

BİR ÇALIŞMA ZİYARETİNİN NOTLARI: BUGÜNKÜ GÖRÜNÜMÜ VE GENEL ÇİZGİLERİYLE FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİ

NOTES OF A STUDY VISIT: FRENCH ADMINISTRATIVE JUDICIAL SYSTEM WITH ITS PRESENT VIEW AND GENERAL LINES

Dr. Emrah ÖZCAN*

Emre ERMAN**

ÖZ

Bu çalışma 2018 yılında Fransız idari yargı mercilerine yapılan resmi ziyaretler ve ikili görüşmelerde elde edilen bilgilere dayanılarak hazırlanmış olup, birinci bölümde Conseil d'État, ikinci bölümde, Fransız ilk derece idari yargı mercileri ve Fransız idari istinaf mercileri hakkında bilgilere yer verilecektir. Çalışmanın Conseil d'État bölümünde, anılan Kurumun organik ve fonksiyonel yapısı ele alınacak olup bu kurumun dava dairesi ve idari birimleri ayrı ayrı irdelenecektir. Üçüncü bölümde, Fransız devlet yapısında ve Conseil d'État ile ilişkiler noktasında çok önemli görev ifa eden Hükümet Genel Sekreterliği yapısına değinilecektir. Çalışmanın sonunda, ziyaretin ana çıktılarının özetlendiği bir sonuç ve değerlendirme kısmına da yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Conseil d'État, İdari Yargı Sistemleri, Danıştay, İstinaf, Hükümet Genel Sekreterliği

Makalenin Geliş Tarihi : 14.07.2020

Makalenin Kabul Tarihi : 26.11.2020

* Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü İdari Dava Daire Başkanı
e-mail: emrah20985@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0001-9972-4452

**Danıştay Tetkik Hakimi

e-mail: emre_erman@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0001-8960-6719

ABSTRACT

This study was prepared on the basis of the information obtained during the official visits and billetteral talks to the French Administrative Judiciary in 2018, and the first section will include information on the Conseil d'État, the second section on the French first-degree administrative judicial authorities and the French Administrative Appeals. In the Conseil d'État section of the study, the organic and functional structure of the aforementioned Institution will be discussed and the case and administrative units will be examined separately. In the third part, the structure of the Government Secretary General, which has a very important role in the French state structure and in relation to Conseil d'État, will be mentioned. At the end of the study, a conclusion and evaluation section, in which the main outcomes of the visit are summarized, will also be included.

Keywords: Conseil d'État, Administrative Judicial Systems, Council of State, Appeal, Government Secretary General

GİRİŞ

Bilindiği üzere, ülkemiz idare hukuku ve idari yargı sistemi Fransız hukuk sisteminden etkilenmek suretiyle oluşturulmuştur. Bu esinlenme de, kuşkusuz, 1800'lü yıllarda, Fransız Devlet sistemi ile Türk Devlet sisteminin benzerlik arz etmesi etkili olmuştur.

Hal böyle olmakla birlikte, aradan geçen uzun yıllar içinde, Fransız sistemi ile Türk idare hukuku ve idari yargı sisteminin benzerliklerinin neredeyse ortadan kalktığı görülmüştür. Fransız sisteminde birçok yenilik, iyileştirme yapılmış olmasına rağmen hukukumuzda bu yollara başvurulmamıştır.

Örnek alınan sisteme bakıldığında, öncelikle Conseil d'État'ın ana işlevinin Devletin danışma organı olmak suretiyle son derece önemli konularda ve hukuk hayatında Devlete yol göstermek olduğu görülmektedir. Bugün, Fransa'da, Conseil d'État'ın toplumu ilgilendiren hemen her konuda araştırmalar yaparak Devlet organlarını ve bireyleri

hukuki açıdan aydınlatıldığı ve gerek devlet gerek toplum nezdinde çok önemli bir konuma sahibi olduğu bilinmektedir.

Öte yandan, yargısal olarak da Conseil d'État'ın ve diğer idari yargı organlarının, ciddi bir istişare kültürüne sahip olduğu, kararlarını vermeden önce idare ve kendi birimleri arasında yoğun bir diyalog içinde bulunduğu ve alınan kararın her yönüyle tartışılması sonrasında bir hükme varıldığı görülmektedir. Bu durumun ise söz konusu organların kararlarının hukuki kalitesine önemli derece etkide bulunduğu ve gerek idare gerek bireyler nezdinde tam anlamıyla bir güven sağlayarak hukuki uyumsuzluk sayısını son derece azalttığı sonucuna varılmaktadır.

Ülkemizde ise, Danıştay'ın adında bulunan ve ortaya çıkış nedeni olan “danışma” fonksiyonunun kullanılmadığı, yargılama fonksiyonunun etkin bir şekilde uygulandığı bilinmektedir. Oysa Fransız sisteminde durumun tam tersi olduğu, zira hukuki uyumsuzlukların, daha yargıya yansımadan önleyici ve yol gösterici bir sistemle çözülmesi nedeniyle danışma işlevinin yargısal işleve ağır bastığı söylenebilir.¹

Bu çalışmada, 2018 yılında Fransız idari yargı mercilerine yapılan resmi ziyaretler ve ikili görüşmelerde elde edilen bilgilerden yararlanılmış, çalışmanın birinci bölümünde Conseil d'État, ikinci bölümünde, Fransız ilk derece idari yargı mercileri ve Fransız idari istinaf mercileri hakkında bilgilere yer verilmiştir. Çalışmanın Conseil d'État bölümünde, anılan Kurumun organik ve fonksiyonel yapısı ele alınmış, bu kurumun dava dairesi ve idari birimleri ayrı ayrı irdelenmiştir. Üçüncü bölümde, Fransız devlet yapısında ve Conseil d'État ile ilişkiler noktasında çok önemli görev ifa eden Hükümet Genel Sekreterliği yapısına değinilmiştir.

Çalışmanın nihai amacı, tarihsel süreç içinde Fransız sisteminin geçirdiği aşamalar, teşkilat yapısı, karar alma süreçleri, organlarının

¹ Conseil d'État'ın önleyici rolü bakımından bir inceleme için bkz. Nicole QUESTINAUX (çev. Cemil KAYA), “İdare Hukuku Kuralı: Fransız Conseil d'État'ın Önleyici Rolü”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2, 2003, s. 95-108.

görevleri, yargı kurumlarının birbirleri ile ilişkileri, dosya sayıları ve nitelikleri, filtreleme yöntemleri hakkında genel nitelikte bilgiler vermek suretiyle ülkemiz için faydalı olabilecek hususların yargı aktörlerinin bilgisine sunmaktır.

Bu anlamda bu çalışma, akademik olarak meseleyi derinlemesine irdeleyen, müesseselerin tarihsel bağlamdaki rollerini ve yargılama hukuku içerisindeki anlamlarını ortaya koyma iddiasında bir çalışma değildir. Çalışmanın bu bağlamdaki çerçevesi yapılan çalışma ziyaretinde, Fransız idari yargı mercilerinde, yargı aktörleriyle yapılan birebir görüşmelerde alınan notların akademik bir disiplin içerisinde Türk yargı sistemi açısından bilinirliğinin sağlanması, örnek alınan uygulamanın bu tarih itibarıyla ne aşamada olduğu noktasında genel bir bilgi verme olduğu söylenebilir. Bu çerçeveden hareketle çalışmanın bizzat “mutfakta” bulunan kişilerle yapılan görüşmelere dayandırılması, Fransızca kaynaklara yönelme gibi bir gereksinimi ortadan kaldırmaktadır. Nitekim çalışma yapılırken yapılan literatür taramasında akademisyenler tarafından Fransız idari yargı sistemini etraflıca inceleyen veyahut çalışma ziyaretinde elde edilen bilgileri karşılayacak/uygulamayı yansıtan nitelikte bir çalışmaya da rastlanılamamıştır. Bu anlamda çalışmanın Türk idari yargı camiası açısından Fransız idari yargı sisteminin “*uygulama aşamasını*”/ “*filiyatı*” aktarması bakımından yararlı olacağı kanaati taşınmaktadır.

Öte yandan çalışma ile Fransız idari yargı sisteminin ilgili döneme ilişkin güncel bir “fotoğrafı” çekilirken, çalışmanın, anılan sistemi esas alarak şekillenen Türk idari yargı sistemi açısından hali hazırda hangi noktada bulunduğu karşılaştırmalı olarak analizine imkan verecek bilgiler ihtiva ettiği söylenebilir.

BİRİNCİ BÖLÜM- CONSEİL D'ÉTAT

I- CONSEİL D'ÉTAT'IN YAPISI

A-GENEL YAPI VE TARİHÇE

Conseil d'État, 13 Aralık 1799 tarihli Anayasa ile Napolyon Bonapart tarafından kurulan bir Devlet organıdır.² 1875 yılından itibaren Paris'te bulunan Kraliyet sarayı içinde hizmet vermektedir. Conseil d'État'ın Başkanlığını Başkan Yardımcısı yürütmektedir.

Türk Danıştay'ının aksine, teşkilat itibariyle 1958 tarihli Fransa Cumhuriyeti Anayasasında ayrı bir başlık altında yer almayan Conseil d'État, **İdari Yargı Kanunu**³(CJA) ile düzenlenmiştir. (*Ancak ileride görüleceği üzere danışma işlevinden kaynaklanan bazı görevleri Anayasa'nın ilgili maddelerinde sayılmıştır*)

CJA madde L. 111-1'e göre, Conseil d'État yüksek idare mahkemesi olup, farklı idari yargı mercilerinin verdiği kararlara karşı başvurulmuş ve en üst temyiz mercii olarak ilk derece ve istinaf mahkemelerinin verdiği kararları denetler. Bununla beraber, Conseil d'État, konusuna göre zorunlu ya da isteğe bağlı danışma başvurularını değerlendirmesini öngören idari yetkilerle de donatılmıştır.

Hükümet adli ve idari alandaki her türlü zorlukta veya bütün konularda Conseil d'État'a danışabilmektedir. Danışma işlevi kapsamında Conseil d'État üç türlü görüş vermektedir. Bunlar genel mahiyet itibariyle; -basit görüş (Hükümet görüş istemek veya o görüşü takip etmek zorunda değildir.) -zorunlu görüş (Hükümet görüş istemek zorundadır, ancak o görüşü takip etmek zorunda değildir.) - uygun görüş (Hükümet hem görüş istemek hem de o görüşü takip etmek zorundadır.) olarak sistematize edilmektedir. Öte yandan, Conseil d'État her yıl Cumhurbaşkanı'na idari, yasal ve düzenleyici reformlara dair bir rapor sunmaktadır.

² Tarihsel sürece ilişkin ilave bilgi için bkz. SEZGİNER, Murat, Düünden Bugüne Conseil d'État ve Danıştayın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu, Danıştay İdari Yargı Günü Sempozyumu: 149. Yıl, Ankara, 2017, s 102 vd.

³ Bundan sonra CJA olarak anılacaktır. (Kanuna erişim için bkz. http://www.conseil-etat.fr/content/download/37781/327920/version/1/file/ENG_CJA-Partie%20reglementaire.pdf ve http://www.conseiletat.fr/content/download/37782/327923/version/1/file/ENG_CJA%20partie%20legislative_MAJ_20141017.pdf)

B-TEŞKİLAT YAPISI

1- CONSEİL D'ÉTAT BAŞKAN YARDIMCISI (*vice-président*)⁴

Fransa'da geleneksel anlamda Conseil d'État Başkanlığı görevi siyasi otorite tarafından temsil edildiğinden ilgili dönemin siyasi rejimi çerçevesinde Başkanlık görevi, Devlet Başkanı, Başbakan veya Adalet Bakanı tarafından yerine getirilmiş, ancak süreç içerisinde bu görev fiilen Başkan yardımcısı tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.

2001 yılında yapılan yasal değişiklik sonrası Conseil d'État'ın hukuken bir Başkanı bulunmamaktadır. Bu görev fiilen Başkan Yardımcısı tarafından yürütülmektedir. Ancak Başbakan veya onun yokluğunda Adalet Bakanı tarafından genel kurula başkanlık edilmesi mümkündür. (CJA L. 121-1) Bu noktada, yalnızca genel kurul oluşumu açısından Başbakan'ın başkanlık görevi bulunduğu ancak bu birimin de Conseil d'État'ın idari birimlerinden bir tanesi olduğu anlaşılmaktadır.

CJA L.133-1 maddesinde, "Conseil d'État Başkan Yardımcısı, Adalet Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca atanır. Başkan Yardımcısı, Daire Başkanları veya Üyeler arasından atanır." hükmü yer almaktadır.

Conseil d'État Başkan Yardımcısı çok geniş idari ve yargısal yetkilere sahiptir. Bunlardan bazıları şunlardır:

- Conseil d'État idari dairelerine ve yargısal dairesine başkanlık yapmak,
- "Assemblée" ve "section" denilen kurullara başkanlık yapmak,
- İdare Mahkemeleri ve İdari İstinaf Mahkemeleri Yüksek Kurulu'na başkanlık yapmak,
- Kıdemli Hâkimlerin ve Conseil d'État üyelerinin, İdari İstinaf Mahkemesi Başkanlarının atanması noktasında görüş bildirmek,

⁴ Bazı çevirilerde Başkanvekili olarak da geçmektedir. Bkz. YAYLA, Yıldızhan, Conseil d'État (Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne), İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, S. 1 (1) (1980), s. 79, 82.

- Conseil d'État genel sekreteri eliyle idari ve idari istinaf mahkemeleri üzerindeki yönetim görevini yerine getirmek.

Conseil d'État Başkan Yardımcısı herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın seçilmekte olup bir kere seçildikten sonra yaş haddine kadar görevine devam edebilmektedir.

2-CONSEİL D'ETAT DAİRE BAŞKANLARI

CJA L.133-2 maddesinde, “Daire Başkanları, Adalet Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca atanır ve olağan hizmette bulunan Üyeler arasından seçilirler.” kuralına yer verilmiştir.

Hukuki bir metinde yer almamakla birlikte, uygulamada, Hükümetin bir daire başkanının seçilmesi için çağrıda bulunması üzerine mevcut daire başkanları ile görüşen başkan yardımcısının, üyeler arasından bir isim sunması bir ilke halini almıştır.

3-ÜYELER (*Conseillers d'État*)

Conseil d'État'da yaklaşık 300 üye bulunmakta olup, yaklaşık 100 üyesi geçici görevlendirme ile başka kurumlarda görev yapmaktadır.

Fransız İdari Yargı Kanunu'nun R.135-2 hükmüne göre Conseil d'État üyeleri kamu görevlerinde uzun dönemli olarak yetkilendirilebilir veya geçici olarak görevlendirilebilir. Bu görevlendirme veya yetkilendirme Conseil d'État Başkan Yardımcısının görüşü üzerine, Adalet Bakanının teklifi ve Başbakan'ın kararıyla gerçekleştirilmektedir.

Bu 100 kişinin önemli bir kısmı ise idari görevdedir. Örneğin Hükümet Genel Sekreteri, Hükümet Genel Sekreter Yardımcıları, Anayasa Konseyi Genel Sekreteri, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Merkezi İdare Genel Müdürü, büyük Bakanlıklardaki Hukuk Müşavirlikleri gibi görevlerde Conseil d'État üyeleri yer almaktadır. Dış görevde yer alan üyelerin bazıları ise özel sektörde görev yapmaktadır. Bu kişilerin Conseil d'État üyesi sıfatı ise ortadan kalkmamaktadır.⁵

⁵ Özel sektörde görev yapan Conseil d'État üyeleri açısından Kuruma dönüş süresi 10 yıl ile sınırlandırılmıştır, kamu makamları için böyle bir süre sınırı yoktur. Öte

Conseil d'État üyelerinin dış görevlerde bulunmalarının; bu kişilerin idarenin işleyişi bakımından kayda değer bir tecrübe kazanmalarını sağladığı ve Conseil d'État ile idare arasındaki bağı güçlendirdiği ifade edilmektedir.

Söz konusu uzun süreli görevlendirmeler dışında Fransız İdari Yargı Kanununda bazı özel durumlarda yapılabilecek görevlendirmeler özel olarak düzenlenmiştir. Kanun'un L. 112-4 maddesinde; Başbakan veya bir bakanın talebiyle Danıştay Başkan Yardımcısı bir Danıştay üyesini bir araştırma (teftiş) görevine tayin edebileceği, yine Bakanların talebi üzerine Başkan Yardımcısı bir tasarı metninin hazırlanmasında bakanlık idarelerine destek olması için bir Danıştay üyesini tayin edebileceği şeklinde düzenlemeler bulunduğu görülmektedir.

Conseil d'État üyelerinin büyük çoğunluğu Ulusal İdare Okulu (*Ecole Nationale d'Administration / ENA*) mezunudur.

Bu noktada Conseil d'État kamu makamları açısından adeta bir okul işlevi görmekte, üst düzey yönetici pozisyonları için önemli bir kaynak teşkil etmektedir. Conseil d'État'ın Fransa Cumhuriyetinde önemli Devlet makamları açısından bir ihtiyaç giderici rolü bulunduğu, gücünün de esasında buradan kaynaklandığı ifade edilmiştir.

Conseil d'État'da olağan ve olağanüstü hizmette olmak üzere iki farklı statüde bulunan üyeler görev yapmaktadır.

Olağan hizmette bulunan Üyeler Kanun'un **L.133-3** hükmü uyarınca, Adalet Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'na atanmaktadır. Bunların üçte ikisi kıdemli hâkimler arasından seçilmektedir. Olağanüstü/istisnai hizmetteki Conseil d'État üyeliklerine ise Hükümet tarafından Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile seçilmiş kişiler arasından 4 yıllığına ve bir daha seçilmemek üzere atama yapılabilmektedir.

yandan kamu makamlarında geçirilen süreler meslekte geçirilmiş sayılırken özel sektörde geçirilen süreler bu kurala istisna teşkil etmektedir.

Olağan ve olağanüstü hizmette bulunan Conseil d'État üyeleri arasında yürüttükleri görev ve yetkileri itibariyle bir ayırım bulunmamaktadır.

5- GENEL SEKRETER

Kanun'un **R. 121-9** maddesi hükmü uyarınca, Genel Sekreter kıdemli hâkimler veya üyeler arasından Adalet Bakanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararnamesi ile atanmaktadır. Bu konuda başkan yardımcısı, bölüm başkanları ile yaptığı istişare sonucunda, isim önerisinde bulunmaktadır.

6- KIDEMLİ HÂKİMLER (maître des requêtes)

Kıdemli hakimler, en az dörtte üçü birinci sınıf denetçiler (raportör) arasından atanmaktadır. Dörtte biri ise en az 10 yıl kamu kesiminde çalışmış ve 30 yaşın üzerinde olanlar arasından atanmaktadır. Atamalar Conseil d'État Başkan Yardımcısının görüşü, Adalet Bakanı'nın teklifi üzerine Başbakan tarafından gerçekleştirilmektedir. (CJA L. 133-4)

Ayrıca her yıl idari mahkeme veya idari istinaf mahkemelerinden bir hâkim Conseil d'État'da kıdemli hâkim olarak görevlendirilebilmektedir. (CJA L.133-8)

7- KAMU RAPORTÖRLERİ⁶

Conseil d'État'da görevlendirilen kamu raportörleri (Savcı benzeri) İhtilaf Birimi (Dava Dairesi) Başkanının teklifi üzerine Conseil d'État Başkan Yardımcısı tarafından atanmaktadır. (CJA R. 122-5) Bu kişiler bu görevi en fazla 10 yıl süreyle yapabilmektedir.

Kamu raportörlerinin, Başsavcılık makamının emir ve otoritesi altına girmesinin, tarafsız ve bağımsız bir şekilde düşünce açıklamalarını engelleyeceği kaygısıyla Conseil d'État'da bir Başsavcılık makamı oluşturulmamıştır.

⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. KAPLAN, Gürsel, Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016, 33 vd.

8- DENETÇİLER (auditeur)

Ulusal İdare Okulu'ndaki en iyi öğrencilerin Conseil d'État'ı tercih ettikleri ifade edilmektedir. Bu kişiler Adalet bakanının teklifi üzerine Başbakan tarafından atanmaktadır.

ENA mezunları arasından her yıl 5 kişi Conseil d'État'da görevlendirilmektedir. 2012 yılından itibaren, Conseil d'État Başkan Yardımcısı tarafından geçici raportör olarak her yıl için 1 kişi olmak üzere 4 yıllığına atama yapılabilmektedir. Bu kişiler çeşitli üst düzey devlet görevlisi kategorilerinden ve hâkimler arasından seçilmektedir. Süre sona erince bu kişiler görevlerine geri dönmektedir.

Raportörler; kariyerlerine ENA mezuniyeti sonrası auditeur/denetçi unvanıyla başlamakta, ilk üç yıl ihtilaf dairesinde raportörlük yaptıktan sonra 1 yıl hem ihtilaf hem idari dairelerde ortak olarak görevlendirilmekte, 12 yılın sonunda kıdemli hâkim, 16 yılın sonunda ise Conseil d'État üyesi olabilmektedir.

Türk Danıştay'ı ve Conseil d'État açısından, her iki kurumun mensuplarının kariyerlerinde de idari görev deneyimleri mevcut olmakla birlikte, bu iki kurum açısından en önemli fark, Türk Danıştay'ı üyelerinin Danıştay dışında eş zamanlı olarak devlet teşkilatında görev alamamalarına karşılık, Fransa'da üyelerin yaygın biçimde Conseil d'État'daki görevlerinin yanı sıra idari görevler de üstlenmeleridir.

Öte yandan, Türk Danıştay'ında teşkilatlanma bakımından bir idari daire olmasına karşılık, Conseil d'État'da beş idari daire bulunmakta, meslek mensuplarının gerek bu sıfatı kazanmadan önce, gerekse Conseil d'État'daki görevlerini sürdürürken idari görevler üstlenmesinin Fransa'da daha çok görülmesinin Conseil d'État'ın idari işlevinin etkinliğiyle bağlantılı olduğu değerlendirilmektedir.

Conseil d'État üyelerinin gerek Conseil d'État'ın görev alanında gerekse kurum dışında idari görev üstlenmelerinin bağımsızlık bakımından sakınca taşımadığı gibi idari yaşamı tanınmasına ve toplumsal hayatın gereklerine daha kolay uyum sağlayan bir hukukun yaratılmasına katkıda bulunduğu görülmektedir. Dahası, ortaya çıkan bu düzenin idareye karşı daha hoşgörülü bir tutum sergileme sonucu yaratmadığı, aksine idarenin silahlarını daha iyi tanıyan idari yargı

hâkimine daha iyi yöntem ve ilkeler icat etme fırsatı verdiği tespiti dikkat çekmektedir.

C- ORGANİK YAPISI

Conseil d'État'ın iki ana fonksiyonu çerçevesinde 2 ana omurgası bulunmaktadır:

- **İdari Birim** (5 Danışma Birimi ile Raporlar ve Araştırmalar Biriminden oluşmaktadır.)
- **İhtilaf/Dava Dairesi** (Söz konusu Daire 10 alt bölüme ayrılmış olup, 21 Nisan 2016 tarihinden itibaren alt bölüm diye adlandırılan yapılanma, alt daire adıyla anılmaya başlanmıştır.)

Danışma birimleri, her biri kendi konusunda uzmanlaşmış şu alt birimlerden oluşmaktadır:⁷

1. İçişleri Birimi (La section de l'intérieur)
2. Maliye Birimi (La section des finances)
3. Bayındırlık Birimi (La section des travaux publics)
4. İdarî Birim (La section de l'administration)
5. Sosyal Birim (La section sociale)

Özel önem arz eden veya temel nitelikte olan metinler, yetkili daireden sonra ayrıca Conseil d'État Genel Kuruluna (L'Assemblée générale) sunulmaktadır. Kurula bizzat Conseil d'État başkan yardımcısı başkanlık etmektedir.

⁷ Ayrıca bkz. DOUTRIAUX, Yves, Conseil d'État'ın Danışma ve İnceleme Fonksiyonu, 150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu, Ankara, 2019, s. 97.

II- CONSEİL D'ÉTAT'IN GÖREVLERİ

Conseil d'État'ın görevleri idari görevler ve yargısal görevler olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari görevleri büyük ölçüde Anayasa ve Kanunlar'da tanımlanan danışma işlevinden kaynaklanmaktadır. Conseil d'État'ın idari görevlerinden biri de idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemelerinin yönetim ve denetimini sağlamaktır. Bu görev, 1945 yılında kurulmuş olan İdari Yargı Denetleme Birimi tarafından yürütülmektedir. Conseil d'État bu görevini 1990 yılı sonrasında "İdari Mahkemeleri ve İdari İstinaf Mahkemeleri Yüksek Konseyi" ile birlikte yürütmektedir.

A- YARGILAMA İŞLEVİ- DAVA DAİRESİ

1- GÖREVLERİ VE TEŞKİLAT YAPISI

Conseil d'État'ın yargısal açıdan görevleri beş başlık altında toplanabilir:

1) İlk ve son derece mahkemesi olarak, Conseil d'État'da görülen davalar. Bu bağlamda, Conseil d'État, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerle, Cumhurbaşkanı'nın atama kararlarına karşı açılacak davaları karara bağlamaktadır.

2) İstinaf yoluyla Conseil d'État'da görülen davalar. 31 Aralık 1987 tarihli Yasanın yürürlüğe girmesinden bu yana Conseil d'État, idari mahkemeler tarafından verilen ve istinaf mahkemesinin görevine girmeyen bazı kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını inceleyerek karara bağlamaktadır.

3) İstinaf mahkemesince verilen kararlar ile diğer idari yargı yerlerinin (uzmanlaşmış idari mahkemeler) son derecede verdiği kararlar. Bu kararlar Conseil d'État tarafından temyizen inceleyerek karara bağlanmaktadır.

4) İdari yargı yerleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıkları. Bu tür uyuşmazlıklar da Conseil d'État tarafından çözümlenmektedir.

5) Yargısal görüş.

Conseil d'État'ın yargılama yetkileri, her yıl yaklaşık 10.000 dosyanın yönetilmesinden sorumlu olan Dava Dairesi tarafından icra

edilmektedir. Dava Dairesi, davaların ele alınmasından sorumlu 10 alt daireye ayrılmıştır. Dairelerin bir başkan, üç de başkan yardımcısı bulunmaktadır. Bu dördlünün oluşturduğu yönetim dairenin troykası olarak adlandırılmaktadır.

Her alt daire 15 mensuptan oluşmaktadır. Daire başkanı bir üye olup, dairenin diğer mensupları üye olabileceği gibi kıdemli hakim veya raportör de olabilmektedir. Daireler arası üye dağılımına Başkan Yardımcısı karar vermektedir.

Alt Daireler ve Yetki Alanları:

- **1. Daire** : Sosyal yardım, sosyal güvenlik, eczacılık, kamu ve özel hastaneler, kefaret hakkı.
- **2. Daire** : Posta hizmetleri ve telekomünikasyon, spor, ulaşım, suçlu iadesi, sınır dışı etme.
- **3. Daire** : Tarım ürünleri, balıkçılık, metropol bölgesel makamlar, özel eğitim, ticari şehirleşme, vergi davaları.
- **4. Daire** : Kamu eğitimi, araştırma, doktorlar, dış hekimleri, veterinerler, ebeler, ticari şehir planlaması, korumalı çalışanlar, iş koruma planları, iş teftişi, meslek hekimliği.
- **5. Daire** : Konut, radyo ve televizyon, kırsal alan, polis, hastane sorumluluğu, eczacı, polis memuru.
- **6. Daire** : Kamu muhasebesi, avlanma, çevre, mahkemeler ve adli hâkimler, mahkûmlar, şehir planlaması, finansal piyasalar.
- **7. Daire** : Ordu ve askeriye, dekorasyon, kamu kurumları, piyasalar ve sözleşmeler, tarım odaları.
- **8. Daire** : Arazi, ulaşım yolları, vergi konularında birinci derece itirazlar.
- **9. Daire** : Kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması, ihtiyati denetim, vergi davaları.
- **10. Daire** : Kültür, sivil özgürlükler, deniz aşırı topluluklar, mülteciler, geriye göç, vergi davaları.

Dava konusu uyuşmazlığın niteliğinde göre farklı daireler arasında müşterek heyet söz konusu olabilmektedir.

2- KARAR ALMA USULÜ

Dava Dairesi başkanı ve ilgili daire başkanları tarafından “ordonnance” (ordonans) olarak nitelendirilen bir kararla usul ve esas yönünden kabul edilemez bulunan başvurular reddedilebilir. Bu gibi hallerde genel usuller uygulanmaz, kamu raportörünün düşüncesi alınmaz ve dosya duruşmaya konulmaz. Bu şekilde ordonans bir kararla sonuçlandırılabilir başvuruların bazıları şunlardır:

- Feragat talepleri,
- Karar verilmesine yer olmadığına ilişkin durumlar,
- Avukatla takip edilmeyen veya başvurusu konu kararın eklenmediği başvurular,
- Yargılama masraflarından başka bir talep olmayan başvurular,
- Daha önce Conseil d’État tarafından yargısal bir kararla veya yargısal görüş şeklindeki bir kararla karara bağlanmış olan ve bunlarla seri dava şeklinde bir ilişkisi bulunan başvurular.

Bu gibi haller dışındaki başvurular kural olarak Daire Kurulu tarafından ve duruşma yapılmak suretiyle sonuçlandırılmaktadır.

Conseil d’État’ın yukarıda belirtilen kararlar haricinde de etkin bir kabul edilebilirlik incelemesi yaptığı ifade edilmektedir. Buna göre başvurunun açıkça kabul edilemez nitelikte olması veya ciddi bir hukuki sebebe dayanmıyor olması halinde aşağıda belirtilen usuller izlenmek suretiyle ordonans değil yargısal bir kararla başvuru reddedilmektedir. (CJA L. 822-1) Bu halde dosyanın kabul edilemez olduğu veya ciddi bir hukuki sebebe dayanmadığı kanaatine varan daire başkanı, incelemesi ve duruşmada düşüncesini açıklaması için dosyayı kamu raportörüne havale ederek tarafları da bu durumdan ve duruşma gününden haberdar eder. Duruşma sonrası daire heyeti tarafından karar alınır. Bu karara karşı ancak yargılanmanın yenilenmesi ve maddi hatanın düzeltilmesi yollarından birine başvurulabilir.

Kural olarak, bir alt daire dosyayı görüşürken heyet 3 kişiden oluşmaktadır. Ancak iki, üç veya dört dairenin birleşmesi ile müşterek heyet yapılması suretiyle karar verilmesi de mümkündür. Ancak burada farklı heyet yapıları devreye girmektedir.

İki daire ortak heyetinde toplantı yeter sayısı 5 olmakla birlikte, heyetin 9 kişi ile toplandığı ifade edilmektedir. Toplantıya katılan üye sayısı tek olmak zorundadır.

Önemli görülen uyuşmazlıklar açısından farklı kurullarda karar verilmektedir. Bunlardan ilki dava daireleri kurulu olarak adlandırılabilir oluşumdur. Bu heyete, dava dairesi başkanı, 3 başkan yardımcısı, 10 alt dairenin başkanları ve 1 raportör katılmaktadır. Bu kurulun toplanma yeter sayısı 9'dur.

Daha büyük ve karmaşık uyuşmazlıklar açısından ise "Assemblée" (Asamble) oluşumu bulunmaktadır. Bu kurul yılda 5-10 kez toplanmaktadır. Başkanlığını Conseil d'État başkan yardımcısı yapmakta, dava dairesi başkanı, 3 yardımcısı, uyuşmazlığın görüldüğü dairenin daire başkanı ve dava dairelerinden en kıdemli 4 daire başkanı bu heyete katılmaktadır.

Tek daire yargılamasında heyet başına ortalama 20-25 dosya görüşülmektedir. Heyetler ayda 1 gerçekleştirilmektedir. İki dairenin gerçekleştirdiği müşterek heyette ise heyet başına 8 dosyaya bakılmaktadır.

Dosyanın karara bağlanması açısından birinci aşama dosyanın kabulü sürecidir. (Tevzii) Öncelikle kâtip ilgili dosyayı oluşturur, sonrasında ilgili daire başkanı dosyayı raportöre havale eder. Bu noktada özel bir uzmanlaşma kural olarak olmamakla birlikte başkan çoğu zaman konuyu en iyi bilen raportöre havale etmektedir. Raportör dosyayı hazırlamadan önce ilk inceleme yapmaktadır. Bu aşamada, davadan feragat bulunup bulunmadığı, hukuken geçerli bir ihtilaf bulunup bulunmadığı ile görev ve süre yönlerinden inceleme yapılmaktadır. Sonrasında ise esas incelemesine geçilmektedir.

Dosyada yeterli bilgi belge yok ise bunlar toplanmakta ve içtihat kontrolü yapılmaktadır. Raportörün içtihat değişikliği önerebileceği ifade edilmekle birlikte, davanın çok sağlam hukuki temelleri olmaması

durumunda çoğu zaman içtihatlarda değişikliğe gidilmediği, özellikle yakın zamanda verilen içtihatların değiştirilmediği ifade edilmiştir.

Temyiz aşamasında, çok bariz hataların tespit edilmesi durumu hariç olmak üzere, maddi olay yeniden değerlendirilmemektedir. Bu noktada Conseil d'État, temyiz mahkemesi olarak yalnızca hukukilik denetimi yapmaktadır.

Raportör sonra dosyayı “réviseur” (revizör) olarak adlandırılan ve Conseil d'État üyesi statüsünde olan kişiye sunmaktadır. Bu kişi raportörle aynı görüşe varabileceği gibi fikir ayrılığına da varabilmektedir. Bu aşamadan sonra dosya bir bilgilendirme oturumuna kaydedilmektedir. Bu noktada revizör ve raportör dosyayı heyete sunmakla görevlidir. Önce dosya dairedeki tüm kişilerin katılımıyla toplanılan bilgilendirme oturumunda görüşülmektedir. Raportör heyete karar tasarısı, bu tasarıyı destekleyen bir bilgi notu ve içtihat araştırması hazırlamak suretiyle gelmektedir. Raportörün oy hakkı bulunmaktadır. Kamu raportörü de bu toplantıda hazır bulunmaktadır. Bu toplantı esasında gayri resmi bir görüşme niteliğindedir. Bilgilendirme oturumunda daire dosya hakkında alınacak pozisyon hakkında bir karara varır ve sonrasında dosya kamu raportörüne iletilir.

Raportörler bilgilendirme oturumunda kendi sunmadıkları dosyalar bakımından da oy hakkına sahiptirler. Ancak yargılama oturumlarında sadece kendi dosyaları hakkında oy kullanmaktadırlar.

Dosya kamu raportörüne iletilmeden önce raportörün ulaştığı sonuç ile Dairenin ulaştığı sonuç farklı ise raportörden yeni bir değerlendirme yazması istenmektedir.

Kamu raportörü dosyayı incelemekte ve dosya hakkındaki kendi görüşünü oluşturmaktadır. Daire ile aynı görüşte olabileceği gibi farklı bir görüşü de savunabilmektedir.

Her dosya açısından duruşma yapılması zorunludur. Bunun istisnası gözle görünür biçimde kabul edilemez dosyalardır. Duruşmada raportör tarafından dava konusu olay özetlenmektedir. Dosya oturumunda/duruşmada kamu raportörü tarafından görüşü okunarak taraflara açıklanmaktadır. Bu noktada raportör tarafından yapılan

özetleme dışında kamu raportörü duruşmada söz alan tek kişi konumundadır.

Duruşma kapandıktan sonra daire karar vermek için heyete geçmektedir. Bu heyete kamu raportörü katılmamaktadır. Duruşmadan sonra karar 15 gün içerisinde verilmek zorundadır. Bu noktada, yapılan görüşmelerde yargı mensupları tarafından özellikle hassas konularda karar alınmadan önce uzun uzadıya değerlendirme yapılmakta olduğu, konulara oldukça temkinli yaklaşıldığı, hükmün olası sonuçları gözetilerek bir karar verilmeye çalışıldığı ifade edilmektedir.

Müşterek heyet (2 daire heyeti) olduğu zaman heyete ilgili dairelerin daire başkanlarından bağımsız bir daire başkanının başkanlık yapmakta olduğu, bu heyetin Salı günleri öğleden sonra toplandığı ve troyka olarak adlandırıldığı belirtilmektedir.

Karar raportör tarafından yazılmakta, revizör tarafından kontrol edilmektedir. Bu aşamada, revizör daire başkanı ya da daire başkan yardımcısı olmaktadır.

Tek daire heyetinde 3 kişi ile karar alınır. Bunlar:

- Başkan (Conseil d'État üyesi)
- Başkan yardımcısı (Conseil d'État üyesi)
- Raportör (kıdemli hâkim veya denetçi)

Müşterek heyette 9 kişi ile karar alınır. Bunlar:

- Başkan
- İlgili daire başkanları (2)
- İlgili daire başkan yardımcıları (2)
- İlgili daire raportörleri (2)
- Dosya raportörü (1)
- Kamu raportörü (1)

Raportörler hem bilgilendirme oturumunda hem karar oturumunda oy hakkına sahiptir.

Temyiz incelemesinde bozma oranı %50'nin altındadır. Kararların %15'i temyize gelmektedir. Temyiz başvurularının %50'si de ilk inceleme aşamasında elenmektedir.

Ülkemiz istatistikleri irdelendiğinde, örneğin 2019 yılında idare ve vergi mahkemelerince verilen toplam karar sayısı 327.022'dir. Aynı yıl içerisinde Bölge İdare Mahkemelerine (YD itiraz ve 4483 sayılı Kanun'dan kaynaklanan işler hariç) gelen dosya sayısı 221.407, karara bağlanan dosya sayısı ise 207.300 olarak gerçekleşmiştir. Danıştay'da aynı yıl gelen dosya sayısı ise 106.804'tür. Bir yıla ilişkin istatistikler o yılda karara bağlanan dosyaların yüzde kaçının temyiz merciine geldiğine ilişkin istatistiği vermemekle birlikte yıllar itibarıyla söz konusu istatistikler irdelendiğinde, temyiz yolu açık olan dosyaların büyük çoğunluğunun Danıştay önüne geldiği, bu anlamda, istinaf sisteminin yürürlüğe girmesi sonrasında görece azalan bu sayıya rağmen Danıştay'ın hali hazırda içtihat mahkemesi olarak çalışmasının önünde birikmiş dosya yükü önemli bir engel teşkil etmektedir.⁸

Tablo- 2017 Yılı Conseil d'État Faaliyetleri

❖ Yıl Bazında İstatistik Veriler:

	2013	2014	2015	2016	2017
Açılan Dava Sayısı	9.235	9.456	8.727	9.620	9.864
Sonuçlanan Dava Sayısı	9.685	9.626	9.553	9.607	10.139
Önceki Yıllar ile Birlikte Devreden Dava Sayısı (Derdest)	6.320	6.199	5.386	5.461	4.961

⁸ Bkz. Adli İstatistikler 2019, Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü Yayını. (Erişim: <https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1062020170359HizmeteOzel-2019-bask%C4%B1-%C4%B0SA.pdf>) (Erişim Tarihi: 27/11/2020)

❖ **Yargılama Süreleri:**

- Devreden davaların yıl bazında ortalama yargılama süresi

	2014	2015	2016	2017
7 ay, 25 gün	8 ay	6 ay, 23 gün	6 ay, 25 gün	5 ay, 24 gün

Temel Dava Alanları

❖ **Konularına Göre Kayıtlı Davaların Sayısı**

Yabancılar Hukuku	2.152
Vergi Hukuku	1.418
Memurlar ve Kamu Görevlileri Mevzuatı	1.084
İmar ve Planlama Mevzuatı	684
Özlük Hakları ve Sivil Özgürlükler	557
Sosyal Yardım Mevzuatı	485
Meslekler	386
İş Hukuku	296
Kolluk Mevzuatı	413
İskân Mevzuatı	273

B-İDARİ BİRİM-DANIŞMA FONKSİYONU

**1-İDARİ BİRİMİN GÖREVLERİ VE BU GÖREVLERİN
ANAYASAL VE YASAL ÇERÇEVESİ**

Conseil d'État'ın idari görevlerinin büyük çoğunluğu danışma niteliğindedir. Bu görevlerin birçoğu Anayasada sayılmış durumdadır.

Fransa Cumhuriyeti Anayasası'nın 37. maddesinin 2. fıkrasında: “(İdarenin düzenleyici işlemi olarak düzenlenmesi gerekirken) yasa formunda olan metinler Conseil d'État görüşü alındıktan sonra kararname ile değiştirilebilir.”; 38. maddesinin 2. fıkrasında: “Kanun Hükmünde Kararnameler Conseil d'État'ın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulu'nda kabul edilir.”; 39. maddesinin 2. fıkrasında: “Kanun tasarıları Conseil d'État'ın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulu'nda kararlaştırılır ve iki Meclis'ten (Millet Meclisi, Senato) birine sunulur.”; 39. maddesinin 5. fıkrasında ise: “Kanunla öngörülen şartlar çerçevesinde meclis başkanı bu meclise sunulan bir kanun teklifini, teklifi sunan meclis üyesinin karşı çıkmaması şartıyla, görüşünü almak üzere Conseil d'État'a gönderebilir.” hükümleri yer almaktadır.

Öte yandan Fransız İdari Yargı Kanunu'nun (CJA) konuya ilişkin hükümleri şu şekildedir:⁹

L. 112-1

Conseil d'État kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin yapımına katılır. Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarıları için Başbakan Conseil d'État'a başvurur.

Conseil d'État, meclis bürosuna sunulmuş, ancak henüz meclis komisyonunda görüşülmeye başlanmayan kanun teklifleri hakkında meclis başkanının başvurusu halinde görüş bildirir.

Conseil d'État, anayasa, yasa veya düzenleyici işlemler hükümlerinde katılımı öngörülen veya Hükümet'in görüşüne sunmaya karar verdiği kararname tasarıları ve diğer bütün tasarılarla ilgili görüş bildirir.¹⁰

⁹ Mevzuat konusunda; GÜLAN, Aydın, Güncellenmesi Gereken Bir Misyon Danıştayın İstisari Görevleri, Danıştay İdari Yargı Günü Sempozyumu:150.Yıl, Ankara, 2018, s. 66 vd'den de yararlanılmıştır.

¹⁰ Conseil d'État'dan görüş alınması mevzuat ile zorunlu kılınmış ise bu kararnamelere décret en Conseil d'Etat denilmektedir. Bunlar, Conseil d'État görüşüne tabi kılınmış kararname şeklinde ifade edilebilir. Normlar hiyerarşisi bakımından “décret en Conseil d'État”lar diğer kararnamelere göre üstün olmaları bakımından Türk Hukukundaki tüzüğe benzemektedir, ancak içerik bakımından

Bir tasarı metni için başvuru olan Conseil d'État görüşünü verir ve gerekli gördüğü değişiklikleri teklif eder. Bundan başka, kendisinden talep edilmesi halinde metinleri hazırlar ve yazımını gerçekleştirir.

L. 112-2

İdari konularda ortaya çıkan zorluklarla ilgili Başbakan veya Bakanlar tarafından Conseil d'État'a danışılabilir.

L. 112-3

Conseil d'État kendi inisiyatifiyle, kamu yararına uygun olduğunu düşündüğü yasal, düzenleyici veya idari reformlara kamu idarelerinin dikkatini çekebilir.

L. 112-4

Başbakan veya bir bakanın talebiyle Conseil d'État Başkan Yardımcısı bir Conseil d'État üyesini bir araştırma (teftiş) görevine tayin edebilir. Bakanların talebi üzerine Başkan Yardımcısı bir tasarı metninin hazırlanmasında bakanlık idarelerine destek olması için bir Conseil d'État üyesini tayin edebilir.

L. 123-1

Başkan Yardımcısı, Conseil d'État'a gönderilen kanun teklifinin incelenmesini, farklı dairelerden temsilcilerden oluşan özel bir komisyon kurulmasına karar vermedikçe, bir daireye havale eder. Conseil d'État'ın görüşüne, bu kanunda öngörülen haller hariç, genel kurul karar verir. Conseil d'État'dan görüş istenen talep yazısında durumun aciliyetinin belirtilmesi halinde görüşe daimi komisyon karar verir.

eski Türk Hukuk sistemindeki tüzük, yönetmelik ayırımına benzer bir ayırım yoktur. Maddede geçen "hükümetin Conseil d'État'a görüşüne sunmaya karar verdiği" ile kastedilen zorunlu değil ihtiyari danışma işlevidir. Maddede geçen diğer bütün tasarılar ifadesi ile kastedilen kararname dışında yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerdir. (Fransada idarenin düzenleyici işlemleri için bkz. ÖZTÜRK, Burak, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.)

R. 123-3-1

Bir kanun teklifi veya Kamu Denetçisi (Ombudsman) tarafından görüş talebi Conseil d'État Başkan Yardımcısı tarafından R. 123-2'de sayılan ilk beş daireden birine gönderilir.

R. 123-5

Raporlar ve Araştırmalar Birimi, L. 112-3 maddesi gereğince, Conseil d'État'ın kamu idarelerine göndereceği önerileri hazırlamakla ve Başbakan'ın talep ettiği veya Başkan Yardımcısı'nın istediği incelemeleri yapmakla görevlidir.

Raporlar ve Araştırmalar Birimi, bu kanunun 9. kitabında belirlenen şartlar çerçevesinde, Conseil d'État'ın yargı kararlarının ve idari yargı yerlerinin kararlarının uygulanmasında karşılaşılan zorlukların hal yoluna koyulmasından da sorumludur.

Daire, Conseil d'État'ın her sene oluşturduğu faaliyet raporunu hazırlar. Bu rapor, Başkan Yardımcısı ve daire başkanları tarafından görüşülür ve genel kurul tarafından kabul edilir. Rapor, Conseil d'État'ın hükümetin dikkatini çekmek istediği yasal, düzenleyici ve idari reformları içerir; yeni öneriler içerebilir ve yargı kararlarının uygulanmasında karşılaşılan zorluklara dikkat çeker. Rapor Cumhurbaşkanı'na takdim edilir.

R. 123-6-1

İdari Daire, başkanın işlerin özel bir zorluğu olmadığını takdir ettiği durumlarda dar kapsamlı olarak toplanır. Dar kapsamlı düzenin oluşumunu başkan belirler. Bu durumda en az üç üye olmalıdır.

R. 123-21

İlgili bakan tarafından aciliyet olduğu belirtilen ve Başbakan'ın özel bir kararla açıkça kabul ettiği olağanüstü durumlarda kanun veya kanun hükmünde kararname tasarılarını incelemek üzere bir daimi komisyon kurulur.

Millet Meclisi veya Senato Başkanı'nın Conseil d'État'dan acil olduğu belirtilen bir kanun teklifine ilişkin görüş talep ettiğinde, bu görev Conseil d'État Başkan Yardımcısı'nın kararı ile daimi komisyona verilebilir.

Daimi komisyon kendisine gönderilen işin incelemesi sonrasında genel kurula gönderilmesine karar verebilir.

Belirtilen hükümlerden hareketle Conseil d'État'ın danışma görevleri şu şekilde sistematize edilebilecektir¹¹:

- Kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüş bildirmek, (**Kanun tasarısı bakımından bu görüşün alınması zorunlu, teklifler açısından ise ihtiyarîdir.**)
- Kanun hükmünde kararnameler (ordonances) hakkında görüş bildirmek, (**zorunludur.**)
- Kararnameler (**décrets en Conseil d'État**) hakkında görüş bildirmek, (**zorunludur.**)
- Denizaşırı idareler ve Yeni Kaledonya'ya ilişkin kanun hükmündeki kararnameler (ordonances) hakkında görüş bildirmek, (**zorunludur.**)
- İdarî konularda ortaya çıkan güçlükler üzerine Başbakan yahut Bakanlar tarafından yapılan başvurulara ilişkin görüş bildirmek, (**ihtiyarîdir.**)
- Raporlar ve Araştırmalar Birimi'nin görev alanına ilişkin metinleri hazırlamak.

2- İDARİ BİRİMLERİN DÜZENLEYİCİ METİNLER ÜZERİNDE YAPTIĞI İNCELEMENİN GENEL NİTELİĞİ

İdari birimlerce ifa edilen danışma işlevi temel olarak üç şekilde gerçekleşir:

- Metinlerin incelenmesi,

¹¹ Bkz. SEZGİNER, s. 111.

- Hükümetin kendisine yönelttiği sorulara cevap verme,
- Genel araştırmalar yürütme.

Bu çerçevede, Conseil d'État hem idari yargı, hem hukuk, hem sosyal hukuk, hem de Avrupa Birliği hukuku metinleri¹² üzerinde çalıştığı için yüksek derecede çeşitlilik arz eden alanlarla ilgilenmektedir.

Bu görevleri ifa ederken sergilediği roller ise şu şekilde sistematize edilebilir:

- Devletin alacağı kararların anayasallığı ve yasallığı konusunda danışmanlık işlevi,
- Standartların anlaşılabilirliği ve okunabilirliği işlevi,
- Bir idari karar ile ilgili idari görüş bildirme işlevi.

Bu işlevler 5 idari birim ve raporlar ve araştırmalar birimi aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Conseil d'État hükümetin hem danışmanı hem hâkimidir. Her iki görevin ahenk içinde yürütüldüğü ifade edilmektedir. Conseil d'État, hükümetin karşılaştığı bir hukuki zorluk karşısında bunun üstesinden gelmesi ve alabileceği en iyi pozisyonu belirlemesi için tavsiyelerde bulunmaktadır. Sonrasında hükümetin buna uyup uymama noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır.

Ancak bu noktada özellikle Kanun tasarılarına ilişkin Conseil d'État'ın verdiği tavsiye kararlarının oldukça güçlü olduğu ve bu tavsiye kararına uyulmaması durumunda konunun Anayasa Konseyine taşınması durumunda metnin iptaline karar verildiği, Kararname tasarısında bir yasa dışılık varsa bunun Conseil d'État'ın ihtilaf dairesi tarafından iptal

¹² Bu noktada açılması gereken bir parantez, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Ek 16 nolu protokolü bağlamında gündeme gelmektedir. Bu konuda bkz. ŞİRİN, Memduh Cemil, İdari Yargının Danışma Görevi Hakkında Karşılaştırmalı Bir Etüt, 150. Yılında Şûra-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu, Ankara, s. 128.

edileceği göz önüne alındığında hükümetin verilen görüşlere çok büyük oranda uyduğu ifade edilmektedir.

Conseil d'État'ın idari ve yargısal fonksiyonlarının aynı bünye içerisinde sürdürülmesi AİHM nezdinde de tartışma konusu yapılmıştır. AİHM'in Procola kararı^{13 14} sonrasında danışma ve ihtilaf birimleri arasında adeta “Çin Seddi” örülmüş olup, bu çerçevede danışma aşamasında görev alan birisi ihtilaf aşamasında görev alamamaktadır.¹⁵ Bu kararın ötesinde, Conseil d'État danışma işlevi sona erdikten sonra Devletin hâkimi rolüne bürünmekte ve mevcut mevzuat ve hukuk çerçevesinde karar vermektedir.

Fransa'da ihtilaf ve danışma birimleri arasında görüş farklılığı teoride mümkün olabilmekle birlikte uygulamada bu yaşanmamaktadır. Bu noktada Kıta Avrupası hukuk sisteminde, Anglo-sakson hukuk sistemindeki “devlete tavsiyede bulunuyorsanız onu yargılayamazsınız” şeklinde ifade edilebilecek olan görünürlük teorisi geçerli değildir. Bu anlayışa göre idare ve yargı birbirine uzak olmalıdır. Ancak Fransız sisteminde tam aksine Conseil d'État'ın idareye yakın olduğu için onu

¹³ Procola v. Lüksemburg Davası, Başvuru Numarası: 14570/89, Karar Tarihi: 28.09.1995, paragraf 45. (Erişim: <https://hudoc.echr.coe.int/>)

¹⁴ Procola v. Lüksemburg davasında Danıştay üyelerinin davacıyı etkileyen bir konuda idari görevleri kapsamında olumlu görüş bildirirken daha sonra yargısal görev üstlenmeleri Mahkeme tarafından yargı makamlarının tarafsızlığına aykırı bulunmuştur. Uyuşmazlığa konu olayda, Lüksemburglu süt üreticisi 4 şirketin Avrupa Ekonomik Topluluğunun bir kararı doğrultusunda alınan idari kararın iptali için Lüksemburg Danıştay'ına yapılan başvuruda, anılan AET kararının iç hukukta uygulanabilmesi için yapılan kanun projesi çalışmalarına katılmış ve başvurucular aleyhine sonuç doğuran kanunu hazırlamış 4 Danıştay üyesinin, söz konusu iptal davasına konu Danıştay Dairesinde yer alan 5 kişilik kurulun da üyesi olmaları nedeniyle bağımsız ve tarafsız bir yargı yeri tarafından yargılanma hakkının ihlaline karar verilmiştir. Burada AİHM, Lüksemburg Danıştay'ının istişari nitelikli Dairesinin bağımsız bir yargı yeri bir nevi mahkeme olup olmadığını araştırmamış; 5 kişilik dava dairesinin 4 üyesinin hem istişari nitelikli hem yargısal nitelikli görevlerinin aynı zamanda bulunmasının “kurumun strüktürel tarafsızlığına sorun getirecek nitelikte” olduğuna oybirliği ile karar vermiştir.

¹⁵ Bu konuda bir değerlendirme için bkz. PACTEAU, Bernard (çev. Durmuş TEZCAN), Fransız Danıştayı, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S. 52 (01), 1997, s.608.

çok iyi tanıdığı ve bu durumun yargılama yaparken büyük avantaj sağladığı dile getirilmektedir. Öte yandan bu noktada Conseil d'État 'ın danışma daireleri ile ihtilaf dairesinin bir insanın sağ ve sol elleri gibi olduğu, bu ellerin birbirinden bağımsız olarak çalışma yürüttüğü ancak ellerin her anlamda birbirine benzediği, bu anlamda aynı hukuki gelenekten gelen Conseil d'État üyelerinin netice itibarıyla aynı karara varacağı ifade edilmiştir.

İdarî görevleri kapsamında Conseil d'État'nın Fransız hukukuna katkısı, “hukukun sadeleştirilmesi” (*simplification du droit*) kavramıyla özetlenebilir.¹⁶

Conseil d'État bu katkıyı üç yolla sağlamaktadır:

- Görüşüne sunulan yasal – düzenleyici metinleri, normlar hiyerarşisi açısından değerlendirir ve bu suretle hukukun iç bütünlüğünü ve güvenliğini, henüz metinler yürürlüğe girmeden, koruma altına alır.
- Yürürlüğe konacak metinlerin redaksiyonunu yaparak hukuk normlarında terim birliği ve anlam açıklığını/kesinliğini sağlar.
- Kendisine sunulan düzenlemeleri -metni hazırlayan siyasî iradenin amacı doğrultusunda- yerindelik ve “iyi idare” ilkeleri açısından inceler. Böylece metinlere reel plânda etkinlik ve verimlilik kazandırır.

23 Temmuz 2008 tarihli anayasa değişikliği, Conseil d'État'ın danışma fonksiyonu açısından iki büyük değişikliğe sebep olmuştur. Öncelikle bu anayasa değişikliği ile Conseil d'État'a başvurma şartları değişmiş ve Parlamento'nun doğrudan Conseil d'État'a danışabilmesinin önü açılmıştır. Parlamenter meclisin başkanı artık, meclis üyelerinden biri tarafından yapılan bir kanun teklifi ile ilgili, bu teklif herhangi bir komisyon tarafından incelenmeden Conseil d'État'dan görüş talep

¹⁶ Conseil d'État, Rapport Public 2016, s. 211. (Erişim: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/rapports-annuels/rapport-public-2016>)

edebilecektir.¹⁷ Conseil d'État kanun teklifi metinlerini yeniden kaleme almaktan kaçınmakta, ancak kanun teklifinin yazarına, tespit ettiği zorlukları aşmak için tavsiyelerde bulunabilmekte veya değerlendirmesini bu kişilerle paylaşabilmektedir.

Conseil d'État, kanun teklifinin farklı bir şekilde kaleme alınmasını da tavsiye edebilmektedir. 2008 tarihli anayasa değişikliği ile aynı zamanda hükümet tarafından verilen kanun tekliflerine dair bir etki analizinin/etüdünün yapılması gerekliliği getirilmiştir. Bu etüt, kanun teklifi metni ile birlikte Conseil d'État'a iletilmelidir. Bu etüdün amacı "kanun teklifinin amacını" tanımlamak ve "yeni bir hukuk kuralı getirilmesinin dışında kullanılabilir diğer seçenekleri" tespit etmek ve "yeni bir hukuk kuralı oluşturma gerekçelerini" gözler önüne sermektir. Bu etüt aynı zamanda, kanun teklifinin Avrupa Birliği hukuku ile de uyumlu olup olmadığını ortaya koymalı, kanun teklifinin uygulanma şartları ve iç hukuk sistemi üzerindeki etkisini değerlendirmelidir. Conseil d'État'ın, etki etüdünün söz konusu yasada belirtilen tüm gerekliliklere riayet edip etmediğini denetleme sorumluluğu bulunmaktadır. Conseil d'État etki etütlerinin tam ve eksiksiz bir biçimde yapılmış olduğundan emin olmalıdır. Tespit edilen eksikliklerin seviyesini dikkate alarak Conseil d'État Hükümet'i çeşitli düzenlemeler yapmaya çağırabilmektedir.

2008 tarihli anayasa değişikliğinin getirdiği yenilikler dışında Conseil d'État'ın danışma fonksiyonu, Conseil d'État görüşlerinin gitgide daha fazla yayımlanıyor olmasına bağlı olarak gelişmektedir. Uzun zaman boyunca Conseil d'État'ın görüşleri, tıpkı Hükümet ve Bakanlar Kurulu'nun iç istişareleri gibi gizli tutulmuştur. Conseil d'État'ın görüşleri, 2015 yılında Cumhurbaşkanı'nın, kanun tasarılarının Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesinin ardından ve Parlamento'ya gönderilmesinden önce kamuoyu ile paylaşılması yönünde aldığı karardan bu yana daha fazla paylaşılmaktadır. Tarihsel olarak birincil olan Conseil d'État'ın bu danışma fonksiyonu zaman

¹⁷ GOUNIN, Yves, Conseil d'État 'nın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Önemi, Kapsamı ve Etkinliği, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:150. Yıl, Ankara, s. 81.

geçtikçe daha da güçlenmiştir. Bu kadar farklı konu hakkında görüş bildiren ve çok farklı alanlara ilişkin hukuki metinleri inceleyen Conseil d'État'ın uzmanlaşma noktasında herhangi bir zorluk yaşamadığı, özellikle olağanüstü görevde olan Conseil d'État üyeleri ve yine dışarıdan çeşitli uzmanlık alanlarından atanabilen raportörler vasıtasıyla uzmanlaşma problemini çözdüğü ifade edilmiştir. Ayrıca her zaman idareden konu ile ilgili uzmanların çağırılarak açıklama yapılmasının istenebildiği ve esasında Conseil d'État'ın ana işlevinin çoğu zaman teknik metnin esasına değil şekli yönüne; metnin yazım diline, sadeliğine ve kalitesine odaklanıldığı belirtilmiştir.

C- ORGANİK ANLAMDA İDARİ BİRİMLER VE İŞLEVLERİ

Conseil d'État'ın idari birimleri ikiye ayrılmaktadır. Bunlar hukuki metinleri incelemekle görevli birimler ile raporlar ve araştırmalar birimidir. Conseil d'État'ın hukuki metinleri incelemekle görevli idari birimleri aşağıdaki şekildedir: (CJA R. 123-2)

- İçişleri Birimi, Anayasa İlkeleri, Kamu Özgürlükleri, Kişiler Rejimi, Kamu Yetkili Mercileri, Deniz Aşırı Bölgelerde uygulanabilir yasalar ve kamu yararlarının oluşturulması ile ilgili metin taslaklarından sorumludur.
- Maliye Birimi, kamu finansmanına (vergiler, harçlar ve rödevanslar, bütçe ve muhasebe ile ilgili düzenlemeler), ekonomik ve mali düzenlemeler ve uluslararası sözleşmeler ile ilgili metin taslaklarından sorumludur.
- Bayındırlık İşleri Birimi, çevrenin korunması, konutlar, kentsel planlama ve şehirleşme, enerji, iletişim, madencilik ve ulaştırma, kamu mülkiyetleri, bayındırlık işleri, kamu yararı ve kamu güvenliği, tarım, balıkçılık ve avcılık ile ilgili metin taslaklarından sorumludur.
- Sosyal İşler Birimi, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal eylemler, iş ve istihdam ile ilgili metin taslaklarından sorumludur.

- İdari Birim, savunma, idarenin organizasyon ve yönetimi, Devlet memurları ve kamu alanı ve düzeni ile ilgili metin taslaklarından sorumludur.

1-HUKUKİ METİNLERİ İNCELEMELERİ GÖREVLİ BİRİMLER

Hukuki metinleri incelemekle görevli 5 birimin bu görevleri ne şekilde icra ettiği şu şekilde sistematize edilebilir:

- *Kanun Tasarıları Hakkında Görüş Verilmesi*¹⁸: V. Cumhuriyet Anayasası'na göre hükümet kanun tasarılarını Bakanlar Kuruluna sunmadan önce Conseil d'État'a sunmak zorundadır. Bu noktada Conseil d'État yukarıda ifade edildiği gibi kamuya açık (2015'den beri) bir görüş beyan etmektedir. Kanun tasarıları bakımından Anayasaya ve özellikle Anayasa'nın 37. maddesinin 2. fıkrasına uygunluk bakımından inceleme yapılmaktadır. 37/2 ye göre yapılan inceleme Kanun'un meclisin düzenleme alanına girip girmediği noktasındadır. Fransız Anayasası'nda Kanunlar meclis, kararname hükümet tarafından çıkarılmaktadır. Conseil d'État bu ikisi arasındaki sınırı garanti etmektedir. Hükümetin zaman zaman bu ayrıma çok saygı göstermediği, kararnamenin alanına giren bir konuyu Kanun tasarısının içerisine yerleştirebildiği ifade edilmiştir. Yapılan incelemede hukuka uygunluk bloku noktasında; 1946 Anayasası'nın giriş kısmı da dâhil olmak üzere İnsan Hakları ile ilgili uluslararası sözleşmelere, Anayasa Konseyi içtihatlarına uygunluk yönünden inceleme gerçekleştirilmektedir. Olağanüstü hale ilişkin Kanun tasarıları hakkında da Conseil d'État'ın görüşüne başvurulabilmektedir.¹⁹

¹⁸ Bu noktada, sistemin bir açığının bulunduğu ifade edilmektedir. Buna göre kanun tasarısında Conseil d'État'ın incelemesinden geçmeyeceği bilinen bir düzenleme mecliste bir milletvekili önerisi ile kanuna eklenebilmekte, böylece konu Conseil d'État'ın incelemesinden kaçırılabilir. Ancak yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde Anayasa Konseyi denetimi açısından bu durumun bir risk teşkil ettiği söylenebilecektir.

¹⁹ GOUNIN, s. 85.

- *Kanun Hükmünde Kararnameler/Ordonanslar Hakkında Görüş Verilmesi:* Fransız Cumhuriyeti Anayasası'nın 38. maddesi hükümete, kanun alanında bir metni kararname olarak kabul etme yetkisi vermektedir. Bu konuda öncelikle meclisten bir yetki kanunu çıkarılmaktadır. Kanun hükmünde kararnameler Conseil d'État tarafından incelenirken öncelikle yetki kanununa uygunluk yönünden irdeleme gerçekleştirilir. Sonrasında ise Kanun hükmünde Kararnamenin Anayasaya uygunluğu yanında Kanun tasarılarında olduğu gibi diğer ölçü normlar açısından inceleme yapılmaktadır.
- *Genel Düzenleyici Metinler Yönünden Görüş Verilmesi:* Basit kararnameler Conseil d'État tarafından incelenmemekte ancak ihtiyari olarak bunlar hakkında da görüş istenebilmektedir. Conseil d'État'dan görüş alınması mevzuat ile zorunlu kılınmış ise bu kararnamelere "décret en Conseil d'État" denilmektedir. Bunlar çoğunlukla kanunların uygulanmasını göstermek için hazırlanan kararnamelerdir. Genellikle temel hak ve özgürlüklere ve çalışma hakkına ilişkin çıkarılmaktadırlar. Bu aşamada kararnamenin yasallığı incelenmekte ve diğer ölçü normlar yönünden de inceleme gerçekleştirilmektedir.

Düzenleyici metin Başbakanlık tarafından Conseil d'État'a gönderildiğinde dosya içeriğinde şunlar bulunur: (*Conseil d'État'a bu noktada yalnızca Başbakanlık tarafından başvurulabilir.*)

- Sunum raporu
- Etki etüdü çalışması
- Hazırlık çalışmalarına ilişkin bilgi ve belgeler
- Metnin yürürlük tarihi

Her birim başkanı bir raportör seçer ve ilgili idareleri çağırır. Bu noktada ilgili düzenlemelerin etki ve sonuçları yapılacak toplantıda tartışılır. Toplantılar hükümet genel sekreterliği aracılığıyla organize edilmektedir.

Bu toplantılar gerçekleştirildikten sonra salı günleri birim toplantısı yapılmaktadır. Söz konusu toplantıda dosyadan sorumlu raportör incelemeye konu metni sunar, bu toplantıda idareler de hazır bulunur. Birim, raportör tarafından hazırlanan metin tasarısı hakkında oylama yapmaktadır. Birim, raportörün metnini kabul edebileceği gibi hükümetin metnini de kabul edebilecektir. Ancak bu konuda üçüncü bir metnin kabul edilmesi söz konusu olamaz. Çünkü o konuda bir müzakere yürütülmemiştir.

Birim incelemesinde üyeler, öneri sahibi idarenin konu hakkında yetkili olup olmadığını, önerinin ilgili mevzuat veya normlar hiyerarşisine uyup uymadığını, tasarlanmış yapının tutarlı ve uygulanabilir olup olmadığını vs. sormaktadır. Daire bu irdelemeleri gerçekleştirdikten sonra uygun bir metin geliştirmek için çalışmalarını sürdürmektedir.

Conseil d'État yaptığı bu incelemelerde idarenin amaçlarına anlam vermeye çalışmaktadır. Fakat Conseil d'État, her zaman için önerinin kalitesi konusunda karar verme hakkını saklı tutmakta, ancak kendi yargılarını, mutlak siyasi nitelik taşıyan konularda işletmemektedir. Fakat gereksiz olduğu, mantığa aykırı olduğu, kamu yararı veya bireysel haklara zarar verdiği veya iyi idare standartlarına ulaşmada başarısız olduğu gerekçeleriyle bir öneriye karşı çıkmada kendini özgür hissetmektedir.

Her birim kendine gelen dosyayı bu suretle inceledikten sonra, kural olarak bu dosyalar perşembe günü gerçekleştirilen İdari Birim Genel Kuruluna sunulmaktadır. Ancak ilgili birim Conseil d'État Başkan Yardımcısının oluru ile o dosyayı genel kurula girmekten muaf tutabilmektedir. Her birim kendisine ait genel kurula girecek dosyalarını teklif eder ve bu noktada gündemin belirlenmesi görevi Conseil d'État Başkan Yardımcısına aittir.

Çarşamba günleri Bakanlar Kurulu, perşembe günleri İdari Birim Genel Kurulu toplandığından, perşembe günleri bir sonraki çarşamba olacak olan Bakanlar Kurulu toplantı gündemine ilişkin dosyalar yetiştirilmeye çalışılmaktadır. Ancak ivedi hallerde pazartesi günleri 10 kişiden oluşan daimi komisyon toplanarak karar vermektedir. Yine acil durumlarda özel heyet yapılarıyla çalışma grupları oluşturulabilmektedir.

Conseil d'État'ın hukuki metinler bakımından yasal inceleme süresi 2 aydır. Ancak ortalama 1 ayda görüş verilmektedir. Acil hallerde bu süre 1 haftaya kadar kısalabilmektedir.

İdari Yargı Kanunu'na göre, Hükümetin, istisnai durumlarda Başbakanın kararıyla, bir kanun taslağı veya yönetmelik hakkında ivedi istişari görüş istemesi mümkündür. Bu durumda konu, atanan raportörün raporunu incelemek ve görüşünü oluşturmak üzere haftanın herhangi bir günü toplanabilen daimi bir komisyonda (ayrıca 5 daireden birisi ve Genel Kurul tarafından değil) görüşülmektedir. Bu sürekli komisyon Conseil d'État Başkan Yardımcısı başkanlığında toplanmaktadır.

Hukuki metinlerin incelemesi dışında **CJA L. 112-2 maddesi** uyarınca idari konularda ortaya çıkan zorluklarla ilgili Başbakan veya Bakanlar tarafından Conseil d'État'a danışılabilmektedir. Bu noktada son dönemlerde, sözleşmeli kamu personeli statüsündeki bir kişinin kamuda üst düzey yöneticilik pozisyonlarına atanıp atanamayacağı ve ikisi de büyükelçi unvanına sahip eşlerin, eşlerden birinin hukuken büyükelçilik görevini yürüttüğü mahalde diğer eşin de yarı zamanlı olarak bu görevi yürütüp yürütmeyeceği konularında görüş istenilmiş ve verilen görüşler çerçevesinde idarelerin işlem tesis ettiği ifade edilmiştir.

Tablo-2017 Yılında Danışma ve İnceleme Fonksiyonu Çerçevesinde Yapılanlar:

- İdari Daireler tarafından;
 - 106 adet kanun tasarısı; 8 adet deniz aşırı topraklarda uygulanacak kanun tasarısı,
 - 69 adet yönetmelik tasarısı,
 - 1.101 adet kararname (794 adedi düzenleyici nitelikte kararname)
 - 18 adet Hükümet için tavsiyeolmak üzere toplam 484 oturumda 1.302 metin incelenmiştir.

- Genel Kurul tarafından;
- 36 oturumda 47 metin incelenmiştir. Söz konusu metinlerin tümünün incelenmesi 2 aydan kısa sürede tamamlanmıştır.
- Daimi Komisyonlar tarafından;
- 5 oturumda 6 adet metin incelenmiş ve bu metinlerin tümünün incelenmesi 2 aydan kısa sürede tamamlanmıştır.

❖ **İncelenen Metinlerin Birimlere Göre Dağılımı:**

	İdari Daireler tarafından incelenen metinler	Genel Kurul tarafından incelenen metinler	Daimi Komisyonlar tarafından incelenen metinler
İşleri Dairesi	483	15	0
Finans Dairesi	139	5	5
Bayındırlık İşleri Dairesi	206	8	0
Sosyal İşler Dairesi	228	11	1
İdari İşler Dairesi	246	5	0
Ara Toplam	1.302	44	6
Rapor ve Çalışmalar Dairesi	3	3	0
Genel Toplam	1305	47	6

**2017 Yılı Raporuna Göre Sürekli Komisyon Tarafından
Metnin İncelenme Süresi:
(İncelenen Metinlerin Niteliğine Göre)**

	15 günden az	15 gün ila 1 ay arasında	1 ay ila 2 ay arasında	2 aydan fazla	Toplam
Kanun	1	2	2	0	5
Kanun Hükmünde Kararname (Ordonans)	0	1	0	0	1
Kararname	0	0	0	0	0
Toplam	1	3	2	0	6
Toplam 6 metnin incelenmesi 2 aydan kısa sürmüştür.					

2-RAPORLAR VE ARAŞTIRMALAR BİRİMİ

CJA R. 123-5 maddesine göre raporlar ve araştırmalar birimi, **Kanun'un L.112-3** (*Conseil d'État kendi inisiyatifiyle, kamu yararına uygun olduğunu düşündüğü yasal, düzenleyici veya idari reformlara kamu idarelerinin dikkatini çekebilir.*) maddesi gereğince Conseil d'État 'ın kamu idarelerine göndereceği önerileri hazırlamakla ve Başbakan'ın talep ettiği veya Başkan Yardımcısı'nın istediği incelemeleri yapmakla görevlidir. Raporlar ve Araştırmalar Birimi aynı zamanda Conseil d'État'ın yargı kararlarının ve idari yargı yerlerinin kararlarının

uygulanmasında karşılaşılan zorlukların aşılmasından da sorumludur.²⁰ Birim, Conseil d'État'ın her sene oluşturduğu faaliyet raporunu hazırlamaktadır. Bu rapor, Başkan Yardımcısı ve daire başkanları tarafından görüşülmekte ve genel kurul tarafından kabul edilmektedir. Rapor, Conseil d'État'ın hükümetin dikkatini çekmek istediği yasal, düzenleyici ve idari reformları içermekte ve yargı kararlarının uygulanmasında karşılaşılan zorluklara dikkat çekmektedir. Rapor Cumhurbaşkanı'na takdim edilmektedir.

1985 yılında yasal olarak kurulan bu birimin görevleri ve bu görevleri yerine getirme usulü şu şekildedir:

- Conseil d'État'ın yıllık faaliyet raporunu hazırlamak: Fransa'da II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan faaliyet raporu hazırlanması uygulamasının amacının hesap verilebilirliğin sağlanması olduğu ifade edilmektedir. Faaliyet raporlarında o yıl alınan kararlardan öne çıkan 10-15 konuya yer verilmektedir. Bunlar çoğunlukla temel hak ve özgürlüklere ilişkin kararlar olmaktadır. Örneğin Fransa'da laiklik meselesinin tartışıldığı bir karara bu raporda yer verilmiştir. Bunun dışında maden sahaları, inşaat izinleri, önemli ekonomik ve vergisel meseleler gibi konular hakkında alınan kararlara yer verilmektedir. Bu durumun bir yandan Kurumun tanıtımına katkı sağladığı bir yandan da dikkat çekilmesi istenen konuların öne çıkarılmasını temin ettiği ifade edilmektedir.²¹

²⁰ Hazırlanan yıllık genel rapor konusunda dava dairesine bir dava gelirse, bu genel raporda geçen ifadeler ihtilaf bölümü açısından bir ipucu teşkil eder mi? Bu noktada; rapor teorik bir metindir ve seçilen konu her zaman gelecekte yaşanması muhtemel bir soruna ve hukukun henüz düzenlemediği bir alana ilişkindir. Örneğin Uber meselesi hakkında hali hazırda mevcut bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Yıllık genel rapor bu konuda hükümete nasıl hareket edebileceği konusunda rehber oluşturabilecek ve alternatif yollar sunan bir metindir. Ancak aynı dönemde Uber konusunun vergilendirilmesine ilişkin bir ihtilaf Conseil d'État'ın yargılama bölümündeki bir daireye gelmesi durumunda mevcut mevzuat hükümlerine göre uyumsuzluk çözümlenecektir.

²¹ Kararların özetlenirken anonimleştirmesinin gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

- Her yıl bir konunun hukuki yönünün irdelendiği araştırma yayımlamak: Araştırma konusunun belirlenmesinde genellikle potansiyel uyumsuzluk riski taşıyan yeni uygulamalar olmasına dikkat edilmektedir. Örneğin 2016 yılında “Hukukun Sadeleştirilmesi ve Kalitesi”, 2017 yılında “Uberizasyon”, 2018 yılında ise vatandaşlık hukuku ele alınarak rapor haline getirilmiştir. Yıllık rapor konusu Conseil d’État tarafından re’sen belirlenmekte ve rapor herhangi bir idarenin talebi olmaksızın hazırlanmaktadır. Yıllık raporun redaksiyonu raporlar ve araştırmalar birimi genel raportörü ve Conseil d’État üyesi olan kişinin sorumluluğundadır. Genel raportör yardımcısı ve 6 kişilik stajyer ekibi bu çalışmaları hazırlamaktadır. Yıllık rapor konusunda temmuz ayında Conseil d’État yürütme komitesi toplantısı gerçekleştirilir (7 kişi) ve bu komite yıllık raporun temasını belirlemektedir. Sonrasında genel raportör, bu konu üzerine çalışmalara başlamakta, ardından şubat ayında Conseil d’État genel kuruluna sunulmak üzere bir taslak metin ortaya çıkarılmaktadır. Bu metin temmuz ayında genel kurul tarafından kabul edilmekte ve eylül ayında yayımlanarak kamuoyuna duyurulmaktadır.
- Hükümet tarafından incelenmesi istenen konular hakkında rapor hazırlamak,
- İdari yargı mercilerince verilen ve uygulanmasına güçlükler karşılaşılan kararların yerine getirilmesi noktasında çözümler bulmak,
- Conseil d’État tarafından yayımlanan tüm eserlerin hazırlanması ve basılmasını sağlamak,
- Konferans, panel gibi bilimsel etkinlikler düzenlemek.

Hazırlanan rapor ve araştırmaların hepsi olağan genel kurulda karara bağlanmakta ve bu toplantıya oy hakkı bulunan tüm üyeler katılmaktadır. Başkan yardımcısı konular tartışıldıktan sonra konunun oylamaya sunulup sunulmamasına karar vermektedir. Bu tarz araştırmalar kamuya açık değildir. Kamuya açık olmamanın Conseil d’État açısından geniş bir hareket alanı ve rahatlık sağladığı ifade

edilmektedir. Sadece hükümet kabul eder ise bu araştırmanın yayımı yapılabilir. Geçmişte hiç yayınlanmamış araştırmalar yapılmıştır. Kural olarak bu araştırmaların hepsi gizlilik içinde yürütülmektedir.

Birim 15 üyeden oluşmaktadır. Bunların 4'ü daimi üye olarak görev yapmakta olup her üyenin bir uzmanlık alanı bulunmaktadır. Bu noktada uluslararası ilişkiler, Avrupa hukuku^{22, 23}, kararların icrası ve birim başkanlığını yürüten kişi daimi üye statüsündedir. Geriye kalan 11 üye ile 4 daimi üye arasındaki ilişkiyi genel raportör sağlamaktadır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi Conseil d'État'da danışma işlevinin çeşitli görünümüleri bulunmaktadır. Danışma işlevi kapsamında yasama metinlerinin incelenmesi, idari konularda görüş verilmesi esas olmakla birlikte devlet ve hükümet için karar alınması aşamasında hukuki danışma hizmeti de sunulmaktadır. Bu görevin ifası noktasında somut olarak hükümet bir reformu hayata geçirmek istediğinde, Conseil d'État bu reformun iyi ya da kötü olduğunu değerlendirmemektedir. Bu reformun hukuki altyapısı hukuk normları çerçevesinde değerlendirilmekte ve bu birim hükümetin yönelttiği soruyu/sorunu ele

²² Ulusal Hukuk-AB Hukuku çatışması meselesi AB hukuku kural olarak ulusal hukukun önünde yer almaktadır. Conseil d'État'da bir kanun tasarısı incelenirken öncelikle Fransız Anayasası ve AB Hukukuna uygunluk yönünden incelenir. İhtilaf dairelerinde ise hâkim re'sen AB Hukukuna aykırılığı dikkate almamaktadır. Taraflardan birisi tarafından bu iddianın ileri sürülmesi gerekmektedir. İleri sürüldüğünde ise çatışma halinde AB Hukuku uygulanmaktadır.

²³ Rapor ve Araştırmalar Birimi daimi üyelerinden olan bu bölüm sorumlusu kıdemli bir Conseil d'État üyesidir. Bu kişi AİHM-AİHS'e ilişkin bir mesele olduğunda danışılan kişi konumundadır. Bu noktada bir kararname veya kanun tasarısı hakkında danışma birimlerinde yapılan inceleme sırasında konunun AB hukukunu ilgilendirdiği durumlarda bu kişinin görüşüne başvurulmaktadır. Bu görüş yazılı bir şekilde sunulmaktadır. Eğer konu zor ve karışık bir konu ise bu kişi bu oturumlara da bizzat katılmaktadır. Her Perşembe danışma daireleri genel kurulu toplanır. Genellikle 30 Conseil d'État üyesinin katılımı ile bu toplantılar gerçekleştirilir. En karmaşık konular son bir kez bu kurulda değerlendirilir. Bu kişi ilgili konularda aylık bir bülten yayımlamaktadır. Aynı zamanda Avrupa Birliği Adalet Divanı ile ilgili de bir bülten hazırlamaktadır. Bu bülten bütün idari hâkimlere dağıtılmaktadır. Bunun dışında bu kişi daimi eğitim çalışmaları düzenlemektedir.

olarak hükümetin işine yarayacak araştırmaları ve alternatifleri hazırlamak suretiyle hükümete yardımcı olmaktadır.

Örneğin, Fransa’da bio-etik konusunda belirgin bir çerçeve bulunmaktadır. Yakın zamanda meydana gelen teknik ve sosyolojik gelişmeler doğrultusunda hükümet bu konuyu geliştirmek, zamana uyum sağlamak ve konuyu yeni bir hukuki altyapıya oturtmak istemektedir. Dolayısıyla hükümet bu durumda raporlar ve araştırmalar birimine danışarak bu konuda bir rapor hazırlanmasını istemiştir. Buradaki mesele yaşanan teknolojik gelişmelere koşut olarak bunun hukuki altyapısının nasıl oluşturulacağı meselesidir. Conseil d’État ise bu reform ihtiyacı noktasında, bu reforma gerek yoktur veya vardır şeklinde bir değerlendirme yapmamaktadır veya hükümetin talep ettiğinden farklı bir metot veya sonuç da önermemektedir. Burada Conseil d’État hükümete farklı uygulamalar önermektedir. Bu da konuya ilişkin hükümete siyasi takdir hakkı tanımaktadır. Conseil d’État’ın bu konudaki katma değeri geniş bir yaklaşıma sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Conseil d’État yaptığı araştırmalarda sadece kamu hukukunu değil özel hukuku da dikkate almaktadır. Örneğin bu araştırma kapsamında 100 kişiye soru yöneltilmiştir. Bunlar arasında doktorlar, öğretim görevlileri, papazlar vb. bulunmaktadır. Buradaki hedef, tüm tarafların hassasiyet ve görüşlerinin özetini oluşturmak suretiyle hükümeti ne gibi sorunlarla karşılaşabileceği konusunda bilgilendirmektir. Bu yapılırken Conseil d’État’ın içindeki görüşler ele alınarak tüm birimlerin ortak tavrı ortaya konulmaya çalışılmaktadır. İşte bu yüzden verilen görüş tüm Conseil d’État’ın görüşü olarak addedilmektedir.

Birim tüm çıkar taraflarına danışmakta, tüm hukuki meseleler belirlenmekte ve bunun dışında alınması gereken siyasi bir karar var ise birkaç çözüm önerisi getirilmektedir. Sonuç olarak burada nihai bir karara varılmamaktadır. Bu noktada “*evet yapılabilir*” veya “*dikkat edin şu hususlar sıkıntı yaratabilir*” şekilde sonuca bağlanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM - FRANSIZ İLK DERECE İDARİ YARGI VE İDARİ İSTİNAF MAHKEMELERİ

I- İDARİ MAHKEMELERİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

A-İDARİ MAHKEMELERİN GENEL YAPISI

Fransız idari yargı sistemi, Conseil d'État, İdari İstinaf Mahkemeleri (*Les cours administratives d'appel*) ve İdari Mahkemeler (*Les tribunaux administratifs*) ile görev alanları çeşitli konularla sınırlandırılmış olan uzmanlaşmış idari yargı yerlerinden (*les juridictions administratives spécialisées*) oluşmaktadır.

İdari mahkemeler; 1 Ocak 1954 tarihinde yürürlüğe giren Kararname ile kurulan ve idari uyuşmazlıklar alanında görev yapan ilk derece mahkemeleridir. Halen 11'i deniz aşırı bölgelerde olmak üzere günümüz itibarıyla 42 idari mahkeme bulunmaktadır.²⁴ İdari uyuşmazlıkları ilk derecede inceleyen idari mahkemelerin tüm kararları, duruma göre, idari istinaf mahkemeleri ve Conseil d'État tarafından temyiz veya istinaf (bazı uyuşmazlıklar açısından ikinci derece) yoluyla incelenmektedir.

Fransa'da hali hazırda 8 İdari İstinaf Mahkemesi görev yapmaktadır.

İdari mahkemeler, idari yargının genel görevli mahkemeleridir. İdari yargının görev alanına giren ve Kanunla başka bir idari yargı merciin görevli sayılmadığı tüm uyuşmazlıklara bakmakla görevlidirler. Fransız idari yargı sisteminde vergi mahkemesi-idare mahkemesi şeklinde bir ayırım bulunmamaktadır. Ayrıntıları aşağıda belirtileceği üzere idari mahkemeler vergi uyuşmazlıklarına da bakmaktadır.

Fransız hukukunda mahkeme kararları **hüküm, karar (judgement) ve ordonans** olarak üçe ayrılmaktadır.²⁵ İlk derece mahkemesinin verdiği kararlara hüküm; yüksek mahkemelerin verdiği

²⁴ Bkz. <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/la-carte-des-juridictions-administratives> (Erişim Tarihi: 08/07/2020)

²⁵ Aktaran; GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 437.

kararlara karar; mahkeme başkanının veya onun görevlendirdiği bir üyenin ilk inceleme veya kabul edilemezlik noktasında verdiği kararlara ise ordonans denmektedir. Ordonans vasıtasıyla alınabilecek kararlar **CJA L. 222-1** maddesinde sayılmıştır. Mahkeme başkanı, idari mahkemenin yetkisinde bulunmayan davaları reddetme, karar verilmesine yer olmadığı kararlarını verme ve açıkça kabul edilemez başvuruların ve uyuşmazlığın bariz bir şekilde mevcut içtihatlar karşısında kabul edilmeyeceğinin açık olduğu durumlarda reddedilmesi gibi durumlarda tek başına karar alabilmektedir.

İdari mahkemelerin ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdiği tüm kararlar kural olarak istinaf incelemesine tabidir. Ancak ilk ve son derece mahkemesi sıfatıyla verdiği kararlar istinaf incelemesine kapalı olup bu kararlar aleyhine ancak temyiz yoluna başvurulabilir. İstinaf yoluna kapalı uyuşmazlıklar **CJA R.811-1**'de sayılmıştır:

- Yerel vergiler ile ilgili uyuşmazlıklar,
- Sosyal yardımlar ve asgari geçim yardımı taleplerinin reddinden kaynaklanan uyuşmazlıklar,
- Kamu görevlilerinin emeklilik maaşlarına ilişkin uyuşmazlıklar,
- Sürücü belgesi ile ilgili uyuşmazlıklar,
- Belirli bir parasal miktarı aşmayan uyuşmazlıklar.

Bu noktada üzerinde durulması gereken bir husus, Fransız idari yargı sisteminde 30 Haziran 2000 tarihli Kanun ile düzenlenen, İdari Yargı Kanununda pek çok değişiklik getiren ivedi yargılama (*référé*) reformudur. Bu düzenleme 1 Ocak 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Reform kapsamında, ivedi yargılama İdari Yargı Kodunun Beşinci Kitabında ayrı bir yöntem olarak düzenlenmiştir. Bu reformla ivedi muhakeme yargıçısı olarak adlandırılan tek yargıç tarafından alınabilecek

tedbirler çeşitlendirilmiş, yargıcın yetkileri güçlendirilmiş ve basitleştirilmiş yargılama yöntemleri öngörülmüştür.²⁶

İvedi yargılama usulünde yetkili hâkimin 3 ana yetkisi bulunmaktadır.²⁷

1- Askıya alma: (référé suspension)²⁸ Bu durumda hâkim, “işlemin hukuka aykırılığı konusunda ciddi kuşku uyandıran neden” ve “işlemin askıya alınmasını haklı kılan ivedilik” koşullarının varlığı halinde işlemi veya idarenin eylemsizliğini askıya alan bir karar verebilmektedir. Askıya alma geçici bir nitelik taşımaktadır. Bu bakımdan yürütmenin durdurulması kararlarına benzer görünse de; başvurucuyu korumak gereğinin ortaya çıkması yeterli sayılarak, belirli bir süre için, ivedilikle verilebilecek fakat araştırmanın derinleşmesiyle eşzamanlı olarak yeniden gözden geçirilmeye açık özgün bir yargı kararıdır. Böylece, bir taraftan işlemin hukuka aykırılığının denetimine ilişkin esas dava niteliğindeki iptal davası ilkelerinden saptırılmadan görülmeye devam edecek, diğer taraftan başvuru, davanın esastan karara bağlanmasının uzun zaman almasının doğurabileceği sakıncalardan korunabilecektir.²⁹

Hâkim, yürütmenin durdurulması kararından farklı olarak, işlemin hukuki etkisini askıya alan kararının sonuçlarının ne olacağını da belirleyebilmektedir. Böylece, idareyi yargı kararının içeriğini yorumlama konusunda serbest bırakmamakta, belirli bir biçimde uygulamaya yönlendirebilmektedir. Askıya alma yetkisinin yanında kamu hizmeti yürütmekle görevli kamu tüzel kişilerine ya da özel hukuk

²⁶ YEŞİLYURT, Nazile İrem, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve İvedi Yargılama: Hukuka Sermayeye Koşut Hız Ayarı, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 70 (2), 2015, s. 405.

²⁷ Bu konuda bkz. ÇAĞLAYAN, Ramazan, Fransız ve Türk İdari Yargılama Hukuklarında İvedi Yargılama Usulü, EÜHFD, C: XVIII, S: 3-4 (2014), s. 1 vd.

²⁸ Yasa değişikliğinin amacının uygulama alanı içtihatla sınırlanan yürütmenin durdurulması (sursis à l'exécution) kurumundan bir kopuş olduğunu özellikle vurgulayabilmek için yeni yönteme yeni bir ad verilmiştir.(YEŞİLYURT, s. 425.)

²⁹ YEŞİLYURT, s. 425.

Dr. Emrah ÖZCAN
Emre ERMAN

kuruluşlarına temel hak ve özgürlüklerin korunması için gerekli tedbirleri alması yönünde emir verebilmektedir.³⁰

Askıya alma kararı hâkimin esas hakkında vereceği kararla birlikte son bulmaktadır.

2-Temel Hak ve Özgürlüklere ilişkin tedbir kararı: (CJA L. 521-2) İvedi yargılamaya bakan hâkim davanın niteliğine göre temel hakları ciddi bir şekilde ihlal eden bir idari işlem veya eylem hakkında 48 saat içinde karar verebilmektedir. Burada da esasa ilişkin bir başvuru yapılmasına gerek bulunmamaktadır. Hâkim, bir idarenin “temel özgürlükleri açıkça kanuna aykırı olarak ve ağır biçimde ihlal” ettiği “acil durumlarda” 48 ve 72 saat içerisinde idarenin tutumuna son veren bir karar ve konuya ilişkin her türlü tedbir kararını alabilmektedir.

3- Koruyucu İvedi Yargılama ya da Gerekli Tedbir İvedi Yargılaması:(CJA, L.521-3) Hâkim ivedilik gerektiren durumlarda herhangi bir idari kararın uygulanmasına müdahale etmeden bütün gerekli tedbirleri emredebilmektedir. Bu henüz idari bir kararın alınmadığı durumlarda da geçerli olmaktadır. Bu tür ivedi muhakemede idarenin herhangi bir tasarrufunun yarattığı etkilere son verilmesi hedeflenmektedir.

İvedi yargılama hâkiminin aldığı kararlara karşı temel hak ve özgürlüklere ilişkin aldığı kararlar hariç temyiz yolu kapalıdır. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin kararlara ilişkin ise Conseil d'État nezdinde başvuru hakkı bulunmaktadır. Conseil d'État bu inceleme bakımından istinaf mahkemesi rolündedir.

CJA L. 511-2 maddesinde, “İvedi muhakeme yargıçları, idari mahkeme ve idari istinaf mahkemesi başkanları, ayrıca bu başkanların bu amaçla görevlendirdikleri ve yokluk ya da engel hali hariç, en az iki yıllık kıdeme sahip ve en azından birinci danışman derecesine ulaşmış yargıçlardır.” şeklinde bir hükme yer verilmiş olup ve her hâkime bu yetki tanınmamıştır.

³⁰ Agm, s. 426.

B-KARAR ALMA USULÜ

Fransız idari yargı sisteminde önemli bir filtre mekanizması **kabul edilebilirlik** incelemesidir. Mahkeme Başkanlarının açıkça dayanaktan yoksun olan başvurular hakkında ordonans denilen kararlarla başvuruları reddetme yetkisi bulunmaktadır. Bu gibi durumlarda kamu raportörünün görüşünün alınması veya duruşma yapılması gibi zorunluluklar bulunmamaktadır.

Bunun dışında Mahkeme başkanı veya bu işle görevlendirdiği bir hâkim tarafından duruşma yapmak ve kamu raportörünün görüşünü almak suretiyle **CJA R. 222-13'de** sayılan uyuşmazlıklar bakımından tek hâkimle karar verilebilmektedir.

Ordonans karar ve tek hâkimle alınabilecek kararlar dışında uyuşmazlıklar kural olarak 3 kişiden oluşan Mahkeme heyeti tarafından çözümlenmektedir.

Mahkemeler arası belirli bir konu ayrımı bulunmamakta olup, bütün mahkemeler tüm uyuşmazlıklara bakabilmektedir.

Gelen başvuru üzerine, belgelerde eksiklikler bulunması durumunda kâtip tarafından müzekkere yazılarak taraflardan tamamlanması istenmekte, eksiklikler tamamlanmaz ise kâtip Mahkeme başkanından ordonans bir karar almayı talep etmekte ve Mahkeme Başkanı kararıyla başvuru usul yönünden reddedilmektedir.

Kâtip dosyada usulü bir eksiklik tespit etmediyse dosyayı başkana sunmakta, Başkan dosya üzerinde hızlı bir ilk inceleme ve kabul edilebilirlik değerlendirmesi gerçekleştirmektedir. Dosya açıkça dayanaktan yoksun ise ve/veya usul yönünden reddedilmesi gerekiyorsa Başkan ordonans karar ile başvuruyu reddetmektedir. Bu kararlar hakkında temyiz başvurusu yapılabilir.

Bu durumların dışında dosya Mahkemece karar verilmek üzere bir hâkime havale edilmektedir. Mahkeme şu kişilerden oluşmaktadır.

- Mahkeme başkanı
- Başkan yardımcısı
- Raportör hâkim
- Kamu raportörü

Raportör dosyayı hazırlayarak bir bilgi notu ve karar tasarısı hazırlamaktadır. Kamu raportörü de dosyayı inceleyerek kendi görüşünü oluşturmaktadır. Duruşmadan 1 hafta önce bilgilendirme oturumu yapılmaktadır. Bu oturumda raportör dosyasını sunmakta ve çözümünü önermektedir. Sonrasında tüm üyelerin ve kamu raportörünün katılımıyla uyuşmazlıklar hakkında müzakere yürütülmektedir.

Duruşmada 3 hâkim (1 başkan, 1 hâkim, 1 raportör hâkim) ve kamu raportörü hazır bulunmaktadır. Duruşmadan önce bu 4 kişiden 3'ü dosyayı baştan aşağı incelemiş olmaktadır.

Bilgilendirme oturumunda nihai olmayan bir karar alınmakta veya pozisyon belirlenmektedir. Bu karar veya pozisyon duruşmadan sonra tarafların savları dinlendikten sonra değişebilmektedir. Duruşmada raportör hakim dosya konusunda kısa bir açıklama yapmakta, daha sonra kamu raportörü dosya hakkındaki görüşünü açıklamaktadır. Tarafların dosya hakkındaki iddia ve savları dinlendikten sonra duruşma sonlandırılmaktadır.

Duruşma sonrası en geç 15 gün içerisinde dosya hakkında nihai bir karar alınmaktadır. Kamu raportörünün karar oturumuna katılması yasaktır. AİHM'in ihlal kararları üzerine **CJA R.732-2** maddesinde yapılan düzenleme ile kamu raportörünün karar oturumlarına katılması uygulaması kaldırılmıştır. Kararı 3 kişi almakta ancak karar sadece başkan ve ilgili raportör tarafından imzalanmaktadır.

II- İDARİ İSTİNAF MAHKEMELERİ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

A- İDARİ İSTİNAF MAHKEMESİNİN GENEL YAPISI VE YÖNETİMİ

Fransız idari yargı sisteminde istinaf sistemine 1987 yılında geçilmiştir. İstinaf mahkemeleri Conseil d'État'ın aşırı bir iş yükü altında olduğu bir dönemde kurulmuştur. Bu noktada istinaf mahkemeleri Conseil d'État açısından bir tampon ve filtre işlevi görmektedir.

İstinaf Mahkemeleri ilk kurulduğunda 5 bölgede bulunmaktayken sonrasında bu sayı 8'e çıkarılmıştır. Yakın zamanda da 9. İdari İstinaf Mahkemesinin kurulmasının planlandığı ifade edilmiştir.

İncelemelerde bulunan Versay İdari İstinaf Mahkemesi³¹ ise 2004 yılında kurulmuştur.³²

Mahkemede çeşitli derecelerden 36 hâkim ve 44 memur görev yapmaktadır. Mahkemede 7 daire bulunmaktadır.³³ Her dairede 5 hâkim görev yapmaktadır.

CJA L. 222-3 maddesi uyarınca istinaf mahkemesi başkanı bir Conseil d'État üyesidir. Anılan Kanun'un **L.222-4** maddesinin 3. fıkrası uyarınca ise görev süresi 7 yıl ile sınırlıdır.

İstinaf Mahkemesi Başkanının rolü Fransız İdari Yargı sisteminde istinaf sisteminin rolü ve işlevi açısından belirleyici niteliktedir.

Mahkeme başkanının:

- Lojistik, insan kaynakları, yönetim işlerini gerçekleştirmek,
- Daireler arası dosya dengesini gözetmek, dairelerdeki üye dağılımını gerçekleştirmek,
- İçtihadın koordinasyonunu sağlamak ve önemli konularda alınacak kararların Conseil d'État kararlarına uygun olup olmadığından emin olmak,
- Dış paydaşlarla ve özellikle Conseil d'État ile iletişim kurmak, şeklinde 4 ana görevi bulunmaktadır.

İstinaf Mahkemesi Başkanının **yargısal alana ilişkin** görevleri iki somut şekilde kendini göstermektedir.

³¹ Versay İstinaf Mahkemesi'nin 3 mülhakat Mahkemesi bulunmaktadır. Bunlar Versay İdare Mahkemesi, Cergy-Pontoise İdare Mahkemesi ve Montreuil İdare Mahkemesi'dir.(**CJA R.221-7**) Aynı zamanda Paris'in çevresindeki 5 ilçe de yargı yetkisi bakımından bu Mahkemeye bağlıdır.

³² Versay'a mahkeme kurulmasının gerekçesi Paris İstinaf Mahkemesini rahatlatmak olarak ifade edilmiştir. Paris İstinaf Mahkemesi özel niteliği gereği denizaşırı topraklarda yer alan idare mahkemelerinin dosyalarına da bakması nedeniyle buradaki aşırı iş yükü bu Mahkemenin kurulmasına ana gerekçe teşkil etmiştir.

³³ Bu dairelerin sayısı CJA R. 221-8 uyarınca Conseil d'État Başkan Yardımcısı tarafından belirlenmektedir.

- 1.Önemli uyuşmazlıklar hakkında karar alınması gerektiğinde bir nevi Başkanlar Kurulu benzeri daire başkanı ve kıdemli hâkimlerden oluşan ve yılda 5-10 kez gerçekleştirildiği ifade edilen yüksek karar alma oturumunun organize edilerek bu heyete Başkanlık yapılması,
2. Her iki haftada bir çarşamba günleri daire başkanları ile söz konusu iki haftanın önemli dosyalarının ele alındığı bir toplantı gerçekleştirilmesi. *(Bu toplantılarda her daire 15 gün içinde ele aldığı önemli dosyaları gündeme getirebilmektedir. Bu toplantılarda Daireler tarafından görüşülen ancak henüz kesin karar alınmayan uyuşmazlıklar hakkında belirlenen pozisyonlar onaylanabileceği gibi belirlenen pozisyonun yeniden ele alınması da istenebilmektedir. Yine bu toplantılarda hassas ve büyük önem arz eden konuların tespit edilmesi durumunda bu dosyalar yüksek karar alma oturumuna yönlendirilebilmektedir.)*

Fransız idari yargı sisteminde mahkemelerin yönetim, denetim ve bütçe bakımından Conseil d'État'a bağlı olmaları Conseil d'État ile ilişkileri önemli bir noktaya getirmektedir. İdari istinaf Mahkemeleri CJA R. 222-10 uyarınca her yıl 1 Şubat'tan önce Mahkeme faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bir raporu Conseil d'État Başkan Yardımcısına sunmak zorundadırlar.

Bunun dışında içtihat birliğinin sağlanması noktasında mülhakat idare mahkemeleri (yılda 3 kez), yerel idareler ve adli istinaf mahkemeleri ile Mahkeme Başkanı tarafından toplantılar gerçekleştirilmektedir.

Öte yandan her bir baro başkanı ile de yılda 3 kez toplantı gerçekleştirildiği, bölgedeki üniversiteler ile sıkı ilişkiler kurulduğu, bu Kurumlardan stajyer temin edildiği ifade edilmiştir.

B- KARAR ALMA USULÜ

Fransız idari yargı sisteminde dikkat çeken en önemli noktalardan biri istinaf ve temyiz başvurusunda avukat ile temsil edilme zorunluluğudur. Bu müessesenin doğal bir filtraj mekanizması sağladığı ifade edilmektedir.

İdari mahkemelere yılda 180.000, 8 idari istinaf mahkemesine yılda 30.000, Conseil d'État'a ise yılda 10.000 dosya geldiği ifade edilmektedir.

Avukatla temsil zorunluluğu yanında, adli yardım müessesesi de etkin bir işleve sahiptir. Ancak bu sistem Fransa'da sıkı şartlara bağlanmış durumdadır. Bu sistemin iki ana ilkesi esasında Türk yargı sisteminde de olduğu gibi davada ciddiyet ve fakirlik şartlarıdır. Adli yardımdan yararlanmak açısından aylık gelirin 1400 Euro'nun altında olması şartı bulunmaktadır.

Fransız idari yargı sisteminde ikinci bir filtre mekanizması kabul edilebilirlik incelemesidir. Mahkeme veya daire başkanlarının açıkça dayanaktan yoksun olan başvurular hakkında ordonans karar alarak başvuruları reddedebilme yetkisi bulunmaktadır.

Öncelikle talepler başkâtiplik makamına gelmekte ve pencereler denilen sistem vasıtasıyla tevzi gerçekleştirilmektedir. Buna göre daha önce hazırlanan bir tabloda belirli tarihlerde gelen dosyaların belirli dairelere gideceğine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin kasım ayında gelen vergi uyuşmazlıklarının 1. Daireye, imar uyuşmazlıklarının 2. Daireye tevzii edileceği şeklinde mahkeme başkanı tarafından önceden belirleme yapılmaktadır. Bu noktada daireler arası belirli bir konu ayrımı bulunmamaktadır. Tüm daireler tüm uyuşmazlıklara bakabilmektedir.

Gelen istinaf başvurusu üzerine, belgelerde eksiklikler bulunması durumunda kâtip tarafından müzekkere yazılarak taraflardan tamamlatılması istenmekte, eksiklikler tamamlanmaz ise kâtip daire başkanından ordonans bir karar almayı talep etmekte ve daire başkanı kararıyla başvuru usul yönünden reddedilmektedir.

Kâtip, dosyada usuli bir eksiklik tespit etmediyse dosyayı başkana sunmakta, daire başkanı dosya üzerinde hızlı bir ilk inceleme ve kabul edilebilirlik değerlendirmesi gerçekleştirmektedir. Dosya açıkça dayanaktan yoksun ise ve/veya usul yönünden reddedilmesi gerekiyorsa daire başkanı ordonans karar ile başvuruyu reddetmektedir. Bu kararlara karşı temyiz başvurusu yapılabilmektedir.

Bu durumların dışında dosya mahkemece karar verilmek üzere bir hâkime havale edilmektedir. Mahkeme şu kişilerden oluşmaktadır.

- Daire başkanı
- Başkan yardımcısı
- 2 raportör
- 1 kamu raportörü

Raportör dosyayı okuyarak bir bilgi notu ve karar tasarısı hazırlamaktadır. Kamu raportörü de dosyayı inceleyerek kendi görüşünü oluşturmaktadır. Dairede 15 günde 1 duruşma yapılmakta ve duruşma yapılması kural olarak bütün uyuşmazlıklar bakımından zorunluluk teşkil etmektedir. Her bir duruşmaya 4 vergi dosyası, 2 yabancılar hukuku ihtilafı dosyası kaydedilmesi zorunlu bulunmaktadır.

Görüşme gerçekleştirilen 1. Dava Dairesindeki dosya dağılımının %75'i vergi, %20'si yabancılar hukuku ihtilafı, %5'inin ise diğer idari uyuşmazlıklar olduğu ifade edilmiştir.

Uygulamada, dosyalar 5 hafta öncesinden gündeme yazılmaktadır. Çünkü duruşma öncesinde “revizör” rolü bulunan daire başkanı, raportör hakim tarafından hazırlanan raporu kontrol ederek kendi görüşünü oluşturmak durumundadır. 2 haftalık süre, daire başkanı için dosyaları kontrol süresidir. Daire başkanı da dosyaya ilişkin kendi notunu hazırlamakta ve duruşmadan 3 hafta önce de dosyalar kamu raportörüne gönderilmektedir.

Duruşmadan 1 hafta önce bilgilendirme oturumu yapılmaktadır. Bu oturumda raportör dosyasını sunarak uyuşmazlığa ilişkin çözümünü önermektedir.

Duruşmada 3 hâkim (1 daire başkanı, 1 hâkim, 1 raportör hâkim) ve kamu raportörü hazır bulunmaktadır. Duruşmadan önce bu 4 kişiden 3'ü dosyayı baştan aşağı incelemiş olmaktadır.

Bilgilendirme oturumunda nihai olmayan bir karar alınmakta veya pozisyon belirlenmektedir. Bu karar duruşmadan sonra tarafların savlarını dinlendikten sonra değişebilmektedir. Duruşmadan 3 gün önce

dosya bilgi belge alımına kapatılmaktadır. Bu süre daire başkanı tarafından daha erken bir süre olarak da belirlenebilmektedir.

Duruşmada raportör hakim dosya konusunda kısa bir açıklama yapmakta, sonrasında söz, kamu raportörüne verilmekte ve bu kişi dosya hakkındaki görüşünü açıklamaktadır. Tarafların dosya hakkındaki iddia ve savları dinlendikten sonra duruşma sonlandırılmaktadır.

Duruşma sonrasında en geç 15 gün içerisinde dosya hakkında nihai bir karar alınmaktadır. Kamu raportörünün karar oturumuna katılması ilk derece mahkemesinde olduğu gibi yasaktır. AİHM'in ihlal kararları üzerine **CJA R.732-2** maddesinde yapılan düzenleme ile kamu raportörünün karar oturumlarına katılması uygulaması kaldırılmıştır. Kararı 3 kişi almakta, ancak karar başkan ve ilgili raportör tarafından imzalanmaktadır.

Dosyanın karışık veya önemli olduğuna kanaat getirilir ise bu dosyalarda 15 günlük süre aşılabılır ve dosya 2 haftada bir çarşamba günleri gerçekleştirilen heyete götürülebilmektedir. Dairenin aldığı pozisyon ile söz konusu heyette alınan pozisyonun çatışması durumunda uyumsuzluğun niteliğine göre yüksek karar alma oturumuna da dosya gönderilebilmektedir.

AİHM kararları çerçevesinde 1 Ağustos 2006 tarihli Kararname uyarınca, "hükümet komiseri"nin kararın müzakere edildiği toplantıda bulunup bulunmaması bir bakıma ihtiyari hale getirilmiş olup, taraflardan birisinin onun bulunmasına itiraz etmemesi şartına tabi kılınmış (CJA, R. 732-2 ve 733-3); idare ve idari istinaf mahkemelerinde ise kararın müzakeresine katılması imkânı tamamen ortadan kaldırılmıştır (CJA, R. 732-2 ve 733-3)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM-HÜKÜMET GENEL SEKRETERLİĞİ

I-HÜKÜMET GENEL SEKRETERLİĞİNİN TARİHÇESİ

1870 yılında II. İmparatorluk dönemi sonu III. Cumhuriyetin ilk yıllarında Almanya ile yapılan savaşın kaybedilmesi sonucu Fransa'da Cumhuriyet ilan edilmiştir. III. Cumhuriyet ile birlikte daha önce kralda olan yürütme gücü artık parlamentoya geçmiştir. Bu dönem

bakanlıkların sıkça değiştiği ve hükümet zafiyetlerinin yaşandığı bir dönem olarak anılmaktadır. Başbakanlığı/hükümet başkanlığı görevini aynı zamanda prestijli bir bakan olan kişi yürütmektedir.

I. Dünya savaşı sonrasında hükümet başkanı olan Leon Blum kendi gücünü daha fazla ifade etmek istemiştir. Bu dönemde ilk defa bir bakan değil müstakil bir kişi hükümet başkanlığını yürütmeye başlamıştır. Bakan olmayan bir kişinin Başbakan olması Başbakanlıkta bir idari yapı ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Başlangıçta 7 kişiden oluşan sekreteryaya bugünkü hükümet genel sekreterliğinin temelini oluşturmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası ilan edilen IV. Cumhuriyet döneminde(1946-1958) de bu yapı muhafaza edilerek rolü daha da güçlenmiş ve istikrarın bir güvencesi olarak varlığını sağlamlaştırmıştır.

1958 yılında General De Gaulle tarafından V. Cumhuriyetin ilanı sonrasında birim muhafaza edilerek Başbakanlığa bağlanmıştır.

II- HÜKÜMET GENEL SEKRETERLİĞİNİN ÇALIŞMA PRENSİPLERİ

Genel Sekreterliğin oluşumuna ilişkin 3 ana ilke bulunmaktadır.

1- *Tarafsızlık* : Siyasi ve ideolojik tarafsızlığı ifade etmektedir. Birimde görev alanların genel sekreter de dâhil olmak üzere daha önce siyasette yer almamış kişilerden seçilmesine özen gösterilmektedir.

2- *Sadakat* : Göreve ve makama sadakati ifade etmektedir. Başbakan değişse de bu birimdekiler görevlerine devam edebilmektedir. Hükümetin karşılaştığı hukuki zorluklar karşısında ilk elden danışma görevi yapmaktadır. Ancak sunulan bu görüşler sonrasında siyasetin tercihlerine uymak ve yerine getirmekle görevlidirler.

3- *Devlete hizmet* : Hükümet genel sekreterliğinde görevli kişilerin kendini devlet hizmetine adanmış kişilerden oluştuğu ifade edilmektedir.

İşte bu 3 etik ilkeyi sentezleyen kişi hükümet genel sekreteridir. Hükümet genel sekreteri geleneksel olarak bir Conseil d'État üyesidir. Bu yazılı bir kural olmamakla birlikte yazılı bir kuraldan daha güçlü bir teamüldür.

Hükümet genel sekreterleri çoğu zaman uzun süreli olarak bu makamda görev yapmakta ve farklı Başbakanlarla çalışma imkânına sahip olmaktadır.

III- HÜKÜMET GENEL SEKRETERLİĞİNİN YÖNETİM YAPISI

Genel sekreterlikte 120 kişi görev yapmaktadır. Bu sayının az olması bir tercihtir. Gereksiz bürokrasiyi ortadan kaldırmak ve karar alma mekanizmasını hızlandırmak için personel sayısı bilinçli olarak sınırlı tutulmuştur.

Burada görev yapan bir uzmanın işlerinin %90'ı bir amirden bağımsız olarak icra edilmektedir.

Yapılanma şu şekilde teşekkül etmektedir.

- Genel Sekreter (Conseil d'État Üyesi)
- Genel Sekreter Yardımcıları (Conseil d'État Üyesi)
- Bu kişilere bağlı 3 bağımsız birim

Birimler şu şekilde teşekkül etmektedir:

1. Birim : Uzmanlar - (7 kişi). Her uzman 2 bakanlıktan sorumlu olarak görev yapmaktadır. Uzmanların çoğunluğu idari hâkimdir. Ancak aralarında sivil memur, diplomat vs. olanlarda mevcuttur.

Bu birimin birinci görevi bakanlıklar arasındaki toplantıları takip ve organize etmektir. Fransız Anayasasına göre bakanlıklar arasındaki uyuşmazlıkları çözmek Başbakanın görevidir. Bu görev çoğu zaman Başbakan'ın bizzat kendisi tarafından yapılmamakta ve iş ve işlemler bu birim tarafından yürütülmektedir. Örneğin savunma bakanlığı bir savunma sanayi yatırımı yapmak istemekte ancak bütçe bakanlığı bu duruma karşı çıkmaktadır. Bu durumda Savunma Bakanlığı Başbakanlık makamına başvurarak ihtilafın giderilmesini talep etmektedir. Başbakanlık makamı da ilgili uzmandan bakanlıklar arası bir toplantı düzenlenmesini talep etmektedir. Bu toplantıdan önce uzmanlığın söz konusu toplantıda kimlerin yer almasının uygun olacağına, bu toplantıda ne gibi hususların ne şekilde ele alınacağına karar vermesi gerekmektedir. Başbakanlık makamı ilk toplantıya katılabilmektedir.

Toplantı sonrası “mavi belge” olarak adlandırılan bir rapor hazırlanmaktadır. Bu “mavi belge” Başbakanlık kararı olarak taraf olan tüm Bakanlıklar hakkında uygulanır. Bu şekilde yılda 1000-1200 toplantı gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda gelecekte ortaya çıkması muhtemel ihtilafların çözümü açısından daimi komiteler oluşturulabilmektedir.

Birimin ikinci görevi ilgili bakanlıkların yasal süreçlerini takip etmektir. Anayasaya göre kararnameleri kabul etmek ve yasa tasarılarını meclise sunmak Başbakan’ın görevleri arasındadır. Tarihsel olarak hükümet genel sekreteri de Başbakanın genel sekreteri konumundadır. Genel sekreter Bakanlar Kurulu toplantısına katılmakta ve not almaktadır. Dolayısıyla yasamaya ilişkin tüm metinler bu birimden geçmektedir.

Bu çerçevede Conseil d’État’a gönderilen tüm metinler önce bu birimin kontrolünden geçirilerek bir ön filtreleme yapılmaktadır. Tüm bu metinler Conseil d’État idari birimi tarafından değerlendirilir ve bu değerlendirmede hükümet genel sekreterliğinde görevli kişi Conseil d’État’ı yönlendirerek süreci takip etmektedir.

Bunların dışında Conseil d’État’a sunulması zorunlu olmayan düzenleyici işlemler de anayasallık ve yasallık yönünden hükümet genel sekreterliğinin bu birimi tarafından kontrol edilmektedir.

Son dönemde mevcut başbakan tarafından “2’ye 1” olarak formüle edilen bir ilke getirilmiş bulunduğu, bu ilkeye göre hukukun sadeleştirilmesi açısından her 1 yeni hukuki metin için 2 eski hukuki metnin yürürlükten kaldırılması şeklinde bir karar alındığı ifade edilmektedir.

Bu birimde yapılan diğer önemli çalışma ise yasaların hayata geçirilmesi sonrasında uygulanabilirliklerinin takip edilmesidir. Birim tarafından ilgili mevzuat 6 ayda bir değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır.

Bu birimin diğer bir işlevi Başbakanlığın, bakanlıkların taraf olduğu uyuşmazlıklarda savunma yapmak veya savunma yapması gereken ilgili idari birimi tespit ederek savunma hazırlanmasını sağlamaktır. Bu birimde çeşitli idari birimlerden gelen savunmalar bir

sentez oluşturularak tek metin olarak Conseil d'État'a veya Anayasa Konseyine (Conseil Constitutionnel) sunulmaktadır.

Anayasa Konseyinde yapılan öncül denetim açısından yasalar yürürlüğe girmeden önce 60 senatör tarafından karşı çıkılan bir yasa tasarısı Anayasa Konseyine taşınmaktadır. Anayasa Konseyi nezdinde hükümet adına savunmaları hükümet genel sekreterliği hazırlamaktadır.

Birimin bir diğer görevi ise Başbakana hukuki konularda danışmanlık yapmak olarak ifade edilmiştir.

2. *Birim*: Belgelendirme ve Dokümantasyon Birimi. Tüm Cumhuriyetin arşivleri bu birimde tutulduğu ifade edilmiştir.

3. *Birim*: Hukukun Kalitesi ve Mevzuat Birimi. Bu birimin iki görevi bulunmaktadır. Bunlar bir metnin tüm hazırlık sürecini takip etmek ve mevzuatın etki değerlendirmesini yapmaktır. Etki değerlendirmesi 2008 yılından beri anayasal bir zorunluluk haline getirilmiştir. Böylece tüm yasa tasarıları Conseil d'État'a da sunulmadan önce sosyal, kültürel, ekonomik ve benzeri yönlerden etki analizine tabi tutulmaktadır. Hükümet Genel Sekreterliğinin bu birimi, çeşitli Bakanlıklar arasında iletişimi sağlayıp daha geniş bir perspektifte etki analizinin yapılmasını sağlamaktadır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Fransız idari yargı sisteminde yapılan incelemeler çerçevesinde, Conseil d'État'ın sürükleyici bir rol üstlendiği ve çok güçlü bir pozisyonda olduğu gözlemlenmiştir.

Conseil d'État'ın “hükümetin danışmanı” ve aynı zamanda onu “yargılayan hâkim” rolünü “sağ el ve sol el” metaforunda olduğu gibi ahenk içerisinde yerine getirmesi oldukça dikkat çekicidir.

Yapılan çalışma ziyaretindeki görüşmeler neticesinde görülmektedir ki; Fransa'da danışma işlevi oldukça etkin bir şekilde işletilmekte, bu işlev Conseil d'État'ın tarihsel süreç içerisindeki yapıcı yaklaşımı sayesinde her geçen gün güçlenmektedir.

İdarî görevleri kapsamında Conseil d'État'ın Fransız hukukuna katkısı, “hukukun sadeleştirilmesi” kavramıyla özetlenmektedir. Conseil

d'État, görüşüne sunulan hukuki metinleri, normlar hiyerarşisi açısından değerlendirmekte ve bu suretle hukukun iç bütünlüğünü ve güvenliğini henüz metinler yürürlüğe girmeden koruma altına almakta; yürürlüğe konacak metinlerin redaksiyonunu yaparak hukuk normlarında terim birliği ve anlam açıklığını-kesinliğini sağlamakta, kendisine sunulan düzenlemeleri metni hazırlayan siyasî iradenin amacı doğrultusunda yerindelik ve “iyi idare” ilkeleri açısından incelemekte, böylece metinlere etkinlik ve verimlilik kazandırmaktadır.

Conseil d'État'ın bu işlevi yerine getirme şekli Kurumu, Devlet yönetimi ve ulusal hukukun oluşturulması bakımından vazgeçilmez hale getirmiştir. Bu konuma gelmesinde, Conseil d'État'ın siyasî konularda hükümetin tercihlerine müdahil olmaksızın, bu tercihlerin hayata geçirilmesi sırasında, hükümetin karşılaşılabileceği hukuksal zorlukları giderme yaklaşımı belirleyici olmuştur.

Öte yandan, dönem dönem idari görevlere atanan Conseil d'État üyelerinin, bu idari görevlerde elde ettikleri tecrübelerin, yargılama ve danışma görevinin yerine getirilmesinde olumlu katkı sağladığı ifade edilmiştir. İdareleri çok iyi tanıyan ve ihtiyaçlarını yerinde gözlemleme imkânına sahip olan bu kişilerin söz konusu kazanımlarını en nihayetinde “Devlete hizmete” tahvil ettiği görülmektedir.

Danışma fonksiyonu bakımından diğer önemli bir husus da raporlar ve araştırmalar biriminin varlığıdır. Bu birim, hazırladığı faaliyet raporu ve yıllık rapor vasıtasıyla hükümete ve idarelere yol göstermektedir. Özellikle yıllık rapor vasıtasıyla, hükümete yararlı olabilecek ve yakın gelecekte hukuksal anlamda problem yaratabilecek bir konuda hukukun ilk elden yaratılması noktasında da önemli bir görev ifa etmektedir.

Yargısal fonksiyon bakımından dikkat çekici olan ilk husus Fransa'da idari yargıda filtreleme mekanizmaları sayesinde Conseil d'État'a gelene kadar dosya sayısı piramidinin oldukça daralmasıdır. Temyiz ve istinaf aşamalarında avukatla takip zorunluluğu ve çok etkin bir şekilde işletilen kabul edilebilirlik incelemesi neticesinde Conseil d'État'a yılda yaklaşık 9000 dosya gelmektedir. Bu sayı idari yargıda açılan davaların yaklaşık %5'ine karşılık gelmektedir.

İş yükünün az olması ve istinaf yargı yolunun etkin bir şekilde işlemesi Conseil d'État'ın içtihat mahkemesi rolünün oldukça güçlenmesini sağlamıştır.

Öte yandan, gerek Conseil d'État'da gerek ilk ve ikinci derece yargı mercilerinde yargılamanın çok aktif şekilde işleyen istişare kültürüne dayandığı gözlemlenmektedir. Yeni bir uyuşmazlık hakkında karar alınması gerektiğinde veya hassas ve karmaşık ihtilaflar söz konusu olduğunda davaların ilgili mahkemelerde oluşturulan üst heyet yapılarında tartışılarak karar verilmesi kararlardaki isabet oranını artırmaktadır.

Dosyaların duruşmaya alınmadan önce dairenin veya mahkemenin tüm mensuplarının katılımıyla bir bilgilendirme oturumunda tartışılması, burada her mensubun oy hakkının bulunması da daire veya mahkemede içtihat birliğinin sağlanması ve ortak karar alma kültürünün gelişmesi bakımından dikkat çekici noktalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak, Fransa'da Conseil d'État devletin ve aynı zamanda tüm vatandaşların hizmetinde, iki ana fonksiyonunu birbirinden bağımsız ancak tüm dengeleri gözeterek ve istikrar içerisinde sürdüren ve bu faaliyetleri icra ederken takındığı tavır ve aldığı kararlarla sahip olduğu konumu "hak eden" bir kurumsal yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer idari yargı mercilerinin de Conseil d'État tarafından yönetim ve denetiminin gerçekleştirildiği dikkate alındığında bu yaklaşımın, tüm idari yargı teşkilatına teşmil edildiği söylenebilecektir.

KAYNAKÇA

• ÇAĞLAYAN, Ramazan, Fransız ve Türk İdari Yargılama Hukuklarında İvedi Yargılama Usulü, EÜHFD, C XVIII, S 3-4, 2014, s. 1-41.

• DOUTRIAUX, Yves, Conseil d'État'ın Danışma ve İnceleme Fonksiyonu, 150. Yılında Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu, Ankara, 2019, s. 97-110.

• GOUNIN, Yves, Conseil d'État 'nın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Önemi, Kapsamı ve Etkinliği, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu:150. Yıl, Ankara, s-77-87.

• GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011.

• GÜLAN, Aydın, Güncellenmesi Gereken Bir Misyon Danıştayın İstisari Görevleri, Danıştay İdari Yargı Günü Sempozyumu:150.Yıl, Ankara, 2018, s.61-77.

• KAPLAN, Gürsel, Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016.

• ÖZTÜRK, Burak, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

• PACTEAU, Bernard (çev. Durmuş TEZCAN), Fransız Danıştayı, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S. 52 (01), (1997), s.597-610.

• QUESTINAUX, Nicole (çev. Cemil KAYA), İdare Hukuku Kuralı: Fransız Conseil d'État 'sının Önleyici Rolü, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2, 2003, s. 95-108.

• SEZGİNER, Murat, Dünden Bugüne Conseil d'État ve Danıştayın İnceleme ve Danışma Fonksiyonu, Danıştay İdari Yargı Günü Sempozyumu:149. Yıl, Ankara, 2017, s. 101-133.

• ŞİRİN, Memduh Cemil, İdari Yargının Danışma Görevi Hakkında Karşılaştırmalı Bir Etüt, 150. Yılında Şura-yı Devletten Danıştaya Uluslararası Sempozyumu, Ankara, s. 117-138.

• YAYLA, Yıldızhan, Conseil d'État (Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne), İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, S. 1 (1) (1980) , s. 79-86.

• YEŞİLYURT, Nazile İrem, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve İvedi Yargılama: Hukuka Sermayeye Koşut Hız Ayarı, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 70 (2), 2015, s-403-433.

• Conseil d'État, Rapport Public 2016

• <https://www.conseil-etat.fr/>

• <https://hudoc.echr.coe.int/>

• <https://adlisicil.adalet.gov.tr/>