mahkemeye çıkarılmasına özel hassasiyet gösterilmesi şart koşulmaktadır⁴⁸. Gözaltına alınan kişi, davasının öncelikle ve hızla görülmesi hakkına sahiptir⁴⁹. Altıncı maddenin ihlalini önlemek amacıyla, her ülke yargılama süresinin, adli sürecin kalitesinin ve savunma haklarının elverdiği ölçüde kısa tutulmasını sağlayacak tedbirleri almalıdır. Örneğin, Mahkeme, 2.5 yıl ile yaklaşık 5 yıl arası yargılama öncesi tutukluluk süresini aşırı bulmuştur⁵⁰.

ÖNERİ

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ

- Adalet Bakanlığı ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, adli faaliyetlerin etkinliğini artırmak amacıyla, ara aşamalar da dâhil adli işlemlerin süresini izlemek ve değerlendirmek için CEPEJ standartlarına uygun kriterleri belirlemelidir
- hâkimler izleme mekanizmaları geliştirmek ve görülmeyi bekleyen farklı dava kategorileri arasından bazı davalara öncelik verilmesine dair kurallar oluşturmak suretiyle eski davalara özel itina göstermelidirler
- hâkimler ve savcılar tutukluluk halinin söz konusu olduğu davaların süresine özel önem göstermeli, bu davalara öncelik vermeli ve yargılama süresinin adli sürecin kalitesinin ve savunma haklarının elverdiği ölçüde kısa tutulmasını sağlamalıdır

aşamalar asgari olarak şunları içermelidir: ceza soruşturmasının süresi, mahkeme işlemlerinin hazırlık aşamasının süresi (işlemlerin başlaması ile esas hakkında ilk duruşma arasında geçen süre), esas aşamanın süresi (esas hakkında ilk ve son duruşma arasındaki süre) ve yargılamanın sonlandırıldığı aşamanın süresi (esas hakkında son duruşma ve karar arasındaki süre). Temyiz işlemlerinin veya diğer kanun yollarının süresi de mevcut olmalıdır. Herhangi bir işlem yapılmayan zaman dilimleri (bekleme süresi) de özel olarak izlenmelidir. Yukarıda vurgulandığı üzere, yargılama süre verileri, işyükü göstergeleri ile birlikte sistemin yeniden düzenlenmesinde ve adli faaliyetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla kullanılmalıdır.

⁴⁷ ECtHR *Eckle v. Germany*, judgment of 15 July 1982.

⁴⁸ AİHM *Stogmuller - Almanya*, 10 Kasım 1969 tarihli karar.

⁴⁹ AİHM, *Wemhoff - Almanya*, 27 Haziran 1968 tarihli karar.

⁵⁰ AİHM, *Punzelt - Çek Cumhuriyeti*, 25 Nisan 2000 tarihli karar; *Pantano - İtalya*, 6 Kasım 2003 tarihli karar.

9. İSTATİSTİKLER

➤ BULGULAR

CEPEJ çalışmasında, adli sistemin bazı kilit alanlarındaki oranları ve kriterleri tespit etmek ve farklı yargı sistemleri arasında karşılaştırmalara imkân sağlamak amacıyla istatistiki veriler toplanmaktadır.

Türkiye’de mahkemelerce toplanan istatistiki veriler Adalet Bakanlığı tarafından ulusal seviyede bir araya getirilmektedir. UYAP, çeşitli sorgu seçenekleriyle adli sistemin işlemesine ilişkin çeşitli istatistiki verilerin otomatik olarak çıkarılıp elde edilmesine imkân sağlamaktadır.

➤ MÜLAHAZALAR

CEPEJ tarafından 12. Genel Kurul toplantısında (Strasbourg, 10 – 11 Aralık 2008)⁵¹ kabul edilen Adli İstatistikler CEPEJ Rehberine (GOJUST) göre Ülkelere uygun istatistiki araçlar sağlanması gereklidir. Ayrıca, merkezi bir istatistik bölümü tarafından yönetilen ulusal bir sistem temelinde her mahkemenin kendi davaları ile ilgili bir istatistiki izleme sistemi geliştirmesi de gereklidir.

Adli istatistiklerin temel amacı adli sistemin etkin bir şekilde çalışmasına imkan tanımak, bu işleyişi kolaylaştırmak ve kamu adalet politikalarının yönlendirilmesine katkı sağlamaktır. Bu nedenle, adli istatistikler, karar vericilerin ve adli uygulamacıların mahkeme performansı ve adli sistemin kalitesi, yani, mahkemelerin ve hâkimlerin işyükü ve üretkenliği ile gelen işyüküyle başa çıkabilmek için sisteme tahsis edilecek olan insan ve finans kaynakları hakkında gerekli bilgileri almalarını sağlamalıdır.

Yetkili merciler, istatistikler temelindeki kriterleri kullanarak kaynakları adli kurumlar arasında paylaştırdığında, adil ve şeffaf bir sistemi garanti etmek amacıyla verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik kuralların gerekli şekilde uygulanmasını izleme imkanı tanıyan bir mekanizma oluşturmalıdırlar. Tüm veri toplama ve analizi şeffaf bir şekilde yapılmalıdır. Ulusal seviyede toplanan verilere toplumun erişimi internet üzerinden yayınlamak suretiyle sağlanmalıdır. Bu nedenle, 2. paragrafta da vurgulandığı gibi, UYAP’ın tüm adli sistemin performansını değerlendirmek için uygun olan rakamların otomatik olarak elde edilmesinde kullanılması önem taşımaktadır.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ;

- karar vericilerin ve hukukçuların mahkemelerin performansı ve adli sistemin kalitesine

⁵¹ Doküman şu internet sitesinde bulunabilir: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1389931&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6>.

Rehberin amaçları şunlardır:

- kamu politikası için bir araç olarak, üye ülkelerde toplanan ve işlenen adli istatistiklerin kalitesini, şeffaflığını, hesap verebilirliğini ve erişilebilirliğini teşvik etmek;
- yargı sistemlerinin nasıl işlediğini anlamak, faaliyetlerini ölçmek ve çalışmalarını değerlendirmek için ortak göstergeleri tespit etmek, başlıca eğilimleri ortaya çıkarmak, zorlukları belirlemek ve Avrupa vatandaşları yararına kamu adalet politikalarının etkinlik ve kalitesini artırmak için rehber temin etmek amacıyla (adli yapılanma, ekonomik durum, demografi, vb. ilişkin olarak) ülkeler arasındaki önemli farklılıklara rağmen kilit göstergelerin uyumluluğunu sağlamak suretiyle Avrupa ülkeleri hakkındaki verilerin karşılaştırılmasını kolaylaştırmak;
- Avrupa yargı sistemlerini değerlendiren CEPEJ sürecinin şeffaflık ve hesap verebilirliğinin temin edilmesine katkıda bulunmak ve bu süreci geliştirmek.

ilişkin bilgi alabilmelerini sağlamak için adli istatistikler, Adli İstatistik CEPEJ Rehberi uyarınca, güvenilir ve modern bir yöntemle derlenmelidir

10. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ (BT) EKİPMANI. UYAP PROJESİ

➤ BULGULAR

CEPEJ raporuna göre Türk Yargısı yüksek düzeyde bilgisayarlaşmıştır. Hâkimler, savcılar ve kâtiplerin hepsine dizüstü bilgisayar temin edilmiştir. Adalet Bakanlığı UYAP adı verilen entegre bir bilgi teknolojileri sistemi geliştirmiştir. Adli sistemin yönetimi için tasarlanmış olan bu BT sistemi çok gelişmiştir. Bu sisteme **dava takibine** imkan sağlamak üzere **otomatik kayıtlar** ve **davaların hâkimlere otomatik tahsisi** dahil edilmiştir; sistem avukatlara ve taraflara, şifre kullanarak, adli işlemler hakkında önemli bilgilere erişim imkanı sağlamaktadır. Sistem kısa mesaj servisi (SMS) yoluyla taraflara ve avukatlarla **iletişim** imkanı vermektedir. UYAP'ın bir amacı da mahkeme kararlarının topluma duyurulmasıdır. UYAP ile **istatistiki raporlama** da yapılabilmektedir. Ancak, henüz yargı kararlarının elektronik ortamda dosyalanmasına ve elektronik yargılama⁵² adı verilen işleme imkan vermemektedir.

➤ MÜLAHAZALAR

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT) kullanılması, yargının idaresinin iyileştirilmesindeki kilit öğelerden biri olarak kabul edilmektedir.⁵³ Etkin mahkeme yönetimi ile istatistiki verilerin iyi yönetimi birbiriyle bağlantılıdır. Davaların yönetimi ve takip edilmesi ile avukatlarla iletişim konusunda UYAP değerli bir araçtır. Ancak UYAP, dava akışını izlemek, mahkemelerin ve savcılıkların verimliliğini değerlendirmek, kaynakları tahsis etmek ve dava yığılmalarını tespit ederek ilgili kanun yollarına yönelik tedbirleri sağlamak amacıyla davaların farklı işlem aşamalarını takip etmek üzere daha da geliştirilebilir.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ;

istatistiki raporlama için UYAP'ın işlevselliği artırılmalıdır.

10. AÇIK İNTERNET SİTELERİ DAHİL OLMAK ÜZERE MAHKEMELERİN KAMUOYUNA AÇILMASI. YAPISAL ŞEFFAFLIK. İÇTİHAHLARA ERİŞİM VE MAHKEMELER, TARAFLAR VE KAMUOYU ARASINDA İLETİŞİM, ŞİKAYETLERLE İLGİLİ İŞLEMLER.

➤ BULGULAR

⁵² Elektronik yargılamaya bir örnek **İtalya'dan** verilebilir. "Decreto ingiuntivo telematico" (alacaklarla ilgili ihtiyati tedbir kararı) adıyla bilinen bu uygulamada alacak talepleri için elektronik başvuru yapılabilmekte, kararlar taraflara elektronik olarak tebliğ edilmektedir. Bunun yanı sıra, **İtalya'da** geleneksel olarak kağıt ortamında yürütülen hukuk işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesini amaçlayan il *processo civile telematico* (bilgisayar ortamında elektronik hukuk yargılaması) üzerinde uzun süre çalışılmış ve pilot uygulamalar yapılmıştır. **İtalya'da** taleplerin, iletişimin ve tebligatların elektronik ortamda yapılması halihazırda deneme aşamasındadır.

⁵³ Avrupa Yargının Etkinliği Komisyonu (CEPEJ), Marco VELICOGNA, *Use of information and communication technologies (IT) in European Judicial Systems (Avrupa Yargı Sistemlerinde Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin [BİT] kullanımı)*. Marco VELICOGNA, *Justice Systems and ICT What can be learned from Avrope?*, (Yargı Sistemleri ve BİT. Avrupa'dan ne öğrenilebilir), Utrecht Law Review.

Maria CRUZ DEL VALLE PINTOS, Yüksek Adalet Konseyi, İspanya, Information System (Bilgi Sistemi)

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Citoyens/CruzE.pdf>.

Uzman, idare mahkemelerini ziyareti sırasında **davaların çoğunun** avukat desteği olmadan **tarafların kendilerince açıldığını** tespit etmiştir; idare mahkemeleri ayda sadece bir duruşma yapmaktadırlar; taraflar talep etmedikleri sürece duruşmada hazır bulunmamaktadır. Hukuk mahkemelerine ilişkin olarak ise, davaların çoğu, profesyonel hukuki görüş alınmaksızın tarafların kendilerince açılmaktadır. Taraflar dinlenilmek üzere hâkim tarafından çağırılmaktadır.

Aralık 2007’de Türk Ceza Kanununda ve Ceza Muhakemesi Kanununda diğer hususların yanısıra **zorunlu savunma avukatı görevlendirilmesine** ilişkin yapılan değişiklikler de kabul edilmiştir. Yeni hükümler uyarınca sanığın ya da davalının avukatının bulunmadığı ve suçun karşılığı olan cezanın alt sınırının beş yıldan fazla hapis cezası gerektirdiği hallerde sanıklar ve davalılar için *re’sen* bir avukat atanacaktır. Daha önceden suçun karşılığı olan cezanın üst sınırının beş yıl ya da daha fazla hapis cezası gerektirdiği hallerde sanıklar ve davalılar için avukat atanmaktaydı. Önceki çalışmada uzmanlarla görüşen barolar birliği üyelerine göre, kanundaki değişiklikle ceza davalarındaki zorunlu savunma avukatlığı oranı %80’den %20’ye düşürülmüştür. Uzmana Adalet Bakanlığı, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve mahkemelerce adli işlemler hakkında broşürler ya da diğer bilgilendirme araçlarının yayınlanmadığı ifade edilmiştir. Mahkemeler taraflara dilekçe vermek için formlar ya da örnek belgeler temin etmemektedirler. Mahkemelerde danışma masaları bulunmamaktadır.

ŞİKAYETLER

Türkiye şu 3 şart altında tazminat prosedürü getirmiştir: (a) mahkeme kararlarının uygulanmaması, (b) haksız tutuklama, (c) hatalı mahkumiyet. Mahkeme işlemlerinin uzunluğu için tazminat prosedürü getirilmemiştir.

➤ MÜLAHAZALAR

Adalet sistemine vatandaşların menfaatlerine hizmet amacıyla bir kamu hizmeti görevi yüklenmiştir. Bu yüzden, mahkeme kullanıcılarının haklarını korunmalıdır. Bu haklar çeşitli yollarla korunabilir ve geliştirilebilir.

Bu yollardan birisi, ilgili hukuki metinler ve yüksek mahkemelerin içtihatları hakkında kamuoyunu **bilgilendirmenin** yanında mahkeme yararlanıcılarını ilgilendiren uygulamalar, adli işlemlerin öngörülebilir süreleri ve suç mağdurlarına yönelik destek ve tazminat programları hakkında bilgi temin etmektir. Yararlanıcılara yönelik olmakla birlikte henüz Avrupa genelinde mevcut olmayan bu spesifik bilgiler, sadece yargı alanları içinde etkin bir dava yönetim sistemi olan ülkeler tarafından verilmektedir.

Çoğu davada, belki de davaların çoğunluğunda, taraflara profesyonel avukatlar tarafından yardımcı olunmadığı göz önüne alındığında, Türkiye’de mahkeme yararlanıcılarının bilgilendirilmesine öncelik verilmelidir. Toplumun etkin bir şekilde yönlendirilmesini ve bilgilendirilmesini temin etmek için mahkemelerde tek amacı bilgilendirme olan danışma masaları kurulmalıdır. Bu danışma masalarının UYAP’la bağlantısı sağlanmalıdır. Adliyelerde ve internet üzerinden her türlü usul için topluma yönelik bilgilendirme broşürleri sağlanmalıdır. Ayrıca bilgilendirme posterleri de kullanılabilir. Şu konularda broşürler hazırlanabilir: dilekçe nasıl verilir ya da nasıl şikayette bulunulur; usul düzenlemeleri nelerdir; tarafların usul gereği sahip oldukları haklar nelerdir; bir kişi tutuklandıktan sonra ne olur; sabıka kayıtları nasıl silinir; basit tazminat talepleri için nasıl başvuru yapılır; basit tazminat kararı nasıl uygulanır. Bunun yanında, her türlü mahkeme işlemlerinde kullanılacak bütün formlar da danışma masalarında hazır bulundurulmalıdır. Adliyelerde insanlara yol göstermek için farklı renklerde yönlendirmeler kullanılmalıdır.

YAPISAL ŞEFFAFLIK. YARARLANICILAR İÇİN REHBER

Bunun yanısıra, şeffaflık konusunda sistemli bir yaklaşım sergilemek bilgi edinmeye yönelik süreçlerin **dava tarafları için rehber** olarak adlandırılabilir bir düzenleme ile net bir biçimde tanımlanması gereklidir. Bu rehber mahkemelere erişim ve adli yardım alma, duruşma tarihleri ve yerleri, adli işlemlerle ilgili temel kurallar, öngörülebilir dosya işlem süreleri ile ceza gerektiren suçların mağdurlarına ve yararlanıcılara yönelik diğer bilgileri içermelidir⁵⁴.

Şeffaflık, kamuoyunun güvenini ve inancını devamlı kılmanın ve desteklemenin yanısıra hesap verebilirliği de güçlendirir. Teknoloji, veri toplamaya ve bilgi işlemeye imkan sağlar ve kolaylaştırır. Ancak, bilgi sağlamaya ilişkin kuralların belirlenmesinin ve araçların oluşturulmasının yanında, bu bilgilerin mahkeme yararlanıcılarına etkin bir şekilde ulaşmasını temin etmek de önemlidir.

MAHKEME ÇALIŞANLARA VE KAMUOYUNA YÖNELİK ADLİ SİSTEM MEMNUNİYET ANKETLERİ

Avrupa ülkelerinde⁵⁵ ve ABD’de geliştirilen kaliteli adli sistemlerin önemli özelliklerinden birisi de, adli sistemin sürekli olarak geliştirilmesi amacıyla düzenli ve spesifik anketler yoluyla çalışanların ve kamuoyunun yargı sisteminden duydukları memnuniyet düzeyinin ölçülmesidir.

Yukarıda da vurgulandığı üzere, kalite odaklı adalet büyük ölçüde Adli Sistemin iyi idare edilmesine bağlıdır. İyi idare sadece hâkimlerin ve memurların çalışmalarına değil aynı zamanda **yargı sürecinin uygulanmasına katılanların**, yani, özellikle avukatların ve icra memurlarının, hukuk bilirkişilerinin, tercümanların, hükümet kurumlarının temsilcilerinin, noterlerin ve en önemlisi yararlanıcıların **katkılarına** bağlıdır. Bu taraflardan mahkemelerin işleyişi hakkında düzenli **bilgi ve geribildirim** alınabilmesi ve mahkeme başkanları ile bilgi paylaşımında ve istişarede bulunulması amacıyla uygun araçların oluşturulabilmesi için adli sistemin kalitesinin artırılması önemlidir.

ŞİKAYETLER

AİHM, tazminat ya da diğer yollarla **aşırı gecikmelere ilişkin ihlalleri yeterli biçimde telafi etmek için ulusal mekanizmaların kurulması**⁵⁶ ihtiyacını vurgulamaktadır. Bazı ülkeler⁵⁷ mahkemenin endişelerini gidermek amacıyla özel düzenlemeler getirmişlerdir. İnsanların adli sistemin işleyişine dair şikayetlerine yanıt verilmesi çözüm yolu aksaklıkları, adalette yaşanan hatalar ve gecikmeler açısından büyük önem arz etmektedir. Taraflarca ve mahkeme yararlanıcıları

⁵⁴ **İspanya’da** Parlamento Genel Kurulunda oybirliği ile alınan bir kararla Nisan 2002’de, vatandaşların haklarına dair bir metin olan Yargı İdaresi önünde Vatandaş Hakları Şartını onaylamıştır. Bu Şart vatandaşlara yönelik bilgilendirme ihtiyaçlarını tespit etmiş ve şu hakları getirmiştir: Mahkemelerin işleyişi ve farklı adli işlemlerin özellikleri ile genel koşulları hakkında genel ve güncel bilgiler; ülke çapındaki tüm adli kurumlarda sonuçlandırılmış olan hem de devam etmekte olan bütün davalarının durumları hakkında bilgiler; kolay erişimli bir elektronik veri sistemi aracılığıyla İspanyol ve Avrupa Birliği Kanunları hakkında güncel bilgiler; şikayetçilerin usul kanunları temelinde meşru çıkarının olduğu prosedürlerin içeriği ve durumu hakkında somut bilgiler.

⁵⁵ **Hollanda ve Finlandiya’da** mahkeme çalışanlarına ve kamuoyuna yönelik memnuniyet anketleri düzenli olarak yapılmaktadır.

⁵⁶ *AİHM, 26 Ekim 2006, Kudla - Polonya davası; AİHM Büyük Dairesi, 29 Mart 2006 Scordino - İtalya Davası.* Mahkeme, Kudla - Polonya davasında “13. Maddenin doğru yorumlanması, Sözleşmenin bu hükümlerinin Madde 6(1) kapsamında makul sürede yargılama yükümlülüğünün ihlal edilmesi iddiası durumunda ulusal bir merci önünde etkin bir kanun yolunu garanti eder” hükmünü göz önünde bulundurmaktadır. Açıklama açık şekilde çok basit bir olguya dayanmaktaydı: “13. Maddenin....makul sürede yargılama hakkı için başvuru yapılamayacağı şeklinde yorumlanması halinde...., bireyler normalde ulusal hukuk sistemi içerisinde ele alınması gereken başvurularını AİHM’ye yapmak durumunda kalacaklardır ki Mahkeme bu başvuruların ulusal hukuk içerisinde ele alınmasının uygun olduğu kanaatindedir. Uzun vadede, Sözleşme ile tesis edilen insan haklarının korunması programının etkin işleyişinin hem ulusal hem de uluslararası seviyede zayıflama ihtimali bulunmaktadır”. (dayanak 156 ve 155).

⁵⁷ **İtalya’da** Pinto Kanunu adı verilen 24 Mart 2001 tarihli ve 89 Sayılı Kanun, yargılamanın aşırı uzun sürmesi halinde adli işlemlerin taraflarının maruz kaldıkları zararın tazmin edilmesini sağlamak için Temyiz Mahkemesinde dahili bir usul oluşturmuştur.

tarafından yapılan şikayetler bir mahkeme kararının içeriğine, hâkimlerin ya da savcılarının davranışlarına veya mahkemelerin işleyişine yönelik olabilir. Bir mahkeme kararının içeriğine yönelik yapılan şikayet, adli kamu hizmetinin işleyişine yönelik bir şikayet olarak kabul edilemez. Hukuki usul kurallarına göre bu “eleştiri” sadece temyiz yoluyla ele alınabilir, çünkü mahkeme kararları yargının bağımsızlığı ile doğrudan ilişkilidir. Bu alandaki Avrupa standartları uyarınca, “hâkimlerin kararları kanunda belirtilen temyiz usulleri dışında hiçbir değerlendirmeye tabi tutulmamalıdır”⁵⁸.

Şikayetler mahkemenin işleyişinin belirli bir kısmı veya bütünü ile ilgili olabilir. Kamuoyu tarafından yapılan bu tür şikayetler mahkemeler ile şikayetleri ele almakla sorumlu olan, mahkeme yönetiminin mahkemenin aksaklıklarını tespit etmesine yardım eden, mahkemelerin işleyişlerinin iyileştirilmesi için doğru süreçler oluşturan ve daha ileri aksaklıkları engelleyen merci arasında etkileşimli bir diyalog başlatabilir. Bu bağlamda, şikayetler toplumun adli kamu hizmetlerinden duyduğu memnuniyetinin düzeyini ölçmeye yarayan bir faktör olarak görülmeli ve adli sistemin geliştirilmesine hizmet etmelidir. Bu nedenle, taraflar ve mahkeme kullanıcıları şikayetlerin işleme konması ile ilgili müracaat edebilecekleri açık bir usul çerçevesi bulunmalıdır; bu çerçevede şikayeti kabul ermeye yetkili merci kesin biçimde belirtilmeli, usul kuralları ve şikayete ilişkin çözüm veya cevap alma yolları önceden tanımlanmış olmalıdır.⁵⁹ Şikayetlere cevap verilmemesi, kamuoyunda eleştirileri tetikleyecek ve yargı sistemine güvenin duyulan güveni zedeleyecektir. Bu yaklaşım, adaleti kalite merkezli bir kamu hizmeti haline getirme isteğini yansıtmaktadır.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ;

- Adalet Bakanlığı kamuoyunun etkin yönlendirilmesi ve bilgilendirilmesi için mahkemelerde ve savcılıklarda UYAP’la bağlantılı danışma masaları oluşturmalıdır
- Adalet Bakanlığı her türlü usulle ilgili olarak toplum için bilgilendirme broşürleri geliştirmelidir
- Adalet Bakanlığı bir “dava tarafları için rehber” hazırlayarak basmalı ve mahkeme yararlanıcılarının adli hizmetler hakkında tam ve doğru bilgi aldıklarını kontrol etmek amacıyla yararlanıcılardan geri bildirim almak için memnuniyet anketleri ve araçlar gibi uygun bir mekanizma geliştirmelidir
- Adalet Bakanlığı ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu mahkeme çalışanlarının, avukatların ve yararlanıcıların mahkemelerin işleyişi ve adli sistemden duydukları memnuniyete ilişkin düzenli anketler yapmalı ve bu bilgileri adli sisteme ilişkin stratejiler geliştirmek ve planlamak için kullanılmalıdır
- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu mahkemelerin aksaklıklarını tespit etmek, mahkemelerin işleyişlerinin iyileştirilmesi ve daha ileri aksaklıkların engellenmesi için yöntemler geliştirmek amacıyla adli sistemin aksaklıkları hakkındaki şikayetleri ele almak için bir normatif bir çerçeve oluşturmalıdır
- Adalet Bakanlığı davaların aşırı uzun sürmesi durumunda oluşacak zararın tazmini için mekanizmalar oluşturmalıdır

12. ADLİ YARDIMA ERİŞİM – UYGULAMADAKİ YASAL ÇERÇEVE

⁵⁸ Ayrıca AK, REC12(98) sayılı tavsiye kararında şu hükmü getirmiştir: *hâkimler davalarının esası ile ilgili olarak yargı dışında hesap vermek zorunda bırakılmamalıdır.*

⁵⁹ Avrupa Yargının Etkinliği Komisyonu (CEPEJ), *Avrupa’da yargı sistemlerinin idaresi ve yönetimi*. Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (Observatory of Institutional and Legal Change – Kurumsal ve Hukuki Değişim Gözlemevi OMIJ, EA 3177) çalışması, Limoges Üniversitesi. Yazarlar: Laurent BERTHIER, OMIJ Hélène PAULIAT’da Doktora Öğrencisi, kamu hukuku öğretim görevlisi, IUF üyesi.

➤ BULGULAR

2010 CEPEJ raporuna göre, ülke sakini başına **adli yardım için tahsis edilen yıllık kamu bütçesi** (tablo 7) Türkiye’de 0.7 Avro, Fransa’da 4.9 Avro, İtalya’da 1.9 Avro, Polonya’da 0.6 Avro, İspanya’da 4.9 Avro idi. Kişi başına düşen **GSYH bağlamında ve ülke sakini başına adli yardım için tahsis edilen yıllık kamu bütçesi** (Tablo 7) Türkiye’de %0.01, Fransa’da %0.02, İtalya’da %0.01, Polonya’da %0.01, İspanya’da %0.02 idi. Avrupa Konseyine Üye Devletlerin ortalaması %0.03 idi.

Türkiye’de adli yardım avukatlık ücretlerinin karşılanması anlamına gelmektedir. Devlet tarafından tüm yargılama boyunca avukatlara ödenen ücretler aşağıdaki gibidir:

1. Sulh Ceza Mahkemesi 249 TL. = (yaklaşık) 130 Avro
2. Asliye Ceza Mahkemesi 274 TL = 140 Avro
3. Ağır Ceza Mahkemesi 498 TL = 250 Avro
4. Çocuk Ağır Ceza Mahkemesi 498 TL = 250 Avro
5. Yargıtay: 558 TL = 275 Avro

➤ MÜLAHAZALAR

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Madde 6.3 herkesin şu üç temel hakka sahip olması gerektiği hükmünü getirmektedir: (1) kendi kendini savunma, ya da, (2) seçimi doğrultusunda kendisini hukuki destek ile savunma ve (3) hukuki destek için yeterli mali imkanı yoksa, adaletin selameti gerektirdiğinde bunun kendisine ücretsiz olarak temin edilmesi. Bu maddeye göre herkesin adalete eşit olarak erişimini sağlamak için adli yardım önem taşımaktadır. Bu hükmün amacı davalıların **etkin savunma** vermelerini sağlamaktır. Adli yardım konusuna gelince, bu husus İnsan Hakları Mahkemesi tarafından “özgürlüğün kısıtlanması söz konusu olduğunda adaletin selameti, ilke olarak hukuki temsili icap ettirmektedir” ifadesiyle net bir şekilde yorumlanmıştır ve davalının kendisinin mali imkanlarının yeterli olmaması halinde **bir hak olarak kamu fonları mevcut olmalıdır.**⁶⁰

Adli yardımın etkinliği, adli yardıma tahsis edilen bütçeye bağlıdır. Karşılaştırmalı CEPEJ raporu, Türk Devleti tarafından adli yardıma tahsis edilen bütçenin etkin savunmanın sağlanması için yeterli olmadığını göstermektedir. Avukatlara ödenen ücretler o kadar azdır ki, mesleki vasıfları düşünüldüğünde küçük düşürücü kabul edilmektedir. Ücretler Avrupa ülkelerinde ödenen ortalama ücretlerle orantılı olarak artırılmalıdır.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ;

Adalet Bakanlığı adli yardım için yeterli bütçe ayırmalı ve avukatların ücretlerini benzeri davalarda davalılar tarafından ödenen ücretlerle uyumlu olarak artırmalıdır

13. MAHKEME BİLİRKİŞİ SİSTEMİ

➤ BULGULAR

Uzman ziyareti sırasında gerek hukuk gerekse ceza davalarında tıbbi bilirkişiliğe ihtiyaç duyulduğunda hâkimlerin Adli Tıp Kurumundan doktorları bilirkişi tayin etme eğiliminde olduklarını tespit etmiştir. Hâkimler, Adli Tıp Kurumu doktorlarının bilirkişi raporlarını vermelerinin çok uzun sürdüğünü ve bunun da yargılama sürelerini uzattığını düşünmektedirler. Mahkemelere kayıtlı resmi bilirkişi listeleri yoktur ve bilirkişilerin yaptıkları işler için ödenecek resmi ücret belirlenmiş değildir. Mahkeme bilirkişileri çoğunlukla mahkemeye gitmemekte ve çapraz sorguya tabi tutulmaktadır.

⁶⁰ Benhm - Birleşik Krallık Davası (ap. 1938/92), 10 Haziran 1996 tarihli Karar; (1996) 22 EHRR 293.

➤ MÜLAHAZALAR

Mahkeme bilirkişiliği sistemi tamamen gözden geçirilmelidir. Kısa süre önce AB tarafından bu konuda bir eşleştirme projesi başlatılmıştır. Bilirkişiler için resmi listelerin bulunmaması ve resmi ücretlerin belirlenmemesi, mahkeme bilirkişilerinin mesleki yetkinliklerinin ve harcamalarının hâkim ve taraflarca gerektiği gibi kontrolüne izin vermemektedir. Bilirkişi görüşünün sunulması için zaman sınırları belirlenmelidir. Bu sınırların aşılması halinde bilirkişilere yaptırım uygulanmalıdır. Adil yargılanma ilkesine saygı gösterilerek tarafların bilirkişileri çapraz sorgulamalarına izin verilmelidir.

Öneriler

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ;

mahkeme bilirkişiliği sistemi düzeltilerek gözden geçirilmeli, sistemde resmi bilirkişilik ücretleri belirlenmelidir; görüşünün sunulması için zaman sınırı getirilmelidir; mahkeme bilirkişileri çapraz sorgulanmaya tabi tutulmalıdır.

B. CEZA ADALETİ SİSTEMİ

GİRİŞ

Raporun bu bölümünde ceza adaleti sisteminin tam bir değerlendirme yer almamakta, Avrupa Komisyonu (AK) 2010 Türkiye İlerleme Raporunda vurgulanan hususlar özelinde 2008 raporuna güncel bilgiler eklenmesi amaçlanmaktadır. Bu raporun Ek I bölümüne dahil edilmiş olan ve önceki raporda yer alan öneriler halen geçerlidir. Aşağıda yer aldığı şekilde, çocuk adaletinde gerçekten çok önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.

i. ADLİ TIP KURUMU

➤ BULGULAR

AK 2010 İlerleme Raporunda *Adli Tıp Kurumunun işleyişine yönelik endişeler olduğu* ifade edilmektedir. *Bazı davalarda kurum, farklı zamanlarda aynı davayla ilgili birbiriyle çelişen raporlar vermiştir. Kurumun yığılan işleri, adli işlemlerde gecikmelere yol açmaktadır.* Adli Tıp Kurumu (ATK) altı (6) ihtisas kurulundan oluşmaktadır. Bu ihtisas kurullarında çoğunluğu akademisyen olan ve alanlarında ihtisaslaşmış olan yaklaşık 100 doktor görev yapmaktadır. Ayrıca, 8 ilde kurulu olan grup başkanlıklarında toplam 19 adet ihtisas dairesi bulunmaktadır. Türkiye'nin 81 ilinden en az 50'sinde adli tıp uzmanı bulunmaktadır. ATK doktorları, ceza ve hukuk alanlarında, ceza soruşturmalarında ve davalarında tıbbi tetkikçi ve tıp bilirkişisi görevlerini yürütmektedirler. ATK idaresinde dokuz (9) ilde dokuz (9) laboratuvar bulunmaktadır. Yakın gelecekte 6 laboratuvar daha açılacaktır.

Uzmanın Ankara Adli Tıp Kurumu Şube Başkanlığı ziyareti aşağıdaki konulardan söz edilmiştir:

- ATK doktorlarının bulunmadığı illerdeki işkence iddiası gibi acil durumlarda muayeneler hastanelerdeki normal doktorlar tarafından yapılmaktadır; bütün doktorlar temel seviyede adli tıp bilgisine sahiptirler;
- “Adli Tıp Kurumu Adalet Bakanlığına bağlı olduğu için” ATK doktorları muayenelerini mahkemelerin bulunduğu binalarda yapmaktayken; normal doktorlar işlerini hastanelerde yapmaktadırlar;

- Gözaltı ve yakalama hallerinde hastalar hastanelerde normal doktorlar tarafından muayene edilirlerken işkence iddiası olduğunda ATK doktorları hastaları mahkemelerde muayene etmektedirler;⁶¹
- Mahkemelerin yalnızca bir kısmında tıbbi muayeneler için yeterli malzeme mevcuttur.⁶²

Bunun yanı sıra, uzmana tıbbi uzmanlık gerektiren davaların %50'den fazlasında bilirkişi olarak adli tıp doktorlarının görevlendirildikleri bildirilmiştir. Adli tıp doktorları bilirkişi görevlerini yapmak için mahkemeye gitmemekte ve Ceza Muhakemesi Kanununun 60 ve 201. Maddelerinde düzenlenmiş olmasına rağmen çapraz sorguya muhatap olmamaktadırlar. Bilirkişi görevlerini yerine getirirken meydana gelen gecikmelerin yargılamanın uzun sürmesinin nedenlerinden birisi olduğu iddia edilmektedir.

➤ MÜLAHAZALAR

Önceki istişare ve değerlendirme raporlarında, diğer hususların yanısıra genel adliyeler içinde bulunup tutukluların muayenesinin yapıldığı **adli tıp muayene tesislerinin**, işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezalarla ilgili belgelerin devlet hastanelerine ya da sağlık merkezlerine nakledilmesini önerilmiştir. Buna rağmen, uzman tarafından elde edilen bilgilere göre adli tıp doktorları muayeneleri adli tıp merkezlerinde yapmak yerine hiçbir tatmin edici gerekçe göstermeksizin muayenelerini adliyelerde yapmaya devam etmektedirler. Bunun yanısıra, iyi organize olmuş bir yapı olmasına rağmen yapılan bütün talepleri karşılaması beklenen Adli Tıp Kurumu, gerekli uzmanlık ve tıbbi muayene kapasitesine sahip değildir. Bu durumda Adli Tıp Kurumu gereği gibi ve zamanında yerine getiremeyeceği görevleri üstlenmekten kaçınmalıdır.

ÖNERİLER

ŞU ÖNERİLERİ TEKRARLIYORUZ;

adli tıp muayenelerinin devlet hastanelerine ya da sağlık merkezlerine nakledilmesi süreci hızlandırılmalıdır

ii. ADLİ KOLLUĞUN ROLÜ VE İŞLEVI

➤ BULGULAR

AK 2010 İlerleme Raporunda *kamuoyu gündeminde olan bazı davalardaki soruşturmaların endişeye neden olduğu* ifade edilmektedir. *Bu husus, jandarmanın yaptığı işin iyileştirilmesinin yanısıra, polisin jandarma ve yargı ile çalışma ilişkisinin geliştirilmesi ihtiyacına işaret etmektedir. AİHM, 14 Eylül 2010 tarihli Dink - Türkiye kararında Türk mercilerinin Sayın Dink cinayetinin engellenmesi için makul olarak yapmaları gereken her şeyi yapmadıklarını ve Dink'in hayatını korumak için yapılması gerekirken yerine getirilmeyen hususlar hakkında etkin bir soruşturma yürütülmediğinin düşünüldüğünü beyan etmiştir.*

CMK'nın 161. Maddesi uyarınca, gerek doğrudan kendisi gerekse emri altındaki adli kolluk marifetiyle, **soruşturmaları Cumhuriyet Savcısı yürütür**. Aynı kanununun 164. Maddesine göre soruşturma işlemleri Savcının talimatları doğrultusunda öncelikle **adli kolluk** tarafından yerine getirilecektir. Adli kolluk görevlileri adli görevlere ilişkin olarak **Savcı tarafından verilen**

⁶¹ Adalet Bakanlığı Raporun taslak metnine dair yaptığı yorumlarda, herhangi bir hastanede muayenesi yapılan bir hastanın vücudunda işkenceye dair iz ya da bulgulara rastlanması durumunda bu kişinin derhal Adli Tıp Kurumu 2. İhtisas Kurulu'na ya da bölgede bulunan Adli Tıp Kurumu şubelerine sevkinin gerçekleştirildiği tespitinde bulunmuştur.

⁶² Adalet Bakanlığı Raporun taslak metnine dair yaptığı yorumlarda, hastaların muayenesinin mahkemelerde yapılmasının hiçbir şekilde söz konusu olmadığını, aksine bu kişilerin muayenelerinin adli tıp birimleri için tahsis edilmiş ve gerekli tüm teknik teçhizatın mevcut olduğu odalarda yapıldığını belirtmiştir. Teknik teçhizat ya da personelden kaynaklanan eksiklikler nedeniyle muayenenin düzgün şekilde yapılamayacağına görüldüğü durumlarda ilgili grup başkanlıklarına ya da Adli Tıp Kurumu'nun İstanbul'da bulunan merkezine gönderilmektedir.

talimatları yerine getirir. Adli kolluk görevlileri el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri emrinde çalıştıkları Cumhuriyet Savcısına **derhal** bildirmekle bu Cumhuriyet savcısının adliyeyle ilişkin bütün emirlerini⁶³ gecikmeksizin yerine getirmekle yükümlüdür (CMK Madde 161/2).

Ankara Cumhuriyet Savcılığını ziyareti sırasında uzmana savcıların soruşturmalarda kolluğun sevk ve idaresini yazılı rehberlere ya da protokollere dayalı olarak değil, şifahi anlaşmalarla yerine getirdikleri bildirilmiştir. Savcılar soruşturmaları uygulamada soruşturmayı yürütmekte olan kolluk görevlilerini telefonla aramak ya da yazışma yapmak suretiyle denetlemektedirler ve bunun için gün içerisinde herhangi bir zaman dilimi tayin edilmiş değildir. Soruşturmalardaki gelişmeler hakkında savcıya bilgi vermek için belirlenmiş zaman süresi ya da özel iletişim kanalları yoktur. Bunun yanında, Ankara Ağır Ceza Mahkemesine bağlı Cumhuriyet Savcılığını ziyareti esnasında, uzmana savcıların kolluk üzerinde sıkı bir denetim uyguladığı bildirilmiştir. Bu denetim kapsamında Cumhuriyet Savcısı tarafından her bir dava için yazılı talimat verilmekte, kolluk görevlileri tarafından hâkimlere yapılan taleplerin yalnızca savcılar aracılığıyla yapılabilmekte, kolluk görevlileri sanıkları sadece savcının hazır bulunduğu durumlarda sorgulayabilmekte, kolluk görevlilerin gerçekleştirdikleri yakalamaları derhal savcıya bildirmekte ve savcı da yakalanan şahsın kendi avukatı yok ise kendisine baro aracılığıyla avukat tayin etmektedir.

Cumhuriyet Savcılığı ile adli kolluk arasındaki ilişkiyi tanımlamak için yeni CMK'nın 167⁶⁴. Maddesinde öngörüldüğü şekilde Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında ortaklaşa "**Adli Kolluk Yönetmeliği**" çıkarılmıştır. Bu yönetmelik yeni CMK ile birlikte 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yukarıda belirtilen kanun uyarınca adli soruşturma ve davalarda savcı kolluk üzerinde tam yetkiye sahip olacaktır. Ancak, mevcut durumda Cumhuriyet savcıları çalışmalarında İçişleri Bakanlığına bağlı emniyet müdürlüklerinde yer alan adli kolluk birimlerinden faydalanmaktadırlar.

➤ MÜLAHAZALAR

Rec(2000)19 sayılı Tavsiye kararına göre, *kolluk soruşturmalarının savcılar tarafından yapıldığı veya denetlendiği ülkelerde Devlet, savcıların: a) suç politikası önceliklerinin etkin uygulanması amacıyla kolluğa talimat vermelerini, özellikle hangi kategorideki olaylara öncelik verileceği, hangi delil araştırma araçlarının, hangi personelin kullanılacağı, soruşturmanın süresi, hangi bilgilerin savcıya iletileceğine ilişkin olarak kolluğa talimat verebilmelerini, b) verilen talimata ve kanunlara uyulduğunu denetlemek için gerekli olduğu ölçüde değerlendirme yapmalarını ve kontrol etmelerini, c) ihlallerde yaptırım veya yaptırım geliştirmelerini temin edecek etkili önlemleri almalıdır.*

Uzman tarafından elde edilen bilgilere göre, savcılığın soruşturmaları etkin olarak yönlendirme yetkisi tehlikededir. Bazı savcılar kolluk üzerinde sıkı bir denetim uygularken; diğer savcılar sadece soruşturmanın sonuçlarını beklemektedirler. Yukarıda belirtilen standartlara uymak için savcılığa bağlı kolluk birimlerinin kurulması ve daha büyük savcılıkların bünyelerinde karmaşık suçları soruşturmak için özel adli kolluk birimlerinin kurulması önemle tavsiye edilmektedir. Ayrıca kolluk soruşturmasının öncelikleri; kolluk raporlarının içerikleri hakkında rehberler; tercihen bilişim teknolojisi yoluyla sorunsuz iletişim kanalları; soruşturmanın süresi; delil araştırma yolları; kolluk

⁶³ CMK'nın 161'inci Maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Cumhuriyet savcısı, adli kolluk görevlilerine emirleri yazılı; acele hallerde, sözlü olarak verir. Sözlü emir, en kısa sürede yazılı olarak da bildirilir.

⁶⁴ CMK'nın 167'inci Maddesinde şu hükümlere yer verilmektedir. Maddede şu hususlar belirtilmektedir: (1) *Adli kolluk görevlilerinin nitelikleri ve bunların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi, diğer hizmet birimleri ile ilişkileri, değerlendirme raporlarının düzenlenmesi, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları ve diğer hususlar; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren altı ay içinde Adalet ve İçişleri Bakanlıklarınca müştereken çıkarılacak yönetmelikte belirlenir.*

görevlerinin niteliği ve niceliği hakkında anlaşmalar; savcılıklardan geribildirimler hakkında yazılı rehberler ve protokoller yayınlamak suretiyle savcıların kolluğu soruşturma teknikleri hakkında bilgilendirmeleri tavsiye edilmektedir.

ÖNERİLER

- **ŞU ÖNERİLERİ TEKRARLIYORUZ;** Cumhuriyet Savcılığına bağlı adli kolluk birimleri kurulmalıdır ve ceza gerektiren karmaşık suçları soruşturmak için savcılıkların bünyelerinde özel adli kolluk birimleri oluşturulmalıdır
- kolluk soruşturmasının öncelikleri; kolluk raporlarının içerikleri hakkında rehber; tercihen BT yoluyla sorunsuz iletişim kanalları; soruşturmaların süresi; delil araştırma yolları; kolluk görevlerinin niteliği ve niceliği hakkında anlaşmalar; savcılıklardan geri bildirimler hakkında yazılı rehberler ve protokoller yayınlamak suretiyle savcılar kolluğu soruşturma teknikleri hakkında bilgilendirmelidirler

iii. YARGILAMA ÖNCESİ TUTUKLULUK

➤ BULGULAR

AK 2010 İlerleme Raporunda, yargılama öncesi tutukluluk halinin kamu yararı için kesinlikle gerekli olduğu durumlarla sınırlandırılmadığı ifade edilmektedir. CMK'nın 102. Maddesinde azami tutukluluk süreleri belirlenmektedir. Uzmana yasal tutukluluk sürelerinin dolması nedeniyle soruşturma sürerken sanıkların salıverilmelerinin az rastlanan bir durum olmadığı ifade edilmiştir.

➤ MÜLAHAZALAR

AİHM, AİHS'nin 5'inci maddesini yorumlarken, yargılama öncesi tutukluluk halinin ancak kamu yararı için kesinlikle gerekli olduğu durumlarla sınırlı tutulması gerektiğine, bununla birlikte **devam ettiği müddetçe tutukluluk halinin** kesin kamu yararı nedeniyle **yeterli gerekçelere** dayandırılması gerektiğine hükmetmiştir. Mahkemeye göre, masumiyet karinesi göz ardı edilmemekle birlikte, kesin kamu yararı bireysel özgürlüğe saygı ilkesinin önüne geçmektedir; ancak, **tutukluluk halinin süresi bu gerekçelerden bağımsız olarak makul süreyi aşmamalıdır.**⁶⁵ (bkz. paragraf 8) Tutuklanan şahsın bir suç işlemiş olması tutukluluğun devam etmesinin hukukiliğinin olmazsa olmaz şartıdır; ancak, bir süre sonra bu yeterli olmamaktadır: özgürlüğün kısıtlanması *diğer dayanaklarla* gerekçelendirilmelidir. Ulusal merciler usul kurallarına özel ihtimam göstermelidirler; soruşturmaların karmaşıklığı ve kendine has özellikleri bu konuda göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca, Devletler yargılama süresinin adli sürecin kalitesinin ve savunma haklarının elverdiği ölçüde kısa tutulmasını sağlayacak tedbirleri almalıdır. Örneğin, Mahkeme, 2.5 yıl ile yaklaşık 5 yıl arası yargılama öncesi tutukluluk süresini aşırı bulmuştur.⁶⁶

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ;

- yargılama öncesi tutukluluk ile ilgili hükümler ancak kamu yararı için kesinlikle gerekli olduğu durumlarda uygulanmalı, ve tutukluluk hali devam ettiği sürece kesin kamu yararına dayanacak şekilde ve yeterince gerekçelendirilmelidir.
- Ceza Muhakemesi Kanunununda öngörülen maksimum tutukluluk sürelerine bakılmaksızın yargılama öncesi tutukluluk hiçbir şekilde makul süreyi aşmamalıdır

iv. CEZA DAVALARI. SİLAHLARIN EŞİTLİĞİ İLKESİ. ADİL YARGILANMA. SAVCILARIN TARAFSIZLIK GÖRÜNMESİ. AVUKATLARIN SORUŞTURMA DOSYASINA ERİŞİMİ

➤ BULGULAR

⁶⁵ AİHM, *Scott - İspanya*, 18 Aralık 1996 tarihli karar

⁶⁶ AİHM, *Punzelt - Çek Cumhuriyeti Davası*, 25 Nisan 2000 tarihli karar, *Pantano - İtalya Davası*, 6 Kasım 2003 tarihli karar.

Ziyareti sırasında raporu yazan uzmana şu bilgiler verilmiştir:

- CMK'nın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl geçmesine rağmen çapraz sorgulamaYA uygulamada çok az yerilmiştir;
- savcılar ve hâkimler halen aynı binalarda bulunmaktadır;
- bina bakımı ve mahkeme bütçesinin yönetimi halen Cumhuriyet Başsavcısının sorumluluğundadır;
- hâkimler ve savcılar duruşma salonuna aynı kapıdan girip çıkmakta, aynı kürsüde ve birbirlerine yakın oturmakta, birbirine çok benzer cübbeler giymekteyken avukatlar farklı cübbe giymekte, duruşma salonuna halkla birlikte başka bir kapıdan girip çıkmakta, masaları savcının bulunduğu kürsünün aşağısında, zemin seviyesinde bulunmaktadır.

Kısa süre önce basında “*Ergenekon Davasında*” avukatların müvekkilleri ile ilgili dosyada bulunan kanıtlara erişiminin savcılar tarafından engellendiğini öne sürdükleri yolunda haberler çıkmıştır.

➤ MÜLAHAZALAR

Doğrudan sorgulama önemli bir usul aracıdır ve gerektiği şekilde uygulanmalıdır; bununla Türk ceza yargılamasının adil yargılama teminatı getiren AİHS'nin 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasıyla uyumlu hale getirilmesi amaçlanmaktadır. AİHS'nin bu maddesi ceza gerektiren bir suç isnat edilen herkesin aleyhinde tanıklık edenleri sorgulama ya da sorgulatma ve kendi lehine tanıklık edeceklerin kendi aleyhine tanıklık edenlerle aynı şartlarda hazır bulunması ve sorgulanması hakkı olduğunu ifade etmektedir. Adliyelerde hâkimlerin yakınında odaları bulunan, mahkemenin idaresinden sorumlu olan, mahkemede hâkimin yanında oturan, duruşma salonuna hâkimlerle aynı kapıdan girip çıkan, hâkimlerle aynı kürsüde ve yerden aynı yükseklikte oturan, hâkimlerinkine benzer cübbe giyen savcıların Türk mahkemelerindeki pozisyonu **hâkimlerin tarafsız görünme** gerekliliğini etki altında bırakmaya devam etmektedir. Önceki istişare ve emsal değerlendirme raporlarında vurgulandığı üzere, bu tutumlar değiştirilmelidir.

CMK'nın 153. Maddesi uyarınca soruşturma safhasında müdafî tüm dosya içeriğini inceleyebilir ve istediği belgelerin örneğini harçsız olarak alabilir. **Müdafîinin dosyaya erişim yetkisi**, müdafîinin dosyayı incelemesinin sürmekte olan soruşturmanın amacını tehlikeye düşürme ihtimali olması halinde **savcının istemi ve sadece sulh ceza hâkiminin kararıyla kısıtlanabilir**. Avukatların davalılara ilişkin dosyalara erişimi adil yargılanma hakkının önemli bir unsurudur. AİHS'nin 6'ncı Maddesinde (üçüncü fıkranın (b) bendi) ceza gerektiren bir suç isnat edilen kişilerin savunmalarını hazırlamak için yeterli zaman ve imkanlara sahip olması gerektiği öngörülmektedir.

Ancak, kıta Avrupa'sı ülkelerinin ceza muhakeme usullerinin çoğunda olduğu gibi Türkiye'de de kanıtların çoğu yargılama öncesi aşamada, özellikle de soruşturma sırasında, toplanmaktadır. Yargılama öncesi aşamada sanığın hakları savcının soruşturmayı süratli ve etkin bir şekilde yapma ve iddianameyi hazırlama göreviyle çakışmaktadır. Belirli suçlayıcı delillerin bulunduğundan haberdar edilmesi durumunda sanık bu bilgiyi istismar edebilir. Sanığın daha ileri derecede suçlanmasına neden olabilecek diğer suçlayıcı delilleri yok edebilir ya da başkalarına yok etmeleri yönünde talimat verebilir. Ayrıca, toplanan deliller sanığın başka suçlar işlemesine de yardımcı olabilir. Sonuç olarak, savcı tanıkları, söz gelimi mağdurları, özellikle de çocuk mağdurlar gibi hassas kişileri korumak isteyebilir. Bu durumda, savcı işlemleri etkin bir şekilde yerine getirmek amacıyla ilgili delilleri mümkün olduğunca uzun süre gizli tutmak için her türlü gerekçeye sahiptir. Bu gerekçe, sanığın savcı ile aynı seviyede yer alması ve özellikle de deliller hakkında yorumda bulunma ve tanığa soru sorma haklarıyla doğrudan çelişmektedir.

Aslında, AİHS bu farklı haklar arasında bir denge oluşturmaktadır. Kural olarak savcılar, sanıkların mevcut durumda masumiyetlerine ya da suçluluklarına işaret eden belgelere davanın başında erişebilmeleri gerektiğinden haberdar olmalıdırlar. Savcılar, bu hakkın kısıtlanmasının kesin kamu

yararını koruma ihtiyacından kaynaklanması gerektiğini ve bu kısıtlamaya söz konusu ihtiyacın değerlendirilmesi sonucunda daima bir hâkim tarafından karar verilmesi gerektiğini bilmelidirler.

ÖNERİLER

ŞU ÖNERİLERİ TEKRARLIYORUZ;

- ceza yargılamalarında çapraz sorgulama tam olarak uygulanmalıdır
- adliyelerde savcıların odalarının yeri hâkimlerin odalarından tamamen ayrı bir yerde olmalıdır
- savcılar duruşma salonuna hâkimler tarafından kullanılan kapıların dışında ayrı bir kapıdan girip çıkmalıdırlar
- savcılar ve savunma avukatlarının duruşma salonlarındaki yerleri eşit seviyede olmalıdır
- sanıkların mevcut durumda masumiyetlerine ya da suçluluklarına işaret eden belgelere davanın başında erişebilme hakkı olmalı ve bu hakkın kısıtlanması kesin bir kamu yararını koruma gereğinden kaynaklanmalı ve kısıtlama hâkim kararıyla getirilmelidir.

V. ÇOCUK ADALETİ

➤ BULGULAR

Çocuk adaleti mevzuatı uluslararası standartlara, özellikle de Türkiye tarafından 1995 yılında kabul edilen BM Çocuk Hakları Sözleşmesine uyum için 2010 yılında değiştirilmiştir. 6 Ekim 1983 tarihli ve 2991 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun, yeni bir hüküm içeren 34/A maddesinin eklenmesi suretiyle değiştirilmiştir. Buna göre, terör suçu işleme ve terör örgütüne üye olma suçlarına ilişkin Kanunun 2. Maddesinin ikinci paragrafı, Terörle Mücadele Kanununu ihlal ederek toplantı ve gösteri yürüyüşlerine katılan ve bu sırada emniyet güçlerine mukavemet ve propaganda suçu işleyen çocuklara uygulanmayacaktır. Ayrıca, Terörle Mücadele Kanununun bir dizi ağırlaştırıcı hükümler içeren 5. Maddesi de çocuklara uygulanmayacak şekilde değiştirilmiştir. Bunun yanı sıra, CMK'nın 250. Maddesi de değiştirilmiş ve bu maddeye "*çocuklar bu madde hükümleri ile kurulan mahkemelerde yargılanmazlar ve bu mahkemelerin hükümleri uyarınca yürütülen soruşturma ve kovuşturma usulleri çocuklara uygulanmaz*" hükmünü getiren yeni bir paragraf eklenmiştir. Sonraki hüküm uyarınca yaşları ne olursa olsun, Terörle Mücadele Kanunu kapsamındaki suçlardan dolayı suçlansalar bile çocuklara her şartta Çocuk Koruma Kanununun hükümleri uygulanacaktır. Bu tür suçların yetişkinlerle birlikte işlenmesi durumunda bile, çocukların dosyaları yetişkinlerin dosyalarından ayrılacak ve çocuklar ağır çocuk ceza mahkemelerinde yargılanacaklardır.

Ancak, uzmana Türkiye'de sadece 20 ağır çocuk ceza mahkemesi bulunduğu bildirilmiştir. Ankara'da 3, İstanbul'da 10, İzmir'de 2, Kocaeli'de 2, Trabzon'da 1 ve Diyarbakır'da 1 ağır çocuk ceza mahkemesi bulunmaktadır. Ancak bu mahkemelerden sadece 14 tanesi faal durumdadır. Ayrıca Ülke genelinde 75 çocuk mahkemesi bulunmakta ve bunların 65 tanesi faal durumdadır. Bu mahkemelerin bulunmadığı illerde çocuklar yetişkin mahkemelerinde yargılanmaya devam etmektedir ve edecektir. Bunun yanı sıra, uzmana ülkenin çoğu yerinde çocukların yargılama öncesi tutuklama süresince konulması için yapılmış, yetişkinlerden ayrı bir yerde tutuldukları ve gerekli psikolojik desteğin⁶⁷ sağlandığı yeteri kadar özel bina bulunmadığı bildirilmiştir. Sonuç olarak,

⁶⁷ Adalet Bakanlığı Rapor'un taslak metni üzerinde yapmış olduğu değerlendirmelerde bu konuda yasal altyapının ve uygulamaların Çocuk Hakları Sözleşmesi, Havana ve Pekin Prensipleri başta olmak üzere bu alandaki uluslararası standartlarla uyumlu olduğunu açıklamıştır. Çocuklar yetişkin tutuklu ve hükümlülerle beraber tutulmadığı gibi tutuklu çocuklarla hükümlüler de birlikte tutulmamaktadır. Tutuklu çocuklar Ankara, İstanbul ve Kayseri'de özel çocuk ceza infaz kurumlarının tutuklular için ayrılmış bölümlerinde tutulmaktadır. Hükümlü çocuklar Ankara, İzmir ve Elazığ'da kurulmuş olan çocuk cezaevlerinde tutulmaktadır. Ayrıca Adalet Bakanlığı, 2010-2015 mali dönemi için yapılan yatırım planında Diyarbakır, Tarsus ve Kayseri'de kapalı tip çocuk cezaevleri inşa etmeyi planlamaktadır. Bu kapsamda

yukarıda altı çizildiği üzere (paragraf 2) en uzun yargılama süreleri çocuk mahkemelerinde görülmektedir.

➤ MÜLAHAZALAR

En son emsal değerlendirme misyonundan bu yana çocuk adaletinde çok önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Çocukların terör örgütleri adına düzenlenen gösterilere katılarak emniyet güçlerine mukavemet etmeleri ve propaganda suçu işlemeleri durumunda terör suçu işlemekten ve terör örgütüne üye olmaktan dolayı ceza almamaları ve kendilerine terörle mücadele kanunu uyarınca ağırlaştırıcı hükümlerin uygulanmaması gerçekten çok olumlu bir adımdır. Çocukların sadece çocuk mahkemelerinde ve çocuk ağır ceza mahkemelerinde yargılanmaları çok büyük bir ilerlemedir.

Ancak, bazı ciddi endişeler devam etmektedir. **Çocuk mahkemelerinin ve çocukların gözaltında tutuldukları yerlerin sayısı halen yetersizdir.** Çoğu çocukların yetişkin mahkemelerinde yargılanmaya zorlanması **adil olmayan yargılanmaya** neden olmaktadır. **Daha uzun yargılama süreleri** ise çocukların özgürlüklerinden daha uzun süre mahrum bırakıldığı anlamına gelmektedir.

ÖNERİLER

ŞU ÖNERİLERİ TEKRARLIYORUZ;

- özgürlüğü kısıtlanan her çocuk yetişkinlerden ayrı bir yerde gözaltında tutulmalıdır
- çocuklar sadece çocuk mahkemelerinde ve çocuk ağır ceza mahkemelerinde yargılanmalıdırlar
- savcılar ve hâkimler çocukların karıştığı davaları ele alırken özel itina göstermeli ve soruşturmalar ile duruşmaları makul süre ilkesine uygun olarak hızlandırmalıdırlar

C. EĞİTİM

➤ BULGULAR

AK 2010 İlerleme Raporunda 2009 tarihli bir Danıştay kararının, hizmet içi eğitim sağlanması konusunda Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı ile Adalet Akademisi'nin çakışan yetkilerine dikkat çektiği belirtilmektedir. 20 Eylül 2004 ile 31 Aralık 2010 tarihleri arasında altı yıldan fazla bir süre boyunca Adalet Akademisi 2,507 hâkim ve savcıya eğitim vermiştir.

Adalet Bakanlığı Rapor'un taslak metni üzerinde yapmış olduğu değerlendirmelerde Danıştay'ın 2010 yılında vermiş olduğu bir karar neticesinde hizmet içi ve hizmet öncesi eğitim düzenleme yetkisinin münhasıran Adalet Akademisine ait olduğu açıklanmıştır. Danıştay'ın elirtilen bu kararıyla, Adalet Bakanlığı'nın Hakim ve Savcılar Hizmet-içi Eğitimleri Hakkında Yönetmeliği iptal edilmiştir. Adalet Bakanlığı 2011 Eğitim Planına hakim ve savcılarla ilgili olarak hiç bir şey dahil etmemiştir.

➤ MÜLAHAZALAR

Adli işlemlerin ve adli kararların kalitesi ve bu suretle Adli sistemin etkinliği, hukuk eğitimiyle yakından bağlantılıdır. AB adayı diğer ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'nin hukuk sisteminde de son yıllarda kapsamlı değişiklikler olmuştur. Hukuk ve ceza alanlarında, ceza davalarında çapraz sorgulama ya da arabuluculuk gibi yeni usul araçları getirilmiştir. Yeni hükümlerin etkin bir şekilde uygulanması için hâkim ve savcılarının yoğun ve kapsamlı biçimde eğitilmeleri gereklidir. Bu eğitimlerle hâkim ve savcılara iç ve uluslararası mevzuattaki değişiklikleri uygulamak için gerekli kabiliyetler ve etkin dava yönetimine yönelik gerekli organizasyonel kapasite verilecektir. Bunun yanı sıra, etkin adalet için adli işlemlerin taraflarıyla birlikte toplum ve medya ilişkilerini de gereği gibi yürütülebilme amacıyla hâkimlerin etik ve iletişim becerileri konularında eğitim almaları gereklidir.

İzmir Aliğa'daki kurumun inşaatı devam etmektedir. Ayrıca, aynı dönemler içinde Ankara, İstanbul, İzmir, Erzurum ve Diyarbakır'da çocuklar için eğitim merkezleri kurulması planlanmıştır.

Türkiye Adalet Akademisi yeni atanan hâkim ve savcılarının ilk eğitimlerini etkin bir şekilde organize etmek için son yıllarda kapasitesini geliştirmiştir. Ancak, yeterli hizmet içi eğitimi verme konusundaki kapasitesi hala yeterli değildir. Altı yıldan fazla süre zarfında 2.507 hâkim ve savcının eğitildiği düşünüldüğünde, Adalet Akademisi her sene hâkim ve savcılarının ancak %4.34'üne ulaşabilmektedir. AB Üyesi Ülkelerde bütün hâkim ve savcılar yılda en az bir kez adli eğitimden geçmektedir.

Adalet Akademisi, ülke çapındaki hâkim ve savcılarının eğitim ihtiyaçlarını belirleyerek bütün hâkim ve savcılara yönelik sürekli bir eğitim programı düzenlemek amacıyla hizmet içi eğitim yapılanmasını güçlendirmelidir. Akademi, Ankara'ya uzak illerdeki hâkim ve savcılara ulaşmak ve masrafları en aza indirmek için eğitimciler yetiştirmeli ve ademi merkezi eğitim yapıları oluşturmalıdır.

Avrupa Yargıçları İstişare Konseyininin 10 sayılı Görüşünde şu ifadelere yer verilmektedir: müfredat hazırlamaktan ve sağlanacak eğitime karar vermekten sorumlu mercinin **bağımsızlığı** korunmalı,⁶⁸ her ülkede adli eğitimin organize edilmesi ve denetlenmesinin sorumluluğu Adalet Bakanlığına ya da parlamento veya idareye karşı mesul bir merciye değil, yargının kendisine ya da kendi bütçesi olan ve hâkimlerle istişare halinde bulunan özerk bir kuruma verilmelidir.⁶⁹

Danıştay'ın 2010 yılında Adalet Bakanlığı'nın Hakim ve Savcılar Hizmet-içi Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğini iptaleden kararı ile Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı ve Türkiye Adalet Akademisi arasında hizmet-içi eğitim konusunda var olan yetki çakışması sorunu ortadan kaldırılmıştır. Bu durumda Adalet Akademisi hakim ve savcılar için hizmet-içi eğitim düzenlenmesi konusunda tek yetkili kurumdur.

ÖNERİLER

ŞUNLARI ÖNERİYORUZ;

- Adalet Akademisi Ülke çapındaki hâkim ve savcılarının eğitim ihtiyaçlarını belirleyerek merkezi ya da ademi merkezi seviyede bütün hâkim ve savcılar için yılda en az bir kez eğitim faaliyeti düzenleyecek biçimde hizmet içi eğitim yapılanmasını güçlendirmelidir

⁶⁸ CCJE, OP No 4 Sayılı Görüş, paragraf 15.

⁶⁹ CCJE, OP No 10 Sayılı Görüş, paragraf 65.

D. TABLOLAR

Tablo 1. CEPEJ 2010. mutlak değerler cinsinden **ekonomik ve demografik veriler** (2009 verileri)

Ülke	Nüfus	GSYH
Türkiye	71 517 100	7 050 Avro
Fransa	63 937 000	32 500 Avro
İtalya	59 619 290	27 423 Avro
Polonya	38 136 000	7 910 Avro
İspanya	45 283 259	24 038 Avro

Tablo 2 CEPEJ 2010. 2008 yılında 100.000 ülke sakini başına **ilk derece mahkemelerinde açılan ve biten nızalı ve nızalı olmayan hukuk (ve ticaret hukuku) davalarının sayısı**

Ülke	Açılan nızalı davalar	Biten nızalı davalar	Açılan nızasız davalar	Biten nızasız davalar
Türkiye	1 562	1 495	704	698
Fransa	2 728	2 573	159	164
İtalya	4 768	4 518	2 132	2 063
Polonya	1 959	1 886	5 143	5 044
İspanya	3 579	2 925	485	493

Tablo 2.1 CEPEJ 2010. 2008 yılında nızalı ve nızasız hukuk davalarının (yüzde cinsinden) **temizlenme (sonuçlandırma) oranı ve davaların işlem süreleri** (gün cinsinden)

Ülke	Nızasız davaların temizlenme oranı	Nızalı davaların temizlenme oranı	Nızasız davaların işlem süreleri	Nızalı davaların işlem süreleri
Türkiye	99,1	95,7	UD	UD
Fransa	103,2	94,3	20	286
İtalya	96,7	94,8	44	533
Polonya	98,1	96,3	41	166
İspanya	101,7	81,7	138	296

Tablo 2.2 CEPEJ 2010. 2008 yılında **100 000 ülke sakini başına ilk derece mahkemelerinde açılan ve biten icra davalarının sayısı, temizlenme oranı ve işlem süreleri** (gün cinsinden).

Ülke	Açılan	biten	Temizlenme oranı (yüzde cinsinden)	İşlem süresi
Türkiye	288	275	95,5	119
Fransa	323	316	98	89
İtalya	800	852	106,4	368
Polonya	UD	UD	UD	UD
İspanya	1298	877	67,6	1176

Tablo 2.3 CEPEJ 2010. 2008 yılında **100 000 ülke sakini başına ilk derece mahkemelerinde açılan ve biten idare hukuku davalarının sayısı, temizlenme oranı ve işlem süreleri** (gün cinsinden).

Ülke	Açılan	biten	Temizlenme oranı (yüzde cinsinden)	İşlem süresi
Türkiye	462	472	102,1	119
Fransa	276	287	104,3	89
İtalya	UD	UD	UD	368
Polonya	152	156	102,2	UD
İspanya	397	354	89,2	1176

Tablo 2.4 CEPEJ 2010. **İlk derece mahkemelerinde yeni açılan ceza davalarının** (ağır cezalı suçlar) ve kabahat davalarının (küçük suçlar) sayısı. 2008 yılında 100.000 ülke sakini başına mutlak rakamlar

Ülke	Açılan davalar (ağır cezalı suçlar)	Açılan davalar (küçük suçlar)	Açılan davalar (ağır cezalı suçlar) 100.000 ülke sakini başına	Açılan davalar (küçük suçlar) 100.000 ülke sakini başına
Türkiye	796 920	919 901	1 114.3	1 286.3

Fransa	610 674	513 400	955.1	803.0
İtalya	1 280 282	224 239	2 147.4	376.1
Polonya	496 855	465 014	1 302.9	1 219.4
İspanya	345 707	920 577	763.4	2 032.9

Tablo 2.4.1 CEPEJ 2010. 2008 yılında İlk derece mahkemelerinde açılan ceza davalarının (ağır cezalı suçlar) ve kabahat davalarının (küçük suçlar) temizlenme oranı (yüzde cinsinden) ve işlem süresi (gün cinsinden)

Ülke	Ağır cezalı suç davalarında temizlenme oranı (yüzde cinsinden)	Küçük suç davalarında temizlenme oranı (yüzde cinsinden)	Ağır cezalı suç davalarında işlem süresi
Türkiye	95	119	102,1
Fransa	101	90	104,3
İtalya	94	99	UD
Polonya	100	99	102,2
İspanya	90	100	89,2

Tablo 3. CEPEJ 2010. 2008 yılında ayrı bir yargı birimi olarak kabul edilen ilk derece mahkemelerin ve coğrafi konumlarının sayısı

Ülke	Genel yetkili ilk derece mahkemeleri	İhtisas ilk derece mahkemeleri	2008 yılında ilk derece mahkemelerinin toplam sayısı	2008 yılında ihtisas ilk derece mahkemelerinin yüzdesi
Türkiye	4 141	1 617	5 758	%28,1
Fransa	1 131	1 251	2 382	%2,5
İtalya	1 011	58	1 069	%5,4
Polonya	364	30	394	%7,6
İspanya	2 109	1 305	3 414	%38,2

Tablo 3.1 CEPEJ 2010. 100 000 ülke sakini başına mahkeme sayısı

Ülke	2008 yılında 100 000 ülke sakini başına genel yetki çerçevesine sahip ilk derece mahkemelerinin (tüzel kurumlar) sayısı	2008 yılında 100 000 ülke sakini başına bütün mahkemelerin sayısı (coğrafi konumlar)
Türkiye	5,8	8,1
Fransa	1,3	1,4
İtalya	1,7	2,2
Polonya	1	1
İspanya	4,7	1,6

Tablo 4. CEPEJ 2010. Hâkimlerin sayısı.

Ülke	2008 yılında mutlak değerlerle profesyonel hâkimlerin türü ve sayısı	2008 yılında 100 000 ülke sakini başına profesyonel hâkimlerin türü ve sayısı	2004 ile 2008 yılları arasında 100 000 ülke sakini başına profesyonel hâkimlerin sayılarında ortalama yıllık değişim (yüzde cinsinden)
Türkiye	7 198	10,1	16,2
Fransa	5 819	9,1	1,7
İtalya	6 109	10,2	- 0,9
Polonya	9 890	25,9	0,7
İspanya	4 836	10,7	4,5

Tablo 4.1 CEPEJ 2010. Savcılarının sayısı.

Ülke	2008 yılında savcılarının sayısı	2008 yılında 100 000 ülke sakini başına savcılarının sayısı	2004 ile 2008 yılları arasında 100 000 ülke sakini başına savcılarının sayılarında ortalama yıllık değişim (yüzde cinsinden)
Türkiye	4 222	5,9	18,5
Fransa	1 908	3,0	1,9
İtalya	2 018	3,4	- 3,0
Polonya	5 379	14,1	- 0,1
İspanya	2 178	4,8	11,9,

Tablo 5. CEPEJ 2010. 100 000 ülke sakini başına ve profesyonel hâkim başına avukatların mutlak sayıları

Ülke	Avukatların mutlak sayısı	100 000 ülke sakini başına avukat sayısı	Profesyonel hâkim başına avukat sayısı
Türkiye	63 487	88.8	8.8
Fransa	48 461	75.8	8.3
İtalya	198 000	332.1	32.4
Polonya	27 310	71.6	2.8
İspanya	120 691	266.5	25.0

Tablo 6 CEPEJ 2010. **Kamu harcamaları:** mahkemeler, savcılık sistemi ve adli yardım

Ülke	Savcılık ve adli yardım dâhil olmaksızın tüm mahkemelere tahsis edilen toplam yıllık onaylanmış kamu bütçesi	Adli yardıma tahsis edilen toplam yıllık onaylanmış kamu bütçesi	Tüm mahkemelere ve savcılık sistemine tahsis edilen toplam yıllık onaylanmış kamu bütçesi	Tüm mahkemelere, savcılık sistemine ve adli yardıma tahsis edilen toplam yıllık onaylanmış kamu bütçesi
Türkiye	736 932 152	49 570 981	736 932 152	786 503 133
Fransa	UD	314 445 526	3 377 700 000	3 692 145 526
İtalya	3 008 735 392	115 938 469	4 166 691 129	4 282 629 598
Polonya	1 204 202 000	22 403 000	1 537 691 000	1 560 094 000
İspanya	UD	219 707 018	3 686 381 622	3 906 088 640

Tablo 6.1 CEPEJ 2010. 2008 yılında, söz gelimi, cezaevi sistemlerinin bütçesini, Adalet Bakanlığı ya da Anayasa Mahkemesi veya Yargı Konseyi gibi diğer kurumların işleyişini kapsayabilecek, **tüm yargı sistemine tahsis edilen** toplam yıllık onaylanmış bütçe, Avro cinsinden. Bu bütçenin 2006 ile 2008 yılları arasındaki değişimi, (yüzde cinsinden).

Ülke	2006	2008	2006 ile 2008 yılları arasındaki değişimi, (yüzde cinsinden)
Türkiye	1 255 196 514	1 288 654 751	%2.7
Fransa	6 447 440 000	6 497 010 000	%0.8
İtalya	7 819 041 068	7 278 169 362	%-6.9
Polonya	1 507 679 000	2 428 891 000	%61.1
İspanya	3 186 400 970	4 040 218 130	%26.8

Tablo 6.2. CEPEJ 2010. 2008 yılında **mahkeme bütçelerinin bileşenlerinin** dağılımı (Avro cinsinden)

Ülke	(Brüt) maaşlara tahsis edilen yıllık kamu bütçesi	Bilgisayarlaşmaya (ekipman, yatırım, bakım) tahsis edilen yıllık kamu bütçesi	Adli masraflara tahsis edilen yıllık kamu bütçesi	Adliyelere (bakım, işletme masrafları) tahsis edilen yıllık kamu bütçesi	Yeni bina (adliye) yatırımlarına tahsis edilen yıllık kamu bütçesi	Eğitim ve öğretime tahsis edilen yıllık kamu bütçesi
Türkiye	529 883 710	11 689 140	117 630 542	904 977	126 389 786	4 977
Fransa	1 860 379 400	52 050 000	405 000 000	335 300 000	118 000 000	52 000 000

İtalya	2 390 027 432	73 987 488	287 571 836	253 913 969		857 675
Polonya	624 811 000	15 163 000	145 365 000	86 661 000	69 107 000	4 050 000
İspanya	2 489 442 790	59 530 490	2 944 000	56 252 870	33 051 440	

Tablo 6.3. 2008 yılında tüm mahkemelere ve savcılıklara 2008 yılında **ülke sakini başına** tahsis edilen toplam yıllık bütçe, kişi başına GSYH bağlamında Avro cinsinden (%)

Ülke	2008 yılında tüm mahkemelere ve savcılıklara (adli yardım hariç) ülke sakini başına tahsis edilen toplam yıllık bütçe, Avro cinsinden Ortalama 47,1 Avro, Ortanca 37,3 Avro	2008 yılında tüm mahkemelere ve savcılıklara (adli yardım hariç) kişi başına GSYH bağlamında (yüzde cinsinden) tahsis edilen yıllık bütçe Ortalama 0,29 Avro Ortanca 0,27 Avro
Türkiye	10,3	0,15
Fransa	52,8	0,16
İtalya	69,9	0,25
Polonya	40,3	0,51
İspanya	81,4	0,34

Tablo 6.4 CEPEJ 2010 **Toplam bütçenin** 2006 ile 2008 yılları arasındaki gelişimi

Ülke	Tüm mahkemelere, savcılıklara ve adli yardıma tahsis edilen toplam yıllık onaylanmış bütçenin 2006 ile 2008 yılları arasındaki gelişimi Ortalama % 24,9, Ortanca %16,8
Türkiye	50,5%
Fransa	10,2%
İtalya	4,8%
Polonya	3,5%
İspanya	30,9%

Tablo 7. CEPEJ 2010 Kişi başına GSYH bağlamında (yüzde cinsinden) ülke sakini başına **adli yardıma tahsis edilen** yıllık kamu bütçesi.

Ülke	2008 yılında adli yardıma ülke sakini başına tahsis edilen toplam kamu bütçesi, Avro cinsinden Ortalama 7,2 Avro Ortanca 1,7 Avro	2008 yılında kişi başına (yüzde cinsinden) GSYH bağlamında adli yardıma tahsis edilen yıllık kamu bütçesi Ortalama 0,03 Avro Ortanca 0,01 Avro
Türkiye	0,7	0,01
Fransa	4,9	0,02
İtalya	1,9	0,01
Polonya	0,6	0,01
İspanya	4,9	0,02

Tablo 7.1. CEPEJ 2010. Adli yardım verilen davalar ve dava başına tahsis edilen **adli yardımın ortalama miktarı.**

Ülke	100 000 ülke sakini başına adli yardım verilen davalar (toplam) Ortalama 1 506.0	100 000 ülke sakini başına adli yardım verilen ceza davaları Ortalama 994.7	100 000 ülke sakini başına adli yardım verilen cezai olmayan davalar Ortalama 757.3	Dava başına tahsis edilen adli yardımın ortalama miktarı Ortalama 536 Avro	Ceza davası başına tahsis edilen adli yardımın ortalama miktarı Ortalama 826 Avro	Cezai olmayan dava başına tahsis edilen adli yardımın ortalama miktarı Ortalama 2 011 Avro
Türkiye	8 298.6	4 276.9	4 021.7	8 Avro	13 Avro	3 Avro
Fransa	1 392.0	626.8	765.2	353 Avro	263 Avro	427 Avro
İtalya	247.1	165.3	81.8	787 Avro	898 Avro	563 Avro
Polonya						

İspanya	1 389,6		349 Avro		
---------	---------	--	----------	--	--

Tablo 8. CEPEJ 2010. 2008 yılında mahkemelerdeki **hâkim olmayan personel.**

Ülke	Savcılık hizmetlerine bağlı savcı harici personel sayısı	100 000 ülke sakini başına hâkim harici personel sayısı	Profesyonel hâkim başına düşen hâkim harici personel sayısı
Türkiye	3 692	39,3	3,9
Fransa		29,1	3,2
İtalya	9 872	42,6	3,2
Polonya	6 900	84,0	1,1
İspanya	1 986	101	9,5

Tablo 8.1. CEPEJ 2010 2008 yılında hâkim olmayan personeli mahkemelere dağılımı

Ülke	Mahkemelerde çalışan hâkim harici personelin toplam sayısı	Hâkim harici personel (Rechtspfleger ya da benzeri) (yüzde cinsinden)	Yazı memuru gibi görevleri hâkimlere yardımcı olmak olan hâkim harici personel (yüzde cinsinden)	İdari işlerden ve mahkeme yönetiminden sorumlu personel	Teknik personel (yüzde cinsinden)
Türkiye	28 091		94,3	2,2	3,5
Fransa	18 586		90,6	4,4	5,0
İtalya	25 385				
Polonya	32 038	5,5	61,7	21,6	11,2
İspanya	45 733	8,6			

Tablo 8.2. CEPEJ 2010. 2008 yılında savcılıklara bağlı savcı harici personel

Ülke	Savcılık hizmetlerine bağlı savcı harici personelin sayısı	100,000 ülke sakini başına savcı harici personel sayısı	Savcı başına savcı harici personel sayısı
Türkiye	3 692	5,2	0,9
Fransa			
İtalya	9 872	16,6	4,9
Polonya	6 900	18,1	1,1
İspanya	1 986	4,4	0,9

Tablo 9. CEPEJ 2010. 2008 yılında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. Maddesi: işlem sürelerinin **uzunluğuna** ilişkin davaların sayısı

Ülke	İhlal tespit eden hükümler
Türkiye	64
Fransa	1
İtalya	54
Polonya	63
İspanya	0

Tablo 10. UYAP istatistiki veriler. 2010. **Yargıtay Hukuk Dairelerinin ve Hukuk Genel Kurulunun** işyükü

Yıllar	Önceki yıldan devreden davalar	Yıl boyunca gelen davalar	Onaylanan	Asliye mahkemelerine iade edilen davalar	Yıl boyunca kesinleşen davalar	Gelecek seneye devreden davalar	Ortalama yargılama süresi
2007	76 707	345 374	158 847	79 026	326 128	95 953	126
2008	95 953	350 313	161 026	76 689	326 109	120 157	150
2009	12 0157	364 594	164 508	81 888	334 967	149 784	176

Tablo 10.1 UYAP istatistiki veriler. 2010. **Yargıtay Ceza Dairelerinin ve Ceza Genel Kurulunun** işyükü

	Önceki	Yıl	Onaylanan	Asliye	Zamanaşımı	Yıl içinde	Gelecek	Ortalama
--	--------	-----	-----------	--------	------------	------------	---------	----------

Yıllar	yıldan devreden davalar	boyunca gelen davalar		mahkemelerine iade edilen davalar	nedeniyle düşürülen davalar	kesinleşen davalar	seneye devreden davalar	yargılama süresi
2007	141 005	182 733	51 112	48 398	9 111	129 420	194 318	390
2008	194 318	245 604	37 501	124 646	12 354	197 375	242 547	359
2009	242 547	279 725	42 613	13 6286	14 809	218 201	304 071	399

Tablo 10.2 UYAP istatistiki veriler. 2010 Sayıştay Dairelerinin ve Genel Kurulunun işyükü.

Derece	Önceki yıldan devreden davalar	Yıl boyunca gelen davalar	Yıl içinde kesinleşen davalar	Gelecek seneye devreden davalar	Ortalama yargılama süresi
İlk derece	9 816	5 824	6 838	8 802	529
Temyiz	139 328	118 640	9 8308	159 660	496
Toplam	149.144	124 464	105 146	168 462	498

Tablo 10.3 UYAP istatistiki veriler. Ankara Bölge İdare Mahkemesinin işyükü.

Yıllar	Gelen	Karara bağlanan
2008	15 053	13 902
2009	15 384	14 317
2010	18 262	16 353

Tablo 10.4 UYAP istatistiki veriler. Ankara İdare ve Vergi Mahkemelerinin işyükü. 2010 yılı rakamları

Mahkemeler	Gelen	Sayıştay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Görülme bekleyen	Karara bağlanan	Gelecek yıla devreden	Ortalama süre
16 idare mahkemesi	39 482	5 228	59 153	32 450	26 200	8 ay
7 vergi mahkemesi	17 457		24 111	15 832		Ortalama süre 8 ay

Tablo 10.5 UYAP istatistiki veriler. Ankara 8. İdare Mahkemesinin işyükü.

	Gelen	Karara bağlanan	Gelecek yıla devreden
2008	1 895	1 924	1 033
2009	2 104	2 108	1 029
2010	3 155	2 503	

Tablo 10.6 UYAP istatistiki veriler. 2010 yılında Ankara ve İstanbul Hukuk Mahkemelerinin işyükü.

Mahkemeler	Önceki yıldan devreden davalar	Yıl boyunca gelen davalar	Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Gelen davalara ilave olarak Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Yıl içinde karara bağlanan davalar
Ankara hukuk mahkemeleri	94 962	153 053	6 353	159 406	148 288
İstanbul hukuk mahkemeleri	255 462	350 597	10 779	361 376	340 085

Tablo 10.7 UYAP istatistiki veriler. 2010 yılında Ankara ve İstanbul İş ve Tüketici Mahkemeleri.

Mahkeme	Önceki yıldan	Yıl boyunca	Yargıtay tarafından	Gelen davalara	Yıl içinde karara	Gelecek yıla	Karara bağlanan	Ortalama yargılama
---------	---------------	-------------	---------------------	----------------	-------------------	--------------	-----------------	--------------------

	devreden davalar	gelen davalar	bozularak geri gönderilen davalar	ilave olarak Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	bağlanan davalar	devreden davalar	davaların oranı	süresi
Ankara İş Mahkemesi	28 807	23 660	1 986	25 646	19 601	34 852	36	403
Ankara Tüketici Mahkemesi	4 190	9 421	324	9 745	6 382	7 553	45	195
İstanbul İş mahkemesi	56 706	36 990	2 660	39 650	34 048	62 308	35	563
İstanbul Tüketici Mahkemesi	5 011	5 986	211	6 197	4 851	6 321	43	309

Tablo 10.8 UYAP istatistiki veriler. 2010 yılında **Türkiye’deki Ceza Mahkemelerinin** işyükü.

Yıl	Önceki yıldan devreden davalar	Yıl boyunca gelen davalar	Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Gelen davalara ilave olarak Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Yıl içinde karara bağlanan davalar	Gelecek yıla devreden davalar	Karara bağlanan davaların oranı
2010	1 231 721	1 812 842	114 232	1 927 074	1 694 321	1 434 384	62,55

Tablo 10.9 UYAP istatistiki veriler. 2010 yılında **Ankara ve İstanbul Ceza Mahkemelerinin** işyükü.

Mahkeme	Önceki yıldan devreden davalar	Yıl boyunca gelen davalar	Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Gelen davalara ilave olarak Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Yıl içinde karara bağlanan davalar	Gelecek yıla devreden davalar
Ankara sulh ceza mahkemesi	18 693	34 575	638	35 213	24 227	29 679
İstanbul sulh ceza mahkemesi	70 657	230 145	978	231 123	93 472	208 308

Tablo 10.10 UYAP istatistiki veriler. 2010 yılında **Türkiye’deki Çocuk Mahkemelerinin** işyükü.

Yıl	Önceki yıldan devreden davalar	Yıl boyunca gelen davalar	Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Gelen davalara ilave olarak Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	Yıl içinde karara bağlanan davalar	2011 yılına devreden davalar
2010	37 096	45 937	1 315	47 252	37 096	45 937

Tablo 10.11 UYAP istatistiki veriler. 2010 yılında **Türkiye’deki bazı Çocuk Mahkemelerinin** işyükü.

Mahkeme	önceki yıldan devreden davalar	yıl boyunca gelen davalar	Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	gelen davalara ilave olarak Yargıtay tarafından bozularak geri gönderilen davalar	yıl içinde karara bağlanan davalar	2011 yılına devreden davalar
Adana 2. Çocuk Mahkemesi	1 527	1 244	21	1 265	808	1 984
Antalya Çocuk Mahkemesi	535	1 802	0	1 802	892	1 445
Bakırköy 1. Çocuk Mahkemesi	1 262	1 371	9	1 400	717	1 925
Bakırköy 1. Çocuk Mahkemesi	756	1 333	7	1 340	819	1 277
Beyoğlu 1. Çocuk Mahkemesi	1 104	1 046	3	1 049	299	1 854
İstanbul 3. Çocuk Mahkemesi	712	882	6	888	433	1 167
Konya 2. Çocuk Mahkemesi	0	873	0	873	176	697

Mart 2011 tarihinde
İtalyan Hâkim
Luca PERILI tarafından yazılmıştır

2008 İSTİŞARE RAPORUNDA YER ALAN CEZA ADALETİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

- Uyuşmazlıkların çözümünde alternatif bir sistem olarak arabuluculuk yöntemine başvuruyollarının güçlendirilmesi.
- Zarar gören tarafın Devlet olduğu hallerde savcı tarafından verilen kararlarına karşı yargı denetimi getirilmelidir.
- Savcılıklara bağlı kolluk birimleri kurulmalı ve ceza gerektiren karmaşık suçları soruşturmak için özel adli kolluk birimleri kurulmalıdır.
- Yazılı rehberler geliştirmek ve soruşturmalara ilişkin yazılı protokoller oluşturmak suretiyle savcılar kolluğu soruşturma teknikleri hakkında talimatlandırılmalıdır.
- Cumhuriyet Başsavcılar adli kolluk mercileri hakkında değerlendirme raporu hazırlama yetkilerini etkin şekilde kullanmalıdırlar.
- Adalet Akademisi tarafından Adli Kollukta görev yapan memurlar ve savcılar için adli kolluk yönetmeliği hakkında eğitim geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.
- Savcılardan dosyaların geri alınması için hukuki kriterler getirilmelidir.
- Adalet Akademisi özel soruşturma teknikleri hakkında eğitim geliştirmelidir.
- Avukatların UYAP sistemine tam erişimleri sağlanmalı ve sistem Polnet'le karşılıklı işler hale getirilmelidir; böylelikle UYAP tamamlanmalıdır.
- Türk hâkim ve savcılar yargılama öncesi tutukluluk süresinin kamu yararı bakımından kesin gereklilik içeren şartlarla sınırlı tutulması hususuna özen göstermelidirler.
- Devlet kurumları tarafından işkence ya da kötü muamele yapıldığı iddiaları söz konusu olduğunda: Devlet başvuranın mevcut tüm bilgiye erişmesini, soruşturmanın etkin bir şekilde yapılmasını, savcıların AİHM'nin içtihatları ile oluşturulan görevlerini yerine getirmelerini sağlamalı ve savcılar da delilleri güvence altına almalı ve olaya karışanlardan bağımsız hareket etmelidir.
- Adli tıp muayenelerinin devlet hastanelerine ya da sağlık merkezlerine nakledilmeleri süreci hızlandırılmalıdır.
- İşkence ya da kötü muamele iddiaları söz konusu olduğunda, muayene edilecek olan kişinin talebi üzerine avukatın adli tıp muayenesine katılmasına her zaman izin verilmelidir.
- Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı kolluk kuvveti görevlileri ile şahısların adli tıp muayenesi yapan doktorları Yakalama, Gözaltı ve İfade Alma yönetmeliğinde yer alan hükümler hakkında bilgilendirmeli ve eğitim vermelidir.
- Arabuluculuğa imkan sağlayan yeni yönetmelik tam olarak uygulanmalıdır.
- İddianameleri geri gönderme kriterleri açıklığa kavuşturulmalıdır; mahkemelerin iddianameleri sadece geri gönderme değil aynı zamanda reddetme hakkı da olmalıdır.
- Ceza davalarında savcılık ile savunma avukatı arasında eşitliğin sağlanması için gerekli tedbirler alınmalı ve savunma avukatlarının çapraz sorgulama yapmasına imkan tanıyan yeni düzenlemeler tam olarak uygulanmalıdır.
- Arabuluculuk ve doğrudan sorgulamaya ilişkin yeni ceza muhakemesi hükümleri hakkında savcılara, hâkimlere ve avukatlara yoğun, spesifik ve yaygın eğitim verilmelidir.
- Zorunlu müdafinin kapsamının, davalının hukuki temsil için maddi gücünün olmadığı tüm davalara yaygınlaştırılması için tedbirler alınmalıdır.
- Sanık, savunma hakları ve adli yardım konusunda gerektiği gibi bilgilendirilmelidir.
- Avukatların mahkeme işlemleri sırasında müvekkilleri ile görüşebilmelerine tam olarak izin verilmelidir.
- Sanıkların mevcut durumda masumiyetlerine ya da suçluluklarına işaret eden belgelere davanın başında erişebilme hakkı olmalıdır; bu hakkın kısıtlanması somut kamu yararını koruma gereğinden kaynaklanmalı ve kısıtlamaya bir hâkim kararıyla izin verilmelidir.

- Savcıların duruşma salonlarına hâkimler tarafından kullanılan kapının dışında başka bir kapıdan girip çıkmaları sağlanmalıdır.
- Savcılar ve avukatlar duruşma salonlarında eşit yükseklikte yer almalıdırlar.
- Hâkimlikten savcılığa ya da tersi şekilde görev değişikliği olduğunda görev yerinin değiştirilmesi zorunlu olmalıdır.
- Bir akredite tercüman sistemi getirilmelidir.
- Her ilde çocuk mahkemesi ve Cumhuriyet Savcılığı Çocuk Bürosu kurulmalı ve halen bulunmayan yerlerde psikologlar, psikiyatrlar ve pedagoglar mahkemelere atanmalıdırlar.
- Yaşının kaç ve kendisine yöneltilen suçlamaların ne olduğuna bakılmaksızın her çocuğa çocukların korunmasına dair Uluslararası Sözleşmeler ve Türk kanunları ile sağlanan korumalar temin edilmelidir.
- Çocuğun yakalanması, gözaltına alınması ve tutuklanması tedbirleri son çare olarak ve mümkün olan en kısa süre için uygulanmalıdır.
- Özgürlüğünden yoksun bırakılan her çocuk, suçun ciddiyetine ve türüne bakılmaksızın yetişkinlerden ayrılmalı ve ayrı olarak yargılanmalıdır.
- Savcılar ve hâkimler çocukların dahil oldukları davalara bakarken daha fazla özen göstermeli ve sıradan soruşturma ve yargılamalara göre öncelik tanıyarak bu soruşturma ve yargılamaları hızlandırmalıdırlar.
- Çocuklara tam olarak savunma hakkı sağlamak amacıyla savcılar haftada bir kez tutuklanan ya da gözaltına alınan çocukların bir listesini baroya bildirmelidir.
- Uzmanlaşmış hâkimler ve savcılar ceza soruşturmalarına ve yargılamalarına konu olan çocukların korunması hakkındaki uluslararası ve ulusal ilkeler konusunda sürekli olarak eğitilmelidirler.
- Kanun koyucu, ceza gerektiren suç mağdurlarını ve özellikle tecavüz davlarındaki hassas kişileri; terör ve aile içi şiddet mağdurlarını; etnik azınlıkları korumak için gerekli tedbirleri almalıdır.
- Savcılara, soruşturma ve kovuşturma sırasında mağdurların haklarını kollamak görevi verilmelidir.