

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE'DE ADALET YÖNETİMİ

Doktora Tezi

Esra ERGÜZELOĞLU KILIM

Ankara- 2009

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE ADALET YÖNETİMİ

Doktora Tezi

Esra ERGÜZELOĞLU KILIM

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

Ankara-2009

TC
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE ADALET YÖNETİMİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Cem EROĞUL

.....

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

.....

Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

.....

Doç. Dr. Sema TAŞPINAR AYVAZ

.....

Yrd. Doç. Dr. Koray KARASU

.....

Tez Sınavı Tarihi 05.10.2009

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(5/11/2009)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Esra ERGÜZELOĞLU KİLİM

İmzası

.....

ÖNSÖZ

“Türkiye’de adalet yönetimi” başlığını taşıyan bu tez, konusunu “Türk kamu yönetimi” adlı lisans dersinde duyulan pratik bir eksiklikten almıştır. Bir olgu olarak kamu yönetiminin, kamu yönetimi disiplininin sınırları içinde anlaşılamayacağı saptamasından yola çıkılarak içeriği yeniden belirlenen bu ders, adalet yönetimi konusunda alanyazınındaki boşluğun görülmesini sağlamıştır. Konunun bir tez olarak biçimlendirildiği 2004 yılında, ardı arkasına gelen adalet yönetimi reformları, adeta bakış açısını değiştirmenin haklılığını ispatlamak istercesine, bolca araştırma verisi ortaya çıkarmıştır. Devlet örgütlenmesinin bütünü, tarihsel akışı ile birlikte görebilen yeni bir yönetim düşüncesi, bu dersin de gösterdiği gibi, güncel gelişmelerin yönünü kestirebilme gücünü yakalayabileceğini göstermiştir. Adalet yönetimi konusunda bir tez yazmam için öneride bulunan, doktora öğrenim süreci boyunca ilgisi, yol göstericiliği, mesafe ve mesai sınırlarını hiçe sayarak verdiği emeği ile kattıkları tez danışmanlığından çok ötede olan sevgili hocam Prof. Dr. Birgül Ayman Güler’e teşekkürlerimi sunuyorum.

Mersin Üniversitesi’nde yüksek lisans öğrenciliğimden başlayarak, akademik alanda yetişebilmem için, karşıma çıkan tüm engelleri göğüslememe yardım eden değerli hocam Prof. Dr. Tayfur Özşen bu tezin izleme komitesinde yer alıyordu. Tez önerisini hazırladığım sıralarda da her zamanki akıl açıcı sorularıyla yönümü bulmamı sağlamıştı. Akademide bilimsel yetkinliğin toplumsal ilişkilerde dürüst ve sağlam bir kişilikle tamamlanmasının önemini yaşam tarzıyla gösterebilen Tayfur hocam, 2006 yılının Temmuz ayında bizleri bırakıp hiç dilinden düşürmediği Seyşel Adalarına doğru yol aldı. Onun orada olduğunu düşünmekten daha iyi bir seçenek olduğunu sanmıyorum. Işıklar içinde uyu hocam.

Tez izleme Komitesinin diğer üyeleri Prof. Dr. Cem Eroğul ve Doç Dr. Yılmaz Üstüner desteklerini ve çok yararlandığım yapıcı eleştirilerini esirgemediler. Kendilerine teşekkür ediyorum.

Kamu yönetimi disiplini açısından bakır bir alanda dolaşırken, hukukçular için açık olan ve bu nedenle üzerinde durulmayan çoğu terim ve kavramı yeniden keşfetme durumu ilk başlarda cesaret kırıcı olmuştu. Bu noktada TODAİE’deki derslerini izlememe izin veren Doç. Dr. Haluk Konuralp’in desteği önemlidir. 2008’in bahar aylarında bir şeyler danışmak için aradığımda vefatını öğrenmiş olmanın burukluğunu yaşıyorum.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde dersine katıldığım ve çeşitli platformlarda karşılaştığım hocalarımın her birinin kattığı ayrı bir renk, bu tezin satırlarına mutlaka yansımıştır. Bütün bu katkılara karşın, yanlış ve kusurların sorumluluğu sadece bana aittir.

Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde "35. madde" adıyla anılan araştırma görevlileri ile yaşadığım dayanışma ve arkadaşlık bu tezin ortaya çıkmasını kolaylaştıran önemli desteklerdendir. Özellikle aynı dönemde tezlerimizi yazdığımız için "tez izleme komiteleri stratejilerini" birlikte saptadığımız Tekin Avaner, Aytül Güneşer Demirci ve Mustafa Altunok ile birçok güzel deneyimi paylaştık, yardımlaşık. Esra Dik bulduğu makalelerle teze katkı koydu. Ezgi Ören Hukuk Fakültesinin okuma salonlarında yoldaşlık yaptı. Selime Güzelsarı tez konusunun seçilmesi aşamasından başlayarak yüreklendirici oldu. Nuray Ertürk Keskin deneyimlerini paylaştı. Adını saymadığım tüm dönem arkadaşlarım, aklımda sorularla dolaştığım günlerde aydınlatıcı ve yol göstericiydi. Bölüm sekreterimiz Serap Çamalan hepimizin türlü türlü sıkıntısına ortak olarak dertlerimizi paylaştı. SBF ve Hukuk Fakültelerinin kütüphane çalışanları, kütüphanelerden en iyi şekilde yararlanmama olanak verdiler. Mersin Üniversitesi İİBF, tez yazımı aşamasında bir çalışma odası sağladı. Teşekkür ediyorum.

Bir teşekkür de anneme, babama ve Yılmaz'a. Tezden kaynaklansın ya da kaynaklanmasın her durumda, duyumsayabildiğim koşulsuz sevgileri için.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	II
Çizelge ve Şema ve Şekiller	VII
Kısaltmalar	VIII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
ADALET YÖNETİMİ VE REFORM SORUNU	8
I. TANIMLAMA VE YÖNTEM SORUNU: ADALET YÖNETİMİ NEDİR? NASIL İNCELENEBİLİR?	8
A. Adalet Yönetimi İncelemelerinde Üç Yaklaşım ve Bir Öneri.....	10
B. Adli Alanın Araştırmasında Başlıca Araçlar	17
II. ADALETİN BÜROKRATİKLEŞMESİ VE BÜROKRASİ İNCELEMELERİYLE İLİŞKİSİ.....	23
A. Güçler Ayrılığı Kuramı Açısından Adalet Yönetimi.....	28
1. Güçler Ayrılığı Kuramının Açmazları	32
2. Adalet Yönetimi-Kamu Yönetimi Ayrışması.....	38
3. Hukuk-Yargı (Uygulama) Ayrışması.....	41
B. Kamu Gücü ve Kamu Hizmeti Olarak Adalet	45
C. Kamu Yönetimi Disiplini ve Adalet Yönetimi	49
III. BÜROKRATİK ADALET YÖNETİMİNDEN YÖNETİŞİMCİ ADALET YÖNETİMİNE.....	51
A. Hukukun Dönüşmesi	56
B. Küresel Mahkemeler	62
C. Adli-İdari Alanlar Arasında Piyasa Temelli Yeni İşbölümü	64
D. Adalet Sektörü: Adli Hizmetlerin Metalaşması.....	66
İKİNCİ BÖLÜM	
ADALET YÖNETİMİNİN MERKEZ ÖRGÜTLENMESİ	72
I. BÜROKRATİK ADALET YÖNETİMİ İNŞASI: TANZİMAT REFORMLARI.....	73
A. Osmanlı Klasik Dönemi Adalet Yönetimi.....	74

1. Çok Hukuklu Toplum Modeli	75
2. Daire-i Adalet Felsefesi	79
3. Adli Örgütlenme ve İlmiye	81
B. Adliye İdare Ayrışması: 1839, 1879, 1909 Reformları	88
1. Kodifikasyon ve Resepsiyon: Avrupa'dan Hukuk Transferi	93
2. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye'den Danıştay ve Yargıtay'a	96
3. Çavuşbaşılıktan Adalet Bakanlığına	101
C. Cumhuriyet Dönemi Adalet Yönetimi Reformları	103
1. Hukuk Birliği ve Yargının Bütünlüğü: 1924 Reformları	104
2. Güçler Ayrılığı Modelinin İnşası: İkinci Dünya Savaşı Sonrası	107
3. Sıkıyönetim ve Darbeler ile Adalet Yönetimi: Adalet Yönetiminin Askerileşmesi	108
II. TÜRKİYE'DE ADALET YÖNETİMİ YAPISI	111
A. Adalet Yönetimi Kurumları	112
1. Adalet Bakanlığı	114
2. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK)	122
3. Barolar Birliği ve Noterler Birliği	129
4. Yargıçlar ve Savcılar Birliği (YARSAV)	133
B. Hukuk Çevresi ve Yargı Örgütlenmesi	135
1. Güçler Ayrılığının Güvencesi: Anayasa Mahkemesi	138
2. Adli Yargıda Üst Mahkeme: Yargıtay	143
3. İdari Yargıda Üst Mahkeme: Danıştay	146
4. Askeri Yargıtay	148
5. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi	150
6. Adli-İdari-Askeri Yargının Orta Noktası: Uyuşmazlık Mahkemesi	152
7. Mahkeme mi? Değil mi?: Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu	153

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TAŞRADA ADALET YÖNETİMİ..... 155

I. ADALET YÖNETİMİNİN TOPRAKTA ÖRGÜTLENMESİ: YARGI ÇEVRELERİ..... 155

A. Kaza'dan Ağır Ceza Merkezlerine: Mülki İdareden Kopuş

B. Toprakta İkili Örgütlenme: İdari Yargı Çevreleri.....

C. Bölgeselleşme Reformları: Bölge İdare ve Bölge Adliye Mahkemeleri

II. YARGI ÇEVRESİNDE YÖNETİM: ADLİYE ÖRGÜTLENMESİ.....	169
A. Adliyelerin Kuruluşu	185
1. Cumhuriyet Başsavcılıkları.....	189
2. Adli ve İdari Yargı Adalet Komisyonu Başkanlıkları	191
B. Dava, Duruşma, Mahkeme Yönetimi	193
1. Yargıç, Savcı ve Avukat ilişkisi: Silahların Eşitliği	195
2. Adliye'nin Memurları: Gizli Özneler.....	198

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİŞİMCİ ADALET YÖNETİMİ REFORMLARI 204

I. REFORMUN TAŞIYICISI: AVRUPA..... 208

A. Avrupa Konseyi	211
B. Avrupa Birliği	213

II. YÖNETİŞİMCİ ADALET YÖNETİMİ REFORMLARININ GÖRÜNÜMLERİ.. 216

A. Küresel Model Yasalar: Code Napolyon'un Sonu	222
B. Çoktan Seçmeli Hukuk: Tahkim.....	224
C. Yargı Birliği: İdare Hukukunun Tasfiyesi	227
D. Güçler Ayrılığından Güçler Birliğine mi?: Bağımsız Düzenleyici Kurul/Kurumlar (BDK)	231

III. ADLİYEDE GÜNCEL REFORM..... 233

A. Adliye Otomasyonu: UYAP	237
B. Profesyonel Yöneticilik Tartışmaları	238
C. Alternatif Uyuşmazlık Çözme Mekanizmaları: Arabuluculuk Yasa Tasarısı	239
D. Özelleştirmeye Hazırlık: İcra Daireleri ve Ceza Evleri.....	244
E. Katılımcı Adalet Yönetimi Modeli Örneği: Koruma Kurulları	246

SONUÇ..... 249

ÖZET 255

ABSTRACT..... 256

KAYNAKÇA..... 257

EKLER

Çizelge ve Şema ve Şekiller

Çizelge II.1:

Adalet Bakanlığı 2007 Yılı Kadro Dağılımı.....121

Çizelge III.1:

1973 yılı Mahkeme Sayıları.....184

Çizelge III.2:

2008 yılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri Sayıları.....184

Çizelge III.3:

2008 yılı İdari Yargı Mahkeme Sayıları.....185

Şema II. 1:

Adalet Bakanlığı Örgüt Şeması.....115

Şekil II.1. :

Yıllara Göre Adalet Bakanlığı Bütçesinin Bütçe Yılı Başında Konsolide Bütçe İçindeki Payı (%).....120

Kısaltmalar

a.g.e.	adı geçen eser
a.g.m.	adı geçen makale
A.k.	Aynı kaynak
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ADR	Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemi-Alternative Dispute Resolution
AID	Uluslararası Kalkınma Ajansı- Agency for International Development
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AÜ	Ankara Üniversitesi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
BAM	Bölge Adliye Mahkemesi
BCA	Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi
BİM	Bölge İdare Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
C.	Cilt
CAJ	Adalet Yönetimi Merkezi -The Center for the Administration of Justice
CEPEJ	Adaletin Etkinliğine İlişkin Avrupa Komisyonunu -the European Commission for the Efficiency of Justice
CIDA	Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı -Canadian International Development Agency
Çev.	Çeviren
DB	Dünya Bankası
Der.	Derleyen
DGM	Devlet Güvenlik Mahkemesi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
Ed.	Editör
GATT	Ticaret ve Tarifeler Üzerine Genel Anlaşma-General Agreement on Tariffs and Trade
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
IBRD	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası -International Bank for Reconstruction and Development
ICJ	Uluslararası Adalet Divanı- International Court of Justice
ICSID	Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözümlemesi Uluslararası Merkezi- International Centre for Settlement of Investment Disputes
ILC	Uluslararası Hukuk Merkezi -The International Legal Center
IMF	Uluslararası Para Fonu- International Monetary Fund
ITO	İstanbul Ticaret Odası
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MEPI	Orta Doğu İşbirliği Girişimi - Middle East Partnership Initiative
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü- Organisation for Economic Co-operation and Development
p.	page
RG.	Resmi Gazete
S.	Sayı
s.	sayfa
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi

TATA	Türkiye Adli Tıp Akademisi
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
USAID	Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı-United States Agency for International Development
UAD	Uluslararası Adalet Divanı
UCM	Uluslararası Ceza Mahkemesi- International Criminal Court (ICC)
UNCITRAL	Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticari Tahkim Komisyonu-United Nations Commission on International Trade Law
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı-United Nations Development Program
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Projesi
vd.	ve diğerleri
Vol.	Volume
Y.	Yıl
YARSAV	Yargıçlar ve Savcılar Birliği

GİRİŞ

Bu tez özünü devletin yargı gücünün ve yargılama işlevinin oluşturduğu adalet yönetimi adıyla anılan bir alanın yönetim bilimi ve kamu yönetimi disiplini kavramlarıyla irdelenmesi ve bir inceleme alanı olarak yeniden inşa edilmiştir. Devlet örgütlenmesine “bağımsız”lık ilişkisi ile “bağlanması” nedeniyle “idare cihazı”ndan bir ölçüde farklılaşan adalet yönetimi olgusunu kamu yönetimi disiplininin açıklayıcılık gücünden yoksun bir şekilde anlamak olanaklı değildir. Aksine adalet yönetimi, kamu yönetimine oldukça benzer bir bürokratik modele göre örgütlenen ve kamu yönetimi disiplininin nesnesinin bir parçası ve bir alt başlığı olarak ele alınması gereken geniş bir çalışma alanıdır. Adalet yönetimi alanından elde edilecek bulgular, kamu yönetimi disiplinini de yeniden değerlendirme ve onun açıklayıcılık gücünü besleme olanağı barındırmaktadır.

Bu çalışmanın temel sorunu Türkiye’de adalet yönetimi olgusunu, değişimini de göz önünde bulundurarak açıklamaktır. Bu alanda çalışma gereği ilk defa, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde ikinci sınıflara yönelik Türk Kamu Yönetimi adlı lisans dersinde ortaya çıkmıştır. Bu ders kapsamında bakanlıklar ve bakanlıkların sorumlu olduğu hizmet alanında kamu örgütlenmesini tanıtmak amacıyla öğrencilere araştırma ödevi hazırlanmakta ve bu amaçla sınıf, araştırma yapılacak bakanlık sayısı kadar gruplara ayrılmaktaydı. Her bir öğrenci grubu bir yönetim bilimi araştırma görevlisinin danışmanlığında araştırmalarını yürütmekteydi. Uygulamanın ilk başlatıldığı 2003-2004 yılı ders döneminde Adalet Bakanlığı konusunu çalışan öğrenci grubunun temel düzeyde birkaç kaynak bulmakta bile zorlanması, Adalet Bakanlığı ve çevresindeki dünyanın kamu yönetimi alanyazınında neredeyse hiç ele alınmamış olduğunu göstermekteydi.

Kamu yönetimi ile hukukçuların dünyası arasında ortaya çıkan anlaşılabilir kopukluğun iki disiplinin kendi içinde uzmanlaşmasından kaynaklanan çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Kamu yönetimi, adalet yönetimine yabancılaştığı oranda bu alanda büyük bir boşluk ortaya çıkmıştır. Bu saptama, çalışmanın konusunu belirlemede ilk itici gücü oluşturmuştur. Araştırma derinleştikçe iki disiplin arasında uzaklığın hukukçuları da etkilediği, alanlarının yönetsel sorunları ile başa çıkma noktasında sıkıntılarla karşılaştıkları ortaya çıkmıştır. Hukuk disiplini ile uğraşanlar adalet yönetimi ile ilgili çalışmalar yapmışlar ancak sistemin bütününe odaklanmamışlardır. Bu durumun bir nedeni, hukukçuların kendilerine inceleme nesnesi olarak adalet yönetimini değil, normları seçmesidir.

Adalet yönetimi alanında tek tek kurumların örgütlenmesi, tarihi, sorunları, başka ülkelerdeki yapısı üzerine kurumsal incelemelerden oluşan bir yazın geliştirilmiştir. Bütünlüklü bir bakış açısının izlendiği çalışmalar ise sadece yargı örgütlenmesi ve mahkeme sistemine odaklanmıştır. Buna karşılık, sistemi bütünüyle ortaya koymayı amaçlayan yalnızca bir kitap bulunabilmiştir. *Yargı Örgütü Hukuku*¹ adını taşıyan bu kitap, hukuk fakülteleri ve adalet meslek yüksek okulları için düşünülmüş bir ders kitabı niteliğini taşımakta, kavramları ve örgütleri yasalarda düzenleniş biçimiyle tanıtmaktadır.

İçinde bulunduğumuz güncel reform dalgası, adalet yönetimi olgusunu görünür kılmakla kalmamış, aynı zamanda disiplinlerarası bir çalışma alanı olarak kamu yöneticileri için akademik ilgi alanına taşımayı da başarmıştır. Ülkemizde kamu yönetimi disiplininin kuruculuğunu üstlenen önemli kurumlardan birisi olan Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) 2003 yılında “adalet yönetimi” adıyla bir yüksek lisans programı başlatmış olması bu ilginin ilk işaretidir. Adalet Bakanlığı'nda çalışan yargıç ve savcılar ile kamu kuruluşlarında çalışan hukuk müşaviri ve avukatlara yönetim bilimi formasyonu kazandıran bu program ilk defa hukukçu ve yönetim bilimcileri buluşturmuştur.

Hukukçular, yaşanan reform sürecinde, kamu yönetiminin son dönem genel eğilimine paralel biçimde, adalet yönetimi olgusunu çoğunlukla işletme yönetimi tekniklerine uygun biçimde tanımlamaktadır. Oysa adalet yönetimi, devlet örgütlenmesinde, kamu iktidarının/kamu gücünün başat olduğu bir kamu hizmeti olarak özellikli bir yerde durmaktadır. Bu nedenle, olguyu güncel reform dalgasının işletmecî bakışıyla tanımlamak, gerçekliğin eksik ve taraflı değerlendirilmesine yol açmıştır. Kamu yönetiminde olduğu gibi adalet yönetiminin de içinde bulunduğu siyasal/hukuksal ortamdan kopuk, teknik ve hatta mekanik bir aygıt olarak ele alınması, devlet örgütlenmesinin karmaşık bütünlüğü içindeki yeri ve işlevinin anlaşılmasını engellemektedir.

Adalet yönetimi olgusu aslında kamu yönetimi alanyazınına oldukça tanıdık gelecek biçimde işletme, örgüt ve süreç odaklı üç farklı yaklaşımla ele alınmaktadır. Tezin ilk bölümünde bu yaklaşımlar açıklanmaktadır. Türkiye'de bu yaklaşımlardan biri ya da ikisine dayanılarak, adalet yönetimi olgusuna çok sınırlı da olsa çeşitli açıklamalar getirilmiştir. Buna karşılık bir kavram olarak “adalet yönetimi” Türk kamu yönetimi ya da

¹ Ramazan Arslan ve Süha Tanrıver, *Yargı Örgütü Hukuku*, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2001.

hukuk araştırmacıları için son zamanlara kadar hiç ilgi çekmemiştir. Disiplinin ilgi alanından uzak kalmış böyle bir konuda çalışmanın en önemli zorluğu, araştırılacak olgunun sınırlanarak tanımlanması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Adalet yönetimi nedir? Kamu yönetimi disiplini adalet yönetiminin hangi yönlerini açıklamada elverişli araçlar sağlayabilir? gibi sorular, kamu yönetimi disiplininin kendi içindeki çıkmazlarını göz önünde tutan bir başka kaygıyı da hesaba katmayı gerektirmiştir. Adalet yönetimi kamu yönetimi disiplinin sıkıştığı örgütler düzlemini aşan bir bakış açısı ile açıklanabilir mi? Tez araştırması bu sorular temel alınarak kurgulanmıştır.

Çalışmanın temel önermesi, Türkiye’de güncel adalet yönetimi reformlarının, adalet yönetimini küresel kapitalizmin gereklerine uygun bir biçimde dönüştürdüğü ve devlet örgütlenmesinde kamu yönetimi ile adalet yönetimi arasında piyasa temelli yeni bir işbölümü ortaya çıkardığıdır. Adalet yönetiminde ulus devlet merkezli bürokratik modelden küresel yönetişimci yeni bir modele geçilmektedir. Bürokratik model, en küçük parçalarına ayrılan işlerin ayrı ayrı uzmanlaştığı ve bu uzmanlıkların hiyerarşik bir kademelenme aracılığı ile yeniden bütünleştirildiği örgütlenme modelidir. Yönetişimci model ise uzmanlıkların hiyerarşik bir modelde bütünleştirilmesi yerine ağ tipi (network), esnek, piyasa odaklı yeni bir bütünleştirme tarzı getirmektedir. Küresel, ulusal ve yerelin iç içe geçtiği ve sabit bir merkezin görünürlüğünü kaybettiği yeni bir devlet örgütlenmesi biçimi ortaya çıkmaktadır. Yönetişimci model; hukuk, adli bürokrasi, yargı örgütlenmesi, yargı sürecini de içeren adli alandaki tüm yapılarda kendisini kurmaktadır. Önerme bu şekilde saptandığında, adalet yönetimi olgusunu tarihsel hareketi içinde görmek olanaklı olmaktadır. Böylece var olan yapıyı anlamının bir adım ötesine geçilerek, olgusal gerçekliğin varoluş nedenleri ilgi alanına çekilebilmektedir.

Türkiye’de devlet biçiminin kapitalizme eklenme yolunda radikal dönüşümü Osmanlı döneminde, 19. yüzyıl Tanzimat reformları ile başlar.² Batı tarzı devlet örgütlenmesinin kurumları bu dönemle birlikte Osmanlı geleneksel devlet örgütlenmesine aşılır. Tanzimat reformlarının çözümlenmesi, küresel kapitalizme eklenme sürecindeki reformların açıklanmasında önemli ipuçları sağlamaktadır. Bu çalışmada, adalet yönetiminin Kıta Avrupası modeline göre bürokratik biçimde örgütlenmeye başladığı Tanzimat dönemi reformları, güncel adalet yönetimi reformlarının laboratuvarı olarak ele

² Gülhane’de okunan ferman ile bu dönemi başlatmak adet olmuştur. Bu alışmada Tanzimat, II. Mahmut’a uzanan geçmişi ve Cumhuriyet’e aktarılan mirası ile yüzyıllık bir dönemi anlatacaktır.

alınacaktır. Tanzimat'la Osmanlı geleneksel adalet yönetiminden bürokratik adalet yönetimi modeline geçişte reformların dönüştürdüğü çoğu yapı, yönetişimci adalet yönetimine geçişte yeniden reform konusu olmaktadır.

Timur'un belirttiği gibi, "tarih toplum bilimcinin laboratuvarıdır. Ne var ki tarihi olaylar hiçbir zaman aynen yinelenmiyorlar ve bu da tarih ve toplum bilimlerinde kaçınılmaz olarak bir özgüllük ya da tekillik payı bulunmasına yol açıyor."³ Küresel yönetişimci adalet yönetimi modelinin inşa aşaması da bu özgüllük ve tekillik payını fazlasıyla barındırmaktadır. Yeni bir modelin geldiğini gösteren pek çok kanıt olmasına karşın, bu model tüm unsurlarıyla ortaya çıkmamıştır. Tanzimat dönemi reformlarının başlattığı dönüşümün yüz yıl sonra tamamlanması gibi, yeni modelin ne zaman bütün unsurlarıyla ortaya çıkacağı veya bu modelin ortaya çıkma sürecinin kesintiye uğrayıp uğramayacağını şimdiden kestirmek kolay görünmemektedir. Ancak Tanzimat reformlarının Kıta Avrupası modelini –özellikle Fransa'yı- örnek alması gibi güncel reform dalgasının da yüzünü Amerika Birleşik Devletleri örneğine döndüğünü gösteren birçok kanıt bulunmaktadır. Üstelik aynı kaynak, Avrupa Birliği ülkelerini de etkilemekte, hatta Avrupa hukukunun "Amerikanlaşması"ndan⁴ söz edilmektedir. Dolayısı ile Avrupa Birliği kaynaklı görünen birçok yeni kural, kurum ya da oluşumun da Amerika kökenli olduğu saptaması, reformların evrileceği yönü kestirmeyi kolaylaştıran önemli bir göstergedir.

Hukuk, adli örgütlenme, adli personel, adli yöntem (usul) konuları her iki dönemde de bu dönüşümün izlerinin sürülebileceği yapı taşlarıdır. Bu çalışmada reformlar, bu dört boyuta öncelik verilerek çözümlenecektir. Tanzimat dönemi için tarihçiler ve hukuk tarihçileri dört boyutu da kapsayan zengin çalışmalar ortaya koymuşlardır. Bu çalışmalar sayesinde Osmanlıca engelinin değerlendirmeye olanak vermediği birinci el kaynaklar, çalışmada ikinci elden değerlendirilmeye alınabilecektir. Bürokratik adalet yönetimi modeline geçiş, tarih araştırmalarından yararlanılarak ortaya konulabilmektedir. Yönetişimci adalet yönetimi modelini çözümleyebilmek için ise, tarih araştırmalarında olduğu gibi reformları hukuk, adli örgütlenme, adli personel ve adli yöntem boyutlarında bütüncül olarak ele alındığı bir alanyazını oluşmamıştır. Sosyal bilimlerin, adalet yönetimi olgusunu gözlerden kaçırarak disiplinler bölünmesinden kaynaklanan bu sorunu aşmak için, hukuk, siyaset kuramı ve kamu yönetimi disiplinlerinin ortaklaşa hareket edebileceği bir

³ Taner Timur, "Toplum Bilimleri, Tarihi Maddecilik ve Praksis", *Mülkiye*, C. XXVIII, S. 244, s.20

⁴ Ejder Yılmaz, "Adli Mahkemeler ve Rekabet Kurumu Paneli" *Hukuk Merceği Konferanslar ve Paneller 1998-2000*, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2000, s. 127.

bakış açısıyla güncel reformların çözümlenmesi gerekmektedir. Bu çalışma böyle bir yöntemin oluşturulabilmesine kamu yönetimi disiplininin bir katkı olmayı amaçlamaktadır.

Lisans, yüksek lisans ve doktora öğrenimini kamu yönetimi uzmanlık alanında tamamlamış bir araştırmacının, birçok disiplinin kesişim noktasında kalan böyle bir araştırma konusunda eksiklikleri olması kaçınılmazdır. Ancak, araştırma alanının günümüzde yeniden yapılandırılıyor olması, seçilen olgunun çeşitli yönlerinin açıklığa kavuşturulduğu bir çok konferans, sempozyum, panelin düzenlendiği bir döneme rastlanması hukukçuların dünyasına yakınlaşmayı bir ölçüde sağlamıştır. Bu etkinliklerden Savcılık⁵ ve Adalet Meslek Yüksekokulları⁶ ile ilgili olanlar alanında ilk kez gerçekleştirilmiştir. Ankara Barosu'nun hizmet içi eğitim amacıyla düzenlediği paneller ile iki yılda bir düzenlediği Uluslararası Hukuk Kurultayları⁷ güncel tartışmaları yansıtan önemli platformlardır. Ayrıca, TODAİE'de Adalet Yönetimi adlı yüksek lisans programı kapsamında yürütülen "Türk Adalet Sisteminin Örgütlenişi ve Yönetel Sorunları" adlı ders bir dönem boyunca izlenerek, dersin yürütücüsü ve çoğunluğu Adalet Bakanlığında görev yapan öğrencileri ile görüşmeler yapma olanağı elde edilmiştir. Tez sürecinde, Adalet Bakanlığında, Ankara ve Mersin Adliyelerinde gözlem ve her hizmet sınıfından çalışanla yapılandırılmamış görüşme teknikleriyle veri toplanmıştır. Yine Ankara Barosu ve YARSAV üyeleri ile görüşmeler yapılmıştır. "Adaletle Daha İyi Erişim için Teknik Yardım - Türkiye" adlı Avrupa Projesi çerçevesinde ADR Center başkanlığında uluslararası bir şirketler birliği tarafından düzenlenen "Avukatlar için Arabuluculuk Eğitimi" izlenmiştir.⁸ Tez araştırması boyunca günlük gazetelerdeki yargı haberleri takip edilmiştir.⁹ Çok geniş kapsamlı bir konuda, alanında ilk çalışma olması tezi öncelikle keşif tekniklerine yönelmeyi gerektirmiştir. Bu nedenle derinlemesine işlenebilecek çoğu konu, kuşbakışı geçilmiş olabilir. Çalışma alanının bütün konularını tüketmek yerine onun zengin

⁵ "Bir Adli Organ Olarak Savcılık" adlı etkinlik Barolar Birliği tarafından 7-9 Temmuz 2006'da gerçekleştirilmiştir.

⁶ "I. Türkiye Adalet Meslek Yüksekokulları Sempozyumu" 19-20 Şubat 2007'de Ankara Üniversitesince düzenlenmiştir.

⁷ 2000 yılından beri düzenlenen bu kurultayların dökümanları için bkz. <http://www.hukukkurultayi.org/>

⁸ Bu eğitimlerin ilki 19-21 Aralık 2008'de Mersin Baro'sunda gerçekleştirilmiştir. Konsorsiyumun ortakları ADR Center (İtalya) Effective Dispute Resolution (İngiltere), IBF International Consulting (Belçika), İstanbul Bilgi Üniversitesi (Türkiye) ve Pricewaterhouse Coopers Danışmanlık Hizmetleri Ltd. Şti. (Türkiye)'dir. <http://www.adrcenter.com/international/basic-mediation-skills-training-19-21-dicember-2008,-mersin-turkey.html>

⁹ Avukat Metin Özderin, günlük yargı haberlerini derleyip başkentte hukuk adlı bir yahoo grubu aracılığıyla paylaşmaktadır. Grubun adresi: <http://groups.yahoo.com/group/baskenttehukuk/messages>

kapsamını gösterebilmesi ve bundan sonraki çalışmalara esin vermesi bu tezin temel amacıdır.

Tez, Türkiye’de adalet yönetiminin nasıl örgütlenip yönetildiği, bu örgütlenme biçiminin neden seçildiği, örgütlenmedeki değişikliklerin ve değişiklik taleplerinin hangi kaynaklardan, hangi gerekçelerle ve hangi araçlarla yönlendirildiğini açıklayacaktır. Tezin ilk bölümü, büyük ölçüde kavramsallaştırma ve tanımlama çabasını yansıtmaktadır. Genelgeçer, değişmez, sabit kategoriler yerine, olguyu tarihsel hareketi içinde anlamak amaçlanmıştır. Bu nedenle adalet yönetimi olgusunu açıklama amacıyla geliştirilen yaklaşımlar eleştirel bir bakış açısıyla gözden geçirilerek, buradan çıkan sonuçlardan yararlanılarak kapsamlı yeni bir açıklama denemesine girilmektedir. Kuramsal tartışmanın ağırlıklı olduğu ilk bölüm kapitalist devletin bürokratik adalet yönetimini açıklama çabasının ürünüdür. Bu bölüm, güncel adalet yönetimi algısını belirleyen güçler ayrılığı kuramı ile bir hesaplaşmaya da sahne olmakta, liberal önermeleri sorgulama alanına çekmektedir. Son olarak yönetişimci adalet yönetimini ortaya çıkaran bazı dinamikler ele alınmaktadır. İzleyen iki bölüm bürokratik adalet yönetimini, son bölüm ise yönetişimci adalet yönetimi reformlarını Türkiye odağından incelemektedir.

Tezin ikinci bölümü, Türkiyedeki adalet yönetiminin merkez yapısını çözümlenmektedir. Bu amaçla önce Osmanlı’da adalet yönetimini bürokratik modele göre inşa eden reformlar değerlendirilmiştir. Böyle bir yöntem, adalet yönetiminde reform girişimlerinin, toplumsal ve ekonomik dinamiklerini ortaya sermesi nedeniyle seçilmiştir. Ulus devletlerin egemen olduğu kapitalizme eklenme aşamasında adalet yönetimi, sermaye dinamiklerini izleyerek inşa edilip biçimlenmiştir. Aynı dinamikler küresel kapitalizme eklenen günümüz Türkiyesinde başka etkilere yol açsa da yeniden geçerlidir. Tarihsel gelişimin ardından adalet yönetiminin merkezdeki yapısı gösterilmiştir. Üçüncü Bölüm, bir merkezi yönetim örgütlenmesi olan adalet yönetiminin taşradaki yapısını çözümlenmeye ayrılmıştır. Adli coğrafya ve adliye bu bölümün temel konusunu oluşturmuştur.

Tezin son bölümü, güncel adalet yönetimi reformlarını incelemektedir. Çok geniş bir alana yayılan reform konularından hepsini tek tek ele almak bu çalışmanın kapsamı açısından olanaklı olmasa da, adalet yönetiminin yönetişimci modele evrildiğini gösteren belli başlı reform konuları üzerinde durulmuştur. Hukuk disiplini ile uğraşanların, hukukun uygulanması/işleyişi içinde sınıflandırdığı başlıca konular, burada adalet yönetimi yapısına

etkileri açısından değerlendirilmiştir. Burokratik adalet yonnetiminin temel kurucu unsurlarında yaşanan donuşum bu bolumde irdelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ADALET YÖNETİMİ VE REFORM SORUNU

Adalet yönetimi olgusunun ne olduğu, tarihsel süreçte nasıl bir yerde durduğu, neden günümüzdeki biçimine büründüğü ve ne yönde değiştiği soruları bu bölümün konusunu oluşturmaktadır. Devletle birlikte var olan, ama liberal devlet kuramın bakış açısıyla olduğundan başka görünen ya da görünmeyen bu olgu, küresel kapitalist dönemde yeniden fark edilmekte ve reformlara konu olmaktadır. Kapitalist devletin bürokratik modele göre örgütlenen adalet yönetimi, güçler ayrılığı kuramından beslenen liberal bakış açısına aykırı düşmemiştir. Devletin baskı ve zor kullanma araçlarının kamu düzenini ve mülkiyet ilişkilerini korumak amacıyla kristalize olduğu alanlardan birisi olan yargıda, devlet tekeli savunulmuştur. Bürokratik model şimdilerde piyasanın dışında hiçbir seçeneği görmek istemeyen neo-liberal ve yönetişimci savların karşısında direncini yitirmektedir. Yeniden yapılandırılan her alanda olduğu gibi adalet yönetimi de yeni bir sorunsal olarak inşa edilmektedir. Bu alanda piyasalaşmaya ya da piyasa aktörleriyle ortak harekete izin veren her konunun parlatıldığı reformlar ardı arkasına gelmektedir. Alternatif ve eleştirel bir bakışla gözden geçirilmeden uygulamaya sürülen yönetişimci adalet yönetimi reformlarını sorgulamaya davet olması bu bölümün temel amacıdır.

I. TANIMLAMA VE YÖNTEM SORUNU: ADALET YÖNETİMİ NEDİR? NASIL İNCELENEBİLİR?

Adalet yönetimi kavramı, Türkiye’de devletin adli alandaki rolünü ve işlevini değiştirmeye yönelik güncel reform dalgası dolayısı ile gündeme giren yeni bir kavramdır. Son zamanlara kadar hukuk, siyaset bilimi, yönetim bilimi ve kamu yönetimi disiplinine ait indekslerde bu kavrama rastlanmaz. Türkçe alanyazınında henüz tanımlanmamış olan bu kavram günlük dile de yerleşmemiştir. Hukuk uygulayıcıları kavramı ilk duyduklarında duraksamakta, onlarda daha çok adalet felsefesi alanında bir konu olduğu izlenimi uyanmaktadır.

İngilizcede “*administration of justice*” (adalet yönetimi), “*court administration*” (mahkeme yönetimi), “*court management*” (mahkeme işletimi), “*management of the court*”

rooms” (duruşma salonu işletimi), “*administration of the courthouse*” (adliye yönetimi), “*judicial administration*” (adli yönetim), “*the judiciary*” (adliye) gibi birçok terim Türkçeye çoğunlukla ya “adliye” ya da “yargı örgütlenmesi” olarak çevrilmiştir. “Adliye” yargının en temel örgütlenme birimi olan mahkemelerin bulunduğu taşradaki binalarla sınırlı bir anlam taşırken, “yargı örgütlenmesi” ülke çapında mahkeme sistemini gösteren biraz daha geniş bir içerik taşımaktadır. Oysa bu terimlerin her biri, İngilizce konuşan ülkelerde adalet yönetiminin farklı bir düzeyine işaret etmektedir. “*Administration of justice*” bütün hepsini kapsayan en genel düzeyi anlatırken, diğerleri ona göre daha dar kapsamlıdır. Ancak kullanıcının amacına göre bu kavramlar birbirinin yerini de tutabilmektedir. İngilizcedeki *administration*¹⁰ ve *management*¹¹ sözcüklerinin Türkçe karşılıklarının da bulunmaması nedeniyle bu sözcüklerin anlattığı farklı düzeyler de Türkçede yansıma bulamamıştır.

Güncel reform dalgasının adli olanın “yönetim” ya da “işletim” boyutlarına yönelen özel ilgisi, adalet yönetimi kavramının kullanımını adeta zorunlu hale getirmiştir. Reformlar adliye ya da yargı örgütlenmesi ile sınırlanamayacak boyutlara ulaşmış, geleneksel ayrımları altüst etmiştir. Hukuk ve yargı reformları, diğer alanlardaki bütün reformlarla birlikte, devlet biçimini dönüştürmeye yönelmiştir. Adalet yönetimi kavramının bu ortamda doğmuş olması, bu nedenle basit bir çeviri eksikliğini gidermekten öte anlam taşımaktadır. Hukuk ve yargı reformları adını alan her reform bu çalışmada adalet yönetimi reformu kabul edilecektir.

¹⁰ *Administration* sözcüğü hizmet sunma, kulluk etme anlamlarını taşıyan *ministrato*'dan türetilmiştir. Bu anlamıyla sözcük egemenlikten kaynaklanan ve doğrudan devletle ilişkili devredilmiş bir yetkiyi anlatır. Sözcük Türkçeye hem idare, hem de yönetim olarak çevrilmiştir. Çekip çevirme, döndürme anlamında Arapça “idara” kökünden türetilen “idare”, “yalnızca devlete” atıf yapan anlamı kazanamamıştır. Günümüzde Türkçe kökenli “yönetim” sözcüğü de idare ile eşanlamlı kullanılmaktadır. Devletin yürütme parçasına ait özel bir yönetme yetkisini anlatan *administration* teriminin Türkçe karşılığı bulunmadığından, bu çalışmada *administration* karşılığı olarak çoğunlukla “kamu yönetimi” benimsenmiştir. Ancak, yerleşmiş söyleyiş nedeniyle “idare hukuku”, “idari yargı”, “adli-idari” biçimindeki kelime çiftlerini kullanmak kaçınılmaz olmuştur.

¹¹ *Management* teriminin etimolojik kökeni “manage”, çekip çevirme, el ile idare anlamı ile aslında “idara”nın karşılığıdır. Batı alanyazınında, bir işin ya da örgütlerin doğrudan veya devredilmiş bir yetki kullanılarak yönetilmesi anlamını taşır ve devlete atfedilmez. Bu sözcük de Türkçeye idare ya da yönetim olarak çevrilmiştir. Dolayısı ile Ömürgönülşen'in, devlete atıf yapan anlamı “idare” sözcüğüne yüklenmesi, *management*'in de yönetim olarak çevrilmesi yönünde yaptığı öneri bu çalışmada benimsenmeyecektir. Güncel reform dalgasının kamu-özel ayrımını silikleştiren anlamını vurgulayabilmek için –Bayramoğlu ve Güler'in önerisi izlenerek- *management* için “işletim” sözcüğü tercih edilecektir. Bkz. Uğur Ömürgönülşen, “İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır” <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/idare.doc>, Erişim: 24.02.2008, Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, Ankara 2005, s. 133. Birgül Ayman Güler, “Türk Kamu Yönetimi 2007-2008 Ders Notu –II, *Yayınlanmamış Ders Notu*, Ankara 2008. Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye” *Praksis* S.9 Kış-Bahar 2003, s.96.

A. Adalet Yönetimi İncelemelerinde Üç Yaklaşım ve Bir Öneri

Araştırma sırasında “adalet yönetimi” olgusunun üç ayrı yaklaşımla ele alındığı, adalet yönetimi (*administration of justice*) kavramının farklı çağrışımları olan üç biçimde okunduğu görülmüştür. Bu üç yaklaşım da reformların içeriğine ve yönüne kendilerine özgü katkılar sunmaktadır. Birinci yaklaşımda, adliyeye atıf yapılmakta, çoğu zaman *administration of justice*, “adliye yönetimi” olarak çevrilmektedir. Adliye yönetimi, kentlerdeki adliyelerin artan mahkeme sayıları ve sunulan hizmetlerin çeşitlenmesi ile büyük birer “işletmeye” dönüştükleri, bu nedenle profesyonel işletme yönetimi bilgisine gereksinim duyulduğunu gündeme getiren bir kavram olarak kullanılmaktadır.¹² Adliye yönetiminin, yargısal sürecin dışındaki yönetsel işleri (büro yönetimi, bina yönetimi, yargıç ve savcılar dışında kalan personelin yönetimi anlamında) kapsadığı özellikle belirtilmektedir. Böyle bir içerikte yönetim, *administration* anlamından çok *management* (işletim) düzeyindedir. Bu incelemede adalet yönetiminin bu kullanımı *işletme odaklı yaklaşım* olarak adlandırılacaktır.

İşletme odaklı yaklaşım, örgüt içi yapı ve süreçlere yönelik bakış açısı ile adalet yönetiminin devlet bütünlüğü içindeki yerini algılamaya olanak vermese de, mikro ölçekte yönetsel süreçlerin anlaşılmasına katkıda bulunmaktadır. Ancak *managerialism*, profesyonel yönetim, performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi özel sektör işletme yöntemlerini adliyelerde denemeye yol açması ve adliyelerin nasıl daha verimli, etkili, tutumlu hale getirilebileceğine dair yöntemler önermeye koyulması, bu yaklaşıma karşı çeşitli kaygıları da beraberinde getirmektedir. Adliyeri birer piyasa aktörü olarak tasarlamak ve adliye hizmetlerinin teker teker metalaştırılmasına yönelmek, adalet hizmetlerinin kamusal mantığının aşınmasına ve devlet felsefesinde esaslı bir değişikliğe işaret eder. Bu nedenle mikro ölçekte yönetsel süreçleri incelerken, adliyenin devlet örgütlenmesinin bütünlüğü içindeki yeri ve işlevinin de gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

¹² Lesli M. Adlen’in 2006 yılı Hukuk Kurultayında sunduğu “Judicial Leadership and Cooperation with The Bar” adlı bildirisinin “Adliye Yönetimi ve Baro ile İşbirliği” başlığı ile yayınlanan Türkçe çevirisinde, terimlerdeki kaymaları izlemek olanaklıdır. Bildiri özetle, ABD’de adliye yönetiminin, federal ve eyalet düzeyinde, 1960’lardan buyana uygulanan reformlarla işletmeleşmesi deneyimini anlatmaktadır. Yürütme ve yasama organlarına bağımlı geleneksel adliye yönetimi Adlen’e göre feodal niteliklidir. Adlen, reformlarla adliye yönetiminde, verimli, müşteri odaklı ve performansa dayalı rasyonel iş örgütlenmesi modeline geçildiğini savunmaktadır. Bildirinin aslı ve Türkçe çevirisi için bkz. *Hukuk Kurultayı 2006 C. 4*, Ankara Barosu, Ankara 2006, s. 260-278.

Adalet yönetimi kavramının ikinci kullanım biçiminde, “yargı örgütü”, “yargı örgütlenmesi” boyutuna vurgu yapılmaktadır.¹³ *Örgüt odaklı bu yaklaşım*, mahkemelerin hem aynı adliye binası içindeki mahkemelerle, hem de üst dereceli mahkemelerle ilişkisini gösterme amaçlıdır. Böylece, devlet içindeki bütün mahkemelerin konumunu, görevini, birbirinden farkını, gelişimini gösteren bir örgütsel şema ortaya çıkmaktadır.¹⁴ Anayasada yüksek yargı organları başlığı altında düzenlenen yüksek mahkemelerin yeri, yapısı, işlevleri tanıtılmaktadır. Mahkeme olmayan ama yargı süreci dışında da tutulamayan kamu kurumları - Türkiye örneğinde Adalet Bakanlığı, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Barolar Birliği, Noterler Birliği, kolluk örgütlenmesi ya da askeri yargıda önemli bir işlev gören Milli Savunma Bakanlığı ve hatta Genel Kurmay Başkanlığı ve Yüksek Askeri Şura gibi kurumlar- bu yargı örgütü şemasına eklendiğinde, adalet yönetimi dünyasının kurumlar boyutu ortaya çıkmaktadır.

Pedagojik amaçlar açısından oldukça yararlı olan örgüt odaklı yaklaşımın adalet yönetimi olgusunun yüzeydeki görüntüsünün ötesine pek fazla geçemediğini belirtmek gerekir. Var olan yapının "neden öyle?" olduğunu araştıran pek çok soru, bu yaklaşımın bakış açısından yanıtız kalmaktadır. Türkiye’de örgüt odaklı yaklaşım, genelde mahkeme çeşitlerini göstermek için kullanılmakta, yargı örgütlenmesinin bütün yönetsel sistemle bağlantısı kurulmamaktadır. Ayrıca Yargıtay, Anayasa Mahkemesi, Danıştay gibi kurumların tek başına ele alındığı ve sadece bu kurumların tarihsel evrimini, yapısını, işlevini ele alan araştırmaların da zengin olduğunu belirtmek gerekir.

Örgüt odaklı yaklaşım adalet yönetimi olgusunun güncel biçimini göz önüne serdiği gibi, çeşitli ülkelerdeki adalet yönetimlerini yapısal olarak karşılaştırmaya da olanak sağlamaktadır. Ancak karşılaştırma, özellikle azgelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere adalet yönetiminin gerçekliğini anlamak yerine, onu dönüştürme amacıyla yapılmaktadır. Model ülkelerin adalet yönetimi standartları veri kabul edilip diğer ülkelere

¹³ AB ülkeleri ve AB’ye aday ülkelerde adli sistemleri uyumlaştırma amacıyla, adalet yönetiminin yargı örgütlenmesi boyutunu ön plana çıkaran karşılaştırmalı çalışmalara örnek olarak bkz. H elene Pauliat, Marco Fabri, Philip M. Langbroek (eds.), *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality of Standards*, Bologna: Editrice Lo Scarabeo, 2003, Marco Fabri, Jean-Jean Paul, Philip Langbroek, H el ene Pauliat (eds.), *L’Administration de la Justice En Europe et L’ evaluation de sa Qualit e*, Paris, Montchrestien 2005.

¹⁴ Arslan ve Tanrıver’in Yargı  rg t  Hukuku adlı kitapları, Türkiye’de yargı örgütlenmesini tanıtan ilk ve tek kitap olma özelliğini taşımaktadır. Hukuk fakülteleri ve adalet meslek yüksek okullarına ders kitabı olarak hazırlanan bu çalışma, yargı  rg t n n Batı alanyazımında ayrı bir hukuk dalı olarak gelişmesini gerekçe göstererek, yargılama (usul) hukukundan ayrı bir örgüt hukukuna gönderme yapar. Arslan ve Tanrıver, *a.g.e.*

aktarılmaktadır. Son yıllarda bu yöntemle özellikle kapitalist ekonomik sisteme geçen geçmişin sosyalist ülkelerinde adalet yönetimi liberal devletlerin örneğine uygun biçimde dönüştürülmektedir.

Örgütlerin hareketsiz bir fotoğrafının sunulduğu örgüt odaklı yaklaşım, dinamik bir üçüncü yaklaşımla birlikte değerlendirildiğinde daha açıklayıcı bir görünüm kazanabilir. Adalet yönetimi kavramının Anglo-Amerikan hukuk düzeninde daha yaygın kullanılan bu biçimi *süreç odaklı yaklaşım* olarak adlandırılabilir.¹⁵ Bu yaklaşımda yargılama, bir uyuşmazlık ya da suçun ortaya çıkması ile yargılama sonucunda verilen kararın uygulanmasını da kapsayan yatay bir süreç olarak çözümlenmektedir. Yargılama sürecinde yer alan çeşitli kural, aktör ve örgütlerin tek tek çözümlendiği her konu adalet yönetimi kapsamında değerlendirilmektedir. Türkiye’de “yargılama (usul) hukuku” alanında süreç odaklı yaklaşımın geliştiği görülmektedir. Medeni yargılama usulü, ceza yargılama usulü ve idari yargılama usulü şeklinde çeşitlenen yargılama hukuku, bir uyuşmazlığın ortaya çıkması ile birlikte izlenecek yolun ayrıntılarını ortaya koyar, yargının işleyiş yöntemini gösterir ve bu yöntemi standartlaştıran bir yasaya dönüştürür. Ancak yargılama hukuku, yargılama öncesi ve sonrası aşamaları ve örgüt çözümlenmelerini kapsamamaktadır. Son zamanlarda üniversitelerde, enstitülerde veya akademilerde¹⁶ “Adalet Yönetimi” adını taşıyan dersler ya da yüksek lisans programları Anglo-Amerikan örneğine ve süreç odaklı yaklaşıma göre biçimlendirilmektedir.

Süreç odaklı yaklaşım, yapılan işin bütün boyutlarıyla görülebilmesi açısından oldukça yararlı olmasına karşın, iş sürecinde ortaya çıkan güç merkezlerine değinmemektedir. Çeşitli kurumlara dağılan işin bütünselliğini sağlayan iradenin çözümlenme kapsamına girmemesi, adalet yönetimi sürecinde iktidar odağını belirlemeyi güç hale getirir. Adalet yönetimi dünyasındaki her şey kendi akışı içinde, devlet örgütlenmesinden bağımsız gibi algılanır.

İşletme, örgüt ve süreç odaklı yaklaşımların ortak noktası, adalet yönetimini kamu yönetimi ve hukuk disiplinlerinin işbirliği içinde inceleyebileceği bir olgu olarak

¹⁵ Anglo-Amerikan alanyazınında, kamu yönetimi de süreçlere ağırlık verilerek çözümlenmektedir. Yönetimin POSDCoRB formülüyle (Türkçe açılımı: planlama, örgütlenme, yönetme, eşgüdüm, denetleme, bütçeleme olan İngilizce kısaltma) açıklanması bu yaklaşıma örnek olabilir. Buna karşılık Kıta Avrupası yaklaşımı daha çok kurumlar dünyasına ağırlık vererek, hukuksal çözümlenmelere yönelme eğilimindedir.

¹⁶ Polis Akademisi bünyesindeki Güvenlik Bilimleri Enstitüsünde “Ceza Adaleti Yönetimi” adlı bir yüksek lisans programı ve “adalet yönetimi” başlığını taşıyan dersler açılmıştır. Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde yargıç, savcı ve avukatlara yönelik “Adalet Yönetimi” yüksek lisans programı bulunmaktadır.

tasarlamasıdır. Bu iki bilimsel disiplinin de kör noktasında kalmış olan bu konuyu inceleme nesnesine dönüştürmesi ve kavramlaştırması bakımından önemlidir. Kamu yönetimi ve hukuk disiplinlerini bir araya getirerek adalet yönetimi olgusunu görünür kılan bu üç yaklaşımın ortak zayıflığı ise, konunun tarihsel bir çözümleme ile ele alınmasını sağlayamamalarıdır. Kamu yönetimi ve hukuk disiplinlerinin pozitivizmi ve normativizmi adalet yönetimi olgusunu ele alış biçimine yansımakta, olanı açıklama ve olması gerekeni belirleme düzeyinde bir çözümleme yapılmaktadır.

Adalet yönetimi olgusu, toplumsal ilişkilerin belirli bazı biçimlerini içeren bir “adli alan”dan yola çıkılarak tanımlanabilirse, tarihsel bir bakış açısına ulaşılabilen olanaklı görünmektedir. Buna göre adli alan; *uyuşmazlık, hak kaybı ve suç kabul edilen durumlarda uyumu yeniden sağlama, haksızlığı giderme ya da cezalandırma amacıyla düzenlenen/oluşan kuralları, bu kuralları uygulayan örgüt ve görevlileri, uygulanan yöntemleri içeren ilişkiler bütünüdür*. Analitik bir araç olarak kullanılacak ve toplumsal ilişkilere odaklanan bu adli alan tanımı, tarihsel ve mekânsal olarak farklılaşmış toplumlarda geçerli olabilecek daha geniş bir hareket alanı sağlamaktadır. İkel, köleci, feodal, kapitalist, sosyalist her toplumsal formasyonun adli alanı, kendine özgü yeni bir ilişkiler yumağı yaratmaktadır. Norm/kural, kurum/örgüt, insan/personel ve süreç/yöntem unsurlarından her biri bu ilişkiler yumağında birer boyut olarak yerini almaktadır. Adli alanın ne olduğu sorusuna yanıt ararken yönetsel mekanizma yerine toplumsal ilişkilere odaklanmak, adalet yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki değişken sınır çizgilerini de açıklamayı sağlar.

Toplumsal ilişkilerin doğasından kaynaklanan uyuşmazlıkları, çelişkileri, anlaşmazlık ve çatışmaları¹⁷ doğrudan ve kesin olarak aşmaya yönelik yapılar adli alanda ortaya çıkar. Böyle yapıların gelişmediği toplumlarda anlaşmazlıkların ve çatışmaların kişisel güç ilişkilerine dayanılarak çözüldüğü varsayılır. Hak, hukuk, adalet’e dair ortak bir kavrayışın yer bulamadığı böyle bir toplum var olmuşsa, orada ayrı bir adli alanın varlığından söz edilemez. Güç ilişkilerinin kişisel olmaktan çıkıp belirli kurallara bağlanması, ortak norma dönüşerek “meşru”laş(tırıl)ması, adli alanın varlığı için gerekli koşuldur ancak bu yeterli

¹⁷ Uyuşmazlık, çelişki, anlaşmazlık ve çatışma ilk bakışta eşanlamlı sözcüklerdir. Uyuşmazlığı ve anlaşmazlığı hukukçular, çelişki ve çatışmayı siyaset bilimciler daha ağırlıklı olarak kullanmaktadır. Bu sözcüklerin arasındaki ince ayırım, barındırdığı şiddetten kaynaklanır. Uyuşmazlık ve çelişmede iki şeyin birbirini tutmaması gibi daha yumuşak bir anlam söz konusuysen, anlaşmazlık ve çatışmada iki taraf arasında uyumsuzluğun eyleme dönüştüğü daha güçlü bir çağrışım vardır. Uyuşmazlık ve anlaşmazlığın Arapça karşılığı “ihtilaf” ise birbirinin yerini tutma anlamına gelen “hilafet”in olumsuzudur.

değildir. Ortak normun bozulması durumunda ne olacağını belirleyen, öngörülebilir yapıların da ortaya çıkmış olması gerekir. Oppenheimer'ın sözleriyle “ne kadar küçük olursa olsun, herhangi bir insan grubunda, çatışmaları karara bağlayacak ve olağanüstü durumlarda önderliği üstlenecek bir yetkenin (otoritenin) bulunacağı apaçıktır.”¹⁸ Kojève'nin Hegelci açıklamalarından esinlenen Ege ise¹⁹ hukuk mantığına geçiş sürecini şu şekilde açıklamaktadır:

“Kan davası mantığı ile birbirlerini kırıp geçiren, aralarındaki anlaşmazlıkları yalnızca özel intikam ilkesi doğrultusunda çözümlenebilen, genel anlaşma genel barış yolunda atılan her adımın en ufak kişisel anlaşmazlıkla tehlikeye girdiği bir ortamda, sürekli, istikrarlı bir düzeni bir türlü kuramayan kabileler arasında, kan-üstü bir gücün taraflarca kabul edilmesi. Bu gücün hakemliğine boyun eğerek, anlaşmazlıkların kişisel güç aracılığıyla değil, bu üstün güç aracılığıyla, bütün adına çözümlenmesini sağlamak.”²⁰

Benzerler arasındaki anlaşmazlığı çözüme hakkının, kişisel hak konumundan çıkarılıp bütüne, bütünü temsil eden makama verilmesi gerçekleşmedikçe kurulan ilişki hukuksal değildir; kan davası -"Vendetta"- mantığından öteye geçememektedir.

Adli alanda bütünü temsilen devlete atfedilen normlar ve devlete ait örgütlenme ve işlevler “adalet yönetimi” olarak tanımlanırsa, kavramın günümüzdeki dar kapsamlı algılanışına alternatif, tarihsel bir bakış açısı da geliştirilebilir. Adalet yönetimi, devletin adli alanı kapsama olanağına göre içerik ve biçim değiştiren tarihsel bir olgu olarak anlaşılabilir. Örneğin kapitalist toplumda adli alanın normları, devlet tarafından yaratılan/onaylanan hukuktur. Önceki toplumsal biçimlerde töre, gelenek-görenek, din, hukukla birlikte adli alanda yer bulabilmiştir.

MÖ. 2352-2342'de Sümer şehir devletlerinden Lagaş'ın Kralı Urukagina'nın adaleti sağlamak için yazdırdığı metin, adli normların görüldüğü ilk yazılı belge niteliğini taşımaktadır. Bu belge ödemedikleri borçtan, arpadan, hırsızlıktan, öldürmeden dolayı hapis olan Lagaş'luların affedildiğini anlatmaktadır.²¹ Bulunan ilk yazılı yasa ise MÖ. 2111-2094'te Urnammu tarafından yazdırılan üç tablettir. Sümer yasalarını, Asur, Babil ve Hitit yasaları izlemiştir. Bunlardan bazıları ANA ITTIŞU serisi, Lipit-İştar Yasaları (MÖ. 1934-1924), Eşnunna Yasaları, Hamurabi Yasaları (MÖ. 1793-1750), Hitit Yasaları (MÖ. 1650-1500)dir. Bu yasalarda günah/suçlar (cinayet, hırsızlık, tecavüz, zina vd.), cezalar

¹⁸ Franz Oppenheimer, *Devlet*, Çev. Alaeddin Şenel ve Yavuz Sabuncu, Engin Yayıncılık, İstanbul 1997.

¹⁹ Ragıp Ege, “Üretim ile Özgürlük”, *Birikim Dergisi*, S.27, Temmuz 1991, s. 48-55.

²⁰ Ragıp Ege, "Medine Vesikası mı, Hukuk Devleti mi?" *Birikim Dergisi*, S.47, Mart 1993, s. 34.

²¹ Belkıs Dinçol, *Eski Önasya Toplumlarında Suç Kavramı ve Ceza*, Türk Eskiçağ Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul 2003, s. 5.

(ölüm, sakatlama, tazminat, damgalama, sürgün, kısas, aşağılama vd.), ceza infaz biçimleri (boğmak, asmak, yakmak, kazığa geçirmek, baş kesmek vd.) tanımlanmıştır. Alışveriş, borç, fiyat, kira, mülkiyet, boşanma, miras gibi konularda düzenlemeler de bu yasalarda yer almıştır. Ayrıca bu toplumlarda adalet kavramını anlatan sözcüklere rastlanır.²²

Eski Önasya toplumlarında, yazılı yasaların yanında yargı sistemlerinin geliştiğini gösteren tabletlere işlenmiş mahkeme kararları da ortaya çıkmıştır. Örneğin, İsin Kralı Ur-Ninurta (MÖ. 1923-1896) önüne gelen bir davayı onbir üyeli Nippur kenti kuruluna göndermiştir.²³ Kralların başyargıç kabul edildiği bu toplumlarda vezirler, prensler, askeri valilerin yargı yetkileri bulunuyor ve atanmış yargıçlar da görev yapabiliyordu. Yargılama sarayda, pazar yerlerinde, şehir meclislerinde, yaşlılar kurulunda, tapınaklarda gerçekleştiriliyordu.

Örnekler, tarihteki ilk devletli toplumlardan ve yazılı yasalardan bu yana adli alanın ve adalet yönetiminin varlığını kanıtlar. Tarihsel kanıtlar antik Yunan'da "*dikasterion*" adlı yüzlerce kişilik halk jürilerinden oluşan mahkemelere uzanır: Atina'da her dava için -halk arasından kura ile belirlenen altı bin kişi arasından yine kura ile- jüri oluşturulmaktaydı. Jürinin görev alacağı mahkeme, mahkeme başkanı ve diğer görevliler de ayrı ayrı kuralarla belirleniyordu. Halk mahkemesi ağırlıklı olarak siyasal davalarda ve temyiz davalarında görev alırken, hakemler kişiler arası özel hukuk davalarına, yöneticiler de (*magistra*) ceza davalarına bakıyordu. MÖ. 4 yüzyılda halk mahkemelerinin görev alanı genişledi ve davaların çoğu buraya gelmeye başladı.²⁴ Atina'da "halk" katılımına²⁵ öncelik veren bir adalet yönetimi planlanmıştı. Yargıç, savcı ve avukat benzeri profesyonel hukukçuların istihdamı söz konusu değilse de, normların ve yöntemin belirlendiği yapılar bulunmaktaydı. MÖ. 624'te Drakon'un *kodifiye* ettiği (derlediği) yasaları, MÖ. 594'te Solon'un yeni yasaları izlemişti.

Roma İmparatorluğu adliye işlerinin önemli bir bölümünü valiye bırakmıştır. Adliye ile ilgili işler eyaletlerde özgün bölgesel örgütlenme doğurmuş, doğuda "*diyozes*" batıda "*conventus*" adı verilen adli bölgeler ortaya çıkmıştır. Valilerin gezici yargıçlık yaparak

²² Sümerce NÍG.SI.SÁ, Akkadça MEŞARUM, Hititçe hannesşar, *A.k.*, s.20.

²³ *A.k.*, s. vii.

²⁴ Oktay Uygun, *Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları*, İnkılâp Kitabevi, İstanbul 2003, s.37.

²⁵ Halk, 30 yaşını doldurmuş, siteye karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmiş ve yurttaşlık haklarından kısıtlı olmayanları kapsamaktaydı.

anlaşmazlık ve çatışmaları çözmesi imparatorluk döneminin uygulamalarındandır.²⁶ MÖ. 5 yüzyıldan başlayarak gelişen Roma hukuku *Ius Civile* (vatandaş hukuku) On İki Levha yasası adıyla kodifiye edilmiştir. İmparatorluk döneminde hukuk uygulayıcısı olan *paretor*'lar *Ius Praetorium*'u (prateor hukuku) geliştirmiştir. Bu iki hukuk vatandaş olmayanlara uygulanan *Ius gentium*'la birlikte imparatorluk topraklarında egemen olmuştur. İmparatorluğun ikiye bölündükten sonra 529-534 yılları arasında Doğu Roma'da İmparator Iustiniaus *Corpus Iurus Civilis* adıyla anılan yasaları kodifiye etmiştir.²⁷

Avrupa'da kabaca 8. ve 14. yüzyıllar arasında süren feodal dönem, kilisenin adli alanda egemenliği ele geçirdiği dönemdir.²⁸ Kilise ve feodal beylerin yetkileri dışında kalan merkezdeki adalet yönetimi kurumları oldukça zayıflamıştır. Mutlak monarşi döneminde ise devlet yeniden adalet yönetimini merkezileştirme çabasına girişmiş²⁹ ve kapitalist topluma gelindiğinde adli alanın bütününe kapsayan ve bu alanda tekel konumuna sahip bir niteliğe ulaşmıştır. Ulus devletlerin egemen olduğu bu dünyada adli alanda devletin tek belirleyici olduğu ya da olmaya çalıştığı³⁰ görülür. Hukukun belirlenmesinden, uygulanmasına, hukukun uygulayıcılarına adli alanın tüm ilişki, yapı ve süreçlerini tek başına ve bütünüyle kapsama iddiası taşıyan devlet örgütlenmesi gelişir.

Avrupa'da adli alanın kilise egemenliğine bırakıldığı çağda, Osmanlı şer'i ve örf'i hukuka dayanan, ilmiye sınıfından atanmış görevlilerce işletilen güçlü merkezi bir adalet yönetimi mekanizmasına sahiptir. Ancak bu mekanizma adli alanda cemaatlerin ve toplulukların dinsel temellere dayalı kurallara göre oluşturdukları yapılarla işbölümü ya da işbirliği içinde işlemektedir. Osmanlı topraklarında adalet yönetiminde devlet tekeli, Cumhuriyet dönemi Türkiye'si'ne gelinceye kadar ortaya çıkmamıştır.

Adli alanda devlet tekeli, kapitalizmin küreselleşmesi ile yeniden kırılmaya başlamış, son dönem adalet yönetimi reformları ile bu alan piyasa aktörlerine de açılmaya

²⁶ Patrick Le Roux, *Roma İmparatorluğu*, Dost Yayınevi, Ankara 2006, s.59.

²⁷ Ali Şafak Balı, *Hukuk Tanım, Kavram, İşlev ve Nitelik Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2005, s. 79-81. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ziya Umur, *Roma Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984.

²⁸ Marc Bloch, *Feodal Toplum*, çev. Mehmet Ali Kılıçbay, 3. Baskı, Opus Yayınları, Ankara 1998, s. 549-571.

²⁹ Gianfranco Poggi, *Modern Devletin Gelişimi; Sosyolojik Bir Yaklaşım*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 92.

³⁰ Yasa dışı, hukuk dışı kabul edilse de, mafya ve çetelerin alternatif adalet normları ve mekanizmaları; kabile, aşiret, cemaat şeklinde örgütlenmelerini sürdüren toplulukların alternatif uyuşmazlık çözme biçimlerinin (kan davası, töre cinayeti vs.) varlığı, uygulamada devletin adli alandaki tekelinin hiçbir zaman tam olarak kurulamadığını göstermektedir.

başlamıştır. Küresel kapitalizm, devletin Weberci tanımını başkalaştırmakta “baskı ve zor” araçları yeniden devlet tekeline olmaktan çıkarılmaktadır. Bütün bu tarihsel örnekler, adalet yönetimi olgusunun tarihsel ve mekânsal koşullara göre oldukça değişik görünümlere bürüneceğini resmeder.

İçinde bulunulan reform döneminde adalet yönetimi olgusunu sadece işletme, örgüt ya da süreç yaklaşımlarının önerdiği biçimde anlamaya çalışmak, reformların sorgulanmadan aktarılmasına ve tek doğru yol olarak kabul edilmesine yol açmaktadır. Adli alandan yola çıkılarak yapılacak bir adalet yönetimi tanımlaması ise olgunun tarihselliğini göz ardı etmeyen, toplumsal ve ekonomik koşullara uygun olarak ortaya çıkan farklı adalet yönetimi modellerini ilgi alanına çeken bir bakış kazandırmaktadır.

Toplumsal ilişkilere odaklanan bu tanımın bir başka üstün tarafı, devlet örgütlenmesinin hangi boyutlarının adalet yönetimi mekanizması içinde sınıflandırılacağına karar verilirken ortaya çıkmaktadır. Kolluk ne zaman adlidir? İcra örgütlenmesi, cezaevleri adli mi idari midir? Savcılık bir adli organ mıdır? Mübaşir adli yetki kullanır mı? Gibi kadim tartışmalara daha farklı yanıtlar verilebilir.

B. Adli Alanın Araştırmasında Başlıca Araçlar

Olgusal içeriği oldukça geniş böyle bir adalet yönetimini çalışmak konuyla az çok ilgili bütün bilimsel disiplinlerin geliştirdiği araç ve yöntemlerden yararlanmayı gerektirir. Adalet yönetimini açıklamada özellikle hukuk, siyaset bilimi ve yönetim biliminden gelen katkılar tarihsel verilerle desteklenerek yeniden değerlendirilmelidir. Yönetim bilimi ve kamu yönetimi disiplininin kavramsal araçları, adalet yönetimi olgusunu açıklarken gölgede kalan birçok noktayı aydınlatılabilir. Örneğin *merkez ve taşra örgütlenmesi* ve bu ikisi arasında kurulan ilişkiler; *özerklik, vesayet, yerinden yönetim, hiyerarşi, yetki devri* gibi kavramların adalet yönetimi dünyasındaki yeri ve niteliği; *örgütlenme teknikleri ve iş süreçleri analizleri; karar alma, politika saptama, planlama, denetleme, eşgüdüm, bütçe ve personel yönetimi* gibi belli başlı yönetsel konuların adalet yönetimi açısından anlamı açıklanabilir.

Adalet yönetimi dünyasının özünü “bağımsızlık” ilişkisi ile tanımlanan yargı oluşturmaktadır. Bağımsızlık,³¹ kamu yönetimi dünyasının kendi içinde karşılığı olmayan bir ilişki tarzıdır.³² Kamu yönetiminin kurumları kendi kendini yönetme ilişkisini “özerklik” kavramıyla açıklamakta ve özerk kurumlar Anayasa’da yer alan “yönetimin bütünlüğü” ilkesi gereğince çeşitli şekillerde merkezi yönetime bağlanmaktadır. Örneğin, vesayet denetimi, merkezi yönetimin özerk kurumlar üzerindeki denetimini anlatmaktadır. Yine yönetimin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak özerk kurumların personel statüleri gibi bazı konular merkezi yasalarla düzenlenmektedir. Özerk kurumlara tüzelkişilik özelliği verilerek yönetim organlarının seçimle gelmesi, harcamalarında daha serbest davranmaları, personel alımında daha özgür olmaları sağlanır.³³ Bazı konularda hareket serbestliği kazanan ve kendi kendine yeten “çok sayıda özerk ya da yarı-özerk birimin bir merkezden yönetilme usulü”³⁴ yerinden yönetimdir.

Yargının bağımsızlığı, özerklik ilişkisine benzemeyen başka türlü bir kendi kendini yönetme ilişkisidir. Örneğin mahkemeler bağımsızdır; ama devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişilikleri yoktur. Kendi harcamalarını kendisi yönetemez. “Yönetmelik” olarak kabul edilen bütün konularda merkezden yönetilir, planlanır ve denetlenir. Adalet yönetiminin ülke yüzeyindeki örgütlenmesi, yerinden yönetime değil daha çok merkezi yönetimin taşra örgütlenmesine benzer. Ancak bu benzerlik merkezi yönetim ile adliye arasındaki ilişkinin “yetki genişliği” olarak adlandırılmasına da yetmez. Çünkü adliyelerde yürütme organını-hükümeti ve bakanlıkları- değil, yargıyı temsil eden makamlar oluşturulmuştur. Adliyeler ile adalet bakanlığı ilişkisi, diğer bakanlıkların il ve ilçe örgütlenmesi ile kurduğu hiyerarşik ilişkiye göre de biçimlenmez.

Bağımsızlık, yargıç ve savcılar görevleri sırasında hiyerarşik ilişkilerden bağımsız tutarak karar almalarını sağlamaktır. Bunu sağlamak için, çeşitli ülkelerde farklı mekanizmalar oluşturulmuştur. Örneğin ABD’nin bazı eyaletlerinde yargıçların siyasal bir

³¹ “Bağ”, karşılıklı bir ilişkiyi, “bağımlılık” bir ilişki nedeniyle sınırlı olmayı anlatır. Bağımsızlık ise sınırlanmama, kendi kendini yönetme demektir. Bu aynı zamanda eşitler arası ilişkide diğerlerini sindiren bir güce sahip olmaktır.

³² Üst kurul/kurumların bağımsızlık ilişkisini kamu yönetimine taşıdığı söylenebilir. Bu kurulların bağımsızlığını vurgulamak amacıyla geliştirilen “ilişkili kuruluş” tanımlaması, bürokratik kamu yönetimi sisteminde yeni bir bağlanma biçimi getirmiş ancak Danıştay bu yeni ilişki biçimini tanımayarak ortadan kaldırmıştır. Birgül Ayman Güler, *Türkiye’nin Yönetimi, Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2009, s.196. Yine de son bölümde tartışılacağı gibi bu kurullar melez yapıları ile hem yönetimin hem yargının özelliklerini taşımakta, bürokratik örgütlenmeye değil yönetişimci modele örnek oluşturmaktadır.

³³ Doğa bilimlerinde özerklik, kendi kendine yetme anlamına gelir. Richard Sennett, *Otorite*, Çev. Kamil Durand, 2. Baskı, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2005, s. 94.

³⁴ Güler, *Türkiye’nin Yönetimi, Yapı*, s.302.

seçimle gelmesi ve gitmesi böyle bir yöntemdir. Bu ülkede yasama ve yürütme organlarında olduğu gibi yargıda da kendine özgü siyasal temsil mekanizmaları oluşturulmuştur. Avrupa ülkelerinde yargıç ve savcılara tanınan kariyer güvenceleri ve personel statüleri açısından kendi kendini yönetmelerini sağlayan kurul tipi yönetsel mekanizmalar oluşturulmuştur. Türkiye’de de Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, yargıç ve savcılarının bağımsızlığını güçlendirmek amacıyla oluşturulmuştur.

Bağımsızlık ilişkisi yargıç ve savcılara, mahkemelere ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na atfedilmiştir. Anayasa’nın “mahkemelerin bağımsızlığı” başlıklı 138. maddesine göre :

“Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”

Bu madde gereğince, Adalet Bakanlığı dahil hiçbir devlet kuruluşu ve görevlisinin yargı görevleri nedeniyle yargıçlar ve mahkemeler üzerinde denetim ve gözetim yetkisi yoktur. Emir ve talimat verememe, genelge gönderememe hatta tavsiye ve telkinde bulunamama kuralı, yargı görevi söz konusu olduğunda hiyerarşik ilişkilerin ortadan kaldırıldığını gösterir. Yargıç ve savcılar görevlerini yürütürken her hangi bir kamu idaresinin talimatlarını değil hukuki normları izlemek durumundadır.

Mesleki uzmanlıkları söz konusu olduğunda Sağlık Bakanlığına bağlı doktorların da benzer bir bağımsızlık konumundan söz etmek olası mıdır? Sağlık bakanlığı hükümetin sağlık politikasının gereği doğrultusunda doktorlara, hastanelere emir talimat gönderebilir. Görevleri ile ilgili gözetim ve denetim yetkisi kullanır. Hukuki sınırlar içinde kaldığı sürece bu konularda herhangi bir anayasal yasaklama söz konusu değildir. Bir cerrahi operasyon anına fiilen karışması olanaklı değilse de, yapılan işlemin sorumluluğunu taşır. Aradaki ilişkinin adı hiyerarşidir. Doktor bakan adına hizmet görür.

Anayasa’nın 140. maddesi “...Hâkimler ve savcılar idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdırlar...” düzenlemesini getirmiştir. Buna göre yargıçlar ve Cumhuriyet savcıları, idari görevleri açısından Adalet Bakanlığına hangi bağ ile bağlıdır? Sorusu önem

kazanmaktadır. Bu bağ hiyerarşi mi, vesayet mi yoksa temsil bağı mıdır? Hiyerarşi bağının söz konusu olmadığı anayasada belirtilmiştir. Bu ilişkinin vesayet olması ise, tüzel kişilik ve özerkli gibi özellikleri gerektirmesi nedeniyle olanaklı değildir. İlişkinin temsil niteliğinde olmadığı, yetki genişliği kapsamında tanımlanmadığı da görülmektedir. Olsa olsa bir bağımsızlık bağından söz edilebilir. Bağımsızlık bağı, yargının kendine özgü bir bürokratik dünya içinde konumlanmasını ve bu bürokraside hiyerarşi, özerklik, temsilcilik gibi ilişkilerin kamu yönetimi örgütlenmesinden farklılaştırıldığını göstermektedir. Bürokratik adalet yönetimi, bürokratik kamu yönetiminin paralelinde ancak ona karşı bağımsız bir yapıdır. Kendine özgü mekanizmaları aracılığı ile bir merkezde bütünleştirilir.

Adalet yönetiminin kucakladığı bağımsız yargı, adli bürokrasinin kendi iç hiyerarşisine karşı da korunmaktadır. Bu nedenle yargısal olan ile yönetsel olan arasında sınırlar çekebiyen tanımlama arayışları ortaya çıkmıştır. Hukukçular, yargı işlevini yönetsel işlevden farklılaştıran özün ne olduğu konusunda kavramsal bir açıklığa sahip değildir. Alan yazınında yargı işlevi genelde biri “organik (şekli)” diğeri “maddi” iki türlü açıklanmaktadır.³⁵ Organik açıklamanın ölçütü faaliyette bulunan makamdır. Bu ölçüte göre; mahkemelerin her türlü faaliyeti yargı işlevidir. Yargı işlevini farklılaştıran özü ortaya çıkarması bir yana, totolojiye götüren bu açıklama biçiminin yeni sorulara yol açması kaçınılmazdır: Mahkeme nedir? Bir örgüt hangi ölçüte göre mahkeme olarak adlandırılabilir? Sayıştay örneğinde olduğu gibi Anayasa veya yasalarla bir kuruma mahkeme denilmiş olması o kurumun mahkeme olması için yeterli midir? Disiplin kurulları örneğinde olduğu gibi mahkeme olarak adlandırılmasa da yargı işlevi yapan kurumlar yok mudur? Mahkeme olduğu konusunda kuşku duyulmayan yerlerde yürütülen her iş, örneğin personel işleri veya dosyalama gibi büro işleri yargı işlevi midir? Adliye yönetimini yargısal işlevden saymak gerekir mi? Duruşma adı verilen oturumlarla yürütülen davalarda, duruşma sırasında yargıcın düzeni sağlamak için yürüttüğü işleri (duruşma yönetimi) yargı işlevinden saymak gerekir mi? Bir davanın başından sonuna rutin aşamalar takip edilir, bu aşamalara yargı işlevi mi "dava yönetimi" mi denilmesi gerekir? Sorular çoğaltılabilir.

Duguit yargısal olan ile adli olan arasında farklılaştırma arayışına girmiştir. Ona göre, yargısal (*kazaî-jurisdictionel*) ve adli (*judiciaire*) kelimelerinin ayırt edilmeksizin kullanılıyor olması kargaşa yaratmakta ve bu iki kelime çoğu zaman aynı şeyi ifade etmek

³⁵ Arslan ve Tanrıver, *a.g.e.*, s.35.

için kullanılmaktadır. Adlî kelimesi yalnız biçimsel bir işlemi nitelendirmek için kullanılmalı ve bir memleketin hukukunda böyle bir isim alan belirli bir otoritenin yaptığı işlemleri göstermeye yaramalıdır. Yargısal (kazaî) kelimesi yalnız maddî bakımdan bir işlemi nitelendirmek için kullanılmalı ve işlemin kendi özündeki karakteri ifade etmeye yaramalıdır. Yargısal işlemler çok kere adli otorite tarafından yapılır. Başka bir otorite tarafından yapılmış yargısal işlemler de olabilir; özellikle Fransa'da birçok yargısal işlem idari otoritece yapılmaktadır. Bunlar biçimsel açıdan idari; maddi bakımdan yargısal işlemlerdir. Bunlar hiç bir bakımdan adlî değildir. Aynı şekilde, adlî otorite tarafından yapıldığı için bir işlemin yargısal diye nitelendirilmesi de yeterli bir açıklama değildir. Dikkatle incelendiğinde bu işlemin hiçbir yargısal karakter taşımadığı ve tamamen idarî olduğu anlaşılabilir.³⁶ Duguit bu açıklamasıyla yönetsel olan ile adli olanı eşitlemiş görünür. Ona göre adalet mekanizmasındaki yönetsel işler adli sıfatını hak etmektedir. Buna göre adalet mekanizmasında yönetsel olandan “yargı”yı ayıkladığımızda “adli”ye ulaşırız. Peki, “yargı” nedir?

Hangi otorite tarafından yapılırsa yapılsın, bir işlemin maddi bakımdan yargısal olduğunu göstermeğe yarayan ölçüt nedir? Maddi ölçüte göre yargı işlevi: Objektif hukukun (soyut hukuk kurallarının), bağımsız ve tarafsız yargı organları (mahkemeler) tarafından, yargısal usullere uyularak, somut bir olaya ve ilişkiye uygulanması³⁷ olarak tanımlanmaktadır.

Maddi tanımın da organik tanımla aynı kusurları taşıdığı kolaylıkla görülebilmektedir. Yargı işlevi "yargı organı", "yargısal usul" ile açıklanmaya çalışılmakta, açıklanan ile açıklama birbirine gönderme yapmakta, bir kısır döngüye yol açılmaktadır. Kavramsal düzeydeki bu çelişki, pratiğin anlamlandırılmasını zorlaştırmaktadır. Aslına bakılırsa, hukuk devleti denilen tarihsel aşamada tüm devlet işlevleri, hukukun somut olaya uygulanmasıdır.³⁸ Yargıya özelliğini veren unsurlar, bu iki tanımla da açıklığa kavuşturulamamıştır. Organik ve maddi ölçütün pedagojik niteliği dışında bir sonuca ulaştırması olanaklı görünmemektedir.

³⁶Leon Duguit, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev. Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1954, s. 90.

³⁷ Arslan ve Tanrıver, a.g.e., s.35.

³⁸ Belgesay'a göre; yargısal ve yönetsel faaliyetlerin ayrıştırılması, hangi usul'ün kullanılacağını bilmek açısından gerekmektedir. Ancak bu konuda kendisi doyurucu bir açıklama getirememiş, sadece bu iki işlevin ayrı olmasının ortaya çıkardığı sonuçlardan söz etmiştir. Belgesay, a.g.e., s. 59.

Duguit, tanımlama biçiminden kaynaklanan sorunları aşmak için, bir adım ileri gitmiştir. Ona göre, bir işlemin yargısal niteliğini üç unsur oluşturur: 1. Kamusal otoriteye sunulan bir hukuk sorunu; 2. Bu hukuk sorununa verilen cevap; 3. Hukuk sorununa verilen cevabın mantık bakımından zorunlu sonucu olan karar veya kısaca: 1. İddia; 2. Cevap; 3. Karar.³⁹ Bu sav-savunma-karar üçlemesi, “yargılama diyalektiği”⁴⁰ adlandırmasıyla hukukçuların sıkça başvurduğu açıklama biçimidir.

İdari bir otorite de vereceği kararların hukuksal açıdan değerlendirmesini yapar. Örneğin bir bakan memurluğa atamak istediği kimsenin yaşı ve ehliyeti bakımından yasanın emrettiği şartlara uyup uymadığını anlamak durumundadır. Bu da bir hukuk sorunu olmakla beraber bakanın işlemi yargısal değildir. Bunun gibi, yetkili memur bir kimseye vergi salmak için önce salacağı verginin yasaya uygun olup olmadığını araştırır ve böyle bir hukuk sorununu çözebilir. İdari otorite de hukuk sorununu çözer, ancak asıl amaç hukuk sorunu değildir. Memur atamak, bir vergi alacağı yaratmak gibi idari bir işlemde bulunmak için eyleme geçmiştir. Eyleminin hukuka uygun olmasını sağlamak ister; ancak hukukun ne olduğunu söylemek için harekete geçmiş değildir. Yargısal işlemde kamusal otoritenin sadece bir hukukî sorunu çözmek için harekete geçmesi gerekir.⁴¹

Duguit’in açıklamasının bir sorunu, yargılama işini kamusal otoritelerin dışında düşünmemiş olmasıdır. Tarihsel örnekler kamusal otoritelerin dışında yargılama yapılmış olduğunu göstermektedir. Günümüzde de yargılama işini piyasaya aktaran gelişmeler ortaya çıkmıştır. Kelimelerin, “tıpkı belirlemeyi kastettikleri fikirler ve nesnelere gibi tarihe sahip” olduğunu ve “anlamalarını kodlamaya çalışanların kaybedecekleri bir savaşı” sürdürdüğü⁴² gerçeği Duguit’in tanımlamasına yansımıştır.

Yargı, bir karar verme anıdır. Doğruyu ya da yanlış, iyiyi ya da kötüyü, haklıyı ya da haksızı, suçluyu ya da suçsuzu belirleyen ölçütlerin somut olaylara uygulanması, somut bir

³⁹ Duguit, *a.g.e.*, s. 90.

⁴⁰ Selçuk yargılama diyalektiğinin, diyalektik yöntemi anlamak için en iyi örnek olduğunu düşünmektedir. Hegelci diyalektiğin yargıda görünümünü şöyle açıklar: “Çünkü yargılama daima kolektif bir kuşkuyla, varsayımla (ipotezle) başlar. Kuşku her zaman doğru ve yanlış olmak üzere iki yanlıdır. Suçlama doğru tezini, Hegel’in diliyle öneriyi; savunma, yanlış antitezini, Hegel’in diliyle yadsımayı (inkârı) çağırır. Karşıtlığa (contradizione) yaslanan bu kurala, diyalogo (kuşkulu, en az iki olasılıklı gerçek) ilkesi denilmektedir. Bu tartışma bir hükümle (sentezle, yargıyla) biter.” Bkz. Sami Selçuk, *Özlenen Hukuk/Yaşanan Hukuk*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002.

⁴¹ Duguit, *a.g.e.*, s. 90.

⁴² Joan W. Scott, *Toplumsal Cinsiyet: Faydalı Bir Tarihsel Analiz Kategorisi*, Çev. Aykut Tunç Kılıç, Agora Kitaplığı, İstanbul 2007, s. 1.

olayın, davranışın ya da ilişkinin toplumca/yasalarca belirlenen bu ölçütlere göre değerlendirilmesidir. İşte bu nedenle yargı anına gelinceye kadar kamu makamı tarafından yapılanlar ve yargının sonucuna göre yine kamusal makam tarafından yapılacak işlemlerin tümü, adalet yönetimi kapsamındaki yönetsel işler olarak görülebilir. Duruşma yönetimi, dava yönetimi, mahkeme yönetimi, adliye yönetimi yönetsel aşamalar olarak formüle edilip adalet yönetimi dünyasına sığdırılabilir. Bu bakış açısı, yargı ile yargıcın yaptığı işin eşitlenmesine yol açacak ölçüde “yargısal olanı” indirger. Yönetim işi, yargının etrafını çevreleyen bir hale gibi algılanmaktadır. Yargının ve yargıcın işlevinin bu derece dar kapsamlı yorumlanması, hem bürokratik adalet yönetiminin hem de son dönem reformların yargıya yaklaşımına uygundur. Liberal devlet kuramı açısından, yargıcın sözüne indirgenen yargı algısı, yargının yönetimini biçimlendirmiştir.

Bir bütün olarak adalet yönetiminin bağımsızlığı ile yargının bağımsızlığı tek kavramla anlatılan iki ayrı düzeydir. Ancak adalet yönetiminin bütünlüğüne atfedilen bağımsızlık algısı kaybolmuş ve yargının özünden ayrıştırılabilecek yönetsel/idari boyut, adli sıfatını zamanla yitirmiştir. Kolluk, icra, cezaevleri, adliyeler, mübaşir ve hatta savcılık adli midir yoksa idari midir? Tartışmaları, bu işlerin yargının özüne ne kadar ait olduğu konusunda kesin kararın verilemediğini göstermektedir. Tartışmanın zemini, idari ve adli yerine idari ve yargısal arasındaki ayrışmaya kaymıştır. Bu durumda yargı, yargıcın sözünün öncesi ve sonrasında ortaya çıkan işin ne kadarını kapsayacak genişlikte tanımlanırsa, bağımsızlık alanı o kadar genişlemektedir.

II. ADALETİN BÜROKRATİKLEŞMESİ VE BÜROKRASİ İNCELEMELERİYLE İLİŞKİSİ

Batı Avrupa’da yargı bağımsızlığı talebinin yükseldiği 18. yüzyılda adil yargıcın, devletin çıkarları ile adaletin gereklerini birbirine karıştırmayan yargıç olduğu düşüncesi ön planda olmuştur. Hatta “adalet, yargıcın hükümdarın suratına haykırması gereken hakikat” olarak değerlendirilmiştir.⁴³ Yargıçlık iktidara boyun eğme anlamına gelebilecek memurluk statüsünde düşünülmemiştir. Devlet örgütlenmesinin bürokratizasyonu ile birlikte adli alanda devletleştirme, yargı sürecinin tüm boyutlarını içermeye başlamıştır.

⁴³ Mithat Sancar, “Devlet Akli” *Kıskacında Hukuk Devleti*, 3. Baskı, İletişim Yayıncılık, İstanbul 2004, s. 187.

Adli alan için kural üretme yani uygulanacak bütün hukuku belirleme, bu hukuku devlet sınırları içinde tek tipleştirme –hukuk birliği- ve hukuku yargı kurumları ve adli bir bürokrasi aracılığı ile uygulama 19. yüzyıl ve sonrası devletlere özgü bir olgudur. Batı Avrupa’da bürokrasi, kapitalist ekonominin, feodal toplumun kalıntılarını ortadan kaldırmaya uğraştığı dönemlerin ürünü olarak yerleşerek devlet örgütlenmesinin yeni yönetim biçimi olmuştur. Kapitalist sermaye birikim süreci “ulus devletler” ölçeğinde parçalı egemenlik alanlarının tek bir egemenlik alanına dönüştürülmesini gerektirmiştir. Egemenlik alanını, ulusal pazarın alanı ile çakıştıran ulusal sınırlar, ulus devlet kapsamındaki tüm kaynak ve olanakların sermayenin erişimine açılmasına aracı olduğu kadar sermayenin bu mekânsal alanda dışarıdan gelebilecek etkilere karşı devlet tarafından -egemenlik hakkının meşru kullanıcısı- korunmasını da sağlamıştır.⁴⁴ Merkantilist ekonomi politikalarının doruğundaki yıllarda “bürokrasi egemenliği” anlamına gelen bürokrasi kelimesi eleştiri yüklü bir adlandırma olarak dile yerleşmiştir.⁴⁵

"[D]evlet dairelerindeki memurların sürekli ve talimatlara uygun çalışmaları yoluyla yönetimi sağlamak için oluşturulmuş karmaşık kurumsal düzenlemeler...bu dairelerin toplamı olan devlet belli sınırlar dahilindeki toplumda yönetim işini üstelenir. Hem hukuken hem de mümkün olduğunca fiilen yönetime ilişkin tüm güç ve olanaklar tekelindedir."⁴⁶

Tocqueville, Fransa’da 1693’ten 1709’a kadar, hemen hemen hepsi de en sıradan burjuvaların erişebileceği türden kırk bin görev yeri yaratıldığı hesaplamıştır. 1750’de, orta büyüklükte bir taşra kentinde, hepsi de kent sakinlerinden olmak üzere, adalet dağıtmakla uğraşan kişilerin yüz dokuza kadar çıktığını ve yüz yirmi altısının da birincilerin verdikleri kararları uygulamakla görevli olduklarını saptamıştır.⁴⁷ Weber’e göre ortaçağlar boyunca adliyenin bürokratizasyonu, geleneğe dayanan eski yargılama yöntemlerinin rasyonel eğitim görmüş yetkin uzmanlarca kaldırılması yoluyla gerçekleşmiştir.⁴⁸

Bürokratikleşme süreci, adalet yönetimi ve kamu yönetimi dünyalarının birbirinden keskin sınırlar aracılığı ile ayrışması ile birlikte yürümüştür. Kamu görevlilerinin

⁴⁴ Mehmet Türkay, “Karar Alma Süreçlerinin Özelleştirilmesi, Eski Aktörler, Yeni Hukuk” *Kapitalizm ve Türkiye II; Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma*, Haz. Fuat Ercan ve Yüksel Akkaya, Ankara 2005, s.219-240.

⁴⁵ Latince “bura” (masaları kaplamakta kullanılan koyu renkli kumaş) ve Yunanca “kratos” (egemenlik yönetim) sözcüklerinin bir araya getirilmesiyle türetilen ve ilk kez 1745 yılında Fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından bürokrasi artan egemenliğini belirtmek için başvurulan bürokrasi kavramı zaman içinde anlam ve içeriğini değiştirerek, kapitalist topluma özgü bir devlet biçiminin adı olacaktır. Kurthan Fişek, *Yönetim*, SBF Yayını, Ankara 1975, s. 76.

⁴⁶ Poggi, *a.g.e.*, s. 15.

⁴⁷ Alexis de Tocqueville, *Eski Rejim ve Devrim*, Çev. Turhan Ilgaz, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2004, s. 162.

⁴⁸ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, 7. Baskı, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul 2005, s.311.

yargılama yapması ya da yargıçların kamu yönetimi alanında işlev görmesi ortaçağın olağan uygulamalarındandır. Tocqueville Fransa örneği üzerinden bu içiçeliği özetler:

“Eski rejimde yargı erki bir yandan durmamacasına kendi yetkisinin doğal küresi dışına yayılıyorduydu, bir yandan da bu küreyi asla tümüyle dolduramıyordu...bazen mahkemelerin kamu idaresine ilişkin düzenlemeler yapmasına izin veriliyordu ki, bu da açıkça onların yetki alanı dışındaydı; bazen de bunların gerçek davalara bakmaları yasaklanıyordu ki, bu da onları yetki alanlarından dışlamak demektir. Doğrudur, biz adaleti, eski rejimin fevkalade haksız bir şekilde sızmasına izin vermiş olduğu kamusal küreden kovduk, ama görüldüğü gibi yönetim de aynı anda durmadan adaletin doğal küresine sızıyordu ve onu orada bıraktık.”⁴⁹

Tocqueville, yönetimin adaletin küresine sızması derken, idarenin yargılama yetkisini kastediyordu. Ancak gözden kaçırdığı bir olgu, adalet yönetimi ile kamu yönetiminin ayrı bürokrasilere sahip olmasının onun içinde bulunduğu yüzyıla ait bir gelişme olmasıydı. Ortaçağ Avrupası’nda böyle bir ayrışmadan söz edilmesi olanaklı değildi.

Bürokratik yönetim biçiminin belli bazı belirleyici özellikleri bulunmaktadır. Bunların en başta geleni yönetimde karar ve uygulama makamlarını ayırıştırmak, uygulamayı yürüten örgütlenmeyi rasyonel ilkelerle olabildiğince makineleştirmektir. 20. yüzyıl yönetim kuramları bu makine örgüt mecazı (*metaphor*) üzerine temellenmiştir. Tekelci devlet kapitalizminin egemen olduğu İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllarda davranışçı okul ya da insan ilişkileri yaklaşımı gibi akımlar, yönetim kuramlarına sosyoloji ve psikoloji aracılığı ile “birey” olarak insanı almaya çalışmışsa da, bu yeni bakışlar araçsallaştırılmış insanı daha içsel yöntemlerle yönetmek, daha verimli, daha etkili çalışmasını sağlamak için kullanılmıştır.

Katı bir hiyerarşi içinde yönetilen büyük ölçekli bürokratik örgütler devlet ve piyasa ayrımı gözetmeksizin gelişmiş, kamu kurumları ve şirketler benzer örgüt modeline sahip olmuştur. Bu iki dünyayı farklılaştıran öz, uygulama aşamasında ortaya çıkan örgütlenme biçiminden değil, karar verme aşamalarının özgüllüğünden doğmaktadır. Siyasal/hukuki kararlarla yönetilen devlet bürokrasisi ile sermaye ve piyasa mantığı ile yönetilen şirket bürokrasisi arasındaki yapılan işin ve bu işin yürütülmesinde uygulanan kuralların nitelikleri açısından önemli farklar ortaya çıkmıştır.

Devlet örgütlenmesinin adalet yönetimi parçası, 19. ve 20. yüzyıl boyunca bürokratik modele göre örgütlenmiştir. Weber’e göre modern bürokrasi ussal olarak çalışan, meşru yasal otoriteye sahip devlet gücünü simgelemektedir. Adalet yönetimi, bu tanımın dışında

⁴⁹ Tocqueville, *a.g.e.*, s. 118.

değildir. Ünsal, Weber'in bürokrasi ölçütlerinin yargı organları ve yargıçlara uygunluğunu göstermiştir.⁵⁰ Buna göre resmi işlerin önceden saptanmış kurallara göre yönetilmesi, yetki alanlarının açıkça belirlenmiş olması, resmi bir hiyerarşinin olması, herhangi bir organın işleyişini teknik kurallar ve normların düzenlemesi, hiçbir görev yerinin görevlilerin malı olmaması, görev yerinin parasal kaynaklarının görevlinin parasal kaynaklarından ayrılması, tüm işlemlerin, başvuruların, resmi görüşmelerin, kararların yazıya dökülmesi, dosyalanması gibi özellikler⁵¹ yargı organları için de geçerlidir. Bu konular arasında hiyerarşik ilişkinin niteliği açısından, diğer bürokratik örgütlenmelere göre bir farklılaşmadan söz edilebilir. Yargıda üst otoritelerin alttakileri denetlemesi, alt mahkemenin kararlarına karşı üst mahkemelere gidildiğinde gerçekleşir. Burada kişiler arasında gerçekleşen emir-komuta veya ast-üst ilişkisinden farklı bir hiyerarşik denetleme biçimidir. Üst mahkeme, alt derece mahkemenin kararlarını inceler, onaylar ya da bozabilir. Yine üst mahkemelerin içtihatları mahkeme kararlarını yönlendirir, hatta içtihadı birleştirme kararları mahkemeler için bağlayıcı özellik taşır.

Yargıç ve savcıların teknik niteliklerine göre seçilmesi, bu niteliklerinin sınavlarla tescil edilmesi, teknik eğitimden geçildiğinin diplomalarla belgelenmesi, yapılan işin bir kariyer mesleği olması, yükselmelerin belli ölçütlere bağlanması bürokratik özelliklerin görüldüğü diğer alanlardandır. Tüm bu kuralların, adalet yönetiminin her düzeyinde çalışan için belirleyici olduğu görülmektedir. Yargıçlar ve bir ölçüde de savcılar iki açıdan diğer memurlardan farklılaşmaktadır. Bunlardan ilki yargıçların görevlerine ilişkin güvencelerin diğer memurlara oranla güçlü tutulması, diğeri ise yargıçların genel idareden görevleriyle ilgili emir veya talimat almasının yasalarca önlenmiş olmasıdır. Örneğin yargıçların adalet bakanları ile kurulan ilişkisi, bir öğretmenin eğitim bakanıyla ya da bir doktorun sağlık bakanıyla ilişkisine göre farklı kurallara bağlanmıştır. Görevden alma, atama, izin verme, emekliye ayırma gibi konularda yargıçların ayrıcalıkları vardır.

Osmanlı'da adalet yönetiminde bürokratik model 19. yüzyılın ikinci yarısında yerleşmeye başlamıştır. Weber'in bürokrasi kuramını ürettiği yıllar, Osmanlı'da II. Meşrutiyet dönemine denk gelir. Tam da bu yıllarda Kont Ostrorog adlı Avrupalı bir uzman, adalet yönetimini rasyonelleştirme projelerini uygulamak amacıyla Adalet

⁵⁰ Artun Ünsal, *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi: "Siyasal Sistem" Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi*, AÜ SBF Yayını, Ankara 1980, s. 112.

⁵¹ Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, Çev. Özer Ozankaya, İmge Kitabevi, Ankara 1995, s. 322.

Bakanlığına müşavir olmuştur.⁵² 1876 Anayasası sonrasında Batı tarzı bürokratikleşmesini büyük ölçüde başarmış Osmanlı adalet yönetimi dünyası, Ostrorog'un rasyonelleşme reformları ile sadece bir adım daha ileriye taşınmıştır.

Kapitalizmin küreselleşmesi ile birlikte çok uluslu şirketlerin ihtiyaçlarını da gözeterek üretilen yönetim yaklaşımları; toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, sonuç odaklı yönetim, öğrenen örgütler, esnek örgütler sermayenin “araç örgüt” mantığını inceltme yönünde teknikler geliştirmesine katkı sağlamaktadır. Şirketler dünyasının yönetim felsefesinde bu açıdan bir süreklilik söz konusudur. Kamu işletimi (*public management*), yeni kamu işletimi (*new public management*), yönetişim (*governance*) yaklaşımları aracılığı ile şirketler için geliştirilen örgütlenme modelleri devlet'e taşınmakta, devletler şirketleştirilmekte ya da şirketlere en iyi hizmeti sunma yönünde esnekleştirilmektedir. Yönetişim adı altında toplanabilecek yeni yönetim kuramının getirdiği modelin bürokratik modelden en belirgin farkı kamu-özel arasındaki nitelik farkını belirsizleştirmesi, sermaye ve piyasa mantığını devlete egemen kılmasıdır. Kamu yönetimi ile özel şirket arasında karar verme aşamalarının özgüllüğünden kaynaklanan farklılaşma anlamını yitirmektedir.

21. yüzyıl diğer yönetim alanlarında olduğu gibi adalet yönetiminde de bürokrasiyi kırarak yönetişimci modeli getirmektedir. Adalet yönetimi, sermaye ve piyasa mantığına göre örgütlenen diğer devlet işlevlerine göre daha ağır bir geçiş süreci izlemektedir. Liberal devlet kuramlarının, adaletin ve güvenliğin piyasa dışı kalması gereken en temel devlet işlevleri olduğu önermesini devletin gerekliliğinin kanıtı olarak işlemiş olması, bu geçiş sürecini meşrulaştırmanın önünde en büyük engellerden biridir. Hobbes'tan beri⁵³, devletin varlığı adaleti ve güvenliği sağlamak için savunulmuştur. Adalet ve güvenliğin piyasada, piyasa modeline göre örgütlenen bir model içinde, piyasa unsuru olarak pazarlanması için liberal devlet kuramının yerleşik yaklaşımlarının derinden sarsılması gerekmektedir. Bağımsız yargı, kamu hizmeti olarak adalet, hukuk devleti gibi kavramların yönetişimci adalet yönetimi modelinde nasıl bir dönüşüme uğrayacağını şimdiden kestirmek pek kolay görünmemektedir.

⁵² Ostrorog'un müşavirliği döneminde hazırladığı reform projeleri için bkz. Comte Léon Ostrorog, *Pour La Réforme de la Justice Ottomane*, Paris 1912. Bu projeler, hukuk mahkemeleri reformu, sulh hukuk kurumu, yargılama yöntemleri, yargı örgütlenmesi, adli yardım kurumu, ticaret yasası, yasaların yayınlanması, adalet bakanlığının örgütlenmesi, kapitülasyonlar gibi çok geniş bir alana yayılmıştır. Count Léon, Ostrorog, *Ankara Reformu*, Çev. Yusuf Ziya Kavakçı, İÜ Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1972.

⁵³ Thomas Hobbes (1588-1679) en ünlü eseri *Leviathan*'ı 1651'de yayımlayan İngiliz felsefecisidir.

A. Güçler Ayrılığı Kuramı Açısından Adalet Yönetimi

Yargı bağımsızlığı, neredeyse tüm devletlerde, en azından anayasa metinlerinde, yasama, yürütme ve yargı organları arasında işleyen ve “güçler ayrılığı” olarak bilinen bir fren ve denge sistemi yoluyla garanti altına alınmıştır. Aslında, çok gelişmiş olduğu kabul edilen anayasal sistemlere sahip devletlerde bile güçler ayrılığı sadece bir idealdir. Hukukun üstünlüğünün niteliği, uygulamada bu ideale ne kadar yaklaşılmış olduğu ile ölçülmektedir.⁵⁴ “Adalet yönetimi” kavramı ile “yargı” yönetsel dünyanın içinde konumlanmakta bu da “yargı bağımsızlığı” ve güçler ayrılığı kuramı ile bağdaşmazmış gibi algılanmaktadır. Burada asıl sorun güçler ayrılığı kuramının gerçekliği yansıtmada gücünde aranmalıdır. Güçler ayrılığı kuramı, kuralı koyan ile uygulayanın aynı organ olmamasını zorlayarak, devlet yönetiminde temel insan haklarının güvencesini sağlama yönünde işlev yüklenmeyi hedefleyen bir projedir. Anayasa hukuku gibi bilimsel disiplinlerin çözümlemelerinde bu kuram, analitik araçlar sağlamaktadır. Ancak normatif ilkelerle yüklü olması nedeniyle devlet örgütlenmesinin eksik değerlendirilmesine de yol açmaktadır.

Güçler ayrılığı kuramının en temel çelişkisi adalet yönetimi dünyasında ortaya çıkmaktadır. Yargı, yönetimden/yürütmeden ayrı ise adalet bakanlıkları ne anlama gelmektedir? Böyle bir soru karşısında iki seçenekle karşı karşıya kalınmaktadır. Seçeneklerden ilki ve genellikle yeğlenen; bakanlığın, yargının özüne dokunmadığını/dokunmaması gerektiğini varsayıp onun yargıya yardımcı işleri düzenlemekle yetinmesini savunmaktır. Böylece güçler ayrılığı kuramına sadık kalınmış ve adalet bakanlığı eğreti ve sürekli sorgulanan bir konumda tutulmuş olur. Yargı kurumları, bürokratik biçimin dışında sanki ona eklenmiş gibi bir görüntü sunar. Adalet bakanlığının varlık nedeni bir eşgüdüm sorununa indirgenir. Böylelikle işleyen sistemin neredeyse bütün unsurları sorun alanı olarak formüle edilebilir duruma gelir. Örneğin Türkiye’de adalet yönetimi ile ilgili en sık tekrarlanan sorun alanları yargı bağımsızlığını örgütsel yapıda bulamamaktan kaynaklanır:

“...hâkim ve savcı adaylarının sınav ve seçiminin Adalet Bakanlığınca yapılıyor olması; Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkanının Adalet Bakanı olması; Adalet Bakanlığı müsteşarının Kurulun doğal üyesi olması; Kurulun bağımsız bina, personel ve bütçesinin bulunmaması; Kurul gündeminin bakanlıkça tespit edilmesi; Kurulun hâkimlerden oluşan beş üyesinin Cumhurbaşkanınca belirlenmesi; Kurul kararlarının yargı denetimi dışında tutulması; adliye

⁵⁴ Hans Köchler, *Küresel Adalet mi, Küresel İntikam mı?*, Çev. Funda Keskin ve Erdem Denk, Alkım Yayını, İstanbul 2005, s. 51.

teşkilatının kuruluş yetkisinin Adalet Bakanlığına ait olması; hâkim ve savcıların özlük işlerini yürüten Personel Genel Müdürlüğü'nün Adalet Bakanlığına bağlı olması; hâkim ve savcılar hakkında inceleme, denetleme ve soruşturmanın Adalet Bakanlığı müfettişlerince yapılması; hâkim ve savcıların idari görevleri bakımından Adalet Bakanlığı'na bağlı tutulmaları; kalem işlerinin yürütülmesi ve personelin yönetilmesi gibi idari işlemlerin düzenlenmesinde, Adalet Bakanlığının mahkemelere genelge gönderilebilmesi; ... hâkim ve savcıların yer ve kürsü güvencelerinin bulunmaması; adli kolluk teşkilatının kurulmaması; ...”⁵⁵

Bu sayılan sorunların hepsi, gerçekte yargı bağımsızlığını sağlayan araçların nasıl olması gerektiği konusunda yaratıcı buluşlar yapılmasına olanak sağlayabilir. Sorun alanı bu kadar net tanımlanmakta ve yargıda reform konusunda düşünenler, çeşitli çözüm önerileri geliştirilmektedir.

İkinci seçenek, güçler ayrılığının toplumsal ekonomik gelişme tarihinin bir aşamasında, belli bazı toplumlara özgü olarak ortaya çıkan, bir uygulamanın kuramı olduğunu kabul ederek, onun açıklayıcılık gücünün sorgulanmasıdır. Böylelikle adalet bakanlıklarının varlık nedeninin doğrudan yargı sürecinin kendisi olduğu fark edilebilir. Bakanlık, eşgüdümücü değil, kurucu konumdadır. Bağımsızlık devletten bağımsızlık değil, devlet kurumları arasında bir denge sorunudur.

Türkiye’de yargı en temel düzeyde devlet mahkemeleri önüne gelen ve dava olarak düzenlenmiş bir uyuşmazlık konusunda, yine devletin yargıçları tarafından verilen kararı anlatmaktadır. Yargıçlar, devlet örgütlenmesi içinde yer alır ve devletin hukuk kurallarına göre karar verir. Mahkemeler devlet tarafından belirlenen kurallar doğrultusunda oluşturulur ve faaliyetlerini sürdürür. Yargılama süreci de mahkeme aşamasında sav, savunma ve hüküm aşamalarından oluşur ve yargı kararının ortaya çıkmasını sağlamak için tasarlanır. Bu süreçte savcı sav, avukat savunma, yargıç da hüküm aşamalarını temsil eder. Yargılama sürecinde doğrudan devletle ilişkilendirilmeyen tek aktör avukattır. Ancak o da yine hukuk kurallarıyla kendilerine verilmiş yetkiler içinde hareket eder ve Barolar ve Barolar Birliği gibi meslek örgütleri aracılığı ile devlet örgütüne ilgilendirilir. Yargılama öncesi ve sonrasında yargı ile ilişkilendirilen işler de -ki çoğunlukla adli sıfatı yardımıyla terimleşen; adli kolluk, adli sicil, adli tıp, kriminoloji, infaz, icra, bilirkişilik, noterlik... gibi – devletten, adalet yönetiminden ayrı tutulamaz. Adli alanda ortaya çıkan diğer toplumsal örgütlenmeler, yine belirlenen sınırlar içerisinde hareket alanı bulur. Bütün bu işler mahkemelerin etrafında, adliye dairelerinde örgütlenir. Üstelik bu işlerin bir kısmı,

⁵⁵ Fazıl Hüsnü Erdem, “Türkiye’de ‘İdeolojik Devlet’ Gölgesinde Yargı ve Bağımsızlığı Sorunu, *Demokrasi Platformu*, Y. 1, S. 2, Bahar 2005, s. 52.

Adalet Bakanlığı dışındaki bakanlıkların düzenleme alanına taşar. Bütün bu alanlarda, Adalet Bakanlığının merkezi düzenleyici konumunu göz ardı etmek, yürütmeden, kamu yönetiminden ayrı bir yargı bağımsızlığı tasarlamak anlamlı olabilir mi? Yargı, Adalet Bakanlığı ilişkisi, eğitim ile Milli Eğitim Bakanlığı, sağlık ile Sağlık Bakanlığı arasındaki ilişkiden önemli düzeyde farklı mıdır? Varsa bu fark nasıl açıklanır?

Kapitalist devlet yargıyı herhangi diğer kamu hizmetleri gibi bürokratik model içinde örgütlemiştir. Yargının diğer kamu hizmetlerinin örgütlenmesinden tek farkı, yargıçların bürokrasinin hiyerarşik işleyişinden bir ölçüde bağışık tutulmasıdır. Yargıçlar ve savcılar arasında astlık-üstlük, amir-memur ilişkisi yumuşatılmıştır.⁵⁶ Yargıçların bağımsız olmaları ve denetlenmeleri gereği arasındaki gerilim diğer kamu hizmetlerinin öngördüğünden başka araçlarla dengelenmeye çalışılmaktadır. Yargıç ve savcılarının personel yönetimi ilkelerinin genel sivil memuriyetlerden ayrı yasalarla düzenlenmesi bu dengeleme mekanizmalarına örnektir. Bir diğeri, yargıçlık görevleri için hiyerarşik nitelikli yardımcılık kadroları yerine vekâlet mekanizması kullanılmasıdır.⁵⁷

Yargıç davranışlarını ekonomik ussallığın kurallarından arındırmak için, yargıçlar ekonomik özendiricilerden olabildiğince uzak tutulmaktadır. Yargıçlar için görev güvencesini sağlayan araçlar, sıradan kamu görevlilerine oranla daha güçlüdür. Görevden alınmalarının ancak ceza gerektiren suç işlemelerine bağlı olması, tutarlı ve daha cesur karar vermeleri için tasarlanmıştır. Kamu tercihi okulu iktisatçıları izleyen “hukuk ve ekonomi” (*Law end Economics*) kuramcıları, şimdilerde bu yargıç güvencesini hedef almaktadır. Bu akımın hukukçular arasındaki en ünlü temsilcilerinden Yargıç Richard

⁵⁶ “Türk adli yargısında sicil yönteminin dikkati çeken özelliklerinden biri, ikinci sınıf ve birinci sınıfa ayrılmış hakimlerin ve savcılarının sicil amirlerinin olmayışıdır....Bunların yükselmeleri özellikle ikinci sınıf hakimlerin ve savcılarının, birinci sınıfa ayrılmış hakim ve savcı sınıfına geçebilmeleri; gelen iş oranla çıkardıkları iş sayısına, Yargıtay’dan geçen kararlarındaki isabet oranlarına ve teftiş görmüş iseler müfettişlerden almış oldukları iyi hal kağıtlarına bağlıdır. Yalnız savcı yardımcılarının, sorgu hâkimlerinin ve üçüncü sınıf hâkimlerin sicil amirleri vardır.” Bkz: Hikmet Timur, “Personel Başarı Değerlendirilmesi ve Türk Adli Yargı Örneği” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 16, S.3, s.17.

⁵⁷ Türkiye’de 1989 yılında 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda yapılan bir değişiklikle, “savcı yardımcısı” unvanı “Cumhuriyet savcısına”; “Cumhuriyet savcısı” ise “il ve ilçe Cumhuriyet başsavcısına” dönüştürülmüştür. Aynı düzenleme ile “Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı yardımcılığı” unvanı, “Yargıtay Cumhuriyet savcılığı”; “Devlet güvenlik mahkemesi Cumhuriyet savcılığı” unvanı, “Devlet güvenlik mahkemesi Cumhuriyet başsavcılığı”; “Devlet güvenlik mahkemesi Cumhuriyet savcı yardımcılığı” unvanı, “Devlet güvenlik mahkemesi Cumhuriyet savcılığı” olarak değiştirilmiş ve “Cumhuriyet savcı başyardımcılığı” ile “Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Başyardımcılığı” unvanları kaldırılmıştır. Şimdilerde savcıya yardımcı olması amacıyla yargıçlık ve savcılık statüsü dışında memurluk sınıfından bir savcı yardımcılığı oluşturma yolunda çalışmalar sürdürülmektedir.

Posner'in "ABD'de federal yargıçlar için yaptığı bir değerlendirme bu tutumu ele vermektedir:

"Federal bir hakim tembel olabilir, mizacı yargılama yapmaya elverişli olmayabilir, personeline kötü davranabilir, görev gereği karşısına gelen avukatları sebepsiz yere azarlayabilir, ahlaki zaafı nedeniyle şiddetle uyarılabilir, bunama belirtileri gösterebilir, hatta bunayabilir, basit adli hatalarından dolayı kararları bozulabilir, birkaç günde veya haftada rahatlıkla verilebilecek kararı geciktirebilir, gizli bilgileri basına sızdırabilir, açık bir şekilde politik gündem peşinde koşabilir, veya buna benzer yollarla kıdemli bir kamu görevlisi veya üniversite profesörünün bile işine son verilmesini gerektirebilecek birçok yanlış davranış sergileyebilir; ama yine de görevine devam eder. Kendisine yapılan ödeme de azaltılamaz-bu arada iyi bir yargıcın maaşı da yükseltilemez. Aynı seviyedeki bütün yargıçlara tamı tamına aynı maaş ödenir, dolayısı ile sopa ile havuç da devre dışı bırakılmış olur."⁵⁸

Posner'in öne çıkardığı konular, düşüncesini yönlendiren iktisat okulunun kamu bürokrasisi için yaptığı değerlendirmelerin, adli bürokrasiye taşınmasıdır. Kamu tercihi teorisi neo-liberalizmin savlarını desteklemek amacıyla kamu bürokrasisinin verimsizliği ve hantallığı vurgusunu öne çıkarmıştı. Posner tarafından temsil edilen "hukukun ekonomik analizi" ise, "yargıç güvencesini" sorun alanı olarak formüle ederek adli bürokrasi için aynı şeyi yapmaktadır.

Yargıçlar, yargı yetkisini kullanırken hiçbir organ, makam, merci veya kişiden emir ve talimat almadan karar vermek durumundadırlar. Yargıçların kişisel, ekonomik, siyasal her türlü baskıdan uzak olmaları gerekmektedir. Yargıyı egemenliği kullanan güçlerden biri olarak kurgulayan böyle bir düşünce açısından bürokratik modele göre örgütlenen adalet yönetiminin, bağımsızlığı sağlama konusundaki başarısı sürekli tartışma konusu olmuştur. "Bağımlı" adliyede yargı ne kadar bağımsız olabilir?⁵⁹ Yargıçları bireysel olarak bağımsızlaştırmak, onlara güçler ayrılığı kuramına uygun egemenlik kullanabilme yeteneği kazandırabilir mi? gibi birtakım soruların varlığı da kapitalist devletin adalet yönetimi modelinin güçler ayrılığı kuramı karşısındaki uyumsuzluğunu ortaya koymaktadır.

Türkiye'de yargı ile adalet bakanlıkları arasındaki bağımlılık ilişkisinin kırılması yönünde adımlar, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun oluşturulmasına yol açmış, ancak bu Kurul kendinden beklenen bağımsız hareket etme yeteneğine sahip olamamıştır. Anayasalarda yargı ya bir güç (erk) veya görev niteliğinde düzenlenmektedir. Yargının ayrı bir güç kabul edildiği devlet düzenlerinde mahkemeler, yasama ve yürütmeden

⁵⁸ Posner, Richard A., "Yargıçlar Neyi Maksimize Eder? (Herkes Neyi Maksimize Ediyorsa Onu)" Çev. Mustafa Acar, *Demokrasi Platformu*, Y.1, S.2, Bahar 2005,

⁵⁹ Bu tartışmalara görece yeni zamanlarda ABD'den yapılan bir katkı için bkz: JA Ferejohn and LD Kramer, "Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint" *New York University Law Review*, Vol. 77, 2002, p. 962-1039.

bağımsız anayasal organ sıfatıyla “hukuk”un ne olduğunu son ve kesin olarak söylemeye ve saptamaya yetkili yerlerdir. Bunların karar ve hükümleri, özel kişileri olduğu gibi yasama ve yürütme organlarını bağlar ve hiçbir şekilde değiştirilemez, başkalaştırılmaz ve geçersiz kılınmaz. Yargı bir görev olarak düzenlenmişse mahkemeler yürütmenin uzantısı ve birer kamu makamından ibaret sayılır. Mahkemeler, meclis veya meclisler ile hükümet ve idareden ayrı makamlar sayılmakla beraber, şu ya da bu yoldan yürütme ve yasamanın etkisi altında bulunur. Örneğin yargıçların meslekleri ile ilgili işlemleri yürütme organı veya temsilcisi yapabilir ya da bunlara etkili olabilecek biçimde katılabilir; parlamento, mahkemenin karar ve hükümlerini etkisiz kılacak işlemler gerçekleştirme gücüne sahip sayılır.⁶⁰

Duran’a göre 1982 Anayasasında Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun (m.159) düzenlenme biçimi ve Cumhurbaşkanının yargıçları seçme ve atama yetkileri (m. 104/c) nedeniyle, Türkiye’de yargı güç değil görevdir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı “Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek”le yetkilidir.⁶¹

1. Güçler Ayrılığı Kuramının Açmazları

Günümüzde devlet yönetiminin evrensel bir kuralı gibi görünen güçler ayrılığı, en az beş bin yıllık devletler tarihinin son iki-üç asrına, Türk yönetim tarihinin son elli yılına özgü bir niteliktedir.⁶² Kuramın ilke ve ölçüt haline dönüşümünde burjuvazinin anayasacılık hareketlerinin büyük rolü bulunmaktadır. 1787 ABD Anayasası, kuramın ilk kez resmi olarak bir anayasa ilkesi olarak kabul edildiği metin olmuştur. Amerikan anayasacılık hareketinden etkilenen 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, “Hakların güven altına alınmadığı, güçler ayrılığının belirlenmediği bir toplumda anayasa yoktur” demiştir.⁶³ Türkiye’de ise güçler ayrılığı 1961 Anayasası ile benimsenmiştir.⁶⁴ “1961

⁶⁰ Lûtfi Duran, “Adliye, Genel Yargı Yeri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.17, S.1, Mart 1984, s. 3-4.

⁶¹ A.k., s. 5.

⁶² 1921 Anayasası açıkça “güçler birliğini” benimsemiştir. 1924 Anayasası ise yargıyı bağımsız mahkemelere bırakmış ama mahkeme bağımsızlığını ve yargıçlık güvencesini sağlayan hükümleri ve anayasa denetimini düzenlememiştir. Bu nedenlerle bu anayasanın da “güçler birliği”ni benimsediği savunulur. Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasa’nın Anlamı*, 5. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1979, s.42,45.

⁶³ Esra Ergüzeloğlu Kilim, “Güçler Ayrılığı ve Yargı” *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, S. 26, Nisan-Haziran 2006, s. 26.

Anayasası bu konudaki tercihini açık bir şekilde, kuvvetlerin dağıtılması ve birbirine dengeletilmesi, egemenliği ve iktidarın kullanılmasını paylaştırılması, kısaca “bölüşürülmüş egemenlik” lehine yapmıştır.”⁶⁵

Güçler ayrılığı kuramının anayasacılık tarihinden önceki geçmişi biraz daha ötelere götürülebilir. İngiltere’de mutlak krallıkların etkisini sınırlama yönündeki mücadeleler, 1648 de, yürütme ve yasama yetkilerini birbirinden ayırarak bunları çeşitli organlara bırakma ilkesini ilk kez yazılı yasa ilkesi haline getiren Cromwell’i iktidara taşımıştır. 1688’de Guillaume III, meşruti yönetimin bütün ana ilkelerini kabul etmiş ve kral yürütme yetkisine, parlamento yasama yetkisine sahip olmuştur.⁶⁶ İngiltere’de güçler ayrılığı dönemin sınıfsal mücadelelerinin ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerden önceki çağın düşünürleri, Bodin,⁶⁷ Puffendorf⁶⁸ gibi, egemenlikten doğan yetkileri sınıflandırmalarına karşın, son aşamada egemenliğin kullanılmasını ayrı ayrı organlara verilmesini doğru bulmamış, devletin güçlü ve düzgün bir şekilde örgütlenmesi için bütün yetkilerin tek elde toplanmasını öğütlemişlerdir. Mutlak monarşi çağı, egemenliğin bölünemeyeceği düşüncesi üzerine kurulmuştur.

Egemenliği bölüştürerek iktidarı iktidarla denetleme uygulamasının ilk kuramcısı burjuva kökenli John Locke’tur. Locke (1632-1704), yasama ve yürütmenin ayrı ayrı organlara verilmesini savunmuş ancak bu iki organ arasında eşitlik ve dengeyi kabul etmemiştir. Yürütme gücünü kullanan iktidarı yasama organlarına; barış, savaş ve anlaşma yapma yetkisini içeren ve federatif diye adlandırdığı iktidarı yürütme organlarına; yürütme ve yargıyı da yasamaya bağlı kılmıştı. Locke tarafından konulan ilkelere göre, iki önemli yetkiyi kullanan organ karşı karşıya geliyordu: kral ve parlamento. Locke, 1690 yılında yazdığı “*Two Treatises of Government*”(Yönetim Üzerine İki İnceleme) adlı eserinde yargıyı yürütmeden ayrı bir güç olarak tanımlamamıştır. Locke’un düşünceleri İngiliz siyasal örgütlenmesinin o günkü biçiminden öte bir yenilik getirmemiş görünür.

⁶⁴ Cumhuriyet Senatosu ve Anayasa Mahkemesi gibi organlar aracılığı ile bir denetim ve denge mekanizması kurularak, kuvvetler birliği ve mutlak egemenlik anlayışından vazgeçilmiştir.

⁶⁵ Seydi Çelik, *Osmanlı’dan Günümüze Devlet ve Asker; Askeri Bürokrasinin Sistem İçindeki Yeri*, Salyangoz Yayınları, İstanbul 2008, s. 41.

⁶⁶ Recai Galip Okandan, *Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1937, s. 4.

⁶⁷ Jean Bodin (1530-1596), bir cumhuriyetin kalıcı ve mutlak egemenlikten doğan yetkilerini beş kısımda toplamak istemiş özellikle adaletin serbest ve bağımsız olmasına işaret etmiş sonradan ayrılan beş gücün, egemenliğin bölünemeyeceği göz önünde tutularak yine yasayı yapan iktidarda toplanması gereğinden söz etmiştir. Okandan, *a.g.e.*, s. 5.

⁶⁸ Samuel Puffendorf (1632-1694), toplumsal sözleşme kuramının ilk temsilcilerindendir.

Fransa'ya İngiltere'deki gibi "siyasi özgürlük" kavramını getirmek amacıyla hareket eden Montesquieu, bir aydan kısa bir süre gözleme olanağı bulduğu İngiliz siyasi örgütlenmesini ve Locke'un eserini inceleyerek 1748'de "*Esprit des Lois*"i (Kanunların Ruhu) yazmıştır.⁶⁹ Montesquieu'nun kitabını yayınladığı yıl, Kıta Avrupası'nda mutlak monarşilerin iktidarda olduğu, merkantilist ekonomi politikalarının doruğu yaşadığı yıllardı. Feodal toplumsal yapı büyük ölçüde çözülmüş, burjuva iktidarına doğru epeyce yol alınmıştı. Kıta Avrupası'nda ulus devletlerin doğumunu ilan eden Westfalya Anlaşması'ndan (1648), İngiltere'de ise burjuva devrimlerini başlatan Oliwer Cromwel'in ardından tam bir asır geçmişti. İngiltere'de temsili devlet (parlamentar demokrasi kurumları) artık yerleşmeye başlamıştı. Montesquieu'nun kuramı, dönemine özgü bu gelişmelerden türetilmişti.

Althusser, Montesquieu'nun kuramının güçler ayrılığı konusunda nasıl bir mitos yarattığını ortaya koymuştur. Özellikle 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında birçok hukukçu, Montesquieu'nun bazı formüllerine dayanarak Ona tamamen hayali bir kuramsal model atfetmiştir.⁷⁰ Locke ve Montesquieu'nun görüşlerini devlet örgütlenmesinin temeli yapan, aslında Amerikan anayasacılık hareketinin yürütücüleridir:

"Bunlara göre, Montesquieu'nun siyasal ideali, bu kuvvetler ayrılığının kesin olarak gerçekleştiği bir rejime denk düşmekteydi. Üç kuvvet olmalıydı: yürütme (kral ve bakanları), yasama (avam kamarası, lordlar kamarası) ve yargı (yargıçlar). Her kuvvetin kendine özgü bir alanı, yani işlevi olacak ve birbirleriyle kesişmeyecekti. Her alandaki iktidar diğer organlardan kesin olarak farklı bir organ tarafından sağlanacaktı. Yürütmenin, yasama ya da yargıya müdahalesi düşünülemeyeceği gibi, bir organı oluşturan kişiler de başka bir organın üyesi olamayacaktı. Örneğin, yürütme yasa tasarılarıyla yasamaya, ya da baskı yoluyla yargıya müdahale etmemekle, hiçbir bakan yasama önünde sorumlu olmamakla kalmayıp yasamanın hiçbir üyesi de kişisel olarak yürütme ya da yargı görevi alamayacak, yani bakan ya da yargıç olamayacak [tı]"⁷¹

Aristokrat kökenli olan Montesquieu, Fransa'da aristokrasinin gerilemesine karşı duracak önlemleri aramıştır. Onun sorunu iktidarın kral, aristokrasi ve burjuvazi arasında dengeli bir şekilde dağıtılmasıdır. Güçler ayrılığı, bu dengenin oluşturulabilmesi için bir araç olarak ortaya çıkar.⁷² Ona göre yürütme kralda, yasama aristokrasi ve halktan oluşan

⁶⁹ Kitap Osmanlıcaya ilk olarak Ruhulkavanin adı altında Hüseyin Nazım Bey tarafından 1926 yılında çevrilmiştir. Eserin daha önce Namık Kemal tarafından 1863 yılında *Rûhü'sh-Şerâyi* adıyla çevrilmeye başlandığı bilinmektedir. Montesquieu ilk Osmanlı Anayasasına ilham kaynağı olmuştur. Gülnihal Bozkurt, *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi; Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyetine Resepsiyon Süreci (1838-1939)*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1996, s. 53.

⁷⁰ Louis Althusser, *Politika ve Tarih Montesquieu-Rousseau*, Çev. Alâeddin Şenel ve Ömür Sezgin, Verso Yayınları, Ankara 1987.

⁷¹ *A.k.*, s. 69.

⁷² *Burjuvazi* sözcüğünü kullanan Althusserdir. Montesquieu eserinde *peuple* (halk) demiştir. *A.k.*, s. 69.

iki ayrı mecliste, yargı da yine halkta olmalıdır.⁷³ Montesquieu yargı yetkisini halka vermişse de, halkı homojen bir bütün olarak değerlendirmez. Yargıçların sınıf farklılıklarına göre seçilmesini arzular:

“Yargıçların sanıkla aynı sınıftan olması ya da ona eş kişiler olması gerek; böylece sanığın kafasında, kendisine karşı şiddet kullanacak kişilerin eline düşmeyeceğine dair bir kanı uyanır...

Büyükler daima kıskanılır; halk tarafından yargılansalardı, tehlikeli bir duruma düşerler ve hür bir devlette en küçük bir vatandaşın bile benzerleri tarafından yargılanmaktan elde ettiği ayrıcalıkların hiçbirinden yararlanamazlardı. Şu halde, soylular milletin mevcut mahkemeleri tarafından değil yasama organının soylulardan oluşmuş bölümü tarafından yargılanmalı.”⁷⁴

Montesquieu halka verdiği yargı yetkisini elinden geldiğince sınırlandırma yolunda düşünceler geliştirmiştir. O’na göre “yargıç bir göz ve sestten ibarettir. Bütün görevi yasayı okumak ve söylemektir”.⁷⁵ Althusser’in dikkat çektiği bu ve benzer kanıtlar Montesquieu’nun güçler ayrılığı formülünün, aristokrasinin ayrıcalıklarını koruma amacıyla geliştirilen bir kuram olmaktan öteye gidemediğini göstermektedir.

Güçler ayrılığı kuramı, Amerikan ve Fransız anayasa koyucularının elinde iki farklı şekilde yorumlanmıştır. Amerikan yorumunda güçler, yasama yürütme ve yargı düzeyinde olduğu gibi, federal ve federe devletler arasında da dağıtılır. Siyasal örgütlenme işlevsel ayrışmaya dayandığı gibi, coğrafi ayrışmayı da içerir. Çoğu federe devlette yargı üyelerinin seçimle gelmesi uygulamasında olduğu gibi güçlerin her biri ayrı birer temsil sistemine dayanır. Üniter devlet geleneğinin güçlü olduğu Fransa’da ise coğrafi ayrışma geçerli değildir. Ayrıca yürütme ve yargı arasındaki ayrım, kamu yönetiminin kendine özgü bir yargı düzenine –idari yargı-ya bağlı kılınmasına izin verecek kadar derinleştirilir. Bu iki farklı yorumun ortak noktası ise, burjuvazinin “liberal hukuk devleti” felsefesini desteklemesidir. Alman devlet geleneği ise güçler ayrılığı kuramına kuşkuyla yaklaşmış, Almanya ancak İkinci Dünya Savaşı sonunda ABD zorlamasıyla güçler ayrılığına dayanan bir anayasaya sahip olmuştur.

Türkiye, Almanya gibi güçler ayrılığı kuramına kuşkuyla yaklaşan bir tutum benimsemiştir. Okandan 1937’de yayınladığı eserinde, güçler ayrılığı kuramına Alman hukukçuların başını çektiği bir grup düşünürün itirazlarını göstermiş, kuramın

⁷³ Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, Çev. Fehmi Baldaş, Se. Yayın Dağıtım, İstanbul 2004, s. 157-160.

⁷⁴ *Ak.*, s.160.

⁷⁵ Althusser, *a.g.e.*, s. 71

kurgusallığını ortaya koymuştur.⁷⁶ Sıddık Sami Onar gibi dönemin ünlü hukukçuları da Okandan ile aynı görüşü paylaşmıştır. O yıllarda birçok ülkede anayasa metinlerinde yasama, yürütme ve yargı ayrı ayrı düzenlenmiştir.⁷⁷ Ancak bunlar daha çok işlevsel bir ayrışmanın göstergesi olarak kabul edilmiş, her organa ayrı bir egemenlik atfedilmemiştir. Aynı yıllarda yazan Özer'e göre adli gücün diğer güçlerden farklı, bağımsız bir egemenlik alanı olması sadece ABD'ye özgüdür. Yargıçların seçilme ve azledilme kuralları yargının bağımsızlığının iki önemli göstergesidir. ABD'de yargıçların seçimle göreve gelmesi ve azledilmelerinde diğer iki gücün –yasama ve yürütme- söz hakkı olmaması yargının bağımsızlığını belirler.⁷⁸

Bu görüşler, 1934 yılında çıkan 2556 sayılı Hâkimler yasasına da egemendir. Yasa gerekçesinde siyasi seçimlerin, yargıçların yansızlığına gölge düşüreceği ve yargıçların teknik açıdan uzman olmaları gereğine aykırı seçim olasılığı gibi endişelerden hareketle ABD sistemine karşı çıkmıştır.

“Seçilmenin halk tarafından yapılması Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre’de tatbik edilen bir usuldür. Bu usulün milletin hâkimiyeti prensibinin zaruri bir icabı olduğunu iddia edenler olmuştur. Onlara göre: ‘Milletin hâkimiyetini kabul eden devletlerde kaza hakkı muayyen bir müddet için doğrudan doğruya veya iki dereceli intihap yolu ile halk tarafından teffiz edilmelidir. Bu surette seçilecek hâkimlerin istiklalinden ve kendilerinde zümre ve sınıf zihniyetinin nemalanmasından endişe edilemez.’

“Bu usül, teşkilatı esasiye kanunumuzun ‘hakkı kazanın, millet namına müstakil mehakim tarafından istimal olunacağı’ hakkında ihtiva eylediği hüküm muvacehesinde mantıkî ve cazip görünürse de fiiliyat sahasında aynı kıymeti muhafaza edemez. Filvaki bütün intihaplarda olduğu gibi bu intihapta da siyasi ihtirasların mühim rol oynayacağı aşikârdır. İntihap hakkını haiz olanlar, reylerini daha ziyade kendi fikir ve kanaatlerini taşıyanlara vermeye meyyaldirler. Gerçi Amerika’da bazen birbirine muhalif firkaların aynı namzetleri tavsiyede ittifak ettikleri görülmemiş değildir. Ancak tatbikatın daima böyle cereyan edeceği iddia edilemez. Fiiliyatın o veçhile tecellisi kabul edilse bile netice yine değişmez. Çünkü 20-30 bin kişilik bir kitlenin kendi arasında kaza vazifesine ehil olanları bilmesine imkân yoktur. Bu takdirde siyasi ihtiraslar yerine umumi bir alakasızlık kaim olur ve seçilen intihabını muayyen bir zümreye medyun kalır.”

“İntihap ne şekilde cereyan ederse etsin, ekseriyetin namzedi olmak itibarıyla hakikatte bitaraf olsa dahi ekalliyet nezdinde bir şüphe ve itimatsızlık uyandırır. Kaldı ki muayyen bir müddet için seçilen hâkimin yeniden seçilmesini temin etmek istediği takdirde müntehiplerine karşı istiklalini muhafaza edip edemeyeceği de cayi sualdir.⁷⁹

⁷⁶Althusser’in Politika ve Tarih’te (1959) Montesquieu eleştirisinde yararlandığı düşünür ve düşüncelerin, Althusser’den önce Okandan (1937) tarafından ele alınıp, değerlendirilmiş olduğu görülmektedir. Bkz. Okandan, *a.g.e.*

⁷⁷Okandan Romanya, Çekoslavakya, Yugoslavya, Portekiz, Polonya, Hollanda, Norveç, Avusturya, Arnavutluk, Lüksemburg, Letonya, İspanya, Arjantin, Bolivya, Brezilya, Kolombiya, Küba, Finlandiya, Litvanya, Şili Anayasalarında böyle bir ayrımın bulunduğunu gösterir.

⁷⁸Yusuf Ziya Özer, *Mukayeseli Hukuku Esasiye Dersleri*, Recep Ulusoğlu Basımevi, Ankara 1939.

⁷⁹Hâkimler Kanunu esbabı mucibe layihası, s. 2 vd. Aktaran: Şeref Ünal, *Anayasa Hukuku Açısından Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hâkimlik Teminatı; (Türk Yargı Sistemi Üzerinde Karşılaştırmalı Hukuk Açısından Bir İnceleme)*, TBMM Kültür ve Sanat Yayınları, Ankara 1994, s. 68.

Türkiye’de 1950’li yıllara kadar egemenliğin bölünmezliği ilkesi geçerli olmuştur. Bu yaklaşımın devlet örgütlenmesine yansımaları ise, bütün devlet işlevlerinin merkezde ve taşrada örgütlenme biçimlerinin neredeyse aynı ilkelere göre biçimlenmesidir. 1954 yılı ile birlikte New York Üniversitesi’nin Türkiye Hukuk Projesi ile Türkiye’de hukuk fakültelerine yardıma girişmesi, Türk adalet yönetimini ABD etkisine açmıştır.⁸⁰ Güçler ayrılığı ilkesi benimsenip yaşama geçirildiğinde ise yargıçların seçimle gelmesi kuralına uyulmadığı, bu kuralın güçler ayrılığının tanımından çıkarıldığı görülür. Güçler ayrılığı, yargıç güvencesine indirgenmiştir.

1970’lere kadar adalet yönetimi politikaları, adalet yönetiminin, güçler ayrılığı modeline ve bu modelin getirdiği bürokrasi yaklaşımına göre örgütlenmesi yönünde gelişmiştir. Bu dönem modernleşme kuramının doruğundaki yıllardır. “Gelişmekte olan”, “azgelişmiş”, “yeni bağımsızlığına kavuşan” kapitalist ülkelerde siyasal-hukuksal reformlar yürütülür. Amerikan yardımları ile yürütülen modernleşme, Amerikan tipi devlet ve toplum modeli yaratılması amacına hizmet eder. Türkiye ve Hindistan, 1950’li yıllarda Amerikan akademi dünyasının ilgi alanına çekilen öncü ülkelerdendir. 1954 yılında Türkiye’de, 1956’da da Hindistan’da Hukuk Enstitüleri kurulmuştur.

Modernleşme kuramının hukuka olan ilgisi “hukuk ve kalkınma” yaklaşımı alanyazınından izlenebilir. Azgelişmiş ülkelerin, durumlarını iyileştirirken karşılaştıkları farklı hukuksal sorunları saptama, hukukun kalkınmadaki rolünü araştırma, hukuku ve hukukçuları kalkınma sürecinde etkin kılma ve bu amaçlarla eğitim ve araştırma programları hazırlama, hukuk ve kalkınma yaklaşımının belirgin nitelikleridir.⁸¹ Modernleşme ve kalkınma kuramcıları ekonomistler, mühendisler, kamu yöneticileri, ziraatçılar, doktorlar ve eğitimciler gibi kamu yönetimi alanının uzmanları üzerinden yürütülen reformlara hukuki boyutu ve hukukçuları da eklemiştir.

Hukuk ve kalkınma yaklaşımı, hukuku daha çok kalkınmanın hukuku olarak ele almıştır. Akbaş’ın aktardığı gibi, “Ticari işlere ilişkin (mahkemeleri de kapsayan) hukuksal süreçlerin yeterliliğinin sağlanması, toprak reformu, su hukuku, ticaret reformlarının belirlenmesi, kalkınma bankaları, tasarruf kurumları, borsa ve çeşitli kurumlar, vergi politikaları ve vergi yönetimi, yabancı yatırım koşullarını hazırlayan endüstriyel gelişmeye

⁸⁰ Kasım Akbaş, Hukukun Büyübozumu, *Eleştirel Hukuk Çalışmaları Hareketi*, Legal Yayınları, İstanbul 2006, s. 30.

⁸¹ A.k., s. 22-23.

ilişkin yasalar”⁸² başat hukuki düzenlemeler görünümündedir. Böylece norm alanı da yeniden düzenlenmiştir. Bu yaklaşım, adalet yönetimi dünyasına Ford Vakfı, Amerikan Kalkınma Bankası (Inter Amerikan Development Bank), Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD-International Bank for Reconstruction and Development) ve bünyesindeki Uluslararası Para Fonu (IMF-International Monetary Fund) ve Uluslararası Kalkınma Ajansı (AID- Agency for International Development) gibi yardım ve borç kurumlarını dahil etmiştir.

Ford Vakfı, 1962’de Hukuksal Eğitim ve Araştırmalarda Afrika Kurumlarını Destekleme Programını başlatmıştır. Bu programa Rockefeller Vakfı ve Barış Ordusu finansal destek vermiş ve AID’in de katkılarıyla Vakıf, Brezilya’da Hukuk Eğitimi Çalışmaları ve Araştırmaları Merkezini desteklemiştir. Kosta Rica’da 1965’te, Şili’de 1967’de, Kolombiya’da 1967’de hukuk eğitimi reformu çalışmaları bir süre aynı takım tarafından yönlendirilmiştir. 1966’da Uluslararası Hukuk Merkezi (ILC-The International Legal Center) kurulmuştur. AID, Yale Üniversitesi ve Stanford Üniversitesinde Latin Amerika’da hukuk reformu için geliştirilen programlara destek sağlamıştır.⁸³ Bütün bu gelişmeler güçler ayrılığı kuramı ile biçimlenen ABD modelinin, diğer ülkelere benimsetilen bir projeye dönüştüğünün göstergeleridir.

2. Adalet Yönetimi-Kamu Yönetimi Ayrışması

Merkezileşmiş kapitalist ulus-devlet ile sınırlı bir olgu olan kamu yönetiminin özellikleri, Güler ve Keskin tarafından saptanmıştır:

"...kapitalist toplumsal formasyona özgü yönetim ilişkisi olarak kamu yönetimi, siyaset – yönetim ayrılığı; siyaset – yönetim ilişkilerinde özgün yapılanma; memurluk sistemi; hiyerarşik örgütlenme gibi oldukça katı ve açık biçimde tanımlanmış bir ilişkiler bütünüdür. Bu bütünün yönetimini üstlendiği toplumsal yapı sermaye –emek çelişkisi üzerinde yükselmekte; ulusal siyasal birlik yurttaş kategorisi eliyle kurulmakta; devlet – din işleri laiklik ilkesi üzerinde ayrılık temelinde örgütlenmektedir. Kapitalizm dışı herhangi bir üretim biçiminin geçerli olduğu tarihsel zamanların toplumsal formasyonlarında hem devlet yapılanışı ve devlet organları arası ilişki, hem devlet – toplum ilişkileri, hem de toplumun yapısı farklı özellikler taşıdığı için, “kamu yönetimi” olgusunun özgün bir kavram kategorisi olarak kabulü gerekir.”⁸⁴

Kamu yönetimi ve adalet yönetiminin birbirinden ayrışıp özerkleşmesi, kapitalist devlete özgüdür. Kapitalist devlette, toplumsal çelişki ve çatışmaları devlet aracılığı ile

⁸² A.k., s. 24.

⁸³ A.k., s. 29.

⁸⁴ Birgül A. Güler, Nuray E. Keskin, "Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak" http://www.politics.ankara.edu.tr/dosyalar/tm/SBF_WP_88.pdf, Erişim, 17 Temmuz 2008.

yumuşatmanın iki temel yolu bulunmaktadır. Bunlardan ilki bölüşüm ilişkilerini düzenleme ve bu ilişkilere müdahale anlamına gelen siyasal yoldur. Sınıf çatışmalarını dengelemek için sunulan her toplumsal/kamusal hizmet ya da gruplar arasında gelirin yeniden dağıtılması çabaları en temelde var olan üretim ilişkilerin devamlılığı amacına yönelir. Siyasal yoldan sağlanan bu adalet, "ekonomik ve toplumsal adalet" olarak kodlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik politikaları ile alt sınıflara kaynak aktardığı, bu alanlarda hizmet sunan örgütleri yaygınlaştırdığı refah (sosyal) devleti dönemi, ekonomik ve toplumsal adalet uygulamalarının en geniş alana yayıldığı dönemdir. Bu dönem neo-liberal politikaların uygulanmaya başladığı 1980'li yıllara kadar devam etmiş ve altınçağ olarak adlandırılmıştır.

Toplumsal çelişki ve çatışmaların ortadan kaldırılması için ikinci yol ise Marx'ın deyişi ile "mevcut üretim ilişkilerinin hukuki ifadesinden başka bir şey olmayan mülkiyet ilişkilerinin"⁸⁵ düzenlenmesi ve devamlılığının güvence altına alınması ve üretim güçlerinin korunmasıdır. Kapitalist devlette bu ikinci yol hukuksaldır yani "hukuki adalet" olarak görünür. Adaletin iki farklı boyutu birbiriyle çelişkili bir ilişki içindedir. Hukuki adalet, piyasada var olan ilişkilerin (toplumsal ilişkilerin) korunmasını, toplumsal ve ekonomik adalet ise bu ilişkilerin devlet müdahalesi ile düzenlenmesini anlatır. 1980'li yıllar sonrasında, neo-liberal politikalarla, adaletin toplumsal ve ekonomik boyutu geri plana itilmiş, hukuki adaletin öne çıkarıldığı bir döneme girilmiştir. Neo-liberal dönemin tek boyutlu bu adalet anlayışı ile adalet, toplumsal boyutlarını yitirmeye başlamıştır.

Devlet bir yandan var olan toplumsal ilişkileri korurken, diğer yandan bu ilişkileri değiştirme, yeniden düzenleme, yumuşatma ya da derinleştirme yönünde olanaklara sahiptir. İlk devletli toplumlardan bu yana üretim ilişkilerinin korunması devletlerin en öncelikli politikalarından biri olmuştur. İlkel, göçebe, köleci, feodal, kapitalist devletlerin toplumsal ilişkileri düzenleyen yasalarında (yazılı ya da yazısız) hırsızlık, cinayet, zina, alım-satım ile ilgili düzenlemelerin mutlaka bulunması, mülkiyetin her türünün (yaşam, mal, köle, emek) hukuk normlarının temelinde yattığını ortaya koyar. Ancak devlet, her zaman bu ilişkilere müdahale de etmiştir. Örneğin, yeni hükümdarların tahta geçtiğinde, kendinden önceki dönemde ait borçluları affetmesi, toplumsal ve ekonomik adaleti sağlamak için devletin mülkiyet ilişkilerine müdahale ettiğini gösterir. Kapitalizm öncesi

⁸⁵ Karl Marx, *Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı*, 5. Baskı, Çev. Sevim Belli, Sol Yayınları, 1993, s. 22.

toplumlarda, ekonomik toplumsal adaleti sağlamanın en önemli aracı egemen sınıfların ya da hükümdarın bağışlarıdır.

Adaletin mülkiyet ilişkilerinin korunmasına eşitlenmesi ve toplumsal ve ekonomik boyutunun geri plana itilmesi, özel mülkiyet rejiminin egemen olduğu kapitalist düzene ilişkin bir gelişmedir. Liberal burjuva düşünürler, insanı da "yaşam mülkiyeti" yani beden mülkiyeti olarak tasarlamışlardır.⁸⁶ Bu kurguda amaç var olan üretim güçleri ve üretim ilişkilerinin korunması dışında devletin toplumsal ilişkilere/üretim ilişkilerine müdahalesinin önüne geçmektir. Koruma ve müdahale işlevlerinin ayrıştırılmasındaki en temel güdü bu noktada düğümlenir. Gülalp hukuksal bir kategori olan özel mülkiyet kurumunun, toplumsal güç ve sömürü ilişkilerindeki payını şu şekilde açıklar:

"Kapitalizm, sermayenin emeği, emek-gücünün bir meta olarak satın alınması yoluyla sömürmesine dayanan üretim tarzı olarak tanımlanabilir. Kapitalizmin bir ön koşulu ilkel birikim, yani doğrudan üreticinin üretim araçlarından kopmuş olmasıdır. Bu süreç, özel mülkiyet kurumu aracılığı ile üreticinin mülksüzleştirilmesi sonucu ortaya çıkar. Kişiler ile nesnelere arasında tarafsız bir hak gibi görünen özel mülkiyet, aslında kişiler arasında yer alan toplumsal güç ilişkisidir; tarihsel açıdan özgül ve toplumsal sonuçları olan bir ilişki biçimidir. Üretim araçlarında özel mülkiyet, mülk sahibi olmayanların kendi geçim araçlarına ulaşamamaları sonucunu doğurur. Ellerindeki tek seçenek, mülk sahipleriyle girdikleri anlaşma yoluyla, piyasanın belirlediği bir fiyat üzerinden emek-güçlerini satmaktan ibarettir. Üreticinin emek-gücünün değeri ile mülk sahibi adına çalışırken harcadığı emeğin değeri arasındaki fark, sömürüyü oluşturur. Böylece, başlangıçtaki güç ilişkisi, kişiler arasında bir sömürü ilişkisine yol açar.⁸⁷

Üretim ilişkilerine müdahale edebilme, egemen sınıflardan bir ölçüde özerkleşmiş, bu sınıfın "genel" çıkarlarını korumaya yönelmiş devletlere özgü bir özelliktir. Egemen sınıfın "genel" çıkarını koruma, diğer sınıfların sistem içerisinde tutunabilmesinin koşullarını sağlamayı da gerektirir. Egemen sınıflarla mücadele eden diğer sınıflar da devleti, kendi çıkarlarına yönelik düzenlemeler yapmaya zorlayabilir. Böyle devletlerde adaletin toplumsal ve ekonomik boyutlarını geliştirmeye yönelik devlet kurumları güçlenir ve bu kurumlar var olan üretim ilişkilerini korumaya yönelik kurumlardan ayrışır. Adaletin "ekonomik ve toplumsal" ve "hukuki" olarak ikiye ayrılması, kamu yönetimi ve adalet yönetimi olarak ayrıştıracağımız iki ayrı bürokrasinin varlık nedenidir. Bu ayrım tarihsel ve toplumsal koşulların ürünü olarak kapitalist dünyaya özgü bir biçimde ortaya çıkmış ve kurumsallaşmıştır. Kapitalist devlette adalet, devletçe, siyasal yoldan kamu yönetimi mekanizmasıyla, hukuki yoldan ise adalet yönetimi mekanizmasıyla sağlanmaktadır.

⁸⁶ Cohen, bedenin sahibi olma, emeğin mülkiyeti düşüncesi ile Marksizme de girdiğini göstermektedir. İşçinin emeğinin sahibi olduğunu söylemek, kendi kendinin mülkiyetine sahip olduğunu kabul etmek anlamına gelir. Aktaran: Murat Boravali, "Sunuş", *Anarşi, Devlet ve Ütopya*, Robert Noizick, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul 2000, s. 17.

⁸⁷ Haldun Gülalp, *Kapitalizm Sınıflar ve Devlet*, Belge Yayınları, İstanbul 1993, s.14.

Siyasal yol, üretim ilişkilerine müdahaleyi, hukuki yol ise üretim ilişkilerinin korunmasını anlatır.

Adalet yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki sınır çizgisi, devletlerin yönetim geleneği ile belirlendiği gibi, toplumsal koşullara göre değişkenlik taşır. Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson geleneklerin iki farklı devlet örgütlenmesi, temelde bu sınır çizgileriyle açıklanabilir. İngiliz, Fransız ve Amerikan devlet örgütlenmesi, bu ülkelerin benimsediği farklı güçler ayrılığı formüllerine dayanan, farklı sınır çizgilerine sahip olmuştur.⁸⁸

3. Hukuk-Yargı (Uygulama) Ayrışması

Kamu yönetimi alanyazınında egemen olan siyaset-yönetim/bürokrasi ayrımının bir benzerinin adalet yönetimi dünyasına hukuk-yargı (uygulama) ayrımı biçiminde sıçradığı görülmektedir. Yargı yasamanın koyduğu hukukun ne olduğunu söylemek için var olan teknik bir uygulama alanı olarak anlaşılır. Yasamanın koyduğu kuralların dışında kararlar alabiliyorsa bu ya evrenselliği kabul edilen normları uyguladığı anlamına gelir ya da Anglo-Sakson ülkelerde olduğu gibi toplumun içinde gömülü olan normları uyguluyordur. Sonuçta, yargı normları uygulayan teknik bir aygıttır.

Siyaset ve yönetim arasındaki ayrışma, alanyazınında Woodrow Wilson'un "İdarenin İncelemesi" makalesine atıf ile temellendirilir.⁸⁹ Wilson, makalesinde güçler ayrılığı kuramını, Amerikan kamu hayatını sivil savaş sonrası yılların yıkıcı etkisinden koruma konusunda başarısız bulmaktadır. [Kamu] yönetimin[in], hükümetin yürütücü kolu içinde siyasetten ayrışması gerektiğini savunur.⁹⁰ Bu yaklaşım, Wilson'dan bu yana kamu yönetimi disiplininin üzerinde yükseldiği temeldir.⁹¹ "Siyaset-yönetim" ayrımına dayanan kamu yönetiminin bu ontolojik tercihi, zaman zaman çeşitli eleştirilere konu olsa da⁹² günümüze kadar geçerliliğini korumuştur.

⁸⁸ İngiltere örneği için bkz. Koray Karasu, "İngiltere" *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Yay. Haz. Nuray E. Keskin, AÜ SBF Yayını Ankara 2004, s.88.

⁸⁹ Woodrow Wilson, "İdarenin İncelenmesi", *Woodrow Wilson Seçme Parçalar*, Çev. Nermin Abadan, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul 1961, s. 53-74.

⁹⁰ Paul du Gay, *Bürokrasiye Övgü*, Çev. Engin Yıldırım vd. Değişim Yayınları, İstanbul 2002, s. 177.

⁹¹ Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak kurulmasında Fransız yazarların katkısı için Bkz. Koray Karasu "Kamu Yönetiminin Kökenine İlişkin Bir Not" *II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi, Ankara 2004, s. 225-242.

⁹² Üstüner, Kamu Yönetimi disiplinin çeşitli dönemlerde epistemolojik yönüyle değişime uğradığını, ancak ontolojik düzleminin yeterince sorgulanmadığına işaret eder. Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı" *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I. Cilt*, TODAİE, Ankara 1995, s. 59-69.

Siyaset-yönetim ayrımı gibi hukuk-yargı ayrımı da güçler ayrılığı kuramını reddetmemiş, aksine onun üzerine kurulmuştur. Weber'in bürokrasi kuramı bu ayrımları kesinleştirmiştir.⁹³ Temelinde hukuk-siyaset ayrımının ve bu ayrım üzerine inşa edilen adli bürokrasi-kamu bürokrasisi kavram setlerinin ördüğü bir düşünce sistematiği bulunmaktadır. Kamu yönetimi için siyasete ya da kamu politikasına; adalet yönetimi için ise hukuka atıf yapılması da güçler ayrılığı kuramının mucidi Montesquieu'dan bu yana işlenen bir konu olmuştur. Montesquieu siyasi hukuk-medeni hukuk arasında bir ayrım yapar. Ona göre, siyasi hukuk yönetenlerle yönetilenler arasındaki bağları; medeni hukuk bütün vatandaşlar arasındaki bağları düzenleyen yasalardan oluşur.⁹⁴ Montesquieu'nun "siyasi hukuk" dediği olgu, siyaset ya da kamu politikasını anlatan ve onun hukuksal görünümünü de içeren bir kavramsallaştırma girişimidir.⁹⁵ Siyaset ve hukuk arasındaki ayrışmanın, günümüzdeki biçimiyle derinleşmediği dönemlere özgüdür. Güçler ayrılığı kuramından önce hukuk ve siyaset ayrışmasının söz konusu olmadığı söylenebilir.

Liberal kuramcılar siyaset'i devlete, hukuku da topluma ait kılmak yönünde bir çaba içindedir. Böylece devlet- (sivil) toplum ya da devlet-piyasa karşıtlığı üzerine kurulmuş bir felsefenin yeniden üretilmesi olanaklı olur. Hayek'in, "herhangi bir kimsenin iradesinin eseri olmayan ve aynı zamanda bağımsız mahkemeleri bağlayan ve onlar tarafından gerçekleştirilen hukuk" diyerek "İngiliz özgürlüğü" nün kaynağı olarak gördüğü *common law*'ı yüceltmesi biraz bu çabanın sonucudur.⁹⁶ Hayek, devlet örgütlenmesine özgü örgütlenme kurallarının hukuk kuralı olarak "evrensel adil davranış kuralları" düzeyine yükseltildiğinden, bunun yöneticilerin çıkarına uygun bir davranış tarzı olduğundan söz eder.⁹⁷ Yasama organlarının yaptığı işin toplumda oluşan hukukun düzeltilmesinden öteye

⁹³ Akbulut'un siyaset yönetim (bürokrasi) ayrımı üzerine kurgulanan kamu yönetimi alanyazının açmazlarını yetkin biçimde sergileyen çalışması için bkz. Örsan Ö. Akbulut, *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, TODAİE, Ankara 2005.

⁹⁴ Montesquieu, *a.g.e.*, s. 31.

⁹⁵ Siyasi hukuk'un kamu hukuku anlamına geldiğini öne süren hukukçular bulunmaktadır. Claude Du Pasquier'den aktaran: Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, 8. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 2001, s. 91. Bu yoruma iki açıdan katılmak mümkün görünmemektedir. Bunlardan ilki Montesquieu'nun eserinde böyle bir vurgu bulunmamasıdır. İkincisi ise, kamu hukuku kapsamında sınıflandırılan ceza hukukunun da vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenlemesidir. Montesquieu'da siyasi yasalar: hükümet kuran yasalardır. Montesquieu, *a.g.e.*, s.32.

⁹⁶ Common law çok eski örf ve adet hukukundan kaynaklansa da gerçekte yüzyıllardır devam eden süreç içerisinde ağır ağır yargıçlar tarafından oluşturulmuş bir hukuktur. Bu hukuk mahkeme içtihadı hukuku, judge-made-law (yargıç yapımı hukuk)'dur. Levent Koçak, *Karşılaştırmalı Hukukta Kanunların Yapım-Yazım Tekniği (Türkiye, İngiltere, ABD Örneği)*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya 2005, s. 20.

⁹⁷ Friedrich A. Hayek, *Kanun Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, Adaletin ve Politik İktisadın Liberal İlkelerinin Yeni Bir İfadesi C.1; Kurallar ve Düzen*, Çev. Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1994, s.136.

geçmemesi gerektiğini düşünür.⁹⁸ Hayek, bütün hukukun yasama faaliyetine dayanması gerektiği fikrini Roma sonrası çağın naif inancı olarak görmektedir. Justinian'ın derlediği (kodifiye) Roma medeni hukuku bile, Ona hukukçuların toplumda oluşan yasaları bulması olarak görünür.⁹⁹ Doğal hukuk-pozitif hukuk ayrımı da toplum-devlet arasında bir karşıtlık ilişkisi oluşturulmasında kullanılmıştır. Devletin ya da hükümdarın üstünde bir doğal hukuk, özel mülkiyet ve sözleşme özgürlüğünün güvencesidir.¹⁰⁰ Pozitif hukuk ise, devlet tarafından konulmuş, uygulanan hukuku anlatır.

Hayek'in arzuladığı model bir yana, kapitalist toplumda her türlü yasanın, en genelde yasama organı ve devlet mahkemelerince şekillendiği ve yürürlük kazandığı düşünüldüğünde siyaset ile hukukun bir başka düzlemde yeniden birleştirilmesi olanaklıdır. Siyaset ve hukuk aynı olgunun değişik yüzlerinden başka bir şey değildir. Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak, hem kamu politikaları hem de toplumsal normlar yasa biçimindedir ve yasalar devlet tarafından –yürütme ve yargı organları aracılığı ile- uygulanmaktadır. Bir devlete atfedilmeyen gelenek hukuku ya da uluslararası hukuk kuralları da, devlet tarafından hukuki bir biçime büründürülerek onaylanmakta ve devlet kurumları tarafından uygulanmaktadır. Bireylerin kendi iradeleri ile aralarındaki ilişkileri kurallara bağladıkları bir sözleşme de, yasaların belirlediği sınırlar içinde uygulanma şansı bulmakta, bu sözleşme ilişkisinden kaynaklanan sorunlar yine yasaların gösterdiği çerçevede içinde çözüme kavuşturulmaktadır. Dolayısı ile siyaset-hukuk ayrımından yola çıkılarak, adalet yönetimi ve kamu yönetimi olguları arasındaki sınırı bulmak kolay olmamaktadır.

Hukuk görece istikrarlı, hayatın olağan akışına dair kararların dünyasıdır. Bir ölçüde standartlaşmış siyasettir. Her anayasa da, başarısını kabul ettirmiş bir siyasal program olarak kabul edilebilir. Ulusal sınırlar içinde, normlar hiyerarşisinin en tepesindeki anayasalar sınıflar arasındaki çatışmalar sonucunda galip gelen tarafın kazanımlarını korumaya alan ve var olan düzeni koruyan hukuki belgelerdir. Hukuk sadece standartlaştırılmış ya da standartlaştırılabilecek kararlarla ilgilidir. Schmitt'e göre siyasal kararların yasal kurallarla ya da "yasal olmayan" türü ayrımlarla hiçbir ilişkisi yoktur.¹⁰¹

⁹⁸ A.k., s. 133.

⁹⁹ A.k., s. 126.

¹⁰⁰ Otto Gierke, "Orta Çağ'da Siyasi Kurumlar: Devlet ve Hukuk" Çev. Olgun Akbulut ve Emre Zeybekoğlu, *Devlet Kuramı*, Der. Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi, Ankara 2000, s. 134.

¹⁰¹ Aktaran: Gianfranco Poggi, *Modern Devletin Gelişimi; Sosyolojik Bir Yaklaşım*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 21.

“Diğer tüm düzenler gibi hukuki düzen de bir norma değil bir karara dayanır”¹⁰² ve her siyasal karar ivedi bir durumla, istikrarsız ve bedeli belli olmayan ortamlarda harekete geçmeyi zorunu kılan sorunlarla ilgilidir. Bu durumlarda yasallık değil etkinlik önemlidir. Aslında siyaset hukuktan önce gelir, tersi değil.¹⁰³

Hukuk ve siyasetin bir başka düzlemde buluşabileceğinin göstergelerinden birisi hem siyaset hem hukuk felsefecilerinin aynı düşünürlerin görüşlerinden beslenmeleridir. John Rawls¹⁰⁴ bu iki dünyanın kesişme noktasındaki en önemli isimlerdendir. 1971’de yayınlanan “*A Theory of Justice*” (Bir Adalet Teorisi) adlı yapıtı –belki de adındaki “adalet” vurgusunun da etkisiyle- hukukçuları kendisine çekmeyi en fazla başarabilen siyaset felsefesi olmuştur.¹⁰⁵

Adli alanda ortaya çıkan norm/kural, kurum/örgüt, insan/personel ve süreç/yöntem unsurlarını içeren ilişkiler bütününe gözeterek yapılan adalet yönetimi tanımı, hukuk-yığı (uygulama) ya da hukuk-adli bürokrasi arasında karşıtlık ilişkisi kurmadan adalet yönetiminin anlaşılmasına ve düşüncüyü kısıtlayan ayrımları göz ardı etmeye olanak yaratmaktadır. Hukuk yani norm dünyası adalet yönetimi olgusuna dışsal ya da onun üstünde bir yerlerde değildir. Normlar, adalet yönetiminin varlık sebebi olduğu kadar, adalet yönetiminin biçimlenen, yorumlanan niteliğe sahiptir. "Kuralların yapılması ile onların yorumlanması arasında katı bir ayırım yapmak olanaksızdır. Bu [ayırım] bazen farklı siyasal sistemleri ayırmada çözümleme amaçlı bir yöntem olarak elverişli olabilir. Ancak ayırımın yapay olduğunu da unutmamak gerekir".¹⁰⁶ Adli bürokrasi, normları basitçe uygulayan bir araç ya da “yasayı okuyan” bir sesten başka bir şey değildir düşüncesi, mutlak monarşi çağının adalet yönetiminin bir özelliği olarak kabul edilebilir.

¹⁰² Carl Schmitt, *Siyasi İlahiyat, Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, Çev. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi, Ankara 2002, s. 17. Alman hukukçu ve tarih felsefeci Schmitt Nasyonal Sosyalizme fikir babalığı yapmasıyla tanınmaktadır.

¹⁰³ Poggi, a.g.e., s. 21.

¹⁰⁴ Rawls, Türkiye’de ilk önce sosyal demokrat kesimin ilgisini çekmiş ancak daha sonra yazdığı Siyasal Liberalizm onun liberal cephedeki konumunu sabitlemiştir. Bkz. John Rawls, *Siyasal Liberalizm*, Çev. Mehmet Fevzi Bilgin, İstanbul 2007.

¹⁰⁵ Rawls, toplumsal sözleşme kuramını yeniden canlandırarak Hobbes, Locke, Rousseau ve Kant geleneğini çağdaş dünyaya taşımasıyla ünlenmiştir. Hakkında yazılan bir tez için bkz. İrfan Haşlak, *John Rawls’ın Siyaset Teorisinde Adalet Anlayışı*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002.

¹⁰⁶ Alan Ball ve Guy Peters, *Çağdaş Siyaset ve Yönetim*, Yayınodası, İstanbul 1986, s. 186.

B. Kamu Gücü ve Kamu Hizmeti Olarak Adalet

Adalet, hem devletin kamu düzenini sağlamak amacıyla kamu gücünün¹⁰⁷ tekelleştiği bir alan, hem de kamu yararı için sunulan bir kamu hizmetidir. Çağdaş devletin bütün işlevleri de aynı mantıkla açıklanabilir. Kamu takısını alan her hizmet, kamu gücünün barındırdığı “zor”u bünyesinde taşır. Örneğin kamusal eğitim aynı zamanda zorunludur ve sıkı kurallara tabidir. Marksist devlet kuramcıları açıklamalarında kamu gücü ve zor kullanma tekeline vurgu yapar. Örneğin Althusser hükümet, yönetim, ordu, polis, mahkemeler, hapisaneler gibi devlet aygıtını oluşturan her şeyi “baskı aygıtı” olarak adlandırır. Çünkü fiziksel olmasa da en son durumda bu aygıtlar “zor kullanır”.¹⁰⁸ Liberal kuramcılar ise kamu yararı ve kamu hizmetini daha çok öne çıkarır. Ancak iki yaklaşıma göre de sonul amaç aynıdır: kamu düzeni.

Devlet örgütlenmesini açıklarken, güçler ayrılığı kuramı yerine, kamu hizmeti yaklaşımını temel alan kamu hukukçuları, yargıyı ayrı bir güç değil temel bir kamu hizmeti olarak kabul ederler. Bazı hukukçular ise, “zor” kullanma, ceza verme gibi özellikleri ağır basan bir işlev olması nedeniyle yargıyı kamu gücü, kamu iktidarını kullanma biçimi olarak ele alır. Kamu hizmeti ile kamu gücü kavramları arasında bir karşıtlık ilişkisi kurmak yerine, diyalektik bir yaklaşımla ve bir üst düzey soyutlama ile ele alındığında bu ikisi, aynı olgunun farklı görünümüleri olarak incelenebilir. Kavramsal kabulleri, tarihsel gelişimleri içinde yeniden ele aldığımızda adaletin hem kamu hizmeti hem kamu gücü olarak değerlendirilen bir devlet işlevi olduğu ortaya çıkar. Adaletin sağlanması için yapılan işlerin diğer kamusal işlerden ayrışıp farklılaşması görece yeni zamanlara özgüdür.

Kıta Avrupası’nda güçlü devletçi gelenek, adalet yönetimi ile ilgili devlet örgütlenmesini günümüzde de kamu hizmeti saymaya direnmektedir. Avrupa Konseyi Yargıtay Başkanları Konferansında Alman Yargıtay Başkanı’nın sözleri bu gerçeği ortaya koyar:

¹⁰⁷ “Güçler ayrılığı” (Separation of power) teriminde yer alan “güç” ile “kamu gücü”ndeki (pouvoir publique-puissance publique) aynı anlamdadır. Erk, kuvvet biçiminde kullanımları da vardır. Egemenlik ve iktidar kavramlarının bölünmezlik özelliğine karşıt olarak, güç(ler) çoğul kullanıma izin verir. “Güçler ayrılığı” tarihsel olarak ABD siyasi rejimiyle özdeşleşen teknik bir terime dönüşmüştür. Kamu gücü ise, devletin zor kullanma yetkisinin açığa çıktığı her alan için kullanılabilir. Örneğin belediye zabıta müdürünün verdiği emirde ya da müfettişlerin yaptığı denetimde kamu gücü görünür. Kemer Genç, “Kamu Gücünün Kullanılması” *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler III*, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1980.

¹⁰⁸ Louis Althusser, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, Çev. Yusuf Alp ve Mahmut Özışık, 5. Baskı, İletişim Yayını, İstanbul 2002, s. 33.

“Yargı sistemi bir hizmet kuruluşu olarak görülmemelidir. Hakim taraflar arasında çözüm bulmaya yardımcı olmaktadır. Devletin temel öğelerine dayalı bir gücü vardır. Hakimler devlete hizmet ederler ve devleti temsil ederler. Hakimlerin çalışmaları aslında yasama kuruluşunun çalışmalarına benzemektedir, her iki kurum da yasal kurallar üretmektedirler. Hakimlik, sadece kanunların içeriğini ifade eden bir kurum değil, aynı zamanda yeni kanunlar, kurallar koyan bir güç, bir mevkidir.”¹⁰⁹

“Kamu hizmeti”ne vurgu daha çok Anglo-Amerikan dünyadan gelmektedir. Bu yönüyle adalet, diğer kamu hizmet alanlarıyla eşitlenmekte, kamu gücü ve egemenlik vurgusuyla kazandığı ayrıcalığı yitirmektedir.

Adalet yönetimi derken hem bu kamu gücü ve kamu hizmeti, hem de bunların örgütlenme biçimi¹¹⁰ anlaşılır. Yalnızca örgütlenme biçimini temel alan açıklamalar, kamu yönetiminde olduğu gibi, örgütler dünyasına sıkışma tehlikesi barındırır. Kamu hizmeti ve kamu gücü olarak adalet, yönetsel özünü devlet işlevi olmasından almaktadır. Adaleti sağlamak amacıyla oluşturulan örgütlenme ve bu örgütsel yapının iş görmesini sağlayan yönetsel işler adalet yönetiminin yalnızca bir boyutunu oluşturur.

Tarihsel araştırmalar, devletin adli, askeri ve mali işlevlerin¹¹¹ tarihteki tüm devletli toplumlarda örgütsel olarak ayrıştığını ortaya koymaktadır. Bu ayrışmanın en önemli görüngüsü, bu işlevleri yürütenler arasında işbölümünün yarattığı bir farklılaşmanın ortaya çıkmasıdır. Çoğu zaman maliye için ayrı bir örgütlenmeye de gidilmemiş ve mali işler ya askeri ya da adli yapılar içinden yürütülmüştür. Örneğin İngiltere’de feodal dönemde vergi toplayıcılar sulh yargıçları (*Justice of Peace*) olmuştur. Osmanlı Devletinde de ayrışma adli ve askeri olarak ikilidir. Günümüzde kamu yönetimi olarak adlandırılan yönetsel devlet işlevleri Osmanlı’da çoğunlukla ya adli ve askeri yapılar içinde erimiş, devlete ait ayrı bir işlevsel alan olarak ortaya çıkmamıştır.

Kamu yönetimi-adalet yönetimi ayrışması Antik Roma döneminde Avrupa’da kendini göstermiştir. Roma’da askeri, adli, mali örgütlerin yanında “polis” denilen ve emniyet,

¹⁰⁹ Günter Hirsch, 8. Avrupa Konseyi Yargıtay Başkanları Konferansı Notları 26-27 Ekim 2006 Paris, *Levent Yavuz ve Ayşe Demirel tarafından tutulan notlar*, www.yargitay.gov.tr/content/view/165/67/

¹¹⁰ “Kamu otoriteleri” (public authorities) daha çok örgütler ya da uzmanlar dünyasını anlatır. Otorite, zorlayıcı dışsal fiziksel güç kullanımına ve tehdide başvurmadan itaat sağlayan güç anlamında kullanılmıştır. Bu güç asimetrik ilişki içinde bulunan taraflar arasında geçerlidir. Eşitlerarasında gerçekleşen böyle bir ilişki “ikna” adını alır. Gérard Mendel, *Bir Otorite Tarihi, Süreklilikler ve Değişiklikler*, Çev. Işık Ergüden, İletişim Yayını, İstanbul 2005, s.30, 71. İngilizce’de otorite (authority) sözcüğünün kökeni “yazar”dır (author); yani otorite üretkenliği çağırıştırır. Bu çağırışım, güç ya da iktidar ile özdeş değildir. Ancak “otoriter” sözcüğü ile baskıcı kişi ya da sistem anlatılır. Sennett, *a.g.e.*, s.26.

¹¹¹ Eroğul, Devletin temel işlevleri ile teknik işlevleri arasında bir ayrım yapar. Burada devletin teknik işlevleri söz konusudur. Teknik işlevler, temel işlevlere göre daha az soyut bir çözümleme düzeyine aittir. Temel işlevlerin yerine getirilme yollarına ilişkindir. Cem Eroğul, *Devlet Nedir?* 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1999, s. 143-144.

asayiş, karayolları, şehircilik, pazarların denetimi, hastalık ve sefaletle savaş vb. konuları da içine alan işlerle ilgili makamlar ortaya çıkmıştır.¹¹² Polis, Roma'nın Yunan kent devletlerinden aldığı bir mirastır. Ancak Antik Yunanda "polis", kent anlamına gelmekte ve kent yönetiminin yani devletin bütününe anlatmaktadır. Roma'da ise devlet örgütlenmesinin özel bir bölümüne atıf vardır.

Avrupa'da feodal toplumlarda Roma'daki polis işlevlerini yerine getiren örgütlerin ortadan kalktığı ve 16. ve 17. yüzyıllara kadar yeniden ortaya çıkmadığı görülür. 14. yüzyılda Fransızca'da "polis" iyi düzenlenmiş bir devletin niteliklerini anlatmış, bu anlamıyla 15. yüzyılda Almanya'da da kullanılmıştır. Polis'in her türlü devlet işlevini içeren geniş anlamı bu yüzyıllarda yeniden ortaya çıkmıştır. Ancak devletin işlevi kamu düzenini koruma kaygısı ile sınırlıdır. 17. yüzyılda ise adliye, dış politika, askeriye ve maliye yönetimi diğer devlet işlerinden ayrılmış ve polis kavramı dışında tutulmaya başlamıştır.¹¹³ Devlet işlevleri genişledikçe polis kavramının kapsamının yeni işlevleri içeren bir nitelik taşıırken adliye, maliye ve askeriye gibi temel işlevler polis kavramının dışında düşünülmüştür.

Almanya ve Fransa'da, 16. ve 18. yüzyıllarda, devletin kamu sağlığından, şehir planlamasına kadar geniş müdahale sahasını anlatmak için "polis devlet"e gönderme yapılmaktadır. Foucault'a göre, bu dönemde polisten söz edildiğinde, bir yönetimin insanları dünya için önemli ölçüde faydalı bireyler olarak yönetmesini sağlayan spesifik tekniklerden söz edilmektedir. Almanya'da Polizeiwissenschaft adı altında akademik bilim dalı gelişmiştir. Bu bilim dalına bağlı yönetim bilimi öğreticilerinden Von Justi, die Politik (siyaset) ile die Polizei (polis) arasında bir ayrım yapmıştır. *Die politik*, devletin iç düşmanlarına karşı yasaları, dış düşmanlarına karşı orduyu kullanarak savaşmasını gerektirir. Buna karşılık *die Polizei*'nin olumlu bir anlamı vardır. Araçları ne silahlar ne yasalar ne de savunma ve yasaklamadır. "Polis"in hedefi, yurttaşların yaşamını ve devletin gücünü sağlamlaştırdığı kabul edilen yeni bir şeyin üretimini sürekli olarak arttırmaktır.¹¹⁴

1900'lü yıllarda bile Fransız idare hukukçuları Felix Moureau ve Maurice Haurio'nun "polis"in devletin tüm işlevlerine yönelen anlamını korumaya çalıştıkları görülür. 1909'da

¹¹² Brian Chapman, *İdare Mesleği, Avrupa'da Devlet Memurluğu*, Çev. Cahit Tutum, TODAİE, Ankara 1970, s. 4.

¹¹³ Süheyp Derbil, *İdare Hukuku*, 5. Bası, AÜHF Yayını, Ankara 1959, s. 462.

¹¹⁴ Michel Foucault, *Özne ve İktidar*, 2. Baskı, Çev. Işık Ergüden ve Osman Akinhay, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2005.

Moureau; yasa koymak, tüzük düzenlemek, askerlik ödevi, ticaret ortaklıklarının sözleşmeleri yayınlama zorunluluğu, idari vesayet, diplomatların ve orduların işleri polis anlamı içinde olduğunu söylemiştir.¹¹⁵ 1921’de Hauriou; devletin hedefinin polis olduğunu söyler:

“Polisi sağlamak için devlet, genel kurallar koyarak (kanunlar ve tüzükler) yasak olan ve olmayan şeyleri bildirir. Bildirmek yetiştirmez, bu kuralların icrasını da temin etmelidir. İcra ise ya adli veya idari yollarla olur. Adli yol, yargıç tarafından ceza müeyyidelerinin tatbikidir. İdari usulde, yur[tt]aşların kanunları istekleriyle saymaları, kamusal hizmetlerle güven altına alınırlar. İdari teşkilatın hedefi, böylece kanunların tatbiklerinden yani polisten ibarettir.”¹¹⁶

Hauriou’da polis hem kamu düzenini anlatan genel bir kavram, hem de adalet yönetiminden ayrı bir kamu yönetimini işaret eder görünmektedir. 1900’ler Fransa’da idare hukukçuları arasında kamu düzeni, kamu gücü, kamu hizmeti üzerine zengin tartışmaların yaşandığı bir dönemdir.¹¹⁷ Avrupa’da mutlak monarşilerin “polis devlet” kavramı etrafında ördüğü bir devlet anlayışına karşı, burjuvazinin liberal “hukuk devleti” yükselmeye başlamıştır. Kendini polis devletini reddederek kuran hukuk devleti anlayışı, polis kavramının yerine kamu yönetimini geçirmiş, zamanla polisi devlet yönetiminin iç güvenlik ile ilgili belirli işlevlerin yerine getirildiği özel bir parçasına hapsetmiştir. Alman ve Fransız hukukçularının “polis” olarak adlandırdıkları olgu liberal hukuk devletinde yerini “kamu yönetimi”ne bırakmıştır.

Kamu yönetimi disiplininin alanyazınında, kamu yönetimi için iki tanım yapılagelir. Bu tanımlardan ilki “geniş anlamda kamu yönetimi”dir ve yasama, yürütme, yargı dahil tüm devlet işlevlerini kapsar. İkinci tanım “dar anlamda kamu yönetimi”dir ve devletin yürütme organının işlevlerini anlatır. Dar anlamda kamu yönetimi, çağdaş kapitalist devlette liberal anayasacılık hareketinin güçler ayrılığı kuramından sonra ulaştığı son aşamadır. Bu bakış Amerika kıtasının topraklarında yoğrulan Avrupa düşüncesinin, yeniden Avrupa’ya dönüşünü yansıtmaktadır.

"Kamu yönetimi, merkezileşmiş kapitalist devlet örgütlenmesiyle birlikte, modern devletin üç gücünden biri olan yürütme gücüne ait yönetim aygıtı ya da bürokrasi olgusuna verilen addır. Kapitalist devletin kendine özgü yönetim ilişkisi olarak tanımlanan kamu yönetimi, bu anlamıyla, “evrensel” değil “tarihsel” bir kategoridir. Buna karşın, kavramın genel algılanışı sınırlarını çoğu zaman aşmıştır. Hem 20. yüzyılda ortaya çıkan sosyalist devlet kavramlaştırmaları, hem de 5000 yıllık devletli toplumların yönetim örgütlenmeleri bu kavramla açıklanır sayılabilmektedir”¹¹⁸

¹¹⁵ Aktaran Derbil, *a.g.e.*, s.460.

¹¹⁶ *A.k.*, s. 461

¹¹⁷ Kamu hizmeti konusunda bu tartışmaları işleyen bir çalışma için bkz. Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti (Kuram ve Hukuksal Rejim)* Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s.28-38.

¹¹⁸ Güler ve Keskin, *a.g.e.*

C. Kamu Yönetimi Disiplini ve Adalet Yönetimi

Avrupa'da XVI. ve XIX. yüzyıl arasında birçok devlet, merkantilist aşamadan geçerken, politika oluşturmada yardımcı olması amacıyla devlet memuru olan uzmanlara danışmaktaydı. Bu uzmanlar bilgilerini, içtihat (*jurisprudence*), uluslararası hukuk, siyaset iktisat, istatistik ve yönetsel bilimler (*Kameralwissenschaften*) gibi çeşitli adlar altında sunmaktaydılar. İçtihat üniversitelerin hukuk fakültelerinde önceden beri okutulmaktaydı. *Kameralwissenschaften* ise, XVIII. yüzyıl Alman Üniversitelerinde geliştirildi.¹¹⁹ Yönetim ile hukuk disiplinlerinin ilk ayrışması bu tarihsel dönemin ürünüdür. Ancak bu bölünme son şeklini almamış, özellikle yönetsel bilimler 20. yüzyılın ortalarına kadar hukuk disiplininin gölgesinde kalmıştır.

Siyaset biliminin, hukuk fakültelerinin tekelinden çıkarılıp, ayrı bir disiplin haline gelmesi 1945 sonrası gerçekleşir. Böylece ABD'nin güçler ayrılığı modeline uygun disiplinler bölünme –hukuk, kamu yönetimi, siyaset bilimi- ortaya çıkmıştır. Bölünme aynı zamanda devlet ve piyasanın farklı mantıklara göre işlemesi gerektiği önermesinden yola çıkarak, siyaset iktisat'ın siyaset ve ekonomi olarak iki ayrı disipline ayrışmasıyla desteklenmektedir.¹²⁰ 1850 ile 1945 yılları arasında sosyal bilimlerin disiplinleşmesinin kurumsallaşması tamamlanmıştır. 1945 sonrası, ABD diğer devletlere göre güçlenmiş ve sosyal bilimleri kendi çıkarlarına uygun biçimlendirip dünyanın geri kalanına yayma gücünü elde etmiştir. Amerikan kurumları (üniversiteler, vakıflar, şirketler ve devlet birimleri) sosyal bilimcilerin önceliklerini belirleme amacıyla mali yardımlar, bilgi ve uzmanlık desteği gibi yöntemler geliştirmiştir. Bilgi kategorileri olarak zayıf, ama örgütsel açıdan güçlü entelektüel ayrımların sosyal bilimleri oluşturmasının¹²¹ arkasında bu gelişmeler yatar.

Herbir disiplin dar uzmanlık alanlarına ve kendine özgü araştırma yöntemlerine sahiptir. Herhangi bir bilim, her şeyden önce konusunu (nesnesini) oluşturmakla işe başlar.¹²² Kamu yönetimi disiplini, her ne kadar Avrupa kökenleri olsa da ABD patentlidir. ABD'de 1926 yılında yayınlanan ilk kamu yönetimi ders kitabında “yönetim nerede olursa

¹¹⁹ Immanuel Wallerstein vd., *Gulbenkian Komisyonu; Sosyal Bilimlerin Yeniden Yapılanması Üzerine Rapor*, Çev. Şirin Tekeli, 4. Basım, Metis Yayınları, İstanbul 2003, s. 24.

¹²⁰ Wallerstein ve vd., *a.g.e.*, s. 26.

¹²¹ Immanuel Wallerstein, *Yeni Bir Sosyal Bilim İçin*, Çev. Ender Abadoğlu, 2. Basım, Aram Yayınları, İstanbul 2005, s. 82.

¹²² Ömür Sezgin, *Marx, Kapital ve Diyalektik Materyalizm*, V Yayınları, Ankara 1989, s. 85.

olsun temel karakteristikleri bakımından tek bir iştir. Belediye yönetimi, federe devlet yönetimi, federal yönetimin birbirinden ayrı olarak incelenmesine gerek yoktur”¹²³ önermesi ile yola çıkılmış ve bu kamu yönetimi disiplinin belirleyicisi olmuştur. Kamu yönetiminin evrensel bilimsel ilkelerini arayan araştırmacılar, bu ilkeler yardımıyla bütün yönetsel olguları açıklayabileceklerini varsaymışlardır. Siyasal ve hukuki alandan bağımsız bir kamu yönetimi kurgusu, yönetimin teknik bir sorun olarak ele alınmasına yol açmıştır.

Adalet yönetimi olgusu, kamu yönetimlerce kamu yönetimine dışsal olarak tanımlanmıştır. Davranışçı okulun karar verme kuramcıları olan Simon, Smithburg ve Thompson’un kamu yönetimi kitabındaki yaklaşımları, kamu yönetimine egemen olan paradigmayı açıklar:

"Yasama ve yargı kuruluşlarının kamu yönetimi konusundaki yapıtların kapsamı dışında bırakılmaları, onların yönetim sorunları olmadığından değildir. Bu kuruluşların da yönetim sorunları vardır. Kurultay'da bir tasarının işlem görmesi, çoğu kez oldukça yeterli bir yönetim düzeyinin varlığını gerektirir; bir davanın uygun bir biçimde yargıç önüne getirilerek yargılanması yüksek düzeyli yönetimi gerekli kılar. Ama yasama örgütleriyle yargı kuruluşlarının kendi yapılarına özgü sorunları vardır; bu sorunların uzun uzun incelenmesi gerektiği için yasama ile yargı alanlarındaki yönetim bu kitabın kapsamı dışında bırakılmıştır."¹²⁴

Yasama kuruluşlarıyla yargı yerleri, kamu yönetiminin içinde yer aldığı ortamın birer parçası olarak görülse de, doğrudan doğruya düzenli olarak inceleme konusu yapılmamış ve bu gelenek günümüze kadar kamu yönetimi disiplinine damgasını vurmuştur.

Kamu yönetimi, günümüzde kendi adını taşıyan bir bilimsel disiplinin inceleme nesnesi sayıldığından, bu konuda oldukça gelişmiş bir yazın ortaya çıkmıştır. Ancak adalet yönetimi için aynı durum söz konusu değildir. “Adalet Yönetimi” hem kamu yönetimi hem de hukuk disiplinlerinde son birkaç yıldır dikkat çeken yeni ve bir o kadar da alışılmadık bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Güçler ayrılığı kuramına dayanan devlet algısının hem hukuk hem de kamu yönetimi disiplinlerine egemen olması, “adalet yönetimi” kavramının kullanılmasını uzun yıllar engellemiş görünür. Alanyazında, bu kavramın işaret ettiği olgunun çeşitli yönleri adliye, adalet teşkilatı/örgütü, adalet işleri, adalet hizmeti gibi kavramlarla anlatılmış, adalet ve yönetim/idare kelimelerinin yan yana anılmasından özellikle kaçınılmış olması dikkat çekmektedir.

¹²³ Leonard D. White, *Amme İdaresine Giriş*, Çev. Reyhan Toluner ve Arif Payaslıoğlu, AÜ ve TODAİE, Ankara 1957, s. 12-13.

¹²⁴ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, *Kamu Yönetimi*, Çev. Cemal Mihçioğlu, Ankara 1975, s. 5.

Adalet yönetimi olgusunun kamu yönetimi disiplininin inceleme nesneleri arasında sayılmamasının, disiplininin kökeni, kuruluş amacı, konusu, yöntemi ve evriminden kaynaklanan çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Güler'in ortaya koymuş olduğu gibi, kamu yönetimini devletin bir parçası olarak değil, kendi başına bir yönetim alanı olarak ele alma eğilimi¹²⁵ taşıyan kamu yönetimi disiplini, Türkiye'de İkinci Dünya Savaşından bu yana egemen olmuştur. Güçler ayrılığı kuramının yürütme bölümüne odaklanan disiplin, devlet bütünlüğünün bir diğer ayağı olan adalet yönetimini yargıya ait saymış, idareden bağımsız olması gerektiği varsayımını veri kabul etmiştir.

Günümüzde Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin kurucu unsurlarından birisi olan Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, "adalet yönetimi" adını taşıyan yüksek lisans programı ile kamu yönetimi disiplini ile adli alan arasında bir bağlantı kurulabileceğini gösteren ilk işareti vermiştir. Ancak kamu yönetimi disiplini, sırasıyla kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim paradigmalarının etkisi altında piyasa gereksinimlerine öncelik tanıyan, şirket benzeri örgütsel yapılar öneren, işletme yönetimi ile arasındaki farkların iyice silikleştiği bir yöne evrilmiştir. Dolayısıyla "adalet yönetimi" adı altında kamu yönetimi ile yapılan işbirliği, adalet yönetiminin örgütler dünyasına sıkışmasına neden olabilecek potansiyeli taşımaktadır. Adalet yönetimini "adliye yönetimi" olarak, mahkemelerin içinde bulunduğu binaların yönetimine indirgeyen yaklaşımın bu doğrultuda geliştiği görülmektedir.

III. BÜROKRATİK ADALET YÖNETİMİNDEN YÖNETİŞİMCİ ADALET YÖNETİMİNE

1990'lı ve 2000'li yıllar dünyanın dört bir yanında "yönetişim reformları" adı altında toplanabilecek reform projelerine sahne olmuştur. Sosyalist bloğun dağılması, kapitalizme geçiş ülkelerinde, 11 Eylül 2001'de ABD'de yaşanan kule baskını ise Orta Doğu'da bu reformları ateşleyen dinamiklerdir. Ulus devletler döneminin bürokratik yapıları, tek kutuplu olduğu iddia edilen "Yeni Dünya Düzeni" şartları altında işlevini yitirmeye başlamıştır. Küresel kapitalist sistem, alternatiflerini ortadan kaldırarak, dünya yüzeyinde kapitalist piyasa ekonomisini ve bu ekonomiyi ayakta tutacak yönetişimci devlet modelini egemen kılmaktadır. Geçmişin sosyalist devletleri, İslami modele göre örgütlenen devletler, daha önce üçüncü dünya ülkeleri kategorisinde sınıflandırılan kalkınmakta olan

¹²⁵ Birgül Ayman Güler, "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 27, S. 4, 1994, s. 7.

ya da az gelişmiş ülkeler de bu topyekûn dönüşüm içerisinde yer almaktadır. Bu üç grupta yer alan devletler için en meşru amaç “demokratikleşme”, kendi modelini dünyaya yayan Batılı devletler için ise amaç “demokratikleştirme” olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllar, kalkınma amaçlı projelerin desteklenmesi ile karakterize edilir. İki kutuplu dünyada, kapitalist yolu kabullenmeye zorlanan az gelişmiş ülkeler, kalkınma projeleri yardımı ile sisteme eklemlenmiştir. Tarım, enerji, finans, ulaşım, iletişim, sağlık ve eğitim gibi gelişme umudunu canlı tutan hizmet alanları yardımlar aracılığı ile desteklenmiştir. Sonuçta, adalet yönetimi ve kamu yönetimi olarak ayrılan devlet örgütlenmesinin kamu yönetimi boyutu genişlemiş, adalet yönetimi de kamu yönetiminin bir alt alanı olma eğilimi belirginleşmiştir. Bu eğilim 1990'lara kadar sürdü:

“Devletin yetkilerini sürdürme ve yeniden yapılandırmaya yönelik benzer bir süreç hukuki sahada ortaya çıktı-bir yandan tüm yetkiler yürütme organlarında toplanıyor bir yandan da bunu tamamlayıcı mahiyette, yargı organlarını yürütme organlarının dümen suyuna sokacak bir dönüşüm başlatılıyordu. Anayasa hukukunda “Regan devrimi” Yargıtay, Adalet Bakanlığı ve her düzeyde federal mahkemelere yapılan bir dizi atamayla gerçeklik kazanıyordu.”¹²⁶

Güncel reformları yaşama geçiren “yönetişim projeleri”nin hukuk ve kalkınma yaklaşımının deneyimlerinden yararlandığı bir gerçektir. Hukuk, adalet ve kamu yönetimi alanlarında reformları desteklenmeye devam edilmekte, bu destekleme yöntemleri az ya da çok benzerlik taşımaktadır. Yönetişim reformları, kalkınmaya odaklanmış devletlerin otoriter yönetimlere sahip olduğunu, bu nedenle demokrasiye dönüştürme gereğini savunmaktadır. Kalkınma amacı ile otoriter yönetim arasında doğrusal bir ilişki aramak mantıksal ve olgusal olarak çelişkili görünse de, projelerin gerçek nedenini gizleme konusunda başarılı olmuştur. Kapitalizm, küresel çapta egemenliğini garantilemiş görüldüğünden, kalkınma ve bu yolla alt sınıfları destekleme amacı gereksizleşmiştir. Bu “yeni” dünyada, metalaştırma ve piyasalaştırma her türlü toplumsal nesne, ilişki, süreç için olanaklı görünmektedir.

Kamu yönetimi dünyası, 1980'li yıllarda neo-liberal ekonomi politikaların uygulanması ile küçülme, daralma yerini piyasaya terk etme sürecine girmiştir. Güvenlik, adalet gibi devletin zor kullanma gücünü simgeleyen alanlarda metalaşma ve piyasalaştırma da “yönetişim reformları”nın gündemi olmuştur. Neo-liberal politikalar, kamu yönetimini daraltırken, adalet yönetimi dünyasını da piyasaya açmanın yöntemlerini geliştirmiştir.

¹²⁶ Michael Hardt ve Antonio Negri, *Dionysos'un Emegi, Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi*, Çev. Ertuğrul Başer, İletişim Yayını, İstanbul 2003.

Adalet yönetiminde küresel çapta faaliyet gösteren çeşitli örgütlenmelerden birisi, 1984 yılında Uluslararası Florida Üniversitesinde kurulan Adalet Yönetimi Merkezi (*CAJ-The Center for The Administration of Justice*)’dir. Bu merkezin amacı, Latin Amerika’da adalet yönetimi üzerine eğitim ve araştırma yapmak olarak belirlenmiştir. Merkez, Latin Amerika’da adalet “sektörü” reformlarında öncülüğü üstlenmiş ve uluslararası yardım ajanslarınca mali açıdan desteklenmiştir. Adalet yönetimini çok disiplinli bir alan olarak tanımlama CAJ’ın araştırmalarında önem verilen bir konudur. Hukukçu, siyaset bilimci, kamu yöneticisi ve kamu politikası analizcilerinden uluslararası uzmanlar istihdam edilmiş, başka alanlardan uzmanlar da CAJ çalışmalarına katılmıştır.¹²⁷

CAJ’ın Latin Amerika ülkelerinde reform gereksinimini belirleyen monografiler incelendiğinde, neredeyse bütün ülkelerde aynı sorun alanları üzerinden saptamalar yapıldığı görülür. Monografilerde önce ele alınan ülkenin coğrafi, sosyal koşulları ve tarihi geçmişi hakkında bilgilere yer verilmekte, ardından çoğu askeri rejimlerle yönetilmiş bu ülkelerin, güçlü yürütmesinden, bürokratik adalet yönetiminden dem vurularak, adalet yönetimi sistemleri tanıtılmaktadır. Son olarak bu ülkelerde adalet yönetimi, neredeyse aynı başlıklar altında sınıflandırılan sorunlarıyla ele alınmaktadır. Böylece saptanan reform alanları, “modernizasyon” ve “demokrasiye geçiş” amaçları açısından müdahale edilecek alanlar olarak ortaya çıkmaktadır.

CAJ’ın raporlarına göre Latin Amerika ülkelerinin hepsinde birinci sırada sayılan adalet yönetimi sorunu, norm sorunudur. Adalet yönetimi sistemi yasa ve *code*’larla işlemelidir ancak Latin Amerika’da norm sistemi yetersizdir. Örneğin, Bolivya¹²⁸, Dominik Cumhuriyeti¹²⁹ ve Nikaragua’da¹³⁰ bu sorun geleneksel modern karması bir hukuktur. 19. yüzyıl yasaları ile 20. yüzyıla girilmesinin sakıncaları anlatılır. Honduras¹³¹, Ekvator¹³², Kosta Rica¹³³ ve Guatemala’da¹³⁴ ise hukuki sistem başka ülkelerden

¹²⁷ http://caj.fiu.edu/about_us.htm

¹²⁸ Eduardo A. Gamarra, *The System of Justice in Bolivia: An Institutional Analysis*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1991. <http://caj.fiu.edu/english/monographs.htm>

¹²⁹ CAJ, *Dominican Republic Justice Sector Assessment*, Center for The Administration of Justice, Santo Domingo 1988, s.15. <http://caj.fiu.edu/english/execsumm.htm>

¹³⁰ Luis G. Solis and Richard Wilson, *Political Transition and the Administration of Justice in Nicaragua*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1991. <http://caj.fiu.edu/english/monographs.htm>

¹³¹ Luis Salas and Jose Maria Rico, *Criminal justice in Honduras*, EDUCA, San José Costa Rica 1989. <http://caj.fiu.edu/english/execsumm.htm>

¹³² Laura Chinchilla and David Schodt, *The Administration of Justice in Ecuador*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1988. <http://caj.fiu.edu/english/monographs.htm>

kopyalanarak modernleştirilmiştir ancak bu defa, yeni normlar ülkenin toplumsal ve ekonomik koşullarına uymadığından, uygulamada sorunlar ortaya çıkmıştır. Normların çelişmesi ya da ayrı ayrı kurumlarca değişik yorumlanması bu sorunlardandır. Çözüm önerisi her seferinde aynıdır: Norm sisteminde reform. Bu raporlarda sorun alanı olarak ele alınan diğer ortak konular; yargıya erişim (*accessibility*), bağımsızlık (*independence*), açıklık, tarafsızlık (*fairness*), verimlilik (*efficiency*), hesapverebilirlik (*accountability*) gibi başlıklar altında toplanmıştır.

Mohammadi'nin de belirttiği gibi, uluslararası olarak finanse edilen adli reform projelerinin listesini bulmak için en iyi yol uluslararası kalkınma ve yardım kuruluşlarının internet sitelerine bakmaktır. Adli reform projeleri genellikle yardım programlarının demokrasi ve yönetim veya demokratik yönetim, hukuk devleti ve kamu sektörü reformu bölümlerinde sınıflandırılmaktadır. Bu reform projeleri çoğu zaman demokrasi ve insan hakları programlarının parçası olarak düşünülürler. Yardımlar genellikle ABD, Kanada ve AB gibi batı ülkelerinden ve kurumlarından gelmektedir.¹³⁵

Sosyalizm sonrası Ukrayna'da da adalet yönetimi reform projeleri Kanada kökenlidir. Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı (*CIDA- Canadian International Development Agency*), *Code* yapımından, yargıçları “bağımsızlaştırmaya”, “verimli” bir yargısal sistem oluşturmaya uzanan bir ilgi alanında Ukrayna adalet yönetimini şekillendirmiştir.¹³⁶ Sosyalizm sonrası ülkelerin, Latin Amerika ülkelerinden farkı, bu ülkelerin güçler ayrılığını 1990'lardan sonra benimsemesidir.¹³⁷ Latin Amerika güçler ayrılığını çok daha öncesinden benimsemiş olmasına karşın, askeri darbeler nedeniyle yürütme diğer güçlere göre ağırlık kazanmış, güçler dengesi bozulmuştur. Bu kadar önemli bir fark, sorunlara uygulanacak reçetelerin içeriğini hiç etkilememiş görünür. Önemli olan küresel kapitalizmin tek tip modellerini yerleştirebilmektir.

¹³³ CAJ, *Costa Rica Justice Sector Assessment*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1987. <http://caj.fiu.edu/english/execsumm.htm>

¹³⁴ CAJ, *Guatemala Justice Sector Assessment*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1986. <http://caj.fiu.edu/english/execsumm.htm>

¹³⁵ Majid Mohammadi, “Judicial Reform Projects Sponsored by International Donors in Egypt and Turkey” <http://www.policy.hu/mohammadi/index.html> Erişim: 15 Kasım 2007

¹³⁶ Alexander Lagunenka, *Courts And Judicial Independence: Legal Reforms in Post-Communist Ukraine*, York University, Master of Laws, North York, Otronto 1998, s. 100. www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk2/tape15/PQDD_0029/MQ27362.pdf

¹³⁷ Güçler ayrılığı sosyalist ülkelere Gorbaçev tarafından Sovyet Sosyalizmini dönüştürme amacıyla öne sürülen perestroyka ve glasnost sloganları ile girmeye başladı. Hukukun üstünlüğü ve insan hakları temelinde anayasal ve demokratik devlet kurulması ile parti ve devletin ayrılmasını ve yönetim odağının partiden devlete kaymasını gerektiriyordu. Eric Hobsbawn, *Kısa 20. Yüzyıl; 1914-1991 Aşırıliklar Çağı*, Çev. Yavuz Alogan, Sarmal Yayınevi, 1994, s.576.

Bazı ortak amaçları olmasına karşılık, her uluslararası yardım kuruluşunun kendine özgü gündemi bulunmaktadır. Orta Doğu'da etkinlik gösteren örgütler örneğinden bu gündemlere bakılırsa: ABD'nin Büyük Orta Doğu Projesi kapsamında oluşturulan Orta Doğu İşbirliği Girişimi (*MEPI- Middle East Partnership Initiative*) adli ve hukuki reform adı altında; kamu avukatları, yargıç ve savcılarının eğitime, ceza ve medeni hukuk alanlarında yasalştırmanın ilkelerine, anayasal reforma, insan haklarına ve yargı bağımsızlığının korunması yöntemlerine odaklanmaktadır.¹³⁸

Dünya Bankası'nın adli reform projesi, sürdürülebilir ve kapsamlı kalkınma sağlamak gibi ekonomik bir amaç izlemektedir. Banka ekonomik kalkınmada hukuka da bir rol biçmekte ve kalkınmanın olmazsa olmazı olarak hukuk devletinin yükseltilmesini görmektedir.¹³⁹ Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı (*USAID-United States Agency for International Development*) da tıpkı Dünya Bankası gibi öncelikle hızlandırılmış ekonomik büyümeye odaklanmakta, Orta Doğudaki ABD müttefiklerinin istikrar ve gönenci için reformları desteklediğini açıklamaktadır. Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı (*CIDA- Canadian International Development Agency*) insan haklarını, demokratik kalkınmayı ve iyi yönetişimi geliştirme boyutlarına öncelik vererek sürdürülebilir kalkınmayı amaçlamaktadır. CIDA'nın bakış açısından, hukuki ve adli programlar, kadın hakları, özel sektörün gelişmesi ve çevre koruma gibi diğer CIDA önceliklerini gerçekleştirmede destekleyici işlev görmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (*UNDP- United Nations Development Program*) mahkemelerin kurumsal reformuna odaklanmaktadır. UNDP'nin adli reform projeleri daha dar kapsamlı yalnızca yönetim konularına gönderme yapmaktadır. Hukuk reformu sadece ticari ilişkiler alanında desteklenmektedir.

Ford Vakfı, 1970'lerde Latin Amerika ve Güney Afrika'da "hukuk reformları" adında reform projelerine destek vermiştir. 1978'de ise Çin, Vakfın hukuk odaklı reform yardımlarından yararlanmaya başlamıştır. 1999'a kadar Çin'de tek yabancı yardım

¹³⁸MEPI, ABD Dış İşleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve hükümet dışı örgütler, şirketler ve üniversiteler tarafından mali açıdan desteklenen bir girişimdir. Girişim kapsamında 2002'den buyana Cezayir, Bahreyn, Mısır, Ürdün, Kuveyt, Lübnan, Fas, Umman, İsrail, Filistin, Katar, Suudi Arabistan, Tunus, Birleşik Arap Emirlikleri, Abu Dabi ve Yemen'de toplam 450 projeye 480 milyon Dolar harcanmıştır.

¹³⁹ Dünya Bankasının hukuk devleti tanımı: 1) Hükümetin kendini hukukla sınırlandırması 2) :Toplumda herkese hukuki eşitlikle davranılması 3) Adalet bürokrasisi dahil hükümet otoritelerinin vatandaşlarının insani onurunu koruması ve 4) Vatandaşların adalete erişebilmesidir. Mohammadi, *a.g.e.*

kuruluşu olan Ford, yargısal reformla sınırlı bir alanda hareket etmiştir. CIDA ve UNDP ise yargıç eğitim programlarını desteklemiştir.¹⁴⁰

2000’li yıllar, yardım programlarıyla dönüştürme işlevinin yönetim projeleriyle gerçekleştirilmesine sahne olmaktadır. Tek tek ülkeler ve onların kurumlarının desteklediği projeler yerine Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler gibi küresel örgütlenmelerin başını çektiği küresel ağların projeleri ön plana çıkmıştır.

A. Hukukun Dönüşmesi

Özel mülkiyete dayanan kapitalist üretim ilişkilerini ve piyasada meta dolaşımını¹⁴¹ kurumsallaştıracak norm sistemi kapitalizmin genel hukuk sisteminin vazgeçilmezleridir. Duguit’in deyişiyle, “aile hukuku bir tarafa bırakılacak olursa, Napolyon Kanunnamesi 2281 maddesine rağmen, gerçekte ancak şu üç hukuk kuralını ihtiva eder: 1. Özel mülkiyete saygı emreden kural; 2. Sözleşmelerin muteber olduğunu belirten kural; 3. Nihayet, kusuru ile başkasına zarar veren kimseyi tazminle ödevli tutan kurallar”¹⁴² Duguit’e göre Medenî yasanın bütün diğer hükümleri sadece bu üç kuralı yürütmek için konulmuş yapıcı hükümlerdir ve yalnızca yargıçlara seslenir. Özel anlaşmalarla bu hükümlere aykırı hareket etmek olanaklıdır. Ancak, aksine anlaşma olmadıkça medenî yasa hükümleri emredicidir ve yargıç bu hükümleri uygulamaya mecburdur.

Başka bir pencereden bakıyor olmasına karşın, Altvater de Duguit ile benzer düşüncüyü paylaşır. Kapitalist üretim ve bu yolla sermaye birikiminin başarılı bir şekilde gerçekleşmesi için devletin özel mülkiyet (kapitalist üretim ilişkileri) ve piyasayı (meta dolaşımı) kurumsallaştıracak genel bir hukuk sistemini kurması, ayrıca mülkiyet ve sözleşme hukukunu uygulaması ve desteklemesi gereğinden söz eder. Genel hukuk sisteminin yanında Altvater, devletin emek ve sermaye arasındaki sınıf mücadelesini düzenlemeyi yasal aygıtlar ile yürütmesini ve bu aygıtların ideolojik aygıtlar ve polis ile desteklenmesini, ulusal sermayenin, küresel sermaye karşısında askeri aygıtlarla

¹⁴⁰ Aubrey, McCutcheon, “Contributing to Legal Reform in China”, *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World*, Ed. Mary McClymont and Stephen Golub, The Ford Foundation, 2000. p.159-196.

¹⁴¹ Hukuk teorisimi meta dolaşımı (mücadele ilişkileri) üzerine kuran bir yaklaşım için, bkz. Evengy B. Paşukanis, *Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm*, Çev. Onur Karahanoğulları, Birikim Yayınları, İstanbul 2002.

¹⁴² Leon Duguit, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev. Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1954, s. 22.

korunmasını ve kapitalist üretimin devamlılığı için bazı temel altyapısal hizmetlerin sunulmasını da kapitalizmin devamlılığının koşulu olarak öne sürmüştür.¹⁴³

Altwater'ın saptamalarına uygun biçimde oluşan hukuk, küresel kapitalist dönemde yeniden dönüşmektedir. Küresel sermaye, tekil ulus devlet üstünde hegemonyasını dış borç, yerel yatırım gibi mekanizmalarla genişlettikçe, kapitalist ulus devletler şirketler tarafından tercih edilecek politikalar üzerinden hukuklarını yeniden gözden geçirmeye başlamıştır.¹⁴⁴

Hukukun dönüşmesi konusu, temel alınan hukuk tanımının açıklığa kavuşturulmasını gerektirmektedir. 1970'lerin sonlarında ortaya çıkan Eleştirel Hukuk Çalışmaları (*Critical Legal Studies*) hareketinin temel aldığı "hukuk siyasettir" önermesini¹⁴⁵ dayanak noktası olarak almak olanaklıdır. Ancak böyle bir durumda, konunun çok geniş bir düzleme yayılması söz konusu olmakta ve burada ele alınacak boyutları göz önüne alınarak bir sınırlandırma gereksinimi doğmaktadır. Braud'a göre, "hukuk kuralı, uygulanmaması durumunda olağan bir yaptırımı beraberinde getiren bir eylemin ya da eylemsizliğin buyurulmasıdır." Ayrıca, normun olası güç kullanımı ile güvence altına alınması gerekir. Suç işleyenleri yakalamak ve hapiste tutmak için ya da sınır dışı etme, gelirlere el koyma, bir ayrıcalıktan mahrum etme şeklinde basit maddi önlemlerle kurallara karşı gelebilecek olanlara yasa ile boyun eğdirmek amacıyla zor kullanılır.¹⁴⁶ Zoru içeren yasa ile sınırlandırılan hukuk tanımı gündelik siyasetten bir ölçüde özerk ve ayrılmış bir uzmanlık alanıdır.

Hukuk, toplumsal ve ekonomik ilişkileri yansıtmaktadır. Bu ilişkilerden ayrı, tarafsız bir hukuk düşünülemez. Yasaların üretim ilişkilerinin bir yansıması olduğu, ne ulusal ne de uluslararası yasaların tarafsız olmadığını, hatta tam tersine üretim ilişkilerinin aynası olduğunu Marx ve Engels Komünist Manifestoda ortaya koymuştur.¹⁴⁷ 19. yüzyılın hukuku, sanayi kapitalizmin ve burjuvanın hukukudur. Güncel reform dalgası ile dönüşen hukuk ise, küresel kapitalizmin, çok uluslu şirketlerin, küresel sermayenin isterlerine göre biçimlenmektedir.

¹⁴³ Ahmet Yılmaz, *Kapitalist Devleti Anlamak*, Aykırı Yayıncılık, İstanbul 2002, s. 76.

¹⁴⁴ *A.k.*, s. 80.

¹⁴⁵ Akbaş, *a.g.e.*, s. 3

¹⁴⁶ Philippe Braud, "Devlet: Hukuki Öğretinin İkilemleri", Çev. Gülçin Balamir Coşkun, *Devlet Kuramı*, Der.Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi, Ankara 2000, s.364.

¹⁴⁷ Joseph Buttigieg, Neve Gordon and Jacinda Swanson, "İnsan Hakları İçin Mücadele Bir Özgürleşme Mücadelesi Midir?" *Özgür Üniversite Forumu* S.4, 1998, s. 179-185.

Hukuk reformu küresel kapitalizm merkezlerinden kural ve kurum aktarımı ile yürümektedir. Devletler için her alanda yasa yapıcılığı, ulusal sınırlar içinde kendi kaderini kendi belirleme, iç işlerinde bağımsızlık gibi ulus devlet hukukunun üzerinde yükseldiği temeller sarsılmaktadır. Küresel kapitalist dönemde, ulusal yasa yapıcılığı yerine kapitalist merkezlerce üretilen kodların uyarlanmasından, kendi kaderini belirleme yerine küresel bağımlılıktan söz edilmekte, iç-dış ayrımı belirsizleşmektedir. Westfalya düzeni aşındıkça, ulusal sınırlar içinde ortak pazara ait olan hukukun standartlaşması demek olan hukuk birliği, küresel düzeyde işleyen piyasalar için küresel ölçüğe taşınmaktadır. Küresel sermaye gereksinimleri için küresel tek tip hukuka geçişten söz edilebilmektedir. Uluslararası hukukun dünya çapında uygulanabilirliğinin olanaklı hale gelmesi ekonomik küreselleşmenin sonucudur.

1919'da Milletler Cemiyeti'nin kurulmasına kadar devletler, eksiksiz tanınan yegâne birimdir. Devletlere rakip aktörler bu tarihte orta çıkmıştır.¹⁴⁸ İkinci Dünya Savaşı sonrası, devletlerarasındaki uluslararası düzenlemeler şaşırtıcı bir çeşitlilik göstererek gelişmiştir. Bu düzenlemeler çok taraflı örgütlerden (Birleşmiş Milletler bünyesinde ve dışında) her türden antlaşmaya, devletlerarası gayri resmi organlar ve oluşumlara uzanan bir yelpazeyi kapsamıştır. Bu oluşumlardan birçoğu, uluslararası sistemi oluşturduğu düşünülen resmi ve gözle görünür örgütlerinkinden daha büyük bir öneme ve güce sahiptir. Örneğin OECD, "devlet görevlileri arasında eşgüdümü sağlama çabasında pek çok bakımdan çok önemli bir rol oynamaktadır." Bu örgütler kapitalist dünyanın giderek bütünleşmesi açısından yaşamsal önem taşımaktadır.¹⁴⁹

Değişik yetkilere sahip çeşitli uluslararası örgütlerin giderek sık dokulu bir ağ oluşturmaları, büyüklü küçüklü binlerce sorunu kucaklayan ikili ve uluslararası anlaşmaların/sözleşmelerin imzalanması ile sonuçlanmıştır. Küresel kapitalizmin uluslarüstü örgütleri olan Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu IMF, OECD, Dünya Ticaret Örgütü vd. kural kurum oluşturma ve aktarım/dayatma sürecini yönetmektedir. Uluslararası sözleşmelerle, model yasalarla, mevzuat uyumlaştırma çalışmalarıyla küresel ölçütler oluşturulmaktadır.

¹⁴⁸ Braud, *a.g.m.*, s.360.

¹⁴⁹Sol Picciotto, "Sermayenin Uluslararasılaşması ve Uluslararası Devlet Sistemi" *Devlet Tartışmaları; Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, Ed. Simon Clarke, Çev. İbrahim Yıldız, Ütopya Yayınevi, Ankara, 2004, s. 270.

Uluslararası yasa koyucu olmadığından çok taraflı sözleşmelerle ortaya çıkan düzenlemelerin *kodifikasyonu* söz konusu olmaktadır. Böylece daha önce anlaşmalarla düzenlenen konuların yeniden düzenlenerek standartlaştırılması ya da gelenek-görenek hukukunun yazılı hale getirilmesi olanaklı olmaktadır. Örneğin savaş hukuku 1899, 1907 ve 1930 Lahey Konferansları ile kodifiye edilmiştir. Günümüzde ise uluslararası ceza hukuku, açık denizler, karasuları, vatandaşlık, yabancılar hukuku, mülteciler hukuku, diplomasi ve konsolosluk hukuku, devletlerin sorumluluğu ve tahkim konularında kodifikasyon çalışmaları sürmektedir. Uluslararası hukuku kodifiye etme BM Genel Kurulu görevlerinden kabul edilmiş ve bu amaçla Uluslararası Hukuk Komisyonu (*International Law Commission*) kurulmuştur. Bu komisyon sözleşme tasarıları hazırlamakta ve var olan kuralları derlediği gibi bu kuralları geliştiren önerileri de göz önüne almaktadır. Aynı şekilde Avrupa Komisyonu da günümüze kadar iki yüze yakın sözleşme hazırlamış ve Türkiye bu sözleşmelerden çoğuna katılmıştır.¹⁵⁰

Hukuk kurallarının küresel düzeyde standartlaşması, sözleşme hukukunun ön plana çıkmasına da olanak tanımaktadır. Bireyler, şirketler, toplumsal gruplar tarafından belirlenen esnek bir norm sistemi oluşmaktadır. Tarafların kendi tercihlerine göre hukuk ve bağlı oldukları yasayı seçme hakkı diye sunulan uygulamalar, yurttaşlık bağının önemini yitirmesine, birey ve şirketlerin devletlerin yanında küresel hukukta özne olmasına yol açmıştır.

Çok taraflı anlaşmaların çoğalması ve uluslararası örgütlerin ortaya çıkışı, özellikle insan hakları alanında, devletlerin görmezden gelemeyeceği bir hukuk yaratmıştır. Devletlerin çoğu hukuki açıdan yalnızca imza attıkları için bağlansalar bile, birçok anlaşmaya katılmaya neredeyse zorlanabilmektedirler. Bu özellikle askeri alanda (nükleer denemeler) ve uluslararası ticaret alanında geçerlidir; sivil nükleer etkinlik, uyuşturucu ya da tehlikeli madde kaçakçılığı hatta çevre korunmasına özgü sorunlarda bu zorlama görülür.¹⁵¹ Ayrıca birçok devlet, bölgesel örgütlerle çok taraflı sıkı ilişkilere girmişlerdir; bunlar başlangıçta özgür bir anlaşma üzerine kurulsalar da, egemenlikleri ciddi bir biçimde sınırlandırabilmektedir.

Küresel normlar insan hakları, çevre gibi sınıfsal ayrımların seçilemediği, insanlığın ortak kaderi olarak sunulabilen konularda yerleşmeye başlamış, ardından küresel

¹⁵⁰ Şeref Ünal, *Uluslararası Hukuk*, Yetkin Yayınları, Ankara 2005, s. 80.

¹⁵¹ Braud, *a.g.m.*, s.371.

sermayenin çıkarlarına yönelik düzenlemeler gelmiştir. Küresel çapta insan hakları mücadelesinin zulüm ve baskı altında yaşayan bireyler için getirdiği kazanımlar yadsınamaz. Tıpkı ulus devletlerin doğuşunda ulusal burjuvazinin korunan özgürlüklerinin tüm sınıflara özgürlük getirmesi gibi, küresel sermaye için getirilen özgürlükler emekçi sınıflar için de yararlı olmakta, bu yolla meşruiyetini sağlayabilmektedir. Ancak sınıfsal tercih söz konusu olduğunda, küresel normların sermaye taraftarlığına kayması olağandır. Küresel ticaret serbestliğini düzenleyen normların, sermaye sınıfının ötesine kör kalması bu durumun en çarpıcı örneklerindedir. Örneğin, küresel sermaye ulusal sınırlara takılmadan hareket özgürlüğünü kazandıkça, hukuksal düzenlemelerin en büyük sorun alanlarından birini mülteciler oluşturmaktadır. Sermaye sonsuz hareket özgürlüğüne kavuştukça, emekçi sınıfların başka ülkelere geçiş yolları toptan kapatılmaktadır.

Uluslararası insan hakları sözleşmeleri, bir ülkenin yürürlükteki yasalarının yeterli olup olmadığını belirlemek için ölçek olarak kullanılmaktadır. Bu standartlara uymayan yasaların değiştirilmesi beklenmektedir. Uluslararası sözleşmelerin hükümetler tarafından onaylanabilmesi, bu sözleşmelere uygun yasaların çıkarılması, yasaları uygulayacak mekanizmaların oluşturulması için lobi, ikna, baskı ve ambargo gibi çeşitli araçlar kullanılabilen, ulusal ve uluslararası kamuoyunun destekleri alınmaktadır. Örneğin, Birleşmiş Milletlerin bir sözleşmesinin eki niteliğindeki Kyoto protokolünün imzalanması için küresel çapta bir kamuoyu oluşturulmuş, ancak bu protokolün hava kirliliğini önlemek için imzalandığı gibi bir yanılısma üzerinden tartışmalar yürütülmüştür. Oysa protokol karbon ticaretini onaylayarak, havanın alınır ve satılır bir meta olarak işlem görmesinin önünü açan maddeler de içermektedir.

Küresel örgütler de hukuk reformunu zorlayan araçlar geliştirmektedir. Bunlardan biri olan Dünya Bankası'nın desteklediği adli reformlara yüklediği anlam özellikle dikkat çekicidir. Bankaya göre adli reform “kalkınmakta olan ülkeler ve geçiş ekonomilerinde daha piyasa dostu hukuki sistemler yaratma çabasının önemli bir parçasıdır.” Bu, ticari yasalar, iflas yasaları ve şirket kurallarının yazılması veya yeniden gözden geçirilmesi, düzenleyici kurulların denetimi ve adalet bakanlığı memurlarının eğitiminden özel yatırımı teşvik eden yasa taslağının hazırlanma biçimine kadar her şeyin etrafını kuşatan çok geniş bir hukuki harekettir.¹⁵²

¹⁵² Richard E. Messick, “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues” *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 1 February 1999, s.118.

Küresel kapitalizm yerel ya da topluluk düzeyinde toplulukların hukukunu tanıyarak, feodal dönemin çok hukuklu toplum modelini yeniden içselleştirebileceğini göstermektedir. Örneğin, İngiltere'de müslümanların yoğun olarak yaşadığı beş büyük kentte şeriat mahkemeleri oluşturulması ve İslami yasaların İngiltere'de uygulanmaya başlanması, herkese eşit olarak uygulanan yurttaşlık hukukundan önemli bir sapmadır. Bu mahkemeler, sadece hükümet tarafından onaylanan şeriat yargıçlarınca kurulabilmekte ve kararlarının da bölge mahkemeleri ile Yüksek Mahkeme'nin onayıyla yürürlüğe girebilmektedir. Başkent Londra başta olmak üzere, müslümanların yoğun olarak yaşadığı Birmingham, Bradford, Manchester, Warwickshire'da bölge mahkemelerinin bünyesinde hizmet verecek olan şeriat mahkemeleri boşanma, aile içi şiddet, mali anlaşmazlıklar gibi sosyal konularda söz söyleme hakkına sahip olacaktır.¹⁵³ Britanya'da yapılan araştırmalarda şeriat mahkemelerinin sayısının giderek arttığı, resmi olan 5 mahkeme dışında 85 adet şeriat mahkemesinin bulunduğu ileri sürülmüştür.¹⁵⁴

İngiltere'de şeriat mahkemelerinin oluşturulma gerekçesi, müslüman toplumlar arasında uygulama zaten geçerli olan hukukun resmi denetime tabi tutulmasıdır. Ancak bu gerekçe, Tanzimat döneminde Osmanlı'nın hukukun toptan değiştirme baskısı yapan bir ülke açısından inandırıcı görünmemektedir. Toplumsal eşitsizliklerin en azından biçimsel hukuki ilişkilerde yok edildiği yurttaşlık hukuku, küresel kapitalist dünyada önemini yitirmektedir.

Böylesi çok hukuklu projeleri, “yeni feodalleşme” olarak yorumlayanlar bulunmaktadır. Piyasalar ya da sözleşmelerin egemenliğinde, genel, soyut ve eşitlikçi yasaların silinmesi ve egemenliğini yitirmesi böyle yorumları olanaklı kılmaktadır.¹⁵⁵ Yönetişim kuramı ile birlikte gelen “ağ” (şebeke-network) tipi yapılar, bazı hukukçulara feodalitenin vassallık ilişkilerini anımsatmaktadır. Ancak kapitalist üretim biçiminin küreselleşmesi, feodal üretim ilişkilerini değil, metalaştırma ve piyasalaştırmayı beslemektedir. Bu noktada feodal döneme atfedilecek bazı görüngülerin küresel kapitalizm tarafından içselleştirilmesi söz konusu olmaktadır.

<http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/Judicial-reform-economic-development.pdf> Erişim: 15 Temmuz 2006.

¹⁵³ “İngiltere'de şeriat mahkemeleri faaliyete geçiyor” *Hürriyet Gazetesi* 14 Eylül 2008, <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/9895499.asp?gid=229&sz=26886>

¹⁵⁴ “Şeriat Mahkemeleri Britanya'nın Dört Bir Yanını Sarmış” *Radikal Gazetesi* 29 Haziran 2009 <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=942751&Date=29.06.2009&CategoryID=81>

¹⁵⁵ Alan Supoıt, *Homo Juridicus, Hukukun Antropolojik İşlevi Üzerine Bir Deneme*, Çev. Bige Açımız Ünal Dost Kitabevi, Ankara 2008, s.74.

B. Küresel Mahkemeler

Küresel çapta işlev gören mahkemelerin yaygınlaşması ve yetkilerini genişletmesi, devletlerin adli alandaki tekeli kırma yolunda önemli işlev görmektedir. Bu mahkemeler küresel normatif alanın en önemli gösterenlerindedir. Ulusal devletlerin dışında, uluslararası tüzelkişiliğe sahip, uluslararası anlaşmalar düzenleyen, kendi yasa yapma, uygulama organları ile devletler üzerinde bağlayıcı kararlar alabilen uluslararası örgütlenmelerin çoğu, çalışma alanlarına ilişkin yargısal nitelikte bir örgütlenmeye de sahiptir. Bu örgütlerin hukuki statüsü, yetkileri ve çalışma alanları kurucu devletlerin anlaşmalarıyla belirlenmektedir. Böylece devletler bazı konularda egemenlik yetkilerinden vazgeçmektedir.¹⁵⁶

Küresel mahkemelerden bazılarını tanımak, etkili oldukları çevreleri anlamak açısından yararlı olabilir. Uluslararası yargı organları arasında en önemli yere sahip *Uluslararası Adalet Divanı*¹⁵⁷ (*ICJ-International Court of Justice*), La Haye'de 1945 yılında kurulmuştur. Birleşmiş Milletlerin yargı organı olan bu mahkeme dünya mahkemesi olarak bilinir. Üye ülkeler istedikleri davayı Divan'a götürebilmektedir. BM anlaşmaları ya da uluslararası anlaşmalar konusunda ortaya çıkan uyuşmazlıklar Divan'da çözülmektedir. Uluslararası Adalet Divanının zorunlu yargı yetkisi az sayıda devlet tarafından ve kısıtlayıcı çekincelerle kabul edilmiştir. Devletler özellikle güvenlik ve bağımsızlıkları ile ilgili sorunları mahkemeye devretmekten kaçınmaktadır. Bu mahkeme 1946 yılında görevine son verilen Sürekli Uluslararası Adalet Divanı'nın yerine geçmiştir.¹⁵⁸

*Uluslararası Ceza Mahkemesi*¹⁵⁹ (*UCM-International Criminal Court*,) 108 ülkenin onayladığı bağımsız bir mahkemedir. Soykırım, savaş esirlerine kötü ve insanlık dışı uygulamalar gibi uluslararası kabul edilen suçların cezasız kalmasını önlemek için oluşturulmuştur. Bu mahkeme BM'in Yugoslavya ve Ruanda için oluşturduğu Uluslararası Ceza Mahkemeleri deneyimlerinden yararlanılarak geliştirilmiş ceza yargısı alanında bazı yenilikler getirmiştir.¹⁶⁰ Örneğin artık etnik çatışmalar ulusların işleri olarak görülmeyip

¹⁵⁶ Rukiye Akkaya Kia, *Moderniteden Posmoderniteye Egemenlik ve Hukuk*, Beta Basım Yayım, İstanbul 2006, s.131.

¹⁵⁷ <http://www.icj-cij.org/homepage/index.php?lang=en>

¹⁵⁸ Divanın 15 yargıcı, BM Genel Kurul ve Güvenlik Konseyince seçilmektedir. Mahkemenin hukuki statüsü, yapısı, yargı yetkisi ve kararları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Ünal, *a.g.e.*, s. 342-343.

¹⁵⁹ <http://www.icc-cpi.int/home.html&l=en>

¹⁶⁰ İkinci Dünya Savaşı sonrasında Nürnberg ve Tokyo için benzer bölgesel ya da tek yanlı mahkemeler oluşturmuştur. Köchler, ICC'nin bu mahkemeler gibi ad hoc olmaması nedeniyle evrensel cezai yargı alanında devrim olduğunu öne sürmektedir. Köchler, *a.g.e.*, s. 206.

“savaş suçu” kapsamına alınmıştır. 11 Temmuz 2002’den beri çalışmaya başlayan UCM olaylardan sonra değil önce oluşturulduğu için kuruluşundan sonra işlenecek suçlara bakmakla yetkilidir.

*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi*¹⁶¹ (*European Court of Human Rights*) Avrupa Konseyi’ne bağlı olarak 1959 yılında kurulmuş uluslararası bir mahkemedir. Mahkeme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ek protokolleriyle güvence altına alınmış olan temel hakların çiğnenmesi durumunda bireylerin, birey gruplarının, tüzel kişiliklerin ve diğer devletlerin, belirli kurallara uyararak başvurabileceği bir yargı yeridir.

Avrupa Birliği kendine özgü uluslarüstü (*supranasyonal*) bir hukuk sistemi yaratmış ve bu hukuku uygulama amacıyla bir yargı örgütü oluşturmuştur. Bu hukuk ve yargı mekanizması üye ve aday ülkeleri kapsamına almaktadır. Üye devletler kendi egemenlik yetkilerinden bir bölümünü topluluğa devretmekte ve birlik hukuku sıradan uluslararası hukukun ötesine geçen bir nitelik kazanmaktadır. *Avrupa Birliği Adalet Divanı*¹⁶² (*European Court of Justice*) AB’nin en yüksek yargı organıdır. Adalet Divanı yargıçları, AB hukukunun üye devletlerde farklı yorumlanıp uygulanmasını engellemek amacıyla etkinlik göstermektedir. Üye devletler, topluluk kurumları, diğer girişimler ve kişiler arasında uyuşmazlıklar Divana gelmektedir.¹⁶³ 1952 yılında kuruluşundan başlayarak binlerce davaya bakan Divan, kendine özgü usul kuralları geliştirmiş hatta divana bağlı ilk derece mahkemesi kurulmuştur.

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)’de Ticaret ve Tarifeler Üzerine Genel Anlaşması (*GATT-General Agreement on Tariffs and Trade*) ile ayrıntılı bir uyuşmazlık çözüm mekanizması geliştirmiştir. Sözleşme kapsamına giren konularda ortaya çıkan uyuşmazlıklarda bir *Uyuşmazlık Çözüm Kurulu*¹⁶⁴ görevlendirilmiştir. Kurul uyuşmazlıklara çözüm getirmek amacıyla kurallar koyabilmekte ve bu amaçla paneller kurabilmektedir.

Uluslararası alanda ortaya çıkan çıkar çatışmalarının ve uyuşmazlıkların çözülebilmesi için uluslararası hakem mahkemeleri de oluşturulmaktadır. Bu mahkemeler tarafların

¹⁶¹ <http://www.echr.coe.int/echr/>

¹⁶² http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı adı ve ATAD kısaltması ile de bilinmektedir.

¹⁶³ Adalet Divanı 15 yargıç ve 9 savcıdan oluşmaktadır.

¹⁶⁴ Bu kurul çoğu kaynakta “Anlaşmazlıkların Halli Organı” olarak adlandırılmıştır. Örneğin bkz. Kemal Başlar, *Uluslararası Hukukta Hükümet Dışı Kuruluşlar; Vestfalya-Sonrası Süreçte Küresel Sivil Toplum*, Nobel Yayını, Ankara 2005, s. 112.

iradesine bağılı olduğu için, bağımsız bir kurumsal yapıya sahip değildir. Taraflar hakemleri, kendilerine uygulanacak hukuk ve usul hukuku kurallarını seçebilmektedir. Örneğin, *Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözülmesi Uluslararası Merkezi (ICSID-International Centre for Settlement of Investment Disputes)*, Dünya Bankası çatısı altında ancak bankadan bağımsız olarak kurulmuş bir hakemlik merkezidir. 1966'dan beri uluslararası tüzel kişiliğe sahip bu oluşum, küresel uzlaşma ve tahkim konusunda faaliyet göstermektedir.

Amerikan Hakemlik Derneği (*the Inter-American Arbitration Association*), Amerikan Ticari Hakemlik Komisyonu (*The Inter-American Commission of Commercial Arbitration*), Uluslararası Ticaret Odası (*International Chamber of Commerce*), Londra Uluslararası Hakemlik Mahkemesi (*the London Court of International Arbitration*), Stockholm Ticaret Odası (*the Stockholm Chamber of Commerce*) uluslararası hakemlik kuruluşlarının başlıcaları arasında sayılabilir.

Ulusal yargı yetkisi uyuşturucu ticareti, terörizm, insan kaçakçılığı, korsanlık gibi uluslararası alana taşan suçlar söz konusu olduğunda da zayıflamıştır. Böyle suçlarda suçluların hangi ülkenin hukukuna göre, nerede yargılanacağı konusunda belirsizlikler bulunmaktadır. Uluslararası işbirliğini sağlamak amacıyla adli yardımlaşma, suçluların iadesi, ceza davalarının nakli, ceza ilamlarının uygulanması gibi konularda uluslararası sözleşmeler imzalanmaktadır.

C. Adli-İdari Alanlar Arasında Piyasa Temelli Yeni İşbölümü

Küresel kapitalizm önce idari alanı piyasaya açmakta ve buradan elde edilen deneyimleri adli alana taşımaktadır. En bilinen piyasalaştırma yöntemi özelleştirme aracılığı ile devlete ait bir kurum ya da hizmet toptan piyasaya aktarılmakta ve piyasada kâr amaçlı yeni bir mantıkla işletilmektedir. Cezaevleri, icra iflas daireleri gibi adli kurumların özelleştirme politikalarına eklenmesi bu yolla olmaktadır.

Piyasaya aktarılamayan iş, hizmet ve kurumlar ise yönetimine, gördüğü işin bir bölümüne veya getirisine piyasa unsurlarının katılabileceği şekilde yeniden düzenlenmekte, piyasaya bu şekilde kamudan sadece parasal kaynak değil, aynı zamanda kamu iktidarı da aktarılmaktadır. Adliyelerde, cezaevlerinde ve diğer adli kurumlarda yemekhane, güvenlik, kafeteryadan başlayarak bilirkişilik, uzmanlık hizmetlerine yayılan piyasadan hizmet satın alma ya da bazı işleri ihale ile özel sektöre devretme uygulamaları

vardır. Arabuluculuk ve tahkim ile adalet yönetiminin çekirdeğindeki yargı da piyasaya devredilmektedir.

Bir üçüncü piyasalaştırma biçimi ise verimlilik, etkililik, tutumluluk gibi kaygılarla bir işi, bir hizmeti ya da bir kurumu piyasa koşullarına uygun bir şekilde kamu tarafından yönetilmesidir. Bu yaklaşım piyasalaştırmanın ön aşamasıdır. Adalet yönetiminde, profesyonel yöneticilik, performans odaklı yönetim gibi işletmeleştirme girişimleri söz konusudur.

Adli olan ile idarinin sınırları değişkendir. Örneğin cezaevleri İngiltere gibi bazı ülkelerde adalet bakanlığı'na değil, içişleri bakanlığına bağlı olması dolayısı ile 2007 yılına kadar açıkça idari sayılmıştır. Bazı ülkelerde kolluk idari alan içinde konumlandırılıyorken, bazılarında adli kolluk ayrı bir uzmanlık alanı olarak ayrılmaktadır. Adli tıp, adli mühendislik gibi yeni uzmanlık alanları idari alanda yer alan bazı işleri adli alana taşıyabilmektedir. Trafik cezaları, küçük para cezaları gibi bazı davalar etkili, verimli, hızlı görülmesi için idari süreç içinde çözülebilmektedir. Çekişmesiz yargıda (nizasız kaza) olduğu gibi dava olma niteliği taşımayan bazı idari kararlar da dava biçiminde formüle edilebilmekte, adli sürece eklenebilmektedir. Adli ve idari alanlar arasındaki zamana ve toplumlara göre değişebilen işbölümü örgüsü, piyasa ile girilen yeni tarz ilişkilerle başkalaşmakta ve yeniden belirlenmektedir.

Güncel reformların her ülkenin kendi toplumsal-ekonomik ve tarihsel koşullarına göre belirlenmiş olan adli ve idari alan arasındaki sınırları, piyasa olanaklarını genişletme yönünde değiştirmesinin en belirgin örneği üstkurullaşma sürecinde yaşanmaktadır. Günümüzde bağımsız düzenleyici kurumların ara konumu da adli mi, idari mi oldukları sorusunu sormayı gerektirmektedir. Yarı yargısal niteliklerinden dolayı bağımsız düzenleyici kurumların dava süreçlerine göre yönetilmesi gerektiği ileri sürülebilmektedir.¹⁶⁵ Bu kurumlar bütünüyle güçler ayrılığı kuramının dışında mevzilenmişler, piyasaya açılan kamu hizmetlerini düzenleme ve denetleme yetkisini kendilerinde tutarak, hizmetlerin yürütülmesini piyasaya bırakmışlardır.

¹⁶⁵ Bayramoğlu, *a.g.e.*, s. 253.

D. Adalet Sektörü: Adli Hizmetlerin Metalaşması

Ne liberal ne de neo-liberal devlet kuramcıları devletin zor kullanma gücünü devretmesinden yana olmuşlardır. Hobbes'tan bu yana adalet, güvenlik devletin varlık nedeni olan temel egemenlik ve hizmet alanları olarak görülmüştür. Liberal devlet kuramcıları, devletin varlık nedenini, toplumsal çatışmaların çözülmesi için insanların doğal haklarından vazgeçerek devleti oluşturan bir toplum sözleşmesine gerek duyduğu önermesine bağlamaktadır. Liberal düşünörlere göre polis, mahkemeler, cezaevleri ve ulusal savunma aracılığı ile sağlanan kamu güvenliği, kamu mallarını temsil eder ve devletin varlığına ilişkin ileri sürölen en son kanıttır.¹⁶⁶ 1790'lı yıllarda yazan ve Prusya'da hüküm süren güçlü ve yaygın devletçilikten bunalan Humboldt'un sözleriyle "insanın kendine ait sınırları aşma eğiliminden kaynaklanan kötölüğü ve başkalarının haklarına yapılan her türlü haksız tecavüzlerin ortaya çıkardığı ihtilafları bertaraf etmek, devletin varlığının temel sebebidir."¹⁶⁷ Bütün eski kavimlerde kralların savaşta komutan, barış zamanında yargıçtan başka bir şey olmaması, bu düşüncenin tarihsel kanıtı olarak gösterilmiş ve krallık bu yönüyle meşrulaştırılmıştır.

Liberal kuramın çağdaş temsilcilerinden minimal devlet yaklaşımını savunan Noizick de serbest piyasa sistemini korumayı amaçlayan kurumlar olan güvenlik ve adalet sisteminin devlete ait olmasını gerekli bulmaktadır. Noizick'e göre "[z]or kullanma, hırsızlık, yolsuzluk ve istemeyerek yapılan sözleşmelere karşı koruma gibi işlevleri dar biçimde tanımlanan bir devlet adildir"¹⁶⁸ Noizick bu görüşünü, devleti tamamıyla ortadan kaldırmayı amaçlayan ve piyasa egemenliğine dayanan bir toplum projesi üzerine düşünce geliştiren anarşistlerin eserlerinin değerlendirmesi üzerine ulaşmıştır.

1980 sonrası uygulamaya aktarılan neo-liberal politikalar, Noizick'ten oldukça beslenmiştir. Noizick'in minimum devletinde, adalet ve güvenlik devletin görevi olarak tanımlansa da bu alanda devlet tekeli reddedilmiştir. Devletle rekabet halinde piyasa

¹⁶⁶ Pierre Lemieux, *Anarko-Kapitalizm*, Çev. Çiğdem Gelegen, İletişim Yayınları, İstanbul 1994, s. 38.

¹⁶⁷ Vilhelm von Humboldt, *Devlet Faaliyetinin Sınırları*, Çev. M. Bahattin Seçilmişoğlu, Liberte Yayını, Ankara 2004, s. 117.

¹⁶⁸ Will Kymlicka, *Çağdaş Siyaset Felsefesine Giriş*, 2.Baskı, Çev. Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2003, s. 144.

seçenekleri olabildiği gibi, devlet kendi hizmetlerini de çeşitlendirebilir. Tarafların seçeceği hazır paketler üretebilir, pazarlayabilir.¹⁶⁹

Kapitalizmin küresel aşaması, adli alandaki devlet tekelinin kırılmasını, adalet yönetimi dünyasına piyasa unsurlarının davet edilmesi düşüncesini getirmiştir. Bu uygulamanın düşünsel temeli ise liberal kuramcılardan değil, anarşist düşünceden gelmiştir. Murray Rothbard, David Friedman, Morris-Linda Tannehill gibi anarko-kapitalist düşünürler, 1980’lerde adalet konusunda tartışmaları başlatan düşünürlerdir. Morris ve Linda Tannehill, adaletle ilgili olarak şu düşünceyi ileri sürmüşlerdir: “Adalet, eğitim ve sağlık sektörleri gibi ekonomik bir mal niteliğindedir.” Bu savdan hareket eden Murray Rothbard, bir yüzyıl öncesinin anarşist düşünürü Gustave de Molinari tarafından ortaya atılan özel hakemlik kuramını geliştirme işini üstlenmiştir. ABD’de taraflar arasında çıkan herhangi bir anlaşmazlığın çözülmesi amacıyla serbest olarak başvurulabilecek özel hakemler, Rothbard’ın düşüncelerini geliştirmesinde model oluşturmuştur. Amerikan Hakemler Birliği’nin her yıl milyonlarca anlaşmazlığı çözen özel hakemleri bir araya getiren bir örgüttür. Ayrıca Amerikan döviz büroları ile müşterileri arasında çıkan anlaşmazlıklar Amerikan Döviz Büroları tarafından kuruluşu sağlanan özel hakemlik mahkemesi tarafından çözülmektedir. Rothbard devlet mahkemelerinin sergilediği başarısızlıklar karşısında özel hakemliğe dayalı toplumların daha gelişmiş olduğunu bile ileri sürmüştür.¹⁷⁰

Rothbard’a göre sivil mahkemelerin özelleştirilmesi mantıklı ve gerçekçi bir düşüncedir. Nasıl ki devlet tekelinin yokluğu, uluslararası özel hukukta değişik ülkelerin hukukuna bağlı insanların arasındaki sorunların çözülmesine engel olmuyorsa ya da aralarında savaş olan ülke insanları arasında bile ekonomik ilişkiler devam ediyorsa, aynı ülkede yaşayan bireyler arasında ilişkilerin de devlet tarafından düzenlenmesine gerek olmadığını savunmaktadır. Özel hakemlik mekanizması devlet tekeli kiran en etkili araç olarak ortaya çıkmaktadır.

Devlet denetiminde mahkemeler olmadığında, anlaşmazlık içinde olan taraflar, günümüz işadamlarının çoğunlukla yaptığı gibi davranacaklar, çözüm yolu için kendi

¹⁶⁹ Robert Nozick, *Anarşi, Devlet ve Ütopya*, Çev. Alişan Oktay, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2000, s. 45.

¹⁷⁰ Lemieux, *a.g.e.*, s. 39. Morris ve Linda Tannehill, Murray Rothbard ve David Friman önemli eserlerini 70’li yılların başında vermişlerdir. Onların düşünceleri neo-liberal politikaları besleyen savların oluşmasına katkı sağlamıştır.

aralarında görüşmeler yapmaya yöneleceklerdir. Taraflar anlaşamazlarsa, davalarını ortaklaşa kabul ettikleri bir özel mahkeme ya da hakeme devretmek isteyeceklerdir. Morris ve Linda Tanheill'e göre "pazar işleyişinin en önemli unsuru olan kişisel çıkarlar, tarafları anlaşmazlıkları çözmek için özel hakemlere başvurmaya teşvik eder." Böylelikle özel rekabetçi mahkemeler ortaya çıkacak ve bu mahkemeler pazarın taleplerine yanıt verdikleri ölçüde gelişecektir.¹⁷¹ Bu düşünceye göre, özel hakemliğe başvuruyu toplumda yerleştirmek için sigorta şirketleri devreye girmelidir. Sözleşmelere uyulmadığı takdirde zarar görecektir bireyleri korumak sigorta şirketlerine bırakıldığında, müşterisinin gördüğü zararı karşılama durumunda kalan sigortacı, zararı sorumlu tarafa ödetmek durumunda kalacaktır.

Anarko-kapitalistlerin bu görüşleri küresel kapitalist dönemde uygulama olanağı bulmuştur. Gelişmeler anarko kapitalistlerin öngörülerini doğrultusunda olmuş, adli sürecin çeşitli parçalarına -güvenlik sektörü, kimlik saptama, kovuşturma, şüphelileri takip etme ve suçlulara gerekli cezaları verme gibi- piyasa aktörleri girmiştir. Ancak onların öngörülerini bu noktada kalmadığı gibi, gelecek açısından başka ipuçları da barındırmaktadır. Özel ceza mahkemeleri konusundaki açıklamaları, piyasalaştırma açısından nerelere gidilebileceğini göstermesi açısından önemlidir:

"Rekabetçi ceza mahkemeleri, müşterilerine saldırganlarına karşı dava açma olanaklarını sunacak, şüpheliler üzerinde araştırmalar yaparak suçluluğu kanıtlanmış bireylere gerekli cezaları verecektir. Ceza mahkemeleri arasında varolan rekabet, her birine, adaletin bölünmezlik ve başarı ilkelerini korumayı öğretir. Adli şirketler, diğer bütün özel girişimler gibi, müşterileri tarafından finanse edilir; bununla birlikte, mahkemeye verilen suçluları, haklarında açılan davaların masraflarını ödemeye zorunlu kılmak gerekmektedir. Bazı ceza mahkemeleri, hizmetlerini içinde polis şirketlerinin de bulunduğu abonelerine sunar."¹⁷² [abç]

Bir ceza mahkemesinin "abonesi" olmak, günümüz koşulları açısından gerçekliğe bürünemeyecek bir yaklaşım gibi görülebilir. Ancak abonelik sistemi, devletin doğal tekel olarak düzenlediği telefon, elektrik, su gibi kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasında yaratıcı biçimlerde kullanılmıştır. Anarko-kapitalistler, adliyeyi ve polisi adeta birer sigorta şirketi mantığında kurgulamaktadırlar. Düşündükleri mahkeme düzenini açıklamak amacıyla ayrıntılı açıklamalar geliştirmişlerdir:

"Cinayet, hırsızlık ya da saldırı kurbanı bir birey ele alalım. Bağlı olduğu polis şirketi, yaptığı araştırmalardan sonra şüphelinin kimliğini belirler. Taraflı aynı zamanda baştan savma bir adalet mekanizmasının ekonomik bedelinden ve getireceği risklerden çekinen davacı, daha önce üye olduğu ya da o anda tercih ettiği mahkeme aracılığıyla kimliği belirlenen şüpheliye karşı dava açar. Saldırıya uğrayan birey ya da bağlı olduğu polis şirketi tarafından talep edilen ceza kovuşturmasını

¹⁷¹ A.k., s. 41.

¹⁷² A.k., s. 50.

hangi mahkemenin üstleneceği koruma sözleşmesinde yer alan maddelere bağlıdır. Kurban ölü ya da hareket edemeyecek durumda ise, dava işleri bağlı olduğu polis şirketi tarafından yürütülür. Davalı, kendisine yöneltilen suçlamalara karşılık olarak savunma amacıyla hakkında açılan davayı üstlenen mahkemeye gelir. Bununla birlikte, mahkemeye gelip davayı düzenli olarak takip etmek zorunda değildir. Böylesi bir zorunluluk sadece cinayet suçundan yargılanan bireyler için geçerlidir...¹⁷³

Aslında düşüncelerini temellendirdikleri önermeler, klasik ya da neo-liberal savlarla örülüdür. “Ekonomik bedelden ve getireceği risklerden çekinen” rasyonel birey modeli, bu bireyin serbest ve özgür iradesi ile mahkeme tercihi yapabilmesi gibi herhangi bir kamu hizmeti özelleştirmesinde öne sürülen savlar, adalet için de öne sürülebilmiştir. Girişim ve seçim özgürlüğünü “optimum” düzeyde sağlayabilen tek ortamın serbest piyasa ortam ve koşulları olduğuna mutlak bir inanç vardır.¹⁷⁴ Adalet arayan “tüketici” ya da “müşteri” serbest ve özgür iradesiyle çıkar alışverişi yapmaktadır.

Anarko-kapitalistlere göre özgür bir birey, bir dava sonucu ceza alır ancak bu cezayı kabul etmeyebilir. Bu bireyin davayı kendi tercih ettiği mahkemeye taşıma hakkı da bulunmaktadır. Hatta birden çok mahkemede suçu kanıtlanmış kişi, davayı başka mahkemelere de taşıyabilmektedir. İki mahkeme kararı arasında uyuşmazlık çıktığında ise artık dava süreci pazarlık sürecine dönüştürülür. Bu düşünceye göre, çıkarları çatışan iki kişi silahlarına sarılmak yerine mahkemeye gidiyorsa, silahlı mücadele pahalı ve riskli olduğu içindir. Bir polis şirketi, silahlı mücadele yöntemini de seçebilir. Ancak bu durum uzun vadede pahalı ve riskli olur:

“Sürekli olarak silahlı mücadelelere katılan bir polis şirketi, eylemlerinin yarattığı etkinin günden güne önemini kaybettiğini görecektir. Müşterileri kaygı duymaya başlayacak ve onlar tarafından terk edilme tehlikesiyle karşı karşıya olacaktır. Anlaşmazlıklarını barışçı yollarla çözmek birey ve polis şirketleri gibi kâr elde etme amacını güden mahkemelerin ve ticari girişimlerin lehine olacaktır.”¹⁷⁵

Bütün bu açıklamalar, özel ceza mahkemeleri ile mafya ya da kan davası uygulamaları arasında çok hassas bir sınır çizgisi olduğunu göstermektedir. Anarko-kapitalistlerin ölüm cezası ile ilgili görüşleri de son derece ilginçtir:

“Ölüm cezasına karşı olan bireyler, kendileriyle aynı görüşü paylaşan mahkemeler ve bu mahkemelerle ortaklaşa çalışan güvenlik şirketlerinden güvenlik hizmeti satın alırlar. Ölüm cezasına taraf olanlar için de tam tersi geçerlidir. ...Bütün tüketiciler tercih ettikleri yasaları, bedellerini ödemek koşuluyla elde edebilirler...Ölüm cezası üzerine zıt düşüncelere sahip iki polis şirketine başvuran iki bireyi ele alalım. Bireylerden biri öldürme ile suçlanan diğeri de söz konusu bireyi suçlayan olsun. İki şirket de var olan uyuşmazlığın bir karara bağlanabilmesi için, ölüm cezasına karşı ya da taraf olan bir mahkeme ile görüşecektir. Ölüm cezasına taraf olan şirket aynı şekilde ölüm cezasına taraf olan mahkemenin seçimini kazanarak müşterilerinin düşüncelerini kabul

¹⁷³ A.k., s. 51.

¹⁷⁴ Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri II. Cilt*, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s. 161.

¹⁷⁵ Lemieux, a.g.e., s. 52.

ettirmeyi başarabilirse, müşterilerinden 1.000.000 frank talep edeceğini hesaplar. Aynı şekilde ölüm cezasına karşı olan bir şirket ölüm cezasına taraf olmayan bir mahkemenin seçimini elde ettiği takdirde müşterilerinin başarısı karşısında verecekleri miktarı 2.000.000 frank olarak hesaplar. Taraf olmayan şirket, taraf olmayan mahkemeyi kabul ettirmek için diğerine 1.500.000 frank teklif eder. Karşı taraf da teklifi kabul ettiği takdirde iki taraf da tatmin olur...¹⁷⁶

Ölüm cezasını uygulayacak hukuku ve yargı sistemini seçme özgürlüğü/hakkı, bu cezayı tüm dünyada kaldırmayı ilerleme olarak kabul etmiş toplumlar açısından büyük bir yenilgidir. Piyasa mantığı açısından özgürlük alanı olarak seçme hakkı, yaşam hakkının ötesine geçen en temel hak düzeyine yükseltilmiş görünmektedir. Her hak ve özgürlük uzun toplumsal mücadeleler sonucu hukuklaşır. Toplumsal mücadelede kazanan tarafın hakları ve özgürlüğü öncelik kazanır -sermaye sınıfının mülkiyet hakkının, emekçi sınıfların sosyal güvenlik haklarından öne gelmesi gibi. Ücretini ödeme koşulu ile “seçme özgürlüğü/hakkı” piyasa mantığının zaferidir. Alıntılanan akıl yürütmelerin sonucunda ise, “adalet” düşüncesinden, şirketlerin ve tarafların (müşterilerin) “tatmini” düşüncesine gelinir.

Piyasa ve sermaye mantığının nerelere uzanabileceğini göstermesi açısından bu uzun alıntılara yer verilmiştir. Adalet sektöründe piyasalaşma, ekonomik yasaların egemen olduğu sektör mantığı bu kadar keskin örneklerle olmasa bile hayata geçirilmiştir. Adalet, talep edene “paket hizmet” şeklinde sunulan bir meta olarak, özel hukuk şirketlerince sunulmaya başlamıştır. Yargıç kiralama ve arabuluculuk gibi piyasa aktörlerince sunulan “paket hizmetler” türemiştir. Bu süreçte, devlet tarafından yürütülen adalet işleri “tam paket adalet hizmeti” olarak adlandırılmakta ve neden piyasa hizmetlerinin bu tam paket adalet hizmetleri karşısında yeterli başarıyı elde edemediği sorgulanmaktadır.¹⁷⁷ “Tam paket adalet hizmetleri”nin genel hukuk ilkelerini, yasaları, kuralları, tüzükleri ve anayasa hükümlerini yorumlayarak kural koymayı kapsayan hukuk yaratmaya yönelik siyasal işlevleri onun ayrıcalığı olarak gösterilmektedir.

Kamu tercihi ve kurumcu iktisat gibi iktisat kuramlarının hukuk dünyasına yansımaları olan *Law and Economics* (Hukuk ve Ekonomi) Hareketi, neo-liberal savların taşıyıcılığını yapma noktasında oldukça etkili olmuştur. 1970’lerin sonlarından beri bu akımın öncülüğünü yapan yargıç Richard Posner’in 2003 yılında yayınlanan “Hukukun Ekonomik Analizi” (*Economic Analysis of Law*) adlı eseri şimdilerde bu konuda başyapıt olarak ortaya

¹⁷⁶ A.k., s. 61.

¹⁷⁷ Posner, *a.g.m.*, s.161.

çıkıştır.¹⁷⁸ Fransız hukuk fakültelerini de büyüleyen bu hareket, ne istediğini bilen insan figürünü kullanarak hukukun ekonomik çözümlenmesine odaklanmıştır. Böylece yargı sürecindeki “adalet” ölçütü yerini efficiency (verimlilik)’e bırakmıştır.¹⁷⁹ Adalet fikri hukuktan çıkarıldığında hukuk ister istemez güçlünün hizmetine verilen saf bir araca dönüşmeye başlamıştır. Gücün kaynağı ise, küresel sermaye ve onun emrindeki küresel çaplı kuruluşlarda aranmalıdır.

Bürokratik adalet yönetiminden yönetişimci adalet yönetimi modeline geçiş sürecinde, özellikle küresel çapta işlev gören kurumların yönlendirdiği reformlar, hukuku ve yargı sistemini piyasaya entegre etme yönünde oldukça ilerlemiştir. ABD kaynaklı “Hukuk ve Ekonomi Hareketi”, yargının ve adalet yönetiminin ekonominin yöntemleri ile çözümlenerek piyasa mantığına uygun olarak yeniden inşa edilmesi yolunda kanıtlar üretmiştir. Yönetişim alanyazınının getirdiği kavramsal çerçeve ise, birçok ülkede bu kanıtların sorgulanmadan yaşama geçirilmesi için uygun zemini oluşturmuştur. Supoit’e göre, “ekonomik analizin yeni giysileri uğruna doğal hukukun cüppesini terk eden hukukçular küresel bir dünya düzeninin yasaları aştığı ve bu yasaların söz konusu düzenin aracı haline gelmeleri gerektiği düşüncesine dayanmaya devam edebilirler. Ekonomi bilimi, küreselleşme temasının orkestrasyonunda evrensel düzen söyleminin en önde gelen yerini işgal etmiş ve hukuka incecik bir insan hakları dilimini bırakmıştır.”¹⁸⁰

¹⁷⁸ Aktaran: Bünyamin Gürpınar, “Hukuk ve Ekonominin Ortak Temelleri- ‘Hukuk ve Ekonomi’ Akımı”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 20, Nisan 2008, s. 174.

¹⁷⁹ Supoit, *a.g.e.*, s.103.

¹⁸⁰ *A.k.*, s. 104.

İKİNCİ BÖLÜM

ADALET YÖNETİMİNİN MERKEZ ÖRGÜTLENMESİ

Bu bölümde Türkiye’de adalet yönetiminin merkez örgütlenmesi; kurumları, yargı örgütlenmesi ve adli bürokrasi boyutlarıyla ele alınacaktır. Kurumlar, Adalet Bakanlığı ve Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu gibi yönetsel merkezi oluşturanlar ile adalet yönetimi dünyasında yer bulan mahkeme dışındaki her türlü örgüttür. Adalet Bakanlığı merkezi idarenin içinde kamu yönetimi örgütlenmesine dahildir. Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşları ile taşra kuruluşlarından oluşur. Adliyeler içinde örgütlenen taşra kuruluşları, burada bağımsız mahkemelerle birlikte çalışır. Adliyeler mahkemelerin bağımsızlığı nedeniyle bir bütün olarak bakanlığın taşra uzantısı sayılmaz. Bakanlık örgütlenmesinin taşra uzantılarının yönetimi Cumhuriyet başsavcıları ve adalet komisyonları tarafından gerçekleştirilir. Anayasaya göre Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ise mahkemeler gibi kamu yönetimi ile “bağımsızlık” ilişkisi içindedir. Ancak Kurul’un uygulamadaki durumu incelendiğinde Adalet Bakanlığı ile bağımlılık ilişkisini kıramadığı görülür. Barolar ve Noterlerin Birlikleri kamusal nitelikleriyle kurumlar dünyası içinde içinde yer alır. Tüzelkişilikleri bulunan bu özerk yerinden yönetim örgütlerinin üzerinde Adalet Bakanlığının idari vesayet yetkisi vardır.

Merkezdeki yargı örgütlenmesi ise yargı çevresi tüm ülke yüzeyi olan bağımsız mahkemelerdir. Bu mahkemelerden Danıştay ve Yargıtay aynı zamanda kendi yargı kollarında işlev gören taşradaki ilk derece mahkemelerinin üst derece (temyiz) mahkemeleridir. Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesinin ilk derece mahkemeleri olmadığından taşrada örgütlenmeleri yoktur. Askeri alanda faaliyet gösteren yüksek mahkemelere de merkez adalet yönetimi içinde yer verilecektir.

Adli bürokrasi,¹⁸¹ kurumlar ve mahkemelerden oluşan örgütsel dünyadaki görevlileri anlatır. Bu görevliler yargıç ve savcılar ile birlikte adalet yönetimi örgütlerinde çalışan tüm kamu görevlilerini kapsamaktadır.

¹⁸¹ Alanyazınında *bürokrasi*, hem bir örgütlenme biçimini hem de örgütlerdeki yönetici personeli anlatmaktadır. Örgütlerin çalışma yöntemini de bürokrasi sözcüğü ile anlatan çalışmalar bulunmakta, bu

Kapitalist toplumsal yapıda, devletin adli alandaki varlığı, hukuk kurallarının belirlenmesi/onaylanmasından bu kuralları uygulayacak kurumların oluşturulması/yetkilendirilmesine, kuralları ve çalışma yöntemi devletçe belirlenen, personeli devlete bağlı bir bürokratik örgütlenmeye gidilmesine uzanan boyutları içerecek biçimde genişlemiştir. Böyle bir adalet yönetiminin temeli Osmanlı'da Tanzimat döneminde atılmıştır. Adalet yönetimi yapısının genel bir fotoğrafını elde etmek için öncelikle Osmanlı'da Tanzimat reformlarıyla adalet yönetiminin merkez örgütlenmesinin reformlarla nasıl inşa edildiğine ve hangi yönde değiştiğine bakılacaktır. Türkiye'de adalet yönetiminin bugününü ve değişiminin yönünü açıklamak Osmanlı mirasıyla hesaplaşmayı gerektirmektedir. Osmanlı'da kapitalizme eklenme sürecinin ürünü olan bürokratik adalet yönetimi mekanizması, büyük ölçüde Cumhuriyet Türkiye'sine aktarılmıştır. Osmanlı Adalet yönetimini inşa süreci, süregelen güncel reformları anlamaya yönelik önemli ipuçları barındırmaktadır.

I. BÜROKRATİK ADALET YÖNETİMİ İNŞASI: TANZİMAT REFORMLARI

Türk adalet yönetiminin tarihsel arka planını araştıran bir çalışma, 1838 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı öncesinde çok başka bir sistemle karşılaşmaktadır. Tanzimat reformlarıyla gelişmeye başlayan yeni kurum ve oluşumlar, önceki sistemi yüz yıllık bir süreç içerisinde parçalayarak yok etmiş gibidir. Kapitalist devletin bürokratik adalet yönetimi mekanizması, feodal Osmanlı Devleti'nin klasik dönem adalet yönetiminin neredeyse bütün unsurlarının dönüştürülmesiyle inşa edilebilmiştir. Bu süreçte adli-idari alanlar arasındaki işbölümü yeniden biçimlendirilmiş, daha doğrusu kamu yönetimi, adalet yönetiminden örgütsel açıdan ayrılmıştır. Bu nedenle adalet yönetimi tarihi kamu yönetiminden bağımsız düşünülemez. Bu ikisi aynı kökten ayrılarak bürokratizasyon sürecine girmiştir. Bürokratik adalet yönetiminin inşasında nerelere, hangi yöntemlerle, nasıl müdahale edildiğini anlayabilmek için klasik dönem Osmanlı adalet yönetimi modelini kısaca tanımak yararlı olacaktır.

Osmanlı Devleti'nin yaklaşık altı yüz yıllık ömrü genellikle iki döneme ayrılır. Bir yanda beş yüz yılı geçen klasik dönem, öte yanda yüz yıl bile sürmeyen Tanzimat dönemi. Ortaylı'nın, 19. yüzyılı "imparatorluğun en uzun yüzyılı" olarak adlandırması, bu

sonuncu grup, sözcüğü daha çok olumsuz değer yüklü eleştirel anlamıyla kullanmaktadır. Bu çalışmada, hiyerarşik silsiledeki yerine bakılmaksızın bütün adalet yönetimi çalışanları bürokrasi kapsamında değerlendirilmektedir. Devlet örgütlenmesinde çalışan her memurun yürüttüğü işlerin "yönetimsel öz" taşıması nedeniyle bürokrat adıyla adlandırılması yanlış olmayacaktır.

dönemselleştirmenin yansımasıdır. En uzun yüzyıl, aynı zamanda kapitalist bürokratik adalet yönetimi modelini inşa eden reformların adım adım uygulamaya geçirildiği yüzyıldır. Osmanlı klasik dönemi adalet yönetiminde norm/kural, kurum/örgüt, insan/personel süreç/yöntem boyutlarında büyük dönüşümler gerçekleştirilmiştir.

A. Osmanlı Klasik Dönemi Adalet Yönetimi

Türkiye Cumhuriyetinin adalet yönetiminden oldukça farklı olan Osmanlı klasik dönem adalet yönetimi, çok hukuklu toplum modeli ve devlet yönetiminde daire-i adalet felsefesi üzerine kuruludur. Adalet yönetimi kurumları, idari kurumlarla iç içe geçmiş bir görüntü sunar. Aslında adli ve askeri yapıların dışında ayrı bir kamu yönetimi örgütlenmesinin gelişmemiş olduğu söylenebilir. Akdağ, klasik dönem Osmanlı'da ayrı bir maliye örgütlenmesinden söz etmektedir. Mali işler örgütsel olarak ayrılmış ancak ilmiye sınıfından gelenler tarafından yürütülmüştür. Taşrada da benzer şekilde adli örgütlenme (kazai, şer'i), asayiş ve düzeni sağlamakla görevli örgütlenme (örfi) ve vergi toplamakla görevli örgütlenme söz konusudur.¹⁸²

İslâm devletlerinde şer'i (adli) örgütlenmede kadı merkezi konumda yer alır. Devlet başkanı, Peygamberin vekili sıfatıyla ya da imam olarak kendisini halkına adalet dağıtmakla görevli saymaktadır. Kadılar buldukları kazalarda hükümdarın temsilcisi olarak adeta siyasi bir egemenlik sembolü olmaktadır. Kazalar, etrafındaki köyleri ekonomik, kültürel veya coğrafi özellikleri dolayısıyla kendine bağlamış, yani belirli köylerin doğal merkezi olmuş kasaba merkezleri ve şehirlerdir. Buralarda çarşı-pazar, medreseler, imarethaneler, tekkeler, han, hamam, cami- türbe yer alabilir. Mahkemeler böyle merkezlerde kurulur ve Sultan kazalara adli-idari işleri yürütmek amacıyla birer kadı atar.¹⁸³

Bu model Batı'nın feodal adalet yönetimine göre oldukça merkezidir. Batı'da mutlak monarşilerin yükselme çağında, Osmanlı yönetimi de kendi iç dinamikleriyle merkezileşmiştir. Dolayısıyla ile Tanzimat reformları, merkezileştirmeden çok Batılılaştırma, yani kapitalizme eklemleme mücadelesi yürütmüştür. Yerleşik sınıfların yerel yargı yetkileri yerine merkezden gönderilen kadılara alışık bir toplumda, adalet yönetiminde reform girişimlerine şiddetli tepkilerin gösterilmemesi, reformların modernleşme ve

¹⁸² Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi Cilt 1 (1243-1453)*, Barış Kitabevi, Ankara 1959, s. 319.

¹⁸³ A.k., s.320.

ilerleme olarak selamlanması bu açıdan anlaşılabilir. Elbette yerel bey ve din adamlarının yargılama yetkisi bulunmaktadır ancak bunlar kadılar karşısında ikincil konumda görünür.¹⁸⁴

Adalet yönetimi personeli ilmiye sınıfından gelmiştir. Merkezden gönderilen kadılar, Tanzimat sonrası eğitim süreçlerine müdahale yoluyla Batı modeline uyumlaştırılmış, reform sürecine çekilmiştir. İlmiye sınıfının muhafazakâr üst sınıfları dahi reformlara bir şekilde dahil edilecektir. Yerleşik çıkarları olumsuz etkilediği durumlarda, aşiret ve cemaat sistemlerinde yerel şeyhlerin yetkilerinin kırılmasında olduğu gibi, reform süreci sancılı geçmiş, bazı bölgelerde aşiret/kabile normlarına dayanan töre geleneği günümüze kadar ulaşabilmiştir.¹⁸⁵

Osmanlı'da müslüman olmayan toplumlar, burjuvazinin bu toplumlarda filizlenmesi nedeniyle kapitalist adalet yönetimine ilk önce eklenmiştir. Ulus devlet ölçeğinde, yurttaşlık temelinde eşitlik ilişkilerine dayalı, laik bir adalet yönetimi modeli ise, Cumhuriyet dönemine kadar inşa edilememiştir.

1. Çok Hukuklu Toplum Modeli

Toplumun bütün üyelerine uygulanacak eşit hak ve yükümlülükler getirecek kurallar yerine, aynı konuda çeşitli sınıf, zümre ve bölgelere göre ayrı kural ve uygulamalar, ulus devlet öncesi dönemin toplumlarının özelliğidir. Bu çok hukukluluk -sonradan burjuva hukukunun, toplum sözleşmesi ve doğal hukuk kuramı ile savaş açacağı- despotizmin temeli olarak gösterilen modeldir.¹⁸⁶ “Sivil” iktidarın, ilahi değil insani bir kurum olduğunu öne süren Batı düşüncesi, Grotius, Puffendorf ve takipçilerinin geliştirdiği toplum sözleşmesi kuramlarının ardından¹⁸⁷ yurttaşların eşitliğini temel alan hukuk birliğine ulaşacaktır. Kapitalist düzenin gereksinimine uyan hukuk birliği, çok hukuklu düzenin karşıtıdır. Akıldan kaynaklanan ve evrensel olduğu tasarlanan böyle bir hukuk 1803 tarihli Fransız Medeni yasasında (*Code Civil*) tüm unsurlarıyla ortaya çıkmıştır.

¹⁸⁴ Noémi Lévy, “Giriş” , *Osmanlı'da Asayiş, Suç ve Ceza 18. -20. Yüzyıllar*, Der. Noémi Lévy ve Alexandre Toumarkine, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul Tarihsiz, s. 6.

¹⁸⁵ Bu töre geleneğinden kan davaları için Osmanlı'dan günümüze uzanan mücadeleyi de anlatan bir çalışma için bkz. Artun Ünsal, *Anadolu'da Kan Davası*, Çev. Niyazi Öktem ve Emre Öktem, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayını, İstanbul 2003.

¹⁸⁶ Marc Abélès, *Devletin Antropolojisi*, Çev. Nazlı Ökten, Kesit Yayıncılık, İstanbul 1998, s. 36.

¹⁸⁷ Grotius, *Savaş ve Barış Hakkında Dair* (1625), Puffendorf ise *Doğanın ve İnsanların Hukuku* (1672) eserleri ile o döneme kadar egemen olan ilahi kökenli iktidar anlayışını sarsarak, toplum sözleşmesine dayanan doğal hukuk kuramının yolunu açmışlardı. Abélès, *a.g.e.*, s.18.

Hukuk birliğinin kurucu metni olan *Code Civil*, Osmanlı'yı ancak Tanzimat sonrasında etkisi altına almaya başlar.

Osmanlı çok hukuklu bir toplum modeli içinde değerlendirilir. Genel bir sınıflandırmaya göre Osmanlı'da üç tür hukuk uygulanmaktadır: Yalnız müslümanlara uygulanan "Şeriat",¹⁸⁸ müslüman olmayanların kendi hukukları ve bütün uyruklara uygulanan Örfî hukuk.¹⁸⁹ Osmanlı'da çeşitli topluluk ve cemaatlerin, kaynağını dini kurallar ve geleneklerden alan hukukları bir arada bulunuyordu. Toplumsal yaşamın her boyutu dinsel ve cemaatlere özgü kurallara göre düzenlendiğinden, hukuk da topluluk/cemaat temelli mantığa göre işlemekteydi. Osmanlı genişledikçe dinsel çeşitlilik artmış, hukuk düzenleri de çoğulculuşmuştu. Tanzimat, sınırları belirli toprak parçası üzerinde eşitlik ilkesine göre uygulanan Batı modeli hukuk düzenini de bu hukuki çoğulculuğa ekleyecekti. Tanzimat'a kadar yurttaşlık temelinde eşitlik ilkesine dayanan bir hukuki anlayış Osmanlı'ya oldukça yabancıdır.¹⁹⁰

Uygulanan üç hukuk türü kendi içlerinde de çeşitlilik göstermektedir. Şeriat mezheplere¹⁹¹ ve tarikatlara göre kollara ayrılmıştır. müslüman olmayanların hukuku da dinlere göre farklılaşmaktadır. Örfî hukuk da coğrafyaya, dinsel farklılıklara ya da kişilere göre uygulanan kurallar barındırarak toplumsal farklılıkların yeniden üretilmesine katkı sağlamıştır.

Şeriat: İslâm'ın kutsal kaynaklarından çıkarılarak oluşturulmaktadır. Söz konusu kutsal kaynaklar, Allah'ın kelâmı olan Kur'an ve Peygamber Muhammed'in sözleri ve fiilleriyle

¹⁸⁸ Zubaida, Şeriat'ın 'İslam hukuku' olarak tercüme edilmesini doğru bulmamakta onun modern anlamıyla hukuktan çok daha fazlası olduğunu söylemektedir. Gerçekten içeriğinin önemli bir kısmı dini ritüel ve ibadetler ile bedensel fonksiyonlar ve temizlik hükümlerinden oluşan şeriat'ın, dini, hukuki, ahlaki ve iktisadi kurumları aynı anda dile getirmesi, diğer alanlardan ayrışıp kendi ilke ve kurumları doğrultusunda işleyen bir hukuka göre oldukça farklı bir niteliğe sahiptir. Sami Zubaida, *İslam Dünyasında Hukuk ve İktidar*, Çev. Burcu Koçoğlu Birinci ve Hasan Hacak, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2008. s. 20

¹⁸⁹ Bugün anladığımız gibi örf ve âdet Osmanlılarda daha ziyade örf-i ma'ruf veya sadece âdet sözcüğü ile gösterilmiştir. Örf terimi bazen örf-i sultânî şeklinde, hükümdarın, siyasi-icrai otoritesi demektir, daha özel olarak sultanın toplumun hayrı için Şeri'atın dışında sırf kendi iradesine dayanarak çıkardığı yasaları gösterir. Halil İnalcık, "Türk Tarihinde Türe ve Yasa Geleneği" *Doğu Batı*, Y.4, S.13, s.168.

¹⁹⁰ Coşkun Üçok, "Tanzimat'tan Önce Osmanlı Devleti'nde Hukuk" *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C. II ve III, İletişim Yayınları, İstanbul 1985, s. 574-579.

¹⁹¹ İslam'ın ilk yüzyıllarında Sünnî İslâm (ehl-i sünnet) içerisinde meşru kabul edilmiş dört hukuk ekolü veya doktrini, (mezhep, çoğulu mezâhib) oluştu ve her biri eşit ölçüde Sünnî mezhepler olarak kabul edildi ki bunlar kurucuları kabul edilenlerin isimleriyle anılan Hanefî, Hanbelî, Şafîî ve Malîkî mezhepleridir. Her biri bazı ülke ve bölgelerde egemen duruma gelmiştir. Şia, Sünnî mezheplerle pek çok benzerlik ve paralellik gösteren kendi hukuk yapısını geliştirmiştir. Zubaida, *a.g.e.*, s.8

(sünnet)¹⁹² ilgili güvenilir kişilerin anlatıları (rivayet) ile doğrulanan hadislerdir. Pratikte ise bu hukuk ve onun uygulamaları, İslam tarihi boyunca ulema denilen ilim adamları ve ilâhiyatçılar tarafından geliştirilmiştir. Oluşturdukları külliyat, bu hukukun kurallarını ve metodolojisini tanımlayan fıkıh¹⁹³ yani hukuk ilimidir.¹⁹⁴ Şer'i hukuk tıpkı kilise hukukunda olduğu gibi yazılı yazısız bazı uygulamalara dayanmaktadır. İctihad kapısı İslam toplumunda zamanla kapanmış olsa da fukahanın¹⁹⁵ oy ve fetvası bir kaynak olarak kalmıştır. Fukaha şerhler, tefsirler, analogiler (kıyas) ve örfî uygulamalardan geniş çaplı ödüncelere dayanan yorumlardan yararlanmış; Babil, Yahudi ve Arap gibi Ortadoğu hukuk geleneklerine başvurmuş ve bunların yanı sıra Roma hukukundan uyarlamalar yapmıştır.¹⁹⁶

Şeriat dini ibadetler kadar, ticaret ve mülkiyetle ilgili uygulamalar ve aile hukuku konularıyla ilgilenecek ağırlıklı bir şekilde toplumun özel hukuk alanındaki işlerini düzenlemek için ortaya çıkmıştır. Şeriatın kamu hukuku ile ilgili kısmı ise savaş hukuku ve ganimetlerin bölüşülmesi örneklerinde olduğu gibi büyük ölçüde kuramsal kalmıştır. Hukuki metodoloji ve akıl yürütme süreci olan Usul-i fıkıh, bir çok hukukçunun uzmanlaştığı alanlardan biri olmuştur. Hukukçuların fiili ilkeler ve uygulamaları, kaynak dini metinlerle karşılaştırarak destek aradığı hermeneutik (yorumsamacı) yöntem, usul-i fıkıhla gelişmiştir.¹⁹⁷

Müslüman olmayanların hukuku: Osmanlı pek çok ulusu ve dini egemenliği altında bulunduran kozmopolit bir imparatorluktur. Yeni fethedilen bölgelerde, önceden var olan yasa ve düzenlemeler, şer'i ve örf'i hukuk yanında varlığını korumaya devam etmiştir. Fatih, İstanbul'u fethettiğinde Osmanlı nüfusunun büyük bir bölümü ortodoks hıristiyandır. İstanbul'un fethinden sonra her ne kadar İmparatorluk Anadolu'da genişledi ise de, bir yandan Asya'da ele geçirilen yerlerin bir bölümünde yalnız Ortodoksların bulunması (Trabzon Pontus Rum İmparatorluğu gibi), öteki yerlerde de müslümanların yanında gene hıristiyanların oturmaları, öte yandan Bosna içlerine girilmesi, Mora'nın çoğunlukla egemenlik altına alınması ve Eflâk'ın İmparatorluğa bağlanması ile ortodoks nüfus daha da artmıştı.

¹⁹² Sünnet, Peygamberin sahabesi (onu görenler) tarafından ayrı ayrı rivayetler (hadis) şeklinde korunmuş, sözlü olarak aktarılmıştır. *A.k.*, s.19

¹⁹³ Fıkıh, kelime anlamı olarak 'anlamak' dindar insanların ilahi iradeyi anlama ve formüle etme çabasıdır. *A.k.*, s.19.

¹⁹⁴ *A.k.*, s.3.

¹⁹⁵ Fukaha; fıkıh uygulayıcısı demek olan fakih kelimesinin çoğuludur. *A.k.*,s.19.

¹⁹⁶ *A.k.*, s. 20.

¹⁹⁷ *A.k.*, s. 36.

Ortodoks Kilisesi'nde, Katolik Kilisesi'nin aksine, devlete bağlı olması nedeniyle dinsel gereksinimler kilise hiyerarşisi içinde giderilirdi. Bizans İmparatorluğu içinde yaşayan bütün ortodoks uluslar egemenlik bakımından İstanbul'da İmparatora, dinsel bakımdan da İstanbul Patriğine bağlı idiler. Bizans İmparatorluğu zayıflayıp parçalanmaya başlayınca İmparatorluktan ayrılan uluslar kiliselerini de ayırmışlardı. İstanbul'u ve Balkanların büyük kısmını fetheden II. Mehmet, böylece bütün Balkanlar'da yaşayan ulusları yeniden İstanbul Patriğine bağlamış oluyordu. Ortodoks kilisesine tüm İmparatorlukta yaşayan Ortodokslar üzerinde adeta egemenlik hakkına yaklaşan imtiyazlar tanıyan bir ferman verildi. Böylece İstanbul Patriği, Bizans İmparatorluğu zamanında sahibi olmadığı yetkilerle, bu arada özellikle Ortodoksların hukuksal sorunlarını çözme yetkisi ile donatılmış oldu. Evlenme, boşanma, miras gibi hukuksal sorunları ve anlaşmazlıkları yalnız ve yalnız kilise tarafından çözülmekteydi. Fatih, Ermeni-Gregoryen Patriğine de Ermeni toplumu üzerinde aynı yetkileri tanıdı. Sonra Musevilere ve Katolıklara da bu haklar tanındı.¹⁹⁸

Osmanlı İmparatorluğu, müslüman olmayan uyruklarının hukuk işleriyle hiç ilgilenmemiştir. Bir ortodoks, kilise kayıtlarına göre doğmuş, evlenmiş, boşanmış, ölmüş ve mirası kilisenin kendi hukukuna uygun olarak bölüştürülmüş; aralarındaki anlaşmazlıklar gene kilise tarafından, kendi kurallarına göre çözülmüştür. Kilise mahkemesi dindaşını hapse mahkûm ettiğinde ise, kendine özgü hapisanesi olmadığından, hükmün infazı için hükümlüyü Osmanlı makamlarına yollamıştır. Tanzimat'tan sonra bile, giderek II. Meşrutiyet döneminde, Osmanlı mahkemesinde bir Hıristiyan'ın yemin etmesi gerektiğinde, bu kişi mensup olduğu kilise otoritelerine gönderilmekte ve buradan kendi dinine uygun olarak yemin ettiğine ilişkin bir belge almaktadır.¹⁹⁹

Örfi Hukuk: Hükümdarın sırf kendi iradesiyle koyduğu yasalar, İlhanlılardan sonra gerek Osmanlılarda gerekse Doğu Anadolu ve İran'da kurulan Türk devletlerinde Yasa ve Yasakname adı altında toplanmıştır.²⁰⁰ Osmanlı yönetiminde şer'i hukuk dışında bırakılan alan sultani kanunnamelerle düzenleniyordu. Bunların ilke olarak şer'i hukukun değinmediği alanları düzenlemesi gerekiyorsa da, örfi hukuk şer'i alana da el atmıştır. Sultani kanunnameler, çoğunlukla bütün ülkeyi veya sınıfları kapsamamaktaydı. Çeşitli

¹⁹⁸ Üçok, *a.g.m.*, s. 576.

¹⁹⁹ *A.k.*, s. 579.

²⁰⁰ Halil İnalcık, "Türk Tarihinde Türe ve Yasa Geleneği", s.169.

gruplara (ilmiye, seyfiye, reaya) ya da bölgelere özgü yasalar vardı.²⁰¹ Osmanlı hukukunda yerel gelenekler de ağırlığı ve önemi olan hukuk kaynaklarıdır. O kadar ki, Osmanlı kadısı gittiği ülkede şeriat dışında yerel gelenek ve adetlere dikkat edip uygulamış, modern bir yönetim sistemindeki yargıçlar gibi eldeki standart bir yasayı uygulamak yetenek ve gücüne sahip olamamıştır. Gerek özel hukuk alanına, gerekse kamuya ait sorun ve davalarda bu yola da geniş ölçüde gidilmiştir.²⁰²

2. Daire-i Adalet Felsefesi

Osmanlı klasik döneminde devlet yönetimine egemen olan adalet düşüncesi, Eski Hint-İran geleneğinden beri doğu toplumlarında geçerli olan “Daire-i Adalet” anlayışına dayanır. Adaletin toplumsal-ekonomik ve hukuksal boyutlarının ayrıştırılmadığı kapitalizm öncesi dönemin bu felsefesi, devlet yönetiminde, hükümdarın gözetmesi beklenen bütünsel bir yönetim felsefesidir. İnalçık bu felsefeyi şu biçimde açıklar:

“Eski Hint-İran nasihatname ve siyasetnamelerinde devlet, hükümdarın kuvvet ve kudretinden, otoritesinden başka bir şey değildir. Siyaset ise hükümdarın bu otoritesini koruma ve kuvvetlendirme ve bunun araçları olan askeri ve parayı halkın hoşnutsuzluğuna sebep olmadan sağlama yoludur. Halkın huzursuzluğu ve hoşnutsuzluğu otoriteyi tehlikeye düşüren, fakirliğe yol açan bir durumdur. Hükümdar bundan olabildiği kadar kaçınmalıdır. Bu da, ancak adil olmakla mümkündür.”²⁰³

Sanskrit dilinde hükümdarlara özgü bir nasihatnâme olan Pañçatantra’da – bu eser Pehlevi dilinden, Arapçaya İbn Mukaffa tarafından Kalilagh ve Demnagh (Kelfile ve Dimne) adıyla taşınmıştır- hayvan masalları içinde idare ve siyasete dair kurallar ve ahlak dersleri bulunuyordu. Bu eserde de “adalet, halkın üzerinden zulmü gidermek, kuvvetlinin zayıfı ezmesine meydan vermemek, tebaanın canını ve malını güvence altında bulundurmak şeklinde anlaşılır. Özetle, egemenlik, adalete sıkı sıkıya bağlı bir kavram olarak ortaya çıkar.”²⁰⁴

Daire-i Adalet, Orta Asya’da 1071’de Türk Karahanlı hükümdarı için yazılmış bir siyaset kitabı olan Kutadgu Bilig’de yeniden ortaya çıkar. Eserin yazarı Yusuf Hâs Hâcib, hükümdar ve yasa kavramlarını şu formülde özetlemiştir:

"Ülkeyi elde tutmak için çok asker ve ordu lazımdır, askeri beslemek için de çok mal ve servete ihtiyaç vardır, bu malı elde etmek için halkın zengin olması gerekir. Halkın zengin olması için de

²⁰¹ Ortaylı, *a.g.m.*, s. 5.

²⁰² *A.k.*, s. 6.

²⁰³ Halil İnalçık, *Osmanlı’da Devlet, Hukuk, Adâlet*, Eren Yayıncılık, İstanbul 2000, s. 14.

²⁰⁴ *A.k.*, s.14.

doğru kanunlar konmalıdır. Bunlardan biri ihmal edilirse dördü de kalır. Dördü birden ihmal edilirse beylik çözülmeye yüz tutar".²⁰⁵

Kutadgu Bilig'de daire-i adalet çeşitli yerlerde tekrar tekrar ortaya çıkar:

"Hazinesini aç servet dağıt. Adamlarını sevindir, onlar senin arzunu yerine getirirler... adamların çok ve kalabalık olsun, asker çok olunca gaza yapar hazineni doldurursun". "Beyler cömert olursa adları dünyaya yayılır... etrafına üşüşerek asker toplanır ve ordu olur, asker ve ordu ile insan dileğine kavuşur. Cömert ol, bağışla, yedir, içir..."²⁰⁶

Çoğunlukla eski İnan devlet geleneklerini yansıtan Nizâm'ül-Mülk'ün Siyâsetname'sinde hükümdarın görevleri; asileri cezalandırıp itaat altına sokmak, her hizmet sahibini kendi yeterliliğine göre yerine ve mertebesine getirmek, adalet ile reyanın huzurunu sağlamak, kanallar, köprüler yaparak yeni köyler ve şehirler kurarak memleketi kalkındırmaktır. Hükümdarın başta gelen vazifesi, haftanın belli günlerinde bizzat reyanın şikâyetlerini dinleyip doğrudan doğruya adaleti yerine getirmektir. Kamu düzeni herkese derecesine göre muamele etmek, "herkesi kendi menziletine koymak", sınıflar düzenini muhafaza etmekle ilgilidir.²⁰⁷

Sâsânilerde ve daha sonra İslâm devletlerinde büyük divan uygulaması ve hükümdarların halkın şikâyetlerini dinleyerek hüküm vermesi adaletli yönetimin bir gereğidir. Mezâlim Dîvânı, Dâru'l-'adl veya Dîvân-i Âlî adıyla anılan bu divanlara herkes gelir şikâyetlerini sunabilirdi. Nizâm'ül-Mülk, Siyâsetnâme'de bu âdetin gerçek amacını açıklar. Padişahlar haftada iki gün mutlaka doğrudan doğruya halkın şikâyetlerini (mezâlim) dinlerler ve hakkı yerine getirirler. Böylece, memleketin her yerinde zalimler şikâyet korkusuyla kötülük yapmaktan çekinirler. Şikâyetler, genellikle Padişah adına yönetenlerin yolsuzluklarına karşıdır. Hatta doğrudan doğruya Padişahın bir emri, bir yasa veya düzenlemeye karşı da şikâyette bulunulabilir. Hükümdarın hükmü süratle verilmeli, son ve kesin olmalıdır. Şikâyet dinleme, hükümdarın her şeyin üstünde olan mutlak otoritesini göstermeye araç olur. Böylece yüksek divan, hükümdarın adalet ve egemenliğinin en yüksek derecede ortaya çıktığı yerdir ve Doğu devletinin niteliğini en belirli şekilde ortaya koyan bir kurumdur. Bütün İslam devletlerinde bu kuruma büyük önem verilmiştir.²⁰⁸

²⁰⁵ İnalçık, "Türk Tarihinde Türe ve Yasa Geleneği", s.157.

²⁰⁶ A.k., s.161.

²⁰⁷ A.k., s.158, Nizâmü'l-Mülk, *Siyâset-Nâme*, Haz. Mehmet Altay Köymen, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1999.

²⁰⁸ İnalçık, "Türk Tarihinde Türe ve Yasa Geleneği", s.158.

Osmanlı'da otorite sahibinin halka adaleti, güçlünün zayıfa zulmünü ve yolsuzluklarını önleme anlamında anlaşılan bir adalet, hükümdarın en önemli görevi sayılır. Bütün İslam devletlerinde olduğu gibi Osmanlılarda da adalet, devletin temel direklerinden biri olarak kabul edilirdi. “Adalet mülkün temelidir” yani adalet olmadan devletin payidar olamayacağı, hiç eskimeyen bir özdeyiş olarak yüzyıllarca dillerden düşmemiştir.²⁰⁹

3. Adli Örgütlenme ve İlmîye

Klasik dönem Osmanlı'da adli alanın devlet tekelinde olmadığı görülür. Avrupa'da kapitalist devletle birlikte adli alanın kural, kurum ve yöntemleri devlet tekelinde düzenlenmeye başlaması eğilimi, Osmanlı'da Batı kapitalizmine eklemlenme sürecinde, 19. yüzyıl boyuca ortaya çıkmıştır. Kapitalizm öncesi toplumsal yapılarda dini kurumlar, meslek örgütlenmeleri, feodal toplumsal üst sınıflar da adli alanda hükümdarın yetkilileri ile bir arada bulunabilmiştir. Osmanlı'da da bir yanda devletin çeşitli kademelerinde görev yapanlar, bir yanda da ağa, şeyh, dini temsilciler, hatırlı kişiler, meslek örgütleri yöneticileri adli alanda yer almıştır.

Osmanlı'da merkezde adalet yönetiminin en tepesinde Padişah ve Divan-ı Hümayun bulunmaktadır. Padişah'ın adli yetkileri, “adaletli yönetim” felsefesinden ayrı düşünülemez. Divan-ı Hümayun ise devletin bütün siyasi, yönetsel, ekonomik işlerinin görüşülüp kararlaştırıldığı karar alma ve uygulama makamıdır.

Padişahın bazı devlet sorunlarının, belirli devlet büyüklerinin katılımı ile oluşan kurulda görüşülmesini istemesi ile oluşmuş Divan-ı Hümayun, Padişah divanı olarak da adlandırılan bir kuruldur. Divan-ı Hümayun'a padişahın vekili vezir-i azam başkanlık eder ancak asıl başkan padişaktır. Devletin en yüksek yönetim ve karar organı olan Divan-ı Hümayun; örfî hukuk kuralları koyabilir, devletin iç ve dış her türlü sorunuyla ilgilenip kararlar verebilir ve bu kararların uygulanmasını sağlayabilirdi.²¹⁰ Osmanlı uygulamasında Divan-ı Hümayun'un şer'î hukuk alanında yargı yetkisi olması dolayısıyla önceki Türk-İslam devletlerindeki divanlardan farklıdır. Divan-ı Hümayunda şer'î yargıyı, "ehl-i şer"

²⁰⁹ Yaşar Şahin Anıl, *Osmanlı'da Kadılık*, İletişim Yayınları, İstanbul 1993, s. 13.

²¹⁰ İbrahim Durhan, *Yapısı ve İşleyişi İtibariyle Osmanlı Yargı Örgütü ve Tanzimat Dönemindeki Gelişmeler*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1999, s.77.

denilen sınıfın şefi konumundaki kazaskerler temsil etmektedir. Örfi yargıyı ise vezir-i azam ve "ehl-i örf" denilen sınıfın başında bulunan diğer yöneticiler temsil etmektedir.²¹¹

Yargı örgütünün başında bulunan ve dolayısı ile ülkenin en yüksek yargıçları sayılan kazaskerler, divanın doğal üyeleri olarak şer'i davalara bakmakla görevliyidiler. Kazaskerler ayrıca, günümüzün Adalet Bakanı ve Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulunun görevlerine benzer görevler üstlenmeleri nedeniyle adalet yönetimi örgütünün başı kabul edilmektedir. Kadıların atanmaları, denetlenmeleri, görevden alınmaları, yetki ve görevlerinin belirlenmesi, kaza (yargı çevreleri) kurma, kazaların birleştirilmesi, ayrılması ve sınırlarının değiştirilmesi kazaskerlerin görev alanındadır.²¹²

Zamanla şeyhülislamın güçlenmesi ile kazaskerlik güç kaybedecektir. 16. Yüzyılın son çeyreğinde ilmiye sınıfının başına şeyhülislam getirilir. Yüksek rütbeli kadıların atanması, yükselmeleri, görev sürelerinin düzenlenmesi, kazaların arpalık olarak verilmesi gibi konularda şeyhülislamın görev alacaktır. Kadı, naib ve müderrislerin cezalandırılmaları, cezalarının yumuşatılması ya da affi da şeyhülislamın yetki alanında olmuştur.²¹³ İlmiye sınıfının üst yöneticiliğini üstlenen şeyhülislamın da kazaskerler gibi devlet görevlisi olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bunlar yetkileri görev süreleriyle sınırlı, azledilebilen, düzenli geliri olan devlet görevi biçiminde düzenlenmiştir.

Şeyhülislam'ın kazaskerin sahip olduğu gibi doğrudan yargı yetkisi bulunmamaktadır. Yetkileri fetva verme ve adalet yönetimi ile sınırlıdır. Fetva ile kaza'nın birleşmemesi bir ilke olarak II. Mahmut dönemine kadar varlığını korumuştur. En yüksek yargıçlar kazaskerlerdir.

²¹¹ Şeriat alanı içinde iş görenlerin oluşturduğu sınıfa "ehl-i şer" denilmektedir. Bu kavramın ilk bakışta "ulema" kavramı ile aynı anlama geldiği düşünülebilir. "Ulema", ehl-i şer'i de içine alır ancak kamu görevlisi olsun olmasın eğitim, din, yargı işleriyle uğraşanları kapsar. Ehl-i şer ve ehl-i örf kamu görevlisidir, devletle hizmet ilişkisi bulunur. Devletle bir hizmet ilişkisi bulunmadan fıkıh ile uğraşan birisi ehl-i şer üyesi değildir. *A.k.*, s. 77 dipnot.

²¹² Mustafa Şentop, *Osmanlı Yargı Sistemi ve Kazaskerlik*, Klasik Yayın, İstanbul 2005. Şentop, Kazaskerlik kurumunun Osmanlı'daki evrimini ayrıntılı biçimde irdelemiştir. Ayrıca kazaskerlerin görevleri, sosyal kökenleri, yetişme biçimlerini incelemiştir. Şentop'un saptamasına göre; Osmanlı'da kazaskerlik kurumunun önceki İslam devletlerinden farklıdır. Önceki devletlerde kazaskerlik kurumu, askerlerin yargılama işleriyle görevli özel bir yargı kurumudur. Sivil yargının başında Kâdilkudatlık denilen ayrı bir kurum vardır. Osmanlı'da kazaskerlik bu iki kurumu kapsamıştır. Kazasker "kadiasker" kelimesinin bozulmuş şeklidir. Terimin içeriğindeki "asker" sözcüğü bütün devlet görevlilerini anlattığından günümüzdeki anlamından oldukça farklı biçimde kullanılmaktadır. Şentop, *a.g.e.*, s. 3-11.

²¹³ Esra Yakut, *Şeyhülislamlık, Yenileşme Döneminde Devlet ve Din*, Kitap Yayınevi, İstanbul 2005, s. 37.

Divan-ı Hümayun'un önüne gelen yargısal sorun şer'i ise, böyle bir davanın dinlenmesi ve çözümü Rumeli kazaskerine havale edilmekteydi. Anadolu kazaskeri ise uzman hukukçu olarak Rumeli kazaskerinin yanında yer almıştır. Dava kurul üyelerinin önünde görülür ve karar kurul kararı olarak çıkardı. Örfi konularda padişahın sınırsız yetkisi dolayısı ile Divan-ı Hümayun'un yargı yetkisi çok geniş olmuştur. Böyle davalarda divanın tüm üyeleri davaya ve karara aktif olarak katılmaktadır.

Divan-ı Hümayun ilk yargı yeri olarak uyuşmazlıkları ele alabildiği gibi, bir çeşit üst mahkeme gibi de değerlendirilebilir. Kadıların baktığı davalara yeniden bakma yetkisi bulunmaktadır. Yargı kararının açık bir haksızlığa yol açması, kadının rüşvet alması, hükmün yanlış bir kurala dayanması, yeni delillerin ortaya çıkması gibi durumlarda bir taraf davanın yeniden görülmesini isteyebilmektedir. İlgili tarafın yakınması üzerine Divan hükmü yeniden inceler ve hukuka aykırılık görürse aynı ya da başka mahkemeye yeniden incelemek üzere davayı gönderebilmektedir. Gerekli gördüğü durumlarda gerekçesini de bildirmektedir. Divan, davayı yerel mahkemeye göndermeyip kendisi de karara bağlayabilmektedir.²¹⁴

Divanın ayrıca yargı örgütünü denetleme yetkisi bulunmaktadır. Yakınılan bir kadı hakkında soruşturma yapıp, hakkında tedbir alınabilir. Divanın görevlendirdiği "mehayıf müfettişleri" aracılığı ile de denetleme yapılabilmektedir. Özel yargıç konumundaki bu müfettişler, gittikleri yerlerdeki kadı ve naipler bulunmasına karşın, doğrudan davalara bakabilmektedir.

Divan-ı Hümayun dışında ve alt divan niteliğinde başka divanlar da bulunmaktadır. Vezir-i azamın sarayında ve onun başkanlık ettiği "ikinci divanı", "cuma divanı" ve "çarşamba divanı" bunlardandır.

İkinci Divanı: Divan-ı Hümayun toplantılarından sonra kurulmakta, orada görüşülemeyen ya da görüşülmesi gereksiz görülen işlerle doğrudan vezir-i azamın çalışma alanına giren işlere bakardı. XVII. yüzyılın sonlarına doğru bu divanın yetkileri Divan-ı Hümayunun aleyhine genişledi. Bu divanlarda örfi davalara bakılmaktaydı.

Cuma Divanı: Vezir-i azamın başkanlığında Cuma günleri toplanan kazaskerlerin de hazır bulunduğu divandır. Bu divanda sadece dava bakılır, kazasker ve kadıların

²¹⁴ A.k., s.79.

kararlarından hoşnut olmayan tarafların başvuruları bu divana gelirdi. Bu nedenle Cuma divanına "huzur murafası" veya "huzur muhakemesi" de denilmekteydi. Bu divanda şer'i ve örfi her davaya bakılabiliyordu. Şer'i davalarda kazasker, örfi davalarda vezir-i azam karar vermektedir.

Çarşamba Divanı: Her Çarşamba sabahı toplanan bu divana İstanbul kadısı ile "Bilad-ı Selase" denilen Galata, Eyüp ve Üsküdar kadıları katılmaktaydı.

Merkezi düzeyde yargı yetkisi bulunan diğer bir divan kazaskerlerin Salı ve Çarşamba günleri dışında her gün kendi konaklarında topladıkları kazasker divanıdır. Padişahın berat alarak devlet hizmetine atanan tüm kamu görevlileri demek olan "askeri sınıf"ın davalarına bakmakla görevli kazaskerler, zamanla tüm yargı örgütünün yöneticisi konumuna sahip olmuştur.

15. yüzyılın sonlarında sayıları ikiye çıkarılan kazaskerler yönetsel ve yargısal görevleri yerine getirmektedir. Kazaskerler Divan-ı Hümayun ve Cuma divanının doğal üyesi olarak buralardaki şer'i davalara bakmaktadır. Bu divanlarda yetkiler askeri sınıf ile sınırlı değildir. Kazaskerler askeri sınıfın (kamu görevlilerinin) davalarına kazasker divanında bakmaktaydılar. Her bir kazaskerin divanında "naip" denilen bir yardımcı bulunmakta ve bazı davalara bunlar bakmaktaydı. Ayrıca vefat eden kamu görevlilerinin miras bölüştürme işlemlerini ve veraset davalarını gören "kazasker kassamları" adı verilen görevliler de kazasker divanında yer almaktaydı.²¹⁵

Devletin merkezi dışında eyaletlerde bulunan ve beylerbeyi ya da mir-i miran denilen yöneticilerin divanlarında da yargılama yapılmaktaydı. Eyalet üst düzey yönetici ve eyalet merkezi kadısı bu divanlarda hazır bulunmaktaydı. Divan örfi konularda yargı yetkisini kullanırken, şer'i davalar kadiya bırakılmaktaydı.

Osmanlı'da yargılama kadı ve kazasker başta olmak üzere ilmiye sınıfının üyesi görevlilerce yerine getirilmekte, çavuşbaşı ve şubaşı gibi ilmiye sınıfı dışından görevlilerin de adli işlerde yardımcı olarak görev aldığı görülmektedir.

Osmanlı'da toplum başlıca iki sınıfa ayrılmıştır: Askeriler ve reaya. Birincisi, hükümdarın otoritesini temsil eden ve her kademedeki yönetici ve askerler ile ilmiye

²¹⁵ A.k., s. 86.

(ulema) mensuplarını kapsayan devlet görevlileridir. İkincisi ise, bunların dışında kalıp, tarım ve sanayi alanında üretim yapan veya ticaretle uğraşan köylülerle kentlileri kapsamaktadır. Osmanlı toplumu temel olarak yöneten ve yönetilenler olarak ikiye bölünmekte; yönetenler kendi içinde ümera (sivil-asker memurlar) ve ulema (adli-dini-akademik görevliler), yönetilenler ise köylü ve kentli reaya olmak üzere farklı kategorilere ayrılmaktadır. Yönetenler ile yönetilenleri birbirinden ayıran en önemli özellik, birinciler vergi vermez fiili üretimde bulunmazlar iken, ikincilerin vergi yükümlüsü üreticiler olmalarıdır.²¹⁶

Saltanat beratı ile padişahın kendisine yetki tanıdığı yönetici sınıf üyeleri, ümera (ehli örf) ve ulema olmak üzere başlıca iki gruba ayrılmaktadır. Büyük bölümü kul aslından olan ümera üyelerinin toplumsal mevkileri devletten aldıkları güce dayanmaktadır. Padişahın otoritesini temsil eden ümera, en küçüğünden en büyük rütbelisine kadar, görevlerine belli sürelerle atanmış, doğrudan doğruya padişaha bağlı kullardır.²¹⁷

Yönetici sınıfı oluşturan ikinci toplumsal grup, ilmiye sınıfı (ulema) olarak adlandırılan görevlileri kapsamaktadır. Devlet, örfün yanı sıra şeriat kurallarına göre de yönetildiğinden bu zümre mensuplarının, şeriatı (dini) temsil etmeleri nedeniyle ümera sınıfından daha itibarlı oldukları söylenmektedir. “Adalet dağıtmak, yönetmek, eğitmek, aydınlatmakla yükümlü olan” ulema mensupları, bu özellikleri nedeniyle toplumsal piramidin en üstünde yer almaktadır. Kadı, müftü, müderris, naip, mülazim, imam ve hatipler bu gruptan gelmektedir. Servet ve zenginlik bakımından ümera ve ulema arasında pek bir fark yoktur. Ümera büyük ölçüde devşirmelerden oluşurken, ulema eğitim gördükleri medreselerin bulunduğu kentlerdeki müslüman nüfus arasından, genelde İstanbul ile Batı ve Orta Anadolu’daki Türkler arasından gelmedir.

Kuramsal olarak “yöneten sınıf” içinde yer almayan, ancak bir kasabanın, kentin ya da bölgenin etkili ve nüfuzlu kişileri olarak yerel yönetimde söz sahibi olan ileri gelenler ise *eşraf ve ayan* olarak adlandırılmaktadır. Zengin tüccarlardan, esnafın yaşlı ve güngörmüşlerinden, ulema, imam, hatib gibi tanınmış din adamları ile ünlü tarikat, tekke ve zaviye şeyhlerinden oluşan bu grup, devlet ve reaya arasında, hem halkın temsilcisi, hem de devlet emirlerinin reaya ulaşmasında ve uygulanmasında resmi görevlilerin

²¹⁶ Nuray Keskin, *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi; Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007, s.43.

²¹⁷ A.k., s.44.

yardımcısı olarak görev yapmaktadır. Ayan ve eşraf, şehri ilgilendiren her konuda söz sahibidir. En yükseğinden en küçüğüne kadar bütün görevlileri şikâyet edebilmekte, gereğinde görevden alınmalarını padişahıdan talep edebilmektedir.

İlmiye sınıfının üyeleri arasından yükselen kazaskerler, Divan-ı Hümayun'un üyesi olarak devletin işleyişinde önemli görevler üstlendikleri gibi adalet ve eğitim örgütünün başında yer almışlardır.²¹⁸ Kazaskerlik Osmanlı Devleti'nde adalet yönetiminin merkezdeki en temel kurumlarından.

Osmanlı klasik dönem adalet yönetimi, Avrupa'da feodal adalet yönetimi ile karşılaştırıldığında -kronolojik açıdan örtüşmeyen dönemler olduklarını göz önünde tutarak- bazı çıkarımlar yapmak olanaklıdır. Bu noktada Bloch'un 9. ve 13. yüzyıllar arasında Avrupa'da adalet düzeni için yaptığı değerlendirmelere dikkat çekmek yerinde olur. Avrupai yapıların kendine özgü bir başlangıç noktası olduğu ve sonraki yüzyıllarda ortaya çıkan adalet yönetimi modelinin bu yapıların gelişme dinamiklerini izlediğini görmek açısından böyle bir karşılaştırma yerinde olabilir.

Bloch feodal dönemde Avrupa'da adli yetkileri "parçalanmış", "arap saçı gibi karışmış", "çok düşük düzeyde etkili" olarak nitelendirmektedir. Bu sistem resmi olarak yetkilendirilmiş bir mahkeme yerine, sorunların tarafların kendi aralarında çözmeye eğilimli olduğu bir sisteme yol açmıştır.

"Bir sürü mahkeme yan yana, en ağırına varıncaya kadar her türlü davada kendilerini yetkili görmekteydiler. Muhakkak ki kuramsal düzeyde bazı kurallar, aralarındaki yetki paylaşımını düzenlemekteydi... Bize ulaşan senyörlük kayıtları, rakip mahkemelerin yetki talepleriyle doludur. Davalarını hangi mahkemelere götürecekleri konusunda umutsuzluğa kapılan davacı ve davalılar, çoğu zaman kendi istekleriyle ya bir hakeme başvuruyorlar, ya da aralarındaki sorunu *tathya bağlamayı* yeğliyorlardı. Zaten biraz sonra bunlara uymamayı peşinen kafalarına koymuş olduklarından, bu cins uyuşmaların hiçbir değeri yoktu. Hakkından ve gücünden emin olmayan mahkemeler ise, davayı görmeye başlamadan önce, iki taraftan da karara uyacaklarına dair söz alıyordu. Lehte bir karar elde edilse bile, bunun uygulanabilmesi ancak, inatçı rakiple mahkeme dışında da anlaşmaya bağlı oluyordu."²¹⁹ [abç]

Feodal dönemin bu adalet düzeni, Bloch'a "düzensizlik" olarak görünmüştür.²²⁰ Kapitalist düzen ortaya çıkmaya başladıkça, mahkemelerin yetersizliği sorun olmuştur. Tüccar gruplar önce kendi aralarında geliştirdikleri hakemlik uygulamaları ile ardından

²¹⁸ Şentop, *a.g.e.*, s. 3.

²¹⁹ Bloch, *a.g.e.*, s. 549-550.

²²⁰ Güncel adalet yönetimi reformları ise feodal dönemin "tatlıya bağlama" uygulamasını yeniden yüceltmeye yönelmiş, mahkeme dışındaki çözümleri destekleme yolunu seçmiştir. Bu konu son bölümde ele alınacaktır.

kendilerine özgü adalet mekanizmaları yaratarak sorunu aşma yolunu seçecektir. Kapitalizme özgü yeni mahkemeleşme biçimleri hem Avrupa’da, hem Osmanlı’da ticaret sınıfının öncülüğünde gelişmiştir.

Feodal dönem adalet düzeni, aynı zamanda bir yönetim düzenidir. Tıpkı Osmanlı’da olduğu gibi adli-idari yapılar iç içe geçmiş durumda bulunmaktadır. Ancak Osmanlı Klasik Dönemi, merkezden devlet eliyle yönetilen bir adli-idari sisteme ulaşmayı başarmıştır. Avrupa’da uzmanlaşmış, merkezi mahkemeler kilise çevresinde, piskoposluk ve başrahiplikler üzerinden kurulmuştur.

“Bağımlılık ilişkilerinin giderek arttığı bu toplumda her şef –Tanrı bilir ne kadar da çoktular-yargıç olmayı arzuluyordu. Çünkü, sadece yargılama hakkı, bağımlıları etkin bir şekilde ödevlerini yapmaya zorlayabiliyordu. Diğer yandan, onları yabancı mahkemelerin egemenliğine bırakmayarak, onları korumanın, ama asıl önemlisi onlara egemen olmanın çok daha etkin bir aracı ele geçirilmiş olunuyordu. Ayrıca bu hak esas olarak çok verimliydi de. Bunun böyle olması, sadece ceza ve adalet giderlerinin tahsil edilmesi veya müsadere gelirleri sağlamasına olanak vermesi değil, efendinin gelir sağlamasına olanak veren mekanizmayı, yani örfü zorunluluk haline getirmeyi mümkün kılıyordu. Eğer bazen *justicia* (adalet) kelimesinin anlamı, tüm senyörlük yetkilerini kapsayacak kadar genişlediyse, bu bir rastlantı değildi. Gerçeği söylemek gerekirse olayların bu yönde gelişmesinde, birçok açıdan her türlü bir arada yaşamın ihtiyaçlarının bir ifadesi vardı. Günümüzde bile her işveren işyerinde, her birlik komutanı birliğinde, kendi tarzında bir yargıç değil midir? Fakat bu anlamdaki yetkilerin kesin sınırları belirlenmiş bir alanı vardır.”²²¹

Görüldüğü gibi hem daire-i adalet felsefesi etrafında örülen Osmanlı adaleti, hem feodal dönem Avrupa adaleti toplumsal, ekonomik, hukuki boyutları içeren geniş kapsamlı adalet anlayışına dayanmaktadır. Toplumsal düzenin temel ilkesi günümüzden çok geniş bir anlamı barındıran “adalet” olmuştur.

Feodal dönemin parçalı egemenlik alanlarında adalet dağıtmak için oluşturulan kurumların, aynı zamanda artı ürüne el koyma mekanizması olarak işlediğini belirtmek gerekmektedir. “Yargılamadan doğan bir kazanç” ve topraklı aristokrasiye bu kazancın aktarılması mahkeme giderleri ve cezaları biçiminde olduğu gibi, köylülerin tahıllarının Lordun değirmeninde öğütmeye mecbur eden düzenlemelerin uygulanmasını sağlayan hükümlerle de olabilmekteydi.²²² Avrupa’da adalet yönetiminde merkezileşme, bürokratikleşme ve devlet tekeli feodal Lordun egemenlik yetkilerini ellerinden alma amacıyla ilk başvuru araçlarıdır.

²²¹ A.k., s.550.

²²² Colin Mooers, *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*, 2. Baskı, Çev. Bahadır Sina Şener, Dost Kitabevi, Ankara 2000, s. 18.

B. Adliye İdare Ayrışması: 1839, 1879, 1909 Reformları

Osmanlı'da bürokratik adalet yönetiminin inşa dönemi, üç reform dönemine ayrılarak incelenmektedir. Tanzimat'ın ilanı ile ilk anayasanın ilanı arasındaki dönem, 1879 ile Birinci Meşrutiyet arası dönem ve Meşrutiyet'ten cumhuriyete uzanan dönem. Adalet yönetimi, Osmanlı'nın Anayasacılık hareketi ile ortaya çıkan gelişmelere paralel bir hareket göstermektedir. Aynı durum Cumhuriyet Türkiye'sinde de devam edecektir. Tarihsel akışı, belirli anlarda somutlaştıran anayasalar, devlet örgütlenmesindeki değişimin karşılaştırmasında çok önemli araçtır. Anayasalar, daha ötelere giden uzunca bir evrim sürecinin fotoğraflarını sunmaktadır. II. Mahmut ve onun öncesinden başlayan hareketin, 1839 Gülhane Hattı Hümayununda somutlaşması gibi, 1876 ve 1908 Anayasaları da kendinden önceki dönemlerin gelişmelerinden soyutlanmamalıdır.

Örneğin, Osmanlı'da bakanlıkların ortaya çıkışı, bakanlıkların faaliyet alanlarına göre, Ticaret ve Maliye Bakanlıklarının şer'i mahkemelere ait olan adli işlevlerin bir kısmını kendinde toplaması ve ardından, adli işlevlerin gittikçe uzmanlaşan Batı modeli mahkemelere bırakılması, adli ve idari olanın tarihsel hareketini gösterme açısından bulunmaz bir örnektir. Günümüzde benzer bir oluşum, üst kurullaşma süreci içinde ortaya çıkmıştır. Kurul tipi yapılar, yasama, yürütme ve yargı yetkilerine benzer bazı yetkileri kendinde toplayarak, adli ve idari alanlar arasında yeni bir işbölümüne yol açmakta, var olan şablona uymayan biçimler ortaya çıkmaktadır. Ancak bu yeni biçimler henüz Anayasal düzleme taşınmamıştır.

Osmanlı'nın adalet yönetiminde dönüşüme yol açan ilk işaretler Avrupa ile girişilen ticari ilişkilerle verilmiştir. 1800-1801 yıllarında Osmanlı'da Ticaret mahkemelerinin öncüsü sayılan komisyonlar ortaya çıkmıştır. Yabancı ve Osmanlı tüccarlar arasında meydana gelen (muhtelit=karma) ticaret davalarına bakmak üzere istisnai bir komisyon oluşturulmuştur. Gümrük Emininin başkanlığında yabancı ve Osmanlı tüccarlardan oluşan bu komisyonlar, ticari örf ve adetleri bilmek bakımından, ticaret davalarını görmeye şer'i kadı ile Divan-ı Hümayun'dan daha yetkili sayılmış, ticaret davalarında daha çok Avrupa'da geçerli usul ve kurallar söz konusu olduğu için buralara yabancı tüccarlar kabul edilmiştir. Böylece Osmanlı tarihinde ilk defa şer'iyye mahkemelerinin görev alanı daraltılmıştır.²²³ Böyle bir yeniliğin, doğrudan yargı organı yaratarak değil, tahkim

²²³ Ekrem Buğra Ekinci, *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*, Arı Sanat Yayınları, İstanbul 2004, s.99.

düzenlemesi ile gelmiş olması güncel reformlarla taşıdığı benzerlikler açısından özellikle dikkat çekicidir.

Tahkim, kapitülasyon anlaşmaları ile ortaya çıkan bir gelişmenin ürünü olmuştur. 18. yüzyılda kapitülasyonların genişletilerek uluslararası anlaşma niteliği kazanmasıyla yabancı devletlerden olan ve orada oturan kişilerin, Osmanlı'da doğan hukuki uyuşmazlıklarını kendi devlet temsilciliklerinde (elçilik ve konsoloshaneler) çözümlenebilmesine olanak sağlanmıştır. Taraflardan birinin Osmanlı olduğu durumlarda karma (muhtelit) nitelikli davaya kadı bakar ve duruşmada tercüman bulunurdu. Konusu dört bin akçeden yukarı davalar ise aynı usulle Divan-ı Hümayun'da görülmekteydi. Taraflar farklı ülkelerden ise, davaya hangi mahkemenin bakacağı konusunda 1740 tarihli Fransa ve 1743 tarihli Rusya kapitülasyon anlaşmalarına göre, bu devletlerin vatandaşlarının diğer Hıristiyan devletlerin vatandaşları ile olan uyuşmazlıklarının tarafların rıza ve talepleri ile bu iki devletin merkezde bulunan elçilik ve konsolosluk mahkemelerince çözümleneceği ve buna vali, hâkim, kadı, zabıt, gümrük emini gibi Osmanlı memurlarının müdahale edemeyeceği düzenlenmişti.²²⁴ Çeşitli ülkelere mensup yabancıların her birinin aralarındaki hukuki ve ticari uyuşmazlıkları kendi konsolosluklarına götürmesi ve burada uzlaşma yoluyla çözüm bulunamazsa konunun elçiliklere gitmesi şeklinde uygulanan ve taraflar rıza ve taleplerine dayanan konsolosluk davaları yargıdan çok tahkime benzemektedir.

Tanzimat sonrası ilk adli reformlar karma (muhtelit) ticaret mahkemelerinin oluşturulmasıdır. Karma mahkemeler kısmen değişen ticaret ilişkilerinin Osmanlı toplumuna yansımaları, kısmen Avrupalı diplomatların baskıları sonucunda kurulmuştur.²²⁵ Adli reformlar ticaret hukuku alanında başlamıştır. Osmanlı hükümeti ile İngiltere arasında 1838 tarihli İngiliz Ticaret Anlaşması, Avrupalı tüccarlar ile ticari ilişkileri geliştirmiştir. 1838 başlarında ticaret, ziraat ve sanayinin geliştirilmesini sağlamak amacıyla Meclis-i Umûr-ı Nâfia (bayındırlık) oluşturulmuş, ertesi yıl da Ticaret Nezareti kurulmuştur. Bu nezaret, beratlı hayriyye²²⁶ ve Avrupalı tüccarların birbirleri veya yabancı devlet tüccarları arasında doğan her türlü uyuşmazlığın çözüm yeri olarak kabul edilmiştir. Ticaret

²²⁴ A.k., s.97-98.

²²⁵ Şerif Mardin, "Mecelle'nin Kaynakları Üzerine Açıklayıcı Notlar" *Türk Modernleşmesi Makaleler* 4, 15. Baskı, Çev. Yusuf Bayraktutan, Der. Mümtaz'er Törküne ve Tuncay Önder, İletişim Yayını, İstanbul 2005, s. 122.

²²⁶ Avrupa ile ticaret, özel lisanslı olanlarla sınırlandırılmıştır. Önceleri sadece Avrupalılara verilen lisans, sonra müslüman olmayan Osmanlılara ve sonunda müslümanlara verildi. Müslüman tüccarlar Hayriye tüccarı olarak adlandırıldı ve bu üç grupta ticari davalarda şer'i mahkemelerin dışında tutuldu. İkinci, a.g.e., s. 100.

Nezaretinde bu gibi davalara bakıp çözümlmek üzere bağımsız bir meclis toplanmasına karar verilmiştir. Bu meclislerde duruşma bu tüccarların şebhender, muhtar ve vekilleri ile tercümanın da hazır bulunmasıyla görülecektir.²²⁷ Ticaret Nezareti tacirler için verilen cezalarının infazını yerine getirmekle görevlendirilmiştir.

1848 yılındaki yapısıyla ticaret meclisinin başkanı Ticaret Nazırı olacak, onun bulunmadığı zamanlarda ticaret muavini vekâlet edecektir. Mecliste on Osmanlı tüccarı ve İstanbul'da oturan yabancı tüccarlardan elçiliklerce seçilecek on üye bulunacaktır. Bu mahkemelerin kararlarına Latince sentensa (karar) denilmiştir.²²⁸

Maliye Nezaretinde 1840 yılında kurulan Meclis-i Muhasebe, bankerlerin (kuyruklu sarraflar) devlet ihaleleri ve iltizamla ilgili uyuşmazlıklarını çözümlmek için oluşturulmuştur. Altı üye bir müftüden oluşan bu meclis 1860'a kadar işlevini sürdürmüştür.

Ticaret davalarına benzer şekilde karma ceza davaları da merkezde reformlarla oluşan yeni kurumlar içinden kendisine gelişme yolu bulmuştur. 1846'da İstanbul'da kurulan bir başkan, müftü ve üyelere oluşan Zabtiye Meclisi ve 1854'de Zabtiye Müşirliğine bağlı olarak kurulan meclis-i tahkik yabancı unsurlu ceza davalarında görev almıştır. Zabtiye örgütlenmesi günümüz Emniyet Genel Müdürlüğünün ilk kökleridir. 1854'de iki meclisli bir yapıya sahip olmuştur. Bunlardan Divan-ı Zabtiye kabahat, cünha, üç ay hapis ya da on mecdiye altını değerindeki davaları yargılamıştır. Divan-ı Zabtiye bir başkan ile birisi ulemadan olmak üzere beş Müslüman, Rum, Ermeni, Katolik ve Yahudi dört üye ile birlikte dokuz üyeli bir yapıdır.²²⁹

Meclislerden ikincisi Meclis-i Tahkik, bir önceki divanın bakmadığı davalarda yetkili ve ayrıca cinayet davalarında sorgu ve yargı yeridir. Meclis-i Tahkikat yargılaması sırasında yabancı tarafın sefir ya da konsolosu ya da bunların görevlendireceği tercüman hazır bulunacak, yargılama uluslararası anlaşmalara göre yapılacaktır. On sorgu yargıcı

²²⁷ Güncel reformlarla gelen üst kurulların yargılama yetkileri ve yargısal yöntemlerle şikâyetleri ve uyuşmazlıkları çözüme bağlamaları, Tanzimat döneminin Bakanlık politikası aracılığı ile yargısal yetkileri uzmanlaştırmasına oldukça benzemektedir. Örneğin rekabet, tıpkı o dönemin ticareti gibi ayrı normlara sahip yeni bir yargısal kategori olarak ortaya çıkmakta, rekabet hukuku uzmanlaşmış yeni yargısal biçimlere yol açmaktadır. Bu oluşumlar "yargı benzeri" (quasi-judicial) adıyla yeni idari işlem grubu ortaya çıkarmaktadır. Bkz. Ali Cem Budak, "Rekabet Hukukunda Deliller ve İspat" *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I*, Erciyes Üniversitesi ve Rekabet Kurumu Yayını, Kayseri 2003, s. 45-61.

²²⁸ İkinci, *a.g.e.*, s. 103, 101.

²²⁹ *A.k.*, s. 124.

(mustantik), on sorgu (istintak) katibi ve on sorgu stajyeri (mülazım) bulunan Meclis-i tahkik'in başkanlığını Zabtiye Müşirliği Müsteşarı yürütmekte, biri ulemadan beş Müslüman, üçü Rum, Ermeni ve Yahudi toplam sekiz üye görev yapacaktır.²³⁰

Karma mahkemeler taşra'da da örgütlenmiş, nizamiye mahkemelerinin öncüsü olan yerel meclislerde meclis-i tahkik adında bölümler oluşturulmuş ve 1864 yılına kadar görev yapmıştır. Ticaret meclisleri de 1847 sonrası taşraya yayılmıştır. İzmir, Beyrut, Edirne, Selanik, Kahire ve İskenderiye'de valilerin başkanlığında ticaret meclisleri oluşturulmuştur. 1860'da ticaret mahkemeleri adını alan bu mahkemeler, merkezde oluşturulan bir istinaf mahkemesiyle birlikte Ticaret Nezaretine bağlanmıştır.

Tanzimat'ın merkezde oluşturduğu bu mahkemelerin en önemli özelliği, yabancı unsurlu davalara yönelik olmasıdır. Merkezde II. Mahmut tarafından kurulan bakanlıkların, Avrupa ile ticari, mali ve hukuksal ilişkileri düzenlemek amacıyla önemli işlevler yüklediği görülmektedir. Adalet yönetimi ile kamu yönetimi ayrışmadan önce, yabancı unsurlu davalar bakanlıklar bünyesinde görülmekteydi. Günümüzde üst kurullar, bakanlıkların ilk yıllarına benzer şekilde güçler ayrılığı ilkesine aykırı olarak adli-idari yetkiler kullanmakta ve yerli yabancı ayrımını gözetmeyen şirketler dünyasında ortaya çıkmaktadır. Bu benzerlik şaşırtıcı olsa da, adli ve idari alanlar arasında yeni bir işbölümünün benzer süreçleri izleyerek ortaya çıkma olasılığını güçlendirmektedir.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile kurulan Nizamiye Mahkemeleri taşrada ve 1868'de Yargıtay ve Danıştay merkezde adalet yönetimi ve kamu yönetiminin örgütsel açıdan ayrışmasını simgeler. 1875 Adalet Fermanını, ardından gelen 1876 tarihli Kanun-i Esasi bu ayrımı kesinleştirir. Adalet Bakanlığı oluşturularak, adalet yönetiminde dönülmez bir yola girilmiştir. Anayasa'nın kısa sürede yürürlükten kalkması, adalet yönetimi reformlarının hızını kesmemiş, 1879 yılında Adliye Nazırı Said Paşa reformları yürütmüştür. Dönemin reformlarının en etkili ismi ise Ahmet Cevdet Paşadır. Devlet yapısı içinde adalet yönetiminin örgütsel konumu az çok belirmiş, bundan sonra yeni örgütlenmenin işlemlerini sağlayacak reformlara sıra gelmiştir. Avrupa tarzı yasalastırma ve yargılama usulü, mahkeme örgütlenmesi ve hukuk eğitimi yeni dönemin öne çıkan konuları olmuştur.

Mahkeme dilekçelerinin mülki amirler yerine mahkemelere verilmesi; Adliye Nezareti'nin vazife ve teşkilat nizamnamelerinin düzenlenmesi; mahkemelerde savcılık

²³⁰ A.k., 140.

(müdde-i umumi) teşkilatının kurulması; merkezde ve vilayetlerde Adliye müfettişlikleri'nin kurulması; mahkemelerde icra memuriyetleri teşkilâtının meydana getirilmesi; Mukavelât Muharrirliklerinin (noter) kurulması, mübaşirler, mahkeme harçları ve hapisanelere dair yeni yönetmeliklerin çıkarılması; temyiz mahkemesi mazbatalarının Sadaret makamına sunulması usulünün kaldırılması; ceza mahkemelerinin merkezde Zaptiye Nezareti'ne ve taşrada mülki âmirlerimize mazbata göndermesi uygulamasına son verilmesi; askeri ve mülki âmirlerin mahkemelere müdahalelerinin yasaklanması; Hariciye Nezareti'ne bağlı bulunan Mezhepler İdaresi'nin Adliye Nezareti'nin denetimine bırakılması; Osmanlı uyruğu ile yabancılar arasında doğan uyuşmazlıklarla ilgilenen Hariciye Kitabedinin kaldırılarak görevlerinin mahkemelere verilmesi diğer önemli reform konularındandır.²³¹

Adalet yönetiminde İttihat ve Terakki döneminin en ünlü siması ise 1909'da Adliye Müşavirliğine getirilen Polonya asıllı Kont Ostorog'dur. Kont, Batı Avrupa ile Osmanlı adalet yönetimini karşılaştıran araştırmalar yaparak, adalet yönetimini Avrupa'ya benzetme doğrultusunda reform projeleri hazırlamıştır. Ondan asıl beklenen ise kapitülasyonların kaldırılması yolunda Avrupa Devletlerini etkilemesidir.²³² Ostorog'un müşavirliği döneminde hazırladığı reform projeleri hukuk mahkemeleri reformu, sulh hukuk kurumu, yargılama yöntemleri, yargı örgütlenmesi, adli yardım kurumu, ticaret yasası, yasaların yayınlanması, Adalet Bakanlığının örgütlenmesi, kapitülasyonlar gibi çok geniş bir alana yayılmıştır.²³³ II. Meşrutiyet Dönemi reformlarının en önemli sorunu adli alanda bağımsızlık olarak saptanabilir.

II. Meşrutiyet Dönemi ile Weberci rasyonel bürokrasi adalet yönetimine -belki de bürokrasiyi bir yönetim ve örgüt biçimi olarak ele alan bürokrasinin en önemli kuramcısı Weber'in düşüncelerinden önce-²³⁴ gelmiştir. Ostorog'un reform projelerinde rasyonelleştirme vurgusu belirgindir. Adalet yönetiminde tensikat (kadro düzenlemeleri) en uzak vilayetlere kadar genişletilmiş, kadro dışına çıkan memurlar emekli edilmiştir.

²³¹ Erkan Tural, "II. Meşrutiyet Dönemi'nde Adliye ve Mezahip Nezareti'nde Bürokratik Reform" *AÜHFD*, C. 57, S.2, Y. 2008, s. 226.

²³² Mehmet Emin Elmacı, "Osmanlı Adli Reformunda Bir Öncü: Kont Leon Ostorog" *1908 2008 Jön Türk Devriminin 100. Yılı Uluslararası Kongre Yayınlanmamış Bildiri*, AÜ SBF, Ankara 2008.

²³³ Comte Léon Ostorog, *Pour La Réforme de la Justice Ottomane*, Paris 1912.

²³⁴ Weber'in yazılarını topladığı eseri ölümünden sonra 1922 yılında kitaplaştırılmıştır.

Adliye bürokratları, tensikat işlemleri sırasında imparatorluk genelini kapsayan bir kadro envanteri de çıkarmış ve mevcut boşlukları doldurmaya çalışmıştır.²³⁵

Maliye Nezareti'nin mali kaynakların birleştirilmesi projesi ile dönüşüm yaşayan örgüt yapısı için de yeni bir yazışma sistemi geliştirmiştir. Buna göre kurum ile yapılacak yazışmalar nazır üzerinden değil doğrudan müdüriyet adı verilerek yapılacaktır. Yeni sistem ile önceki dönemin zaman kayıpları ve ilgili bulamama sorunları ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bununla beraber taşra şubelerine gönderilen genelgelerle, kurum içi yazışmalarda “silsile-i meratip”e (kademe zinciri) özel bir vurgu yapılmış, doğrudan merkez teşkilatı ile yazışılmamasına dikkat çekilmiştir.²³⁶ Bütçe arttırma, yurt dışına öğrenci ve araştırmacı gönderme, personelin izin ve özlük haklarını düzene bağlama II. Meşrutiyet döneminin rasyonel bürokrasi yaratma yolunda diğer reformları olmuştur.

Adalet Yönetimi ile kamu yönetimi ayrışması, bağımsızlığının sağlanarak ulus devletin gerektirdiği koşullara kavuşmasının ardından bir sonraki aşama, adli alandaki çok başlılığın ortadan kaldırılmasıdır. Bu da Cumhuriyet Dönemi reformlarının ana teması olacaktır. Devlet tekelinde bürokratikleşmiş bir adalet yönetimi inşası, Cumhuriyet reformları ile sonuçlarına ulaşmıştır.

1. Kodifikasyon ve Resepsiyon: Avrupa'dan Hukuk Transferi

“Kanunlaştırma” teriminin çoğu Batı dillerindeki karşılığı “codification” olup bu kelime Latince “codex” teriminden gelmektedir. Codex ise, “büyük kanun”, “kanunlar mecmuası [toplanıp biriktirilmiş, kolleksiyon]”, “mecelle” anlamına gelir.²³⁷ Birçok kuralı birleştirerek büyük bir yasa yapma anlamında kanunlaştırma hareketinin çok eski dönemlerden örnekleri de vardır. Örneğin MÖ 5. yüzyılın ortalarında Roma'da yapılan XII Levha yasaları ve yine Milattan 2300 yıl önce Babil'de yapılmış olan ünlü Hamurabi yasası bu türdendir. Bizans İmparatoru Justinien'in MS 6. yüzyılda oluşturduğu Corpus Juris Civilis bunlardan bir değeridir.

Şer'i hukukun gelişmesinde İslâm hukuku âlimlerinin büyük bir etkisi olmuştur. Bu âlimlerin oyları, içtihatları İslâm hukukunun en geniş bir kaynağını oluşturur; fakat mezheplere ayrılan ve ciltler dolduran bu içtihatların bir yasa ve code biçiminde

²³⁵ Erkan Tural, *a.g.m.*, s.229.

²³⁶ *A.k.*, s. 237.

²³⁷ Hıfzı Veldet, “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat” *Tanzimat I*, Maarif Vekaleti, İstanbul 1940, s.139.

toplanması konusunda çok fazla girişim olmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda, özellikle 15. ve 16. yüzyıllarda Ebussuud Efendi, Ali Efendi gibi döneminin hukukçuları belirli sorunlar konusunda verdikleri oylar ve fetvalarla bir kısım konuları toplamış ve uygulayıcılara yol göstermişlerdir. “Ebussuud Efendi Fetvaları”, “Ali Efendi Fetvaları” olarak anılan bu eserler bütün İslâm ülkelerinde büyük bir değer kazanmışsa da bu hareketler bir codification biçimini almamış ve İslâm hukukuna dayanan bir code ortaya çıkmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda İslâm hukukuna dayanan bir “code”, ancak 19. yüzyılda düzenlenmiştir. “Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye” ya da kısaca Mecelle adını taşıyan bu code, İslâm hukukunun “codifiée” edilmesi için önemli bir adım olmuştur.²³⁸

Ahmet Cevdet Paşa başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan Mecelle, 1869-1876 yılları arasında bölüm bölüm yürürlüğe konulmuş, 1926 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Mecelle, Fransız Code Civil'in etkisi ile hazırlanmıştır. Mısır gibi ülkelerde doğrudan Fransız Code Civil'in çevirileri uygulamaya geçmişken, Osmanlı'nın İslam hukukunu toparlaması, dönemin ulema ve Batı tarzı bürokratları arasındaki siyasi mücadelenin ulema lehine sonuçlanmış olmasıyla ilgilidir. Ahmet Cevdet Paşa'nın bu konuda önemli çabasından söz edilmektedir.²³⁹ Mecelle, içerik açısından İslami öğelerde direnmiş olsa da, biçimsel açıdan Batı hukukuna benzemektedir. Yasa maddeleştirme ve mantık silsilesi açısından Fıkıh kitaplarından farklı bir sistem söz konusuydu. Olaya, içtihadı dayalı hukuktan code sistemine geçilmektedir.

Mecelle'nin hazırlandığı yıla kadar aslında pek çok yasa, Fransa başta olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinden çevrilerek alınmıştı (iktibas). Yabancı bir ülkenin hukukunu tamamen veya kısmen benimseyerek yapılan kanunlaştırmaya resepsiyon adı verilmektedir. Latince “almak, kabul etmek, geri istemek” anlamına gelen “receptio” sözcüğünden türetilen bu kavram, hukukçularca benimsenmiştir.²⁴⁰ Kamu politikaları alanyazınında son zamanlarda kullanılmaya başlayan “politika transferi” tam da resepsiyon sözcüğü ile eşdeğerdir. Richard Rose politika transferinde 5 yöntem olduğunu söylemiştir. Kopyalama: Diğer bir ülkede uygulanmakta olan bir programı, az veya çok değiştirerek veya hiç değiştirmeden uygulamaya koymaktır. Uyarlama: Diğer bir ülkede uygulanmakta olan bir programın,

²³⁸ Sıddık Sami Onar, “İslâm Hukuku ve Mecelle” *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C.III, İletişim Yayınları, İstanbul 1985 s.580.

²³⁹ Osman Öztürk, “Osmanlılarda Tanzimat Sonrası Yapılan Hukukî Çalışmalar ve Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye” *Yeni Türkiye Dergisi*, S.31, Y.2000, s. 736.

²⁴⁰ Resepsiyon kavramı ve dünyada ve Türkiye'de uygulaması ile ilgili kapsamlı bir çalışma için bkz: Bozkurt, *a.g.e.*, s. 5.

ithal edilecek ülkede farklı şartlarda kopyalanması için bazı düzenlemelerin yapılmasıdır. Harmanlama: İki farklı ülke programlarının değişik unsurlarını birleştirerek yeni bir politika oluşturmaktır. Sentez: Değişik yerlerdeki programların unsurlarının bir araya getirilerek birleştirilmesi ve yeni bir program olarak sunulmasıdır. Esinlenme: Başka bir yerdeki programları entelektüel bir teşvik amacıyla kullanmak suretiyle yeni bir program oluşturmaktır.²⁴¹ Tanzimat sonrası ve Cumhuriyet dönemi hukuk resepsiyonları bu beş transfer biçiminin zengin örneklerini sunmuştur.

Dünyanın her yanında hukuk sistemleri birbirlerinden etkilenmişlerdir ve etkilenmektedirler. Bu etkilenme çeşitli biçimlerde ortaya çıkmaktadır: Bazen göç hareketleriyle bir hukuk düzeninin öğeleri ve kurumları göç edilen ülkeye götürülerek o ülkenin hukuk düzenine kaynaştırılır. Bazen, bağımlılık ilişkileri içerisinde, egemen devletin hukuk düzeninin öğeleri bağımlı ülkeye zorla aktarılır ya da benimsetilir. Bazen de bir bağımsız devlet, başka bir bağımsız devletin hukuk düzeninin öğelerini, kavram ve kurumlarını kendi isteği ile alarak hukuk düzenine aşılır.²⁴²

Tanzimat döneminde, hukuk alanındaki yenileşme hareketi içerisinde birbirine karşıt iki eğilim ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri, geleneksel Osmanlı hukuku ile Batı hukukunun, -eski hukuk öge ve kurumları tümüyle ortadan kaldırmaksızın- uzlaştırılması ve böylece evrim yaratılması yönündeydi. Bu eğilim iki alanda başarıya ulaşmıştır: Medeni hukuk ve toprak hukuku. Böylece bu iki alan, geleneksel Osmanlı hukuku kaynağından beslenen iki yasayla düzenlenmiştir: 1858 tarihli “Kanunname-i Arazi” ve 1870 ile 1877 tarihleri arasında kısım kısım yürürlüğe konan “Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye”. Osmanlı ülkesinde toprağın sınıflandırılmasına ilişkin eskiden beri var olan önemli şeriat hükümlerinden bazılarını kaldıran, bazılarını da kısmen değiştirerek yeniden düzenleyen Arazi Kanunnamesi, içeriği bakımından tümüyle yerli, fakat biçimi, sistematığı bakımından Batı tipi bir kanunlaştırma tekniğinin ürünüdür.

Geleneksel Osmanlı hukukunun Batı hukukuyla uzlaştırılması yolundaki eğilimin karşıtı olan eğilim, Fransız yasalarının toptan alınmasının doğru ve yerinde olacağı biçiminde bir radikal görüşe dayanıyordu. Bu görüşün yöneldiği amaç, eski Osmanlı hukuk

²⁴¹ Aktaran: Naim Kapucu ve Muhammet Kösecik, “Ülkelerarasında Yönetimsel Reform Transferi: ‘Yeni Kamu Yönetimi Örneği’, *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim ve Ekonomi*, Der. M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya 2003, s. 205.

²⁴² Ülkü Azrak, “Tanzimat’tan Sonra Resepsiyon” *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, C.III, İletişim Yayınları, İstanbul 1985 s.602.

geleneğini tümüyle ortadan kaldırmak ve Osmanlı uyruklarına yepyeni bir toplum ve hukuk düzeni kazandırmaktı. Bu görüş, sözü edilen amacına ulaşmış olmasa bile, Fransa'dan altı tane yasanın alınıp bazı maddeleri değiştirildikten sonra kabul edilerek aşağıdaki adlar altında yürürlüğe konması sonucunu yaratmıştır.²⁴³

- a. 1850 tarihli Kanunnâme-i Ticaret-i Berriye,
- b. 1858 tarihli Ceza Kanunnâme-i Hümayûnu,
- c. 1862 tarihli Usul-ü Muhakeme-i Ticaret Nizamnamesi,
- d. 1864 tarihli Kanunnâme-i Ticaret-i Bahriye,
- e. 1880 tarihli Usul-ü Muhakemat-ı Cezaiye Kanunu,
- f. 1881 tarihli Muhakemat-ı Hukukiye Kanunu.

Batı hukukunun Osmanlı'ya girişi Tanzimat fermanı ile başlamış, hem bu Ferman hem de Fermanla ilk işaretleri verilen "yeni yasalar" yine Batı hukuku ilkelerini temel almıştır. 1876 Anayasası Belçika ve Prusya Anayasalarından yararlanılarak hazırlanmış, ceza hukukundan ticaret hukukuna kadar temel yasalarda ve yargılama usulüne ilişkin hukuki düzenlemelerde Batı hukuku göz önünde tutulmuştur. Resepsiyon yoluyla alınan yasaların uygulandığı nizamiye mahkemeleri, şer'i mahkemelerinin yetkilerini yavaş yavaş tırpanlamıştır.

2. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'den Danıştay ve Yargıtay'a

Merkezde adalet yönetimi ve kamu yönetiminin örgütsel ayrışmasını en iyi ortaya koyan örnekçe Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin evrim sürecidir. 1838-1868 arasında otuz yıl, Danıştay ve Yargıtay'ın doğuşu ile son bulmuştur. Yargıtay toplumsal uyuşmazlıkların (hukuk ve ceza davalarının) çözümünde son mercii, Danıştay ise kamu yönetiminin kendine özgü yargısını temsil edecektir.

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat reformlarını planlamak, uygulamak ve denetlemek için oluşturulmuş bir meclistir. Kuşkusuz Osmanlı'da meclis geleneği bulunmakta hatta Divan-ı Hümayun ve çeşitli divanlar, Orta Asya Türk Devletlerinde "Toy" ya da "Kurultay" adıyla anılan meclislerin devamı olarak düşünülebilmektedir. Ancak Avrupa modeline uygun bakanlıkların kurulduğu II. Mahmut

²⁴³ A.k., s.605.

döneminde kurulan bu yeni meclis, Batılı çizgiler taşımış devlet örgütlenmesinin inşasının başlangıç adımlarını atmıştır.

Meclisi-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Tanzimat reformlarından en önemlilerinden biridir. II. Mahmut idari ve adli işlevi bulunan meclisler kurulmaya başlamış, Meclisi-i Vâlâ'da onun döneminde kurulup Sultan Abdülmecit zamanında da varlığını sürdürmüştür. Bu meclisin Osmanlı Devleti'nde modern tarzda ilk parlamento sayıldığı, öte yandan günümüzdeki Yargıtay ve Danıştay ile Yüce Divan'ın öncüsü olduğu, ayrıca nizamiye mahkemelerinin ilk örneğini oluşturduğu söylenir. 1838 yılında kurulan Meclisi-i Vâlâ, yasa projeleri ve nizamnameler hazırlamak, devlet ve millet işlerini görüşmek gibi yasama (teşrii) ve danışma (istişari) görev ve yetkilerin yanında idarenin yargısal yönden denetlendiği ve Tanzimat'a aykırı davranan devlet adamlarıyla memurların yargılandığı, ceza yasası hükümlerinin uygulanmasını görevini üstlenen bir adli yargı yeri olmuştur.

II. Mahmut'tan önce, III. Selim'in Nizam-ı Cedid reformları Meclisi-i Meşveret adlı meclisleri gündeme getirmiştir. Meşveret meclisleri olağanüstü bir danışma kurulu niteliği bulunan ve Osmanlı devletinin kuruluşundan itibaren var olan bir kurumdur. Padişahın ölümü nedeniyle ya da padişahın isteği ile toplanan bu meclisler, 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılın ilk çeyreğinde kurumsallaşmaya başlamıştır. Padişahın hatt-ı hümayûnu ile toplanan bu meclislere padişah katılmazsa sadrazamın başkanlığında şeyhülislam, kaptan paşa, kadiaskerler, bütün vezirler, devletin ileri gelenleri ve emekli yüksek devlet görevlileri, gerektiğinde ulema temsilcilerinin üyeler katılmaktaydı. Toplantı sırasında üyelerin düşüncelerini açıkça belirtmesi beklenmekteydi.

III. Selim dönemi Meşveret Meclisi oldukça sık toplanmış ve 1791'de Nizam-ı Cedid programını oluşturmuştur. Böylece reforma taraftar sağlamak ve reformların yönünü belirlemek kolaylaşmıştır. II. Mahmut reformları da aynı şekilde Meşveret olanaklarını kullanmıştır. Gerektiğinde toplanan böyle bir kurul, düzenli olan ve sıkı kurallara tabi olan Divan-ı Hümayuna göre esnek bir yapıya sahiptir. Meşveret meclisleri tek ve belirli bir konuya odaklanmaya olanak sağlamaktaydı. Ayrıca bu meclislere bağlı bir bürokrasi bulunmamaktaydı.²⁴⁴

²⁴⁴ Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Meclisi-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838-1868)*, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1991, s.34.

II. Mahmut döneminin kapsamlı reformları, sürekli toplanan, kuralları ve üyeleri belirgin düzenli meclislere gereksinimi ortaya çıkarmıştı. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye bu amaçla kuruldu. Meclis-i Vâlâ, başkan ve üyeleri Tanzimatı ve ilkelerini iyi bilen ve her biri alanında uzman kişilerden oluşmaktaydı. Üye yapısı hariciye, mülkiye ve ulemeden oluşuyordu. Bu üç sınıf temsilcilerinin dengeli bir biçimde yer aldığı mecliste asker kökenli üyeler de bulunabiliyordu. Bu meclis, Tanzimatçı yetiştiren bir okul niteliği de kazanmıştı. Zamanla meclis bürokrasisi oluşmuş ve Meclis-i Vâlâ memurluk kademelerinden yetişenler, meclis üyeliğine ve oradan hükümet üyeliği ya da üst kademe yöneticiliklerine atanmıştır.²⁴⁵

Tanzimat Fermanının ilanından sonra Meclis-i Âli-i Umûmi adında ikinci bir meclis daha oluşturulmuştur. Sadrazam başkanlığında hükümet, Meclis-i Vâlâ ve emekli devlet adamlarından oluşan bu ikinci meclis bir çeşit senato gibiydi. Meclis-i Vâlâ kararları burada da görüşülmekte ve Meclis-i Umûmi, Vâlâ'nın kararlarını değiştirme ya da reddetme yetkisini kullanabilmekteydi. Olağanüstü dönemlerde üçyüze yakın üyesiyle, meşveret geleneğini devam ettiren Meclis-i Ali Umûmi, Hükümet ile Meclis-i Vâlâ arasında iletişimi de sağlayan bir genel kurul görünümündeydi.²⁴⁶

Üye sayısı 1837'de 6, 1839'da 11, 1854'te 25, 1852'de 32, 1858'de 38 kişidir. Üye sayısı ve işleyiş biçimi sık sık değiştirilen Meclisi-i Vâlâ'dan, iş yoğunluğu nedeniyle beklenen sonuç elde edilemese de meclis, Tanzimat reformlarını oluşturan pek çok yasa ve benzeri mevzuatı hazırlamıştır. Tanzimat'a aykırı davranan devlet adamı ve memurları ve çıkarılan ceza yasaları gereğince sivil halkın işlediği suçları da merkezdeyse bidayet, taşradaysa istinaf ve temyiz yoluyla yargılamıştır.

Tanzimat meclislerinin adli yetkilerinden sıyrılmalarının ilk adım olarak 1854'de Meclis-i Âli-yi Tanzimat adlı bir kurul oluşturularak Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin yasama, idari ve mali yetkilerinin bu kurula verilmesi ve Meclis-i Vâlâ'da sadece adli yetki bırakılmasıdır. İki meclis belirli günlerde kabine ile birleşerek Meclis-i Ali-yi Umumi adında bir yüksek meclis haline gelmekteydi.

Kırım Savaşı sonunda toplanan Paris Konferansı'nda Avrupa devletleri Osmanlı hükümetinin hukuk alanında reform yapması gerektiğini ilk defa açıkça bildirmişlerdir.

²⁴⁵ A.k., s.274.

²⁴⁶ A.k., s.273.

1856 Islahat Fermanı'nda adliye alanında yapılması tasarlanan reformlar belirtilmiş, müslüman ve müslüman olmayanlar arasındaki hem de çeşitli mezheplere mensup müslüman olmayanların birbiri arasındaki ticaret ve ceza davaları için karma mahkemeler kurulması, bu mahkemelerde uygulanmak üzere ceza ve ceza usul yasalarının hazırlanması taahhüt edilmiştir.

Üye sayısı ve devlet içindeki itibarı gittikçe artan Meclisi-i Vâlâ'da, 1857 yılında beş alt komisyon kuruldu. Bunlar her birisi üç üyeden oluşan Mülkiye, Maliye-Evkaf, Askeriye, Hariciye ve Deavi daireleriydi. Bir yıl sonra bu alt komisyonlar kaldırılarak yerlerine Cemiyet-i Tedkik-i Kavanin ve Cemiyet-i Hükm adında iki komisyon kuruldu ve üye sayısı azaltıldı.

İngiltere elçisi Sir H. Bulwer tarafından 1861 yılında Bâbîâliye sunulan bir raporda Meclis-i Ali-yi Tanzimat ile Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin tekrar tek çatı altında toplanması, eyalet meclislerinin adli fonksiyonlarının kaldırılarak medeni hukuk, ticaret ve ceza davaları için ayrı mahkemelerin kurulması, bu mahkemelerde her dinden üyenin bulunması, bütün teb'anın şahitliğinin kabul edilmesi konularında dikkat çekilmiştir. Bulwer Raporundan sonra Bâbîâli 1856 Islahat Fermanı hükümlerinin uygulanması konusunda 1859 tarihinde yabancı devletlerce verilen kolektif memoranduma uymak zorunluluğunu hissederek adli reform çalışmalarına başlamıştır. 1861 yılında İngiliz elçisinin tavsiyeleri yönünde Meclis-i Ali-yi Tanzimat lağvedilmiş, Meclisi-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliye'nin adı Meclis-i Ahkam-ı Adliye'ye çevrilerek eski duruma dönmüştür.

Meclis-i Ahkam-ı Adliye içinde üç daire bulunmaktaydı. Bunlar yasama görevi yapan Kavanin ve Nizamât Dairesi, idari ve mali işlerin görüşüldüğü Umur-ı İdare-i Mülkiye Dairesi, mahalli meclislerin adli kararlarının kontrol edilerek gerekirse bu davalara yeniden bakıldığı ve memurların yargılandığı Muhakemat Dairesi idi. Muhakemat ve Mülkiye daireleri beşer, diğeri yedi üyeden oluşmaktaydı

1867'de Fransa ve Rusya Osmanlı Devletinde ıslahatla ilgili birer proje hazırlayarak bu konudaki resmi görüşlerini açıkladılar. Fransız projesi; Osmanlılar arasında idari, hukuki ve siyasi bakımından mutlak eşitliği, Rus projesi ise; farklı dinlerdeki vatandaşların hepsine ayrı ayrı özel garantiler verilmesi gerektiğini, kısaca adem-i merkeziyetçiliği ön plana alıyordu. Bunlara İngiltere ve Avusturya da katıldı ve Bâbîâli'nin 1856 fermanıyla taahhüt ettikleri konusunda neler yaptığını yakından inceleyerek her biri ayrı ayrı raporlar

hazırladılar. Buna göre mahkemelerde müslüman olmayanlar az sayıda temsil edilmekteydiler, şahitlikleri çoğu zaman kabul olunmamaktaydı. Meclis-i Vâlâ ise çok az toplanabilmekteydi. Bunun yanı sıra yargılamanın aleniyeti ilkesine tam olarak uyulmaması, mahkemelerde uygulanacak yasaların bir an önce hazırlanması, ayrıca müslüman olmayanların de kabul edecekleri hukuk okullarının kurulması öngörülüyordu.²⁴⁷

1868’de adliye alanında yeniden ıslahata girişildi. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Fransız örneğine göre Şurâ-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye adında iki organa ayrıldı. Birincisi danışma ve yasama görevi yanında idari davalara bakacak, ikincisi ise temyiz mahkemesi olarak çalışacaktı. Yeni kurulan Galatasaray Sultanisi’nde müslüman olmayanların öğrenci olarak kabul edilebileceği bir hukuk şubesi açıldı.²⁴⁸

1875 Hersek hıristiyanlarının ayaklanmasının ardından, Avusturya, Almanya, Rusya ve İngiltere Bâbîâli’ye adliye ve maliye alanında reform yapmasını istemiştir. Bunun üzerine “Ferman-ı Adalet” adıyla bilinen ve Tanzimat ve Islahat fermanlarındaki hükümleri onaylayıcı nitelikte bir metin ilan edildi. Engelhardt fermanının ve ardından çıkarılan kararname ve emirnamelerdeki “adli rejime” dair maddeleri özetlemiştir. Fermana, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin istinaf ve bidayet mahkemelerinin reorganizasyonu, İstanbul’da hukuk ve ticaret davalarına bakmaya yetkili bir temyiz mahkemesi kurulması, mahkeme kararı olmaksızın tutuklama ve suçlulara karşı kötü işlemler yapılmaması, yürütme organlarının yargı organlarının işine kesinlikle karışmamları, yargılamanın düzenli ve eşitlikle yapılması için kanun ve kararnamelerin kodifikasyonu. Ferman müslüman olmayanların her kademede memur olarak istihdamını ve halkın yargıçları ve idari kurulların üyelerinin serbestçe seçebilmelerini “siyasal haklar” olarak düzenlemiştir.²⁴⁹

Osmanlı-Rus Savaşı (93 Harbi) sonucunda imzalanan Berlin Anlaşması ile bu hükümler Avrupa’nın güvencesi altına alınmıştır. 1879’da hem örgütlenme yasası yapılarak adliye köklü biçimde yeniden düzenlenmiş, hem de ceza ve hukuk yargılama yöntemleri yasaları çıkarılmıştır.²⁵⁰

²⁴⁷ Ekinci, *a.g.e.*, s. 40.

²⁴⁸ *A.k.*, s.40.

²⁴⁹ Ed. Engelhardt, *Tanzimat*, Çev. Ayda Düz, Milliyet Yayınları, İstanbul 1976, s.259-260.

²⁵⁰ Ekinci, *a.g.e.*, s. 41.

3. Çavuşbaşılıktan Adalet Bakanlığına

Osmanlı Devleti'nin reform öncesi döneminde Adalet Bakanlığı'na denk gelen bir kurum, adli-idari olarak ayrışmamış bir yönetim sisteminin mantığına ters düşer. Osmanlı'da idari olan, askeri ve adli olanın içinde erimiştir. İdarenin gelişmesi, devletin tüm işlevlerini şemsiyesi altında toplaması için bürokratik devlet modelinin inşasını beklemek gerekmektedir. Bakanlığın gördüğü işlevlerin benzerlerini yerine getiren bazı kişi ve kurumları Osmanlı yönetsel sisteminde aramak, uygun olmayan araçlarla geçmişini anlamaya çalışmak anlamına gelmektedir. Geçmişin olgularını günümüze uydurmanın yanlış değerlendirmelere yol açması olağandır. Bu durumu akıldan çıkarmadan, Adalet Bakanlığı için Divan'da görevleri olan çavuşbaşılık ve çavuşluklarla benzerlikler kurulabilir.

Çavuşbaşılık, Osmanlı'nın ilk kuruluş dönemlerinden gelen, Fatih Kânunnâmesinde yer alan bir kurumdur.²⁵¹ Başlıca görevleri; Divân-ı Hümayun'da düzeni sağlamak, davalı ve davacıları hazırlamak, mübaşirlik, verilen cezaları infaz ve malikâne sisteminin denetimidir. Divân günü hazine ve defterhanenin açılması ve akşamları mühürlenmesi, Divân üyeleri ile ilgili bazı protokol işleri diğer görevlerindedir.²⁵²

Adli sorumlulukların saraydaki eski Divan-ı Hümayun'dan Bâb-ı Âli'deki sadrazam divanına aktarılmasıyla çavuşbaşı ve çavuşlar Saraydan Bâb-ı Âliye geçmiş, ayrıca kalemiyenin bünyesine katılarak rol değişikliği geçirmeye başlamıştır.²⁵³ Divân-ı Hümayunun asıl üyesi olmayan çavuşbaşı, Bâb-ı Âli'de güçlü büroları olan görevlilere dönüşmüşlerdir. 18. yüzyılın sonunda bu değişim tamamlanmasa da, çavuşbaşı, sadrazamlık divanında hükme varılacak sorunun seçimi ve hazırlanmasıyla ilgili yazı işlerinin bir kısmını üzerine almıştır. Kararların, emir ve cezaların uygulanması konusunda Sadrazamın vekili olan çavuşbaşılar, adli ve siyasi suç işleyenlerin tutuklanması ve cezalandırılması ile de görevlidir.

Bab-ı Âli'de divân toplandığı günlerde çavuşbaşı sadrazamdan önce gelerek sadrazam sandalyesinin sol tarafına sedirin ucuna doğru oturup davası olanları çağırır, ufak tefek davaları kendisi halleder, geriye kalanları sıraya koyup, özetini (hülasa) çıkarırdı.

²⁵¹ Köprülü, çavuşbaşılık ve çavuşluğun izlerini Eski Türk ve İslam devletlerinde bulmaktadır. Fuat Köprülü, *Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri*, 4. Basım, Kaynak Yayınları, İstanbul 2003, s. 66-71.

²⁵² Muzaffer Doğan, "Divân-ı Hümayûn'dan Bâb-ı Âli'ye Geçiş" *Yeni Türkiye Dergisi*, S.31, Y.2000, s.480.

²⁵³ Carter V. Findley, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Bâb-ı Âli (1789-1922)*, Çev. Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul 1994, s. 64.

İncelediği dilekçelerden (arzuhal) uygun gördüklerine tezkirecilere sahh çektirir (onay) veya ilgili mahkemeye havale ederdi. Divana sunulan dilekçelerin okunmasıyla görevlendirilen tezkireciler adındaki iki kalem memuru da Çavuşbaşının Bâb-ı Âli'deki astları olmuştur. Ayrıca muhızır ağa, ases başı, subaşı gibi memurlar ve altı yüzün üstünde çavuş, çavuşbaşına bağlıdır.²⁵⁴

Findley çavuşbaşılığın Saray'dan Bâb-ı Ali'ye geçişini Adliye Nezaretini ortaya çıkaran süreç olarak nitelemektedir.²⁵⁵ II. Mahmut döneminde, Avrupa tipi bakanlıkların kurulması ile Çavuşbaşı, Divan-ı Deavi Nazırına (adli işler nazırı) dönüştürülmüştür. Ancak bu oluşumu Adalet Bakanlığının çekirdeği olarak değerlendirmek yine Findley'e göre tartışmalıdır. Divan-ı Deavi Nazırı, Meclis-i Vükela (Bakanlar Kurulu) üyesi olmadığından onu bir bakan olarak nitelendirmek pek doğru değildir. Nazırlık burada daha çok amir ya da müfettiş anlamında kullanılmıştır. 1836 yılında Avusturya sefiri bu unvanı "Président de la Cour de Justice" (Hukuk Mahkemesi Başkanı) biçiminde çevirmiştir. Aslında reformcular tarafından hazırlanan yeni yasalar çerçevesinde davaların (nizami davalar) görüldüğü ve o zamanlar şeyhü'l-İslâm'ın dairelerinde kurulan temyiz mahkemelerine haftada iki gün gitmekle görevlendirilen Divan-ı Deavi Nazırı'nın başkanlık yapabileceği bir adliye mahkemesi bulunmamaktadır. Divan-ı Deavi Nazırı, yeni yasalara özgü adli sorunlarla uğraşmak üzere görevlendirilmiştir.

Adli kadroların yönetilmesinde Osmanlı'nın ilk dönemlerinde kazaskerin, ardından şeyhülislamın oynadığı merkezi rolü de göz önünde tutmak gerekmektedir. Adalet Bakanlığı evrimsel bir gelişmenin ürünü olmaktan çok, yeni bir modeldir. Findley'in düşündüğünün aksine Bakanlığın tarihinin 1879'dan başlatılması tarihsel gelişmeye daha uygundur.

Divan-ı Deavi Nazırını, çavuşbaşılık kurumunun devamı olarak görenler, tezkireciler olarak bilinen kâtipleri hatırlatan iki yardımcının ve birkaç memurun bulunmasına dayanmaktadır. 1860'lara kadar bu memurların sayısı az da olsa artmıştır. 1871 yılına ait Osmanlı'nın devlet örgütlenmesi şemasında bu Nezaretin kaybolduğu saptanır.

Findley, bir Adalet Bakanlığının olması için önce homojen bir hukuk ve ceza mahkemeleri hiyerarşisi oluşturmak gereğinden söz etmektedir. Böyle bir sistem için

²⁵⁴ Doğan, *a.g.m.*, s.480

²⁵⁵ Findley, *a.g.e.*, s. 64.

nizamiye mahkemelerinin ortaya çıkmasını beklemek gerekecektir. Osmanlı Adliye Nezaretinin asıl başlangıcı Şura-yı Devlet'in 1868'de Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'den farklılaşmasında yatar. Divan-ı Deavi Nazırı ve aslarının hükümet yıllıklarından kaybolması bu tarihten sonradır.²⁵⁶ Taşrada nizami mahkemelerin tohumları da bu yıllarda atılmıştır.

1879 yılında Adliye Nezaretini'nin ilk örgütlenme yasası ile karşılaşılacaktır. Aynı yıl *İlamat-ı Hukukiyenin Suret-i İcrasına Dair Kanun*, *Mehakim-i Nizamiye Kanunu*, *Usûl-ı Muhâkemât-ı Hukukiyye Kanunu*, *Usûl-ı Muhâkemât-ı Cezaiyye Kanunu* ile Adalet Bakanlığında müfettişlikler, müdde-i umumiler gibi yeni unsurlar eklenmiştir. Adalet Bakanlığı'nın ilk birimleri, Adliye Müsteşarlığı, Adliye Mektupçuluğu (yazı işleri), Havale Müdürlüğü, Umûr-ı Cezaiyye Müdürlüğü, Umûr-ı Hukukiyye Müdürlüğü, Sicill-i Memurin Müdürlüğü, Mezahip Müdürlüğü (müslüman olmayan cemaatlerin adli işleri), Evrak Müdürlüğü ve Muhasebe Müdürlüğüdür. Bu birimlere 1911 yılında ikinci bir teşkilat nizamnamesi ile İhsaiyyât ve Müdevvenât-ı Kanuniyye Müdürlüğü (istatistik, Düstur, yayın işleri) eklenirken, Havale Müdürlüğü kaldırılmıştır.²⁵⁷

C. Cumhuriyet Dönemi Adalet Yönetimi Reformları

Cumhuriyet döneminde adalet yönetiminde büyük reform dalgalarını en çok Cumhuriyet Anayasaları yansıtmaktadır. Yargı, devletin temel egemenlik alanlarından biri olarak düzenlendiğinden, normal koşullarda adalet yönetiminde reformlar Anayasal düzeyde yapılmakta, yasalara ve yönetsel düzenlemeler Anayasaları izlemektedir. Askeri darbe dönemlerinde sıralama değişse de, reformlar mutlaka Anayasal bir temele kavuşturulmaktadır.

1924 Anayasası, Osmanlı mirasından kopuş ve sürekliliği somutlaştıran en yetkin belgedir. 1924-1960 arasında adalet yönetiminin evrim sürecini somutlaştıran belge ise, 1961 Anayasasıdır. 1961 Anayasası güçler ayrılığını garanti eden yeni kurumları inşa etmiştir. Kapitalist dünyada ABD'nin hegemonyasının kurumsallaştığı yıllara denk düşen bu Anayasa ile Türk adalet yönetimi ABD etkisine açılmıştır. Yargının, devletin yürütme organının bir parçası olduğu görüntüsünün kırılması, adli-idari ayrımının derinleştirilmesi

²⁵⁶ A.k., s. 152.

²⁵⁷ Adalet Bakanlığı birimlerinin görevleri ve diğer bilgiler için bkz. Fatmagül Demirel, "Adliye Nezaretini'nin Teşkilat Tarihçesi" *Adalet Kitabı*, Ed. Bülent Arı ve Selim Aslantaş, Adalet Bakanlığı Yayını, Ankara 2007, s. 245-267.

bu reformların amacı olmuştur. 1960'lar sosyalist seçeneğin ciddiyetini koruduğu yıllardır ve sermayenin varlığını korumak için, diğer toplumsal sınıfları göz ardı etmeden hareket alanını genişletmesi uğraşısı verilmektedir.

Askeri darbe tehdidi altında yapılan 1971 Anayasa değişiklikleri ve darbe ile gelen 1982 Anayasası, demokrasi, ilerleme, modernleşme ideolojisi yerine, düzen istikrar uğruna ortaya çıkmış, adalet yönetimi askeri bürokrasinin sıkı hiyerarşisine uydurulmuştur. Bu yıllar küresel kriz yıllarıdır ve reformların demokrasi örtüsü, kriz yıllarında ortadan kaldırılmıştır. Neo-liberal ekonomi politikalarının uygulamaya geçirilmesi, diğer toplumsal sınıfların tavizsiz bir şekilde denetim altına alınmasını gerektirmektedir. Devletin cezalandırma, baskı ve denetleme araçlarını, sermayenin çıkarlarına uydurmanın o yıllarda bilinen en uygun örgütlenme biçimi bürokrasidir.

1. Hukuk Birliği ve Yargının Bütünlüğü: 1924 Reformları

Cumhuriyet, merkezi devletin hukuku dışında diğer bütün normların ortadan kaldırıldığı, ulusal sınırlar içinde herkesin yurttaşlık hukuku ile eşitlendiği dönemdir. Kapitülasyonların yabancılara getirdiği hukuki ayrıcalıklar, dinsel ayrıcalıklarla beslenen şer'i hukuk ve müslüman olmayan toplulukların hakları ulusal bir hukuk yaratarak ortadan kaldırılmıştır. Tan, Cumhuriyetin kuruluşu ile Osmanlı'dan devralınan adalet yönetimini şu sözlerle anlatır: “23 nisan 1920'de TBMM Osmanlı İmparatorluğu'nun adalet cihazını şu şekilde buldu: Bir tarafta dini esaslara dayanan ve yazılı olmayan hukuk kurallarını uygulamakla görevli şer'iyeh mahkemeleri ve bunların yanı başında birbirine zıt ve yapıları bakımından da bağdaşması imkansız olan ve iki çeşit esastan doğan bir takım yasaları, yani şeriat yasaları ile Batı mevzuatını uygulamaya uğraşan Adalet (Nizami) mahkemeleri, diğer taraftan Türk vatandaşları üzerinde dahi kaza hakkına haiz ve aynı zamanda dindışları arasındaki anlaşmazlıkları halle yetkili imtiyazlı kilise ve havra mahkemeleri ve nihayet yargılamaya ve hükmetmeye yetkili konsolosluk mahkemeleri.”²⁵⁸

Topluluk temelli hukuktan toprak temelli hukuka geçiş, Cumhuriyet kadrolarının en önemli meselesidir. Cumhuriyet kadroları, 1924 yılında yürürlüğe giren bir örgütlenme yasası ile şer'iyeh mahkemelerini kaldırmış ancak 1879 (1295) tarihli “Mehakimi Nizamiye Teşkilatı Kanununun” bazı maddeleri yürürlükte kalarak uzun yıllar adli örgütlenmenin

²⁵⁸ Hadi Tan, “Cumhuriyetimizin XXV. Yıldönümü Münasebetiyle Cumhuriyet Devrinde Adalet Teşkilatımız” *Siyasi İlimler Mecmuası*, C. XVIII, S.122, Kasım 1948, s. 333.

temelini oluşturmuştur.²⁵⁹ 1924 reformlarında aktif görev alan Ali Şevket, dönemin reformlarının bir başlangıç olduğunu, ilk amacın adalet örgütlenmesini küçülterek yargıçları rahatlatmak olduğunu belirtmektedir. “Kanunların işleri uzatan yerlerini düzeltmek..Asri olam[a]yan kaideleri tarihe hediye etmek...Ve ilk adımda bunları başardıktan sonra da: yavaş yavaş yapılacak kanunları hazırlama”nın asıl amaç olduğunu belirtir.²⁶⁰

Adalet yönetiminin örgütlenmesi büyük ölçüde Osmanlı mirası üzerine inşa edilmiştir. Reformlar çoğunlukla norm dünyasında yürütülmüştür. Cumhuriyet, kuruluş yıllarında Osmanlı reformlarının üstesinden gelemediği geleneksel ayrıcalıkları ortadan kaldırmıştır. Batı Avrupa'nın burjuva çıkarları üzerine inşa edilen hukuk düzeni Türkiye'ye aktarılmıştır. Dönemin Adalet Bakanlığı Batı Avrupa yasalarını çeviri işlevi ile ön plandadır.

1923 yılında Adalet Bakanlığı tarafından oluşturulan komisyonlara, yürürlükte bulunan yasaların değiştirilmesi ve yenilenmesi görevi verilmiştir. Bu komisyonların görev ve yetkilerini belirleyen “*Tadili kavanin için muktazi layihaları ihzara memur komisyonların usulü mesaisine ve Vekalet münasebetine ve rüesa ve azasına ita olunacak mebalîge dair talimatname*” çıkarılmıştır. Bu talimatnameye göre, komisyonlar yeni düzenlemeleri hazırlarken ilk olarak fıkıh hükümlerine dayanacak; ikinci derecede de diğer uluslarca benimsenmiş hukuki çözüm ve uygulamalardan yararlanacaklardı. Komisyonlara ayrıca hukuk kavram ve deyimlerini saptama ve belirleme görevi de verilmişti. Bakanlığın denetiminde çalışacak komisyonlar arası uyuşmazlıkları da Bakanlık çözüme kavuşturacaktı.²⁶¹ Komisyonlar, alt komisyonlardan oluşabilmekte ve aynı konuda birkaç komisyon bulunabilmekteydi. Örneğin, “Medeni Kanun Komisyonu”na bağlı “Ahkam-ı Şahsiye Komisyonu ve Vacibat Komisyonu” gibi.

Komisyonların ağır çalışması ve üyelerinin şer'i hukukun etkisinde kalması nedeniyle kendilerinden beklenenleri yerine getiremediği ortaya çıkmaktaydı. Batı Avrupa yasalarının temel yasalarının tümü ile benimsenmesi görüşü de gittikçe ağırlık

²⁵⁹ Siddık Sami (Onar), “Adliyemizde Yeni Temayüller” *Mülkiye*, S. 18, Eylül 1932, s.3.

²⁶⁰ Ali Şevket, “Adli Teşkilat” *İstanbul Baro Mecmuası*, Sene 6, S.68-8, 1932, s. 3553.

²⁶¹ Ergun Özsunay, “Yabancı Hukukun Benimsenmesi Yoluyla Bir Çağdaşlaşma Modeli: Kemalist Hukuk Devrimi Üzerine Gözlemler ve Değerlendirmeler” *Atatürk'ün Devrimi*, Mukayeseli Hukuk Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul 1983, s. 25.

kazanıyordu. Bazı komisyon çalışmalarında da, yabancı yasaların çevirileri üzerinden çalışmalarını sürdürüyordu.

3 Mart 1924'te hilafete son verilmesi ardından 8 Nisan 1924'te şer'îye mahkemelerinin kaldırılması gibi gelişmeler sonrasında, önceki komisyonlar yeniden kurulmuş, çalışma tarzlarında değişikliğe gidilmişti. “*Tadili Kavanin Komisyonlarının Suret ve Tarzı Faaliyetlerine Dair Talimatname*”, komisyonların fıkıh kurallarından yararlanmasından söz etmemekteydi. Komisyonlar Batı ülkelerindeki hukuku ve özellikle ticaret hukuku alanında uluslararası örf ve adet kurallarını temel alacaktı.²⁶²

Bütün bu gelişmelere karşın komisyonların hazırladığı tasarılar benimsenmedi. 1925 yılında Adalet Bakanı Mahmut Esat (Bozkurt) komisyonların görevlerine son verdi. Bu tarihten sonra yasaların olduğu gibi Batı'dan aktarılması süreci başladı. 1926 yılında 743 sayılı Türk Medeni yasası ve 818 sayılı Borçlar yasası İsviçre'den, 765 sayılı Türk Ceza yasası ise İtalya'dan (Zanerdelli Yasası); 1927'de Hukuk Usulü Muhakemeleri yasası İsviçre'nin Neuchatel Kantonu'ndan; 1929'da Ceza Muhakemeleri Usulü yasası ve Deniz Ticareti yasası Almanya'dan; 1932'de İcra ve İflas yasası İsviçre'den aktarıldı.

Hukuku aktarılacak ülkenin seçilmesi ve kanunlaştırılması titiz araştırma çabaları sonucu olmuştur. Örneğin, İsviçre Medeni yasasının alınmasına karar verilmeden önce Fransız, Avusturya ve Alman Medeni yasaları (Code Civil) çeşitli açılardan değerlendirilmiştir. İsviçre Medeni yasasının alınmasına karar verildikten sonra, hukukçu milletvekilleri, yargıç, avukat ve hukuk profesörlerinden oluşturulan 26 kişilik bir kurul çeviri işini üstlenmiş ve Türk Medeni yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarı yasalastıktan sonra, uygulama aşamasında, Adalet Bakanlığı'nda danışman olarak İsviçreli hukukçu Sauser-Hall görevlendirilmiştir.

Cumhuriyet kadrolarının yabancı yasaları toptan benimseme (global reception) girişimi, üçüncü dünya ülkelerine örnek olmuştur. Sauser-Hall; “Türkiye’de gerçekleştirilmiş olan reformlar bütün olarak ele alındıklarında şaşırılmamak olanaksızdır. İslam devletlerinin en güçlüsü, bin yıl geçmişe varan töreleri, altı aylık bir sürede yürürlükten kaldırılıyor. Tarih, hiçbir ülkede, bu kadar köklü ve ani değişikliği örnek gösteremez. Bir ülkede ve bir toplum üzerinde yapılmış bundan daha cesur bir deneyim yoktur.” demiştir.²⁶³ Bütün bu reformlar,

²⁶² A.k., s. 28.

²⁶³ A.k., s. 28.

dinsel temelli ve hukuki çoğulculuğa dayanan hukukun, laikleştirilmesini, Türkiye'nin bütünüyle Kıta Avrupası hukuk sistemine dahil olmasını sağlamıştır.

2. Güçler Ayrılığı Modelinin İnşası: İkinci Dünya Savaşı Sonrası

1950'li yıllar Demokrat Parti iktidarı ile birlikte adalet yönetiminin yeniden ele alınmaya başlamıştır. İlk olarak, Adalet Bakanlığının iş hacmi ve personeli arasında dengeyi sağlamak amacıyla bir yasa tasarısı hazırlıklarına girişilir. Bu amaçla İşletmeler Bakanlığı bir çalışma başlatır. Adalet bakanlığı merkez örgütlenmesinin ayrıntılı örgüt analizleri yapılır.²⁶⁴ Örgüt analizinin sonuçları doğrultusunda, “Adalet Bakanlığı Merkez Teşkilat Kanunu Tasarısı”²⁶⁵ hazırlanır ancak bu tasarı yasalaşamaz.

Demokrat parti, adalet işlerini yasalar, mahkemeler ve memurlar olmak üzere üç boyutta ele alacak çalışmalar yürüteceğini açıklamıştır. Adalet politikası ilkelerinin belirlenmemiş olmasını eleştirmiştir. Ayrıca, otoriter rejimlere özgü yasaların derlendiğinden, gerçek gereksinimlere uygun olmayan örgütlenmeden söz etmiştir. Yaşlı Kıta Avupası otoriterliğin kaynağı olarak ilan edilmiş, bu kez gözler demokrasinin merkezi olarak kendini sunan ABD'ye çevrilmiştir.

1 Eylül 1954 tarihinde Amerikan Dış İşleri Yönetimi, New York Üniversitesi Amme İdaresi ve Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu ile Ankara Üniversitesi ve Türkiye Cumhuriyeti Eğitim Bakanlığı (Maarif Vekâleti) arasında imzalanan teknik yardım anlaşması ile Hukuki Araştırmalar Enstitüsü kurulur. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinde faaliyette bulunan Enstitü, araştırma ve yayın yaparak Türkiye'de hukukun ve hukukla ilgili mesleklerin gelişmesine yardım etmeyi amaçlamıştır.²⁶⁶ “Kanun yapma tekniği üzerinde araştırmalar yapmak, Türkiye'de usulün geliştirilmesi olanaklarını incelemek, mahkeme içtihatlarını bilimsel esaslara uygun olarak yayınlamak, sistematik bir kanunlar neşriyatını olanaklı kılacak çalışmalarda bulunmak, Türk mevzuat ve içtihatlarını batı dillerine çevirmek, örf

²⁶⁴ BCA: 30..10.0.0/27.156..12 (14.10.1950)

²⁶⁵ BCA: 30..10.0.0/27.156.14 (1.3.1953)

²⁶⁶ Hicri Fişek, ve Kenneth Redden, (Haz.),“Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Barolar ve Hukukla İlgili Mesleki Teşekküller” *Hakkındaki Kongrenin Zabıtları ve Avukatlık Mesleği Hakkında Bir Anket*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuki Araştırmalar Enstitüsü ve New York Üniversitesi Amme İdaresi ve Sosyal Hizmetler Fakültesi, Ankara 1957. Atıf verilen bu eser, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve New York Üniversitesi Amme İdaresi ve Sosyal Hizmetler Yüksek Okulunun ortak yayınlarından sekizincisi. Enstitü, o tarihe kadar ikisi İngilizce, üçü Türkçe 5 kitap ve üç Türkçe broşür yayınlamış. Bunlardan biri, Yaşar Karayalçın, *Hukuk ve Ekonomi Dergileri Üzerine Bir Bibliyografya Denemesi*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Hukuki Araştırmalar Enstitüsü, Müşterek Yayınlar Serisi No.: 2, Ankara 1956.

ve adet hukuku üzerine araştırmalar yapmak, kamu kurumları ve özel kişiler için araştırma yapmak, görüş vermek, eviri yapmak, hukuki konferanslar düzenlemek” Enstitü’den beklenen diğer amaçlar olarak sıralanmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri Milletlerarası İşbirliği Teşkilatı Başkanının da katkılarıyla 15 Nisan 1957 yılında düzenlenen bir Kongre’de Enstitüsü Ko-direktörü Delmar Karlen²⁶⁷ Amerikan hukukunun o güne kadar Türkiye’ye çok az yardım sağladığını, Amerikan markasını taşıyan tek Türk yasaının Washington’da bir hukukunun hazırlamış olduğu Petrol yasaı olduğunu söylemekteydi. O’na göre çok daha önemli yasaları Türkiye Avrupa modellerine uygun olarak üretmekteydi.²⁶⁸ Elbette sadece yasa alımında değil, enstitünün görev alanında sayılan tüm konularda ABD etkisi beklenmekteydi.

1960 darbesinin ardından gelen 1961 Anayasası Amerikan tarzı güçler ayrılığı modelinin inşasına yöneldi. Adalet yönetiminin katı bürokratik yapısının kırılması için Yüksek Hâkimler Kurulu oluşturulmuştu. Yargıtay ve Danıştay dışında yeni bir yüksek mahkeme sisteme katılmaktaydı: Anayasa Mahkemesi. Yüksek Hâkimler Kurulu ve Anayasa Mahkemesi güçleri ayırmak amacıyla Anayasal kurumlar olarak ortaya çıkmıştır.

3. Sıkıyönetim ve Darbeler ile Adalet Yönetimi: Adalet Yönetiminin Askerileşmesi

Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak ilan edilen sıkıynetimler ve olağanüstü hal yönetimleri, adalet yönetiminin şekillenmesinde etkili olmuştur. şeyh Said isyanı üzerine 1925-1927 yılları arasında 2 yıl dokuz ay, Menemen olayı nedeniyle de 1931 yılında iki ay sıkıyönetim ilan edilmiştir. İkinci Dünya Savaşı, 1940’da İstanbul, Edirne, Kırıkkale, Tekirdağ, Çanakkale, Kocaeli’nde yedi yıl bir ay sürecek sıkıyönetim uygulamasına gerekçe olmuştur. 1955 yılında 6-7 Eylül olayları ise Ankara ve İzmir’de üçer ay, İstanbul’da altı ay, 1960’da ğrenci gösterileri Ankara ve İstanbul’da bir yıl yedi ay sıkıyönetime yol açmıştır.²⁶⁹

²⁶⁷ Karlen’in Türk hukuku ile ilgili kitapları vardır. Türk hukukçuları ile özellikle medeni usul hukuku konularında ortak çalışmalar yürütmüştür. Bu kitaplardan biri İlhan Arsel ile birlikte: *Civil Litigation in Turkey, Türk - Amerikan Usul Hukuku Kıyaslaması*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ile New York Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ortak Yayınları, Ankara 1957. İlhan Arsel, 1960 darbesinin ardından yeni bir anayasa tasarısı hazırlamakla görevli on kişilik İstanbul Komisyonuna ve daha sonra Kurucu Meclis ntasarısını oluşturan beş kişilik komisyona ye seçilmiştir.

²⁶⁸ Fişek ve Redden, *a.g.e.*

²⁶⁹ Zafer Üskül, *Siyaset ve Asker*, Genişletilmiş 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1997, s. 71.

1963'te İzmir, Ankara ve İstanbul'da bir yıldan fazla süren sıkıyönetim, Talat Aydemir'in darbe girişimi nedeniyle uygulamaya konulmuştur. 15-16 Haziran olayları nedeniyle 1970'te tüm Türkiye'de üç ay sıkıyönetim uygulanmıştır. 12 Mart Muhtırası ile İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Zonguldak, İzmir, Eskişehir, Ankara, Adana, Hatay, Diyarbakır ve Siirt'te sıkıyönetim ilan edilmiş ve bazı illerde bu durum 1973'e kadar sürmüştür. 1974'de Kıbrıs Harekatı 14 ilde, Maraş olayları ise 1978'de 13 ilde sıkıyönetime yol açmış, 12 Eylül'e 22 ilde sıkıyönetim ile gelinmiştir. Darbe sonrası sıkıyönetim tüm Türkiye'ye yaygınlaştırılmıştır. Sıkıyönetim uygulaması 1984 sonrası yavaş yavaş terk edilmiş ancak bu defa da Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgesinde bulunan iller 2002'ye kadar "olağanüstü hal" kapsamında yönetilmiştir. Üskül'ün yaptığı hesaba göre; Türkiye 1987'ye kadar 25 yıl 9 ay 18 gün sıkıyönetimle yönetilmiştir. Üstelik olağanüstü hal uygulaması bu hesaplama dahil değildir.

Sıkıyönetim olağandışı bir yönetim biçimidir. Böyle olağanüstü dönemlerde, adalet mekanizması da olağan dönemlerden farklılaşmaktadır. Bu yönetim biçimi, 1940 yılında 3832 sayılı Örfi İdare yasası çıkarılana kadar, Anayasa ve Osmanlı döneminden kalma yasa ve eşdeğer metinlerle düzenlenmiştir. 1877 yılının İdare-i Örfiye Kararnamesi ve ekleri, 1919'un İdare-i Örfiye Kararnamesi ve eki ile çeşitli yıllarda çıkarılan Divan-ı Harbi Örfi'ye (sıkıyönetim mahkemeleri) ilişkin kararnamelere 1925'de Takrir-i Sükun eklenmiştir. 3832 sayılı Örfi İdare yasası düzenleme karmaşasını ortadan kaldırmış ve bu yasa 1971 yılında 1402 sayılı Sıkıyönetim yasasına kadar yürürlükte kalmıştır.

Sıkıyönetim ilan edildiğinde, o bölgeye atanan sıkıyönetim komutanlığına bağlı sıkıyönetim mahkemesi veya mahkemeleri de kurulmaktadır. Bu bölgesel mahkemelerde askeri yargıç ve savcılar yanında ancak "gerektiğinde" sivil yargıçlar da görev yapmaktadır. Bölge dışında işlenmiş olsa da sıkıyönetimle ilişkilendirilen davalara da bu mahkemeler bakabilmektedir.

Şeyh Said isyanının yargılama sürecinde, önce isyancıların Hıyanet-i Vataniye yasasında yargılanabilmeleri için bu yasa değişikliği yapılmış, Takrir-i Sükun çıkarılmış ve 1922 tarihli İstiklal Mahkemeleri yasasına göre biri isyan bölgesinde, diğeri sıkıyönetim ilan edilmeyen yerlerde de gezici olarak görev yapmak üzere iki istiklal mahkemesi kurulmuştur. İsyen bölgesinde kurulan Diyarbakır Şark İstiklal Mahkemesinin verdiği idam kararlarının meclis onayına sunulmadan uygulanması amacıyla 595 sayılı yasa

çıkarılmış, Şark istiklal mahkemesi 5010 kişiyi yargılamış bunlardan 420'sini idamla cezalandırmıştır.

1925'de Erzurum sıkıyönetim mahkemesi (Divanı- Harbi Örfi) şapka uygulamasına direnen isyancıları yargılamıştır. Menemen olayı ise, sıkıyönetim mahkemelerine yol açmıştır. Sonrasında sıkıyönetim dönemleri ve bölgelerinde bu mahkemeler görev yapmıştır. 27 Mayıs Darbesi Yüksek Adalet Divanını ve Yassıada Mahkemesini ortaya çıkarmıştır.

Askerin sivil adalet yönetimi mekanizmasına karışması sıkıyönetim gibi olağanüstü yönetim biçimleri ile sınırlı kalmamıştır. 1961 Anayasasının “Mahkemelerin Kuruluşu” başlıklı 136. Maddesinde 1973 tarih ve 1699 sayılı yasaya dayanarak yapılan Anayasa değişikliği sonucu Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) kurulmuştur. Bu hükmün gerekçesinde; “bütün dünyada olduğu gibi, son yıllarda memleketimizde de yeni suç ve suçluluk kavramlarının ortaya çıktığından ve dolayısı ile suçluların takip ve muhakemelerinde yeni usuller aranmasının ve bulunmasının zorunlu hale geldiği”nden söz edilmekte ve “özellikle Anayasa'nın 11. maddesi doğrultusunda ve doğrudan doğruya devlet güvenliğini ilgilendiren suçların kovuşturulması ve yargılanmasında gerek ceza müessiriyetini artırmak için süratli yargılamayı sağlamak ve gerekse hususiyet arzeden bu suçların, ihtisaslaşmış mahkemelerde görülmesini mümkün kılmak için bu mahkemelerin kurulması gerektiği” ileri sürülmüştür.²⁷⁰

DGM'ler belirli suçları yargılamak üzere kurulan özel mahkemelerdir. Özellikle görev alanındaki suçların siyasal niteliği ve bu mahkemelerde görevlendirilecek yargıç ve savcıların seçilme ve atanmalarındaki özel yöntem kaygı uyandırıcı olmuştur.

Bu mahkemelere atanacak sivil yargıçlar, Bakanlar Kurulunun önerisi ile atanacaktır. Yargıç atamalarında Yüksek Hâkimler Kuruluna bir istisna ortaya çıkarılarak, sistemin bütünlüğü bozulmuştur. Ayrıca adli yargı alanında yetkili olan DGM'lerde askeri yargıç ve savcılar da görev yapmakta ve bu kişilerin atanmaları kendi yasalarına göre emir komuta zinciri içerisinde askeri makamlara bırakılmaktadır.

²⁷⁰ Atilla Sav, “Devlet Güvenlik Mahkemeleri”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C.4, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, s. 918.

Devlet düzeni aleyhine işlenen suçlarla ilgili davalara bakmakla görevli bu mahkemenin doğduğu topraklar Fransa'daydı. 1963 yılında Fransa'da kurulan bu mahkemeler Türkiye'ye esin kaynağı olmuştur. Ancak orada birkaç yıl içinde kaldırılmıştır. Türkiye'de ise Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinin zorlamalarıyla 1999 yılında DGM'ler sivilleştirilmiş, bu mahkemelerin kaldırılması ise 2004 yılında gerçekleşmiştir.

1998'de, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, DGM heyetinde bir askerî yargıç bulunmasının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne aykırı olduğunu bildirmiş ve Temmuz 1999'da, Avrupa Mahkemesi 1994-1995 yıllarında bireylerce açılmış olan 13 davada hüküm vermiştir. Bu davaların dokuzunda, Mahkeme, bir DGM tarafından yargılanmış oldukları için başvuruların “bağımsız ve tarafsız bir mahkemece” yargılanma hakkından mahrum bırakılmış oldukları sonucuna varmıştır. Bunun üzerine DGM'lerden askerî yargıçı çıkararak anayasal ve yasal değişiklikler TBMM tarafından kabul edilerek 22 Haziran 1999'da yürürlüğe girmiştir. Bu değişikliğin yapıldığı dönemde, DGM'lerce yargılanmayı bekleyen 7000'den fazla dava bulunmaktadır.²⁷¹

Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin kurulması ve idari yargı alanında bir bölünme yaratılmış olması da Türk adalet yönetiminin kendine özgü yönlerindedir. Bütün bu tarihsel anlatı, askeriyenin kendine özgü adalet yönetimi mekanizması aracılığı ile adalet yönetimi mekanizmasından tamamen kopmasının yanında sık sık sivil adalet yönetimi mekanizmasında etkili kılındığını göstermektedir.

II. TÜRKİYE'DE ADALET YÖNETİMİ YAPISI

Türk adalet yönetimi yönetsel merkez, yargı örgütlenmesi olmak üzere iki temel parçadan oluşmaktadır. Her bir parça, Anayasa ve yasalarda ayrı ayrı düzenlenmiştir. Adalet hizmetleri, kamu yönetiminin merkezden yönetim ilkelerine göre düzenlenmiştir. Bu hizmetler merkezden planlanır ve örgütlenir, bütçe merkezden karşılanır, adli personel merkezden yönetilir²⁷² ve denetim yetkisi yine merkezdedir. Bütün bu yönetsel süreç yasalarla, ülkenin her tarafında aynı ilkelere göre düzenlenir. Mahkemelerin yerleşimi ve mahkeme binaları, malzeme ihtiyacı, elektronik bilgi sistemleri kurulması gibi

²⁷¹ 1999 yılı “İlerleme Raporu” <http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/ilerleme%20raporlari%201998-2008.pdf>, Erişim: Aralık 2008.

²⁷² Adliyedeki idari personelin bir bölümü, taşrada adliye yönetimi tarafından işe alınmaktadır. Bu konu, Üçüncü Bölümde Adli Yargı Adalet Komisyonları başlığında ele alınacaktır.

tüm idari ve mali konularda merkezin kararları esas alınır. Bu şekilde örülen yapının işleyişi ise genelde yargılama usul yasalarında gösterilmiştir. Türk adalet yönetimini bütün bu boyutlarıyla ortaya koyan mevzuat oldukça dağınık ve sistemsiz bir görünüm sunmaktadır. Örgütlenme ile ilgili bir ilke yargılama usul yasalarında, usul ile ilgili bir ilke personel yasalarında görülebilmekte ya da bir konu, birden çok yasa ile düzenlenebilmektedir.

Adalet yönetiminin yönetsel merkezinde Adalet Bakanlığı ve Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu bulunmaktadır. Bakanlık yargı örgütlenmesini ve onun etrafında örgütlenen kamu hizmetlerini kurma, geliştirme, destekleme, denetleme olanaklarına sahiptir ve yetkilerinin bir kısmını Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından alınan kararlar doğrultusunda kullanmaktadır. Barolar Birliği ile Noterler Birliği ise adalet yönetimi dünyasında ayrı tüzel kişiliği bulunan, özerk, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olan baroların ve noter odalarının merkez örgütlenmesidir.

Adalet yönetiminin ikinci önemli parçasını yargı örgütlenmesi oluşturmaktadır. Yargı tüm ülke yüzeyinde adliyelerde örgütlenmiş, aralarında hiyerarşik ilişkiler olmayan bağımsız mahkemelerden oluşmaktadır. Adliyeler ve mahkemeler tezin üçüncü bölümünde adalet yönetiminin taşra örgütlenmesi açısından yeniden ele alınacaktır. Bu bölümde yargı örgütlenmesinin merkezinde yer alan üst mahkemeler ve yargı örgütlenmesinin genel ilkelerine değinilecektir.

A. Adalet Yönetimi Kurumları

Adalet yönetimi kurumları; Adalet Bakanlığı, Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu yargı örgütü olmayan, ancak yönetsel işlevi ve konumu nedeniyle yargısal sürecin dışında tutulması olanaklı olmayan örgütlerdir. Merkezi idare adıyla anılan kamu yönetimi örgütlenmesine ait bu yapı merkezi idare bütçesi içinde yer alır. Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu kamu yönetimi ile bağımsızlık ilişkisi içinde düzenlenmesine karşın -Adalet Bakanlığı'ndan ayrı bütçe, ayrı örgüt, ayrı personel, ayrı sekreteryaya gibi- bağımsızlığın araçlarına sahip değildir. Barolar ve Noter Odaları ve bunların Birlikleri ile Türkiye Adalet Akademisi adalet yönetimi dünyası içerisinde yer alan özerk kurumlardır.

Merkezde çekirdek örgütlenme dışında diğer bakanlıklar arasında da adalet yönetiminin bazı konularında yetkilendirilmiş olanlar vardır. Örneğin, adli kolluk söz konusu olduğunda Emniyet Genel Müdürlüğü dolayısı ile İçişleri Bakanlığı'nın düzenleme alanına

girilmektedir. Bunun nedeni Türkiye’de idari ve adli²⁷³ kolluğun organik açıdan ayrıştırılmamış olmasıdır.²⁷⁴ Cumhuriyet tarihinde İçişleri Bakanlığı’na bağlı yargısal yetkiler kullanan il idare kurulu, ilçe idare kurulu gibi birimler var olmuştur. Ceza evlerinin yönetimi de 1930 yılına kadar İçişleri Bakanlığı’na bağlı Jandarmaya bırakılmıştır.²⁷⁵

Askeri Yargı bütünüyle Adalet Bakanlığı’nın düzenleme alanının dışında Milli Savunma Bakanlığı’nın görev alanındadır. Milli Savunma Bakanlığında adalet yönetimi ile ilgili birimlerden Askeri Adalet İşleri Başkanlığı, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun askeriyedeki karşılığıdır. 353 sayılı Askeri Mahkemelerin Kuruluşu ve Yargılama Usulü yasasının 35. maddesi; askeri mahkemelerin idari işleri ile askeri savcılıkların bütün işlemlerinin Milli Savunma Bakanının gözetimine tabi olduğunu ve bu görevin Askeri Adalet İşleri Başkanlığının aracılığı ile yürütüleceğini öngörmüştür.²⁷⁶ Askeri Adalet Teftiş Kurulu Başkanlığı da Milli Savunma Bakanlığına bağlıdır.

Askeri Yargı bütünüyle kendine özgü bir yönetsel dünya içinde konumlanmış, askeri yargıçlar da ayrı yasalara bağlı tutulmuştur. Adalet yönetimi fotoğrafının bütünlüğü içerisinde “askeri adalet yönetimi” de yerini alır. Tez çalışmasının sınırlılıkları nedeniyle burada sadece yargı örgütlenmesi başlığı altında askeri yargının yeri gösterilecek, bunun dışında askeri adalet yönetimi ele alınmayacaktır.

²⁷³ Kolluk örgütünün adli görevleri suç ve suç şüphesi ile başlar. Suçluları ve delilleri arayan, ortaya çıkaran, yakalayan, yargı yerlerine teslim eden kolluk adli ya da suç kolluğu adını alır. Genel (adli-idari) kolluk içinde adli kolluğu anlatan bir çalışma için bkz.: Nihat Taşkın, *Kolluk Örgütünün Adli Görevleri ve Adli Kolluk Sorunu*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 1999.

²⁷⁴ Genel kolluktan ayrı bir kolluk örgütü kurulması ya da genel kolluk içinde tamamen adli makamlara bağlı adli kolluk Türkiye’de 1970’lerden buyana tartışılan bir konudur. 1970 yılında üç ayrı metin halinde İçişleri Bakanlığının görüşüne sunulan “Adli Polis Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı”nı 1992 ve 1997 yıllarında Adli Kolluk yasa tasarıları izlemiştir. Bu tasarıları inceleyen bir çalışma için bkz: Coşkun Özbudak, *Adli Kolluk*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1999.

²⁷⁵ İsmet Kemal Karadayı, “Cezaevleri”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi C.4*, İletişim Yayınları, İstanbul 1984, s. 929.

²⁷⁶ Askeri Adalet İşleri Başkanlığının görev ve yetkileri Askeri Adalet İşleri Başkanlığının Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelikle düzenlenmiştir. RG. 8.02.1965, S. 11923. <http://www.msb.gov.tr/asad/default.php?page=asadlislbskgorevyetkilerihak>

1. Adalet Bakanlığı

Adalet Bakanlığı 1879 yılında Osmanlı Devlet’inde kurulmasıyla²⁷⁷ 1961 Anayasası ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu oluşturulana kadar, adalet yönetiminin merkezdeki tek kurumudur. Belgesay’ın 1944 yılında yayınladığı eserine göre o dönemde: Yargıçların tayin ve terfi işleri adalet bakanı aracılığı ile yapılmaktaydı. Adalet bakanı bütün yargıçlar üzerinde denetime yetkiliydi. Bu yetki yargıçlara mesleki faaliyetlerini ilgilendiren davranışları gereğince soru sorabilme ve yargıçları sözlü açıklama yapmaları için huzuruna çağırılmayı da içeriyordu. Adliye işlerini adalet bakanının emri altındaki adliye müfettişleri denetliyordu. Bütün savcılık örgütlenmesi adalet bakanının yönetiminde bulunuyordu. Adalet Bakanlığında disiplin (inzibat) komisyonu oluşturulmuştu. Adalet Bakanı ya da bu komisyon vekil yargıçlara disiplin cezası verebilmekteydi. Komisyon üyelerini Adalet Bakanı belirlemekteydi. Yargıçlar hakkında ceza kovuşturması yapılmasına da Bakan karar veriyordu. Mahkeme kurma Bakanın yetkisindeydi. Bakan, asliye mahkemelerini çeşitli dairelere ayırarak her birinin göreceği işi belirleyebiliyor, asliye ve sulh yargıçlıklarını birleştirebiliyordu. Noterlikleri kurma ve denetleme, icra dairelerini örgütleme ve memurlarını atama, yabancı ülkelerde yapılacak adli soruşturmalara aracılık etme, yabancıların Türk adliyesinde soruşturma yapmasına aracılık etme gibi çok geniş bir alana yayılmış görevler Adalet Bakanına aitti.²⁷⁸ Günümüzde, Bakanlık bazı konularda karar verme yetkisini Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu ile paylaşıyor olsa da adalet yönetimi dünyasının en güçlü aktörü olmaya devam etmektedir.

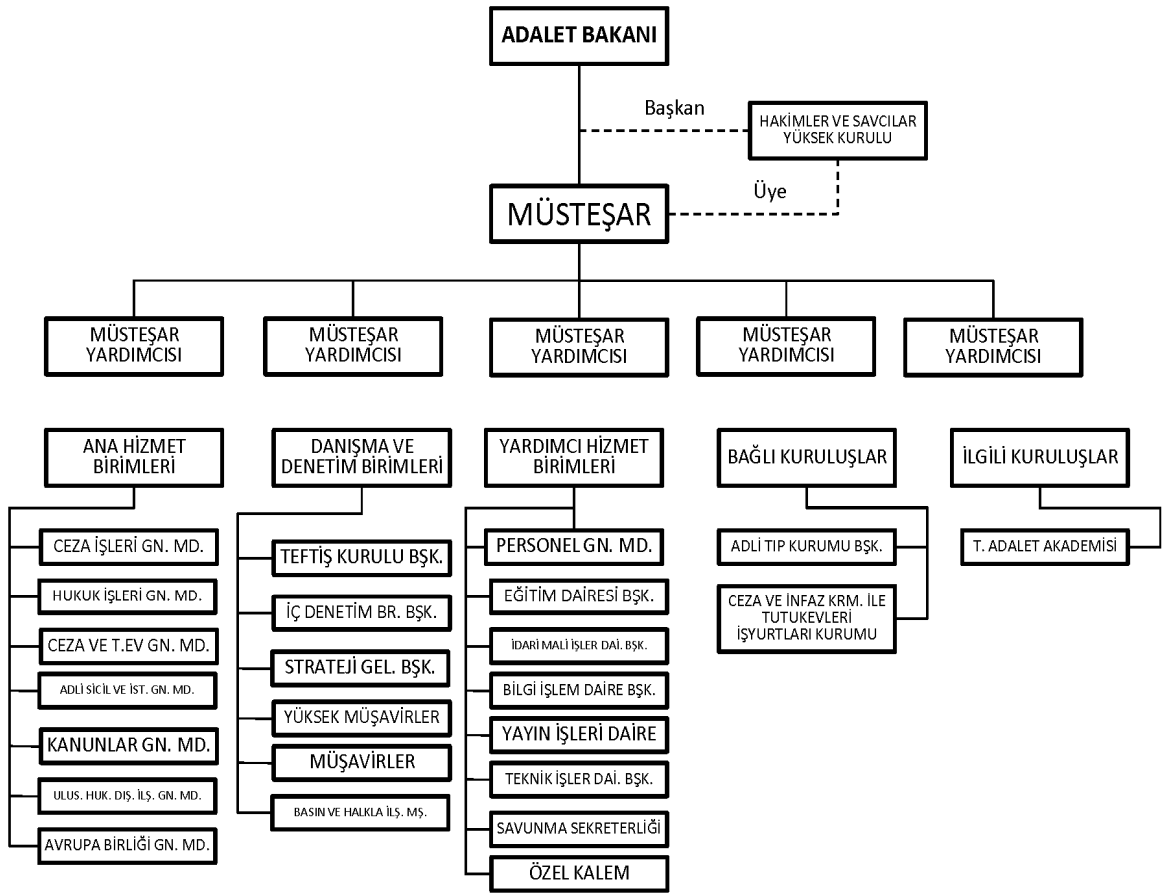
Anayasa’nın birçok maddesinde Adalet Bakanlığına gönderme yapılmaktadır (m. 114, 118, 140, 144, 159). Bu durum Adalet Bakanlığının kurulup, kaldırma yetkisinin hükümetin teklif edeceği bir yasa ile kolayca gerçekleştiremeyeceğini gösterir. Bu bakanlık, anayasal statüldür. Anayasanın Adalet Bakanlığını başlı başına bir madde konusu yapmamış olması ve bu Bakanlığın iç örgütlenmesini, tıpkı diğer bakanlıklar gibi, yasalara bırakması bu durumu değiştirmez. Anayasa’nın 113. maddesine göre “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.” Adalet Bakanlığını düzenleyen 2992 sayılı *Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında*

²⁷⁷ Adalet Bakanlığı’nın 1876’da kuruluşundan 1914’e kadar olan dönemi doktora tez konusu olmuştur. Bkz. Fatmagül Demirel, *Adliye Nezareti Kuruluşu ve Faaliyetleri (1876-1914)*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2008.

²⁷⁸ Mustafa Reşit Belgesay, *Teorik ve Pratik Adliye Hukuku; Hukuk Ceza ve İdare Usulü Muhakemelerinin Sentetik İzahı*, Marifet Basımevi, İstanbul 1944, s. 63.

*Kanun Hükmündeki Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*²⁷⁹ 1984 yılından bu yana yürürlüktedir. Ayrıca 3046 sayılı *Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun* ile tüm bakanlıklara getirilen genel düzenlemeler Adalet Bakanlığı için de geçerlidir.

Şema II.1: Adalet Bakanlığı Örgüt Şeması (2008)



Adalet Bakanlığı temel adli hizmetleri Bakanlığın ana hizmet birimleri, bağlı kuruluşları ve bunların taşra uzantıları ile yerine getirir. Ayrıca her Bakanlıkta olduğu gibi Danışma ve Denetim Birimleri ve Yardımcı Birimler de örgütlenme şemasında yer almaktadır.

²⁷⁹ R.G., 7 Nisan 1984, S.18365. Bu yasanın yürürlüğe girmesinden önce Adalet Bakanlığının bir merkez örgütlenme yasası bulunmamaktaydı. Bakanlık Osmanlı Döneminde 1879 (1295) yılında “Adliye ve Mezahip Nezaretinin ve Devairi Merbutenin Vezaifi Nizamnamesi”ne göre kurulmuştu. Cumhuriyet Döneminde 2 Mayıs 1920’de 3 numaralı “Büyük Millet Meclisi İcra Vekilliğine Dair Kanun”un 1. Maddesinde bakanlık “Adliye Mezahip Vekaleti” adıyla kuruldu.

Adli Tıp Kurumu, en son 2003 yılında, -4810 sayılı yasayla değişik, 1982 tarih ve 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu yasasıyla- düzenlenen Adalet Bakanlığının bağlı kuruluşudur. Adli Tıp Kurumunun yanında adli bilirkişilik yapmak üzere üniversitelerde örgütlenen iki adli tıp enstitüsü ve 39 ilde adli tıp anabilim dalı vardır. Adli Tıp, ilk kez Osmanlı'da Tıbhane-i Âmire'de bulunun Meclis-i Umûr-ı Mülkiye Tıbbiye adlı meclisinin içinde 1857'de tıbbi ve adli bir encümenin kurulmasıyla ortaya çıkmıştır. 1869'da ise bu yapının yerini Dahiliye Nezaretine bağlı bir Sıhhiye Müdüriyet-i Umumiyesi almıştır.²⁸⁰ Burada 1879 yılında polis müdürlüğüne bağlı Zabıta Tababet-i Adliye şubesi oluşturulmuş, böylece adli tıp hizmetleri, İçişleri Bakanlığı'na bağlı polis içinde de örgütlenmiştir. Bu birim 1917 yılında Adalet Bakanlığına bağlanmıştır. 1921 yılında Cumhuriyet'in ilk adli tıp yasası Tababet-i Adliye'nin yürütülmesi görevi Adalet ve Sağlık Bakanlıklarına vermiştir. 1926'da 813 sayılı Adli Tıp Müessesesi yasası ile Umum Müdürlük olan kurum, taşrada adli tabiplikler şeklinde örgütlenmiştir. 1953 yılında 6119 sayılı yasayla yeniden yapılandırılmıştır.²⁸¹

Adli Tıp Kurumu, mahkemeler ile yargıç ve savcılar tarafından gönderilen adli tıp ile ilgili konularda bilimsel ve teknik görüşlerini bildiren bir kamu kuruluşudur. Kurum, adli olaylarda en yetkili resmi bilirkişi kurumudur. Adli tıp tarafından verilen raporlar, davaların sonucunu etkilemektedir. Merkez örgütlenmesi başkentte değil İstanbul'da bulunan Kurum; Adli Tıp Kurumu Başkanlığı, Genel Kurulu, 6 İhtisas Kurulu, 6 İhtisas Dairesi (Fizik İnceleme İhtisas Dairesi, Morg İhtisas Dairesi, Biyoloji İhtisas Dairesi, Trafik İhtisas Dairesi, Kimyasal Tahliller İhtisas Dairesi, Gözlem İhtisas Dairesi), İstanbul'da 17 Şube Müdürlüğü ve diğer birimlerden oluşur. Adli Tıp 7 ilde Grup Başkanlığı, 57 İlde Şube Müdürlüğü olarak örgütlenmiştir. Diğer 24 ilde şube müdürlükleri kurulmuş ancak faaliyete geçmemiştir.²⁸² Adli tıp kurumu merkez ve taşrada sağlık hizmetlerinin örgütlenmesine özgü "grup başkanlıkları" temelinde örgütlenmiştir. Adli tıp şube müdürlükleri, adliyelerde ağır ceza mahkemelerinin yanında yer alır. Burada görevli doktor ve sağlık personeli savcı ile birlikte suç ile ilgili bulguları değerlendirir.

²⁸⁰ Alexandre Toumarkine, "Adli Doktorlar, Ruh Doktorları ve Şeyhler: Kummerau Olayı (1880) ve Bilirkişilik Meselesi", *Osmanlı'da Asayiş, Suç ve Ceza 18. -20. Yüzyıllar*, Der. Noémi Lévy ve Alexandre Toumarkine, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul Tarihsiz, s.106.

²⁸¹ Sermet Koç ve Ümit Biçer, "Adli Tıbbın Tarihsel Gelişimi, Türkiye'deki Yapılanması ve Sorunları" *Klinik Gelişim*, C.22, No.1, 2009, s.1-5. http://www.istabip.org.tr/media/upload/klinik_2009_22/01.pdf

²⁸² Ayrıntılar için bkz.: 2659 *Adli Tıp Kurumu Kanunu* RG. 20.04.1982, S. 17670. http://www.atk.gov.tr/atkt/ATK_TANITIMI/ATK_TANITIMI.html

Bilirkişik hizmeti ve eğitiminin özerk bir kurumsal yapı içerisinde örgütlenmesi yönünde çalışmalar sürdürülmektedir. Türkiye Adli Tıp Akademisi (TATA) adında bir özerk akademi kurularak, Adli Tıp Kurumu Başkanlığı ve bağlı adli tıp grup başkanlıkları ile şube müdürlükleri, kriminal polis laboratuvarları daire başkanlığı ve bölge laboratuvarları jandarma kriminal laboratuvarları daire başkanlığı ve bölge laboratuvarları gümrükler muhafaza genel müdürlüğü laboratuvarları Sağlık Bakanlığı Hıfzıssıhha Başkanlığı ve bölge laboratuvarları ve bu yerlerde çalışan personelin bu akademiye bağlanması planlanmaktadır.

Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu Başkanlığı, 1997’de 4301 sayılı yasa ile Adalet Bakanlığının bağlı bir kuruluşu olarak oluşturulmuştur. Yasa ile İşyurtları Kurumunun organları olan Yüksek Kurul, Daire Başkanlığı ve işyurtlarının kuruluşu, teşkilatı, idaresi ve çalışma esasları belirlenmiştir. Kurum, özel yasayla düzenlenmiş, tüzel kişiliği olan, özel bütçeli bir kamu kurumu olarak yapılandırılmıştır.²⁸³ İşyurtları kurumu özellikle açık cezaevlerinin birer işletme gibi kâr amacı güden üretim yerlerine dönüştürülmesi amacıyla oluşturulmuştur.²⁸⁴

Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı 2003 yılında 4954 sayılı yasayla kurulan, tüzel kişiliğe sahip, bilimsel, idari ve mali özerkliği bulunan bir akademiştir. Adli, idari ve askeri yargı hakim ve savcıları ve noterler ile adalet hizmetlerine yardımcı personelin ve talep halinde avukatların meslek öncesi ve meslek içi eğitimi ve gelişmesi için kurslar açmak; belli alanlarda uzmanlık programları, seminer, sempozyum, konferans ve benzeri etkinlikler düzenlemek; sertifika ile değerlendirilecek eğitim ve öğretim programlarını uygulamak; hukuk ve adalet alanında ilgili kurum, kuruluş ve kurulların hazırlayacakları eğitim planlarının ve araştırma projelerinin yapılmasına ve yürütülmesine yardımcı olmak gibi eğitim görevlerinin yanında danışma, inceleme, araştırma, yayın gibi görevleri de bulunmaktadır.²⁸⁵ İlk olarak 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3221 sayılı yasa ile Adalet

²⁸³ Ayrıntılar için bkz: 4301 sayılı Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun Kuruluş ve İdaresine İlişkin Yasa, RG. 9.8.1997, S. 23075, <http://www.iydb.adalet.gov.tr/>

²⁸⁴ Türkiye’de işyurtları kurumdan önce de hükümlülerin cezaevlerinde çalıştırılması ile ilgili düzenlemeler olmuştur. bu konuda bkz. İlkay Savcı, *Cezaevi ve İşyurtlarında Çalışan Hükümlüler Bir Alan Araştırması*, Ankara Üniversitesi, Ankara 2002. İlkay Savcı, “Cezaevi İşyurtları” *Hapishane Kitabı*, Ed. Emine Gürsoy Naskali ve Hilal Oytun Altun, Kitabevi Yayını, İstanbul 2005, s. 225-253.

²⁸⁵ Ayrıntılar için bkz. 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Yasası RG. 31.07.2003, S.25185. <http://www.taa.gov.tr/>

Bakanlığına bağlı olarak ve sadece yargıç ve savcı adayları eğitimleri için bir eğitim merkezi kurulmuştur. 2003 yılında bu merkez akademiye dönüştürülmüştür.²⁸⁶

Adalet Bakanlığının taşra birimleri adliyelerde ilk derece mahkemelerin yanında örgütlenmiştir. Bunlar: Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri, İcra ve İflas Daireleri, Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezi Şube Müdürlükleri, Adli Sicil Bölge Müdürlükleri, Adli Sicil Şeflikleri ve Büroları, Bilgi İşlem Şube Müdürlükleri, Bilgi İşlem Şeflikleri ve Bürolarıdır.

Anayasa'nın 140. Maddesi "...Hâkimler ve savcılar idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdır..." düzenlemesini getirmiştir. Buna göre yargıçlar ve Cumhuriyet savcıları, idari görevleri açısından Adalet Bakanlığına bağlıdır. Buna karşılık mahkemeler ve Cumhuriyet savcılıkları 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin yasanın öngördüğü anlamda taşra teşkilatı kabul edilmemiştir. Yalnızca 5018 sayılı yasa kapsamında Cumhuriyet Başsavcılıkları ve bölge idare mahkemesi başkanları ile müstakil idare ve vergi mahkemeleri başkanlıkları harcama birimi olarak belirlenmiştir.²⁸⁷ Bağımsız mahkemelerin ve Adalet Bakanlığı'nın taşra hizmet birimlerinin örgütlendiği adliyeler, merkezi idarenin ve Bakanlığın taşra teşkilatı değildir. Adliyeleri taşrada mülki idare amirlerine bağlayan bir birim ya da yönetici de bulunmaz. Adalet yönetimi ve kamu yönetimi bürokrasileri taşrada bu şekilde bir düzenlemeyle birbirinden ayrılmıştır.

Adalet Bakanlığı ve merkez mahkemelerden Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Genel bütçeden pay almaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi ve Yüksek Seçim Kurulunun bütçesi Adalet Bakanlığı bütçesi içindedir. Bütçeden ayrı payı olan yüksek mahkemelerin, ilk derece mahkemeleri ile mali açıdan bir ilişkisi bulunmamaktadır. İlk derece mahkeme bütçeleri Adalet Bakanlığı tarafından karşılanır. Mahkemelerin kendilerine ait bütçelerinin olmaması, mahkemelerin bina, ekipman, personel giderlerinin Adalet Bakanlığı bütçesinden karşılanması "yargının bağımsızlığı" ilkesi açısından tartışmalı bir konudur. 22.5.2005 tarihinde Adalet Bakanlığı Mali ve İdari İşler Başkanlığı'nın yayınladığı bir duyuru harcamalar üzerinde merkezi idarenin denetiminin yoğunluğunun göstergesidir. Duyuruda adli ve idari yargı birimleri için "gönderilen ödeneklerin talep edildiği işte kullanılması", "başka işte kullanılma zorunluluğu" ortaya

²⁸⁶ Birlikçilik ile ilgili özerk bir kurum oluşturma amacıyla bir adli tıp akademisi kurulması yönünde çalışmalar sürdürülmektedir.

²⁸⁷ Adalet Bakanlığı, *2007 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2008, s. 6.

çıkıldığında Başkanlıktan izin alınmasını istemektedir. Ödeneklerin öncelikli olarak kira, elektrik, su, doğalgaz ve telefon faturaları gibi fatura ve sözleşmeye bağlı borçlara ayrılması gerektiği bildirilmiştir.²⁸⁸

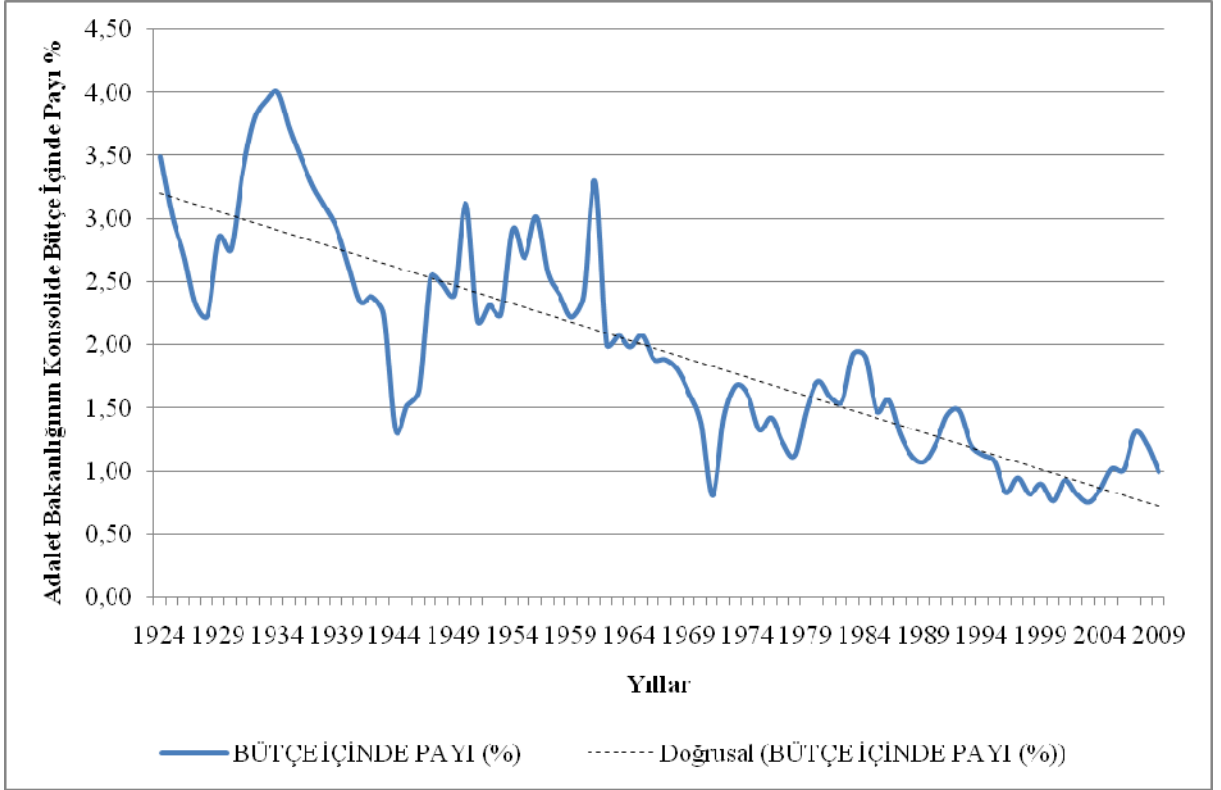
Adalet yönetiminin bütçesinin, konsolide bütçe içinde payı, Şekil II.1’de görüldüğü üzere, Cumhuriyet’in ilk yıllarından günümüze bir düşüş eğiliminde olmuştur.²⁸⁹ 1934 yılında Adalet Bakanlığının bütçeden aldığı pay % 4 ile en yüksek değerine ulaşmıştır. 1944 ve 1945’deki ani düşüş dışında 1965 yılına kadar Adalet Bakanlığı bütçesi genelde % 2’nin üzerindedir. 1964 yılından sonra ise % 2’nin altında kalan payı giderek düşmeye devam etmiştir. 1971 yılında % 1’in altına düşmüş olsa da 1996 yılına kadar bu düşüş % 1 ile 2 arasında kalmıştır. 1996 ile 2004 yılları arasında Adalet Bakanlığının Genel Bütçe içindeki payı % 1’in altında kalmıştır. 2005 yılından sonra tekrar % 1’in üzerine çıkan pay Cumhuriyetin ilk yıllarındaki düzeyine hiçbir zaman ulaşmamıştır.

Bütçeden alınan payın taşra birimlerinde dağılımı, adliyelerde harcama birimi olan Cumhuriyet Başsavcılığı üzerinden yapılır. Cumhuriyet Başsavcılığı özelleştirilen kantin, temizlik, kafeterya gibi hizmetlerle ilgili adliye gelir ve giderlerini de yönetmektedir.

²⁸⁸ “Adliyerleri Savcılar Yönetmesin” *Yeni Hukuk Dergisi*, Y.1, S.2, Kasım 2005, s. 16.

²⁸⁹ Ek 1’de 1924 yılından günümüze Adalet Bakanlığının konsolide bütçeden aldığı pay gösterilmektedir.

Şekil II.1. : Yıllara Göre Adalet Bakanlığı Bütçesinin Bütçe Yılı Başında Konsolide Bütçe İçindeki Payı (%)



Kaynak: Ek 1’de gösterilen verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur. Bkz. s. 275.

Adalet yönetimi, asıl olarak hukuk fakültelerinden yetişen yargıç ve savcılar temel alınarak inşa edilmiştir. Ancak yargıç ve savcılar personel olarak küçük bir yüzde ile bu dünyada yer bulmaktadır. Örneğin Adalet Bakanlığının 2007 yılı sonu dolu kadro sayısı 70.118’dir.²⁹⁰ Bu kadrolardan 10.579’u yargıç ve savcıdır. Bakanlığın merkezinde yargıç ve savcılara ait 373 kadro kullanılmaktadır. 10.206 yargıç ve savcı mahkemelere dağılmıştır. Yargıç ve savcılarının görev yerlerine göre dağılımına bakılacak olursa: 9.295 yargıç-savcı adli yargıda, 893’ü idari yargıda, 13’ü Anayasa Mahkemesinde, 5’i Ceza ve Tevkifevleri eğitim merkezlerinde görevlidir.²⁹¹

Adalet Bakanlığında, personelin hizmet sınıflarına dağılımı Çizelge II.1’de gösterilmektedir. Bakanlıkta ve Adli Tıp’ta 50.300 adet dolu kadro Genel İdare Hizmetler sınıfı personeli tarafından kullanılmaktadır. Sağlık Hizmetleri Sınıfında 1.276 personel istihdam edilmiştir. Teknik Hizmetler sınıfında görevli personel sayısı 1.143’tür. 6.491

²⁹⁰ Adalet Bakanlığı Faaliyet raporunda Adli Tıp Kurumunu hesaplarına almamış ve rakamı 69.071 olarak açıklamıştır. Personel alım yöntemleri farklı olduğu gerekçesiyle ayrı hesaplanan bu kurum, burada toplam sayıda gösterilmiştir.

²⁹¹ Adalet Bakanlığı, *2007 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2008, s.10.

adet personel ise Yardımcı Hizmetler sınıfında istihdam edilmiştir. Adalet Bakanlığında Eğitim ve Öğretim Hizmetleri sınıfında 329 personel bulunmaktadır.

Çizelge II.1: Adalet Bakanlığı 2007 Yılı Kadro Dağılımı

Hizmet Sınıfı	Bakanlık Örgütlenmesi				Bağlı Kuruluş		Genel Toplam	Toplamda Hizmet Sınıflarına Dağılım (%)
	Merkez	Taşra	Bakanlık Toplamı	Hizmet Sınıflarına Dağılım (%)	Adli Tıp Kurumu	Hizmet Sınıflarına Dağılım (%)		
Yargıç-C. Savcısı	373	10206	10579	15,32	0	0,00	10579	15,09
Genel İdare HS*	1196	48737	49933	72,29	367	35,05	50300	71,74
Sağlık HS	8	911	919	1,33	357	34,10	1276	1,82
Teknik HS	92	885	977	1,41	166	15,85	1143	1,63
Yardımcı HS	204	6130	6334	9,17	157	15,00	6491	9,26
Eğitim Öğretim HS	0	329	329	0,48	0	0,00	329	0,47
Toplam	1873	67198	69071	100,00	1047	100,00	70118	100,00

Kaynak: Adalet Bakanlığı, *2007 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2008, s.9'dan Tablo 2, Tablo 5 ve Grafik 2, verilerinden hesaplanmıştır.

*HS: Hizmetleri Sınıfı

Adalet Bakanlığında yargıç ve savcılar, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar yasası ile düzenlenmiştir. Adalet Bakanlığı personel kadrosu içinde yargıç ve savcı oranı % 15.09'dur. Geriye kalan diğer hizmet sınıfları 657 sayılı Devlet Memurları yasasına bağlı kamu personeldir.²⁹²

Adalet yönetiminin üst düzey yönetsel konumlarında, yargıç ve savcı kökenli görevliler yer almaktadır.²⁹³ Yargıç ve savcılar Hukuk Fakültelerinde yetişmektedir. İdari yargıda, hukuk fakültelerinin dışından yargıçlar istihdam edilebilmektedir. Hukuk fakülteleri dışından gelen yargıçların oranlarının azaltılması doğrultusunda bir eğilim bulunmaktadır. 2008 yılında açılan on yeni fakülte ile birlikte hukuk fakültelerinin sayısı kırkbeşe yükselmiştir.

Adalet meslek yüksekokulları adliyede görev alacak idari personelin yetiştiği kaynaktır. Bu personel, yazı işleri müdürlükleri, icra müdürlükleri gibi orta kademe yöneticilik

²⁹² Buradaki rakamlar içinde, 357 sayılı Askeri Hâkimler yasasına bağlı personelin değerlendirilmediğini belirtmek gerekmektedir.

²⁹³ Yargıç ve savcıların mesleğe girişi, adaylık süreci, atanmaları, ilerleme ve yükselmeleri, disiplin cezaları görevlerinin sona ermesi, sınıflandırmaları, görevlerini yürütürken sahip oldukları haklar, ödevleri ve yasaklarını içeren personel sistemlerini idari, akademik ve askeri personel sistemi ile karşılaştırarak inceleyen bir çalışma için, bkz. İpek Özkal, *Türkiye'de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi*, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2005.

mevkilerine yükselebilen adalet yönetiminin idari memurlarıdır. 1979 yılında Ankara Üniversitesi Adalet Meslek Yüksek Okulu'nun ardından İstanbul, İzmir, Konya ve Erzincan'da da adalet meslek yüksekokulu kurulmuştur. Adalet Bakanlığına bağlı Adalet liseleri de adalet yönetimi dünyasına personel yetiştirmiştir. Bu liseler, Milli Eğitim Bakanlığına devredilmiştir. Adalet Bakanlığı Merkez ve Taşra teşkilatına eleman yetiştirmek üzere kurulan bu liselerden mezun olanlar, Adalet Bakanlığı personel alım sınavında tercih edilmekte ve sınavları kazananlar Adalet Bakanlığına zabıt kâtabi olarak atanmaktadırlar.

2. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK)

Adalet Bakanlığı ile birlikte merkezdeki diğer önemli adalet yönetimi kurumu Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'dur. Anayasa'nın 159. maddesinde tanımlanan bu kurul, ayrıca 14.5.1981 tarih ve 2461 sayılı *Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu* yasası ile düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun görevleri:

“Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; adli ve idarî yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar. Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin veya bir hâkimin veya savcının kadrosunun kaldırılması veya bir mahkemenin yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlar. Ayrıca Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir.”

HSYK, Anayasa Mahkemesi ve askeri mahkemeler dışında bütün yargıç ve savcılarını atama ve görevden alma işlerini yürütmektedir.

Özek'e göre, “yargının bağımsızlığı gerçekte yargıcın bağımsızlığıdır”. Mahkemelerin bağımsızlığından söz edilse de, bağımsızlık “makama” değil “suje”ye özgüdür. Yargıçların ve diğer yargılama sùjelerinin bağımsız olması ise, tüm yargının bağımsız olmasını sağlamaktadır.²⁹⁴ Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun varlık nedeni işte bu yorumda saklıdır. Kurul, yargı bağımsızlığının, siyasi seçimle gelen Adalet Bakanı ve onun yönetimindeki bürokratik bakanlık örgütü tarafından yeterince sağlanamadığı düşüncesinden doğmuştur. Asıl amacı yargıç ve savcılarını kendi kendilerini yönetmelerini sağlayacak bir yönetim biçimi oluşturmaktır. Ancak bu model, bürokratik adalet yönetimine alternatif değil, sadece onun katı hiyerarşisini kırma amaçlıdır. Hâkimlerin

²⁹⁴ Özek, Çetin, “Yargının İdari Denetimi” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Doğumunun 100. yıldönümünde Atatürk'e Armağan 1981-1982*, C. XLV-XLVII, S. 1-4, 1979-1980-1981, s.917.

atama ve diğer özlük işlerinin bağımsız kurullar eliyle yürütülmesi fikri, Birinci Dünya Savaşı Sonrası Fransa ve İtalya'da²⁹⁵ gündeme gelmiştir.

Yargı bağımsızlığını güçlendirmek için başka ülkelerde farklı seçenekler de uygulanmaktadır. Örneğin ABD'de yirmi iki eyalette yargıçlar siyasal seçimle gelmekte, bunlardan dokuzunda siyasal parti listelerinden aday gösterilmektedir. Bazı eyaletlerde yargıçlık bir kariyer mesleği olarak düzenlenmemiştir. Yani yükselme ancak her seferinde seçimle mümkündür ve iş güvencesi yoktur. Seçim kazanmak durumunda kalan yargıçların siyasal parti bağlantıları bağımsızlığa aykırı bir durum olarak değerlendirilmemekte, bağımsızlık, mahkemelerin elindeki başka araçlarla sağlanmaktadır.²⁹⁶ Federal düzeyde yargıda ise seçim değil atama söz konusudur ve görevden alma *impeachment* (siyasal suçlandırma)²⁹⁷ dışında olanaklı değildir.²⁹⁸

İngiltere'de de yargıçlık bir kariyer mesleği değildir. Ancak yargıç'ın, yargılama sürecinde oldukça edilgin bir rolü vardır. Duruşmadan önce dosyaya bakmaması, asıl görevinin taraflar arasındaki dengeyi sağlamak olması İngiliz yargıçların özelliğidir. Yargıcın görevi gerçeğin ortaya çıkarılması değil, hakkaniyete görece en uygun çözümü sağlayacak usul kurallarının uygulanmasıdır.²⁹⁹ İngiltere ve ABD yargısı, savunma (avukatlık) üzerine kurulmuş olduğundan yargı bağımsızlığına yüklenen anlam Türkiye'dekinden farklıdır.

Lipson, edilgen yargıçlı yargılamayı demokrasinin göstergesi olarak yüceltir ve yargıçlık üstüne kurulan mahkeme sistemlerini totaliter olarak yaftalar:

“Bir mahkemenin işlevi, bir olaya ilişkin gerçeği ortaya çıkararak ve yasayı olaya uygulayarak adalete yardımcı olmaktır. Bunun anahtarı üç kişinin farklı olmakla birlikte birbirini tamamlayan rollerinden oluşmaktadır. İki avukat birbirine karşı tarafları temsil ederken, tarafsız bir yargıç başkanlık makamındadır. Her avukat bir savunucudur. İstekleri tek yönlüdür. Fakat bir yargıcın uyguladığı süreçler çerçevesinde bu iki kişinin kamu önünde karşı karşıya gelmesi tüm gerçeğin

²⁹⁵ Fransa'da 1946 yılında ve İtalya'da ise 1948 yılında bu kurulların oluşturulması ile ilgili meclis tartışmaları için bkz.: Şeref Ünal, *Anayasa Hukuku Açısından Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hâkimlik Teminatı; (Türk Yargı Sistemi Üzerinde Karşılaştırmalı Hukuk Açısından Bir İnceleme)*, TBMM Kültür ve Sanat Yayınları, Ankara 1994, s. 87-88.

²⁹⁶ Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, 4. Baskı, Kırılancık Yayınevi, Ankara 2005, s. 121-122.

²⁹⁷ Yasama organının bir mahkeme gibi yargılama yaptığı impeachment kurumu hakkında bir eser için bkz.: Kemal Şahin, *Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı; Yaşlı Fakat Faal Bir Anglo-Amerikan Kurumu (Impeachment) (Siyasal Suçlandırma)*, Beta Yayını, İstanbul 2001.

²⁹⁸ Nachmias ve Rosenbloom, Federal yargının bu özelliklerinin yargı sisteminde Weber tipi bürokratikleşme anlamına geldiğini düşünmektedir. Yazarların bürokrasi algısı, demokrasi karşıtlığı üzerine kurgulandığından seçimi ve katılımcı süreçleri göz ardı eden her uygulamayı bürokratikleşme olarak yorumlamışlardır. David Nachmias and David H. Rosenbloom, *Bureaucratic Government USA*, St, Martin's Press, New York 1980, s. 148.

²⁹⁹ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, s. 46.

ortaya çıkarılabilmesi için düzenlenebilecek en iyi araç olmuştur...Polis devleti niteliği taşıyan totaliter rejimlerin, Her Şey Yüksek Lordu olan Ağabeyleri bulunacaktır, fakat özgürlüklere değer veren toplumlarda durum böyle değildir. Birçok avukatın ve öğretmenin bulunduğu yerleşik bir yargıcın bulunmadığı yerde herkes (ister hoşgörülü, ister önyargılı, ister bilgisiz, ister bilge olsun) kamuoyunun mahkemesinde jüri üyesidir.”³⁰⁰

Bu yorum tartışmaya açık olsa da iki sistemin birbirinden çok farklı ilkeler üzerine inşa edildiğini göstermesi açısından kayda değer. Türkiye’de mahkeme sistemi bu açıdan Fransa modeline benzer. Yargı örgütlenmesi, yargılama sürecinin işlemesi, yargı görevlileri açısından *common law* ve *civil law* ülkeleri arasında çok büyük farklar bulunmaktadır. Bu genel ayrım dışında Fransa ve Türkiye’de olduğu gibi aynı hukuk düzeni içindeki devletlerin oluşturduğu kurumlar da farklı olabilmektedir.

Fransa’da yargı gücünün bağımsızlığının güvencesi cumhurbaşkanıdır. Yüksek Yargıçlar Kurulu (Conseil Supérieur de la Magistrature) ona yardımcı olan bir kuruldur. Yargıçları cumhurbaşkanı atar ve yargıçlar görevden alınmazlar. Savcılar ise adalet bakanlığına bağlıdır.³⁰¹

Türkiye’de Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; Adalet Bakanının başkanlığında, Yargıtay’dan üç asıl ve üç yedek, Danıştay’dan iki asıl ve iki yedek üye ile Adalet Bakanlığı Müsteşarından kurulmuştur. Kurulun üç asıl, üç yedek üyesi Yargıtay Genel Kurulunun kendi daire başkan ve üyeleri; iki asıl, iki yedek üye Danıştay Genel Kurulunun kendi daire başkan ve üyeleri arasından, her üyelik için gösterecekleri üçer aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir. Cumhurbaşkanına tanınan bu söz hakkı Fransa’ya göre daha sınırlı bir alandadır.³⁰²

Türkiye’de Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu sürekli eleştiri konusu olmuştur. Ünal bu eleştirileri şöyle sıralamıştır:

- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunda yürütme organı temsilcilerine karşı yargı erki lehine “kıl payı” bir çoğunluk vardır. Oylardan birisini kendi tarafına çeken partizan bir siyasal iktidar, hukuk devletinin temel ilkesi olan yargı bağımsızlığını işlemez hale getirebilir.
- Kuvvetler ayrılığı ilkesinin yerleştiği ülkemizde yürütme organının temsilciliğini yargı erki üzerinden ilke olarak kaldırmak gerekir.
- HSYK ile idari-adli yargı ayrımına son verilmiş ve Danıştay üyelerinin seçimi de bu kurula verilmiştir. Yürütme organını denetleyecek bir yargı kurumunun üyelerinin seçiminin, yürütme organının etkin olduğu bir kurula bırakılması sakıncalıdır.

³⁰⁰ Leslie Lipson, *Demokratik Uygarlık*, Çev. Haldun Gülalp ve Türker Alkan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1984, s. 454-455.

³⁰¹ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, s. 183.

³⁰² Ünal, *a.g.e.*, s. 85.

- HSYK'nın sekreteryası Adalet Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Kurulun ayrı bir binası olmadığından, Bütün görevler Adalet Bakanlığı bünyesinde ve bu bakanlığın “vesayeti” altında yapılmaktadır.
- Yeni Kanuna göre hâkim ve savcıların atama ve nakil talepleri, Özlük İşleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanacak bir kararname taslağı üzerinde görüşülerek kararlaştırılacaktır. Kurul üyelerinin söz konusu taslağı değiştirmesi ve taslağı dahil olmayan bir hakimin atanmasını önermesi mümkün olmayacaktır.
- İdari tasarruf niteliğinde olan kurul kararlarına karşı itiraz yolu önlenerek Danıştay'a başvurma yolunun kapatılması doğru değildir.
- Tarafsız olması gereken Cumhurbaşkanlığı ve Adalet Bakanlığı makamlarına gelecekte hangi siyasi parti mensuplarının oturacağı şimdiden kestirilemez. Özellikle partizan siyasal iktidarlar döneminde yürütme organının kurul üzerindeki etkinliği dolayısı ile yargı bağımsızlığı ilkesi zedelenebilir.

Bu sayılanlara HSYK'nın Adalet Bakanlığı'ndan ayrı bir bütçesi olmaması ve Yargıç ve Savcılarını Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu'na bağlı müfettişlerce denetlemesi de eklenebilir. Ünal bu eleştirileri derledikten sonra, demokrasiyi kabul etmiş bir ülkede bu tür kuşkuların yersiz olduğunu öne sürmüş, halkın seçtiği siyasal iktidarın, tahakküm için değil ülkeye hizmet için geleceğini ve bu iktidarın yasama organınca sürekli denetim altında tutulacağını belirterek bu endişeleri ortadan kaldırmak istemiştir.³⁰³ Ancak tarih, eleştirileri haklı çıkaracak birçok uygulama örneklerinin ortaya çıkmasına sahne olmuş, HSYK, yargıç ve savcılarca, bu biçimiyle benimsenememiştir.

Son dönemlerde, HSYK'da yürütme organının daha da belirleyici olması doğrultusunda reform girişimleri söz konudur. Adalet Bakanlığı tarafından 2008 yılında açıklanan Yargı Reformu Stratejisi Taslağı,³⁰⁴ HSYK'nın yeniden yapılandırılmasını ve siyasal seçimle gelen üyelerin arttırılmasını önermektedir. Taslak, “adaletin halka yakın olması” gibi bir anlayıştan yola çıkarak *common law* hukuk sisteminde uygulanan yargıçların halk tarafından seçilmesinin en doğru yol olduğu yönünde bir tercih belirtmiştir. Hatta yasama ve yürütme organı tarafından belirlenecek HSYK üyelerinin sayısının arttırılması gereği Taslağın açıkladığı reform önerilerindedir. Taslağı göre güncel atama sistemi, halk tarafından yargıç seçiminin teknik ve diğer nedenlerle mümkün olmadığı durumlar için ortaya çıkmış bir ara çözümdür. Yıllardır şikâyet edilenin aksine bir yaklaşımla, Adalet Bakanı'nın Kurulda yer almasının “demokratik meşruiyet” ilkesi açısından önemli olduğu açıklanmıştır.

³⁰³ A.k., s. 86.

³⁰⁴ Taslak

metni

için:

<http://www.basin.adalet.gov.tr/bnot/2008bnot/Yarg%C4%B1%20Reformu%20Stratejisi%20Tasla%C4%9F%C4%B1.pdf>, Erişim: 10.05.2008.

Avrupa Birliği'nin reform önerileri, Adalet Bakanlığı'nın HSYK'daki egemenliğinin kırılması yönünde olmuştur. Örneğin Avrupa Konseyi Türkiye'ye "hâkimlerin atanmaları hususunda Adalet Bakanı ve Bakanlık Müsteşarının sahip oldukları yetkilerin kaldırılmasını tavsiye etmiştik. Bu konuda Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yetkili olmalıdır."³⁰⁵ demektedir. HSYK'nın yapısı konusunda ise; "Hâkimlerin Bağımsızlığı Hakkındaki Avrupa Konseyi Kararının 1 (2) (c) Prensibi gereğince; Cumhurbaşkanı'nın Yüksek Kurula üye atama yetkisinin kaldırılmasını ve hâkim ve savcıların Yüksek Kuruldaki temsilcilerini bizatihi kendilerinin seçmeleri hususunda yetkilendirilmelerini tavsiye etmiştik"³⁰⁶... "Bu konuda her hangi bir önemli gelişmenin olmadığını temel alarak, tavsiye aynen muhafaza edilmekte ve tekrarlanmaktadır" şeklinde uyarılarda bulunmaktadır. Bu rapordan bir önceki ve bir sonraki İstisari Ziyaret Raporlarında da benzer cümleler bulunmaktadır.³⁰⁷ Avrupa Birliği ilerleme raporları da bu konuda Avrupa Konseyi ile aynı doğrultuda öneriler getirmektedir.

Adalet Bakanlığı'nın AB'ye uyum amacıyla öne sürdüğü Taslak, AB taleplerine ters düşmüştür. Bu durumda hükümetin Yargı Reformu Stratejisi Taslağı ile ortaya çıkan bu politika değişikliği ne anlama gelmektedir? Hükümet, hukuk sistemini ve bütün yargılama düzenini baştan aşağı *common law*'a dönüştürmek yönünde bir eğilim geliştirmiş olabilir mi? Aslında bu Türkiye'de muhafazakâr-liberal sağ kanat iktidarların düşüncelerine uygun düşen bir istektir. ABD devlet modeli, piyasa "özgürlükleri" ile bu kesim için her zaman Kıta Avrupası modeline göre tercih edilir olmuştur. Kıta Avrupa devlet modeli sosyal demokrat, elitist ve bürokratik olma açısından sürekli eleştirilmiştir. Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu gibi teknokrat özelliği ağır basan bir yapılanma- ki, 1961 Anayasası ile Yüksek Hâkimler Kurulu adıyla bu kurulun ilk şekli çok daha teknokratiktir³⁰⁸- muhafazakar-liberal sağ kanatın düşüncelerine ters bir oluşumdur.

³⁰⁵ Kjell Bjornberg ve Paul Richmond, *Türkiye Cumhuriyetine Yargı Sisteminin İşleyişi 11-19 Temmuz 2004 İstisari Ziyaret Raporu*, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2005. s. 31.

³⁰⁶ Bjornberg ve Richmond, *a.g.e.*, s. 32.

³⁰⁷ Bkz. Kjell Bjornberg ve Paul Richmond, *Türkiye Cumhuriyetine Yargı Sisteminin İşleyişi 28 Eylül-10 Ekim 2003*, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/istisariziyaret.htm>; Kjell Björnberg ve Ross Cranston, *Türkiye Cumhuriyetine Yargı Sisteminin İşleyişi 13-22 Hairan 2005 İstisari Ziyaret Raporu*, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/istisariziyaret.htm>

³⁰⁸ 1962 yılında 45 sayılı yasayla kurulan Yüksek Hâkimler Kurulu; 23 asıl ve yedek üyeden oluşmuştur. Bu üyelerden 8'inin Yargıtay tarafından, 7'sinin birinci sınıfa ayrılmış yargıçlarca ve 8'inin yasama meclisleri tarafından seçilmeleri öngörülmüştür. Adalet Bakanı gerekli gördüğü hallerde kurul toplantılarına katılabilmekte ancak kullanamamaktadır.

Aslında Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna özgü bu tartışma oldukça eskidir. 1934 yılında çıkan 2556 sayılı Hâkimler yasası yargıçların halk tarafından seçilmesini benimsemediği gibi yargıçların yargıç tarafından seçildiği bir sistemin, uygulanmakta olan anayasanın ilkelerine uygun olmadığı belirtilmiştir. Bu yasayla halk adına kullanılacak bir iktidarın halk tarafından seçilmemiş bir kuruluş tarafından kullanılması uygun bulunmamıştır. Yasanın gerekçesinde, böyle bir sistem içinde “zümre zihniyeti”nin egemen olduğu; toplumsal yaşama kapalı bu kuruluşun, gelişme ve ilerlemeye direnen yargıçlardan oluştuğu; kayırmacılığın bu kurullarda son haddine vardığı ve yargıçlığın belirli ailelerin elinde, onlara özgü bir mesleğe dönüştüğü gibi saptamalar yapılmıştır. Ayrıca yasa-yapıcıların incelediği başka devletlerde kurul sisteminin uygulama örneğine rastlamadıkları da belirtilmiştir.³⁰⁹

1934 yılında yargıç ve savcıların atama işi Adalet Bakanlığı’na bırakılmıştır. Ancak yargıç ve savcı adaylarının bilgi ve çalışkanlık derecelerini saptama ve yükselme ile ilgili işlemler için bu üst derece yargıç ve savcılardan bir kurul (ayırma meclisi) oluşturulmuştur. Ayırma meclisinde Yargıtay Başkanı’nın başkanlığında Cumhuriyet Başsavcısı ve 4 Yargıtay üyesiyle, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı, Ceza İşleri Genel Müdürü, Hukuk İşleri Genel Müdürü ve Özlük İşleri Genel Müdürü yer almıştır.³¹⁰ Ayırma meclisinde Yargıtay Başkanı’nın başkanlığındaki grup, yargıçların terfi defterini, Cumhuriyet Başsavcısının başkanlığındaki grup ise savcılarının terfi defterlerini hazırlamış, atamalar ise bu defterlerdeki sıralara göre Adalet Bakanınca yapılmıştır. Bakan atamalar konusunda son sözü söylemeye yetkili olmakla birlikte, Yargıtay’a üye seçimi, Yargıtay Daire Başkanlarını belirleme ve Cumhuriyet Başsavcısını seçme konusunda da tek yetkilidir. Yargıtay Başkanı ise Bakanlar Kurulunca seçilmektedir.

1924 Anayasası dönemi, yargıç ve savcılarının atama ve özlük işleri için Adalet Bakanının tek yetkili olduğu dönemdir. Yargıçlara özgü bir personel yasası Anayasaca öngörülmesine karşın çıkarılmamış, yargıçlar devlet memurları yasasına bağlı olmuştur. Yargıçlar ayrıca yine diğer memurlar gibi 5434 sayılı Emekli Sandığı yasasına bağlı kalmış bu durum yargıç güvencesi ilkesini işlemez hale getirmiştir. Hükümet, yargıçları emekliye sevk etme silahını etkin bir şekilde kullanmıştır. 1953 yılında Emekli Sandığı yasasının 39 (b) maddesi 7242 sayılı yasayla değiştirilmiş ve 30 hizmet yılını tamamlayan devlet

³⁰⁹ Hâkimler Kanunu esbabı mucibe layihası, s. 2 vd. Aktaran: Ünal, *a.g.e.*, s. 69.

³¹⁰ *A.k.*, s. 70.

memurları yaş şartı aranmaksızın “görülen lüzum üzerine” emekliye sevk edilmiştir. Bu memurlar arasında birçok ilk derece mahkemesi yargıcı da yer almıştır. 1954 yılında Emekli Sandığı yasasında ikinci bir değişiklik yapılarak 25 yılını dolduran Yargıtay başkan ve üyeleri de 65 yaşından önce emekli edilebilir duruma getirilmiştir. Uygulaması 27 Mayıs 1960 darbesine kadar süren bu yasanın emekliye ayırma işlemine karşı, ilgililerin yargı yoluna başvurmaları da yasaklanmıştır.³¹¹

Bütün bu gelişmeler sonucunda 1961 Anayasası ile oluşturulan Yüksek Hâkimler Kurulu, Demokrat Parti iktidarının uygulamalarına tepki olarak kolay benimsenmiştir. Ancak bu kurulun ortaya çıkışında, iç dinamikler kadar dış dinamiklerin etkisi göz ardı edilemez. İkinci Dünya Savaşı sonrası böyle kurullar Avrupa’da ortaya çıkmıştır. Adalet Bakanlıklarının yargı üzerindeki bürokratik yetkilerini yumuşatarak, güçleri yeniden ayırma kapitalist devletlerde egemen ilke olmuştur. Bu durum liberal kuramcıların iddia ettiğinin aksine, devlet örgütlenmesinin bürokratikleşmesi değil, liberalleştirilmesi yönünde bir değişimdir. Bu dönemde yargı, devlet ve toplum arasında tarafsız hakem konumuna çekilmeye başlamıştır.

Civil law ülkelerinde adli alandaki ilişkinin toplumun bütününe ait kabul edilmesi ve devletin taraf olması olanaklıdır. Bunun gerçekleşmesi iki koşuldan birinin bulunmasına bağlıdır. Bunlardan ilki, taraflardan birinin devlet örgütlenmesinde yer alan bir düzenleme, kurum, işlem ya da kişi olmasıdır. Bu durumda hukuki ilişki “idare hukuku” kapsamındadır ve uyuşmazlık “idari yargı” düzeni içinde çözülür. İkincisi ise, çatışma ve sorunun özel ya da tüzel kişilerarası boyutu aşarak, kamu düzeni ile ilgisi bakımından devletçe sahiplenilmesidir. “Ceza hukuku” ile düzenleme bu “kamu düzeni” gerekçesinden kaynaklanır. Aslında uyuşmazlık toplumdaki bireyler arasında ortaya çıkmıştır ancak Devlet bu uyuşmazlıkta taraf olur. Savcılık örgütlenmesi, bu düşünce üzerine inşa edilmiştir. Ancak bunların dışında kalan alanlarda devlet, taraflar arasında hakem (üçüncü taraf) konumundan öteye geçmemektedir. Taraflar arasındaki sorun, sözleşme ilişkilerine dayanan özel hukuk kurallarına göre çözümlenmektedir.

Özel-kamu hukuku ayrımı bulunmayan, bireylere uygulanandan ayrı bir “idare hukuku”na sahip olmayan common law ülkeleri için, yargı tüm uyuşmazlıklarda tarafsız bir hakemdir. Asıl olan (sivil) toplum/piyasadır. Uyuşmazlıklar, çatışmalar toplumun

³¹¹ A.k., s. 72.

içindedir ve devletin bunları sahiplenmesi söz konusu değildir. Dolayısı ile civil law ülkelerinde, ABD tarzı liberalleşme, ancak devlet örgütlenmesinde güçler ayrılığı ilkesini yerleştirdikten sonra, kamu hukuku alanının daraltılması ve devletin uyuşmazlıklarda tarafsız hakem konumuna çekilmesi ile olanaklı olabilir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarihsel açıdan yargı bağımsızlığının inşa sürecinde bir aşamadır. Ayrıca, HSYK 1960'lı yıllarda olduğu gibi yargıçların özyönetim biçimine yakın yapısından oldukça uzaklaşmış, 1971³¹² ve 1981 yılında Kurulun yapısında yapılan değişikliklerle Adalet Bakanlığı'na bağımlı bir yapı haline gelmiştir.

Bu tarihsel açıklamalar ışığında 2008 yılında açıklanan Yargı Reformu Stratejisi Taslağı liberalleşme ideali ile hükümetin yargıyı kısıkaca alma yönündeki çabaları arasında açıklanandan başka türlü bir ilişki olduğu düşünülebilir. Taslak, sistemi bütünüyle değiştirip *common law*'a geçiş gibi uzun dönemli ve zor amaçlar gütmek yerine, yargıya gözdağı amacıyla kullanmış olabilir. Bu ikinci alternatif, Taslağın açıklandığı dönemin siyasal gelişmelerine daha uygun bir açıklamadır. Taslak, yargıyı etkilemede yeni bir icat olarak iş görmüştür. Kamu hukukunun daraltılması HSYK üzerinden değil, hukuk reformu ile yürüyen bir süreçtir.

3. Barolar Birliği ve Noterler Birliği

Türk adalet yönetiminin devlet örgütlenmesi içinde yer almayan, piyasa koşullarında faaliyet gösteren aktörleri avukatlar ve noterler, meslek örgütleri ve bunların birlikleri aracılığı ile adalet yönetimine katılmaktadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kurulları olan bu örgütler, devlet örgütlenmesinde adalet yönetimi ile ilgili yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Birlikler, Adalet Bakanlığı ile ilgilendirilmişler ve böylece devlet örgütlenmesi bütünlüğü içindeki yerlerini almışlardır. Avukat ve noterler piyasada işlev görse de yürüttükleri hizmetler kamu hizmetidir ve Avukatlık ve Noterlik yasalarının ilk maddelerinde bu konuya vurgu yapılır. Hizmetin kamusal niteliği dolayısı

³¹²1961 Anayasası'nın Yüksek Hâkimler Kurulu ile ilgili 143. maddesi 1488 sayılı yasayla yapılan değişiklikle, Kurul'un üye sayısı 23'den 11 asil ve 3 yedek üyeye indirilmiştir. Üyeler Yargıtay Genel Kurulunca, kendi üyeleri arasından ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile 4 yıl için seçilecektir. Adalet Bakanının yetkileri biraz artırılarak, gerekli gördüğü hallerde Kurul toplantılarına katılmak ve başkanlık yapmak olanağı verilmiştir. Ayrıca 45 sayılı yasa ile Adalet Bakanlığında toplantılarda oy verme hakkı tanınmıştır. Ünal, bu değişikliklerle yargı bağımsızlığının "en aşırı bir şekilde" gerçekleşmiş olduğunu söylese de, bu yoruma katılmak pek olanaklı değildir. Dönemin yargı kararları ve yargıç davranışları üzerinden bir analizle ya da yargının hükümetten bağımsızlığını ölçecek nitelikte araçlarla yapılacak bir başka araştırmadan sonra bu yorumun yeniden değerlendirilmesi gerekir. Ünal, yargı bağımsızlığını salt hukuki düzenlemeler üzerinden ölçmüştür. *A.k.*, s. 80.

ile bu meslekler çeşitli düzeylerde piyasa koşullarından bağımsız faaliyet göstermektedir. Örneğin, avukatlık ve noterlik şirketi kurulamamakta bu meslekler şirket biçiminde değil, büro olarak örgütlenmektedir.³¹³ Yine reklam yapma konusunda bu mesleklere kısıtlamalar getirilmiştir.

Avukatlar hukuk fakültelerinden yetişmekte, ancak lisans öğreniminin ardından staj yaparak mesleğe katılmaktadır. Avukatlık mesleği 1136 sayılı Avukatlık yasası ile düzenlenmiştir. Avukat, hem yurttaşa, hem de yargıca ve savcıya yardımcı olmasıyla yargı örgütünün ayrılmaz ögesi konumundadır. Yurttaşın mahkeme işlerini izleyebilmesi mutlaka bir avukat aracılığı ile mümkün olabilmektedir. Avukat mesleğini serbest olarak, baroya kayıt olma yoluyla gerçekleştirebilir.

Baro adı verilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, mesleki faaliyeti düzenleyip, meslek yararına denetlemektedir. Böylece denetim tüm avukatların üyesi buldukları özerk meslek kuruluşlarınca yerine getirilmektedir. Kendi mesleklerinden olan, mesleki sorunları bilen avukatlardan seçilmiş temsilciler eliyle mesleğin yürütülmesinin denetlenmesi, mesleki özerkliğin sonucudur. Her avukat üyesi olduğu baro ile ilişki içindedir. Ama bu bir ast-üst ilişkisi değildir. Barolar mesleklerini yürütürken avukatlara emir veremez.³¹⁴

Özerk tüzelkişilik olan Baro'lar üzerinde Adalet Bakanlığının vesayet yetkisi vardır. Kamu tüzel kişilikleri üzerinde merkezi yönetim kuruluşlarının vesayet denetiminde bulunması, Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan "yönetimin bütünlüğü" ilkesinden kaynaklanır. Bu denetim, özerklik ilkesiyle çeliştiği gerekçesiyle eleştirilse de, Türk Yönetim sisteminin üzerine kurulduğu felsefe ile uyum içerisindedir. 1136 sayılı Avukatlık yasası ve bu yasaya dayanan *Türkiye Barolar Birliği ve Avukatlık Kanunu Yönetmeliği*'nde Adalet Bakanlığı ve Barolar Birliği ilişkileri düzenlenmiştir. Barolar ve Türkiye Barolar Birliğinin idari ve mali denetimi adalet müfettişlerince yapılır. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun da Barolar Birliğini denetleme yetkisi bulunmaktadır.³¹⁵

³¹³ Avukatlık hizmetinin hukuk şirket ve firmaları içinde piyasa koşullarına göre işlev görmesi için zaman zaman çeşitli talepler dile getirilmiştir. Ali Sanlı, "Avukatlık Mesleğinin Şirketleşmesine İlişkin Düşünceler" *Yeni Türkiye Dergisi*, Y. 96, S. 10, s. 895-902.

³¹⁴ Meral Sungurtekin Özkan, "Kurumsal Anlamda Bağımsız Avukatlığın Anlam ve Önemi", *Av. Dr. Faruk Erem Armağanı*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 1999, s. 619.

³¹⁵ Devlet Denetleme Kurulu, Barolar Birliği'ni denetleme yetkisini ilk defa Temmuz 2008 yılında kullanmış ve bu konu yargının bağımsızlığı açısından tartışma yaratmıştır. 22 Temmuz 2008, Kanal D: <http://www.barobirlik.org.tr/basin/tv/video.aspx?video=200807-548117.flv>

Yönetmeliğe göre, Türkiye Barolar Birliği Başkanı protokolde Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın yanında yer almaktadır. Paralel biçimde baro başkanları da il Cumhuriyet başsavcısının yanında düzenlenmiştir. Merkezde Yargıtay Başkanı'nın protokol açısından savcılık ve birlik örgütünden önde gelmesi nedeniyle, savcılık ve avukatlık kurumunun eş düzeyde temsili uygundur. Ancak illerde Cumhuriyet başsavcısı protokol sırasında adliye örgütünü temsilen ön sıralarda görev almaktadır. Yargıç olan adli yargı adalet komisyonu başkanları ondan sonra gelir. Cumhuriyet başsavcısı savcılık kurumunu aşan bir temsil görevi üstlendiğinden baro başkanı ile eşdeğer tutulması dikkat çekicidir.

Davalarda tarafların kendilerini vekil aracılığı ile temsil ettirme uygulaması Osmanlı'da klasik dönemlerden beri var olan bir uygulamadır. Mahkeme önünde tarafların çıkarlarını savunan vekiller, hukuku ve mahkeme usulleri bilen kişiler arasından seçilmiştir. Zamanla vekillik para getiren bir mesleğe dönüşmüş ve baroya benzer bir şekilde örgütlenmişlerdir. Avukatlık günümüzdeki yapısına en yakın şeklini 1876 tarihli "Mehakimi Nizamiye Dava Vekilleri Hakkında Nizamname" ile almıştır. Bu nizamnameden bu yana avukatlar barolarda örgütlenebilmektedir. Nizamnamenin 30. maddesi, dava vekillerinin işlerine bakmak ve Adliye Nezaretiyle bağlılığını sağlamak üzere bugünkü anlamda Baro sayılabilecek bir *Cemiyeti Daim*e kurulmasını öngörmüştür. Bu nizâmname İstanbul'daki mahkemeler için kabul edilmiş; bir yıl sonra ise Dâvâ vekilleri nizamnamesinin vilâyatta icrâsına dair tahrirat-ı umumiye ile bütün Osmanlı'da geçerlilik kazanmıştır. İstanbul'da 1878 yılında dava vekilliği yapan 63 kişi öncülüğünde İstanbul Barosu kurulmuştur. Savunma alanında 1880'de Dâvâ vekilleri cemiyeti nizamname-i dâhilisi ile 1884 yılında Dâvâ vekillerinin imtihanına dair nizâmname bu alandaki düzenlemelerin tümünü oluşturmuş, II. Meşrutiyet Döneminde Dâvâ vekilleri kanun-ı muvakkati çıkarılmıştır.

Baroların bir birlik halinde örgütlenebilmesi ise çok yakın bir tarihte olanaklı olmuştur. 1969 yılında 1136 sayılı Avukatlık yasası ile barolar birliğinin kurulması olanaklı hale gelmiş ve kamu kurumu niteliğinde tüzelkişiliğe sahip Türkiye Barolar Birliği kurulmuştur. Başlangıçta 52 baro temsilcisiyle kurulmuş olan Türkiye Barolar Birliği, bugün 74 baronun katılımı ile yaklaşık 48.000 avukatı temsil etmektedir.³¹⁶

³¹⁶ Ayrıntılar için bkz.: <http://www.barobirlik.org.tr/>

1512 sayılı Noterlik yasası ile düzenlenen noterler,³¹⁷ hukuki güvenliği sağlamak ve anlaşmazlıkları önlemek için işlemleri belgelendirir. Bazı hukuksal işlemlerin düzgünlüğü ve resmi biçimde yapılması yasa gereği olan belgelerin düzenlenmesi görevi noterlere verilmiştir. Noterlikçe düzenlenen belgeler yargılama aşamasında kesin delil niteliğindedir. Belgelerin adli gücü vardır. Her asliye mahkemesinin bulunduğu ilçede bir noterlik açılması zorunludur. Sayıları ve yerleri Adalet Bakanlığınca saptanan ve çalışmaları aynı bakanlıkça denetlenen noterler doğrudan doğruya Bakanlık örgütü içinde yer almazlar. Ama her bakımdan Bakanlığın sıkı gözetimi altındadırlar.³¹⁸ Noterlikler dört sınıfa ayrılır. Birinci, ikinci ve üçüncü, dördüncü sınıf noterlikler, Türkiye Noterler Birliği'nin görüşü alınarak Adalet Bakanlığı'nca sınıflandırılır. Bu sınıflandırmada, her noterliğin yetki çevresi içindeki nüfus, iş yoğunluğu ve noterlik geliri esas tutulur. Noterliklerde kaç noter bulunacağını Bakanlık belirler. Genellikle, aynı mahkemeye bağlı noterlikler aynı sınıftan sayılır. Noter olmak için, Cumhuriyet başsavcılığına başvuran hukukçular ortalama 7-8 yıl sıra bekleyebilmektedir. Türkiye'de 1576 Noterden 147'si vekil, 1429'u asil olarak faaliyet göstermektedir.

Noterler de tıpkı avukatlar gibi noter odaları ve Noterler Birliği içinde örgütlenmiştir. 17 ilde noter odası bulunmaktadır. 1972 tarihinde yürürlüğe giren 1512 sayılı Noterlik yasası hükümleri gereğince; Noterlik mesleğinin amaçlarına uygun bir şekilde görülmesini, mesleğin gelişmesini ve meslektaşlar arasında birlik ve yardımlaşmayı sağlamak üzere, kamu kurumu niteliğinde ve tüzel kişiliğe sahip Türkiye Noterler Birliği kurulmuştur. Ancak Birliğin noterliklerle ilgili düzenleme yapma yetkileri son derece kısıtlıdır. Noterliklerin atanması, noterlik oluşturma, boş noterlik ilanı Adalet Bakanlığı'nca yapılmaktadır. Sıkı kurallarla yönetilse de noter, piyasada örgütlenmiş bir meslek olması nedeniyle adalet yönetimine oda ve Birlikleri aracılığı ile katılır.

Klasik Osmanlı hukukunda, günümüzdeki noterlerin görevlerini de kadılar yürütmektedir. Kadıların çekişmeli yargı ile ilgili kararları “ilâm”, çekişmesiz yargıya ilişkin kararları ise “hüccet” biçiminde düzenlenmekteydi. Bu hüccetlerin çoğu, günümüzde noterlerin düzenlediği belgelerdendir. Osmanlı devletinin son dönemlerinde nizamiye mahkemelerinde mukavelât muharrirliği adıyla bir memuriyet oluşturulmuştur.

³¹⁷ Noter Latince işaretlemek, belirtmek, yazılı kayıt, yazılı belge demek olan “nota” kökünden gelmekte olan “notarius” sıfatının isimleştirilmesidir ve kavram olarak, yazıcı anlamına gelmektedir. Noterler 1879'da “mukavelet muharrirleri” adıyla Osmanlı sistemine girdiler, ardından 1911'de Katib-i Adl adını aldılar. Demirel, a.g.e., s. 263-265.

³¹⁸ Mustafa Kalemli, “Türk Yargı Sisteminin Sorunları”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S.10, 1996, s. 19.

Bunlar günümüzdeki noterlerin kökenleridir. 1879'da Mukavelât Muharrirleri Nizamnâmesi çıkarılmıştır.³¹⁹

Buna göre, merkez ve taşrada her bidayet mahkemesinde birer mukavelât muharriri görev yapacak; bundukları yere göre bir veya iki refikleri bulunabilecekti. Mukavelât muharririnin bulunmadığı yerlerde atama yapılmaya kadar, bidayet mahkemesi başkanı tarafından seçilen mahkeme kâtipleri bunların görevlerini yürütecekti. Adliye Nezareti tarafından, 25 yaşını doldurmuş, sınavda başarı göstermiş, cinayet ve cünha suçlarından mahkûm olmamış kimselerden atanan mukavelât muharrirleri, her çeşit taahhüt ve mukavele senetlerini ve kopyalarını düzenlemek, bunlar dışında yazılmış evrakın tarihlerini onaylamak, ihtarname ve bunun gibi belgelerin tebliği, mahkeme ve meclisce deftere kaydedilmesi gereken mal ve eşyaların yazılması gibi işlerle görevlendirilmiştir. Bunlar ayrıca işleriyle ilgili verdikleri zarardan dolayı para cezalarına çarptırılmaları durumunda cezayı karşılayabilmek için saygın bir kişiyi kefil göstermek zorundaydılar.

Mukavelât muharrirlerinin sınavları, vilayet merkezlerinde adliye müfettişi, istinaf mahkemesi birinci ve ikinci başkanları ile savcısı, merkez vilayet bidayet mahkemesi birinci ve ikinci başkanları ile savcısı ve savcı yardımcısı ile ticaret mahkemesi başkanından oluşan bir kurul tarafından yapılacaktı. Sancaklarda ise, bidayet mahkemesi birinci başkanlığını yürüten naip, ceza dairesi ikinci başkanı, savcı yardımcısı ile ticaret mahkemesi varsa bunun başkanından oluşan kurul sınavla görevlendirilmişti. Kazalarda bidayet mahkemesi başkanlığında bulunan naipler ile varsa ticaret mahkemesi başkanından oluşan bir kurul, mukavelât muharrirlerinin sınavını yapmaktaydı.

Mukavelât muharrirlerinin seçilip atanması ile ilgili olarak 1887'de mukavelât muharrirlerinin sureti intihab ve tayinleri hakkında nizamname çıkarılmıştı. II. Meşrutiyet sonrası bu görevliler katib-i adl adını almıştı.

4. Yargıçlar ve Savcılar Birliği (YARSAV)

Yargıç ve Savcılarının örgütlenme deneyimi Türkiye için oldukça yeni bir gelişmedir. Yargıç ve Savcılar Birliği (YARSAV) Haziran 2006'da 501 yargıç, savcı çalışan ve emeklilerinin oluşturduğu dernek biçiminde bir örgütlenmedir. Kendisini mesleki bir dernek olarak tanımlayan bu oluşum, kuruluşundan bu yana Adalet Bakanlığının

³¹⁹ Ekinci, *a.g.e.*, s.233.

kabullenemediği bir örgütlenme olmuştur. Adalet Bakanlığı çalışanlarının, il başsavcıları, stajyer yargıçların YARSAV'a üye olması engellenmiştir. Yargının kendi sesi olması için uluslararası sözleşmelerce de meşru görülen böyle bir örgütlenme Bakanlık tarafından yargı bağımsızlığını olumsuz yönde etkilediği savıyla eleştirilmiştir. Ancak Bakanlık, alternatif bir Hâkimler Savcılar Birliği oluşturmak için yasa tasarısı da hazırlamıştır. Bu Tasarı, Birliği Anayasa'nın 33. maddesi kapsamında dernek olarak değil, 135. maddesi kapsamında kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tasarlamıştır.³²⁰ Serbest meslek statüsünde olmayan, bu nedenle piyasada iş görmeyen bir mesleğin, meslek örgütü olarak örgütlenmesinde açık bir mantık hatası bulunmaktadır.

Dünyada yargıçlar ve savcılarının mesleki çıkarlarını korumak amaçlı örgütlenmesi olağan karşılanmaktadır. 1953 yılında kurulan Dünya Yargıçlar Birliği (*IAJ- The International Association of Judges*)'nin 73 üyesi bulunmaktadır. Bu 73 ülkenin yargıçlarının kendi meslek dayanışması örgütleri olduğunu gösterir.³²¹

Türkiye'de savcı ve yargıçların aynı çatı altında örgütlenmiş olması, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası örgütlerin yaklaşımına uymayan bir görüntü sunmaktadır. Yargıda “silahların eşitliği” adı altında savunulan bir ilkeye göre, savcı ve avukatlar iki karşıt taraf olarak bir davada eşit koşullar altında iş görmelidir. Türkiye'de yargıç ve savcılarının hukuk fakültesini bitirme aşamasından, mesleğin üst düzeylerine kadar aynı yollardan geçmekte olduğu görülür. Silahların eşitliği ilkesinin ölçütleriyle değerlendirildiğinde bu durum tarafsızlığa aykırı olarak değerlendirilmektedir. Buna karşılık ne YARSAV ne de Adalet Bakanlığının tasarısı, bu iki meslek arasında bir ayrışma getirmemiştir. YARSAV Başkanı katıldığı bir panelde bu düzenlemeyi, “yargıç ve savcılar aynı yasaya, aynı statüye ve aynı personel uygulamasına tabi olduğundan ve zorunluluk nedeniyle tek çatı altında örgütlendik. Avukatların kendilerine ait meslek örgütleri olduğundan onlar bu oluşumda yer almadı”³²² şeklinde açıklamıştır. Aynı panelde Ankara Barosu Başkanı da YARSAV'ı desteklediklerini göstermiştir. Burada yargıç ve savcılarının organik bütünlüğünün anlamı üzerine düşünmek gerekmektedir. Bu konuya “silahları eşitliği” ilkesini değerlendirdiğimiz başlıkta yeniden değinilecektir.

³²⁰ Eray Karınca, Yargıçların Örgütlenme Serüveni, *Radikal Gazetesi*, 21 Eylül 2007.

³²¹ <http://www.iaj-uim.org>

³²² Ömer Faruk Eminağaoğlu, 23 Mart 2007'de Yargıda Sivil Toplum Bilincinin Önemi Panelinde soru cevap oturumunda alınan yanıt.

B. Hukuk Çevresi ve Yargı Örgütlenmesi

Yargı, uyuşmazlık türlerine göre farklı mahkemelerden oluşur. Bütün mahkemeler her ülkenin benimsediği hukuk sistemine uygun bir düzen içerisinde örgütlenmektedir. Yeryüzünde sayıları çok fazla olan hukuk sistemleri, karşılaştırmalı hukuk araştırmacıları tarafından birkaç kategori halinde sınıflandırılmaktadır. Sınıflandırma, hukuk düzeninin tarihsel kökeni ve gelişimi; hukuk düzeninde belirgin bir biçimde göze çarpan düşünce tarzı; hukuk düzenine özgü belirli hukuk kurumları, yargı örgütlenmesi, hukuk eğitim tarzı, hukuk mesleği; hukukun kaynakları ve bunların yorumu gibi çeşitli ölçütler temelinde yapılabilmektedir.³²³ Hukukun içeriğine göre yapılan bir sınıflandırma: Fransız, Germen, İskandinav, İngiliz, Rus, İslam ve Hindu hukuk çevreleri olmak üzere yedi hukuk çevresi saptamıştır. Araştırmalar farklı sınıflandırma ölçütlerini temel alabilmektedir. Örneğin özel hukuk düzenini temel alan ölçüte göre yapılan bir sınıflandırmada Türk hukuku Alman hukuk çevresine dâhil olmaktadır.³²⁴ İdare hukuku açısından bakıldığında Türkiye Fransa hukuk ailesi içinde yer alır.

Türkiye genelde Kıta Avrupası hukuku içinde değerlendirilmektedir. Kıta Avrupası, Roma-Germen hukuk ailesini kapsar. Germen hukuk çevresi, Almanya, Avusturya, İsviçre; Latin (Roma) hukuk çevresi ise, İtalya, İspanya, Portekiz ve Fransa gibi Code Civil (Medeni Kanun) ülkeleridir. Fransız Code Civil dünya çapında yayılmış, ancak Fransa ile ortak hukuku paylaşan Almanya, Avusturya ve İsviçre tarafından benimsenmemiştir. 19. yüzyılda Almanya'da ortaya çıkan ve kavramsal kesinlik öngören Pandekt hukuku da Fransa'da hiç yankı bulmamıştır.³²⁵ Kıta Avrupası hukukunun içerisindeki bu ayrımlara karşılık Anglo-Amerikan dünyanın benimsediği *common law* (ortak hukuk) karşısında ortak yönleri çok daha ağırlıklıdır.³²⁶ *Common law*, İngiltere'de doğmuş, sömürgecilik çağında yayılmış ve ABD hukukunu belirlemiştir. Günümüzde Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, Hindistan ve Afrika'da pek çok devlet, Commonwealth üyeleri olarak bu hukuku sürdürmektedir. Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç ise İskandinav hukuku

³²³ Arzu Oğuz, *Karşılaştırmalı Hukuk*, Yetkin Yayınları, Ankara 2003, s.114.

³²⁴ *A.k.*, s.111.

³²⁵ Almanya'da ulusal yasaların Alman Birliğini tehlikeye düşürmesi endişesiyle Code Civil rağbet görmemiş ve F.C. Savingny önderliğinde Tarihçi Hukuk Okulu kendi milli hukukuna uygun, tarihi koşullara göre gelişen hukuku aramıştır. 1871'de siyasal birliğini kuran Almanya'da ortak bir özel hukuk geliştirilirken yapılan yasada Roma Hukukundan türetilen Alman Pandekt hukuku temel alınmıştır. Bozkurt, *a.g.e.*, s. 21.

³²⁶ Oğuz, *a.g.e.*, s.115.

olarak adlandırılan ayrı bir kategoride değerlendirilir. Bu ülkeler Kıta Avrupası ve common law olarak saptanan iki ana damarın kendine özgü bir sentezidir.

Kıta Avrupası hukuku, bütün hukuk dallarının sistematize edildiği soyut normlara dayanır. Hukukun gelişmesi, Iustinianus'un *Corpus Iuris Civilis*'inin yorumlanması ile Roma hukukunun alınması (iktibas edilmesi), Roma hukukuna dayandığı varsayılan ulusal kodifikasyonlarla soyut ve genel kurallar konulmasıyla gerçekleşir. *Common law* ise, geleneksel olarak olay çözümüne dayanan bir hukuki yöntemdir. Mahkemeler daha önce verilmiş olan mahkeme kararlarına bağlıdır ve hukuk içtihatlarına dayanarak gelişmektedir.³²⁷

Tarihsel toplumsal koşullara göre farklılaşmış kapitalist devletlere özgü hukukun iki ana akımı olan Kıta Avrupası hukuku ve *common law*, iki ayrı adalet yönetimi ile karakterizedir. Farklar kendini adalet yönetiminin bütün düzeylerinde göstermektedir. Örneğin İngiltere'de büyük hukukçular yargıç iken, Kıta Avrupası'nda profesörler baskındır. Kıta Avrupası'nda normun önceden öngörülme somut sorunlar için ne öngördüğü yorumla ortaya konabiliyorken, *common law*'da ise yargıç kararını önceden kestirmek zordur.³²⁸ *Common law*'da jüri sistemi ve hasımlı yargı usulü uygulanır, yani yargıç davaya en düşük düzeyde müdahale eder ve iki taraf arasında hakem konumundadır. Suçun varlığı ve yokluğuna jüri karar verir. Yargıç ise cezaları ve infazı belirler. Bu yargı biçimine “procedural justice” (usuli adalet) denmektedir. Kıta Avrupası yargı sistemi ise “substantive justice” (maddi adalet) adıyla anılan, yargıcın gerçeği bulmakla görevlendirildiği bir sistemdir.³²⁹ Yargı örgütlenmesi, iki hukuk çevresi arasındaki farkların en iyi gözlenebildiği konulardandır.

Yargı örgütlenmesi açısından Türk modeli Fransa ve Alman modelinin izlerini taşımaktadır. Her ülkenin anayasasında “yargı”nın, yapı ve işlev bakımından devlet içindeki yeri ve rolü belirlenir. Anayasa sistemlerinde yargının örgütlenmesi tek ya da iki düzenli olabilmektedir. Yargının örgütlenmesinde tek mahkeme düzenini benimseyen

³²⁷ A.k., s.116.

³²⁸ Oğuz'un karşılaştırmalı hukuk çalışması, kapitalist adalet yönetiminin normlar açısından karşılaştırmasını Latin, Alman, Anglo-Amerikan, İskandinav hukuk çevreleri ayrımı üzerinden zengin örneklerle ortaya koymaktadır. Çalışma, yargı örgütlenmesi boyutunu -betimleme, tanıma düzeyinde-sözü edilen hukuk çevrelerinden örnekler üzerinden açıklamaktadır. Bkz. A.k.

³²⁹ Bahadır Kılınç, “Common Law (Ortak Hukuk) Sistemine Sahip Ülkelerden ABD ve İngiltere'de Anayasa Kavramı ve Yargısal Denetim” *Anayasa Yargısı İncelemeleri 1*, ed. Mehmet Turhan ve Hikmet Tülen, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006, s. 113-148.

devletlerde “yargı birliği” bulunur ve tüm uyuşmazlıklara genellikle aynı hukuk kuralları ve yargılama usulü uygulanır ve alınan karar ve hükümler tek bir yüksek mahkemenin temyiz ve denetimine tabi olur. İki mahkeme düzeninin (idari rejim) yer aldığı yargı sisteminde ise; davalar, konu ve niteliklerine göre, farklı hukuk kuralları ve yargılama usulleri uyarınca, ayrı mahkemeler tarafından çözümlenir ve bunların karar ve hükümleri ilgili iki yüksek mahkemece birbirinden bağımsız olarak temyiz yoluyla incelenir. Türkiye ikili mahkeme düzenini (idari rejim) benimseyerek adliye ve idare ayrımı, kamu yönetiminin kendine özgü yargılama düzenine sahip olma noktasına kadar götürmüş ülkelerdendir.³³⁰ Bu noktada Fransız etkisi belirgindir. Adli ve idari yargı örgüt ve personel, görev ve yetki, işleyiş ve yargılama usulleri boyutlarında farklılaşmıştır. Almanya’nın katkısı ise, çok sayıda üst mahkeme oluşturma noktasında kendini göstermektedir.

Anglo-Amerikan, *common law* hukuk sisteminde idari yargı ayrı bir yargı yolu olacak kadar bağımsızlık kazanamamıştır. 20. yüzyılda ABD ve İngiltere’de idari yargıya benzer denetim mekanizmaları doğmuş ve ABD’nin bazı eyaletlerinde ve federal düzeyde ve İngiltere’de tribunal adıyla görev yapan idare mahkemeleri kurulmuştur. Ancak bu mahkemeler olağan mahkeme hiyerarşisi içinde görev yapmakta ve ayrı bir yargı yolu sayılmamaktadır.³³¹

Türkiye, yüksek mahkeme açısından zengin bir ülkedir. Anayasaya göre Türkiye’de altı yüksek mahkeme bulunmaktadır. 1982 Anayasasının Üçüncü Bölümü (138-160. maddeleri) yargı ile ilgili düzenlemelere ayrılmıştır. Yüksek mahkemeler Anayasanın 146.-158. maddelerinde düzenlenmiştir. Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesi’ne ek olarak 1982 Anayasası, yargı sistemine Askeri Yüksek İdare Mahkemesini eklemiş (m.157), Sayıştay’ı yüksek mahkemelere benzetmiş (m.160) ve Anayasa Mahkemesini yüksek mahkemelerin ilk sırasında ele almıştır (m.146 madde başlıkları).

³³⁰ Türk idari yargı düzeni Fransa’dan aktarmadır. Fransa’da 1790 Kurucu Meclisi güçler ayrılığı ilkesini kabul etmiş, ancak onu ABD’den farklı bir şekilde yorumlamıştır. Fransa, Eski Rejim döneminde de geçerli olan “idarenin olağan mahkemeler tarafından değil de özel yargı düzeninde denetlenmesi gerektiği” görüşüyle, “idareyi yargılamak da idare etmek anlamına gelir” düşüncesini gütmüştür. Böylelikle yargının idareye karışmasının önüne geçilmiştir. Onur Karahanoğulları, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s. 17.

³³¹ Kılınç, *a.g.m.*, s. 113-148.

Anayasa sistematığı içinde yüksek mahkemeler belirli bir sıralamaya bağlı olsa da yüksek mahkemeleri önem derecesine göre sıralamaya yarayan ölçütler bulmak olanaklı görünmemektedir. Normlar hiyerarşisi mantığı ile yaklaşıldığında Anayasa Mahkemesinin temel norm olan Anayasaya uygunluk denetimi yapması dolayısı ile önceliği bulunmaktadır. Buna karşılık iptal ve itiraz davalarında Anayasa Mahkemesi kendisini mahkeme olarak kabul etmemektedir. Ayrıca mahkeme kararlarını denetleme yetkisi açısından Anayasa Mahkemesinin bir görevi bulunmamaktadır.³³²

Yüksek mahkemeler arasında Yargıtay ve Danıştay ile Askeri Yargıtay taşrada örgütlenen ilk derece mahkeme kararlarının temyizini yapar. Diğer yüksek mahkemelerin yargı kolunda ilk derece mahkemesi bulunmamaktadır. Kararların denetimi ve içtihat birliği dışında yüksek mahkemelerin ilk derece mahkemeleri arasında herhangi bir yönetsel ilişki kurulmamıştır. Sadece üst mahkemelerin ilk derece mahkeme yargıçlarının kararlarını bozma sıklığı, ilk derece yargıçlarının yükselme notlarını belirleyen performans göstergelerinden biri olarak kullanılmaktadır.

Yüksek mahkemelerin örgütü, genel sekreterlik örgütlenmesi aracılığı ile yönetilmektedir. Yargıtay ve Danıştay yargısal işleri kurul ve daire tipi örgütlenme ile yerine getirilmektedir. Kurul ya da daire olarak karar verme bütün yargıçların karara katıldığı ABD Yüksek Mahkemesinden farklı bir çalışma biçimidir.³³³ Anayasa Mahkemesi ABD'deki gibi genel kuruluyla karar verir. Bu daire ve kurulların çalışmalarını yürüten ve ilk derece mahkemelerin kalem örgütüne benzeyen bürolar bulunmaktadır.

1. Güçler Ayrılığının Güvencesi: Anayasa Mahkemesi

Adli ve idari yargı ayrımı üzerine kurulu Türk yargı sisteminde Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası ile gelmiş, 1962'de kurulmuş bir yüksek mahkemedir. İkinci Dünya Savaşı ardından tüm dünyayı çemberine alan ABD hegemonyasının bu mahkemelerin dünya çapında yayılmasındaki etkisi belirgindir. ABD'de yargı sistemi, federal düzeyde yüksek mahkeme –Supreme Court (Yüce Mahkeme)- etrafında örülmektedir. Bu güçler ayrılığı ve yargı birliği üzerine yükselen ABD'ye özgü bir yapılanma olarak doğmuş ve II.

³³² Anayasa Mahkemesinin kendi kararları ışığında mahkeme niteliği taşıdığını gösteren ayrıntılı bir çalışma için bkn. Kemal Başlar, *Anayasa Yargısında Mahkeme Kavramı*, Roma Yayını, Ankara 2005, s. 81-124.

³³³ Sait Güran, *Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme*, İÜHF İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul 1977, s. 365.

Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa'nın yeniden yapılan anayasalarını korumak için örnek model olmuştur.

ABD yargılama sisteminde Federal Anayasa'ya aykırılık savıyla Yüce Mahkemeye gidilmektedir. Anayasa'da açık olarak yazmadığı halde bu mahkeme 1803'te ünlü Marbury/Madison davasından buyana bütün federal yasalardan, kararnamelerden ve ABD'nin taraf olduğu anlaşmazlıklardan doğan uyuşmazlıkları inceler ve bunları yorumlar ve ileri sürülecek anayasaya aykırılık iddialarına bakar.³³⁴ Her federe devletin ayrı bir hukuk sistemi olması nedeniyle federal düzeyde temyiz, Yüce Mahkeme için çok sınırlı bir uygulamadır.³³⁵ Temyiz istemi ya federal mahkemelerden ya da eyalet yüksek mahkemelerinden gelir. Federal düzeyde Temyiz için, Courts of Appeal adında, 12 yargı bölgesinde kurulmuş mahkemeler bulunmaktadır.³³⁶ Yüce Mahkeme federal sistem içinde en üst katta yer alan mahkemedir.

ABD'de 1787 Anayasası ile Yüksek Mahkememe yargıçlarının başlattığı anayasaya uygunluk denetimi, 19. yüzyılda Arjantin, Brezilya, Meksika'da 20. yüzyıl başlarında ise Filipinler, Kanada ve Avustralya ve Portekiz'e yayılmıştır. Romanya, Norveç ve Yunanistan gibi bazı küçük Avrupa ülkeleri de anayasaya aykırı normları uygulamayı reddetmeye başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı sonrası Çekoslavakya, Estonya ve Litvanya, Avusturya, İrlanda, İspanya, Romanya, Yunanistan, Şili, Guatemala, Uruguay, Küba anayasalarında anayasa yargısı yer almıştır.³³⁷

Anayasa yargısı için ayrı mahkemeler oluşturulması ve bu mahkemelerin Avrupa'ya yayılması İkinci Dünya Savaşı sonrasıdır. Avrupa devletleri İkinci Dünya Savaşının sonuna kadar mahkemelere anayasaya uygunluk denetimi yetkisi verilmesine de şiddetle itiraz etmiştir.³³⁸ Böyle bir yetki, Avrupa yorumu güçler ayrılığı formülüne uyumsuz kabul edilmiştir. Yargı organını yasamanın üstüne çıkarma, yargının siyasallaşması, güçlerin

³³⁴ Walter F. Murphy, "Amerikan Yüksek Mahkemesine Düşen Görevlerde Değişmeler" Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.31, S.1-4, 1974, s.63-104.

³³⁵ Haluk Konuralp tarafından TODAİE'de verilen "Adalet Yönetimi" dersinde tutulan notlar, 2005-2006 Güz Dönemi.

³³⁶ Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, s. 111.

³³⁷ Metin Kıratlı, *Alman Federal Anayasa Mahkemesi*, AÜ SBF Yayınları, Ankara 1963, s. 2-3.

³³⁸ Anayasa mahkemesi düşüncensin Almanya'da ki kökeni için uygulanma şansı bulmayan 1849 Frankfurt Anayasasına uzananlar vardır. Bkz.: Carl Hermann Ule, *Alman Anayasa Mahkemesi Yetkilerinin Şümul ve Sınırları*, Çev. Nermin Abadan, TODAİE Yayını, Ankara 1962, s. 8. Bu anayasada ABD etkisi olasıdır. 1871 Bismarck ve 1919 Weimer Anayasası ise Fransa etkisinde kalmış, yasama üstünlüğüne dayanan bir model benimsemiştir. Weimer Anayasasında federal düzeyde bir anayasa yargısından söz edilemese de Land içinde, Landlar arasında ya da bir Land ile Federal devlet arasında anayasa anlaşmazlıklarında görevli yargı organı bulunmuştur. Kıratlı, *a.g.m.*, s. 10-14.

çatışması gibi konularda endişeler öne sürülmüştür. Bu endişelerin en önemli nedeni, geçmişte Avrupa mahkemelerinin muhafazakâr ya da kralcı tutumlarıdır. Fransa’da 1791 Anayasasında şöyle bir hüküm bulunmaktadır: “Mahkemeler yasama yetkisinin kullanılmasına karışamazlar, kanunların uygulanmasını engelleyemezler, idari görevlere müdahale edemezler ve idarecileri görevlerinden dolayı mahkeme önüne çağıramazlar”³³⁹

Kıta Avrupası ve ABD güçler ayrılığı formülünün bu keskin farklılığı, Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrası yumuşamaya başlamıştır. Anayasaya uygunluk denetimi için özel mahkemeler veya Fransa’da olduğu gibi Konsey’ler oluşturulmuştur. Yasama gücünün sınırsızlığı ile faşizme dönüşen İtalya’da 1948’de, nazizm’i yaşayan Almanya’da ise 1949 Bonn Anayasası ile Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Fransa’da ise 1946 Anayasası’nda uygulamaya geçirilemeyen “Anayasa Komitesi” ile ilgili düzenlemeyi, 1958 Anayasası’nda “Anayasa Konseyi” izlemiştir³⁴⁰ Böylece Fransız sistemi, Amerikan sistemine çok yaklaşmıştır.³⁴¹ 1961 yılında da Türkiye’de, 1970’lerde Yunanistan, İspanya, Portekiz ve Belçika’da, 1990’lı yıllarda ise kapitalizme geçiş ülkelerinde Anayasa Mahkemeleri kurulmuştur.

Bu noktada ABD ile aynı hukuk çevresinde yer alan İngiltere’de, yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyen bir mekanizmanın henüz kurulmadığını belirtmek gerekir. İngiltere’de yasalar ve yazılı olmayan anayasa normlar hiyerarşisi içinde yer almadığından anayasa yargısı gelişmemiştir ve yasaların denetimini parlamento yapar. Ancak Ekim 2009’da çalışmaya başlayacak İngiltere Yüksek Mahkemesi (Supreme Court of England), yasaların AB mevzuatına uygunluğunu denetleyecektir. Bu durum, AB Hukukunun yasaların denetlenmesinde İngiliz geleneğini değiştirmesi olarak yorumlanabilir.³⁴²

Dünyada uygulanmakta olan anayasa yargısı modelleri bu tarihsel gelişmelerle iki türdür. Amerikan modelinde, anayasaya uygunluk denetimi yapmakla görevli bir anayasa mahkemesi gibi özel bir mahkeme yoktur. Bütün mahkemeler anayasaya uygunluk

³³⁹ A.k., s. 2-3.

³⁴⁰ André de Laubadere, *Anayasa Konseyi*, Çev. V. Pekiner, TODAİE Yayını, Ankara 1961.

³⁴¹ Philippe Braud, “Devlet: Hukuki Öğretinin İkilemleri”, Çev. Gülçin Balamir Coşkun, *Devlet Kuramı*, Der. Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi, Ankara 2000, s.367.

³⁴² AB’ye üyelik süreci, İngiltere’de 2002 sonrasında başka değişikliklere de yol açmıştır. 2003 yılında Anayasal İşler Bakanlığı kurulmuş; daha önce Lord Chancelor tarafından yürütülen çok sayıda işlev önce bu bakanlığa devredilmiştir. 2007’de ise Adalet Bakanlığı kurulmuştur. 2003 yılında çıkarılan mahkemeler yasası, bütün mahkemelerin yönetimini 2005 yılından itibaren geçerli olmak üzere Unified Courts Administration adlı kuruma vermiştir. Koray Karasu, “İngiltere” *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Yay. Haz. Nuray E. Keskin, AÜ SBF Yayını Ankara 2004, s. 88.

denetimi yapabilir. Avrupa modeli ise yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyen merkezi, uzmanlaşmış ve kendine özgü yetkileri olan anayasa mahkemeleri oluşmuştur. Türk Anayasa Yargısı sistemi bu açıdan Avrupa modeli içinde yer almaktadır.³⁴³

1982 Anayasasının 146.-153. maddeleri Anayasa Mahkemesi'ni düzenler. Ayrıca Anayasanın 69., 84., 85., 90., 104., 105., 158. maddelerinde de Anayasa Mahkemesi'ni ilgilendiren hükümler vardır. 1983 tarihli 2949 sayılı *Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Hakkında Kanun* ve 1986 yılında yürürlüğe giren *Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü*, Anayasada düzenlenen bu Mahkemenin kuruluş ve işleyişini ayrıntılandırır.

Anayasa Mahkemesi onbir asıl ve dört yedek üyeden oluşan ve kurul tipi bir mahkemedir. Bu mahkeme dairelere ayrılmadığı gibi, daha az sayıda üyeden oluşan komite, komisyonlara da yer vermez.³⁴⁴ Cumhurbaşkanı iki asıl ve iki yedek üyeyi Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyeyi Danıştay, birer asıl üyeyi Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; bir üyeyi ise Yüksek Öğretim Kurulu'nun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri içinden göstereceği üç aday arasından; üç asıl bir yedek üyeyi üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından seçer.³⁴⁵ Üyelerin seçiminde Cumhurbaşkanının çok belirleyici olduğu görülmektedir. Üye seçim yöntemi, Anayasa mahkemesi içinde siyasal denge hesaplarına yol açmıştır.³⁴⁶

Anayasa Mahkemesinin yönetimi ve denetimi Başkana aittir. Anayasa Mahkemesi, asıl üyeleri arasından gizli oyla üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve bir Başkanvekili seçer. Başkanın olmadığı hallerde Başkanvekili görev ve yetkileri kullanır. İkisinin olmadığı durumda en kıdemli üye mahkemeye başkanlık yapar.

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na bağlı olarak bir genel sekreterlik örgütü kurulur.³⁴⁷ Genel sekreter, genel sekreter yardımcısı ve başbakanlıkça görevlendirilecek yeteri kadar

³⁴³ Hikmet Tülen, "Türk Anayasa Yargısı Sisteminin Başlıca Özellikleri ve Sistemde Reform Arayışları" *Anayasa Yargısı İncelemeleri 1*, ed. Mehmet Turhan ve Hikmet Tülen, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006, s.149-189.

³⁴⁴ Tülen, *a.g.m.*, s.153.

³⁴⁵ 1961 Anayasası döneminde yüksek mahkemelerin bir kısmı, kendilerine ait kontenjanlara göre Anayasa Mahkemesine seçecekleri üyeleri doğrudan belirleyebilmekteydi.

³⁴⁶ Gökçer Tahincioğlu, "Gözler Bu Heyette", *Milliyet Gazetesi*, 12 Şubat 2008. <http://www.milliyet.com.tr/2008/02/12/siyaset/asiy.html>

³⁴⁷ Anayasa Mahkemesi örgüt şeması için bkz. s. 277'de Ek 2.

memur bu örgütü oluşturur. Memurluklar, müdürlük, uzmanlık ya da birim adıyla yapılanmıştır. Genel sekreter, Başkanın görevlendireceği bir raportördür. Genel Sekreter, Başkanın vereceği idari ve mali işlerle, personel, kalem, mutemetlik ve arşiv işlerini yürütür. Görevlerinden dolayı Başkana karşı sorumludur. Genel Sekreter ayrıca mahkemede yapılacak protokol işlerini de düzenler. Anayasa mahkemesinde yeteri kadar raportör de bulunmaktadır.

Türkiye’de Anayasa mahkemesinin ilk işlevi norm denetimidir. Mahkeme yasaları, yasa gücünde kararname, meclis içtüzüğünü, anayasa değişikliklerini -anayasa değişikliklerinde sadece şekil denetimi³⁴⁸ - anayasaya uygunluk açısından denetler. Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşürülmesine ilişkin Meclis kararlarının iptali istemiyle yapılan başvuruları sonuçlandırır. İkinci işlevi Yüce Divan olarak, siyasetçileri ve üst düzey bazı görevlileri yargılar. Siyasi parti kapatma davalarına bakar. Üçüncü işlevi ise siyasal partileri mali açıdan denetler. Görüldüğü gibi bu mahkemeler, güçler ayrılığı mekanizmasına göre ve güçlerin kesişme noktalarında durmaktadır. Norm denetimi ve mali denetim görevleri ile idari yargı usullerini kullanan mahkeme, Yüce Divan olduğunda ve parti kapatma davalarında adli yargıya benzer yöntemler kullanmaktadır. Parti kapatma davaları idari davalar gibi dosya üzerinden incelenip karara bağlansa da bu davalarda Ceza Muhakemeleri Usulü yasası hükümleri uygulanarak ve Yargıtay Cumhuriyet başsavcısından sonra kapatılması istenen siyasi parti temsilcisinin savunmasını dinledikten sonra çözüme kavuşturulur.³⁴⁹ İdari yargıya özgü, “yürürlüğün durdurulması”, ilki 1993 yılında verilen bir kararın ardından, Anayasa Mahkemesinin iptal davalarına ilişkin yargılama sürecinde de içtihatlarla ortaya çıkmış, daha sonra mahkemelerce yapılan itiraz başvuruları yönünden de uygulanmaya başlamış anayasa yargısı kurumudur.³⁵⁰

Hukuk ve siyasetin kesiştiği alanda anayasa yargısının, yasamaya karışma anlamına gelip gelmediği, bu durumun bir “yargıçlar hükümetine” dönüşüp dönüşmeyeceği sorunu

³⁴⁸ Anayasa Mahkemesi “şekil denetimi”ni anayasanın değiştirilemeyecek maddelerine göre denetlemeyi şekil denetimi olarak kabul ederek genişletme eğilimindedir. Bunun son örneği, 9 Şubat 2008 günlü 5735 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına dair yasanın 1. ve 2. maddelerini, Anayasa’nın 2, 4. ve 148. maddelerini gözeterek iptal etmesidir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin E.2008/16, K.2008/116, 5.6.2008 günlü kararı.

³⁴⁹ Tülen, *a.g.m.*, s.163.

³⁵⁰ Evren Altay, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında ‘Yürürlüğün Durdurulması’, *Anayasa Yargısı İncelemeleri 1*, ed. Mehmet Turhan ve Hikmet Tülen, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006, s. 359-400.

çok tartışılmıştır. Ancak zamanla, yargının yasa yapım sürecinde katılımcı bir rolü olması gerektiği düşüncesi yerleşmiştir. Türkiye’de zaman zaman hükümet Anayasa Mahkemesi’nin kararlarını meşru kabul etmediğini belirtmekte ve mahkemenin kapatılmasını ya da kaldırılmasını isteyebilmektedir.³⁵¹

Türkiye’de Anayasa Mahkemesine başvuruların nasıl ve kimler tarafından yapılabileceği Anayasa ve yasalarda gösterilmiştir. Bazı ülkelerde anayasal hakları kamusal işlemlerle ihlal edilen bireylere, diğer başvuru olanaklarını tükettikten sonra Anayasa Mahkemelerine başvurarak anayasal koruma talep etme hakkı tanınmıştır. Bireysel başvuru ya da anayasa şikâyeti adıyla anılan bu uygulama Almanya, Avusturya, İsviçre, İspanya, Macaristan, Portekiz, Polonya’da uygulanmaktadır.

Anayasa mahkemeleri küresel bütünleşmelerin gerçekleştiği alanlarda denetim yetkisini kaybetmektedir. AB üyesi devletlerde, rekabet hukuku, gümrük birliği gibi konularda üye devletlerin anayasa mahkemelerinin denetim yetkisi bulunmamaktadır.³⁵²

2. Adli Yargıda Üst Mahkeme: Yargıtay

Adli yargı, toplumda ortaya çıkan uyuşmazlıkların, çatışmaların çözülmesi amacıyla oluşturulan mahkemelerin örgütlendiği temel yargı düzenidir. Türkiye’de adli yargı ilk derece (bidayet), ikinci derece (istinaf) ve üst derece (temyiz) mahkemelerinden oluşan üç dereceli bir yargılama sistemidir. İkinci derecede istinaf mahkemeleri hukuki sisteme 2004 yılında girmiş ancak altyapısal eksikler nedeniyle henüz uygulamaya geçirilmemiştir.³⁵³ Tüm ülkeye yayılan örgütlenmesi nedeniyle bidayet ve istinaf mahkemeleri tezin üçüncü bölümünde, adalet yönetiminin taşra örgütlenmesi kapsamında incelenecektir. Burada adli yargının merkezindeki mahkeme olan Yargıtay ele alınacaktır.

Türkiye’de 1868’den bu yana hukuk ve ceza mahkemelerinin en üstünde, temyiz mahkemesi Yargıtay bulunmaktadır. Her derecede mahkemeler hukuk ve ceza mahkemeleri olarak iki temel hat üzerine inşa edilmiştir. Davaların hukuk ve ceza mahkemelerine ayrıştırılması, Türkiye’ye Kıta Avrupası hukuk sistemiyle taşınmış bir

³⁵¹ Murat Yetkin, “Kasıt Anayasa Mahkemesi mi?” *Radikal Gazetesi*, 24.04.2006, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=185327>

³⁵² Yusuf Şevki Hakyemez, Anayasal Mahkemelerin Geleneksel Fonksiyonlarında Bir Kriz Var mı?” *Evrensel Barış ve Medeniyetler Buluşmasında Anayasa Mahkemelerinin Rolü Konulu Bilimsel Toplantı*, 25-26 Nisan 2007 Ankara.

³⁵³ 26.9.2004 tarih ve 5235 Sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş Görev ve Yetkileri Hakkında yasa ile istinaf mahkemeleri kurulmuştur.

uygulamadır. Hukuk mahkemeleri (civil court); taraflar arasında sözleşme ilişkilerinden ve medeni hukuk (civil law) düzenlemelerinden doğan uyuşmazlıkları konu almaktadır. Hukuki açıdan eşit kabul edilen bireylerin, yine hukuk tarafından korunan hakları bulunmaktadır. Bireyler, aralarındaki ilişkiler sonucu bu haklardan yoksun kaldıklarını, zarar gördüklerini düşündüklerinde ve kendi aralarında bir çözüme ulaşamazlarsa, haklarını hukuk mahkemelerinde aramaktadırlar. Bu mahkemeler iki taraf arasında bir üçüncü taraf, hakem mantığından türemiştir.

Ceza mahkemeleri (criminal court) ise, taraflar arasında ortaya çıkan sorunların, kamu düzeni açısından devletin de taraf olduğu ceza davalarına bakmaktadır. Bir uyuşmazlığın suç olarak tanımlanması ve bu suçun ceza hukuku alanında sayılması tarihsel gelişmeler ve toplumsal koşullarla belirlenmektedir. Bazı konular vardır ki bilinen bütün toplumlarda suç-ceza ilişkisi içinde tanımlanmıştır: Cinayet, hırsızlık gibi soyut kavramlar altında sınıflandırılmış toplumsal ilişkiler bu evrensel suçlardandır. Böyle bir ilişki ortaya çıktığında, yargılama süreci sonucu bu suçlara verilen cezalar ise toplumlara ve zamana göre değişmiştir.³⁵⁴

Yargıtay adli yargının sistematığe uygun bölümlendirme ile hukuk ve ceza dairelerinden oluşur. Yargıtay'ın yirmi bir adet hukuk, on bir adet ceza dairesi, hukuk ve ceza mahkemelerinde verilen kararların temyizi için oluşturulmuştur. Ayrıca Hukuk ve Ceza Genel Kurulları da bulunur.

Anayasanın 154. maddesinde düzenlenen Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve yasanın başka bir adli yargı yerine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme yeri olan bağımsız bir yüksek mahkemedir. Türkiye'de yargı örgütlenmesi uzun yıllar iki dereceli olduğundan, Yargıtay'ın ilk derece mahkemelerinin kararlarını istinaf incelemesine yakın bir anlayışla ele aldığı ve bu açıdan klasik temyiz anlayışını genişlettiği görülmüştür. Temyiz, mahkeme hükümlerinin sadece hukuka ya da yasaya aykırı olup olmadığını denetleme amacıyla geliştirilen bir “kanun yolu”, “denetim muhakemesi (yargılaması)”dır. Temyizin amacı yasaların, hukukun ülke çapında eşit uygulanmasını sağlamak, yorum farklılıklarını gidermektir. Kamu yönetimi dünyasında “yönetimin bütünlüğü” ilkesinin adalet yönetiminde ki araçlarından biri temyizdir. Yargıda standartlaşmayı hedefleyen

³⁵⁴ Foucault'nun Avrupa'da mutlak krallıklardan burjuva devletine geçişte suç ve cezalandırma anlayışındaki değişimi gösterdiği çalışması, bu ilişkilere verilen anlamın tarihselliğini ortaya koyan eşsiz bir çalışmadır. Bkz. Michel Foucault, *Hapishanenin Doğuşu*, 2. Baskı, Çev. Mehmet Ali Kılıçbay, İmge Kitabevi, Ankara 2000.

denetim, yargıçlar üzerinden değil, kararları üzerinden gerçekleşir. Ayrıca, temyiz yoluyla bozulan kararlarının sayısı, yargıcın niteliğini değerlendirmede de kullanılır.

İstinaf ise; kararların olaya, hukuka ve usule uygunluğunu denetleyen, ilk derece mahkemelerine gelen somut uyuşmazlığa yönelik kararın doğru ve adil olup olmadığını denetleyen bir yoldur. İstinafın temyizden farkı, maddi olayın ayrıntılarına girmesidir. Türkiye’de Yargıtay, kararların hem hukuka uygunluğunu hem de olaya uygunluğunu denetleyerek temyiz görevini istinafi içerecek biçimde genişletmiştir.

Yargıtay’ın hukuk birliğini sağlamak amacıyla oluşturulan bir diğer görevi ise içtihatlarla sağlanır. İchtihat, yasa tarafından düzenlenmemiş bir konuda önceden verilmiş yargı kararıdır. İchtihat oluşturma Yargıtay’ın işlevlerindedir. Mahkemeler kararlarında bu içtihatlardan yararlanır ancak bu içtihatlar bağlayıcı değildir. Ulusal düzeyde hukuk birliğini sağlayan bir diğer araç “ıchtihatların birleştirilmesi” kararlarıdır. Amaç mahkemeler arasında yorum farklarından kaynaklanan aynı konudaki değişik kararların olabildiğince azaltılmasıdır. Farklı mahkeme kararlarından birinin seçilmesi demek olan içtihat birliği Yargıtay’ca sağlanır. “İchtihadı birleştirme kararları” mahkemeleri bağlayıcılık açısından yasa gücünü kazanmıştır. Resmi Gazete’de yayımlanan içtihadı birleştirme kararları Yargıtay Kurullarınca kararlaştırılır.

1983 tarihli 2797 sayılı *Yargıtay Kanunu*, *Yargıtay*’ın kuruluş, görev ve işleyişini düzenlemektedir. Yargıtay’ın iç işleyişini ve çalışma biçimini düzenlemek amacıyla 1983 yılında Yargıtay İç Yönetmeliği de çıkarılmıştır.³⁵⁵ Alt mahkemelerin hükümlerini yargısal denetime yetkili olan Yargıtay görevini Birinci Başkanlık, Daireler, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, bürolar ve diğer idari birimlerden oluşan bir örgütlenme ile yerine getirmektedir.

Birinci Başkanlık; Birinci Başkan ve başkan vekilleri ile Genel sekreterden oluşmaktadır. Genel sekreterliğe bağlı yönetsel birimler, yeteri kadar genel sekreter yardımcısı yardımıyla yönetilir.

Yargıtay’ın karar organları: 1. Daireler, 2. Hukuk Genel Kurulu, 3. Ceza Genel Kurulu, 4. Büyük Genel Kurul, 5. Başkanlar Kurulları, 6. Birinci Başkanlık Kurulu, 7. Yüksek Disiplin Kurulu ve 8. Yönetim Kuruludur.

³⁵⁵ Yargıtay örgüt şeması için bkz. s. 278’de Ek 3.

Yargıtay'da her dairede bir daire başkanı ile yeteri kadar üye bulunur. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı ise; Cumhuriyet Başsavcısı, Cumhuriyet Başsavcıvekili ve diğer Cumhuriyet Savcılarında oluşur.

Bürolar, yargı yerlerine özgü yazı işleri (kalem) bürolarıdır. Yargıtay Birinci Başkanlığında, Yargıtay Dairelerinde, Kurullarında birer, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığında yeteri kadar yazı işleri bürosu oluşturulur. Bürolarda yazı işleri müdürü, yeteri kadar yazı işleri müdür yardımcısı, memur, kâtip, mübaşir ve odacı bulunur. Yazı işleri müdürü büronun birinci derecede sorumlu görevlisidir.

3. İdari Yargıda Üst Mahkeme: Danıştay

İdari yargı, devlet ve bireyler arasındaki ilişkilerden kaynaklanan uyuşmazlıkları ayrı bir yargılama sistemine bağlayan ülkelerde oluşturulan yargı düzenidir. Böyle bir düzenleme olan ülkeler, “idari rejim”e tabi olup “yargı birliği”ne sahip değildir. İdari yargı yerleri, gerek yapıları gerekse bu kuruluşlarda yargı görevini yerine getiren yargıçlar açısından adli yargıdan farklıdır.

Danıştay'da Yargıtay gibi 1868 yılından bu yana yargı örgütlenmesinde yer alan yüksek mahkemedir. İdari rejim sistemi, 1868'de Şurayı Devlet'in (Danıştay'ın) kurulması ile benimsenmiştir. 1967 yılında Sayıştay, 1972 yılında Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve 1982 yılında ilk derece idare, vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemeleri kuruluncaya değin, idari yargı alanında tek mahkeme Danıştay'dır. Bu mahkemelerden önce taşrada kurul, komisyon, kuruluş gibi yargı yeri sayılan ve kararları Danıştay'da temyizen incelenen yerler bulunmaktaydı. Kurullar ve komisyonlar işlevsel olarak yargı görevi yapıyor olsalar da idareye bağlı olarak yapılanmış bulunmaları, üyelerinin yargıç niteliği taşınamaması ve yargıçlara tanınan güvencelerle donatılmamış olmaları nedeniyle birer yargı organı olarak kabul edilmemektedir.

1924 Anayasası 51. maddesinde Danıştay “idare davalarına bakmak ve idare uyuşmazlıklarını çözmekle görevli” bağımsız mahkeme olarak düzenlenmiştir. Bu dönemde TBMM, Danıştay yüksek yargıçlarını seçmiş ve kararların son inceleme mercii olarak görev yapmıştır. 1927'de 669 sayılı Şurayı Devlet yasası ile Danıştay hem ilk derece mahkemesi, hem temyiz mercii olarak düzenlenmiştir.

1961 Anayasası'nda Danıştay yargı kuruluşu olarak düzenlenmiştir. Yüksek idari yargıçların seçimi ise artık Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Anayasada alt yargı yerlerinin kurulmasının öngörüldüğü konusu tartışılrsa da sonraki yirmi yıl boyunca bu mahkemeler kurulamamıştır. 1963 yılında 521 sayılı Danıştay yasası Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunda görüşülürken bu konu gündeme gelmiş ancak, Danıştay yasasında alt mahkemelere yer verilmemiştir. Danıştay yasaların başka yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece, genel olarak üst derece idare mahkemesi olarak görevine devam etmiştir.

1982 yılında çıkarılan 2575 sayılı Danıştay yasası Danıştay'ı yeniden düzenlemiş ve bu yasadaki son hazırlanan Anayasa'nın 155. maddesi Danıştay'a ayrılmıştır. Aynı yıl 2576 sayılı *Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri* adlı yasa ile ilk derece idari mahkemeleri ve bölge düzeyinde itiraz mahkemeleri kurulmuştur.

Danıştay hem danışma hem de inceleme mercii olarak görev yapan bağımsız bir yüksek mahkemedir. Yönetimi ve temsili Danıştay başkanınca yerine getirilir. Yargı görevi dışında danışmanlık görevini Başbakanlık aracılığı ile yerine getirir.³⁵⁶

Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeleri Danıştay meslek mensuplarıdır ve Danıştay Genel Kurulunca seçilirler. Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idari yargı yargıç ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, generallik, amirallik, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, genel ve katma bütçeli dairelerde ve kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecede tetkik ve teftiş kurulu başkanlıkları, yükseköğretim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, bakanlıkların başhukuk müşavirliği veya birinci hukuk müşavirliği veya Maliye Bakanlığında bu derecelerdeki hukuk müşavirliği, müşavir avukatlığı veya muhakemat müdürlüğü görevlerini yapanlar arasından, Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

Ayrıca Danıştay'da Başsavcılığa bağlı yeter sayıda savcı ve dairelerde görev yapan yeter sayıda tetkik hâkim bulunur.

³⁵⁶ Danıştay örgüt şeması için bkz. s. 279'da Ek 4.

Danıştay'ın karar organları: a) Daireler, b) Danıştay Genel Kurulu, c) İdari İşler Kurulu, d)İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, e)Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, f) İçtihatları Birleştirme Kurulu, g)Başkanlık Kurulu, h)Yüksek Disiplin Kurulu, ı)Disiplin Kuruludur.

Danıştay Başkanının seçeceği bir üye, Danıştay Genel Sekreterliği görevini yapar. Birinci sınıfa ayrılmış Danıştay tetkik hâkimlerinden veya savcılarından en çok ikisi genel sekreter yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Genel sekreterlik hizmetleri için yeteri kadar savcı ve tetkik hâkimi verilir. Genel Sekreter, Danıştay Başkanının vereceği idare ve yazı işlerini yürütür; ayrıca daire ve başsavcılığa bağlı olanlar dışında kalan müdürlükler ile diğer idari birimleri, yönetimi ve denetimi altında bulundurur. Yine Danıştay'da, Özlük İşleri, Evrak, Levazım, Kitaplık ve Yayın, Tasnif, Arşiv, Sosyal ve İdari İşler, Özel Kalem Müdürlükleri ile Danıştay yasasında yazılı ve ihtiyaca göre kurulacak bürolar ve kalemler bulunur.

4. Askeri Yargıtay

Askeri yargıda yüksek mahkeme olan Askeri Yargıtay, 1914 yılında 233 sayılı geçici yasayla “Divanı Temyizi Askeri” adı altında divanı harplerin kararlarını temyizen incelemek üzere kurulmuştur. Divan-ı Temyiz-i Askeri 1916'da 809 sayılı geçici yasayla iki daire halinde örgütlenmiştir. 1920'de bu mahkeme kaldırılarak görevleri Harbiye Nezaretinin idari makamı olan “Adlîye-î Askerîye Dairesi”ne bağlı dokuz kişiden oluşan “Heyeti Temyiziyye” adlı kurula devredilmiştir. Beş ay sonra bu kurul kaldırılmış ve 1916 yılındaki düzenleme yeniden yürürlüğe konulmuştur. 1922 yılında 237 sayılı yasayla yeni bir “Divan-ı Temyiz-i Askerî” kurulmuştur. 1930 yılında 1631 sayılı Askeri Muhakeme Usulü yasası ile bu divanın yerine Askeri Temyiz Mahkemesini kurmuştur.³⁵⁷

1961 Anayasası ile Anayasal niteliğe kavuşan 1971 yılında da 127 sayılı yasa ile yeniden düzenlenen Askeri Yargıtay, Anayasa değişikliğinin ardından 1972'de çıkarılan 1600 sayılı Askeri Yargıtay yasası ile son biçimini almıştır. 1982 Anayasası 156. maddesi ile Askeri Yargıtay'ı düzenlemektedir.

Başkanlık, başsavcılık, beş daire ile 1600 sayılı yasada gösterilen kurullar ve hizmet birimlerinden oluşan Askeri Yargıtay'ın kadroları Milli Savunma Bakanlığının kuruluş

³⁵⁷ Arslan ve Tanrıver, *a.g.e.*, s.122.

kadrolarında gösterilmektedir. Bu yüksek mahkemede Başkanlığa bağlı bir genel sekreterlik ile daire müdürlüğü ve bunlara bağlı hizmet birimleri bulunur. Askeri Yargıtay Başsavcılığı ile her dairede bir yazı işleri müdürü ve yeteri kadar büro memurundan oluşan bir kalem yer alır.³⁵⁸

Askeri Yargıtay, ilk derece askeri mahkemelerin kararlarını temyizen inceleyen üst mahkemedir. Askeri yargı, askeri mahkemeler tarafından yürütülmektedir. Bu mahkemeler asker kişilerin askerî olan suçları ile bunların asker kişileri aleyhine veya askeri mekânlarda ya da askerlik hizmet ve görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevlidirler. Askeri mahkemeler sivil kişilerin de özel yasalarda belirtilen askeri suçları işlemeleri durumunda da yetkilidir. Bu açıdan askeri yargı ceza yargılamasının özel bir çeşididir. Görev ve yetki alanı sınırlandırılmıştır.

Askeri mahkemeler, kolordu, ordu ve kuvvet komutanlıkları ile Genel Kurmay Başkanlığında Milli Savunma Bakanlığınca kurulur. Bu mahkemeler ile ilgili düzenlemeler Anayasa'nın 145. maddesi ve 1963 yılında çıkarılan 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü adlı yasa da yer almaktadır. Askeri mahkemeler askeri yargıç ve subay üyelerden oluşur. Askeri mahkemeye sahip kıt'a komutanına bağlı veya askeri kurum yöneticisinin gözetiminde bir askeri savcı ve yeteri kadar askeri savcı yardımcı olarak bulunur. Buralarda adli müşavirler de görevlendirilir. Mahkeme ve savcılıklarda birer kalem ve her kalem örgütünde birer yazı işleri müdürü, yeteri kadar kâtip bulunur. Gerekliğinde er, erbaş, subay ve astsubaylar da kalemlerde görevlendirilebilir.

Bünyesinde askeri mahkeme bulunan kıt'a komutanının veya askeri kurum amirinin; bir suçun işlendiğini öğrendiğinde askeri savcıya soruşturma açtırmak, askeri savcıdan soruşturma hakkında her zaman bilgi istemek, sanığın tutuklanmasını talep etmek, yasa yollarına başvurmak, asker kişileri hakkında verilen hürriyeti bağlayıcı cezaları uygulamak gibi görevleri vardır.

Askeri mahkemeler savaş ve sıkıyönetim durumlarında, normal görev ve yetki alanlarını aşarak, adli yargının pek çok işini yüklenirler, gerekirse adli yargının yargıç ve savcılarında da yararlanabilirler.

³⁵⁸ A.k., s.123.

1402 sayılı Sıkıyönetim yasasına göre kurulan sıkıyönetim mahkemeleri de askeri mahkemelerdendir. Bu mahkemelerin Anayasal dayanağı 122. maddede yer almaktadır. 1402 sayılı yasaya göre; sıkıyönetim bölgelerinde, 353 sayılı Askeri Mahkemelerin Kuruluş ve Yargılama Usulü Hakkındaki yasaya göre Milli Savunma Bakanlığı'nca gerekli görülen yerlerde yeteri kadar askeri mahkeme kurulur; bunlar buldukları yerin sıkıyönetim askeri mahkemesi olarak adlandırılır ve birden fazla olmaları durumunda numaralandırılırlar.

5. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, idari yargı alanında “özel görevli” bir yargı yeridir. İkili mahkeme düzeninde, tek mahkeme düzeninden farklı olarak, her düzenin içinde biri genel görevli mahkemenin bulunması zorunluluğu vardır. Yoksa iki ayrı mahkeme düzeninden söz etmek olanaklı olmaz. Yargıda bir tek genel görevli mahkemenin bulunması, diğer düzendeki mahkemelerin tümünü özel görevli kabul etmeyi gerektirir.³⁵⁹ Bir mahkeme düzeninin görev alanını oluşturan dava türünden, yasayla belirlenip aynı düzen içinde başka mercilere verilmiş olanlar dışında kalan tüm uyuşmazlıkları çözümlenmeye yetkili yargı yeri genel görevli, diğerleri özel görevli mahkemelerdir. Uzmanlık (ihtisas) mahkemesi denilen belli türden uyuşmazlığı bakan mahkemeler de özel görevli yargı yeri sayılır.³⁶⁰

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararlarına karşı Danıştay'da temyiz yolunun kapatılmış olması, bu mahkemeyi kendi alanında bir yüksek mahkeme konumuna getirmiştir. Böylece Askeri Yüksek İdare Mahkemesi idari yargı alanının bütünlüğünü bozan bir mahkeme olmuştur.³⁶¹

Türkiye Büyük Millet Meclisi 1 Aralık 1928 günlü ve 457 sayılı yorum kararı ile belli bir idari işlemle sınırlı olarak, askeri nitelikte bir işlemin Danıştay'ca denetlenemeyeceğini belirtmiştir. Buna karşılık Danıştay, yorum kararı kapsamı dışındaki konularda askeri nitelikli idari davalara bakmaya devam etmiştir. 1934 yılında çıkarılan 2515 sayılı yasayla Milli Savunma Bakanlığı'nda “Zat İşlerinin Son Tetkik Mercii Encümeni” ismi ile kurulan

³⁵⁹ Duran, “Adliye, Genel Yargı Yeri”, s. 4.

³⁶⁰ Bütün bu sayılan mahkemeler olay ve uyuşmazlık ortaya çıkmadan önce kurulmuş ve belirlenmiş olmak koşulu ile işlev görürler. Olay ve uyuşmazlığın ortaya çıkmasından sonra düzenlenen bir mahkeme, doğal yargıç ilkesine aykırılığı nedeniyle anayasalarca yasaklanan “olağanüstü merci”dir.

³⁶¹ Şeref Gözübüyük, “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Görevleri” *Amme İdaresi Dergisi*, C.5, S.3, Eylül 1972, s.3-14.

bir komisyona asker kişilerin özlük hakları ile ilgili şikayetleri inceleme görevi verilmiştir. Bu komisyon kararına karşı da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne başvurulabileceği esası getirilerek Danıştay'ın bu tür davalara bakması önlenmiştir. Zat İşlerinin Son Tetkik Mercii Encümeni dört yıl süreyle görev yapmış; 1938 yılında 3410 sayılı yasayla askeri nitelikli idari işlemlerin yargısal denetimi Askeri Yargıtay'a verilmiştir. Askeri Yargıtay'ın idari davalara bakma görevi 15 yıl sürmüştü ve 1953 yılında 6142 sayılı yasayla görev tekrar Danıştay'a verilmiştir. 1972 yılında Anayasada yapılan değişiklikle Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur.³⁶² Bu düzenlemelerle yeni bir idare mahkemesi ortaya çıkmıştır.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin görevi, asker kişilerle ilgili idari işlem ve eylemlerin yargı denetimidir. 1972 yılında yürürlüğe giren 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi yasası ile düzenlenmiştir. Bu yasanın gerekçesi, bu mahkemelere duyulan gereksinimi şu biçimde açıklamıştır:

“Danıştay'ın, askerlerin özlük işlerini sivil idareye paralel açıdan ele alması, silahlı kuvvetlerin hizmet gereklerine ters düşmekte, çok defa iddia ve savunma icabı, askerlerin ve hatta belli askeri otoritelerin bilmesi gereken çok gizli askeri sırların açıklanması mecburiyetinde kalmaktadır. Bu nedenle, Türk Silahlı Kuvvetlerinin hizmetlerinden doğacak uyuşmazlık ve çekişmelerin en iyi şekilde yine askerler tarafından takdir edilip çözümlenebileceği ilkesi benimsenmiştir”tir.

“Silahlı Kuvvetlerin mülki idareden çok farklı özellikleri dikkate alınmadan genel idare içinde düşünülerek, yargısal denetimin Danıştay'a bırakılmış olması umulan neticeyi vermemiştir.” ... “Askerlerin mertebeler içindeki bağlantıları, hukuki durum yükümlülükleri, tabi tutuldukları sert müeyyideler içindeki hareket imkânları, bunların askeri açıdan değerlendirilmesini zorunlu kılan ayrı bir formasyonu gerektirir.”³⁶³

Bu gerekçeler, askerlikle ilgili yönetimin sivil yönetimden farklı olması ve asker kişileri ilgilendiren idari eylem ve işlemlerinin ayrı bir uzmanlık alanı olması noktasında toplanmıştır. 1961 Anayasası döneminde, Danıştay'ın asker kişilerin emeklilikleri konusunda verdiği yürütmeyi durdurma ve iptal kararları ayrı bir mahkemeleşmeye gitmeye neden olmuştur. Bu gerekçeler ile idari yargıda uzmanlık mahkemesi oluşturmak yerine, ikinci bir yüksek mahkeme oluşturulmuş, askeri idari davalar Danıştay denetiminden kaçırılmıştır.

1982 Anayasası'nın 157. maddesi de Askeri Yüksek İdare Mahkemesini yüksek mahkemeler arasında düzenlemektedir. Bu mahkemenin alt derece mahkemeleri bulunmamaktadır.

³⁶² Arslan ve Tanrıver, *a.g.e.*, s. 156. 1961 Anayasası'nda madde numaralarının sistematüğini koruma kaygısıyla Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Danıştay'la ilgili 140. maddeye eklenmiştir.

³⁶³ Gözübüyük, *a.g.m.*, s.3-14.

1602 sayılı yasaya göre Askeri Yüksek İdare Mahkemesi personeli şunlardan oluşur: a) Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, Başsavcısı, Daire Başkanları, üyeler ve Genel Sekreter; b) Savcılar; c) Genel Sekreterlik ve Sekreterlik Personeli; d) Daire Müdürlüğü, Tasnif ve Yayın Bürosu personeli; e) Kadroda gösterilen diğer personel.

Üyeler, yargıç sınıfından olanlar ve bu sınıftan olmayan subaylar olmak üzere iki türdür. Yargıç sınıfından olan üyeler, mahkemenin bu sınıftan olan başkan ve üyeleri gösterilecek üç aday arasından, subay üyeler ise Genel Kurmay Başkanlığı'nın göstereceği üç aday arasından Cumhurbaşkanı'nca seçilmektedir. Yargıç sınıfından olmayan üyelerin görev süreleri dört yıl ile sınırlandırılmıştır.

Mahkemenin organları Daireler, Daireler Kurulu, Başkanlar Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Genel Kuruldur. Başsavcılıkta, Daireler Kurulunda ve dairelerde kalem örgütlenmesi yer almaktadır.

6. Adli-İdari-Askeri Yargının Orta Noktası: Uyuşmazlık Mahkemesi

4788 sayılı yasayla 1945 yılında kurulan Uyuşmazlık Mahkemesi, Anayasa'da düzenlenen yüksek mahkemelerin altıncısıdır. Bu mahkemenin temel görevi; adli, idari ve askeri yargı organları arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenektir. Anayasanın 158. maddesi Uyuşmazlık Mahkemesini düzenler. Mahkeme, 1979 yılında 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında yasa ile yeniden düzenlenmiştir.

İkili mahkeme düzeninde, yargı yerleri birbirinden bağımsız hareket ettiğinden, bunlar arasında görev uyuşmazlıkları ve az da olsa esasa ilişkin hüküm uyuşmazlıkları çıkması olasıdır. Görevli yargı yerini belirleme, iki yüksek mahkemenin kendi üyelerinden seçtiği, karma bir hakem kurulu görünümünde düzenlenen uyuşmazlık mahkemesinin görevidir.³⁶⁴

Uyuşmazlık mahkemesi, bir başkan, oniki asıl ve oniki yedek üyeden kuruludur. Hukuk ve ceza bölümlerine ayrılmıştır. Her bölüm bir başkan ve altı asıl üyeden kuruludur.

³⁶⁴ Lûtfi Duran, "Adliye, Genel Yargı Yeri", *Amme İdaresi Dergisi*, C.17, S.1, Mart 1984, s. 4-5. Tek mahkeme düzeninde de genel ve özel görevli mahkemeler arasında görev uyuşmazlığı söz konusu olabilirse de; ikili mahkeme düzeninde, bu noktada belirecek anlaşmazlık, görev uyuşmazlığından öteye, yargı yolu uyuşmazlığına yol açabilir. Görev uyuşmazlığı, aynı mahkeme düzeni içindeki merciler arasında ortaya çıkar ve bir üst mahkeme tarafından çözümlenir. Yargı yolu uyuşmazlığı ise, iki ayrı mahkeme düzeninde yer alan merciler arasında meydana gelen, anayasal yargı sistemine ilişkin bir uyuşmazlık olduğundan karma bir kurum tarafından karara bağlanır

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümüne, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ile Danıştay Genel Kurulunca kendi başkan ve üyeleri arasından gösterecekleri iki kat aday arasından ikişer asıl ve ikişer yedek üye Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulunca askeri hâkim sınıfından olan daire başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından iki asıl, iki yedek üye Cumhurbaşkanınca seçilir.

Uyuşmazlık Mahkemesi Ceza Bölümüne, Yargıtay Ceza Genel Kurulunca kendi başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından üç asıl, üç yedek üye Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca, Askeri Yargıtay Genel Kurulunca daire başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından üç asıl ve üç yedek üye Cumhurbaşkanınca seçilir.

Hukuk ve Ceza bölümlerinin, Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanının başkanlığı altında bir araya gelmesi ile Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulu oluşur. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı, Anayasa Mahkemesince kendi asıl ve yedek üyeleri arasından dört yıl için seçilir. Uyuşmazlık Mahkemesinin yönetimi Başkanın görevidir ve bu mahkemeyi başkan temsil eder. Başkanın mazereti halinde, Anayasa Mahkemesince kendi asıl ve yedek üyeleri arasından dönem başına seçilip görevlendirilecek bir üye, Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanına vekâlet eder.

Görev uyuşmazlığı Anayasa Mahkemesi ile diğer mahkemeler arasında çıkarsa, Uyuşmazlık mahkemesi devre dışı kalmakta, Anayasa Mahkemesinin kararı esas alınmaktadır.

7. Mahkeme mi? Değil mi?: Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu

Sayıştay'ın mahkeme olup olmadığı konusu yıllarca tartışma konusu olmuştur. 1924 Anayasası Sayıştay'ı Maliye İşleri (m. 100-101) bölümünde düzenleyerek onu mahkeme olarak kabul etmemiş, 1961 Anayasası da benzer bir tutumu sürdürerek İktisadi ve Mali Hükümler bölümünde (m.127) Sayıştay'a yer vermiştir. Önüne gelen davalarda 1961-1968 yılları arasında Danıştay, Sayıştay'ı yargı yeri olarak kabul etmemiş, Anayasa Mahkemesi ise 1969 sonrasında bu konuda beş çelişik karar vermiştir.³⁶⁵ 1982 Anayasası, Sayıştay'ı

³⁶⁵ Başlar, bu dönem yaşanan gelişmelere ve kararların gerekçelerine ayrıntılı olarak yer vermiştir. Bkz: Başlar, *a.g.e.*, s. 20.

yüksek mahkemeler arasında düzenlemediğinden, Anayasa Mahkemesi en son kararından dönmemiş ve Sayıştay'ı mahkeme olarak kabul etmemiştir.

Sayıştay, 1967 yılında 832 sayılı yasayla kurulmuş, özel görevli bir idari yargı (tribunal) yeridir.³⁶⁶ “Tribunal”, özel amaçla kurulmuş özel mahkeme veya komitedir. Türkçe'de tribunal kelimesinin ifade ettiği ince ayrımı yansıtacak bir kelime, tam bir karşılık bulunmadığından yalnızca “court” anlamındaki mahkeme, mahkeme olarak kabul edilmiştir. Aynı şekilde Yüksek Seçim Kurulu ve bazı üst kurulların “tribunal” olarak yargılama yaptığı görülmektedir. Avrupa Birliği Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tribunali ve yarı yargısal yetkileri kullanan üst kurulları mahkeme kabul etmektedir.³⁶⁷ Küresel mahkemelere devredilen yetkiler arttıkça, Türkiye'nin “mahkeme” tanımını genişletmesi beklenmektedir.

Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak beraat veya zimmetlerine karar vermektedir. Hesap mahkemesi kabul edilen Sayıştay'ın kararlarına karşı Danıştay'da temyiz yolu kapatılmıştır. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay'ın, Danıştay ile aynı yargı düzeninde bulunmalarına karşın, aralarında herhangi bir ilişki kurulmamış olması, idari yargı'da parçalanmaya neden olmuştur.

³⁶⁶ Sayıştay Örgüt şeması için bkz. s. 280'de Ek 5.

³⁶⁷ *A.k.*, s.1-55.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TAŞRADA ADALET YÖNETİMİ

Adalet yönetiminin taşra örgütlenmesi, biri coğrafi ölçek diğeri örgütlenme tekniği olmak üzere iki açıdan incelenebilir. Bu bölümde ilk önce adalet yönetiminin toprakta örgütlenmesinin adı olan yargı çevreleri ele alınacaktır. İkinci olarak örgütlenme birimi olan adliyeler değerlendirilecektir. Tanzimat sonrası reformlar, merkezde olduğu gibi taşrada da adalet yönetimini kamu yönetimi örgütlenmesinden ayırıştırma mücadelesini uzun yıllar sürdürmüştür. Bir uzmanlık alanı olarak ayırıştırılan adalet daireleri doğrudan merkeze bağlanarak, yerel yönetsel güçlerle arasında bağ kurulmasının önüne geçilmiştir. Yerelde mülki idare amirleriyle yargıç ve savcılar arasında kurulan hassas denge, bu iki grubun birbirine müdahalesini olabildiğince ortadan kaldırarak yargı bağımsızlığını sağlama amacı gütmüştür.

I. ADALET YÖNETİMİNİN TOPRAKTA ÖRGÜTLENMESİ: YARGI ÇEVRELERİ

“Yargı çevresi” (kaza dairesi), bir mahkemenin yargılama yetkisinin sınırlarını belirleyen coğrafi alanı anlatır. Coğrafi durum ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak bir mahkemenin kaldırılmasına veya yargı çevresinin değiştirilmesine, özel yasalarında yargı çevresi belirtilmemiş olan mahkemelerinin yargı çevresinin belirlenmesine, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca³⁶⁸ karar verilir.³⁶⁹ Yargı çevresi, mahkemelerin buldukları il merkezi ve ilçeler ile bunlara “adli yönden” bağlanan ilçelerin idari sınırlarıdır. Bir mahkemenin yargı çevresi idari birim olan bir il sınırından daha küçük olabildiği gibi, “adli yönden bağlama” nedeniyle daha büyük bir alanı kapsayabilmekte başka bir ilin ilçesini içerebilmektedir.

³⁶⁸ Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun çalışma yöntemi 14.07.1981 tarih ve 17400 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan *Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu İç Yönetmeliği* ile düzenlenmiştir. Kurul kararlarını salt çoğunlukla almaktadır.

³⁶⁹ 1961’den önce bu yetki tek başına Adalet Bakanına aitti. 1961 Anayasası’nın 136. maddesinde “mahkemelerin kuruluş görev ve yetkileri, işleyiş ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir” hükmü yer almıştır. Yine bu Anayasanın 144. maddesinin 4. bendinde de bir mahkemenin veya bir kadronun kaldırılmasının veya bir mahkemenin yargı çevresinin değiştirilmesinin Yüksek Hâkimler Kurulunun uygun görmesine bağlı olduğu açıklanmıştır. Ancak adli teşkilatı kurma yetkisi Adalet Bakanında kalmıştır.

Yargıtay, Danıştay gibi başkentte yer alan ve yargı çevresi tüm ülkeyi kapsayan merkezi mahkemeler dışındakiler, taşrada örgütlenirken, yargı çevreleri çeşitli ölçütlere göre belirlenebilmektedir. Bu konudaki genel kuralı getiren 5235 sayılı *Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında yasanın* (m.7/3 ve 15/3) coğrafi durum ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak bir hukuk ya da ceza mahkemesinin kaldırılmasına veya yargı çevresinin değiştirilmesine, özel kanunlarında yargı çevresi belirtilmemiş olan hukuk mahkemelerinin yargı çevresinin belirlenmesine, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verileceğini düzenlemiştir. Mahkemelerin kuruluş yasalarında herhangi bir ölçüt belirtilmemişse gelen dosya sayısı, o yerin sosyo-ekonomik durumu, hizmet binası ve lojman sağlama olanağı ve yargı çevrelerinin merkezine ulaşım gibi ölçütler göz önünde bulundurulmaktadır. Örneğin il temeline göre yargı çevresi belirlenen ağır ceza mahkemelerinin yanında yıllık iş kapasitesi 300-350 dava olan ya da coğrafi konumu nedeniyle ulaşım zorluğu bulunan ilçelerde de ağır ceza mahkemeleri kurulabilir.³⁷⁰

Özel yasalarla kuruluşu gerçekleştirilen özel görevli mahkemeler söz konusu olduğunda yasakoyucu başka ölçütler saptayabilir. Örneğin 4787 sayılı *Aile Mahkemelerinin Kuruluş Görev ve Yargılama Usullerine Dair yasanın* 2. maddesinde aile mahkemelerinin, Adalet Bakanlığınca Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun olumlu görüşü alınarak her ilde ve merkez nüfusu yüzbinin üzerindeki her ilçede kurulacağını belirtmiştir. Yasaya göre aile mahkemelerinin yargı çevresi, kurulduğu il ve ilçenin mülki sınırlarıyla belirlenir. Ancak bu yargı çevresi yine Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca değiştirilebilir. Yargı çevreleri belirlenirken Bakanlık ve HSYK'nın yönetsel ve teknik gerekçelerle karar vermesi beklenmektedir.

Yargı çevrelerini belirlemede her ne kadar adli ve idari sınırlar tam olarak çakışmasa da genelde il ve ilçe düzeyinde idari sınırlar gözetilmiştir. 2004 yılında 5235 sayılı *Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş Görev ve Yetkileri Hakkında yasa* ile bu konuda yeni bir istisna getirmiştir. Buna göre ağır ceza mahkemeleri ile büyükşehir belediyesi bulunan illerde, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki il ve ilçenin adı ile anılan sulh veya asliye hukuk ve ceza mahkemelerinin yargı çevresi, *il veya ilçe sınırlarına bakılmaksızın* Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar

³⁷⁰ Adalet Bakanlığı Personel Daire Başkanı Ayhan Tosun ile 22.05.2003 tarihinde yapılan görüşme.

Yüksek Kurulunca belirlenir. Bu düzenlemeyle idari sınırlar gözetilmeksizin yargı çevreleri belirleme yolu açılmıştır.

Adli yargı, toprakta ağır ceza merkezleri (ACM)³⁷¹ temelinde örgütlenmiştir. Türkiye’de 134 ağır ceza merkezi bulunmaktadır. Her il merkezi aynı zamanda bir ağır ceza merkezidir. Bazı iller birden fazla ağır ceza merkezine bölünmüştür. Ağır ceza merkezi olmayan ilçelerde mülhakat (bağlı) adliyeler bulunur. Son rakamlara göre; 571 mülhakat adliye bulunmaktadır.³⁷² 2004 yılından buyana 141 ilçe adliyesi kapatıldığı için³⁷³ mülhakat adliyesi bulunmayan ilçeler de bulunmaktadır. Sadece ağır ceza merkezlerinde, Cumhuriyet başsavcısı ve adli yargı adalet komisyonları bulunmaktadır. Bunlar mülhakat adliyelerde de yetkilidir. Mülhakat ilçe adliyeleri, idari olarak bağlı olduğu ilin ağır ceza merkezi yerine, komşu ağır ceza merkezlerinden birine bağlı olabilmektedir. Örneğin, Adana iline idari açıdan bağlı Pozantı ilçesindeki mülhakat adliye, Tarsus Ağır Ceza Merkezine bağlıdır. Tarsus, idari haritada Mersin’in ilçesidir ama kendi başına bir Ağır Ceza Merkezidir.³⁷⁴ 2008 yılında 5747 sayılı yasayla yeni kurulan 43 ilçenin adli örgütlenme açısından durumu henüz belirlenmemiştir. Bu ilçelerin durumu ile ilgili olarak Adalet Bakanlığı “Bilgi Edinme Kanununun 12. maddesi gereğince ayrı ve özel çalışma, araştırma, inceleme ve analiz neticesinde oluşturulabilecek bir bilgi olduğu”³⁷⁵ gerekçesiyle bilgi vermemiştir.

Adli ve idari yargı çevreleri de coğrafi mekânda çakışan sınırlara sahip değildir. İdari yargı 44 idari yargı çevresine ayrılmıştır. 44 il merkezinde idare mahkemesi bulunmaktadır. İdare mahkemesi bulunmayan iller, Hâkimler ve Savcılar Yüksek

³⁷¹ Ağır ceza merkezi (ACM), aynı zamanda ağır ceza mahkemesi yargı çevresidir. Bir ACM’de birden fazla ağır ceza mahkemesi bulunabilir. DGM’lerin dönüştürüldüğü ağır ceza mahkemeleri ise birden fazla ACM’yi kapsayan yetkileriyle bölgesel mahkemelerdir.

³⁷² 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı yasası uyarınca, 03 Kasım 2008 tarihinde Adalet Bakanlığı’na yapılan başvuruya 18 Kasım 2008’de e-posta ile verilen yanıt.

³⁷³ Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, atıl durumda oldukları, kaynak ve personel israfının yaşandığı tespit edilen birbirine yakın adliyelerin birleştirilmesine ve bu çerçevede, nüfusu az ilçe adliyelerinin kapatılmasını kararlaştırılmıştır. Adliyeleri kapanan ilçelerde veraset, intikal ve noterlik gibi bazı adli hizmetlerin verilmesine devam edileceği duyurulmuştur. Örneğin adliyelerden (savcılıktan) alınan savcılık kâğıdının ilçe nüfus müdürlüklerince verilmesi planlanmaktadır. (Zaman 18.06.2004)

³⁷⁴ Türkiye’nin Ağır Ceza Merkezlerini ve Türkiye’nin idari coğrafyasını gösteren haritalar s. 281 ve 282’de Ek 6 ve 7’de gösterilmiştir. <http://www.uyap.gov.tr/harita/acmhrt/acmhrt.html> adresinde ki haritada Türkiye’nin ağır ceza merkezleri gösterilmiştir. Harita’da Ağır Ceza Merkezlerine tıklandığında, mülhakat adliyeler görülebilmekte, yargı çevreleri idari sınırlarla çakışmayan ağır ceza merkezleri saptanabilmektedir.

³⁷⁵ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı yasası uyarınca, 03 Kasım 2008 tarihinde Adalet Bakanlığı’na yapılan başvuruya 18 Kasım 2008’de e-posta ile verilen yanıt.

Kurulu'nun belirlediği idare mahkemenin yargı çevresine dâhil olmaktadır. Vergi mahkemelerinin de ayrı yargı çevreleri bulunmaktadır.³⁷⁶

Türkiye'de adli ve idari yargı bölge düzeyinde de örgütlenmiştir.³⁷⁷ Adli ve idari yargının coğrafi mekânda sınırları üst üste çakışmayacak şekilde örgütlenmiştir. Bu durum yargı çevreleri haritasının karmaşık bir görüntü sunmasına neden olmaktadır. Adli yargının bölge düzeyinde henüz mahkemeleşmemiş olduğu göz önünde bulundurulursa³⁷⁸ gelecekte bölge düzeyinde sınırları çakıştıracak gelişmelerin olacağı beklenebilir.

A. Kaza'dan Ağır Ceza Merkezlerine: Mülki İdareden Kopuş

Adalet yönetiminin toprakta örgütlenmesi 2004'e kadar mülki idare'nin toprakta örgütlenmesine paralel bir seyir izlemiştir. Mülki idarenin il ve ilçe düzeyi, yargı çevrelerinin belirlenmesinde temel dayanak noktası olmuştur. Adalet yönetimi merkez ve taşrada kamu yönetiminden örgütsel açıdan ayrıştırılırken, mekânsal ölçek açısından bir ayrışmaya gidilmemiştir.

Keskin'in saptadığı gibi; mülki yönetimin toprakta örgütlenmesi, nüfus büyüklüğü, coğrafi yapı, gelir kaynağı, toprak genişliği, ulaşım koşulları, kamu hizmetine ulaşabilirlik, iktisadi bütün oluşturma gibi teknik-yönetimsel faktörlerden çok, temel bölüşüm ilişkileridir.³⁷⁹ Adalet yönetiminin toprakta örgütlenmesi de aynı ilişkilere bağlı olmuştur. Toprakta örgütlenmenin, bazı il ve ilçelerde mülki idareden kopması; her mülki birimde adliye örgütlenmesine gidilmesinin bütçeye getirdiği yük, dosya sayısına ve iş yüküne göre mahkemeleşme gereği, adli personel yetersizliği gibi gerekçelerle savunulmuştur. Yargı çevrelerinin belirlenmesinin, teknik ölçütleri göz önünde bulundurması beklenen Adalet Bakanlığı ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna bırakılması bu anlayışın yansımasıdır. Ancak yargı çevreleri yine de il ve ilçe sınırları gözetilerek belirlenmektedir. Mahkemeler ve bu mahkemeler etrafında örgütlenen hizmetler bu yargı çevrelerinde hizmet vermektedir. Adalet yönetiminin mülki idare ile bağıını koparmada örgütsel ayrıştırma ve adalet yönetimini doğrudan merkeze bağlama yolu yeterli görülmüştür.

³⁷⁶ s. 283'de Ek 8'de idare ve vergi mahkemelerinin yargı çevrelerini oluşturan iller gösterilmektedir.

³⁷⁷ Bölge Adliye Mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemeleri yargı çevreleri Ek 9 ve 10'da gösterilmiştir.

³⁷⁸ Bölge Adliye Mahkemelerinin yargı çevreleri 15.5.2007 tarih ve 206 Karar No'lu Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kararı ile belirlenmiştir. Adalet Bakanlığının 7 Ocak 2008 tarihli Basın Açıklamasına göre bu mahkemelerin faaliyete geçirilmesi 2010 yılına ertelenmiştir.

³⁷⁹ Nuray E. Keskin, "Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu" *Memleket Siyaset Yönetim*, S.5, 2007, s.173.

Mekânsal ölçek bazında önemli boyutta bir farklılaşma söz konusu olmamıştır. Herhangi bir ilçe adliyesi (mülhakat), farklı bir ilin ağır ceza merkezine bağlandığında -taşra ölçeğinde adliye ile mülki örgütlenmenin kopmuş olması nedeniyle- yönetsel bir aksama yaşanmamaktadır. Vali ve kaymakamların yargıç ve savcılarla örgütsel anlamda ilişkisi neredeyse kalmamıştır.

Adliye kurma bakımından Cumhuriyet'in ilk adalet bakanları il'den daha küçük yönetsel ölçekleri temel alarak bir örgütlenmeye gidilmesi için uğraş vermiş, ancak olanak yetersizliği bu düşüncelerini hayata geçirmelerini engellemiştir. Adalet Bakanı Mahmut Esat Bozkurt, 1929 yılında “adaleti vatandaşın ayağına götüreceğiz” düşüncesiyle yine bir mülki kademe olan bucaklarda sulh mahkemeleri kurmuştur. Bu mahkemeler daha sonra Adalet Bakanı Yusuf Kemal Tengirşek tarafından 1932 yılında lağvedilmiştir. Adalet Bakanı Hasan Seyfettin Bey, “köy mahkemeleri” adıyla her köye bir mahkeme açılması düşüncesinden hareketle Bakanlıkta bir komisyon oluşturup yasa tasarısı hazırlatmış ve Başbakanlığa bu tasarımı sunmuştur.³⁸⁰

Dava takibinin, ağırlıklı olarak avukatlarca yürütülmesi nedeniyle, küçük ölçekli, birbirine yakın çok sayıda adliye oluşturulması, adaleti halka yakınlaştırma amacına hizmet etmemektedir. Önder; makalesinde Ankara'nın Çankaya ilçesinde 1950'li yıllarda açılan adliyenin gereksiz ve bütçeye yük getiren bir uygulama olmasının nedenlerini açıklamaktadır. Bu adliye yeterince donanımlı olmaması nedeniyle davaların tahsilât gibi aşamaları il merkezindeki adliyeye havale edilmekteydi. Ayrıca avukatlar iki mahkeme arasında zaman kayıpları yaşamaktaydı. Bu nedenle Çankaya Adliyesi 1956'da kapatılmış ancak sözü edilen makalenin yazıldığı yıl Çankaya ve Yenimahalle'de Adalet Bakanlığınca yeni adliye oluşturma hazırlıkları başlamıştır.³⁸¹

Adalet yönetiminde toprakta temel örgütlenme ölçeğinin il ya da ilçe olduğu, ancak özel koşullar nedeniyle bazı il ve ilçelerde mahkemeleşmenin gerçekleşemediği, bu durumun mülki idarenin toprakta örgütlenme sisteminden kopuşu getirdiği görülmektedir. Ardahan 1952 yılında “idari teşkilat için mülhaza edilen coğrafi, iktisadi ve politik sebepler adli teşkilat için de aynıdır” derken, bütçe gerekçeleriyle de olsa sınırların

³⁸⁰ Akil Önder, “Ankara Adliye Teşkilatı'nın Son Durumundan Sonra Gerek Avukatların ve Gerekse İş Sahiplerinin Karşılaştıkları Güçlükler ve Külfetler” *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 1964, s.252.

³⁸¹ *A.k.*, s.253.

farklılaşmaması gereğine vurgu yapmıştır. Bunun yerine örgütlenmeyi sadeleştirmeyi ve uzmanlaştırmayı önermiştir.³⁸²

Adalet yönetiminde bölge ölçeği, 1924 yılında çıkarılan ve 2004 yılına kadar 80 yıl adli örgütlenmenin temelini oluşturan 469 sayılı Mehakimi Şer'iyenin İlgasına ve Mehakim Teşkilatına Ait Ahkâmı Muadil adlı yasanın 9. maddesi ile kaldırılmıştır. Cumhuriyet idaresi bu düzenlemeyle, Osmanlı'da 1879'dan Cumhuriyete 45 yıl uygulanmış olan bölgesel ölçekli mahkemelerden vazgeçmiştir. 1982 yılında idari yargıda 2004 yılında ise adliyede bölge ölçeği yeniden kurulmuştur. Bu durum, adalet yönetiminin mülki idarenin mekânsal ölçekte bağını koparma çabası ile ilgili bir gelişme olarak yorumlanabilir. Özellikle adalet hizmetlerinde bilgisayarlaşma ve otomasyon ölçek büyütmenin gerekçesi olarak sıklıkla vurgulanmaktadır. Ancak bölgesel düzey, mülki idare kademelerinin kendi içine köklü bir dönüşüme gidileceğinin bir göstergesi olabilir. Son yıllarda idarede reform politikaları, bölgeselleşmenin işaretlerinin verildiği bir çizgide ilerlemektedir. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin Türkiye'den bu yönde bir beklentisi de bulunmaktadır. Zaten 1982 yılında idari yargıda bölge ölçeğinin getirilmesi, dönemin politika yapıcılarında Kenan Evren tarafından çok sonra açıklandığı gibi bölgesel yönetim uygulamasına geçiş³⁸³ için bir ara aşama olarak düşünülmüştür. Dolayısı ile Türkiye'de siyasal/yönetimsel haritasına bölgeleri ekleme yolunda reformlar beklenmesi, adli haritanın da bu yönde değiştirileceğinin habercisi olabilir.

Türkiye'de 1920-1930 arasında feodal yönetim bölünmesi terk edilmiştir. Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu 1920 yılında, ulusal sınırlar içinde 15 vilayet, 17'si müstakil³⁸⁴ 36'sı mülhak³⁸⁵ olmak üzere toplam 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiye bulunmaktadır. Dönemin vilayetleri, her biri bugünkü iller büyüklüğünde üç veya dört (mülhak) livayı içermektedir. Müstakil livalar ise vilayete nazaran daha küçük mekânda örgütlenmiştir. Birinci Meclis ilk olarak bir üst kademede vilayete bağlı olan mülhak livaları müstakil (bağımsız) kılıp Ankara'ya bağlamış ve yeni müstakil livalar

³⁸² Vedat Ardahan, "Adalet Teşkilatımız" *İstanbul Barosu Dergisi*, C.XXVI, S.1, 1952, s.24.

³⁸³ 8 Eyaletle Özal Karşı Çıktı, *Sabah Gazetesi*, 1.3.2007. Bölgesel yönetime geçiş yolunda somutlaşan bir uygulama 4 Ekim 1983 gün ve 18181 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış 71 sayılı kararnameyle bölge valiliklerinin kurulmasıdır. Bu kararname, daha sonra TBMM tarafından 11/7/1984 tarih ve 3036 sayılı yasayla reddedilerek yürürlükten kaldırılmıştır. http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=375&tipi=9&sube=0 Erişim: 25 Kasım 2009.

³⁸⁴ Bağlı olduğu vilayetle ilişkisi kesilerek, doğrudan merkeze bağlanan, genel ve yerel idare bakımından vilayetle eşdeğer yönetim birimi. Keskin, *a.g.m.*, s.121.

³⁸⁵ Genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan liva. Keskin, *a.g.m.*, s.121.

kurmuştur.³⁸⁶ Müstakil livalar, günümüz il sisteminin temelini oluşturmuş, Osmanlı'nın büyük bölgeli vilayet ölçeğini küçültmüştür. 1921 Anayasası ile düzenlenen vilayet ölçeği, müstakil livalar üzerine kurulmuştur. 15 vilayetli sistemden, küçük bölge esasına dayanan 74 vilayetli yeni bir yapıya geçilmiştir. Vilayet sözcüğü korunsada eyalet anlamına gelen içeriğini yitirmiştir.³⁸⁷

1924 yılında çıkarılan 469 sayılı yasa bu yeni vilayet ölçeğini temel almaktadır. Yasa, mahkemeleşmede temel olarak kaza (ilçe) ölçeğini korumuş ve her ilçe'de "asliye" mahkemeleri kurulmasını hedeflemiştir. Osmanlı'dan 2004 yılına kadar mahkemeleşme de temel ölçek kaza'dır. Adliye örgütlenmesi, kazalarda asliye mahkemelerinden hareketle oluşturulmuştur. İlçelerde mülhakat adliyeleri, il de ise ağır ceza merkezi temelinde adliye daireleri oluşturulmuştur.

İdari bir birim olan kaza (ilçe), Tanzimat döneminin ürünüdür. Osmanlı devletinin kuruluşundan sonlanışına kadar "kaza" diye anılan ve başlangıçta idari-adli, daha sonraları ise sadece adli bir birim olarak bu kavram bulunmuştur. Mahkemenin, kadı veya naibin bulunduğu her yerleşim bölgesi, eyalet merkezi, sancak ve voyvodalıkla yönetilen kasaba ve köyler topluluğu adli bir birim olarak Tanzimat'ın ilanına kadar kaza adı altında varlığını devam ettirmiştir.³⁸⁸ XV. yüzyılda Osmanlı iki binden fazla kaza bölgesine ayrılmıştır.³⁸⁹ Zaten kadı ve kaza kelimeleri de aynı kökten gelmektedir. "Arapçadaki 'dad' harfi Türkçe telaffuzda bazen kalın bir 'z' olarak söylenmektedir. 'Kaza'nın aslı da 'kada'dır."³⁹⁰ Klasik Osmanlı düzeninde memleket, "kaza" denilen adli birimlere ayrılmıştır. Gelirine ve büyüklüğüne göre dört gruba ayrılmış olan kazalarda yargıç olarak kadılar görev yapmıştır. Başlangıçta adli yetkinin yanı sıra idari bazı hizmetleri de kadılar görürken zamanla sadece yargıya bakmaya başlamışlar, II. Mahmut döneminin son yıllarında ise sadece yargıçlık yapmaları için önlemler alınmıştır.³⁹¹

Tanzimat'tan sonra "kaza" sancaktan sonra gelen bir idari birimin adı olmuş, günümüze kadar bu niteliğini korumuştur. Çadircı'ya göre bir adli birim olan "kaza" ile sonradan oluşturulan idari kaza arasında isim benzerliğinden öte bir benzerlik bulunmamaktadır.

³⁸⁶ Keskin, *a.g.m.*, s.121.

³⁸⁷ *A.k.*, s.131.

³⁸⁸ Musa Çadircı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876), *Bellekten*, C. LIII, S.206, Nisan 1989, s. 237.

³⁸⁹ Mehmet Ali Ünal, *Osmanlı Müesseseleri Tarihi*, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Fakülte Kitabevi, Isparta 2007, s. 107.

³⁹⁰ Doç. Dr. Mustafa Şentop ile 4 Temmuz 2007 tarihli e-posta yazışması.

³⁹¹ Musa Çadircı, *Ülke Yönetimi*, Der. Tülay Ercoşkun, İmge Kitabevi, Ankara 2007, s.79.

Ancak 1842 yılında yapılan düzenlemede birer adli ünite olarak zaten var olan her kazada ileri gelenler toplanarak aralarından birini müdür seçmeye başlamışlardır.³⁹² Yani idari ünite olan kaza, adli kaza ile aynı coğrafi mekânı kullanmaya devam etmiştir. Çadircı'nın kazanın adli birim olma niteliğini yitirdiği yorumu bu açıdan eksiktir. Kazada adli ve idari işlevleri yürüten örgütlenme ayrılmıştır ancak bu ikisinin coğrafi alanda birlikteliği devam etmiştir. Kazanın ölçeğinin değiştirilmiş olması adli niteliğini kaybettiğini göstermez. Kazalara atanan müdüre vergi toplamak, güvenlik ve Tanzimat reformlarını yaşama geçirmekle sınırlı görevler verilmiştir. Kaza müdürü sonradan yerini kaymakamlara bırakacaktır.

Tanzimattan 2004 yılına kadar kazalar (ilçe), mahkemeleşmenin temel ölçeğidir. Asliye ve sulh mahkemeleri ilçe ölçeğinde mülhakat adliyelerde örgütlenmiştir. Bazı ilçelerde mahkemeleşmede geç kalındıysa bunun nedeni olanak yetersizliği olmuştur. İl ise adliye dairesinin merkezidir. İlçe adliyeleri (mülhakat) il ölçeğinde ağır ceza merkezlerine bağlanır. Suç oranlarının yüksekliği nedeniyle dosya sayısının artması gibi nedenlerle bir ilde birden fazla ağır ceza merkezi oluşturulmuştur. Yargı çevreleri belirlenirken bir ilçedeki mülhakat adliyeyi, başka bir ilin ağır ceza merkezine “adli açıdan bağlamak” olanaklı olmuştur. Mülki sınırların adli sınırlardan bu şekilde farklılaşması yönetsel-teknik gerekçelerle açıklanabilir.

2004 yılında ise bölgeselleşme reformları, bazı ilçe adliyelerinin kapatılması ve büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ilçe sınırları ile çakışmayan sınırlara izin verilmesi mekânda mülki sınırlardan kopan yeni tarz düzenlemelerdir. Yönetsel ve teknik gerekçelerden çok, siyasal-hukuksal düzlemde yaşanan gelişmelerle açıklanabilecek özellik taşımaktadır.

B. Toprakta İkili Örgütlenme: İdari Yargı Çevreleri

Kamu yönetimi, özel kişilere ait hukukun dışında kendine özgü hukuk kurallara göre yönetilmektedir. Kamu yönetiminin bağlı olduğu idare hukuku özel hukuk kurallarından farklılaştıkça, idari yargının örgütlenmesi, personeli, uyuşmazlıklarda kullandığı yöntem de başkalaşmıştır.

³⁹² Musa Çadircı, “Türkiye’de Kaza Yönetimi (1840-1876)”, s. 238.

1980'lere kadar mülki idare sınırları dışında ayrı bir "idari yargı yargı çevresi"nden söz etmek olanaklı değildir. İdari yargının ilk derece mahkemeleri, 12 Eylül 1980 iktidarının getirdiği bir düzenlemedir. Daha önce, idari yargı mercii'leri, mülki idare bünyesinde yer alan il ve ilçe kurulları gibi yönetsel kurullardır. Kurulların kararlarını denetleyen ve görevi içindeki davalara bakan tek idari yargı yeri ise Danıştay'dır. Toprakta örgütlenme açısından idari yargının, 1982'ye kadar mülki idare sınırlarına sıkı sıkıya bağlı olduğunu göstermektedir.

İdari yargı yetkisini taşrada 1864 İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizannamesi ile kurulan İdare meclislerinin devamı olan idare kurulları kullanmıştır. 1949'da ise 5442 sayılı İl İdaresi yasasında İl İdare Kurulu ve İlçe İdare Kurulu olarak yeniden düzenlenmiştir.³⁹³ İl İdare Kurulu, Valinin başkanlığında, Hukuk İşleri Müdürü, Defterdar, Milli Eğitim Müdürü, Bayındırlık Mühendisi, Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürü, Tarım ve Veteriner müdüründen oluşan bir kuruldur. İlçe İdare Kurulu ise Kaymakamın başkanlığında, Tahrirat Kâtibi, Mal Müdürü, Hükümet Hekimi, Milli Eğitim Memuru, Tarım Memuru ve Veterinerden oluşur. Bu kurullarda Hukuk İşleri Müdürü ve Tahrirat Kâtipleri kanunsözcüsü olarak görev yapmıştır. Kurullar, il idare şubelerinin, kaymakamların, ilçe idare şubelerinin, bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının, köy ihtiyar kurullarının icrai kararlarına karşı açılacak iptal davalarına ve çeşitli yasalarla verilen bazı tam yargı davalarına bakmıştır. Bu iki kurulun Vali dışındaki tüm üyeleri memur statüsündedir. Vali memur statüsünün bazı güvencelerinden yoksun "istisnai memur" statüsündedir. Her ne kadar Derbil gibi bazı hukukçular bu kurulları mahkeme olarak adlandırsa da³⁹⁴ kurullar yargı sistemi içinde değil, idare örgütlenmesi içinde yerlerini almaktadır.

Taşrada idari yargı yetkisini kullanan başka kurullar da olmuştur. 1926'da 775 sayılı Kazanç Vergisi yasası ile kurulan ve Vergi Usul yasası tarafından benimsenip geliştirilen Maliye Bakanlığına bağlı Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları 1982'ye kadar işlev görmüştür. Vergi İtiraz Komisyonları birinci derece davalara bakmakla görevlendirilmiştir. Bu komisyonlar muvazzaf ve gayri muvazzaf olarak iki türlü düzenlenmiştir.

³⁹³ 1864'de idare meclisi; idare amirlerinin başkanlığında idare şube başkanları, kadı, müslüman olmayanların ruhani liderleri, müslüman olmayan ahaliden ikişer üyeden oluşmuştur. Cumhuriyet döneminde bu meclislerin adı önce idare heyeti, sonra idare kurulu olmuştur.

³⁹⁴ Süheyp Derbil, *İdare Hukuku*, 5 Bası. AÜHF Yayını, Ankara 1959, s. 208-209.

Muvazzaf Vergi İtiraz Komisyonu, Maliye Bakanlığının belirlediği illerde veya bölgelerde kurulan ve bölgelerini ve göreceklere işleri Maliye Bakanının belirlediği bir oluşumdur. 1971 yılında İstanbul'da dört, Ankara'da iki, Bursa, İzmir, Adana ve Samsun'da birer muvazzaf itiraz komisyonu bulunmaktadır. Komisyon bir başkan ve iki üyeden oluşmaktadır. Komisyon üyelerinin başka idari görevleri bulunmaması, atanma, terfi, nakil, tahvil ve re'sen emekliye sevk işlemlerinin Ayırma Meclisinin teklifi üzerine ortak kararname ile yapılması, yargı güvencesi açısından düşünülen önlemlerdir. Ayırma meclisi, Maliye Bakanlığı müsteşarı başkanlığında, Gelirler Genel Müdürlüğü, Yargıtay, Sayıştay ve Temyiz Komisyonundan seçilecek bir üyeden kurulmuştur.³⁹⁵ Komisyon başkanı, Adalet, Maliye ve İçişleri Bakanının göstereceği birer aday arasından Bakanlar Kurulu kararı ile atanırken, komisyonda bulunan iki üyeden biri Ticaret Odasının, diğeri ise Belediye Meclisinin gösterdiği adaylar arasından Maliye Bakanınca atanmıştır.

Gayri Muvazzaf Vergi İtiraz Komisyonu muvazzaf itiraz komisyonlarının olmadığı yerlerde kurulmaktadır. Bu komisyonlar bir başkan ve üç üyeden oluşmaktadır. Komisyon başkanı en büyük mülki amirdir. Komisyonun bir üyesi, en büyük maliye memuru ya da il özel idaresinin en büyük saymanlık memurudur. Diğer iki üye, Ticaret ve Sanayi Odasının ve Belediye Meclisince seçilmiştir. Maliye memurunun uyuşmazlıklarda taraf olan kuruluşun başkanı olması dikkat çekmektedir.³⁹⁶

Vergi Temyiz Komisyonu Ankara'da ikinci derecede görev yapmaktadır. Komisyonda bir başkan ve iki daire başkanı ve üç daire bulunmuştur. Başkan ve üyeler, deneyimli maliyecilerden, Ayırma Meclisinin teklifi üzerine, ortak kararname ile atanmıştır. Terfi ve emeklilik işleri aynı meclis tarafından yapılmıştır.³⁹⁷

İdari yargı görevi yapan bir diğer kurul Gümrük Hakem Kurulu, gümrük vergilerinin tahakkukunda ithalat yapanlarla gümrük makamları arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmek için oluşturulmuştur. Uyuşmazlık önce Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsaları Birliklerinin görüşü alınarak, Gümrük ve Tekel ile Ticaret Bakanlıklarınca hazırlanan listeden her anlaşmazlık için tarafların seçtiği iki uzman hakem tarafından incelenmektedir.

³⁹⁵ Nami Çağan, "Vergi İtiraz ve Vergi Temyiz Komisyonları" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C. 28, S.1-4, Y.1971, s. 183-204.

³⁹⁶ Güran, *a.g.e.*, s.54

³⁹⁷ Ayırma Meclisi, Maliye Bakanlığı ile bağları azaltmak ve bir nevi güvence sağlamak için düşünülmüş görünmektedir. Ancak başkan ve üyelerin devlet memuru olması, komisyonların da maliye bakanlığına bağlı olması bu güvenceyi geçersiz kılmaktadır. *A.k.*, s.56.

Hakemler oybirliği ile karar verirse, karar tescil edilmektedir. Anlaşma sağlanamazsa, sorun Hakem Kuruluna götürülür. Hakem kurulu, ticaret, tarım ve sanayi işlerinde ve gümrük tarifelerinde uzman kişiler arasından iki yıl süre ile Gümrük Tekel ile Ticaret bakanlıklarınca seçilip ortak kararnameyle atanan ve görevleri boyunca gümrükle ilgili hiçbir iş ve görev almayan üç hakemden oluşmaktadır. Bu üç kişiye uzman hakemlerin eklenmesiyle oluşturulan kurul ise, kararı yeniden incelemeye yetkilidir.

1982 yılında ilk derece idare ve vergi mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemelerinin kurulması ile bu kurulların yargı görevleri ellerinden alınmıştır. İdari yargının taşrada da mahkemeleşmesi söz konusu olmaya başlamış, bu mahkemelerin yargı çevrelerinin belirlenmesi de tıpkı adli yargı da olduğu gibi Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararına bağlanmıştır.

İdarenin yargı yetkisi disiplin kurulları, bazı küçük para cezaları gibi konularda devam etmektedir. Bunlara son zamanlarda düzenleyici üst kurulların yargısal yetkileri de eklenmiştir. Yargının iş yükünü azaltmak amacıyla idarenin yargısal yetkilerinin artırılması önerilmektedir. Özellikle trafik davalarının polis tarafından görülmesi çeşitli ülkelerde benimsenen bir yöntemdir.

C. Bölgeselleşme Reformları: Bölge İdare ve Bölge Adliye Mahkemeleri

İdari yargıda bölgesel düzeyde ikinci derece mahkemeleşme, 1982 yılında, adli yargı'da ise 2004 yılında ortaya çıkmıştır. Ancak her iki düzenleme de beklenildiği düzeyde bölgeselleşme sonucunu yaratamamıştır. Bölge idare mahkemelerinin yetkileri dar tutulmuş, bölge adliye mahkemeleri ise henüz uygulamaya aktarılamamıştır.

1879 Mehakimi Nizamiyenin Teşkilatı adlı yasa ile kurulan vilayetlerde istinaf mahkemeleri uygulamasından 1924 yılında 469 sayılı yasa ile vazgeçilmiştir. Cumhuriyet hem vilayet ölçeğini küçültmüş, hem de bölgesel nitelikli bu mahkemeleri kapatmıştır. Böylece adalet yönetiminde yönetsel merkez güçlendirilerek taşrada küçük ölçekli birimler egemen kılınmıştır. Ancak bölge düzeyinde mahkemeleşme ve ilk derece mahkemeleri ile temyiz mahkemesi arasında bir ara kademe konusu hep gündemde kalmıştır. Bu mahkemelerin kapatılma nedenini dönemin tanığı Ali Şevket, bütçe gerekçeleri ve yargıçların rahatlatılması olarak açıklamaktadır.³⁹⁸ O dönemde İstanbul ve İzmir dışında

³⁹⁸ Ali Şevket, *a.g.m.*, s. 3555.

taşra istinaf mahkemelerinin ceza dairelerine ayda ortalama ondört iş gelmekte ve başvuruların çoğunun hak ve adalet için değil ceza uygulamasının geciktirilmesi için olmaktadır. Hukuk davalarının istinafi için ise her ay ortalama bir buçuk iş hesaplanmıştı. Kaza mahkemelerinin merkeze uzak olması, yolların bozukluğu, araç yokluğu gibi nedenlerle yurttaşın istinaf yoluna başvurmayıp, doğrudan temyize gittiği görülmekteydi. Ali Şevket'e göre istinaf mahkemeleri işleri gereksiz yere uzatan ve bir yararı olmayan bir örgütlenmeydi. 1908 yılına oranla yargıç maaşları beşte bir düzeyinde azalmıştı ve müfettiş raporlarına göre sayıları oldukça düşmüştü. Bütçe dengesini bozmadan yargıçlara maaş zammı yapmanın bir yolu da istinaf mahkemelerini kaldırmaktı.

Bölge düzeyinde istinaf mahkemeleri adli yıl açılış törenlerinde, kalkınma planlarında, yıllık programlarda, sempozyum ve panellerde sürekli tartışılmıştır. 1932 yılında bu konuda hazırlanan ilk tasarı parlamentoya ulaşamamıştır. Sonrasında 1948 yılında hazırlanan bir başka tasarı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne kadar gelmiş, hatta Adalet Komisyonu'nda 11 maddesi görüşülmüş, ancak tasarı yasalaşamamıştır. 1952'de Yargıtay'ın iş yükünün artması nedeniyle bir tasarı daha hazırlanmış, bu kez Adalet Komisyonu'nca kabul edilmiş, ne var ki bu da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin gündemine girememiştir. 1963 yılına gelindiğinde Yargıtay'a gelen dosya sayısı daha da artmış, asli görevini yerine getirememesinin zorlukları yaşanmaya başlanmıştır. Bu dönemde hazırlanan başka bir tasarı yine yasalaşamamıştır. 1970'li yıllara gelindiğinde, Yargıtay'ın 1975 yılında hazırladığı raporu, 1977'de Yüksek Hâkimler Kurulu'nun yeni bir tasarısı izlemiştir. Yargıtay'ın Hukuk ve Ceza Dairelerinin sayısı ve üye kadrosu artırarak bir süre geçici çözümlerle sistem sürdürülmeye çalışılmıştır. 02.12.1993 tarihinde hazırlanan “Adliye Mahkemeleri ile Üst Mahkemelerin Kuruluşu Hakkında Kanun Tasarısı”, Meclis'e gönderilmiştir. Uzun bir süreç geçiren tasarı 26.09.2004 tarihinde kabul edilen 5235 Sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında yasa ve 5236 Sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin yasa ile sonuca ulaşmıştır. İstinaf, “Bölge Adliye Mahkemeleri” olarak 01.06.2005'te yürürlüğe girerek, Türk hukukunda yerini almıştır.³⁹⁹

³⁹⁹ Gürsel Kasım, “1879 ile 1924 Arasındaki ‘İstinaf’lı 45 Yıl ve Uygulamadan Beklenenler”, *Radikal Gazetesi* 13.3.2007.

Bütün bu çabalara karşın Bölge Adliye Mahkemeleri, henüz uygulamaya geçirilememiştir. Adalet Bakanlığının 7 Ocak 2008 tarihli Basın Açıklamasına göre bu mahkemelerin faaliyete geçirilmesi 2010 yılına ertelenmiştir.⁴⁰⁰

Adli yargıda bölge düzeyinde örgütlenme; yargının ve Yargıtay'ın iş yükünün çok olması, Yargıtay'da daire sayısının artırılmasının sorunu çözmede yeterli olamaması, Yargıtay'ın içtihat mahkemesi olarak görev yapması gereği gibi gerekçelerle savunulmaktadır. Verimlilik gibi böylesi bir yönetsel gerekçe, çoğu zaman demokrasi ve yerleşme gibi siyasal gerekçelerle de desteklenmektedir. Bölgesel ölçek, Yargıtay'ı güçlendirmek yani merkezileşme, ama aynı zamanda merkezi bürokrasiyi dağıtmak anlamında yerleşme gibi iki zıt eğilim açısından da savunulabilmektedir. Aslında bu mahkemeler Fransa'da ortaya çıktığı dönemde, feodal beylerin yargısal gücünü kırarak merkezileşme açısından işlev görmüştür. Bu açıdan bölgeselleşmenin yalnızca teknik yönetsel gerekçelere indirgenmesi ve siyasal etkilerinin gizlenmesi tarihsel gerçeklerle uyumsuzdur. Feodal adli/idari mekanizmaların merkezileştirilmesinde payı olan bölgesel mahkemelerin, zaten merkezi olan bir sistemde ters etki yaratması ve yerleşmeye hizmet etmesi beklenebilir.

Üç kademeli yargısal düzenlemenin siyasal açıdan nasıl sonuç doğuracağı, uygulama başladıktan sonra daha açık değerlendirilebilir. Nitekim 26 yıllık geçmişi boyunca bölge idare mahkemeleri kendinden beklenen bölgeselleşme sonucunu vermemiş, bu yönde uygulanan politika başarısız olmuştur.

Siyasal açıdan bir etki ortaya çıkarıp çıkarmayacağının çeşitli araçlarla ölçülmesi olanaklıdır. Örneğin, yargısal kararların analizi ile bölgesel ölçekli kararlarda farklılaşma dereceleri bulunabilir. Farklılaşmanın artışı ve bölgesel kararlara karşı temyiz yolunun kapanması siyasal açıdan bölgeselleşmeye gidişi yansıtabilir. Bölge ölçeğinin, üst mahkemelere başvuruyu engelleyici mekanizmalara (pahalılık, uzman desteğine bağımlılık, süre uzaması) yol açıp açmayacağı da yine uygulama örnekleri üzerinden ölçülebilecektir. Yargının yükünün azaltılması uğraşının, yargıya erişimi engelleyici araçlara yol açması olanaklıdır. Bölge mahkemelerinin önemli gerekçelerinden birisi yargının yükünü azaltmadır. Bu mahkemeler tıpkı diğer mahkemeler gibi toplumdaki anlaşmazlık ve çatışmaları önleyen bir düzenleme değil, bu çatışmaları çözme amacıyla

⁴⁰⁰ <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2008/ocak08/basin.pdf>, Erişim: 08.01.2008

oluşturulan bir mekanizmadır. Bu nedenle bu mahkemeler uyuşmazlığın toplam miktarında bir azalma sonucunu doğurmaz. Sonuçta yurttaş açısından davanın sonuçlandırılacağı yer değil, davanın sonuçlandırılma süresi ve biçimi demokratikleşme açısından anlamlıdır. Bu açıdan bölgeselleşme reformlarının, uyuşmazlıkları yargı dışına çıkarma anlamına gelen diğer reformlarla birlikte ele alınması gerekmektedir.

Bölge adliye mahkemelerinin inşası sırasında ileri sürülenlere benzer gerekçelerin neredeyse aynı cümlelerle bölge idare mahkemeleri oluşturulurken de öne sürüldüğü görülür. Danıştay'ın ezici iş hacmi olması; hizmetin geç işlemesi, davaların sekiz-on yıl sürebilmesi; idare hukuku alanının genişlemesi ile idarenin görev, yetki ve işlemlerinin artması; nüfus artışı; denetimin etkin olmaması bölge idare mahkemeleri kurma amacıyla 1982 öncesinde sıkça dile getirilmiştir. Alt mahkemeler hızlı, tam tartışmalı, sağlıklı ve etkin yargısal denetimi sağlamak; halkın hizmete daha kolay ulaşması ve hizmeti vatandaşın ayağına götürmek; uzmanlık mahkemelerini yaymak ve Danıştay'ın yükünü azaltmak gerekçeleriyle önerilmiştir.

1981 yılına kadar Danıştay Dava Dairesi sayısını artırma yolu izlenerek sorun aşılımaya çalışılmıştır. 1938'de 3546 sayılı yasa ile ikiye çıkarılan Danıştay Dava Dairesi sayısı, 1946'de 4094 sayılı yasa ile üç'e, 1959'da 7354 sayılı yasa ile de beş'e ulaşmıştır. Dava dairesi sayısını artırma politikasının sona ermesi için idari yargıda ilk derece ve bölge mahkemeleri kurulmuş, ancak bu politika -verimlilik, etkinlik, hız açısından değerlendirilirse- uzun ömürlü olamamıştır. 1999 yılı sonunda Danıştay'da iş yükünün 1982 dönemi öncesine tekrar ulaştığı görülmektedir.⁴⁰¹ İdari Yargıda alt kademe mahkemeleri politikası onbeş yıl sonunda başlangıç aşamasına geri dönmüştür. 2000'li yıllarda Danıştay Dava Dairesi sayısı 12'den 13'e çıkarılmıştır.

İkinci bölümde incelenen DGM'lerin de birden çok ağır ceza merkezini kapsayabilen bölgesel uzmanlık mahkemesi olduğunu burada da belirtmek gerekmektedir. Devlet Güvenlik Mahkemeleri, Mayıs 2004'de kabul edilen anayasal değişiklik paketi kapsamında kaldırılmış ve bu mahkemelerin yetkisindeki suçlarla (organize suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı ve terör suçları gibi) ilgili yargı yetkisi, yeni oluşturulan Bölge Ağır Ceza Mahkemelerine verilmiştir. Bölge Ağır Ceza mahkemelerine ilişkin usul kuralları, diğer

⁴⁰¹ Orhun Yet, "İdari Yargının Etkinliği Sorunları" 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay, Ankara 2000, s.,81-83.

Ağır Ceza Mahkemelerinin kuralları ile aynı olmasına karşılık DGM'ler gibi daha geniş bir coğrafi alanda yargı yetkisini kullanmaktadır.

Kamuoyunda “özel yetkili savcı” ve “özel yetkili mahkeme” olarak tanımlanan savcılar ve mahkemeler, eski Devlet Güvenlik Mahkemelerinin devamıdır. DGM'ler; 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında yasa ile kurulan ve bu nedenle, özel bir kuruluş yasası ve bu yasada belirtilen özel yargılama usulü olan, bağımsız (müstakil-kendi başına anlamında) bir ağır ceza mahkemesidir. Bu mahkemede bir başsavcı ile emrinde yeteri kadar savcı bulunan bağımsız bir başsavcılık örgütü ile bir başkan, üye ve yedek üye yargıçlar bulunmaktadır. Yeni durumda, özel yetkili mahkemeler ve savcılar olarak tanımlanan savcılar ve mahkemeler ise; hukuki dayanağını oluşturan ve yargılama usulünü belirleyen özel bir kuruluş yasası olmayan, kendi başına olma özelliğini (müstakil) kaybetmiştir. DGM'ler 5271 sayılı genel Ceza Muhakemesi yasasının 250. maddesi uyarınca, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından, yargı çevresi birden fazla ili kapsayacak şekilde, belirlenecek illerde görevlendirilen ve yine Ceza Muhakemesi yasasının 250. maddesinde açıkça sayılan Türk Ceza davaları yürütüp sonuçlandırmakla görevlendirilen ağır ceza mahkemeleri haline gelmişlerdir. Bir örnek vermek gerekirse; yargı çevresi, Antalya, Burdur, Denizli, Isparta, Muğla, Aydın, Manisa, İzmir illerini kapsayacak şekilde CMK'nın 250. maddesinde belirtilen bazı suçlarla ilgili olarak açılan davaları görmekle İzmir ilinde görevlendirilen İzmir 8. Ağır Ceza Mahkemesi gibi.⁴⁰²

II. YARGI ÇEVRESİNDE YÖNETİM: ADLİYE ÖRGÜTLENMESİ

Taşrada bağımsız mahkemeler kendine özgü bir yönetsel mekanizma ile çevrelenmiş ve bu mekanizma Cumhuriyet başsavcılığı aracılığı ile doğrudan adalet yönetiminin merkezine bağlanmıştır. Yargı ve Adalet Bakanlığı'nın çeşitli birimleri taşrada adliyelerde örgütlenmiştir. Adalet Bakanlığının il ve ilçe yönetimine bağlı bir taşra örgütlenmesi yani çoğu bakanlığın olduğu gibi mülki idareye bağlı “il adalet müdürlüğü” ya da “ilçe adalet müdürlüğü” bir birimi yoktur. Taşrada adli bürokrasi tarihsel süreçte yavaş yavaş idari bürokrasiden ayrılmıştır. Vali ve kaymakamların, yargıç ve savcılarla hiyerarşik nitelikli herhangi bir ilişki kuramaması, yargı bağımsızlığını güvence altına alan

⁴⁰² Güner Yiğitbaşı, “Özel Yetkili Savcı Tanımındaki Yanlışlık ve Sakıncaları” *Hakimiyet-i Milliye Gazetesi*, 13 Şubat 2009, <http://www.hakimiyetimillie.org/index.php?news=3474>

mekanizmalardandır. 1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi yasası “Hâkimler Kanunu ile İcra ve İflas Kanununda yazılı yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yargıç sınıfında bulunanlarla bu kanunlarda yazılı adalet memurları”nı genel idare örgütlenmesinin dışında tutarak, bunları valinin hiyerarşik denetiminden çıkarmıştır. Yasanın 31/Ç maddesi bu görevlilerin kaymakamlarca yapılacak denetimlerin dışında kalacağını düzenler. İl idaresi yasası il ve ilçede adli ve idari makamlar arasında bilgi akışını sağlayan eşgüdümüne yönelik maddeler dışında yönetsel ilişki barındırmamaktadır.

2004 yılında İl İdaresi yasasında mülki idare ve adliye ilişkilerini oldukça azaltan yeni düzenlemeler yapılmıştır. Yasanın 10. maddesinde yer alan A ve D fıkraları kaldırılmıştır. 2008’de 5728 sayılı yasa ile aynı maddenin E fıkrasında yürürlükten kaldırılınca valinin sadece ceza ve tevkif evleri üzerinde gözetim ve denetim yetkisi kalmıştır. Bu düzenleme olmadan önce valinin eşgüdümüne yönelik yetkileri geniştir:

Madde 10:

A) Vali, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak sorabilir, Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar.

Vali, alacağı cevaba göre mütalaasıyla birlikte işi Adalet Bakanlığına yazar.

B) Vali, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.

C) Valilerce talep vukuunda adli sicile geçen kayıtların neticeleri Cumhuriyet savcılarınca valilere verilir.

D) Vali, ilin düzen ve güveni ile ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidir.

E) Vali, lüzumu halinde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 156 ncı maddesinde yazılı yetkileri kullanmaları hususunda adli kolluk üst ve astlarına emirler verebilir

Yine İl İdaresi yasasının 33. maddesinde yer alan A ve C fıkraları kaldırılmış, böylece kaymakamın da ilçe adliyeleri ile ilişkisi ceza ve tevkif evleri ile sınırlandırılmıştır. 33. maddenin önceki hali kaymakama davalarla ilgili soru sorma ve bilgi isteme yetkisi vermiştir:

Madde 33:

A) Kaymakam, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılığında yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. Kaymakam, alacağı cevaba göre işi valiye yazar.

B) Kaymakam, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.

C) Kaymakam, ilçenin düzen ve güvenliğiyle ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılığında yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidirler.

2004 ve 2008 yılında İl İdaresi yasasında yapılan değişiklikler adliye ile idare arasındaki eşgüdüm bağı tamamen koparılmış ve mülki idare amirinin bilgi edinme amacıyla adliyelerle kurduğu ilişkiye de son vermiştir.

Kamu yönetimi alanında adliye ile idarenin taşra örgütlenmesini birlikte değerlendiren son çalışma, 1955 yılında ilçe ve il yönetimleri üzerine yapılan bir araştırmadır. Araştırma vali ve kaymakamların adliyelerle ilişkilerinin o yıllarda oldukça azalmış olduğunu göstermiştir. Araştırmaya katılan 340 ilçeden %88’inde, 45 ilin %89’unda adli ve idari yerler arasında bir uyumsuzluk olamadığı belirtilmiştir. Uyuşmazlık çıkan durumlar ise “Gayrimenkule Tecavüzün Defi” yasası ya da zabıta görevlileri gibi yasakoyucunun hem adliyeye hem idareye görev verdiği konulardır. Aynı araştırmada ilçelerin %59,5’inde, illerin ise %32’5’inde mülki amirlerin savcılıklardan bilgi istemediği ortaya çıkmıştır.⁴⁰³ Araştırmaya katılan mülki amirlerin % 4,3 gibi azınlıkta kalan bir bölümü, adliye üzerinde yönetsel yetkiler elde etmek istemiştir. Bu araştırma 1960 Anayasası öncesinde adliye ve mülki idare arasında ayrışmanın büyük ölçüde tamamlandığını göstermektedir. Aynı araştırma ekibinden Arif Payaslıoğlu’nun 1966’da yürüttüğü Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) kapsamında “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme” adlı araştırmada “adliye” ile ilgili başlıklar kaybolmuştur.⁴⁰⁴ Benzer biçimde 1976 ve 2002 yıllarında mülki idare sistemiyle ilgili yürütülen araştırmalar da adliye ile ilişkilere uzak kalmıştır.⁴⁰⁵

Kamu yönetimi üzerine yapılan araştırmalarda yönetsel merkez söz konusu olduğunda araştırmaların organik parçası olan adaletin, taşra ölçeğinde inceleme dışı kalması dikkat çekmektedir. MEHTAP’ın Adalet Bakanlığı’nın görev alanına dair kapsamlı önerileri bulunmaktadır. Özellikle yeni anayasa ile gelen Yüksek Hâkimler Kurulu ile Adalet Bakanlığı ilişkisini yeniden düzenlemek araştırma grubunun ilgi alanındadır.⁴⁰⁶ Dinçer ve Ersoy’un on yıl sonra MEHTAP’ın önerilerinin uygulama durumunu gösteren araştırması, adalet ile ilgili önerilerin çoğunun gerekli yasal düzenlemeler yapılmadığından

⁴⁰³ *Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, SBF ve New York Üniversitesi Yayını, Ankara 1957, s. 61-63.

⁴⁰⁴ Arif T. Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE ve DPT Yayını, Ankara 1966.

⁴⁰⁵ Kurthan Fişek (ed.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1976; Cahit Emre (Ed.) *İyi Yönetim Arayışında Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002.

⁴⁰⁶ *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ve Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara 1963, s.144-155.

uygulanamadığını göstermiştir.⁴⁰⁷ Bu saptama güçler ayrılığı ilkesini yeniden yorumlayan yeni anayasanın uygulamaya aktarılmasının kolaylıkla gerçekleşemediğini göstermektedir. 1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulu'nun raporu adaleti merkezi idare görevleri arasında sayarak MEHTAP'ın bazı önerilerini yinelemiş ve yeni bazı öneriler getirmiştir.⁴⁰⁸ 1991'e gelindiğinde Kamu Yönetimi Araştırması'nda (KAYA) adalet yönetiminin yeri, Adalet Bakanlığı'na yönelik birkaç değinme ile sınırlı kalarak oldukça azalmıştır.⁴⁰⁹

Adalet yönetimi ile kamu yönetimi ve mülkiye ile adliye arasında 1960 sonrası kamu yönetimi araştırma raporlarına da yansıyan ayrışmanın kökleri çok daha öncelere dayanır. Adliye ve idarenin taşra ölçeğinde örgütsel olarak ayrışmasının dönüm noktası 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi ve 1867'deki Teşkilat-ı Vilâyât Nizamnamesi'ne kadar gerilere gider. Bu nizamnameler hem mülki idare örgütlenmesinin hem de adliye dairelerinin kökenini oluşturmaktadır. Hukuk tarihçileri ve kamu yöneticileri tarihsel anlatılarını aynı metinlerden yola çıkarak inşa ederler.

1868 yılında Şuray-ı Devlet (Danıştay) ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin (Yargıtay) iki ayrı kurum olarak ortaya çıkması ile vilayet kanunlarıyla başlayan taşra reformlarının merkezi düzeyle bağı kurulmuştur. O yıllarda merkezde Adalet Bakanlığı henüz ortaya çıkmamıştır. 1868 öncesinde II. Mahmut'tan vilayet nizamnamelerine kadar süren reformlarda, adli-idari sınır çizgisini belirginleştirmek pek kolay değildir. Ancak ilk dönem reformlarla Osmanlı'ya aktarılan Avrupalı unsurlar, sonra gelen reformların altyapısını kurmuştur. Vilayet nizamnameleri sonrasında ise her iki örgütsel yapı kendi dinamiklerini izleyerek gelişmeye başlayacaktır.

1838-1864 Dönemi:

Klasik dönem Osmanlı Devleti'nde taşrada tüm halkın genel nitelikli mahkemesi şer'i mahkemelerdir. Şer'i mahkemelerde "kadı" adını alan ve belirli atama ve eğitim usulleri olan yetkililer görev yapmaktadır. Örfi hukuku taşrada uygulama yetkisi de doğrudan

⁴⁰⁷ Nabi Dinçer ve Turan Ersoy, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*, TODAİE Yayını, Ankara 1974, s. 101-107.

⁴⁰⁸ *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, TODAİE Yayını, Ankara 1972, s. 74-77.

⁴⁰⁹ *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE Yayını, Ankara 1991, s.88,164, Ek 1.

doğruya kadılara bırakılmıştır. “Cemaat mahkemeleri” ve kapitülasyonlar gereği kurulan “konsolosluk mahkemeleri”⁴¹⁰ Tanzimat öncesi mahkemeler arasında sayılmaktadır.

Kuruluş yıllarından başlayarak şer’i kaza usulünü benimseyen Osmanlı Devletinin ilk padişahı Osman Gazi’nin ilk atadığı iki memurdan birisi kadıdır. İlk kadı 1300 yılında Karacahisar’a atanmıştır.⁴¹¹ Bu yıllarda kadılar İran, Suriye, Mısır’dan gelmiş zamanla fethedilen her yöreye kadı gönderilerek, adli örgütlenme oluşturulmuştur.⁴¹² Şer’iye mahkemelerinin belirli bir makam binası bulunmamaktadır. Kadıların evi, cami, mescid veya medreseleri, belli odaları olabilmektedir.⁴¹³

Bey ve kadı, hem kentin hem de kentlerin yönetim birimlerinin yöneticisi konumundaki görevlilerdir. Bu iki görevlinin yetki ve sorumlulukları arasındaki denge, Osmanlı adaletinin özünü oluşturmuştur. Bey kadının yargısı olmaksızın işlem yapamazken, kadı da kararlarının uygulanmasında bey’e dayanmak zorundadır. Her ikisi, ayrı ayrı doğrudan merkeze bağlı ve padişah iradesiyle atanırlardı.⁴¹⁴ Kadının doğrudan merkeze bağlı olması ve yerel otorite ve yöneticilerden bağımsız olması, yargı yanında mülki ve mali konularda da sorumlu olması Osmanlı kadısının kendine özgü görülen özelliklerindedir.⁴¹⁵ Ortaylı, Osmanlı kadısının görevli olduğu yerlerde gerek mülki ve askeri temsilciler, gerekse yerel güç guruplarının etkisi altında kaldığını gösteren örneklerden söz etmektedir.

⁴¹⁰ 1914’de kaldırılan ancak 1924 Lozan Barış Anlaşmasına kadar sık sık gündeme getirilen kapitülasyonların, yabancı devletlere getirdiği adli ayrıcalıklar hakkında bkz. Nevin Ünal Özkorkut, “Kapitülasyonların Osmanlı Devleti’nin Yargı Yetkisine Getirdiği Kısıtlamalar”, *AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 53, S.2, Y.2004, s. 83-94.

⁴¹¹ Ahmet Mumcu, *Ankara Adliye Hukuk Mektebi’nden Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ne (1925-1975)*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara 1977, s. 3.

⁴¹² Kadıların ilam, hüccet ve cezalarla görevleri gereği tuttıkları çeşitli kayıtların bulunduğu defterlere şer’iye sicilleri, kadı defterleri, mahkeme defterleri ve zabt-ı vekâyi sicilleri denilmiştir. Bunlardan maruzlara, ilamlara, hüccetlere, aile hukukuna, terekeye, izinameye, emir ve fermanlara, vekâlet ve kefaletlere özgü çeşitleri vardır. İlam dava kararının imzalı ve mühürlü belgesidir. Hüccet taraflardan birinin itirafını diğerinin onayını belgeler. Maruz, mahkemeye yapılan şikâyetler, yargıç emriyle görevlilerce yapılan keşif ve soruşturma raporları ve naiblerin soruşturma, karar ve üst makamlara sundukları konulardır. Abdülaziz Bayındır, “Osmanlı’da Yargının İşleyişi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S.31, Y. 2000, s. 667-685.

⁴¹³ Ahmed Akgündüz, “Osmanlı Devletinde Adli Teşkilat ve Yargılama Usulleri” *Yeni Türkiye Dergisi*, S.10, Y. 1996, s. 966; Halil Cin ve Ahmet Akgündüz, *Türk Hukuk Tarihi 1. Cilt Kamu Hukuku*, Timaş Yayınları, İstanbul 1990, s. 269.

⁴¹⁴ Özer Ergenç, “Osmanlı Klasik Düzeni ve Özellikleri Üzerine Bazı Açıklamalar”, *Yeni Türkiye*, S.32, Y.2000, s. 348.

⁴¹⁵ İlber Ortaylı, “Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine” *Amme İdaresi Dergisi*, C.9, S.1, Mart 1976, s. 95.

Osmanlı'da kadıları yetiştiren kaynak medreselerdir. Derece ve atamalar açısından kadılar ve müderrisler iç içe geçmiştir. İlmiye sınıfından olan müftüler de kendisine sorulan hukuki sorulara verdiği yanıtlarla adalet yönetimine katılmaktadır.⁴¹⁶

Tanzimat ile birlikte, bir reform meclisi olarak merkezde kurulan Meclis-i Vâlâ, adli alanda reformları yürütme görevini üstlenmiştir. 1840 tarihli Ceza yasasının hazırlanması Meclis-i Vâlâ'nın bu konuda ilk düzenlemesi olmuştur. 1840'da Muhassıllık Meclisleri olarak kurulan, 1842'de Memleket Meclisleri adını alan, 1849'dan itibaren Eyalet ve Sancak Meclisleri denilen taşra meclisleri merkezde bulunan Meclis-i Vâlâ'nın taşradaki örneği gibi çalışmış ve 1840 ve 1851 ile 1858 tarihli ceza yasaları gereğince 1864 yılına kadar yargılama yapmıştır. Şer'i suçların yanında nizami denilen ayrı suç kategorisinin ortaya çıkması bu ceza yasalarının düzenlemelerinden kaynaklanmıştır.

Meclislerin başında mülki amir, maliye temsilcisi, belde yargıcı (kadı veya naip) bazen de merkezden gönderilen kimseler olmakla beraber, üyeler hemen hemen hep aynıdır. Halkın ileri gelenlerinden dört kişi, müslüman olmayanların ruhani liderleriyle belediye temsilcileri (kocabaşılar) meclis üyeleridir. Her yargı çevresinde var olan yargı teşkilatının bütün üyeleri mahalli idare meclisi üyeleri ile birleşerek bir ceza/cinayet mahkemesi oluşturmuştur.

Bu reformlardan önce kadıların mali ve beledi yetkileri ellerinden alınmış ve kadılar Meşihata bağlanmıştır.⁴¹⁷ Reformlar sırasında şer'i mahkemelerin yetkilerine çok fazla dokunulmamıştır. Hatta kadılar ulemanın taşradaki ileri gelen temsilcileri olarak taşra meclislerinde görevlendirilmişlerdir. Dindar, bilgili ve genellikle merkezden tayin edilmiş olmaları dolayısı ile taşrada, özellikle Mısır gibi merkezle bağları zayıflamış vilayetlerde merkezi otoritenin gözünde saygınlık ve değer kazanmışlar, yeniden önemli birer yerel memur konumuna yükselmişlerdir.

Meclis-i Vâlâ'nın yürüttüğü idari ve mali reformlar ülkenin idari yapısında ve taşra yönetiminde bazı değişikliklere yol açmıştır. O zamana dek kamu gelirlerinin toplanmasında izlenen iltizam usulü kaldırılarak, eyalet ve sancaklara idareci olarak merkezden, valiye değil de merkeze bağlı muhassıllar (tahsildar) gönderilmiştir.

⁴¹⁶ Kadılık ile ilgili olarak Mecelle'de yer alan düzenlemeler için bkz. Bayındır, *a.g.m.*, s. 672-675. Mecelle fıkıh kitaplarından yararlanılarak hazırlanması dolayısı ile 1860 ve 1870'lerde uygulamada olan düzeni yansıtır.

⁴¹⁷ Ekinci, *a.g.e.*, s. 127-128.

Muhassılların gelişiyle taşrada vali ve mütesellimlerin mali ve idari yetkileri sınırlanmıştır. Muhassıllar daha çok vergilerin en iyi şekilde toplanması gibi mali işlerle ilgilenmek üzere atanmış gibi görünüyorsa da aslında o bölgenin en büyük mülki amiri durumundadır.

Muhassıllar, muhassıl meclisi denilen ve daha çok yerel mali işleri ile ilgilenmek üzere kurulan meclislere de başkanlık edeceklerdir. Bunlara Meclis-i Kebir (büyük meclis) denilmektedir. Bu mecliste daha önce muhassılların maiyetine verilmiş bir mal, bir nüfus ve bir emlak kâtibi ile kadı, müftü ve zabıt-i memleket (veya Umur-ı Zabtiyye Memuru) denilen askeri memur, ayrıca beldenin ileri gelenlerinden halkın seçeceği dört kişi ve müslüman olmayanların yaşadığı yerlerde bunların metropolit (din adamı) ve kocabaşlarından (müslüman olmayan memur) iki kişi bulunacaktır. Bu muhassıllık meclisleri sonradan kurulacak olan nizamiye mahkemelerinin çekirdeğidir. Üye sayısı genellikle on üç kişidir. Haftada iki üç gün toplanacak bu meclislerin tabii başkanı müşir bulunan yerlerde müşir, müşirin gelemediği durumlarda yerine gönderdiği bir başkası olmuştur. Ferik bulunan yerlerde ferik ya da meclis üyelerince seçilen kişi başkanlık yapmış, muhassıl bulunmayan yerlerde ise birkaç kaza birleştirilerek, beldenin durumuna göre naip, muhassıl vekili, zabtiye memuru ile müslüman ve müslüman olmayan halkın birer temsilcisinden oluşan meclis kurulmuştur. Muhassıl vekili de genellikle beldenin ileri gelen hanedanlarından ve halkın kendisinden hoşnut olduğu kimseler arasından atanmıştır. Bu küçük meclisler büyüklere bağlı görev yapmış ve kararları onay için büyük meclislere arz edilmiştir. Bazı büyük köylerde bir veya iki muhtar seçilerek köy imamı ve müslüman olmayanların bulunduğu yerlerde bunlardan bir kocabaşı bir araya gelerek bir takım sorunları görüşüp karar alabilmektedir.

Büyük meclisler, vergi suçları ve mali işlerdeki suistimaller başta olmak üzere 1840 tarihli ceza yasasının kendilerine yüklediği diğer davaları birer mahkeme sıfatıyla görüp hükme bağlayabilirdi. Verdikleri adli kararlardan katl, hırsızlık, yaralama suçları ile pranga cezasını gerektiren suçlarla ilgili olanları incelenmek üzere merkezdeki Meclis-i Vâlâ'ya gönderiliyordu. Diğerleri mülki idare amiri tarafından uygulanmaktaydı.

1842'de muhassıllıklar kaldırılmış vergi toplamada yeniden iltizam usulüne dönülmüştür. Ancak muhassıllık meclisleri valilerin başkanlığında toplanmak dışında değişikliğe uğramadan, memleket meclisleri adıyla devam etmişlerdir. Başında kaza müdürünün yer aldığı kaza adında bir idari birim oluşturularak müdürlere verginin en iyi şekilde toplanması konusunda sancaklarda bulunan kaymakamlara yardımcı olma görevi

verilmiştir. Kaza müdürlerini kazanın ileri gelenleri seçmektedir. Bu düzenlemeyle, Osmanlı devletinde kaza'nın en küçük yargı çevresi anlamına gelen adli içeriği, idari içerikten ayırmaya başlamıştır. Geçmişte kazanın amiri durumundaki kadının idari, mali ve beledi yetkileri, Tanzimat'tan sonra kaza müdürünün başkanlığında toplanan kaza meclislerine (küçük meclis) geçmiştir. Bu meclislere belirli konularda yargı yetkisi de verilmiştir.

Memleket meclisleri de eyalet merkezlerinde vali, sancak merkezlerinde kaymakam başkanlığında defterdar, kadı, müftü, halktan seçilmiş dört kişi, gayrimüslimlerin ruhani liderleri ile belediye temsilcilerinden (kocabaşları) oluşmuştur. Bu meclisler vergi toplanmanın yanında, Tanzimat fermanı ile getirilmiş yeniliklere aykırı davranan idareci ve sivilleri yargılamak ve gerektiğinde cezalandırmakla görevlendirilmiştir.⁴¹⁸ Memleket meclislerinin verdikleri adli kararların önemli olanları Meclis-i Vâlâ'nın üst denetimine bağlanmış ve Meclis-i Âli-yi Umumi'de de görüldükten sonra padişahın onayıyla yerine getirilmiştir.

Engelhardt 1847'de Osmanlı devleti merkezinde temyiz, taşrada ise eyaletlerde istinaf, sancaklarda bidayet mahkemelerinin bulunduğunu belirtmektedir. Bu meclislerin verdikleri hükümlerde şer'i hukuka ilişkin bir konu varsa –kısas, diyet gibi- bunlar Meclis-i Vâlâ yerine Meşihatte incelenirdi. Bu dönemde taşra meclislerinin mahkeme niteliği daha da belirginleşmiş, daha çok idari ve cezai kararlar vermişlerdir.⁴¹⁹

1849 yılı başlarında Eyalet Meclisleri Talimatnamesi çıkarılmıştır. Merkezden atananların başkanlık ettiği eyalet meclislerinde, memleketin uyanık ve doğru kimselerinden dört müslüman ve diğer milletlerin saygın kişilerinden birer kişi bu meclislerde üye olarak yer almıştır. Başkan yardımcısı konumundaki iki kâtip, defterdar ve belde kadıları da sürekli üyelerdir. Sancak meclisleri de kaymakamlar başkanlığında kadı, mal müdürü, tahrirat ve mal başkâtipleri, müslüman ve müslüman olmayan temsilcilerden oluşmaktadır. Talimatnameye göre; alacak ve verecek ve benzeri konularda miras (tereke) uyuşmazlıkları önceden olduğu gibi şer'i mahkemelerde görülecek, bunlardan burada çözülemeyenleri, ayrıca katl, yol kesicilik gibi her iki mahkemede de görülmesi gereken önemli davalar büyük mecliste görülecekti. Bir de evliye-i mülhaka⁴²⁰ kaymakamlıklarınca

⁴¹⁸ *A.k.*, s. 132-133.

⁴¹⁹ *A.k.*, s. 133. Engelhardt, *a.g.e.*, s. 60, 158.

⁴²⁰ Doğrudan merkeze değil de, tek tek vilayetlere bağlı sancaklar.

kesin hüküm verilemeyen özellikle katl ve yol kesicilik gibi davalarda yine büyük meclis son söz sahibiydi. 1850 tarihinde bazı suçlarda zanlıların eyalet merkezine getirilmeleri zor olduğundan liva meclisinde yargılamaların yapılabilmesi düzenlenmiştir. Eyalet meclisi hem ilk derece (bidayet) hem de o eyalet içindeki liva (sancak) meclislerinin baktığı ve sonuçlandırdığı bazı davalarda istinaf mahkemesi gibi görev yapmaktaydı.

1851 tarihli ceza yasasında taşra meclislerinin vereceği adli kararları ve bunlardan bazılarının tabi olduğu üst denetim yolları belirlenmiştir. Buna göre şer'î hukuka göre verilen kararlar Meşihat'e, bunların dışında kalanlar yine Meclis-i Vâlâ'ya gönderilecek sonra da padişahın tasdikine arz olunarak kesinleşecektir.

Tanzimat reformları belirli yerlerde uygulanmakta, buralardaki meclislerin başarılı olduğu görülünce diğer eyaletlerde de aynı meclislerin kurulması gündeme gelmekteydi. 1851 yılında Eyalet Meclisleri Talimatnamesi bütün eyaletlere gönderildi. Meclislerin başkanlığı eyaletlerde defterdara, sancaklarda mal müdürüne verildi. 1852 yılında da mülki amirlerin yetkilerine getirilen sınırlamaları biraz gevşetmek amacıyla bir takım düzenlemeler yapıldı. Buna göre eyaletler valinin, sancaklar doğrudan merkeze bağlı ise (evliye-i müstakille) mutasarrıfların, tek tek eyaletlere bağlı ise (evliye-i mülhaka) kaymakamların, kazalar da müdürlerin idaresine bırakılıyordu. Taşra meclislerine de mahalline göre vali ya da kaymakamın başkanlık etmesi uygun görülüyordu.⁴²¹

1855 tarihli Men'-i İrtikab Kanunnamesi'ne göre, söz konusu yasada adı geçen suçları işleyen taşradaki memurlarla sivil halk eyalet merkezindeki büyük mecliste yargılanıp verilen karar Meclis-i Vâlâ'ya arz edilecek, burada onaylanabileceği gibi hukuka uygun bulunmazsa tekrar görüşülebilecek; her iki halde de Meclis-i Vâlâ'nın kararı padişahın onayıyla kesinleşebilecekti. Burada Meclis-i Vâlâ temyiz mercii görevini yapmakta gerekli bulunduğu takdirde davayı istinaf yoluyla bu kez bizzat kendisi görmekteydi.

1858 tarihli Vülât-ı İzâm ve Mutasarrıfın-i Kirâm ve Kâimimakam ve Müdürlerin Vezâifini Şâmil Tâlimat ile ülke eyalet, liva, kaza ve karyelere ayrılmaktaydı. Vilayetler vali, doğrudan merkeze bağlı livalar (evliye-i müstakille) mutasarrıf, vilayetlere bağlı livalar (evliye-i mülhaka) kaymakam ve kazalar da müdürlerin idaresine verilmişti. Bu talimata göre vali, kaymakam ve kaza müdürleri kendi görev çevrelerinde görülmesi gereken davaların sürat, adalet ve hakkaniyete uygun olarak çözülmesine özen göstermek

⁴²¹ A.k., s. 135.

ve hükümleri yerine getirmekle görevli idiler. Kaymakamlar ve müdürler, kendi görev çevrelerinde oluşan ve eyalet ve liva meclislerinde görülmesi gereken davaların tahkikat ve sorgu evrakını da adı geçen meclise gönderecekti.⁴²²

Bütün bu meclisler, şer'î mahkemelerin yetki alanlarında görevler üstlenedursunlar adliye ile idarenin ayrışmasını sağlayamamışlardı. Batı tarzı mahkemelere asıl modellik yapacak olan ticaret mahkemeleri olacaktı. İstanbul'da Ticaret Nezaretinin bünyesinde oluşan bu mahkemeler 1860 yılında "Ticaret Kanunname-i Humayununa Zeyl" ile tam anlamıyla kurulmuştur. Şer'îye mahkemelerinin dışında taşrada ilk kurulan mahkemeler ticaret mahkemeleri olmuştur. 1861 tarihli Usul-i Muhakemat-ı Ticaret Nizamnamesi, bu mahkemelerin yargılama yöntemini belirlemiştir. 1875 yılına gelindiğinde Osmanlı'da 120 ticaret mahkemesine ulaşılmıştır. Bu mahkemeler 1876 yılında Ticaret Bakanlığından ayrılarak Adalet Bakanlığına bağlanmıştır. Atanmış bir başkan ve iki üyeden oluşan bu mahkemelerde tüccar tarafından seçilen dört üye yer almıştır. 1910 yılında seçilmiş üyelerin varlığına son verilerek ticaret mahkemeleri dönemin nizamiye mahkemelerine benzetilmiştir.⁴²³

1864'ten Meşrutiyet'e:

Islahat Fermanında yer verilen reformların gerçekleştirilmesini zorlamak amacıyla Paris Barış Antlaşmasının imzacı devletlerinin memorandumu Tuna Vilayeti Nizamnamesine giden süreci hızlandırmıştır. Nizamname ile ülke toprakları vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy olarak ayrılmıştır. Nizami mahkemeler bu bölümlendirmeye uygun dört dereceli bir sisteme oturtulmuştur. Nahiye merkezinde sulh meclisi basit uyuşmazlıkların çözüm yeridir. Halkı farklı milletlerden oluşan köylerde her milletin kendi ihtiyar meclisi sulh meclislerini⁴²⁴ oluşturmaktaydı. Taraflar farklı milletten iseler, eşit katılımlı karma meclisler kurulacaktı. Kaza merkezlerinde şer'î yargıcın başkanlığında bir meclis-i de'avi oluşturulacak, başkan dışındaki üyeler seçimle gelecektir. Yarısı müslüman diğer yarısı müslüman olmayanlardan oluşan üyelere mümeyyiz adı verilmektedir.

⁴²² A.k., s. 136.

⁴²³ Ahmet Akman, "Osmanlı Devletinde Hukuki Yapı ve Adli Teşkilatta Tanzimat Sonrası Gelişmeler" *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 10, Y. 1996, s. 1011.

⁴²⁴ Sulh mahkemeleri Avrupa'da 13. 14. yüzyıllarda feodal beyin yargılama yetkilerini devrettiği görevliden esinlenmiştir. 18. Yüzyılda Fransa'da "Judge de Paix" (Justice of Peace) her bucakta kurulmuş, seçimle işbaşına gelen hukukçu olmayan görevlilerden oluşmuştur. 1800'lü yıllarda sulh yargıçları yargıç olmaktan çok, uzlaştırıcı hakem konumunda düzenlenmiştir. Selçuk Özbek, "Hukuk Davalarında Adil ve Çabuk Yargılama, Aksaklıklar ve Çözüm Önerileri" *Yeni Türkiye Dergisi*, S.10, Y.96, s. 496.

Livalarda kurulan meclis-i temyiz-i hukuk ve cinayet kazalardaki mahkemelerin istinaf merciidir. Belli bir miktarı aşan davalarda bidayet mahkemesi olarak görev yapar. Yargıç başkanlığında üçü müslüman altı seçilmiş üye ve merkezden atanan hukukçu bir üyeden oluşmuştur. Vilayetlerde kurulan meclis-i temyiz-i hukuk ve cinayet mahkemeleri ise yine istinaf ve ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Bu meclis müfettiş-i hükkâm-ı şer⁴²⁵ başkanlığında mümeyyiz adı verilen ve halk tarafından seçilen üçü müslüman toplam altı üyeden oluşmakta, bu mahkemelere de merkezden bir hukukçu atanmaktadır.⁴²⁶

1870 yılında Dersaadet ve Mülhakatı İdare-i Zabıta ve Mülkiye ve Mehakim-i Nizamiyesine Dair Nizamname çıkarılarak, 1864 düzenlemeleri İstanbul için geçerli kılınmıştır. Nizamiye mahkemeleri deyişi ilk kez bu düzenlemede görülür. 1870-1879 arasında hem İstanbul hem de taşrada nizamiye mahkemeleri konusunda çeşitli düzenlemeler gündeme gelmiştir.

1875 yılında yayınlanan Ferman-ı Adalet, Adalet Bakanlığı kurulması gündeme getirmiştir. Merkezde Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, Adalet Bakanlığı ve diğer bakanlıkların adli görevleri konusunda yeni düzenlemeler getiriliyordu. Bu Ferman gereğince 1879'da çıkarılan 94 maddelik Mehakim-i Nizamiye Teşkilatı Kanun-ı Muvakkati, Nizamiye mahkemelerine son şeklini vermiştir.⁴²⁷

Cumhuriyet dönemine geçilmeden önce taşrada adli örgütlenmede yapılan en son reform, 1913 yılında çıkarılan Sulh Hâkimleri yasası ile kaza, nahiye ve köylerde görev yapmak üzere gezici sulh yargıçlıkları kurulmasıdır.⁴²⁸

Tanzimat ile birlikte bir yandan kadıların görev alanları daraltılıp, ellerindeki yetkiler alınırken, diğer yandan kadıların eğitim sisteminde reformlar yapılarak kadılık sistemini içinden dönüştürmeye gidilmiştir. Hukuk eğitimi genel medrese eğitimi içinden çıkarılarak salt hukukçu, yani İslâm anlayışına göre kadı yetiştirmek için yeni bir medrese kurulmuştur. “Medresetülkuzat” (Kadılar Medresesi) denilen bu yüksek okul 1854 yılında açılmıştır. İlk zamanlar bu okulun adı “Muallimhane-i Nüvvab (Naipiler Okulu)’tır. 1884 tarihinden sonra “Mekteb-i Nüvvab” adını alan okul, 1907 sonrasında “Mekteb-i Kuzat” ve

⁴²⁵ Şeyhülislam tarafından seçilip padişah tarafından atanan Hakimler Müfettişi adında yüksek yargıç.

⁴²⁶ Bingöl, Sedat, *Tanzimat Devrinde Osmanlı'da Yargı Reformu (Nizâmiyye Mahkemelerinin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876)* Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2004, s. 151-161; Ekinci, a.g.e., 161-168.

⁴²⁷ Akman, a.g.m., s. 1012.

⁴²⁸ Adalet Bakanlığı, *Adalet Bakanlığı 50. Yıl*, Ankara Yarı Açık Cezaevi Matbaası, Ankara 1973, s. 97.

“Medresetülkuzat” adıyla anılmıştır. 1908 sonrasında bu okulun müfredatı Darülfünûn Hukuk Mektebindeki programa benzetilmiştir. Bu okuldaki çıkanlar Nizamiye mahkemelerinde yargıçlık yapabilmişlerdir. Bu okullar 1924 yılına kadar varlığını sürdürmüştür.

Medresetülkuzatta okutulan dersler: “Dürer, Mecelle, Feraiz, Tatbikat-ı Şeriye, Sakk-i Şer-i, Defter-i Kassam, Ahkâm ve Nizamat-i Evkaf, Arazi Kanunnamesi, Ticaret-i Berriye ve Bahriye Kanunnameleri, İcra Kanunu, Ceza Kanunu, Usul-i Muhakeme-i Hukukiye ve Cezaiye ve Ticariye, Tanzim-i İlamat-i Hukukuiye, Usul-i Sulh, Tanzim-i İlamat-i Cezaiye, Methal-i İlm-i Hukuk, Hukuk-i Düvel, Hukuk-i İdare, İktisat, Kitabet-i Resmiye, Hüsnühatt-i Talik”tir.⁴²⁹ Görüldüğü gibi, ders programı Avrupa kökenli yasaları içermektedir. Kadılar eğitim aşamasında batı tipi hukukçulara dönüşmeye başlamıştır.

Avrupa’dan alınan mevzuatı uygulama amacıyla uzman hukukçu yetiştirme çabaları ise 1870’lere kadar sonuç vermemiştir. Darülfünûn’da henüz fakültelerin açılmadığı dönemde İlm-i Hukuk dersleri verilmeye başlanmıştır. Sakızlı Ohannes’in yürüttüğü bu ders, Darülfünun’un “Kavanin ve Nizamat Dershanesi”nde okutulmuştur. 1874’te yeniden kurulan Darülfünun-i Sultan-i içinde “Mekteb-i Hukuk-i Sultan-i” Batı Avrupa modeline uygun kurulmuş ilk hukuk fakültesi olmuştur. Adliye Nezaretine bağlı bu okulun öğrenim süresi dört yıldır. Okutulan dersler: “Fıkıh, Mecelle-i Ahkâm-i Adliye, Usul- Fıkıh, Hukuk-i Umumiye (bir çeşit karşılaştırmalı hukuk), Kavanin ve Nizamat-i Devlet-i Aliye, Roma Kavanini, Kanun-i Ticaret, Usul-i Muhakeme, Kanun-i Ceza ve Usul-i İstintak, Kavanin-i Bahriye, Hukuk-i Düvel ve Milel, Muahedat, Ekonomi Politik”tir.⁴³⁰

1880’de kapatılan bu okulun yerine bugünkü İstanbul Hukuk Fakültesi’ni temelini oluşturan Mekteb-i Hukuk (daha sonra Mekteb-i Hukuk-i Şahane) adıyla öğrenim süresi üç yıl olan Adliye Nezaretine bağlı yeni bir okul açılmıştır. 1900 yılında Darülfünun-u Şahane içinde yeniden fakülte halinde örgütlenen bu okul, 1919 yılında tüzel kişiliğe kavuşmuştur. Cumhuriyet’in hukuk reformları, bu fakültenin yetiştirdiği hukukçularla başarılmıştır. 1907 yılında Selanik, Bağdat ve Konya’da birer hukuk fakültesi daha açılmış ancak Birinci Dünya Savaşı sırasında bu fakülteler kapanmıştır. 1925 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nin açılışı sonrasında yeni tarz hukukçular, kadıların egemenliğine son vermiştir.

⁴²⁹ Mumcu, *a.g.e.*, s.8.

⁴³⁰ *A.k.*, s.10.

Cumhuriyet Dönemi:

TBMM hükümeti, 1920'de Ankara'da kurulduğunda 387 kadılık, 375 bidayet mahkemesi ve 76 istinaf mahkemesini devralmıştır. 1924 yılında 16 cinayet mahkemesi, 70 mürettep asliye mahkemesi, 302 tek hâkimli asliye mahkemesi, 24 toplu hâkimli asliye hukuk, 17 toplu hâkimli asliye ceza, 4 ticaret ve 101 sulh mahkemesi olmak üzere 534 mahkemeye ulaşılmıştır.⁴³¹ 469 sayılı yasa ile şer'îye ve istinaf mahkemeleri kaldırılmış, gezici mahkemeler sabit hale getirilmiştir. Asliye mahkemeleri 3, cinayet mahkemeleri (ağır ceza mahkemeleri) ise 4 yargıçlı (bu sayı da sonradan 3'e indirilmiştir) oluşturulmuştur. Yasanın geçici maddesine göre; mahkeme kurulmasına gerek görülmeyen ve uzaklık nedeniyle başka kazaya bağlanamayan kazalar için tek yargıçlı mahkemelere izin verilmiştir. Bu izin nedeniyle bütün asliye hukuk mahkemeleri tek yargıçlı mahkemelere dönüşmüştür. Bu yargıçlıklarda bir savcı (müddeumumi) ve bir de sorgu yargıç (mustantik) bulunmuştur. Asliye ceza mahkemeleri de Adalet Bakanlığı tarafından zamanla tek yargıçlı mahkemelere dönüştürülmüştür.

Mustantik (sorgu yargıç), icra memuru ve zabıt kâtibi yetiştirmek amacıyla 1924 yılında Adliye Meslek Mektepleri açılmıştır. Bu okullar Ankara, İstanbul ve Erzurum'da açılmış, 1933 sonrasında ise ortadan kalkmıştır.

1930'dan günümüze adliyelerde yaşanan değişimin ana hatlarına kuşbakışı bakıldığında mahkeme sisteminin evrimi izlenebilir. Çağın koşullarına özgü bazı mahkemeler kurulup kaldırılmış, bazıları yıllara yayılan bir gelişme çizgisi izleyerek günümüze ulaşmıştır. 1930'lu yıllar kriz ve bütçe yetersizliği nedeniyle adli örgütlenmede küçülmeye gidilmiştir. Bu yıllarda yargıç maaşları oldukça azaltılmış ve bu yargıç istifalarına yol açmıştır. İstifaları önlemek için getirilen makam tazminatı uygulaması ise Barem yasası ile kaldırılmıştır. 1932 yılı ise adli ıslahat yılıdır. İlk derece mahkemelerin sayısının artırılması planlanmıştır. İstinaf mahkemelerinin yeniden kurulmasına yönelik bir yasa projesi hazırlıklarına girişilmiştir. 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair yasayla, adli ve askeri ihtisas mahkemeleri adıyla kaçakçılık alanına özgü tek yargıçlı

⁴³¹ BCA: 30..1.0.0/55.341..1 (15.8.1957)

uzmanlık mahkemeleri oluşturulmuştur.⁴³² Yurt genelinde 15 bölge adli ihtisas mahkemesi, 3 yerde de askeri ihtisas mahkemesi iş görmeye başlamıştır.

1939 yılında 3747 ve 3748 sayılı yasalarla sulh yargıçlarının görev alanları genişletilmiştir. 1949 yılı sonunda 86 ağır ceza, 6 asliye ticaret, 405 asliye hukuk ve asliye ceza, 153 tek hâkimli asliye, 267 sulh, 14 kadaastro ve 8 toprak (arazi) mahkemesine ulaşılmıştır.⁴³³ 497 İl, ilçe ve bucak merkezinde adalet teşkilatı kurulmuştur.⁴³⁴ Görüldüğü gibi, sulh-asliye-ticaret mahkemelerinden oluşan hukuk mahkemeleri ve sulh-asliye-ağır ceza mahkemelerinden oluşan ceza mahkemelerinin yanına kadaastro mahkemeleri, Toprak yasasının uygulanmasından doğan gezici mahkemeler ve İcra ve İflas yasasına göre kurulan icra yargıçlığı eklenmiştir.⁴³⁵ 1949 yılında tapu kadaastro ve gezici mahkemelerin kaldırılmasına dair bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Gezici mahkemelerin iş yükünün az oluşu, kadaastro mahkemelerinin ise geniş yargı çevrelerine sahip olması dolayısı ile bu mahkemelere başvurunun zor olması gerekçeleriyle kaldırılmak istenilmiştir. Buralarda görülecek davaların genel mahkemelerde görülmesi amacıyla bazı sulh mahkemelerinin asliye mahkemelerine dönüştürülmesi önerilmiştir.⁴³⁶

Hukuk eğitim sisteminde ortaya çıkan bu dönüşümün sonucunda, 1948'de çeşitli merteye ve derecelerde 976 mahkemede, 2408 yargıç ve savcı, her sene sayısı milyonu aşan hukuk ve ceza davalarını görmeye başlamıştır. 1924'de yargıç ve savcılarının ancak %40'ı yüksek okul mezunu iken, 1948'de yüksek okul mezunu olmayanların oranı % 5'e düşürülmüştür.⁴³⁷

1952 yılında 7 gezici, 15 kadaastro yargıçlığı etkinliğini sürdürmeye devam etmiştir. Ayrıca 8 iş mahkemesi ve 63 basın mahkemesinin ortaya çıktığı görülür.⁴³⁸ 1957 yılında Millî Koruma yasasında yapılan değişiklikle Ankara ve İstanbul'da birer toplu yargıçlı

⁴³² Tayfun Çınar, "1932 Devletçilik Yılı: Temmuz Kararları Çerçevesinde Devletçiliğe Geçiş" *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ed. Birgül Ayman Güler, AÜ SBF Yayını, Ankara 2007, s. 352, 310.

⁴³³ BCA: 30..1.0.0/55.341..1 (15.8.1957); Adalet Bakanlığı teftiş kurulunun çeşitli yıllarda yaptığı işlere ait bu belge, 1949 yılı mahkemelerin toplam sayısını 990 olarak göstermektedir. Ancak sayılan mahkemelerin toplamı 939 etmektedir. Bu dönem mahkeme sayıları hesaplanırken, Yargıtay'ın daire sayıları, savcılıklar ve hatta sorgu yargıçlıklarını da içerebilen karmaşık bir hesaplama yöntemi kullanılmaktadır. Vedat Ardahan'ın makalesi bu karmaşık hesaplama yöntemlerinden birisinin ayrıntılarını göstermesi bakımından kayda değer. Ardahan, *a.g.m.*, s.19-26.

⁴³⁴ Tan, *a.g.m.*, s.336.

⁴³⁵ Tan, "Türk Adalet Cihazı ve Hukuk Sistemi", *Adalet Dergisi* Y.41, S.9, 1950, s. 1131.

⁴³⁶ BCA: 30..18.1.2/121.94..7 (30.12.1949)

⁴³⁷ Tan, *a.g.m.*, s.336.

⁴³⁸ Ardahan,*a.g.m.*, s.21.

birer tek yargıçlı milli koruma mahkemesi kurulmuştur. Bu dönemde mahkeme sayısı 1453'e ulaşmış, yargıç kadrosu 3489'a yükseltilmiştir.

1973 yılında adliyelerin fotoğrafı Çizelge III.1'de görüldüğü gibidir. Çizelgede yer alan mahkemeleri kuran ve düzenleyen yirminin üzerinde yasa bulunmaktadır. Mahkeme örgütlenmesi ile ilgili 1952 ve 1963 yıllarında genel örgütlenme yasa tasarıları hazırlanmış, bu tasarılar meclise ulaşmış ancak yasalaşamamıştır.⁴³⁹ Yine bu yıl taşrada 2956 yargıç, 632 Cumhuriyet savcısı, 988 Cumhuriyet savcı yardımcısı, 500 yargıç adayı, 811 icra memuru, genel idare hizmet sınıfından 10.061 ve yardımcı hizmetler sınıfından 4189 memur görev yapmıştır.

2008 yılına gelindiğinde adli yargı mahkemeleri ile idari yargı mahkemelerinin sayısı toplamda 5842'ye çıkmıştır. Bu mahkemelerden 5581'i aktif durumdadır (Çizelge III.2 ve Çizelge III.3). Ceza yargısı sulh-asliye-ağır ceza, hukuk yargısı ise sulh-asliye mahkemeleri temelinde örgütlenir. Adli yargıda ceza ve hukuk mahkemeleri, dava konularına göre uzmanlaşma (ihtisas mahkemeleri) eğilimindedir. 1950'de iş mahkemeleri, 1966'da tapu kadastro mahkemeleri, 1979'da çocuk mahkemeleri, 1973'de DGM'ler (CMK 250 ile yetkili Ağır Ceza Mahkemesi'ne dönüştü), 1995'de tüketici mahkemeleri, 2000'de fikri ve sınai haklar mahkemeleri, 2003'de aile mahkemeleri, 2004 yılında denizcilik ihtisas mahkemesi uzman mahkemeler olarak ortaya çıkmıştır. En eski uzman mahkemelerden olan ticaret mahkemelerinin kökeni Osmanlı'ya kadar götürülebilir. İdari yargıda da vergi mahkemeleri uzmanlık mahkemesidir.

⁴³⁹ Adalet Bakanlığı, *Adalet Bakanlığı 50. Yıl*, s. 104-105.

Çizelge III.1: 1973 yılı Mahkeme Sayıları

Mahkeme Çeşidi	Adet	Yer
Müstakil Ağır Ceza Mahkemesi*	100	78
Mürettep Ağır Ceza Mahkemesi**	38	38
Çift Hakimli Mahkeme	296	155
Tek Hakimli Mahkeme	362	362
Asliye Hukuk Mahkemesi (Ağır Ceza Nezdinde)	209	116
Asliye Ceza Mahkemesi (Ağır Ceza Nezdinde)	147	116
Sulh Hukuk Mahkemesi (Ağır Ceza Nezdinde)	80	116
Sulh Ceza Mahkemesi (Ağır Ceza Nezdinde)	100	116
Sulh Mahkemesi (Ağır Ceza Nezdinde)	30	-
Asliye Hukuk Mahkemesi (Çift Hakimli Nezdinde)	12	8
Asliye Ceza Mahkemesi (Çift Hakimli Nezdinde)	1	1
Sulh Hukuk Mahkemesi (Çift Hakimli Nezdinde)	8	8
Sulh Ceza Mahkemesi (Çift Hakimli Nezdinde)	5	5
Sulh Mahkemesi (Çift Hakimli Nezdinde)	3	3
Sulh Mahkemesi (Nahiyede)	2	2
Toplu Ticaret Mahkemesi	10	3
İcra Hakimliği	6	6
Tapulama Mahkemesi	65	56
Gezici Toprak Mahkemesi	18	18
Müstakil İş Mahkemesi	30	15
Yetkili İş Mahkemesi	6	6
İcra Memurluğu	616	393
Sorgu Hakimliği	638	632
Adli Tabip	25	11

Kaynak: Adalet Bakanlığı, *Adalet Bakanlığı 50. Yıl*, Ankara Yarı Açık Cezaevi Matbaası, Ankara 1973, s. 103.

* Tam teşekküllü Ağır Ceza Mahkemesi

** Adalet Bakanlığının uygun göreceği tek yargıçtan oluşan mahkeme.

Çizelge III.2: 2008 yılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri Sayıları

Mahkeme Adı	Kurulu	Aktif
Ağır Ceza Mahkemesi	230	227
Asliye Ceza Mahkemesi	1163	1143
Sulh Ceza Mahkemesi	859	848
Asliye Hukuk Mahkemesi	972	958
Sulh Hukuk Mahkemesi	833	828
Kadastro Mahkemesi	705	693
İcra Mahkemesi	204	191
İs Mahkemesi	156	150
Aile Mahkemesi	172	164
Ticaret Mahkemesi	62	58
Tüketici Mahkemesi	26	25
Fikri Sinaî Haklar Hukuk Mahkemesi	12	12
Fikri Sinaî Haklar Ceza Mahkemesi	11	11
Çocuk Ağır Ceza Mahkemesi	20	12
Çocuk Mahkemesi	73	68
CMK 250 ile yetkili Ağır Ceza Mahkemesi	20	19
İnfaz Hâkimliği	141	10
Denizcilik İhtisas Mahkemesi	1	1
TOPLAM	5660	5418

Kaynak: Adalet Bakanlığı, *2008 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2009, s. 58.

Çizelge III.3: 2008 yılı İdari Yargı Mahkeme Sayıları

Mahkeme Adı	Kurulu	Aktif
Bölge İdare Mahkemesi	28	25
İdare Mahkemesi	92	87
Vergi Mahkemesi	62	51
TOPLAM	182	163

Kaynak: Adalet Bakanlığı, *2008 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2009, s. 59.

Adliyeler mahkemelerin yanı sıra, ceza infaz kurumları ve tutukevleri, icra ve iflas daireleri, denetimli serbestlik ve yardım merkezi şube müdürlükleri,⁴⁴⁰ adli sicil bölge müdürlükleri şeflikleri ve büroları,⁴⁴¹ bilgi işlem şube müdürlükleri, şeflikleri ve büroları gibi adalet bakanlığının taşra uzantılarını kapsayacak biçimde örgütlenmektedir. Bu örgütlenmenin mülki idarenin taşra örgütlenmesi ile bağları olabildiğince azalmıştır. Vali ve kaymakamların ceza ve tevkifevlerinin korunması ve tutuklu ve hükümlülerin sağlık şartları gibi konularda denetim yetkisi kalmıştır.

Hizmetin gereklerine göre, mülki idare içinde görülen örgütlenme çeşitliliğini adliyelerde de görmek olanaklıdır. Örneğin adli tıp kurumu, adliyelerde sağlık hizmetine özgü örgütlenme modeline uygun olarak grup başkanlıkları ve şube müdürlükleri olarak örgütlenmektedir. Kurum (ceza infaz kurumu), kurul (koruma kurulu), ev (tutukevi), daire (icra dairesi), şube müdürlüğü, şeflik, büro, kalem, grup başkanlığı gibi adları taşıyabilen bölümlendirme biçimleri tüm zenginliği ile adliyelerde sergilenmektedir.

A. Adliyelerin Kuruluşu

Adliyeler, yönetsel açıdan birkaç düzeyde incelenebilir. Örgüt biliminin inceleme araçları, adalet yönetiminin bu düzeyinde harekete geçirilebilir. Nasıl ki üretim örgütlenmesinin yönetsel boyutları atölye düzeyi gibi en küçük iş biriminden, en üst düzeyde yönetsel kademelere kadar çıkabiliyorsa adli işler için de benzer iş ve örgüt analizleri yapılması olanaklıdır. Örgütsel açıdan bir ağır ceza merkezindeki mahkemeleri bünyesinde toplayan adliye daireleri taşrada adalet yönetimini çözümlenmede en üst

⁴⁴⁰ 5402 sayılı Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri İle Koruma Kurulları yasasına göre adalet komisyonunun bulunduğu yerdeki Cumhuriyet başsavcılığına bağlı olarak bir şube müdürlüğü kurulur. İş durumu ve coğrafi konum göz önüne alınarak genel müdürlüğün önerisi ve bakanlık onayı ile şube müdürlüğü bulunmayan ilçelerde de denetimli serbestlik ve yardım hizmetlerini yürütmek üzere şube müdürlüğüne bağlı büro kurulabilir. Şube müdürlüklerinde bir şube müdürü, bürolarda bir şef, yeterli sayıda psikolog, sosyal çalışmacı, sosyolog, öğretmen, benzeri alanlarda eğitim alan personel ile bu alanda özel hizmet içi eğitim almış diğer unvanlardaki personel ve yönetim hizmetlerini yürütecek görevliler bulunur.

⁴⁴¹ 3682 sayılı adli sicil yasası yerine 2005 yılında 5352 sayılı adli sicil yasası çıkarılmıştır. Bu yasaya göre adli sicil ile ilgili birimlerde şube müdürü, mühendis, çözümleyici, programcı, istatistik uzmanı, tercüman, şef, bilgisayar işletmeni ile veri hazırlama ve kontrol işletmenleri Adalet Bakanlığınca atanırlar; gerektiğinde sözleşmeli olarak da çalıştırılabilirler

ölçektir. Ardından mahkeme ve savcılık boyutlarında düzenlenen işler gelmektedir. Bir davanın oluşmasından sonuçlanmasına her dava için yürütülen iş süreci, bir duruşmanın yürütülmesi diğer çözümleme birimleri olarak ele alınabilir.

Adliyeler her ne kadar üretim örgütlenmesine benzer biçimde ele alınabilse de yapılan çözümlerinin sadece verimlilik ölçütünü temel ölçüt olarak almasının ortaya çıkardığı bazı sakıncalar bulunmaktadır. Bir kere adalet dağıtma hız, kârlılık gibi kaygılardan önce haklının, gerçeğin ortaya çıkarılması ile ilgilidir. Gerçeğin ortaya çıkarılmasında izlenen yol, çoğu zaman verimlilik kaygılarıyla çelişecek derecede zorlu ve masraflı olabilir. İş analizlerinin öncelikli ölçütü gerçeğin ortaya çıkarılması amacına göre belirlendiğinde daha titiz prosedürlerin uygulanması gereği ortaya çıkabilir.

Son yıllarda adalet yönetiminin örgüt birimlerine olan ilginin arttığı, işletme odaklı bakış açısıyla adliyelerin ele alındığı görülmektedir. Avrupa Birliği tarafından finanse edilen “Türkiye’de Yargının Modernizasyonu ve Ceza Reformu Projesi” kapsamında “Mahkemelerin Yönetimi ve Adaletin Kalitesi” adlı seminer⁴⁴² işletme yönetimi mantığının, toplam kalite yönetimi gibi tekniklerin, fayda-maliyet analizi gibi ekonomik değerlendirmelerin adalet yönetimine uygulanması çalışmalarını başlatmıştır. Müşteri memnuniyeti, kullanıcı memnuniyeti, ISO kalite standartları⁴⁴³ gibi adalet yönetiminin doğası ile bütünleştirilmesi zor olan yeni kavramlar, Adalet Akademisinde yargıç ve savcılarının eğitim sürecine yön vermeye başlamıştır. 1980 sonrası uygulanan neo-liberal politikalar, kamu hizmetlerini üretim sektörleri gibi değerlendirmeyi getirmiş ve bu tutum kamu hizmeti alanını daraltmaya yol açmıştır. Seminer dokümanları incelendiğinde aynı sürecin adalet yönetiminde ve adli hizmetlerde benzer şekilde ortaya çıktığı görülmektedir.

Yargı işlevi, taşrada mahkemeler tarafından yerine getirilir. Adli mahkemeler, genelde diğer adli hizmetlerle birlikte adliye daireleri içinde örgütlenmiştir. Hasta veya sakat bir tanığın dinlenmesi, yerinde keşif yapılması gibi yargılama sürecinin gerektirdiği bazı ayrıksı durumlar dışında bütün yargısal işler adliye dairelerinde yürütülmektedir. Her mahkeme ancak kendi yargı çevresi sınırları içinde adliye binası dışında faaliyet

⁴⁴² Seminer dokümanları için bkz. Mehmet Tiryaki (ed.), *Mahkemelerin Yönetimi ve Adaletin Kalitesi Semineri*, Yetkin Basımevi, Ankara 2008.

⁴⁴³ Jean-Jacques Heintz, “Mahkemelerin Yönetimi ve Adaletin Kalitesi Konusuna Kısa Bir Giriş” *Mahkemelerin Yönetimi ve Adaletin Kalitesi Semineri*, Ed. Mehmet Tiryaki, Yetkin Basımevi, Ankara 2008, s. 19-34.

gösterebilmektedir.⁴⁴⁴ İdari mahkemeler de yargı çevreleri içinde kendilerine özgülenen binalarda örgütlenir ve iş görürler. Bu mahkemeler adliye binalarında yerleşmiş olsalar bile adli yargıdan ayrı yönetsel düzenleri bulunmaktadır. Adliyelerde cumhuriyet başsavcısı, idare mahkemelerinde ise mahkeme başkanı olan yargıç harcama birimidir. Adli yargı adalet komisyonu ile idari yargı adalet komisyonu ise personel yönetiminden sorumludur.

Adli mahkemeler, kendi içinde ceza ve hukuk mahkemeleri olmak üzere iki türdür. Ceza mahkemeleri: sulh ceza, asliye ceza ve ağır ceza mahkemelerinden oluşmaktadır. Özel yasalarla kurulan diğer ceza mahkemeleri, çocuk mahkemeleri, trafik mahkemeleri, fikri ve sınai haklar ceza mahkemeleri ve icra mahkemeleri gibi uzmanlık mahkemeleridir. Ceza mahkemeleri, her il merkezi ile bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen ilçelerde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca kurulur. Sulh ceza ve asliye ceza mahkemeleri tek yargıçlıdır. Ağır ceza mahkemesinde bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Bu mahkeme bir başkan ve iki üye ile toplanır. İş durumunun gerekli kıldığı yerlerde mahkemelerin birden fazla dairesi oluşturulabilir. Bu daireler numaralandırılır.

Hukuk mahkemeleri de sulh hukuk, asliye hukuk ve özel yasalarla kurulan diğer uzmanlık mahkemelerinden oluşmaktadır. Ticaret mahkemeleri, iş mahkemeleri, kadastro mahkemeleri, tüketici mahkemeleri, deniz müsadere mahkemeleri, fikri ve sınai haklar hukuk mahkemeleri hukuk yargılamasındaki uzmanlık mahkemeleridir. Hukuk mahkemeleri, her il merkezi ile bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen ilçelerde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca kurulur.⁴⁴⁵ Sulh hukuk ve asliye hukuk mahkemeleri tek yargıçlıdır. Asliye ticaret mahkemesi kurulan yerlerde bu mahkemede bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur ve mahkeme bir başkan ve iki üye ile toplanır. İş durumunun gerekli kıldığı yerlerde hukuk mahkemelerinin birden fazla dairesi oluşturulabilir. Bu daireler numaralandırılır. Hukuk mahkemeleri arasında iş dağılımı yapılması ve iş dağılımına ilişkin esaslar Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenir.

⁴⁴⁴ Toplu mahkemelerde, kurul üyelerinden birinin yargı çevresi içinde ancak adliye binası dışında görevlendirilmesine inabe; görevlendirilen üyeye “naip üye” denilmektedir. Arslan ve Tanrıver, *a.g.e.*, s.175.

⁴⁴⁵ 5235 sayılı Yasa'dan önce sulh ve asliye hukuk ve ceza mahkemelerinin ilçe merkezlerinin tümünde kurulması zorunluluğu bulunmaktaydı.

Adli yargıda hukuk ve ceza mahkeme örgütlenmesinin ikisinde de temel birim asliye⁴⁴⁶ mahkemeleridir. Bu mahkemeler yasaların başka yargı yerine bırakmadığı davalar için genel görevli mahkemelerdir. Onun dışında örgütlenen ilk derece mahkemeleri özel görevlidir. Bunlara başvuru ancak yasada yazılı şartlar gerçekleştiğinde olanaklıdır. Sulh mahkemeleri ilk kurulduğunda Avrupa'daki benzerlerine uygun biçimde basit yargılama yapan tek yargıçlı uzlaştırma mahkemeleri biçiminde düşünülmüştür. Asliye mahkemeleri ise, toplu yargıçlı tam mahkemelerdir. Ancak zamanın koşulları sulh ile asliye arasındaki örgütlenme farkını silmiş, asliyeler toplu mahkemeler olarak örgütlenememiştir. Bu iki mahkeme de her ilçede o ilçenin adıyla kurulan mahkemelerdir. Çoğu zaman bir ilçede aynı yargıç hem sulh hem asliye yargıcı olarak görev yapmıştır. İlçe düzeyinde mahkeme örgütlenmesi, kapatılan ilçe adliyeleri ile zorunluluk olmaktan çıkarılmış durumdadır. Temel mahkeme örgütlenmesi çoğunlukla il sınırlarına göre belirlenen Ağır Ceza Merkezlerine kaymıştır.

Örneğin, Mersin ili üç ağır ceza merkezine (Mersin, Tarsus, Silifke) bölünmüştür. Sadece Mersin Ağır Ceza Merkezinde (ACM) bulunan adliye dairesinde 4 sulh ceza, 9 asliye ceza, 3 ağır ceza, 2 çocuk mahkemesi, 1 infaz hakimliği ceza yargılaması alanında etkinlik göstermektedir. 3 sulh hukuk, 3 asliye hukuk, 2 asliye ticaret, 3 aile mahkemesi, 2 iş mahkemesi, 3 icra mahkemesi, 1 kadastro mahkemesi, 1 tüketici mahkemesi ise Mersin ACM'nin hukuk mahkemeleridir. Bu adliye dairesine bağlı (mülhakat) Erdemli ilçesinde bir adliye dairesi daha bulunmaktadır. Tarsus ve Silifke ilçeleri ayrı birer ACM olduğundan, buralar ayrı mahkemelere sahiptir.

Adliyelerde Cumhuriyet başsavcısı, Cumhuriyet başsavcı vekilleri, Cumhuriyet savcıları, bürolar, denetimli serbestlik müdürlüğü, adli tıp şube müdürlüğü ve idari birimler bulunmaktadır. Ankara Adliye Dairesinde bulunan bürolar: Müracaat ve Suçüstü Bürosu, Basın Suçları ve Soruşturma Bürosu, Bilişim Suçları Bürosu, İlamat ve İnfaz Büroları, Kaçakçılık ve Mali Suçlar Bürosu, Teknik Büro, Memur Suçları Soruşturma Bürosu, Çek Suçları Soruşturma Bürosu, Önödeme ve Kabahatler Bürosu, İnceleme Bürosu, Çocuk Suçları Soruşturma Bürosu, Zamanaşımı Bürosu, Talimat Bürosu, Bakanlık Muhabere Bürosu, Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri Bürosu, Eğitim ve Sosyal İşler Bürosu, Genel Soruşturma Bürosu, Muhabere Bürosudur.

⁴⁴⁶ "Asliye"nin sözlük anlamı; temel, esastır. Sulh ise barış anlamına gelmekte, Avrupa'daki peace (barış) mahkemeleri ile paralellik taşımaktadır.

Ankara adliyesinde Cumhuriyet başsavcısına bağlı idari birimler ise; Yazı İşleri Büroları, İdari İşler Müdürlüğü, Muhabere Bürosu, Adli Emanet Memurluğu, Maaş Mutemetliği, Ayniyat Saymanlığı, İşyurtları Bürosu, Mahkeme Vezneleri, Daire Tabipliği, Adliye Gündüz Çocuk Bakımevi, Yemekhane, Teknik Hizmetler, Arşiv (Mahzen) Müdürlüğüdür.

Adli Yargı Adalet Komisyonuna bağlı birimler, yine Ankara'da; Özel Kalem, Gizli Sicil-Disiplin-Sınav-Aday ve Hizmet İçi Eğitim ile Avukat Stajyerleri ve Bilirkişi Başvuru Bürosu, Hakim İşleri ve Hakim Adayları Bürosu, Naklen Tayin-Görevlendirme-Terfi-İzin-Emeklilik ve Cezaevi İzleme Kurulu Bürosu, Hukuk Tevzi Bürosu, İcra ve Ceza Tevzi Bürosu, Posta Sevk Bürosu'dur.

Baro başkanlığına bağlı bir büro, emniyete bağlı adliye karakolu, her mahkemenin kalemi, savcılık kalemleri, duruşma salonları, avukat odaları, mahkeme uzmanlarının odaları adliye binalarında yer alır. Bazı birimler yer darlığı nedeniyle adliye binası dışında yerlerde bulunabilmektedir. Örneğin Mersin'de icra daireleri ve denetimli serbestlik büroları adalet sarayının dışında bir işhanında etkinlik göstermektedir.

Örneklerde de görüldüğü gibi Adliye, birçok mahkeme, savcılık ve adalet bakanlığının taşrada örgütlenen hizmetlerinden oluşmaktadır. Genel olarak adliyelerin yönetiminde iki başlı bir yapı vardır. Cumhuriyet başsavcılıkları ve adalet komisyonları taşra örgütlenmesinde iki önemli yönetsel birimdir.

1. Cumhuriyet Başsavcılıkları

Mahkeme kuruluşu bulunan her il merkezi ve ilçede o il veya ilçenin adı ile anılan bir Cumhuriyet başsavcılığı kurulur. Cumhuriyet başsavcılığında, bir Cumhuriyet başsavcısı ve yeteri kadar cumhuriyet savcısı bulunur. Gerekli görülen yerlerde Adalet Bakanlığı'nın önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kararıyla bir veya birden fazla Cumhuriyet başsavcıvekili atanır.

Cumhuriyet başsavcılığının görevleri: 1.Kamu davasının açılmasına yer olup olmadığına karar vermek üzere soruşturma yapmak veya yaptırmak, 2. Kanun hükümlerine göre, yargılama faaliyetlerini kamu adına izlemek, bunlara katılmak ve gerektiğinde kanun yollarına başvurmak, 3. Kesinleşen mahkeme kararlarının yerine getirilmesi ile ilgili işlemleri yapmak ve izlemek, 4. Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Yargısal görevlerinin yanında Cumhuriyet Başsavcıları, adliyelerin harcama birimi olmayı da içeren çeşitli yönetsel görevlere sahiptir. Cumhuriyet başsavcılıklarında Cumhuriyet başsavcısı, Cumhuriyet başsavcısı atanmayan yerlerde kıdemli Cumhuriyet savcısı, bölge idare mahkemelerinde bölge idare mahkemesi başkanı, tek idare veya vergi mahkemesi olan yerlerde mahkeme başkanları, her iki mahkemenin olduğu yerlerde idare mahkemesi başkanları, birden fazla idare ve vergi mahkemesi bulunan yerlerde 1 nolu mahkeme başkanı harcama yetkilisi (ita amiri)⁴⁴⁷ olarak görev yapmaktadır. Adli yargıda, idarî işler müdürü, idarî işler müdürü olmayan yerlerde ise Cumhuriyet başsavcılığı yazı işleri müdürü, idarî yargıda, idarî işler müdürü, idarî işler müdürü olmayan yerlerde harcama yetkilisinin görevlendireceği yazı işleri müdürlerinden birisi ise gerçekleştirme görevlisi (tahakkuk memuru) olarak görevlendirilir.

Cumhuriyet başsavcısı, Cumhuriyet başsavcılığını temsil etmek ve başsavcılığın verimli, uyumlu ve düzenli bir şekilde çalışmasını sağlamak, iş bölümünü yapmakla görevlidir. Savcılık, asliye ve ağır ceza mahkemelerinin yanında kuruludur, sulh mahkemelerinin ve hukuk mahkemelerinin savcılık örgütü yoktur. Bir savcılıkta birden fazla savcı görev yapsa da savcılık bir bütündür. Her savcılığın başında bir başsavcı ve yeteri kadar savcı görev yapar. Yargılama hukuku açısından savcı yardımcısı yoktur, savcılar arasında emir-komuta zinciri bulunmamaktadır. Bununla birlikte başsavcının birlikte görev yaptığı savcıların işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetleme, işbölümü yapma, görevle ilgili emir yetkisi bulunmaktadır. 5235 sayılı yasa'ya göre; Ağır ceza mahkemesi Cumhuriyet başsavcısının; ağır ceza mahkemesinin yargı çevresinde görevli Cumhuriyet başsavcıları, Cumhuriyet başsavcivekilleri, Cumhuriyet savcıları ile bağlı birimler üzerinde; asliye ceza mahkemesi Cumhuriyet başsavcısının o yer yargı çevresinde görevli Cumhuriyet savcıları ile bağlı birimler üzerinde gözetim ve denetim yetkisi vardır.

Ek 11'de 01.01.2009 tarihinden itibaren geçerli olacak Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı görev paylaşımını gösteren bir belge bulunmaktadır. Bu belgenin ortaya koyduğu gibi, Türkiye'de adalet yönetiminin en etkin unsuru Cumhuriyet başsavcılıklardır. Adliyelerde yapılan görüşmeler sırasında da bu durum sıkça belirtilmiştir.

⁴⁴⁷ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol yasası uyarınca 31/12/2005 tarihli ve 26040 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği ve Maliye Bakanlığı'nın 1 nolu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği ile "İta Amirliği ve Tahakkuk Memurluğu" unvanları kaldırılarak "Harcama Yetkilisi ve Gerçekleştirme Görevlisi" unvanları getirilmiştir. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/26796.html>

Hazırlık soruşturması sırasında kolluğun yönetimi, mahkûmiyet kararlarının kesinleşmesinin ardından kararın yerine getirilmesi (infaz), adliyelerin denetlenmesi, ceza ve tutukevlerinin düzenlenmesi, adliye sarayları ve lojmanlarının korunması ile ilgili önlemlerin alınması, adalet bakanlığının istediği çizelgelerin hazırlanıp gönderilmesi, gerekli ödeneklerin sağlanması, kırtasiye gereksinimlerinin sağlanması, noter ve icra dairelerinin denetimi savcılığın yönetsel görevlerinin çeşitliliğini göstermektedir.

2. Adli ve İdari Yargı Adalet Komisyonu Başkanlıkları

Adalet komisyonları (adliye encümeni) adliyelerde personel yönetimi ile ilgili görevler üstlenen üç kişilik komisyonlardır. Komisyon, Cumhuriyet başsavcısının tek başına sahip olduğu yönetsel sorumluluğu paylaşarak onun sahip olduğu gücün dağılmasına hizmet etmektedir. Cumhuriyet başsavcılığının adalet bakanlığı ile idari bağı ve harcama yetkisi yanında kolluk üzerindeki yönetsel yekileri onu adliye içinde en güçlü aktör durumuna getirmiştir. Personel yönetimi ile ilgili konularda adalet komisyonları hem bu gücün tek elde toplanmasının olumsuzluklarını önlemek hem de adliyelerin çeşitli birimleri arasında eşgüdüm sağlamak işlevini görmektedir. Adalet komisyonları ile taşrada personel hareketliliğini sağlamada esneklik kazanılmış olsa da bu komisyon doğrudan bakanlıkça atanan personelin özlük işlerini yürütme yetkisine sahip değildir. Ek 12’de Adalet Bakanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliği’ne göre adliyelerde çalışan Bakanlık personelinin bağlı oldukları amirler gösterilmiştir.⁴⁴⁸

Adli yargı adalet komisyonları; ağır ceza mahkemelerinin bulunduğu yerlerde;⁴⁴⁹ başkanı ve bir asıl, bir yedek üyesi Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenecek yargıçlar ile o yer Cumhuriyet Başsavcısından oluşur. Başkanın yokluğunda komisyona asıl üye başkanlık eder. Asıl üyenin komisyona başkanlık etmesi veya yokluğunda yedek üye, Cumhuriyet Başsavcısının yokluğunda ise kendisine vekâlet eden Cumhuriyet savcısı komisyona katılır. Bu komisyonda bir yazı işleri müdürü ile yeteri kadar memurdan oluşan bir büro bulunur.

İdari yargıda adalet komisyonları bölge ve ilk derece mahkemelerini kuran 1980 reformlarının ürünüdür. Duran’ın saptadığı gibi bu reformlar idari yargıyı adli yargıya benzetme çabasıdır. Bunun en önemli göstergelerinden birisi adalet komisyonlarının

⁴⁴⁸ RG. 28.12.2006, 2639 .

⁴⁴⁹ DGM bulunan yerlerde, birer DGM Adalet Komisyonu kurulmaktaydı.

idari yargıda da kurulmuş olmasıdır.⁴⁵⁰ İdari yargı adalet komisyonları, bölge idare mahkemelerinin bulunduğu yerlerde, bölge idare mahkemesi başkanı başkanlığında iki asıl ve bir yedek üyesi Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenecek idari yargı yargıçlarından oluşur. Başkanın yokluğunda komisyona kıdemli üye başkanlık eder. Üyelerden birinin komisyona başkanlık etmesi veya yokluğunda yedek üye komisyona katılır. Bu komisyon bünyesinde bir yazı işleri müdürü ile yeteri kadar memurdan oluşan bir büro bulunur.

Kalem görevlilerinin seçimi, adli yargıda, adli yargı adalet komisyonlarınca, idari yargıda ise idari yargı adalet komisyonlarınca gerçekleştirilmekte; atanmaları ise Adalet Bakanının onayı ile tamamlanmaktadır. Hukuki statü açısından devlet memuru olan kalem görevlilerinin hizmet koşulları, nitelikleri, ilerleme ve yükselmeleri, ödev, hak, yükümlülük ve sorumlulukları, görevden uzaklaştırılmaları, aylıkları, sosyal hak ve yardımları, disiplin işlemleri ve diğer tüm özlük işleri konusunda karar alma yetkisi adalet komisyonlarındadır.

2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar yasasının 114. maddesine göre; Adalet komisyonlarının görevleri şunlardır:

- a) Atamaları doğrudan Bakanlıkça yapılanlar dışındaki adli ve idarî yargı ile ceza infaz kurumları ve tutukevleri personelinin;
 - 1) İlk defa Devlet memurluğuna atanacaklardan merkezî sınavda başarılı olanların ilgili yönetmelik hükümlerine göre düzenlenecek sözlü ve gerektiğinde uygulamalı sınavlarını yapmak, hukuk fakültesi ve adalet meslek yüksek okulu mezunlarına öncelik tanımak kaydıyla başarılı olanların atanmalarını teklif etmek.
 - 2) Asli Devlet memurluğuna atanmaları, sicil ve disiplin işlemleri, görevden uzaklaştırılmaları, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlemlerini bu Kanun ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili mevzuat hükümlerine göre yerine getirmek.
 - 3) Naklen veya hizmet gereği atamasını, ilgili mahkeme başkanı, hâkim veya Cumhuriyet savcısının görüşünü alarak, yetki alanı içerisinde yapmak.
 - 4) Geçici olarak görevlendirmesini, yetki alanı içerisinde altı ayı geçmemek üzere yapmak.
- b) Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

İlk defa devlet memurluğuna atanması teklif edilen personelin atanmaları Bakanlık onayı ile tamamlanır. Bu personelin atanması, eğitilmesi ile ilgili usul ve esaslar yönetmelikte gösterilir. 114. madde kapsamındaki personeli, ilgili adalet komisyonunun izini, teklifi veya hizmetin gereği olarak başka bir adalet komisyonunun yetki alanına naklen atama veya geçici olarak görevlendirme yetkisi Adalet Bakanlığına aittir.

⁴⁵⁰ Lütfü Duran, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988, s. 240.

Adalet komisyonu başkanları, komisyona ait görevlerin kendilerini asli görevleri olan “yargı”dan uzaklaştırdığını çeşitli platformlarda dile getirmektedirler. Mahkeme başkanlığı yaptıkları sırada personelin hastaneye sevk kağıdını imzalama gibi “rutin” işlerden yakınmaktadır. Yetkilerini böylesi işleri üstlenecek profesyonel yöneticilere devretme arzusunu taşımaktadırlar. Komisyonun eşgüdüm ve sorumluluğu paylaşma açısından Cumhuriyet başsavcılarının yetkilerini dengeleyen özelliği dolayısı ile tüm yetkilerini profesyonel yöneticilere devretmeleri konusu uzmanlık-verimlilik kaygılarından çok örgüt içi demokrasi açısından incelenmelidir. Rutin işlerin komisyon başkanının denetimindeki yazı işleri müdürü ve personelden oluşan birimin güçlendirilmesi ile aşılabilmesi olanaklıdır.

B. Dava, Duruşma, Mahkeme Yönetimi

Yargılama sürecinin yargıç tarafından yürütülmesi Türkiye’de geçerli bir ilkedir. Yargıç duruşma günlerinin verilmesi, ilgililerin yargıya davet edilmesi, sürelerin belirlenmesi ve duruşma düzeninin sağlanması için gereken önlemlerin alınması ile yargılamanın gidişini belirlemede tümüyle etkin ve egemendir. İddia ve savunmanın dayanağını oluşturan olguların toplanması ve onları ortaya koyan kanıtlama araçları da Türk yargısında mahkemelerin aktif rol oynamasını gerektirmektedir.⁴⁵¹ Ceza davalarında, dava oluşmadan önceki aşamalarda savcılık da iş süreçlerini üstlenmektedir.

Bir uyuşmazlık yargıç önüne getirilmeden mahkeme tarafından kendiliğinden yargılama sürecine konu olmaz. Uyuşmazlığın ya da işin yetkili kurum ve kişilerce yargıcın önüne getirilmesine “tasarruf ilkesi” denilmektedir. Yargılama sürecinin başlatılması açısından bu ilke tüm yargı çeşitlerinde geçerlidir.⁴⁵² Ceza davalarında, yargıç önüne getirme aşamasına gelinceye kadar, uyuşmazlıkla ilgili her türlü işlemi Cumhuriyet savcıları yürütmektedir.

Yargılama, resmi çalışma saatlerinde oturumlar (duruşma, celse) şeklinde gerçekleşir. Bir günde yapılacak oturumlar liste halinde belirlenerek duruşma salonunun kapısında duyurulmaktadır. Dava ve duruşma yönetimi, mahkeme başkanı olan yargıçlarca gerçekleştirilmektedir. Her mahkemede başkanın emrinde görev yapan bir büro (kalem) bulunur. Bir yazı işleri müdürünün yönetiminde bu büro davalarla ilgili tüm sürecin kayıt

⁴⁵¹ Arslan ve Tanrıver, *a.g.e.*, s.179.

⁴⁵² *A.k.*, s.178.

altına alındığı, dosyalandığı, arşivlendiği, dava aşamalarının izlendiği birimlerdir. Yazı işleri müdürünün emrinde yeteri kadar zabıt kâtabi ve memur bulunur. Cumhuriyet Savcılıkların da adli görevlerini gerçekleştirmesini sağlayan büroları (kalem) bulunmakta, bu büroların yönetimini bu savcılar üstlenmektedir. Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) sonrası, kalem işleri büyük ölçüde elektronik ortama taşınmıştır.

Dava, duruşma ve mahkeme yönetimini ele alan ampirik çalışmalar oldukça sınırlıdır. Türkiye’de İstanbul asliye hukuk mahkemelerinde yargılama sürecini dosya inlemesi ve yargıç görüşmeleri ile yapan bir araştırma⁴⁵³ bu alandaki öncü çalışmalardandır. Avrupa ülkelerinde de “dava akış yönetimi” olarak adlandırılan inceleme alanı oldukça yenidir. Dava yönetimi konusunda çoğunlukla ABD ve Avustralya’da geliştirilmiş kavramlarla çözümlenmeler yapılmaktadır. Adalete erişim, hızlilik ve zamanındalık, eşitlik, adillik ve dürüstlük, bağımsızlık ve hesap verebilirlik gibi ölçülebilir performans göstergeleri, ABD’de bulunan Eyalet Mahkemeleri Ulusal Merkezi tarafından geliştirilen standartlara dayanmaktadır. Türkiye’de henüz sonuçları açıklanmayan “Adalet Gözet Projesi” kapsamında, bu ölçütlere dayanarak bir araştırma yürütülmüştür.⁴⁵⁴

Mahkemelere gelen iş ve çıkan iş sayılarının, dava sonuçlandırma sürelerinin topluca sunulduğu adalet istatistiklerine dayanan iş yükü analizleri, Türkiye’de adalet sistemini değerlendirmede en çok başvurulan yöntemdir. Bu değerlendirmelerin yapılabilmesinde düzenli tutulan yıllık istatistiklerin payı büyüktür. Böyle iş analizleri ile genel görüntüyü ortaya seren ve mahkemeler arası karşılaştırmalar yapılmasına olanak sağlayan oldukça değerli veriler ortaya koymaktadır.⁴⁵⁵ Ne var ki bazen İstatistiksel verilerin onu yorumlayana göre farklı anlamlar kazanabildiği, birbirinden oldukça farklı reçetelere yol açabildiği görülebilmektedir. Kalkınma planları hazırlıklarına temel olan özel ihtisas komisyonu raporları da dâhil olmak üzere İşyükü analizlerinin yapıldığı bütün çalışmaların ortak kaygısı verimliliği artırmak, bozuk olan sistemi işler hale getirmektir. Çoğunlukla uygulamanın içinden gelen araştırmacıların kendi kişisel deneyimlerinin sonucunda edindikleri birikimleri istatistiksel verileri kullanarak öneriye dönüştürdüğü görülmektedir.

⁴⁵³ Araştırmanın yöntemi ve sonuçları için bkz. İdil Elveriş, Galma Jahic ve Seda Kalem, *İstanbul Asliye Hukuk Mahkemelerinde Yargılama Süreci; Taraflar, Davalar ve İşleyiş*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul 2009.

⁴⁵⁴ *A.k.*, s. 17.

⁴⁵⁵ Örnek bir araştırma için bkz. Mustafa Tören Yücel, “Türk Ceza ve Hukuk Adaletinin Yapısal Analizi (Etkinlik Sorunu)” *Yeni Türkiye Dergisi*, S.10, Y. 1996, s. 251-284.

Böylesi normatif ve değer yüklü araştırmalar, hem verili sistemi sorgulama yolunu kapatmakta, hem de gerçeğin eksik değerlendirilmesine yol açmaktadır.

1. Yargıç, Savcı ve Avukat ilişkisi: Silahların Eşitliği

Yargıç ve Savcılar'ın nitelikleri, atanmaları, hak ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri veya kişisel suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılamalarına karar verilmesi, meslekten çıkarılmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri, meslek içi eğitimleri ve diğer özlük işleri 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar yasası ile düzenlenmiştir. Ancak bu yasa, yargıç ve savcıların hangi işleri yürüttüğü konusunda bir açıklama getirmemektedir. Yargıç ve savcıların görevleri, yargılama usul yasalarında düzenlenmiştir. 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri yasasının⁴⁵⁶ 150. maddesi “Muhakemenin idare ve zabıta işleri reise aittir” diyerek hukuk yargısında yargılama sürecinin yönetimini bütünüyle yargıçlara vermiştir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi yasası da⁴⁵⁷ 203. madde de “Duruşmanın düzeni, mahkeme başkanı veya hâkim tarafından sağlanır” demiştir. Ceza yargılamasında savcı ve avukatların üzerine düşen görevler de ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Savcı, toplum adına iddiada bulunan kişi demek olan müddeiumumi (kamunun davacısı)'nin Türkçeleştirilmiş adıdır. Savcılar, asıl olarak ceza yargılamasında Ağır Ceza ve Asliye Ceza mahkemelerinde bulunurlar. Kamu davasını açma, yürütme ve bunun yanında kamu düzeninin gerektirdiği durumlarda hukuk yargılamasında da bulunma ve yasaların verdiği diğer görevleri yapmakla yükümlüdürler. Ceza hukukunda kamu davası açma görevi özel yasalarla tanınmış bazı istisnalar dışında kural olarak yalnız savcıya aittir. Bu uygulamaya dava tekeli ilkesi adı verilir.⁴⁵⁸ İdari yargıda ve Sayıştay'da savcılık işlevi bulunmamaktadır. Ancak, Danıştay'da, Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde başsavcılık ve savcılık, Sayıştay'da ise savcılık kurumu bulunmaktadır. 1982 öncesinde idari yargıda kanunsözcülüğü kurumunun adının “savcı” olarak değiştirilmiş olması, içerik açısından uygun olmayan bir adlandırmanın ortaya çıkmasına yol açmıştır.⁴⁵⁹ Yargıtay

⁴⁵⁶ 1927 yılından beri yürürlükte olan bu yasayı değiştirmek amacıyla “Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı” mecliste görüşülmektedir.

⁴⁵⁷ 1 Haziran 2005'te yürürlüğe girmiştir.

⁴⁵⁸ Haluk Yardımcı, “Savcılık Kurumu” *Yeni Türkiye*, S. 10, Y.1996, s.849.

⁴⁵⁹ Güven Dinçer, “Türkiye’de Yargı'nın Yeniden Düzenlenmesi” *Yeni Türkiye*, S. 10, Y.1996, s. 807.

Cumhuriyet Başsavcılığı, bazı konularda Türkiye Cumhuriyeti başsavcısı olarak görev yapıyor olsa da savcılarla arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki kurulmamıştır. İl ve ilçe savcılarına başsavcı unvanı verilerek kavram ve terim kargaşası yaratılmıştır.

Kendiliğinden kovuşturmaya bağlı suçlarda savcı, herhangi bir uyarı veya şikâyet olmasa bile gerekli kovuşturmayı yapmak zorundadır. Ayrıca Adalet Bakanlığı veya üst savcıdan aldığı emir üzerine iddianame düzenleyerek sanığı mahkemeye sevk eder. Ancak duruşma salonunda sözlü iddiasında, davadan edindiği izlenime göre, dava edilen kimsenin mahkûmiyet ya da beraatını istemekte serbesttir.

Yargıç-savcı ve avukatlık ilişkilerini anlatmaya yarayan silahların eşitliği, Türk hukukuna aktarılmak istenen yeni bir ilkedir. Bu ilke temelinde şövalyelik döneminin “düello” biçiminde yargılama felsefesinin izlerini taşımaktadır. Bu konu Türkiye’de “savcılık, avukatlar gibi taraflardan mıdır?” sorusu üzerinden tartışılmaktadır. Savcının dava aşamasında taraf olmadığını düşünenler; savcılarının iddianamelerinde sadece suçlama yapmadığını, sanığın lehine olan delilleri de topladığını ve avukatlar gibi piyasa koşullarında değil devlet adına tarafsız bir konumda hareket ettiklerini düşüncelerinin çıkış noktası yapmıştır. Savcının taraf olduğunu düşünenler ise; idari açıdan bürokratik hiyerarşi içinde yer almalarının savcının tarafsızlığını zedelediğini, savcının devletin tarafı olduğunu öne sürmektedirler.

Tıpkı HSYK meselesinde olduğu gibi bu konuda da devlet bir davada taraf mı? Tarafsız mı? Sorunu ortada durmaktadır. Türk ceza yargılaması, itham sistemi üzerine kurulmuştur. Ceza davalarında devlet, bireyler arasındaki bir uyumsuzluğa kamu düzeni adına taraf olmaktadır. Uyuşmazlık ve çatışma, özde devlet ve birey arasında olmasa da, devletçe üstlenilmiştir. Ancak burada devletin ve savcının taraflaşmış olması, yargıcın tarafsız olması düşüncesinin de temelini oymaktadır. Sonuçta yargıç da kamu düzenini sağlamak için bir karar vermektedir ve bu açıdan taraftır. Ayrıca ceza davalarında iki tarafın da avukatları karşılıklı dava sürecine katılabilmektedir. Bu tarafların dava sürecinde eşit temsil araçlarından yararlandıklarını göstermektedir.

Bu tartışmada sorun, devletin tarafsız konumda durduğu, bu nedenle ceza davalarının da piyasa ilkelerini temel alan hukuk davalarından farklılaştırılmadığı, savunma üzerine inşa edilmiş bir yargılama sistemini seçmiş ülkelerle, devletçilik ilkesi üzerine inşa edilmiş ülkeler arasındaki farktan kaynaklanmaktadır. Sonuçta davalar, hangi sistem uygulanırsa

uygulansın hukuki ilkeler üzerine inşa edilmektedir. Yani ceza yasaları, devleti gereğinden çok taraf yapıyorsa, burada dava sürecinin pek bir önemi olmasa gerekir. Dolayısı ile piyasa temelli bir yargı süreci ile devletçilik ilkesi üzerine şekillenen bir yargı sürecinin temel ölçüsü özgürlük-despotluk değil, piyasadır.

Bu noktada medeni hukuk davalarının bile tarafların özel sorunları olmayıp, devletin, (yasaya uygunluğunu sağlamak ve hukuksal çığnemeleri önlemek ve medeni hakları korumak için kamu yararına görev yaptığı) olağanüstü önemli bir işlevi olduğu düşüncesine dayanan geçmişin sosyalist ülkelerinin anlayışı üzerinde durmak gerekmektedir. Bu ülkelerde hukuk yargılaması kişisellikten çıkarılmış ve büyük ölçüde kamuya mal edilmiştir. "Yargıcın edilgenliği (pasifliği) ile birlikte tarafların yargılamaya tam egemenliği" ilkesi yerine, "tarafların mahkeme yargılamasına etken (aktif) olarak katılması ile birlikte doğru bir karar vermek için davayı etken olarak yürüten, yardım edici ve denetleyici rolü bulunan mahkeme" ilkesi kabul edilmiştir.⁴⁶⁰

Tarafların yöntemsel haklarını kullanırken biçimsel eşitliğin yanında gerçek (fili) eşitliklerini sağlamak, yargısal düellonun tehlikesini ortadan kaldırmak ve gerçeğin aydınlatılmasında tarafların en yüksek ölçüde katılmasını sağlamak için sosyalist hukuk yargılaması, mahkemelere, haklarını kullanırken taraflara yardım etme yükümlülüğü vermiştir. Bu yüküm, sosyal adaletin sağlanmasına ve erdemce güçlü karar verilmesine yardım eder. Mahkemenin taraflara yardım etme yükümlülüğü, tarafların bütün yöntemsel işlemleri bakımından geçerlidir. Tarafın bir temsilci aracılığı ile temsil edilip edilmemesinin bir önemi yoktur. Tarafların eksik veya süresinde yapmadıkları işlemlerde veya kendisine zarar verebilecek işlemlerin (örneğin, düşüncesizce yapılan davadan feragat) yarattığı kötü durumlarda, bu tür bir işlemin bir yanlışlığa dayanması durumunda, bu işlemin kaldırılması için mahkeme harekete geçer. Olası yanlışlığın zararlı sonuçlarının önüne geçmek için, mahkeme taraflara yöntemsel haklarının neler olduğunu ve bunların yanlış yapılması veya zamanında yapılmaması durumunda ne gibi zararlı sonuçlar ortaya çıkabileceğini açıklamak zorundadır.⁴⁶¹

Yargıcın tarafsızlığı ve mahkemenin yardımcı olma rolü arasındaki ilişkide, yargısal tarafsızlık yargıcı nötr bir konuma ve ilgisizliğe götürmez; yargısal bakımdan yaşamsal

⁴⁶⁰ Zhivko Stalev, "Sosyalist Avrupa Ülkelerinde Hukuk Yargılaması (Karşılaştırmalı Bir Deneme)" Çev. Ejder Yılmaz, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.33, S.1-4, Y. 1976, s. 156.

⁴⁶¹ *A.k.*, s.171.

önemde bulunan, mahkeme önündeki düelloyu kim kazanacak sorusuna götürür: Güçlü olan mı, yoksa haklı olan mı davayı kazanacaktır? Çünkü tarafsızlık doğru karar verilmesi için bir araçtır. Mahkemenin yardımcı olma rolü de aynı şeyi amaçlar: Yani tarafların gerçekten eşitliğine ilişkin hukuksal önemi olmayan etkenlerin kaldırılarak, kararların doğruluğunun sağlanması. Böylece yargıç, istemeden kendi edilgenliği yoluyla taraf tutma durumuna düşmemiş ve gerçekten haklı olmadığı halde, yargısal düelloda daha güçlü olan tarafa galibiyet vermemiş olur.

2. Adliye'nin Memurları: Gizli Özneler

Adliye, kendine ait olmayan binaları ve sandalyeleri, yetersiz duruşma salonu, şeridi bulunmayan daktiloları ile gündeme gelebilmiş ama adliye memurları yıllarca bir araştırmaya konu olmamıştır. Yargı, yargıç, savcı ve avukatların katıldığı bir ritüel olarak anlaşılmakta, onların dışındaki işleri yerine getiren adliye emekçileri çoğunlukla göz ardı edilmektedir. Bu durum biraz da yargı sürecini karar anına sıkıştıran tanımlama ve yargı bağımsızlığını yargıcın yasayı okurken etki altında kalmaması olarak algılamadan kaynaklanmaktadır. Oysa yargılama öncesi ve sonrasında yapılan işleri de içeren bir işbölümü ve işbirliği süreci olmadan yargılama olanaklı değildir. Adliye çalışanlarının iş süreçlerine katkısı göz ardı edildiğinde, gerçeklikle bağı kopan soyut bir süreçle karşı karşıya kalınmaktadır.

Adliye çalışanları, eğitim aşamalarından başlayarak hukuk fakülteleri mezunlarından yalıtılmakta, adalet meslek yüksek okulları ile hukuk fakülteleri arasında yeterli bağlantı kurulmamaktadır. Bu iki meslek grubu arasındaki uzaklığın yarattığı sıkıntıların iş süreçlerine yansımaları öncelikle incelenmesi gereken sorun alanlarından.

Adliyelerde görev alan, adli işlerle ilgilenen çeşitli mesleklerden görevliler bulunmaktadır. Son zamanlarda UYAP ile bilişim teknoloji alanlarında uzmanlar da adliyelerde görev almaya başlamıştır. Bu görevlilerden bazıları kendine özgü düzenlemelere tabidir.

Her mahkemede bir yazı işleri müdürlüğü kurulur. Her Cumhuriyet başsavcılığında, yazı işleri müdürlüğü ile Adalet Bakanlığınca gerekli görülen yerlerde ayrıca idari, mali ve teknik işlerle ilgili müdürlükler kurulur. Her müdürlükte bir müdür ile yeterli sayıda memur bulunur.

Yazı işleri müdürü kalem örgütünün başıdır ve bütün kalem işlerinin düzenini sağlar. 1943 yılında bir tamimle duyurulan *Başkâtip, Zabıt Kâtibi, Zabıt Kâtibi Muavini ve Kâtipler Talimatnamesi*’ne göre yazı işleri müdürü (Başkâtip)’nün görevleri,⁴⁶²

1. Hukuk ve ceza davalarında alınacak harçların hesap işlerini yapmak,
2. İlâmları karşılaştırmak suretiyle asıllarına uygunluğunu ve tebliğe ait ilmuhaberleri ve tasdiki gerekli diğer belgeleri onaylamak,
3. Usul kanunlarının keline verdiği görevleri görmek,
4. Kalem işlerinin, büro görevlilerine dağıtımını yapmak,
5. Gelen belgelerin, vasıl oluş tarihi itibarıyla kayıtlarını yaptırmak,
6. Davetiye ve celplamelerin vaktinde yazılıp gönderilmesini sağlamak,
7. Tutanak ve ilâmları düzenlemek ile ilgililere tebliğ ve tevdiini sağlamak,
8. Temyiz Mahkemesine gidecek evrâkın dizi pusulasına göre merciine noksatsız gönderilmesi gibi yargılama usulleri bakımından yapılması gerekli bütün kalem işlemlerini sürekli biçimde denetlemek ve bundan doğan bütün şikâyetleri dinleyerek görevlerini ifada kusuru görülenler hakkında disiplinler işlem uygulaması için durumu merciine bildirmek,
9. Veznesi bulunmayan yerlerde, kanuni harç ve resimlerden başka, keşif, bilirkişi ve tanık ücretleri gibi pul yapıştirilmesi gerekmeyen paraları makbuz karşılığında almak,
10. Emri altında çalışanlar hakkında gizli sicil raporu düzenlemek ve emrinde çalışanları yetiştirmek ve bunları yönetmek,
11. Harç ve para cezalarının tahsili için müzekkere yazmak,
12. Emanet memurluğu ve ayniyat muhasipliği görevlerini yapmak.

Yazı işleri müdürleri noter bulunmayan yerlerde geçici yetkili noter yardımcılığı da yapıyorlardı. 2005 yılında 5309 sayılı Noterlik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair yasa ile dördüncü sınıf noterlikler de o yerin bağlı bulunduğu adalet komisyonunun izni üzerine, Adalet Bakanlığınca görevlendirilecek icra müdürü, icra müdür yardımcısı veya kâtip sınıfından bir adalet memuru tarafından geçici olarak yönetilebilmektedir. 2004 sayılı İcra ve İflas yasasına göre yazı işleri müdürleri, icra iflas müdürlüğü bulunmayan yerlerde icra iflas müdürlüğü görevini de yaparlar.

Zabıt kâtipleri, kalemde yazı işleri müdür tarafından kendilerine verilen işleri yaparlar ve özellikle yargılamanın yapılış şeklini tutanağa geçirerek ve verilen kararı yazarak yargıcın yargılama işlevine yardımcı olmaktadır. Duruşma sonunda düzenlenen tutanak, yargıcın yanı sıra zabıt kâtibince de imzalanmaktadır. Zabıt kâtibinin tutanakta imzasının bulunmaması kararı bozama sebebidir. Zabıt kâtibi, tarafların ve yargıcın oturumlarda yaptıkları işlemlerin resmi tanığı durumundadır. Mahkeme binası dışında davanın yargıcı veya naip yargıcı tarafından yapılacak bütün işlemlerde de, zabıt kâtibinin hazır bulunması

⁴⁶² Arslan ve Tanrıver, *a.g.e.*, s.196. 2661 sayılı yasanın ek geçici 8. Maddesi ile “adliye başkâtip unvanı”, yazı işleri müdürü olarak değiştirilmiştir. 190 sayılı KHK’ya eklenen 84/8360 sayılı bakanlar kurulu kararıyla da “başkâtip yardımcısı” unvanı kaldırılmıştır.

ve yapılan işlemleri tutanağa geçirmesi şarttır. Zabıt kâtibi yargıcın gözetimi ve emri altındadır.

Başkâtip, Zabıt Kâtibi, Zabıt Kâtibi Muavini ve Kâtipler Talimatnamesi'ne göre zabıt kâtipleri, kendilerine verilen yaklaşık bir düzine görevle yargılama sürecinin temel parçalarından biri olma özelliğine sahiptir:

1. Hukuk ve ceza muhakemeleri usulü kanunlarında öngörülen görevleri ile yazı işleri müdürleri tarafından verilen görevleri yapmak,
2. Dosya ve kayıtları düzgün bir biçimde kazıntısız ve silintisiz olarak tutmak,
3. Karar ve tutanakları dikkat ve özenle yazarak imzasız bırakmamak,
4. Davalara ait müzekkere ve davetiyeleri karara uygun olarak yazmak,
5. Cevabı alınmayan müzekkerelerin zamanında tekidini yapmak,
6. Gelen cevaplarda istenilen bilginin verilmediğinin ya da istenilen belgenin gönderilmediğinin görülmesi üzerine, bu sebeple yargılamanın ertelenmesine meydan vermemek için, yetkili makama haber vererek istenilen bilginin ya da belgenin duruşma gününden önce sağlanması maksadıyla gereken yazıları yazmak,
7. Dava dosyalarını oluşturan bütün kâğıtlar için, tarih sırasını esas almak suretiyle dizi pusulası düzenlemek,
8. Ferdi fişleri zamanında doldurmak,
9. Duruşma sırasınca taraflarca ibraz edilen evrâk için verilecek kanuni harç ve resimleri, mübaşir vasıtasıyla aldirıp karşılığında pul yapıştırılmak üzere vezneye, vezne mevcut olmayan yerlerde ise, yazı işleri müdürüne vermek ve işlemleri günü gününe yaptırıp dosyasına koymak,
10. Tahliye ve tutuklama müzekkereleriyle hüküm özetlerini zamanında yazıp merciine vermek,
11. Arandığında bulunabilmek için, açık ikametgah adreslerini ve değişikçe yenisini yazı işleri müdürüne bildirmek.

Mübaşirler, mahkemelerde yargıçların emir ve denetimi altında hizmet gören yargı görevlileridir. Özel bir üniforma taşırlar. Mübaşirlerin başlıca görevleri sekiz madde ile sayılmıştır:

1. Gecikmesinde zarar umulan hallerde, hâkim kararı ile ilgililere tebligat yapmak,
2. Duruşmaya davet edilen tarafları, tanıkları sıraları geldikçe çağırarak ve duruşma salonuna almak,
3. Duruşma sırasında bulunanların mahkemeye ibraz etmek istedikleri belgeleri veya vermek istedikleri dilekçeleri alıp vermek,
4. Duruşmaların disiplinini sağlamak ve hâkimin bu konuda vereceği emirlerin gereklerini yerine getirmek. Özellikle, duruşma disiplininin sağlanması düşüncesiyle, mübaşirler sadece mahkeme binası içinde değil; mahkeme binası dışında da hâkim tarafından dava ile ilgili olarak yapılacak iş ve işlemler sırasında hazır bulundurulur ve bu görevleri için kendilerine ayrıca yolluk da verilir,
5. Duruşma hazırlığı sırasında duruşma katibine yardım etmek,
6. Duruşmanın gizli yapıldığını belirten levhayı kapıya asmak,
7. Taraflara ertelenen duruşma günü tarihlerini bir kağıda yazıp vermek,
8. Bir sonraki güne ait duruşma dosyalarını hazırlamak.

Kalem görevliliği mesleğinin maddi ve manevi çalışma koşulları açısından durumlarının oldukça kötü olduğu gözlenmektedir.

Adliyelerin asli unsuru olan memurların vazgeçilmezliğini gösteren bir kanıt Osmanlı klasik döneminden beri benzer görevleri yürütmeleridir. Adalet yönetimi modeli değişse de onların varlık sebebi değişmemektedir. Osmanlı'da da mahkemede kadı dışında başkâtip, katipler, muhızırbaşı ve yeteri kadar muhızır bulunuyordu. Büyükşehirlerde kayıtların günü gününe tutulmasında çalışan mukayyidler de vardı.

Başkâtip ve katipler kadı ve ileri gelenlerin uygun gördükleri kimseler arasından seçilerek görevlendirilmekte idiler. Güzel yazı yazabilen ve dürüstlüğü ile tanınan, bilgili olduğu herkes tarafından bilinen kimselerin bu görevlere getirilmeleri isteniyordu. Başkâtibin görevi, kâtiplerin tutacakları her çeşit kaydın yazım kurallarına uygun olmasını denetleyerek, kayda geçirilen ferman, buyrultu ve benzeri resmi yazıların asıllarına uygun biçimde yazılmasını sağlamaktı. Başkâtipler bunun yanı sıra kadının ve naibin izni ile nikâh kıyabilirler, gerektiğinde keşiflere gidebilirlerdi. Sicillerin korunmasından da bunlar sorumlu idiler.⁴⁶³

Kâtiplere gelince, yazıları düzgün, güvenilir, becerikli kimseler arasından yine kadılar tarafından seçilirlerdi. Kadı kimi kâtip seçmişse bir yazı ile başkâtime bildiriyordu. Kâtiplerin asıl görevleri mahkemede yapılan duruşmaları anında mahkeme defterine (kadı sicili veya şer'îye sicili de denilen defterler) kaydetmek, merkezden gelen resmi yazılarla benzeri belgeleri olduğu gibi sicillere geçirmektir. Yine hüccet, ilâm ve vakıf yazışmaları ile her çeşit senetleri bunlar kayda geçiriyorlardı. Bu hizmetlerinden ötürü mahkeme gelirlerinin bir kısmı kendilerine ödeniyordu. Günümüzde kayıtlar ve adliyelerdeki yönetsel işler elektronik ortamda kaydedilerek yürütülmekte ve "kalem ehli"nin nitelikleri dönüşmekte ancak yaptıkları işin niteliği özünde aynı kalmaktadır. Güzel el yazısı ölçütü yerini hatasız ve hızlı tuşa basmaya bırakmıştır. Adliyelere alınacak görevlileri seçerken enfazla kelimeyi en kısa sürede yazabilme yeteneği ön plana çıkmıştır.

Adliyenin memurları olmasalar da kolluk görevleri de adliyelerde işlev gören memurlardandır. Bu memurların kökeni de Osmanlı'ya kadar götürülebilir. Klâsik yargı örgütünün önemli bir parçasını "muhızırlık" kurumu oluşturuyordu. Tanzimat'ın ilanına kadar niteliğini koruyarak süregelen muhızırlık kurumu başlangıçtan beri bir çeşit adli polis olarak görev üstlenmiştir. Muhızırbaşı'nın emrindeki muhızırlar, mahkemenin istediği duruşma ilgililerini getirip götürmek, mahkemede güven ve düzeni korumakla görevli

⁴⁶³ Musa Çadircı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1991, s. 88.

idiler. Muhzirbaşı ve muhızrlar kadının yargılamada en önde gelen yardımcılardan idiler. Onun buyruğunda çalışıyorlardı. Bütün davalarda hazır bulduklarını, tutanakların altına durumun tanıkları arasında adlarının yazılmasından anlaşılmaktadır. Mahkemede iç güvenliğin sağlanması, davalıların getirilip götürülmeleri bunların başlıca görevleriydi. Bunlardan bir kısmı mahkeme kapısında devamlı beklerler, duruşmaları bozacak bir olayın çıkmasını önlerlerdi. "Bab muhızrları" (kapı muhızrları) denilen bu muhızrların dışında bazıları da diğer görevlilerle birlikte vergi toplanmasında hazır bulunuyorlardı.⁴⁶⁴

Günümüzde muhızrların yerini kolluk görevlileri almıştır. Örgütsel ve personel yönetimi açısından İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'na bağlı kolluk güçleri (kentlerde polis, kırsalda jandarma) adli işlerde savcının emir komutası altında hareket etmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı adli işleri yürüten birimlere sahiptir. Şimdilerde bu birimlerin kurulacak bir özerk adli tıp akademisine bağlanarak, adalet bakanlığı bünyesine taşınması çalışmaları yürütülmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğünde kriminal polis laboratuvarları, kaçakçılık birimleri, olay yeri inceleme ve kimlik tespit birimleri gelişmiştir.⁴⁶⁵ Adli polis, en az tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde Emniyet Genel Müdürlüğü kadrosundan ayrılan görevlilerden oluşan kısımdır. Karakol istenilen düzeyde örgüte sahip değilse, personelin bir kısmı veya hepsi bu görevde çalışır. İl Emniyet Müdürlüklerinde adli polis görevi için şube kuruluşuna gidilmiştir. Suç soruşturmaları, Emniyet Teşkilatı yasasına uygun olarak yetkili adli makamların talimatları doğrultusunda yapılır. Kamu düzenini bozucu bir suç işlendiğinde adli polis delilleri toplamak, suçu işleyen şahısları yakalamak, Cumhuriyet Savcısı adına soruşturmayı yürütmek ve suçluları adalete teslim etmekle yükümlüdür. Gerektiğinde ya da savcının talebiyle idari polis, adli polise yardım eder.

Jandarma Genel Komutanlığı merkez örgütünde Jandarma Kriminâl Daire Başkanlığı taşrada Jandarma Bölge Kriminâl Lâboratuvar Amirlikleri, İl Jandarma Komutanlığı bünyesinde Olay Yeri İnceleme Timleri, Patlayıcı Madde İmha, Parmak ve Avuç İzi Kısım Amirlikleri, İlçe Jandarma Komutanlığı bünyesinde Olay Yeri İnceleme Birimleri bulunmaktadır.

⁴⁶⁴ A.k., s. 90.

⁴⁶⁵ Halil Yılmaz, *Aynasızdan Polise Yol Haritası*, Atlas Kitapçılık, Ankara 2003, s. 41.

Türkiye’deki adli kolluk düzeni, klasik bürokrasi modelinin “komuta birliği” ilkesi yani “her astın yalnızca bir üstten emir alması” ilkesinin istisnasıdır. Adli kolluk, özlük işleri açısından içişleri bakanlığı hiyerarşisine bağlıdır. Ancak görevleri ile ilgili konularda savcıların emrine girmektedir. “Suç kolluğu” ya da “adli kolluk” adıyla savcılığa bağlı ayrı bir örgütlenme kurularak bu istisnanın yarattığı iki başlı örgütlenmenin ortadan kaldırılması ve bu yolla adliye ile idare arasındaki ayrışmanın bir derece daha derinleştirilmesi konusu sürekli gündemde tutulmaktadır.

Adliyelerde güvenliğin ve düzenin sağlanması amacıyla görev yapan kolluk “idari kolluk”tur. İdari kolluk söz konusu olduğunda “özel güvenlik birimleri”nden yararlanılmakta bu alanda piyasa aktörlerine yer açılmaktadır.⁴⁶⁶

Klasik dönem Osmanlı’da kadı veya naip, muhızırbaşı ve muhızırlar, başkâtip ve kâtipler dışında mahkemede, temizlik işleriyle uğraşan, ısıtma ve aydınlatma ile görevli müstahdemler de vardı. Ayrıca büyük yerleşim yerlerindeki mahkemelerde "Mahkeme imamları"nın da görev aldıkları görülmektedir.⁴⁶⁷

Bu görevliler dışında mahkemelerde şehrin ileri gelenlerinden bazılarının önemli duruşmalarda hazır buldukları görülür. Verilen kararın ya da dava tutanaklarının bitimine hazır bulunanlardan bir kısmının adları yazılıyordu. Bunlar devrinde "Şuhudü'l Hâl" (Durumun tanıkları) diye adlandırılıyordu. Herkese duruşmaların açık olduğunu, yargılamanın kurallara uygun geçtiğini bu tanıklarla kadı kanıtlamak istiyordu. Tarafların gösterdikleri şahitler dışında duruşmaları izlemek veya sırasını beklemek üzere mahkemede bulunan dinleyiciler diyebileceğimiz kimseler arasından bir kaçının mutlaka adları "Şuhudü'l-hal" başlığı altına yazılmaktaydı. Eğer hiç kimse mahkemede dinleyici olarak bulunmuyorsa bu kez muhızırlardan bir ikisinin adı tutanak sonuna yazılmakta idi.⁴⁶⁸

⁴⁶⁶Adliye için özel güvenlik şirketinden hizmet satın alınması 2003 yılında İzmir Adliyesi için gündeme getirilmişti. “Adliyeye Özel Güvenlik” *Haber Express*, http://www.haberekspres.com.tr/haber/3449_Adliyeye-ozel-guvenlik-.html. Yargıtay ve Danıştay ‘da özel güvenlik uygulaması başlatıldı. Gökçer Tahincioğlu, “Danıştay’da Özel Güvenlik Dönemi”, *Milliyet*, 15.06.2006, <http://www.milliyet.com.tr/2006/08/15/guncel/axgun02.html>

⁴⁶⁷Çadırcı, *a.g.e.*, s. 90.

⁴⁶⁸*A.k.*, s. 90.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİŞİMCİ ADALET YÖNETİMİ REFORMLARI

Hukuk reformu, adli reform, yargı reformu gibi adlar altında yürütülen güncel reform dalgası ile kurulan yönetişimci adalet yönetimi modeli, adalet yönetiminde devlet tekeli kırımayı amaçlamakta ve bu alanı piyasa aktörlerine açmaktadır. Piyasa kuralları ve aktörleri adli bürokrasiyi dönüştürmekte, esnek ve melez özellikleri olan yeni tarz örgütlenme biçimine geçilmektedir. Adli bürokrasi dışındaki kamu bürokrasisi daha önce böyle bir eğilim ile tanışmıştır. Aslında “Yönetişim” (*Governance*) kavramını 1989 yılında ilk defa kullanan Dünya Bankası, yargı bağımsızlığı ve modern hukuk düzenini iyi yönetişimin unsurları arasında saymıştır.⁴⁶⁹ Ancak o yıllarda “yönetişim” çerçevesi içinde bağımsız yargı ya da hukuk düzeninde ortaya çıkacak dönüşümün niteliğine ilişkin işaretler oldukça zayıftır. Neo-liberal politikalarla birlikte kamu örgütlenmesinde yürütülen esnekleşme sürecinden edinilen deneyimler, adalet yönetimine de taşınmaktadır. Her iki dünyayı dönüştürürken kullanılan savlar ise aynıdır: Büyük, hantal, verimsiz bürokrasi-adalet yönetimi için eleştirilerde kullanıldığı adıyla *juritokrasi*.

Karar ve uygulama yani siyaset-yönetim, hukuk-yargı ayrımı üzerine kurgulanan bir modele göre mutlak iktidarı kullanan kapitalist ulus devlet, yerini “yönetişimci”, “çok aktörlü”, “ağsı”⁴⁷⁰ örgütlenmelere bırakmaktadır. Ağlar, siyasetin/hukukun kararlaştırılıp uygulanmasına ayrımsız yerleşmiş, karar alan, hizmet sunan ve denetleyen aktörler birbirine karışmış, iç içe geçmiştir. Emir-komuta ve denetlemeyi temsil eden iktidar merkezi, görünürlüğüne kaybetmektedir.⁴⁷¹ Küresel, ulusal, yerel ölçeklerde örgütlenen ağlar, ölçek ve güç bakımından denk olmayan örgütleri barındırmasıyla kaotik bir görüntü sunmaktadır. Adalet yönetiminde, hukuk kurallarının belirlenmesinden bir mahkemenin inşaatına kadar değişken nitelik ve ölçekli bütün süreçler ağ tipi oluşumlara açılmaktadır.

⁴⁶⁹ Gencay Şaylan, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler” *Amme İdaresi Dergisi*, C.33, S. 2, 2000, s. 20.

⁴⁷⁰ Ağ (network-Şebeke) örgütlerin kuramsal açıklaması için bkz. Üstüner, Yılmaz, “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 3, 2003, s. 49-65.

⁴⁷¹ Hiyerarşik ilişki yerine, heterarşik ilişkiden söz edilmektedir. “Heterarşi: karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki aktivitelerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olma etkinliklerini ifade etmektedir.” Mehmet Yüksel, “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine, *Ankara Barosu Dergisi*, 2000, S. 3., s. 146.

Devlete ait egemenlik ve hizmet alanlarında metalaştırma ve piyasalaştırma, 1980'lerde neo-liberal politikalarla başlamış ve son yıllarda uygulamaya koyulan yönetişimci reformlarla derinleşmiştir. Yönetişim, devletin her kademesinde metalaştırma ve piyasalaştırma sürecini yönetmenin yeni adıdır. Çoğu kamu hizmeti, özünde piyasaya ait olduğu, ancak devletin eğreti bir karışması sonucunda piyasadan çalındığı yönünde bir ideolojik söyleme dayanarak piyasaya aktarılmaktadır. Adalet yönetimi konusunda böyle bir savın peşinden gitmek oldukça zordur. Kapitalist devlette adalet, devlet tekelinin "meşru" olduğu nadir alanlardandır. Kapitalist ulusal piyasaların kurulması ve var olan toplumsal ilişkilerin devamlılığını sağlamada adli işlev, kurucudur. Bu nedenle adli işlevin, piyasaya ait olduğu yolunda savlar, kapitalist piyasanın henüz ortaya çıkmadığı feodal dönemde aranmaktadır. Piyasalar küresel düzeyde bütünleşirken, ulusal merkezlerin sermayeye ayak bağı olan adli tekeli de piyasalaştırma ile çözülmektedir.

Kapitalist devlet yeni biçimine evrilirken, bürokratik modeli olumsuzlamaya yönelik üretilen her savdan yararlanılmakta, yeni olanın modern, ilerlemeci, demokratik olduğu yolunda beklenti yaratılmaktadır. Reformlarla ortaya çıkan yapılar çözümlendiğinde ise yeni olanın toplumun bütün üyelerine yönelik bir iyileşme anlamına gelmediği, reformların herkesin kazandığı olağanüstü dönüşümlere yol açmadığı ortaya çıkmaktadır. Bürokratik yapıların sermayenin önünü tıkayan her niteliği dönüştürülürken, sermaye sınıfı dışındakiler sözü edilenlere çok uzak kalmaktadır. Adalet yönetiminde gerçekleştirilen reformların bu genel eğilimin dışında kalamadığı görülmektedir.

Yönetişim reformları, adalet yönetiminin temelinde bulunan bağımsızlık, tarafsızlık kavramları ile birlikte şeffaflık, demokrasi, katılım, verimlilik, etkililik gibi kavramların gücünden yararlanmakta, ancak bu kavramlar piyasa odaklı yeni bir içerikle sunulmaktadır. Ukrayna'dan Bolivya ya da Çin'e dünyanın çok farklı coğrafyalarında ve çok farklı kültürlerle aynı yönetişimci reçete yazılmaktadır. Yönetişim reformlarının kendisi bir sektör haline gelmiş, reformların paket programlar şeklinde satıldığı bir piyasa ortaya çıkmıştır.⁴⁷²

Uganda'da ya da Tanzanya'da yargıda saydamlığı (transparency), adalete erişimi, hesapverilebilirliği (accountability) ve yozlaşmayı (corruption) önlemek için geliştirilen eylem planı, Türkiye'de uygulananndan çok farklı değildir. Uganda'da Dünya Bankası ve Uluslararası Hukuk Enstitüsünün yürüttüğü yönetişimci adli reform için uygulanan plan

⁴⁷² Dünya Bankası'nın yönetişimci yargı ve hukuk reformları için bkz. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/judicial/about.html>

altı modül halinde tasarlanmıştır. Modül 1 ve 2: Yargıda yönetim, yargı bağımsızlığı ve hesapverilebilirlik başlığı altında adli personelin ücret ve yetersiz denetlenmesini sorun olarak tanımlamaktadır. Modül 3: Yargıçların atama, yükseltme, disiplin ve azledilme sorunlarını çözmeyi hedefler. Modül 4: Dava yönetimi ve diğer yönetsel reformlara ayrılmıştır. Saydamlık, öne çıkan konudur. Modül 5: Adalete erişimi konu alır ve alternatif uyuşmazlık çözme (*ADR-alternative dispute resolution*) yöntemlerini ve geleneksel arabuluculuk yöntemlerini çözüm olarak sunar. Modül 6: Hukuki ve eğitsel konulardan oluşmaktadır.⁴⁷³ Dünya Bankasının Türkiye’de uygulamak istediği yönetimsel adli reform da altı modüldür. Modül 1: İş yükü yönetimi ve personel politikaları ile mahkeme yönetimi sistemine odaklanmaktadır. Modül 2: Hesapverilebilirlik için etik standartlardan söz eder. Modül 3: Yargıçların atama, yükseltme, disiplin, azledilme gibi yargı bağımsızlığı ve hesap verilebilirlik sorununa ayrılmıştır. Modül 4: Avrupa Birliği’ne giriş konusunu da göz önünde tutan bir yaklaşımla ele alınan adalete erişim ve hukuk eğitimi sorunlarıyla ilgilidir. Modül 5: Adalet dağıtımında alternatif uyuşmazlık çözme yöntemlerine vurgu yapar. Modül 6: Adli reformla ekonomik ve toplumsal kalkınma arasında bağ kurarak yargı bağımsızlığının önemine değinir.⁴⁷⁴

Güvel’in gösterdiği gibi reformlar gittikçe rutinleşmekte, sırf popüler oldukları için bazı konular reform programlarına eklenmekte ve böylece “standart reform repertuarı” oluşturulmaktadır. Üstelik uygulanan reformların sonuçları izlenmemekte ve araştırılmamaktadır. Dünya Bankası’nın desteklediği çalışmalar, yargısal performansla ilgili *toplam* ya da *kategorik* istatistiksel büyüklükler arasındaki ilişkileri çözümleyerek sonuca varmakta bu nedenle farklı koşullara sahip ülkelerin yerel toplumsal ve siyasal özellikleri analizlere dahil edilememektedir. Çünkü bu kurumun asıl amacı reformun içeriğini belirlemek değil, adli reformların gerekliliğini göstermekle sınırlıdır.⁴⁷⁵

Reformlar yeni kavramlarla yürürken, eski kavramların içeriği de değişmektedir. Örneğin yargı bağımsızlığı, adalet yönetimi dünyası reformlarının en güçlü gerekçesidir. Yargının bağımsızlaştırılmasından dem vurulurken, yargı, gittikçe bağımsızlığını koruma

⁴⁷³ http://info.worldbank.org/etools/docs/library/92913/Henny/zip/jr_africa/pdf/ap_uganda.pdf Erişim: Eylül 2006.

⁴⁷⁴ Roberto Dañino, “Judicial Reform for Improving Governance in Turkey” <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/214576-1139604306966/20818396/JudicialReformforImprovingGovernanceinTurkey120804.pdf>

⁴⁷⁵ Enver Alper Güvel, “Yargı Reformu Programlarının Bilgi Tabanının İyileştirilmesi” *Demokrasi Platformu*, Y. 1, S.2, Bahar 2005, s. 82-83.

yolunda elde ettiği eski araçlarını yitirmektedir. Son yıllarda yargı ile yürütme ya da siyasi ilişkiler arasında kurulan paralellikler adeta gündelik olağan olaylara dönüştürülmüş, bağımsızlık büyü bozulmuştur.

Bağımsızlık, kendi başına bir iktidar odağı olma anlamına gelmektedir. Güçler ayrılığı kuramı, bu iktidarı hatırlatmak için yargıyı devlet egemenliğinin en önemli parçası derecesine yükseltmiştir. Kuram, yargı bağımsızlığının modern devletlerde iktidar yoğunlaşmasını önleme konusunda en önemli araç olduğunu vurgulayan normatif önermeler geliştirir ve demokratik yönetimleri yargının gücüyle nitelendirir. Yargıya verilen iktidar, son dönem reformlarla gittikçe uzmanlık alanının teknikleştirilmiş rutin boyutlarına hapsedilmekte ve yargıçlar teknisyenlere dönüşmektedir. Yargıçların toplumsal sorunlara karşı bir duruş geliştirmesi, düşünce açıklaması yasaklanmaktadır. Bağımsızlık; teknik işlere karışılmaması, uygulamada tarafsızlık anlamına indirgenmiştir.

Bağımsızlık, devlet içindeki güç odaklarına karşı öne sürülen bir nitelik olduğu kadar, toplumsal iktidar odaklarına da uzak olmayı gerektirmektedir. Bağımsızlığın bu boyutu tarafsızlık olarak adlandırılır. Son dönem reformlar bağımsızlık kavramını tarafsızlıkla benzer içerikle tanımlamaktadır. Bağımsızlık ve tarafsızlık kavramlarının içeriğinin bulanıklaştırılarak, farklarının silinmesi, bağımsızlığın barındırdığı iktidarın kaybolduğunun bir başka gösterenidir.

Yargının tarafsızlığı, toplumsal güç odakları karşısında gücünü ama aynı zamanda yan tutmayan duruşunu temsil eder. Toplumsal ve ekonomik eşitsizlikler ve sınıfsal farklılıklara kör kalabilmek, zenginin, güçlünün etkisine direnebilmeyi anlatırken, alt sınıfları üst sınıflarla en azından hukuki düzlemde eşitlemeyi gerektirmektedir.⁴⁷⁶ Tarafsızlık, daha çok sınıfsal ilişkilerin dengesini olduğu gibi kabullenmektir. Yargı ve yargıç gözleri bağlı tasarlanan bir imge ile anlatılmaktadır. Nevar ki, bu algılayış, toplumsal eşitliksizlikleri yeniden üreten bir toplumsal adalet anlayışına götürmekte, kapitalist devlet bu açıdan geleneksel toplumsal yapılardan gerilere düşmektedir. Mavioğlu'nun deyişiyle, sınıflı toplumlarda adalet, üretim araçlarından aldıkları pay ve üretim araçları karşısındaki konumları nedeniyle asla eşit olmayanları yasalar karşısında

⁴⁷⁶ Yargıçların tarafsızlığını yolsuzluk ilişkilerine karışarak yitirmelerine örnek olması açısından 30 yıl Cumhuriyet Savcılığı yapan Mete Göktürk'ün yakın tarihe ilişkin anı, gözlem ve görüşlerini anlatan kitabı oldukça aydınlatıcıdır. Bkz. Mete Göktürk, *Adaleti Gördünüz mü?, Bir Savcıdan Anılar, Gözlemler, Görüşler...*, Telos Yayıncılık, İstanbul 2006.

eşitleyerek başlı başına eşitsizlik kaynağı olmaktadır.⁴⁷⁷ Reformların tarafsızlık kavramına artan vurgusu, sınıfsal çelişkiler ve var olan ilişkilere müdahale etmeyen “nötr” devlet kavrayışı ile ilgili görünmektedir. Sermayenin “genel çıkarları” uğruna iktidar kullanan ve bu nedenle sermaye karşısında görece özerkliği bulunan bürokratik aygıt, küresel sermayenin önünden çekilmektedir.

Türkiye’de bürokratik adalet yönetimini dönüştüren yönetişimci reformları yönlendiren Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliğinin çeşitli kurumlarını içeren ağlar ve yönetişimci reformların görünümleri bu bölümde incelenecektir.

I. REFORMUN TAŞIYICISI: AVRUPA

Türkiye’de adalet yönetimi reformları uluslararası olarak fonlanmakta ve adli reform projelerinin çoğunu Avrupa ülkeleri ve kurumları desteklemektedir. Bu projelerden Avrupa’nın beklentisi, Avrupa standartlarına uygun verimli ve işler yargısal bir düzen geliştirmek olarak sunulmaktadır. Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi “Avrupa’nın iyi uygulamaları”ndan çıkarılmış standartlar oluşturmaktadır. Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilen standartlar da Türkiye’de adli sisteminin koşullarını düzeltmek için kullanılmaktadır.⁴⁷⁸

Türkiye’deki adli reformları Mısır’ın reform projeleri ile karşılaştıran Mohammadi’ye göre; Türkiye’de reformlar çok daha belirgin bir yöne sahiptir. Mısır hibelerin hemen hemen hepsini Amerikan hükümeti ve özel sektöründen almaktadır. Bu örgütler birbirinden farklı gündemlere sahip olabilmekte, örneğin bazıları için demokrasiyi geliştirmek öncelikli amaç iken, başka örgütlerin bölgedeki ABD müttefiklerinin yönetsel ilişkilerine yardım niyetleri öne çıkabilmektedir.⁴⁷⁹ Küresel kurumların öncelik alanları değişken olabilmekte ancak bu değişkenlik reformların piyasaya öncelik veren yönetişimci doğasının dışına çıkma anlamına gelmemektedir.

Türkiye’de adalet yönetimi konusunda reformlar, Avrupa Birliği’ne üye olma hedefine kilitlenmiştir. Bu amaçla oluşturulan projelere ve işbirliği ağlarına eklenmek en önemli adalet yönetimi politikası olmuştur. Avrupa fonlarından kaynak alınmadan hiçbir reform

⁴⁷⁷ Ertuğrul Mavioğlu, *Apoletli Adalet; Bir 12 Eylül Hesaplaşması-2*, 2. Basım, İthaki Yayınları, İstanbul 2006, s.16.

⁴⁷⁸ Majid Mohammadi, “Judicial Reform Projects Sponsored by International Donors in Egypt and Turkey” <http://www.policy.hu/mohammadi/index.html> Erişim: 15 Kasım 2007.

⁴⁷⁹ A.k.

başlamamakta ve ancak mali ve teknik açıdan fonlanabilen alanlarda reforma gidilmektedir. Mali kaynak sağlama, reformların yönünü belirleyen en etkili araçtır. Bölge adliye mahkemeleri, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile ilgili eğitimler ve Ulusal Yargı Ağı projesi mali açıdan bu ağlardan desteklenmiştir.

Avrupa Birliği'ne uyum amacıyla yapılan en önemli reform, “müktesebata uyum” adlandırmasını taşıyan mevzuat uyumlaştırma çalışmalarıdır. AB müktesebatı, AB hukuk sistemine verilen addır. AB ülkelerinden Türkiye'ye norm transferi AB müktesebatına uyum çalışmaları aracılığı ile gerçekleşmektedir. Adli alanla sınırlı kalmayan çok çeşitli konularda yasama gücünün devredilmesi anlamına gelen bu reform çalışmaları, kamu kurumlarında değiştirilen yönetmeliklerle sessiz sedasız ilerlemektedir. Bakanlıklarda Avrupa Birliği mevzuatına uyum ve Avrupa Birliği ile ilişkiler konusunda görevli Avrupa Birliği Genel Müdürlükleri kurulmuştur. Adalet Bakanlığı'nda da Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.⁴⁸⁰

AB hukukunun özü, üye ülkelerdeki iç pazarın serbest piyasa ilkelerine göre düzenlenmesidir. AB hukuku bu anlamda bir idari ya da anayasal hukuktan önce bir ticaret hukukudur. Bu nedenle AB'deki demokrasi anlayışı anayasal değil, ticari temeller üzerine kurulmuştur. AB'nin temel mantığını pazar kurallarının etkin işlemesi oluşturmaktadır. Birlik bürokrasisi, müktesebat adı verilen tüzük, direktif, görüş vb. araçlarla pazarı sıkı bir denetim altında tutar, haksız rekabeti cezalandırır.⁴⁸¹ Serbest piyasa ilkeleri, hukuksal metinlere öylesine girmiştir ki, Supiot, neo-liberal perspektifte rekabet hukukunun gezegen ölçeğinde anayasa hukukunun yerini tutmaya başladığını ileri sürmektedir.⁴⁸²

Akdoğan'ın belirttiğine göre, Türkiye'nin mevzuatı yasalar, yönetmelikler ve diğer hukuki düzenlemelerle ilgili külliyyatın cilt başına düşen ortalama sayfa sayısı dikkate alındığında en fazla 70.000 sayfa düzeyinde iken AB müktesebatı 120.000 sayfadan fazla tutmaktadır.⁴⁸³ AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa

⁴⁸⁰ Türkiye'nin 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Topluluklarına tam üyelik için yaptığı başvurudan sonra, 14.04.1989 tarih ve 367 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Adalet Bakanlığı bünyesinde ana hizmet birimi olarak kurulan Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 15.05.2001 tarih ve 4674 sayılı Kanun ile Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü adıyla bir Genel Müdürlük haline dönüştürülmüştür. Genel Müdürlüğün 3 yıllık faaliyetleri için bkz. Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, *Son Dönemde Avrupa Birliğine Üyelik Süreci İle İlgili Adalet Bakanlığı Faaliyetleri 2006-2007-2008*, Ankara 2008.

⁴⁸¹ A.Argun Akdoğan, “Avrupa Birliği ve Demokrasi” *Memleket Mevzuat*, Temmuz 2008, S. 37, s. 14.

⁴⁸² Supiot, *a.g.e.*, s. 165.

⁴⁸³ Akdoğan, *a.g.m.*, s.14.

Toplulukları Adalet Divanı gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuattan oluşan AB müktesebatı, katılım müzakere fasılları halinde 35 başlık altında sınıflandırılmıştır. Müktesebatı fasıl başlıkları şunlardır.⁴⁸⁴

1) Malların Serbest Dolaşımı, 2) İşçilerin Serbest Dolaşımı, 3) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi 4) Sermayenin Serbest Dolaşımı, 5) Kamu Alımları 6) Şirketler Hukuku 7) Fikri Mülkiyet Hukuku 8) Rekabet Politikası 9) Mali Hizmetler 10) Bilgi Toplumu ve Medya 11) Tarım ve Kırsal Kalkınma 12) Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı 13) Balıkçılık 14) Taşımacılık Politikası 15) Enerji 16) Vergilendirme 17) Ekonomik ve Parasal Politika 18) İstatistik 19) Sosyal Politika ve İstihdam 20) İşletme ve Sanayi Politikası 21) Trans-Avrupa Şebekeleri 22) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu 23) *Yargı ve Temel Haklar* 24) *Adalet, Özgürlük ve Güvenlik* 25) Bilim ve Araştırma 26) Eğitim ve Kültür 27) Çevre 28) Tüketicinin ve Sağlığın Korunması 29) Gümrük Birliği 30) Dış İlişkiler 31) Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları 32) Mali Kontrol 33) Mali ve Bütçesel Hükümler 34) Kurumlar 35) Diğer Konular

Adalet yönetimi, Türkiye için hazırlanan ilerleme raporlarında 23. ve 24. fasıllarda sınıflandırılmıştır. 23. fasıl “yargı”, “yargı sistemi”, “yargı ve temel haklar” gibi yıllara göre farklılaşabilen başlıklar altında; 24. fasıl ise “adli işbirliği”, “adalet ve içişleri alanında işbirliği”, “adalet, özgürlük, güvenlik” gibi başlıklarla gösterilmiştir. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılımı yolunda Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından 1998 yılından bu yana her yıl düzenli ilerleme raporları yayımlanmaktadır.⁴⁸⁵ Bu raporlarda Türkiye’deki adalet yönetimi reformları bütün boyutlarıyla ortaya serilmekte, yeniden yapılandırılması istenilen alanlar gösterilmektedir. Ek 13’te, İlerleme raporlarının adalet yönetimi önerilerinin özetlendiği bir tablo bulunmaktadır. 1990’ların sonlarında AB’nin adalet yönetiminin her alanında reform talepleri başlamış, 2000’li yıllarda ise reformlar ardı arkasına gelmiştir. Ekte bulunan tablodan da anlaşıldığı gibi 2004 yılı, adalet yönetiminin köklü değişikliklere uğradığı yıldır. DGM’lerin kaldırılması, istinaf mahkemelerinin kurulması, Ceza yasasının değiştirilmesi, uluslararası sözleşmelerle ilgili Anayasa maddesinin değiştirilmesi bu yılın dikkat çeken reform konularıdır. Adalet Bakanlığı müsteşarlığı, 31 Aralık 2005 öncesinde yayımlanan dört binden fazla genelgeyi kaldıran bir genelge yayımlayarak⁴⁸⁶ AB’ye üyelik yolunda yürütülen reformlara engel olabilecek gelenekselleşmiş uygulamaları süpürmüş ve 1 nolu bu genelge ile tarih yeniden başlatılmıştır.

Avrupa Birliği İlerleme Raporları Türkiye’nin on yıllık reform macerasının tarihini yazmaktadır. Raporlar AB’ye uyum reformlarının denetlenme araçlarıdır. İlerleme

⁴⁸⁴ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=37&l=1>

⁴⁸⁵ 1998-2008 yılları arasında ilerleme raporlarında adli alanla ilgili kısımların toparlandığı bir doküman için bkz. <http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/ilerleme%20raporlari%201998-2008.pdf>, Erişim: Aralık 2008.

⁴⁸⁶ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/24592.html>

raporlarında bir önceki yılın muhasebesi ortaya serilmekte ve sonraki yılların ev ödevleri verilmektedir. Türk adalet yönetimini ve yargı sisteminin işleyişi en ince ayrıntılarına kadar ele alınmaktadır. Raporlar, Avrupa Birliğine uyum sürecinde Türk adli sisteminin sil baştan yeniden yaratıldığı izlenimini yaratmakta, Tanzimat'tan bu yana devam eden Batılılaşma çabasını yok saymaktadır.

Reform önerisinin her zaman AB kurumlarından gelmediği yapılan öneriler incelendiğinde edinilen bir izlenimdir. AB'ye üye ülkelerin kendi içinde farklı biçimlerde düzenlediği konuların, ilerleme raporlarına tavsiye olarak girebildiği görülmektedir. Türkiye'nin adalet yönetimi bilgisinin, AB uzmanlarına aktarılması, adalet yönetimi alanında çalışanlarla yapılan görüşmeler sonucudur. Uzmanlar kendi isteklerini hükümetlere, ancak AB giysilerinin içinde uygulatabildiklerinden, bazen bu yolla AB'nin desteğine sığınmaktadır.

A. Avrupa Konseyi

Türkiye'de adalet yönetiminde reformu yönlendiren en belirgin uluslararası oluşum Avrupa Konseyi'dir. Avrupa Konseyi'nde 1989 yılından bu yana, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için hukuki işbirliği programları yürütülmektedir. *Demosthenes Programı* ve 1993 yılında onun yasal parçası olan *Demo-Droit-Themis Programı* 1998 yılında bütün üye ülkelere ve aday ülkelere açılmış ve 1999 yılında “demokratik istikrarın geliştirilmesi ve güçlendirilmesi için faaliyetler (ADACS)” kapsamında, “tek bir yasal işbirliği programı” altında yeniden yapılandırılmıştır.⁴⁸⁷ İşbirliği programları, bu programlardan yararlanan ülkelerin kurumsal, yasal ve idari reformlarının sürdürülmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Programlar, her ülkenin özel gereksinimine göre yasal düzenlemeler ve uygulama kuralları oluşturmakta ve yeni yasal düzenlemelerin uygulanmasında görev alacak yargı sisteminin her düzeydeki uygulayıcılarının eğitilmesine katılmaktadır.

Üye ülkelerde yargı sisteminin iyileştirilmesi kadar, hukuk devletinin oluşturulması ile de ilgilenen Konsey, adalete erişim ve adalet hizmetlerinin etkinliği, yasal normlar, kişilerarası ilişkilerin yasal olarak düzenlenmesi, suç sorunları ve yasaların uygulanması,

⁴⁸⁷ Mustafa Özbek, “Avrupa Konseyince Adalet Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması İçin Öngörülen Tedbirler” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.55, S. 1, Y. 2006, s. 222.

idare hukuku ve idari yargı, yabancılar ve vatandaşlar, bilim devrimi ve insanlığın yasal olarak korunması, medeni toplum gibi konularda çalışmalarını yürütmektedir.⁴⁸⁸

Yargı sistemine yönelik olarak belirlenen Avrupa standartlarının üye ülkelerde yerleştirilmesi ve yargı sisteminin etkinliğinin artırılması amacıyla Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 2002 yılında Adaletin Etkinliğine İlişkin Avrupa Komisyonu'nu (*CEPEJ-the European Commission for the Efficiency of Justice*) kurmuştur. Bu komisyon yargının sorunları hakkında pragmatik çözümler üretmek için çalışmaktadır. Komisyon, Avrupa Konseyine üye olan 46 ülkenin uzmanlarından oluşmaktadır. Amaçları üye ülkelerin yargı sistemlerinin etkinliğini ve işlevselliğini düzeltmek, vatandaşların adalet sistemine güvenini artırmak ve Avrupa Konseyinin adalet hizmetlerinin etkinliği ile ilgili uluslararası hukuk belgelerinin daha iyi uygulanmasını sağlamaktır. CEPEJ Avrupa Konseyine üye ülkelerin yargı sistemlerini karşılaştıran raporlar yayınlamaktadır, Avrupa çapında yürütülen reformlara destek olmaktadır. Türkiye de CEPEJ'in raporlarına veri sağlamaktadır.

Konsey amaçlarını gerçekleştirmek için araştırmalar yapmakta, istatistiğe dayalı ölçütleri ve diğer değerlendirme yollarını kullanarak üye ülkelerin yargı sistemlerini incelemekte, var olan sorunlara göre çözüm yolları önermektedir. Yargı sistemlerini karşılaştırarak onların işleyişi hakkında bilgi sağlamaktadır. Yapılan bu çalışmalar, adalet sisteminde kalite ve verimliliğin artırılmasına odaklanmıştır.⁴⁸⁹

Avrupa Konseyi Türkiye'de "Yargının Modernizasyonu ve Ceza Reformu" adlı Avrupa Birliği projesine destek olmuştur. 2003 yılında başlayıp 2007'de tamamlanan bu proje için 10.7 milyon € AB kaynağı kullanılmıştır. Yargı Sistemine Destek ve Cezaevi Sistemine Destek olmak üzere iki ana bölümü olan projenin ilk bölümünde insan kaynaklarının geliştirilmesi, kurumsal gelişimin desteklenmesi, bilgi teknolojisi ve adli performansın geliştirilmesi alt projeleri yer almıştır. Ceza Sistemine Destek bölümünde ise; cezaevleri mimarisinde ana ilkeler saptanması ve geliştirilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi, model cezaevi ve infaz hâkimliği sisteminin desteklenmesi alt projeleri

⁴⁸⁸ A.k., s.223.

⁴⁸⁹ A.k., s.223.

yürütülmüştür. Bu projeleri yürütmek amacıyla Ankara’da bir çalışma ofisi oluşturulmuş ve bu ofiste Avrupa Konseyi memur ve uzmanları görev almıştır.⁴⁹⁰

Avrupa Konseyi "Mahkeme Yönetim Sistemine Destek" ve "Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik" adlı projeler çerçevesinde reformları yönlendirme görevini sürdürmektedir. 2009 yılında Avrupa Konseyi sekreteryası tarafından bu projeleri desteklemek amacıyla Ankara’da bir “Program Destek Ofisi” oluşturulmuştur.⁴⁹¹

B. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği’nin bekleme odasında, üstelik Gümrük Birliği gibi anlaşmalarla ekonomik açıdan AB çıkarlarına bağımlı tutulan Türkiye, AB’ye ait politika ve mekanizmaları aktararak Birliğin çerçevesine tutunma uğraşı vermektedir. AB’nin iç ekonomik çıkarları ya da AB vatandaşlarının güvenliği için oluşturulan adli düzeneğe eklenerek adalet yönetimi modeli dönüştürülmektedir. Tanzimat döneminde Osmanlı’nın kapitalizme eklenme uğraşı sırasında tek tek Avrupa ülkelerinden politika aktarma uğraşı ile Türkiye’nin AB’den politika aktarma süreci arasında benzerlik çarpıcıdır. Osmanlı İngiltere, Fransa ve Almanya ve Rusya’nın elçileri aracılığı ile verdikleri notalara uymaya çalışırken farklı ulusal sistemler arasında gelgitler yaşamaktaydı. AB’ye üyelik sürecinde ise AB katılım ortaklığı belgesi,⁴⁹² ilerleme raporları,⁴⁹³ uzmanların istişari ziyaretleri, ulusal eylem planı gibi araçlar ve AB ülkeleri ile yapılan anlaşmalarla alınan kredi ve fonlar aynı doğrultuya yöneldiğinden gelgitlerin etkisinde kalınmadan reformlar yürütülmektedir. Mevzuat uyumlaştırma, AB ülkelerinin uygulamalarını kopyalayarak yapıları uyumlaştırma ve en önemlisi eğitim programları ile adli personeli dönüştürme gibi AB üyelik sürecinin reformları, Tanzimat döneminde resepsiyon (iktibas), örgüt ve personeli ile adli bürokrasinin kurulması ve kadılık sisteminin eğitim yoluyla dönüştürülmesi olarak ortaya çıkmıştı.

Avrupa ülkeleri kendi aralarında ekonomik bütünleşme yolunda attıkları adımları başka alanlarda da sürdürerek siyasal bütünleşmeye yönelmişlerdir. Böyle bir yapı ile küresel

⁴⁹⁰ Mehmet Tiryaki (ed.), *Mahkemelerin Yönetimi ve Adaletin Kalitesi Semineri*, Yetkin Basımevi, Ankara 2008, s. 12.

⁴⁹¹ Türkiye ve Avrupa Konseyi arasında “Program Destek Ofisi” kurulması amacıyla imzalanan “Mutabakat Zaptı” Bakanlar Kurulu Kararı ile 6.3.2009’da onaylanmıştır. RG. 3.5.2009, S.27217.

⁴⁹² Hukuki niteliği itibarıyla Avrupa Birliği (AB) Konseyi Kararı olan ve aday ülkelere yönelik olarak yayınlanan katılım ortaklığı belgesi Türkiye için dört defa (2001, 2003, 2006 ve 2008) çıkarılmıştır.

⁴⁹³ 1998’den beri her yıl düzenli olarak yayınlanan raporlar Ek 13’te özetlenmiştir.

kapitalist dünyanın en güçlü aktörü ABD ile denk düzlemde durmak olanaklı görünmektedir. Siyasal yapılar, görece bütünleşmiş bir ekonomik çıkar temeli üzerine inşa edilmektedir. 1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht) ile üç sütunlu bir yapı halinde kurulan Avrupa Birliği'nin (*Three Pillars of the European Union*) ilk sütunu daha önceden mevcut olan anlaşmalarla oluşan Avrupa topluluklarıdır (topluluk sütunu). Ekonomik bütünleşmeyi derinleştiren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Gümrük Birliği, ortak tarım ve balıkçılık politikaları, rekabet hukuku ile ilgili anlaşmalar bu sütunun temelidir. Diğer sütun ortak dış politika ve güvenlik politikası, üçüncü sütun ise adalet işleri alanında işbirliğidir.

Üç temel sütundan biri olan “adalet ve işlerinde işbirliği” içerisinde yer alan başlıca konulardan birini “cezaî konularda adli işbirliği” oluşturmaktadır. 29 Haziran 1998 tarihli Ortak Eylem Kararı ile *Avrupa Adli Yargı Ağı* (EJN- European Judicial Network) bu amaçla oluşturulmuştur.⁴⁹⁴ Suçlarla etkili savaşım ve ülkeler arasında daha etkili ve süratli bir işbirliği yapılmasını amaçlayan Avrupa Adli Yargı Ağı, 1999 yılından bu yana her üye devlet tarafından yetkilendirilen dört yüz temas noktası ile çalışmalarını sürdürmektedir. Adli Ağ, Schengen Sözleşmesi çerçevesinde cezaî işbirliğinin doğrudan doğruya ülke temsilcileri aracılığıyla geliştirilmesi fikrine dayanılarak oluşturulmuştur. Avrupa adli alanında ulusal yönetim farklılıkların getirdiği engelleri aşmak ve böylece Avrupa siyasal bütünleşmesine bir adım daha yaklaşmak bu ağın temel amacıdır.

Avrupa Adli Yargı Ağı oluşumundan sonra, Avrupa Birliği içerisinde işbirliği alanında atılan diğer bir önemli adım, *Eurojust*'ın kuruluşu olmuştur. 28 Şubat 2002 tarihli Konsey Kararı ile geçici statüsü sona erdirilerek sürekli bir yapı haline dönüşen Eurojust, Avrupa Adli Yargı Ağı ile aynı amacı güden, ama farklı yetkilerle donatılmış tüzelkişiliği olan bir Avrupa Birliği kurumudur. Temel kuruluş nedeni üye ülke savcılık ve polis teşkilatları arasında işbirliğinin kolaylaştırılması ve organize suçlarla ilgili davalarda cezaî soruşturmaların desteklenmesidir. Her Avrupa Birliği üyesi ülkeden Eurojust bünyesinde sürekli görevle çalışmak üzere seçilen temsilciler bulunmaktadır.⁴⁹⁵ Eurojust, her üye devlet tarafından sürekli görev yapmak üzere atanan savcı, yargıç veya bu sıfatla görev yapan kişilerle aynı yetkilere sahip olan polis memurlarından oluşmaktadır.

⁴⁹⁴ <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>

⁴⁹⁵ Ceyda Ümit, “Avrupa Birliği'nin Yeni İşbirliği Ünitesi: EUROJUST” *Adalet Dergisi*, S.12, http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletder/12_sayi.htm

Avrupa Adli Yargı Ağı ve Eurojust AB'ye aday ülkeler de eklenerek işbirliği ağına genişletilmektedir. Türkiye de 2001 yılından beri herhangi bir anlaşma imzalamadan Eurojust ile işbirliği yapmakta ve Avrupa Adli Yargı Ağı ve Eurojust için temas noktaları olarak çalışmak üzere temsilciler görevlendirmektedir. Birliğe tam üye olmadan, Avrupa adalet yönetimine uyarlanma süreci sürdürülmektedir.

Adli işbirliği kapsamında yer alan ülkelerin dış sınırlarının korunması, terör ve örgütlü suç konularında, Birlik içinde cezaî bir ağ kurulması ve işbirliği yapılması ve özellikle dış sınırlara sahip Birlik üyesi ülkelerin ve gelecekte Birlik üyesi olacak aday ülkelerin sınırlarının daha iyi kontrolü için önlem almaları bu oluşumların asıl nedenidir. Bu alanlarda yasal çerçeveyi oluşturacak bir stratejiyle, her ülkenin farklı olan ceza hukuku sistemlerine uyacak ortak tanımların benimsenmesi ve olabildiği ölçüde mevzuat uyumu, delil elde etme yöntemi ve kurallarının ortaklaştırılması, haberleşme zorluklarının aşılması ve yetki farklılıklarının giderilmesi için çalışılmaktadır.

Eurojust, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde işbirliğini sağladığı için diğer Birlik kurumlarından ayrı özellikler taşımaktadır. Örgütlü suç konusunda Eurojust, Europol gibi işbirliği birimleri ve merkezî-doğu Avrupa ülkeleri ile sistematik bir biçimde işbirliği yapılması Avrupa Birliği vatandaşlarının haklarının korunmasının güvencesi⁴⁹⁶ olarak görülmektedir. Özellikle bir veya daha fazla üye devletin karıştığı sınıraşan suçlarla örgütlü suçların araştırılması ve soruşturulmasında yetkili ulusal makamlar arasında işbirliğini geliştirmek, araştırma ve soruşturmaları desteklemek, eşgüdümlemek, üye devlet ve Konsey'e gerekli uzmanlık bilgisini sağlamak Eurojust'ın görevleri arasında sayılmaktadır.

Avrupa Birliğinin adli işbirliği stratejisinde, öncelik, mevzuat uyumu, kararların karşılıklı tanınması, hakların korunması ve soruşturmalarda işbirliği yapılması alanlarına verilmiştir. Eurojust, özellikle, insan ticareti, yasa dışı göç, terörizm, çocukların cinsel açıdan sömürülmesi, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı, uyuşturucu gibi suçlarla işbirliği yapılması amacı ile kurulmuş ve asıl olarak topluluğun malî çıkarlarının korunması fikrine dayanmıştır.

AB'nin ekonomik ve mali çıkarlarını korumak amacıyla Eurojust'ın oluşturduğu işbirliği ağı temeli üzerine bir savcılık makamı oluşturulması da gündemdedir. AB

⁴⁹⁶ A.k.

ölçeğinde altı yıllığına atanan bir Avrupa Savcısı önerilmiş ve Komisyon tarafından bu konuda bir Yeşil Kitap hazırlanarak konu tartışmaya açılmıştır.⁴⁹⁷ Topluluğun mali çıkarlarına saldırı oluşturan suçların faileri ve suç ortaklarını araştırma, kovuşturma ve karar verme ve belirlenen koşullarda bu suçlara yönelik üye devletlerin mahkemelerinde kamu davası açma görevleri ile donatılacak Avrupa Savcısı Avrupa Konseyince atanacaktır. Avrupa düzeyinde ulusal adli alanlarının sınırlarını aşacak olan böyle bir savcılık kurulursa, üye ülkeler arasında adli işbirliği, adli bütünleşme yönünde yeni bir boyuta taşınmış olacaktır.

II. YÖNETİŞİMCİ ADALET YÖNETİMİ REFORMLARININ GÖRÜNÜMLERİ

Küreselleşme ve Avrupa Birliğine uyum gibi Türkiye'nin önüne konulan hedefler ile bürokratik adalet yönetimi, normları, örgütlenmesi, çalışanları ve yöntem kuralları ile bambaşka özellikler taşıyan yönetişimci adalet yönetimine dönüştürülmektedir.⁴⁹⁸ Katılım, şeffaflık, erişilirlilik, verimlilik, açıklık, hesap verebilirlik gibi cezbedici kavramlarla gelen reformlar adalet yönetiminin piyasa odaklı olarak yeniden yapılandırılmasında araç olmaktadır.

Yönetişim kavramı en genel anlamda, iktidarın sadece hükümetçe değil piyasa ve sivil toplum aktörleriyle birlikte kullanılmasını anlatır. Yönetişime konu olan unsurlar devlet, piyasa, sivil toplum ya da daha somut aktörleriyle birlikte düşünüldüğünde, bürokrasi, girişimciler ve sivil toplum kuruluşlarından oluşmaktadır.⁴⁹⁹ Adalet yönetiminde iktidara katılım kararlarına ya da iş süreçlerine -örneğin, uzmanlık mahkemelerine, cezaevleri izleme kurullarına, denetimli serbestlik ve koruma kurullarına- devlet dışı unsurların, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının eklenmesiyle somutlaşmaktadır. Bu eklenme ulusal örgütlerle sınırlı olmamakta, AB'nin yönlendirdiği ağlar gibi küresel örgütlere de yer açılmaktadır. Bürokratik yapının kendi uzmanlarına dayandığı hiyerarşik düzeni bu yolla

⁴⁹⁷ Yeşil Kitabın Türkçeye çevirisi için bkz. Durmuş Tezcan, *Topluluğun Mali Çıkarlarının Cezai Korunması ve Avrupa Savcılığı Hakkında Yeşil Kitap*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir 2003.

⁴⁹⁸ Yönetişimin kuramsal kökleri açısından Türkçe alan yazınında zengin tartışmalar yapılmıştır. Bkz. Ayşe Peker Tatar, "Dünya Bankası: 'Büyüme' Söyleminden 'İyi Yönetme' Söylemine", *Toplum ve Bilim*, Y. 1996, S.69, s. 6-59, Cenk Aygül, "Neo-liberalizmin 'Başarısızlığı' ve Yönetişim" *Toplum ve Bilim*, Y. 1998, S.76-77, s. 231-255, Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", s. 93-116, Selime Güzelsarı, Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları" *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ed. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara 2004, Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, Ankara 2005. Bayramoğlu'nun çalışması, yönetişimin uygulamada yansımalarına da ışık tutmaktadır.

⁴⁹⁹ Bayramoğlu, *a.g.e.*, s. 113.

aşınmaktadır. Piramit biçimli, katlaşmış yapılı örgütler, ağ tipi, daha esnek, melez ve değişken türlere dönüşmektedir. Sınırları belirsiz, iç içe geçmiş örgütler dünyası oluşmaktadır.

Adalet yönetiminde hukuk alanında uzmanlık eğitimi almamış kişi ve kurumların söz hakkı bulunmasını anlatan katılımcılık, demokrasi bürokrasi arasında bir karşıtlık ilişkisi kuran düşünceden kaynaklanmaktadır. Bu düşünceye göre, bürokrasilerin egemen olduğu sistemlerde, sıradan yurttaşların, hukuki uzmanlık gerektiren teknik süreçlere katılması, adli bürokrasinin uzmanlık bilgisinden kaynaklanan sert tutumunu yumuşatır ve böylece yurttaş yönetme yetkilerinin sınırlı bir kısmını uzmanlara devretmiş olur. Adli bürokrasiler için esnek ve melez örgütlenmeler oluşturulması, kamu bürokrasisinin 1980'lerden sonra yaşadığı esnekleşme eğilimine koşuttur.

Adalet yönetiminde katılım, adli sürecin neredeyse bütün aşamaları için söz konusu olabildiği gibi, gözlemden, karara ve uygulamaya katılmaya kadar çok çeşitli düzeylerde ortaya çıkabilir. Mahkemenin aleni olması, halkın katılımının gözlem aşamasında kaldığı örneklerdendir. Karma mahkemelerde, alanında uzman olanların mesleki konularda katılımı söz konusudur. İş mahkemelerinde işçi ve işveren temsilcileri, tüketici mahkemelerinde tüketici örgütlerinin temsilcileri, çocuk mahkemelerinde psikolog, pedagoğ katılımcılığı yargılama sürecinde karara katılım örnekleridir. Jürili yargılamada, hüküm verme sıradan yurttaşlar tarafından yerine getirilir. Yargıçların siyasal seçimle seçilmesi, temsil sistemi ile katılım biçimidir. Uyuşturucu mahkemelerinde, uyuşturucu bağımlısını tedavi etme amacıyla kilise'den sosyal hizmet kuruluşlarına, aile bireylerine dava sürecine ve kararların uygulanmasına katılım söz konusu olabilmektedir. Cezaevlerinin denetiminde sivil toplum kuruluşlarının katıldığı izleme kurulları görülmektedir. Her ülkenin katılımcılık konusunda kendine özgü açılımları bulunmaktadır. Türkiye'de son dönem reformlara kadar adalet yönetimi süreçlerinde katımcılığa sıcak bakılmamıştır.

Yönetişim modelinin katılımcılığı, küresel, ulusal, yerel ölçeklerde kamu kurumları, şirketler, sivil toplum kuruluşlarından oluşan çok ortaklı ağların politika yapımı ve uygulamasını devralmasıdır. Güçler ayrılığı kuramının üzerine temellendiği karar ve uygulama arasındaki ayrışmayı kaldıran bu ağlar, ulusal politika yapım sürecini ve bürokratik örgütlenmeyi birlikte dönüştürmektedir. Yasa yapımı da, uygulaması da ağısı, çok aktörlü oluşumlara açılmıştır. Küresel çapta işlev gören örgütlerin, yerel bir kamu

sorununu belirlemesi ve belirlediği politikanın uygulamasına katılması olanaklıdır. Bu katılımcılık, küresel örgütlerin ya da ekonomik gücü elinde bulunduranların gücünü dengeleyecek hiçbir araç üretmemiştir. Aksine kamusal politikaların belirlenmesi aşamasından, uygulanmasına kadar güçlünün çıkarlarını dayatma süreci meşruluk kazanmıştır. Güler'in belirttiği gibi, tüm iktidarın açık bir şekilde sermayeye geçtiği yeni bir devlet biçimidir.⁵⁰⁰ Söz konusu olan katılma değil, devralmadır.

Katılımcılık olgusu, kim katılıyor sorusu ile anlam kazanan bir uygulamadır. Yönetişim modelinin idari alanda katılımcılık konusunda olumsuz sicili bulunmakta, katılım mekanizmaları çoğunlukla sermaye örgütlerine açılmaktadır. Son yıllarda adli alanda da benzer uygulamalara tanık olunmaktadır. Örneğin, alternatif uyuşmazlık çözme mekanizmaları, uzun eğitim süreci gerektiren kariyer mesleği olan yargılama süreci aktörlerinin yanına, piyasadan kısa süreli eğitim satın alma yoluyla birkaç beceri kazanan, piyasa koşullarında çalışan, uzmanlaşmamış yeni unsurları davet etmektedir.

Toplumsal eşitsizlikleri göz ardı ederek, biçimsel eşitliğe göre kurulan katılımcılık mekanizmaları çoğu zaman demokrasiye değil, güçlünün çıkarına hizmet etmektedir. Örneğin, iş mahkemelerinde işçi sendikası temsilcisi ile işveren sendikası temsilcileri eşit sayıda olabilir ancak bu sayısal eşitlik, dava süreçlerine katılma ve hak aramada eşit koşullara sahip olma anlamına gelmemektedir. Türkiye örneğinde iş mahkemelerinin böyle bir örgütlenme biçiminde kurulmadığı bir gerçek olsa da, bu mahkemelerin temel felsefesinde böyle bir katılımcılık mantığı bulunmaktadır. İş mahkemeleri gibi son zamanlarda yaygınlaşması yönünde eğilim bulunan uzmanlık mahkemeleri- tüketici mahkemeleri, uyuşturucu mahkemeleri, aile mahkemeleri, çocuk mahkemeleri gibi- yargı sürecine toplumsal aktörlerin ya da adli alanın dışından uzmanlıkların –pedagog, psikolog vs.- katılmasını getirmektedir. ABD'de uyuşturucu mahkemeleri, kilise, çeşitli sivil toplum dernekleri, hatta uyuşturucu kullananın ailesinin katıldığı katılımcı bir yargısal süreç içerisinde çözümlenmektedir.

Adalet yönetiminde şeffaflık ilkesi, bürokratik yapının kendi içine kapanan iş süreçlerine müdahale ederek, bunları toplumun denetimine ve bilgisine açmaya odaklanmıştır. Bilgi Edinme yasası gibi şeffaflığa yönelik reformlar adalet yönetimini de

⁵⁰⁰ Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye"s. 93-116.

bağlamaktadır.⁵⁰¹ Ancak bir yandan da gizlilik ve ticari sırrı korumanın temel olduğu topluma kapalı alternatif uyuşmazlık yöntemleriyle duruşmaların aleniliği ilkesi çığnenebilmektedir. Bürokratik adalet yönetimi işin şeffaflık aranırken, yönetişimci adalet mekanizması kendi içine kapanmaktadır. Tahkim ve arabuluculuk yöntemlerinde olduğu gibi gerekçesiz, gizli, kamuoyu baskısından uzak uzlaştırma yöntemleri ile dava sonuçlandırmanın şeffaflık ve açıklık ilkeleriyle bağdaşmadığı ortadadır.

Adalet erişilirlik, alternatif uyuşmazlık çözüm yolları (*ADR- Alternative Dispute Resolution*) ve adli yardım gibi iki konu temelinde tartışılmaktadır.⁵⁰² Arabuluculuk ve tahkim gibi adli süreci özelleştiren, rekabet ve fiyatlandırma gibi piyasa ilkelerine tabi tutan ve bürokrasinin tekelinden çıkaran uygulamalar alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarıdır. ADR çoğunlukla şirketler dünyasının ticari uyuşmazlıklarına çözüm bulan seçeneklere yöneliktir. Adli yardım ise sıradan yurttaşlar için adalet erişilirliği geliştirmektedir. Halkın yargıya başvurmasını ve hakkını aramasını kolaylaştıracak ucuz ya da parasız avukat ya da düşük yargılama gideri gibi ekonomik engelleri kaldıran yöntemler yalnızca toplumun oldukça sınırlı bir kesimine yönelik sunulabilmektedir. Bu alanda yapılan reformların sonuna kadar götürülmediği, piyasa ilişkilerini koruma dürtüsünün baskın çıktığı görülmektedir.⁵⁰³ Örneğin adli yardımdan yararlanabilmek isteyen bir kişi davanın gerektirdiği masrafları ödeyemeyecek durumda olduğunu ispatlamalıdır. Bunun için muhtarlıklardan fakirlik belgesi alması gerekir.⁵⁰⁴ Adli yardım eşitlik ilkesine dayanarak herkese hukuk güvencesi sağlama boyutuyla gelişmemektedir. SMS ile veya çevrimiçi dava veya icra takibi gibi bürokratik halkla ilişkileri esnekleştiren erişilirlik uygulamaları da vardır. Adalet erişilirlik adı altında geliştirilen reformların çoğunlukla bürokrasinin piyasa açısından olumsuzluklarını törpülediği, yurttaş haklarının geliştirilmesine yönelik düzenlemelerin aynı oranda gelişmediği görülmektedir.

⁵⁰¹Yargıçların gizli sicil ve müfettiş hal kağıtları hakkında bilgi vermeyen bakanlık, yargı yoluyla açıklığa zorlanabilmektedir. Adnan Keskin, “Yargıdan Bakanlığa Şeffaflık Dersi” *Radikal Gazetesi*, 22.10.2006. 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu, m.20’de adli kovuşturma ve soruşturmayı etkileyebilecek türdeki bilgi ve belgeleri kapsam dışında bırakmıştır. Ancak bu dava sürecinin bir boyutuyla sınırlandırılmış, sürecin sağlığı açısından getirilmiş bir önlemdir. Bilgi edinme kanununun temel felsefesini oluşturan “kamuya açıklık”, “şeffaflık” ilkeleriyle bağdaşmaz değildir.

⁵⁰² Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen “Türkiye’de Adaletle Daha İyi Erişim Konferansı”nın programı sadece ADR ve adli yardım konularına odaklanmaktadır. www.adalet.gov.tr/duyurular/2009/subat09/BAJ-IC-TR/1.Konferans_Program%C4%B1.pdf

⁵⁰³ Adli yardım sunan avukatlar, yapılan görüşmelerde geçim olanaklarını sağlayacak düzeyde desteklenmediklerinden söz etmişlerdir. Belirlenen düşük ücretlerin zamanında verilmemesi de adli yardımın avukatlar için angarya olarak algılanmasına yol açmakta, bu durum isteklendirme açısından olumsuzluklara yol açmaktadır. Adli yardım piyasa bağımlılığını kıran bir uygulamaya dönüşmemektedir.

⁵⁰⁴ Alp Koca, “Adli Yardım Kurumu Eğitim Semineri” *Hukuk Merceği* 7, Ankara Barosu, Ankara 2007, s. 568.

Yönetişim yaklaşımı, yöneten-yönetilen ve devlet toplum ilişkilerinin yeniden biçimlendirirken, devletin yapısının piyasanın işleyişine benzeştirilmesi ve piyasa aktörleri ile sivil toplum aktörlerinin yönetime eşit şekilde katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi görüşü ile devlet-toplum arasındaki karşıtlığın ve uzaklığın ortadan kaldırılabileceğini savunmaktadır.⁵⁰⁵ Bürokratik kurumları işletme mantığına dönüştürme ya da özelleştirmenin gerekçesi olarak sunulan en temel ilkelerden olan verimlilik, adli bürokrasilerin dönüştürülmesinde de temel ilke durumuna gelmektedir. Bürokratik adli yapı ve hukuk usullerinin verimliliği engelleyici, hantallığa yol açıcı olduğu yönünde kabuller doğruluğu yeterince araştırılmadan benimsetilmektedir. Bürokrasinin kurallara dayanan, prosedür ağırlıklı iş görme yöntemleri, sonuç odaklı verimlilik anlayışı karşısında gerilemekte, bürokratik iş görme biçimi dönüşmektedir. Performans ölçütleri⁵⁰⁶ ve performans dayalı ücretlendirme⁵⁰⁷ yargıç ve savcılarının iş görme yöntemlerine uyarlanmaktadır.

Montesquieu, Kanunların Ruhunda şöyle der: “Kişinin servetine, canına ve onuruna pek az önem verilen Türkiye’de, bütün davaları şu ya da bu biçimde çabucak sonuçlandırır. Sonuçlandırma tarzının hiçbir önemi yoktur, yeter ki dava sonuçlansın. Önce paşa davanın konusu üzerinde aydınlanır, ondan sonra da kendi kafasına göre davacılarla dava edenleri bir güzel falakaya çektirir; arkasından da hepsini evlerine gönderir.” Montesquieu bu örneğe, adalet uğruna bir sürü zahmete, masraflara katlanılması, uzun zaman beklenmesi, birçok tehlikeye girilmesi gereğini anlatmak için başvurmuştur.⁵⁰⁸ Basit, hızlı, masrafsız yargılamayı ve sadeleşmiş yasaları despotik

⁵⁰⁵ Bayramoğlu, *a.g.e.*, s. 113.

⁵⁰⁶ Adalet Bakanı Mehmet Ali Şahin yargıya performans ölçütleri getireceklerini açıklarken “Artık dünyada her şeyin bir standardı var. Antalya’da olduğum için söylüyorum, salatalığın bile standardı var. Affedersin kabağın ve domatesin bile standardı var. Bu standardı uygun yetiştirmesiniz, ihracat yapamazsınız. Elinizde kalır, çürür, dökersiniz. O halde artık evrensel standartlara hukukunuzu da uydurmak zorundasınız. Çağdaş hukuk normlarının Türkiye’ye taşınması için önemli adımlar atılmıştır. Bundan sonra da atmaya devam edilecektir. Bu konu partiler üstü bir konudur. Zaten Türkiye’nin bu noktaya gelmesinde her iktidarın katkısı olmuştur, olacaktır. Tutucu bir yaklaşım çağımızda geçerli değildir.” “Hıyar Gibi Yargının da Bir Standardı Var” *Sol Haber*, 21 Mayıs 2008, <http://arsiv.sol.org.tr/?yazino=31272>

⁵⁰⁷ 2005 yılında kamuoyunun gündemine düşen “Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağı”nın, yargıç ve savcılarını mali haklar ve sosyal yardımlar açısından düzenleme kapsamına alması, yargıda performans dayalı ücretlendirmeyi getireceği kaygısıyla yargı üyelerince eleştirilmiştir. Danıştay performans ölçütlerinin Anayasa’da öngörülen yargı bağımsızlığını ve yargıç güvencesini zedeleyeceği ve değerlendirme yapacak bir merci olmaması nedeniyle yüksek yargı mensuplarının performansının değerlendirmesine olanak bulunmadığını belirterek taslağa karşı görüş oluşturmuştur. “Danıştay’dan Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağına Eleştiri” <http://www.memurlar.net/haber/34112/>

⁵⁰⁸ Montesquieu, *a.g.e.*, s.88.

yönetimin göstergesi sayan Montesqieu'ya göre, “formalitelere, vatandaşların onuruna, servetine, canına ve hürriyetine verilen değer ölçüsünde artar.”⁵⁰⁹

İki yüz atmış yıl öncenin bu saptaması yanlış mıydı? O zamanlar erdem olarak kabul edilen formaliteler, şimdilerde despotik yönetimin göstergesi olmuş; basit, hızlı, masrafsız yargılama ise Batı'nın yükselen değeri, Doğu'da hiçbir zaman ulaşılamayan erdeme dönüşmüştür. Yargılamanın makul bir süreyi aşan biçimde uzaması kuşkusuz adalet duygusunu sarsmakta, toplumun yargıya inancını kaybetmesine yol açabilmektedir. Ancak son zamanlarda hıza odaklı bir bakış açısının adalet ölçütünün önüne geçtiği, yargıçların adil kararlarından çok performans göstergeleriyle, çıkardıkları dosya sayısı ile değerlendirilmesi gereği vurgulanmaktadır.

Yargının ve dolayısıyla adalet yönetimin bütün aksaklıkları çoğunlukla “yargının yükü fazla” cümlesi ile özetlenmektedir. Oysa davalar ve yapılan işler adalet yönetiminin varoluş nedenidir. Sorun “yargıcın iş yükü” ya da “bir yargıca düşen dosya sayısı fazla” biçimde ifade edilirse, bunun bir örgütlenme problemi olarak görüldüğü düşünülür ve yönetsel çözüm önerileri geliştirilebilir. Ancak “yargının yükü” sorun alanı olarak işaretlendiğinde, uyuşmazlıkları yargılama sürecinin dışına çıkarmak tek çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır.

Amerikan hukuk sisteminin üzerinde yükseldiği temel uyuşmazlık çözme biçimi olan *alternatif uyuşmazlık çözme mekanizmaları*, uyuşmazlıkları yargı dışına çıkarmak ve adalet dağıtımını piyasaya bırakmak açısından önerilen bir çözüm olmuştur. Bu mekanizma şimdilerde dünyanın en iyi adalet yönetimi modeli olarak pazarlanıp ihraç edilmektedir. Bürokratik adalet yönetimi “piyasa için devlet” anlayışı üzerine kurulmuşken, yönetişimci adalet yönetimi “piyasa için piyasa” mantığını geliştirerek, liberal kuramın devletin tarafsızlığına olan arzusundan vazgeçmiştir. Çatışma ve uyuşmazlıkların çözümünde devletin aradan çekilmesi savunulmaktadır.

Birçok reformun gerekçesi olduğu gibi adalet yönetiminde de kullanılan yolsuzluk, küresel etik standartların inşa edilmesine de dayanak oluşturmaktadır. Bürokrasi doğası gereği yozlaşma ve yolsuzluk üreten bir aygıt olarak sunulmakta, bireylerin küresel etik değerlere bağlanması bu olumsuzluğu giderecek deva olarak sunulmaktadır. Yargıçlar, savcılar, avukatlar için getirilen evrensel davranış kuralları yine yargının her ülkede

⁵⁰⁹ A.k., s.89.

standartlaştırılmasını sağlayarak küresel merkezlerden yönetime olanak sağlamaktadır. Sorumluluk ve hesap verebilirlik kavramları küresel standartları meşrulaştırmaktadır.

A. Küresel Model Yasalar: Code Napolyon'un Sonu

Devletlerarası ilişkileri ve uluslararası örgütlerle ilgili düzenlemeleri içeren uluslararası hukuk giderek bireylere ve şirketlere yönelik kuralları da içerecek biçimde genişlemektedir. Ulus devletlerin içişlerinde bağımsız ve egemen olduğu önermesi temellerini yitirmeye başlamıştır. Küresel ölçekte egemen olmaya başlayan norm sisteminin ortaya çıkmasıyla birlikte, bu normları uygulamaya geçirecek çeşitli mekanizmalar da inşa edilmektedir.

Uluslararası hukukun, iç hukukun önüne geçmesi, anayasaların uluslararası anlaşma ve sözleşmelere öncelik veren düzenlemeleriyle yerleşmektedir. Uluslararası hukuk böylece ulusal yargı organlarınca, ulusal normların bütünlüğüne aykırı olmasına bakılmadan uygulanmak durumunda kalmaktadır. Ulusal yargı organlarının kararları, uluslararası yargı organlarının denetimine bağlanmakta, bu durum yargı örgütlenmesinde, üst mahkemelerin üstünde yeni bir kademenin ortaya çıkışını haber vermektedir. Ayrıca bazı durumlarda yargılama yetkisi doğrudan uluslararası yargı yerlerine geçmektedir. Küresel örgütlerin kendi yargılama mekanizmaları, küresel örgütlere bağlanan özneleri kapsamına almaktadır.

Türkiye'de Anayasa'nın 90. maddesinde, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası anlaşmaların yasa hükmünde olduğu, bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı belirtilmiştir. Böylece ulusal yasaların bağlı olduğu denetim mekanizmasından bağımsız olmasıyla, ulusal yasaların üstünde, yeni bir norm kademesi ortaya çıkmıştır.

Uluslararası anlaşmalar ve sözleşmeler hukuku ile yurttaşlara yönelik hukuktan, şirketleri odağına alan yeni bir hukuka geçilmektedir. Osmanlı'da Tanzimat, yurttaşlar için yerli yabancı ayırımını kaldırmışken küresel kapitalist dönemde de şirketler için yerli yabancı ayırımının kaldırıldığı düzenlemeler ortaya çıkmaktadır. Kıta Avrupa'sından yayılan ve ulus devlet döneminin hukuki simgesi olan Code Civil (Code Napolyon) çağı sona ermektedir. Osmanlı reformları ile yurttaşlık üzerine kurgulanan ulusal hukuka geçilmesi örneğine benzer şekilde, bu kez şirketler üzerine kurgulanan küresel hukuka/norm sistemine geçilmektedir. Ticaret ve Tarifeler Üzerine Genel Anlaşması (GATT) bu düzenlemelere verilecek örneklerdendir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası, uluslararası ticarete serbestleşme, korumacı politikaların ortadan kaldırılması, gümrük tarifelerinin azaltılması amacıyla GATT 1948 yılında imzalanmıştır. GATT süreci 1994 yılında Türkiye ve 132 ülkenin içinde yer aldığı Dünya Ticaret Örgütünü (DTÖ) kuran Marrakesh anlaşmasına dönüşmüştür. DTÖ anlaşmalar sistemi, küresel ticareti düzenleyen, üye ülkelerin ticaret politikalarını belirleyen norm sistemini oluşturur. DTÖ sistemi, üye ülkelerin ticaret politikalarının şeffaf, öngörülebilir ve yerli/yabancı ayrımı gözetmeyen düzenlemeler yapmasını öngörmektedir. Üye devletlerin ticari düzenlemeleri DTÖ kurallarına uymadığında, diğer üye devletlerin uymayan ülke hakkında DTÖ'nün Uyuşmazlık Çözüm Kuruluna şikâyetinde bulunma hakkı vardır. Bu organ üye devletlerin ticaret politikalarından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüm mekanizmasıdır. Haksız bulunan tarafa karşı bağlayıcı kararlar verebilmektedir. Böylece üye ülkelerin ticareti düzenleyen politikaları uyumlaştırılmakta, Uyuşmazlık Çözüm Kurulu ise bu uyumlaştırmanın yaptırım mekanizması olmaktadır.⁵¹⁰

Küresel norm sistemi bazen model yasa biçiminde ortaya çıkmaktadır. Örneğin Uluslararası Ticari Tahkime İlişkin UNCITRAL Komisyonu (Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticari Tahkim Komisyonu-United Nations Commission on International Trade Law)'un tahkime ilişkin model yasa bunlardandır. Bu yasanın amacı Birleşmiş Milletler üyesi devletlere, ulusal mevzuatın bir parçası olarak benimseyip kanunlaştırabilecekleri bir örnek yasa metni sunmaktır.

BM kurulduğundan beri, BM sekreteryasına kayıtlı ikili ve çok taraflı anlaşmaların sayısı elli binlere ulaşmıştır. Ulus devletler arasında ortaya çıkan bu norm alanının yanında ulusötesi oluşumlar ve küresel çapta faaliyet gösteren çok uluslu şirketler “davranış kodu” terimi ile ifade edilen ilke ve kurallar belirlemekte, uyulması zorunlu iş standartları geliştirmektedir. OECD ilkeleri, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Deklerasyonu, BM Teknoloji Transferi Kodu, BM Çokuluslu Şirketler Kodu gibi küresel ticareti düzenleyen kod ve standartlara uymayanlar, ekonomik yaptırımlarla karşılaşmakta ya da pazarlık şanslarını kaybetmektedir. Standart sözleşmeler belirlenmekte, ilişkilerde standart terimler kullanılmakta ve bu standartlaşma şirketler dünyasında Uluslararası Ticaret Odası (ICC) tarafından korunan hukuki sonuçlar doğurmaktadır.⁵¹¹

⁵¹⁰ Uğur Emek, *Uluslararası Ticarete ki Tahkim Prosedürü*, DPT, Ankara 1999, s. 1.

⁵¹¹ Mehmet Yüksel, *Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2001, s.69-80.

AB'ye üyelik sürecinde onaylaması beklenen küresel anlaşma ve sözleşmeler, borç verme ve kredi açma koşulu olarak IMF ve Dünya Bankası tarafından benimsetilen standartlar, bir işin yapılış yöntemini belirleyen ya da meslekleri düzenleyen kalite standartları ve etik kodlar gibi çok geniş bir alana yayılan küresel kodlar hep birlikte küresel kapitalist ekonominin üst yapısını oluşturmakta, küresel ölçekte faaliyet gösteren çok uluslu şirketlerin yolunu açmaktadır.

B. Çoktan Seçmeli Hukuk: Tahkim

Ulus devletlerce uygulanan hukuki süreç ve yöntemlerin yeterli ve hızlı olmadığını iddia eden çok uluslu şirketler, gelişmekte olan ülkelere yatırım yapmalarının ön koşulu olarak ulusal yasalardan vazgeçilmesini ve tüm uyuşmazlıkların uluslararası tahkim ile çözümlenmesini istemektedir.⁵¹² Tahkim uluslararası ticaret sermayesinin gereksinimleri üzerine gelişen bir uyuşmazlık çözme biçimi olarak küresel standartları uygulamaya dönüştüren kurumdur. İstisnai bir uyuşmazlık çözme biçimi olan tahkim, taraflar arasında doğan ya da ileride doğabilecek belli bazı uyuşmazlıkların, devlet yargısı dışında tarafların kendilerince belirlenen ve adına hakem denilen tarafsız ve özel kişiler eliyle karara bağlanmasıdır.⁵¹³

Hakem ve tahkim mahkemelerinin uzmanlaşması, sektörde geçerli olan örf, adet ve teamülleri göz önünde tutarak karar vermeleri, hızlı, basit ve ucuz yargılama olanağı sağlaması, yargılamanın gizliliği ile ticari sırları koruyabilmesi, uzlaştırıcılığı ile taraflar arasındaki ilişkileri yumuşatması⁵¹⁴ tahkimi benimsetme amacıyla öne sürülen gerekçeler olmuştur. Ancak tahkim yargılamanın asıl ortaya çıkış nedeni, (küresel) ticaretin önündeki engelleri ortadan kaldırmaktır. İlk tahkim yasası sömürgelerinin genişlediği çağda, 1697 yılında, İngiltere'de ortaya çıkmıştır.⁵¹⁵ Osmanlı'da da Batı ile ticaretin gelişmesine bağlı olarak Ticaret Bakanlığı bünyesinde tahkim meclisleri oluşturulmuştur.

Tahkim, kurumsal ve *ad hoc* tahkim olarak iki türdür. Belirli bir kurum tarafından önceden belirlenen kurallara göre gerçekleştirilen ve kurallara uygun işleminin bu kurum tarafından güvenceye alındığı tahkim kurumsal tahkimdir. Bu tahkim genelde ticaret odalarının bünyesinde örgütlenir. Türkiye'de İstanbul Ticaret Odası ve TOBB gibi

⁵¹² Gaye Yılmaz, "Uluslararası Tahkim ve Küreselleşme Anlaşmaları", *Mülkiye*, C. XXIII S.217, s. 48.

⁵¹³ Halil Yılmaz, "Uluslararası Tahkim Örgütlenmeleri" *Ankara Barosu Dergisi*, S.2, 2004, s. 76.

⁵¹⁴ Aydın Gülan, "Kamu Hizmetinin Dönüştürücü Etkisi Karşısında Tahkimin Geleceği" *Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Liberte Yayınları, Ankara 2001, s.143.

⁵¹⁵ Yılmaz, *Uluslararası Tahkim Örgütlenmeleri*, s. 77.

odalarda tahkim kurumu bulunmaktadır. Viyana ve Stockholm ticaret odalarının tahkim mekanizmaları uluslararası tahkim konusunda çoğunlukla tercih edilmektedir. Ad hoc tahkim ise, tarafların serbest iradeleri sonucu olarak ortaya çıkan düzenlemelere bağlıdır. Kurumsal bir varlığa sahip değildir. Tahkimi ulusal (iç tahkim) ya da uluslararası olmasına göre ya da baktıkları dava türlerine göre adi ya da ticari olarak sınıflandıran çalışmalar bulunmaktadır.

Merkezi Paris'te bulunan Uluslararası Ticaret Odası (ICC) Tahkim Komisyonu, Birleşmiş Milletler UNCITRAL Tahkim Komisyonu ve Dünya Bankasının Uluslararası Yatırım Uyuşmazlıkları İçin Çözüm Merkezi (ICSID) isimli Tahkim Komisyonu günümüzde küresel çapta en bilinen tahkim mekanizmalarıdır. Bu tahkim komisyonları tarafından alınan kararların ölçütü, davaların dayandırıldığı uluslararası anlaşmalar çerçevesinde yatırımcı haklarının ihlal edilip edilmediğidir. İnsan hakları, işçi hakları ya da çevre standartlarının ihlali tahkim komisyonu için hiçbir anlam ifade etmemekte, hatta bedeli insan yaşamı ile ödenen bir ticaret ya da yatırım söz konusu olduğunda bile Tahkim Komisyonlarınca alınan kararlar söz konusu yatırımın aynen devam ettirilmesi gerektiği yönünde olmaktadır. Uzun yıllardan beri *BIT-Bilateral Investment Treaties* (Çift Taraflı Yatırım Anlaşmaları) adı altında uygulanmakta olan uluslararası tahkim mekanizması örnek gösterilerek MAI ve benzeri serbest ticaret anlaşmalarına temel olan ve yatırımcıdan-devlete işleyen (yani yatırımcıların tek taraflı olarak devletlere dava açabildiği ve devletlerin yatırımcıları dava etme hakkının bulunmadığı bir sistem) tahkim sistemini toplumlara dayatmaya çalışan çok uluslu şirketler, bugüne kadar söz konusu mekanizma üzerinden akıl almaz davalar kazanmış ve toplumları tahkim kararlarına mahkûm ettirmişlerdir.⁵¹⁶

Türkiye'de 2001 yılında 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim yasası çıkarılmıştır. Bu yasadan önce iç tahkime ilişkin düzenlemeler, Hukuk Usulü Muhakemeleri yasasında (m. 516-536) düzenlenmekteydi. Uluslararası tahkim konusunda da, New York Sözleşmesi ve Cenevre Sözleşmesi gibi düzenlemeleri Türk hukukunda benimsenmiş olduğundan, ayrı ulusal bir yasa çıkarılmasına gerek olup olmadığı uzun uzadıya tartışılmıştır.⁵¹⁷ Çeşitli ülkelerdeki modellere uygun yasa tasarı taslakları hazırlamıştır. Sonunda ağırlıklı olarak

⁵¹⁶ Yılmaz, "Uluslararası Tahkim ve Küreselleşme Anlaşmaları", s. 49.

⁵¹⁷ Bu tartışmalardan bir bölümü ve taslak yasa metinleri için bkz. Selçuk Veziroğlu (Yayına Hazırlayan), *Milletlerarası Tahkim Konusunda Yasal Bir Düzenleme Gerekir Mi? II Taslaklar-Tartışmalar-Öneriler, Abant (25-28 Eylül 1997)-Ankara (6 Haziran 1998)*, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 1999.

UNCITRAL Model yasaya dayanan Milletlerarası Tahkim yasası çıkarılmıştır.⁵¹⁸ Böyle bir yasanın çıkarılmasında en önemli gerekçe, küresel tahkim pazarından yararlanmaktır. Tahkimde pazar payını Fransa, İsviçre, İngiltere ve ABD paylaşmıştır. Türkiyede Türkmenistan, Kazakistan, Azerbaycan gibi ülkelerde gerçekleşecek tahkimin merkezi olmayı amaçlamaktadır.⁵¹⁹ Böyle bir gerekçe bile, yargılama sürecinin piyasalaşmasında ulaşılan boyutu göstermesi açısından yeterlidir. Çok uluslu şirketler arasında gerçekleşen davaların yarattığı rant, ülkelerarasında pazar kavgasına yol açacak büyüklüğe ulaşmış görünmektedir. Bu nedenle, tahkimin örgütlenmesi, prosedürü, bağımsızlığı ve denetimi yönünden uluslararası standartların benimsenmesi önem kazanmıştır. Ancak model yasa, gelişmiş ülkelerin deneyimlerinden kaynaklanan kurallar üzerine oturan ve onların ulusal çıkarlarına hizmet eden düzenlemelere dayanmaktadır.

Türkiye’de tahkim piyasası, kurumsal tahkim mekanizması oluşturan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve İstanbul Ticaret Odasından (İTO) alınan verilere göre bir değerlendirilebilir. TOBB Tahkim Divanına; 2008 yılına kadar beş adet uyuşmazlık gelmiştir. Taraflar arasında yabancı gerçek ve tüzel kişi bulunmamaktadır. Bir davadaki bir aylık bir süre uzatımı dışında davalar altı aylık sürede tamamlanmıştır. Sözleşmeye aykırılık konusunda çıkan bu uyuşmazlıklar Türk hukuku çerçevesinde çözülmüştür.⁵²⁰ İTO Tahkim Bürosu’nda; 2007 yılında 9 dava, 2006 yılında 8 dava, 2005 yılında 11 dava, 2004 yılında 6 dava ve 2003 yılında 7 dava olmak üzere toplam 41 dava görülmüştür. Uyuşmazlıklar inşaat (8), imalat (7), enerji (6), ısınma ve ısıtma (4), denizcilik (4), nakliye (2), gıda (2) ile reklamcılık, aydınlatma, özel güvenlik, orman ürünleri, tekstil, kuyumculuk ve havacılık sektörlerinde ortaya çıkmıştır. Bunlardan 10’u taraflardan birinin yabancı tüzel kişi olduğu uyuşmazlıklardır. Yabancı tarafların dördü Alman diğerleri Çin, Suriye, Japonya, Rusya, İngiltere ve Güney Kore şirketleridir. İTO, uyuşmazlıkların ortalama 6 ay içinde hakem heyeti kararı ile hükme bağlandığını ve uyuşmazlık doğan sözleşmelerde; istisnasız Türk hukuku tercih edildiğini belirtmiştir.”⁵²¹ Görüldüğü gibi ulusal hukuk, ticari davalarda bir tercih sorunu durumuna gelmiştir.

⁵¹⁸ Nevhis Deren Yıldırım, “Tahkimin Olumlu ve Olumsuz Yönleri” *Ankara Barosu Dergisi*, S.4, 2002, s.38-44.

⁵¹⁹ Turgut Kalpsüz, *Milletlerarası Tahkim Konusunda Yasal Bir Düzenleme Gerekir Mi? II Taslaklar-Tartışmalar-Öneriler*, Yay. Haz. Selçuk Veziroğlu, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 1999, s.16-19.

⁵²⁰ 4982 sayılı Bilgi Edinme yasası uyarınca 16 Ocak 2008’de TOBB’a yapılan başvuruya 25 Ocak 2008 tarihinde e-posta ile verilen yanıt.

⁵²¹ 4982 sayılı Bilgi Edinme yasası uyarınca 16 Ocak 2008’de İTO’ya yapılan başvuruya 22 Ocak 2008 tarihli mektup ile verilen yanıt.

Taraflar, uyuşmazlıkları kendi seçtikleri ülkelerin hukukuna göre çözümlenebilir olanağına sahiptir. Türk tahkim mekanizması, çok uluslu şirketlerin özellikle tercih ettiği boyutlarda gelişmemiştir.

Tahkim, hakemlerin, tarafların sözleşme ya da anlaşma koşullarına uyup uymadığını denetlemekten öteye geçmedikleri bir yargılama yöntemidir. Çok uluslu şirketlerin, iş ilişkilerini geliştirirken bağlı olacakları hukuk düzenlerini seçme hakkı getirmesiyle, küresel düzeyde hukuki bir çoğulculuğu yeniden getiren bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır. Tahkimde uyuşmazlıkların çözümünde alenilik yerine gizlilik ilkesi egemendir. Bu yönüyle, “ticari sır”, rekabet kuralları gibi piyasa ilkelerini bozmamak için, sermaye sınıfına ayrıcalık getiren bir yargılama biçimidir. Davalar konusunda bazı istatistikî veriler dışında ayrıntı bilgi edinmek olanaklı değildir.

C. Yargı Birliği: İdare Hukukunun Tasfiyesi

Küresel kurallara göre oluşan adalet yönetimi mekanizması, piyasa ilişkilerini ulusal bir kamu yararı adına bozan idare hukuku ve idari yargı mekanizmasına izin vermemektedir. Türkiye’de adalet yönetiminde reform önerisi getiren birçok belge’de “yargı birliği” dile getirilmektedir. Bunun anlamı, idarenin ve idari eylem ve işlemlerin özel hukuktan ayrı bir idare hukukuna bağlı olmasından ve bu hukuku uygulamak için oluşturulan ayrı yargı düzeninden vazgeçilmesidir. Güncel reformlar, bazen sivil yargılama alanından, askeri unsurları kaldırmayı da yargı birliği olarak sunmakta, bu açıdan kavrama olumlu anlamlar yüklenmektedir. Ancak “yargı birliği” gerçekte, sivil (medeni) hukuktan ayrı bir idare hukukunun ve idari yargı düzeninin olmaması anlamına gelmektedir. Burada asker-sivil değil, kamu-özel ayrımı üzerinden yürüyen bir süreç söz konusudur. Sivil (medeni), topluma özgü özel alanı, idari devlete özgü olanı anlatmaktadır.

Yargı birliğini oluşturmak için, idarenin ayrıcalıklı düzenlemelerden arındırılması ve idari yargının görev alanının daraltılması bir arada yürütülmektedir. Devlet örgütleri gittikçe artan biçimde özel hukuk düzenlemelerine göre yönetilmekte, kamusal işlem ve eylemler özel hukuka bağlanmaktadır. Özel hukuk, kamu hizmetlerinin alanını daraltmakta, kamu gücü, kamu yararı gibi kavramlarla korunan toplumsal hizmet alanları budanmaktadır.

İdareye, devlet kurumlarına tanınan bir ayrıcalıklı gibi sunulan idari rejim’in tasfiyesi, 1970’ler sonrası kamu yönetiminde küçültme, özelleştirme talepleri ile

uygulanmaya başlayan neo-liberal politikaların bir gereğidir. Tan'ın belirttiği gibi; “hukuk kuralları ile sarılmış, donmuş bir hiyerarşik yapıya sahip, kendi içine kapalı bir idare yerine, dinamik, esnek, şeffaf, katılımcı bir idare oluşturma çabalarında ilk sorgulanan da hukuk” olmuştur. İdari işlerin düzenlenmesinde giderek idare hukukundan uzaklaşma ve özel hukuka yönelmeyi getirmiştir.⁵²² Bazı işlemlerin adli yargının görevine verilerek idari yargı denetimi kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir.⁵²³

İdari yargı düzeninin adli yargıya paralel bir yapıya kavuşturulması, adli alan içinde tanımlanması yönünde bir hareketin ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Lûtfi Duran, 12 Eylül sonrası Milli Güvenlik Kurulunun çıkardığı yasaları değerlendirdiği “İdari Yargı Adlileşti” başlıklı makalesi ile 1982 yılında bu olguyu saptamıştır.⁵²⁴ 2461 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yasası ile başlayan adlileşme süreci 2575 sayılı Danıştay, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemesi, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü yasası gibi idari yargı yasaları ile somutlaşmıştır. Bu yasalar Türk kamu hukukunda önemli değişiklikler yaratmıştır. O yıllardan bu yana yargı birliği (vahdet-i kaza) yönünde reform projeleri gündeme gelmeye devam etmiştir. Duran’a göre 1982 Anayasasının Anayasa Mahkemesini yüksek mahkemelerin en üstüne koyması da bu niyetin göstergesidir.⁵²⁵

İdari yargı mekanizmasını ve yargılama yöntemlerini adli yargıya benzetme çabalarının ardından, idare hukukunun alanını daraltma çabaları gelmiştir. 1999 yılında Anayasa değişiklikleri (m. 47., 125., 155) kamu hizmetlerini yürütmek için yapılan sözleşmelerle ilgili uyuşmazlıklarda ulusal ve uluslararası tahkime izin vermiş ve kamu kurumlarının yatırım ve hizmetlerini özel hukuka tabi sözleşmelerle yerine getirebilmesine olanak sağlanmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin yürütülmesinde idare hukukuna tabi imtiyaz sözleşmelerinin dışında özel hukuk sözleşmeleri yapılabilmesi için Anayasa ile yasa koyucuya izin verilmiştir.

Anayasa'nın 47. maddesine eklenen 4. fıkra “Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel

⁵²²Turgut Tan, “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk” *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri II. Cilt*, TODAİE Yayını, Ankara 1995,s. 176.

⁵²³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Orhun Yet, “İdari Yargının Etkinliği Sorunları” *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu* Danıştay Ankara 2000.

⁵²⁴ Duran, “İdari Yargı Adlileşti”, s. 53-83.

⁵²⁵ Duran, “Adliye, Genel Yargı Yeri”, s. 6.

hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir” biçimindedir. Bu fıkra idarenin üstlendiği her türlü hizmeti kapsayan niteliğe sahiptir. Devlet işlerinin hukuksal niteliğini değiştirme konusunda yasa koyucuya önemli bir yetki verilmiş, böylece idare hukukunun bu alandaki tekeli kırılmıştır. Bu düzenlemeden önce bir kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi ancak idare hukuku sınırları içinde mümkünken,⁵²⁶ bu zorunluluk ortadan kalkmıştır. Kamu hizmetlerinin özel hukuka tabi tutularak, özel kişilere gördürülmesi konusunda yasa koyucuya verilen bu takdir yetkisi,⁵²⁷ idare hukukunun kapsamını daraltılmasında önemli bir aşama olmuştur.

Kamu hizmetlerinin görülüş yöntemi ve bağlı olduğu hukuksal rejimin değişmesi, bu hizmetlerden yararlananlara, hizmetlere yönelik şikâyetlerini adli yargıya götürme yolunu açmıştır. Hizmeti yürüten özel hukuk kişisine özel hukuk hükümlerine göre, tüketicinin korunması ve hakları gibi yollarla adli yargıda dava açılabilir. Böylece kamu hizmetlerinde kamu yararı kavramı ile kurulan yurttaşlık ilişkisi, müşteri-tüketici ilişkisine dönüşmektedir. İdarenin taraf olduğu sözleşmeler, borçlar hukuku kuralları çerçevesinde sözleşme hukukuna bağlı olmakta, idarenin ayrıcalıkları ortadan kalkmaktadır.

Anayasa değişiklikleri ile idare ile yapılan sözleşmeler için tahkime izin verilerek bazı durumlarda adli yargı da devre dışı bırakılmaktadır. İdare ile sözleşme yapan özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklar, piyasa mekanizması içinde çözümlenebilmektedir. Böylece aleniyet yerine gizlilik, kamu yararı yerine piyasa kurallarının ön planda olduğu dava süreçleri kamu hizmeti alanına egemen olmaya başlamıştır. İdarenin ayrıcalıklarını gözeten idari yargının kamu hizmeti alanına yatırım yapan özel kişilerin haklarını koruyamadığı ileri sürülmekte, idari yargı dışına çıkarma bu gerekçe ile savunulmaktadır. Ancak idare ile özel kişiler arasında eşitlik gözetilen, tarafsızlık niteliği olan adli yargı da piyasa kuralları açısından tercih edilmemektedir. Kamu hizmetleri söz konusu olduğunda bu durum, hizmetlerden yararlanan yurttaşların en temel demokratik haklarının ellerinden alınması anlamına gelmektedir. Yönetişim alanyazınının şeffaflık, açıklık, hesap verilebilirlik ilkelerinin yurttaşları kapsamadığı görülmektedir. Anlaşılan o ki bu ilkeler sadece devletle

⁵²⁶ Bu anayasa değişikliğinden önce 3096, 3974, 3996, 4046, 4047 sayılı yasalar uyarınca yapılan yap-işlet-devret niteliğinde bazı özel hukuk sözleşmeleri bulunmaktaydı. Bu tür sözleşmelerle kamu hizmeti gördürme Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında hukuka aykırı kabul edilse de dava açılmamış olması, davanın süresi içinde açılmaması gibi nedenlerle sözleşmelerin iptali söz konusu olmamıştı.

⁵²⁷ Ali Ulusoy, “Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları” *Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Liberte Yayınları, Ankara 2001, s. 12.

iş yapan özel sektör aktörlerine karşı, devlet kurumlarını bağlayan kurallar getirmektedir. Yurttaşlar, hizmet sözleşmesi ile ilgili konularda kamu hizmetlerinin denetiminden dışlanmaktadır.

Kamu hizmetleri alanını daraltma, kamu hizmetlerinin niteliğini değiştirerek onları “kâr amaçlı” hale getirme 1980 sonrası neo-liberal politikaların sonuçlarıdır. Kamu hizmetleri genel yarar, ortak gereksinim, kamu yararı gibi gerekçelerle sunulan sürekli, düzenli, bedelsiz faaliyet olma özelliğini yitirmektedir. En temel kamu hizmetlerinde bile metalaştırma (piyasa işleyiş kurallarına uydurma) ve ardından piyasalaştırma (piyasa aktörlerine teslim etme) süreçleri yaşanmaktadır. İdare hukuku, piyasanın işleyiş kurallarının dışındaki hizmetleri düzenlemektedir. Kamu hizmeti alanı daraldıkça, doğal olarak bu hukukun uygulama alanı daralacaktır. Kamu hizmeti, uzun yıllar idare hukukunun ve idari yargının uygulama alanını belirleyen temel ölçüt olmuştur. Ölçütün dönüşmesi ve giderek ortadan kalkması, idare hukuku ve idari yargının varlık nedeninin sorgulanmasına yol açan gelişmeleri beraberinde getirmektedir.

İdari yargının gücünün kırılmasında bir başka gösterge, idari yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesi konusunda gösterilen isteksizliktir. Hükümet, politikalarına uymayan yargı kararlarının uygulanmasını ağırdan alabilmekte hatta etkisiz hale gelmesine neden olabilmektedir. İdari yargı kararlarının uygulanmasını zorlayan güçlü yaptırım mekanizmaları oluşturulmamıştır. İdari yargı düzeni tarafından verilen kararların, idare tarafından uygulanmaması idari yargının varlık nedenini sarsacak bir noktaya doğru ilerlemektedir. Yargısal denetimin anlamı, denetim sonucunda verilecek kararın, tarafların iradesine karşın uygulanabilmesidir. “Hüküm” bu anlama gelir. Aksi takdirde, idari yargının “tavsiye”sinden söz edilebilir.⁵²⁸

Güncel reformlar ile gündeme getirilen kamu denetçiliği kurumu (ombudsman), idareyi denetleyen ve tavsiye üreten yargı dışı bir mekanizmadır.⁵²⁹ Yaptırım gücü olmayan böyle bir kurumlaşmaya gidilmesinin en önemli gerekçesi, uluslararası gelişmelere ve AB

⁵²⁸ Onur Karahanoğulları, “İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları”, *Mülkiye*, C. XXIX., S. 279, 2005, s. 89-97. Karahanoğulları, Danıştay Başsavcılığı kurumunun etkili hale getirilmesi ile idari yargı düzeninin korunabileceği görüşündedir. Savcılık, yaptırım gücü bulunmayan ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumuna göre daha güçlü bir denetleme mekanizmasıdır.

⁵²⁹ Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu yasasının tümünü oybirliği ile iptal etmiş ve bu karar, 4 Nisan 2009 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. .

müktesebatına uyumdur. İdari yargı geleneği olmayan İskandinav ülkeleri ya da Anglo-Sakson ülkelerde, ombudsman, idareyi denetleyen işlevsel bir araçtır. Türkiye ve Fransa gibi idari yargı geleneği güçlü ülkelerde ise ancak, idari yargıya gitmeyi engelleyici ya da geciktirici bir araç olabilir.

D. Güçler Ayrılığından Güçler Birliğine mi?: Bağımsız Düzenleyici Kurul/Kurumlar (BDK)

Küresel piyasa ilişkilerine yönelik oluşturulan yeni devlet biçiminin temel kurumları bağımsız düzenleyici kurul/kurumlardır. BDK'lar güçler ayrılığı kuramının bakış açısının iflasını göstererek adalet yönetimi ve kamu yönetimi arasındaki ayrışmanın tarihselliğini de net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu kurumlar siyasal, yönetsel ve yargısal nitelikli kabul edilen işleri kendinde toplayarak, yönetişimci dönemin melez örgütlerinin bir örneğini sunmaktadır. Kıta Avrupası kamu yönetimi ve adalet yönetimi geleneğine sahip ülkelerin, devlet örgütlenmesi şemalarında BDK'ların yerini saptamakta zorlanması bunların bürokratik devlet örgütlenmesi ile çelişkisinden kaynaklanmaktadır. Hizmet alanlarıyla sınırlı konularda düzenleme, denetleme, uyuşmazlık çözme, yürütme gibi devlet işlevlerini yerine getiren BDK'lar klasik bakanlık örgütlenmesine ya da kamu tüzel kişiliklerine benzememektedir. Kamu yönetiminin hizmet sunarak bölüşüm ilişkilerini düzenlemeye dâhil olma özelliği, BDK'lar söz konusu olduğunda geçerli değildir. BDK'lar bir hizmet ediminde bulunmaktan çok piyasaya açılan kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ile ilgilidir. Bazı işlevleri yargı benzeri olarak adlandırılrsa da bu kurumları yargı örgütlenmesi içinde sınıflandırmak da olanaklı değildir. BDK'lar, güçler ayrılığı kuramının varsayımları açısından uyumsuzluklar göstermekte, “devlet içinde devletçikler” niteliği sergilemektedir.⁵³⁰

Bağımsız düzenleyici kurumların Tanzimat döneminin yargısal meclisleri bünyesinde barındıran bakanlık örgütlenmelerine benzedikleri savunulabilir. İkinci Bölümde, Ticaret ve Maliye Nezaretinin ilk kuruldukları yıllarda bünyelerinde oluşturulan meclislerin yargılama yaptıkları gösterilmiştir. Kapitalist devlet örgütlenmesine eklemlenme sürecinde, bakanlıklar yürütme ve yargının bir arada olduğu melez örgüt görünümündedir. Benzer biçimde, günümüzde bakanlıkların yapısını da dönüştürme özelliği taşıyan BDK'ların yargısal nitelikleri bulunmaktadır. Adalet yönetimi ve kamu yönetiminin

⁵³⁰ Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, S.100, Y.29, 1999, s. 3.

ayrışmadan önce bakanlıklarda birleşmesi gibi, şimdi BDK'lar yarı yargısal kurumlar olarak nitelendirilmektedir. Adalet yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki işbölümü dengesinin değişeceğinin işaretleri bu kurumlarda verilmektedir.

Türkiye'de piyasaya açılan sektörleri düzenlemek amacıyla 1980 sonrası ortaya çıkan BDK'lar: Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu (KİK), Şeker Kurumu, Tütün ve Tütün Mamulleri Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TSMF)'dur.⁵³¹ Bu kurumlarda, yargı benzeri (quasi-judicial) işlevler bazen idari para cezası verme ile sınırlıyken bazen de bir mahkemede uygulanana oldukça benzeyen boyutlara ulaşmaktadır.⁵³² Örneğin Rekabet Kurumu, Rekabet Hukukunun uygulandığı bir yargı mercii görünümüne bürünmektedir. Bu kurumun ABD'deki benzeri rekabet konusunda uzman yargı yeridir.⁵³³

Rekabet Kurulu, rekabet hukukuna ilişkin ihlalleri inceleme, araştırma ve kararları, rekabet ihlalleri iddiaları veya şüphesi üzerine somut maddi olayların soruşturulması sonucunda, ortaya çıkarılan somut olaya rekabet hukuku kurallarının (yaptırımlarının uygulanmasına ilişkin bulunmaktadır.⁵³⁴ Rekabet Kurumunca uygulanan, Rekabetin Korunması Hakkında yasanın medeni yargılama usul hukukunda görülen özellikleri barındırması dikkat çekicidir. “Kendiliğinden araştırma, iddiayı açıklıkla bildirme ve savunma hakkı, usul ekonomisi, aleniyet, gerekçeli karar verme, sırların ifşa edilmemesi, sözlülük-yazılılık ve doğrudanlık ile hukuki yardım ve temsil ilkesi” rekabet hukukunun soruşturma yönteminde yargılama yönteminden aktarılan özelliklerdir.⁵³⁵ Rekabetin Korunması Hakkındaki yasa, deliller yönünden Hukuk Usulü Muhakemeleri yasasına atıf yapmıştır.

Rekabet Kurumunun yarı yargısal ve yargı benzeri bir idari örgüt olduğu kabul edildiğinde, yargılama yetkisinin idari yargı ve özel hukuk yargısından hangisine girdiği bir başka tartışma alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Rekabet hukuku, genel hukuk içindeki

⁵³¹ Bayramoğlu, *a.g.e.*, s. 306-307.

⁵³² Ali Cem Budak, “Rekabet Hukukunda Deliller ve İspat”, *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I*, Erciyes Üniversitesi ve Rekabet Kurumu Yayını, Kayseri 2003, s. 45-62.

⁵³³ Murat Usta, *Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu ve Rekabet Uygulamaları*, Yetkin Yayınları, Ankara 2007, s. 97.

⁵³⁴ Budak, *a.g.m.*, s. 46.

⁵³⁵ Usta, *a.g.e.*, s. 97.

yeri itibariyle, hem idari yargı hem de medeni yargıdan izler taşıyan melez bir hukuktur. Bu hukuk idari yargılama usulü ve medeni yargılama usulünün kurallarının bir karması ile uygulanmaktadır.⁵³⁶

BDK kararlarının çekişmeli prosedüre göre verilmesi, yaptırımlar içermesi bazı hukukçulara göre, onların yargısal işlem yaptığının göstergesi değildir. Duran'a göre; bu kurumlarda çalışanlar güvenceli bir statüde bulunsalar dahi, yargıç statüsü taşımadıklarından yargı mercii olarak sayılmazlar.⁵³⁷ Bu görüş, yeni geleni eski yapı içinde değerlendirmesi dolayısı ile eksiklidir. Yönetişimci kamu yönetimi ve adalet yönetimi reformları, bürokratik sınıflandırmaları zorlamakta, esnekleştirmektedir. BDK'ların -tam da bu sınırların kesiştiği noktada durduklarından- bürokratik şemaya uydurulması pek olanaklı değildir.

III. ADLİYEDE GÜNCEL REFORM

Yargının işlevselliği ve verimliliğinin artırılması amacıyla Avrupa Birliği üyesi ülkeler ile ikili düzeyde veya doğrudan Avrupa Birliği veya Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşların ortaklığı ile yürütülen çeşitli proje ve işbirliği programları, adliye sistemini kökten dönüştürecek potansiyeli taşımaktadır. Bu projelerden birkaçını tanımak dönüşen yapının boyutlarını göstermeye yardımcı olabilir.⁵³⁸

Yargının Modernizasyonu ve Ceza Reformu Projesi: Finansmanının tamamı Avrupa Birliği MEDA fonundan karşılanan projenin toplam bedeli yaklaşık 11 milyon €'dur. Projede yargıç ve Cumhuriyet savcılarının Avrupa Birliği hukuku alanında eğitim, yargıç-savcı adaylarının yabancı dil öğrenmeleri, infaz koruma memurlarının eğitimi, teçhizat alımı, cezaevleri ile infaz yargıçlıkları arasında bilgisayar sistemi kurulması, örnek cezaevi oluşturulması gibi etkinlikler yer almaktadır. Bu kapsamda, yedi yargıç AB hukuku alanında yüksek lisans eğitimine gönderilmiş, Uşak ve Elazığ'da model cezaevleri açılmış, yaklaşık 3 milyon € tutarında bilgisayar, yazıcı, tarayıcı alımı ve kablolama çalışması yapılmış, Adalet Akademisine mefruşat alımları gerçekleştirilmiş, cezaevi personeli özel eğitime tâbi tutulmuş, adli sicil ve bilgi işlem personeli bilgi teknolojileri konusunda

⁵³⁶ Pelin Uyanık, *Rekabet Hukuku Açısından Delil*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2003.

⁵³⁷ Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.30, S.1, 1997, s. 4.

⁵³⁸ Projelere şu eserden ulaşılmıştır: Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, *Son Dönemde Avrupa Birliğine Üyelik Süreci İle İlgili Adalet Bakanlığı Faaliyetleri 2006-2007-2008*, Ankara 2008.

eğitim almışlardır.

İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Desteklenmesi Eğitim Projesi: Avrupa Birliğinin 1.400.000 € mali desteği ile Hollanda-İsveç yargı teşkilatları ve Adalet Bakanlığı ortaklığı ile 19 Ocak 2006- 19 Temmuz 2007 tarihleri arasında uygulanan proje dört ana bileşenden oluşmuştur. *Birinci Bileşen;* Yargıtay üyesi ve Yargıtay'da görevli olan yargıç ve savcılara yönelik olarak iki adet uluslararası konferansın düzenlenmesidir. *İkinci Bileşen;* istinaf mahkemeleri hakkında hukuk mahkemesi yargıçlarına (3000 adet), ceza mahkemesi yargıçlarına ve Cumhuriyet savcılarına (6000 adet) ve yardımcı personele (2000 adet) yönelik olarak üç farklı kitabın hazırlanıp basılmasıdır. *Üçüncü bileşen;* bölge adliye mahkemelerinde görev alması olası olanlar arasından seçilecek yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yardımcı personele eğitim verilmesidir. Öncelikli olarak; 40 yargıç ve savcı ile 25 yardımcı personel eğitimci olarak yetiştirilmiş, bu eğitimciler daha sonra Türkiye'nin farklı bölgelerinde 1000 yargıç-savcı ile 1200 yardımcı personele ikişer gün süren seminerler ile istinaf sistemi hakkında bilgilerini aktarmışlardır. Eğitimci olarak belirlenen yargıç ve savcılardan 15 kişi Hollanda'ya, yardımcı personelden 15 kişi ise İsveç'e çalışma ziyaretinde bulunmuşlardır. *Dördüncü ve son bileşen ise,* proje üzerinde çalışan Adalet Bakanlığı, Yargıtay ve Adalet Akademisi yetkililerinin Hollanda ve Fransa'ya çalışma ziyaretinde bulunmasıdır.

İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Desteklenmesi İnşaat Projesi: 30 Milyon € bütçeli bu projenin; 22.5 Milyon € AB katkısı, 7,5 Milyon € ise Adalet Bakanlığı katkısıdır. Proje kapsamında, Ankara, Diyarbakır ve Erzurum illerinde istinaf mahkemeleri için bina yapılması hedeflenmektedir.

Mahkeme Yönetimi Sistemine Destek Projesi: Amacı Avrupa Birliğindeki en iyi uygulamalar göz önünde bulundurularak yargının mevcut iş yükünü azaltacak ve yargılama süreci içerisinde yer alan bürokratik işlemlerin tekrarlanmamasını sağlayacak bir mahkeme yönetimi sisteminin ve bu sistemin işlemesini sağlayacak teknik alt yapının kurulmasıdır. Mahkeme yönetimini etkin ve süratli bir şekilde sürdürebilecek donanıma sahip bir personel kadrosunun eğitilecektir. 3.3. milyon € bütçesi olan proje, Avrupa Konseyi ile doğrudan sözleşme yolu ile gerçekleştirilecektir. Projede iki faaliyet alanı öngörülmüştür. *İhtiyaç analizi aşaması:* Daha etkin ve hızlı bir yargılama için mahkeme yönetimi ele alınıp, iş yükü, insan kaynakları, bütçe vb. açılarından incelenecek ilgili mevzuat taranarak nasıl bir yol izlenmesi gerektiği ve alanda ne gibi yeni düzenlemelerin yapılması gerektiği

konusunda bir sonuç raporu ve strateji belgesi hazırlanacaktır. *Uygulama aşaması:* Belirlenecek olan 5 adet pilot adliyenin personeline yeni uygulamalara ilişkin eğitim verilecek ve söz konusu 5 pilot adliyenin uygulamaları değerlendirme raporları ile izlenecektir.

Türkiye'de Adalete Daha İyi Erişim Projesi: Bütçesi 4.400.000 €'olan bu projenin amacı hukuk devleti ilkesini güçlendirmek ve tüm yurttaşların adalete erişimini AB standartlarında garanti altına almaktır. Dört temel faaliyet alanı öngörülmüştür: Adli yardımın geliştirilmesi, alternatif uyuşmazlık çözümlerinin (ADR) Türk hukuk sistemindeki etkinliğinin artırılması, 225 adet ağır ceza mahkeme salonuna sesli ve görüntülü kayıt sistemlerinin kurulması, Adalet Bakanlığının teknik altyapısının güçlendirilmesi.

Fikri ve Sınai Hakların Etkin Uygulanması Projesi: Fikrî ve sınai hakları korumak ve gümrük birliği ilişkisinin işlemlerini sağlamak amacıyla uygulanmıştır. Toplam malî boyutu 2.289.450 € olan projenin; % 76'sı (1.700.000 €) Avrupa Birliği tarafından hibe olarak, kalan % 24'ü (589.450 €) ise Türkiye tarafından üstlenilmiştir. Yedi ihtisas mahkemesinin kurulması, uluslararası bir sempozyum düzenlenmesi, sekiz yargıcın fikrî-sınai haklar konusunda yurt dışında 10 aylık yüksek lisans eğitimine tâbi tutulması, Türkiye'nin fikrî-sınai haklar alanındaki ilk referans kütüphanesi olarak Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi FİSAUM bünyesinde bir dokümantasyon merkezi kurulması, bu yedi mahkemenin kendi aralarında ve ilgili kuruluşlar olan Gümrük Müsteşarlığı, Türk Patent Enstitüsü, Adalet Bakanlığı ve dokümantasyon merkezi arasında elektronik ortamda süratli bir şekilde haberleşmesine imkân yaratacak bilgisayar ağı kurulması unsurlarını kapsamıştır.

İnsan Hakları Konusunda Yargıçların Eğitimi Projesi: Avrupa Birliği-Avrupa Konseyi ile Türkiye arasında 225 yargıç-savcının insan hakları alanında eğitimi ve AB müktesebatına uyum amacıyla teknik destek sağlanması konularını içeren, 1.465.000 € tutarındaki projenin finansman anlaşması 24 Mayıs 2002 tarihinde imzalanmıştır. Proje kapsamında 225 yargıç-savcı insan hakları konusunda eğitici olarak eğitilmiştir. Eğitici yargıç ve Cumhuriyet savcıları tarafından diğer yargıç ve Cumhuriyet savcılarında insan hakları hukuku alanında eğitim verilmiştir.

AB Hukuku Alanında Hakimlerin Eğitimi Projesi: Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik

sürecinde hazırlanan temel belgelerden biri olan “Katılım Ortaklığı Belgesi” ile “Ulusal Program”da yargıç ve savcıların Avrupa Birliği Hukuku konusunda eğitilmeleri gereğine değinilmektedir. Türkiye, Avrupa Birliği Komisyonu'nun talebi ile merkezi Lüksemburg'da bulunan Avrupa Kamu İdaresi Enstitüsünün (EIPA), tüm aday ülkeler için hazırladığı eğitim projesine 2001 yılı ve sonrası için dahil edilmiştir. Projenin amacı; ilerde oluşturulacak strateji çerçevesinde yargıç ve savcılara verilecek eğitimi sağlayacak “eğitimcileri” eğitmek ve eğitimde kullanılacak bir “el kitabı” hazırlamaktır. Seçilen yargıç ve akademisyenlerden oluşan toplam 12 kişi eğitici olarak yetiştirilmiştir. Ayrıca bir el kitabı hazırlanmıştır.

Uyuşmazlıklara İlişkin Alternatif Çözüm Yolları Sistemin Geliştirilmesi Projesi: İngiltere Uluslararası Uyuşmazlık Yönetim Kurumu (CMI) ile işbirliği içinde yürütülmekte olan proje için, toplam 15 aylık bir uygulama süresi öngörülmektedir. Projenin finansman desteği, İngiltere Dışişleri Bakanlığı Global Fırsatlar Fonu tarafından sağlanmaktadır. İlk üç aylık aşamada, “Arbuluculuk ve Çekişmesiz Yargı”ya ilişkin düzenleme için de teknik destek olması için seminer düzenlenmesi, örnek ülke mevzuatlarından çeviri yapılması, uzman yardımı sağlanması ve uluslararası bir sempozyum düzenlenmesi üzerinde anlaşılmıştır. Projenin devamında eğitim seminerleri veya yaygınlaştırma çalışmaları gerçekleştirilebilecektir.

Adliye reformları, çoğunlukla “mahkemelerin etkin yönetimi” başlığı altında sıralanan önerilerle yaşama geçirilmektedir. Avrupa Konseyine göre Türkiye'nin içinde bulunduğu sorunlu durum, birçok Avrupa ülkesinde de yaşanmaktadır. Avrupa yargı sistemlerinin yetersiz yargıç sayısı, yetersiz mahkeme personeli (örneğin yazı işleri müdürleri, zabıt katipleri, mübaşirler), yetersiz teknolojik koşullar (örneğin bilgisayar), yetersiz mahkeme binaları, kütüphaneleri ve dokümantasyon merkezleri, yetersiz mali kaynaklar, karmaşık bütçe sistemleri ve başarılı yönetim eksikliği gibi sorun alanları sıralanmaktadır.

Avrupa Komisyonu, adliyelerin yönetiminde yerelleştirme önermektedir. Bunun anlamı, merkezden yönetilen bütçe, personel ve mali konularda yetkinin mahkeme başkanlarına devredilmesidir. Merkez adalet yönetimi, genel işleyiş ve amaç belirleme konularında söz sahibi iken, adliyelerin idari ve mali konularda yetkilerinin artırılması önerilmektedir. Mahkeme başkanlarının yönetsel yetkilerinin, yargısal işlerini engellememesi için mahkemelere özgü hizmet birimleri kurulması, bu birimlerde görevlendirilecek memurların, idari başkanlık ya da daire müdürlüğü olarak örgütlenmesi

ve ilgili mahkeme başkanına çalışmalarıyla ilgili rapor vermesi bu konuya özgü diğer önerilerdir.⁵³⁹

Merkezi adalet yönetiminin, verimliliği artırmak için süre standartları belirleme, istatistik verilerden yararlanma gibi tekniklerle adliyelere izlemesi ve gözlemesi beklenmektedir.⁵⁴⁰ Mahkemelerin verimliliğini ölçme, verimsizlik saptanan yerlerde önlem alma yine merkezi adalet yönetimi kurumlarına bırakılmıştır.

Adalet yönetiminde önerilen yerelleşme, kamu yönetiminin yerelleşmesinden ayrı bir olgu değildir. Bir yandan küresel merkezlere bağlanan yönetsel her türlü mekanizmanın, diğer yandan olabildiğince yerelleştirilmesi beklenmektedir.

A. Adliyede Otomasyon: UYAP

Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP), Soruşturmaların hızlandırılması, yargıda otomasyon ve verimlilik sağlanması, yargının hızlandırılması, adli sistemin işleyişinin güvenilirliğinin ve doğruluğunun artırılması gerekçesiyle kurulan hapisaneler dâhil olmak üzere, Adalet Bakanlığının tüm kurumları ile mahkemeler arasında bir bilgi sistemidir. Ağ tabanlı elektronik iletişim, yönetim modeli yönetsel yapılanmaları olabilir kılan temel teknolojik gelişmedir. Ağ tipi iletişim ve bilgi sistemleri, dik piramit biçimi örgütlenme modellerinin terk edilmesine olanak sağlamakta, bürokrasinin dikey haberleşme gibi kurucu unsurlarını ortadan kaldırmaktadır.

UYAP, ağ teknolojisini kullanarak adalet yönetimi sürecini baştan sona değiştiren, yargı sürecini dönüştüren özellikte bir otomasyon projesidir. Adliyelere online başvuru, cep telefonları ve SMS yoluyla dava takip etme, her türlü dosyanın online izlenmesi davası olanlar açısından kolaylıklar getirici özellikler taşımaktadır. Ancak bu hizmetlerden yararlanmanın ücretlendirmeye açık oluşu, yeni kâr alanı olarak ortaya çıkmasına yol açabilir.

UYAP'ın getirdiği kolaylıklar, uygulamada çeşitli kuşkuları önleyememiştir. Bilgisayar ve internet teknolojisinin Adalet Bakanlığı kontrolünde olması, Bakanlığın davanın her aşamasına müdahale olanağı bulunması, yargı sürecinin bağımsızlığına gölge düşürmektedir. UYAP, yargıçların takdir hakkını kısıtlayıcı gizilgücü barındırmaktadır.

⁵³⁹ Mustafa Özbek, "Avrupa Konseyince Adalet Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması İçin Öngörülen Tedbirler" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.55, S. 1, Y. 2006, s. 251.

⁵⁴⁰ *A.k.*, s. 252.

Görüşme yapılan adliyelerde UYAP'ın yeni teknolojiye uyum sağlayamayan memurlar üzerinde olumsuz etki yarattığı yönetici konumunda bulunan yargıçlar tarafından belirtilmiştir. İşlevsiz kalan bu personel emeklilik gibi yöntemlerle zamanla tasfiye edilmektedir. Bilgisayar teknolojisinin yoğunlaşması, adliye personelinin niteliğini dönüştürmektedir.

B. Profesyonel Yöneticilik Tartışmaları

Adliyelerin, verimli, etkin, hızlı çalışması için önerilen profesyonel yöneticilik, daha eğitim ve sağlık gibi kamu hizmeti alanları için gündeme getirilmiş neo-liberal bir öneri olarak ortaya çıkmıştır. Okulların öğretmenler tarafından, hastanelerin doktorlar tarafından yönetilmesinin verimsiz olduğu önermesi üzerine temellendirilen düşünce, devlet egemenliğinin bir parçasını kullandığı kabul edilen yargı için de öne sürülmektedir. Profesyonel yöneticinin, meslekten yöneticiye göre tercih sebebi olması, meslek ilkeleri temel alınarak yürütülen hizmetlerin, verimlilik, kârlılık ilkelerine göre yeniden düzenlenmesini getirmesidir. Sağlık ve eğitim gibi hizmet alanlarında işletmeleştirilmenin, hizmetin niteliğini geliştirme bakımından bozuk olan sicili, adalet yönetiminde benzer önerileri değerlendirmede dikkate alınmalıdır.

Adliyelerde gözlem ve görüşmeler sonucu elde edinilen verilere bakıldığında, yargıç ve savcılarının yönetsel işlerden şikâyetçi olduğu, profesyonel yöneticilik önerisini destekledikleri saptanmıştır. Yargıç ve savcılar, yönetsel işlerin, asıl işlevleri olan yargıya ayırmaları gereken zamandan çaldığını belirtmektedirler. Yönetsel işlerden uzaklaşıp, alanının uzmanlık alanlarına gömülmenin, yargıç ve savcılarının verimliliğini artıracığı önermesi aslında şüphelidir. Yargının, yönetsel süreçlerden koparılması, adalet yönetiminde bürokratikleşmeyi beslemiştir. Bu ayrışmanın en uç noktalarına kadar götürülmesi, yargıçların gittikçe teknik elemanlara dönüşmesine yol açabilecek niteliktedir.

Aslında adliyelerde var olan müdürlük kadroları, yönetsel işlerin düzenli yürütülmesi açısından yargıç ve savcılarla ortak çalışacak kadrolardır. Ancak bu kadrolarda işlendirilen personelin, yönetsel becerilerini geliştirecek eğitimden yararlanamadıkları, gereken bilgi ile donatılmadıkları görülmektedir. Ayrıca adliyelerde idari işlerin asıl yürütücüsü olan kalem personeli ile yargıç ve savcılar arasında aşılmaz duvarların örüldüğü söylenebilmektedir. İdari personel özlük hakları ve maaşları açısından oldukça zayıf konumda tutulmuştur.

Yargıç ve savcılarının, idari personeli değerlendirirken, “rüşvetçi”, “beceriksiz”, “iş bilmez” nitelendirmelerini kullanması, idari personelin ise, yargıç ve savcılarını otoriter ve insani ilişkiler açısından yetersiz bulması, bu iki meslek grubunun birlikte çalışmasının temellerini oyan en önemli unsur olarak saptanabilir. Reform girişimlerinin adliyelerde yolsuzluk ve demokratikleşme gibi iki temayı çok sık kullanması, her iki meslek grubunun içinde bulunduğu algısal duruma uygun mesajlar vermektedir. Belki de bu algısal durumun en önemli sebebi reform sürecini meşrulaştırma amacıyla ortaya atılan iddiaların kendisidir. Örneğin, tez araştırması sırasında adliyelerde yolsuzluk ya da rüşveti ölçen deneysel bir araştırmaya rastlanmamıştır.

Profesyonel yöneticilik önerisi, Yargı Reformu Strateji taslağında “adli hizmet uzmanlığı” adı altında girmiştir.⁵⁴¹ Bürokratik adalet yönetiminin kusurlarından dem vurulsa da, çözüm yolunun bürokratik yeni bir ara kademe yaratma ve hiyerarşik örgütü bir kat daha büyütmede arandığı görülmektedir. Oluşturulması planlanan uzmanlık statüsünün, işletmeleşmenin önünü açma yönünde bir araç olarak ortaya çıkması beklenebilir.

C. Alternatif Uyuşmazlık Çözme Mekanizmaları: Arabuluculuk Yasa Tasarısı

1960’ların sonu ile 1970’lerin başlarında, Amerikan mahkemelerine gelen medeni hukuk davalarının hızlı artış göstermesi nedeniyle mahkemeler davaların çözülmesinde alternatif yöntemlere yönelmiştir. Alternatif uyuşmazlık çözüm (*ADR- Alternative Dispute Resolution*) yöntemleri davanın geleneksel olarak jüri ile görülmesine kıyasla hem taraflar hem de devlet için daha hızlı ve ekonomik yöntemler olarak ortaya çıkmıştır. Buna karşılık alternatif yöntemler ABD’de uygulandığı ilk zamanlarda demokrasiyi zayıflattığı gerekçesiyle eleştiri konusu olmuştur. Bir kere bu yöntemler halktan oluşan bir jürili ve aleni yargılama yöntemlerinin yerini alması dolayısı ile eleştirilmiştir. Gerekçeli kararların yayınlanmamasının, yazılı olan geleneksel yargılama sistemini dönüştürdüğünü, pazarlık usulü davalarda yargıç ve savcılarının “adalet dağıtma” işlevlerini yitirdiği belirtilmiştir. Hatta ceza davalarında pazarlık yöntemlerine yönelmenin, savcılık bünyesinde bürokratik birimlerin artmasına yol açtığı gözlenmiştir.⁵⁴² Bu saptamalardan yola çıkan Nachmias ve Rosenbloom, 1980’lerde adalet yönetiminde ve özellikle federal yargı sisteminde yaşanan bürokratikleşmenin çarpıcı olduğunu, yargının Max Weber’in ideal tip bürokrasisine

⁵⁴¹ Adalet Bakanlığı, *Yargı Reformu Stratejisi Taslağı*, 2008, s.20, <http://www.basin.adalet.gov.tr/bnot/2008bnot/Yargı%20Reformu%20Stratejisi%20Taslağı.pdf>

⁵⁴² Nachmias and Rosenbloom, *a.g.m.*, s.148, 170.

benzediğini belirtmişlerdir. Zamanla bu değerlendirmeden vazgeçilmiş, alternatif uyuşmazlıkları çözme mekanizmalarının piyasa dostu bir yöntem olarak benimsenmiş ve dünyaya ihraç edilmeye başlanmıştır.

ADR, adalet yönetiminin ve yargı sürecinin aktörlerini, yöntemlerini, yapısını başkalaştırmaktadır. Ortaya çıkan yeni model, tıpkı Batı Avrupa modelinin Tanzimat Döneminde Osmanlı adalet yönetiminde yarattığı etkiye sahip görünmektedir. Son günlerde özellikle TBMM Adalet Komisyonuna kadar ulaşan “Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabulucuk Yasa Tasarısı” dolayısı ile Türkiye’de Barolar Birliği⁵⁴³ aracılığı ile yürütülen eğitimlerde bu durum gözler önüne serilmektedir.⁵⁴⁴

Arabuluculuk eğitim programlarında avukatlara ilk anlatılan şey, hak ve hukuk algısından kurtulmalarıdır. Bunun için, öncelikle çıkarlar (*interest*) dünyasına bir giriş yapılmaktadır. En temel düzeyde istekler (*wants*) ve gereksinimler (*needs*) ayrıştırılmaktadır. Avukatlar, taraflara sordukları sorularla gerçeği değil, tarafların çıkarlarını, isteklerini ve gereksinimlerini ortaya çıkarmayı amaçlayacaklardır. Böylece taraflar bir dava sürecinde hak arama yöntemi yerine, çıkarlarını pazarlık konusu yapmaya yöneltilmektedir.

Yıllarca hukuk eğitiminden geçmiş, yürüttüğü davalarda taraf olmayı, gerçeğin ortaya çıkmasında bir yöntem olarak kullanmaya alışmış bir mesleki topluluğun algısının topyekûn değiştirilmesi, yargıda hız, verimlilik, ucuzluk gibi gerekçelerle savunuluyor olsa da elbette başka güdüler de işin içine girmiştir. Bunlardan birisi “pastayı büyütme” olarak adlandırılmaktadır. Buna göre, taraflardan birinin kazanıp, diğerinin kaybettiği sıfır toplamlı bir dava sürecinde yıpranmak yerine, farklı bir düzlemde taraflar arasında işbirliği ağları geliştirmek olarak açıklanmıştır.

Bu konuda eğitim seminerlerinde şöyle bir örnek üzerinden yürünmektedir: Biri çokuluslu Hollanda kökenli büyük bir şirket, diğeri de ulusal çapta faaliyet gösteren küçük bir ABD şirketi arasında patent hakları ile ilgili bir sorun yaşanmaktadır. Bu sorun eğer dava konusu edilirse, taraflar uzun yıpratıcı bir dava sürecine girecekler ve bu süreç hem

⁵⁴³ Technical Assistance for Better Access to Justice in Turkey" Avrupa Projesi çerçevesinde düzenlenen "Avukatlar için Arabuluculuk Eğitimi" 19-22 Aralık 2008 Mersin Barosu. <http://www.adrcenter.com/international/basic-mediation-skills-training-19-21-dicember-2008,-mersin-turkey.html>

⁵⁴⁴ Arabuluculuk eğitim seminerleri konusunda Adalet Bakanlığı da Tasarının yasalaşmasını beklemeden harekete geçmiştir. Türkiye’de Arabuluculuk Sisteminin Geliştirilmesi adlı bir proje aracılığı ile İngiltere örneği yargılara anlatılmaktadır. <http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/Duyuru%20arabuluculuk.pdf>

para hem de zaman kaybına yol açacaktır. Ama eğer bu iki şirket uzlaşma sürecinde anlaşır, ortaya “pastayı büyüten” bir başka seçenek çıkabilir. Örneğin, küçük ulusal şirket, büyük çokuluslu şirketin ABD temsilcisi olabilir. Böyle bir sonuç, bu iki şirketin kavga etmesi yerine uzun yıllara dayanacak bir işbirliğini getirebilir. Bu örnekte ortaya çıktığı üzere, dostane çözüm, uzlaşma diye sunulan aslında piyasa ilişkileri içindeki pazarlık süreçlerinden ibarettir. Bu pazarlık süreçlerinin, hukuki haklar üzerinden kurulması elbette başka bir etik sisteme uyum gerektirmektedir. Bu iki şirket arasında taşeronluk bağı, küresel sermaye çıkarları açısından bir “kazan-kazan” yaklaşımına dönüşmüştür.

Şirketler dünyasının büyüğü ya da küçüğünün fark etmeksizin böyle piyasa bağları geliştirmesi kendi içinde mantıklı olabilse de, avukatlık meslek mensuplarının sisteme uyarlanması, mesleğin bütün unsurlarının yeniden gözden geçirilmesine yol açabilecektir. Örneğin Avukatlık yasasının avukatlığın “kamu hizmeti” olduğunu düzenleyen maddesi üzerinde yeniden düşünmek gerekebilir.

Toplumsal iktidar ilişkilerinin, devletin aradan çekildiği koşullarda en saf haliyle ortaya çıktığı, uzlaşma, pazarlık süreçleri, tarafların aynı dünyadan olmadıkları uyumsuzluklarda “kazan-kazan” olabilecek midir? Örneğin emek-sermaye çatışmasında, emek mücadeleleri sonucunda edinilen kazanımlar hukuksal norma dönüşmüştür. Bu normların göz ardı edildiği bireysel bir pazarlık süreci, zamanla hak kazandıran hukuksal normun gözden düşmesine yol açmayacak mıdır? Eğitim seminerlerinde böyle bir durumla ilgili video kayıtları gösterilmektedir. Burada arabulucu sorduğu sorularla, yıllarca asgari ücretle çalıştığı mağazadan, gerekçe gösterilmeden işten çıkarılan bir işçinin içinde bulunduğu psikolojik durumu ortaya çıkarmaktadır. İşte bu psikolojik durum, pazarlık sürecinin başlangıcıdır. İşçiden beklenen, pazarlık sürecinde bu ruhsal durumunun yarattığı yoksunluğu giderecek meblağa razı olmasıdır.

Arabuluculuk eğitimlerinin kendisi başlı başına bir pazarlama ve kazanç kapısıdır. Bu eğitimler, uzman şirketler tarafından satılmaktadır. Eğitim süreci sonucunda sertifika alanlar, arabulucu olmakta ve bu yeni mesleğini yürütebilmek için Baro ya da bir başka kamu kuruluşu tarafından ruhsatlandırılmaktadır. Baroların arabuluculuk uygulamalarına karşı çıkmaması, yalnızca bu işin avukatlardan başka meslek kuruluşlarına verilmesine karşı çıkmaları, bu şekilde sisteme eklenmeleriyle açıklanabilmektedir. Aslında noterler ve avukatlar arasında arabuluculuk yapabilme yarışından söz edilebilir.

2001 yılında The State University of New York / Broome Community College’de Türk noterlere yönelik eğitim programları, Amerikan Hukuk Sisteminde uyuşmazlıkların önemli bir bölümünün Mahkemelere gitmeden önce çözümlenmesine odaklanmıştır. Programın eğitmeni Simpson’un sözleriyle: “Noterler, bu konulara ilişkin çalışmalar yaparak edinecekleri bilgi ve fikirlerle, Türk hukuk akademisyenleri ve devlet kurumlarına Türk mahkemelerin önüne gelen hukuki ihtilafların hızlı ve ekonomik olarak çözülmesine katkı sağlayacaklarını ümit [etmiştir].”⁵⁴⁵ İçinde bulunduğumuz yıllar, arabuluculuk pastasını kimin kapacağı noktasında sert tartışmalara yol açacak görünmektedir.

İstanbul Barosu’nun bu genel eğilime katılmadığı ve Arabuluculuk yasa Tasarısı’nın yargıda iki başlılığa, egemenlik haklarının kısıtlanmasına ve yargının özelleştirilmesine yol açacağı gerekçesiyle toptan reddetmiştir. İstanbul Barosu’nun kaygıları şöyle sıralanmaktadır: “hukukçu olmayan kişiler, hukuki uyuşmazlıkları çözmekte yetkili kılınacak”, “her türlü yasadışı oluşum ve güç odakları, kendilerine yeni bir alan yaratarak, hukuk ve adaleti tekeline alabilecek”, “ülkede çok hukukluluğun önü ardına dek açılacak”, “uluslararası şirketler, arabuluculuk faaliyeti yapan bürolar açabilecek”, “harçsız ve teminatsız yüksek değerli uyuşmazlıkları çözüme olanağına kavuşulacak”, “yargı organlarının yerini ‘bu kurumlar’ alacak”.⁵⁴⁶ İstanbul Barosu üyelerinin kısa dönemli ekonomik kazancı çıkarı yerine, adalet yönetiminin evirildiği yeni modelden duyduğu kuşkuları öne çıkarmıştır.

ABD’de ADR yöntemlerinin kolay benimsenmesini sağlamış olan koşulların Türkiye koşullarına uygun olup olmadığı konusunda da kuşkular vardır. Örneğin ABD’de medeni hukuk kuralları çerçevesinde hem federal hem de eyalet mahkemelerinde hazırlık soruşturmasının önemli bir bölümü tarafları temsil eden özel avukatlar tarafından yapıldığından yargıcın soruşturma için çok zaman ayırmasına gerek kalmamaktadır. Bu aşamada tarafların avukatlarına, davada kabul görebilecek delillerin elde edilmesine ilişkin, çok çeşitli ve geniş çapta bilgi toplama yetkisi verilmiştir. Avukatlar, bu bilgileri birçok kaynaktan sağlama yetkisine sahiptirler: Karşı taraf veya avukatı, olası şahitler, delillerin oluşmasını sağlayabilecek dokümanları ellerinde bulunduranlar, şirketler ve devlet kuruluşları. Avukatların uyuşmazlıkla ilgili bilgi toplamaları hususundaki geniş

⁵⁴⁵ David B. Simpson, “Amerikan Hukuk’unda Özel Çalışmalar: Amerikan Hukuk Sisteminde Anlaşmazlıkların Alternatif Çözümleri ve Bunun Türk Hukuk Sistemi ile Uygunluğu Seminer Sonuçlarını Özetleyen Öğretim Görevlisi Raporu (2001 Sonbahar ve 2002 İlkbahar Dönemi)”, *E-Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Ocak 2004, S.23. www.e-akademi.org

⁵⁴⁶ Nurettin Abacıoğlu, *Arabuluculuk*, 12. 02.2008, <http://haber.sol.org.tr/yazarlar/10005.html>

yetkileri, onların davaya ilişkin kendilerinin ve karşı tarafın göreceli güçlerini davadan önce çok iyi bilmelerini sağlamaktadır. Böylece, müvekkillerini davaya ilişkin yüksek sayılabilecek giderlerden kurtarabilecek şekilde, dava öncesinde bazı konuları veya davaya ilişkin tüm konuları çözümlenmelerini büyük ölçüde sağlar.⁵⁴⁷ Türkiye’de avukatlar bu kadar geniş yetkilere sahip değildir.

Yine Amerikan hukuk sistemindeki normal şartlarda, her tarafın kendi hukuki giderlerini ödemesi beklenir. En önemlisi de, hangi tarafın davayı kazandığına bakılmaksızın, bu durumun genellikle geçerli olmasıdır. Hukuki uyuşmazlığın süresi uzadıkça bu giderler artar. Bu durum da, taraflara, mahkemeden önce avukatının tavsiyesi ile üstesinden tam olarak gelemeyecekleri konularda, uyuşmaya gidilmesini ısrarla teşvik eder. Amerikan mahkemelerindeki davaların çoğunun dava dışındaki yöntemlerle çözülmesinin başka bir nedeni geleneksel jüri sisteminin yarattığı gecikme ve maliyetlerdir. Alternatif uyuşmazlık çözümleri davanın jüriyle görülmesi olmaksızın taraflar arasındaki uyuşmazlıkların giderildiği yöntemler olarak tanımlanır.

ADR içinde en çok vurgulanan pazarlık, arabuluculuk ve tahkim asıl olarak özel şirketlerin hizmetleridir. Pazarlık (*negotiation*, müzakere), normalde avukatları tarafından temsil edilen tarafların, uyuşmazlığın çözümü için dava öncesinde veya davanın herhangi bir aşamasında özel bir anlaşmaya varmak amacıyla görüşme yapmalarınıdır. Arabuluculuk (*mediation*), taraflara (eğer avukatları tarafından temsil ediliyorsa avukatlarına) “*mediator*” adı verilen tarafsız bir üçüncü kişinin (arabulucu), uyuşmazlığın pazarlık yoluyla çözümünde yardımcı olmasıdır. Mahkeme tarafından tarafsız bir avukatın arabulucu olarak kullanılması ya da özel arabuluculuk hizmetlerini biçiminde işler. Bu özel organizasyonlar, Amerikan mahkeme sisteminin dışında, arabulucuların avukat olduğu veya olmadığı organizasyonlardır. Taraflar bazen, davaya gitmeden bu organizasyonlar aracılığıyla uyuşmazlıklarını çözmeye çalışırlar. Tahkim (*arbitration*) hakemi, daha çok yargıç gibi hareket eden tarafsız bir kişidir. Tarafları dinler, delilleri toplar ve uyuşmazlığın nasıl çözüleceğine ilişkin kararını bildirir. Diğer yöntemler tarafların kendi çözümlerine ulaşmalarına yardımcı olmaya çalışırken, tahkimde son karar hakemdedir.

⁵⁴⁷ Simpson, a.g.m.

ABD’de yargıca yardım etmek veya birçok konuda onun gözetiminde çalışmak üzere avukatlar da atamaktadırlar. Bu avukatlar mahkemelerin taraflara verdiği *mediation* ve *arbitration* hizmetlerinde mediator veya arbitrator hakemi olarak çalışabilirler. *Magistrate*, yargıçlara yardım etmek üzere atanmış avukatlardır. İhtiyaca göre yargıçlara davada yardımcı olmaya hazır, kadrolu, maaşlı mahkeme çalışanlarıdır. *Master* da çoğu zaman avukatlardır. Yargıçlar tarafından davadaki karmaşık konuları çözmeye yargıca yardımcı olmak üzere atanabilirler. Bazı özel uzmanlıkları bulunur. Masterlar maaşlı mahkeme çalışanı değildirler. Ücret karşılığı çalışır. Amerikan ceza hukuku sisteminde bir çeşit alternatif uyuşmazlık çözümü olan bir konu da “*negotiated plea of guilty*” (suçu kabullenmek suretiyle cezada pazarlık) ve bazen de “*plea bargaining*” olarak adlandırılır.

D. Özelleştirmeye Hazırlık: İcra Daireleri ve Ceza Evleri

Dünya uygulamaları, adalet yönetiminde bir bütün halinde özelleştirilebilecek, devletin şiddet tekelinden kâr edilebilecek parçalar olduğunu göstermiştir. Özelleştirmeler için en çok söz konusu edilenler icra daireleri ve cezaevleridir. Bu iki kurumda yargı kararlarını uygulamaya geçiren zor gücünü temsil eder. Adli ve idari kavramındaki anlamın bulanıklaşması nedeniyle bu kurumların yaptıkları işin “idari” niteliği öne çekilmekte, böylece özelleştirilmeleri meşru kılınmaktadır.

Personel yetersizliği nedeniyle iş yükünü kaldıramayan icra daireleri, işlevlerini yerine getiremediği eleştirileriyle karşı karşıya kalmaktadır. Belgelerin kaybolduğu ya da karıştırıldığı, işlerin sürüncemede kaldığı ve bu işleyişin olağan karşılandığından yakınılmaktadır. Rüşvet ve yolsuzluk gibi her türlü özelleştirme girişiminin sıradan gerekçesi olan yakınlarla birlikte, icra daireleri özelleştirme yolunda hazırlanmaktadır.

İcra müdürlüklerinin noterliklere benzer hukuki bir düzenleme içinde özelleştirilmesi bu konudaki önerilerden birisidir. Böyle bir düzenleme, icra işinin, noterlik ve avukatlık işi gibi serbest meslek haline getirilmesi ve piyasa koşullarına göre düzenlenmesini ve zamanla icra şirketlerinden söz edilmesini olası hale getirmektedir. Kamu gücünün, hizmet sunumuna göre ön planda olduğu icra dairelerinde, cezaevleri ve özel güvenlik şirketlerinde olduğu gibi şirketleşmeden söz edilebilecektir. Noterlik benzeri bir yapılanma öncelikle, icra müdürlüğü personelinin istihdam biçimini değiştirecektir. Memurluk kadrosu dışında personelin işe alımı ve bu personele “haciz” kolluk yetkilerinin

devrini getirecektir. Ayrıca her icra dairesi, kendi işleyişini düzenleyecek, gerektiğinde denetlenecektir.

Arabuluculuk, tahkim gibi diğer piyasalaştırma biçimlerinde olduğu gibi, icra dairelerinin özelleştirilmesinde de çok sayıda hukuk mezununa yeni iş kapısı biçiminde pazarlama yöntemi seçildiği için, böyle öneriler hukukçular arasında kolaylıkla yandaş bulabilmektedir. Özel büro sahibi hukukçular için icra işi bulunmaz bir fırsat gibi görünmektedir. Kredi kartları, taksit ve mortgage kredileri gibi uygulamaları ile gelecekteki emeğinin karşılığını şimdiden ipotek altına alan yeni toplumun icra işlerinin artması beklenmektedir.

Cezaevlerinde özelleştirme uygulaması ABD’de 1980’lerin başlarında başlatılmış ve çok geçmeden cezaevi işletmeciliği özel sektör için cazip bir pazar haline gelmiştir. ABD’de 1997’de yaklaşık 140 özel cezaevinde 64 bin mahkûm bulunmuş ve cezaevi şirketlerinin geliri ise 1 milyar ABD Doları olarak tahmin edilmiştir.⁵⁴⁸ ABD’de sonra Birleşik Krallık, Kanada, Avusturalya ile Güney Afrika Cumhuriyeti cezaevlerinde özelleştirmeye gitmiştir.

Cezaevlerinde özelleştirme, ya yemek, temizlik, kantin gibi kimi hizmetlerin ihale ile özel şirketlere gördürülmesi ya da cezaevlerinin bütünüyle özel şirketlerce yönetilmesi yoluyla yapılmaktadır. Özelleştirme devlete ait cezaevlerinin işletmesinin özelleştirilmesi şeklinde olabildiği gibi bazen binanın inşa edilmesini de kapsayan yöntemlerle yapılmaktadır. Özel cezaevi sektörünün, giderek uluslararası bir tekel yarattığı, az sayıdaki ABD ve Avrupa şirketlerinin bu sektörde egemen konuma geçerek, dünyanın çeşitli bölgelerindeki cezaevlerini işlettikleri ortaya çıkmıştır.⁵⁴⁹ Sezen’in saptadığı verilere göre; 18 özel cezaevi şirketinin bulunduğu ABD’de sektördeki en büyük şirket olan Corrections Corporations of Amerika, ABD’nin çeşitli eyaletlerinde, Porto Rico, Avusturalya ve Birleşik Krallıkta bulunan 71 binden fazla mahkûmu bulunan 81 cezaevini işletmektedir. İkinci büyük şirket olan Wackenhut Corrections ise 26 binden fazla mahkûmun bulunduğu 52 cezaevini işletmektedir.

İngiltere’de 1991’de, İskoçya ise 1994’te Cezaevlerini özelleştiren yasalar çıkarılmış ve özelleştirme uygulamaları başlatılmıştır. Özelleştirilen cezaevlerinde, cezaevi müdürü

⁵⁴⁸ Serije Sezen, “İngiltere ve İskoçya Cezaevi Yönetimi Üzerine Gözlemler” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 1, Mart 2002, s.217.

⁵⁴⁹ *A.k.*, s. 218.

işletme tarafından atanmakta, bu atama içişleri bakanlığınca onaylanmaktadır. Kamu gücünü kullanan, temel haklarından kısıtlanmış mahkumların yönetimini üstlenen cezaevi müdürlerinin; harcama azaltma, mahkum başına maliyeti düşürme gibi kaygılarla, cezaevi şartlarını iyice kötüleştirdikleri ortaya çıkmıştır. Örneğin, cezaevlerinde maliyetleri düşürmek uğruna personel sayısı kısılınca, mahkûmların hücre dışında kalma süreleri azaltılabılmıştır.⁵⁵⁰

Müdürün cezaevi yönetiminde kontrolünü kaybetmesi veya başka nedenlerle İçişleri Bakanı bir kamu görevlisini (Crown Servant) belli bir süre müdür yetkisiyle atayabilmektedir. Özel cezaevlerinin her birine bakan tarafından bir denetçi atanmaktadır. Denetçi, cezaevinin ilgili mevzuata ve sözleşme kurallarına uygun biçimde yönetilip yönetilmediğini izlemekte ve bakana rapor vermektedir. Disiplin soruşturmalarının yürütülmesinde ve sonuçlandırılmasında rol alan denetçi, ayrıca, cezaevinde gözetim görevini yerine getiren görevlilere yöneltilen suçlamalar konusunda soruşturma yapmak ve durumu bir raporla bakana bildirmekle görevlidir. Özel cezaevleri aynı zamanda cezaevleri başmüfettişi tarafından denetlenmektedir.⁵⁵¹ Neo-liberal politikaların adalet yönetimine yansımalarının açıkça orta çıktığı cezaevleri, devletin cezalandırma yetkisini de piyasa ile paylaşabildiğini göstermiştir. Devlet bu alanda da yapan değil, düzenleyen ve denetleyen konuma doğru çekilmiştir.

Türkiye’de cezaevlerinde yenileştirme ve reform çalışmalarının özelleştirmeye hazırlık amacıyla yürütülüp yürütmediği henüz açıklık kazanmamıştır. Konunun sürekli gündemde tutulması ve küresel eğilimlerin Türkiye’de her alanda eninde sonunda yansımaları bulduğu düşünüldüğünde bunun yakın bir zamanda ortaya çıkacağı kestirilebilir.

E. Katılımcı Adalet Yönetimi Modeli Örneği: Koruma Kurulları

Koruma kurulları, yönetim modelinin katılımcılık için getirdiği en somut örneklerden birini oluşturmaktadır. 5402 sayılı Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile Koruma Kurulları yasası gereği 133 ağır ceza merkezinde koruma kurulları oluşturulmuştur. Koruma kurullarının görevleri: Suçtan zarar gören kişilerin suç nedeniyle karşılaştıkları, sosyal, ekonomik ve psikolojik sorunların çözümünde yardımcı olmak; ceza infaz kurumlarından salıverilen hükümlülerin meslek veya sanat edinmelerinde, iş bulmalarında,

⁵⁵⁰ A.k., s. 219.

⁵⁵¹ A.k., s. 218.

sanat sahibi olanlar ile tarım işletmeciliği yapmak isteyenlere araç ve kredi sağlanmasında, işyeri açmak isteyenlere yardım edilmesinde ve karşılaştıkları diğer güçlüklerin çözümünde yardımcı olmak; ceza infaz kurumundan salıverilen çocuk ve genç hükümlülerin öğrenimlerine devam etmelerini sağlamaya yönelik her türlü tedbiri almak; salıverilen diğer hükümlülere de bu konuda yardımcı olmak; suçtan zarar gören veya ceza infaz kurumundan salıverilen hükümlülere öğrenimlerine devam etmelerini sağlamaya yönelik şube müdürlüğü tarafından hazırlanan projeleri görüşmek ve karara bağlamaktır.

Koruma kurulları; adalet komisyonunun bulunduğu yerlerde Cumhuriyet başsavcısının veya görevlendireceği Cumhuriyet başsavcı vekili ya da Cumhuriyet Savcısı'nın başkanlığında; baro temsilcisi, belediye başkanı veya görevlendireceği yardımcısı, Cumhuriyet başsavcısı tarafından belirlenecek bir ceza infaz kurumu müdürü, denetimli serbestlik ve yardım merkezi şube müdürü, milli eğitim müdürü, sosyal hizmetler müdürü, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı temsilcisi, teşkilâtı bulunan yerlerde Türkiye İş Kurumu müdürü, Ziraat ve Halk Bankası müdürleri, varsa ticaret ve sanayi odaları, ziraat odaları, borsalar, esnaf ve sanatkârlar birliği yöneticileri ile varsa kamuya ait fabrikalar ile istekleri hâlinde o yerde şubesi bulunan kamuya yararlı dernek veya vakıflar ve özel bankaların yönetici seviyesindeki temsilcilerinden Cumhuriyet Başsavcısı tarafından uygun görülenlerin katılımı ile oluşturulmaktadır.

Örneğin Malatya'da oluşturulan Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezi Şube Müdürlüğü Koruma Kurulu Üyeleri; Koruma Kurulu Başkanı Cumhuriyet Başsavcısı, Baro temsilcisi, Belediye Başkan Yardımcısı, Ceza İnfaz Kurumu Müdürü, Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezi Şube Müdürü, İl Milli Eğitim Müdür Yardımcısı, Sosyal Hizmetler İl Müdürü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Müdürü, İş-Kur Müdürü, Ziraat Bankası Şube Müdürü, Halk Bankası Şube Müdürü, Ticaret ve Sanayi Odası Yönetim Kurulu Üyesi, Ziraat Odası Başkanı, Ticaret Borsası Yönetim Kurulu Başkan Vekili, Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkan Vekili, Sigara Fabrikası A.Ş. Ticaret Şefi, Şeker Fabrikası Müdür Yardımcısı, Türkiye Yardım Sevenler Derneği Malatya Şubesi Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı, Akbank Şube Müdürü ile aylık toplantılarından birini gerçekleştirmiştir.⁵⁵² Görüldüğü gibi, koruma kurullarında adalet yönetimi aktörleri, valilik birimleri, belediye ve diğer kamu kurumlarından temsilcilerin

⁵⁵² "423 Kişiyeye Denetimli Ceza İnfazı" *Malatya Güncel*, 24.03.2008
http://www.malatyaguncel.com/news_detail.php?id=9122

yanında odalardan, derneklerden, kamu ve özel sanayi kuruluşlarından ile bankalardan temsilcilerde yer almaktadır. Yönetişim formülünün bürokrasinin yanında söz hakkı verdiği sermaye temsilcileri ve yine sermayenin ağırlıkta olduğu sivil toplum kuruluşları adalet yönetiminin görev alanında da karar mekanizmalarını paylaşmaya başlamıştır.

SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye’de adalet yönetimi olgusu, kamu yönetimi, siyaset bilimi ve hukuk disiplinlerinin kavramsal araçlarından yararlanılarak ve tarihsel gelişimi içinde çözümlenmiştir. Adalet yönetimi, kamu yönetimini çözümlenme amacıyla geliştirilen kavramsal araçlarla incelenmemiş bir olgu olması dolayısıyla, devleti anlama çabasının karanlıkta kalan yüzünü oluşturmaktadır. Kendi kuramsal ve kavramsal dünyalarında hukukçular da disiplinlerinin içine sıkıştıkça gerçekliği kavrama çabaları eksikli olmaya mahkûm kalmıştır. Siyaset bilimciler, hukukçuların teknik dünyasını, devlet örgütlenmesinin en tepesindeki yerinden öteye incelememekte, tarihçiler ise bulgularını geçmişte bırakmaktadır. Oysa bilimsel disiplinlerin dilim dilim böldüğü ve dondurduğu olgular, zamanın akışı içindeki hareketiyle birlikte ve çok yönlü bütünsellikleriyle açıklanabilir. Şaylan’ın sözleriyle; “toplumsal gerçeklik bir bütündür ve bütünün bilgisi, bütünün karmaşıklığını, içinde barındırdığı gerilim ya da karşıtlıkları kapsayabilmelidir.”⁵⁵³ Adalet yönetimi olgusu, birçok disiplinin uğrak noktası olarak çözümlenmeye davet eden elverişli bir alandır. Buradan elde edilecek bulgular, devlet kuramına katkı olanaklarını barındırmaktadır. Bu çalışma, öncelikle adalet yönetimi olgusunu tanımlama ve olgunun tarihsel hareketini anlama yönünde atılacak adımlara bir ilk katkı olmayı amaçlayan, keşif niteliği ağır basan bir çalışma olmuştur.

Adalet yönetiminin, egemen üretim ilişkilerinden bağımsız, sınıfsal konumlar karşısında tarafsız bir olgu olmadığı, aksine üretim ilişkilerini koruma amacıyla mekanizmalar geliştirdiği görülmektedir. Kapitalist devlet, adalet yönetimini bürokratik bir modelde örgütlerken, çağının sermaye hareketlerinin gereksinimlerine yanıt vermiştir. Adalet ulusal hukuk kurallarına göre yön bulmuş, ulusal merkezden planlanan, örgütlenen, denetlenen bir adalet örgütlenmesi geliştirilmiştir. Küresel kapitalist döneme geçiş aşamasında bu bürokrasi çözülmekte ve ulusal sınırların cenderesinden kurtulan sermayenin isteklerine daha duyarlı, esnek bir modele dönüşmektedir. Küresel çapta ağlarla belirlenen ve küresel standartları olan normlar ile adalet yönetimi reformları yürümekte, adalet yönetimi örgütlenmesi ve süreci bütün boyutlarıyla ağlara açılmaktadır. Bürokratik örgütlenme bir yandan yerelleşmekte ve diğer yandan piyasalaşmaktadır.

⁵⁵³ Gencay Şaylan, “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları” *Amme İdaresi Dergisi*, C.29, S.3, Y. 1996, s. 14.

Adalet yönetiminde, hukuk devleti, hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, insan hakları, adalet, doğruluk, tarafsızlık, eşitlik gibi insanlığın özlemleri ile yüklü ilkelerle yürüyen reform girişimlerini, sınıfsal çözümler temelinde yeniden ele almak, kapitalist sistemin sürekliliği açısından yüklendiği yeni işlevlerini değerlendirebilmek açısından gereklidir. Böylece geçmiş ve şimdinin aynı konuda neden birbirine zıt patikalara saptığı konusunda düşünülebilir. Örneğin, 18. yüzyılda merkezleşmenin aracı olan istinafin, 21. yüzyılda yerelleşmeye hizmet etmesi ya da çok yargıçlı mahkeme sisteminin adil yargılama açısından erdemlerinin, küresel kapitalist dönemin hızlandırılmış dünyasında neden eskidiği sorgulanabilir. 19. yüzyılda bürokratik adalet yönetimi, sermaye birikim süreçlerine uymaktayken, 21. yüzyılda esnek ve piyasa ile iç içe geçen melez örgütlerin tercih nedeni olmasının arkasında yatan dinamik yine sermaye birikim süreçleridir.

Değişen -yer yer feodal karakter taşıyor görüntüsü sunsa da- kapitalist üretim tarzı değildir. Kapitalist üretim tarzının ulus devlet sınırlarının koruyuculuğuna gereksimi azalmış, bu sınırlar küreselleşme çağında, küresel sermayeye ayak bağı oluşturmaya başlamıştır. Ulus devletlerin bürokratik örgütlenme modelinin, görece kamusal, eşitlikçi, sosyal adalet ölçütlerine dayanan yapısı, sermayenin hareket özgürlüğünü kısıtlamıştır.

Türkiye’de adalet yönetimi Tanzimat dönemi ile birlikte Avrupa’daki kapitalist devletlerin bürokratik adalet yönetimi modeline uyarlanmaya başlamıştır. Gülhane Hattı Humayûnu dinsel temelli çok hukuklu toplum modelinin yanına, ulusal ölçekli Avrupai yasaları getirmiştir. Laiklik ve eşitlik ilkelerine göre inşa edilen yasalar Cumhuriyet ile birlikte, dinsel kökenli hukuku toptan devre dışı bırakmıştır. Günümüzde hukukçulara ilerleme ve modernleşme olarak görünen Tanzimat reformlarının, Osmanlı Devleti’ni yarı sömürgeleşme sürecine götüren ekonomik ilişkilere dâhil ettiği de siyaset bilimeci ve iktisatçılar tarafından vurgulanır. Adalet yönetiminde özellikle ticaret alanında Batılı bir hukuk ve yargılama sisteminin çabucak benimsenmesi, buna karşılık medeni hukuk ilişkilerinin Cumhuriyet dönemine kadar şer’i hukukla düzenlenmesi bu gerçeğin en önemli göstergesidir. Tanzimat ilerleme ve modernleşmeden ziyade kapitalizme eklemlenmedir. Cumhuriyet dönemi de Avrupa’ya uyarlanma ülküsünü hiç terk etmemiştir. Her yeni düzenleme, uygulamada yapılan her değişiklik Avrupa ülkelerinde benzerini bulmadıkça üzerinde tartışılmaya değer görülmemiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD modeli, Türk adalet yönetimini biçimlendiren kaynaklara eklenmiştir.

İçinde bulunulan güncel reform dalgası, Tanzimat dönemi ile başlatılan reformlara birçok açıdan benzemektedir. Sisteme müdahaleler iyileştirme amaçlı küçük ölçekli müdahaleleri aşarak sistemi baştan aşağıya yeniden kurgulamaktadır. Bu nedenle adalet yönetimi olgusunun her boyutuyla dönüştürülmesi söz konusudur. 1980'lerle birlikte önce neo-liberal politikalar ardından küreselleşme projesi, uluslararası kuruluşların aracılığı ile tüm dünyayı fethetmeye girişmiştir. Küresel kapitalizmin çemberine giren dünya ülkeleriyle birlikte Türkiye de devletin küçültüldüğü, piyasaların serbestleştirildiği reformlardan payını almış ve kamusal hizmetler piyasaya açılmıştır. Yönetişim reformları aracılığı ile piyasa ile girilen her yeni ilişki, bürokratik devlet örgütlenmesinin dönüştürmeye başlamıştır.

Adalet yönetimi, kapitalist devletlerin bürokratik modele uygun biçimde örgütlediği devlet işlevlerindedir. Bürokrasinin, ileri derecede işbölümü ve uzmanlaşmaya dayanan doğası ve buna bağlı gelişen katı hiyerarşik örgütlenmesi, güçler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı gibi ilkelerle çeliştiğinden adli alanın bürokratikleşmesi görmezden gelinmiş adeta yok sayılmıştır. Küreselleşme projesinin yönetişimci reformlarının, her alanda olduğu gibi adalet yönetimi alanında da bürokratik yapılanmayı kırmayı hedeflemesi ile birlikte adli bürokrasinin gizli kalan yönleri gün ışığına çıkmaktadır. Önceki modelin günahları, reformların gerekçesi olarak yeniden inşa edilmektedir.

Bürokratik adalet yönetimi, kamu yönetiminden değişik özellikler barındırmaktadır. Bir kere adalet yönetimi devlet örgütlenmesine hiyerarşi, yetki devri, yetki genişliği, vesayet ya da özerklik gibi kamu yönetimine özgü ilişkilere göre değil, bağımsızlık ilişkisiyle bağlanmıştır. Bu bağımsızlık yargıçlara, mahkemelere ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna atfedilen bir özelliktir. Yargının bağımsızlığı merkezde ve taşrada adalet yönetiminin kamu yönetiminden örgütsel açıdan ayrışması ve yargıçların adalet yönetiminin hiyerarşik silsilesinden bağımsızlığı olmak üzere iki düzeyde işlemektedir. Merkez ve taşrada adalet yönetimi ve kamu yönetimi Tanzimat reformlarının ektiği aynı kökten doğmuş ve zamanla birbirinden farklılaşmış iki farklı bürokrasidir. Günümüzde birinci boyut ihmal edilmekte, yargı bağımsızlığı sadece yargıçların hiyerarşik ilişkilerden bağımsızlığı düzeyine indirgenmektedir. Bu durum yargının bağımsızlık alanını daraltmakta ve giderek teknik bir işmiş gibi düzenlenmesine, yargıçların teknokratlara dönüşmesine yol açmaktadır. Yargıyı kucaklayan adli bürokrasinin gözlerden saklanması bir diğer sonucu, neredeyse “yargıcın sözü” dışındaki işlerin tümünün

“idari” sıfatıyla etiketlenip, adalet yönetimi dünyasından çıkarılmasıdır. “Adli” olan toplumsal ilişkilere bakılarak saptanırsa, adalet yönetiminin gerçek kapsamı görülerek onun kamu yönetimi ve piyasa ile ilişkisi yeniden değerlendirilebilmektedir. Örneğin, adliyelerin girişinde bekleyen personelin idari kolluk mu, özel güvenlik görevlisi mi yoksa adli polis mi olması gerekir sorusu yeniden tartışılabilir.

“İdari olan, özelleştirme, metalaştırma ve piyasalaştırma rüzgârı karşısında “adli olan” kadar dayanıklı değildir. Liberal devlet kurumcuları ve savunucuları için “adli” olan yönetim, var olan toplumsal ilişkilerin devamlılığını sağlamasıyla devletin varlık sebebidir. İdari olan ise üretim, bölüşüm ilişkilerine müdahale edebildiğinden, toplumsal sınıfların mücadelesine daha açıktır. Sınırlı da olsa emekten yana düzenlemeler geliştirebilen nitelikler kazanmıştır ancak sınıf mücadelesinde kazanan tarafın isterlerine daha duyarlıdır.

Güncel reform dalgasının, müdahale ettiği konular, müdahale yöntem ve araçları, bu müdahalenin sonuçlarına altta yatan nedenleriyle birlikte bakıldığında adalet yönetiminde asıl sorun alanının toplumsal çoğunluğun beklentilerin karşılanmaması değil, sermayenin beklentilerinin değişmesi olduğu görülmektedir. Kusurlu olan inşa edilen modelin işlemeziği değil, sermaye birikimine yeterince katkı vermemesi, derinleşen piyasa mantığına uymamasıdır. Örneğin, cezaevlerinin işletim biçimini değiştirme, cezaevlerini özelleştirme, mahkûmların konumunda adilane bir dönüşüm olmak bir yana, mahkûmu ya da bu mahkûmun masrafını karşılayan devleti müşteriye dönüştürmekten öte bir adalet felsefesi barındırmamaktadır. Reformlar örneğin cezaevi sistemini ortadan kaldıracak doğrultuda radikal amaçlar peşinde değildir. Dönüşüm kapitalist sistemin kendini yenilemesine izin verecek aşamadan öteye geçmemektedir.

Adalet erişim ile ortaya konulan adli yardım gibi açılımlar, en çok ezilen kesimlerin desteklenmesi için, başka kamu hizmeti alanlarında da gelişen sadaka mantığının adalet yönetimi dünyasındaki adıdır. Böyle bir hizmetin varlığı bile, adaletin dağıtımındaki adaletsizliğin gösterenidir. Adalet başvurma, bazı sınıflar için yardımsız gerçekleştirilemeyecek bir bedel gerektirmektedir. Pahalı adalet, alternatif uyumsuzluk yöntemlerini savunmak için de öne sürülen gerekçelerdendir. Neo-liberal reform projelerinde “toplum/halk” veya “üretici/girişimci” işaret edildiğinde yalnızca burjuvazi, sermaye sınıfı gösterilmektedir. Birçok metin ancak bu kavram kayması göz önünde tutularak okunduğunda gerçek anlamını verir. Emekçi sınıflar, ezilen sınıflar analizlere ancak "yoksullar", "ötekiler" gibi sisteme dışsal, normal olmayan bir unsur olarak

eklenmektedir. Koca bir sayısal çoğunluk yok sayılmakta, üretken emek gözlerden saklanmaktadır.

Yönetişim reformları işletme yönetimine egemen olan “verimlilik-kârlılık-etkililik”, “iş yükü”, “performans” gibi ilkeleri, adalet yönetimi dünyasına taşımaktadır. Adalet yönetimini bütün boyutlarıyla piyasa içine çeken bu ölçütler, onun varlık nedenini dönüştürür. Toplumsal mülkiyet ilişkilerini ve düzeni korumaya ek olarak ticarileşmiş ilişkilerden oluşan yeni bir kâr alanı ortaya çıkmaktadır. Metalaşan, piyasadan satın alınan adalet, devlet ya da her hangi bir otorite tarafından dağıtılan bir hizmet ya da sığılacak bir kapı olmaktan çıkarak, çıplak güç ilişkilerinin insafına terk edilir.

Yargının varlık nedeni olan uyuşmazlıkları yargı dışına çıkarma, yargıçların iş yükü sorununu çözme gerekçesiyle gündeme getirilmektedir. İş yükünün dengeli dağılımını sağlamak, yargıç kadrosunu güçlendirmek gibi başka çözüm yollarından ısrarla uzak durulması ise öne sürülen gerekçenin geçerliliğini sorgulamayı gerektirmektedir. Üstelik UYAP gibi elektronik sistemler, iş süreçlerini dönüştürerek belli ölçülerde otomasyon getirmiş, yargı sürecinin hızlanmasına olanak yaratmıştır. Ayrıca alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin, devlet-toplum-birey anlayışları ile tarihsel toplumsal koşulları çok farklı olan toplumların ürünü olması ise gözlerden kaçmaktadır. Bu yöntemlerin geliştirildiği ABD’de uyuşmazlıklar bireyler arası sorunlar olarak kurgulanmakta ve ceza ve hukuk davalarının çoğu, bu nedenle hukuk dışı yollarla çözülmektedir. Ağır cezalı suçlarda, mahkeme yapılmadan iddia makamı ve sanık arasındaki anlaşma ile hapis cezası verilebilmektedir. Temel amaç adaleti sağlama değil, sorun çözmedir. Oysa Kıta Avrupası ve Türkiye’de kamu düzeni, kamu yararı kavramları, çoğu uyuşmazlığı devlet-birey düzeyine yükseltmekte ve sorun toplumsal olarak nitelenmektedir. Mahkeme yapılmadan, anlaşma ile ağır ceza gerektiren bir uyuşmazlığın çözümünün bu ülkelerde nasıl sonuçlar doğuracağı kestirilememektedir. Farklılıkların dayandıkları tarihsel-toplumsal nedenler değerlendirilmeden, bir ülkedeki politikayı, başka bir ülkeye aktarmanın –işletme yönetimi diliyle- maliyeti çok daha yüksek olabilir.

Adalet yönetimine piyasa unsurlarının eklenmesi yönetişimci modelin, bürokratik adalet yönetimi modelinden farkını gösteren konulardan biridir. Ancak asıl dönüşüm, normatif alanda ortaya çıkmaktadır. Code Napolyon ile simgeselleşen ulusal hukuk, küresel ve yerel normlarla çeşitlendirilmektedir. Şirketlere, topluluklara ve bireylere kendilerine uygulanacak hukuku seçme özgürlüğü getirilmektedir. Tarihsel ve toplumsal

mücadeleler sonucu kazanılmış toplumsal haklara ulaşmada sadece bir araç olabilecek “seçme özgürlüğü” diğer bütün hakların önüne konulmaktadır. Oluşturulan normlar küresel kapitalizmin merkezlerinde üretilmekte, toplumsal sınıfların mücadelesine kapatılmaktadır. Seçme özgürlüğü konusu olan normlar ise çoğunlukla “hazır paket ürün” şeklinde etiketlenen normlardır. Örneğin, Dünya Bankası, hukuk devleti kavramından, sözleşmelerin güvenliğini sağlayan devleti anlamakta, yargısal reformu, kalkınmakta olan ülkeler ve geçiş ekonomileri için “pazar dostu” yasal sistemler yaratma çabası olarak tanımlamaktadır. Böyle bir tanımla reform; ticari yasalar, iflas yasaları, şirket kurallarının yazılması veya yeniden gözden geçirilmesi, düzenleyici kurulların kontrolü ve adalet bakanlığı memurlarının eğitiminden özel yatırımı teşvik eden yasa taslağının hazırlanma biçimine kadar her şeyin etrafını kuşatmasına neden olmaktadır.

ÖZET

Bu araştırma, Türkiye’de adalet yönetimi konusunu kamu yönetimi disiplininin kavramsal araçları ve araştırma yöntemleri ile inceleyen ilk çalışmadır. Devletin yargı gücü ve işlevini odağına alan böyle bir konunun, bir doktora tez çalışmasının tek başına tüketebileceğinden çok daha geniş kapsamı bulunmaktadır. Bu nedenle, araştırma alanının boyutlarını gösteren bir keşif çalışması olmasına öncelik verilmiştir. Siyaset, hukuk ve kamu yönetimi disiplinlerinin parçacıl biçimde incelediği olgu, bütüncül bir yaklaşımla ele alınmıştır.

Adalet yönetimi olgusunu tarihsel süreçteki hareketi ile ele almak, geçirdiği dönüşümün dinamiklerini ortaya sermesi açısından önemlidir. Türkiye’de adalet yönetimi, 19. yüzyıl başlarından 20. yüzyılın ortalarına kadar batı Avrupa’dan aktararak geliştirilen bürokratik bir modeldir. Kapitalizme eklenme süreci ile birlikte Osmanlı’da, adalet yönetimi ile kamu yönetimi iki farklı bürokratik örgütlenme olarak, merkezde ve taşrada aynı kökten ayrışarak ortaya çıkmış ve gittikçe birbirinden bağımsızlaşarak gelişmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri’ne özgü devlet modeli “güçler ayrılığı kuramı/projesi” yardımıyla adalet yönetimine de egemen olmaya başlamış ve iki bürokrasinin birbirinden bağımsızlığı noktasında bir adım daha ileri gidilmiştir.

İçinde bulunduğumuz reform süreci ise ağ tipi (şebeke-network), esnek, piyasa odaklı olan yönetişimci adalet yönetimi modelini getirmektedir. Yönetişim “güçler ayrılığı kuramı/projesi” ile çelişse de tıpkı güçler ayrılığı gibi hem bilimsel bir kuram, hem de devlet modelini kuran proje olarak işlev görmektedir. Bu yeni dönemde adalet yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki işbölümü piyasa odaklı olarak yeniden biçimlenmekte ve küresel kapitalizmin gereklerine uygun hale getirilmektedir.

Tez kapitalist devletin adalet yönetimini tanımlamakta ve kapitalizmin gereklerine göre dönüşümünü göstermektedir. Ardından Türkiye’de bürokratik adalet yönetimi modelinin ortaya çıkışı, gelişimi ve belirgin özellikleri merkez ve taşra ölçeğinde incelenmektedir. Son olarak yönetişimci adalet yönetimi reformları çözümlenmektedir.

ABSTRACT

This study is the first study that analyzes the subject of the administration of justice in Turkey with conceptual methods and research techniques of the discipline of public administration. Such a subject, which takes the judicial power and the function of the state into focus, has a much broader extent than that can be employed by a Ph D study alone. Therefore, the priority has been carrying out a survey showing the dimensions of the research area. The fact -which is analyzed by politics, law and public administration as a singular fact- has been handled with a holistic approach.

The handling the fact of the administration together with its progress in the historical process is important since it exhibits the dynamics of the transformation it has been through. The administration of justice in Turkey has been a bureaucratic model that developed by adopting from Europe from the early 19th century till mid 20th century. During the period of integration with capitalism, the administration of justice and public administration have emerged as two different bureaucratic organizations, by separating from a common root in the center and the territory, and have gradually developed independently. After the Second World War, the state model specific to the United States of America started to be dominant also in the administration of justice with the help of the “theory/project of the separation of powers” and another step forward has been taken in the independency of the two bureaucracies.

However, the reform process we are going through brings about a governance-type model of administration of justice which is a network type, flexible and market-focused model. Although governance conflicts with the “theory/project of the separation of powers”, it functions both as a scientific theory and as the project that founds the state model, just like the separation of powers does. In this new period, the division of work between the administration of justice and the public administration is taking a new shape focused on the market and is being made suitable for the needs of capitalism.

The thesis defines the administration of justice of the capitalist state and shows its transformation according to the needs of capitalism. Consequently, it analyzes the emergence, development and distinct characteristics of the bureaucratic administration of justice in Turkey in the central and territorial scale. Finally, it analyzes the governance-type reforms on the administration of justice.

KAYNAKÇA

- Abacıoğlu, Nurettin *Arabuluculuk*, 12.02.2008, <http://haber.sol.org.tr/yazarlar/10005.html>
- Abélès, Marc, *Devletin Antropolojisi*, Çev. Nazlı Ökten, Kesit Yayıncılık, İstanbul 1998.
- Adalet Bakanlığı, *2006 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2007.
- Adalet Bakanlığı, *2007 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2008.
- Adalet Bakanlığı, *2008 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2009.
- Adalet Bakanlığı, *Yargı Reformu Stratejisi Taslağı*, 2008.
- Adalet Bakanlığı, *Adalet Bakanlığı 50. Yıl*, Ankara Yarı Açık Cezaevi Matbaası, Ankara 1973.
- Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, *Son Dönemde Avrupa Birliğine Üyelik Süreci İle İlgili Adalet Bakanlığı Faaliyetleri 2006-2007-2008*, Ankara 2008.
- Adlen Lesli M. “Adliye Yönetimi ve Baro ile İşbirliği”. *Hukuk Kurultayı 2006 C. 4*, Ankara Barosu, Ankara 2006, s.269-278.
- Adlen, Lesli M. “Judicial Leadership and Cooperation with The Bar”, *Hukuk Kurultayı 2006 C. 4*, Ankara Barosu, Ankara 2006, s. 260-268.
- Akbaş, Kasım, *Hukukun Büyübozumu; Eleştirel Hukuk Çalışmaları Hareketi*, Legal Yayınları, İstanbul 2006.
- Akbulut, Örsan Ö. *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, TODAİE, Ankara 2005.
- Akdağ, Mustafa, *Türkiye'nin İktisadî ve İçtimaî Tarihi Cilt 1 (1243-1453)*, Barış Kitabevi, Ankara 1959.
- Akdoğan, A. Argun, “Avrupa Birliği ve Demokrasi” *Memleket Mevzuat*, Temmuz 2008, S. 37, s. 14-17.
- Akgündüz, Ahmed “Osmanlı Devletinde Adli Teşkilat ve Yargılama Usulleri” *Yeni Türkiye Dergisi*, S.10, Y. 1996, s. 966-991.
- Akkaya Kia, Rukiye, *Moderniteden Posmoderniteye Egemenlik ve Hukuk*, Beta Basım Yayım, İstanbul 2006.
- Akman, Ahmet “Osmanlı Devletinde Hukuki Yapı ve Adli Teşkilatta Tanzimat Sonrası Gelişmeler” *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 10, Y. 1996, s. 1002-1018.
- Aksar, Yusuf, *Evensel Yargı Kuruluşları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2007.
- Aksoy, Şinasi “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri II. Cilt*, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s. 159-173.
- Ali Şevket, “Adli Teşkilat”, *İstanbul Baro Mecmuası*, Sene 6, S. 68-8, 1932, s. 3553-3562.
- Alpkaya, Gökçen, “Olduğun Yerde Kal Uluslararası Hukuk Cehennem Biziz”, *AÜ SBF-GETA Tartışma Metinleri*, No.78, Kasım 2004.
- Altay, Evren “Anayasa Mahkemesi Kararlarında ‘Yürürlüğün Durdurulması’”, *Anayasa Yargısı İncelemeleri 1*, ed. Mehmet Turhan ve Hikmet Tülen, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006, s.359-400.

- Althusser, Louis, *Politika ve Tarih Montesquieu-Rrousseau*, Çev. Alâeddin Şenel ve Ömür Sezgin, Verso Yayınları, Ankara 1987.
- Althusser, Louis, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, Çev. Yusuf Alp ve Mahmut Özışık, 5. Baskı, İletişim Yayını, İstanbul 2002.
- Anıl, Yaşar Şahin, *Osmanlı'da Kadılık*, İletişim Yayınları, İstanbul 1993.
- Ardahan, Vedat, "Adalet Teşkilatımız" *İstanbul Barosu Dergisi*, C. XXVI, S. 1, 1952, s. 19-26.
- Arslan, Ramazan ve Tanrıver, Süha, *Yargı Örgütü Hukuku*, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2001.
- Avcı, Mustafa, "Osmanlı Hukukunda Tutuklama" *Yeni Türkiye*, S. 31, 2000, s. 715-735.
- Aygül, Cenk, "Neo-liberalizmin 'Başarısızlığı' ve Yönetişim" *Toplum Bilim*, S.76-77, Bahar 1998, s.231-254.
- Aysan, Ahmet Faruk "Yönetişim ve Kurumlar Kavramlarının İktisat Literatüründeki Yükselişi Üzerine Bir Değerlendirme" *Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları Dergisi*, C. 1, S.2, 2007, s. 27-52
http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/KonjokturIzlemeDb/dergi/2007_Ilkbahar/Ahmet_Faruk_Aysan.pdf
- Azrak, Ülkü, "Tanzimat'tan Sonra Resepsiyon" *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C. III, İletişim Yayınları, İstanbul 1985, s.602-606.
- Balı, Ali Şafak, *Hukuk; Tanım, Kavram, İşlev ve Nitelik Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2005.
- Ball, Alan ve Peters, Guy, *Çağdaş Siyaset ve Yönetim*, Yayınodası, İstanbul 1986.
- Bardakoğlu, Ali, "Osmanlı Hukukunun Şer'iliği Üzerine", *Yeni Türkiye*, S. 31, 2000, s. 709-714.
- Başlar, Kemal, *Anayasa Yargısında Mahkeme Kavramı*, Roma Yayını, Ankara 2005.
- Başlar, Kemal *Uluslararası Hukukta Hükümet Dışı Kuruluşlar; Vestfalya-Sonrası Süreçte Küresel Sivil Toplum*, Nobel Yayını, Ankara 2005.
- Bayındır, Abdulaziz, "Osmanlı'da Yargının İşleyişi", *Yeni Türkiye*, S. 31, 2000, s. 667-685.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti; Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, Ankara 2005.
- Belgesay, Mustafa Reşit, *Teorik ve Pratik Adliye Hukuku; Hukuk Ceza ve İdare Usulü Muhakemelerinin Sentetik İzahı*, Marifet Basımevi, İstanbul 1944.
- Bingöl, İrfan, *Yargı'mız; Yapısı ve Tarihçesi*, Ankara 1994.
- Bingöl, Sedat, "Tanzimat Sonrası Taşra ve Merkezde Yargı Reformu", *Yeni Türkiye*, S. 31, 2000, s. 751-763.
- Bingöl, Sedat, *Tanzimat Devrinde Osmanlı'da Yargı Reformu (Nizâmiyye Mahkemelerinin Kuruluşu ve İşleyişi 1840-1876)* Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2004.
- Bjornberg, Kjell ve Richmond, Paul, *Türkiye Cumhuriyetine Yargı Sisteminin İşleyişi* 28 Eylül-10 Ekim 2003, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/istisariziyaret.htm>

- Bjornberg, Kjell ve Richmond, Paul, *Türkiye Cumhuriyetine Yargı Sisteminin İşleyişi 11-19 Temmuz 2004 İstisari Ziyaret Raporu*, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2005.
- Björnberg, Kjell ve Cranston, Ross, *Türkiye Cumhuriyetine Yargı Sisteminin İşleyişi 13-22 Hairan 2005 İstisari Ziyaret Raporu*, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/istisariziyaret.htm>
- Bloch, Marc *Feodal Toplum*, Çev. Mehmet Ali Kılıçbay, 3. Baskı, Opus Yayınları, Ankara 1998.
- Bozkurt, Gülnihâl, *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi; Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Resepsiyon Süreci (1839-1939)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1996.
- Braud, Philippe “Devlet: Hukuki Öğretinin İkilemleri”, Çev. Gülçin Balamir Coşkun, *Devlet Kuramı*, Der.Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi, Ankara 2000, s.359-376.
- Budak, Ali Cem, “Rekabet Hukukunda Deliller ve İspat” *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I*, Erciyes Üniversitesi ve Rekabet Kurumu Yayını, Kayseri 2003, s. 45-61.
- Buttigieg, Joseph; Gordon, Neve ve Swanson Jacinda, “İnsan Hakları İçin Mücadele Bir Özgürleşme Mücadelesi midir?” *Özgür Üniversite Forumu*, S.4, 1998, s. 179-188.
- CAJ, Costa Rica *Justice Sector Assessment*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1987. <http://caj.fiu.edu/english/execsumm.htm>
- CAJ, *Dominican Republic Justice Sector Assessment*, Center for The Administration of Justice, Santo Domingo 1988, s.15. <http://caj.fiu.edu/english/execsumm.htm>
- CAJ, Guatemala *Justice Sector Assessment*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1986. <http://caj.fiu.edu/english/execsumm.htm>
- Chapman, Brian, *İdare Mesleği, Avrupa’da Devlet Memurluğu*, Çev. Cahit Tutum, TODAİE, Ankara 1970.
- Chinchilla, Laura and Schodt, David *The Administration of Justice in Ecuador*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1988. <http://caj.fiu.edu/english/monographs.htm>
- Cin, Halil ve Akgündüz, Ahmet, *Türk Hukuk Tarihi 1. Cilt Kamu Hukuku*, Timaş Yayınları, İstanbul 1990.
- Coşkun, A. Vahap, “Osmanlı Devletinde Yargı Felsefesi”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 71, S. 425, Aralık 1999, s. 167-181.
- Çadırcı, Musa, “Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)” *Ord. Prof. Dr. Yusuf Hikmet Bayur Armağanı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1985, s. 257-277.
- Çadırcı, Musa, “Tanzimat Döneminde Türkiye’de Yönetim (1839-1856)”, *Belleten*, C.LII, S. 203, Ağustos 1988, s. 601-626.
- Çadırcı, Musa, “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim (1826-1839)”, *Belleten*, C. LI, S.201, Aralık 1987, s. 1215-1240.
- Çadırcı, Musa, “Türkiye’de Kaza Yönetimi (1840-1876)”, *Belleten*, C.LIII, S.206, Nisan 1989, s. 237-253.
- Çadırcı, Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1991.

- Çadırcı, Musa, *Ülke Yönetimi*, Der. Tülay Ercoşkun, İmge Kitabevi, Ankara 2007.
- Çağan, Nami, “Vergi İtiraz ve Vergi Temyiz Komisyonları” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C. 28, S.1-4, Y.1971, s. 183-204.
- Çelik, Seydi, *Devlet ve Asker; Askeri Bürokrasinin Sistem İçindeki Yeri*, Salyangoz Yayınları, İstanbul 2008.
- Çetin, Özek, “Yargının İdari Denetimi” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Doğumunun 100. yıldönümünde Atatürk’e Armağan 1981-1982*, C. XLV-XLVII, S. 1-4 1979-1980-1981, s.914-980.
- Çınar, Tayfun “1932 Devletçilik Yılı: Temmuz Kararları Çerçevesinde Devletçiliğe Geçiş” *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ed. Birgül Ayman Güler, AÜ SBF Yayını, Ankara 2007, s. 303-411.
- Dañino, Roberto “Judicial Reform for Improving Governance in Turkey” <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/214576-1139604306966/20818396/JudicialReformforImprovingGovernanceinTurkey120804.pdf>, 2004.
- Demirel, Fatmagül, “Osmanlı Adliye Teşkilatında Yaşanan Sorunların Hapishanelere Yansıması (1876-1909), *Osmanlı’da Asayiş, Suç ve Ceza 18.-20. Yüzyıllar*, Der. Noémi Lévy ve Alexandre Toumarkine, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul Tarihsiz, s. 190-1999.
- Demirel, Fatmagül “Adliye Nezareti’nin Teşkilat Tarihçesi” *Adalet Kitabı*, Ed. Bülent Arı ve Selim Aslantaş, Adalet Bakanlığı Yayını, Ankara 2007, s. 245-267.
- Demirel, Fatmagül, *Adliye Nezareti’nin Kuruluşu ve Faaliyetleri (1876-1914)*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2003.
- Derbil, Süheyp, *İdare Hukuku*, 5. Bası, AÜHF Yayını, Ankara 1959.
- Diñçer, Güven, “Mahkeme Kararlarının Bilgisayarda Yeniden Düzenlenmesi” *Amme İdaresi Dergisi*, C.14, S.2, Haziran 1982, s.57-62.
- Diñçer, Güven “Türkiye’de Yargı’nın Yeniden Düzenlenmesi” *Yeni Türkiye*, S. 10, Y.1996, s. 806-812.
- Diñçer, Nabi ve Ersoy, Turan, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*, TODAİE Yayını, Ankara 1974.
- Diñçol, Belkıs, *Eski Önyasya Toplumlarında Suç Kavramı ve Ceza*, Türk Eskiçağ Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul 2003.
- Doğan, Muzaffer, “Divân-ı Hümayûn’dan Babîâlî’ye Geçiş”, *Yeni Türkiye*, S.31, 2000, s. 474-485.
- Dreyfus, Françoise, *Bürokrasinin İcadı, Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek (19.-20. Yüzyıl)* Çev. Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Duguit, Leon, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev. Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1954.
- Duran, Lûtfî, “Adliye, Genel Yargı Yeri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.17, S.1, Mart 1984, 3-14.

- Duran, Lutfi, "İdari Yargı Adlileşti" *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi Sarıca'ya Armağan Sayısı*, Y.3, S.1-3, 1982, s.53-83.
- Duran, Lutfi, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, *Amme İdaresi Dergisi*, C.30, S.1, Mart 1997, s. 3-10.
- Duran, Lutfi, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988.
- Durhan, İbrahim, *Yapısı ve İşleyişi İtibariyle Osmanlı Yargı Örgütü ve Tanzimat Dönemindeki Gelişmeler*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1999.
- Dursun, Hasan, *Türk Yargısında Davaların Uzamasının Nedenleri ve Çözüm Önerileri*, DPT Yayını, Ankara 1994.
- Ege, Ragıp, "Medine Vesikası mı, Hukuk Devleti mi?" *Birikim Dergisi*, S.47, Mart 1993, s. 21-39.
- Ege, Ragıp, "Üretim ile Özgürlük", *Birikim Dergisi*, S.27, Temmuz 1991, s. 48-55.
- Ekinci, Ekrem Buğra, "Tanzimat Devri Osmanlı Mahkemeleri" *Yeni Türkiye*, S. 31, 2000, s. 764-773.
- Ekinci, Ekrem Buğra, *Tanzimat Sonrası Osmanlı Hukukunda Kanun Yolları*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1996.
- Ekinci, Ekrem Buğra, *Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri*, Arı Sanat Yayınları, İstanbul 2004.
- Elmacı, Mehmet Emin, "Osmanlı Adli Reformunda Bir Öncü: Kont Leon Ostorrog" *1908 2008 Jön Türk Devriminin 100. Yılı Uluslararası Kongre Yayınlanmamış Bildiri*, AÜ SBF, Ankara 2008.
- Elveriş, İdil, Jahic, Galma ve Kalem, Seda, *İstanbul Asliye Hukuk Mahkemelerinde Yargılama Süreci; Taraflar, Davalar ve İşleyiş*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul 2009.
- Emek, Uğur, *Uluslararası Ticarete ki Tahkim Prosedürü*, DPT, Ankara 1999.
- Emre, Cahit (Ed.), *İyi Yönetim Arayışında Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002.
- Engelhardt, Ed., *Tanzimat*, Çev. Ayda Düz, Milliyet Yayınları, İstanbul 1976.
- Erdem, Fazıl Hüsnü, "Türkiye'de 'İdeolojik Devlet' Gölgesinde Yargı ve Bağımsızlığı Sorunu", *Demokrasi Platformu*, Y.1, S.2, Bahar 2005, s. 51-89.
- Ergenç, Özer, "Osmanlı Klasik Düzeni ve Özellikleri Üzerine Bazı Açıklamalar, *Yeni Türkiye*, S.32, Y.2000, s. 346-353.
- Ergut, Ferdan "Türkiye'de Devlete Yaklaşımlar Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme" *Mülkiye*, Cilt: XXV, S. 226, s. 333-350.
- Ergut, Ferdan, *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*, İletişim Yayınları, İstanbul 2004.
- Ergüzeloğlu Kilim, Esra, "Güçler Ayrılığı ve Yargı" *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, S.26, Nisan-Haziran 2006, s. 25-27.
- Eroğul, Cem *Çağdaş Devlet Düzenleri*, 4. Baskı, Kırılgaç Yayınevi, Ankara 2005.

- Eroğul, Cem, *Devlet Nedir?* 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1999.
- Fabri, Marco, Paul, Jean-Jean, Langbroek, Philip and Pauliat, H el ene (eds.), *L'Administration de la Justice En Europe et L' evaluation de sa Qualit e*, Paris, Montchrestien 2005.
- Ferejohn, J.A. and Kramer, L.D, "Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint" *New York University Law Review*, Vol. 77, 2002, p. 962-1039.
- Findley, Carter V., *Osmanlı Devletinde B urokratik Reform B abi ali (1789-1922)*,  ev. Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul 1994.
- Fişek, Hicri ve Redden, Kenneth (Haz.) "Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Barolar ve Hukukla İlgili Mesleki Teşekküller" *Hakkındaki Kongrenin Zabıtları ve Avukatlık Mesleği Hakkında Bir Anket*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuki Araştırmalar Enstitüsü ve New York Üniversitesi Amme İdaresi ve Sosyal Hizmetler Fakültesi, Ankara 1957.
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, SBF Yayını, Ankara 1975.
- Fişek, Kurtan (ed.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1976.
- Foucault, Michel, * zne ve İktidar*, 2. Baskı,  ev. Işık Ergüden ve Osman Akınhay, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2005.
- Foucault, Michel, *Hapishanenin Doğuğu*, 2. Baskı,  ev. Mehmet Ali Kılıçbay, İmge Kitabevi, Ankara 2000.
- Gabriel, Ralph H. "Federalistlerce Yazılan Makalelerin Yazılış Sebepleri ve  nemi" *Hamilton, Madison ve Jay, Anayasa  zerine Düşünceler, Federalist'lerin Makalelerinden Seçmeler*,  ev. Mümtaz Soysal, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul 1962, s. 1-6.
- Gamarra, Eduardo A., *The System of Justice in Bolivia: An Institutional Analysis*, Center for The Administration of Justice, San Jos  Costa Rica 1991. <http://caj.fiu.edu/english/monographs.htm>
- Gay, Paul du, *Bürokrasiye  vg *,  ev. Engin Yıldırım vd. Değişim Yayınları, İstanbul 2002.
- George, Susan, "Neoliberalizmin Kısa Tarihçesi: Seçkinci Ekonominin Yirmi Yılı ve Yapısal Değişim Őansları"  ev. Füsun  i ek oğlu, *Mülkiye Dergisi* C. 23, S. 219, s. 57-70.
- Genç, Kamer, "Kamu Gücünün Kullanılması" *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler III*, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1980.
- Gierke, Otto "Orta  ağ'da Siyasi Kurumlar: Devlet ve Hukuk"  ev. Olgun Akbulut ve Emre Zeybekoğlu, *Devlet Kuramı*, Der. Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi, Ankara 2000 s. 129-138.
- G cer, Mahmut "Uluslararası Hukuk ve Uluslararası Anayasa Kavramı" *SBF Dergisi*, C.57, S. 2, s. 1-16. http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/57/2/1_mahmut_gocer.pdf
- Göktürk, Mete, *Adaleti Gördünüz m ?*, *Bir Savcıdan Anılar, Gözlemler, Görüşler...*, Telos Yayıncılık, İstanbul 2006.

- Gözübüyük, Şeref, "Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Görevleri" *Amme İdaresi Dergisi*, C.5, S.3, Eylül 1972, s.3-14.
- Gülalp, Haldun, *Kapitalizm Sınıflar ve Devlet*, Çev. Osman Akınhay ve Abdullah Yılmaz Belge Yayınları, İstanbul 1993.
- Gülan, Aydın, "Kamu Hizmetinin Dönüştürücü Etkisi Karşısında Tahkimin Geleceği" *Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Liberte Yayınları, Ankara 2001, s.140-154.
- Güler, Birgül A. ve Keskin, Nuray E., "Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak" http://www.politics.ankara.edu.tr/dosyalar/tm/SBF_WP_88.pdf, Erişim, 17 Temmuz 2008.
- Güler, Birgül Ayman "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 27, S. 4, 1994, s.3-19.
- Güler, Birgül Ayman "Türk Kamu Yönetimi 2007-2008 Ders Notu –II, *Yayınlanmamış Ders Notu*, Ankara 2008.
- Güler, Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye" *Praksis* S.9 Kış-Bahar 2003, s.93-116.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi; Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2009.
- Güran, Sait, *Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme*, İÜHF İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul 1977.
- Güriz, Adnan, *Hukuk Başlangıcı*, 8. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 2001.
- Güvel, Enver Alper, "Yargı Reformu Programlarının Bilgi Tabanının İyileştirilmesi" *Demokrasi Platformu*, Y.1, S.2, Bahar 2005, s.71-85.
- Güven, M. Tansel, "Yargı Denetiminde Değişim: Ulusal Yargıdan Uluslararası Yargı ve Tahkime", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Y.8, S. 29-30, Ocak Nisan 2007, s. 43-46.
- Güzelsarı, Selime, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları" *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ed. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara 2004, s. 85-137.
- Hakyemez, Yusuf Şevki, "Anayasal Mahkemelerin Geleneksel Fonksiyonlarında Bir Kriz Var mı?" *Evensel Barış ve Medeniyetler Buluşmasında Anayasa Mahkemelerinin Rolü Konulu Bilimsel Toplantı*, 25-26 Nisan 2007, Ankara.
- Hardt, Michael ve Negri, Antonio, *Dionysos'un Emeği, Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi*, Çev.Ertuğrul Başer, İletişim Yayını, İstanbul 2003.
- Haşlak, İrfan, *John Rawls'ın Siyaset Teorisinde Adalet Anlayışı*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002.
- Hayek, A., *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, Adaletin ve Politik İktisadın Liberal İlkelerinin Yeni Bir İfadesi C.1; Kurallar ve Düzen* Çev. Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1994.
- Heintz, Jean-Jacques "Mahkemelerin Yönetimi ve Adaletin Kalitesi Konusuna Kısa Bir Giriş" *Mahkemelerin Yönetimi ve Adaletin Kalitesi Semineri*, Ed. Mehmet Tiryaki, Yetkin Basımevi, Ankara 2008, s. 19-34.

- Hirsch, Günter, 8. Avrupa Konseyi Yargıtay Başkanları Konferansı Notları 26-27 Ekim 2006 Paris, *Levent Yavuz ve Ayşe Demirel tarafından tutulan notlar*, www.yargitay.gov.tr/content/view/165/67/
- Hobsbawn, Eric, *Kısa 20. Yüzyıl; 1914-1991 Aşırılıklar Çağı*, Çev. Yavuz Alogan, Sarmal Yayınevi, 1994.
- Humboldt, Wilhelm Von, *Devlet Faaliyetinin Sınırları*, Çev. Bahattin Seçilmişoğlu, Liberte Yayınları, Ankara 2004.
- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, TODAİE Yayını, Ankara 1972.
- İnalcık, Halil, *Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adâlet*, Eren Yayıncılık, İstanbul 2000.
- İnalcık, Halil, "Türk Tarihinde Türe ve Yasa Geleneği" *Doğu Batı*, Y.4, S.13, s.157-175.
- Kalemlı, Mustafa, "Türk Yargı Sisteminin Sorunları", *Yeni Türkiye Dergisi*, S.10, 1996, s.9-25.
- Kalpsüz, Turgut, *Milletlerarası Tahkim Konusunda Yasal Bir Düzenleme Gerekir Mi? II Taslaklar-Tartışmalar-Öneriler*, Yay. Haz. Selçuk Veziroğlu, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 1999, s.16-19.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE Yayını, Ankara 1991.
- Kapucu Naim ve Kösecik, Muhammet "Ülkelerarasında Yönetimsel Reform Transferi: 'Yeni Kamu Yönetimi Örneği', *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim ve Ekonomi*, Der. M. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya 2003, s.187-225.
- Karadayı, İsmet Kemal, "Cezaevleri" *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi C. 4*, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, s. 929-933.
- Karahanoğulları, Onur *Kamu Hizmeti (Kuram ve Hukuksal Rejim)* Turhan Kitabevi, Ankara 2002.
- Karahanoğulları, Onur, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.
- Karahanoğulları, Onur, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları", *Mülkiye*, C. XXIX, S. 279, 2005, s. 89-97.
- Karal, Enver Ziya, "Tanzimattan Evvel Garphlaşma Hareketleri (1718-1839)", *Tanzimat I*, Maarif Vekaleti, İstanbul 1940, s. 13-30.
- Karasu, Koray "Kamu Yönetiminin Kökenine İlişkin Bir Not" *II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi, Ankara 2004, s. 225-242.
- Karasu, Koray "İngiltere" *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Yay. Haz. Nuray E. Keskin, AÜ SBF Yayını Ankara 2004, s. 87-181.
- Kaya, Cemil, "Genel Hatlarıyla Osmanlı Yargı Teşkilatı" *Yeni Türkiye*, S.31, 2000, s. 700-708.
- Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, SBF ve New York Üniversitesi Yayını, Ankara 1957.
- Keskin, Nuray E., "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin 'Köken' Sorunu", *GETA Tartışma Metinleri*, No: 89, AÜ SBF GETA Yayını, Ankara Kasım 2005. <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/disciplin-koken.pdf>
- Keskin, Nuray E. "Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu" *Memleket Siyaset Yönetim*, S.5, 2007, s.119-174.

- Keskin, Nuray, *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi; Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007.
- Keyder, Çağlar, “İmparatorlukta Hukuk ve Meşruiyet”, *Toplum Bilim*, S.100, Bahar 2004, s. 65-83.
- Keyman, Selahattin, “Af”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* C. 4, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, s. 934-937.
- Kılınç, Bahadır, “Common Law (Ortak Hukuk) Sistemine Sahip Ülkelerden ABD ve İngiltere’de Anayasa Kavramı ve Yargısal Denetim” *Anayasa Yargısı İncelemeleri I*, ed. Mehmet Turhan ve Hikmet Tülen, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006, s. 113-148.
- Kıratlı, Metin, *Alman Federal Anayasa Mahkemesi*, AÜ SBF Yayınları, Ankara 1963.
- Koca, Alp, “Adli Yardım Kurumu Eğitim Semineri” *Hukuk Merceği* 7, Ankara Barosu, Ankara 2007, s. 567-591.
- Koç Sermet ve Biçer, Ümit "Adli Tıbbın Tarihsel Gelişimi, Türkiye'deki Yapılanması ve Sorunları" *Klinik Gelişim*, C.22, No.1, 2009, s.1-5.
- Koçak, Levent, *Karşılaştırmalı Hukukta Kanunların Yapım-Yazım Tekniği (Türkiye, İngiltere, ABD Örneği)* Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya 2005.
- Konuralp, Halûk, “20. Yüzyıl Sonunda Medeni Usul Hukuku Sorunlarına Bir Bakış”, *Yeni Türkiye*, S.10, 1996, s.537-542.
- Konuralp, Halûk, “75. Yılda Cumhuriyet Yargı Düzeninin Düşünsel ve Yapısal Kesiti Üzerine Bazı Gözlemler”, *Yeni Türkiye*, S.23-24, 1998, s. 3820-3825.
- Köchler, Hans, *Küresel Adalet mi, Küresel İntikam mı?*, Çev. Funda Keskin ve Erdem Denk, Alkım Yayını, İstanbul 2005.
- Köksal, Osman, *Tarihsel Süreci İçinde Bir Özel Yargı Organı Olarak Divan-ı Harb-i Örfiler (1877-1922)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1996.
- Köprülü, Fuat *Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri*, 4. Basım, Kaynak Yayınları, İstanbul 2003.
- Kymlicka, Will, *Çağdaş Siyaset Felsefesine Giriş*, 2.Baskı, Çev. Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2003.
- Lagunencko, Alexander, *Courts And Judicial Independence: Legal Reforms in Post-Communist Ukraine*, York University, Master of Laws, North York, Otronto 1998, s. 100. www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk2/tape15/PQDD_0029/MQ27362.pdf
- Laubadere, André de *Anayasa Konseyi*, Çev. V. Pekiner, TODAİE Yayını, Ankara 1961.
- Lemieux, Pierre *Anarko-Kapitalizm*, Çev. Çiğdem Gelegen, İletişim Yayınları, İstanbul 1994.
- Lévy, Noémi “Giriş” , *Osmanlı’da Asayiş, Suç ve Ceza 18. -20. Yüzyıllar*, Der. Noémi Lévy ve Alexandre Toumarkine, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul Tarihsiz, s. 1-16.
- Lipson, Leslie *Demokratik Uygarlık*, Çev. Haldun Gülalp ve Türker Alkan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1984.

- Mardin, Şerif, “Mecelle’nin Kaynakları Üzerine Açıklayıcı Notlar”, *Türk Modernleşmesi Makaleler* 4, 15. Baskı, Çev. Yusuf Bayraktutan, Der. Mümtaz’er Törküne ve Tuncay Önder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 121-139.
- Marx, Karl, *Ekonomi Politiğin Eleştirisine Katkı*, 5. Baskı, Çev. Sevim Belli, Sol Yayınları, 1993.
- Mavioğlu, Ertuğrul, *Apoletli Adalet; Bir 12 Eylül Hesaplaşması-2*, 2. Basım, İthaki Yayınları, İstanbul 2006.
- McCutcheon, Aubrey, “Contributing to Legal Reform in China”, *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Araund the World*, Ed. Mary McClymont and Stephen Golub, The Ford Foundation, 2000. s.159-196.
- Mendel, Gérard, *Bir Otorite Tarihi, Süreklilikler ve Değişiklikler*, Çev. Işık Ergüden, İletişim Yayını, İstanbul 2005.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ve Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara 1963.
- Messick, Richard E., “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues” *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 1 February 1999, s.118. <http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/Judicial-reform-economic-development.pdf> Erişim: 15 Temmuz 2006.
- Mohammadi, Majid “Judicial Reform Projects Sponsored by International Donors in Egypt and Turkey” <http://www.policy.hu/mohammadi/index.html> Erişim: 15 Kasım 2007.
- Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, Çev. Fehmi Baldaş, Seç Yayın Dağıtım, İstanbul 2004.
- Mooers, Colin, *Burjuva Avrupa’nın Kuruluşu*, 2. Baskı, Çev. Bahadır Sina Şener, Dost Kitabevi, Ankara 2000.
- Mumcu, Ahmet, *Ankara Adliye Hukuk Mektebi’nden Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ne (1925-1975)*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara 1977.
- Murphy, Walter F., “Amerikan Yüksek Mahkemesine Düşen Görevlerde Değişmeler” Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.31, S.1-4, 1974.
- Nachmias, David and Rosenbloom, David H. *Bureucratic Government USA*, St, Martin’s Press, New York 1980.
- Noizick, Robert, *Anarşi, Devlet ve Ütopya*, Çev. Alışan Oktay, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2000.
- Oğuz, Arzu, *Karşılaştırmalı Hukuk*, Yetkin Yayınları, Ankara 2003.
- Oğuz, Fuat, “Hukukun Üstünlüğü ve Ekonomik Gelişme” *Demokrasi Platformu*, Y.1, S.2, Bahar 2005, s. 171-183.
- Okandan, Recai G., “Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri”, *Tanzimat I*, Maarif Vekaleti, İstanbul 1940, s. 97-128.
- Okandan, Recai G., *Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi*, İstanbul Cumhuriyet Matbaası, 1937.
- Onar, Sıddık Sami, “İslâm Hukuku ve Mecelle” *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, C. III, İletişim Yayınları, İstanbul 1985 s. 580-587.

- (Onar), Sıddik Sami, “Adliyemizde Yeni Temayüller”, *Mülkiye*, Birinci ve İkinci Teşrin, S. 19-20, s. 33-37.
- (Onar), Sıddik Sami, “Adliyemizde Yeni Temayüller”, *Mülkiye*, İkinci Sene, S.18, Eylül 1932, s.1-8.
- Oppenheimer, Franz, *Devlet*, Çev. Alaeddin Şenel, Yavuz Sabuncu, Engin Yayıncılık, İstanbul 1997.
- Ortaylı, İlber “Osmanlı Bürokrasisinin Özelliklerine Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım Denemesi” *Yönetim Sosyolojisi* Yayına Hazırlayan Ömer Bozkurt, TODAİE, Ankara 1977.
- Ortaylı, İlber, “Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine” *Amme İdaresi Dergisi*, C.9, S.1, Mart 1976, s. 95-107.
- Ostrorog, Comte Léon, *Pour La Réforme de la Justice Ottomane*, Paris 1912.
- Ostrorog, Count Léon, *Ankara Reformu*, Çev. Yusuf Ziya Kavakçı, İÜ Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1972.
- Ömürgönülşen, Uğur, “İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır” <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/idare.doc>, Erişim: 24.02.2008
- Önder, Akil “Ankara Adliye Teşkilatı’nın Son Durumundan Sonra Gerek Avukatların ve Gerekse İş Sahiplerinin Karşılaştıkları Güçlükler ve Külfetler” *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 1964, s.251-257.
- Öz, Mehmet, “Klasik Dönem Osmanlı Siyasi Düşüncesi: Tarihi Temeller ve Ana İlkeler” <http://www.history.hacettepe.edu.tr/archive/siyasidus..htm> Erişim: 14.08.07.
- Özbek, Mustafa, “Avrupa Konseyince Adalet Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması İçin Öngörülen Tedbirler, *AÜHFD*, C.55, S.1, 2006, s.207-292.
- Özbudak, Coşkun, *Adli Kolluk*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1999.
- Özer, Yusuf Ziya, “Adalet Teşkilâtının Tarihî Tekâmülü” *Adliye Ceridesi*, S. 20, 1936, s. 1401-1412.
- Özer, Yusuf Ziya, *Mukayeseli Hukuku Esasiye Dersleri*, Recep Ulusoglu Basımevi, Ankara 1939.
- Özkal, İpek, *Türkiye’de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi*, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2005.
- Özkan, Meral Sungurtekin, “Kurumsal Anlamda Bağımsız Avukatlığın Anlam ve Önemi”, *Av. Dr. Faruk Erem Armağanı*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 1999., s.615-633.
- Özkorkut, Nevin Ünal, “1876 Anayasası’nın Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler” *AÜHFD*, C.53, S.1, 2004, s.173-184.
- Özkorkut, Nevin Ünal, “Kapitülasyonların Osmanlı Devleti’nin Yargı Yetkisine Getirdiği Kısıtlamalar” *AÜHFD*, C.53, S.2, 2004, s.83-94.
- Özsunay, Ergun “Yabancı Hukukun Benimsenmesi Yoluyla Bir Çağdaşlaşma Modeli: Kemalist Hukuk Devrimi Üzerine Gözlemler ve Değerlendirmeler” *Atatürk’ün Devrimi*, Mukayeseli Hukuk Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul 1983.

- Öztek, Selçuk, “Hukuk Davalarında Adil ve Çabuk Yargılama, Aksaklıklar ve Çözüm Önerileri” *Yeni Türkiye Dergisi*, S.10, Y.96, s. 494-502.
- Öztürk, Osman “Osmanlılarda Tanzimat Sonrası Yapılan Hukukî Çalışmalar ve Mecelle-î Ahkâm-ı Adliyye” *Yeni Türkiye*, S. 31, 2000, s. 736-750.
- Paşukanis, Evgeny B., *Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm*, Çev. Onur Karahanoğulları, Birikim Yayınları, İstanbul 2002.
- Pauliat, Hélène, Fabri, Marco and Langbroek, Philip M. (eds.), *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality of Standarts*, Bologna: Editrice Lo Scarabeo, 2003.
- Payaslıoğlu, Arif T., *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE ve DPT Yayını, Ankara 1966.
- Picciotto, Sol, “Sermayenin Uluslararasılaşması ve Uluslararası Devlet Sistemi” *Devlet Tartışmaları; Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, Ed. Simon Clarke, Çev. İbrahim Yıldız, Ütopya Yayınevi, Ankara, 2004, s. 261-273.
- Poggi, Gianfranco, *Modern Devletin Gelişimi; Sosyolojik Bir Yaklaşım*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002.
- Posner, Richard A., “Yargıçlar Neyi Maksimize Eder? (Herkes Neyi Maksimize Ediyorsa Onu)” Çev. Mustafa Acar, *Demokrasi Platformu*, Y.1, S.2, Bahar 2005, s.155-169.
- Quataert, Donald, *Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922*, 4. Baskı, Çev. Ayşe Berktaş, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.
- Rawls, John *Siyasal Liberalizm*, Çev. Mehmet Fevzi Bilgin, İstanbul 2007.
- Reyhan, Cenk, “Türkiye’de Modernleşmenin Kökenleri: Kalemîyye Sınıfı, *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.4, Aralık 1998, s. 3-16.
- Roux, Patrick Le, *Roma İmparatorluğu*, Dost Yayınevi, Ankara 2006.
- Salas, Luis and Rico, Jose Maria, *Criminal justice in Honduras*, EDUCA, San José Costa Rica 1989. <http://caj.fiu.edu/english/execsumm.htm>
- Sancar, Mithat, “Şiddet, Şiddet Tekeli ve Demokratik Hukuk Devleti, Doğu ve Batı, Y.4, S.13, Kasım, Aralık, Ocak 2000-2001, s. 25-44.
- Sanlı, Ali “Avukatlık Mesleğinin Şirketleşmesine İlişkin Düşünceler” *Yeni Türkiye Dergisi*, Y. 96, S. 10, s. 895-902.
- Sav, Atilla, “Devlet Güvenlik Mahkemeleri”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* C. 4, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, s.918-919.
- Savcı, İlkay, *Cezaevi ve İşyurtlarında Çalışan Hükümlüler Bir Alan Araştırması*, Ankara Üniversitesi, Ankara 2002.
- Savcı, İlkay, “Cezaevi İşyurtları” *Hapishane Kitabı*, Ed. Emine Gürsoy Naskali ve Hilal Oytun Altun, Kitabevi Yayını, İstanbul 2005, s. 225-253.
- Schmitt, Carl, *Siyasi İlahiyat, Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, Çev. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi, Ankara 2002.
- Scott, Joan W. *Toplumsal Cinsiyet: Faydalı Bir Tarihsel Analiz Kategorisi*, Çev. Aykut Tunç Kılıç, Agora Kitaplığı, İstanbul 2007.
- Selçuk, Sami, *Özlenen Hukuk/Yaşanan Hukuk*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002.

- Sennett, Richard, *Otorite*, Çev. Kamil Durand, 2. Baskı, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2005.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838-1868)*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1991.
- Sezen, Seriyeye, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar; Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, TODAİE, Ankara 2003.
- Sezen, Seriyeye, “İngiltere ve İskoçya Cezaevi Yönetimi Üzerine Gözlemler” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 1, Mart 2002, s. 201-223.
- Sezgin, Ömür, *Marx, Kapital ve Diyalektik Materyalizm*, V Yayınları, Ankara 1989.
- Simon, Herbert A., Smithburg, Donald W. Ve Thompson, Victor A., *Kamu Yönetimi*, Çev. Cemal Mihçioğlu, Ankara 1975.
- Simpson, David B. “Amerikan Hukuk’unda Özel Çalışmalar: Amerikan Hukuk Sisteminde Anlaşmazlıkların Alternatif Çözümleri ve Bunun Türk Hukuk Sistemi ile Uygunluğu Seminer Sonuçlarını Özetleyen Öğretim Görevlisi Raporu (2001 Sonbahar ve 2002 İlkbahar Dönemi)”, *E-Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Ocak 2004, S.23. www.e-akademi.org
- Solis, Luis G. and Wilson, Richard, *Political Transition and the Administration of Justice in Nicaragua*, Center for The Administration of Justice, San José Costa Rica 1991. <http://caj.fiu.edu/english/monographs.htm>
- Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*, 5. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1979.
- Stalev, Zhivko "Sosyalist Avrupa Ülkelerinde Hukuk Yargılaması (Karşılaştırmalı Bir Deneme)" Çev. Ejder Yılmaz, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.33, S.1-4, Y. 1976, s. 151-183.
- Supoit, Alan, *Homo Juridicus, Hukukun Antropolojik İşlevi Üzerine Bir Deneme*, Çev. Bige Açımiuz Ünal Dost Kitabevi, Ankara 2008.
- Şahin, Kemal *Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı; Yaşlı Fakat Faal Bir Anglo-Amerikan Kurumu (Impeachment) (Siyasal Suçlandırma)*, Beta Yayını, İstanbul 2001.
- Şaylan, Gencay, “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları” *Amme İdaresi Dergisi*, C.29, S.3, 1996, s. 3-16.
- Şaylan, Gencay, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler” *Amme İdaresi Dergisi*, C.33, S. 2, 2000, s.1-22.
- Şen, Murat “Osmanlı Hukukunun Yapısı” *Yeni Türkiye*, S. 31, 2000, s.686-698.
- Şencan, Yahya Galip, *Adalet Teşkilatında Reform*, Güngörler Matbaacılık, Ankara 2005.
- Şentop, Mustafa, *Osmanlı Yargı Sistemi ve Kazaskerlik*, Klasik Yayını, İstanbul 2005.
- Tahincioğlu, Gökçer, “Gözler Bu Heyette”, *Milliyet Gazetesi*, 12 Şubat 2008. <http://www.milliyet.com.tr/2008/02/12/siyaset/asiy.html>
- Tahiroğlu, Bülent, “Tanzimat’tan Sonra Kanunlaştırma Hareketleri” *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, C. III, İletişim Yayınları, İstanbul 1985 s.588-601.
- Tan, Hadi “Cumhuriyetimizin XXV. Yıldönümü Münasebetiyle Cumhuriyet Devrinde Adalet Teşkilatımız” *Siyasi İlimler Mecmuası*, C. XVIII, S.122, Kasım 1948, s. 333-337.

- Tan, Hadi, "Türk Adalet Cihazı ve Hukuk Sistemi" *Adalet Dergisi*, Y.41, S.9, 1950, s.1129-1138.
- Tan, Turgut, "İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk" *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri II. Cilt*, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s. 175-183.
- Taşkın, Nihat *Kolluk Örgütünün Adli Görevleri ve Adli Kolluk Sorunu*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 1999.
- Tatar, Ayşe Peker, "Dünya Bankası: 'Büyüme' Söyleminden 'İyi Yönetme' Söylemine", *Toplum ve Bilim*, Y. 1996, S.69, s. 6-59.
- Tezcan, Durmuş, *Topluluğun Mali Çıkarlarının Cezai Korunması ve Avrupa Savcılığı Hakkında Yeşil Kitap*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir 2003.
- Tilly, Charles, *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, Çev. Kudret Emiroğlu, İmge Kitabevi, Ankara 2001.
- Timur, Hikmet, "Personel Başarı Değerlendirilmesi ve Türk Adli Yargı Örneği", *Amme İdaresi Dergisi*, C.16, S.3, Eylül 1983, s. 3-22.
- Timur, Taner, "Toplum Bilimleri, Tarihi Maddecilik ve Praksis", *Mülkiye*, C. XXVIII, S. 244, s. 13-26.
- Tiryaki, Mehmet (ed.), *Mahkemelerin Yönetimi ve Adaletin Kalitesi Semineri*, Yetkin Basımevi, Ankara 2008.
- Tocqueville, Alexis de, *Eski Rejim ve Devrim*, Çev. Turhan Ilgaz, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2004.
- Toumarkine, Alexandre, "Adli Doktorlar, Ruh Doktorları ve Şehyler: Kummerau Olayı (1880) ve Bilirkişilik Meselesi, *Osmanlı'da Asayiş, Suç ve Ceza 18.-20. Yüzyıllar*, Der. Noémi Lévy ve Alexandre Toumarkine, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul Tarihsiz, s. 96-115.
- Tunçay, Mete, "İstiklal Mahkemeleri" *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* C. 4, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, s. 938-943.
- Tural, Erkan, "II. Meşrutiyet Dönemi'nde Adliye ve Mezâhip Nezareti'nde Bürokratik Reform", *AÜHFD*, C.57, S.2, 2008, s.223-252.
- Turan, Ahmet Uğur, *Bakanlık Merkez Teşkilatı ve Bakanlık Genelgeleri*, Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, Ankara 1986.
- Turan, Ahmet Uğur, *Kalem Mevzuatı*, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 1997.
- Tülen, Hikmet, "Türk Anayasa Yargısı Sisteminin Başlıca Özellikleri ve Sistemde Reform Arayışları" *Anayasa Yargısı İncelemeleri 1*, ed. Mehmet Turhan ve Hikmet Tülen, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006., s.149-189.
- Türkay, Mehmet "Karar Alma Süreçlerinin Özelleştirilmesi, Eski Aktörler, Yeni Hukuk" *Kapitalizm ve Türkiye II; Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma*, Haz. Fuat Ercan ve Yüksel Akkaya, Ankara 2005, s.219-240
- Ule, Carl Hermann *Alman Anayasa Mahkemesi Yetkilerinin Şümül ve Sınırları*, Çev. Nermin Abadan, TODAİE Yayını, Ankara 1962.
- Ulusoy, Ali, "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay Dergisi*, Y. 29, S. 100, 1999, s. 3-17.

- Ulusoy, Ali, “Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları” *Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Ed. Ali Ulusoy, Liberte Yayınları, Ankara 2001, s. 1-22.
- Umur, Ziya, *Roma Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984.
- Usta, Murat, *Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu ve Rekabet Uygulamaları*, Yetkin Yayınları, Ankara 2007.
- Uyanık, Pelin, *Rekabet Hukuku Açısından Delil*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2003.
- Uygun, Oktay, *Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları*, İnkılâp Kitabevi, İstanbul 2003.
- Üçok, Coşkun, “Tanzimat’tan Önce Osmanlı Devleti’nde Hukuk” *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, C. II ve III, İletişim Yayınları, İstanbul 1985 s. 574-579.
- Ümit, Ceyda, “Avrupa Birliği’nin Yeni İşbirliği Ünitesi: EUROJUST” *Adalet Dergisi*, S.12, http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletder/12_sayi.htm
- Ünal, Mehmet Ali, *Osmanlı Müesseseleri Tarihi*, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Fakülte Kitabevi, Isparta 2007.
- Ünal, Şeref, “Yargı Bağımsızlığı” *Amme İdaresi Dergisi*, C.37, S.3, Eylül 2004, s.63-81.
- Ünal, Şeref, *Uluslararası Hukuk*, Yetkin Yayınları, Ankara 2005.
- Ünal, Şeref, *Anayasa Hukuku Açısından Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hâkimlik Teminatı; (Türk Yargı Sistemi Üzerinde Karşılaştırmalı Hukuk Açısından Bir İnceleme)*, TBMM Kültür ve Sanat Yayınları, Ankara 1994.
- Ünsal, Artun, “Yüksek Mahkeme Yargıçlarımızın Kimlikleri Üzerine Bazı Veriler, *Amme İdaresi Dergisi*, C.10, S.3, Eylül 1997, s.73-89.
- Ünsal, Artun, *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi: “Siyasal Sistem” Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi*, AÜ SBF Yayını, Ankara 1980.
- Ünsal, Artun, *Anadolu’da Kan Davası*, Çev. Niyazi Öktem ve Emre Öktem, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayını, İstanbul 2003.
- Üskül, Zafer, *Siyaset ve Asker*, Genişletilmiş 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1997.
- Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı” *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I. Cilt*, TODAİE, Ankara 1995, s. 59-69.
- Üstüner, Yılmaz, “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetimi Kuramı” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 3, 2003, s. 49-65.
- Veldet, Hıfzı, “Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat” *Tanzimat I*, Maarif Vekaleti, İstanbul 1940, s. 139-209.
- Veziroğlu Selçuk, (Yayına Hazırlayan), *Milletlerarası Tahkim Konusunda Yasal Bir Düzenleme Gerekir Mi? II Taslaklar-Tartışmalar-Öneriler, Abant (25-28 Eylül 1997)-Ankara (6 Haziran 1998)*, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 1999.
- Wallerstein, Immanuel, *Yeni Bir Sosyal Bilim İçin*, Çev. Ender Abadoğlu, 2. Basım, Aram Yayınları, İstanbul 2005.

- Wallerstein, Immanuel; Juma, Calestous; Keller, Eveleyn Fox; Kocka Jurgen vd. *Gulbenkian Komisyonu; Sosyal Bilimlerin Yeniden Yapılanması Üzerine Rapor*, Çev. Şirin Tekeli, 4. Basım, Metis Yayınları, İstanbul 2003.
- Weber, Max, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, Çev. Özer Ozankaya, İmge Kitabevi, Ankara 1995.
- Weber, Max *Sosyoloji Yazıları*, 7.Baskı, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.
- White, Leonard D. *Amme İdaresine Giriş*, Çev. Reyhan Toluner ve Arif Payaslıoğlu, AÜ ve TODAİE, Ankara 1957.
- Wilson, Woodrow "İdarenin İncelenmesi", *Woodrow Wilson Seçme Parçalar*, Çev. Nermin Abadan, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul 1961, s. 53-74.
- Yakut, Esra, *Şeyhülislamlık, Yenileşme Döneminde Devlet ve Din*, Kitap Yayınevi, İstanbul 2005.
- Yardımcı, Haluk "Savcılık Kurumu" *Yeni Türkiye*, S. 10, Y.1996, s.849-884.
- Yaşar, Selçuk, *Yargı Reformu Gerçekleşmeli*, Gazete Ege, İzmir 1997.
- Yayla, Yıldızhan, "Adalet ve Yargı" *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi C. 4*, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, s. 908-928.
- Yet, Orhun "İdari Yargının Etkinliği Sorunları" *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu* Danıştay Ankara 2000.
- Yıldırım, Nevhis Deren "Tahkimin Olumlu ve Olumsuz Yönleri" *Ankara Barosu Dergisi*, S.4, 2002, s.38-44.
- Yılmaz, Ahmet, *Kapitalist Devleti Anlamak*, Aykırı Yayıncılık, İstanbul 2002.
- Yılmaz, Ejder "Adli Mahkemeler ve Rekabet Kurumu Paneli" *Hukuk Merceği Konferanslar ve Paneller 1998-2000*, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2000, s.
- Yılmaz, Ejder, "İstatistiklerin 25 Yıllık Diliyle Adalet Hizmetlerimiz", *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.4, Aralık 1986, s.61-92.
- Yılmaz, Gaye, "Uluslararası Tahkim ve Küreselleşme Anlaşmaları", *Mülkiye*, C. XXIII S.217, s. 46-50.
- Yılmaz, Halil, "Uluslararası Tahkim Örgütlenmeleri" *Ankara Barosu Dergisi*, S.2, 2004, s. 75-104.
- Yılmaz, Halil, *Aynasızdan Polise Yol Haritası*, Atlas Kitapçılık, Ankara 2003.
- Yiğitbaşı, Güner, "Özel Yetkili Savcı Tanımındaki Yanlılık ve Sakıncaları" *Hakimiyet-i Milliye Gazetesi*, 13 Şubat 2009, <http://www.hakimiyetimilliyeye.org/index.php?news=3474>.
- Yücel, Mustafa Tören, "Türk Ceza ve Hukuk Adaletinin Yapısal Analizi (Etkinlik Sorunu)" *Yeni Türkiye Dergisi*, S.10, Y. 1996, s. 251-284.
- Yüksel, Mehmet, "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 2000, s. 145-159.
- Yüksel, Mehmet, *Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2001.
- Zubaida, Sami, *İslam Dünyasında Hukuk ve İktidar*, Çev. Burcu Koçoğlu Birinci ve Hasan Hacak, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2008.

Dergi ve Gazete Makaleleri

8 Eyaletle Özal Karşı Çıktı, *Sabah Gazetesi*, 1 Mart 2007.

“Adliyeleri Savcılar Yönetmesin” *Yeni Hukuk Dergisi*, Y.1, S.2, Kasım 2005, s. 16.

“Adliyeye Özel Güvenlik” *Haber Express*,
http://www.haberekspres.com.tr/haber/3449_Adliyeye-ozel-guvenlik-.html.

“Danıştay’dan Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağına Eleştiri”
<http://www.memurlar.net/haber/34112/>

“Hıyar Gibi Yargının da Bir Standardı Var” *Sol Haber*, 21 Mayıs 2008,
<http://arsiv.sol.org.tr/?yazino=31272>

“İngiltere’de şeriat mahkemeleri faaliyete geçiyor” *Hürriyet Gazetesi* 14 Eylül 2008,
<http://www.hurriyet.com.tr/dunya/9895499.asp?gid=229&sz=26886>

Karınca, Eray, *Yargıçların Örgütlenme Serüveni*, Radikal Gazetesi, 21 Eylül 2007.

Kasım, Gürsel, “1879 ile 1924 Arasındaki ‘İstinaf’lı 45 Yıl ve Uygulamadan Beklenenler”,
Radikal Gazetesi 13Mart 2007.

Keskin, Adnan, “Yargıdan Bakanlığa Şeffaflık Dersi” *Radikal Gazetesi*, 22.10.2006.

“Şeriat Mahkemeleri Britanya’nın Dört Bir Yanını Sarmış” *Radikal Gazetesi* 29 Haziran 2009
<http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=942751&Date=29.06.2009&CategoryID=81>

Tahincioğlu, Gökçer, “Danıştay’da Özel Güvenlik Dönemi”, *Milliyet*, 15.06.2006,
<http://www.milliyet.com.tr/2006/08/15/guncel/axgun02.html>

Yetkin, Murat “Kasıt Anayasa Mahkemesi mi?” *Radikal Gazetesi*, 24 Nisan 2006,
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=185327>

İnternet Kaynakları

http://caj.fiu.edu/about_us.htm

<http://caj.fiu.edu/english/corruption.htm>

http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm

http://info.worldbank.org/etools/docs/library/92913/Henny/zip/jr_africa/pdf/ap_uganda.pdf
f Erişim: Eylül 2006.

<http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/Duyuru%20arabuluculuk.pdf>

<http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/ilerleme%20raporlari%201998-2008.pdf>,
Erişim: Aralık 2008.

<http://www.adalet.gov.tr>

<http://www.adrcenter.com/international/basic-mediation-skills-training-19-21-dicember-2008,-mersin-turkey.html>

<http://www.anayasa.gov.tr/general/icerikler.asp?contID=248&menuID=43&curID=51>

http://www.atk.gov.tr/atkt/ATK_TANITIMI/ATK_TANITIMI.html

<http://www.barobirlik.org.tr/>

<http://www.danistay.gov.tr>

<http://www.echr.coe.int/echr/>

<http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>

<http://www.iaj-uim.org>

<http://www.icc-cpi.int/home.html&l=en>

<http://www.icj-cij.org/homepage/index.php?lang=en>

<http://www.iydb.adalet.gov.tr/>

<http://www.taa.gov.tr/>

<http://www.uyap.gov.tr/harita/acmhrt/acmhrt.html>

<http://www.yargitay.gov.tr>

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/judicial/about.html>

Arşiv Belgeleri

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, Fon: 30..1.0.0, Yer: 55.341..1, Tarih: 15.8.1957.

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, Fon: 30..18.1.2, Yer:121.94..7, Tarih 30.12.1949.

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, Fon: 30..10.0.0, Yer:27.156..12, Tarih: 14.10.1950.

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, Fon:30..10.0.0, Yer:27.156.14, Tarih:1.3.1953.

EK 1: Adalet Bakanlığının Konsolide Bütçeden Aldığı Pay (1924-2008)

YIL	KONSOLİDE BÜTÇE	ADALET BAKANLIĞI	%
1924	154.500.000	5.400.000	3,50
1925	198.200.000	6.000.000	3,03
1926	210.100.000	5.700.000	2,71
1927	223.900.000	5.200.000	2,32
1928	250.000.000	5.600.000	2,24
1929	255.400.000	7.300.000	2,86
1930	257.300.000	7.100.000	2,76
1931	219.500.000	7.400.000	3,37
1932	200.400.000	7.600.000	3,79
1933	203.000.000	8.000.000	3,94
1934	217.300.000	8.700.000	4,00
1935	234.100.000	8.700.000	3,72
1936	253.100.000	8.800.000	3,48
1937	282.400.000	9.200.000	3,26
1938	309.900.000	9.600.000	3,10
1939	341.500.000	10.000.000	2,93
1940	353.400.000	9.300.000	2,63
1941	405.000.000	9.500.000	2,35
1942	527.500.000	12.600.000	2,39
1943	663.900.000	14.900.000	2,24
1944	1.180.500.000	15.700.000	1,33
1945	755.400.000	11.500.000	1,52
1946	1.252.000.000	20.600.000	1,65
1947	1.488.800.000	37.900.000	2,55
1948	1.673.100.000	41.600.000	2,49
1949	1.769.300.000	42.500.000	2,40
1950	1.487.208.563	46.473.594	3,12
1951	2.067.200.000	45.400.000	2,20
1952	2.097.200.000	48.700.000	2,32
1953	2.528.600.000	56.800.000	2,25
1954	2.381.400.000	69.600.000	2,92
1955	3.063.000.000	82.600.000	2,70
1956	3.444.500.000	104.000.000	3,02
1957	4.144.500.000	106.600.000	2,57
1958	4.626.900.000	111.100.000	2,40
1959	6.231.800.000	138.600.000	2,22
1960	7.637.800.000	182.600.000	2,39
1961	5.961.365.000	196.858.000	3,30
1962	10.476.500.000	210.300.000	2,01

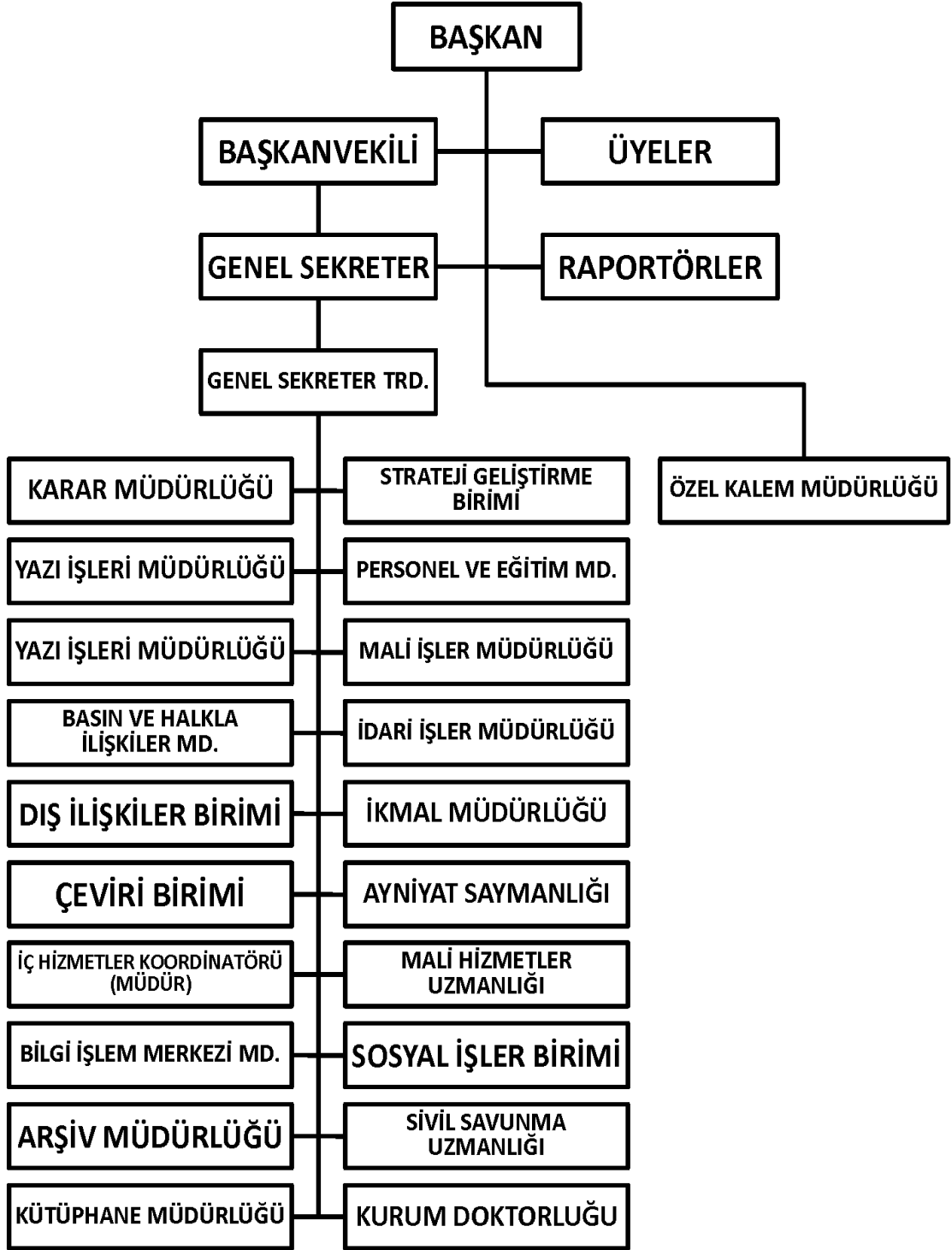
YIL	KONSOLİDE BÜTÇE	ADALET BAKANLIĞI	%
1967	19.786.400.000	373.800.000	1,89
1968	22.580.100.000	408.900.000	1,81
1969	26.669.700.000	433.500.000	1,63
1970	29.893.200.000	416.800.000	1,39
1971	18.653.452.108	151.623.639	0,81
1972	51.968.400.000	747.200.000	1,44
1973	62.268.200.300	1.048.500.000	1,68
1974	83.091.900.000	1.340.700.000	1,61
1975	108.444.800.000	1.445.900.000	1,33
1976	154.041.500.000	2.201.100.000	1,43
1977	225.752.200.000	2.780.600.000	1,23
1978	266.358.600.000	3.006.000.000	1,13
1979	406.987.900.000	6.065.800.000	1,49
1980	770.040.300.000	13.228.400.000	1,72
1981	1.558.743.100.000	24.855.800.000	1,59
1982	1.804.708.200.000	28.057.500.000	1,55
1983	2.585.902.500.000	49.969.800.000	1,93
1984	3.285.000.000.000	62.843.000.000	1,91
1985	5.412.082.049.000	80.258.450.000	1,48
1986	7.104.111.000.000	111.522.000.000	1,57
1987	10.885.686.000.000	140.863.000.000	1,29
1988	20.706.923.000.000	232.830.000.000	1,12
1989	32.733.446.000.000	353.603.000.000	1,08
1990	63.925.354.000.000	780.196.000.000	1,22
1991	105.217.150.000.000	1.526.657.000.000	1,45
1992	207.545.328.000.000	3.080.920.000.000	1,48
1993	397.179.542.100.000	4.831.340.000.000	1,22
1994	819.000.000.000.000	9.307.140.000.000	1,14
1995	1.341.978.053.000.000	14.540.330.000.000	1,08
1996	3.568.506.820.000.000	29.848.000.000.000	0,84
1997	6.361.685.500.000.000	60.681.420.000.000	0,95
1998	14.749.475.000.000.000	121.383.944.000.000	0,82
1999	27.186.600.000.000.000	246.406.250.000.000	0,91
2000	46.843.000.000.000.000	360.828.000.000.000	0,77
2001	48.219.490.000.000.000	451.414.000.000.000	0,94
2002	97.831.000.000.000.000	808.141.000.000.000	0,83
2003	146.910.000.000.000.000	1.114.931.000.000.000	0,76
2004	150.658.129.000.000.000	1.294.956.778.000.000	0,86
2005	156.088.874.910	1.600.220.956	1,03

1963	12.563.500.000	262.100.000	2,09
1964	14.021.000.000	278.700.000	1,99
1965	15.195.400.000	316.400.000	2,08
1966	17.660.000.000	334.500.000	1,89

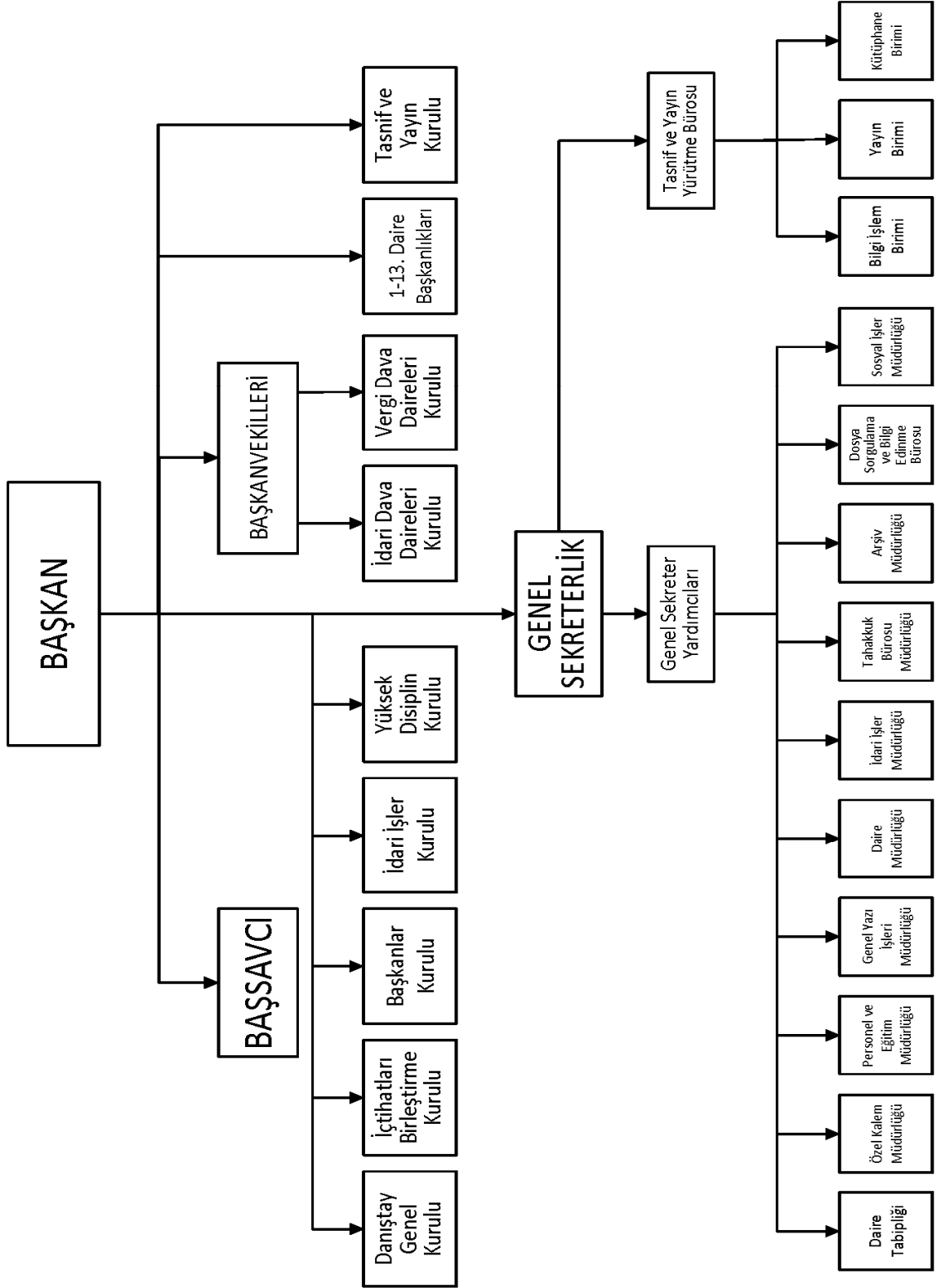
2006	174.339.990.202	1.771.982.000	1,02
2007	215.089.364.449	2.824.007.000	1,31
2008	233.956.370.463	2.847.927.000	1,22
2009			

Kaynak: Adalet Bakanlığı, *2007 Yılı Bakanlık Faaliyet Raporu*, Ankara 2008.

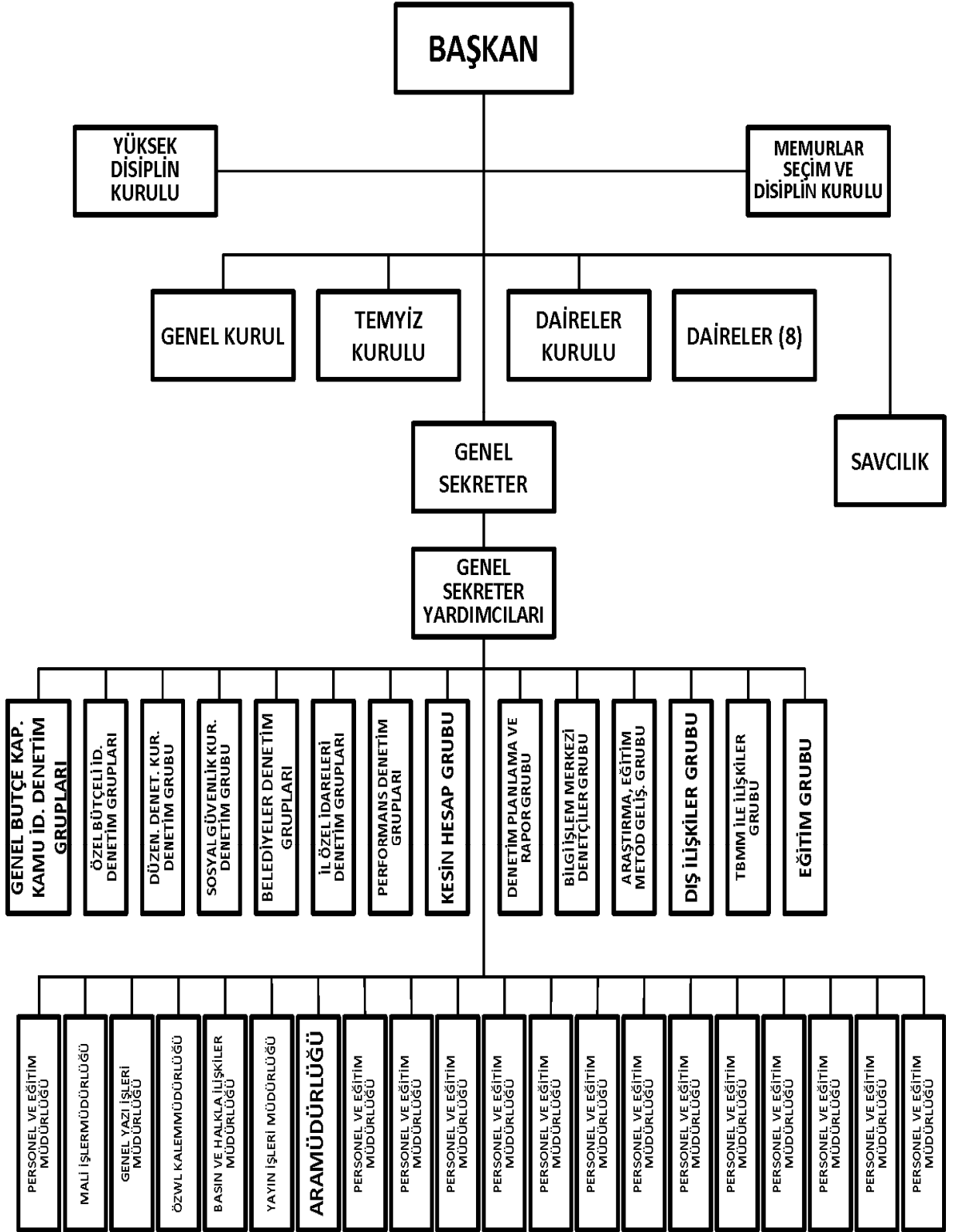
EK 2: ANAYASA MAHKEMESİ ÖRGÜT ŞEMASI (2008)



EK 4: DANIŞTAY ÖRGÜT ŞEMASI (2008)



EK 5: SAYIŞTAY ÖRGÜT ŞEMASI (2008)



EK 8: İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİ YARGI ÇEVRELERİ (2008)

İDARE MAHKEMELERİ	YARGI ÇEVRESİNE DAHİL OLAN İLLER	VERGİ MAHKEMELERİ	YARGI ÇEVRESİNE DAHİL OLAN İLLER
Adana	Osmaniye	Adana	Osmaniye
Afyonkarahisar	-	Ankara	-
Aksaray	Niğde	Antalya	Burdur–Isparta
Ankara	-	Aydın	Muğla
Antalya	-	Balıkesir	-
Aydın	-	Bursa	Yalova
Balıkesir	-	Çorum	-
Bursa	Yalova	Denizli	Afyonkarahisar
Çanakkale	-	Diyarbakır	Mardin–Siirt–Şırnak–Batman
Çorum	-	Edirne	Çanakkale-Kırklareli
Denizli	-	Erzurum	Ağrı–Kars–Iğdır–Ardahan
Diyarbakır	Siirt–Batman	Eskişehir	Bilecik–Kütahya
Edirne	Kırklareli	Gaziantep	Adıyaman-Kahramanmaraş-Kilis-Şanlıurfa
Elazığ	Bingöl	Hatay	-
Erzurum	Ağrı–Kars–Iğdır–Ardahan	İstanbul	-
Eskişehir	Bilecik–Kütahya	İzmir	-
Gaziantep	Kahramanmaraş–Kilis	Kayseri	Nevşehir–Yozgat–Kırşehir
Hatay	-	Kırıkkale	Çorum
Isparta	Burdur	Kocaeli	-
İstanbul	-	Konya	Niğde–Aksaray–Karaman
İzmir	-	Malatya	Elazığ–Bingöl–Tunceli
Kastamonu	Çankırı	Manisa	Uşak
Kayseri	Nevşehir	Mersin	-
Kırıkkale	-	Muğla	*
Kocaeli	-	Ordu	Giresun
Konya	Karaman	Sakarya	Bolu–Düzce
Kütahya	*	Samsun	Amasya–Sinop
Malatya	Tunceli	Sivas	Erzincan–Tokat
Manisa	Uşak	Şanlıurfa	*
Mardin	Şırnak	Tekirdağ	-
Mersin	-	Trabzon	Artvin–Gümüşhane–Rize–Bayburt
Muğla	-	Van	Bitlis–Hakkari–Muş
Ordu	Giresun	Zonguldak	Kastamonu–Çankırı–Bartın–Karabük
Rize	Artvin		
Sakarya	Bolu–Düzce		
Samsun	Amasya–Sinop		
Sivas	Erzincan		
Şanlıurfa	Adıyaman		
Tekirdağ	-		
Trabzon	Gümüşhane–Bayburt		
Tokat	-		
Van	Bitlis–Hakkari–Muş		
Yozgat	Kırşehir		
Zonguldak	Bartın–Karabük		

EK 9: BÖLGE ADLİYE MAHKEMELERİ*

BÖLGE ADLİYE MAHKEMELERİ	BÖLGE ADLİYE MAHKEMELERİ YARGI ÇEVRESİNE DAHİL OLAN İLLER
Adana	Adana, Mersin, Niğde, Kayseri, Hatay, Osmaniye, Kahramanmaraş, Adıyaman, Gaziantep, Malatya, Kilis
Ankara	Ankara, Eskişehir, Bolu, Zonguldak, Karabük, Bartın, Kastamonu, Çankırı, Çorum, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Yozgat
Bursa	Bursa, Çanakkale, Balıkesir, Kütahya, Bilecik, Yalova
Diyarbakır	Diyarbakır, Elazığ, Tunceli, Şanlıurfa, Mardin, Batman, Siirt, Bitlis, Van, Şırnak, Hakkâri
Erzurum	Erzurum, Erzincan, Bingöl, Muş, Ağrı, Iğdır, Kars, Ardahan, Bayburt
Konya	Konya, Afyonkarahisar, Isparta, Burdur, Antalya, Aksaray, Karaman
İstanbul	İstanbul, Kırklareli, Edirne, Tekirdağ, Kocaeli, Sakarya, Düzce
İzmir	İzmir, Manisa, Uşak, Aydın, Denizli, Muğla
Samsun	Samsun, Sinop, Amasya, Tokat, Sivas, Ordu, Giresun, Gümüşhane, Trabzon, Rize, Artvin

*Yargı çevreleri, 15.5.2007 tarih ve 206 Karar No'lu Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kararı ile belirlenmiştir. Adalet Bakanlığının 7 Ocak 2008 tarihli Basın Açıklamasına göre bu mahkemelerin faaliyete geçirilmesi 2010 yılına ertelenmiştir.

EK 10: BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ (2008)

BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ	BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ YARGI ÇEVRESİNE DAHİL OLAN İLLER
Adana	Hatay–Mersin–Osmaniye
Ankara	-
Antalya	Burdur–Isparta
Aydın	Muğla
Bursa	Balıkesir–Yalova
Denizli	Afyonkarahisar
Diyarbakır	Mardin–Siirt–Şırnak–Batman
Edirne	Kırklareli–Tekirdağ–Çanakkale
Erzurum	Ağrı–Kars–Iğdır–Ardahan
Eskişehir	Bilecik–Kütahya
Gaziantep	Adıyaman–Kahramanmaraş Şanlıurfa–Kilis
İstanbul	-
İzmir	-
Kayseri	Nevşehir–Yozgat–Kırşehir
Kırıkkale	Çorum
Konya	Niğde–Aksaray–Karaman
Malatya	Elazığ–Tunceli–Bingöl
Manisa	Uşak
Mersin	*
Muğla	*
Ordu	Giresun
Sakarya	Bolu–Düzce–Kocaeli
Samsun	Amasya–Sinop
Sivas	Erzincan–Tokat
Şanlıurfa	*
Trabzon	Gümüşhane–Rize–Bayburt–Artvin
Van	Bitlis–Hakkari–Muş
Zonguldak	Kastamonu–Bartın–Karabük–Çankırı

EK 11: ANKARA CUMHURİYET BAŞSAVCILIĞI GÖREV BÖLÜMÜ

I-CUMHURİYET BAŞSAVCISI HÜSEYİN BOYRAZOĞLU'NA AİT GÖREVLER:

- 1- İdare, Temsil, Adalet Dairelerinin genel denetimi, temizliği, güvenliği, bakım ve onarımı ile yönetiminin gereklerini yapmak, yaptırmak.
- 2- Adalet Bakanlığı ile gerekli yazışmaları ve diğer Bakanlıklarla Ankara Cumhuriyet Başsavcılığını doğrudan ilgilendiren üst düzey yazışmaları yapmak.
- 3- Merkez ve mülhakat Hakim ve Cumhuriyet Savcıları hakkında Adalet Bakanlığının izin ve talimatları doğrultusunda gerekli inceleme ve soruşturmaları yapmak, sonuçlandırmak.
- 4- Adalet Komisyonu, İl Emniyet Komisyonu, İl Koordinasyon Kurulu toplantıları ile gerekli diğer komisyon ve kurul toplantılarına katılmak.
- 5- İta Amirliği görevini yapmak, Adalet Dairelerinin ihtiyaçlarına göre gerekli ödenekleri temin etmek, bu ödeneklerin amacı doğrultusunda ve tasarruf ilkelerine riayet edilerek harcanması için gerekli işlemleri yapmak, yaptırmak.
- 6- Cumhuriyet Başsavcılığı Kalemleri ve Büroları ile diğer kalem ve büroları kontrol ve koordine etmek, Cumhuriyet Başsavcılığı personelinin görev yapacakları kalem, büro ve yerleri belirlemek.
- 7- Gerekli gördüğü soruşturmalarını yapmak, gerekli gördüğü davalarda iddia makamını temsil etmek.
- 8- Ankara 1 ve 2 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Ankara 1 ve 2 Nolu F Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu, Ankara Çocuk ve Gençlik Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Çocuk Eğitimevi, Sincan Açık Ceza İnfaz Kurumu, Sincan Kapalı Kadın Ceza İnfaz Kurumu ve Ankara Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezlerini denetlemek, ilgili Cumhuriyet Savcıları ve Cumhuriyet Başsavcı Vekili tarafından yeterli seviyede denetimlerini sağlamak.
- 9- Basın ile ilişkilerde Adliye'yi temsil etmek, Adalet Bakanlığının ilgili genelgeleri doğrultusunda basına bilgi verilmesi gereken hallerde basın açıklaması yapmak.
- 10-Mülhakat Cumhuriyet Başsavcılıkları ve Cezaevleri denetimi ve gözetimini yapmak.
- 11-Ankara Cumhuriyet Başsavcılığınca yerine getirilen hizmetlerin aksamadan ve süratle yürütülebilmesi için Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri ve Cumhuriyet Savcıları ile belli aralıklarla toplantılar yapmak, Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri ve Cumhuriyet Savcıları arasında gerekli koordine ve ahengi sağlayacak her türlü tedbiri almak.

II- CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ MEHMET ÖZTEN'E AİT GÖREVLER :

- 1- Cumhuriyet Savcıları Nedret TACER, Cengiz Köksal, M.Nuri SILAYDIN, Ahmet KARABULUT, Adil ACAR, Halil ACIOĞLU, Önder AKDAĞ, İsmail AKDOĞAN, Abdülkarim AKGÜÇ, Abdullah AKKUŞ, Ahmet Gökay AKTAŞ, Dursun Murat AY, Hasan AYKAÇ, Mustafa BAŞER, Mustafa KELKİT, Arslan KESKİN, Orhan KILIÇ, Yılmaz KOÇER, A. Adil KUBAT tarafından verilen kovuşturmayla yer olmadığına dair karar ve açılan davalara ait iddianameleri inceleyerek hatalı görülenlerin gereğini yapmak.
- 2- Çocuk Suçları Soruşturma Bürosunun çalışmalarını denetlemek, bu büroda görevli personelin sicil raporlarını tanzim etmek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak, bu büro ile ilgili her türlü işlemi yapmak, yaptırmak.
- 3- Çocuk Suçları Soruşturma Bürosunda görevli Cumhuriyet Savcılarının nöbet listelerini düzenlemek, ilgili birimlere iletmek ve nöbet hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi için gerekli önlemleri almak.
- 4- İcra Hakimlikleri ve İcra Daireleri personelinin Hakim imzalı lüzum müzakerelerine dayanan sevk kağıtlarını imzalamak.
- 5- Adliye Sarayı Koruma Karakol Amirliği ile binanın güvenliği konusunda yakın işbirliği tesis ederek, tüm binada ve özellikle de duruşma salonları ve Adliye koridorlarında güvenliğin tesisini temin etmek.
- 6- Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereklerini yerine getirmek.
- 7- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

III- CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ BEKİR SELÇUK'A AİT GÖREVLER:

1- Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile Koruma Kurulları Kanunundan doğan görevleri yapmak.

2- İnfaz Cumhuriyet Savcıları Ahmet Şinasi ÖZERCAN, Bilal GÜNDÜZ, Ali Temel ÜNAL, Osman ATALAY, Vahdet POLATKAN, Veli ÖZDEK tarafından verilen kovuşturmayla yer olmadığına dair karar ve açılan davalara ait iddianameleri inceleyerek hatalı görülenlerin gereğini yapmak.

3- İlâmat ve infaz işlerini takip etmek, infaz işleri ile ilgili Cumhuriyet Savcıları arasındaki iş bölümünü yaparak, koordinasyonu sağlamak.

4- İnfaz Bürosunu denetimi altında bulundurmak. Bu büronun sağlıklı bir şekilde çalışmasını temin için tüm önlemleri almak, personelin mesaiye riayetlerini sağlamak.

5- Ceza Mahkemeleri personeli ile İnfaz Bürosu personelinin hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

6- Suçluların İadesi, Hükümlülerin Nakli (3002 Sayılı Yasadan doğan görevler), soruşturma ve kovuşturması devam etmekte olan yabancı ülkelerdeki giyabi tutuklu ve yakalamalı kişiler ile ilgili işlemleri yapmak.

7- Gerekliğinde İnfaz Cumhuriyet savcıları ile mesleki toplantılar yapmak.

8- Ankara 1 ve 2 Nolu F Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumlarının fiziki koşulları, istiap haddi ve barındırdığı anarşist ve terörist hükümlülerin yarattıkları sorunları dikkate alarak, görülen aksaklıkları gidermek. Bu kurumu sürekli denetimi altında bulundurmak, gerektiğinde Cumhuriyet Başsavcısına bilgi vermek suretiyle Cezaevinin güvenliği ve

disiplinini sağlamak için uygun göreceği önlemleri almak.

9- Cezaevlerinin lüzum hissedilen yerlerinde sık sık mevzii aramalar yaptırmak ayda bir yapılacak rutin aramalara bizzat nezaret etmek.

10- Cezaevlerinin güvenliği ile ilgili sorunların nelerden ibaret olduğu ve çözüm önerileri açısından Cezaevi Komutanlığı ve diğer ilgili birimlerle yapılacak toplantılara katılmak.

11- Cezaevlerinin mesai saatleri dışında da denetimini sağlamak açısından aylık nöbetçi Cumhuriyet Başsavcı Vekillerinin ve İnfaz Cumhuriyet Savcılarının nöbet cetvelini düzenleyip, Cumhuriyet Başsavcısının onayına sunmak.

12- Cezaevlerinde vuku bulacak firar ve diğer olaylar hakkında geciktirilmeksizin soruşturma açılmasını temin edip, yasal gereklerini izlemek.

13- Cezaevlerinde vuku bulacak önemli olaylarla ilgili olarak Bakanlığa geciktirilmeksizin bilgi verilmesini sağlamak.

14- Cezaevleri için üç aylık toplu olayların önlenmesine dair plan uygulamaları yapmak ve belirsiz günlerde aramalar yapılmasını ve kurumlarda firar önleyici tedbirlerin alınmasını sağlamak

15- Ayda bir kez cezaevleri mevcutlarının kayıtlara uygunluğunu sağlamak amacıyla sayımlara bizzat nezaret ederek tespiti yapmak ve bunlara dair zabıtların tutulup, özel kartonlarında saklanmasını sağlamak.

16- Cezaevleri arşivlerinin uygunluğunu denetlemek.

17- Cezaevlerinin yangın tehlikesine karşı korunmasını sağlayıcı tedbirler almak ve periyodik olarak elektrik şebekeleri denetimleri yaptırıp, raporları özel kartonunda saklatmak.

18- Cezaevleri kitaplığının kontrolünü yaparak işlerliliğini sağlamak.

19- Cezaevlerinde görevli personelin mesaiye devamını sağlamak.

20- Bu bölümde belirtilen görevler Ankara 1-2 Nolu F Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu, Çocuk Eğitimevi, Ankara Çocuk ve Gençlik Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Ankara Sincan Açık Ceza İnfaz Kurumu, Ankara Sincan 1-2 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumları, Ankara Sincan Kapalı Kadın Ceza İnfaz Kurumları ve Ankara Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezlerini kapsamaktadır.

21- Tercüme Bürosu işlemlerini denetlemek ve yürütmek, personelin sicil raporlarını tanzim etmek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

22- İşyurtları Bürosu işlemlerini denetlemek ve yürütmek, personelin sicil raporlarını tanzim etmek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

23-Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereklerini yerine getirmek.

24- Cumhuriyet Başsavcısı Vekili Kemal DEMİRDÖN'ün yokluğunda ona ait işleri yerine getirmek.

25- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

IV- CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ M. LEVENT TACER'E AİT GÖREVLER:

1- Zaman Aşımı Bürosunun çalışmalarını denetlemek, bu büroda görevli Cumhuriyet Savcısı Enver ERBAKAN, Cemal POLAT tarafından yazılan iddianame ve verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararları inceleyerek, hatalı görülenlerin gereğini yapmak. Personelin sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

2- Adliyeye ait araç ve şoförlerle ilgili işleri yürütmek, motorlu araçların göreve sevk formlarının tetkiki ile göreve çıkışlarını, günlük kat edilen mesafelerin kilometresini ve akaryakıt sarfiyatı ile Adliye Sarayı garajının güvenliğine ilişkin denetlemeler yaparak, araçların periyodik bakımı için lüzumlu tedbirleri almak.

3- Adliye Sarayının elektrik ve su sarfiyatını kuracağı ekipler marifetiyle sürekli denetim altına aldırarak ve milli servetin kaybına neden olacak nitelikte elektrik ve su israfını önleyecek her türlü tedbiri aldırarak.

4- Adalet Dairesi ile eklentilerinin ve çevresinin bakım, onarım ve temizliklerini yaptırmak, temizlik işi ile ilgili ihale prosedürünü tamamlamak, ihaleyi kazanan temizlik firması ile ilgili sorunları gidermek, bu firmayı denetlemek, temizlik işinin Adliyenin saygınlığına yakışır şekilde olması için her türlü tedbiri almak, bu amaçla hizmetli personeli, İdari İşler Müdürleri marifetiyle etkin bir biçimde çalıştırmak, Adliye koridorlarında ve diğer umuma açık kısımlarda sigara içilmemesi için her türlü önlemi almak, asansör, elektrik, sıhhi tesisat, kalorifer ve otopark ile ilgili işleri yürütmek.

5- Kendisine bağlı birimlerin (İdari İşler Müdürleri, Nöbetçi Memurlar, Gece bekçileri, Teknisyenler, Şoförler ve hizmetliler) nöbet çizelgelerini düzenletip onaylatmak, nöbet hizmetlerinin sağlıklı, disiplinli ve aksaksız bir şekilde yürütülmesi için denetimlerini sürdürmek.

6- Hakimevi ve Adaletve Personeli ile ilgili tüm işleri yürütmek.

7- Devlet tarafından kullanılan binaların yangından korunması hakkında 05.11.1995 gün ve 22453 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Yönetmelik Hükümleri uyarınca Adliye hizmet binasının yangın tehlikesine karşı korunmasını sağlayıcı tedbirler almak.

8- Belli aralıklarla elektrik şebekesinin kontrolünü yaptırıp, rapor tutulmasını temin ile özel kartonda saklanmasını saklatmak.

9- Adalet Bakanlığı Adli Bültenlerinde yer alan genelgelerin ilgili birimlere ulaştırılmasını sağlayıp, aksaklığa mahal bırakmayacak şekilde işin gereğini yerine getirmek.

10-Kendisine bağlı adliye personelinin mesaiye devamını bizzat sağlamak, giriş kapılarındaki kart uygulamasını belli aralıklarla denetlemek, geç gelen personeli uyarmak, bağlı personelin hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

11-Adliye lojmanlarının genel bütçeye giren bakım ve onarım işleri ile ilgilenmek.

12-Adliye personeli servis hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili işlemleri yapmak.

13-Adliyenin ihtiyacı olan her türlü malzeme alımı ve onarım işleri ile ilgili gerektiğinde ihale Komisyonu Başkanı olarak görev yapmak, Maaş Mutemetliği, Levazım Bürosu ve Ayniyat Saymanlığı işlemlerini denetlemek ve yürütmek. Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereğini yapmak.

14- Cumhuriyet Başsavcısı Vekili Mehmet ÇAVUŞOĞLU'nun yokluğunda ona ait işlere bakmak.

15- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

V- CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ MEHMET ÇAVUŞOĞLU'NA AİT GÖREVLER:

1- Cumhuriyet Başsavcısının izinli, raporlu veya başka bir nedenle görevde bulunmaması hallerinde Cumhuriyet Başsavcısına vekalet etmek ve ona ait tüm görevleri yapmak.

2- Cumhuriyet Savcıları ile Cumhuriyet Başsavcılığına bağlı tüm kalem ve bürolarda görev yapan personeli, Cumhuriyet Başsavcısının talimatları doğrultusunda koordine etmek ve çalışmalarını denetlemek.

3- Bakanlık Muhabere Bürosunca hazırlanan iç yazışmaları imzalamak.

4- Bakanlık Muhabere Bürosu, Mali Suçlar ve Kaçakçılık Bürosu ve Başsavcı Vekilleri Kalemını denetlemek, personelin sicil raporlarını tanzim etmek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

5- Devlet Memurları Tedavi ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği gereğince, gerektiğinde İta Amirine vekaleten, rahatsızlığını beyan eden Cumhuriyet Savcıları yada yakınları ile kendisine tabi personelin hasta sevk kağıtlarını imzalamak, Cumhuriyet Savcılarıyla ilgili sevklerin akıbetini izlemek, gerektiğinde durumdan Cumhuriyet Başsavcısını bilgilendirmek.

6- Gerekli gördüğü olaylarda soruşturmaları bizzat yapmak. Gerek gördüğü davalarda Ağır Ceza ve Asliye Ceza Mahkemelerinde iddia makamını temsil etmek.

7- Mali Suçlar ve Kaçakçılık Soruşturma Bürosu ile ilgili tüm işlemleri yapmak, Cumhuriyet Savcıları H. Yücel ÖÇKOYMAZ, Mehmet TAMÖZ, Ömer Süha ALDAN, Mehtap ÖGEÇ, Murat ESEN, Hüseyin KOCABEY, Sadık BAYINDIR, Ömer Gürsel ÖZGENCİL tarafından verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair karar ve açılan davalara ait iddianameleri inceleyerek, hatalı görülenler hakkında gereğini yapmak.

8- Mali Suçlar ve Kaçakçılık Bürosunda görevli Cumhuriyet Savcılarının aylık nöbet cetvelini tanzim etmek, ilgili birimlere iletmek ve nöbet hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi için gereken önlemleri almak.

9- Bakanlığımız aleyhine açılan davalarda, davayı savunmaya yarar bilgi ve belgelerin temini ile Hazine Vekilinin davadan haberdar edilerek takibini sağlamak.

10- Noterlerin görevlerinden doğan veya görevlerinin ifası sırasında işledikleri suçlarla ilgili soruşturmaları yaparak sonuçlandırmak.

11- Ankara Noterliklerinin, 1512 sayılı Noterlik Kanunu ve Bakanlık genelgesi uyarınca her yıl Mayıs ayı içerisinde denetimlerinin Cumhuriyet Savcılarınca yapılmasını ve raporların süresinde Bakanlığa ulaştırılacak şekilde hazır edilmesini sağlamak.

12- Noterlik kurulması, Noterlerin izin, hastalık, teminat, yemin, devir-teslim vs. işlemlerini yerine getirmek.

13- Mahkemelerden ilgili makamlara gönderilmek üzere gelen dosyaları merciiine iletmek ve Yargıtay'dan döndüğünde mahkemesine verilmesini sağlamak.

14- Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereklerini yerine getirmek.

15- Cumhuriyet Başsavcı Vekili Levent TACER'in yokluğunda onlara ait işlerin gereğini yapmak.

16- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

VI – CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ İBRAHİM ÖZYURT'A AİT GÖREVLER:

1- Parlamenteler hakkındaki şikayetler ile ilgili soruşturmaları yürütmek.

2- Kamuoyu ve medyanın ilgisini çeken Adalet Bakanlığınca izlenen, önemli olaylarla ilgili açılan kamu davalarını takip etmek ve karara çıktığında İddianameyi tanzim eden Cumhuriyet Savcısının da görüşünü alarak yasal süre içinde kanuni yollara başvurulmak üzere Cumhuriyet Başsavcısını bilgilendirmek.

3- Basın Suçları Soruşturma Bürosu ile ilgili tüm işlemleri yapmak, Cumhuriyet Savcıları Kürşat KAYRAL, Nadi TÜRKASLAN, Levent SAVAŞ, Abdülvahap YAREN arasındaki evrak tevziini gerçekleştirmek, açılan dava ve verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararları incelemek, hatalı görülenler hakkında gereğini yapmak.

4- Basın Suçları Bürosu Kalemını denetlemek, personelin sicil raporlarını tanzim etmek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

5- Basın Suçları Soruşturma Bürosunda görevli Cumhuriyet Savcılarının aylık nöbet cetvellerini tanzim etmek, ilgili birimlere iletmek ve nöbet hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi için gereken önlemleri almak.

6- Cumhuriyet Savcıları Ali ÇELİK, Halil MAÇKAYA, İlhan AYAZ, Ali KUŞÇUOĞLU, Özgür KAMIŞLIK, Sema Sonay GÖKŞEN, İ.Doğan TEKİNŞEN, Mehmet TAŞTAN, Mehmet ODABAŞI, Arif ÖKEMEN, Özgen ÖZALP, Ali ÖZDEMİR, Ferhan ÖZDEMİR, Habip Mete VURAL, Ali Eker YASAN

tarafından verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair karar ve açılan davalara ait iddianameleri inceleyerek hatalı görülenlerin gereğini yapmak

7- Genel soruşturma evrakı ve mülhakattan gelen fezlekeli evrakın Cumhuriyet Savcıları arasında dağılımını yapmak

8- Cumhuriyet Savcılarından birinin raporlu veya izinli olarak görevinden ayrılması durumunda veya geçici acil mazeret hallerinde onlara ait işlerin hangi Cumhuriyet Savcısı tarafından yürütüleceğini belirlemek, görevlendirmek, bu gibi hallerde işlerin sürüncemede kalmaması için gerekli önlemleri almak.

9- Müracaat Bürosu ile Muhabere Bürosundan intikal eden ve içeriği itibariyle soruşturması bizzat Cumhuriyet Savcısı tarafından yapılması zorunlu görülen ve özellik arz eden soruşturmaları yapmak üzere Cumhuriyet Savcısı görevlendirmek, bu nevi evrakın soruşturma ve evrelerini izlemek, Ağır Cezalık suçlar ile ilgili suçların kolluk aracılığı ile yapılmasının önüne geçmek.

10- Müracaat Bürosu ile Talimat Bürosunun çalışmalarını denetlemek, personelin sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

11-Mesai saatleri içerisinde işin önemi, niteliği, suç faillerinin fazlalığı gibi sebeplerle Nöbetçi Cumhuriyet Savcısının tek başına yürütemeyeceği soruşturmalarda durumu Cumhuriyet Başsavcısına bildirerek, onun tarafından verilecek talimat çerçevesinde yeteri kadar Cumhuriyet Savcısı görevlendirmek.

12-Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereklerini yerine getirmek.

13-Cumhuriyet Başsavcı Vekili Nuri YİĞİT'in yokluğunda ona ait işlerin gereğini yapmak.

14-Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

VII- CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ AHMET BERKE'YE AİT GÖREVLER:

1- Cumhuriyet Savcıları Mustafa AKYOL, İsmail YALÇIN, Hakan PEKTAŞ, Atnan BAŞKESEN, Nergiz BAYKARA, Mustafa BEGGİ, Gülnur BOLAT, Mehmet Erdal BOZKAYA, Muhittin BUYRUK, Ahmet BÜKÜLMEZ, Vahit CİVELEK, Bora COŞAR, Hatice ÇETİN, Selahattin ÖRNEK, Halis ÖZMEN, Mustafa SAĞIROĞLU, Namık Kemal SALTİK, Hüseyin SARIÖMEROĞLU, Şaban YAVUZ, Osman Nuri YEĞENOĞLU, Abdullah YILDIRIM, Ferhat YILDIRIM tarafından yazılan iddianame ve verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararları inceleyerek hatalı görülenler hakkında gereğini yapmak.

2- Çek Bürosunun çalışmalarını denetlemek, bu büroda personelin sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak, bu büro ile ilgili her türlü işlemi yapmak, yaptırmak.

3- Baro Yönetim ve Disiplin Kurulunca verilen ve Başsavcılığımıza tebliğ edilen disiplin soruşturmalarına ilişkin kararları incelemek, gerekli gördüğü kararlarla ilgili yasal yollara müracaat etmek.

4- Gelen Evrak Bürosu personelinin denetimi altında bulundurmak, mesaiye riayetlerini sağlamak, gizli sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

5- Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı ile ilgili işleri yapmak.

6- Ankara Cumhuriyet Başsavcılığının Giden Evrak Bürosu (Posta Zimmet) ve Koli Memurluğunu denetim altında bulundurmak, personelin sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

7- 1, 2, 3 ve 4 Nolu Mahkemeler Veznelerinin genel denetimlerini yapmak, personelinin mesaiye devamlarını takip etmek ve bu personelin sicil raporlarını düzenlemek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

8- Adliye yemekhanesinin Merkez ve Taşra Kuruluşları Yemek Hizmetleri Yönergesi hükümleri gereği idare ve denetimi konusunda her türlü önlemleri almak.

9- Daire Doktorlarına ait işleri takip etmek, aralıklarla Daire Doktorları ile toplantı yaparak, sorunları çözmek.

10-Adliye kreşi ile ilgili işlerin yürütülmesi ile kreşin düzenli bir şekilde çalışmasını sağlayıcı önlemler almak.

11-Hakimler-Savcılar, İcra Müdürleri ve diğer memurların acil hallerde hemen bulunmalarını temin için özel telefonları veya evlerine en yakın polis karakollarına ait telefon numaraları ve ev adreslerinin her an istifade edilebilir şekilde cetvel halinde tanzimi ve güncelleştirilmesini sağlamak.

12-Adli Tıp Grup Başkanlığına ait işleri takip etmek, sorunlarını çözmek ve birimler ile ilgili şikayetleri değerlendirmek

13- Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri Abdullah Ayhan ŞAN ve Mehmet ÖZTEN'in yokluğunda ona ait işlerin gereğini yapmak.

14-Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereğini yapmak.

15- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

VIII- CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ KEMAL DEMİRDÖN'E AİT GÖREVLER:

1- Cumhuriyet Savcıları Muhittin KAYA, Dr. Hakan KIZILARSLAN, Mehmet YÜCESOY, Adem CAN, Durak ÇETİN, Kemal ÇETİN, Kenan ÇETİN, Beşir ÇİFTLİK, Ziya DELEN, Salim DEMİRCİ, Cuma DOĞAN, Zeynep BAYKARA DOĞAR, Cemal DÖNMEZ, Rahmi DÖNMEZ, Necati SARICA, Emine Şencan SARP, Mustafa SAYLAM, İbrahim Halil SELÇİK, Metin SERHANTAŞ, Nihat YILDIRIM, Murat YILMAZ, Ersan YILMAZ tarafından verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair karar ve açılan davalara ait iddianameleri inceleyerek hatalı görülenlerin gereğini yapmak.

2- Bilişim Suçları Bürosunun çalışmalarını denetlemek, bu büroda görevli personelin sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

3- Teknik Büronun çalışmalarını denetlemek, bu büroda görevli personelin sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

4- Kurum ve Birim Arşivleri Ayıklama ve İmha Komisyonları Üyesi, bu birime ait görevlerin yerine getirilmesini sağlamak.

5- Arşiv Bürosu personelini denetimi altında bulundurmak, mesaiye riayetlerini sağlamak, gizli sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

6- Mahkeme Hakimlerince yazılan yazılara dayanılarak Hukuk Mahkemesi personelinin hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

7- Zabıt Katiplerine ait nöbet çizelgelerini düzenlemek ve bu çizelgeleri yapılacak değişiklikler dahil ilgili birimlere iletme.

8- Tutuklu evrakları inceleyerek, tutuklama taleplerinin 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Yasasının 100-101. maddelerinde belirtilen yasal şart ve gerekçeleri kapsayıp kapsamadığı konusunu izlemek gerektiğinde Cumhuriyet Başsavcısını bilgilendirmek.

9- İnfazla ilgili olanlar hariç, itiraz, yargılamanın yenilenmesi ve yasa yararına bozma gibi işlemlerle ilgili ceza mahkemelerine ait dosyaları bizzat yada ilgili Cumhuriyet Savcısına inceleterek konu hakkında görüş bildirilmesini sağlamak.

10-Yapılacak programa göre en az iki ayda bir olmak üzere "Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği" uyarınca nezarethaneleri bizzat denetlemek ve Cumhuriyet Savcıları arasında bu konuda periyodik denetleme cetveli düzenlemek.

11-Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı adına mal ve hizmet alımları ile ilgili harcama yetkilisi olarak görev yapmak.

12- 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 434. maddesi uyarınca TECİLLİ İLAMLARIN izlenmesi ve haksız bir boşanma meydana geldiğinde gereğini yapmak.

13-Adalet Sarayı Kütüphanesi Ayniyatının Yönetmelik hükümleri dairesinde işlemlerini sağlamak ve denetimini yapmak. Personeli denetlemek, sicil raporunu tanzim etmek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

14-Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereklerini yerine getirmek.

15- Cumhuriyet Başsavcı Vekili Bekir SELÇUK'un yokluğunda ona ait işlerin gereğini yapmak.

16- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

IX - CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ ABDULLAH AYHAN ŞAN'A AİT GÖREVLER :

1- Cumhuriyet Savcıları Zihni ASLAN, Hasan DURSUN, Mustafa DÜZGÜN, Bülent EKER, Ali İhsan ERSÜRMEİ, Hüseyin ERTEPE, Mehmet Ali ETHEMOĞLU, Ferit GÜNEŞ, Veli GÜNEY, Sami GÜNGÖR, Şükrü Cüneyt HAMDOVALI, Adnan ŞAHİN, Hüseyin ŞAHİN, Turhan ŞEN, Kazım ŞİNGAR, Mustafa Şahin TANRIOVER, Ali VELİOĞLU, Kasım YAĞMUR, Hüseyin YALÇIN, Bülent YÜCETÜRK,

Nuh Mete YÜKSEL tarafından verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair karar ve açılan davalara ait iddianameleri inceleyerek hatalı görülenlerin gereğini yapmak.

2- Ön ödeme ve Kabahatler Bürosunun çalışmalarını denetlemek. Bu büroda görevli Cumhuriyet Savcıları tarafından yazılan iddianame ve verilen kovuşturmayaya yer olmadığı kararlarının görüldüklerini yapmak, bu büro ile ilgili her türlü işlemi yapmak ve yaptırmak.

3- Adalet Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının 09.02.2006 gün ve 8/10.06.02/1-124 sayılı UYAP Uygulamaları hakkındaki Genelgesi uyarınca UYAP Uygulaması idare işlerinde görev almak üzere birim sorumlusu olarak gerekli işlemleri yürütmek.

4- Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğünün 01.01.2006 gün ve 8/61 sayılı Taşra Personelinin Çalışma Düzeniyle ilgili yayınlanan genelge gereğini yerine getirmek ve Adli Sicil Bürosunun gözetimini ve denetimini yapmak.

5- Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünden gelen tüm evrakların (Suçluların iadesi ile ilgili olanlar hariç) gereğini yapmak, bu Genel Müdürlükten gelen yazılar ile ilgili yapılan işlem sonucunda Bakanlığa yazılacak yazıları hazırlatıp parafe etmek, Mahkemeler ve İcra Müdürlükleri ile diğer birimler tarafından Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünden talep edilen hususlarla ilgili gelen cevabi yazıları ilgili birime aktarmak.

6- Suç Eşyası Yönetmeliğinin noksatsız bir şekilde uygulanmasını ve konu ile ilgili Bakanlık genelgeleri ile Ceza İşleri Genel Müdürlüğünün 01.01.2006 gün ve 32/33 sayılı Suç Eşyası Olarak El Konulan Kültür Varlıkları İle İlgili Olarak Yapılacak İşler ifadeli yönetmelik ve genelgeye uyulmasını sağlamak, suç eşyası emanet memurluğunca başka mahal ve mercilere gönderilmek üzere Cumhuriyet Başsavcılığına tevdi edilen eşya akıbetini belli aralıklarla aratmak, Emanet Dairesinin emniyetli ve hizmete elverişli hale getirilmesi için gereken tüm önlemleri almak, görevli memurları sürekli denetim altında tutmak.

7- Cumhuriyet Başsavcılığının, Adalet Müfettişlerince yapılan olağan teftişleri sonunda düzenlenip gönderilen tavsiyeler listesini inceleyip, Başsavcı Vekillerinin görev alanlarına giren konularla ilgili onlarla işbirliği yapmak suretiyle belirtilen hususların ikmalini sağlamak, tebliğ edilecek hususların sonuçlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirmek üzere yazılı raporu Cumhuriyet Başsavcısına sunmak.

8- Bilgi Edinme Kanunu ile ilgili işleri yapmak.

9- Cumhuriyet Başsavcı Vekili Ahmet BERKE'nin yokluğunda ona ait işlerin gereğini yapmak.

10-Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereklerini yerine getirmek.

11- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak

X- CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ NURİ YİĞİT'E AİT GÖREVLER :

1- Memur Suçları Soruşturma Bürosunca yürütülen soruşturmaları ve sonuçlarını takip etmek, 4483 sayılı Kanun gereği bizzat yapması gereken soruşturmaları ve diğer görevleri yapmak, Cumhuriyet Savcıları Abbas ÖZDEN, Mehmet BOZKURT, Alp ARSLAN, Şadan SAKINAN, Harun KODALAK, M.Cihan KISA, Nihat ALTUNOK,

Erol TOSUN arasındaki evrak tevziini gerçekleştirmek, açılan dava ve verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararları incelemek, hatalı görülenler hakkında gereğini yapmak.

2- Cumhuriyet Savcıları Hasan Coşkun ÇETİNBİNİCİ, Fuat HAZER, İsmail İLHAN, Cihat İPEKÇİ, Cevat İŞLEK, Dilaver KAHVECİ, Sezgin KANMAZ, İsmail KARADEMİR, Arap Lütfi KARAKUŞ, İsa KAYA, Ramazan KAYA, Günay Serap YÜKSEL tarafından verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair karar ve açılan davalara ait iddianameleri inceleyerek hatalı görülenlerin gereğini yapmak.

3- Avukatların görevlerinden doğan veya görevlerinin ifası sırasında işledikleri suçlar ile ilgili soruşturmaları 1/3 oranında yürütmek.

4- Memur Suçları Soruşturma Bürosunun çalışmalarını denetlemek, bu büroda personelin sicil raporlarını doldurmak, hasta sevk kağıtlarını imzalamak, bu büro ile ilgili her türlü işlemi yapmak, yaptırmak.

5- Genel Soruşturma, İlk kayıt, Muhabere Bürosu ve Başsavcılık Yazı İşleri Bürolarının denetimini yapmak, personelin sicil raporlarını düzenlemek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

6- Cumhuriyet Savcılarının nöbet listelerini düzenlemek, ilgili birimlere iletmek ve nöbet hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi için gereken önlemleri almak.

7- Cumhuriyet Başsavcılığında staj yapacak olan Hakim Adaylarının ve Avukat Adaylarının çalışacakları yerleri tespit ederek, bunların iyi yetişmeleri ve özellikle de meslek kültürü ve ahlaki ve meslek etiği konularında eğitilmelerini ve meslek idealini hedef alan motivasyonlarına ağırlık verilmesini sağlamak.

8- İcra Müdürlüklerinin kasa hesaplarının aylık kontrollerini yaptırmak ve ilgili daireler personelinin sürekli denetimini yaparak, tahsilat ve reddiyatların kasa kayıtları ile karşılaştırılmasını ve doğrulanmasını temin etmek.

9- İcra daireleri ve kasa işiyle uğraşan hukuk mahkemeleri personelini sürekli denetimi altında bulundurmak.

10-Adalet Bakanlığı Özel Güvenlik talimatı hükümleri gereğini ifa etmek.

11- Eğitim ve Sosyal İşler Bürosunun çalışmalarını denetlemek, çalışanların sicil raporlarını tanzim etmek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak.

12- Sivil Savunma ve Sabotajlara Karşı Korunma Planı ve programlarını, özel talimat ve muhtıralar hükümleri dairesinde hazırlatmak, bu konuda gerekli tedbirleri almak.

13-Nöbetlerinde kendisine düşen işlerin gereklerini yerine getirmek.

14- Cumhuriyet Başsavcısı Vekili İbrahim ÖZYURT'un yokluğunda ona ait işlerin gereğini yapmak.

15- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

XI - CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLİ HAMZA KELEŞ'E AİT GÖREVLER :

1- CMK 250-251. Maddeleri gereğince belirlenen görevleri yerine getirmek.

2- CMK 250 Sayılı Yasa hükümleri uyarınca Ankara ve bağlı iller yargı çevresinden intikal eden soruşturma evrakının görevli Cumhuriyet Savcıları arasında dağıtımını yapmak. İş bölümlerini düzenlemek.

3- Özellik içeren soruşturmaları yapmak üzere Cumhuriyet Savcısı görevlendirmek. Bu nevi evrakın soruşturma ve gidişatını izlemek. Gerektiğinde keyfiyetten Cumhuriyet Başsavcısını bilgilendirmek.

4- Cumhuriyet Savcıları Şemsettin ÖZCAN, Hüseyin GÖRÜŞEN ve Cemil TUĞTEKİN, Mustafa BİLGİLİ, Kubilay TAŞTAN tarafından verilen kovuşturmaya yer olmadığına dair karar ve açılan davalara ait iddianameleri inceleyerek hatalı görülenlerin gereğini yapmak.

5- CMK 250. Madde uyarınca düzenlenecek nöbet listesini Cumhuriyet Savcıları ve Zabıt Katipleri açısından düzenleyerek, bu çizelgeleri yapılacak değişiklikler dahil ilgili kişi ve birimlere iletmek, nöbet hizmetlerinin düzenli yürütülmesi için gerekli önlemleri almak.

6- Cumhuriyet Savcılarından birinin izinli veya raporlu olarak görevinden ayrılması halinde onlara ait işlerin hangi Cumhuriyet Savcısı tarafından yürütüleceğini belirlemek ve görevlendirmek, işlerin sürüncemede kalmaması için gerekli tedbirleri almak.

7- Kamuoyu ve medyanın ilgisini çeken, Adalet Bakanlığınca izlenen, önemli olaylarla ilgili açılan kamu davalarını takip etmek ve karara çıktığında iddianameyi tanzim eden Cumhuriyet Savcısının da görüşünü alarak yasal süre içerisinde kanuni yollarabaşvurulmak üzere Cumhuriyet Başsavcısını bilgilendirmek.

8- CMK 250. Madde uyarınca görevlendirilen Cumhuriyet Savcıları ile bu büroya bağlı Cumhuriyet Savcılığı kalem personeli, emanet, arşiv ve diğer birimler personelini denetlemek, hasta sevk kağıtlarını imzalamak, Cumhuriyet Savcıları hariç sicil raporlarını tanzim etmek.

9- Gerekli gördüğü olaylarda soruşturmaları bizzat yapmak ve gerek gördüğü davalarda görevlendirilmiş ağır ceza mahkemesinde iddia makamını temsil etmek.

10-CMK 250. Madde uyarınca Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun 01.07.2004 gün ve320 sayılı kararı ile belirlenen yargı çevresi içerisinde Cumhuriyet Başsavcılıkları ile kolluk makamları ile uyumlu çalışma ortamını gerçekleştirmek.

11-Adalet Müfettişlerince yapılan olağan teftişler sonunda gönderilen tavsiyeler listesini inceleyip, belirlenen hususların ikmalini sağlamak ve tebliğ edilecek hususların sonuçlarını Bakanlık Teftiş Kuruluna bildirmek üzere yazılı raporu Cumhuriyet Başsavcısına sunmak.

12-Mesai saatleri içerisinde işin önemi, niteliği, suç faillerinin fazlalığı gibi sebeplerle CMK 250.madde yönünden nöbetçi Cumhuriyet Savcısının tek başına yürütemeyeceği soruşturmalarda durumu Cumhuriyet Başsavcısına bildirecek, onun tarafından verilecek talimat çerçevesinde gereken önlemleri almak.

13- Büro tutuklu evrakını inceleyerek, tutuklama taleplerinin belirlenen yasal şart ve gerekçeleri kapsayıp kapsamadığı konusunu incelemek, gerektiğinde Cumhuriyet Başsavcısını bilgilendirmek.

14-Gerektiğinde büro Cumhuriyet Savcıları ile mesleki toplantılar yapmak.

15- Cumhuriyet Başsavcısı tarafından gerektiğinde kendisine verilecek işleri yapmak.

CUMHURİYET BAŞSAVCI VEKİLLERİ VE CUMHURİYET SAVCILARININ GÖREVLERİ İLE İLGİLİ MÜŞTEREK HÜKÜMLER:

1- Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri; Ankara Cumhuriyet Başsavcılığının gerek yargı, gerekse yönetimle ilgili görevlerinin yerine getirilmesinde, hizmetin icaplarına uygun, düzenli ve ahenkli bir işbirliği içinde bulunmak ve bağlı birimlerin verimli ve süratli çalışmalarını için her türlü tedbirleri almakla yükümlü ve bu açıdan Cumhuriyet Başsavcısına karşı sorumludurlar.

2- Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri; sorumlu buldukları birimlerde, nöbet cetvelleriyle belirlenen sıralamaya göre nöbet tutmakla, nöbetçi olduğu süre zarfında ve mesai saatleri dışında nöbetçi personeli denetlemekle yükümlü olup, nöbetçi Cumhuriyet Savcıları tarafından kendilerine intikal ettirilen ve çevrede olumsuz etki yapan olaylar, ağır toplumsal suçlarla, Adalet Bakanlığı ve yayın kuruluşlarına muhatap olunmasını gerektirecek nitelikteki sansasyonel hadiseler hakkında beklenmeksizin Cumhuriyet Başsavcısına bilgi verilmesine özen göstereceklerdir.

3- Nöbetçi Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri; bir önceki maddede sözü edilen türden olayların niteliği ve şüpheli sayısı itibariyle, toplu olarak işlenen suçlarla, çok yönlü sürdürülmesi gereken soruşturmaları yeter sayıda Cumhuriyet Savcısı görevlendirmek suretiyle, soruşturmayı bizzat yönetmek ve gözetmekle yükümlüdürler.

4- Resmi Bayram ve anma günlerinde kutlamaya ve vefat eden adliye mensuplarının cenaze törenlerine katılmak ile Atatürk Anıtına çelenk koymak gibi işler Cumhuriyet Başsavcısı veya uygun göreceği Cumhuriyet Başsavcı Vekili tarafından yerine getirilecektir.

5- Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri; Adalet Bakanlığında gönderilen veya Cumhuriyet Başsavcısı tarafından kendilerine tevdi edilen inceleme ve soruşturmaları bizzat (başka bir Cumhuriyet Savcısına havale etmeden) yaparak, sonucunu Adalet Bakanlığına sunulmak üzere Cumhuriyet Başsavcılığına iletmekle yükümlüdürler.

6- Cumhuriyet Savcıları görevle ilgili konularda Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri tarafından Kanun dairesinde verilen talimatlara uymak konusunda gereken hassasiyeti göstereceklerdir.

7- Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri ve Cumhuriyet Savcıları mesaiye riayet konusunda gereken hassasiyeti gösterecek ve bu konuda tüm personele örnek olacaklardır. Cumhuriyet Başsavcısının bilgisi olmaksızın görev yeri terk edilmeyecektir.

8- Ölümlü olaylarda nöbetçi Cumhuriyet Savcıları olaya derhal el koyacak, soruşturma ve işin gereklerini süratle yerine getirecek, ölü muayeneleri ve otopsiler hiçbir şekilde geciktirilmeyecek, hafta sonu, resmi tatil ve mesai saatleri dışında dahi ölü muayene ve otopsi işlemleri hiçbir uyarıya gerek kalmaksızın, ivedilikle yerine getirilerek,

vatandaşın haklı sızlanmasına ve mağduriyetine sebebiyet verilmeyecektir.

9- Gözaltına alınan,tutuklanan, özgürlüğü bağlayıcı nitelikte bir cezanın infazı amacıyla cezaevine alınan veya serbest bırakılan yabancı uyruklular hakkında Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünün 01.01.2006 gün ve 8/70 sayılı genelgesi uyarınca işlem yapılarak ilgili tarihler ve isnat olunan suçun niteliği ile yabancı uyruklu kişinin açık kimliği 0312 425 02 90 numaralı Adalet Bakanlığı faksına 24 saat içinde bildirilecektir.

10- Ağır cezalı suçlar ile kamu düzenini, can ve mal güvenliğini ihlal eden suçlar, işkence iddiaları, eğitim ve öğretim özgürlüğüne karşı işlenen suçlar, 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu kapsamındaki suçlar, Dernek ve Siyasi Partiler, Basın ve yayın organlarının işlenen suçlar bizzat Cumhuriyet Savcıları tarafından soruşturulacaktır. Subay-

Astsubaylarla, Polisler, Avukatlar ve Noterlerin şahsi suçlarında dahi şüpheli sıfatıyla ifadeleri, bizzat Cumhuriyet Savcıları tarafından alınacaktır.

11- Emekli bile olsalar Bakanlar, Üst Düzey Bürokratlar, Büyükelçiler, Avukatlar, Noterler, Subaylar, Hakim ve Cumhuriyet Savcıları ile ilgili olarak kolluğa çağrı konusunda yazı yazılmayacak, bu kişilerin dinlenmeleri gerektiği hallerde davetiye çıkartılmak veya Meslek Odalarına yazı yazılmak suretiyle başvuruları sağlanacaktır.

12- Soruşturma numarası verilmeyen hiç bir evrak kolluk kuvvetlerine gönderilmeyecektir, Kolluk güçlerine gönderilen evrakla ilgili kolluktan istenen hususlar açık ve anlaşılır bir şekilde belirtilmek suretiyle soruşturmaların yürütülmesi istenecektir.

13-Mesai gün ve saatlerinde meydana gelen adli olaylarla ilgili olarak kolluğa gerekli emirler, Müracaat Bürosu yada nöbet cetvelleri esaslarına göre günlük nöbetçi Büro Cumhuriyet Savcıları tarafından verilecektir., Kolluğun soruşturmalarla ilgili talepleri yine bu Cumhuriyet Savcıları tarafından karşılanacaktır. Dış nöbetçi Cumhuriyet

Savcıları ise sadece ölü muayene ve keşif gibi işleri yapacak ve bu işlere ait talimatları kendileri kolluğa vereceklerdir. Mesai saatleri dışında Nöbetçi Cumhuriyet Savcıları yukarıdaki tüm işleri kendileri yapacaklardır. Mesai gün ve saatlerinde nöbetçi Cumhuriyet Savcıları dışında hiçbir Cumhuriyet Savcısı, zorunlu haller haricinde,

kolluğa dilekçe havale etmeyecektir.

14- Soruşturma evrakının Cumhuriyet Savcısının gözetiminde bulundurulması gerekmekte olup, kolluğa havale edilen evrak ile başka mahal Savcılıklarına yazılan talimatların en geç bir aylık aralarla akıbetleri sunulacaktır.

15- Ceza ve Hukuk Mahkemelerinde görevlendirilen Cumhuriyet Savcıları, duruşmalara dosyaları inceleyerek, talep ve mütalaalarını hazırlayarak çıkacaklardır. Zorunlu haller dışında mütalaa beyan etmek üzere duruşmaların ertelenmesine sebebiyet verilmeyecektir.

16-Hakkında adli işlem yapılan yabancı uyrukluların, soruşturma aşamasında Ceza Muhakemesi Kanunu gereğince parmak izleri alınıp, fotoğraflarının çektilmesi usul haline getirilecektir.

17-Adli Tıp Kurumunda muayeneleri ve müşahede altına alınmaları maksadıyla İstanbul Kapalı Cezaevine sevk edilen tutuklularla ilgili soruşturma evrakının da ilgili ile birlikte gönderilmesine özen gösterilecektir.

18- İşkence iddialarının önüne geçebilmek ve bu yolda yapılabilecek yasa dışı bir uygulamaya meydan verilmemek üzere, suç işledikleri iddiasıyla nezarete alınanların sorgulanmalarından önce ve sorgulama işlemi yapıldıktan sonra tıbbi muayenelerinin yaptırılması temin edilecektir. kolluğa ait tüm nezarethaneler Cumhuriyet Başsavcı Vekili Kemal DEMİRDÖN'ün yapacağı plan ve görevlendirmeye göre ilgili Cumhuriyet Savcıları tarafından belli aralıklarla denetlenecek ve denetim sonuçları defterine yazılacaktır.

19- Cumhuriyet Başsavcı Vekilleri veya Cumhuriyet Savcıları yaptıkları her işlemin, beyan ettikleri her mütalaanın altına mutlaka sicil numaralarını ve isimlerini yazacaklardır.

20-Davaların ilgili yasa maddelerine uygun olarak düzenlenen iddianamelerle, görevli ve yetkili mahkemede açılmasına özen gösterilecek, tutuklu işlerde ise iddianamelerin başına "TUTUKLUDUR" ibaresi mutlaka konulacaktır.

21-Daimi aramaya kayıtlı soruşturma evrakının takibi ilgili Büroda görevli Cumhuriyet Savcısına verilmiş bir görev olup, evrakın en geç üç ayda bir gözden geçirilerek gerekleri yapılacak ve bu tür evrak kolluğa gönderilmeyip, kolluktan istenen hususlar hakkında talimat yazılması usul haline getirilecektir.

22-Yurt dışına yazılacak talimatlarla ilgili Adalet Bakanlığı Uluslar arası Hukuk Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünün 01.01.2006 gün ve 7/69 sayılı genelge esasları dikkate alınacaktır.

23- Tutuklama talebinin kabul edilmemesi halinde durum ilgili Cumhuriyet Savcısı tarafından değerlendirilip; gerektiğinde itiraz yoluna gidilecektir.

24- İlamların infazı sırasında, infazın süratle yapılmasının temini bakımından **YAKALAMA ÇIKARILMASI** halinde en geç 15 günlük aralarla, başka mahalle infaz için gönderilen ilamların en geç üç aylık aralıklarla akıbetlerinin araştırılması cihetine gidilecek, Bakanlık genelgeleri ile Başsavcılığımızca yapılan ve İnfaz Bürosuna tebliğ edilen hususlara önemle uyulacaktır.

25-Mahkemelerden verilen kararlara karşı ilgili Cumhuriyet Savcılarının Kanun yollarına başvuruda duyarlı olmaları ve temyiz olanağı var iken, yasal süre dolduktan sonra olağanüstü bir Kanun yolu olan kanun yararına bozma cihetine gitme zorunluluğunda kalmaktan kaçınmaları gerekmektedir.

DURUŞMA SAVCILARI MAHKEME CUMHURİYET SAVCISI

- 1.AĞIR CEZA KASIM YAĞMUR
- 2.AĞIR CEZA GÜNAY SERAP YÜKSEL
- 3.AĞIR CEZA HÜSEYİN SARIÖMEROĞLU
- 4.AĞIR CEZA MUSTAFA KELKİT
- 5.AĞIR CEZA MUSTAFA BAŞER
- 6.AĞIR CEZA HATİCE ÇETİN
- 7.AĞIR CEZA MUSTAFA SAYLAM
- 8.AĞIR CEZA ŞÜKRÜ CÜNEYT HAMDOVALI
- 9.AĞIR CEZA A. ADİL KUBAT
- 10.AĞIR CEZA MUSTAFA SAĞIROĞLU
- 11.AĞIR CEZA CMK.250
- 1.ÇOCUK AĞIR CEZA ZEYNEP BAYKARA DOĞAR
- 2.ÇOCUK AĞIR CEZA SELAHATTİN ÖRNEK
- 1.ASLİYE CEZA ŞABAN YAVUZ
- 2.ASLİYE CEZA FUAT HAZER
- 3.ASLİYE CEZA EMİNE ŞENCAN SARP
- 4.ASLİYE CEZA MEHMET ODABAŞI - M.ŞAHİN TANRIÖVER
- 5.ASLİYE CEZA ATNAN BAŞKESEN
- 6.ASLİYE CEZA VAHİT CİVELEK
- 7.ASLİYE CEZA SEZGİN KANMAZ
- 8.ASLİYE CEZA ADNAN ŞAHİN
- 9.ASLİYE CEZA HASAN AYKAÇ
- 10.ASLİYE CEZ A ARAP LÜTFÜ KARAKUŞ
- 11.ASLİYE CEZA İSMAİL AKDOĞAN
- 12.ASLİYE CEZA SAMİ GÜNGÖR
- 13.ASLİYE CEZA ZİYA DELEN
- 14.ASLİYE CEZA İSMAİL KARADEMİR
- 15.ASLİYE CEZA BÜLENT EKER
- 16.ASLİYE CEZA MEHMET ERDAL BOZKAYA
- 17.ASLİYE CEZA RAMAZAN KAYA
- 18.ASLİYE CEZA ORHAN KILIÇ
- 19.ASLİYE CEZA A.İHSAN ERSÜRMEİİ+ CUMA DOĞAN
- 20.ASLİYE CEZA DURAK ÇETİN
- 21.ASLİYE CEZA HALİL ACIOĞLU
- 22.ASLİYE CEZA CEMAL DÖNMEZ

- 23.ASLİYE CEZA CİHAT İPEKÇİ
- 24.ASLİYE CEZA NUH METE YÜKSEL
- 25.ASLİYE CEZA KENAN ÇETİN
- 26.ASLİYE CEZA BEŞİR ÇİFTLİK
- 27.ASLİYE CEZA HASAN DURSUN
- 28.ASLİYE CEZA FERHAN ÖZDEMİR
- FİKRİ VE SİNİ HAK. CEZA MAHKEMESİ DİLAVER KAHVECİ
- FİKRİ VE SİNİ HAK. CEZA MAHKEMESİ GÜLNUR BOLAT

İNCELEME VE TETKİK BÜROSU :

- 1- Cumhuriyet Başsavcı Vekili NURİ YİĞİT (Sonu 0-1 ile biten evrakın soruşturmalarını yürütmek.)
- 2- Cumhuriyet Savcısı NİHAT ALTUNOK (Sonu 2-3-4-5 ile biten evrakın soruşturmalarını yürütmek.)
- 3- Cumhuriyet Savcısı EROL TOSUN (Sonu 6-7-8-9 ile biten evrakın soruşturmalarını yürütmek.)

BASIN BÜROSU:

- 1- Cumhuriyet Savcısı KÜRŞAT KAYRAL
- 2- Cumhuriyet Savcısı NADİ TÜRKASLAN
- 3- Cumhuriyet Savcısı LEVENT SAVAŞ
- 4- Cumhuriyet Savcısı ABDÜLVAHAP YAREN

İNFAZ BÜROSU:

- 1- Cumhuriyet Savcısı AHMET ŞİNASI ÖZERCAN
- 2- Cumhuriyet Savcısı BİLAL GÜNDÜZ
- 3- Cumhuriyet Savcısı ALİ TEMEL ÜNAL
- 4- Cumhuriyet Savcısı OSMAN ATALAY
- 5- Cumhuriyet Savcısı VAHDET POLATKAN

İnfaz Cumhuriyet Savcılarının Kapalı Cezaevleri denetimleri ile ilgili yükümlülükleri nöbet cetveli dairesinde işin önemine uygun bir ciddiyetle ifa edilecek olup, nöbetçi İnfaz Cumhuriyet Savcıları nöbetleri sırasında gece ve gündüz olmak üzere kurumu en az ayda bir kez denetlemek zorundadırlar. Yapılan denetimlerin, görülen aksaklık ve tavsiyeleri belirtir şekilde denetleme defterine kaydı gerekmektedir.

DENETİMLİ SERBESTLİK YARD.MER :

- 1- Cumhuriyet Savcısı VELİ ÖZDEK

MÜRACAAT BÜROSU :

- 1- Cumhuriyet Savcısı ALİ ÇELİK
- 2- Cumhuriyet Savcısı HALİL MAÇKAYA
- 3- Cumhuriyet Savcısı İLHAN AYZAZ
- 4- Cumhuriyet Savcısı ALİ KUŞÇUOĞLU
- 5- Cumhuriyet Savcısı ÖZGÜR KAMIŞLIK
- 6- Cumhuriyet Savcısı SEMA SONAY GÖKŞEN

TALİMAT MASASI:

- 1-Cumhuriyet Savcısı İ. DOĞAN TEKİNŞEN
- 2-Cumhuriyet Savcısı MEHMET TAŞTAN

MUHABERE BÜROSU:

- 1- Cumhuriyet Savcısı Hasan Coşkun ÇETİNBİNİCİ

ÇOCUK SUÇLARI BÜR:

- 1- Cumhuriyet Savcısı NEDRET TACER
- 2- Cumhuriyet Savcısı CENGİZ KÖKSAL
- 3- Cumhuriyet Savcısı AHMET KARABULUT
- 4- Cumhuriyet Savcısı M. NURİ SILAYDIN

KAÇAKÇILIK VE MALİ SUÇLAR BÜROSU :

- 1- Cumhuriyet Savcısı H. YÜCEL ÖÇKOYMAZ
- 2- Cumhuriyet Savcısı MEHMET TAMÖZ
- 3- Cumhuriyet Savcısı ÖMER SÜHA ALDAN
- 4- Cumhuriyet Savcısı MEHTAP ÖGEÇ
- 5- Cumhuriyet Savcısı HÜSEYİN KOCABEY
- 6- Cumhuriyet Savcısı SADIK BAYINDIR
- 7- Cumhuriyet Savcısı MURAT ESEN
- 8- Cumhuriyet Savcısı ÖMER GÜRSEL ÖZGENCİL

TEKNİK BÜRO:

- 1- Cumhuriyet Savcısı MEHMET TAMÖZ

MEMUR SUÇLARI SORUŞTURMA BÜROSU:

- 1- Cumhuriyet Savcısı ABBAS ÖZDEN
- 2- Cumhuriyet Savcısı MEHMET BOZKURT
- 3- Cumhuriyet Savcısı ALP ARSLAN
- 4- Cumhuriyet Savcısı ŞADAN SAKINAN
- 5- Cumhuriyet Savcısı HARUN KODALAK
- 6- Cumhuriyet Savcısı M. CİHAN KISA

(657 Sayılı Yasa kapsamındaki kamu görevlileri, Vakıf Yöneticileri, Kamu İktisadi Teşekkülleri Yöneticileri hakkındaki suç ihbarları ve Organize Suçlarla İle Bankalar Kanunu ve 2531 sayılı Kanuna aykırı hareketlerle ilgili soruşturmalar Memur Suçları Soruşturma Bürosunca yürütülür.)

ÖN ÖDEME VE KABAHAHLER BÜROSU:

- 1-Cumhuriyet Savcısı ZİHNİ ASLAN

ÇEK SUÇLARI SOR.BÜR:

- 1- Cumhuriyet Savcısı MUSTAFA AKYOL
- 2- Cumhuriyet Savcısı İSMAİL YALÇIN
- 3- Cumhuriyet Savcısı HAKAN PEKTAŞ

ZAMAN AŞIMI BÜROSU:

- 1- Cumhuriyet Savcısı ENVER ERBAKAN
- 2- Cumhuriyet Savcısı CEMAL POLAT

BİLİŞİM SUÇLARI BÜROSU:

- 1- Cumhuriyet Savcısı MUHİTTİN KAYA
- 2- Cumhuriyet savcısı Dr. HAKAN KIZILARSLAN
- 3- Cumhuriyet Savcısı MEHMET YÜCESOY
- 4- Cumhuriyet Savcısı ADEM CAN

HUKUK MAHKEMELERİ:

1- Cumhuriyet Savcısı ARİF ÖKEMEN 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ve 8 Asliye Hukuk Mahkemeleri ile 1, 2, 3 ve 4 Aile Mahkemelerinde Cumhuriyet Başsavcılığımızı temsil etmek. 1, 2, 3, 4 ve 5 İcra Hakimliklerinin karara bağlanan dosyalarını incelemek. Tevzii edilecek soruşturmaların gereğini yerine getirmek.

2- Cumhuriyet Savcısı ALİ ÖZDEMİR 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 ve 17 Asliye Hukuk. Mahkemeleri ile 5, 6, 7 ve 8 Aile Mahkemelerinde Cumhuriyet Başsavcılığımızı temsil etmek. 6, 7, 8, 9 ve 10 İcra hakimliklerinin karara bağlanan dosyalarını incelemek. Tevzii edilecek soruşturmaların gereğini yerine getirmek.

3- Cumhuriyet Savcısı ÖZGEN ÖZALP 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 ve 26 Asliye Hukuk Mahkemeleri ile 9, 10 ve 11 Aile Mahkemelerinde Cumhuriyet Başsavcılığımızı temsil etmek. 11, 12, 13, 14, 15 ve 16 İcra Hakimliklerince karara bağlanan dosyaları incelemek. Tevzii edilecek soruşturmaların gereğini yerine getirmek.

İNFAZ KURUMLARI :

İnfaz Cumhuriyet Savcıları; Ankara 1 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Ankara 1 ve 2 Nolu F Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Ankara Çocuk Eğitimevi, Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu, Ankara Çocuk ve Gençlik Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Ankara-Sincan Açık Ceza İnfaz Kurumu, Ankara-Sincan 1-2 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Ankara Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezlerini sürekli bir şekilde gözetim ve denetim altında bulundurmak zorundadırlar.

GENEL SORUŞTURMA BÜROSU:

1. Cumhuriyet Savcısı ABDÜLARİF AKGÜÇ
2. Cumhuriyet Savcısı ÖNDER AKDAĞ
3. Cumhuriyet Savcısı TURHAN ŞEN
4. Cumhuriyet Savcısı CEVAT İŞLEK
5. Cumhuriyet Savcısı FERİT GÜNEŞ
6. Cumhuriyet Savcısı KAZIM ŞİNGAR
7. Cumhuriyet Savcısı HÜSEYİN ŞAHİN
8. Cumhuriyet Savcısı HÜSEYİN YALÇIN

9. Cumhuriyet Savcısı ALİ EKER YASAN
10. Cumhuriyet Savcısı MURAT YILMAZ
11. Cumhuriyet Savcısı NERGİZ BAYKARA
12. Cumhuriyet Savcısı O. NURİ YEĞENOĞLU
13. Cumhuriyet Savcısı VELİ GÜNEY
14. Cumhuriyet Savcısı NAMIK KEMAL SALTIK
15. Cumhuriyet Savcısı MUSTAFA BEGGİ
16. Cumhuriyet Savcısı FERHAT YILDIRIM
17. Cumhuriyet Savcısı İSA KAYA
18. Cumhuriyet Savcısı MUSTAFA DÜZGÜN
19. Cumhuriyet Savcısı AHMET BÜKÜLMEZ
20. Cumhuriyet Savcısı İBRAHİM HALİL SELÇİK
21. Cumhuriyet Savcısı ADİL ACAR
22. Cumhuriyet Savcısı BORA COŞAR
23. Cumhuriyet Savcısı MEHMET ALİ ETHEMOĞLU
24. Cumhuriyet Savcısı MUHİTTİN BUYRUK
25. Cumhuriyet Savcısı KEMAL ÇETİN
26. Cumhuriyet Savcısı ERSAN YILMAZ
27. Cumhuriyet Savcısı BÜLENT YÜCETÜRK
28. Cumhuriyet Savcısı HALİS ÖZMEN
29. Cumhuriyet Savcısı NİHAT YILDIRIM
30. Cumhuriyet Savcısı HABİP METE VURAL
31. Cumhuriyet Savcısı NECATİ SARICA
32. Cumhuriyet Savcısı İSMAİL İLHAN
33. Cumhuriyet Savcısı AHMET GÖKAY AKTAŞ
34. Cumhuriyet Savcısı METİN SERHANTAŞ
35. Cumhuriyet Savcısı DURSUN MURAT AY
36. Cumhuriyet Savcısı ABDULLAH YILDIRIM
37. Cumhuriyet Savcısı ARSLAN KESKİN
38. Cumhuriyet Savcısı ABDULLAH AKKUŞ
39. Cumhuriyet Savcısı YILMAZ KOÇER
40. Cumhuriyet Savcısı ALİ VELİOĞLU
41. Cumhuriyet Savcısı SALİM DEMİRCİ
42. Cumhuriyet Savcısı HÜSEYİN ERTEPE
43. Cumhuriyet Savcısı RAHMİ DÖNMEZ

MERKEZ VE MÜLHAKAT MAHKEMELERİNDEN VERİLEN KARARLARIN GÖRÜLMESİ İŞLERİYLE İLGİLİ CUMHURİYET SAVCILARI

- | | |
|------------------------------|----------------------------------|
| 1- Çocuk Mahkemesi Kararları | Cumhuriyet Savcısı Cengiz KÖKSAL |
| 2- Çocuk Mahkemesi Kararları | Cumhuriyet Savcısı Nedret TACER |

3- Çocuk Mahkemesi Kararları	Cumhuriyet Savcısı Ahmet KARABULUT
1-2-3 Çocuk Mahkemesi Talimat Evrakı	Cumhuriyet Savcısı M. Nuri SILAYDIN
1- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	1- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
2- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	2- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
3- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	3- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
4- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	4- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
5- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	5- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
6- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	6- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
7- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	7- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
8- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	8- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
9- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	9- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
10- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	10- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
11- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	11- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
12- Sulh Ceza Mahkemesi Kararları	12- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Bala İlçesi Mahkeme Kararları	13- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Haymana İlçesi Mahkeme Kararları	14- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Gölbasi İlçesi Mahkeme Kararları	15- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Elmadağ İlçesi Mahkeme Kararları	16- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
K.Hamam İlçesi Mahkeme Kararları	17- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Kazan İlçesi Mahkeme Kararları	18- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Çamlıdere İlçesi Mahkeme Kararları	19- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Kalecik İlçesi Mahkeme Kararları	20- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Polatlı İlçesi Mahkeme Kararları	21- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Çubuk İlçesi Mahkeme Kararları	22- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı
Akyurt İlçesi Mahkeme Kararları	23- Asliye Ceza Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı

NOT: Görev Yerleri değişen Cumhuriyet Savcıları ellerindeki soruşturma evrakını devretmeyip, kendileri sonuçlandıracaklardır.

İşbu iş bölümü cetveli 01.01.2009 tarihinden itibaren geçerlidir.

Hüseyin BOYRAZOĞLU
ANKARA CUMHURİYET BAŞSAVCISI

EK 12: ADALET BAKANLIĞI TAŞRA TEŞKİLÂTI SİCİL AMİRLERİ**ADLÎ YARGI**

	1. SİCİL AMİRİ	2. SİCİL AMİRİ	3. SİCİL AMİRİ
A-BÖLGE ADLİYE MAHKEMESİ DAİRELERİ			
1- Yazı işleri müdürü	Kıdemli daire üyesi	Daire başkanı	-
2- Yazı işleri müdürlüğünde görevli personel	Yazı işleri müdürü	Daire başkanı	-
B-BÖLGE ADLİYE MAHKEMESİ CUMHURİYET BAŞSAVCILIĞI			
1- Bakanlıkça atanan daire tabibi, tabip, dış tabibi, mühendis, mimar, müdür ve diğer personel	Cumhuriyet başsavcı vekili	Cumhuriyet başsavcısı	İlgili genel müdür yardımcısı veya müstakil daire başkanı
2- Yazı işleri müdürü, idari işler müdürü, müdür	Cumhuriyet başsavcı vekili	Cumhuriyet başsavcısı	-
3- Daire tabipliğinde görevli diğer personel	Daire tabibi	Cumhuriyet başsavcı vekili	-
4- Müdürlüklerde görevli diğer personel	Yazı işleri müdürü, idari işler müdürü veya müdür	Cumhuriyet başsavcı vekili	-
C-BÖLGE ADLİYE MAHKEMESİ ADALET KOMİSYONU			
1- Yazı İşleri Müdürü	Cumhuriyet başsavcısı	Komisyon başkanı	-
2- Yazı işleri müdürlüğünde görevli personel	Yazı işleri müdürü	Komisyon başkanı	-
D-BÖLGE ADLİYE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞI			
1- Yazı İşleri Müdürü	Başkan	-	-
2- Yazı işleri müdürlüğünde görevli personel	Yazı işleri müdürü	Başkan	-
E- İLK DERECE MAHKEMELERİ			
1- Yazı işleri müdürü	Mahkeme başkanı veya hâkim	Adalet komisyonu başkanı	-
2- Zabıt katibi, mübaşir ve yardımcı hizmetler sınıftakiler dahil diğer personel	Yazı işleri müdürü	Mahkeme başkanı veya hâkim	-
3- Çocuk ağır ceza mahkemesi, çocuk mahkemesi, aile mahkemesi uzmanları (sosyal çalışmacı, psikolog, pedagoğ)	Mahkeme başkanı veya hâkim	Adalet komisyonu başkanı	Personel genel müdür yardımcısı

F-AĞIR CEZA CUMHURİYET BAŞSAVCILIKLARI			
1- a) Daire tabibi, tabip, dış tabibi, mühendis, mimar, müdür, sayman	Cumhuriyet başsavcı vekili, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	Personel genel müdür yardımcısı
b) Daire tabipliğinde görevli diğer personel	Daire tabibi	Cumhuriyet başsavcı vekili, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	-
c) Kreşlerde görevli öğretmen ve diğer personel	Kreş müdürü	Cumhuriyet başsavcı vekili, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	-
2- Bölge bilgisayar bilişim sisteminde görevli;			
a) Şube müdürü, müdür	Cumhuriyet başsavcı vekili, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	Adli sicil ve istatistik genel müdür yardımcısı
b) Bakanlıkça atanan personel	Şube müdürü, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	Adli sicil ve istatistik genel müdür yardımcısı
c) Diğer personel	Şube müdürü, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	-
3- Bilgi işlem müdürlüğünde görevli;			
a) Bilgi işlem müdürü, müdür	Cumhuriyet başsavcı vekili, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	Bilgi İşlem Dairesi Başkanı
b) Bakanlıkça atanan personel	Bilgi işlem müdürü, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	Bilgi İşlem Dairesi Başkanı
c) Diğer personel	Bilgi işlem müdürü, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	-
4- İdari işler müdürü, yazı işleri müdürü	Cumhuriyet başsavcı vekili, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	-
5- Yazı işleri müdürlüğünde görevli zabıt katibi, memur, araştırmacı, uzman ve diğer personel ile idari işler müdürlüğü bulunmayan yerlerdeki yardımcı hizmetler sınıfındaki görevliler	Yazı işleri müdürü	Cumhuriyet başsavcı vekili, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	-
6- İdari işler müdürlüğünde görevli zabıt katibi, memur, araştırmacı, uzman ve diğer personel ile yardımcı hizmetler sınıfındaki görevliler	İdari işler müdürü	Cumhuriyet başsavcı vekili, yokluğunda Cumhuriyet savcısı	-
G. İLÇE CUMHURİYET BAŞSAVCILIKLARI			
1- Yazı işleri müdürü, idari işler müdürü	Cumhuriyet başsavcısı veya Cumhuriyet savcısı	Ağır ceza Cumhuriyet başsavcısı	-
2- Zabıt katibi, memur ve diğer personel ile yardımcı hizmetler sınıfındaki görevliler	İlgisine göre yazı işleri müdürü veya idari işler müdürü	Cumhuriyet başsavcısı veya Cumhuriyet savcısı	-

H- İLK DERECE MAHKEMESİ ADALET KOMİSYONLARI			
1- Yazı işleri müdürü	Cumhuriyet başsavcısı	Komisyon başkanı	
2- Yazı işleri müdürlüğünde görevli zabıt katibi, memur ve yardımcı hizmetler sınıfındakiler dahil diğer personel	Yazı işleri müdürü	Komisyon başkanı	-
I- İCRA-İFLAS DAİRELERİ			
1- İcra müdürü	İcra mahkemesi hâkimi	Ağır ceza Cumhuriyet başsavcısı	Personel genel müdür yardımcısı
2- İcra müdür yardımcısı	İcra müdürü	İcra mahkemesi hâkimi	Personel genel müdür yardımcısı
3- Zabıt katibi ve yardımcı hizmetler sınıfındakiler dahil diğer personel	İcra müdürü	İcra mahkemesi hâkimi	-

İDARİ YARGI

	1. SİCİL AMİRİ	2. SİCİL AMİRİ	3. SİCİL AMİRİ
A- BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ			
1- İdari işler müdürü, yazı işleri müdürü	Mahkeme kıdemli üyesi	Mahkeme başkanı	-
2- Yazı işleri müdürlüğünde görevli zabıt katibi, mübaşir, araştırmacı, uzman ve yardımcı hizmetler sınıfındakiler dahil diğer personel	Yazı işleri müdürü	Mahkeme başkanı	-
3- İdari işler müdürlüğüne bağlı zabıt katibi, memur, araştırmacı, uzman ve yardımcı hizmetler sınıfındakiler dahil diğer görevliler	İdari işler müdürü	Mahkeme başkanı	-
4- a) Bilgi işlem müdürü, müdür	Mahkeme kıdemli üyesi	Mahkeme başkanı	Bilgi İşlem Dairesi Başkanı
b) Bakanlıkça atanan personel	Bilgi işlem müdürü, yoksa mahkeme kıdemli üyesi	Mahkeme başkanı	Bilgi İşlem Dairesi Başkanı
c) Diğer personel	Bilgi işlem müdürü, yoksa mahkeme kıdemli üyesi	Mahkeme başkanı	-
5-a) Daire tabibi, tabip, dış tabibi, mühendis, mimar, müdür, sayman	Mahkeme kıdemli üyesi	Mahkeme başkanı	Personel genel müdür yardımcısı
b) Daire tabipliğinde görevli diğer personel	Daire tabibi	Mahkeme başkanı	-
B- İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİ			
1- Yazı işleri müdürü	Mahkeme kıdemli üyesi	Mahkeme başkanı	-

2- Yazı işleri müdürlüğünde görevli zabıt katibi, mübaşir ve yardımcı hizmetler sınıfındakiler dahil diğer personel	Yazı işleri müdürü	Mahkeme başkanı	-
C- ADALET KOMİSYONLARI			
1- Yazı işleri müdürü	Komisyon kıdemli üyesi	Komisyon başkanı	-
2- Yazı işleri müdürlüğünde görevli zabıt katibi, memur ve yardımcı hizmetler sınıfındakiler dahil diğer personel	Yazı işleri müdürü	Komisyon başkanı	-

CEZA İNFAZ KURUMLARI

	1. SİCİL AMİRİ	2. SİCİL AMİRİ	3. SİCİL AMİRİ
A- MÜDÜRLÜK TEŞKİLÂTI BULUNAN KURUMLAR			
1- Cezaevi müdürü	Bağlı Cumhuriyet savcısı	Bağlı Cumhuriyet başsavcısı	Ceza ve tevkifevleri genel müdür yardımcısı
2- Bakanlıkça atanan diğer personel	Cezaevi müdürü	Bağlı Cumhuriyet başsavcısı veya Cumhuriyet savcısı	Ceza ve tevkifevleri genel müdür yardımcısı
3- Adalet komisyonlarınca atanan personel			
a) İnfaz ve koruma başmemuru	Cezaevi müdürü	Bağlı Cumhuriyet başsavcısı veya Cumhuriyet savcısı	-
b) İnfaz ve koruma memuru, cezaevi katibi, ambar memuru, şoför, yardımcı hizmetler sınıfındakiler dahil diğer personel	Cezaevi II. Müdürü	Cezaevi müdürü	-
B- MÜDÜRLÜK TEŞKİLÂTI BULUNMAYAN KURUMLAR			
1- İdare memuru olan kurumlarda;			
a) İdare memuru	Bağlı Cumhuriyet savcısı	Bağlı Cumhuriyet başsavcısı	Ceza ve tevkifevleri genel müdür yardımcısı
b) Diğer personel	İdare memuru	Bağlı Cumhuriyet savcısı	-
2- İdare memuru olmayan kurumlarda;			
a) Kurum amiri olarak görevlendirilen infaz ve koruma başmemuru veya infaz ve koruma memuru	Bağlı Cumhuriyet savcısı	Bağlı Cumhuriyet başsavcısı	-

b) Diğer personel	Görevli infaz ve koruma başmemuru veya infaz ve koruma memuru	Bağlı Cumhuriyet savcısı	–
C– CEZA İNFAZ KURUMLARI PERSONELİ EĞİTİM MERKEZLERİ			
1– Şube müdürü, cezaevi müdürü, idare memuru, tabip, psikolog, sosyal çalışmacı, öğretmen	Eğitim merkezi müdür yardımcısı	Eğitim merkezi müdürü	Ceza ve tevkifevleri genel müdür yardımcısı
2– Diğer personel	Şube müdürü	Eğitim merkezi müdür yardımcısı	Eğitim merkezi müdürü
D– ŞUBE MÜDÜRLÜĞÜ KURULAN DENETİMLİ SERBESTLİK VE YARDIM MERKEZLERİ			
1– Şube müdürü	Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	Ceza ve tevkifevleri genel müdür yardımcısı
2– Psikolog, sosyolog, sosyal çalışmacı, öğretmen	Şube müdürü	Cumhuriyet başsavcısı veya Cumhuriyet savcısı	Ceza ve tevkifevleri genel müdür yardımcısı
3– Diğer personel	Şube müdürü	Cumhuriyet başsavcısı veya Cumhuriyet savcısı	–
E. BÜRO KURULAN DENETİMLİ SERBESTLİK VE YARDIM MERKEZLERİ			
1– Şef	Cumhuriyet savcısı	Cumhuriyet başsavcısı	Ceza ve tevkifevleri genel müdür yardımcısı
2– Psikolog, sosyolog, sosyal çalışmacı, öğretmen	Şef	Cumhuriyet başsavcısı veya Cumhuriyet savcısı	Ceza ve tevkifevleri genel müdür yardımcısı
3– Diğer personel	Şef	Cumhuriyet başsavcısı veya Cumhuriyet savcısı	–

ADLİ TIP KURUMU TAŞRA TEŞKİLATI

	1. SİCİL AMİRİ	2. SİCİL AMİRİ	3. SİCİL AMİRİ
A– ADLİ TIP GRUP BAŞKANLIKLARI			
1– Grup Başkanlığında görevli;			
a) Grup Başkanı	Kurum başkan yardımcısı	Kurum Başkanı	–
b) Diğer personel	Grup başkanı	Kurum başkan yardımcısı	–
2– İhtisas dairelerinde görevli;			
a) Daire başkanı	Grup başkanı	Kurum başkan yardımcısı	Kurum başkanı
b) Dairede görevli personel	Daire başkanı	Grup başkanı	Kurum başkan

			yardımcısı
c) Daire şube müdürü	Daire başkanı	Grup başkanı	Kurum başkan yardımcısı
d) Daire şube müdürlüğünde görevli personel	Şube müdürü	Daire başkanı	Grup başkanı
3– Grup başkanlıklarındaki adli tıp şube müdürlüklerinde görevli;			
a) Adli tıp şube müdürü	Grup başkanı	Kurum başkan yardımcısı	Kurum başkanı
b) Diğer personel	Adli tıp şube müdürü	Grup başkanı	Kurum başkan yardımcısı
B–ADLİ TIP ŞUBE MÜDÜRLÜKLERİ			
1– Adli tıp şube müdürü	Kurum başkan yardımcısı	Kurum başkanı	–
2– Diğer personel	Adli tıp şube müdürü	Kurum başkan yardımcısı	–

EK 13: 1998-2008 Avrupa Birliği İlerleme Raporlarının Adalet Yönetimi Önerileri (Özet)
Yargı ve Temel Haklar Faslı (23), Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı (24)

Yıllar	Yargı Sistemi (Fasıl 23)	Adli İşbirliği (Fasıl 24)
1998	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Yargıç sayısı yetersiz, yargıçların maaşları, çalışma koşulları yetersiz, Yolsuzluklar var. ✓ Medeni Kanun Tasarısı kabul edilirse; kadın, erkek arasında ayrımcılık ortadan kaldırılacak. ✓ Ceza Kanununu değiştiren tasarılar; ölüm cezasını kaldırarak, ifade özgürlüğü üzerindeki kısıtları kaldırarak, işkence suçunu işleyenlerin cezaları arttırılacak. ✓ DGM'ler doğaları gereği adil değildir. Sanıktan itiraf almaya aşırı ölçüde başvurur, savcı ve avukat eşit statüde yer almaz, dava süreci yavaştır, tutuklama uzun sürer, üç hakimden birisi askeri disiplin içinden gelir, Avrupa'da sivillerin askeri hakimler tarafından yargılandığı tek örnek Türk DGM'sidir. ✓ Yargıda işlemler yavaş, aşırı iş yükü var, verimlilik zayıf. ✓ Yargıçların HSYK'ya bağımlılığı, Adalet Bakanının yargıçlara siyasi yönden müdahale endişesi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Onaylanmayan Sözleşmeler; <ul style="list-style-type: none"> • Çocukların Velayetiyle İlgili Kararların Tanınması, Uygulanması ve İhyası Hakkında Avrupa Sözleşmesi. • Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Medenî Hukukla İlgili Yönleri üzerine 25 Ekim 1980 tarihli Sözleşme • Medenî ve Ticarî Konularda Yurt Dışında Delil Toplanması üzerine 18 Mart 1970 tarihli Sözleşme • Yasadışı Kazançların Aklanması, Aranması, Yakalanması ve el konması üzerine Avrupa Sözleşmesi ve (Narkotik İlaçlar ve Psikotropik Maddeler Alanında Yasadışı Ticarete Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 17nci maddesini uygulamaya aktaran) Deniz Yoluyla Yasadışı Ticaret üzerine Anlaşma • Suçluların İadesi üzerine Avrupa Sözleşmesi'ne 15 Ekim 1975 tarihli birinci ek protokol ve Mahkum Edilmiş Kişilerin Transferi üzerine Sözleşme'ye ek 18 Aralık 1997 tarihli protokol
1999	<ul style="list-style-type: none"> ✓ DGM'lerden askeri yargıç çıkarıldı. ✓ Yasalaşması beklenenler; <ul style="list-style-type: none"> • Ölüm cezasını kaldıran bir Ceza Kanunu tasarısı, • Kamu görevlilerinin yargılanmasını kolaylaştıran “devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasına ilişkin kanun” başlıklı bir kanun tasarısı, <ul style="list-style-type: none"> • Tanıkların korunması, tanıklara tazminat ödenmesi, fiziksel muayene ve genetik tahliller konularında yeni düzenlemeler açısından Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nu değiştiren bir kanun tasarısı. ✓ Yargıçlar ve savcılar için eğitim programları geliştirilmesi. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Türkiye, Çocukların Velayetine İlişkin Kararların Tanınması ve İcrası Üzerine Avrupa Sözleşmesi'ni Ağustos 1999'da onaylandı. ✓ Onaylanması beklenenler; <ul style="list-style-type: none"> • 25 Ekim 1980 tarihli Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Medenî Hukukla İlgili Yönleri Sözleşmesi • 18 Mart 1970 tarihli Medenî ve Ticarî Konularda Yurt Dışında Delil Toplanması Sözleşmesi • Mahkemelere uluslararası erişimi kolaylaştırmaya yönelik 25 Ekim 1980 tarihli Sözleşme • Yasadışı Kazançların Aklanması, Aranması, Yakalanması ve el konması üzerine Avrupa Sözleşmesi ve (Narkotik İlaçlar ve Psikotropik Maddeler Alanında Yasadışı Ticarete Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 17nci maddesini uygulamaya aktaran) Deniz Yoluyla Yasadışı Ticaret üzerine Anlaşma • Suçluların İadesi üzerine Avrupa Sözleşmesi'ne 15 Ekim 1975 tarihli birinci ek protokol ve Mahkum Edilmiş Kişilerin Transferi üzerine Sözleşme'ye ek 18 Aralık 1997 tarihli protokol

2000	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Yargıç ve savcılarının sayısının (adaylar dahil) 8.300'den 9.947'ye çıkarıldı. ✓ Yargı sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik başka önlem alınmamıştır. ✓ Devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasıyla ilgili yasa çıkarıldı. ✓ Yasalaşması beklenenler; <ul style="list-style-type: none"> • Ceza Kanunu tasarısı ve Ceza Usul Kanunu'nu değiştiren yasa tasarısı <ul style="list-style-type: none"> • Adli polis kurulması ve bir kamu hakemliği makamının ihdas edilmesi • DGM'lerin AB standartlarına uyumlaştırılması • Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne aykırı görülen mahkumiyetlerin sonucunda kısıtlanan medeni ve siyasi hakların iadesi, davanın yeniden açılması ve ceza kayıtlarının silinmesi • Genç suçlulara ilişkin yasal hükümlerin ve yaptırımların çağdaş hale getirilmesi ✓ Yargıç ve savcılarının eğitiminde; yargının etkinliği, alternatif hapis düzenlemeleri, insan hakları konuları ve genel olarak AT hukuku gibi konuları kapsayan çeşitli programlar ve faaliyetler başlatılmıştır. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 1999'daki duruma kıyasla, adalet ve içişleri sahasında önemli bir ilerleme kaydedilmedi. ✓ Uyuşturucu maddelere karşı mücadelede, Gümrük işbirliği konusunda, cezai ve medeni konularda adli işbirliği önemli bir gelişme olmadı.
2001	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ceza İnfaz Hâkimliklerini kabul eden kanun kabul edilmiştir. ✓ Fikri haklar konusunda uzman 12 yargı birimi kurulmuştur. ✓ Ankara, İzmir ve İstanbul'daki mahkemelerde tüketicinin korunması ile ilgili birimler oluşturulmuştur. ✓ Devlet Güvenlik Mahkemelerinde adil yargılamanın sağlanması amacıyla ele alınması gereken bir takım sorunlar devam etmektedir. ✓ Sivillerin karıştığı davalara askeri mahkemeler bakmaktadır. ✓ Çocuk mahkemeleri yetersizdir. Genç suçlulara uygulanacak yaptırımlar konularında önemli ve yeni bir proje başlatılmıştır. ✓ Kamu görevlileri hakkındaki soruşturmalarda, örneğin yolsuzluk davalarında, yargıçlar ve savcılar üzerinde baskı uygulanmıştır. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Medeni Kanun, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, Ceza Kanunu ve Ceza Usulü Muhakemeleri Kanununun ve ilgili kanun ve düzenlemelerin yasalaşması çalışmalarına hız verilmelidir. ✓ Adalet Bakanlığının idari kapasitesinin güçlendirilmesiyle kazanılan ivme korunmalıdır. ✓ Adalet Akademisinin ve İstinaf Mahkemesinin kurulması hızlandırılmalıdır. ✓ Yargıçların bağımsızlığı ve tarafsızlığı (dernek kurma ve derneğe üye olma önündeki engellerin kaldırılması dahil) güçlendirilmelidir. ✓ Yargıç ve savcılarının sayısı artırılmalıdır. ✓ Çocuk mahkemelerinin sayısı artırılmalıdır. ✓ Devlet Güvenlik Mahkemelerinin yetkisinin gözden geçirilmesine ilişkin ek tedbirler alınmalıdır.

2001	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna Adalet Bakanının başkanlık etmesi olgusu, yürütme ve yargı arasındaki erkler ayırımı sorununu ortaya çıkarmaktadır. ✓ Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu reform taslağı konusu gündemdedir. ✓ AİHM kararlarını uygulayabilme amacıyla önlemler alınmalıdır. 	
2002	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Yeni Medeni Kanun, yürürlüğe girmiştir. ✓ Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanı daraltılmış, tutukluların savunma hakları iyileştirilmiştir. ✓ Ulusal Yargı Ağı Projesi çalışmaları sürdürülmektedir. ✓ Yargı sistemi, ağır bir dava yüküyle karşı karşıyadır. ✓ Ortalama dava süresi uzunluğunu korumaktadır. ✓ İstinaf mahkemelerinin kurulması konusunda bir gelişme kaydedilmemiştir. ✓ Türk Ceza Kanununun savcılar tarafından, ifade özgürlüğünü sınırlandıracak şekilde kullanılmaktadır. ✓ Açıklık, şeffaflık ve hukuki kesinlik açısından eksiklikler bulunmaktadır. ✓ Çocuk mahkemelerinin yapısı ve yetki alanı konusunda ilerleme sağlanmamıştır. ✓ İlave adli tıp kurumları oluşturulmalıdır. ✓ AİHM yolu, Türk hukuk uygulamalarına dahil edilmiştir. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Karşılıklı tanıma ve adli kararların tenfizi konularına ilişkin daha ileri düzeyde tedbirler alınmalıdır. Yetkili yargı makamları arasında, doğrudan temaslar da mümkün kılınmalıdır. ✓ Bir dizi uluslararası sözleşmeye katılımı bakımından, mevzuatını daha da uyumlaştırması gerekmektedir. Örneğin; <ul style="list-style-type: none"> • Avrupa Konseyinin Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına Dair Sözleşmesi • Uyuşturucu ve Psicotrop Maddelerin Yasadışı Kaçakçılığı Hakkında BM Sözleşmesi'nin 17 nci Maddesini Uygulayan Deniz Yoluyla Yasadışı Kaçakçılık Hakkında Anlaşma • Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesinin birinci Ek Protokolünü ✓ Türkiye'nin, katıldığı ilgili uluslararası sözleşmeleri ve iki taraflı anlaşmaları tam olarak uygulaması teşvik edilmektedir. ✓ Adalet Bakanlığının adli kapasitesinin güçlendirilmesi, Adalet Akademisinin kurulması ve İstinaf Mahkemesinin oluşturulması sürecine devam edilmesi <ul style="list-style-type: none"> ✓ Çocuk mahkemelerinin sayısının artırılması ve çocuk yargı sisteminin geliştirilmesi ✓ Meslek örgütlerinin kurulması, ✓ Müktesebata dahil uluslararası sözleşmelerin gereği gibi uygulanabilmesi için, artırılmış insan kaynaklarına ve daha fazla eğitim verilmesi ✓ İnsan Hakları alanında onaylanmamış uluslar arası sözleşmelerin onaylanması ✓ Yasa dışı göçle mücadelenin artırılması, sınır kontrollerinin güçlendirilmesi ve özellikle iltica ve göç alanlarındaki müktesebatın kabul edilmesi yönündeki çabalarını yoğunlaştırmalıdır.

2003	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aile mahkemelerinin kuruluşuna ilişkin kanunun kabul edilmiştir. ✓ Usul Kanunlarına, AİHM davalarında verilen kararlar bakımından yargılamanın yenilenmesi girmiştir. ✓ Adli sicil kayıtları sistemi, BM Çocuk Hakları Sözleşmesi ile uyumlu hale getirilmiştir. ✓ Çocuk mahkemelerinde yargılanma yaşı 15'den 18'e yükseltilmiştir. ✓ Tebligat sistemi güçlendirilmiştir. ✓ Adli Tıp Kurumu Kanunu değiştirilmiştir. ✓ Askeri Mahkemelerin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılmıştır. ✓ Askeri mahkemelerin siviller üzerindeki yargılama yetkisini sona erdirmiştir. ✓ Mahkemelerin mevcut ağır dava yükü, savunma hakkı bakımından önem arz eden duruşmalara yeterli vakit ayrılmasına ve dava dosyalarının yeterli ölçüde incelenmemesine neden olmaktadır. ✓ Adalet Akademisi kurulmuştur. ✓ İstinaf mahkemelerinin kurulması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. ✓ Savcıların hazırlık soruşturması sırasında daha sıkı bir denetim uygulaması gerekmektedir. ✓ Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kaldırılması gereklidir. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Türkiye, cezai konularda adli işbirliği alanındaki müktesebatın kabul edilmesi ve uygulanması amacıyla bir Ulusal Eylem Planı (UEP) kabul etmiştir. ✓ Adalet Bakanlığınca sağlanan tercümelemlerin kalite bakımından düzelmiştir. ✓ Akademinin yürütme erkine aşırı derecede bağımlı kurulması Hakimlerin Statüsüne ilişkin Avrupa Şartına aykırıdır. ✓ Birleşmiş Milletler Uluslararası Medenî ve Siyasî Haklar Sözleşmesi ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi Haziran'da onaylanmıştır ✓ Avrupa İnsan Hakları ve Temel Hürriyetlerin Korunması Hakkındaki Sözleşmenin Ölüm Cezasının Kaldırılmasına İlişkin 6 No.lu Protokolünü onaylamıştır. ✓ Türkiye'nin kabul ettiği ilgili uluslararası sözleşmelerin ve ikili anlaşmaların tam olarak uygulanmasının sağlanması için, yargıda eğitimin artırılması ve insan kaynaklarının geliştirilmesi gerekmektedir
2004	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılarak Bölgesel Ağır Ceza Mahkemeleri kurulmuştur. ✓ Yeni ihtisas mahkemeleri kurulmuştur. ✓ Savunma hakkı konusunda iyileştirme yapılmıştır. ✓ Yargıç ve savcıların uluslararası hukuk ve insan hakları konusunda eğitimi konusuna ağırlık verilmiştir. ✓ Anayasanın 90'ıncı maddesi gözden geçirilmiş ve Türkiye tarafından onaylanan uluslararası ve Avrupa Sözleşmelerinin iç hukuka üstünlüğü ilkesi kabul edilmiştir. ✓ 80 yıllık eski ceza kanunu değiştirilerek yeni bir Ceza Kanunu kabul edilmiştir. Modern Avrupa standartları kabul edilmiştir. ✓ İstinaf Mahkemeleri Kanunu, Eylül 2004'de kabul 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ticari ve Hukuki Konularda Yurt Dışında Delil Toplanmasına İlişkin Lahey Sözleşmesi onaylanmıştır. ✓ Türkiye, adli işbirliği konusunda 2003 yılında kabul edilen Ulusal Eylem Planı'nı uygulamaya devam etmiştir. ✓ Adalet Bakanlığı adli işbirliği konusunda bir eğitim elkitabı yayımlamıştır. ✓ Uluslararası çocuk kaçırma suçuyla mücadele konusunda eğitim düzenlenmiştir. ✓ Adalet Bakanlığı, Avrupa Yargı Ağına katılımın sayıca artmakta olan suçluların iadesi taleplerini daha hızlı şekilde ele almada kendilerine yardımcı olduğunu belirtmiştir. ✓ Adalet Akademisi faaliyete geçmiş ve ilk öğrencilerini kabul etmiştir. ✓ Cezai ve hukuki konularda adli işbirliği alanında, istinaf

2004	<p>edilmiştir.</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Uzmanlardan oluşan bir heyet yargının işleyişi konusunda iki ziyarette bulunmuştur ve İkinci ziyarette heyet, ilk ziyaretten bu yana önemli aşama kaydedildiğini belirlemiştir.✓ Adalet Bakanlığı, yapılan tavsiyeleri, rapordaki önerileri tartışmak üzere hakim ve savcılarla Türkiye çapında toplantılar düzenleyerek takip etmiştir. Bakanlık, rapordaki önerilerin birçoğunu uygulamak üzere bir eylem planı hazırlamıştır. Ayrıca, kamuoyu tartışması oluşturmak için raporu internet sayfasına koyarak avukatları ve Sivil Toplum Örgütlerini düşüncelerini bildirmeye davet etmiştir. Tavsiyelerin büyük bir bölümü Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa dahil edilmiştir.✓ Tebligat Kanunu değiştirilmiştir.✓ Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği değiştirilmiştir.✓ Çocuk Mahkemeleri Kanunu, nüfusu 100.000'i aşan tüm illerde çocuk mahkemeleri kurulmasını sağlayacak şekilde değiştirilmiştir.✓ Ticaret Kanunu, denizcilik ile ilgili davalara bakmak üzere ihtisaslaşmış mahkemelerin kurulmasına imkan sağlayacak şekilde değiştirilmiştir.✓ Aile Mahkemeleri Kanunu, aileyle ilgili olmayan konuların bu mahkemelerin yargı yetkisinden çıkarılmasını sağlayacak şekilde değiştirilmiştir.✓ Mahkeme giderlerini karşılayacak adli yardımların kapsamını genişleten yeni bir Adli Yardım Yönetmeliği kabul edilmiştir.✓ Mahkemelerin etkinliğini artırmak amacıyla, yeterli dava olmayan 136 mahkeme kapatılarak 511 hakim ve savcı başka mahkemelerde görevlendirilmişlerdir✓ Hakim ve savcılarının maaşları artırılmış✓ Ulusal Yargı Ağı Projesi kapsamında tüm hakim ve savcılara ve tüm mahkemelere bilgisayar verilerek gerekli eğitim tamamlanmıştır.✓ Hakim ve savcılara yönelik eğitim seminerleri, el kitapları hazırlanmıştır.✓ Yargıtay, özellikle Kürtçe'nin kullanımı, yeniden yargılanma, işkence ve ifade özgürlüğü alanlarında gerçekleştirilen	mahkemelerine ilişkin kanunun çıkarılmasını müteakip, Türkiye bu mahkemeleri kurmak için harekete geçmeye davet edilmektedir.
------	---	---

2004	<p>reformların uygulanmasını sağlayan kararlar vermiştir.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cumhuriyet savcılarını takibatların her aşamasını denetlemekle bizzat sorumlu oldukları halde fiiliyatta suçların soruşturulmasında polis ve jandarma üzerinde, kısmen ağır iş yükü nedeniyle, çok az veya hiç denetim yapılamamaktadır. Sonuç olarak, çoğu davalar mahkemeye yeterli hazırlık yapılmadan gelmektedir. ✓ Adalet müfettişlerinin muhtemel eleştirilerinden çekindikleri için savcılar, önemsiz davaların düşürülmesi konusunu ağırdan almaktadır. ✓ Bir hakimler derneği kurulmasına ilişkin kanun taslağı henüz kabul edilmemiştir. ✓ Yargının bağımsızlığı ilkesi Anayasa ile güvence altına alınmakla birlikte yargı bağımsızlığı Anayasada yer alan bazı hükümler nedeniyle belli ölçüde zedelenmektedir. Anayasa uyarınca, hakim ve savcılar idari görevleri bakımından Adalet Bakanlığına bağlıdır. Ayrıca, atanmaları, terfileri, denetimleri ve geniş anlamda, tüm hakim ve savcılarının kariyerleri, Adalet Bakanının Başkanlığı yaptığı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının da üye olduğu Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenir. 	
2005	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ceza Kanunu, Ceza Muhakemeleri Kanunu, Ceza İnfaz Kanunu ve Bölgesel İstinaf Mahkemelerinin Kuruluşuna İlişkin Kanunun yürürlüğe girmesiyle önemli ilerleme kaydedilmiştir. ✓ Kabul edilen yasaları uygulama amacıyla Gözden geçirilmiş Tutuklama, Gözaltına Alma ve İfade Almaya ilişkin tüzük, Yargısal ve Önleyici Aramaya ilişkin tüzük ve Adli Polise dair tüzük de yürürlüğe girmiştir. ✓ 27 yeni aile mahkemesi kurulmuştur. ✓ Türkiye özellikle Hakimler ve Savcılar Üst Kurulu ve yeni yargıç ve savcı atamalarına ilişkin olarak yargının bağımsızlığını güvence altına almalıdır. ✓ Yargıç ve savcılarının mesleki hak ve ödevlerinin, kurumsal ve işlevsel olarak açık biçimde ayrımının tesis edilmesi gerekmektedir. ✓ Polis ve Jandarmanın gözaltına alınanları hukuki yardım talep etmeme yönünde yönlendirdiğine dair haberler bulunmaktadır. ✓ Mahkemeler genelde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni (AIHS) uygulamayı sürdürmektedir. Öte yandan, genel olarak Türk kanunlarının ve hatta AIHS'nin hükümlerinin tutarlı biçimde 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ İstinaf mahkemelerine ilişkin yasanın kabulünü müteakip, Türkiye bu mahkemeleri kurmak için adımlar atmaya davet edilmektedir. ✓ 2201/2003 sayılı yeni Brüksel II Tüzüğü 1980 Lahey Uluslararası Çocuk Kaçırma Konvansiyonu'nun AB Üyesi Devletler arasında uygulanmasını 1 Mart 2005'den beri daha sıkı bir hale getirdiğinden, Türkiye'de 1 Ağustos 2000'de yürürlüğe giren 1980 Lahey Konvansiyonu'nun uygulanması geliştirilmelidir.

<p>2005</p>	<p>yorumlandığına dair olumlu bir gidişattan bahsetmek güçtür.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Yargının kalitesi ve verimliliği konusunda, Adalet Bakanlığı ve 2003'te kurulan Adalet Akademisi, hâkim ve savcılara yönelik olarak, Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu başta olmak üzere, insan hakları, iltica yasası, kara para aklama, insan ticareti ve fikri mülkiyet hakları konularında kapsamlı eğitim programları düzenlemiştir. ✓ Üst düzey adli makamlarca, bu kadar büyük sayıda hâkim ve savcının görevlendirmesinde Adalet Bakanlığının sahip olduğu etkinin, yargının bağımsızlığını ciddi olarak zedeleyeceği kaygısı belirtilmiştir. ✓ Savunma makamı zemin seviyesinde yer alırken, iddia makamının yargıçların yanında daha yüksek bir platformda yer almasını sağlayan mahkeme salonlarının tasarımı, iddia makamını savunmaya karşı ayrıcalıklı bir konuma sokmaktadır. Savunma avukatı hem duruşmanın hemen öncesinde mahkeme binasında (kısmen uygun mekanların olmaması nedeniyle), hem de duruşma süresince mahkeme salonunda temsil ettikleri kişilerle iletişimde zorluklar yaşamaktadır. 	
<p>2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adalet Bakanlığı 2006 Ocak ayında mevcut tüm genelgeleri güncelleştiren, özellikle Cumhuriyet Savcılarına yönelik 100 civarında yeni genelge yayımlamıştır. Bu şekilde yeni Ceza Muhakemesi Kanunu ve Ceza İnfaz Kanununun uygulanması için daha açık ve özlü bir çerçeve çizilmesi amaçlanmıştır. ✓ İçişleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı tarafından sırasıyla Kasım 2005 ve Ocak 2006 tarihlerinde yayımlanan iki genelge, savcılar ve adli kolluk arasındaki ilişkiye açıklık kazandırmayı hedeflemektedir. ✓ Mahkemeler Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini uygulamaya devam etmişlerdir. ✓ Son üç yılda gerçekleştirilen reformların uygulanmasının güvence altına alınmasına yönelik eğitim faaliyetleri devam etmiştir. ✓ Başta 301.madde olmak üzere Ceza Kanununun bazı maddeleri şiddet içermeyen görüşlerin ifadesini sınırlamak amacıyla kullanılmıştır. ✓ Adli kolluğun kurulması savcılar ve kolluk kuvvetleri arasında gerginliğe neden olmuştur. İçişleri ve Adalet Bakanlıklarının iki ayrı genelge yayımlamış olmalarına rağmen, savcılar adli kolluğun etkin denetiminde zorluklarla karşılaştıklarını bildirmektedirler. ✓ Yargının bağımsızlığının güçlendirilmesine ihtiyaç 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cezai ve hukuki konularda adli işbirliği alanında sınırlı gelişme kaydedilmiştir. ✓ Hukuk sistemi adli makamlar arasında doğrudan müdahaleye, yabancı kararların doğrudan icrasına, çifte suçluluğun feshine izin vermemekte ve ret sebeplerini sınırlandırmaktadır. ✓ Özel uluslararası hukuk, adalete erişim konusundaki mevzuat ve iflas usulleri konusunda AB müktesebatı ile aşamalı biçimde uyum sağlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. ✓ Cezai konulardaki adli işbirliğine ilişkin mevzuat, özellikle Türk vatandaşlarının ve yabancıların sınır dışı edilmesi, 'ne bis in idem' (aynı suçtan iki kere yargılanmama) prensibinin uygulanması, çevre suçları, cezai işlemler bakımından mağdurların haklarına ilişkin hükümler ve Avrupa Tutuklama Emri belgesinin uygulanması bakımından, AB standartlarıyla uyumlu değildir. ✓ Türkiye Ceza İşlerinde Karşılıklı Yardım Avrupa Sözleşmesi'ne (1959) ve Protokol'üne (1978) taraftır. Bununla birlikte, Sözleşme'ye ikinci ek protokol'ü (2001) imzalamamıştır. Ek Protokol'ün onaylanması Türkiye'yi müşterek soruşturma ekipleri konusundaki AB müktesebatına daha yakınlaştıracaktır. ✓ Türkiye Eurojust'a katılmaya hazırlanmaktadır. Cezai ve hukuki

2006	<p>duyulmaktadır.</p> <ul style="list-style-type: none">✓ 501 hakim ve savcı “Hakimler ve Savcılar Birliği” (YARSAV) adli kuruluşu kurmuştur.✓ Hakim ve savcılar artık sicil dosyalarını görebilmektedir.✓ Yargının tarafsızlığı konusunda bir miktar ilerleme sağlanmıştır. Hakimler ve Savcılar Kanununda yapılan bir değişiklikle, görevlerinden ayrılarak genel veya mahalli seçimlerde aday olan hakim ve savcılar, seçilememeleri halinde eski görevlerine dönmeleri yasaklanmıştır.✓ Adalet Bakanlığının bir kararıyla, hakim ve savcı adayları, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yasası kapsamına sokulmuştur.✓ Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, 10 Ekim 2006 tarihinde kabul ettiği 424 sayılı kararla, Avrupa Savcılar Konferansında kabul edilen Budapeşte İlkelerini tanımış ve yargının tüm birimlerine dağıtmıştır.✓ Hakim ve savcılarının maaşları yaklaşık %40 oranında artırılmıştır. Yargıdan gelen talep doğrultusunda, yüksek mahkemelerin başkanlarına ödenen maaş, Başbakanlık Müsteşarına ödenen maaşın seviyesine çıkarılmıştır.✓ Yargının profesyonelliği ve etkinliği konusunda geniş çaplı eğitimler devam etmiştir.✓ Adalet Akademisi, bölgesel seviyede de olmak üzere, tüm yargı teşkilatına eğitim veren güçlü ve bağımsız bir kurum olma yönünde geliştirilmeye devam edilmektedir.✓ Yeterli düzeyde eğitilmiş mahkeme personeli daha fazla devreye sokularak, yargıçların idari yükü hafifletilmelidir.✓ Ulusal Yargı Ağı Projesi gelişmeye devam etmiş ve daha fazla sayıda mahkeme ve hapishanede kullanılabilir hale gelmiştir.✓ Yeni Ceza Muhakemesi Kanunu ile uzlaşma sistemi getirilmiştir. Sistemi iyileştirmek amacıyla Adalet Bakanlığı tarafından bir komisyon kurulmuştur.	<p>konularda adli işbirliğine ilişkin mevzuata uyum sınırlıdır. Özellikle Karşılıklı Adli Yardımlaşma (MLA) alanında münhasır bir yasa bulunmayışı göze çarpmaktadır.</p>
------	---	---

2007

✓ Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu'nda (CMK) 2006 Aralık ayında yapılan değişiklikler aracılığıyla, yargının verimliliği açısından ilerleme kaydedilmiştir.

✓ Üç yıl veya daha az hapis cezası gerektiren suçlarda, tutuklamaya alternatif olarak CMK'da yer alan adli gözetim, tatmin edici bir şekilde işlemektedir. 1298 personelin istihdam edildiği 133 gözaltı merkezi, 2006 Kasım ayından bu yana tam çalışır hale gelmiştir.

✓ Bilgi teknolojisinin kullanımı yoluyla yargının modernize edilmesi çabaları sürmektedir. Hakimler, Ulusal Yargı Ağı Projesine ilişkin olarak (UYAP) davalarda olumlu sonuçlar kaydetmişlerdir. Avukat portalı bu ağa eklenmiştir.

✓ 2007 Mayıs ayında, bölgesel temyiz mahkemeleri için dokuz bölge belirlenmiş, yasal gereksinimler çerçevesinde söz konusu mahkemelerin yargılama yetkisinin bulunduğu coğrafi bölgeler tanımlanmıştır.

✓ Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusundaki kaygılar sürmektedir.

✓ Cumhurbaşkanının seçimi kapsamında, Anayasa Mahkemesi dört aleyhte oya karşı yedi lehte oyla aldığı bir kararla, Cumhurbaşkanlığı seçimleri için birinci ve ikinci turlarda milletvekili sayısının 2/3'ünün yeter sayı (367 milletvekili) olduğuna hükmetmiş ve seçimlerin ilk turunu iptal etmiştir. Bu karar, Anayasa Mahkemesi'nin tarafsız hareket etmediği yönünde şiddetli siyasi tepkilere ve suçlamalara yol açmıştır.

✓ Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Kasım ayındaki nihai kararında, Şemdinli davasında iddianameyi hazırlayan savcıcıyı azletmiştir.

✓ Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Temyiz Mahkemesi ve Danıştay bünyesindeki münhal kadrolara, Adalet Bakanı ve Müsteşarı'nın toplantılara katılmamaları nedeniyle hakim seçememiştir.

✓ Hükümet ve Yargı arasındaki ilişkilerde yaşanan gerilim, sistemin engelsiz ve etkin işlemesine yapıcı etkide bulunmamaktadır. Yargının bağımsızlığının ve tarafsızlığının güçlendirilmesi yönünde daha fazla yapılması gereken bulunmaktadır.

✓ Ne Yargı için genel bir Ulusal Reform Stratejisi ne de onu uygulamak için bir plan bulunmaktadır.

✓ Cezai konularda yargı işbirliği alanında ilerleme kaydedilmemiştir.

✓ Yargı kurumları arasında doğrudan irtibat, yabancı yargı kararlarının doğrudan uygulanması, çifte cezalandırmanın önlenmesi ve iadenin reddedilmesi dayanaklarının kapsamının sınırlandırılmasına Türk hukuk sistemi cevaz vermemektedir.

✓ Cezai konularda istinabe büyük ölçüde ikili anlaşmalarla sağlanmaktadır ve bu konudaki mevzuat AB standartları ile uyumlu değildir.

✓ Türkiye 2001 yılından bu yana Eurojust ile işbirliği yapmaktadır; ancak, herhangi bir işbirliği anlaşması imzalanmamıştır. Karşılıklı Adli Yardımlaşma konusunda özel bir mevzuat yoktur.

2007

- ✓ YARSAV, aday hakim ve savcıların seçim sürecinde Adalet Bakanlığı'nca planlanan sınavlara dair yürütmeyi durdurma amacıyla Danıştay'a başvuruda bulunmuştur. Bu nedenle sınavlar yapılamamıştır.
- ✓ 2006 yılındaki mahkeme kararına göre, hakimler ve savcılar sicil dosyalarına erişebilmekteydiler. Ocak 2007'de, adli müfettişlere ilişkin olarak Adalet Bakanlığınca yayımlanan yeni yönetmeliğe göre bu artık mümkün değildir.
- ✓ Bölge istinaf mahkemeleri ile ceza infaz kurumlarından sorumlu olan müfettişlerin sorumluluk alanları genişletilmiştir.
- ✓ YARSAV Danıştay'a başvurarak müfettişlerin Adalet Bakanlığı'na bağlı olmaması gerektiğini ileri sürerek Yönetmeliğin yürürlükten kaldırılmasını talep etmiştir. Dava halen devam etmektedir.
- ✓ Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun oluşumu ve adli müfettişlerin raporlama zinciri konularında hiçbir ilerleme olmamıştır.
- ✓ **Adalet Bakanlığı ve Adalet Akademisi, hakimler, savcılar ve mahkeme personeli için geniş kapsamlı eğitim düzenlemiştir.**
- ✓ Adalet Akademisi, tüm yargı sistemini kapsayacak bölgesel düzeyi de içeren güçlü ve bağımsız bir eğitim sağlayıcısına henüz dönüşmemiştir.
- ✓ Bölge İstinaf Mahkemelerine 2007 Haziran ayında faaliyete geçmeleri gerekiyordu, ancak uygulamada bu gerçekleşmemiştir.
- ✓ Avukatlık lisansı için yapılan baro sınavı kaldırılmıştır. Bu hükmün uygulanmasının, mesleki olarak daha düşük standartlara yol açabileceği için izlenmesi gerekir.
- ✓ **Rapor döneminde, sulh hukuk, ceza, icra, iş, çocuk ve idare olmak üzere 21 yeni mahkeme kurulmuş; ayrıca Ankara, Diyarbakır ve Erzurum bölge istinaf mahkemeleri dahil olmak üzere 10 yeni adliye binasının inşaatına başlanmıştır.**
- ✓ Yargı reformu alanında önemli gelişme olmamıştır. Adalet Bakanlığı'nda 2006 Eylül ayında kurulan Strateji Geliştirme Müdürlüğü TÜBİTAK ile işbirliği içinde mahkemelerin gelecekteki ihtiyaçlarını belirlemek amacıyla alan araştırmaları başlatmıştır.
- ✓ Yargı için genel bir Ulusal Reform Stratejisi ya da bunu uygulamaya yönelik bir plan yoktur.

2008

- ✓ **Adalet Bakanlığı, 2008 ilkbaharında tanıttığı taslak yargı reformu stratejisi üzerinde çalışmaktadır.**
- ✓ Bölgesel istinaf mahkemelerinin kurulması konusunda bir gelişme olmamıştır. Bu durum kaygı vericidir.
- ✓ Yargının, insan hakları ve temel özgürlüklere ilişkin mevzuat yorumlamalarının AİHS, AİHM içtihadı ve T.C. Anayasası'nın 90. Maddesiyle uyumlu olmasının sağlanması için çabaların artırılmasına ihtiyaç vardır.
- ✓ Yargının tarafsızlığı konusunda kaygılar sürmektedir. Yüksek düzey yargı mensupları kamuoyuna çeşitli vesilelerle siyasi yorumlar aktarmış olup, bu yorumlar ileride yargının tarafsızlığına gölge düşürecek niteliğe sahip olabilir.
- ✓ Yargının bağımsızlığı konusunda, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) bileşimine ve yargı müfettişlerinin raporlama şekillerine ilişkin bir ilerleme sağlanamamıştır.
- ✓ Adalet Bakanlığı sivil toplum dahil olmak üzere ilgili tüm aktörlerle istişarelerini sürdürmeli, genişletmeli ve strateji için gerekli geniş desteği oluşturmalıdır.
- ✓ Polis ve jandarma ile yargı arasındaki kurumsal ilişkinin geliştirilmesi gereği vardır.
- ✓ **Hakimler ve savcılara ilişkin Kanunla getirilen seçim usulleri 2007 Aralık ayında değiştirilmiştir. Değişiklikler, spesifik seçim ölçütleri ve bağımsız puanlama sistemi içermekte olduğundan, iyileşme olarak kabul edilmektedir.**
- ✓ Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun oluşumu ve adli müfettişlerin raporlama zinciri konularında hiçbir ilerleme olmamıştır.
- ✓ **Adalet Bakanlığı ve Adalet Akademisi hakimler, savcılar ve cezaevi görevlilerine yönelik eğitim sağlamaya devam etmiştir.**
- ✓ Adalet Akademisi, tüm yargı sistemini kapsayacak bölgesel düzeyi de içeren güçlü ve bağımsız bir eğitim sağlayıcısına henüz dönüşmemiştir.
- ✓ **Hâkimler ve avukatlar mahkemelerin görülmesi sırasında Ulusal Yargı Ağı Projesi'nin (UYAP) olumlu sonuçlarının görüldüğünü bildirmişlerdir. Bölge infaz birimlerinin günlük işlemlerinde kullanabilmelerine yönelik yazılım geliştirilmiştir.**
- ✓ UYAP, ulusal güvenlik birimlerinin kullanımına açılmıştır.

- ✓ **Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında yeni bir yasa kabul edilmiştir.**
- ✓ **1980 tarihli Çocuk Kaçırma Hakkındaki Lahey Sözleşmesi'ni uygulama kanunu kabul edilmiştir.**
- ✓ Cezaî konularda adli işbirliği alanında bir ilerleme kaydedilmemiştir. İşbirliği, uluslararası ve ikili anlaşmalar yoluyla, bunların yokluğunda ise, karşılıklılık ve uluslararası teamül hukuku temelinde sağlanmaktadır. İlerleme bekleyen temel meseleler, özellikle karşılıklı adli yardım ve suçluların iadesi alanlarındaki ilgili Avrupa Konseyi sözleşmelerinin etkin biçimde uygulanmasına ilişkin olanlardır. Türkiye, Karşılıklı Adli Yardım Hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin İkinci Ek Protokolü veya Siber Suçlar Hakkındaki Sözleşme gibi önemli uluslararası sözleşmeleri imzalamamıştır.
- ✓ Türkiye'nin, Eurojust ile bir işbirliği anlaşması imzalamaya yönelik gerekli adımları atması gerekmektedir.