

## Fransa Devlet Şûrasının idarî kazaya müteallik teşkilâtı hazırası.

Umumiyetle idarî kaza makinesinin mükemmelen işlemesi için idare mahkemelerinin tamamen müstakil ve kendiliğinden icra olunur, kararlar ittihazına salâhiyettar olması kâfi değildir; aynı zamanda bu kazaî vazife- nin bilfiil idare işleri ile meşgul idarî uzuvlar tarafından yapılmamış olma- sı da o derecede lâzımdır. Binaenaleyh hiç bir idarî müessese, âmme hizmeti ifası ile mükellef ve bu hususta karar itasına salâhiyettar hiç bir makam kazaî mahiyette bir karar vermek hakkını haiz olmamalıdır.

İdarî kaza sahasındaki son terakkıyat bize idare memuru sıfatı ile hakim sıfatının birleşmesinin çok mahzurlu olduğunu göstermektedir. İdarî kaza sahasındaki bu tekâmül birden, muayyen ve katî bir şekilde değil, tedricen husule gelmiştir. Bugün Fransada idarî kaza müstakil ve kararları bizatihi nafizülicra idare mahkemelerine aittir. Bahri ganaim meşaili müstesna olmak üzere [Loid triestino şirketi. 13 mart 1924 Şura kararı] idarî davalar- da, Justice retenue [ mahkeme kararlarının diğer bir idarî makamın tastik veya tasvibine arzedilmesi] kalmamıştır. Yüksek veya dun derecede hiç bir idareye icrayı kaza selâhiyeti verilmemiştir. Bir zamanlar vali bir mahkeme gibi kazaî salâhiyeti haiz olan vilâyet idare meclisine riyaset etmekte, hatta reylerin müsavâtı halinde rüchanlı bir reyi haiz bulunmakta idi. Bugün hususî mahiyette bazı idarelerde kazaî salâhiyetlerin mevcudi- yeti, meselâ askerî muayeneler kur'a meclisinde valinin; yüksek hesabat işleri komisyonunda vilâyet umumî kâtibinin; ve bilâ vasıta vergilerde bir müdür, mürakıp ve müfettişlerin bulunması her ne kadar kaydı ihtiraziyi mucip ise de prensibin aksini isbat etmez. Filhakika o idare memurları mezkûr heyetlerde ancak mahkeme azası sıfatı ile hazır bulunmaktadır. Hakikatta kararı veren heyet ise idarî bir uzuv değildir.

Bundan başka idarî kazanın mümeyyiz vasıflarından birisi de idare

mahkemelerinin mühim bir kısmının istişarî idare heyetleri azalarından mürekkep olmasıdır. Acaba niçin buna lüzum vardır? Niçin bu uzuvlar sadece hakim değil de aynı zamanda istişarî bir heyettir? Çünkü idarî kazanın mevcudiyetinden maksat ancak idarenin faaliyetine hakkıyla vakıf idare mahkemeleri vasıtası ile idarî adaleti temin etmektir. İdarecilerden hakim yapmak tehlikesine mukabil müşavirleri mahkemeye almakta bir korku tasavvur olunamaz. Bir müşavirin halli kendisine havale edilen kararlar ile hiç bir alâkası yoktur; o kararları ne kendisi vermiştir, ne de kararı veren idarî makamın mafevkıdır. Binaenaleyh bitaraf bir hakim olabilmesi için hiç bir mahzur yoktur. Bu itibarla vilâyet idare meclislerinde istişarî idare heyeti aynı zamanda bir idare mahkemesidir. Hem hükûmetin istişarî bir uzuvu, hem de yüksek bir idare mahkemesi olan devlet şurasına gelince mahkeme sıfatı ile teşekkülü 8 inci sene teşkilâtından çok farklıdır. Şimdi yalnız idareciler değil, istişarî heyetlerde idarî ihtilâfları rüyet etmek ve karar vermek salâhiyetini haiz değildir.

İstişarî heyet sıfatı ile Fransa şurasının terkihi: Reis Adliye nazırı; diğer nazırlar ve hizmetin taallük ettiği eşhas, 39 asli aza; 43 muavin, 47 mülâzim ( 21 birinci sınıftan, 26 ikinci sınıftan ).

Karar ittihazi hususuna yalnız azalar iştirak ederler; muavinlerle, mülâzımlar daha ziyade tahkikat işleri ve rapor tanzimi ile meşguldürler. Bundan mada, 5 mart 1932 kanunu mucibince 30 kadar da aza vardır ki bunlar aynı zamanda yüksek idare memurlarıdır; ve idaredeki memuriyetlerini muhafaza etmekle beraber şuranın istişarî faaliyetine de iştirak ederler. Bu suretle siyasî, meslekî, istişarî zünrelere mensup eşhasın heyeti mecmuası şurayı devlet istişarî heyetini vücade getirir. Adliye nazırı heyeti umumiyeye veya dairelere riyaset eder; nazırlar, kendi salâhiyetleri dairelerinde bulunan işler hakkında heyeti umumiyeye dahil olarak reye iştirak edebilirler. Asıl azalar da heyeti umumiyede ve dairelerde kendi işlerine dair rey vermek hakkını haizdirler; diğer hususatta yalnız istişarî rey verirler.

Fransa şurayı devletinin idarî davalar için teşkilâtı daha farklıdır: Ne nazırlar, ne de fevkalâde azalar deavî işlerine karışmazlar. Yalnız asli azalar deavî dairelerine dahildirler. Fakat deavî dairesinin bütün azası heyeti umumiyeye iştirak ederler; bu suretle şurayı devlet deavî dairesi azası kısmen istişarî heyeti azasını da teşkil etmiş olurlar.

Her hangi bir idarî hususun istişaresinde hazır bulunan bir azanın aynı

meseleye ait bir ihtilâfın rüiyetine de hakim sıfatıyla iştirak etmesi mahzurunun önüne geçmek üzere 1872 kanununun 20 inci maddesi şu hükmü ihtiva etmektedir : « Şurayı devlet azaları ihzar ve müzakeresine iştirak etmiş oldukları hususata ait davanın rüiyetine iştirak edemezler » Bu hüküm deavî dairesi ve deavî heyeti umumiyesi için kabili tatbik olsa bile Şura heyeti umumiyesi için tatbiki mümkün değildir. Çünkü heyeti umumiyeye bütün mevcut azalar iştirak ederler.

Mahkeme sıfatıyla Şurayı devlet teşkilâtının idarî heyet şeklindeki Şura teşkilâtından farklı olduğunu söylemiştik. Müteaddit teşkilât meyanında bilhassa birisinin faik bir rolü vardır :

A — Deavî dairesi : [1 mart 1923 ve 16 nisan 1930 kanunları] Eşhas: 1 Reis, 12 aslı aza, 25 muavin [ Hükûmet komiserleri bunlardandır ] 9 birinci sınıf mülâzım, 8, 2inci sınıf mülâzım (Hükûmet komiser muavinleri bunlardandır).

Deavî dairesi rey hakkını haiz lâakal yedi aza bulunmadıkça karar ittihaz edemez.

Deavî dairesi ikinci bir taksimata daha tâbidir. Tahkikat ile meşgul olmak için dört encümen vardır. Bunların her biri 3 aza, 2 Hükûmet komiseri ve raportörlerin dörtte birisinden mürekkeptir. Bu encümenler reisin veya Hükûmet komiserlerinin takdir edeceği lüzuma ve işin ehemmiyetine göre işlerin tahkikatı ile muvazzaftırlar.

Muhakeme ile meşgul olmak üzere deavî dairesi her birinde altışar aza bulunmak üzere tekrar 2 şubeye ayrılmıştır. Deavî dairesi reisi, o bulunmadığı zaman tahkikat encümenlerinden birinin reisi, şubelerden her ikisine de riyaset eder. Beş azanın huzuru ile şubelerin müzakere nisabı husule gelir. Kararlar normal hallerde şubeler tarafından; mühim hukukî hâdiselerde deavî dairesi; ve daha ehemmiyetli işlerde deavî heyeti umumiyesi tarafından ittihaz olunur. Kararlar her hangi bir teşekkülden sadir olursa olsun daha yüksek bir heyette temyiz edilemezler; kat'î ve nihaîdirler. Bu suretle görülüyor ki gerek deavî dairesinin, gerek diğer teşekküllerin idarî ihtilâflarda mutlak bir kazai salâhiyetleri vardır. 1 mart 1923 kanununun 2inci maddesi : « deavî dairesi, ihtisas dairesinin (section speciale) salâhiyetine dahil olan intihabat ve bilâ vasıta vergi mesaili müstesna olmak üzere rüiyeti Şurayı devlete ait bilumum meselelerin kat'î ve kazai şekilde halline salâhiyettardır » hükmile mutlak surette bu hakkı veriyor.

B — Daavî heyeti aleniyesi :

Teşekkülü.

Heyeti umumiyeye Şurayı devlet ikinci reisi, bulunmadığı zamanlar deavî dairesi reisi riyaset eder. Azası : deavî dairesinin 12 azası ile Şurayı devlet heyeti umumiyesi tarafından her sene teşrinievvelde idarî dairelerin aslî azaları meyanından seçilmiş beş azadan mürekkeptir.

Görülüyor ki ekseriyet deavî dairesindedir. Raportörlerle Hükümet komiserleri deavî dairesi azaları meyanından intihap olunur.

Deavî heyeti aleniyesi lâalettayin her hangi bir işe bakmaz. Ancak deavî dairesi veya şubeleri riyasetinden kendisine havale olunan ve ehemmiyeti mahsusayı haiz bulunan mesail hakkında bir kazai mercidir.

C — Dairei mahsusa [Section Speciale] :

[16 nisan 1930 kanunu ve 22 nisan 1930 tarihli idarei umumiye nizamnamesinin 141 inci maddesi ile ] Teşekkülü : Reis : her hangi bir idarî daire reisi [tatbikatta tanzimat dairesi reisi];

Bilfiil idarî işlerle meşgul idarî daireler azası meyanından seçilmiş 12 aza;

Idarî daireler muavinlerinden ayrılmış 18 muavin; İdarî dairelerin ve deavî dairesinin bütün birinci sınıf mülâzımları;

İkinci sınıftan 26 mülâzım, yani idarî dairelerin 1 inci sınıf 10 mülâzımı ile deavî dairesinin ikinci sınıftan 8 mülâzımı dairei mahsusanın eşhasını teşkil eder. Dairei mahsusa altı şubeye taksim olunmuştur; Bunların her biri 2 şer aza ile raportörlerin altında birinden mürekkeptir. Hükümet komiserleri vahdeti içtihadı temin maksadıyla bir şubeye tahsis edilmemişlerdir. Bunlar muhtelif şubelerde münavebe ile ifayı vazife ederler.

Bilâ vasıta vergiler ile intihabata dair mesail bu şubelerden her hangi biri tarafından doğrudan doğruya hal ve bir karara raptedilir. Dairei mahsusanın tahkikat encümenleri yoktur; Avukat bulunursa muhakemat aleni olur.

İşlerin daire ve şubelere taksimi reise aittir. Hükümet komiseri veya daire reisi tarafından talep vukuunda şubelere ait bir iş doğrudan doğruya dairei mahsusaya havale edilir. Dairei mahsusa işlerinden bilhassa ehemmiyetli olanları deavî heyeti umumiyesine gönderilir. Binaenaleyh şurayı devlet deavî hususunda on daireden mürekkeptir; bir deavî dairesi; 2 deavî şubesi; bir dairei mahsusa 6 şubesi.

Ve nihayet ilâve edelim ki her teşekkülün yanı başında muavin ve mülâzımlardan müntehap ve Hükûmet komiseri ve muavinlerinden mürekkep bir makam mevcuttur. Bunlar gerek daireler tarafından tahkikatı ikmal edilmiş mesaili, gerek raporları ve karar suretlerini tetkik ve aleni celsede fikirlerini beyan ederler. Bu makam hükûmetin vekili değildir; komiserler fikirlerinin izharında tamamen müstakil ve bitaraftırlar. İcap ederse hükûmet hususî avukatları ile kendisini müdafaa eder. Hükûmet komiserleri tatbikatta çok mühim ve ekseriya İdarenin karar ve iddialarına muhalif kararlar ittihazi suretile idarî içtihadı mahakimin teessüs ve inkişafına çok yardım etmişlerdir. Bunlar meyanında bilhassa; Yagerschmidt, Rivet, Blum, Corneille, Chardonnet, Latournerie, Ettorie zikre şayan mühim şahsiyetlerdir.

Deavî dairelerinden her biri kat'î ve nihai hükümler verir. Burada mümasil mes'elelere ait içtihadı mahakimde tehalüf ve tenakuz olması tehlikesi zihne varit olabilir; halbuki hakıkatta bir içtihat birliği vardır. Bunun da sebebi evvelâ: aynı zevatın muhtelif teşekküllere dahil olmasıdır. Meselâ deavî dairesi azaları deavî heyeti umumiyesine dahil oldukları gibi deavî dairesi de deavî şubeleri azasından mürekkeptir. Saniyen : dairei mahsusaya ait olanlar müstesna olmak üzere bütün işler mahiyetlerine göre muhtelif daire ve şubelere taksim edilmişlerdir. Binaenaleyh yekdiğerini mütenakız kararları havi bir içtihadı mahakim teessüsü imkânsızdır.

Netice itibarı ile Fransız Şurayı devleti ile Türk Şurayı devleti arasında teşkilât noktai nazarından atideki farkları görüyoruz :

A — Fransa şurayı devleti idarî daireleri fevkalâde azaları meyanında nazırlar da bulunur, halbuki Türkiyede nazırlar ne dairelerde, ne de heyeti umumiyede hazır bulunamazlar.

B — Fransada deavî heyeti aleniyesi yalnız diğer deavî dairelerinden kendisine havale olunan işleri rüiyet ettiği halde Türkiyede deavî heyeti umumiyesi kanunla kendisine verilmiş olan işleri doğrudan doğruya rüiyet eder.

C — Fransa Şurayı devletinde ayrıca bir dairei mahsusa ( Section speciale ) vardır.

D — Türk Şurayı devletinde bazı meselelerin ilk tahkikatını yapmak için bir (ilk tahkikat heyeti) vardır. Fransada yoktur.

É — Hükümet komiserlerinin rolü Fransada çok mühim olduğu halde Türk Şurasında rolleri tali derecede kalıyor.

F — Ve nihayet Fransada vahdeti içtihat kendiliğinden husule geldiği halde Türk Şurayı devletinde 1850 numaralı kanunun 15 inci maddesi mucibince tevhide içtihadı deavî heyeti umumiyesi memur edilmiştir.

**Prof. Ch. CROZAT**

Çeviren

**BEDİA HAMDİ**