

Yönetmel Yargı, Mülkiye Mezunlarına Kapatılmaya Çalışılıyor

Salih ER(*)

Yönetmel yargıda, hukuk fakültelerini bitirenlerin sayılarının giderek azalması konuyu Hukuk Kurultayı'nın gündemine taşımış; daha sonra Danıştay'ın 132. kuruluş yıldönümünde, Türkiye Barolar Birliği Başkanı'nın konuşmasında ve sempozyum tartışmalarında yerini almıştır.

Çözüm yolunun, yönetmel yargı ile ilgili sınavlara yalnız hukuk fakültelerini bitirenlerin alınmalarının sağlanması şekline dönen gelişme, ivedi bir çalışma ile yasama organı çatısı altına getirilmiş ve ilgili komisyonlardan geçirilerek Meclis gündemine sokulmuştur.

Yönetmel yargı mensuplarının niteliği ve bu niteliğin kamu hizmetine yansımaları açısından, şu anda duyulan gereksinimin giderilebilmesi için, öncelikle yönetmel yargının tarihçesi ile adli yargı-yönetmel yargı ayrılığı ve mensuplarının sağlanması konuları üzerinde, kısaca durmak gerekecektir.

I. TARİHÇE

I.I. İMPARATORLUK DÖNEMİNDE DANIŞTAY (ŞURAYI DEVLET)

Danıştay, 5 Mart 1868 tarihinde, Meclisi Ahkamı Adliyenin iki meclise bölünmesi sonucu, Şurayı Devlet adıyla kuruldu. 5 Mart 1868 tarihi, aynı zamanda Divanı Ahkamı Adliye adıyla, Yargıtay'ın da kuruluş tarihidir.

(*) Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yönetim Kurulu Üyesi

Danıştay'ın kuruluşunda, Tanzimat Fermanı ile başlatılan batılılaşma hareketlerinin getirdiği yeni yönetim yapılanmasının doğurduğu yönetim sorunları önemli rol oynamıştır. Sorunların çözümü ve idare heyetlerine verilen kararların inceleme ve onay merciine gereksinim duyulması; batının etkisi olmakla beraber ulusal bir kurumun doğmasına yol açmıştır.

Danıştay, Osmanlı İmparatorluğunda egemen olan ve kamu hukuku alanında yetersizliği nedeniyle padişah tarafından zaman zaman kanunname, emir ve iradelerle doldurulmaya çalışılan boşluğu doldurarak İslâm hukuku yanında, genel anlamda bir yönetim hukukunun doğmasına da neden olmuştur.

I.II. CUMHURİYET DÖNEMİNDE DANIŞTAY (ŞURAYI DEVLET - DEVLET ŞURASI - DANIŞTAY)

Daha çok danışma ve inceleme organı olarak görev yapan ve gelişen İmparatorluk Danıştay'ı, 4 Ekim 1922 tarihinde İstanbul'daki diğer saltanat kurumları gibi son bulmuştur. Kurtuluş Savaşı sırasında ve savaşın kazanılmasından sonra 669 sayılı yasayla yeniden kuruluşuna kadar geçen sürede, çeşitli yasalarla Danıştay'a verilen görevler Büyük Millet Meclisi'nde bir komisyon tarafından yürütülmüştür. Ancak, Danıştay'ın yokluğundan doğan boşluk artan bir şekilde duyulmuş ve 1924 Anayasasının 51. maddesi ile yeniden kurulması öngörülmüştür.

1961 Anayasası ile bağımsız anayasal kurumlardan biri olarak daha güçlü yetkilerle donatılmış, yüksek mahkemeler arasında yerini almıştır. 6 Ocak 1982 tarihinde kabul edilen 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunla, 22 bölgede idari mahkemeler kurulmuş ve böylece Danıştay'ın temyiz organı ve içtihat mahkemesi olarak gelişmesi olanağı hazırlanmıştır.

II.- ADLİ YARGI - YÖNETSEL YARGI AYRILIĞI :

Devletin hukuka bağlılığının bir sonucu olarak yönetim hukukunun doğması yönetsel yargının varlığını dünyada gerekli kılmış ve imparatorluk döneminde bu gelişmeye ayak uydurulmuştur. Kuvvetler ayrılığı esasıyla beraber uyumsuzluk alanlarının, uygulanacak ilkelerle hukuk kurallarının farklılı-

ğından doğan yargı ayrılığı; Hukuk Devleti, yönetim hukuku ve yönetsel yargı özdeşleşmesini getirmiştir.

İmparatorluk döneminde zaman zaman gidilen yargı birliği yaklaşımından olumlu sonuç alınamamış olduğundan, 1868 yılından başlayarak uygulanan sistem, adli yargı yönetsel yargı ayrılığı olmuştur. İmparatorluğun yıkılıp Cumhuriyetin kurulduğu en zorlu dönemlerde bile, yönetsel yargının eksikliği duyulmuş ve Cumhuriyet, yargı ayrılığı sistemini ülkenin gereksinimlerine yanıt veren bir sistem olarak kabul etmiştir.

Gerçekten bir kurumun, 133 yıl gibi çok uzun bir süre gelişerek varlığını koruyabilmesi, bir gereksinimi karşılaması, o gereksinime yanıt verebilmesiyle olanaklıdır. 132 yıl boyunca, zaman zaman da olsa ortaya atılan yargı birliği savlarına karşın, Danıştay'ın hukuk devletinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesinde üstlendiği önemli görevin yerine getirilmesinde gösterdiği başarılı çalışma, benimsenen sistemin ülke gerçeklerine ne denli uyduğunu ortaya koymuştur.

III. MENSUPLARIN SAĞLANMASI

Yönetsel yargı örgütünün adli yargı örgütünden yapısal farklılığı, yönetsel yargı yargıçlarının, hukuki bilgi ve uzmanlık oluşumunda kamu hizmetleri alanında da deneyim sahibi olmalarını gerekli kılmaktadır.

Fransız Danıştay'ına alınma yönteminin, 1945 tarihinde Ulusal Yöneticilik Okulunun kurulmasından sonra, bu kaynaktan karşılanma yöntemine dönüşmesiyle, hukuk kültürü yanında genel yönetim bilgisine sahip olma aramaya başlanmış ve daha az derinlemesine hukuk kültürüne sahip Ulusal Yöneticilik Okulunu bitirenlerin bu eksikliği, onların yargısal görevlerinde hiçbir sakınca doğurmamıştır.

Cumhuriyetten önceki döneminde Danıştay mensupları için, yeter derecede öğrenim kurumunun olmaması nedeniyle bir öğrenim zorunluluğu da konmamıştır. Başkan ve üyelerin özel öğrenim gördüğü, medrese ve rüştiyeyi bitirenlerin çoğunluğu oluşturduğu, ayrıca az da olsa yabancı ülkelerde çeşitli derecedeki okullardan mezun olanların bulunduğu belgelerden anlaşılmıştır. Cumhuriyet döneminde, 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunuyla "Mektebi Ali-

ye" yi bitirmek aranırken 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu ile "Baş muavin ve muavinlerle mülazımların hukuk veya iktisat fakülteleri yahut Siyasal Bilgiler Okulu ... mezunlarından olmaları" koşulu getirilmiştir. 4904 sayılı yasayla da bu koşul korunmuştur.

1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunuyla İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri ve bu yasada değişiklik yapan 1740 sayılı yasayla da, İdari İlimlerle İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi mezunları kapsam içine alınmıştır.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 8. Maddesine göre ise; hukuk veya hukuk bilgisine programlarında yeterince yer veren siyasal bilimler, idari bilimler, iktisat ve maliye alanlarında en az dört yıllık yükseköğrenim yapmış olanlar şeklinde belirleme ile kapsam genişletilmiştir.

Bu genişleme ve yönetsel yargıdaki yeni yapılanmayla beraber, Danıştay'ın sık sık açtığı sınavlarda gösterilen titizlik ve duyarlılıkla az sayıda mensup alımından vazgeçilmiş, Adalet Bakanlığı'nca açılan sınavlarda nitelik yerini niceliğe bırakmıştır. Adalet Bakanının bağlı olduğu siyasal partilerin, beş temel bakanlıktan biri olan Adalet Bakanlığı'nı da kadrolaşma alanı içine almasıyla yönetsel yargıda dengeler bozulmuştur.

Yalnızca bir sınavda üç yüzü aşkın kişinin alınmasından sonra, izleyen sınavda yine üç yüzü aşkın kişinin alınmasının, yönetsel yargıya bakış açısının kamu hizmetinin daha verimli yürütülmesine değil, kadrolaşmaya endeksli olduğunu gösterdiği açıktır. Bu gelişmeler sonunda, yönetsel yargıda hukuk fakültelerini bitirenlerin oranının % 20'ye düşmesi, bir yargı bölümünde son derece düşük bir oran olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, varılan bu noktada önlem olarak düşünülen, yönetsel yargıyı yalnız hukuk fakültesi mezunlarına hasretme, yönetsel yargının yapısına ters düşen bir önlem olarak gözükmektedir.

Kaldı ki, İdare Mahkemesi hakimlerinin arasında Hukuk Fakültesi mezunu olmayanların da bulunması konusu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde de tartışma konusu edilmiştir. 24 Ağustos 1999 tarihli **Saltuk/Türkiye** kararından da hatırlanacağı üzere; Mahkeme, İdare Mahkemelerine atanacak yargıçların prensipte hukuk fakültesi mezunu olmaları gerektiğini, ancak Siyasal Bilgiler ve Ekonomi gibi fakültelerde hukuk eğitimi almış olanların da

hukuk alanında yönetime ilişkin konularda hüküm verebilecek düzeyde bilgi ve deneyim sahibi olmaları durumunda bu mevkiye atanabileceklerini karara bağlamıştır.

Bu bağlamda çözüm, 2802 sayılı yasanın 8.maddesinde yer alan "hukuk veya hukuk bilgisine programlarında yeterince yer veren ..." ibaresine açıklık getirmekten ve bu ibareyi somuta kavuşturılmaktan geçmektedir. Önerimiz, en az on hukuk dalına, ders saati sayısı yirmi saatin altında kalmamak üzere programlarında yer veren ve bu programı hukuk bilgisi içeren kamu yönetimi, sosyal güvenlik, çevre, bütçe ve kamu finansmanı vb. derslerle güçlendiren fakülte mezunlarına sınava giriş hakkı tanınmasıdır. Bu önerinin Siyasal Bilgiler Fakültesi, Mülkiyeliler Birliği ve Mülkiyeliler Birliği Vakfı'nca ortaklaşa olarak Meclise taşındığını belirlemekte yarar görmekteyiz.

Cumhuriyet dönemi Danıştay'ı mensuplarının yapısı, yukarıda koyduğumuz çerçeveye uygun bir seyir göstermiştir. Bugüne değin 18 başkandan beşi Siyasal Bilgiler Okulu (Fakültesi), 13'ü Hukuk Fakültesi; sekiz Başsavcıdan 5'i Hukuk Fakültesi, 2'si Siyasal Bilgiler Fakültesi, biri de İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi (şu anda görev yapan başsavcı); Başkan vekillerinden beşi Hukuk, üçü Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlardır. Daire başkanları bakımından dağılım ise 53 Hukuk, 29 Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhuriyet Danıştay'ının ilk üç başkanı da Mekteb-i Mülkiye mezunlardır.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 8.maddesi uyarınca Danıştay üyeliğine atanmada, hukuk fakültesi mezunlarına hasretme aşılıarak bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, generallik, amirallik, Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği, yüksek öğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük, tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları görevlerini yapmış olanlar da kapsam içine alınmıştır.

Mesleğe girişte hukuk fakültelerini bitirenlere hak tanınması, dörtte bir üyenin Cumhurbaşkanı tarafından, yukarıda belirtilen görevlerde bulunanları da içerecek biçimde seçilmesi karşısında Danıştay yalnız hukuk fakültesi mezunları ile de sınırlı kalmamaktadır.

IV. SONUÇ

Yönetmelik yargının özelliği gözönünde tutularak gerek yargıçların niteliklerinin aşındırılmasının gerekse olası haksızlıkların önüne geçilebilmesi için 24.2.1983 tarih ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 8 nci maddesinin (c) bendinin ikinci fıkrasının aşağıdaki gibi düzenlenmesini öneriyoruz:

"İdari yargı adayları için; hukuk fakülteleri veya ders saati sayısı yirmi saatin altında olmamak üzere, en az on hukuk dalına ders programlarında yer vererek yürüten ve bu programı hukuk bilgisi içeren kamu yönetimi, sosyal güvenlik, vergi, çevre, bütçe ve kamu finansmanı ve benzeri derslerle güçlendiren en az dört yıllık Fakültelerden veya bunlara denkliği Milli Eğitim Bakanlığınca kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak"

Yukarıda yer alan açıklamalar ve öneri, bir dosya halinde Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanlığı, Mülkiyeliler Birliği ve Mülkiyeliler Birliği Vakfının ortak girişimiyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde bulunan Mülkiye'li milletvekillerine iletilmiştir.

Dosyada, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 24.Ağustos 1999 tarihini taşıyan, Rahmi Saltuk kararına da yer verilmiştir. Söz konusu kararla, idare mahkemesi hakimleri arasında meslekten yargıç olmayanlar bulunduğu, bu yüzden davanın bağımsız ve yansız bir mahkeme tarafından görülmediği savı, oybirliğiyle reddedilmiştir. Hakimler ve Savcılar Kanununun değiştirilmek istenen 8. maddesi (c) bendinin ikinci fıkrasının, önerimiz doğrultusunda değiştirilmesinin, kamu hizmetinin yararına olacağına inanıyoruz.