

FRANSA İDARE MAHKEMELERİ'NİN GELİŞİMİNE İLİŞKİN YANSIMALAR*

Çev: Ar. Gör. Veysel GÖRÜCÜ**

ÖZET

Fransa İdare Mahkemeleri on yıldan beri çalışmalarını sürdürmektedir. Danıştay, giderek hukuksal konulara daha çok değinmekle birlikte mahkemelerde idari davaların genel olarak artış göstermesi nedeniyle, idari mahkemeler büyük oranda davaları incelemeye devam etmektedir. Bu makale, bu tür mahkemelerin iş yükünü ve Danıştay'ın iş yükü üzerine bu mahkemelerin etkisini ortaya koymaktadır.

Danıştay ve İdari Mahkemeler zamanla gelişerek ara dönemde 1953'ten bugüne kadar gelişme göstererek iki yüzüncü yılını kutladılar. Günümüzde ise, on yıldan beri idare mahkemeleri çalışmalarını sürdürmektedirler. Bu durum, Fransa İdare Mahkemelerini incelemek için bir fırsat yaratmaktadır.

Yazar, Fransa'daki mahkemelerin bu ikili sistemini benimsetmeye çalışmayacaktır. Yazarın böyle bir niyeti yoktur. Tüm çağdaş milletlerin hukuksal yapılarındaki genel ortak prensip olarak, anayasal değerlere uygunluk Fransa'da da esastır.

Ayrıca yazar, idare mahkemelerinin yoğun ve yorucu işleyişlerini de burada anlatma amacında değildir. Temyiz mahkemesi (Yargıtay)'dan geçen tüm davalar (Brown and Bell, 1998:118) Danıştay ve Sayıştay'a bütçe finans disiplini mahkemesine, mesleki disiplin kurallarına, göçmen mahkemeleri komisyonuna ve sosyal amaçlı merkez komisyonları gibi kurumlara gönderilir.

– 1 Ocak 2000 tarihi itibariyle idari istinaf mahkemeleri ve Danıştay'ın hukuki aktivitesi nedir?

– 2000'li yılların başı itibariyle idari istinaf mahkemeleri ve Danıştay'ın kendi rolleri nelerdir?

* Makalenin yazarı Marie-Aimée Latournerie'dir.

** Konya Selçuk Üniversitesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı Araştırma Görevlisi.

– Yirminci yüzyılın başında Fransa İdare Mahkemelerinin ayrıntılı fonksiyonu nedir?

Bu makale yukarıdaki sorularla ilgilenen genel idare mahkemeleri konusuna yoğunlaşmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İdari yargı rejimi, idare mahkemeleri.

I. OCAK 2000 TARİHİ İTİBARIYLA İDARİ İSTİNAF MAHKEMELERİ VE DANIŞTAYIN HUKUKİ AKTİVİTESİ

Şu gerçeği gözden kaçırmamak önemlidir, mahkeme işlevini özellikle idare mahkemeleri kanalıyla yerine getirmektedir, yasama organı, bu kurumlara adli olmayan konularda da danışmaktadır (idare mahkemelerinin uzlaştırma görevi, belli idari komitelerin yönetimi ve mahkemelerin isteği durumunda danışmanlık rolü).

Danıştay'ın yapısı ve fonksiyonları incelendiğinde, bu kurumun hukuki olduğu kadar idari birtakım fonksiyonlarının da olduğu rahatlıkla görülebilmektedir.

Burada verilen istatistikler bu kurumun sadece hukuki fonksiyonları ile ilgili olanlardır. Böylece özellikle Danıştay için rakamlar verilmekte olup, bu rakamlar diğer kurumların da durumunu ortaya koyucu bir özellik taşımamaktadırlar.

– 1 Ocak 2000 tarihi itibarıyla bazı istatistikler

Tablo 1, 2 ve 3'de görüldüğü gibi, 'yeni davalar' ile gösterilenler kayıtlı davaları, 'kararı verilmiş davalar' ise mahkemeler tarafından karara bağlanmış davaları göstermektedir. Ayrıca "net" istatistikler, devam eden davaları kapsamamaktadır, bu davalarda hakim hukuksal konuya değinmek zorundadır, Danıştay'da ve uyuşmazlık bölümünde başkanın emirleri, İdare mahkemeleri içerisinde rekabeti sağlamak amacıyla sınırlanmaktadır.

Tablo 1: Fransa Metropolünde 27 İdare Mahkemesi, denizaşırı yönetimlerde 6 İdare Mahkemesi ve denizaşırı topraklarda 2 İdare Mahkemesi

	Brüt	Net
1999'daki yeni davalar	120,567	117,427
1999'da kararı verilmiş davalar	116,273	112,198
1 Ocak 2000 tarihi itibarıyla bekleyen davalar	221,542	209,247

Tablo 2: Yedi İdari İstinaf Mahkemesi (Bordeaux, Douai, Lyons, Marseilles, Nancy, Nantes ve Paris)

	Brüt	Net
1999'daki yeni davalar	18,633	16,056
1999'da kararı verilmiş davalar	14,987	11,390
1 Ocak 2000 tarihi itibarıyla bekleyen davalar	37,654	33,798

Tablo 3: Danıştay

	Brüt	Net
1999'daki yeni davalar	12,747	8,817
1999'da kararı verilmiş davalar	13,551	7,581
1 Ocak 2000 tarihi itibarıyla bekleyen davalar	11,962	9,731

II. SON 10 YILDAKİ GELİŞMELER

A. İDARE MAHKEMELERİ

Son 10 yılda iki yeni idare mahkemesi oluşturuldu. Bunlar biri, 1 Nisan 1994 tarihinde Momoudzou bölgesinde kurulan Arazi Tapulaştırma Mahkemesi, bu mahkemenin üyeleri Saint de la Reunion' idare mahkemesi olarak görev yaptılar. Bir diğeri ise, 1 Eylül 1997 tarihinde Melun'da Paris İdare Mahkemesi serbestlik kazandırmak üzere kuruldu.

Yeni davaların brüt sayısı 1989'dan beri % 70 oranında artış gösterdi. İdare mahkemesini tümüyle etkileyen uygulamalarda bir artış, hatta mahkemelerin kararlarında, farklı ekonomik ve sosyal gelişmeye sahip bölgelerde davaların zaman ve büyüklüklerinin dahi çeşitlilik gösterdiği görülmektedir.

1989 yılında idare mahkemesinde görev yapan hakimlerin sayısı 400 civarında idi ve bu rakam 1 Ocak 2000 yılına gelindiğinde tedrici olarak 576'ya yükseldi. Bununla birlikte zabıt kâtiplerinin sayısında da paralel bir artış oldu ve 1999'da bunların sayısı da 737'ye yükseldi. Bilgi teknolojisi ve prosedürlerdeki bazı gelişmelerle birlikte (aşağıda yer verilmiştir) personel sayısındaki bu artış, 1999'da kararı verilmiş davaların brüt sayısının,

1989'dakinin iki katına çıkması ile açıklanmaktadır. Tüm bunların ışığı altında, 1 Ocak 2000'de hakim başına ortalama dava yükü, bir mahkemeden diğerine hala önemli ölçüde farklılık göstermemektedir.

B. İDARİ İSTİNAF (YENİDEN DURUŞMA) MAHKEMELERİ

1 Ocak 1990 tarihinde, beş tane idare istinaf mahkemesi bulunmakta idi ve bunlar idare mahkemelerinin reformlarını gerçekleştirmek üzere 31 Aralık 1987 tarihli 87-1127 sayılı uygulamaları yapmak amacıyla 1 Ocak 1989 tarihinde kurulmuşlardı.

Bunların amacı, belediye ve kanton seçimleri ile ilgili konular istisna olmak üzere, idare mahkemesi hakimlerinin temyiz işlemlerinin tedricen merkezden yapılmasını içermektedir.

1 Ocak 2000 tarihinde, yedi adet idari istinaf mahkemesi vardı. Marsilya'da idari istinaf mahkemesi 1 Eylül 1997'de Lyon ve Bordeaux mahkemelerinin sorumluluk alanlarının bölünmesi neticesinde kuruldu ve Douai ise 1 Eylül 1999'da benzer şekilde Nancy ve Nantes mahkemelerinin bölünmesi neticesinde kurulmuştur.

1999 yılında yeni davaların brüt sayısı 1989'daki davaların hemen hemen iki katına ulaştı. Bu durum, temyizdeki artışlardan kaynaklanan bir sonuç değildir ve temyizlerin miktarı davaların ancak % 16'sıdır. Aşağıda açıklanan iki gelişmenin doğal sonucu bu durumu doğurmuştur.

Birincisi, 1995 yılına kadar mahkemelere yetkileri tamamen verilmiştir. İkincisi ise, yukarıda bahsedildiği gibi, idare mahkemeleri tarafından verilen kararların sayısı 1989 ve 1999 yılları arasında önemli ölçüde artmıştır.

Aynı periyot içerisinde, idari istinaf mahkemesine atanan hakimlerin sayısı 1989'da 46'dan, 1 Ocak 2000'de tedricen 144'e yükselmiştir (Bu sayıya mahkemelerin başkaldından oluşan yedi Danıştay üyesi dahil değildir). Personel sayısındaki bu artış, yeni kurulan mahkemelerin sahip olduğu deneyim ve 1999'daki 213 zabıt kâtibinin de mevcut olması ile 1999 yılında karara bağlanan davaların sayısı neredeyse 1989 yılındakinin 6 katına ulaşmıştır. Tüm bu kapsamda, bütçedeki kaynakların yenilenerek gelişimi, incelenecek davaların birikmesini önleyecek kadar yeterince hızlı gerçekleşmemiştir ve 1 Ocak 2000 tarihinde dava sayısı, 1 Ocak 1999'dakinin beş katına ulaşmıştır.

C. DANIŞTAY

1999 yılında yeni davalar ve karara bağlanmış davaların her ikisi için de brüt rakamların, 1989'dakilerden daha yüksek olduğu dikkat çekicidir (sırasıyla % 55 ve % 65 daha yüksektir). Bu olağanüstü durum, idari istinaf mahkemelerinin oluşumu içerisinde şu ana kadar yer almayan Danıştay tarafından kararlaştırılacak davaların sayısını düşünmeye sevk etmektedir.

Fakat bu durum iki nedenden dolayı daha dikkatli analizin yapılmasını gerektirmektedir. Birincisi, yeni davalar ve bunlardan karara bağlanmış olanlar açısından, Danıştay'ın adli işlevinin gerçekten önemli istatistikleri, serilerin ve uyuşmazlık Bölümü'nün Başkanı'nın kararlarının net sayılarıdır ki bunlar, davanın özüne dokunmaksızın, idare mahkemeleri arasında davayı çözebilme yeterliliği ile sınırlıdır.

İkincisi, vizelerin reddi nedeniyle ortaya çıkan davalar, göçmenlerin statülerinin reddedilmesi veya yasadışı yollardan giriş yapma veya uzun süreli kalış yapanlar, yeni davaların ortaya çıkmasında en önemli nedenler olarak görülmektedir (1999'da 8817 davanın 5058'i bu şekildedir).

Bundan başka, bu olağanüstülük, Danıştay'ın temyiz hakimi ile Yargıtay hakimi arasındaki adli işleyişindeki rolünü bozmaktadır. Uç yapıcı örnek bu olağanüstü durumu gösterebilir.

İlk ve son kararda hakimin yeterliliğinden dolayı Danıştay'a toplam müracaatlar 1989'da % 20'den 1999'da % 38'e yükseldi. Fakat müracaat konusu kapsamında çok daha fazla kararname veya düzenleyici metin, mahkeme idaresinin yetkilendirdiği tek bir alandan daha geniş alanı kapsamaktadır. Ayrıca o bir gerçektir, çünkü elçilikler tarafından yabancılara vize verilmemesi bu kapsamdadır, toprak ihtilafları konusunda mahkemenin yeterliliği bulunmadığı durumlarda ve yabancılara vize verilmemesine ilişkin itiraz mahkemesi önemli gelişmeler kaydetmiştir, şimdilerde ise yasal yapıyı daha fazla kısıtlayıcı bir durum söz konusudur.

Aynı şekilde, 1999 yılında mahkemelerin verdiği kararlardan 2000 civarında karar Danıştay'a intikal etmekle birlikte bunların hemen hemen tamamı sınır dışı etme ile ilgili temyiz davalarıdır. Bu konuya ilişkin temyiz kararı hemen verilmemekte ve istinaf mahkemesine (yeniden duruşma) havale edilmektedir. Çünkü ilk etapta yürütmeyi durdurma kararı verilmekte ve idare mahkemesinin çok kısa bir süre içerisinde kararını vermesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, 1999 yılında 8817 müracaattan 3176'sı temyiz yoluna başvururken; sadece 1707'si istinaf mahkemesinin kararlarının aksi yönünde sonuçlandırılmıştır. Geriye kalan davalar ise farklı uzmanlık alanlarında olup, yeniden duruşma aracılığıyla Danıştay'a görülebilmektedir. İstinaf mahkemesinin kararlarına itiraz nedeniyle temyize giden davaların ortalama oranı gerçekte sadece % 14'tür.

III. İDARE MAHKEMELERİNİN ROLÜ, 2000'Lİ YILLARDA İSTİNAF MAHKEMESİ VE DANIŞTAY

İdare mahkemeleri piramidin tabanında yer alan bir fonksiyona sahiptirler ve bunlar idari davanın ilk aşamasında normal hakim gibi görev yaparlar, uygulamada ise son başvurulacak hakim olarak işlev görürler.

Yürürlükte Danıştay'a ilk etapta atfedilen özellik iki şekilde görülmek-

tedir, bir yandan ferdi kararlar veya düzenleyici kararlara karşı, bakanların düzenleyici kararlarına ve idari kararlara karşı dava açabilme yolunun bulunmasıdır. Diğer yandan ise, tek bir idare mahkemesinin yetki alanının ötesindeki davalara ilişkin idari kararlara karşı yeniden dava açabilme veya idare mahkemelerinin kararları çerçevesinde yer alan konuların dışındaki idari davalar bu kapsama girmektedir.

Yeterliliklerin yerel otoriteler durum yeterliliğine ait çok sayıdaki ferdi kararlar kategorisi üzerinden üst düzeyde transferinde çift taraflı bir hareket bulunmaktadır, durum yeterliliği son 15 yılda gelişmiştir ve muhtemelen gelişmeye devam edeceği gözükmektedir. Bu durum mahkemelere dava açılışlarında, olayların sıradan konusuna bağlı kalınarak yanlış mahkemelere dava açılması ve böylece dava yükünün yanlışlıkla değiştirilmesini ortaya çıkaracaktır.

Bundan da öte, yetkili elçilikler tarafından vize verilmemesi ile ilgili durumlar hariç olmak üzere, Danıştay on yıl önceki dava sayısından daha çok sayıda davayı ilk kez incelemek üzere kabul etmemektedir. 1999'da Danıştay'ın ilk kez almış olduğu müracaatlar, idare mahkemelerinin aldığı müracaatların % 3'ünden daha azını kapsamaktadır.

Özellikle, idare mahkemesi kararlarının temyize gidenlerinin oranı % 16 düzeyindedir. Temyize giden davaların üçte ikisi aynı şekilde geldiği gibi onaylanmaktadır. Çok çeşitli konularda (vergi, kamu hizmeti, planlama ve çevre, taahhütler ve imar işleri, yabancılara ilişkin düzenleme ve diğer düzenlemeler) idari davalar açılabilmekte ve bunların sayısı, bu konulardaki davaların toplamı şeklinde bulunabilmektedir.

Genel olarak, yeterli düzeyde idari davalar sürekli açılmaktadır, bununla birlikte ilişkiler, her idare mahkemesinin hukuki kararının dengeli olabilmesi gereği ve özellikle idare mahkemesinin kararlarının dayanakları ile müracaatların sürekli artma eğiliminde olması ve davacıların makul bir süre içerisinde bir karara ulaşılması yönündeki güçlü talepleri koşuluna bağlı olarak sınırlandırılmaktadır.

Yukarıda bahsedilen adli ve idari işleyişin paralelinde bu işlerin yürütülebilmesi için bütçe kaynaklarının da düzenli bir artış göstermesi gerekmektedir. Kanun koyucu; idare mahkemeleri ve idari istinaf mahkemeleri kanununun 4. maddesinde bazı istisnai durumları açıklığa kavuşturmak üzere son on yılda 2 – 3 kez bunun üzerinde çalışma yürütmüştür, bu konuda hakem kararları başkan dahil en az üç hakim tarafından alınmaktadır.

Dava konusuna göre az veya çok kısaltılmış bir prosedürün arkasından, idare mahkemeleri kayıtlı ve karara bağlanacak konulara ilişkin tüm müracaatların bugünlerde hemen hemen üçte biri tek hakim tarafından sonuçlandırılmaktadır. Bu durum önem arz etmektedir, zira idari konularda kanun koyucu tarafından tek hakimin karara alması seçeneği yolunu tercih

eden uygulama başlamıştır, kronolojik olarak bu uygulama özellikle sınır dışı etme konusundaki emirlerin düzeltilmesi bakımından özel bir rejimdir. Fakat geçmişte bu durum, talep baskısına mahkemelerin ilk aşamada adaptasyonu için öncelikli olarak uygulaması gereken bir yenilikti.

İdari mahkemeler tarafından alınan kararların yeniden gözden geçirilmesi için idari istinaf mahkemelerinin bir girişimde bulunma yetkisi yoktur, bununla birlikte bir istisnai durum olarak belediye ve kanton seçimlerine ilişkin davaların temyizi Danıştay'da görülmektedir. Bu durum, Danıştay tarafından uygulanan prensibin bir sonucudur. Dosyadaki dokümanlar değiştirilmediği sürece, daha alt düzeydeki bir mahkeme hakimi veya temyiz hakimi tarafından karar tartışılmaz, aksi takdirde hukuksal bir hata veya hukuki kategoride bir hata yapılabilir.

Sonuç olarak, idari istinaf mahkemeleri uygulamada idari yargı açısından önemli problemleri belirlemektedir. Örneğin kamu çalışanlarının başsuz olup olmadığı veya tazmin edilmesi gereken kayıp miktarı veya yapılan işlerin vergi açısından muhasebe değeri ya da kamu yararı bakımından bir binayı inşa eden firmanın binadaki eksiklikler nedeniyle yüklendiği tahhüt sonrası sorumluluk bu kapsamdaki problemlerdir.

İdari istinaf mahkemelerinin sayılarının az olması ve kâğıt ya da bilgisayar ortamındaki dışsal ve içsel kararları kullanmaları, duruşmanın bir bölümü olan karar alma aşamasında homojenliği sağlamada büyük kolaylık getirmektedir. İdare mahkemeleri ve idari istinaf mahkemelerinin üyeleri aynı kuruma bağlı olarak çalışırlar (bununla ilgili olarak 6 Ocak 1986 tarihli 86-14 sayılı karar, 25 Mart 1997 tarihli 97-276 sayılı en son düzenleme ile değiştirilmiştir). Bu mahkemelerin üyelerinin terfisi büyük oranda verdikleri ilk karar ile temyiz kararı arasındaki uyuşmaya bağlıdır, şunu hemen hatırlamak gerekir ki, temyiz işlemi mahkemelerdeki aynı konulu davalarda alınan çok farklı kararlar arasında birlikteliği ağılamaya yönelik ciddi katkılar yapmaktadır.

Danıştay, idare mahkemeleri içerisinde ikili bir rol üstlenmiştir. Birinci olarak, Danıştay ülke sınırları içerisinde idari kapsamındaki genel hukuksal prensipler ve yazı kuralları bakımından birlikteliği (yeknesaklığı) sağlamaktadır. Danıştay yıllardan beri geleneksel şekilde bu rolün gereğini, ilk ve son başvuru mercii olarak, temyiz mercii olarak veya temyize başvuru mercii olarak yerine getirmektedir.

Bununla birlikte, 31 Aralık 1997 tarihli 97-1127 sayılı düzenleme, idare mahkemeleri hakimlerinin üzerinden temyiz yükünü kaldırmayı amaçlamıştır.

Sonuçta idari istinaf mahkemelerinin kararlarına karşı açılan temyiz başvurularının sayısında artış olmuştur. Böylece, yeni hukuki problemlere verilecek cevapları daha hızlı bir şekilde ortaya koyabilmek için bir mekanizmanın bulunması (çözüm yolunun) gereği ortaya çıkmıştır.

Bu yeni düzenlemenin 12'nci maddesi, yeni bir hukuksal davanın kararında oldukça ciddi zorluklarla karşılaşılıyorsa o takdirde karar verilmeden önce dosya idari mahkeme veya idari istinaf mahkemesi tarafından önce Danıştay'a gönderilir ve kararın bir parçası olarak oradan gelecek cevap istenir, böylece daha temyiz işlemi başlamadan dava dosyası önce Danıştay'a gönderilerek dosya sağlam hukuksal prosedürlere göre incelenir.

Danıştay üç ay içerisinde bu davayı incelemelidir. Dava ile ilgili bir fikir oluşturulmadığında yada karar için süre yetmediğinde, Danıştay fikrini beyan edinceye kadar dava tüm yönleri ile beklemede kalır.

Danıştay'ın beyan ettiği fikir normal mahkemeyi yasal olarak bağlamaz; ancak adli sistemin sağlıklı işleyişinde, mahkeme kararının arkasından bu karar için temyize başvurma yoluna gerek kalmaması istenen bir durumdur. Bu mekanizma, yeni yasal uygulamaların yorumlanmasını hızlandırmak için uygun bir mekanizma olarak kendini göstermektedir, örneğin vergi konularında veya idari mahkemelere başvuru prosedürünün kurallarının açığa çıkması bakımından önemlidir.

İdare mahkemeleri sistemi içerisinde Danıştay'ın ikinci rolü, idare mahkemeleri ve idari istinaf makinelere yönetimi ve denetimi ile birlikte bunların üyelerinin ilk baştaki ve devam eden eğitimlerini sağlamaktır. 31 Temmuz 1945 tarihli kararnamenin 23. maddesi Danıştay'a idare mahkemelerinin denetimini sürekli görev olarak vermiştir. Bu görev, diğer Danıştay üyelerinin yardımcı olduğu Danıştay Başkan Yardımcısı'nın yetkisi altında getirilir.

1953 yılında idare yargı görevi yanında valilere danışmanlık yapan organ (İl İdare Kurulu) idari mahkemelere dönüştürülmüştür, ilk etapta idari hukukun normal bir hakimi şeklinde çalıştılar. Denetim hizmetinin sorumlusuna, idare mahkemeleri başkanlarının değerlendirilmesi görevi verilmiştir ve bu değerlendirme yıllık bazda yapılmıştır, hatta bu mahkemelerin üyeleri daha sonraları içişleri bakanlığı tarafından yönetilmiştir.

Bu belirsiz durum, ilk kez temel olarak 6 Ocak 1987 tarihli 86-14 sayılı düzenleme ile değiştirilmiştir. Bu düzenleme, on üç üyeden oluşan yüksek konseyin, beş üyesi kurum üyeleri tarafından seçilecek ve ayrıca sırasıyla cumhurbaşkanı, meclis başkanı ve senato başkanlığı ile Danıştay başkan yardımcısı tarafından aday gösterilmiş üç kişiden oluşan idare mahkemelerinin üyelerinin bağımsızlığını teminat altına alan kurallar getirmiştir.

Yüksek Konsey, mahkemelerin organizasyonu hakkındaki sorulara ilişkin tavsiyeler veya hakimlerinin kariyerleri ile ilgili konularda fikir belirtmek gibi bir güce sahiptir.

31 Aralık 1987 yılında idari istinaf mahkemelerinin kurulması ile ikinci adım atılmış oldu. 19 Aralık 1989 tarihli ve 89-915 sayılı Kararname idari mahkemelerin ve idari istinaf mahkemelerinin yüksek konseyinin başkanının, Danıştay Başkan Yardımcısı olmasını sağlamıştır.