



Mühendislik Bilimlerinin İş Akış İyileştirmeleri için Kullandığı “Kısıtlar Teorisi” Yaklaşımıyla İdari Yargıda Zaman Yönetimine Bir Bakış*

A Review of Time Management in Administrative Jurisdiction with The “Theory of Constraints” Approach

Aydın Gülan¹

Öz

Kısıtlar teorisi 1984 yılında roman formatında yazılmış bir kitapla gündeme gelerek, özellikle endüstri mühendisliği yaklaşımının temel “varsayım”larından birisi haline gelmiştir. Bu teorinin idari yargıda zaman yönetimi bakımından uygulanabilirliği Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin “makul süre” hususundaki anlayışı da dikkate alınarak değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler

İdari Yargıda Zaman Yönetimi • Kısıtlar Teorisi • Makul Süre • Adil Yargılanma

Abstract

The theory of constraints has emerged in a novel written in 1984 and since became one of the fundamental hypothesis of industrial engineering approach. Applicability of the theory to administrative justice within scope of time management is assessed considering the European Court of Human Rights’ reasonable time approach.

Keywords

Time Management in Administrative Justice • Theory of Constraints • Reasonable Time • Fair Trial

* Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 21 Mart 2016 tarihinde Erzurum’da gerçekleştirilen “Yargıda Zaman Yönetimi” sempozyumunda sunulan tebliğ metnidir.

¹ Sorumlu Yazar: Aydın Gülan (Prof. Dr.), İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İstanbul, Türkiye. E-posta: aydingulan@istanbul.edu.tr
ORCID: 0000-0002-7239-7196

Atf: Gülan A, “Mühendislik Bilimlerinin İş Akış İyileştirmeleri için Kullandığı “Kısıtlar Teorisi” Yaklaşımıyla İdari Yargıda Zaman Yönetimine Bir Bakış” (2019) 18(1) İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 23. <https://doi.org/10.26650/ihid.644394>

Mecelle Madde 1810 “Hakim rüyeti davada, ‘elakdemü felakdem’ kaidesine riayet etmelidir. Fakat vürudu muahhar olan bir davanın tacili, icabı halu maslahatdan görüldüğü halde anın rüyetini takdim eyler.”

“Hâkim doğru yanlış iş çıkarmakla değil, isabetli ve adaletli hüküm vermekle yükümlüdür.”

Ali Himmet Berki, Sabık Temyiz Reislerinden, Büyük Türk Hükümdarı İstanbul Fatihi, Sultan Mehmed Han ve Adalet Hayatı, Kutulmuş Basımevi, İstanbul, 1953, s. 46.

Bilim dalları, konu olarak ele aldıkları alanlarda gerçekleşen olayları açıklamak için sürekli varsayımlar üretiyor. Bu varsayımlar; olayları, vak’aları anlayabilmeye katkıda buldukları ölçüde, değerlendirme yapabilmeyi sağladığı oranda ve çözüm üretebilmeye zemin oluşturduğu takdirde rağbet görüyor ve geçerli oluyor. Elbette varsayımların geçerlilikleri tıkanıyor, istisnalarla yıkıldığı ana kadar sürer. Sonra yeni varsayımlar üretmek, çeşitli yan varsayımlarla mümkün olduğu kadar çok olayı anlamamızı, açıklamamızı, sorunları teşhis etmemizi, çözüm üretmemizi sağlamaya dönük çaba sürüp gidiyor.

Hukuk alanındaki sorunlara sadece hukuk alanı teorileri ile bir açıklama şeması geliştirmek kimi zaman bir mesleki körlüğe yol açıyor. Dolayısıyla başka bilim dallarındaki varsayımların, hukuk alanındaki sorunlar açısından başka tarafa bakmaya yarayıp yaramayacağını denemek istedim. İnşallah nezaket sınırlarını aşmış olmam.

Kısıtlar teorisinden bahsetmek istiyorum. Kısıtlar teorisi 1984 yılında roman formatında yazılmış bir kitapla gündeme gelerek, özellikle endüstri mühendisliği yaklaşımının temel “varsayım”larından birisi haline gelen teoriyi işlemiştir. Türkçeye de “Amaç” ismiyle çevrilen, Eliyahu M. Goldratt isimli yazara ait eserdeki esas yaklaşım, işletmelerde ortaya çıkan zaman problemini çözmek için nasıl yaklaşılması gerektiğini değerlendirmeye yönelik.

Bu teorinin bizim bakımımızdan da önem taşıyan birkaç temel varsayımı var. Bunlardan birisine göre; eğer kısmi iyileştirme yapılırsa, esasında bütünde bir iyileşmeye değil kötüleşmeye yol açar. Örnek olarak da şunu veriyor: Bir sürecin çeşitli aşamalarında üretimde kullanılan bazı makinelerin veriminin artması bütünde her zaman çıktıyı arttırmaz. Çünkü diğer aşamalarda mesela esas üretimin yapılacağı makine önünde birikmeye yol açar. Bu da aslında daha büyük bir sıkıntı ve gecikme demektir; dolayısıyla bir sorunu bir bütün olarak ele almayı parçaları iyileştirmeye gittiğinizde bu esasında bütüncül bakışla bir iyileştirme değildir. İkinci bir yaklaşımı

var; her süreç kendi içinde “darboğazlar” içerdiğinden, sorunlardaki darboğazı tespit etmek gerek. Tıpkı kum saati örneğinde olduğu gibi. Başka bir örnek olarak da İstanbul örneğini vermek istiyorum. İstanbul’da trafiği iyileştirmek için on şeritli bir sürü yollar yaparak, darboğazı olan köprüden geçmeyi sağlamaya çalışıyorlar; ama o on şerit bir anda üç şeride düştüğü zaman çok daha büyük bir trafik sıkışıklığına yol açıyor. Esasında yeni köprüler, darboğazı genişleten alternatifler olmadığı takdirde, kısmi iyileştirmenin amacın tam tersine bir sonuç verdiği birçok örnekte görülebiliyor. Darboğazdaki sorunların çözülememesi daha büyük bir probleme yol açacağından, bir bütün olarak ele almayı gerektiriyor. Bir diğer varsayımı şu: Bu iş akışı sağlanamadığı takdirde getirilemeyecek her müessese, o müessesenin alternatifi olmaktan çıkacak ve davranış bozuklukları, iş akış şemasındaki yanlışlıklar belirecek ve reformlar da daha hayata geçmeden etkisiz hale gelecek yaklaşımında bulunuyor.

Sonuçta şu noktaya geliyor: Esasında problem; bir şeyi zamana bağlamak, yeni müesseselerle düzeltmeye çalışmak değil; darboğazları tespit ettikten sonra onun mümkün olduğu kadar kendi içindeki iş akışını sağlamak. Mümkünse genişletmek, mümkünse darboğazları farklı yerlere çekmektir. Mesela istinaf konusundaki tartışmalar; istinaf da darboğaza geri dönülmemesi için getirilen unsurlardan birisi. Çünkü biliyoruz ki yeni gelen davalar dışında bozularak geri dönen birçok dava yeni iş yükü oluşturuyor. Dolayısıyla darboğazdan geçmiş bir davanın, tekrar aynı sürece baştan başlaması, zaten sıkışarak geçmekte zorlandığı ve süre kaybettiği iş akışında yeni problemler doğuracağı için, sezgiyle esasında varsayım kullanılmadan da istinafa duyulan ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Belki bu kamu denetçiliği gibi yargı öncesindeki hususlar da, bu varsayımda verilen doğruluyor; bu varsayım öncelik vermek yerine darboğazın önüne, kendi sırasında gelmesini, sağlamaya yöneliktir. Çünkü verdiği örnekler göre, öncelik verildiği takdirde mevcut işletmenin olağan akışının durması ve öncelikli olan davaya bakılması nedeniyle bütün dengelerin bozulması söz konusudur. Aksamalar ve geçişler nedeniyle süre kaybı olduğu için aslında amaç öncelikli davaların darboğaza gelişini sıraya koymak olmalıdır. Darboğazda tekrar sıraya girme özelliği oluşturmak, sonuç olarak akışkanlığı sağlamak.

Bunu çok basit bir örnekle açıklıyorlar. Bahsi geçen kitapta bu teori bir çocuk izci grubunun topluca yürüyüşünü düzenlemek dolayısıyla açıklanıyor. İzci grubu birlikte hedeflenen noktaya ulaşmayı hedeflediğine göre, aslında “en yavaş gideninin hızı kadar hızlı gidebilir”, diğerlerini hızlandırmak bir anlam ifade etmez, tam tersine grubun birbirinden kopmasına, kaybolmalara yol açabilir. Öyleyse en yavaş olanını en öne geçirmek, yükünü azaltarak onu hızlandırmak aslında sistemin bütünü ve bütüncül olarak hızlandırmak anlamına gelir. Yani izci grubunu beraber yürümesi, bir yerden bir yere gidebilmesi için koordine etmesi gereken kimse, eğer izci grubunun darboğazını yani en yavaş yürüyeni belirlemez ise izci grubu bir yerden bir yere düzgün bir şekilde gidemeyecek. Hızlı gidenler önde gidecek, yavaş gidenin arkasında

kalanlar geride kalacak, grup birbirinden kopacak ve amaç gerçekleşmeyecek. Öyleyse izci grubunun hızı darboğaz olan en yavaş yürüyenin hızı kadar, dolayısıyla onun yükünü azaltıp hızlandırarak bütüncül sonucu sağlayabiliriz, diye bakıyorum. Bana heyecan veren eksantrik bir yaklaşımdı.

Üstelik bu varsayımın her durumda bu derece basit sonuç vermeyeceğini dikkate alarak bir sürecin “amaç”ının belirlenmesi, bu “amaç” ile gerçekte amaç olmayıp araç olanların teşhisinin konulması, amaca doğru gidişin kısıtlarının, darboğazlarının tespiti yanında; birbiriyle birlikte ele alınması gereken “bağlı olaylar” ve çözülmesi gereken “istatistiksel dalgalanmalar”ın da ele alınması gerekir.

Bunun **idari yargıda zaman yönetimi** bakımından nasıl bağlantısı olur, değerlendirmenize sunmaya çalışacağım. İdari yargıda görünen ve görünmeyen darboğazlar var. Bu yüzden bu varsayımın idari yargıda işleyip işlemeyeceğine, nasıl sonuçlar vereceğine ilişkin bir bakış açısı enteresan olabilir. Bunun için öncelikle idari yargıda zaman yönetiminin amacını belirlemek lazım. Amaç, davaları daha hızlı sonuçlandırmak değil; adil yargılamayı gerçekleştirmek olduğuna göre esasında bu amacı gerçekleştirmek için her şeyin bir araç olduğunu kabul etmek lazım. O yüzden de hızı, mutlaka uyulması gereken bir nokta olarak ön plana çıkartmak değil; araç niteliği üzerinde durup o çerçevede işleyip adil yargılamaya katkısı yanında, sakıncalarını da dikkate alarak değerlendirmek gerekebilir. Fakat Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi bu konuda farklı bir yaklaşım daha ortaya koymuştur. Sözleşme'nin adil yargılama maddesinde makul yargılama süresine verdiği yer ve önem nedeniyle onu bir araç olmaktan çıkartıp amacın bir alt amacı haline getirmiştir. Verdiği kararlarla da buna yönelik değerlendirmesi ve alt amaç haline getirmesinin sakıncalarını gidermek adına ortaya çıkarttığı, zaman bakımından kabul edilebilir esnemeleri kendi bütünlüğü içinde ortaya koyan içtihatlarla da çok ilginç bir yaklaşımı bilgece sürdürmüştür denilebilir.

AİHM makul süreyi tespiti ilişkin değerlendirmeyi yaparken temel olarak üç kriteri ele almaktadır: 1) Davanın karmaşıklığı, 2) Yargılama sırasında başvuru tutumu ve 3) Yetkili makamların tutumu.

Mahkeme, bunları bir bütün olarak değerlendirmekte, tek başına kriter olarak kullanmamaktadır. AİHM'nin konuyu ilgilendiren önemli yaklaşımlarından biri de, davalara konusuna göre öncelik verilmesinin yeterli bir tedbir olarak görülmediği durumlardır. Yapısal kaynaklı gecikmeler varsa bütüncül bir düzenleme yaparak tedbir almak yerine, geçici bir tedbir olarak hakim sayısı arttırmak, sıralama sistemi kurmak yeterli bir tedbir olarak değerlendirilmemiştir².

¹ GOLDRATT, Eliyahu M., Amaç Sürekli İyileştirme Süreci, Optimist Yayınları, 2015, s. 115.

² Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bu husustaki yaklaşımı için bkz. Nurcan Yılmaz, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarıyla Ortaya Çıkan Adil Yargılama Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2015. (Makul sürede yargılama hakkı bölümü 132-175. sayfalar) Not: Konuşmanın yayımı aşamasında “Adil Yargılama Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri” başlığıyla kitap olarak basılmıştır: Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016.

Dolayısıyla AİHM içtihatları bu konuda acil, yapısal ve bütüncül çalışmalar yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Üzerinde düşünülmesini sağlayarak bir katkıda bulunmuş olmayı ümit ederek işaret etmek isterim ki, özellikle idari yargılama sürecinde görünen ve görünmeyen darboğazlar bulunmaktadır.

Kanımcı idari yargıda görünmeyen darboğazlardan birisi re'sen araştırma yetki ve görevidir. Yargının içinde değilim, dışardan bakan bir kimseyim o yüzden söylediklerimde isabetsizliğin peşinen çok olabileceğini kabul ediyorum. Bu çalışma grubunun da üyesi değildim, dolayısıyla yarınki konuşmalarda yargıçların bakış açısını göreceğim; ama burada esas büyük darboğazın davaların hızla tekemmülü ile ilgili olmadığı dışarıdan görülebilmektedir.

Bir diğer darboğaz, tekemmül etmiş ve bekleyen dosyaların oluşturduğu yığın sorunudur. Dosyaların tekemmül aşamasına hızla gelmesi yargıyı hızlandırmayacağı gibi, bu darboğaz genişletilemezse işte on şeritli karayolu ile hızla akan bir trafiğin üç şeritli bir köprüye girebilmek için birçok kazaya da yol açacak şekilde yığılması ve trafik oluşturması gibi bir yığılmaya yol açması demektir.

Bir yargı kararı verildikten sonra kararın yazılması süresinin mesela 60 gün olması, burada bir darboğaz, yani birikme olduğunu göstermektedir. İdari yargı kararlarının pek çok haklı gerekçesi olabilir; ama karar yazım darboğazının tekrar gözden geçirilmesine ihtiyaç var; çünkü yedi sayfalık kararda yedi sayfa boyunca mevzuat olup da, son sayfada bir paragraf olarak hüküm cümlesinin yer aldığı kararlara rastlanabildiğine göre, bunun 60 gün sürmesinin esasında gerçek bir karar yazımı değil, oradaki birikmeden kaynaklanan bir darboğaz olduğu anlaşılıyor. Bu darboğazın bir şekilde genişletilebilmesine ihtiyaç var. Üstelik bu karar yazım aşamasındaki darboğaz, daha sonra temyiz aşamasından dönmeye yol açan eksik inceleme ve gerekçe konusundaki çelişkiler, tutarsızlıklar ile de daha da görünmeyen bir darboğaz olarak karşımıza çıkıyor. Gerçek anlamıyla gerekli bir gerekçe içermeyen kararların bozulması ile tekrar ilk derece yargılamaya dönen davaların oluşturduğu sıklık azaltılmadan zaman yönetiminin mümkün ve gerçekçi yapılabileceği, istatistiksel dalgalanmaların hesap edilebileceği söylenemez. Dolayısıyla karar yazım biçiminin tekrar düşünülmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Dosyaların bilirkişiye gitme sıklığı ve bilirkişi raporları yaklaşımı da bir kısmı görünen, bir kısmı görünmeyen bir darboğaz oluşturmaktadır. Üniversitelerde, profesyonel bilirkişi öğretim üyeleri bulunmaktadır. Öğretim üyeliğinden daha çok bilirkişilik yapıyorlar. Özellikle imar davalarına ilişkin konularda bu duruma rastlanmaktadır. Bunların ay boyunca yaptıkları, 100 ile 300 arasında değiştiğini tahmin ettiğim bilirkişilik dosyaları inanılmaz bir darboğaz oluşturuyor ve bunların karara aynen

geçmesi nedeniyle oluşan problemler, yine temyizden dönmesini arttıran nedenler, kısıtlar teorisi kelimeleri ile kullanırsak dalgalanmalara, istatistiksel dalgalanmalara yol açıyor. Dolayısıyla bu tür bazı darboğazlara da bakmak gerekir.

Bu darboğazları azaltmak için mahkemede akışı düzenlemek, yavaşlatmak ve yığılmayı önleyecek bir hıza gelmek lazım. İdari işlemin yapım sürecindeki, usulüne ilişkin düzenleme ihtiyacı. Buna ilişkin usul kanunu çıkması mutlaka bu akışı daha mantıkileştirecek ve standartlaştıracaktır. Kararın gerekçelendirilmesini ve tesisini kolaylaştıracak bir husus olabilir. Mesela çok gözükmeyen, uzak bir darboğaz olarak çok da dikkate alınmayabilir; ama bir avukatın avukatlık mesleğinin sahip olması gereken idari yargı tecrübesine genel ve yaygın bir biçimde sahip olmaması da bu alanda çok büyük bir problemdir. Çünkü davalarda hem davalının avukatı (idarenin avukatı), hem de davacının avukatı bakımından yargılamanın vazgeçilmez aktörlerinin katkıları giderek azalmaktadır. Dolayısıyla avukatlık hizmetlerinden yararlanmak önemlidir. Özellikle idarenin avukatlık hizmetlerinin yerine getiriliş biçimi, kurum avukatlarının ilgili dairelere yazarak dava konusu hakkında sadece ilgili dairelerden, genel müdürlüklerden gelen cevapları bir savunma dilekçesi şeklinde, sadece bu bilgilerden müteşekkil bir cevap olarak sunma yaklaşımı, esasında yargının uyuşmazlıkları çözüm konusunda, davalıdan yeterli hukuki değerlendirme gelmemesi sebebiyle konuların aydınlanmamasının, dolayısıyla daha fazla emek gerektiren ve re'sen tahkik kapsamında kendisine yükletilmiş ağır bir yüke maruz bıraktığı ve ortaya çıkan durumun bir karmaşaya yol açtığı söylenebilir.

Bilimsel incelemelerin, ders kitapları dışında monografi yazımı ve karar incelemesi şeklindeki çalışmaların yetersizliği, yargıdaki zaman yönetimi ile “bağlı olaylar”dır. Ülkemizde yeteri kadar çok ve sık, yargı kararı inceleyen bilimsel dergi yayınlanmaması herkes için büyük bir eksiklik. Aylık, üç aylık, hatta yıllık olsun, idari yargı kararlarını düzenli olarak inceleyen dergilerin azlığından rahatsız olmak, çıkarılmasını teşvik etmek, desteklemek gerekir. Karar eleştirisi olmaması, kararlarda kullanılan kavramların sürekli değerlendirilmemesi elbette önemli bir eksiklik. Etkisinin ne derece olduğunu hesaplamak, anlamak çok zordur.

Ne kadar uzak meseleler olarak görülse dahi, oralardan başlamadan “zaman yönetimi”nde iyileştirmeler içerik olarak adil yargılamayı sağlayacak çabukluğu sağlayamaz. Hukuk gücü ve yaptırım tehdidiyle uyulması zorunlu sürelerle belli bir dönem uyulma sağlanarak belki yargıda zamanın yönetilebildiği düşünülebilirse de bunun kalıcı olmayacağı ve aslında kimin kimi ve neyi yönettiğinin tartışmalı olacağı hiç kuşkusuzdur.

Nitekim uygulamada yine yanlış mı bilmiyorum ama yürütmeyi durdurmaya itirazların, bölge idare mahkemesine geldikten sonra 7 gün içinde çözülecek olması, bir darboğaz oluşturduğu için bu uygulamada yine geciktirici sonuçlar çıkarıyor.

Dosyanın mahkemeden bölge idare mahkemesine gelmesi gecikiyor. Geldikten sonra 7 gün içerisinde karar çıkıyor ama ilk derece mahkemesinde karar verildikten sonra dosyanın hemen bölge idare mahkemesine gelmemesi nedeniyle 7 günlük süre bir şey ifade etmiyor, çıkması yine bir ayı bulabiliyor. Kağıt üzerinde 7 gün sağlanabiliyor. Dolayısıyla böyle kanunlarla süreler getirmenin esasında darboğazlarda farklı çözümler aramak gibi kalıcı çözümlere yol açmadığı uygulama ile ortaya çıkıyor.

Sonuç olarak diyebilirim ki;

1) Yargıda zaman yönetimine ilişkin ilgi ve çalışma kanımca çok önemli ve değerlidir. Zaten Avrupa Konseyi bunu bütün üye devletlere tavsiye etmektedir.

2) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önündeki davalarda “makul yargılama süresi” çok sayıda başvuruya konu olmakta, bizzat AIHM önündeki başvurularda makul yargılama süresini sağlamaya çalışmaktadır.

3) Zaman yönetiminin çok sayıda değişkene bağlı olduğu dikkate alındığında; asıl yığılmaların olduğu darboğazların ve birbirine bağlı olarak birindeki dalgalanmanın mutlaka diğerinde de gecikmeye yol açan aşamaların uygulamacıları tarafından objektif biçimde teşhis edilip, sebepleri ve çözümleri noktasında masanın farklı tarafındaki insanların da katkısıyla çözümünün araştırılması gerekir.

4) Asıl önemlisi yargılama sürecindeki zaman boyutunu önemli ölçüde etkileyen ve ne gibi tedbirler alınarak, düzenlemeler getirilse, gelişmeler sağlansa bile çözümü mümkün kılmayacak uzak bağlantılarını, hukukun diğer aktörleri, davaların taraflarına ilişkin hukuki iyileştirme süreçlerini gündeme almak sanıldığından daha önemli, etkili ve önceliklidir.

Başta belirttiğim Mecellenin kaidesine döneyim. Bu, ilk 100 maddesindeki 99 külli kaide arasında yer alan bir hüküm değil; 1810. maddesinde yer alıyormuş: “*Hakim rüyeti davada, ‘elakdemü felakdem’ kaidesine riayet etmelidir. Fakat vürudu muahhar olan bir davanın tacili, icabı halu maslahatdan görüldüğü halde anın rüyetini takdim eyler.*” Bir davanın, mutlaka önce gelen önce biter ilkesine göre çözülmesi gerekiyor. Bu elbette mutlak bir ilke olarak konmamış, niteliği gereği çabuk bitmesi gerekenlerin hızlandırılabilmesine de işaret edilmiş. Ali Himmet Berki de, sabık temyiz reislerinden, “Büyük Türk Hükümdarı, İstanbul Fatihi Sultan Mehmet Han ve Adalet Hayatı” diye 1953’te basılmış bir kitabında hâkimin niteliklerini sayarken bence ilginç bir şey söylüyor: “*Hâkim doğru yanlış iş çıkarmakla değil, isabetli ve adaletli hüküm vermekle hükümlüdür.*” Bu iki alıntıyı birlikte okumak, birbirini tamamlayan nitelikleri sebebiyle kanımca bir anlam ifade etmektedir.

Teşekkür ederim.

KAYNAKÇA

Eliyahu M. GOLDRATT, **Amaç Sürekli İyileştirme Süreci**, Optimist Yayınları, 2015.

Nurcan YILMAZ ÖZEL, **Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016.