



This Project is co-funded by the European Union, Republic of Turkey and the Council of Europe.  
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.



İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal  
Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi

# FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİNDE REFORMLAR VE ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ







This Project is co-funded by the European Union, Republic of Turkey and the Council of Europe.  
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.



## İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Gclendirilmesi Projesi

# FRANSIZ İDARİ YARGI SİSTEMİNDE REFORMLAR VE ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ

Karine GILBERG



Aralık, 2020  
Ankara

Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri Raporu, İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi kapsamında hazırlanmıştır. Proje Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortak finanse edilmekte ve Avrupa Konseyi tarafından yürütülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Projenin nihai faydalanıcısıdır. Bu Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

Raporun orijinali, Avrupa Konseyi uluslararası danışmanı Sayın Karine Gilberg tarafından İngilizce dilinde hazırlanmıştır. Bu yayın Avrupa Birliği'nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla, yazarı Karine Gilberg'in sorumluluğu altındadır ve Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

İçeriğinde yer alanların sorumluluğu yalnızca yazara aittir ve her zaman Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi veya Türkiye Cumhuriyeti'nin görüşlerini yansıtmayabilir.

Bu Rapor, Avrupa Konseyinin düzenlemeleriyle Türkçe diline çevrilmiş ve yalnızca çevirmenin sorumluluğu altında yayınlanmıştır.

Tüm hakları saklıdır. Bu yayının hiçbir bölümü, İletişim Müdürlüğünden (F-67075 Strasbourg Cedex ya da publishing@coe.int) önceden yazılı izin alınmaksızın çevrilemez, fotokopi, kayıt ya da herhangi bir bilgi depolama ya da geri erişim sistemi dahil olmak üzere, elektronik (CD-Rom, internet, vb.) ya da mekanik olarak, herhangi bir biçimde ya da araçla çoğaltılamaz ya da iletilemez.

Bu raporla ilgili tüm diğer yazışmalar, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü Genel Müdürlüğü, İnsan Hakları Müdürlüğü, Adalet ve Hukuki İş Birliği Departmanına iletilmelidir: DGI-CDCJ@coe.int

**Kapak fotoğrafları:** Shutterstock

**Kapak tasarımı:** Ayşenur Aytaç

**Sayfa Düzeni:** BAYT Ltd. Şti.

© Avrupa Konseyi, Aralık 2020

Elektronik Basım

# İçindekiler

<b>Bölüm 1: Fransız İdari Yargı Sistemi ve Reformlarına Genel Bakış .....</b>	<b>5</b>
1. Fransa'daki genel idari yargı bağlamına ve en son reformlara dair kapsamlı bir anlayış	5
2. Personelle ilgili konular .....	7
3. İlk derece mahkemeleri, istinaf ve temyiz aşamasında davaların sonuçlanma süreleri hakkında genel bilgi.....	7
4. İdare usul kanununun bulunup bulunmadığı .....	8
5. Yürütmenin durdurulması sistemi var mıdır? .....	8
6. İstinaf ve temyizde alınan harç ve giderler nelerdir? İdari yargıda ön büro sistemi var mıdır?.....	8
7. İdari yargıda tanık dinleme bulunmakta mıdır? .....	9
8. İdari yargıda ihtisaslaşma var mıdır? .....	9
9. İdari yargıda adli tatil uygulanıyor mu? Uygulanıyorsa, zaman aralığı nedir?.....	10
10. İdari yargıda bilirkişi listeleri var mıdır? Varsa, bilirkişinin seçim esasları nelerdir? Bilirkişiler kaç kişiden oluşmaktadır? Raporları birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı hazırlamaktadırlar? .....	10
11. Kanun Yararına Temyiz müessesesi var mıdır? Var ise, kimler başvurabilir ve kişilerin hukuki durumuna göre sonuç doğurmakta mıdır?.....	11
12. İdari yargıda tek hâkimle görülen dosyalar hangileridir? Bu hususta yasal kıstas nedir? Dosyaların yüzde kaç (ilk derece mahkemeleri anlamında) tek hâkimle görülmektedir?	11
13. İdari uyuşmazlıklara ilişkin grup davalarda pilot dava uygulamasına geçilmiş midir? ....	12
14. İdari yargıda gerekçeli karar yazılması kapsamında süre getirilmiş midir? .....	13
<b>Bölüm 2: Fransız İdari Yargısında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri (AUÇ) .....</b>	<b>15</b>
1. Fransız idari yargısında AUÇ yöntemlerinin genel yapısı ve bu sistemin kamu politikası, kamu yararı, kamu zararı ve devlet memurunun yükümlülükleri ile ilgili kurallar bakımından nasıl işlev gösterdiği.....	15
2. Ombudsmanlık veya benzeri danışma birimleri mevcut mudur? Varsa, rolleri nelerdir? .....	15
3. İdari organlardaki iç değerlendirme sistemi nasıl çalışıyor? .....	16
4. Fransa'da AUÇ mekanizmaları kapsamında ele alınan idari uyuşmazlık türleri nelerdir? İmar davaları AUÇ vasıtasıyla nasıl çözüme kavuşturulmaktadır? .....	17
5. "Kamu Hizmeti Arabulucuları Şartı" nedir ve bu şartın faydaları nelerdir? .....	18

6. İdari yargıda arabulucular nasıl ihtisaslaşmaktadır? Bu arabulucular için gerekli nitelikler, yeterlilikler ve etik kuralları nelerdir? Kamu idareleri ve üçüncü taraflarla (söz konusu taraf bir vatandaşsa) nasıl çalışırlar? Arabulucular nasıl çalışır ve ihtisasları nelerdir? .....	18
7. Kamu idarelerinin (Bakanlıklar, Sosyal Güvenlik Kurumları, Gelirler Dairesi, Emniyet Müdürlüğü vb.) sulh komisyonlarında çalışan kendi arabulucuları var mıdır? Bunlar devlet memuru statüsüne sahip midir? Bunların bağımsızlığı, tarafsızlığı ve sorumlulukları nasıl sağlanır? .....	19
8. Yargılama aşamasında hâkimler veya kamu idaresi organları tarafından teşvik edilen herhangi bir arabuluculuk veya uzlaştırma süreci bulunmakta mıdır? .....	20
9. AUÇ olumlu sonuçlanmazsa ne olur? Vatandaşlar dava sürecini devam ettirebilirler mi? AUÇ sonuçlarının kabulüne itiraz etmek mümkün müdür? Arabulucu veya AUÇ süreci ile ilgili herhangi bir şikâyet mekanizması var mıdır? .....	20
10. AUÇ biçimlerini kullanmak isteyen vatandaşlara adli yardım sağlıyor mu? Evet ise, hangi yöntemler altında sağlıyor? .....	21
2.1. Fransız İdare Kanunu çerçevesinde AUÇ sisteminin Gelişimi.....	22
2.1.1. Bağlam: Fransız İdare Kanunu çerçevesinde AUÇ'nin gelişimi.....	22
2.2. Fransız İdare Kanunu uyarınca 3 ana AUÇ mekanizması bulunmaktadır: .....	23
2.2.1. İşlem .....	23
2.2.2. Zorunlu ön idari temyiz (RAPO).....	24
2.2.3. Arabuluculuk ve uzlaşma (arbuluculuk için bkz. Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun, Madde L. 421-1 ve devamı ile İdari Yargı Kanunu Madde L. 213-1 ve devamı).....	24
2.2.4. "Adli" AUÇ: Tahkim .....	27
2.3. AUÇ için farklı alanlar .....	27
<b>Bölüm 3: Fransa'daki İdari Yargı Reformlarının Gelişimi ve AUÇ .....</b>	<b>29</b>
3.1. Fransa'da idari yargının mevcut durumu .....	29
3.2. Dava yükü ve 2014-2018 arasındaki gelişimi .....	30
3.3. Hâkimlerin ve sicil memurlarının iş yükü: hâkim ve sicil memuru başına düşen dava sayısı .....	33
3.4. Conseil d'etat'nın (Danıştay) teşkilatı ve rolünün odak noktası .....	33
3.5. İdari yargı reformları: ne zaman, neden ve nasıl? .....	35
3.6. İdari yargı sistemi teşkilatının reformu .....	36
3.7. İdari yargı sistemine reform getiren, 31 Aralık 1987 tarihli ve 87-1127 sayılı Kanun: idare istinaf mahkemesinin kurulması ve "adli görüş" usulünün uygulamaya koyulması .....	36
3.7.1. Reform gerekçeleri - İlk etapta: idari yargının iş yükü - amaç: VERİMLİLİK.....	36
3.7.2. İdare İstinaf Mahkemelerinin (İİM) kurulmasına dair, 31 Aralık 1987 tarihli ve 87-1127 sayılı Kanun .....	36
3.7.3. Reform metodolojisi .....	37
3.7.4. Kanunun Etkileri.....	37

3.8. 13 Aralık 2011 tarihli ve 2011-1862 sayılı “davaların tevzii ve bazı usullerin süresinin azaltılmasına dair” Kanun .....	37
3.9. İnsan kaynakları: “Hâkim ekibi” .....	37
4. Kanunlaştırma ve usullerin sadeleştirilmesi .....	38
4.1. Kanunlaştırma yoluyla usul hukukunun erişilebilirliğinin sağlanması.....	38
4.2. Usullerin sadeleştirilmesi ve hâkime destek verilmesi.....	39
4.2.1 2016 “JADE” Kararnamesi: Tek bir hâkim tarafından görülen davaların genişletilmesi; bunun anlamı, tek bir hâkimin vereceği kararda birden fazla alan olduğu (genişleme) anlamına gelmektedir. ....	39
4.3. Yazı işleri müdürlüğünün rolü.....	40
4.3.1 E-davaların genelleştirilmesi: TELERECOURS (e-davalara dair 2 Kasım 2016 tarihli ve 2016-1481 sayılı Kararname).....	41
4.4. Mahkeme kararlarının erişilebilirliği ve okunabilirliği .....	41
4.4.1. Mahkeme kararlarının okunabilirliği: adli karar taslaklarının hazırlanmasında netlik.....	41
4.4.2. Mahkeme kararlarının yayınlanması ve bu kararlara tam olarak erişilebilmesi 42	
5. Alternatif uyuşmazlık çözümü.....	42
5.1. Zorunlu ön idari temyiz (RAPO).....	43
5.2. Arabuluculuk ve uzlaştırma (arabuluculuk için bkz. Kamu idarelerinin kamu ile ilişkilerine dair kanun, madde I. 421-1 ve devamı; idari yargı kanunu madde I. 213-1 ve devamı).....	43
5.3. Adli AUÇ : Tahkim .....	44
6. İdari usullerin sadeleştirilmesi: idarenin yanıt vermediği durumlar .....	45
<b>Bölüm 4: İlgili Fransız Kanun Maddeleri .....</b>	<b>47</b>
4.1. İdari yargı kanunu .....	47
4.2. Fransız kamu ve idare arasındaki ilişkiler kanunu (CRPA) .....	50





# Bölüm 1

## Fransız İdari Yargı Sistemi ve Reformlarına Genel Bakış

### 1. Fransa'daki genel idari yargı bağlamına ve en son reformlara dair kapsamlı bir anlayış

"22 frimaire an VIII" (13 Aralık 1799) Anayasasının 52. maddesi ile Conseil d'Etat kurulmuş; 1953 yılında "conseils de préfecture" olarak adlandırılan mahkemelerin yerini almak üzere ilk derece mahkemeleri kurulmuş ve 1987 yılında (31 Aralık 1987 tarihli Kanun) İdare İstinaf Mahkemeleri kurulmuştur.

24 Mayıs 1872 tarihli kanun ile, Conseil d'Etat dört bölüme (daire) sahip olacak şekilde organize edilmiş olup, bunlardan biri, yargı davalarından sorumlu idi ("Dava Birimi"). Şu anda, Conseil d'Etat 7 birimden oluşmaktadır: Dava Birimi, danışma rolüne sahip 5 birim (İçişleri, Kamu Maliyesi, Bayındırlık, Sosyal, Kamu İdaresi) ve yedinci bölüm olan "Rapor ve Çalışmalar" bölümü (1963'te bir Komisyon olarak kurulmuş, 1985'te Birim hâline gelmiştir). Dava birimi 10 uzman daireden oluşmaktadır.

Conseil d'Etat, idare istinaf mahkemesi tarafından verilen kararları (davaların %70'i) gözden geçirme yetkisine sahip olmanın yanı sıra, hükümet kararnamelerini, bakanlar tarafından verilen kararlar ve bazı bağımsız organların kararları (davaların %25'i) vb. için ilk ve son derece mahkemesi olarak da görev yapmaktadır. Ayrıca, yerel seçim davalarının çoğunda ilk derece idare mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı yapılan itirazları da inceler.

İdare İstinaf Mahkemeleri de dairelerden oluşmaktadır, ancak bu dairelerin sayısı bir mahkemeden diğerine değişiklik gösterebilmektedir: Örneğin, Paris İdare İstinaf Mahkemesi (İİM) 8 uzman daireye sahipken, Nancy İİM'de 4 daire, Lyon İİM'de ise 7 daire bulunmaktadır.

## Fransa'da idari yargı sisteminin teşkilatı ve işleyişi (mevcut son veriler, 2018)

### İLK DERECE

- **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

### TEMYİZLER (1987'de yürürlüğe koyulmuştur)

- **8 istinaf mahkemesi**  
270 hâkim  
340 mahkeme personeli  
40 adli asistan
- **Karara bağlama oranı**  
%97,3
- **Birikmiş dava yükü**  
29.463
- **Davaların ortalama  
süresi:**  
10 ay, 23 gün

### DANIŞTAY Conseil d'Etat

- **Teşkilî**  
• Bir Başkan Yardımcısı ve 3 yardımcı  
• 231 üye
- 408 mahkeme personeli
- **Karara bağlama oranı**  
%100
- **Birikmiş dava yükü**  
5.255 dava
- **Davaların ortalama  
süresi:**  
6 ay, 17 gün

19 Kasım 2019'da Fransa Adalet Bakanı, 2021'in sonuna kadar Toulouse'da 9. İstinaf Mahkemesinin kurulacağını ilan etmiştir (2 milyon avro - 2020 Bütçe Kanununa bakınız). Mahkeme 4 daireden oluşacaktır.

### Büyük reformlara genel bakış

Son 30 yıl içerisinde, Fransız adalet sisteminde sürekli olarak reformlar gerçekleştirilmiştir:

- 1987: İdare İstinaf Mahkemesinin kurulmasını da içerecek şekilde idari yargı teşkilatının yeniden düzenlenmesi. Yeni sistemin iyi bir şekilde işlemlerini sağlamak amacıyla, reform, 1989'dan 1995'e kadar aşamalı olarak uygulanmıştır.
- 1995: Hâkimlerin kamu idaresine para cezası verebilmesi ve tedbir kararı uygulayabilmesi (8 Şubat 1995 tarihli kanun)
- 2000: İvedi yargılama usulünün ve "istinafların" ("référé-suspension" ve "référé-libertés") uygulamaya konulması (30 Haziran 2000 tarihli kanun)
- 2011: Alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmasının teşvik edilmesi ve kapsamının genişletilmesi
- 2016-2019 (reformların yoğunlaştırılması): İdari yargı sisteminin insan kaynakları, zorunlu arabuluculuk, karar yazma sürecinin sadeleştirilmesi ve e-dosyalama sisteminin geliştirilmesi aracılığıyla sadeleştirilmesi ve güçlendirilmesi

Fransa'daki **idari yargı sisteminin teşkilatı** ve 31 Aralık 1987 tarihli Kanundan bu yana yapılan idari yargı reformları hakkında daha fazla bilgi için, **Fransa'da İdari Yargı Reformu hakkındaki bölüme bakınız.**

## 2. Personelle ilgili konular

İdare hâkimlerinin işe alım süreci, Conseil d'Etat ile diğer mahkemeler ve idare mahkemeleri arasında farklılık göstermektedir.

Conseil d'Etat üyeleri, sınavla veya (ilk derece mahkemeleri ve İİM hâkimleri arasından) haricî atama ile işe alınmaktadır. Her yıl, Ulusal İdare Okulundan (École Nationale d'Administration - ÉNA) en iyi dereceyle mezun olan ilk beş kişi, Conseil d'Etat'ya denetçi olarak atanır. Dört yıl sonra, "auditeur" "maître des requêtes" (arzuhal uzmanı) pozisyonuna ve on iki yıl sonra Conseillers d'Etat'ya terfi ettirilir. Üyelerin terfiinde bağımsızlığı ve tarafsızlığı garanti etmek için, terfi süreci, kıdeme dayalıdır.

İlk derece ve istinaf mahkemelerinin üyeleri, temel olarak Ulusal İdare Okulunun (ENA) eski öğrencileri arasından veya sınavla işe alınırlar.

Hâkim yardımcılarını, 2 yıl süreyle sözleşmeli olarak (en fazla 6 yıla kadar uzatılmak suretiyle) Conseil d'Etat veya ilk derece idare mahkemeleri veya istinaf mahkemeleri tarafından işe alınabilir (İdari Yargı Kanunu madde L227-1 ve L122-2).

Her idare hâkimi, bir ilk derece veya idare istinaf mahkemesine atanmadan önce, Center de Formation de la Juridiction Administration tarafından sağlanan 6 aylık mesleki eğitime tabi tutulur. Bu eğitim sürecinde, yeni atanan hâkimler, teorik derslerden ve meslek içi eğitimlerden (mahkemelerde veya kamu idari birimlerinde staj) faydalanırlar.

## 3. İlk derece mahkemeleri, istinaf ve temyiz aşamasında davaların sonuçlanma süreleri hakkında genel bilgi

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

Kaynak: 2020 Bütçe Kanunu

Conseil d'Etat'daki davaların süresi, idari yargı kanunu uyarınca yazılı ifadelerini iletmesi için taraflara verilen 3 aylık süre de dâhil olmak üzere, delillerin ve belgelerin mahkemeye sunulması için verilen süreyle ilgilidir. Mevzuat hükümlerini ve ikincil mevzuatı kapsar.

#### 4. İdare usul kanununun bulunup bulunmadığı

Adli idari usuller ve idari yargının yapısı ile ilgili gerekli tüm ayrıntılar, Fransız İdari Yargı Kanununda belirtilmiştir.

Fransa ayrıca, vatandaşların kamu idaresi ile olan ilişkilerini ele alan bir idari usul kanunu çıkarmıştır (Code des relations entre le public et l'administration, CRPA). Kanunda, AUÇ mekanizmaları; bir bireyin kamu idaresinden kararını geri çekmesini veya değiştirmesini talep edebileceği "**idari temyiz**" (recours gracieux) usulü de dâhil olmak üzere idari usuller (yürürlükteki Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun, Madde L. 410-1)]; **arabuluculuk ve uzlaştırma usulleri** (bkz. yürürlükteki Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun, Madde L. 421-1 ve devamı) düzenlenmektedir (daha fazla bilgi için bkz. **Fransız idare kanunu çerçevesinde AUÇ sisteminin kısa sunumu**).

#### 5. Yürütmenin durdurulması sistemi var mıdır?

Fransız idari yargısı, ivedi yargılama usulleri ile bir idare kararının ya da idari bir düzenlemenin (örneğin ikincil düzenleme) yürütmesinin durdurulmasına karar verebilir ("référé-suspension", bkz. İdari Yargı Kanunu Madde L. 521-1). Bu hâlde üç koşulun bulunması gereklidir: yürütmenin durdurulmasının acil olması [özellikle değerlendirilen karar veya eylemin (örneğin tahliye, yapı ruhsatı) öngörülen sonuçları nedeniyle]; değerlendirilen kararın veya düzenlemenin yasallığı konusunda "ciddi bir şüphe" bulunması; münferit bir karar için, kararın henüz tam olarak uygulanmamış olması. Bu ivedi yargılama usulünün, davacı tarafından açılan ve idari kararın iptalinin veya yeniden düzenlenmesinin talep edildiği ana dava ile bağlantılı olması gereklidir. Bu gibi bir ivedi yargılama usulünün bulunmadığı durumlarda, dava açmanın herhangi bir askıya alma etkisi bulunmaz.

#### 6. İstinaf ve temyizde alınan harç ve giderler nelerdir? İdari yargıda ön büro sistemi var mıdır?

**Fransız idari yargısı ücretsizdir.**

Her ilk derece mahkemesinde ve idare istinaf mahkemesinde, davacıların davalarını açabileceği bir ön büro bulunmaktadır. Kamu idaresi temsilcileri ve avukatlar, davalarını Telerecours aracılığıyla çevrimiçi olarak açmak zorundadırlar. Telerecours bireyler için zorunlu değildir, ancak bireylerin tercih etmeleri durumunda, tüm bilgi alışverişini uygulama<sup>1</sup> yoluyla yapılacaktır (vatandaşlar için Telerecours broşürüne bakınız). Conseil d'Etat, bu idari yargı usulüyle ilgili olarak vatandaşlara rehberlik etmek için, Telerecours aracılığıyla erişilebilen web sayfaları yayımlamıştır. Alternatif uyuşmazlık çözümü hakkında ayrıntılı bilgi sağlamak ve vatandaşları AUÇ çözümlerini dikkate almaya teşvik etmektedir.

<sup>1</sup> Bkz. Conseil d'Etat, İstinaf ve İdare Mahkemeleri Nezdinde Telehizmet Sisteminin Kullanımı ve Diğer Hükümlerin Düzenlenmesine Dair 6 Nisan 2018 tarih ve 2018-251 sayılı Kararname (*Décret n° 2018-251 du 6 avril 2018 relatif à l'utilisation d'un téléservice devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs et portant autres dispositions*).

Belirli bazı alanlarda yürütmenin durdurulması istenebilir: örneğin, bir davacının bir şehir planı ile ilgili yetki veren bir kararın yürütmesinin durdurulmasını talep etmek üzere başvurduğu “etki analizi ivedi yargılama usulleri” (bkz. [Çevre Kanunu Madde L. 122-12](#)).

## 7. İdari yargıda tanık dinleme bulunmakta mıdır?

Fransız idari usulü çoğunlukla yazılı bir usuldür. Davayı kaybeden taraf, ücretlerin bir kısmını karşılayabilir ([İdari Yargı Kanunu Madde L761-1](#)) (örneğin bilirkişi gibi - [Conseil d’Etat, Bölüm, 19 Haziran 1970, X, talep no. 76515](#)).

Hâkim tanıkları dinleyebilir ([Conseil d’Etat , Bölüm, 8 Haziran 2009, Corbeil -Essonne seçimleri, talep no. 322236 ve 322237](#) ; ayrıca bkz. ilk derece mahkemeleri, [İdari Yargı Kanunu Madde R732-1<sup>2</sup>](#)). Tarafların yazılı beyanları (“mémoires”) genellikle hâkimi bilgilendirmek için yeterli olduğundan, bu duruma uygulamada nadiren rastlanmaktadır. Ancak İdari Yargı Kanununa göre, hâkim, gerekli gördüğü soruşturma tedbirlerini aldirmakta serbesttir (“*peut prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à former sa conviction sur les points en litige*”, [Conseil d’Etat, Kurul, 6 Kasım 2002, Moon Sun Myung, talep no. 194295](#)).

Buna karşılık, hâkimler, davanın unsurları ile ilgili (davanın esası veya yasal konularla ilgili değil) daha fazla bilgi edinmek üzere bilirkişiye ([İdari Yargı Kanunu Madde R. 621-1](#)) sıkça başvurmaktadırlar (CE, 12 Şubat 1947, [Ministre des Finances, talep no. 74674](#)) (ör. hasar tespiti). Sonuçlar, görüş için taraflara sunulmaktadır.

Taraflar da bilirkişi talep edebilir, ancak hâkim, bilirkişi atanmamasına karar verebilir.

## 8. İdari yargıda ihtisaslaşma var mıdır?

Fransa idari yargısında iki tür ihtisaslaşma bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi [Conseil d’Etat](#)’daki, istinaf mahkemelerindeki ve ilk derece mahkemelerindeki ihtisas dairelerinin iç teşkilatı ile ilgilidir. Dolayısıyla, her mahkeme birden fazla ihtisas dairesinden oluşmaktadır. Örneğin, [Conseil d’Etat](#)’nın 1. Dairesi imar davalarından, 2. Dairesi vatandaşlık davalarından ve 7. Dairesi kamu ihalesi davalarından sorumludur. Bununla birlikte, söz konusu ihtisaslaşma kesin çizgilerle ayrılmamaktadır: örneğin, vergi hukuku davaları, 5., 9. ve 10. Daireler tarafından görülmektedir.

İkincisi, yasal hükümlerle kurulan ihtisas mahkemeleridir:

- Kamu maliyesi ve hesapları (Mali Yargı Kanunu, Madde L. 111-1): “Kanunlarda bölgesel ve mülki denetim dairelerine karşı sorumlu oldukları öngörülmeven muhasebeciler, Sayıştaya (Cour des Comptes) karşı sorumludurlar.”

<sup>2</sup>“İdare mahkemelerinde, mahkeme başkanı, istisnai olarak duruşmalar sırasında tarafların tanık olarak göstermek istediği herhangi bir kişiden açıklama talep edebilir (Au tribunal administratif, le président de la formation de jugement peut, au cours de l’audience et à titre exceptionnel, demander des éclaircissements à toute personne présente dont l’une des parties souhaiterait l’audition).”

- Askeri emeklilik aylıkları (Askeri Emeklilik Aylıkları Kanunu Madde L. 711-1). Ancak, Kanun hükümleri uyarınca bireysel kararlara karşı açılan istinaf davaları, İdari Yargı Kanununa göre açılır, soruşturulur ve karara bağlanır.
- İltica (Yabancılar ve Sığınmacılar Giriş ve İkamet Kanunu Madde L.731-1): "Ulusal İltica Mahkemesi, bir idare mahkemesidir".

## 9. İdari yargıda adli tatil uygulanıyor mu? Uygulanıyorsa, zaman aralığı nedir?

İdari yargıda adli tatil bulunmakta olup, genellikle yaz tatillerinde uygulanmaktadır. Ancak bu süre zarfında (genellikle 15 Temmuz - 1 Eylül arasında) mahkemeler kapalı değildir ve çalışmaya devam ederler. Daha ziyade bu, adli tatil dönemlerinde daha az duruşma yapılması veya hiç duruşma yapılmaması anlamına gelir (örnek için tıklayınız). İvedi yargılama usulü için çok katı süreler öngörüldüğünden, İdari Yargı Kanunu, idari yargıda kamu hizmetinin sürekliliği ilkesini gözetmektedir. Conseil d'Etat için, "Adli tatil" dönemine, Başkan Yardımcısı tarafından karar verilir (İdari Yargı Kanunu Madde R121-12; Conseil d'Etat'nın bu dönemdeki iç teşkilatı için bkz. Madde R123-17).

Yargı için, Yargı Teşkilatı Kanunu, "yargıda kamu hizmetinin sürekliliğini" öngörür ("La permanence et la continuité du service public de la justice demeurent toujours assurées", Madde L111-4, bkz. 27 Şubat 1974 tarihli ve 74-163 sayılı Kararname).

## 10. İdari yargıda bilirkişi listeleri var mıdır? Varsa, bilirkişinin seçim esasları nelerdir? Bilirkişiler kaç kişiden oluşmaktadır? Raporları birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı hazırlamaktadırlar?

İdari yargıda bilirkişi listeleri bulunmaktadır. Bu listelerin oluşturulmasına ilişkin usul, İdari Yargı Kanununda (Madde R221-9 ila R221-21) yer almaktadır. Bu listeler, mahkemenin kendisi ve tüm ilk derece mahkemeleri için, ilgili idare istinaf mahkemesi başkanı tarafından her yıl belirlenmektedir ("Mahkemeye Kayıtlı Bilirkişiler") (Paris ve Versay için, istinaf idare mahkemelerinin her iki başkanı tarafından bir liste belirlenmektedir). Bilirkişilik alanları, idare mahkemelerinin faaliyeti göz önünde bulundurularak, en çok ihtiyaç duyulan alanlara göre Conseil d'Etat tarafından belirlenir. Bilirkişiler, idare mahkemelerinin başkanlarından ve bilirkişilerden (en az 2 kişi, ancak Danışma Komisyonunun 1/3'ünden fazla olmamak üzere) oluşan bir komisyonun (İdari Yargı Kanunu Madde R221-10) görüşü alındıktan sonra, her bir idare istinaf mahkemesi başkanı tarafından seçilir. Bilirkişiler, 3 yıllık bir dönem için seçilir.

### **Bilirkişilerin, aşağıdaki şartları karşılaması gereklidir (İdari Yargı Kanunu Madde R221-11):**

- Diğer AB üye ülkelerinde edindikleri deneyimler de dâhil olmak üzere, bilirkişi listesiyle ilgili bir veya birkaç bilirkişilik alanında en az 10 yıllık mesleki deneyime sahip olunması;
- Bilirkişi listesine başvurmadan önceki son 2 yılda, değerlendirilen uzmanlık alanında sürekli bir mesleki faaliyet göstermiş olunması;
- Adli sicil kaydı bulunmaması, uzmanların görevleriyle bağdaşmayan bir nedenle disiplin cezası almamış olunması;
- Bilirkişilik konusunda uygun eğitim almış olunması;

- Değerlendirilen istinaf idare mahkemesinin yargı yetkisi dâhilinde kurulmuş veya faaliyet gösteriyor olunması.

Bilirkişi listesinin nasıl hazırlanacağı ve liste için nasıl başvuru yapılacağı ile ilgili ayrıntılar, bir form ve gerekli dokümanların listesini içeren, İdari Yargı Kanunu Madde R. 221-13'te öngörülen Uzman Listelerine Kayıt ve Tekrar Kayıt Olmak Üzere Başvuruların Yapılmasına İlişkin 19 Kasım 2013 tarihli Emir (Arrêté du 19 novembre 2013 relatif à la présentation des demandes d'inscription et de réinscription aux tableaux des experts prévues à l'article R. 221-13 du code de justice administrative) içerisinde verilmiştir.

Bildiğimiz kadarıyla, bilirkişilerin sayısı ile ilgili kapsamlı veri bulunmamakta, veriler mahkeme bazında belirlenmektedir. Bu tür bir bilirkişi listesi için bkz. Paris İİM (Paris İdare İstinaf Mahkemesinin yetki alanında bulunan Melun İdare Mahkemesinin kendi listesi bulunmaktadır) veya Nantes İİM.

2016 yılında, Ulusal Adli Bilirkişi Firmaları Konseyi, İdare Mahkemelerinde ve ilk derece mahkemelerinde görev yapacak bilirkişiler için Kılavuz İlkeler oluşturmuştur.

## **11. Kanun Yararına Temyiz müessesesi var mıdır? Var ise, kimler başvurabilir ve kişilerin hukuki durumuna göre sonuç doğurmaktadır mıdır?**

Kanun yararına temyiz, kanunda değil Conseil d'Etat'nın içtihadında (CE 19 Mart 1823, İçişleri Bakanlığı) yer almaktadır. Bu tür bir temyiz başvurusu yalnızca bakanlar tarafından ve yalnızca Conseil d'Etat'ya yapılabilmektedir.

Bu usul, bir içtihadın düzeltilmesini amaçlamakta ve hiçbir zaman bireysel davaları çözmeyi amaçlamamaktadır. Örneğin, bir mahkeme kararında, yasa hükmü yanlış yorumlanmış olabilir (CE, 23 Haziran 2000, Donatım, Ulaştırma ve İskan Bakanı, talep no. 201780: Bir ilk derece idare mahkemesi, 22 Temmuz 1983 tarihli Kanun nedeniyle, yerel makamlar tarafından 1971'de alınan bir kararın 1990'da zarar meydana geldiğinde artık geçerli olmadığına karar vermiştir; Conseil d'Etat ise bu mahkeme kararını bozarak söz konusu yorumu, kanun yararına temyiz etmiştir).

Conseil d'Etat'ya başvurulabilmesi için, kanun yararına temyiz sürecine tabi olan kararların kesin hüküm niteliğinde olması (yani mahkeme kararının kesin ve temyiz edilemez olması) gereklidir.

Conseil d'Etat'nın kanun yararına verdiği temyiz kararları, söz konusu davanın davacılarının hukuki durumuna göre bir sonuç doğurmamaktadır.

## **12. İdari yargıda tek hâkimle görülen dosyalar hangileridir? Bu hususta yasal kıstas nedir? Dosyaların yüzde kaç (ilk derece mahkemeleri anlamında) tek hâkimle görülmektedir?**

İdari Yargı Kanunu Madde L3 uyarınca, yasada aksi öngörülmedikçe, mahkeme kararları birden fazla hâkim tarafından verilmektedir. Meslektaş dayanışması, hâlen

bir ilke olarak benimsenmeye devam edilmektedir; bununla birlikte, tek bir hâkimin ["Ordonnance" ("Kararname") olarak adlandırılan] bir karar verebileceği davaların sayısı, son 20 yıldır giderek artmaktadır (yakın tarihli, İdari Yargı Kanununu tadil eden 2 Kasım 2016 tarihli ve 2016-1480 sayılı "JADE Kararnamesi"ne bakınız).

İlk derece mahkemelerde ve İİM'lerde, "tek hâkimler", yetkili Mahkeme veya Mahkeme Dairesinin başkanı veya kıdemli hâkimidir.

**Tek hâkim usulü, temelde, açıkça kabul edilemeyen davalar**, idare mahkemesi kapsamında olmayan davalar ve tarafların başvurusunu çektiği davalara uygulanır. Ayrıca, davanın esası (örneğin davanın karmaşıklığı veya verilen kararın mevcut içtihadı aykırılık yaratma ihtimali) bakımından Dava Birimi (Conseil d'Etat) başkanı veya ilk derece mahkemesi ya da istinaf mahkemesi başkanı tarafından aksi yönde karar verilmedikçe<sup>3</sup>, **ivedi yargılama usulleri** için de geçerlidir (İdari Yargı Kanunu Madde L511-2).

Conseil d'Etat, JADE Kararnamesine yönelik olarak yaptığı yakın tarihli adli incelemesinde (4. ve 1. Daireler, 02/13/2019, 406606), usullerin sadeleştirilmesinin, makul bir süre içerisinde idari ihtilaflarla ilgili kesin bir karara varma hakkını temin ettiği ve en zor davalarda, meslektaşlar arasında müzakerelerde bulunulmasına öncelik verilmesini sağladığı kararına varmıştır (madde 9).

İlk derece idare mahkemeleri için, İdari Yargı Kanunu Madde R222-13, davaların tek bir hâkim tarafından görüldüğü alanları tanımlar (bazı imar davaları, bkz. imar kanunu Madde L.421-4; devlet memurlarının bireysel durumları; sosyal konut; idari belgelere erişim; yerel vergiler; sürücü belgeleri vb.).

İdari ilk derece mahkemelerinde tek hâkim tarafından görülen davaların oranına ilişkin kesin veriler Conseil d'Etat Genel Sekreterliği tarafından tutulmakta; ancak 2019 yılı kamu faaliyet raporunda yayımlanmamaktadır.

### 13. İdari uyuşmazlıklara ilişkin grup davalarda pilot dava uygulamasına geçilmiş midir?

Pilot yargılama usulü için AIHM'de yapılan tanım (aynı temel sorundan kaynaklanan, birbirine benzer büyük bir grup davanın toplu şekilde çözülmesi) bağlamında, "pilot dava uygulaması" bulunmamaktadır. AIHM, aynı temel nedenden kaynaklanan çok sayıda başvuru alması durumunda, öncelikli olarak ele almak üzere bunlardan bir veya daha fazlasını seçmeye karar verebilir.

Bununla birlikte, Conseil d'Etat, bir içtihat oluşturmak veya içtihadı birleştirmek için önde gelen bir davaya öncelik vermeyi tercih edebilir.

<sup>3</sup> (20 Nisan 2016 tarihli ve 2016- 483 sayılı Kanun, Madde 62- 9) "Davanın esası bakımından gerekçeli olması durumunda, idare mahkemesi veya istinaf mahkemesi başkanı ya da Conseil d'Etat Dava Birimi Başkanı tarafından, davanın, içtihat hukuku koşulları kapsamında başka bir karar merciine devredilmesi hakkına halel getirmeksizin, üç hâkimden oluşan bir ara heyetçe işbu kanunda öngörülen koşullar kapsamında görülmesine karar verilebilir."



## 14. İdari yargıda gerekçeli karar yazılması kapsamında süre getirilmiş midir?

Bildiğim kadarıyla yoktur, ancak Conseil d'Etat ile idare istinaf mahkemeleri arasında, süreler (zaman dilimleri) ile ilgili hedefleri içerebilecek anlaşmalar ("hedef sözleşmeleri") imzalanmıştır. Her durumda, davalar için makul süreler, söz konusu davanın özellikleri dikkate alınarak değerlendirilecektir (aşağıya bakınız).

Conseil d'Etat, Magiera kararında (Conseil d'Etat, Kurul, 28 Haziran 2002, Magiera - Adalet Bakanı, talep no. 239575), idari mahkemelerde aşırı uzun süren davaların sorumluluğunun Fransız makamlarına ait olduğuna karar vermiştir. Dolayısıyla, başvuru sahibi, makul bir zaman dilimi içerisinde yargılanma hakkının ihlalden kaynaklanan bir zarar için tazminat alabilir. Davanın adli yargıdan idari yargıya veya idari yargıdan adli yargıya geçtiği 2015 yılından bu yana, söz konusu tazminatın alınmasına yönelik usuller, "Tribunal des conflits" (24 Mayıs 1872 tarihli tadil edilmiş Kanununun 16. maddesi) nezdinde başlatılmaktadır; başvuru sahibinin öncelikle tazminat için Adalet Bakanı nezdinde bir ön talep sunması gereklidir (27 Şubat 2015 tarihli ve 2015-233 sayılı Kararnamenin 43. maddesi).

Conseil d'Etat tarafından uygulanan AİHM içtihadına göre (bkz. örneğin Conseil d'Etat, 4. Daire, 28 Mart 2018, 389911), dava süresinin aşırı uzun olması durumu, ulusal hâkim tarafından dava ile ilgili eldeki hususlar dikkate alınarak değerlendirilir (örneğin davanın karmaşıklığı - unsurlar, yasal hususlar, usuller; taraflarca yürütülen işlemler; ilgili makamlarca yürütülen işlemler) (örneğin bu durumda, Conseil d'Etat, değerlendirilen davanın sadeliği dikkate alındığında 3 yıl 9 aylık dava süresinin aşırı uzun bir süre olduğuna karar vermiştir).



## Bölüm 2

# Fransız İdari Yargısında Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri (AUÇ)

- 1. Fransız idari yargısında AUÇ yöntemlerinin genel yapısı ve bu sistemin kamu politikası, kamu yararı, kamu zararı ve devlet memurunun yükümlülükleri ile ilgili kurallar bakımından nasıl işlev gösterdiği (Aşağıdaki ilgili bölüme bakınız)**
- 2. Ombudsmanlık veya benzeri danışma birimleri mevcut mudur? Varsa, rolleri nelerdir?**

Fransa'da Kamu Denetçisi (Ombudsman) görevi, "Defenseur des droits" tarafından yürütülmektedir. Bireysel hak ve özgürlükleri güvence altına alan, bağımsız bir anayasal otoritedir (Madde 71-1, Fransız Anayasası). Şunlardan sorumludur:

- Kamu hizmeti kullanıcılarının haklarının korunması
- Çocuk haklarının korunması
- Güvenlik personeli (polis, jandarma, özel güvenlik hizmetleri vb.) ile ilgili etik kuralların uygulanmasının sağlanması
- Ayrımcılıkla mücadele ve eşitliğin desteklenmesi
- Rehberlik sağlanması ve tanıkların korunması

"Défenseur des droits", aşağıdaki görevleri gerçekleştirir:

- Yukarıda belirtilen alanlarda bireylerden aldığı taleplerle ilgilenir.
- Bilgi ve eğitim sağlayarak, kamu kurumlarıyla ortaklıklar geliştirerek ve kanunda değişiklikler önererek, bireysel haklara eşit erişimin korunmasını teşvik eder.

"Défenseur des droits", aşağıdaki yetkilere sahiptir:

- Bireysel davaları araştırmak ve kanıt toplamak
- Bireyler ve kamu makamları arasında müzakere yoluyla uzlaşmaya varılmasını desteklemek
- Bir davayı çözmek veya kamu kurumlarının uygulamalarını değiştirmek için (hem bireysel hem de genel) tavsiyeler yayımlamak
- Uzman müşavir (*amicus curiae*) görüşleri sunarak, mahkemede gözlemlerde bulunmak
- Disiplin cezası talebinde bulunmak
- Özellikle kendi yetki alanı dâhilindeki kanun tasarıları hakkında görüş bildirerek, mevcut kanun hükümlerinde değişiklik teklifleri yapmak

Ayrıca, 20 Ocak 2017 tarihli ve 2017-55 sayılı Kanun, insan hakları (Bağımsız İdari Makamların ve Bağımsız Kamu Makamlarının Genel Statüsüne Dair Kanun) alanındaki bağımsız makamlar ve hassas alanlarda düzenlemeler yapan organlar için genel bir statü tanımlamaktadır. Söz konusu kanunun ekinde, görevleri belirli yasal hükümlerle düzenlenen 26 mevcut bağımsız makam listelenmektedir (ör. e-iletişim, veri koruma, mali piyasalar, rekabet hukuku, nükleer güvenlik, kamu belgelerine erişim, insanların hareket özgürlüğünden mahrum bırakıldığı tesislerin kontrolü, sağlık vb.).

Örneğin, kamu belgelerine erişim, görevleri "Kamu İdaresi ile Kamu Arasındaki İlişkilere Dair Kanun" ile düzenlenen "İdari Belgelere Erişim Komisyonu" (Commission d'accès aux documents administratifs - CADA) tarafından temin edilmektedir (Madde L340-1 ve devamı).

### 3. İdari organlardaki iç değerlendirme sistemi nasıl çalışıyor?

Kamu İdaresi ile Kamu Arasındaki İlişkilere Dair Kanunun L410-1. maddesi uyarınca, idari kararlar, 4 tür iç değerlendirmeye tabi tutulmaktadır:

- İdari bir karardan kaynaklanan bir uyuşmazlığı çözmeyi amaçlayan "Recours administratif" (idari talepler)
- "Recours gracieux": Bireyin, kararı veren bir kamu makamından kararı gözden geçirmesini (yani kararını değiştirmesini veya geri çekmesini) talep ettiği süreç
- "Recours hiérarchique": bireyin, bir kamu makamının bir üst makamından, söz konusu kararı gözden geçirmesini talep ettiği süreç
- Mahkeme nezdinde bir dava açılmadan önce bir ön talepte bulunulmasının zorunlu olduğu davalar için "Recours administratif obligatoire" (RAPO)
- Kanunda RAPO'nun öngörüldüğü 140 muhtemel durum vardır. Bu durumlara örnek olarak Vergi Kanunu (vergi ödemesi ve miktarı, örneğin bkz. Vergi Kanunu Madde L. 190), Göç Kanunu (vize reddi), park cezaları vb. verilebilir. 2015 yılından bu yana, bu usullerin genel ilkeleri, Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanunda yer almaktadır (Madde L412-1 ila L412-8). Kamu idaresi nezdinde bir talepte bulunulacağı durumlarda, ön temyiz kararı olmadan bir İdare Mahkemesinde sunulan herhangi bir iddia kabul edilmez.

Şu anda, RAPO hakkında küresel bir veri bulunmamakla birlikte, örneğin Maliye Bakanlığı vergi davalarının %99'unun söz konusu usul aracılığıyla çözüldüğünü iddia etmektedir. Örneğin, park cezalarıyla ilgili olarak, Sceaux Belediyesi, 2018'de uygulamaya konan 199 RAPO'dan 130'unun kabul edildiğini tespit etmiştir.

Birey, yukarıda belirtilen taleplerden herhangi birini (prensipte bireysel kararın bildirilmesinden itibaren iki ay içinde) bir kamu idaresi makamına sunabilir. İki aylık bir süreden sonra, kamu idaresince bir cevap verilmemesi, kamu kararına karşı yapılan talebin reddedildiği şeklinde değerlendirilir (Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun, Madde L411-7). Birey, talebinin reddedilmesi üzerine, idare mahkemesine dava açabilir. Bir davanın açılması için süre sınırı, prensipte kararın bildirilmesinden

itibaren 2 aydır ve zımnî kararlar için bu süre daha uzundur<sup>4</sup> (bkz. [CE, 13 Temmuz 2016, no. 387763, M. Czabaj](#)<sup>5</sup>).

Bir kamu idaresine birey tarafından talep sunulduğunda, kamu idaresinin talebi aldığına dair bir alındı belgesi vermesi gerekmektedir (Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun, Madde L112-3)<sup>6</sup>. Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun, Madde R112-5 gereğince alındı belgesinde şunlar yer alır:

- Zımnî kararın oluşacağı tarih;
- Söz konusu zımnî kararın, talebin reddi veya kabulü mü olacağı;
- Böyle bir karara karşı dava açmak için gerekli süre ve hangi mahkemede açılması gerektiği.

Bu bilgilerin başvuru sahibine iletilmemesi hâlinde, makul bir süre içerisinde -genellikle en fazla bir yıl içerisinde- karara itiraz edilebilir (Bir başvuru sahibinin talebini reddeden zımnî ret için bakınız: Conseil d'Etat 5 ve 6. Dairesi, 18/03/2019, sayı 417270, Fıkra 4; bir idari karara karşı ön talebin reddi için bakınız: Conseil d'Etat, Daire 3 ve 8, 12/10/2020, Château Chéri, sayı 429185, Paragraf 3 ve 4<sup>7</sup>). Süre, zımnî kararın ortaya çıktığı gün veya başvuru sahibinin bu karardan haberdar olduğu günden itibaren başlar<sup>8</sup>.

Conseil d'Etat vatandaşlığın kaybı hakkındaki davaların 3 yılın makul bir süre sınırı olduğuna hükmetmiştir (Conseil d'Etat, Daire 2 ve 7, 29/11/2019, Sayı 411145, Paragraf 3).

Conseil d'Etat içtihadı gereğince, "makul süre sınırı" kavramı aynı şekilde, bir idari karara itiraz eden üçüncü taraf için de geçerlidir (örneğin imar davalarında bakınız: bir inşaat izni hakkında üçüncü taraflara yerel idarelerce yetersiz bilgi verilen bir dava hakkındaki karar, Conseil d'Etat, Daire 5 ve 6, 09/11/2018, 409872) (makul süre sınırı bir yıldır).

#### 4. Fransa'da AUÇ mekanizmaları kapsamında ele alınan idari uyuşmazlık türleri nelerdir? İmar davaları AUÇ vasıtasıyla nasıl çözüme kavuşturulmaktadır?

<sup>4</sup> İdari Yargı Kanunu Madde R421-1'de tebligatta gecikmeler ve itiraza ilişkin usuller yer alır.

<sup>5</sup> Czabaj kararı gereğince, bir idari kararın, ilgili kişinin dava açması için gerekli koşulları bildirmeyecek şekilde tebliğ edilmiş olması hâlinde ilgili kişi makul süre içerisinde; başka bir deyişle tebliğ tarihine müteakip en fazla bir yıl içerisinde dava açabilir. Czabaj kararından önce bu gibi davalara uygulanan herhangi bir süre kısıtlaması bulunmamaktaydı.

<sup>6</sup> Memurların mesleki durumlarına ilişkin talepler hariç.

<sup>7</sup> Bu ilke, bir itirazın zımnî reddi durumunda da geçerlidir. Bir kararın bozulmasına ilişkin yapılan başvurunun zımnî reddedildiği bilgisine ilişkin kanıt, yalnızca başvurunun iletilmesinden bu yana geçen zaman olamaz. Öte yandan, kişinin itiraz etmesi hâlinde zımnî ret koşulları hakkında gayri resmi olarak ya da itirazına ilişkin kararın alınmasının hemen ardından, idare ile yaptığı görüşmeler sırasında açıkça bilgilendirilmiş olması durumunda kanıt ortaya çıkmış olabilir" (Paragraf 4).

<sup>8</sup> Bir itiraz sahibinin, kanun yollarına başvurması için başvuranın yararlanabileceği özel durumlar haricinde bir yılı aşması mümkün olmayan, makul süreye ilişkin kurallar başvuranın karardan haberdar olduğuna kanaat getirildiği takdirde, idarenin kendine sunulan talebe sessiz kalmasıyla ortaya çıkan zımnî ret kararına itiraz için de geçerlidir. Bu bilgiye haiz olduğuna ilişkin kanıt, yalnızca talebin sunulmasından sonra geçen süre olamaz. Öte yandan, ilgili kişinin ya talebini sunarken hangi koşullarda zımnî ret kararının oluştuğu hakkında bilgilendirilmiş olması ya da kararın alınmasının hemen ardından idare ile özellikle işleme karşı gayriresmi olarak yapılan müzakereler sırasında açıkça ifade edilmiş olması gerekmektedir. Başvuru sahibi, 2nci bentte belirtilmiş olan itiraz yolları ve süre sınırlamalarına ilişkin koşullar hakkında bilgilendirilmemiş olması hâlinde, itiraz yolları hakkında makul süreye karşı, süre sınırlamaları hakkında da zımnî kararın ortaya çıktığı tarih ile ilgili olarak kanun yollarına başvurulmalıdır" (Conseil d'Etat, Daire 5 ve 6, 18/03/2019, 417270, Paragraf 4)

## İmar davaları ile ilgili olarak:

İmar davalarındaki arabuluculuk sayısı nispeten düşüktür: 2019'da 119 arabuluculuk işlemi gerçekleştirilmiş olup, bunların %54,4'ü anlaşmayla sonuçlanmıştır (2018'de ise 82 arabuluculuk işlemi gerçekleştirilmiş olup, bunların %32'si anlaşmayla sonuçlanmıştır). Arabuluculuk sürecindeki gizlilik nedeniyle, böyle bir anlaşmanın altında yatan nedenler bilinmemektedir. Strazburg İdari Mahkemesi Başkan Yardımcısı ve arabulucu Sn. Jean-Pierre Vogel-Braun tarafından geçtiğimiz Ocak ayında yapılan bir açıklama, İngilizceye çevrilmiştir (<https://gemme-france-mediation.fr/2020/01/31/la-mediation-administrative-en-urbanisme-a-lepreuve-des-faits/>). Bu alan tipik olarak "yapı ruhsatı" ve "yapı ruhsatı taleplerinin reddi" ile ilgili uyuşmazlıkları içermektedir. Bu davalarda diyalog, idarenin imar kanunu hükümlerinin uygulanmasına dair açıklamalarda bulunması için bir imkân yaratmaktadır.

### 5. "Kamu Hizmeti Arabulucuları Şartı" nedir ve bu şartın faydaları nelerdir? (Aşağıdaki ilgili bölüme bakınız)

### 6. İdari yargıda arabulucular nasıl ihtisaslaşmaktadır? Bu arabulucular için gerekli nitelikler, yeterlilikler ve etik kuralları nelerdir? Kamu idareleri ve üçüncü taraflarla (söz konusu taraf bir vatandaşsa) nasıl çalışırlar? Arabulucular nasıl çalışır ve ihtisasları nelerdir?

Arabulucuların ilgili kamu idaresi veya kurum (Örn. Kamu Denetçiliği/Ombudsmanlık) bünyesinde bulunduğu kurumsal arabuluculuk ile, bireysel arabulucular veya arabuluculuk şirketleri tarafından gerçekleştirilen arabuluculuk arasında ayırım yapmak gereklidir.

\*Kurumsal arabuluculuk üzerine yakın tarihli bir çalışma için bkz. Ulusal Meclis tarafından yayınlanan "Bireyler ve Kamu İdaresi Arasındaki Arabuluculuğun Deđerlendirilmesine Dair Rapor" (Ulusal Meclisin 2702 sayılı belgesi, 20 Şubat 2020) (bu rapor France Stratégie tarafından yapılan daha önceki tarihli bir çalışmayı dikkate almaktadır). Raporda çok sayıda kurumsal arabulucu gösterilmekte ve "Pôle emploi" (İş ve İşçi Bulma Kurumu) gibi farklı idarelerle, Milli Eğitim arabulucusuyla, Ulusal Sağlık hizmetleri arabulucularıyla vb. anlaşmalar yapan Ombudsmanın (s. 146), koordinasyon rolüne dikkat çekilmektedir. 'France Stratégie'nin raporunda ise, 5 kategori içerisinde [Ombudsmanlar; Bakanlıklarda veya Devlet kurumlarındaki (Ekonomi ve Maliye Bakanlığı; Milli Eğitim Bakanlığı vb.) arabulucular; Ulusal Sağlık ve refah hizmetlerindeki arabulucular; belediyelerdeki arabulucular; hastanelerdeki ve üniversitelerde arabulucular] organize edilmiş olarak (s. 48 ve devamı), mevcut kurumsal arabulucuların tam bir genel görünümü sunulmaktadır. Ombudsman (İş ve İşçi Bulma Kurumu arabulucusundan alınan 30.000 talebe kıyasla) yılda yaklaşık 80.000 talep almaktadır.

## Arabuluculuk süreci ile ilgili olarak:

- İlk olarak, kurumsal arabulucular, talebin kabul edilebilirliğine dair bir karara varmaktadır (bireyler genellikle ilgili idareden bir ön karar talep etmediği için, taleplerin büyük bir kısmı kabul edilememektedir). Bu durumda arabulucu, ilgili kişinin davasını bir arabulucuya yönlendirmeden önce, söz konusu kişiye usule ilişkin adımlarla ilgili bilgi verir ("démarches préalables" – çoğu durumda, bir yönlendirme yapılmadan önce, davacı, bireysel kararlarla ilgili itirazını ilgili kamu

makamının dikkatine sunmuş olmalı, ör. sosyal yardım ödeneğinin miktarına itiraz etmiş olmalıdır). Arabulucu, davayı ("bir kez söyle" kuralına göre) ilgili makama da yönlendirebilir.

- İkinci olarak, dava kabul edilebilir olduğunda, kurumsal arabulucu, idarenin ve davacının tercih edebileceği öneriler veya çözümler hazırlar. Bunlar sadece rehberlik niteliğindedir: en uygun olduğu değerlendirilen çözümün seçilmesi ile ilgili karar, taraflara bırakılır.

\*Bireysel arabulucular ile ilgili olarak, arabuluculuk süreci, katı bir yasal çerçeve ile düzenlenmemektedir. Süreç "kamu düzeni" ilkelerine uygun olarak yürütüldüğü sürece, özellikle de bireylerin hakları ihlal edilmiyorsa, arabulucu, süreci istediği gibi düzenlemekte serbesttir (İdari Yargı Kanunu Madde L. 213-3: arabuluculuk anlaşması söz konusu hakları ihlal etmeyecektir).

Bir arabuluculuk süreci, tipik olarak 3 aşamada düzenlenir:

- Tarafların nerede buluşacaklarına karar verecekleri bir **hazırlık aşaması**.
- Arabulucunun, tarafların argümanlarını dinleyeceği **analiz ve görüş alışverişi aşamasında**, arabulucu, arabuluculuk sürecinin gündemini ve takvimini belirler, arabuluculuğun nasıl organize edileceğini ve süreçteki rolünü açıklar ve arabuluculuk ilkelerini hatırlatır (sürecin gizliliği, açıklama için süre verilmesi vb.). Arabulucu daha sonra, idari uyumsuzluğun temel nedenlerini belirler (hassas bir konu olması durumunda, arabulucu, özellikle ilgili kişi için taraflarla ayrı görüşmeler yapabilir). Taraflardan birince yapılan tüm açıklamaları diğer tarafa iletmekle yükümlü değildir.
- **Fiili arabuluculuk aşamasında** arabulucu, uyumsuzluğa ilişkin değerlendirmesini her iki tarafla paylaşır ve olası çözümleri hazırlar.

İdari Yargı Kanunu, arabuluculuk süreci için bir zaman sınırı belirlemektedir, ancak Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 131-3. maddesi referans olarak kabul edilmektedir. İlk etapta 3 aylık süre verilmekte, arabulucunun talebi üzerine bu süre 3 ay daha uzatılabilmektedir.

## 7. Kamu idarelerinin (Bakanlıklar, Sosyal Güvenlik Kurumları, Gelirler Dairesi, Emniyet Müdürlüğü vb.) sulh komisyonlarında çalışan kendi arabulucuları var mıdır? Bunlar devlet memuru statüsüne sahip midir? Bunların bağımsızlığı, tarafsızlığı ve sorumlulukları nasıl sağlanır?

(bir önceki soruya verilen yanıtlara bakınız)

Conseil d'Etat tarafından oluşturulan Etik Şartına göre, arabulucu, tarafları olası çıkar çatışması riski veya bağımsızlığını olumsuz etkileyebilecek durumlar hakkında bilgilendirecektir. Böyle bir durumda, arabulucunun davadan çekilmesi gerekir.

Görevinde bağımsızlık sağlamak için:

- Davanın sevk edilmesi, ilgili kamu makamının yetkisine veya iyi niyetine bağlı değildir.
- Arabulucu, devam etmekte olan bir arabuluculuk usulünün ilerleyişi hakkında hiçbir kamu makamına rapor vermez (usul gizli yürütülür).

- Bazı akademisyenler arabulucuların (bir uzlaştırıcıdan daha çok bilirkişi olarak hareket edebilecekleri için<sup>9</sup>) yalnızca değerlendirilen alanda bilirkişi olmamalarını önermektedir; bu nedenle, İdari Yargı Kanununda, arabulucuların idari arabuluculuk veya arabuluculuk konusunda tam olarak eğitim almış olmaları öngörülür.
- Arabuluculuk sürecindeki itici güç, tarafların özerkliğidir; arabulucu böyle bir yetkiye sahip olmayıp sadece arabuluculuk sürecini kolaylaştırmaktadır.
- Atamalar: Ombudsman altı yıllık bir dönem için atanır, bu atama kesindir ve bu dönem bittikten sonra görev süresi uzatılamaz [Fransız Anayasasının 71-1 Maddesi, 29 Mart 2011 tarihli ve 2011-333 sayılı Teşkilat Kanununun 26. Maddesi]; ulusal arabulucular 3 yıllık bir dönem için atanırlar (Maliye Bakanlığı – [Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığının arabulucu atanmasına dair 26 Nisan 2002 tarihli ve 2002-612 sayılı Kararnamenin 2. Maddesi](#); Milli Eğitim Bakanlığı – [Eğitim Kanunu Madde D. 222-37 ila 222-42](#)).
- Söz konusu kamu idaresi bünyesinde özerkliklerini sağlamak için, kurumsal arabulucular, idari hiyerarşinin zirvesindedir (örneğin, Bakanlık arabulucuları, Bakanın hemen altında bulunmaktadır), ancak (Bakan dâhil) hiç kimseden talimat almazlar.
- Uygun araç ve kaynaklardan yararlandırılmaları gereklidir; örneğin Ombudsmanlık bünyesinde 250 kişi (merkezde) ve 520 gönüllü<sup>10</sup> çalışmaktadır; Ekonomi ve Maliye Bakanlığı arabulucu teşkilatı ise 14 kişiden oluşmaktadır.

## 8. Yargılama aşamasında hâkimler veya kamu idaresi organları tarafından teşvik edilen herhangi bir arabuluculuk veya uzlaştırma süreci bulunmakta mıdır?

Hâkim, taraflara arabuluculuk önerebilir – [İdari Yargı Kanunu Madde R213-5 ila R213-9](#). Yargı sürecinin herhangi bir aşamasında, hâkim taraflara arabuluculuk önerebilir ve belirlediği bir süre içerisinde önerisine yanıt vermelerini isteyebilir. Bu tür bir arabuluculuk, taraflar için zorunlu kılınmaz. Taraflar arabuluculuğu kabul ederse, arabulucu ve arabuluculuğun süresi, hâkim kararı ile belirlenir. Taraflar bir anlaşmaya varıncaya veya anlaşamayana kadar yargı süreci askıya alınır ancak feshedilmez - herhangi bir anlaşmaya varılmadığı takdirde, yargı süreci devam eder.

## 9. AUÇ olumlu sonuçlanmazsa ne olur? Vatandaşlar dava sürecini devam ettirebilirler mi? AUÇ sonuçlarının kabulüne itiraz etmek mümkün müdür? Arabulucu veya AUÇ süreci ile ilgili herhangi bir şikâyet mekanizması var mıdır?

Arabuluculuk, tarafların özerkliğini esas almaktadır; ancak tarafların her ikisi de ortak bir çözümü kabul ettiklerinde anlaşmaya varılmış olur, aksi takdirde anlaşmaya varılmamış olur.

<sup>9</sup>Michèle Guillaume-Hofnung, "La médiation", Kol. Que sais-je?, PUF, 2019.

<sup>10</sup>France Stratégie raporu, Médiation accomplie?, Temmuz 2019, s. 80.



Arabuluculuk ile işlem arasında ayırım yapılmalıdır. Bunlardan ikincisinde, tarafların bir anlaşmaya varmalarını destekleyecek üçüncü bir taraf yoktur ve işlemden<sup>11</sup> taraflar dengeli ve karşılıklı tavizler vereceklerdir (*aşağıdaki kısa Ek-1 AUÇ sunumuna bakınız*):

- Arabuluculuk anlaşmasından farklı olarak, işlem, tarafların bir uyuşmazlığı sona erdirdiği veya doğması muhtemel bir uyuşmazlığı önlediği bir “sözleşme”dir (bkz. Fransa Medeni Kanununun 2044. maddesi ve Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanunun L423-1 ila D423-7 maddeleri). Taraflar, söz konusu sözleşmeyi, sözleşme hükümlerine itiraz etmek amacıyla bir hâkime sunabilirler.
- 5 Haziran 2019’da, Conseil d’Etat, işlem konusunda önemli bir karar vermiş (CE, 5 Haziran 2019, Center hospitalier de Sedan, dava no. 412732) ve bunun koşullarına netlik kazandırmıştır. Bu özel davada, işlem protokolünde, bir devlet memuru, idareye karşı dava açma hakkından feragat etmiştir. Yasal olması için, “işlem protokolünün 3 koşula uyması gereklidir: işlemin amacı yasadışı olmayacaktır; taraflar, **karşılıklı ve dengeli tavizler vereceklerdir**; protokol “kamu düzenine” saygı gösterecektir. Conseil d’Etat, işlemin mevcut bir uyuşmazlığı sonlandırmak veya doğması muhtemel bir uyuşmazlığı önlemek için kullanılabilmesine hükmetmiştir; ancak yazılı bir anlaşma gerekmektedir.
- Taraflar, hâkimden arabuluculuk anlaşmasını (“homologasyon”, İdari Yargı Kanunu Madde L213-4) tanınmasını isteyebilir. İdari yargı hâkimi, tarafların hem anlaşmayı onayladığını hem de genel bir kamu yararının (özellikle de ilgili bireyin kişisel haklarının) ihlal edilmediğini doğrulayacaktır. Arabuluculukta, tarafların karşılıklı taviz vermesine gerek yoktur. “Homologasyon”, arabuluculuk anlaşmasına kesin hüküm niteliği kazandırır.

## 10. AUÇ biçimlerini kullanmak isteyen vatandaşlara adli yardım sağlanıyor mu? Evet ise, hangi yöntemler altında sağlanıyor?

Bu adli yardım hususu, 18 Kasım 2016 tarihli ve 2016-1547 sayılı Kanun (md. 5, V) ile yürürlüğe koyulan İdari Yargı Kanunu Madde L213-8 ile düzenlenmektedir.

Bir mahkeme sürecinde arabuluculuk kararı verilmesi ve davanın mahkeme dışındaki bir arabulucuya sevk edilmesi durumunda hâkim, arabulucuya ücret ödenip ödenmeyeceğine ve ne kadar ücret ödeneceğine karar verir. Taraflar, arabulucu ücretini ödeyebilir ve masrafları paylaşmayı kabul edebilirler. Eğer anlaşamazlarsa (hâkimin taraflardan birinin durumunu dikkate alarak söz konusu tarafça ücret ödenmesinin adil olmadığı değerlendirilmesini yaptığı durumlar haricinde) ücretler eşit olarak paylaşılacaktır.

Temel yargı sürecinde taraflardan birine adli yardım verilmesi hâlinde (adli yardımın gerçek olmayan iddialar temelinde alındığı durumlar haricinde) arabulucu ücretleri tamamen devlet tarafından karşılanır. Özellikle arabuluculuk için adli yardım verilmez, ancak hâlihazırda adli yardımdan yararlanan taraf, arabuluculuk ücretlerinden muaf tutulur.

<sup>11</sup> Bkz. Conseil d’Etat Kurulunun Haÿ-les-Roses ilçesindeki ikinci derece topluluklar arası işbirliği kuruluşu ile ilgili 6 Aralık 2002 tarihli görüşü.

## 2.1. Fransız İdare Kanunu çerçevesinde AUÇ sisteminin Gelişimi

### 2.1.1. Bağlam: Fransız İdare Kanunu çerçevesinde AUÇ'nin gelişimi

19. yüzyıl boyunca, Conseil d'Etat, uyuşmazlıkların (özellikle kamu idaresi ve bireyler arasında bir uzlaşma yapılması veya kamu kararlarının kurum bünyesinde gözden geçirilmesi şeklinde) adli süreçler haricindeki yöntemlerle çözümlenmesi konusunda isteksiz olmuştur. Bununla birlikte, çeşitli alanlarda AUÇ geliştirilmiştir. Örneğin, 17 Nisan 1906 tarihli Kanun<sup>12</sup> (Maliye Kanunu) ile, kamu tedarik ve iş sözleşmeleri ile ilgili uyuşmazlıklarda bir tahkim mekanizması öngörmüştür. Diğer tüm dava ve alanlarda devlet, bir bireyle uzlaşmaya varamaz. Söz konusu kanun, söz konusu tarihte idari yargıda karşılaşılan gecikmeleri azaltmayı amaçlamıştır. Ayrıca, kamu tedarik ve iş sözleşmeleri için yapılan harcamaların ödenmesi ile ilgili uyuşmazlıklar, nispeten basit davalar olarak değerlendirilmiştir. Söz konusu tarihte, kamu makamları, bir uyuşmazlığı çözmek için bir uzlaşmaya gitmeyi tercih edebilmekteydi (işlem - Conseil d'Etat, 17 Mart 1893, Compagnie du Nord, de l'Est et autres; bir işlem, bir mahkeme kararı ile aynı bağlayıcı yetkiye sahiptir). Ayrıca, kamu ihaleleri için alternatif uyuşmazlık mekanizmaları da geliştirilmiştir. Sözleşmelerin hükümleri, bu tür AUÇ mekanizmalarını içerebilir.

AUÇ sistemi, Conseil d'Etat'nın kendisi tarafından, 1980'lerden bu yana sunulan birçok resmi rapor ile (bkz. örn 1988, 1993<sup>13</sup>) veya çalışma grupları yoluyla (kamu hukukunda tahkime dair çalışma, Labetoulle, 2007; zorunlu ön idari temyize dair çalışma, Schrameck, 2008<sup>14</sup>) ve resmi talimatlar yoluyla (bkz. ö. "Bireyler tarafından kamu idarelerine yöneltilen taleplerin ele alınmasına dair" 9 Şubat 1995 tarihli talimat ve "Uyuşmazlıkların dostane çözüme kavuşturulmasına yönelik usullerin geliştirilmesine dair" 6 Şubat 1995 tarihli talimat) teşvik edilmektedir.

Arabuluculuk ve uzlaştırma, başta kamu ihaleleri, hastanelerdeki tıbbi malpraktis veya sporda disiplin önlemleri olmak üzere öncelikle bir dizi alanda geliştirilmiştir.

2016'dan bu yana, özellikle 2 Kasım 2016 tarihli ve 2016-1480 sayılı "JADE" Kararnamesi ile, AUÇ mekanizmasının genişletilmesi, aşağıdakileri amaçlamaktadır:

- Yargılamalarda gecikmelerden kaçınmak: AUÇ'nin adli işlemlerden daha hızlı olması gereklidir.
- İyi bir şekilde kabul edilmiş kararların verilmesini sağlamak: AUÇ'nin daha ucuz olması, adli işlemlere kıyasla daha pürüzsüz bir şekilde ilerlemesi ve tarafların uyuşmazlığın çözümüne etkin katılımını sağlaması ve müzakere imkânı sunması beklenmektedir.

<sup>12</sup> Kanununun 69. maddesi: Devlet ve yerel makamlar tarafından imzalanan kamu tedarik ve iş sözleşmeleri için kamu harcamalarının ödenmesine ilişkin tahkim.

<sup>13</sup> Conseil d'État, "Uyuşmazlıkların farklı şekilde ele alınması" ("Régler autrement les conflits", Fransızca doküman), 1993, s. 164. Daha yakın tarihteki olarak, Conseil d'Etat, "Avrupa Birliği çerçevesinde tahkimin geliştirilmesi" ("Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne", 2011).

<sup>14</sup> Bkz. "Zorunlu ön idari temyize dair çalışma" ("Les recours administratifs préalables obligatoires"), 29 Mayıs 2008 tarihinde Conseil d'Etat Genel Kurulu tarafından kabul edilen çalışma (Fransızca doküman), 2008.

- Diyalogu güçlendirmek ve bireylerin kamu yönetimine olan güvenini artırmak: Bu hâlihazırda, AUÇ mekanizmasının, Bireyler ve Kamu Makamları Arasındaki İlişkilere Dair Kanuna dâhil edilmesi ile kanıtlanmıştır (*Code des relations entre le public et l'administration*, Belge IV: ön idari istinaf, uzlaştırma ve arabuluculuk; işlem). Bu Kanun, bireyler ve kamu makamları arasındaki diyalogu kolaylaştırmayı ve güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Conseil d'Etat, özellikle "adalet sisteminin sağlıklı idaresi" göz önünde bulundurularak, AUÇ'nin geliştirilmesinin devlet makamlarının genel çıkarına hizmet eden bir misyon olduğuna karar vermiştir (bkz., Conseil d'Etat, 21 Ekim 2019, Conseil national des Barreaux, talep 430062).

## 2.2. Fransız İdare Kanunu uyarınca 3 ana AUÇ mekanizması bulunmaktadır:

*Code des relations du public avec l'administration* (CRPA): Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun (İdare ve genel kamu kanunudur; alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarını içerir)

*Code de justice administrative* (CJA): İdari Yargı Kanunu

AUÇ modları		
İŞLEM	ARABULUCULUK	RAPO
<p>Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun Madde L. 423-1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medeni Kanuna atıfta bulunur (Madde 2044)</li> <li>- 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.</li> <li>- Yazılı anlaşma</li> </ul>	<p>Ceza Yargılaması Kanunu Madde L. 213-7 ila L. 213-10</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Taraflarca başlatılmış veya hâkim emriyle gerçekleştirilmiş (taraflarca anlaşmaya varıldıktan sonra)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kamu idaresine sunulması zorunlu ön talep veya zorunlu arabuluculuk</li> <li>- Bazı devlet memuru davaları için 2011'de denemiştir (yetersiz kalmıştır)</li> <li>- J21 sayılı Kanunun 5. Maddesi, IV; 23 Mart 2019 tarih ve 2019-222 sayılı Kanunun 34. maddesi</li> <li>&gt; Devlet memurlarının kişisel durumuna ilişkin davalar, sosyal hak, konut...</li> <li>&gt; Uygulama: 16 Şubat 2018 tarihli ve 2018-101 sayılı Kararname, <i>Devlet memurları ve sosyal refah ile ilgili davalarda zorunlu arabuluculuğun denemesi</i></li> </ul>
<p>Bkz. CE, 5 Haziran 2019, Centre hospitalier de Sedan, bir devlet memurunun dava açma hakkından feragat ettiği işlem.</p>	<p>2018: Mahkemeler tarafından 600 arabuluculuk başlatılmıştır.</p>	

### 2.2.1. İşlem

5 Haziran 2019'da, Conseil d'Etat, işlem konusunda önemli bir karar vermiş (CE, 5 Haziran 2019, Center hospitalier de Sedan, dava [no. 412732](#)) ve bunun koşullarına netlik kazandırmıştır. Bu özel davada, işlem protokolünde, bir devlet memuru, idareye karşı dava açma hakkından feragat etmiştir. Yasal olması için, "işlem protokolünün 3 koşula uyması gereklidir: işlemin amacı yasadışı olmayacaktır; taraflar, karşılıklı ve dengeli tavizler vereceklerdir; protokol "kamu düzenine" saygı gösterecektir. Conseil d'Etat, işlemin mevcut bir uyuşmazlığı sonlandırmak veya doğması muhtemel bir

uyuşmazlığı önlemek için kullanılabilceğine hükmetmiştir, ancak yazılı bir anlaşma gerekmektedir. Conseil d'Etat, Medeni Kanununun 2044. maddesine atıfta bulunmuştur. Bu maddeye göre, bir işlem, tarafların bir uyuşmazlığı sona erdirdiği veya doğması muhtemel bir uyuşmazlığı önlediği bir sözleşmedir.

### 2.2.2. Zorunlu ön idari temyiz (RAPO)

Kanunda RAPO'nun öngörüldüğü 140 muhtemel durum vardır. Bu durumlara örnek olarak **vergi hukuku** (vergi ödemesi ve miktarı, örneğin bkz. Vergi Kanunu Madde L. 190), **göç hukuku** (vize reddi)<sup>15</sup>, **hatalı park cezaları** vb. verilebilir.

17 Mayıs 2011 tarihli (yargı işlemlerinin sadeleştirilmesi ve kalitesine dair) Kanun; usulleri, devlet memurlarına ilişkin davaları kapsayacak şekilde genişletmiştir (bkz. 2012-765 sayılı Kararname), ancak reform yetersiz kalmıştır.

2015 yılından bu yana, bu usullerin genel ilkeleri, Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanunda yer almaktadır (Madde L412-1 ila L. 412-8). Kamu idaresi nezdinde bir talepte bulunulacağı durumlarda, ön temyiz kararı olmadan bir İdare Mahkemesinde sunulan herhangi bir iddia kabul edilmez.

Şu anda, RAPO hakkında küresel bir veri bulunmamakla birlikte, Maliye Bakanlığı vergi kanunu davalarının %99'unun RAPO aracılığıyla çözüldüğünü iddia etmektedir. Örneğin, otopark cezalarıyla ilgili olarak, Sceaux Belediyesi, 2018'de uygulamaya konan 199 RAPO'dan 130'unun kabul edildiğini tespit etmiştir.<sup>16</sup>

### 2.2.3. Arabuluculuk ve uzlaşma (arabuluculuk için bkz. Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun, Madde L. 421-1 ve devamı ile İdari Yargı Kanunu Madde L. 213-1 ve devamı)

İdari Yargı Kanununa (Madde L213-1)<sup>17</sup> 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.

## → Arabuluculuk

**2016'dan önce** (İdari Yargı Kanunu Madde 211-4'ün bir önceki hâli), 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

<sup>15</sup> Göç Kanununun (Yabancılar ve Sığınmacılar Giriş ve İkamet Kanunu) Komisyonun vize reddine itirazdaki rolüne dair D. 211- 5 maddesi: Mahkeme nezdinde herhangi bir hak talebinde bulunulabilmesi için, öncelikle Komisyon nezdinde bir talepte bulunulmalıdır.

<sup>16</sup> <https://www.sceaux.fr/sites/default/files/deliberations/2019-06-27/2019-06-27-PJ-03%20-%20Rapport%20annual%202018%20EFFIA.pdf>

<sup>17</sup> "Mevcut bölümde sözü edilen arabuluculuk kavramı, iki veya daha fazla tarafın, kendi seçtikleri veya mahkeme tarafından atanan ve tarafların onayladığı üçüncü bir tarafın, arabulucunun, yardımıyla, uyuşmazlıklarının barışçıl çözümüne yönelik bir anlaşmaya varmaya çalıştıkları, adı ne olursa olsun, yapılandırılmış bir süreçtir."

gerçekleşmiştir. Aynı süre zarfında, idare mahkemeleri ve temyiz mahkemeleri yılda yaklaşık 220 bin karar vermektedir)<sup>18</sup>.

**2016'dan bu yana** (2016 tarihli ve 1547 sayılı Kanun, Madde "J21"), **tarafklar da arabuluculuğa başvurmak için inisiyatif kullanabilmektedir** (İdari Yargı Kanunu Madde L. 213-5) (artık Kanunda tamamen arabuluculuğa ayrılan bir bölüm bulunmaktadır).

**\*İdari Yargı Kanununun L. 213- 1 Maddesinde, arabuluculuk, "bir veya daha fazla tarafın davalarını çözüme kavuşturmak için bir anlaşmaya varmak üzere başvurduğu yapısal usul" olarak tanımlanmaktadır.** Tarafklar, usulü, mahkemenin işbirliği ile veya işbirliği olmadan başlatılabilir. Arabuluculuk (tarafkların anlaşması durumunda) **hâkim tarafından da başlatılabilir.** Tarafklar bir hâkimi arabulucu olarak seçebilirler (İdari Yargı Kanunu Madde L. 213-5 ve L. 213-8).

**Bir hâkim tarafından başlatılan arabuluculuk örneği:** Engelli bir çocuğun ebeveynleri bir dava açmış, 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. Tarafklar kabul etmiş ve mahkeme başkanı, bir arabulucu belirlemiştir.

\*İdari Yargı Kanunu; arabulucu ve yükümlülükleri, usulün gizliliği ve anlaşmanın her iki taraf için etkileri ile ilgili teminatlar sağlar. Arabulucular (İdari Yargı Kanunu Madde L213-2) görevlerini tarafsızlık, titizlik ve yetkinlikle yerine getirir. İdari Yargı Kanunu R213-3, mahkemelerde ve 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 [örneğin, Ulusal Arabuluculuk Merkezleri Federasyonu (*Fédération nationale des centre de médiation*). Aynı şekilde Avrupa Arabulucular Derneği de bu eğitimi vermektedir - Fransız baroları (Conseil National des Barreaux, Barreau de Paris, Conférence Nationale des Bâtonniers) ile anlaşmalara sahiptirler.

\*Arabulucular, üst düzey profesyonellik ve arabuluculuk kalitesi sağlamak için Conseil d'Etat<sup>19</sup> tarafından yayımlanan Etik Şartı taahhüdü altına girerler.

Şart, arabulucunun beceri, bağımsızlık, tarafsızlık ve titizlik açısından sağlaması gereken şartlara dair ayrıntılar sağlar:

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

<sup>18</sup> Kaynak: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/les-modes-amiabiles-de-reglement-des-differends>

<sup>19</sup> "Club des Médiateurs de Services au Public" veya "Association des Médiateurs des Collectivités Territoriales" tarafından başka Şartlar hazırlanmıştır.

- 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.

Şarta göre, bir arabulucu Şarta uymadığında, cezai kovuşturma veya hukuk davası sürecine bakılmaksızın, ilgili mahkeme arabulucunun görevine son verebilir ve gelecekteki tüm görevlendirmeleri iptal etmeye karar verebilir.

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

**\*Arabuluculuk mekanizması, belirli alanlarla sınırlı değildir: prensip olarak herhangi bir idari uyuşmazlıkta kullanılabilir.**

\*Taraflar, anlaşmalarını, anlaşmayı yasal olarak bağlayıcı hâle getirecek bir hâkimin onayına ("homologasyon") sunmayı seçebilirler (İdari Yargı Kanunu Madde L. 213- 4).

**\*2018'de, mahkemeler ve idare mahkemeleri 600'den fazla arabuluculuk yapmıştır.** 2019 yılında, 1.040 arabuluculuk sürecinde anlaşmaya varılmıştır (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 ve Ulusal Barolar Birliği (Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation), Conseil d'Etat'ya sunulabilecek uyuşmazlıkların çözülmesi için arabuluculuğu teşvik etmek amacıyla bir anlaşma imzalamıştır.

## → Zorunlu ön arabuluculuk

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 veya sosyal hak veya yardımlara ve sosyal konut hizmetlerine<sup>20</sup> ilişkin davalar için yürürlüğe koyulmuştur. Bu deneme uygulaması bir yıl daha uzatılmıştır ve 31 Aralık 2021'de sona ermesi beklenmektedir (bkz. 23 Mart 2019 tarihli ve 2019-222 sayılı Kanun, Madde 34). Akabinde, deneme uygulaması, genel kapsamlı olarak uygulanması veya sona erdirilmesi amacıyla değerlendirilecektir. ADR başarı oranı: Deneme uygulamasının ilk değerlendirmesi, İdare Mahkemeleri Teftiş Dairesi (Conseil d'Etat) tarafından yürütülmüştür, ancak belgeye çevrimiçi olarak ulaşılamamaktadır.

<sup>20</sup> Bkz. 16 Şubat 2018 tarihli ve 2018- 101 sayılı Kararname, Devlet memurlarına ilişkin uyuşmazlıklar ve sosyal anlaşmazlıklar için zorunlu ön arabuluculuk usulü denemesi (Portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux)

#### 2.2.4. "Adli" AUÇ: Tahkim

Bir tahkim hâkimi, tahkime başkanlık eder; ancak usul kuralları, bir tahkim anlaşması yoluyla taraflarca seçilir.

Geçmişte, bu mekanizma, kamu makamlarına kapatılmıştı (Conseil d'Etat, 23 Aralık 1887, Evêques de Moulins). Prensip (idari yargıya erişim bireyler için bir teminat niteliğinde olduğundan), tarafların idare mahkemeleri nezdindeki davalardan kaçınamamalarıydı.

Bu yasağın anayasal bir gerekçesi olmadığından, kanunla istisnalar ortaya konulmuştur. Bazı kamu makamlarının tahkime başvurmaya (Ulaştırma Kanunu Madde L. 2141-5 Ulusal Demiryolları Şirketi ve belirtilen bazı endüstriyel ve ticari kamu kurumları) veya bazı durumlarda tahkime başvurulmasına (tedarik ve işler için harcamaların ödemesi, UEFA Euro 2016 sırasında spor tesislerinin yapımı ve tadilatı için akdedilen kamu sözleşmeleri vb.) izin verilmiştir (İdari Yargı Kanunu Madde L. 311-6 bu davaların bir listesini sunar).

### 2.3. AUÇ için farklı alanlar

İdari Yargı Kanununa göre, tüm uyuşmazlıklar, arabuluculuk gibi AUÇ mekanizmaları yoluyla çözülebilir. Bununla birlikte, Fransız Hukukunda daha ayrıntılı olarak ele alınan alanlar vardır (kamu ihale kanunu gibi). Devlet memurları veya sosyal yardımlarla ilgili uyuşmazlıklar gibi diğer bazı alanlarda denemeler devam etmektedir.

#### 2.3.1. Kamu ihaleleri

Kamu ihale sözleşmelerinde, genel olarak kamu idaresi ile özel yüklenici arasında ortaya çıkabilecek herhangi bir uyuşmazlığın çözümü için özel bir usul öngörülür. Kanun, herhangi bir anlaşmaya varılamayan durumlarda ve mahkemeye bir dava açılmadan önce, tarafların AUÇ [arabuluculuk, AUÇ komiteleri (*Comités Consultatifs de Règlement Amiable des Différends* - CCRA), uzlaşma, işlem veya tahkim] yoluyla anlaşmaya varmayı talep edebileceklerini öngörmektedir. Sözleşmelerin "kamu ihale sözleşmesi" niteliğini haiz olduğu sürece bu tür uyuşmazlıklar İdare Mahkemelerinin yargı yetkisine girmektedir.

- En yakın tarihli hükümler için, 1 Nisan 2019'da yürürlüğe giren yeni Kamu İhale Kanununa (*Code de la Commande Publique*) bakınız: Madde L2197-1 ve devamı ile Madde R2197-1 ila Madde R2197-25 ve Ek 18, kamu ihalelerine ilişkin uyuşmazlıklarda arabuluculuk, uzlaşma ve tahkim hakkında ayrıntılı bilgi vermektedir.
- 14 Ocak 2016 tarihli Şirketlere Arabulucu Atanmasına dair Kararname; 26 Ekim 2018 tarihli ve 2018-919 sayılı Kararname (10 Ağustos 2018 tarihli ve 2018-727 sayılı Güvenilir Bir Toplum için Devlete dair Kanunun 36. maddesi uyarınca), arabulucunun faaliyet alanındaki yetkinliklerinin uzatılması için 3 yıllık bir deneme süresini yürürlüğe koymuştur.
- Uyuşmazlıkları dostane bir şekilde çözmek için işlem kullanımının geliştirilmesine dair 6 Nisan 2011 tarihli genelge
- Kamu ihale sözleşmelerinin yürütülmesi ile ilgili uyuşmazlıkların önlenmesi ve çözüme kavuşturulması için 7 Eylül 2009 tarihli genelge

### 2.3.2. Devlet memurları ve sosyal yardım mevzuatı: ön zorunlu arabuluculuğun denenmesi için yasal çerçeve

- Devlet memurlarının ücret, ödenek ve sosyal yardımlar konusunda kamu idaresine itirazda bulunduğu uyuşmazlıklarda zorunlu ön arabuluculuğun denenmesi: 18 Kasım 2016 tarihli ve 2016-1547 sayılı “IV. Yüzyılda Adaletin Modernize Edilmesine Dair Kanun”un (“Loi de Modernisation de la Justice du XXIème Siècle”) 5 IV Maddesi<sup>21</sup>. Bu deneme, 23 Mart 2019 tarih ve 2019-222 sayılı Kanununun 34. maddesi ile, 31 Aralık 2021 tarihine kadar uzatılmıştır.
- 16 Şubat 2018 tarihli ve 2018-101 sayılı Kararname, “Devlet memurlarına ilişkin uyuşmazlıklar ve sosyal uyuşmazlıklar için **zorunlu ön arabuluculuk** usulü denenmesi”
  - Devlet memurları kanunu alanında, aşağıdakilerle ilgili uyuşmazlıklarda bir ön arabuluculuk gerekmektedir: devlet memurlarının maaşları; memur tarafından talep edilen bir görevlendirmenin reddi; sürekli eğitim vb. taleplerinin reddi.
  - Arabuluculuk görevi kim tarafından üstlenilir? Dışişleri Bakanlığı memurları için arabulucu “Dışişleri Arabulucusu”dur (*Médiateur des Affaires Étrangères*); “Akademisyen Arabulucu” (*Médiateur Académique*) milli eğitim alanında görev yapan devlet memurlarının (öğretmenler ve idari personel - üniversite öğretmenleri ve personeli hariç) arabuluculuk işlemlerini yürütmekle görevlidir; yerel idaredeki devlet memurları için arabuluculuk “Bölgesel kamu hizmeti yönetim merkezi” (*Center de gestion de la fonction publique territoriale*) (belirli koşullar altında) tarafından gerçekleştirilir.
  - Sosyal yardımlar alanında, aşağıdakilerle ilgili uyuşmazlıklarda bir ön arabuluculuk gerekmektedir: asgari ücret; hanehalkı ödeneği (*aide personnalisée au logement*) vb.
  - Arabuluculuk her iki taraf için ücretsizdir.
- 1 Mart 2018 tarihli “Milli eğitim alanında görev yapan devlet memurlarına ilişkin uyuşmazlıklar için arabuluculuk” kararnamesi
- 2 Mart 2018 tarihli “Yerel idarelerde alanında görev yapan devlet memurlarına ilişkin uyuşmazlıklar için arabuluculuk” kararnamesi
- 6 Mart 2018 tarihli “Sosyal yardımlara ilişkin uyuşmazlıklar için arabuluculuk” kararnamesi

### Kaynakça

France Stratégie, “Médiation accomplie? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations”, Temmuz 2019 (raportörler: Daniel Agacinski, Louise Cadin) Milli Meclis, Kamu Politikaları Değerlendirme ve Kontrol Komitesi (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques - CEC*) için hazırlanan rapor

Sandrine Mörch, Pierre Morel à l’Huissier, “Rapport d’information sur l’évaluation de la médiation entre les usagers et l’administration”, 20 Şubat 2020

<sup>21</sup>Deneme amaçlı olarak ve bu yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren dört yıl boyunca, 13 Temmuz 1983 tarih ve 83-634 sayılı Devlet Memurlarının Hak ve Yükümlülüklerine dair Kanun hükümlerine tabi olan kişiler tarafından, **kişisel durumlarıyla ilgili eylemlere ve istihdamdan mahrum bırakılmış işçilerin lehine verilen desteklere, sosyal işlemlere veya barınmaya ilişkin yardım veya ödenek veya haklara** ilişkin olarak sunulan **istinaf talepleri**, Conseil d’Etat kararnamesi ile belirlenen koşullar uyarınca ön zorunlu arabuluculuğa tabidir.”



## Bölüm 3

# Fransa'daki İdari Yargı Reformlarının Gelişimi ve AUÇ

1987 yılından bu yana, Fransız idari yargısında, idari yargı teşkilatını geliştirmek ve bireysel davaları ele alma konusunda verimliliğini sağlamak için düzenli olarak reformlar gerçekleştirilmiştir.

Reformlar temelde, münferit mahkemelerden alınan geri bildirimlere ve Mahkeme sisteminin işleyişi ile ilgili derinlemesine değerlendirmeye dayalı olarak, Danıştay tarafından başlatılmıştır. Bu yöntem, davaların ele alınmasıyla ilgili somut sorunların üstesinden gelmek ve adalet sisteminin genel erişilebilirliğini geliştirmek için seçilmiştir.

Bu reformlar temel olarak hâkim ve uygulayıcıları bir araya getiren çalışma grupları ve uluslararası projeler aracılığıyla geliştirilmiştir. Bu hazırlık çalışması, somut sorunların ele alınması için uygun çözümlerin belirlenmesi ve adalet sisteminin hem verimliliğini hem de kalitesini iyileştirmek için konuyla yakından ilgili olan yenilikleri tanıtmayı amaçlamıştır.

### 3.1. Fransa'da idari yargının mevcut durumu

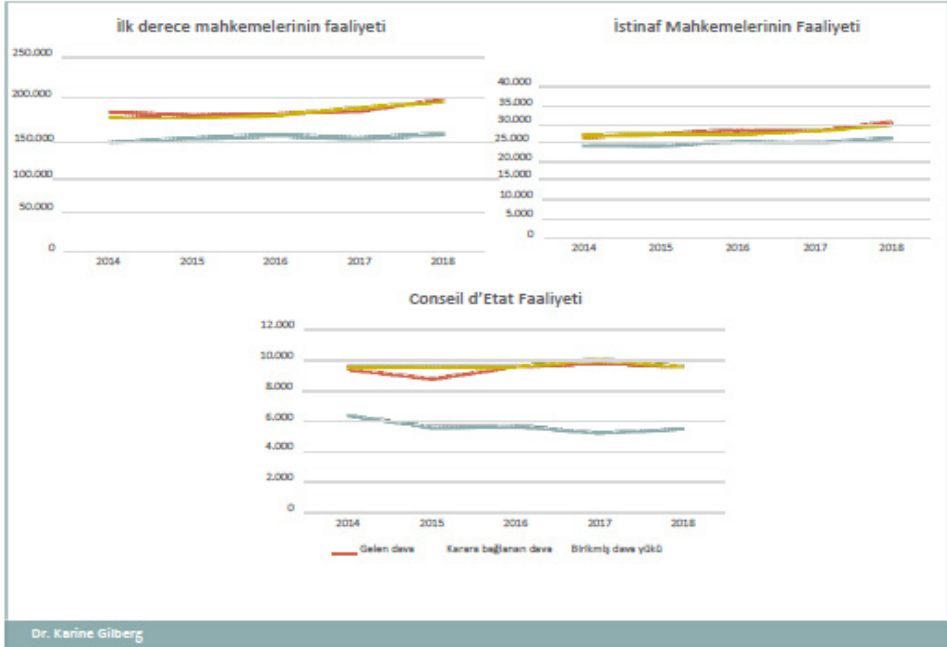
#### 1. İDARİ YARGI SİSTEMİNİN GENEL TEŞKİLATI

Fransa'da idari yargı sisteminin teşkilatı ve işleyişi (mevcut son veriler, 2018)		
<b>İLK DERECE</b>	<b>TEMYİZLER</b> (1987'de yürürlüğe koyulmuştur)	<b>DANIŞTAY</b> Conseil d'Etat
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>42 mahkeme</b> 856 hâkim 1200 mahkeme personeli 115 adli asistan</li><li>• <b>Karara bağlama oranı</b> %98,4</li><li>• <b>Birikmiş dava yükü</b> 166.119</li><li>• <b>2 yıldan daha eski</b> Davaların %7'si</li><li>• <b>Ortalama süre:</b> 9 ay, 15 gün</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>8 istinaf mahkemesi</b> 270 hâkim 340 mahkeme personeli 40 adli asistan</li><li>• <b>Karara bağlama oranı</b> %97,3</li><li>• <b>Birikmiş dava yükü</b> 29.463</li><li>• <b>Davaların ortalama süresi:</b> 10 ay, 23 gün</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Teşkili</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Bir Başkan Yardımcısı ve 3 yardımcı</li><li>• 231 üye</li></ul></li><li>• 408 mahkeme personeli</li><li>• <b>Karara bağlama oranı</b> %100</li><li>• <b>Birikmiş dava yükü</b> 5.255 dava</li><li>• <b>Davaların ortalama süresi:</b> 6 ay, 17 gün</li></ul>

İlim (İdari İstinaf Mahkemeleri): 19 Kasım 2019'da, Adalet Bakanı, 2021'in sonuna kadar Toulouse'da 9. İstinaf Mahkemesinin kurulacağını ilan etmiştir (2 milyon avro - 2020 bütçesine bakınız). Mahkeme 4 Daireden oluşacaktır.

### 3.2. Dava yükü ve 2014-2018 arasındaki gelişimi

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Tribunaux administratives (İlk derece)</b>					
Gelen dava	195.625 %11,3	192.007 %-1,8	193.532 %0,8	197.243 %1,9	213.029 %+8
Karara bağlanan dava	188.295 %2,8	188.783 %0,3	191.697 %1,5	201.460 %5,1	209.618 %+4
Karara bağlama oranı	%96,3	%98,3	%99,1	%102,1	%98,4
Birikmiş dava yükü	157.262 %4,9	161.992 %3,0	164.691 %1,7	161.046 %-2,29	166.119 %+3,2
<b>Cours administratives d'appel (İstinaf)</b>					
Gelen dava	29.857 %3,4	30.597 %2,5	31.308 %2,3	31.283 %-0,15	33.773 %+8
Karara bağlanan dava	29.930 %3,2	30.540 %2,0	30.605 %0,2	31.283 %2,2	32.854 %+5
Karara bağlama oranı	%100,2	%99,8	%97,8	%100,0	%97,3
Birikmiş dava yükü	27.501 %-0,2	27.530 %0,1	28.600 %3,9	28.533 %-0,2	29.463 %+3,3
<b>Conseil d'Etat (Danıştay)</b>					
Gelen dava	9456 %2,4	8727 %-7,7	9620 %10,2	9864 %2,5	9563 %-3,05
Karara bağlanan dava	9626 %-0,6	9553 %-0,7	9607 %0,6	10139 %5,5	9583 %-5,48
Karara bağlama oranı	%101,8	%109,5	%99,9	%102,8	%100,2
Birikmiş dava yükü	6199 %-1,9	5386 %-13,1	5461 %1,4	4961 %-9,2	5255 %+5,93



Dr. Karine Gilbert

Dava yükü, açılan davaların sürekli olarak artmasına rağmen, uzun yıllar boyunca oldukça istikrarlı kalmıştır. Yukarıdaki tablo, dava yükünde bir önceki seneyle olan değişimi ifade eden yüzdeleri içermektedir.

- İlk derece mahkemelerine gelen dava sayısında 2017 ile 2018 yılları arasında %8'lik bir artış görülürken, karara bağlanan dava sayısında da %4'lük bir artış görülmektedir.
- İstinaf mahkemelerine gelen dava sayısında 2017 ile 2018 yılları arasında %8'lik bir artış görülürken, karara bağlanan dava sayısında da %5'lik bir artış görülmektedir.
- Danıştaya gelen davalarda ise, 2017 ile 2018 yılları arasında %3'lük bir düşüş görülmektedir.

Ayrıca, idari yargıdaki dava yükünün tamamına bakıldığında;

- İlk derece mahkemelerindeki davalar, toplam dava yükünün %83,1'ini;
- İstinaf mahkemelerindeki davalar, toplam dava yükünün %13,1'ini (istinafların %86'sı, ivedi yargılama usullerinde verilen kararlara karşı açılan davalardır);
- Danıştay nezdindeki davalar ise toplam dava yükünün %3,8'ini (%49'u İstinaf Mahkemesi kararlarına karşı, %22,5'i ilk derece davalarda verilen hükümlere karşı açılmaktadır) oluşturmaktadır.

### **İyi uygulama: Dava yükündeki artışı telafi etmek için insan kaynaklarının artırılması**

İlk derece mahkemelerinin etkinliği, **yeni imkânların** tahsis edilmesiyle geliştirilmiştir (856 hâkim; 1.200 mahkeme personeli; 115 adli yardımcı /asistan).

2020'de idari yargı bütçesi artacaktır (+%4,6), 93 yeni tam zamanlı eşdeğeri işe alınacaktır (yeni gelen davaların hacmi göz önüne alınarak, Ulusal İltica Mahkemesi için işe alınacak 59 kişi de dâhil olmak üzere).

**Göç hukuku ve özellikle iltica hukuku ile ilgili davalara** bakmak üzere hâkimleri ve personeli işe almak için özel bir çaba sarf edilmiştir; 2017 yılında her üç davadan biri iltica hukuku ile ilgilidir (*Kaynak: 2019 Bütçe Raporu, 147 no.lu Senato Genel Raporu (2018-2019), 22 Kasım 2018*). OFPRA'nın<sup>22</sup> Ulusal İltica Mahkemesi nezdindeki kararlarına yapılan itirazlar, 39.986'dan (2016) 58.671'e (2018) yükselmiştir (*Kaynak: 146 no.lu bildiri (2019-2020), 21 Kasım 2019*) (Senato Hukuk Komisyonunun 2020 Bütçe Kanunundaki İdari Yargı Kalemine dair Görüşü).

<sup>22</sup> Fransa Mültecileri ve Vatansızları Koruma Dairesi (OFPRA)

## İltica Hukukundaki dava yükünde sürekli artış

DAVALARIN DAĞILIMI: KONULAR			
	TA (İlk derece) (213029)	CAA (İstinaf) (33773)	Conseil d'Etat (Danıştay) (9563)
Göç kanunu	79807 %37,5	16693 %49,4	1975 %20,65
Vergi kanunu	17864 %8,4	4750 %14,1	1439 %15,05
Devlet memurları	22685 %10,6	3005 %8,9	916 %9,58
Planlama kanunu	11585 %5,4	2308 %6,8	845 %8,84
Sosyal refah	12731 %6	108 %0,3	603 %6,41
Temel haklar	4958 %2,3	390 %1,2	441 %4,61
Polis	12612 %5,9	379 %1,1	361 %3,77
Meslekler	1510 %0,7	155 %0,5	338 %3,53
İş kanunu	4346 %2	858 %2,5	300 %3,14
Konut	14290 %6,7	72 %0,2	213 %2,23
Dr. Karine Gilberg	Kaynak: Conseil d'Etat 2019 Yıllık Raporu (2018 verileri)		

### İyi uygulama: Hâkimin etrafındaki “yargı ekibinin” güçlendirilmesi

23 Mart 2019 tarihli Kanun (2018-2022 Yargı Programı ve Adli Yargı), hâkimlerin çalışmalarını desteklemek için mevcut ekipleri güçlendirmek amacıyla “hukuk asistanı” statüsü getirmiştir (İdari Yargı Kanunu Madde L. 122-3 ve L. 122-8). Bu hukuk asistanları, hukuk alanında doktora sahibi olan veya en azından yüksek lisans derecesine sahip olan ve hukukla ilgili pozisyonlarda en az iki yıllık bir deneyime sahip genç meslek mensuplarıdır.

Hukuk asistanları, daha kıdemsiz avukatlar olan “adli asistanlardan” farklıdır (İdari Yargı Kanunu Madde L. 227-1).

### 3.3. Hâkimlerin ve sicil memurlarının iş yükü: hâkim ve sicil memuru başına düşen dava sayısı

Hâkim başına düşen dava sayısı: göstergeler ve hedefler							
	Unite	2017	2018	2019 öngörülen	2019 öngörülen (güncelleme)	2019 öngörülen	2020 hedefi
Conseil d'Etat	Nb	85	85	85	85	85	85
İdare istinaf mahkemeleri	Nb	122	128	120	120	120	116
İlk derece idare mahkemeleri	Nb	262	260	260	260	260	250
Ulusal iltica mahkemesi	Nb	267	234	275	253	265	275
Sicil memur başına							
	Unite	2017	2018	2019 öngörülen	2019 öngörülen (güncelleme)	2019 öngörülen	2020 hedef
Conseil d'Etat	Nb	189	191	170	170	180	170
İdare istinaf mahkemeleri	Nb	127	118	130	130	130	110
İlk derece idare mahkemeleri	Nb	221	209	220	220	220	200
Ulusal iltica mahkemesi	Nb	310	248	200	277	200	200
Dr. Karine Gilberg	Kaynak: 2020 için Maliye kanunu						

### 3.4. Conseil d'etat'nın (Danıştay) teşkilatı ve rolünün odak noktası

- "Dava Birimi" ("Section du Contentieux"), Conseil d'Etat'nın (Danıştay) 7 bölümünden biridir. 10 daireden oluşur (20 Nisan 2016'dan önce "alt bölümler" olarak adlandırılmaktaydı).
- **Dava Birimi**, 10 uzman daireden oluşmaktadır. Her odaya, hâkim statüsündeki bir yargı mensubu ("Conseillers d'Etat") başkanlık etmekte, yine hâkim ("Conseillers d'Etat") statüsündeki 2 yardımcı hâkim ("Assesseur"), 10 raportör ve 2 kamu raportörü (tetkik hâkimi) de yardımcı rolü üstlenmektedir. Dava Bölümüne 70 hâkim atanmıştır.
- **Dava Birimi Sekreterliğinde**, gelen tüm davaların kayıt altına alınmasını sağlayan ve tüm belgeleri damgalayan bir yazı işleri ve koordinasyon dairesi bulunmaktadır. Gelen her dava, dava niteliği (ilk derece, istinaf, temyiz vb.) ve konusu belirtilerek, Skipper'a kaydedilmektedir. **Davanın yetkili daireye atanması için yalnızca bir gün gereklidir.**
- **Yazı İşleri**: Her dairede ayrıca bir sekreterlik (yazı işleri müdürlüğü) bulunmaktadır. 3 memur, dava dosyasını ve hüküm beyanını ("Séance de Jugement"), duruşma tutanaklarını hazırlar ve daire tarafından alınan kararı taraflara tebliğ eder.

- Dava Birimi bünyesindeki bir **ofis**, özellikle karar alma sürecini desteklemekten sorumludur. Burada 11 adli asistan ve onlarca stajyer bulunmaktadır.
- Dokümantasyon ve koordinasyon merkezi (1953'te kurulmuştur), içtihat hakkında bilginin dağıtımından ve Lebon'un (çevrimiçi olarak erişilebilen resmi içtihat kitabı) yayımlanmasından sorumludur. Karşılaştırma birimi, karşılaştırmalı hukuk analizinden sorumludur.

### İyi uygulama:

#### İhtisas Daireleri

Davaların giderek daha teknik bir hâl alması (vergi kanunu, kamu sözleşmeleri, bankacılık düzenlemeleri...) ile birlikte, dairelerin uzmanlaşması giderek daha fazla önem kazanmaktadır.

İstihbarat hizmetlerine dair 24 Temmuz 2015 tarihli Kanunun yürürlüğe girmesinden bu yana, istihbarat tekniklerinin ve ulusal güvenlikle ilgili dosya verilerinin kullanımı ile ilgili durumlarda uzmanlaşma sağlanmıştır.

Bununla birlikte, tüm daireler imar, memurlar ve göç hukukundan kaynaklanan davalara bakmaktadır. Dava sayısının yüksek olması nedeniyle bu konularda uzmanlaşma yoktur.

#### İçtihat hukukunun tutarlılığının sağlanması

Dava Birimi başkanı ve 3 yardımcısı (birlikte "Troika"yı oluştururlar), **her salı öğleden sonra Danıştay bünyesindeki dairelerin faaliyetlerini incelemek için toplanırlar.** Toplantılarda, birim faaliyetlerinin koordine edilmesi ve farklı daireler tarafından verilecek kararlar arasındaki herhangi bir uyumsuzluğun ele alınması amaçlanmaktadır. "Troika" ayrıca, en önemli ve karmaşık davaları, Conseil d'Etat Başkan Yardımcısı da dâhil olmak üzere 17 üyeden oluşan "Dava Meclisi"ne (**İdari Yargı Kanunu Madde R122-20**) devredip devretmeme konusunda da karar verebilir.

**Conseil d'Etat'nın "adli görüşleri":** 31 Aralık 1987 tarihli Kanunun uygulanmasında, münferit bir mahkeme; yeni olan, ciddi bir zorluk arz eden ve birçok davada ortaya çıkan hukuki bir konuyla ilgili bir ön karar vererek Conseil d'Etat'nın görüşünü alabilir (İdari Yargı Kanunu Madde L. 113-1). Conseil d'Etat, 3 ay içerisinde görüş bildirir. Conseil d'Etat'nın görüşü, benzer hususları ele alan tüm mahkemelere rehberlik edecektir. 2016 yılında Conseil d'Etat tarafından verilen adli görüş sayısı 25, alınan ön karar talebi sayısı ise 30 olmuştur (kaynak: Conseil d'Etat Yıllık Raporu, 2019).

## DANIŞTAY (Conseil d'Etat) Dâhili Teşkilatı

### Dava Birimi (Section du Contentieux)

*Daire  
"Karar  
verme  
sürecine  
destek"*

*Daire  
Başkanı  
davaları  
(ivedi  
yargılama  
usulleri...)*

*İstatistik ve  
e-araç takip  
dairesi*

*Hukuki  
yardım  
dairesi  
(yılıda 4000  
talep)*

Dr. Karine Gilberg

### 3.5. İdari yargı reformları: ne zaman, neden ve nasıl?

İdari yargı reformunun temel nedeni, gelen dava sayısında görülmemiş bir artış meydana gelmiş olmasıdır (1990 yılında Conseil d'Etat'ya gelen dosya sayısı 70 bin iken, 1995 yılında bu rakam 97 bine yükselmiştir).

Bu bağlamda, 1987'den bu yana gerçekleştirilen reformların çoğu, idari yargı sisteminin genel verimliliğini artırmayı amaçlamıştır.

Temel sorunlardan biri, birikmiş dava yükünün azaltılması veya en azından sabit tutulması, yani "dosya işlem süresi"nin %100 veya üstü bir oranda tutulmasıydı ("dosya işlem süresi" oranının %100 olması, karara bağlanan dava sayısı ile açılan dava sayısının eşit olması, böylece birikmiş dava yükünün sabit tutulması anlamına gelmektedir).

Fransız hükümeti ve Conseil d'Etat, yargı kalitesi ve verimliliği konusundaki Uluslararası standartlar ve Avrupa standartları temelinde birçok reform başlatmıştır.



Fransa'da uluslararası  
standartlar ve idari yargı

### Yargılama sırasında adli kaliteyi artırmak: iletişim, organizasyon, yönetim

- *Elektronik iletişimin geliştirilmesi*
- *Yüksek bilgi seviyesi: zaman standartları*
- **Mahkemenin organize edilmesi ve hâkimlere yardımcı olunması**
- **Yerel kalite yönetim mahkemelerinin düzenlenmesi**
- **Adli sistemin organize edilmesi**
- **USULLERİN SADELEŞTİRİLMESİ**

### 3.6. İdari yargı sistemi teşkilatının reformu

İdari yargı teşkilatı ile ilgili ilk büyük çağdaş reform, 1987'de gerçekleşmiştir (burada yalnızca en önemli reformlardan bahsedilmektedir).

### 3.7. İdari yargı sistemine reform getiren, 31 Aralık 1987 tarihli ve 87-1127 sayılı Kanun: idare istinaf mahkemesinin kurulması ve “adli görüş” usulünün uygulamaya koyulması

#### 3.7.1. Reform gerekçeleri - İlk etapta: idari yargının iş yükü - amaç: VERİMLİLİK

Farklı nedenler, 1980'lerin sonlarında ve 1990'ların başında gelen davalarda meydana gelen artışları açıklamaktadır. Örneğin, iltica hukukuyla ilgili “başvuru sayısındaki artış”, sınır dışı etme emirlerine itiraz etmek için ivedi yargılama usulünün uygulamaya koyulmasının bir sonucudur (10 Ocak 1990 tarihli ve 90-34 sayılı Kanun); gelen dava sayısındaki artış aynı zamanda sosyal refah<sup>23</sup> konularıyla ve vergi kanunuyla<sup>24</sup> da ilgiliydi.

Reform, dosya işlem süresinde iyileştirme sağlanmasını ve birikmiş davaları azaltmayı amaçlamıştır.

2001 tarihli “Bütçe mevzuatına ilişkin Fransa Kanununu tamamlayan yasa”nın yürürlüğe girmesi ile birlikte, yıllık bütçe kanununa eşlik eden belgeler, idari yargıya ilişkin üç hedefin gerçekleştirilmesini değerlendirmektedir: “dosya işlem süresinde azalma”, “yargı kararı kalitesi”, “idare mahkemelerinin verimliliğinin iyileştirilmesi”.

#### 3.7.2. İdare İstinaf Mahkemelerinin (İİM) kurulmasına dair, 31 Aralık 1987 tarihli ve 87-1127 sayılı Kanun

Kanun, İİM'lerin, ilk derece davalarda verilen kararlara karşı başvurulacak umumi istinaf mahkemeleri olmasını öngörmüştür. Bunun yalnızca birkaç istisnası bulunmaktadır: tahkim mahkemelerinin kararları (itirazlar Conseil d'Etat'ya yapılmaktadır).

1987 tarihli Kanun ayrıca, bir alt mahkemenin hukuki bir konuyla ilgili olarak Conseil d'Etat'nın görüşünü talep edebileceği bir **“Adli görüş” usulünü de yürürlüğe koymuştur** (yukarıya ve güncel madde için İdari Yargı Kanunu Madde L. 113-1'e bakın).

Kanun ayrıca AUÇ mekanizmalarını yürürlüğe koymuştur:

- Bir kişinin bir kamu idaresinden kararını geri almasını veya değiştirmesini talep etmek için başvurabileceği **“idari temyiz”** süreci (güncel madde için bkz. “Kamu idarelerinin kamu ile ilişkilerine dair kanun”, Madde L. 410-1).
- **Uzlaştırma usulü** (güncel madde için bkz. “Kamu idarelerinin kamu ile ilişkilerine dair kanun”, Madde L. 421-1).

<sup>23</sup> Conseil d'État 1987 Yıllık Raporuna göre 23.577 dava (EDCE, s. 73 ve devamı).

<sup>24</sup> Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 95. maddesinin uygulanmasının bir sonucu olarak, 1993'te 6.000 dava.



### 3.7.3. Reform metodolojisi

Reform, Başbakan'ın talebi üzerine Conseil d'Etat tarafından tasarlanmıştır (Şubat 1987).

İdari yargı teşkilatı ve işleyişindeki en büyük reformlardan biri olarak, İİM'lerin kurulması, ilk olarak 1989'da (yalnızca 5 mahkeme, şu anda 8 mahkeme bulunmaktadır) ve akabinde 1995'te (3 mahkeme daha eklenmiştir) kademeli olarak uygulamaya konulmuştur.

### 3.7.4. Kanunun Etkileri

İdare mahkemelerindeki hâkim sayısı ile ilgili olarak; 1968'de 168 idare hâkimi (ilk derece mahkemelerinde), 1995 yılında ise 605 idare hâkimi bulunmaktaydı (ilk derece mahkemelerinde ve yeni kurulan İİM'lerde)<sup>25</sup>. 1987'den 1996'ya kadar 460 yargı mensubu göreve başlatılmıştır. 1988 ve 1990 arasında, 176 yeni mahkeme personeli görevlendirilmiştir.

1989'da, Conseil d'Etat öncesinde, karara bağlanan davaların sayısı (8.000), gelen davaların sayısından (7.200) daha yüksekti; 5.500 dava, yeni kurulan İstinaf Mahkemesine devredilmiştir. Conseil d'Etat öncesindeki dosya işlem süresi de (reformdan öncesine göre 8 ila 10 ay) düşürülmüştür.

## 3.8. 13 Aralık 2011 tarihli ve 2011-1862 sayılı “davaların tevzii ve bazı usullerin süresinin azaltılmasına dair” Kanun

2011 tarihli Kanun (İdari Yargı Kanunu Madde L. 211-1 ve L. 311-1; ayrıca bkz. İdari Yargı Kanunu R. 311-2 ve devamı) idare mahkemelerinin ilk derece davalarla ilgilenmesine imkân tanımıştır (örn. güncel olarak bkz. rüzgâr gücü türbini ile elektrik üretimine ilişkin davalar, İdari Yargı Kanunu Madde R. 311-5)<sup>26</sup>.

Bu yasal hükümler, Conseil d'Etat Başkan Yardımcısı tarafından kurulan bir çalışma grubunun çalışmalarının sonucudur.

## 3.9. İnsan kaynakları: “Hâkim ekibi”

2010'dan bu yana, idare hâkiminin çalışmalarını desteklemek için farklı reformlar yapılmıştır:

- **9 Eylül 2002 tarihli ve 2002-1338 sayılı “Oryantasyon ve adli planlama” Kanunu Madde 60 ve 61 ile**, “adli asistan” pozisyonu getirilmiştir (İdari Yargı Kanunu Madde L. 122-2 ve L. 227-1) (İdari Yargı Kanunu Madde R. 122-30 ila 122-32 ve R. 227-1 ila R. 227-10, bu asistanların sırasıyla Conseil d'Etat, idare mahkemeleri ve İİM bünyesindeki rolü hakkında daha fazla bilgi vermektedir).

<sup>25</sup> Kaynak: <https://www.senat.fr/rap/196-217/196-2171.html>, 217 sayılı Rapor, “İdare İstinaf Mahkemeleri”, Senato Hukuk Komisyonu, 1996/1997; 1987 tarihli Kanunun sonucunda idare hâkimlerinin statüsünü değiştiren Kanun teklifi görüşmesi (bkz. 25 Mart 1997 tarihli ve 97-276 sayılı “İdare mahkemelerinin ve idare istinaf mahkemelerinin teşkilatıyla ilgili hükümler getiren” Kanun).

<sup>26</sup> İİM'lerin ilk derece temyiz yetki alanında bulunan konulara dair listeyi genişletmek amacıyla, bu hüküm, yakın bir tarihte yürürlüğe koyulmuştur; 29 Kasım 2018 tarihli ve 2018-1054 sayılı “Rüzgâr enerjisi türbinleri, çevresel yetkilendirme ve çevre mevzuatının sadeleştirilmesi ve netleştirilmesine dair” Kanun.

Bu asistanlar, adli misyonlardan sorumlu olmayıp, hâkimlerin hazırlık çalışmalarına katkıda bulunmaktadır.

- 2019 yılında<sup>27</sup>, **hukuk asistanı** pozisyonu getirilmiştir (yukarıya bakınız) (İdari Yargı Kanunu Madde L. 122-3 ve L. 228-1); bunlar, adli yardımcılara göre biraz daha kıdemlidir (yüksek lisans derecesine ve 2 yıllık deneyime sahiptirler).

#### 4. Kanunlaştırma ve usullerin sadeleştirilmesi

##### 4.1. Kanunlaştırma yoluyla usul hukukunun erişilebilirliğinin sağlanması

Geleneksel olarak, idari yargı usulleri ve kamu idare usulleri, temelde Conseil d'Etat içtihat hukuku ile düzenlenmiştir.

Örneğin, içtihat hukuku, idari yargı usulünün belirlenmesinde önemli bir kaynak olmuştur: iptalini talep etmek üzere aleyhte bir idare kararına karşı dava açma hakkı. Conseil d'Etat, kendi içtihat hukukuna göre, “genel usul kuralları”nı belirler – bunların çoğu kanunlaştırılmıştır (kararın gerekçeli olması şartı; kararın ilk ve son derece mahkemece verilmiş olması durumunda etkin bir yargı yoluna başvurma hakkı - Conseil d'Etat, Meclis, 7 Şubat 1947, d'Aillères, 79128...).

İdari yargı usulleri, 1973'te İdare Mahkemeleri Kanunu'nun çıkarılması ile birlikte kısmen kanunlaştırılmıştır (bu kanun, 1989 yılında İM'leri kapsayacak şekilde genişletilmiştir). Bununla birlikte, idari yargı usullerinin kapsamlı bir şekilde kanunlaştırılması, Conseil d'Etat nezdindeki usulleri de içeren İdari Yargı Kanunu'nun 2001 yılında yürürlüğe girmesi ile gerçekleştirilmiştir. Fransız Anayasasına göre, yalnızca cezai usuller kanunlarla düzenlenmektedir. İdari yargı nezdindeki usuller, ikincil yönetmeliklerle düzenlenebilir.

#### **Bir idare kararına karşı dava açma süreleri İdari Yargı Kanunu**

##### **Madde R421-1**

Tadil Eden Kararname: 7 Şubat 2019 tarihli ve 2019-82 sayılı Kararname, Md. 24

Yalnızca bir idare kararına karşı, kararın tebliği veya yayınlanmasından itibaren 2 ay içerisinde mahkeme nezdinde bir dava açılabilir<sup>28</sup>.

Başvuru herhangi bir meblağın ödenmesi ile ilgili ise, yalnızca ilişkili kişi tarafından idareden bir talepte bulunulması ve idare tarafından konuyla ilgili bir karar verilmesi sonrasında kabul edilebilir<sup>29</sup>. (...)

<sup>27</sup> 23 Mart 2019 tarihli ve 2019-222 sayılı “2018-2022 Yargı Programı ve Adli Yargı” Kanunu, madde 36.

<sup>28</sup> Fransızca kanun metni: “La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.”

<sup>29</sup> “Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.” (bkz. 1 Ocak 2017 tarihinde yürürlüğe giren, 2 Kasım 2016 tarihli ve 2016-1480 sayılı Kararname, Madde 10-2).

İhtisas idare mahkemeleri hâlen diğer kanunlarla düzenlenmektedir (örneğin, Denetim Mahkemesi, Maliye Mahkemeleri Kanunu ile; Ulusal İltica mahkemesi, Göç Kanunu ile vs.) düzenlenmektedir.

**Kamu idare usulleri**, 2015 yılında, “Kamu idarelerinin kamu ile ilişkilerine dair kanun” ile kanunlaştırılmıştır (23 Ekim 2015 tarihli ve 2015-1341 sayılı Tüzük ve aynı tarihli, 2015-1342 sayılı Kararname). Kanun, kamu idare usulleri (uyuşmazlık dışı usuller) ile ilgili mevcut kuralları, yönetmelikleri ve içtihat hukukunu bir arada toplamaktadır.

## 4.2. Usullerin sadeleştirilmesi ve hâkime destek verilmesi

Mahkeme ve idare usullerinin sadeleştirilmesi, 1980'lerden bu yana Fransız hükümeti ve Conseil d'Etat'ın gündemindeki önemli konulardan biri olmuştur. Bu amaçla birçok reform gerçekleştirilmiştir. Bu raporda, yalnızca en yakın tarihli olanlar ele alınmaktadır.

### 4.2.1 2016 “JADE”<sup>30</sup> Kararnamesi: Tek bir hâkim tarafından görülen davaların genişletilmesi; bunun anlamı, tek bir hâkimin vereceği kararda birden fazla alan olduğu (genişleme) anlamına gelmektedir.

Kasım 2015'te yayınlanan bir çalışma grubu raporu (“Geleceğin idari yargısı üzerine düşünceler”, Kasım 2015), usullerin sadeleştirilmesine yönelik çeşitli öneriler getirmiştir: JADE Kararnamesi, aşağıdaki amaçlara yönelik olan bu tekliflerden bazılarını uygulamıştır:

**Davaların karara bağlanmasının hızlandırılması:** tek hâkim usulü “JADE Kararnamesi” sonrasında, İdari Yargı Kanunu Madde R. 222-1, tek hâkim tarafından bir “Kararname” ile karara bağlanabilecek davaların sayısını artırmıştır. İlk derece mahkemelerinde ve İM'lerde, “tek hâkimler”, yetkili mahkeme veya dairenin başkanı veya kıdemli hâkimidir. Meslektaş dayanışması, hâlen bir ilke olarak benimsenmeye devam edilmektedir.

Tek hâkim usulü, temelde, açıkça kabul edilemeyen davalar, idare mahkemesi kapsamında olmayan davalar ve tarafların başvurusunu çektiği davalar için geçerlidir. Şu anda, Conseil d'Etat nezdindeki davaların %35'ini temsil etmektedir.

Ayrıca, davanın esası bakımından Dava Birimi (Conseil d'Etat) başkanı veya ilk derece mahkemesi başkanı ya da mahkeme tarafından aksi yönde karar verilmedikçe<sup>31</sup>, ivedi yargılama usullerine de uygulanır (İdari Yargı Kanunu Madde L. 511-2).

<sup>30</sup> “Justice administrative de demain”

<sup>31</sup> (20 Nisan 2016 tarihli ve 2016-483 sayılı Kanun, Madde 62-9 “Davanın esası bakımından gereçli olması durumunda, idare mahkemesi veya istinaf mahkemesi başkanı ya da Conseil d'Etat Dava Birimi Başkanı tarafından, davanın, içtihat hukuku koşulları kapsamında başka bir karar merciiine devredilmesi hakkına hâlel getirmeksizin, üç hâkimden oluşan bir ara heyetçe işbu kanunda öngörülen koşullar kapsamında görülmesine karar verilebilir.”

Conseil d'Etat, JADE Kararnamesine yönelik olarak yaptığı yakın tarihli adli incelemesinde, usullerin sadeleştirilmesinin, makul bir süre içerisinde idari uyumsuzluklarla ilgili kesin bir karara varma hakkını temin ettiği ve en zor davalarda, meslektaşlar arasında müzakerelerde bulunulmasına öncelik verilmesini sağladığı kararına varmıştır (Madde 9).

### 4.3. Yazı işleri müdürlüğünün rolü

#### **İyi uygulama: yazı işleri müdürlerinin hâkime destek verme rolü**

**İdare mahkemelerinin teşkilatını iyileştirmek amacıyla**, JADE Kararnamesi, yazı işleri müdürlerinin rolünü genişletmiştir:

> **Conseil d'Etat** bünyesinde, Daire Yazı İşleri Müdürü, davanın “yönlendirilmesi” hususunda (davanın görülmek üzere hazırlanmasına yönelik duruşma öncesi aşama) Daire Başkanına yardımcı olmakta ve gerek görülen durumlarda, davanın hazırlanması için tüm tedbirleri teklif etmektedir (İdari Yargı Kanunu Madde R. 122-28).

Yazı işleri müdürü, mahkeme tarafından verilen emirlerin uygulanmasının takibini sağlar ve taflara tebliğe yetkilidir (tafları bilgilendirmek üzere gönderileri imzalayabilir).

> **Mahkeme ve ilk derece mahkemesi düzeyinde**, yazı işleri müdürleri, hâkime yardımcı olma açısından aynı görevlerden sorumludurlar (İdari Yargı Kanunu Madde R. 226-1).

Conseil d'Etat, 2019 tarihli kararında (Müşterek 1. ve 4. daireler, 13/02/2019 tarihli ve 406606 sayılı), tek amaçları hâkimlerin çalışmalarını hazırlamak olduğundan, yazı işleri müdürlerinin görevlerinin adli nitelik taşımadığını hatırlatmıştır.

Uygulamada, yazı işleri müdürleri, Daire başkanının dikkatini aşağıdaki konulara çekebilir:

- İdare mahkemesi yetki eksikliği (adli, materiae loci...)
- Açıkça kabul edilemeyen davalar (örneğin, hak talebinin davacı tarafından imzalanmaması...)
- Açıkça kabul edilemeyen bu davalar için hâkime bir taslak kararname önerebilir, ancak hâkim, davada verilecek hükümden tamamen sorumludur.

Yazı işleri müdürleri, duruşma öncesi aşamaya hazır olup olmadıklarını kontrol etmek üzere, 8 aydan daha eski olan davaları takip eder. Bu durumda, yazı işleri müdürleri, hâkime geçici bir takvim ve geçici bir zaman çizelgesi önerebilirler. Ayrıca en acil olan veya (ivedi yargılama, göç davaları, konut vb.) süreleri kısa olan davaların takip edilmesini de sağlarlar.

### 4.3.1 E-davaların genelleştirilmesi: TELERECOURS (e-davalara dair 2 Kasım 2016 tarihli ve 2016-1481 sayılı Kararname)

Davalara yönelik e-dosyalama ve e-yönetim faaliyetleri, geçtiğimiz 10 yılda yargı reformlarının odaklandığı önemli bir alan olmuştur.

İlk olarak 2005<sup>32</sup> yılında uygulamaya konan e-takip, 2005 ile 2012 arasında seçilen yerel mahkemelerde denenmiştir. E-takip, 2012 yılında avukatlar için zorunlu hâle gelmiştir (21 Aralık 2012 tarihli ve 2012-1437 sayılı Kararname).

2017'den bu yana (bir avukat tarafından temsil edilmeyen davacılar tarafından açılan davalar haricindeki) tüm davalar "Telerecours"<sup>33</sup> ([www.telerecours.fr](http://www.telerecours.fr)) aracılığıyla elektronik ortamda açılmaktadır (İdari Yargı Kanunu Madde R. 414-6). Tüm davacılar, davaların durumunu (Sagace üzerinden, <https://sagace.juradm.fr>) çevrimiçi olarak takip edebilir.

## 4.4. Mahkeme kararlarının erişilebilirliği ve okunabilirliği

### 4.4.1. Mahkeme kararlarının okunabilirliği: adli karar taslaklarının hazırlanmasında netlik

İyi uygulama: mahkeme kararlarının okunabilirliğine ilişkin kılavuz (Mahkeme Kararlarının Hazırlanmasına İlişkin Conseil d'Etat El Kitabı)

2018'de, Conseil d'Etat, mahkemenin davanın esasına ilişkin gerekçelerinin tam olarak açıklığa kavuşturulması ve uyumlaştırılması amacıyla mahkeme kararlarının hazırlanmasına ilişkin kılavuzlar yayımlamıştır.

Kılavuz ilkeler, bir mahkeme kararının özelliklerini hatırlatmakta ve kararların nasıl hazırlanacağına dair bir açıklama ve şablonlar içermektedir:

- "Vizeler" (davacının hak talebinin kısa bir açıklaması; ilgili yasal hükümler dâhil);
- Gerekçe ["Ana esaslar" ("majeure") - kural ve kuralın yorumlanmasında izlenebilecek farklı yöntemler; "İkincil esaslar" ("mineure") - davanın unsurlarına uygulanan kural; "sonuç" (davanın kabul edilebilirliği dâhil)];
- Sonuçlar ("dispositif") ve bunların mantıksal bir düzen içerisinde nasıl yapılandırılması gerektiği.

Kılavuz ilkeler, bu konulardan her biri için, adli karar yazma kurallarını hatırlatmakta ve karar yazmanın netliği açısından (söz dağarcığı; somut iyi uygulama örnekleri ile birlikte) önerilerde bulunmaktadır.

<sup>32</sup> 10 Mart 2005 tarihli ve 2005-222 sayılı Kararname ve 23 Aralık 2009 tarihli ve 2009-1649 sayılı Kararname.

<sup>33</sup> Bkz. Telerecours: Ceza Yargılaması Kanunu Madde R. 414-1'de anılan başvurunun teknik özelliklerine dair 2 Mayıs 2018 tarihli Emir.

#### 4.4.2. Mahkeme kararlarının yayınlanması ve bu kararlara tam olarak erişilebilmesi

İdari Yargı Kanunu Madde L. 10'a göre, tüm kararlar kamuya açıklanır ve kararlarda hâkimlerin isimleri belirtilir.

Yukarıda anılan 23 Mart 2019 tarihli ve 2019-222 sayılı kanunun 33. maddesi, kararların çevrimiçi ve ücretsiz olarak kamuya açıklanmasını şart koşmaktadır. Bu, zaten uygulanmakta olan, ancak Kanun ile teminat altına alınmamış bir husustur. Kişilerin kararda görünen isimleri, çevrimiçi sürümde görünmez.

## 5. Alternatif uyuşmazlık çözümü

Fransız İdare Kanunu uyarınca 3 ana AUÇ mekanizması kategorisi bulunmaktadır:

AUÇ modları		
İŞLEM	ARABULUCULUK	RAPO
<p>Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanun Madde L. 423-1</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Medeni Kanuna atıfta bulunur (Madde 2044)</li><li>- 3 şart: işlemin amacı yasadışı olmamalıdır; tavizler karşılıklı ve dengeli olacaktır; işlem, mevcut bir davayı sona erdirmek veya yeni bir davanın açılmasını önlemek için kullanılabilir.</li><li>- Yazılı anlaşma</li></ul>	<p>Ceza Yargılaması Kanunu Madde L. 213-7 ila L. 213-10</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Taraflarca başlatılmış veya hâkim emriyle gerçekleştirilmiş (tarafarca anlaşmaya varıldıktan sonra)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kamu idaresine sunulması zorunlu ön talep veya zorunlu arabuluculuk</li><li>- Bazı devlet memuru davaları için 2011'de denenmiştir (yetersiz kalmıştır)</li><li>- J21 sayılı Kanunun 5. Maddesi, IV; 23 Mart 2019 tarih ve 2019-222 sayılı Kanunun 34. maddesi<ul style="list-style-type: none"><li>&gt; Devlet memurlarının kişisel durumuna ilişkin davalar, sosyal hak, konut...</li><li>&gt; Uygulama: 16 Şubat 2018 tarihli ve 2018-101 sayılı Kararname, <i>Devlet memurları ve sosyal refah ile ilgili davalarda zorunlu arabuluculuğun denemesi</i></li></ul></li></ul>
<p>Bkz. CE, 5 Haziran 2019, Centre hospitalier de Sedan, bir devlet memurunun dava açma hakkından feragat ettiği işlem.</p>	<p>2018: Mahkemeler tarafından 600 arabuluculuk başlatılmıştır.</p>	

AUÇ mekanizmasının kapsamının genişletilmesi ile şunlar hedeflenmiştir:

- Yargılamalarda gecikmelerden kaçınmak: AUÇ'nin adli işlemlerden daha hızlı olması gereklidir.
- Bunların daha ucuz olması, adli işlemlere kıyasla daha pürüzsüz bir şekilde ilerlemesi ve uyuşmazlığın çözümüne etkin katılım ve müzakere imkânı sunması beklenmektedir. Bu nedenlerden dolayı, genellikle iyi bir şekilde kabul edilmiş kararların verilmesini sağlarlar.

AUÇ sistemi, Conseil d'Etat'nin kendisi tarafından, 1980'lerden bu yana sunulan birçok rapor ile (bkz. örn 1988, 1993<sup>34</sup>) veya çalışma grupları yoluyla (kamu hukukunda tahkime

<sup>34</sup> Conseil d'Etat, "Uyuşmazlıkların farklı şekilde ele alınması" ("Régler autrement les conflits", Fransızca doküman), 1993, s. 164. Daha yakın tarihli olarak, Conseil d'Etat, "Avrupa Birliği çerçevesinde tahkimin geliştirilmesi" ("Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne", 2011).

dair çalışma, Labetoulle, 2007; zorunlu ön idari temyize dair çalışma, Schrameck, 2008<sup>35</sup>) ve resmi talimatlar yoluyla (bkz. örn. "Bireyler tarafından kamu idarelerine yöneltilen taleplerin ele alınmasına dair" 9 Şubat 1995 tarihli talimat ve "Uyuşmazlıkların dostane çözüme kavuşturulmasına yönelik usullerin geliştirilmesine dair" 6 Şubat 1995 tarihli talimat) teşvik edilmektedir.

## 5.1. Zorunlu ön idari temyiz (RAPO)

Kanunda RAPO'nun öngörüldüğü 140 muhtemel durum vardır. Bu durumlara örnek olarak vergi hukuku (vergi ödemesi ve miktarı, örneğin bkz. Vergi Kanunu Madde L. 190), göç hukuku (vize reddi)<sup>36</sup>, park cezaları vb. verilebilir.

17 Mayıs 2011 tarihli (yargı işlemlerinin sadeleştirilmesi ve kalitesine dair) Kanun, usulleri, devlet memurlarına ilişkin davaları kapsayacak şekilde genişletmiştir (bkz. 2012-765 sayılı Kararname), ancak reform yetersiz kalmıştır.

2015 yılından bu yana, bu usullerin genel ilkeleri, Kamu İdarelerinin Kamu ile İlişkilerine Dair Kanunda yer almaktadır (Madde L412-1 ila L. 412-8). Kamu idaresi nezdinde bir talepte bulunulacağı durumlarda, ön temyiz kararı olmadan bir İdare mahkemesinde sunulan herhangi bir iddia kabul edilmez.

Şu anda, RAPO hakkında küresel bir veri bulunmamakla birlikte, Maliye Bakanlığı vergi kanunu davalarının %99'unun RAPO aracılığıyla çözüldüğünü iddia etmektedir. Örneğin, otopark cezalarıyla ilgili olarak, Sceaux belediyesi, 2018'de uygulamaya konan 199 RAPO'dan 130'unun kabul edildiğini tespit etmiştir.<sup>37</sup>

## 5.2. Arabuluculuk ve uzlaştırma (arabuluculuk için bkz. Kamu idarelerinin kamu ile ilişkilerine dair kanun, madde I. 421-1 ve devamı; idari yargı kanunu madde I. 213-1 ve devamı)

### → Arabuluculuk

**2016'dan önce** (İdari Yargı Kanunu Madde 211-4'ün bir önceki hâli), 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 mahkemeleri yılda yaklaşık 220 bin karar vermektedir)<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Bkz. "Zorunlu ön idari temyize dair çalışma" ("Les recours administratifs préalables obligatoires"), 29 Mayıs 2008 tarihinde Conseil d'État Genel Kurulu tarafından kabul edilen çalışma (Fransızca doküman), 2008.

<sup>36</sup> Göç Kanununun (Yabancılar ve Sığınmacılar Giriş ve İkamet Kanunu) Komisyonun vize reddine itirazdaki rolüne dair D. 211-5 Maddesi: Mahkeme nezdinde herhangi bir hak talebinde bulunulabilmesi için, öncelikle Komisyon nezdinde bir talepte bulunulmalıdır.

<sup>37</sup> <https://www.sceaux.fr/sites/default/files/deliberations/2019-06-27/2019-06-27-PJ-03%20-%20Rapport%20annuel%202018%20EFFIA.pdf>

<sup>38</sup> Kaynak: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/les-modes-amiabiles-de-reglement-des-differends>

**2016'dan bu yana** (2016-1547 sayılı Kanun, "J21"), **tarafklar da kendi inisiyatifleri ile arabuluculuğa başvurabilmektedir** (İdari Yargı Kanunu Madde L. 213-5JA) (kanunun bir bölümünün tamamı, artık arabuluculuğa ayrılmıştır).

**İdari Yargı Kanununun L. 213-1 maddesinde, arabuluculuk, "bir veya daha fazla tarafın davalarını çözüme kavuşturmak için bir anlaşmaya varmak üzere başvurduğu yapısal usul" olarak tanımlanmaktadır.** Tarafklar, usulü mahkemenin işbirliği ile veya işbirliği olmadan başlatabilir. Arabuluculuk (tarafkların anlaşması durumunda) hâkim tarafından da başlatılabilir. Tarafklar bir hâkimi arabulucu olarak seçebilirler (İdari Yargı Kanunu Madde L. 213-5 ve L. 213-8).

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

İdari Yargı Kanunu; arabulucu ve yükümlülükleri, usulün gizliliği ve anlaşmanın her iki taraf için etkileri ile ilgili teminatlar sağlar.

Arabuluculuk, belirli alanlarla sınırlı değildir.

Tarafklar, anlaşmalarını, anlaşmayı yasal olarak bağlayıcı hâle getirecek bir hâkimin onayına ("homologasyon") sunmayı seçebilirler (İdari Yargı Kanunu Madde L. 213-4).

**2018'de mahkemeler 600'den fazla arabuluculuk yapmıştır.**

### → Zorunlu ön arabuluculuk

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 veya **sosyal hak veya yardımlara ve sosyal konutlandırmaya**<sup>39</sup> ilişkin davalar için yürürlüğe koyulmuştur. Bu deneme uygulaması bir yıl daha uzatılmıştır ve 31 Aralık 2021'de sona ermesi beklenmektedir (bkz. 23 Mart 2019 tarihli ve 2019-222 sayılı Kanun, Madde 34). Akabinde, deneme uygulaması, genel kapsamlı olarak uygulanması veya sona erdirilmesi amacıyla değerlendirilecektir.

## 5.3. Adli AUÇ : Tahkim

Bir tahkim hâkimi, tahkime başkanlık eder; ancak usul kuralları, bir tahkim anlaşması yoluyla tarafklarca seçilir.

Geçmişte, bu mekanizma, kamu makamlarına kapatılmıştı (Conseil d'Etat, 23 Aralık 1887, Evêques de Moulins): prensip (idari yargıya erişim bireyler için bir teminat

<sup>39</sup> Bkz. 16 Şubat 2018 tarihli ve 2018-101 sayılı Kararname, "Devlet memurlarına ilişkin anlaşmazlıklar ve sosyal anlaşmazlıklar için zorunlu ön arabuluculuk usulü denemesi"



niteliğinde olduğundan) tarafların idare mahkemeleri nezdindeki davalardan kaçınmamalarıydı.

Bu yasağın anayasal bir gerekçesi olmadığından, kanunla istisnalar ortaya konulmuştur. Bazı kamu makamlarının tahkime başvurmaya izin verilmiştir (Ulaştırma Kanunu Madde L. 2141-5 Ulusal Demiryolları Şirketi ve belirtilen bazı endüstriyel ve ticari kamu kurumları veya bazı durumlarda: tedarik ve işler için harcamaların ödemesi, UEFA Euro 2016 sırasında spor tesislerinin yapımı ve tadilatı için akdedilen kamu sözleşmeleri vb.) (İdari Yargı Kanunu Madde L. 311-6 bu davaların bir listesini sunar).

## 6. İdari usullerin sadeleştirilmesi: idarenin yanıt vermediği durumlar

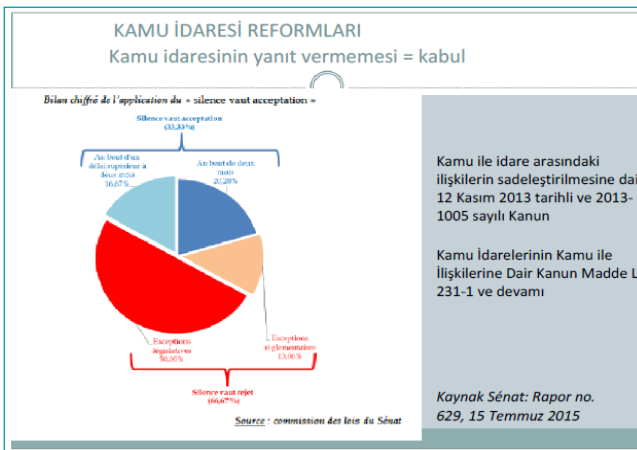
2013 yılında başlatılan (ve "Choc de simplification" olarak adlandırılan) bir devlet programı bağlamında, bir kamu makamınca bir birey tarafından yapılan talebe yanıt verilmemesinin, söz konusu talebin reddi şeklinde değerlendirildiği geleneksel kuralı<sup>40</sup> tersine çevirmek için bir reform başlatılmıştır. 2013 yılından bu yana (Kamu ile idare arasındaki ilişkilerin sadeleştirilmesine dair 2013-1005 sayılı Kanunun 21. Maddesi), yanıt verilmemesinin prensipte talebin kabulü anlamına geldiği ilkesi benimsenmiştir.

Bu yeni kural, 1.200 farklı idari usul için geçerlidir (reformdan önce bu sayı 400'dü).

Reformun uygulanmasını desteklemek için, reforma özel olan ve kuralın uygulandığı farklı durumları listeleyen resmi bir web sayfası hazırlanmıştır.

### Kamu ile idare arasındaki ilişkilerin sadeleştirilmesine dair 2013-1005 sayılı Kanunun ARDIL DEĞERLENDİRMESİ

**Senato tarafından yayınlanan bir rapora göre, genel kurala ilişkin yasal istisnalar sonucunda, 2015 yılında, yanıt verilmemesi, davaların %50'sinde talebin reddedilmesine, davaların %33,33'ünde ise talebin kabul edilmesine yol açmıştır.**



<sup>40</sup> Kural, Bakanlar nezdinde yapılan idari temyiz dair 2 Kasım 1864 tarihli Kararname ile yürürlüğe konulmuş ve 7 Temmuz 1990 tarihli Kanun ile tüm kamu makamlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.



## Bölüm 4

# İlgili Fransız Kanun Maddeleri

İdari itiraza ilişkin CRPA (Fransız kamu ve idare arasındaki ilişkiler kanunu) kanununun L. 410-1 maddesi:

“Mevcut başlığın icrasına ilişkin terimlerin tanımı aşağıdaki gibidir:

- 1° İdari itiraz: idari bir karardan kaynaklanan bir anlaşmazlığı çözmek amacıyla idareye yapılan istem;
- 2° Gayri resmi itiraz: itiraz edilen kararı alan idareye yapılan idari itiraz;
- 3° Hiyerarşik itiraz: itiraz edilen kararı veren idarenin tabi olduğu makama yönelik idari itiraz;
- 4° Baştan zorunlu olarak yapılan idari itiraz: idari bir karara karşı ihtilafli itirazın uygulanmasının tabi olduğu idari itiraz”.

### 4.1. İdari yargı kanunu

#### **Bölüm 3: Arabuluculuk (L213-1 ile L213-10 arasındaki maddeler)**

#### **Kısım 1: Genel hükümler (L213-1 ile L213-4 arasındaki maddeler)**

##### **Madde L213-1**

Mevcut bölümde sözü edilen arabuluculuk kavramı, iki veya daha fazla tarafın, kendi seçtikleri veya mahkeme tarafından atanan ve tarafların onayladığı üçüncü bir tarafın, arabulucunun, yardımıyla, uyuşmazlıklarının barışçıl çözümüne yönelik bir anlaşmaya varmaya çalıştıkları, adı ne olursa olsun, yapılandırılmış bir süreçtir.

##### **Madde L213-2**

Arabulucu, görevini tarafsızlık, yetkinlik ve titizlikle yerine getirir. Taraflarca aksi kararlaştırılmadıkça arabuluculuk gizlilik ilkesine tabidir. Arabulucunun gözlemleri ve arabuluculuk sırasında elde edilen ifadeler, tarafların mutabakatı olmaksızın üçüncü kişilere bildirilemez, adli veya tahkim yargılaması çerçevesinde ileri sürülemez veya kullanılamaz.

Aşağıdaki durumlarda ikinci fıkrada bir istisna yer alır: 1° Toplum düzenine ilişkin önemli nedenler veya çocuğun yüksek menfaati veya bir kişinin fiziksel veya psikolojik bütünlüğünün korunmasıyla ilgili nedenlerin varlığında; 2° Arabuluculuktan kaynaklanan anlaşmanın uygulanabilmesi için varlığının açığa çıkarılması veya içeriğinin açıklanması, gerekli olduğunda.

### **Madde L213-3**

Tarafların kendi aralarında vardığı anlaşma, tarafların serbest şekilde sahip olmadığı hakları etkilememelidir.

### **Madde L213-4**

Bu konuda karar vermek üzere görevlendirilen mahkeme, mevcut bölümün uygulanmasında bir arabuluculuk sürecinin başlatıldığı her durumda, arabuluculuk sonucu ortaya çıkan anlaşmayı onaylayabilir ve yürürlüğe koyabilir.

## **Kısım 2: Tarafların inisiyatifile yapılan arabuluculuk (L213-5 ila L213-6 maddeleri)**

### **Madde L213-5**

Taraflar, tüm yasal usullerin dışında bir arabuluculuk süreci düzenleyebilir ve bundan sorumlu kişi veya kişileri tayin edebilir. Ayrıca, tüm yasal usullerin dışında, idari mahkeme başkanından veya bölgesel yargı yetkisine sahip idari temyiz mahkemesinden bir arabuluculuk sürecini düzenlemesini ve bundan sorumlu kişi veya kişileri belirlemesini talep edebilir veya ondan kendi düzenledikleri arabuluculuk sürecinden sorumlu kişi veya kişileri belirlemesini isteyebilir. Mahkeme başkanı, yetkisini mahkemenin bir sulh hakimine devredebilir. Mahkeme başkanı veya vekili arabuluculuk sürecini düzenlemekten sorumlu olduğunda ve bunu mahkeme dışındaki bir kişiye emanet etmeye karar verdiğinde, ücretin ödenmesinin gerekli olup olmadığını belirler ve miktarını saptar. Mevcut maddenin uygulanmasında mahkeme başkanı veya vekili tarafından alınan kararlar temyize tabi değildir. Arabuluculuk, ihtilafli itirazda yasal veya düzenleyici bir hüküm uyarınca zorunlu bir ön koşul oluşturduğunda, taraflar için ücretsizdir.

### **Madde L213-6**

İhtilafli itiraz davalarının süreleri duraklatılır ve koşullar, bir anlaşmazlığın ortaya çıkmasından sonra tarafların arabulucuya başvurmayı kabul ettikleri günden veya, yazılı olmaması durumunda, ilk arabuluculuk toplantı gününden itibaren askıya alınır ve taraflardan birinin veya her ikisinin veya arabulucunun arabuluculuğun sona erdiğini beyan ettiği tarihten itibaren yeniden başlatılır. Sınırlama süreleri, altı aydan az olmamak kaydıyla yeniden yürürlüğe girer.

## **Kısım 3: Hâkimin inisiyatifinde yapılan arabuluculuk (L213-7 ila L213-10 arasındaki maddeler)**

### **Madde L213-7**

Bir idare mahkemesi veya idare temyiz mahkemesi bir uyuşmazlık için göreve çağrıldığında, mahkemenin başkanı, tarafların onayını aldıktan sonra, aralarında bir anlaşmaya varmaya çalışmak için bir arabuluculuk talebinde bulunabilir.

**Madde L213-8**

Arabuluculuk görevi yargı alanı dışındaki bir kişiye emanet edildiğinde, hakim ücretin ödenmesinin gerekli olup olmadığını ve miktarını belirler. Arabuluculuğun masrafları taraflar tarafından karşılandığında, aralarındaki dağıtımı kendileri özgürce belirlerler. Dağıtım konusunda anlaşma olmadığında, hakim tarafların ekonomik durumuna göre bu tür dağıtımın adil olmadığını düşünmedikçe, bu masraflar taraflar arasında eşit olarak karşılanır. Taraflardan birine adli yardım verildiğinde, mevcut maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen kurallara göre arabuluculuk masraflarının dağıtımı belirlenir. Adli yardımdan yararlanan tarafa yüklenen masraflar, adli yardımla ilgili 10 Temmuz 1991 tarihli 91-647 sayılı kanunun 50. maddesine tabi olarak Devletin sorumluluğundadır. Hakim, arabulucunun ücretine eklenecek olan avans miktarını tespit eder ve belirlediği süre içinde avansı ödeyecek taraf veya tarafları tayin eder. Belirlenen süre ve koşullar içerisinde avans yatırılmadığında arabulucunun atanması geçersiz sayılır. Bu durumda davanın görülmesi devam eder.

**Madde L213-9**

Arabulucu, tarafların bir anlaşmaya varıp varmadıklarını hakime bildirir.

**Madde L213-10**

L. 213-7 ve L. 213-8 maddeleri uyarınca hakim tarafından alınan kararlar temyize tabi değildir.

## 4.2. Fransız kamu ve idare arasındaki ilişkiler kanunu (CRPA)

CRPA L. 421-1 maddesi ve devamı:

### Bölüm 1: Yargı yetkisi olmayan kurumlar kapsamında gerçekleştirilen uzlaştırma ve arabuluculuk

#### Madde L421-1

“İdare ile olan bir anlaşmazlığın barışçıl çözümü için, çözüme varılamaması durumunda yasal işleme başlamadan veya sona erdirilmeden önce bir uzlaşma veya arabuluculuk usulüne başvurulabilir.”

### Bölüm 2: Yargı yetkisi olan kurumlar kapsamında gerçekleştirilen uzlaştırma ve arabuluculuk

#### Madde L422-1

“İdari yargı kanununun L. 213-5. maddesinde belirtildiği üzere, idare mahkemeleri ve idare temyiz mahkemelerindeki yargı başkanları tarafından bir arabuluculuk süreci düzenlenebilir.”

#### Madde L422-2

“İdari yargı kanununun L. 213-7 ila L. 213-10. arasındaki maddelerde de belirtildiği gibi bu kanunla yönetilen mahkemeler, belirli anlaşmazlıkların çözümüne ulaşmak için arabuluculuk usulü düzenleyebilirler.”

### Bölüm 3: Hukuki işlem

#### Madde L423-1

“Medeni Kanununun 2044. maddesinde öngörüldüğü üzere ve yasal dayanağı olup karşılıklı uzlaşmalar içermesi kaydıyla, idareyle ilgili ortaya çıkan bir anlaşmazlığı sona erdirmek veya ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığı önlemek için hukuki bir işleme başvurulabilir. Hukuki işlem yazılı bir sözleşme ile resmileştirilir.

#### Madde L423-2

Bir Devlet idaresi uzlaşmak istediğinde, hukuki işleme rücu ilkesi ve miktarı, oluşumu Danıştay kararname (aşağıda yer alan R423-4 madde ve devamı) ile belirlenen bir komisyonun görüşüne önceden sunulabilir. Söz konusu miktar aynı kararname ile belirlenen taban miktarını aştığında, komisyonun görüşünü almak zorunludur.

Cezai sorumluluğu dışında, komisyonun görüşünü uygulayan hukuki işlemin imza sahibinin kişisel sorumluluğu, hukuki işleme rücu ilkesi ve miktarları konusunda sorgulanamaz.

#### Madde R423-3

L. 423-2 maddesinde belirtilen taban miktarı 500.000 avro olarak belirlenmiştir.

**Madde R423-4**

Her bakana tahsis edilen ve "bakanlığa bağlı hukuki işlem komisyonu" adı verilen komisyona, hukuki işleme rücu ilkesi ve miktarı hakkında görüş alınmak üzere danışılır. Bu amaçla, ortaya çıkan veya çıkacak olan anlaşmazlığı inceler, yürürlükte olan standartlara uyumlu olup olmadığını kontrol eder ve kendisine sunulan projenin uygun olup olmadığına karar verir.

Yine de, aynı genel sekreterliğe sahip birçok bakanın yetkisi altında tek bir komisyon kurulabilir.

**Madde R423-5**

Komisyon, komisyona başkanlık eden bakanlığın genel sekreteri dışında, hukuk işleri sorumlusu ve mali işler sorumlusu veya temsilcilerinden oluşur.

Bakanlıklar arası birim tarafından önerilen hukuki işlemi tanıyacak olan yetkili komisyon, esas olarak işleme ilgilenen bakana tahsis edilen komisyondur.

**Madde D423-6**

Görüş talebi, açıklayıcı bir not ve komisyon için yararlı olabilecek tüm bilgilerle birlikte elektronik ortamda iletilir. Talebin alındığına dair bildirim aynı şartlarda gerçekleştirilir.

**Madde D423-7**

Komisyon, çoğunlukla, talebin kayda alınmasından itibaren bir ay içinde karar verir.

Başkan, yararlı gördüğü kişilerin görüşünü alabilir ve gerekirse, geçici olarak, komisyon toplantılarına davet edebilir.

Bildirim, sevk eden yetkili makama yedi gün içerisinde elektronik ortamda iletilir.

Komisyonun, bakanlık genel sekreteri tarafından hizmeti sağlanan bir sekreteryası vardır.



This Project is co-funded by the European Union, Republic of Turkey and the Council of Europe.  
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.



“Fransız İdari Yargı Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri” konulu bu Rapor, Avrupa Konseyi Danışmanı Doç Dr Karine Gilberg tarafından “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Ortak Projesi kapsamında hazırlanmıştır.

Rapor, öncelikli olarak, Proje kapsamında yapılması öngörülen çalışma ziyaretine yönelik olarak katılımcıları önceden bilgilendirmek amacıyla hazırlanmaya başlanmıştır. Ancak Covid-19 Pandemisi nedeniyle çalışma ziyaretinin gerçekleştirilemeyeceği ortaya çıktıktan sonra, Raporun kapsamı genişletilerek, idari yargı camiası ve ilgili paydaşların yararlanabilecekleri önemli bir kaynak haline getirilmiştir.

Rapor Fransa’daki İdari Yargı Sistemini incelerken, uygulanan reform çalışmaları ve idari yargı sisteminde yer alan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerini ele almakta; mevcut yasal çerçeveyi sunmakta ve uygulanmakta olan reformlar üzerinden yeni bakış açıları getirmektedir. Umulan odur ki; bu Rapor, Proje kapsamında ele alınan “idari yargıda alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarının belirlenmesi” çalışmalarına, fikirlerin paylaşımını sağlayarak katkıda bulunacak ve bundan sonra yapılacak bir dizi yeni çalışmaya da öncülük edecektir.

*Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa finanse edilmekte ve Avrupa Konseyi tarafından yürütülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Projenin nihai faydalanıcısıdır. Bu Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.*



[www.coe.int/tr/web/ankara](http://www.coe.int/tr/web/ankara)



Avrupa Konseyi, Avrupa kıtasının önde gelen insan hakları kuruluşudur. Kuruluş bünyesinde 47 üye devlet bulunmaktadır. Avrupa Konseyi üye devletlerinin tamamı; insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğüünün korunmasını teminat altına almak üzere tasarlanmış olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ni imzalamıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Sözleşme’nin üye devletlerdeki uygulamasını denetler.