



**T.C.
ADALET BAKANLIĞI
Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü**

**FRANSA İDARİ YARGI SİSTEMİ VE
ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI**

FRANSA ÇALIŞMA ZİYARETİ RAPORU

HAZIRLAYAN

**Metin ENGİN
Hâkim
Daire Başkanı**

RAPOR TARİHİ

Ocak 2022

İÇİNDEKİLER

1. BÖLÜM: GİRİŞ

A. PROJE HAKKINDA GENEL BİLGİLER	1
B. RAPORUN KONUSU	3
C. RAPORUN AMACI	3
D. RAPORUN YÖNTEMİ	4

2. BÖLÜM: FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

A. FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİNİN TARİHİ VE GELİŞİM AŞAMALARI	5
B. GÜNÜMÜZDE FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİ	7
C. FRANSIZ İDARİ YARGI TEŞKİLATI VE SAYILARLA İDARİ YARGI	8
a. İLK DERECE İDARE MAHKEMELERİ	8
b. İSTİNAF MAHKEMELERİ	8
c. CONSEIL D'ETAT (FRANSA DANIŞTAYI) - TEMYİZ MAHKEMESİ	9
d. İDARE İHTİSAS MAHKEMELERİ	10

3. BÖLÜM: FRANSIZ İDARİ YARGI HUKUKUNDA ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI

A. SULH İŞLEM	13
B. ZORUNLU ÖN İDARİ İTİRAZ (RAPO)	14
C. ARABULUCULUK	14

4. BÖLÜM: ÇALIŞMA ZİYARETİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN TOPLANTILAR VE YAPILAN GÖRÜŞMELER

18

5. BÖLÜM: ÇALIŞMA ZİYARETİ SONUCUNDA İDARİ YARGI SİSTEMİMİZ İÇİN GELİŞTİRİLEN ÖNERİLER

1- ACİL DAVA	39
2- GRUP DAVA	42
3- TEK HÂKİMLİ DAVA	43
4- KABUL EDİLMEZLİK KARARI	44
5- İDARİ YARGIDA ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI	45

1. BÖLÜM: GİRİŞ

A. PROJE HAKKINDA GENEL BİLGİLER

İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi'nin başlangıç tarihi Aralık 2018 ve bitiş tarihi Aralık 2021 olarak planlanmakla birlikte pandemi koşulları nedeniyle proje süresi 2022 yılının Aralık ayı sonuna uzatılmıştır. Projenin açılış töreni 30 Nisan 2019 tarihinde Adalet Bakanımız Sayın Abdulhamit Gül'ün katılımlarıyla Ankara'da gerçekleştirilmiştir. Proje; Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ortak finansmanı ile gerçekleştirilmektedir. Projenin, nihai faydalanıcısı Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü'dür.

Proje kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin ve çalışmaların hedef grupları Adalet Bakanlığı, Danıştay Başkanlığı, İlk Derece İdare ve Vergi Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri, Avukatlar ve Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Bu projenin genel amacı, idari yargının etkinliğinin güçlendirilmesini teminen, idari yargı konusundaki kamu bilincini artırmak ve bu sayede kamunun idari yargıya olan güvenini daha da artırmaktır.

Projenin 4 bileşeni bulunmakta, her bileşen altında o bileşene (beklenen sonuç) ait alt hedefler yer almaktadır:

BEKLENEN SONUÇ 1
• Mevcut idari yargı sisteminin derinlemesine incelenmesi ve uygulanan reformların etkilerinin değerlendirilmesi • İdari yargının güçlendirilmesi için yol haritası oluşturulması • Belirlenen ilk derece mahkemeleri ve Bölge İdare Mahkemelerindeki dosyaların izlenmesi • Uluslararası Sempozyum düzenlenmesi
BEKLENEN SONUÇ 2
• Eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi • Eğitim programları ve materyallerinin hazırlanması • Eğitici eğitimlerinin düzenlenmesi • İdari yargı konularında hâkim, avukat ve mahkeme çalışanlarına eğitim verilmesi • AİHS ve ABAD üzerine, meslektaşlar arası eğitim ve yuvarlak masa toplantılarının organize edilmesi • “Avrupa Adil Yargılanma Standartları Vaka Örnekleri” kitabının yayımlanması
BEKLENEN SONUÇ 3
• İdarenin kurum içi inceleme/değerlendirmeleri ile ilgili istişarelerin gerçekleştirilmesi • Alternatif Uyuşmazlık Çözüm mekanizmalarının belirlenmesi • Pilot yargılama prosedürünün değerlendirilmesi • Ombudsmanın rolünün güçlendirilmesi • Bireyler ve kamu kurumları arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi
BEKLENEN SONUÇ 4
• Bölge İdare Mahkemeleri’nin ve Danıştay’ın analitik kapasitesi üzerine eğitim düzenlenmesi • Pilot mahkeme olarak seçilen mahkemelerin etkinliğinin artırılması için çalışmaların gerçekleştirilmesi • Yargısal karar almaya ilişkin zorluklar ve iyi uygulama örneklerinin değerlendirilmesi • Çalışma ziyareti ve görevlendirmelerin gerçekleştirilmesi • Yargı kararlarında tutarlılığın temin edilmesi • Danıştay dava kodlarının ilk derece ve bölge idare mahkemeleri dava kodları ile uyumlaştırılması

B. RAPORUN KONUSU

Raporun konusu, İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi kapsamında, Fransız İdari Yargı sistemi hakkında bilgi edinmek ve idari yargı uyuşmazlıklarında alternatif uyuşmazlık çözüm yolları hakkında araştırma yapmak üzere 30 Kasım – 2 Aralık 2021 tarihlerinde Fransa'ya gerçekleştirilen çalışma ziyareti sonucunda elde edilen bilgilerin raporlanması faaliyetidir.

Çalışma ziyaretine Adalet Bakanlığı Bakan Yardımcısı Zekeriya Birkan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Sekreteri Seyfi Han, Danıştay Başkanlığı Genel Sekreteri Kemal Açıkgöz, Danıştay Üyesi Esat Toklu (çalışma ziyareti tarihinde Ankara Bölge İdare Mahkemesi Başkanı), Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürü Hakan Öztatar, Adalet Bakanlığı Müşaviri Salih Çetinkaya, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi Başkanı Mehmet Metin Kahraman ve Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi Başkanı Bülent Küfüdür, Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı Elif Açı, Adalet Bakanlığı Tetkik Hâkimi Yasin Yıldırım, Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Metin Engin ve Avrupa Konseyi Strasbourg Ofisinden Bölüm Başkan Yardımcısı Lilit Daneghian Bossler, Proje Asistanı Anja Busch, Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi İdari Yargı Projesi biriminden Kıdemli Proje Yetkilisi Damla Sarıaslan Yeniçerioğlu ile Dil Asistanı Aslıhan Sevimli Yılmaz katılmıştır.

C. RAPORUN AMACI

Çalışma ziyareti raporu ile idare hukuku alanında alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının geliştirilmesi konusunda çalışmalar yürüten Fransa'nın gelinen noktada uygulama ve tecrübelerinin yerinde gözlemlenmesi, idari yargının işleyişi, karşılaşılan sorunlar, grup davalar ve yakın zamanda gerçekleştirilen reformların idari davalar üzerindeki etkileri konularında bu çalışmaları yürüten yargı mensuplarıyla görüş alışverişinde bulunulması suretiyle Türkiye'deki idari davalarda alternatif uyuşmazlık çözüm yolları ile arabuluculuk sisteminin başlatılması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik tespit ve öneriler geliştirilmesi hedeflenmektedir.

D. RAPORUN YÖNTEMİ

Çalışma ziyareti kapsamında;

Çalışma ziyaretinin 1. gününde Fransa Adalet Bakanlığı ziyaret edilmiş, bu ziyarette Fransa Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri ve Künyeler Genel Müdürü Jean François de Montgolfier ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

Çalışma ziyaretinin 2. gününde Fransa Danıştay'ı ziyaret edilmiş, bu ziyarette;

- Danıştay Genel Sekreteri Thierry Xavier GIRARDOT
- Danıştay Genel Sekreter Yardımcısı Sylvain HUMBERT
- Danıştay İhtilaflar Dairesi Başkan Vekili Christine MAUGÜÉ
- Danıştay Üyesi Pascal TROUILLY
- Danıştay Onursal Üyesi Odile PIERART

ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Çalışma ziyaretinin 3. gününde Paris Bölge İdare Mahkemesi ziyaret edilmiş, bu ziyarette Paris Bölge İdare Mahkemesi Başkanı Pascale Fambeur ve Paris Bölge İdare Mahkemesi Başkan Yardımcısı aynı zamanda 1.Daire Başkanı Jacques Lapouzade ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Görüşmelerin ardından alınan notlar, görüşmelerde yönelttiğimiz sorulara verilen cevaplar ve gerekli bilgi ve belgeler temin edilerek yapılan araştırmaların ardından raporun yazımına geçilmiştir. Raporun ikinci ve üçüncü bölümünde, yine İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi kapsamında Aralık 2020 tarihinde Proje Uluslararası Uzmanı Karine Gilberg tarafından hazırlanan, Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü İdari Yargı Projesi ekibince Fransa İdari Yargı sistemi hakkında yöneltilen sorulara cevap mahiyetinde düzenlenen ‘‘Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri’’ isimli raporda yer alan bilgi ve istatistiklerden yararlanılmıştır.

2. BÖLÜM: FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

A. FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİNİN TARİHİ VE GELİŞİM AŞAMALARI

İdare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar için adli yargıdan ayrı ve farklı bir yargı kolu bulunması fikri ilk olarak Fransa’da ortaya çıkmıştır. Nitekim Fransız idari yargı sisteminin tarihi, esas olarak Fransız Devlet Şurasının (Conseil d’Etat) tarihi ile bir bütündür denilebilir. Conseil d’Etat 1790 yılında aslen yargının yürütmenin işlemlerini denetlemesini sağlayan idare içi özel bir denetim birimidir ve mahkeme işlevi bulunmamaktadır. Bu haliyle Conseil d’Etat aslen bir idari organken tarihsel süreçte yargısal yetkiler kazanmış ve birtakım idari yetkilerini korumakla birlikte, yargı organına dönüşmüştür. Böylece genel yargı düzeni olan adli yargıdan ayrı ve farklı bir yargı düzeni (yargı kolu) olarak idari yargı oluşmuştur.

Her ne kadar Conseil d’Etat kurumunun tarihi çok daha eskilere gitmekte ise de kurumun simgesel kuruluş tarihi olarak, Lüksemburg Sarayında ilk toplantısının gerçekleştirildiği 25 Aralık 1799 tarihi kabul edilmektedir. Bu tarihten sonra ise Fransız idari yargısı adım adım gelişme göstermiştir.

Şu anki hali ile Fransız Danıştay (Devlet Şurası-Conseil d’Etat) 13 Aralık 1799 tarihinde kabul edilen Anayasa’nın 52. maddesi uyarınca kurulmuştur. Anayasanın 52. maddesi, “Devlet Şurası idarenin kanun ve yönetmelik tasarılarını hazırlamak ve idareden kaynaklı problemlere çözüm bulmaktır” hükmünü içermekte iken, günümüzde yargılama görev ve yetkisini haiz bir kurum halini almıştır. Fransız idari yargısı Conseil d’Etat’ın 1799 yılında kuruluşundan günümüze kadar evrimleşmiş ve bugünkü geniş görevli idari yargı haline kavuşmuştur.

Fransız idari yargısının 1799 yılından günümüze kadar geçirmiş olduğu gelişime ilişkin önemli tarihler aşağıda yer almaktadır:

- ❖ 1872 yılında, Conseil d’Etat’ya hükümete önerilerde bulunmak yetkisi yerine bağımsız bir mahkeme olarak “Fransız milleti adına” karar verme yetkisi tanınmıştır.
- ❖ 1873 yılında, tüm kamu tüzel kişilerinin haksız fiillerinden sorumlu olacağı ilkesi kabul edilmiştir. Bu ilke ile Conseil d’Etat’ya, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararların tazminine ilişkin yargılama yetkisi tanınmıştır.

- ❖ 1953 yılında, ilk derece mahkemesi olarak Conseil d'Etat'nın görev alanına giren davaların büyük bir kısmı Conseil d'Etat'nın görev alanından çıkartılarak ilk derece mahkemelerine devredilmiştir.
- ❖ 1987 yılında, istinaf inceleme yetkisini haiz ve verdikleri kararlar Conseil d'Etat tarafından temyiz incelemesine konu olabilen Bölge İdare Mahkemeleri kurulmuş ve idari yargı teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistemin iyi bir şekilde işlemlerini sağlamak amacıyla reform 1989'dan 1995'e kadar aşamalı olarak uygulanmıştır.
- ❖ 8 Şubat 1995 tarihli kanun ile aynı yıl hâkimlerin kamu idareleri aleyhine idari para cezasına hükmedebilmesi ve idare aleyhine tedbir kararı verebilmesi yetkisi düzenlenmiştir.
- ❖ 2000 yılında, ivedi yargılama usulünün ve istinaf mahkemelerinin uygulamaya konulmasına ilişkin 20 Haziran 2000 tarihli kanuni düzenleme yapılmıştır.
- ❖ 2001 yılında ise, idari yargıda uygulanan usul kurallarının basitleştirilmesi, ivedi yargılama usulü ile yargılama sırasında alınacak tedbirlerin düzenlenmesine ilişkin yeni İdari Yargılama Kanunu yürürlüğe girmiştir.
- ❖ 2011 yılında, alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmasının teşvik edilmesi ve kapsamının genişletilmesine ilişkin çalışmalar yapılmıştır.
- ❖ 2016-2019 yıllarında, idari yargı alanında yapılan reformlar yoğunlaştırılmış, idari yargı sisteminin insan kaynakları, zorunlu arabuluculuk, karar yazım süreçlerinin sadeleştirilmesi, e-dosyalama sisteminin geliştirilmesi yöntemleriyle sadeleştirilmesi ve güçlendirilmesi sağlanmıştır.

B. GÜNÜMÜZDE FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİ

Reformların ardından günümüzde artık idari usuller ve idari yargının yapısı ile ilgili tüm ayrıntılar Fransız İdari Yargı Kanunu'nda belirlenmiştir. Bunun yanı sıra vatandaşların kamu idareleri ile olan ilişkilerini ele alan ayrı bir idari usul kanunu bulunmakta olup, bu kapsamda alternatif uyuşmazlık çözüm yolları (AUÇ) mekanizmaları da düzenlenmektedir.

Fransız idari yargısında ivedi yargılama usulleri ile yürütmenin durdurulması usulü bulunmakta olup, idari yargıya erişim ücretsizdir. Ayrıca idari yargıya uzaktan erişim elektronik “Telerecours” sistemi ile mümkün hale getirilmiştir.

İdari yargı çoğunlukla yazılı usule tabi olmasına rağmen hâkim tarafından duruşma açılarak tanıkların dinlenmesi ve dosyada bilirkişi atanması mümkündür. Bilirkişilik müessesesi, İdari Yargı Kanunu'nda yer almakta olup, listeler istinaf mahkemesi başkanları tarafından belirlenmektedir.

Kanunda aksi öngörülmedikçe mahkeme kararları heyet tarafından verilmektedir. İlk derece mahkemeleri ile istinaf mahkemelerinde tek hâkimle görülecek davalarda yargılamayı gerçekleştirecek olan hâkim, yetkili mahkemenin veya dairenin başkanı ya da kıdemli hâkimidir. Tek hâkim usulü temelde, açıkça kabul edilemeyen davalar, idari yargı yetkisi kapsamında olmayan davalar ve tarafların başvurusundan vazgeçtiği davalarda uygulanır.

1987 yılından bu yana Fransız idari yargısında, yargı teşkilatını geliştirmek ve bireysel davaların görülmesi konusunda verimliliği sağlamak amacıyla düzenli olarak reformlar gerçekleştirilmiştir. İdari yargı reformunun temel nedeni, açılan dava sayısında meydana gelen artışa çözüm bulmaktır (1990 yılında Conseil d'Etat'ya gelen dosya sayısı 70 bin iken, 1995 yılında bu rakam 97 bine yükselmiştir). Bu bağlamda reformların çoğu idari yargı sisteminin genel verimliliğini artırmayı amaçlamıştır.

Söz konusu reformlar temel olarak hâkim ve uygulayıcıları bir araya getiren çalışma grupları ve uluslararası projeler aracılığıyla geliştirilmiştir. Böylece somut sorunların ele alınması için uygun çözümlerin belirlenmesi ve adalet sisteminin hem verimliliğini hem de kalitesini iyileştirmek için konuyla yakından ilgili olan yeniliklerin getirilmesi hedeflenmiştir.

C. FRANSIZ İDARİ YARGI TEŞKİLATI VE SAYILARLA İDARİ YARGI

Fransa'da tüm vatandaşların inşaat izinleri, vergi oranları, GDO düzenlemeleri veya sınır dışı kararları gibi idarenin eylem ve işlemlerine karşı itiraz hakkı mevcuttur. Bireyler ve kamu idareleri (Devlet, yerel idareciler, bağımsız idari yetkililer ve kamu idareleri) arasındaki uyuşmazlıklar hakkında karar vermek üzere 42 ilk derece mahkemesi, 8 istinaf mahkemesi ve Danıştay (Conseil d'Etat) bulunmaktadır. İdari yargı sisteminin yapısının, yetki alanının ve bağımsızlığının temelinde ise anayasal ilkeler yer almaktadır. Bu ilkeler gereğince; Devletin, mahalli idarelerin veya bunların yetkisi ya da kontrolü altında faaliyet gösteren kamu organlarının işlemlerini bozma veya kimi zaman da düzeltme yetkisine sahip tek makam idari yargı mercileridir.

a. İlk Derece İdare Mahkemeleri

Fransa'da 31'i Fransa kara topraklarında ve 11'i deniz aşırı topraklarda olmak üzere toplam 42 idare mahkemesi bulunmaktadır. Bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda ilkesel olarak, işlemin sahibi idarenin merkezinin bulunduğu coğrafi bölgedeki idare mahkemesi yetkilidir. 2008 yılında idare mahkemeleri 183.000 davayı 13 ay gibi sürede karara bağlamışken, 2018 yılında 223.229'a çıkan dava sayısına rağmen karara bağlama süresi ortalama 10 aya düşmüştür.

b. İstinaf Mahkemeleri

1987'de kanun ile kurularak faaliyete geçen istinaf mahkemeleri, idare mahkemelerinin verdiği kararların yaklaşık %16'sına karşı yapılan istinaf başvurularını incelemektedir. Bazı uyuşmazlıklarda ise ilk derece mahkemesinin kararına karşı başvurulacak kanun yolu temyiz incelemesi ve yetkili mahkeme ise Danıştay olarak belirlenmiştir. Gerçekleştirilen reformların bir sonucu olarak; Bordeaux, Lyon, Marseille, Nancay, Nantes, Paris, Lille ve Versailles'da bulunan 8 istinaf mahkemesinde toplam dava sayısı 2008 yılında 33.000 iken, karara bağlama süresi 10 ay gibi kısa sürede tamamlanmıştır.

c. Conseil D'état (Fransa Danıştay) - Temyiz Mahkemesi

Danıştay idari görevler ile yargısal görevleri birlikte yürütmektedir. Bu anlamda, Danıştay hem yüksek mahkeme görevi ifa etmekte, hem de idareye danışmanlık yapmaktadır. Yani idari ve yargısal olmak üzere iki fonksiyona aynı çatı altında sahiptir. Yargısal faaliyetler açısından 1799'da kurulmuş olan Danıştay, temelde temyiz mahkemesi olup, 1987'de istinaf mahkemelerinin kurulmasının ardından istinaf davalarına bakma yetkisi bu mahkemelere devredilmiştir.

Danıştay ayrıca kararnameler, bakanların verdiği düzenleyici kararlar, ulusal yetkiyi haiz yükseköğretim kurumları kararları, cumhurbaşkanı kararnamesiyle atanan memurlara ilişkin bireysel tedbirler gibi özel öneme sahip veya görev alanı idare mahkemesinin dışında kalan uyuşmazlıklar ile bazı bağımsız organların işlemleri için ilk ve son derece mahkemesidir. Ayrıca Danıştay, bölgesel konseyler ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine ilişkin uyuşmazlıklarda da doğrudan karar verir. İlk derece mahkemelerinden gelen davalar Danıştay nezdindeki davaların yaklaşık yüzde 25'ini oluşturmaktadır.

Yılda yaklaşık 10.000 davaya bakan Danıştay, diğer yargı mercilerinde olduğu gibi karara bağlama sürelerini kısaltmak için kayda değer bir çaba göstermiş ve bu süreyi 10 aydan kısa bir süreye indirmiştir.

Danıştay; 1 dava birimi, 5 istişare birimi (içişleri, kamu maliyesi, bayındırlık, sosyal işler ve kamu idaresi) ile rapor ve çalışmalar biriminden oluşmakta olup, sadece dava birimi altında 10 ihtisas dairesi bulunmaktadır.

Yüksek idare mahkemesi görevinin ve önemli yasal düzenlemelere ilişkin olarak hükümete danışmanlık ifa etmenin yanı sıra Danıştay, tüm idare ve istinaf mahkemeleri ile Ulusal Sığınma Mahkemesinin idaresinden de sorumludur. Bu yönetim sistemi hem idari yargı sistemine, hem de idari hâkimlerin bağımsızlığına katkıda bulunmaktadır. Danıştay sayısı artan dava taraflarının beklentilerini en iyi şekilde karşılamak için idari yargı sistemi, teşkilat yapısı ve çalışma şekillerinde güncellemeler yapmakta, tesislerini çağdaşlaştırmaktadır.

d. İdare İhtisas Mahkemeleri

Fransız idari yargı sistemi içerisinde idare mahkemeleri ve istinaf mahkemelerinin yanı sıra ihtisas mahkemeleri bulunmaktadır: Bunlar; Sayıştay, Bütçe ve Finans Disiplin Mahkemesi, Sosyal Yardım Merkezi Komisyonu, Yüksek Yargı Komisyonu ve Ulusal Sığınma Mahkemesi'dir. Danıştay ayrıca bu mahkemelerin kararlarına karşı temyiz mahkemesi görevi görmektedir.

İdari yargıda ayrıca her mahkeme birden fazla ihtisas dairesinden oluşmaktadır. Buna göre örneğin Danıştay'ın 1. Dairesi imar davalarından sorumluyken, 2. Dairesi vatandaşlığa ilişkin uyuşmazlıklara ve 7. Dairesi kamu ihaleleri ile ilgili davalara bakmaktadır. Ancak, bu konuda kesin bir ayırım bulunmamaktadır.

FRANSA'DA İDARİ YARGI SİSTEMİNİN TEŞKİLATI VE İŞLEYİŞİ

2018 YILI MEVCUT SON VERİLERİ		
İLK DERECE İDARE MAHKEMELERİ	İSTİNAF MAHKEMELERİ (1987'de yürürlüğe girmiştir)	DANIŞTAY Conseil d'Etat
• 42 mahkeme 856 hâkim 1200 mahkeme personeli 115 adli asistan • Karara bağlama oranı %98,4 • Birikmiş dava yükü 166.119 • 2 yıldan daha eski Davaların %7'si • Ortalama süre: 9 ay, 15 gün	• 8 istinaf mahkemesi 270 hâkim 340 mahkeme personeli 40 adli asistan • Karara bağlama oranı %97,3 • Birikmiş dava yükü 29.463 • Davaların ortalamasüresi: 10 ay, 23 gün	• Teşkili • Bir Başkan Yardımcısı ve 3yardımcı • 231 üye • 408 mahkeme personeli • Karara bağlama oranı %100 • Birikmiş dava yükü 5.255 dava • Davaların ortalamasüresi: 6 ay, 17 gün

FRANSA İDARİ YARGI SİSTEMİNDE YER ALAN İDARİ YARGI MERCİLERİNİN DAVA DOSYALARINI KARARA BAĞLAMA SÜRELERİ

Mahkeme	2017	2018	2019 (geçici veriler)	2020 (öngörülen hedef)
Danıştay	7 ay 12 gün	7 ay 27 gün	8 ay 16 gün	9 ay
İstinaf Mahkemeleri	11 ay 3 gün	11 ay 6 gün	11 ay	10 ay 8 gün
İlk Derece Mahkemeleri	10 ay 15 gün	10 ay 3 gün	11 ay	10 ay
Ulusal İltica Mahkemesi	6 ay 17 gün	8 ay 4 gün	7 ay	5 ay
Ulusal İltica Mahkemesi (ivedi yargılama)	13 hafta	19 hafta	10 hafta	5 hafta

Fransız İdari Yargı sisteminde karara bağlama sürelerinin kısaltılması için sürekli çalışmalar yapılmaktadır. Son 10 yılda bu sürelerin Danıştay ile idare mahkemelerinde % 20 ve istinaf mahkemelerinde % 50 oranında düşürüldüğü görülmektedir. Daha acil konularda birkaç hafta, hatta temel özgürlükler söz konusu olduğunda 48 saat gibi kısa sürelerde karar verilmesinin sağlandığı anlaşılmaktadır.

3. BÖLÜM: FRANSIZ İDARİ YARGI HUKUKUNDA ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI

Fransız İdare Hukuku'nda üç farklı alternatif uyuşmazlık çözüm yolu bulunmaktadır:

AUÇ modları		
SULH İŞLEMİ	ARABULUCULUK	RAPO
Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun Madde L. 423-1 - Medeni Kanuna atıfta bulunur (Madde 2044) - 3 şart: İşlemin amacı yasadışı olmamalıdır; tavizler karşılıklı ve dengeli olacaktır; işlem, mevcut bir davayı sona erdirmek veya yeni bir davanın açılmasını önlemek için kullanılabilir - Yazılı anlaşma	İdari Yargılama Kanunu Madde L. 213-7 ila L. 213-10 Taraflarca başlatılmış veya hâkim emriyle gerçekleştirilmiş (taraflarca anlaşmaya varıldıktan sonra)	- Kamu idaresine sunulması zorunlu ön talep veya zorunlu arabuluculuk - Bazı devlet memuru davaları için 2011'de denenmiştir (yetersiz kalmıştır) - J21 sayılı Kanunun 5. Maddesi, IV; 23 Mart 2019 tarih ve 2019-222 sayılı Kanunun 34. maddesi > Devlet memurlarının kişisel durumuna ilişkin davalar, sosyal hak, konut... > Uygulama: 16 Şubat 2018 tarihli ve 2018 - 101 sayılı Kararname, Devlet memurları ve sosyal refah ile ilgili davalarda zorunlu arabuluculuğun denenmesi
Bkz. CE, 5 Haziran 2019, Centre hospitalier de Sedan, bir devlet memurunun dava açma hakkından feragat ettiği işlem	2018: Mahkemeler tarafından 600 arabuluculuk başlatılmıştır.	

A. SULH İŞLEMİ

Sulh işlemi usulünde, birey ile idare uzlaşarak dava açılmaması veya açılmış bir davayı sona erdirmeye hususunda anlaşmaya varmaktadırlar. Bu yola başvurulması için anlaşma/uzlaşma neticesinde yapılacak sulh işleminin yasa dışı olmaması, tarafların her ikisinin de bazı tavizler vermesi ve bu tavizlerin dengeli olması gerekmektedir, ayrıca birey ile idare arasında tesis edilecek protokolün (anlaşma/uzlaşma) kamu düzenine uygun olması gerekmektedir.

Fransız Danıştay'ı da protokol ile devam eden bir uyuşmazlığa son verilebileceğini veya doğması muhtemel bir uyuşmazlığın önlenilebileceğini kabul etmektedir. 2019 yılında, Conseil d'Etat önemli bir karar vermiş (CE, 5 Haziran 2019, Center hospitalier de Sedan, dava no. 412732) ve bu konunun koşullarına netlik kazandırmıştır. Bu özel davada, işlem protokolünde bir devlet memuru idareye karşı olan dava açma hakkından feragat etmiştir. Fransız Danıştay'ının bu kararına göre, işlem olarak adlandırılan bu usul uyarınca yapılan protokolün geçerli olması için sulh işlemi protokolünün 3 koşula uyması gereklidir:

- 1) Sulh işleminin amacı yasa dışı olmayacaktır.
- 2) Taraflar karşılıklı ve dengeli tavizler vereceklerdir.
- 3) Protokol kamu düzenine uygun olacaktır.

Conseil d'Etat, işlemin mevcut bir uyuşmazlığı sonlandırmak veya doğması muhtemel bir uyuşmazlığı önlemek için kullanılabileceğine hükmetmiştir, ancak yazılı bir anlaşma gerekmektedir. Conseil d'Etat, Medeni Kanunun 2044. maddesine atıfta bulunmuştur. Bu maddeye göre, sulh işlemi, tarafların bir uyuşmazlığı sona erdirdiği veya doğması muhtemel bir uyuşmazlığı önlediği bir sözleşmedir.

B. ZORUNLU ÖN İDARİ İTİRAZ (RAPO)

Bu usule, göre idare mahkemesinde dava açmadan önce idareye zorunlu ön itirazda bulunulması gerekmektedir. Zorunlu ön itirazın bulunduğu birçok durum vardır.

Kanunda zorunlu ön itirazın öngörüldüğü 140 muhtemel durum vardır. Bu hususlara örnek olarak vergi ödemeleri ve miktarı, vize reddi ve hatalı park cezaları gibi ihtilaflar verilebilir.

17 Mayıs 2011 tarihli (yargı işlemlerinin sadeleştirilmesi ve kalitesine dair) Kanun, bu usulü devlet memurlarına ilişkin davaları kapsayacak şekilde genişletmiştir, ancak reform yetersiz kalmıştır.

2015 yılından bu yana bu usulün genel ilkeleri, Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanunda yer almaktadır (Madde L 412-1 ila L 412-8). Kamu idaresi nezdinde bir talepte bulunulacağı durumlarda, zorunlu ön idari itiraz kararı olmadan bir idare mahkemesinde sunulan herhangi bir iddia kabul edilmemektedir.

Şu anda, RAPO hakkında küresel bir veri bulunmamakla birlikte, Maliye Bakanlığı vergi kanunu davalarının % 99'unun RAPO aracılığıyla çözüldüğünü belirtmektedir. Örneğin, otopark cezalarıyla ilgili olarak, Sceaux Belediyesi 2018'de uygulamaya konan 199 RAPO'dan 130'unun kabul edildiğini tespit etmiştir.

C. ARABULUCULUK

Arabuluculuk, Fransız İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun L213-1 ile L213-10 maddeleri arasında düzenlenmiştir. İdari Yargı Kanununa (Madde L213-1) göre, arabuluculuk, hangi ad altında olursa olsun iki veya daha fazla tarafın uyuşmazlıklarını dostane bir şekilde çözmek için üçüncü bir tarafın (arabulucunun) desteğiyle anlaşmaya varmaya çalıştığı herhangi bir yapısal usuldür. Taraflar kendi “arabulucularını” seçebilir veya mahkeme tarafından belirlenen arabulucuyu onaylayabilirler. Arabuluculuk, taraflar veya hâkim tarafından başlatılabilir.

Arabuluculukta, taraflar arasında uyuşmazlık taraflarca seçilen veya tarafların onayı alınarak belirlenen arabulucunun yardımı ile çözüme kavuşturulmaktadır (L213-1). Yapılacak anlaşma tarafların üzerinde serbestçe tasarrufta bulunamayacağı hakları ihlal etmemelidir (L213-3). Ayrıca taraflar varılan anlaşmanın yasal olarak bağlayıcı hale gelmesi için, bir başka ifade ile, ilam niteliğinde olması için hâkimin onayına sunabilir (L213-4). Aksi durumda varılan anlaşma hukuki yönden bir sözleşme ile aynı etkiyi doğurur.

Uyuşmazlığın tarafları yargısal süreçler dışında kendileri de arabulucu belirleyerek süreci başlatabilir ya da mahkeme başkanından arabulucu seçmesini talep edebilirler (L213-5). Tarafların arabulucuya başvurma konusunda karar almaları ile birlikte dava açma süresi durmakta, anlaşmazlık durumunda süre yeniden işlemeye başlamaktadır (L213-6).

Uyuşmazlık mahkeme önünde iken de arabuluculuğa başvurulabilir. Tarafların başvurusu üzerine veya hâkimin teşvik etmesi üzerine tarafların da onayı alındıktan sonra arabuluculuk süreci başlatılabilir. Seçilen arabulucu, süreç sonunda anlaşma olup olmadığını mahkemeye bildirir (L213-8).

Arabuluculuğa başvurabilecek konular belirli konularla sınırlı değildir. Kural olarak her idari uyuşmazlık arabuluculuğa müsaittir. Ancak bazı konulara ilişkin ayrıntılı düzenlemeler mevcut olup, bazı istisnalar öngörülmüştür.

2016'dan önce idare mahkemesi başkanı, tarafların kabul etmesi hâlinde bir uzlaştırma düzenleyebilmekte ve uygun arabulucuyu seçebilmekteydi. Bu usule nadiren başvurulmaktaydı. 2005'ten 2015'e kadar bir hâkim tarafından önerilen uzlaştırmaların sayısı sadece 90 olmuş ve sadece 82 davada gerçekleşmiştir. Aynı süre zarfında, idare mahkemeleri ve temyiz mahkemelerinin yılda yaklaşık 220 bin karar verdiği anlaşılmaktadır.

2016'dan bu yana taraflar da arabuluculuğa başvurmak için inisiyatif kullanabilmektedir. Bu anlamda, Kanunda tamamen arabuluculuğa ayrılan bir bölüm bulunmaktadır.

Bir hâkim tarafından başlatılan arabuluculuk örneği: Engelli bir çocuğun ebeveynleri bir idari dava açmış, davalı hastane sorumlu olarak kabul edilmiş ve engelin doğum sırasındaki tıbbi müdahaleden kaynaklanması nedeniyle ebeveynlere tazminat ödemek durumunda kalmıştır. Karara göre, tazminat çocuğun rüşt yaşında gözden geçirilmelidir. Yeni bir dava süreci bu ebeveynler için meşakkatli olacağından, idare mahkemesi başkanı hem ebeveynlere hem de hastaneye arabuluculuk önermiştir. Taraflar kabul etmiş ve mahkeme başkanı bir arabulucu belirlemiştir.

Fransa İdari Yargı Kanunu; arabulucu ve yükümlülükleri, usulün gizliliği ve anlaşmanın her iki taraf için etkileri ile ilgili teminatlar sağlamaktadır. Arabulucular görevlerini tarafsızlık, titizlik ve yetkinlikle yerine getirirler. Kanun, idare mahkemelerinde görev yapan arabulucu kişilerin, dava konusuyla ilgili profesyonel yeterliliğe sahip olmasını öngörmektedir. Arabulucular, arabuluculuk konusunda eğitim almış veya önemli bir mesleki deneyime sahip olmalıdır, arabulucu yeterliliğine sahip olabilmek için en az 200 saatlik eğitim öngörülmektedir.

Arabulucular, üst düzey profesyonellik ve arabuluculuk kalitesi sağlamak için, Fransız Danıştay'ı tarafından yayımlanan “Etik Şartı” taahhüdü altına girerler. Etik şart, arabulucunun beceri, bağımsızlık, tarafsızlık ve titizlik açısından sağlaması gereken şartlara dair ayrıntılar içermektedir:

Arabulucu, dava konusuyla ilgili en az 5 yıllık mesleki deneyime sahip olacaktır. Arabuluculukta gerekli eğitimin kalitesi, ilgili mahkeme tarafından değerlendirilmektedir.

Arabulucular, arabuluculuk konusundaki bilgi ve pratiklerini sürekli olarak geliştirmeyi, dava konusuyla, müzakere teknikleriyle ve AUÇ ile ilgili bilgilerini güncel tutmayı ve AUÇ metodolojisi ile ilgili etkinliklere ve sürekli eğitime katılmayı taahhüt ederler.

Bu etik şartlara göre, bir arabulucu etik şartlarına uymadığında cezai kovuşturma ile karşılaşabilir veya hukuk davası sürecine bakılmaksızın ilgili mahkeme arabulucunun görevine son verebilir. Ayrıca, bu arabulucunun arabuluculuk yapmasının engellenmesine karar verilebilir.

Son olarak gizlilik yükümlülüğüne ilişkin olarak, arabuluculuk sürecinde verilen hiçbir bilgi veya beyan üçüncü taraflara ifşa edilemez veya adli işlemlerde veya tahkim sürecinde kullanılamaz.

Conseil d'Etat ile Fransız Ulusal Barolar Birliği (Conseil National des Barreaux), yüksek bir kalite düzeyindeki arabuluculuğa erişimi teşvik etmek ve kolaylaştırmak amacıyla bir anlaşma imzalamıştır. Anlaşmada, hem hâkimler ve arabulucu olarak görev yapan avukatlar hem de daha geniş kapsamlı olarak avukatlar için eğitimler öngörülmektedir.

2018'de, idare mahkemeleri 600'den fazla arabuluculuk yapmıştır. 2019 yılında, 1.040 arabuluculuk sürecinde anlaşmaya varılmış olup, bunların %66'sı mahkeme tarafından başlatılmıştır. (Kaynak: Conseil d'Etat, Yıllık Kamu Raporu. İdare Mahkemelerinin 2019 Yılı Adli ve Danışma Faaliyetleri, Mayıs 2020, s. 15)

22 Mayıs 2019 tarihinde, Conseil d'Etat ile Ulusal Barolar Birliği Conseil d'Etat'ya sunulabilecek uyuşmazlıkların çözülmesi için arabuluculuğu teşvik etmek amacıyla bir anlaşma imzalamıştır.

Öte yandan, zorunlu ön arabuluculuk, deneme amaçlı olarak 18 Kasım 2016 tarihli ve 2016-1547 sayılı Kanunun 5 IV maddesi ile devlet memurlarının kişisel durumlarına ilişkin davalar, sosyal hak veya yardımlara ve sosyal konut hizmetlerine ilişkin davalar için yürürlüğe konulmuştur. Bu deneme uygulaması bir yıl daha uzatılmış olup, 31 Aralık 2021'de sona ermesi

beklenmektedir. Akabinde, deneme uygulamasının, genel kapsamlı olarak uygulanması veya sona erdirilmesi amacıyla değerlendirilecektir.

4. BÖLÜM: ÇALIŞMA ZİYARETİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN TOPLANTILAR VE YAPILAN GÖRÜŞMELER

ÇALIŞMA ZİYARETİNİN 1. GÜNÜ - 30/11/2021 SALI

YER : Fransa Adalet Bakanlığı

KONU : İdari yargının işleyişi, zorluklar ve son reformlar. İdari davalarda arabuluculuk: Yeni gelişmeler ve fırsatlar. Zorunlu ön arabuluculuğun “Yargıya Güven” kanunuyla genele yayılması.

GÖRÜŞME YAPILAN KİŞİ: Fransa Adalet Bakanlığı

Hukuk İşleri ve Künyeler Genel Müdürü Jean François de Montgolfier

Bu görüşmede Fransa Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri ve Künyeler Genel Müdürü iki önemli reform yaptıklarını, bazı idari davalarda arabuluculuk hizmetlerini daha da geliştirdiklerini belirtmiştir. 2 Kasım 2016 tarihinde çıkarılan kararname ile idare hukukunda bazı değişiklikler getirildiğini, Fransız idari yargısında bir bağımsızlık ve tarafsızlık vurgusunun olmadığını ve hızlı yargılamanın öncelikleri arasında olduğunu belirtmiştir.

Fransız idari yargısının sorununun etkinlik olduğu ve dava sayılarının gün geçtikçe arttığı, idari yargıdaki dava sayısının artmasının sebeplerinden birincisinin yeni ihtilaflı durumlar olduğu, ikincisinin ise hâkime erişimin ve ulaşmanın artması olarak belirtilmiştir.

Temelsiz başvuruların hemen karşılanarak genelde başkan kararıyla ya da başkanın yetkilendirdiği hâkim tarafından kabul edilmezlik kararları verildiği belirtilmiştir. İdari yargıda davaların kabul edilmezliğinin çıkış noktasının yargısal mercilere başvurunun sıradanlaşması olduğu belirtilmiştir. Kabul edilmezlik kararlarının verilmesi durumunda, bu karar davalıya iletilmeksizin ve davacıyı da rahatsız etmemek adına yalnızca başvurucuya bildirilmektedir.

Tüzel kişilerin ve avukatların bilgi işlem üzerinden (dijital olarak) başvuru yapmalarının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Memurların emekliliği, ehliyet ceza puanının silinmesi gibi basit davaların da tek hâkimle görülmekte olduğu belirtilmiştir. Buradaki amacın basit nitelikteki davaları hızlandırmak olduğu ifade edilmektedir.

Fransız idari yargısında şu an için yaklaşık 1200 hâkimin görev yaptığı belirtilmiştir. İdari yargı hâkimi önce devlet sınavına girmektedir. Sınavda başarılı olanlar 6 ay kurumsal ve pratik eğitim, 6 aydan sonra ise mahkemede kıdemsiz hâkim olarak görev yapmaktadır.

İdari yargıdaki bazı davalarda uzun zamandır arabuluculuğun uygulandığı ifade edilmektedir. İdari uyuşmazlıklar önce arabulucuya gitmekte, anlaşma olmaması durumunda arabulucudan sonra hâkim davaya bakmaktadır. Memurların durumu, sosyal yardımlar, kıdem tazminatı ve işten çıkartma konularının 2018'den bu yana zorunlu arabuluculuk konuları olarak denendiği ifade edilmiştir. Örneğin, işten çıkartmalarda % 90'ın üzerinde olumlu sonuç alındığı belirtilmiştir. Zorunlu arabuluculuk hususunun özellikle öğretmenlerde çok başarılı olduğu, ufak örnekler ile sistemin kabullenilmesinin sağlandığı ifade edilmiştir.

Fransa Adalet Bakanlığı tarafından Adalet Güven Yasasının Kasım 2021'de çıkarıldığı belirtilmiştir. Bu yasa ile idari davalarda arabuluculuğu genişletmeyi sağlayacaklarını ve idari yargıda arabuluculuğu deneysel değil kalıcı hale getirmeyi amaçladıkları ifade edilmiştir.

İdareyi çok iyi tanıyan ve idarede tecrübe sahibi olan birinin ancak idari yargıda arabuluculuk yapabileceği ve bu kişilerin arabuluculuk eğitimi aldıkları belirtilmiştir.

Çok taraflı uyuşmazlığı olan davalarda arabuluculuk sisteminin daha iyi uygulandığı belirtilmiştir. Personeli çok olan kurumlarda zorunlu arabuluculuğu yaymaya daha çok önem verildiği belirtilmiştir. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı'nda bir başka kurumda görev yapan kişiye, mesela emekli hâkimlere arabuluculuk yaptırıldığı belirtilmiştir.

Buradaki önemli noktanın, tarafların dışında üçüncü bir kişinin arabuluculuk yapmasının önemli olduğu, bu sayede mahkemeye gitmekten çekinen vatandaşların arabulucuya yöneldiği ifade edilmiştir.

Arbuluculuk sürecindeki maliyeti devletin karşıladığı, bu hususun herhangi bir olumsuz durum yaratmadığı, çünkü arabulucuların bağımsız ve tarafsız olduğu ifade edilmiştir.

ÇALIŞMA ZİYARETİNİN 2. GÜNÜ - 01/12/2021 ÇARŞAMBA

YER : Fransa Danıştayı

1.TOPLANTI : Danıştay Genel Sekreteri Thierry-Xavier GIRARDOT

KONU : Danıştayın Mevcut Durumu

İdari yargı sistemlerinde dosyaların acil olup olmadığına göre farklı usuller uygulandığı ifade edilmiştir. 2000 yılında çıkarılan bir kanun ile acil dava/acil karar prosedürü getirildiği belirtilmiştir. Bu usulün pandemi ile ilgili alınan tedbirlere ilişkin kararlar hakkında sıklıkla uygulandığı belirtilmiştir. Son dönemlerde acil ve ivedi kararlar verilmesi gereken durumların artmasıyla acil dava/acil karar usulü ile verilen kararların sayısının yükseldiği ifade edilmiştir. Pandemi döneminde hızlı ve etkili acil kararlar alınması gerektiğinden, birkaç gün içerisinde bu kararların çıkartıldığı belirtilmiştir. Temel özgürlüklerin açıkça kanuna aykırı olarak ihlal edildiği acil durumlarda bu hızlı usulün uygulandığı belirtilmiştir. Örneğin, kamuya açık yerlerde gösteri yapma hakkı, ibadet yerlerinde bulunabilecek maksimum kişi sayısına ilişkin olarak alınan tedbirlere dair acil dava/acil karar usulü ile inceleme yapılarak karar verildiği belirtilmiştir. 48-72 saat gibi kısa zamanda karara bağlanması gereken bu dosyalarda mahkeme başkanı ya da yetkilendireceği bir hâkim tarafından karar verildiği, bu kararların tedbir niteliğinde değil, uyuşmazlığı esastan çözen kararlar olduğu dile getirilmiştir. Bu kararlara karşı istinaf mahkemesine itiraz yolunun mümkün olduğu ve acil dava usulüne göre verilen kararlara itiraz başvurusunda, bu başvurunun istinaf mahkemesi başkanı ya da yetkilendireceği bir hâkim tarafından inceleneceği belirtilmiştir. Hangi idari uyuşmazlıkların bu acil dava usulüne göre görüleceğinin kanunda açıkça sayılarak belirlenmiş olduğu ifade edilmiştir. Örneğin, Fransa’da bulunan yabancıların sınır dışı edilmesine dair kararların iptali konularında mahkeme başkanının 72 saat içerisinde bu kararı vermek zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Kanun tasarılarının meclise gitmesinden önce Danıştay’ın görmesi ve onay vermesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Danıştay’ın diğer görevi hükümet ve Parlamenta kanun tasarıları hakkında görüş bildirmektir. Bu kapsamda milletvekilleri ya da komisyonlar da çalışılan konular hakkında Danıştay’dan görüş talep edebilmektedirler. Hakkında görüş bildirilen konuyla ilgili bir davada, daha önce hükümete ya da ilgili idareye görüş bildirmiş üyelerin söz konusu davaya ilişkin müzakerelere dâhil olmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Görüş verilmesi üzerine Danıştay’a gelen davalarda çok nadiren iptal kararları verildiği, bu durumun bu usulün ne kadar yerinde olduğunu gösterdiği ifade edilmiştir.

Davalarda uygulanan kabul edilmezlik kararı usulünde, başvuruyu yollamadan önce başvurunun niteliğine bakıldığı belirtilmiştir. Kararın niteliğine göre başvuru eğer ciddi gelmezse, yerleşik içtihadı aykırılığı açık ise veya başvurunun mesnetsiz ve soyut olduğu kanaatine varılırsa üç hâkimle (üç Danıştay üyesi) derhal karar verilebildiği, bu anlamda verilen kabul edilmezlik kararlarının kesin olduğu ve itiraz yolunun bulunmadığı belirtilmiştir. Kabul edilmezlik kararlarının, verilen kararlar içindeki oranının % 25-30 olduğu ifade edilmiştir.

İlk derece mahkemeleri ve istinaftaki mahkemeler, ulusal iltica mahkemelerinin yönetimi ile hâkimlerin (1200 hâkim ve 1600 kalem personeli) idari görevler yönünden Danıştay Genel Sekreterine bağlı bulunduğu ifade edilmiştir.

İdari mahkemeler içinde idari mahkemeler üst kurulu yer almaktadır. Bu kurul mahkeme başkanlıkları için de onay vermektedir.

İlk derece mahkemelerinde verilen kararların yedide birinin istinafa taşındığı, istinafta verilen kararların üçte birinin Danıştay’a geldiği ifade edilmiştir.

Temyizde ve istinafta mutlaka avukat şartı yer aldığı, bu aşamalarda avukatla temsil zorunluluğu bulunduğu ve karşı vekâlet ücretinin olmadığı ifade edilmiştir.

Danıştay’da davacının maddi durumu yetersizse adli yardım kararı verildiği ifade edilmiştir.

Fransa’da toplam 42 idare mahkemesi bulunduğu, bu mahkemelerin 31 tanesinin Fransa ana karasında, 11 tanesinin Fransa deniz aşırı topraklarında bulunduğu ve idare mahkemelerinin yıllık 210 bin davaya baktığı belirtilmiştir. Fransa’da toplam 8 istinaf mahkemesi mevcut olduğu, bir istinaf mahkemesinin daha kurulmasının planlandığı ifade edilmiştir. İstinaf mahkemelerinin yılda yaklaşık olarak 30.000 dosya incelediği, Danıştay’a ise yılda 10.000 dava geldiği ve Danıştay’ın gelen başvuruların %25’ini ilk derece mahkemesi olarak incelediği dile getirilmiştir.

Dosya sayısının üst mahkemelere çıktıkça azalmasının nedeni, gerek ilk derece mahkemelerinde, gerekse istinaf mahkemelerinde yazılan gerekçelerin doyurucu, açıklayıcı ve ikna edici olması olarak açıklanmıştır. Ayrıca istinaf ve temyizde avukatla temsil zorunluluğunun bulunmasının da bu duruma etken olduğu dile getirilmiştir.

Öte yandan, Danıştay 6. Dairesinin görevleri arasında araştırma ve raporlar yayınlamak da mevcuttur. 6. Daire tarafından son yıllarda özellikle yabancılarla ilgili ve sosyal yardımlarla

ilgili olarak reform önerileri getirilmiştir. Kamu hayatını yakından ilgilendiren konularla ilgili araştırmalar yapılmakta ve raporlar yayınlanmaktadır.

YER : Fransız Danıştayı

2.TOPLANTI : Danıştay Genel Sekreter Vekili Sylvain Hunbert

KONU : İdari Davalarda Arabuluculuk

Fransa’da arabuluculuk çeşitleri:

1) Hâkimin Girişimiyle Arabuluculuk.

2) Zorunlu Arabuluculuk şeklinde ayrılmaktadır.

Fransa’da genel olarak arabuluculuğun son 50 yılda İsveç sistemi göz önüne alınarak geliştirildiği ifade edilmiştir. Bu anlamda önemli tarihlerden biri 1973’te Cumhuriyet Arabuluculuğu kurumunun kurulmasıdır. Bugün ise bu kurumun adı Hakların Savunucusu yani Fransa Ombudsmanlığı olarak değişmiş ve 2008’den beri Anayasal bir kurum olarak görev yapmaktadır. Hakların Savunucusu Kurumu İsveç’teki ombudsmanlık kurumu örnek alınarak kurulmuştur.

Sosyal ilişkileri sulh yoluyla çözmek ve hâkimin görevini sadece hukuken çözümlenmesi gereken konularla ilgilenmek şeklinde sınırlamak amacıyla Danıştay tarafından son 50 yıldır alternatif uyuşmazlık yöntemleri geliştirilmeye çalışılmaktadır.

2011 yılından itibaren arabuluculuğu geliştirme çabaları yoğunlaşmıştır. Fransız Danıştayı’nın amacının dava yoğunluğunu azaltmak değil, sosyal ilişkileri barış yoluyla çözmek olduğu dile getirilmiştir.

İdare mahkemelerinde 1993’ten beri uzlaşma/sulh yetkisi bulunduğu, ancak bu müessesenin neredeyse hiç kullanılmaması nedeniyle kaldırıldığı ifade edilmiştir.

Devlet memurlarının ücret, ödenek ve sosyal yardımlar konusunda kamu idaresine itirazda bulunduğu uyuşmazlıklarda zorunlu ön arabuluculuğun denemesine, 18 Kasım 2016 tarihli ve 21. Yüzyılda Adaletin Modernize Edilmesine Dair Kanun ile başlanıldığı ve bu denemenin 31 Aralık 2021 tarihine kadar uzatıldığı ifade edilmiştir. Bu kanun ile idari yargıda arabuluculuğun farklı alanlarda geliştirilmesinin amaçlandığı dile getirilmiştir.

1) Hâkim Girişimiyle Arabuluculuk :

Arabuluculuk sürecinin başlamasıyla hâkime gidiş, temyiz ve zamanaşımı konularının askıya alındığı belirtilmiştir. Taraflarca arabuluculuk için adli yardım talep edilebilmektedir.

İdari yargının 2021-2022 yılı hedeflerinde hâkimler tarafından dava taraflarını arabuluculuğa yönlendirme hedefi % 1 olarak belirlenmiştir. Yani, 2000 dosyada hâkim tarafından arabuluculuk önerilmesi istenilmiştir. Bu hedefin içeriğini ise tarafların arabuluculuğa teşvik edilmesi ve tarafların arabuluculuk sonucunu kabul etmesi oluşturmaktadır. Bu anlamda hâkimden önüne gelen uyuşmazlıklarda hangi uyuşmazlığın arabuluculuğa uygun olduğu, hangi uyuşmazlığın ise uygun olmadığını değerlendirmesi beklenmektedir. Bu arabuluculuk usulünde, davayı arabuluculuğa yönlendiren hâkimin çözümü kolaylaştıran hâkim olarak anıldığı belirtilmiştir.

Arabuluculuğun bu usuldeki avantajları, başvuru sürelerinin kesilmesi, ardından temyize başvurma hakkının kaybolmaması, zamanaşımı süresinin askıya alınması ve arabuluculuk sürecinde adli yardıma başvurulabilmesi olarak belirlenmiştir.

Hukuken bir hâkimin de arabuluculuk görevi yürütmesi mümkündür, ancak hâkimin arabuluculuk görevi ifa edebilmesi için mutlaka arabuluculuk konusunda uzmanlaşmış ve eğitimi almış olması gerekmektedir. Hâlihazırda 1200 idari hâkim arasında sadece 10 hâkim arabuluculuk eğitimi almıştır.

Hâkim, tarafları arabuluculuk için zorlayamaz, zira arabuluculuğun temel ilkesi zaten taraflarca kabul edilmesidir. Ancak, arabulucu kişinin ikna edici olması ve tarafları anlaşmaya ikna etmesi gerekmektedir.

Kamu ihaleleri, kent planlaması, kıdem tazminatı ve tazminatla ilgili bütün ihtilaflar, pazarlığa tabi olan memnuniyetsizlikler gibi idari uyuşmazlıklarda hâkimin tarafları arabulucuya gidebilecekleri konusunda yönlendirebildiği belirtilmiştir. Kamu ihalelerinin uygulanma koşulları, ihaleden doğan ödemeler ve cezalar arabuluculuğa uygun olduğu, memurlarla ilgili tayin, hastalık izni, kaza sonrası tazminat, hastanelerin sorumluluğunun ve sigorta davaları konularının arabuluculuğa uygun olduğu ifade edilmiştir. Disiplin cezaları ile özlük hakları, kıdem ve terfi gibi idari uyuşmazlık türlerinin arabuluculuğa uygun olmadığı belirtilmiştir.

Genel istatistikler dikkate alındığında bazı ihtilafların arabuluculuğa uygun ve bazılarının ise uygun olmadığı ortaya çıkmaktadır. Örneğin, genelde polis ve emniyet güçleri ile yaşanan uyuşmazlıklarda bu hususlar doğrudan kamu düzeni ile ilgili olduğundan arabuluculuğun mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Arabuluculuğa konu edilecek uyuşmazlığın hukukun uygulanmasından ziyade pazarlığa uygun bir ihtilaf olması gerektiği belirtilmektedir. Böylece hâkim o dosyayı seçerek arabuluculuğa yönlendirebilecektir. Burada önem arz eden hususun, idari yargı uyuşmazlıklarındaki arabuluculuğa uygun nitelikte olan doğru dosyaların tespit edilmesi olduğu özellikle vurgulanmıştır.

Uyuşmazlık konusu hukuki değerlendirme gerektiren bir konu ise hâkimin arabuluculuğa yönlendiremeyeceğinin çok önemli olduğu ifade edilmiştir.

Arabuluculuğa ilişkin olarak bir süre mevcut olmamakla beraber 6 ayı geçen bir arabuluculuk sürecinde uzlaşma ihtimalinin düşük olduğu kabul edilmekte ve 3 ay gibi bir süre daha uygun görülmektedir.

Tarafların arabuluculuk sürecinde anlaşmaları durumunda söz konusu kararın icra edilebilmesi için mahkeme tarafından bir karar verilmesinin talep edilmesi mümkün olduğu ifade edilmiştir. Bu durumda hâkim sadece söz konusu sözleşmenin kamu düzenine aykırı olmadığını teyit edebilecek, yahut sözleşmenin kamu düzenine aykırı olduğuna hükmedebilecektir. Arabuluculuk sözleşmesinin onaylanmasını ise genellikle arabuluculuğun tarafı olan idare talep etmektedir. Böylece karşı tarafa geçerli bir evraka dayalı olarak ödeme yapılabilmesi söz konusu olabilmektedir.

2019 yılında hâkim girişimiyle 1040 arabuluculuk yapılmış, bunların %66'sı anlaşmayla sonuçlanmıştır.

Daha karışık uyuşmazlıklarda, bir arabulucu ile birlikte mahkeme hâkiminin de eş arabulucu olarak görev yaptığı uyuşmazlık türlerinin de bulunduğu ifade edilmiştir.

2) Zorunlu Ön Arabuluculuk :

Bu arabuluculukta, arabuluculuğa başvuru mahkemeye gitmeden evvel zorunludur. Sayıca çok olan, aynı mahiyetteki başvurular ile hukuki yoğunluğun daha az olduğu başvurular genelde bu arabuluculuk türüne girmektedir.

Fransa’da 2018 tarihinden beri zorunlu arabuluculuk uygulaması denenmektedir.

Zorunlu arabuluculuğun uygulandığı alanlar:

- Sosyal yardımlar
- Temel gelir ya da konut yardımları
- İşsizlik yardımları ve memurlarla ilgi bazı kararlar

Yukarıda sayılan alanlarda verilen kararlarda, karara konu kişinin söz konusu karar kendisine bildirildiğinde, bildirimle ilişkin belgede kişinin dava açmadan önce kurumsal arabulucuya başvurması gerektiği hususu da bildirilmektedir.

Kurumsal arabulucu idare içinde saptanmış bir kişidir ve bu tür arabuluculuk ücretsizdir. İdare içerisinde arabulucu olarak belirlenmiş olan kurumsal arabulucu, söz konusu idareyi iyi tanınması nedeniyle süreç hızlı ilerlemektedir. Fransa’da en etkili olan kurumsal arabulucunun iş ve işçi bulma kurumunun arabulucusu olduğu tespit edilmiştir. Nitekim kurumun arabulucusu, başvurucuya 1 aydan kısa bir süre içerisinde cevap vermektedir. Kurumun arabulucusunun etkinliği, söz konusu idareye ilişkin uyuşmazlıkların mahkeme önüne gelmemesinden de anlaşılmaktadır. Bu kurumun arabulucusu tarafından verilen kararların %80’i vatandaş tarafından kabul edilmektedir.

Zorunlu arabuluculuğun iyi çalışmasının sebeplerinin, hızlı çalışması ve tartışmasız meşruiyeti olması olarak özetlenebileceği ifade edilmiştir.

Kurumsal arabuluculuk sayesinde bireylerin karşılarında sadece bir yazı görmedikleri, kendilerini dinleyen gerçek bir kişi gördükleri anlaşılmış olup, bu nedenle de kurumsal arabuluculuğun işlevsel olduğu kabul edilmektedir. Bu sistemin hak aramayı kolaylaştıran önemli bir unsur olarak ortaya çıktığı ifade edilmiştir.

Nitekim Fransa’da yapılan araştırmalarda bireylerin karşılarında bir insan olduğunda ve doğrudan sorun veya sıkıntılarını o kişiye anlattıklarında, dolayısıyla idari arabuluculukta verilen karar ya da bir mahkeme kararı kendilerine anlatıldığında anlaşmayı ya da mahkeme kararını daha kolay kabullendikleri ifade edilmiştir. Burada, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde tarafların dışında bir üçüncü kişinin bulunmasının önemine vurgu yapılmıştır. Bu durumun da idari yargıda arabuluculuğun kalıcı hale gelmesine katkı verdiği belirtilmiştir.

**Zorunlu ön arabuluculuk (RAPO) denemesine ilişkin toplam sonuçlar,
1 Nisan 2018 ve 31 Mart 2021 arası (Fransız Danıştayı tarafından verilen istatistikler) :**

Uyuşmazlık	İştirak	RAPO talepleri	Gerçekleşen RAPO	Sonlandırılan RAPO	Arabuluculuk sonucu anlaşma	Başarı oranı (anlaşma sayısı/sonlandırma sayısı)	Ortalama süre (gün)
Kamu idaresi	Avrupa ve Dış İlişkiler Bakanlığı - MEAE	11	11	10	8	80%	90
	Bölgesel Kamu Hizmetleri Yönetim Merkezleri	832	414	313	162	52%	70
	Milli Eğitim ve Yüksek Öğretim Bakanlığı	151	149	140	95	68%	52
Sosyal uyuşmazlıklar	İş ve İşçi Bulma Kurumu	2746	2703	2644	2579	98%	30
	Ombudsmanlık	1776	1533	1257	468	37%	109
	TOPLAM	5516	4810	4364	3312	76%	56,5

İdare mahkemeleri tarafından hükmedilen arabuluculuk usulleri
(Fransız Danıştay tarafından verilen istatistikler) :

	Hâkim inisiyatifiyle arabuluculuk		Tarafların inisiyatifiyle arabuluculuk		TOPLAM	değişim
	İlk derece	İstinaf	İlk derece	İstinaf		
2017*	31	4	37	0	72	
2018	661	22	124	0	807	
2019	907	19	112	0	1038	+29%
2020	1269	54	67	2	1392	+34%
2021**	2098	101	97	2	2298	+65%
TOPLAM	4966	200	437	4	5607	

* Gayri resmî istatistikler

** Tahmini istatistikler

Arabuluculuk usulü ile yapılan anlaşma oranı:

	Hâkim inisiyatifiyle arabuluculuk		Tarafların inisiyatifiyle arabuluculuk	
	İlk derece	İstinaf	İlk derece	İstinaf
2017*	100%	x	42%	x
2018	73%	22	26%	x
2019	65%	30%	40%	x
2020	41%	60%	44%	x
2021**	52%	31%	40%	x

* Gayri resmî istatistikler

** Tahmini istatistikler

YER : Fransız Danıştay

3.TOPLANTI : Christine Maugué, Danıştay İhtilaflar Dairesi Başkan vekili

KONU : İdari ihtilafların güncel durumu

Bu görüşmede, acil karar/acil dava taleplerinde pandemiyle birlikte büyük bir artış yaşandığı belirtilmiştir. Kamu özgürlüklerine ilişkin askıya alıcı faaliyetler ile ilgili durumlarda acil kararlar verildiği ve bunların başkan veya başkanın yetkilendirdiği hakim tarafından alındığı ifade edilmiştir. Pandemi döneminde acil kararlara başvuru oranı artmış ve bu dönemde özellikle bireysel hakları etkileyen ve idare tarafından verilmiş olan kararlara karşı acil karar usulüne başvurulmuştur. Bu dönemde acil karar usulüne yapılan başvurular, daha ziyade alınan tedbirlerin fazla kısıtlayıcı mahiyette olduğu veya alınan kararların kamu sağlığını korumakta yetersiz kaldığı iddialarıyla ilgili olarak yapılmıştır. İdari yargıda acil karar prosedürü 2000 yılında yapılan bir kanuni düzenleme ile hayata geçmiştir. Söz konusu kanun ile idari yargıda acil kararların hangi durumlarda alınabileceğinin detayları belirlenmiştir. Örneğin, acil karar usulünde hâkimin derhal müdahale ederek 48 saat içerisinde karar vermesi gerekmektedir. Bu durumdaki davaların acil kararlar bürosuna gittiği ve yargılama sürecinin burada hızlı bir şekilde ilerlediği ifade edilmiştir.

Acil karar prosedürüne ilişkin olarak getirilen eleştiri, acil karar prosedüründe yargılamaya konu davanın içerik ve esasına girilmeksizin karar verilmekte oluşunun adil yargılanma ilkesine zarar verebilecek olması ile davaların içeriğine ve esasına bakacak olan hâkimlerin kenara itilmesi sonucu doğurabilecek nitelikte olması olarak ifade edilmiştir.

Danıştay bünyesinde çalışan yaklaşık 30 hâkimin acil kararı verme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

İklimle ilgili ihtilafların giderek artmaya başladığı ifade edilmiştir. İklim veya çevrenin korunması ile ilgili kuralların yetersizliği ile ilgili başvuruların geldiği belirtilmiştir. İdare mahkemesinin, devlete azot dioksit salınımına ilişkin AB yönergesine uyulmasına ilişkin önlem alınma talimatı kararı verdiği, idarenin buna uymaması üzerine idare aleyhine 6 ayda ödenmek üzere toplam 10 milyon Euro tazminata hükmedildiği dile getirilmiştir. Bu sistemin adına hükümeti önlem almaya zorlayan çağrı adı verildiği ifade edilmiştir.

YER : Fransız Danıştayı

4.TOPLANTI : Pascal TROUILLY, Danıştay Üyesi

KONU : İdari Yargı Kararlarının Uygulanması

İdari yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin Danıştay bünyesinde İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Kurul'un bulunduğu, bu kurulun Danıştay Araştırmalar Dairesi'ne bağlı olarak çalıştığı belirtilmiştir. Kurul bu anlamda yargı kararlarının uygulanması konusunda Danıştay İhtilaflar Dairesi ile birlikte çalışmaktadır.

Son yıllarda Fransa idari yargı alanında, idari yargı kararlarının uygulanmaması hususu bir temyiz nedeni haline gelmiştir. Yargı kararlarının uygulanması hususu temyiz başvurusuna konu olduğunda yargı kararının uygulanıp uygulanmaması artık hâkimi ilgilendiren bir husus haline gelmiştir.

Fransa'da yüzde bir oranında idari yargı kararlarının uygulanmaması ve uygulama ihtilafı ile karşılaşıldığı ifade edilmiştir. Bu oranın uzantısı olarak ise tüm düzeydeki idare mahkemeleri dikkate alındığında senede 4000 adet uygulanmayan Mahkeme kararının bulunduğu ortaya çıkmaktadır.

İdari yargı kararının uygulanmaması durumunda, söz konusu idari yargı kararının alınmasını talep etmiş olan davacı veya idari yargı kararı verilmesine neden olan ilk davaya taraf olmayan, ancak söz konusu kararının uygulanmasında menfaati olan üçüncü bir kişi tarafından da kararın uygulanmasını sağlamak amacıyla dava açabilmektedir. Uygulanmayan idari yargı kararlarının yaklaşık dörtte üçü ilgili idareye başvuru yapıldıktan sonra idare tarafından uygulanmaya konulmaktadır.

Bunların dışında Danıştay tarafından söz konusu idari yargı kararını uygulamayan idare ile iletişim kurularak uygulanmayan idari yargı kararının uygulanabilmesi için nasıl bir yol izlenmesi gerektiği hususunun da izah edilebildiği de dile getirilmiştir.

Uygulaması gereken bir idari yargı kararı bulunmasına rağmen söz konusu kararı uygulamaktan imtina eden bir idarenin söz konusu kararın gereğini yerine getirmesi en fazla 6 ay süre ile beklenmekte, kararın verilmesini müteakip 6 ay boyunca idari yargı kararının gereğini yerine getirmeyen idare hakkında, bireysel bir başvuru olmasa dahi Danıştay tarafından re'sen hukuki süreç işletilmeye başlanmaktadır.

Uygulanmayan idare mahkemesi kararına ilişkin dosya Danıştay İhtilaflar Dairesine gönderilmektedir. Danıştay İhtilaflar Dairesi, dosyayı inceledikten sonra idari yargı kararını uygulamaktan imtina eden idare hakkında gerekli gördüğü takdirde yaptırıma karar vermektedir. Mahkeme kararının uygulanmamasından kaynaklı olarak idareler aleyhine yılda ortalama 150 adet yaptırım kararı verilmektedir. Söz konusu yaptırım kararları ile idare aleyhine para cezasına hükmedilmektedir. Söz konusu para cezasının bir bölümünün mağdura, bir bölümünün ise davaya konu alanda çalışmalar yapmakta olan özel veya tüzel kişilere ödenmesine hükmedilmekte, böylece herhangi bir tarafı zenginleştirmekten ziyade idari yargı kararının uygulanmayan idare üzerinde bir baskı sağlanması hedeflenmektedir.

Fransız idari yargısında tedbir kararları; 2019 yılında getirilmiş olan kanun ile idari yargı hâkimlerine davacı tarafından talep edilmemiş olsa dahi dava konusu olaya ilişkin tedbir kararı alma yetkisi tanınmıştır. İdare aleyhine hükmedilen tedbir kararının ardından, söz konusu davayı incelemekte olan hâkim tarafından söz konusu idare kararı uygulamaya zorlanabilmektedir. Nitekim 2020 yılında verilmiş olan bir idari yargı kararı ile idare, çevre ve iklim değişikliği konusunda önlem almaya zorlanmıştır. Tedbir kararları acil konularda alınabilmekte ve dava sırasında hâkim tarafından davalı idareye, mahkeme tarafından belirlenen süre içerisinde karar alma konusunda talimat verilebilmektedir.

İdare mahkemeleri tarafından özellikle idari mahkeme kararlarının uygulanmaması nedeniyle hükmedilen para cezası miktarının her geçen gün artırıldığı belirtilmiştir.

Danıştay'ın idare mahkemesi kararlarının uygulanmaması durumunda yetkilerinin oldukça geniş olduğu ifade edilmiştir. Söz konusu idari yargı kararının uygulanmamasına davacı tarafından herhangi bir itirazda bulunulmasa dahi Danıştay re 'sen söz konusu kararı uygulamayan idareye nedenini sorma hakkına sahiptir. Günümüze kadar halen uygulanmamış en eski tarihli idare mahkemesi kararının 2017 yılında verilmiş bir karar olduğu, idare mahkemesi kararlarının uygulanmamasının en büyük nedeninin karara konu olayla ilgili hukuki düzenlemenin yapılmaması olarak tespit edildiği belirtilmiştir.

YER : Fransız Danıştay

5.TOPLANTI : Odile PIERART, Danıştay Onursal Üyesi

KONU : Mahkemelerin Denetimi, Grup Dava – Pilot Karar

Mahkemelerin denetimi hususunda; Danıştay üyesi olup aynı zamanda müfettiş olan üyelerin olduğu ifade edilmiştir. Hem Danıştay’da görev yapıp, hem de müfettişlik yapmaktadırlar. Bir sorular bütünü olduğu, başka bir anlatımla referans belgesinin bulunduğu, teftişin bu sorular üzerinden gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Genellikle heyet halinde ilgili mahkemeye gidip ve genel olarak her bir hâkim ile görüşüldüğü, mahkeme kaleminde çalışan memurlarla da görüşüldüğü ve o mahkeme ile ilgili durum tespiti yapıldığı ifade edilmiştir. Müfettişlerin, mahkemenin yönetimi ve bina durumu gibi bütün hususları değerlendirdiği ve tavsiyede bulunduğu belirtilmiştir. Karşılıklı görüşme aşamalarını ardından nihai raporun oluşturulduğu ifade edilmiştir. Bu raporun Danıştay başkan yardımcısı, genel sekreter ve mahkeme başkanına verildiği belirtilmiş ve böylece alınması gereken önlemlerin neler olduğuna karar verildiği dile getirilmiştir.

Hâkimlerin performansına yönelik sicil konusunda; Teftiş Kurulu Başkanı’nın her yıl mahkeme başkanlarını değerlendirdiği belirtilmiştir. Bu bilgilerin, ilgili mahkemenin kariyer gelişimi için önem arz ettiği ifade edilmiştir.

Bir Fransız İdare Hukuku Hocasının ‘‘Toplumdaki bütün sorunların yankılandığı yerdir idare mahkemeleri’’ sözüne vurgu yapılarak, toplumsal yaşam ve sosyal yaşamın her noktasında idare mahkemesi tarafından verilen kararların önem taşıdığı ifade edilmiştir.

Grup Dava – Pilot Karar Uygulaması ile ilgili olarak şu bilgiler iletilmiştir: Eğer bir mahkemede bir dava açıldı ise ve hâkim bunun beraberinde çok fazla dava geleceğini düşünüyor ise Danıştay’daki ilgili kaleme haber verildiği, küçük bir ekip olan ihtilaflar dairesi başkanlığında çalışan ekibe mesaj gittiği ifade edilmiştir. Örneğin, Bordo İdare Mahkemesi’nde bir dava açılması halinde, bu davanın kitlesel olarak açılacağı daha sonra tüm mahkemelere bildirilmektedir. En sonunda başkanlara bildirilmekte ve bir mahkeme pilot mahkeme olarak seçilmektedir. Pilot mahkeme bir karar vermektedir. Daha sonra, istinafa ya da bazen temyize de gidebilmektedir. Karar verildikten sonra, tüm mahkemelere (ilk derece mahkemelerine) Danıştay artık bu şekilde karar alabilirsiniz şeklinde bir bildirimde bulunmakta ve tüm mahkemeler bu durumdan içtihat belirlendiği için memnun olmaktadır. Ancak bu bir

mecburiyet olmayıp, eğer bir mahkeme bu pilot karara uymak istemezse bağımsız olarak başka bir karar alabilmektedir, ancak bunun istinaftan dönmesi çok yüksek bir ihtimal olarak ortaya çıkmaktadır.

İdari Yargının geleceği ile ilgili olarak, toplumsal bütünün ve yargı öznelerinin beklentilerine ilişkin analizler, hâkimin bazı davalarda müdahalesinin önemine ilişkin düşünceler ve idari yargı mensuplarının kendi görevlerinin gelişimine ilişkin beklentileri gibi hususların davaların alternatif çözüm yöntemlerinin gelişim olasılıkları hakkında sorgulama yapmaya yol açtığı ifade edilmiştir. Bunlar bazı durumlarda etkinlik gerekliliklerine saygı duyarak yargı öznesinin en yakınında olan ve özellikle de yargı öznesinin beklemeye hakkı olan hızlı ve etkin çözümüne en iyi şekilde uyum sağlayabilen bir adalet için niteliğe hizmet eden bir araç olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda üç öneri bulunduğu belirtilmiştir;

- Bazı sosyal davaların iç arabuluculara/uzlaşmacılara başvuru yapmak suretiyle dava açılmadan çözülmesinin deneyimlenmesi.
- Sosyal davaların ve kamu görevine ilişkin davaların deneyimlenmesiyle hâkime başvurulmasına alternatif veya ek yöntemlerin ortaya konulması; Dostane ve adil çözüm için ‘‘Hâkimin gölgesinde’’ arabuluculuk deneyimleri.
- Etkin bir adalet gerekliliği ile niteliğin idari yargı mensuplarına has beklentilerle uyumlu hale getirilmesi için davaların kendi niteliklerine ve karmaşıklıklarına en uygun olan usullere doğru yönlendirilmeleri gerekmektedir.

ÇALIŞMA ZİYARETİNİN 3. GÜNÜ - 02/12/2021 PERŞEMBE

YER : Paris Bölge İdare Mahkemesi

KONU : Fransa İdari Yargısında İstinaf Sistemi

GÖRÜŞME YAPILAN KİŞİLER :

- 1) Paris Bölge İdare Mahkemesi Başkanı Pascale Fambeur
- 2) Paris Bölge İdare Mahkemesi Başkan Yardımcısı - 1.Daire Başkanı Jacques Lapouzade

Acil yargılama usulünün daha ziyade ilk derece mahkemelerinde uygulandığı ifade edilmiştir.

Dairelerin yapısı ve işleyişi ile ilgili olarak; her bir dairede bir başkan, bir başkan yardımcısı ve raportör olarak çalışan iki ya daha fazla hâkim, bir kamu raportörü ve kalemde çalışan iki kalem görevlisi bulunduğu ifade edilmiştir. Kalem personelinin idari görevlerinin yanı sıra başkaca görevleri de bulunmaktadır. Kalemde görevli yazı işleri müdürü duruşmalara da katılmakta, gerektiğinde mahkeme tarafından verilen kararları okumakta ve söz konusu kararın mahkemece yeniden değerlendirilebilmesi için mahkemeye sunmaktadır. Bunun dışında genellikle hukuk öğrencilerinden oluşan ve belli sürelerle çalışan asistanlar mevcut olup, basit uyuşmazlıkların çözümünde, dosyaların düzenlenmesinde ve davalarla gerekli hukuki araştırmaların yapılmasında destek olurlar.

Bir dava açıldığında söz konusu dosya önce kaleme gelmekte, kalemde başkana gitmekte ve başkan ilk kararı vererek raportöre göndermektedir. Raportör içinde davanın çözümüne ilişkin açıklayıcı bir notun bulunduğu ilk taslak kararı yazarak bu taslak kararı başkana ve kamu raportörüne göndermektedir.

Her dosya duruşmalı değildir. Taraflar duruşma talep ettiğinde de yine duruşma yapıp yapmamaya mahkeme karar vermektedir. Dolayısıyla, duruşma yapılması mahkemeden talep edilse dahi zorunlu değildir.

Raportörün görevi hâkimleri dava konusunda aydınlatmaktır, mütalaasını hâkimlere sunar ama müzakereye katılmaz. Buradaki amaç aynı zamanda taraflara da yapılacak duruşma sırasında bilgi sunmaktır, çünkü bu mütalaayı dinlemek taraflar açısından da önemlidir. Raportör, özellikle yabancılarla ilgili konularda bu konuda mütalaa vermekten muaf tutulmayı

talep edebilir. Aynı şekilde basit dosyalarda da kamu raportörü dosyayı inceler, ancak mütalaaya gerek olmadığına karar verebilir.

Usule aykırılık yahut kabul edilemezlik ilk derece hâkimi tarafından ele alınmamış olabilir, bu durumda ya dosya ilk derece hâkimine geri gönderilir ya da dosyanın tutulmasına karar verilir. Çoğu zaman dosyayı Bölge İdare Mahkemeleri tutar ve kendisi karar verir, çünkü bu durumda daha hızlı karar vermektedirler.

Kabul edilemezlik kararına dayanılarak davaların reddedilmesi usulünde, başkanın veya yetkilendireceği hakim kararı ile dosyanın kabul edilemez olduğuna hükmedilmesi söz konusudur. Kanunda yer alan hükme ya da içtihata aykırılığa dayalı olarak dosyanın kabul edilemez olduğuna karar verildiği ifade edilmiştir.

Kabul edilme koşuluna örnek olarak (başvuru koşulu), şehircilik ve imar planları verilebilir. Temyiz ya da istinaf başvurusunda, konu imar izni ya da inşaat izni ile ilgili ise öncelikle söz konusu idareye başvurulması gerekmektedir. Temyiz başvurusu sırasında o kararı almış olan idareye de yapılması gerekenler yerine getirilmediği takdirde kabul edilmezlik kararı verileceği hususunun bildirilmesi gerekmekte olup, “15 günlük süre içinde izni aldım” şeklinde haber vermek gerekmektedir. Bu durumda 15 günlük süre içerisinde bu talebin gerçekleşmediğini hâkim fark ederse dosyayı direk olarak reddedebilir. Temyiz başvuru süresi 2 aydır. 2 aylık süre aşımından sonra temyiz başvurusu gelirse, o zaman bu başvurunun kabul edilemediğine karar verilir. Bu tür kabul edilemezlik şartları net bir şekilde taraflara bildirilmektedir. İdare bir karar aldığı zaman, vatandaş için neler yapması gerektiğine ilişkin olarak tüm hususları karara yazmak durumundadır.

İdari Usul Kanunda yapılan değişiklikler neticesinde daha fazla tek hâkimli karar çıkmasının önünün açıldığı ve bu durumun da karar alma süreçlerini hızlandığı ifade edilmiştir. Tek hâkim olarak normalde daire başkanı karar alır, bazen de başkanın yetkilendirdiği hâkim de karar alabilir. Bir de çok istisnai hallerde acil karar gerekiyorsa ve o acil kararın hâkimi o kararı alamayacaksa bir vazgeçme kararı verip başkana gönderir, bu durumda başka hâkim de o kararı alabilir.

İlk derece mahkemesi tarafından verilen her karar itiraza tabi mi sorusuna, bazı kararların istinafa gitmeden doğrudan Danıştay’a gittiği, verildiği anda kesin olan kararın bulunmadığı ifade edilmiştir. Bireylerin daima en azından Danıştay’a başvurma hakkı vardır. İlk derece mahkemesi kararlarından verildiği anda kesin olan kararın olmadığı ifade edilmiştir. Fransa

idare hukukunun geleneği olarak, istinaf yolunun kapatıldığı durumlarda Danıştay yolunun bulunduğu ifade edilmiştir.

Temyiz ve istinaf incelemesi farkı ile ilgili olarak, Danıştay'ın içerik incelemesi de yaptığı, ancak bir adım geriden (olgulara çok yaklaşımadan) gelerek, hukuken içeriği okuduğu ifade edilmiştir. Olguların içeriğini incelemiş olan hâkimlerin olguları çarpıtmamış olduğunu anlamak için de yine denetleme yapılır. Danıştay hukuken bir olgunun nasıl yapılmış olduğunu incelerken bunun hukuka ve kanuna uygun yapılmış olduğundan emin olmakta, dolayısıyla tüm boyutlarıyla birlikte inceleme yapmaktadır.

3 ayda bir ihtilaf dairesi tüm Bölge İdare Mahkemesi başkanları ile toplanarak içtihatları gözden geçirmektedir.

Paris Bölge İdare Mahkemesi tarafından 2020 yılında 7 bin dosya incelenmiştir. Paris Bölge İdare Mahkemesi bazı dosyaları ilk derece mahkemesi olarak da inceleyebilmektedir. Örneğin, düzenlenecek olan olimpiyat oyunları Fransa'da gerçekleştirileceğinden dolayı ve olimpiyat oyunlarına yönelik düzenlemelere ilişkin uyuşmazlıklara ilişkin kararların hızlı biçimde karara bağlanabilmesi için bu konularla ilgili dosyalara ilk derece mahkemesi sıfatı ile Paris Bölge İdare Mahkemesi bakacak ve itirazı Danıştay'a gidecektir. Parlamento bazı özel durumlarda doğrudan olarak istinaf mahkemesine ilk derece mahkemesi olarak başvurulmasına karar verebilmektedir.

Çeşitli hukuk bölgeleri arasında kaynak dağılımını yapan Danıştay'ın genel sekreterliğidir. Yılda bir defa bir yönetim konferansı yapılmakta, bir yandan mahkeme başkanları ve kalem, diğer taraftan da Danıştay genel sekreterliği ve kaynak dağılımdan sorumlu servisler toplanmakta ve Bölge İdare Mahkemesi'nin neden daha fazla kaynağa ihtiyaç duyduğu konuşulmaktadır. Danıştay genel sekreteri kaynak dağılımında özel çaba göstermektedir.

On günde bir daire başkanları arasında toplantı yapılır. Yapılan bu toplantılar, hukuki sorunları konuşmaya ve hangi kararların veri bankasında yer alacağına karar vermeye ayrılır. Son toplantıda özellikle Danıştay'dan dönen dosyaların en geç 1 yıl içerisinde çözülmesi gerektiğine karar verilmiştir. Toplantılarda kamu hizmetinin kalitesi, verilen kararların niteliği ve güvenliğine ilişkin eylemler planlanmaktadır. Eğitim kararları alınmakta ya da mahkeme içinde bilginin daha çok dolaşması için önlemler belirlenmektedir. Özellikle Danıştay'ın bozduğu dosyalarla ilgili olarak daha fazla bilgi alınmaktadır. Diğer yandan, kalitenin bir diğer ölçüsünün ise kararların ne kadar süre içerisinde verildiği olarak ifade edilmiştir. Özellikle

önem arz eden ve kamuoyunda ses getirebilecek kararlar alındığında daha fazla basın açıklaması yapmanın mahkemelerin yargılama faaliyetlerini tanıtmaya yöntemlerinden biri olduğu ifade edilmiştir.

Bazı ihtilaflar birkaç daireye bölünmüş durumdadır, ama bu husus çok net bir şekilde tasnif edildiği için kalem memurlarının bunların hangi bölümlere ait olduğunu tespit edip dağıttıkları belirtilmiştir. Örneğin, kentleşme ile ilgili 20, yabancılarla ilgili konularda 30 alt başlık saptanmıştır. Böylece her alt başlıkta kaç dosya olduğu görülebilmektedir. Bu alt başlıkların tek bir dairede mi olacağına bakılmakta, bu tip dosyaları hep aynı dairelerin ele alması sağlanmaya çalışılmakta, bir dosya geldiğinde o dosyayı kaydeden kişi bu dosya ile bağlantılı başka dosya olup olmadığına bakmaktadır.

2000 yılı başlarında seri/grup davalara bir çözüm bulabilmek amacıyla Fransa’da kurulan sistem ile içtihat birliği sağlanması ve adaletin daha iyi sağlanması hedeflenmiştir. Bu sistem uyarınca seri/grup olarak nitelendirilen dosyalar, farklı mahkemelerden gelen çok sayıda benzer dosya veya herhangi bir mahkemeye gelen az sayıda olsa dahi ülke bazında genel nitelikli bir konuya ilişkin olarak açılan dava dosyaları seri olarak nitelendirilmektedir. Bu anlamda birkaç dosya olabilir, ama bu dosyalar tüm ülkeyi ilgilendiren sorunlara ilişkin olabilir. Örnek vermek gerekirse, belli türde işle meşgul olan tüm memurları ilgilendiren bir konuda bir yasa metni ile ilgili olarak açılmış olan bir dava seri dava olarak değerlendirilebilmektedir.

Seri-grup davalara daha ziyade kamu hizmetlerine ilişkin olarak, vergi alanında, sağlık ve çevre ile ilgili düzenlemelere karşı açılan davalarda rastlanmaktadır. Aynı konuda açılan dava dosyalarının daha iyi incelenmesi ve düzenli olarak gelecek vakılarda eş güdüm sağlanabilmesi için çalışılmaktadır. Sistem eş güdümün sağlanması amacı ile kurulmuştur ve hedef aynı konularda açılan davalara ilişkin olarak eşgüdüm sağlanmasıdır. Sistem, bir mahkemede bir seri dava açıldığının tespit edildiği anda Danıştay’a haber verilmesi ile işlemektedir. Bu anlamda Danıştay’ın tüm Fransa’da temsilcileri mevcuttur. Danıştay gelen bu uyarıyı tüm Fransa’daki temsilcilerine yollamakta ve seri davaya konu benzer vakıaların kendi bölgelerinde olup olmadığını araştırarak, gereken belgelerin gönderilmesi şeklinde bir yol izlemektedir. Danıştay, yılda 3 kez bir araya gelip bu konuda müzakerelerde bulunmaktadır. Danıştay üyeleri ve her bir mahkemeden temsilciler ile kalem üyeleri bu toplantılarda bulunmaktadır.

Uyarı ile ilgili gelen bildirim sonrasında komite tarafından yapılan incelemenin ardından birden fazla mahkemede bu tür vakıalar olduğu tespit edilirse, bir pilot mahkeme tespit

edilmekte ve bir pilot vakıa üzerinden belirlenmiş olan mahkeme karar vermeye yönlendirilmektedir. Bu durumda tüm diğer mahkemeler, pilot mahkemenin kararını beklemeye yönlendirilmektedir.

Pilot mahkeme 6 ay içerisinde bu vakıayı inceleyerek karar vermek durumundadır. Ardından ise istinaf yahut temyiz başvurusu var ise bu sürecin sonuçlanması beklenmektedir. Pilot karar ancak Danıştay nihai karar verdikten sonra diğer mahkemelere bildirilmektedir.

5. BÖLÜM : ÇALIŞMA ZİYARETİ SONUCUNDA İDARİ YARGI SİSTEMİMİZ İÇİN GELİŞTİRİLEN ÖNERİLER

Fransa'ya gerçekleştirilen yurt dışı çalışma ziyareti neticesinde elde edilen bilgiler ve yerinde yapılan izlenimler doğrultusunda Türk idari yargı sistemimiz için aşağıda yer verilen öneriler geliştirilmiştir:

1- ACİL DAVA

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 2014 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. Genel idari yargılama usulüne ilişkin düzenlemelerden ayrı olarak, sınırlı sayıdaki uyuşmazlık türleri için ivedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlar hakkında yeni yargılama usulü getirilmiştir. Dolayısıyla, idari yargı sistemimizde yer alan bütün idari davalar aynı yargılama usulü ile görülmekteyken, 2577 sayılı Kanun'da 2014 yılında köklü değişiklikler yapılarak yeni yargılama usulleri kabul edilmiştir.

18/06/2014 tarihinde kabul edilen 6545 sayılı Kanun, 28/06/2014 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve bu Kanun ile **ivedi yargılama usulü** getirilmiştir. Ayrıca, 10/09/2014 tarihinde kabul edilen 6552 sayılı Kanun 11/09/2014 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, adı geçen Kanunla **merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü** idari yargı sistemimizde yeni bir yargılama usulü olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, genel idari yargılama usulünün yanında 2014 yılında kabul edilen iki yeni yargılama usulü uygulanmaya başlanmıştır.

İvedi Yargılama Usulü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A maddesiyle düzenlenmiş ve tahdidi olarak sayılan belli uyuşmazlık türleri için öngörülmüş olup, bu uyuşmazlıklar; ihaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri, acele kamulaştırma işlemleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları, 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar, 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararları olarak belirlenmiştir. İvedi yargılama usulünde, öngörülen yargılama sürelerinin çok kısa (dava açma süresi 30 gün-ilk inceleme süresi 7 gün-tekemmülden sonra en geç 1 ay içinde karar verilmesi-

esas hakkındaki karara karşı Danıştay’da temyiz süresi 15 gün- temyiz isteminin Danıştay’da karara bağlanma süresinin en geç 2 ay olması gibi) olması, dava açmadan önce üst makamlara başvurma yolunun kapalı olması, replik ve düplik aşamalarının kaldırılması, yürütmenin durdurulması talebi hakkında verilen kararlara itiraz edilememesi, nihai kararlara karşı istinaf yolunun kapatılması ve sadece temyiz yoluna başvurulabilmesi, Danıştay’ın temyiz aşamasında maddi olay denetimi yaparak dosyanın esasını inceleyebilmesi gibi hususlar ivedi yargılama usulünün kendine has özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır ve aynı zamanda genel idari yargılama usulünden ayrılan en önemli yönleridir.

Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulü 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 20/B maddesiyle düzenlemiştir. Bu düzenleme uyarınca, Millî Eğitim Bakanlığı’nca (MEB) gerçekleştirilen merkezi sınavlar ve ortak sınavlar ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi’nce (ÖSYM) gerçekleştirilen merkezî sınavlar ve ortak sınavlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar genel idari yargılama usulünden ve ivedi yargılama usulünden farklı ve daha kısa sürede tamamlanacak yeni bir yargılama usulüne tabi tutulmaktadır. Merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünde, öngörülen yargılama sürelerinin çok kısa (dava açma süresi 10 gün-ilk inceleme süresi 7 gün-tekemmülden sonra en geç 15 gün içinde karar verilmesi - esas hakkındaki karara karşı Danıştay’da temyiz süresi 5 gün- temyiz isteminin Danıştay’da karara bağlanma süresinin en geç 15 gün olması gibi) olması, dava açmadan önce üst makamlara başvurma yolunun kapalı olması, replik ve düplik aşamalarının kaldırılması, yürütmenin durdurulması talebi hakkında verilen kararlara itiraz edilememesi, nihai kararlara karşı istinaf yolunun kapatılması ve sadece temyiz yoluna başvurulabilmesi, Danıştay’ın temyiz aşamasında maddi olay denetimi yaparak dosyanın esasını inceleyebilmesi gibi hususlar merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünün kendine özgü özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu özellikleri ile genel idari yargılama usulünden ve ivedi yargılama usulünden ayrılmaktadır.

Fransa İdari Yargı sisteminde; 2000 yılında çıkarılan bir kanun ile **acil dava/acil karar** usulünün getirildiği, temel özgürlüklerin açıkça kanuna aykırı olarak ihlal edildiği acil durumlarda bu hızlı usulün uygulandığı, 48-72 saat gibi kısa zamanda karara bağlanması gereken bu dosyalarda mahkeme başkanı ya da yetkilendireceği bir hâkim tarafından karar verildiği ve bu kararların tedbir niteliğinde olmayıp uyuşmazlığı esastan çözen kararlar olduğu anlaşılmaktadır.

Türk İdari Yargısında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 2014 yılında yapılan önemli değişiklikler ile genel idari yargılama usulüne ilişkin düzenlemelerden farklı olarak, sınırlı sayıdaki uyuşmazlık türleri için ivedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlar hakkında yeni yargılama usulü getirilmiştir. Bu anlamda, idari yargılama hukukunda tüm uyuşmazlıkların benzer usul izlenerek çözüldüğü, fakat bazı uyuşmazlıkların niteliği gereği diğer uyuşmazlıklardan farklı olduğu, niteliği farklı olan ve geç karara bağlanması durumunda taraflar açısından ağır zararlar doğurması muhtemel belli başlı uyuşmazlıkların mahkemeler tarafından hızlıca çözümlenmesinin zorunlu olduğu gerçeğinden yola çıkılarak bu önemli iki değişiklik yapılmıştır.

Türk İdari Yargı sistemimizde, Fransa modelinde olduğu gibi hızlı karar alınması anlamında bazı dava sınıflarının belirlenip bu idari uyuşmazlık türlerinin acil dava usulü kapsamında değerlendirilebileceği, ivedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlar hakkındaki yargılama usulünün belki de idari uyuşmazlığın acil olma niteliği, ihlalin derecesi, idari işlemin yasa dışı olması ve temel özgürlüklerden birinin kısıtlanmış olması gibi ölçütler uyarınca dava konularının kapsamlı bir araştırma ve çalışmayla belirlenerek acil dava, ivedi yargılama gibi bir başlık altında tek çatı halinde düzenlenebileceği müşahade edilmektedir.

Öte yandan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A maddesiyle düzenlenmiş ve tahdidi olarak sayılan belli uyuşmazlık türleri (ihaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri, acele kamulaştırma işlemleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları, 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar, 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararları) için öngörülen ivedi yargılama usulü ile ilgili olarak, yapılacak kapsamlı bir araştırma ve çalışma neticesinde hızlı ve etkin bir yargılamanın sağlanması amacıyla ivedi yargılama usulüne girmesi gereken diğer bazı dava türlerinin de belirlenmesi suretiyle ivedi yargılama usulü kapsamına alınması ve ivedi yargılama usulüne giren uyuşmazlık türlerinin artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

2- GRUP DAVA

Fransız idari yargı sisteminde, aynı mevzuat hükmünden kaynaklanan ve sayıca çok olan dava dosyaları mahkemeye geldiğinde, bu dosyalardan bir tanesi hızlı bir biçimde karara bağlanıp, dava dosyası Fransız Danıştay'na gönderilmektedir. Yüksek Mahkeme, bu dava dosyasını hızlı bir şekilde incelemekte ve uyuşmazlık hakkında bir karar vermektedir. Dolayısıyla, grup davalardan biri hakkında verilen bu pilot karar sayesinde içtihat farklılıklarının önüne geçilmesi ve dava dosyalarının ilk derece mahkemeleri ile yüksek mahkeme arasında gidip gelmesinden kaynaklanan uzun yargılama sürelerinin kısaltılması sağlanmaktadır.

Türk İdari Yargı sistemimizde de, aynı kanundan kaynaklanan ve benzer nitelikte olan idari uyuşmazlıkların bulunduğu bu gibi durumlarda yeni bir uygulama olarak grup dava uygulamasının getirilmesinin yargılamaların hızlanmasına katkı sağlayacağı, ilk derece mahkemelerinde eş güdümün sağlanacağı ve bu davalar hakkında tutarlı kararlar verilmesinin sağlanacağı değerlendirilmektedir. Grup davalara ilişkin bir yol olarak, idari yargı mahkemelerinin; kendisine intikal eden bir uyuşmazlığın birden çok mahkemeye daha gidebileceği, sayıca çok olabileceği ve dolayısıyla bir grup dava durumunun olduğuna karar vermesi durumunda, öncelikle dosya hakkında karar vererek ve ayrıca bu davanın grup dava olduğuna dair kararı ile birlikte dosyayı Bölge İdare Mahkemesi ya da Danıştay'a göndermesi, aynı kapsamdaki diğer davaların karara bağlanması için Bölge İdare Mahkemesi veya Danıştay'ın bu konuda vereceği kararın beklenmesi yönünde bir sistemin emsal davaların daha hızlı karara bağlanmasına ve içtihat birliğinin sağlanmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

3- TEK HÂKİMLİ DAVA

Fransız idari yargı sisteminde dosyaların acil olup olmadığına göre farklı usuller uygulandığı, 2000 yılında çıkarılan bir kanun ile acil dava usulü getirildiği, temel özgürlüklerin açıkça kanuna aykırı olarak ihlal edildiği acil durumlarda bu hızlı usulün uygulandığı, 48-72 saat gibi kısa zamanda karara bağlanması gereken bu dosyalarda mahkeme başkanı ya da yetkilendireceği bir hâkim tarafından karar verildiği, bu kararların tedbir niteliğinde olmayan ve uyuşmazlığı esastan çözen kararlar olduğu, hangi idari uyuşmazlıkların bu acil dava usulüne göre görüleceğinin kanunda açıkça sayıldığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, Fransız idari yargısında memurların emekliliği, ehliyet ceza puanının silinmesi gibi basit davaların tek hâkimle görülmekte olduğu ve buradaki amacın basit nitelikteki davaları hızlandırmak olduğu anlaşılmaktadır.

Bütün bu hususlar nazara alındığında, yapılacak kapsamlı bir çalışma ve araştırma neticesinde Türk idari yargı sisteminde de tek hâkimle karar verilen idari uyuşmazlık türlerinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Türk idari yargı sistemimizde uygulanmakta olan tek hâkimle görülecek davalarda parasal sınırın (2022 yılı için 77.000 TL) daha da yükseltilmesi ve bu hususun dışında parasal hakka dayanmamakla birlikte basit nitelikteki davalara da tek hâkimle bakılması suretiyle tek hâkimle görülen davaların kapsamının genişletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

4- KABUL EDİLMEZLİK KARARI

Fransız idari yargı sisteminde, davalarda uygulanan kabul edilmezlik kararı usulünde başvurunun idareye gönderilmesinden önce niteliğine bakıldığı belirtilmiştir. Başvurunun niteliğine göre başvuru eğer ciddi gelmezse, yerleşik içtihadı aykırılığı açık ise veya başvurunun mesnetsiz ve soyut olduğu kanaatine varılırsa derhal kabul edilmezlik kararı verildiği, bu anlamda verilen kabul edilmezlik kararlarının kesin olduğu ve itiraz yolunun bulunmadığı ve bu kabul edilmezlik kararlarının verilen kararlar içindeki oranının % 25-30 olduğu ifade edilmiştir.

Kabul edilmezlik kararlarında, temelsiz ve mesnetsiz başvuruların hemen karşılanarak genelde başkan kararıyla ya da başkanın yetkilendirdiği hâkim tarafından kabul edilmezlik kararları verildiği, idari yargıda davaların kabul edilmezliğinin çıkış noktasının yargısal mercilere başvurunun sıradanlaşması olduğu, kabul edilmezlik kararlarının verilmesi durumunda bu kararın davalı idareye iletilmeden yalnızca başvurucuya bildirildiği anlaşılmakta olup, Türk idari yargı sistemimizde de yapılacak kapsamlı bir araştırma ve inceleme sonucunda bu minvaldeki davaların belirlenmesi ve bu yöntemin getirilmesi suretiyle soyut ve mesnetsiz davalar için kullanılabileceği değerlendirilmektedir.

5- İDARİ YARGIDA ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI

➤ Fransız İdare Hukuku'nda uygulanan üç farklı alternatif uyuşmazlık çözüm yolundan biri olan sulh işlemi usulüne göre, birey ile idarenin uzlaşarak dava açılmaması veya açılmış bir davayı sona erdirmeye hususunda anlaşmaya vardığı, bu yola başvurulması için anlaşma/uzlaşma neticesinde yapılacak işlemin yasa dışı olmaması, tarafların her ikisinin de bazı tavizler vermesi ve bu tavizlerin dengeli olması ve birey ile idare arasında tesis edilecek protokolün (anlaşma/uzlaşma) kamu düzenine uygun olması şartlarının bulunduğu hususları göz önüne alındığında, Türk İdari Yargı sistemimizde de, yapılacak kapsamlı bir çalışma ve araştırma neticesinde idari yargı uyuşmazlıklarına ilişkin olarak bu usule uygun olabilecek dava konularının tür ve maddi sınır olarak belirlenmesi yoluna gidilerek vatandaş ile idarelerin anlaşarak/uzlaşarak idari dava açılmamasına veya açılmış bir idari davayı sona erdirmeye yönelik olarak bir protokol düzenleyebileceği, bu sistemin adına anlaşma, uzlaşma ya da bir başka isim verilebileceği değerlendirilmektedir.

➤ Fransız idari yargısında uygulanan diğer bir alternatif uyuşmazlık çözüm yolu ise zorunlu ön idari itiraz olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu usule göre idari yargıda dava açmadan önce, idareye zorunlu ön itirazda bulunulması gerekmektedir. Fransa modelinde, kanunda zorunlu ön itirazın öngörüldüğü 140 muhtemel durumun olduğu, bunlardan bazılarının vergi ödemeleri ve miktarı, vize reddi ve hatalı park cezaları olduğu anlaşılmaktadır.

Türk İdari Yargı sistemimizde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinde, idare tarafından tesis edilen bir işlemin, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan ilgililer tarafından 60 gün içinde, yine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 13. maddesinde, idare tarafından tesis edilen bir eylem nedeniyle hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak, haklarının yerine getirilmesini isteyebileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Uygulamada, bu başvuruların etkin bir şekilde kullanılmadığı ve ilgililer tarafından bu ihtiyari yola gidilmeden dava açılması yöntemine başvurulduğu görülmektedir. Bu anlamda, kapsamlı bir araştırma ve çalışma yapılarak belirlenen uyuşmazlık türleri için idari başvurunun zorunlu hale

getirilmesinin alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olarak etkili bir sistem olacağı ve belirlenen idari uyuşmazlık türleri için idari yargıya gidilmeden çözüm sağlayacağı değerlendirilmektedir.

➤ Son olarak, Türk İdari yargı sistemimizde, kamu gücünün kullanılmadığı ve idari uyuşmazlığın hukukun uygulanmasından ziyade pazarlığa/anlaşmaya uygun bir ihtilaf olduğu idari dava türlerinde arabuluculuk sisteminin kullanılabileceği değerlendirilmektedir. Bu anlamda tazminat, ecrimisil, idari para cezaları, kamulaştırma ve hukuki el atma davalarından doğan parasal uyuşmazlıkların arabuluculuğa uygun olduğu düşünülmektedir. Burada önem arz eden husus, arabuluculuğa konu edilecek uyuşmazlığın hukukun uygulanmasından ziyade pazarlığa/anlaşmaya uygun bir ihtilaf olması gerektiğidir. Dolayısıyla idari davalarda uygulanabilecek olan arabuluculuğa uygun nitelikteki idari dava konularının kapsamlı bir çalışmayla belirlenmesi gerekmektedir.