

İNGİLTERE'DE İDARENİN YARGISAL DENETİMİ

İngiltere’de idarenin yargısal denetimi *tribunal* sistemi ile yapılmaktadır. *Divan* olarak çevrilebilecek *tribunal*, yargı organı içinde örgütlenmiş mahkemeler (*court*) olmayıp, denetledikleri idareye karşı bağımsızlaştırılmış ve üyelerinin seçimi yargıçların seçimine benzer yöntemle bağlanmış olsa da idarenin içinde yer alan, yargısal yöntemler kullanarak ilgili olduğu idarenin kişilerle olan uyuşmazlıklarını çözümleyen kurumlardır.

Farklı adlarla ortaya çıkan çok sayıda denetim biriminin genel adı olmakla beraber aynı zamanda özel bir tür olan *tribunal* (panels, committees, tribunals, referees, adjudicators, commissioners, authority, board, agency, vd.) vergi ilişkisinden sosyal yardımlara, kira ilişkisinden, siyasi sığınma taleplerine kadar çok sayıda uyuşmazlığı çözmektedirler.

Tribunal sistemi, çeşitli dairelerden oluşan İlk Derece Divanı (First-tier Tribunal) ile Üst Divan (Upper Tribunal) kurularak kademelendirilmiştir. Ayrıca divan sistemi içinde verilen kararlara Üst Mahkemelere (senior courts) başvuru olanağı sağlanarak, yargı sisteminin denetimine alınmıştır.

İdarenin yargısal denetimi, yarı yargısal/idari kurullardan başlamakta ve üst başvurularla yargı sisteminin içinde sürdürülmektedir. Mahkeme sayılamaları da yargı bağımsızlığı tanınan Divanların oluşumu ve işleyişine yönelik yeni düzenlemelerle yargısallaşma eğilimine girilmiştir. Artık divanları, ilgili oldukları hizmetin bakanlıkları örgütleyip finanse etmemekte, Adalet Bakanlığı’na bağlı Mahkeme Hizmetleri birimince düzenlenmektedir.

Bu yapıları düzenlemek için 2007 yılında *Tribunals, Courts and Enforcement Act* (TCE Act 2007) çıkarılmıştır. Bu yasa ile yeni bir idari yargı sistemi (*administrative justice system*) kurulduğu kabul edilmektedir (*Endicott, 429*).

Ortak hukuk (common law), ilke olarak devlet ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmekle de görevlidir. Bununla birlikte 20. yüzyılın sonundan başlayarak bu uyuşmazlıkların idare içindeki kurullarla çözülmesi ve bunların kararlarına karşı kanun yollarına başvuru yöntemi geliştirilmiştir.

İngiliz sisteminde *idari yargı*, idarenin yürüttüğü hizmetlerden doğan uyuşmazlıkların çözümü için kullanılan idari yöntemdir (*administrative process*) (*Endicott, 430*). Büyük bölümü geçen yüzyılda, *ad hoc* yasalarla, yani uyuşmazlık çözüm yöntemlerini düzenleyen genel bir yasa ile değil de sözkonusu hizmeti düzenleyen yasalarla oluşturulmuş yapılardır. Yüze yakın olduğu sanılan bu yapıların kesin sayısı bilinmemektedir (*Endicott, 430*).

Divanların bir bölümü devlet ile birey ilişkisindeki uyuşmazlıklarda görevliken diğer bir bölümü kişiler arasındaki ilişkilerde görevlidir. Örneğin, ev sahipleri ile kiracılar arasındaki uyuşmazlıkları da çözen First-tier Tribunal (Property Chamber), iş ilişkileriyle görevli Employment Tribunals, telif haklarıyla ilgili Copyright Tribunal gibi. Bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözen bu divanlar da İngiliz ortak hukuk ilkeleriyle değil kamu hukuku ile düzenlendiği için idare hukuku kapsamında değerlendirilmektedir (*Endicott, 431*).

Devlet ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözen divanlara Social Security and Child Support Appeals Tribunal, Criminal Injuries Compensation Appeals Panel, Commissioners of Income Tax, Assylum and Immigration Tribunal, Mental Health Review Tribunal, Land Tribunal, School Admissions and Exclusion Appeal Panels, Sea Fish Licence Tribunal örnek gösterilebilir. Örneklerde tribunal dışında adlar dikkat çekmektedir. Adlarından da anlaşılacağı üzere

örneklerdeki divanlar sosyal güvenlik, çocuk desteği, ceza soruşturmasından kaynaklanan zararların giderimi, gelir vergisi, göç, sığınma, ruh sağlığı, kamulaştırmalarda bedel (adından anlaşılamayabilir), okullara kayıt ve okuldan atılma, balıkçılık ruhsatı konularında idare ile bireyler arasında doğan uyuşmazlıkları çözmektedir.

Divanlara 2019/20 mali yılında 393.482 başvuru olmuştur. Bu sayıya genel rejimden farklılaşan kimi divanlara yapılan başvurular dahil değildir (Tribunal Statistics Quarterly: October to December 2020). 2019/20 mali yılında 380.274 dosya karara bağlanarak veya diğer suretle (uzlaşma, feragat vb.) kapanmıştır. Mali yıl sonunda mevcut dosya sayısı 594.802'dir.

Divan üyeleri hukukçulardan, ilgili alanın uzmanlarından veya meslek mensubu olmayan kişilerden oluşabilir.

Divanlarda görev alanlar, yargıç olarak adlandırılmaktadır. 2007 reformundan sonra divanlara atamalar, yüksek yargıçları atayan Judicial Appointments Commission'nın önerisi üzerine Adalet Bakanınca yapılmaktadır. Mahkeme tarzı atamalar, divan üyelerine daha fazla bağımsızlık vermekte ve onları yüksek yargıçlara benzetmektedir (*Endicott, 441*).

Tüm çeşitliliklerine karşın divanlar için şu ortak özellikler saptanabilir (*Endicott, 433*): devlet – birey veya bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözerler, kararları bağlayıcıdır, hukuka uygunluk denetimi yaparlar, özel yetkilidirler ve mahkeme değildirlir.

Kanun yolu

İdarenin yargısal denetimi, ilk aşaması yarı yargısal divanlarda kanun yolu aşamaları ise ortak hukuk mahkeme sistemi içinde gerçekleşen biçimde örgütlenmiştir.

Divanlara başvurmuş olanlar burada sonuç elde edemeyince divan kararı aleyhine, kararın hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle Üst Divana (Upper Tribunal) başvurabilirler (to appeal). Üst Divan (Upper Tribunal), konularına göre ayrılmış dört daireden oluşur: İdari Başvurular Dairesi (Administrative Appeals Chamber), Vergi Başvuruları Dairesi (Tax and Chancery Chamber), Göç ve İltica Dairesi (Immigration and Asylum Chamber), Toprak Dairesi (Lands Chamber).

Üst Divan kurulmadan önce kanun yolu başvuruları *Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi*'ne yapılmaktaydı. Üst Divan'nın kurulma nedeni, İdare Mahkemesi'nin iş yükünü azaltmaktır. İlke olarak divan kararlarına karşı Üst Divan'a başvurulmadan *Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi*'ne başvuru yapılamamaktadır.

Üst Divan (Upper Tribunal) hükümetten bağımsızdır. Başvuru, önkabul (başvuru izni) alma koşuluna bağlıdır. Kararı vermiş olan divandan 28 gün içinde başvuru izni almak gerekir. Üst Divana başvuru süresi izinden itibaren bir aydır. İlk divan başvuru izni vermezse izin için doğrudan Üst Divana başvurulabilir.

Başvurucu Üst Divan'dan da (Upper Tribunal) sonuç alamazsa üst mahkemelere başvurabilir. Bu durumda artık divan değil, mahkeme söz konusudur. Bu kanun yolu başvurusu için de Üst Divan'dan bir ay içinde izin almak gerekir. İzin alınmazsa izin için üst mahkemeye başvurulur. Üst mahkemeler Kuzey İrlanda, İskoçya ve İngiltere-Galler için ayrıdır. İngiltere-Galler için İngiltere ve Galler Temyiz Mahkemesi, Üst Divan (Upper Tribunal) kararlarına karşı kanun yolu merciidir. Süre, izin aldıktan sonra yirmi sekiz gündür.

Divanlardan ve Üst Divandan verilen kararların kanun yolunu anlayabilmek için üst mahkemeler sistemini kısaca ele almamız gerekir.

Tüm yargı sisteminin en tepesinde ise 2005 Anayasa reformu ile kurulmuş en üst temyiz mercii olan Supreme Court yer alır. Supreme Court İngiltere ve Galler'deki hemen hemen tüm davalar için en üst temyiz merciidir (<https://www.judiciary.gov.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/>).

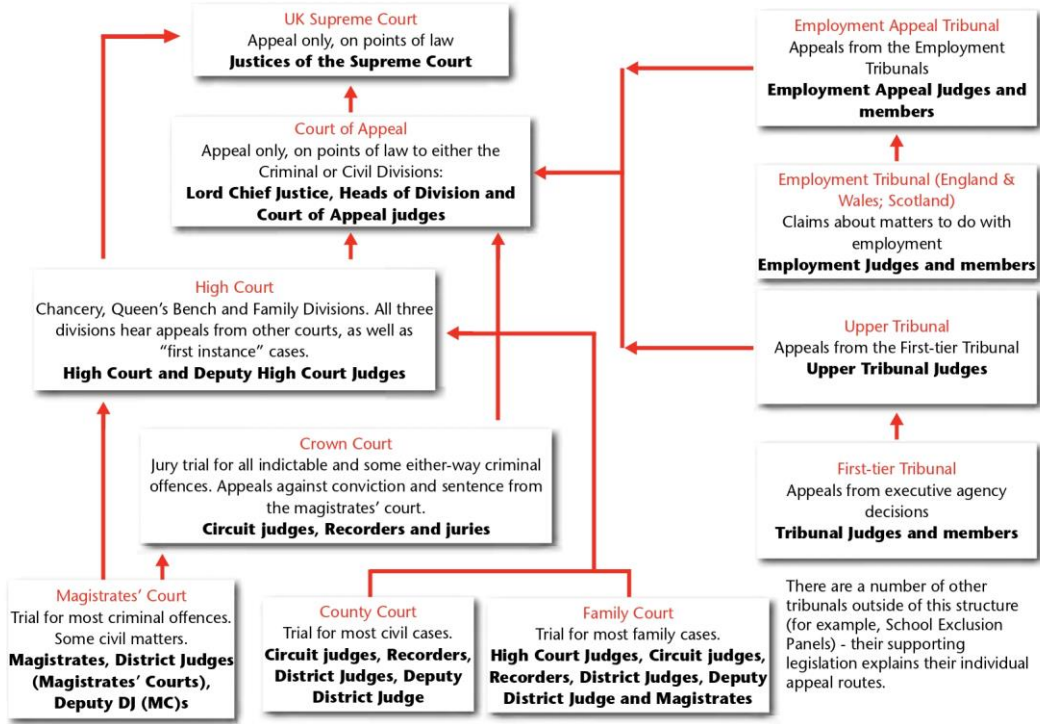
Supreme Court, yüksek mahkeme olarak çevrilebilir. Bununla birlikte altında yer alan iki Court of Appeal ve High Court of Justice, senior courts olarak adlandırılmaktadır. Dikkat edilirse senior mahkemelerden birinin adında high (yüksek) yer almaktadır. Bu durumda Supreme Court, anayasa hukukçularının kullandığı gibi Yüce Mahkeme olarak da çevrilebilir. Altında yer alanlar ise yüksek mahkemeler.

Yüksek mahkeme bir terimdir. Bir yargı düzeninin en son karar mercii, o yargı düzenindeki mahkemelerin kararlarını yargılayabilecek en üst mahkeme anlamına gelir. Yüce mahkeme tamlamasının ise böyle bir terim anlamı yoktur. Gerek ABD ve gerekse UK Supreme Court bir yüksek mahkemedir. Bu durumda Supreme Court of the United Kingdom, Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi olarak çevrilmelidir. Senior Courts of England and Wales, İngiltere ve Galler Üst Mahkemeleri; Court of Appeal, Temyiz Mahkemesi; High Court of Justice, Yüksek Adliye Mahkemesi olarak karşılanabilir.

İstinaf ile temyiz arasında ayrıma gidilmeksizin *appeal* terimini kullanılmaktadır. Bununla birlikte üst mahkemelerin ve yüksek mahkemenin görevleri ve kanun yolu yöntemleri incelendiğinde terim karşılığı bulunmasa da istinaf ve temyiz ayrımı bulunduğu görülmektedir.

İngiliz hukuku ve özel olarak da yargı sisteminde çok fazla değişiklik olmaktadır. Bu nedenle son durumu aktarabilmek epey güçtür. Resmi kaynaklarda yer alan ve Yüksek Mahkeme ile Temyiz Mahkemesini kapsayan son şemayı aktarıyoruz.

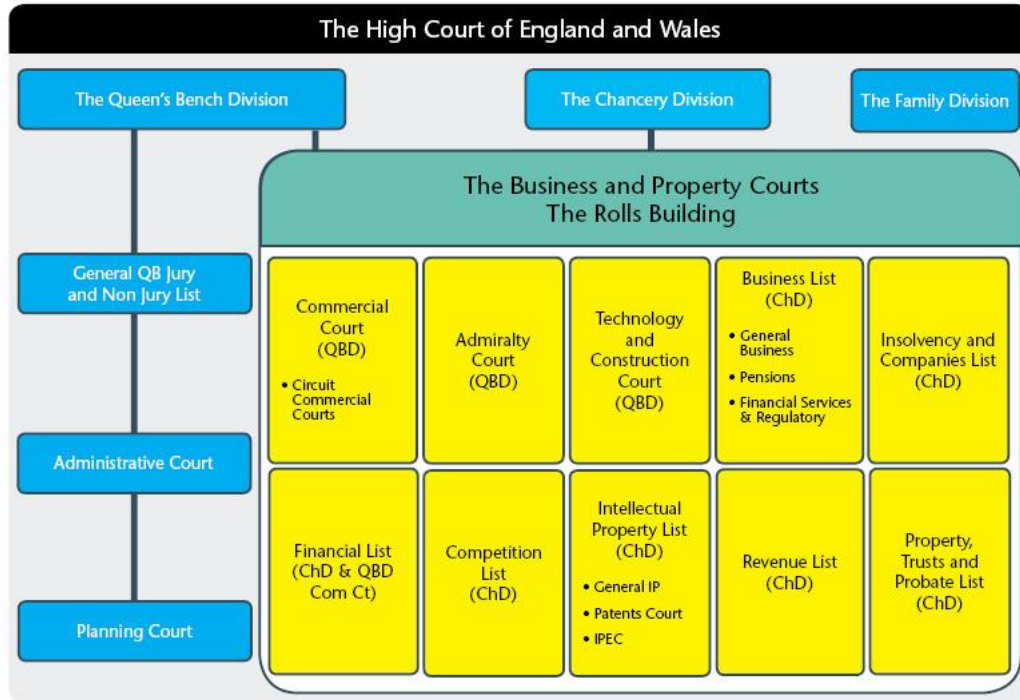
The Structure of the Courts



<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2021/07/courts-structure-0715.pdf>

İdarenin yargısal denetimi konusu bağlamında bu mahkeme örgütlenmesinde bizi ilgilendiren yön, divanlarda (tribunals) görülen davalarda verilen kararların kanunyolu için ayrı bir üst mahkeme örgütlenmesinin bulunmamasıdır. Temyiz Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme gerek ortak hukuk ve gerekse kamu hukuku davalarında kanunyolu merciidir. Bununla birlikte Yüksek Adliye Mahkemesi'nin içinde İdare Mahkemesi bölümü bulunmaktadır.

Adı mahkeme olmakla birlikte Administrative Court, Yüksek Adliye Mahkemesi'nin bir dairesidir. Aşağıdaki tablo resmi kaynaktan alınmıştır. Tablonun başlığı The High Court of England and Wales'dir. Dikkat edilirse "Justice" sözcüğü yer almamaktadır. Mahkeme iki biçimde de adlandırılmaktadır. Bu nedenle yukarıdaki tablo ile çelişki olduğu düşünülmemelidir.



Yüksek Adliye Mahkemesi, Kral/Kraliçe Kurulu, Adliye Kurulu, Aile İşleri Kurulu adlı üç kuruldan oluşur. (<https://www.judiciary.gov.uk/you-and-the-judiciary>) İdare Mahkemesi Kral Kurulu'nun bir dairesidir. Kurullar arasında görev dağılımı karmaşık ve geçişkendir. Kral Kurulu yargıçları, özel olarak Adliye Kurulu'na bırakılmış olanlar dışındaki ortak hukuk sözleşme ve tazminat uyuşmazlıklarına bakarlar. Ayrıca Kral Kurulu yargıçları önemli ceza davalarında görevlidirler, bunun için ülkeyi dolaşırlar.

İdare Mahkemesi, Kral Kurulu'nun bir dairesidir. Hem adli hem cezai görevleri vardır. Ceza davalarında da temyiz ve yargısal denetim mercii olarak görevleri vardır. Arama kararlarının ve sınırdışı etme kararlarının denetimini gerçekleştirir. Habeas Corpus başvurularında, seçimlere ilişkin konularda, terörizme mücadeleyle yönelik alınan kararların denetiminde vb. konularda yetkilidir. Planlama kararlarına ilişkin denetim yapan Planlama Mahkemesi de İdare Mahkemesi içinde bir alt diredir.

Kral Kurulu yargıçları yirmi dört saat görev yaparlar. Kral Kurulu İdare Mahkemesi de yirmi dört saat görev yapacak biçimde örgütlenmiştir. Normal işgünü dışındaki başvuruların kabul edilebilmesi için durumun aciliyeti ve neden gün içinde başvurulamamış olduğunun gerekçelendirilmesi gerekir. İdare Mahkemesi Londra'da Adliye Mahkemesi'nin içinde yer almakla birlikte Cardiff, Bristol, Birmingham, Leeds and Manchester'da bölge merkezleri de vardır. Mahkemenin işlerinin yüzde yirmisi buralarda görülür.

Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi, İngiltere ve Galler idari yargısında yetkilidir. Merkezi ve yerel yönetimlerin, düzenleyici kurulların, disiplin kurullarının, alt mahkeme ve divanların ve kamu işlevi yerine getiren tüm diğer kamu hukuku birimlerinin işlemlerinin ve hareketsizliklerinin hukuksal denetimiyle görevlidir. Yani hem bir ilk derece hem de kanun yolu merciidir.

Kanun yolu görevleri, divan kararlarına karşı kanun yolu mercii olarak Üst Divan'ın kurulmasıyla azalmıştır. İlke olarak divan kararlarına karşı Üst Divan'a başvurmadan *Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi*'ne başvurma olanağı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, divandan veya Üst Divan'dan önizin alınamaması durumunda izin için doğrudan *İdare Mahkemesi*'ne başvurulabilir.

Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi, yargısal yöntemler kullanır. The Procedure of Judicial Review, katı süre ve yöntem kurallarıyla ortak hukuk yöntemlerinden farklılaşmaktadır. Kesin süreleri vardır ve başvuru yapılabilmesi için haklı savların bulunduğu ortaya konularak İdare Mahkemesi'nden önkabul alma zorunluluğu bulunmaktadır.

Yargısal denetim (judicial review), kararın yerinde olup olmadığına ilişkin bir denetim değil, kararın idarenin yetkisi içinde olup olmadığına, idarenin takdiri yetkisini akla veya hukuka aykırı (*unreasonably or unlawfully*) kullanıp kullanmadığı, karar alınırken uygulanan yöntemin adil olup olmadığı veya varılan sonucun insan haklarını ihlal edip etmediğine ilişkin bir denetimdir. Özellikle ussallık (reasonableness) denetimi, adil yöntem (fair procedure) denetimi ve insan hakları ölçütü etkili yargısal denetim olanağı sunmaktadır.

Özetle, Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi, kimi idari işlemler üzerinde doğrudan yargısal denetim gerçekleştirmekte ve büyük çoğunlukla da idareyi denetleyen divanların kararlarına karşı başvurulmuş kanun yolunda bunların kararlarının yargısal denetimini gerçekleştirmektedir. Bu durumda tribunallarda gerçekleştirilen denetim teknik anlamda bir *judicial review* değildir (İstisnai olarak kimi divanlarda da yargısal denetim yetkisi vardır. Örneğin Immigration and Asylum Chamber, göç kararlarının yargısal denetimini gerçekleştirir).