

CONSEIL D'ETAT (*)
(Yapısı, İşlevi ve Yaklaşımı Üstüne)

Doç. Dr. Yıldızhan YAYLA

Sayın dinleyenlerim,

Yolu Paris'e düşüp, Kraliyet Meydanı'na bakan "Palais Royal" den içeri girecek olanlar, gerçek bir saray görkemliliği içinde, sâhâne salonlar ve nefis tablolarla oluşan bir tarih, sanat ve kültür ortamında kendilerini bulurlar.

Daha önce, bazı başka saraylarda barındırdıktan sonra, 1875 ten itibaren Fransız milletinin Conseil d'Etat'ya tahsis ettiği bina işte böylesine bir yerdir.

Öyle bir müessese ki, genel sekreterinin odasında, hâlâ, kurucusu ve başkanı, I. Konsül Napoléon Bonaparte'm koltuğu durmakta ve hâlâ, Conseil'in her bakımdan gerçek başkanı olduğu halde, başkanına, bu yüzden Başkanvekili adı verilmektedir. Gerçi, zaman zaman, devlet adına, Conseil'e Başbakan ya da Adalet Bakanı başkanlık etmektedir ama, bu sadece protokol gereğidir.

Conseil d'Etat, mutlak ve meşrutî monarşilerden Cumhuriyet'e; savaş ve işgâl dönemlerinin olağanüstü yönetimlerine ve karşılaşılan çok çeşitli siyasal güçlüklerle rağmen, toplum içindeki yerini korumuş, gelişmiş ve büyük bir saygınlık kazanmıştır.

Bu sebepledir ki, her yıl, Fransız sivil idarelerinin tümü adına, devlet başkanına yeni yıl dileklerini Conseil d'Etat başkanvekili sunmaktadır.

(*) 6 Şubat 1980 günü İstanbul Hukuk Fakültesi Mukayeseli Hukuk Enstitüsünde verilen konferansın metnidir.

Acaba, bu başarının sebebi nedir?

Sorunun cevabını, Conseil'in işlevi, yapısının özellikleri ve yöntem ve yaklaşımının isabetliliğinde aramak gerekir.

I. CONSEIL D'ETAT'NIN İŞLEVİ

Conseil d'Etat'nın işlevini anlayabilmek için önce bu müesseseyi yaratan ihtiyacı belirlemek, bunun için de biraz eskilere gitmek gerekir.

Conseil'in kökleri, Güzel Philippe döneminin "Curia Regis" (Kral Konseyi) ine kadar dayanmaktadır. XIII. yüzyılda, bu organ, danışma, yönetim ve maliye alanlarında çalışmaktadır. XIV. Louis zamanında, Conseil'in bazı birimleri, uzmanlaşmış personel eliyle yargısal işlere de bakmaya başlamıştır. Şimdi Conseil üyelerinden bir kısmına verilen "Maître des Requêtes" adı o günlerden kalmadır.

1661'de, XIV. Louis, Yüksek Yargı yerleri durumundaki "Parlement" lara duyduğu tepkinin sonucu olarak, bunların devlet ve idare işlerine karışmalarını yasaklamıştır. İşte, Büyük Devrimin getirdiği önemli hukuk ilkelerinden birinin ilk adımı böyle atılmıştır. Bu ilkeye göre, "yargısal görevler, idarî görevlerden ayrıdır ve daima ayrı kalacaktır." Adliye Mahkemeleri, ne suretle olursa olsun, idare makamlarının işlem ve eylemlerine karışamaz ve görevleri dolayısıyla yöneticileri önlerine çağıramazlar. 16 ve 24 Ağustos 1790 tarihli kanunda yer alan bu kural, hâlâ yürürlüktedir.

Adliye mahkemeleri, idarî uyuşmazlıklara bakamaz olunca, bir hukukî boşluk doğmuş ve idare bu uyuşmazlıkları bizzat çözmek zorunda kalmıştır. Kuşkusuz, böyle bir boşluğun duyulması, yöneticilerin ulaştığı hukuk düşüncesi düzeyini de gösterir. Ancak, idarenin hem hâkim hem de taraf olmasının sakıncaları da ortadadır.

İşte bu sakıncalara karşı, Napoléon Bonaparte, 24 Aralık 1799 tarihinde kurduğu Conseil d'Etat'ya, yasama ve idare alanlarına ilişkin görevleri yanında, bir de, "idarî alanlarda çıkan güçlükleri giderme" ödevini vermiştir.

Bu dönemde, Conseil'in verdiği yargısal kararlar, daha çok bir tasarı durumundadır ve yürütmenin başı tarafından kabul edilip onaylanınca yürürlük kazanmaktadır.

Nihayet, 24 Mayıs 1872'de, Conseil d'Etat'nın bağımsız bir yargı yeri olduğu kabul edilmiştir. Artık Conseil, "Fransız Halkı Adına" karar verebilecektir.

Conseil'in, yasama ve idare ile ilgili görevlerine gelince : Kuruluşunda, yürütme çok güçlü, parlamento ise güçsüz olduğu için, Conseil bir bakıma, kanunkoyucu etkisine sahiptir. Medenî Kanun, Medenî Usul Kanunu, Ticaret Kanunu, Ceza Kanunu gibi önemli yasalar bu dönemde (1804 - 1810) hazırlanmış ve çıkarılmıştır. Sonradan, Meclise karşı sorumlu hükûmetler aşamasına gelindiğinde, bu etki azalmış, danışma görevi dahi önemini kaybeder gibi olmuştur.

Bütün bu dalgalanmalar ortasında, yargı işlevi gittikçe gelişmiş; danışmanlık yönü ise, kuşkusuz ihtiyaçların da zorlamasıyla, yeniden ağırlık kazanmıştır.

Günümüzde, Conseil d'Etat'nın işlevini oluşturan görevler şöyle özetlenebilir :

1 — Yasama Alanında

Anayasa gereğince, bütün kanun tasarıları ile kanun hükmündeki kararnameler hakkında Conseil'in görüşü alınır. Ancak, bu görüşler bağlayıcı değildir.

Ayrıca, Conseil, yıllık raporunda, yasamaya ilişkin reform önerilerinde bulunabilir.

2 — Yürütme Alanında

Çeşitli kararname ve tüzük tasarılarını inceler. Ayrıca, kanunların, görüş alınmasını zorunlu kıldığı düzenleyici işlemler hakkında görüş bildirir.

3 — İdarî Alanda

Birçok idarî işlemin yapılması, Conseil'den görüş alınması şartına bağlıdır : Vatandaşlığa alınma, vatandaşlıktan çıkarılma; kamuya yararlılık kararları; bayındırlık işleri gibi.

Ayrıca, bakanlıklar da, isterlerse Conseil'in görüşünü alabilirler. Olumlu veya uygun görüş aranmadıkça, bu görüşler bağlayıcı değildirler.

4 — Yargı Alanında

Conseil d'Etat, 1953 reformuyla bölge idare mahkemeleri kurulduktan sonra, genel idare mahkemesi olmaktan çıkmıştır. Şimdiki duruma göre :

- bazı konularda ilk ve son derece;
- genel olarak, üst derece;
- yargısal karar verebilen bazı idarî kurulların kararlarına karşı da, temyiz mahkemesi sıfatile görev yapmaktadır.

1975 - 1976 çalışma döneminde verdiği kararlardan %27,9'u ilk ve son derece, %70,09'u üst derece, %1,14'ü ise temyiz mahkemesi görevinin sonucu olmuştur.

Conseil d'Etat, iptâl ve tam yargı dâvaları ile temyiz başvurularını inceler.

Yargısal kararların yerine getirilmesi için idareye yol göstermek; ilgililerin şikâyetlerini izlemek ve karşılaşılan güçlükleri yıllık raporda belirtmek de Conseil'in görevleri arasındadır.

Conseil'in, bir de, alt idare mahkemelerini denetleme görevi olduğunu unutmamak gerekir.

II. CONSEIL D'ETAT'NIN YAPISI

Conseil, işlevinin ve görevlerinin gerektirdiği bir yapıya : teşkilât ve personele sahiptir.

1 — Teşkilâtı

Başkanvekili : Genel Sekreterlik ve Belgeleme, Bilgilendirme Merkezi; Rapor ve İnceleme Komisyonu.

Danışma ve inceleme işlerini yapan : Büyük Genel Kurul, Olağan Genel Kurul; Bölümler (İçişleri, Malî İşler, Sosyal İşler ve Bayındırlık); Daimî Kurul (İvedi kanun tasarıları için).

Yargısal İşler : Yargı Kurulu; Yargı bölümü, Birleşik alt bölüm; dokuz alt bölüm (karar değil, inceleme birimi olarak çalışır alt - bölümler).

2 — Personeli

Conseil d'Etat'nın en önemli özelliklerinden birini, personelin nitelikleri, atanma yolları ve çalıştırılma şekilleri oluşturmaktadır.

Bu personel şöyle sıralanabilir :

Kaynak: Kural olarak Millî İdarecilik Okulu'dur. Bu kaynaktan gelenler önce ikinci sınıf, sonra birinci sınıf "auditeur" olurlar. Yedi - sekiz yıl süren bu aşamadan sonra, "Maître des Requêtes"; Onaltı - onsekiz yıl sonunda da, olağan görevli üye "Conseillers" sıfatlarını kazanırlar.

Ayrıca, belli oranları aşmamak kaydıyla, dışardan "Maître des Requêtes" ve "Conseillers" seçilebildiği gibi, alt idare mahkemelerinden de, sınırlı sayıda hâkim, Maître des Requêtes veya Conseillers olarak atanabilmektedir.

Bölüm başkanları ve nihayet başkanvekili, sözkonusu personelin en üstteki görevlileridir.

— Atanmaları : Kararname ile dir. İlginç olanı, toplumun değişik kesimlerinden (Sendikacı, hekim, işletmeci v.b.) gelen üyelerdir. Dışardan seçilen bu üyeler, Conseil'in her konuda karar verebilecek yeterliliğe ulaşmasına yardımcı olurlar. Hattâ, olağandışı bu üyeler, kendi meslekî faaliyetlerini de sürdürebilmektedirler.

— Yükselmeleri : Conseil d'Etat personelinin yükselmelerinde, fiilen kıdem esas olmuştur. Ancak, kanunsözcülüğü, alt - bölüm başkanlığı gibi görevlerde liyakat ve yetenek önce gelmektedir.

— Çalışmaları : Olağandışı üyeler yargı işlerine; üç yıldan daha az kıdemi olan üyeler de danışma bölümünün faaliyetine katılmazlar.

Conseil üyeleri, başkanvekilinin onayıyla, idare içinde yer alan çeşitli kuruluş ve kurullarda görev yapabilmektedirler. Milletlerarası kuruluşlarda da bu olabilir. Örneğin, Bakanlıklarda; Sosyal Yardım Merkez Kurulu'nda, Tabip Odası Millî Kurulu Disiplin Bölümünde; Yüksek Personel Dairesinde; Hastaneler Yüksek Kurulunda; Plân Komisyonlarında; Sınav ve Yarışma Jürilerinde; Balıkçılık Teknik ve Bilim Enstitüsünde Yönetim Kurulu üyesi olarak çalışabilirler.

Conseil üyelerinin yapabildiği ilginç bir görev de, bazı nâzik konularda —önemli iş uyuşmazlıkları gibi— arabuluculuktur.

Dış görevler, üyelerin Conseil'deki işlerini geçici olarak, kısmen veya tamamen bırakmasını da gerektirebilir.

Conseil üyelerinin dokunulmazlıkları yoktur. Ancak, bağımsızdırlar. Bu bağımsızlığı sağlayan yalnızca statüleri değildir. Çalışma yöntemleri, meslek bilinçleri ve oylamanın gizliliği ilkesi buna eklenmelidir.

III. CONSEIL D'ETAT'NIN YARGILAMA YÖNTEMİ VE YAKLAŞIMI

Conseil'in başarısını sağlayan yapısı üzerinde dururken görüldüğü gibi, bu yapı, işlevine tamamen uygundur. Denilebilir ki, toplum içinde karşıladığı ihtiyaç, dolayısıyla işlevinin doğal sonucu olmuştur bu yapı. Ama, Conseil'i Fransız toplumu için "vazgeçilmez" kılan, öyle sanıyoruz ki, yalnız bu değildir. Özellikle, yargısal işlevinin giderek artan önemi de doğrulamaktadır ki, bu vazgeçilmezlikte en büyük pay, onun, yargı kararlarındaki objektifliği (nesnelliği), tarafsızlığı, kararlılığı ve bu yoldan sağladığı hukukî güven ve istikrar ortamıdır.

Öyle bir yargılayıcı olmuştur ki, Conseil d'Etat, uzun yılların uygulamasına bakıldığında, dâvacıların da, toplumun da bundan memnun olduğu, hattâ gurur duyduğu görülmektedir.

Ve gene öyle bir yargılayıcı olmuştur ki, Conseil d'Etat, hukukî güven ve istikrarı yaratan yaklaşımı içinden, yepyeni hukuk ilkeleri doğmuş ve gelişebilmiştir. İçtihadların ortaya koyduğu ilkelerden bazıları şunlardır : Kamu hizmetinin sürekliliği; kamu yükümlülükleri karşısında eşitlik; savunma hakkı; idarî işlemlerin geriye yürümezliği. Bu ilkeler, Türk hukukuna da, daha çok Anayasa ve kanun hükümleri şeklinde yansımış bulunmaktadır.

Bu oluşumu sağlayan yöntem ve yaklaşımın özü nedir?

Sorunun cevabını, yargılama çalışmalarının ayrıntılarına girerek verecek değiliz. Cevabı, kaynağı ve nitelikleri daha önce belir-

lenen insan unsurunun (Conseil üyelerinin) yargı işlevinden ne anladıklarını, nasıl bir "hâkim" anlayışına sahip bulduklarını dikkate alarak vermeye çalışacağız.

1. Conseil hâkimleri de, mevzuatı, karîneleri, kıyas, tümevarım gibi mantık yöntemlerini kullanırlar.

2. Kanuna mutlak saygıları vardır. Ancak, kamu hukuku alanında, zamanın geçmesiyle, kanunkoyucunun iradesinin yeni bir anlam kazandığını da dikkate alırlar. Çünkü, toplumsal olaylar değişimler yaratmıştır.

3. Kamuoyu karşısında ilgisiz değil, dikkatlidirler. Toplumda, yer yer ve zaman zaman yükselen heyecanlı sesler, heves ve kapılmalarla, derinden gelen, tarihin akışına uygun ve toplumu yönlendirici dip dalgalarını birbirinden ayırmakta ustadırlar.

Kararlarını, güncellik içinde verirler ama, geçmişi, geleceği, benzer olayları ve varılan sonucun uzun süre geçerliğini koruması gerektiğini de unutmazlar.

Kanuna saygının güvencesini, böylece, kendilerine karşı duydukları saygıda bulur; hürriyetlerin hizmetine bizzat kendi hürriyetlerini koyarlar.

4. İktidar karşısındaki durumu da ilginçtir Conseil'in. Sırasında onu mahkûm eder. Ama, güvenilirliği; günlük olay ve yüzeysel çalkantıların üstünde kalışı; hukuka ve kanunlara saygı ile birleşince, bu işlevine, giderek karşı gelinmez olmuştur.

Bugün artık, hükûmeti mahkûm ettiğinde, bu kararıyla, hukuka karşı hükûmetle birlikte yani "Devlet" olarak duydukları ortak saygıyı dile getirmiş kabul edilmektedir.

5. Doktrin karşısında ise, Conseil hâkimi, ilgili fakat görevinin, somut olay ve ihtiyaçları karşılamayı zorunlu kılması dolayısıyla, bağımlı değildir. Karşılaştığı olayların çokluğu ve yavaşlatıcılığı içinde hüküm veren hâkim, bilim adamının hızlı ve olayların ince farklılıklarının üstüne çıkabilen, sistemli ve genelleyici tutumundan elbette değişik davranacaktır.

SONUÇ

Özetleyerek yaptığımız bu açıklamaların ana sonuçları şunlardır, sanıyoruz :

— Conseil d'Etat'nın Fransız toplumundaki yeri çok büyüktür.

— Bu başarı, Conseil örneğinin, başka ülkelerde de ilgi toplamasına yol açmış; Türkiye, Belçika, Hollanda, İtalya, Lüksemburg, Yunanistan, Mısır ve Lübnan bu müesseseden önemli ölçüde esinlenmişlerdir.

— Conseil d'Etat, siyasal hayata yön veren organların yerine geçerek veya böyle özelemler duyarak, ya da gerekli değişimlere engel olarak değil, kendisi gibi kalarak manevî otoritesini (yetkesini) koruyabilmiş, geliştirebilmiştir.

Konuşmamı, bir büyük Conseil Başkanvekilinin, René Cassin'in şu sözleriyle bitirmek istiyorum :

“Conseil d'Etat bir soyutlama değildir. Bir kuruluş olarak teşekkül etmeden önce insandan bir yapı olarak inşa edilmiştir.”

Teşekkür ederim.