

## FRANSIZ DEVLET İDARESİNDE KURULLARIN ROLÜ (\*)

Yazan: Fransız Devlet Şurası üyesi Dr. Pierre LANDRON

Çeviren : Asist. Dr. A. Ülkü AZRAK

İdarede karar yetkisi bir kişiye ya da bir kurul halinde karar veren bir guruba verilmiş olabilir.

Fransa'da öteden beri, bir memurun karar yetkisine sahip kılınmasından ibaret olan ilk sistem yürürlükte (1). 1789 büyük devriminden önce, mutlak monarşiye en uygun düşen sistem esasen bu sistemdi; çünkü bu devirde her idare ajanı kralın temsilcisi sayılmaktaydı. Konsüllük devrinde (19. yüzyılın başı) yapılan ve bugünkü İdarenin esaslarını koyan idare reformunda da bu sistem seçilmiştir. Bunun sebepleri açıktır : bu sistem Fransız geleneğine uygun olduğu gibi, modern İdare için vazgeçilmez bir husus olan çabukluk ve etkililiği de sağlar ve aynı zamanda sorumluluğun sınırlarının açık ve seçik olarak çizilmesine elverişlidir. Bununla beraber yüzyıldan beri, özellikle son elli yıl içersinde bu hususta bir değişiklik olmuş ve karar yetkisine sahip idare ajanının yerini, İdare organına katılan ya da bizzat İdare organının içerisinden seçilen kuruluşlar al-

---

(\*) Bu, Almanya'nın Speyer şehrindeki İdarî İlimler Yüksek Okulunda 1958 yılında düzenlenmiş olan bir kollokyumda Fransız Devlet Şûrası üyelerinden P. Landron tarafından sunulan bir rapor olup, «Verwaltungsarchiv» adlı derginin 1958 yılına ait 4. sayısında yayınlanmıştır (çevirenin notu).

(1) karşı. Gilbert DAUPHIN, L'administration consultative centrale, Paris, 1932; Jean Cahen SALVADOR, La représentation des intérêt et les services publics, Paris, 1935; Bernard CHENOT, Organisation économique de l'Etat, Paris, 1951; Bernard CHENOT, Les institutions administratives françaises, Paris, 1955; J. M. AUBY, Le régime juridique des avis dans la procédure administrative —Actualité juridique— 1956, I. 53.

mağa başlamıştır. Bu kuruluşlar Fransa'da «conseil» (şûra), «comité» (komite), «commission» (komisyon) gibi adlar alır (ki biz bunlara aşağıda kısaca «kurullar» diyeceğiz) ve bunların görevi yüksek kademedeki idare ajanına yardımcı olmak, hatta bazan onun yerine geçmektir.

Bu gelişmi iki ana sebep dolayısıyla ortaya çıkmıştır. Bu sebeplerden biri, yurttaşın demokratik biçimde bir faaliyet göstermek hususundaki eğilimine uyma isteğidir. Modern Devletlerin parlamenter sisteminde yurttaş, kanun koyma kuvvetini parlamentodaki temsilcileri eliyle kullanır ve aynı zamanda hükûmetin parlamento tarafından denetlenmesi suretiyle, yürütme kuvvetinin daha üst kademede kontrolünü de dolayısıyla elinde tutar. Bundan başka yurttaşın İdarenin alt kademesinde kamu hizmetinin görülmesine belli bir şekilde katılmaya davet edilmesi de faydalı olabilir. Bu husus, yurttaşın bir siyasî partiye mensup olmak dolayısıyla değil de, bir menfaat gurubunun temsilciliği dolayısıyla ya da kişisel yeteneklerine bakılarak seçilmiş olmak dolayısıyla hizmete katılması bakımından da ilgi çekicidir. İşte asıl bir kimsenin kişisel yetenekleridir ki, idare makamlarının yanına bazı özel organların konmasının ikinci sebebini teşkil eder. Bugünkü hayat gitgide çapraşıklaşmakta, uzlanıma ihtiyaç göstermekte ve uzmanlık ta gittikçe artmaktadır. Buna uygun olarak ta Devlet gitgide daha önemli bir rol oynamaktadır. Böylece, bugün, kişisel bilgileri ne kadar geniş olursa olsun, memurlar uzmanların yolgöstericiliğine muhtaçtırlar. Bu itibarla, memur uzmanların teşkil ettiği bir kurul tarafından destekleniyorsa, bu pek tabii görülmelidir. Bu uzmanlar ya özel kişiler ya da başka bir idare dalında çalışan memurlardır.

Gerçekten son 50 yıl içinde, çeşitli isimler taşıyan bu kurullar durmadan artmıştır. Bu olgu, gerçi bütün ülkelerin İdarelerinde görülmektedir, fakat hiç birinde Fransa'daki niceliğe (miktar) erişmemiştir. Sadece, araştırma konusu olarak ele alacağım Devlet İdaresinde (2) bugün yaklaşık olarak 5000 tane kurul vardır. Bunları burada saymayı düşünmemekle beraber, bir kaç karakteristik örnek vermek isterim. Bu inceleme, bu kurulların İdare içersinde varlıklarını koruma imkânına sahip olup olmadıklarını, bunların statülerini ve çalışma şekillerini aydınlatacaktır. İncelememizin sonunda yer ala-

2) Kastedilen, merkez İdaresidir (çevirenin notu).

çak olan sistem hakkındaki bir kaç eleştirimsel düşünce bu kurulların uygulanabilmelerinin sınırını gösterecektir.

Bu kurulların yarattığı imkânlar tespit edilmek istendiği takdirde, bu hususta edinilmiş olan tecrübelerle başvurmak ve bu kurullardan hangilerinin kurulmalarından fayda elde edildiğini araştırmak gerekir; bu sebeple biz bu pek çeşitli kurullara genel bir bakış atfedeceğiz.

Yalnız hemen şuna işaret etmemiz gerekir ki, bu kurullar ya çok defa görüldüğü gibi sadece istişarî niteliktedir, ya idarî kararlar verirler ya da tam anlamıyla yargı fonksiyonu görürler.

Biz önce, özellikle istişarî fonksiyonlar yüklenmiş olan kurulları inceleyeceğiz. Yalnız bunu yaparken, Anayasanın öngörmüş olduğu ve İdareye değil de, Parlamento'ya tavsiyelerde bulunmak üzere kurulmuş olan bir büyük kurulu, **İktisat Şûrasını** (Conseil économique) (3) konumuzun dışında bırakacağız. Keza Anayasanın öngördüğü ve Cumhurbaşkanının başkanlığını ettiği iki büyük kurul daha konumuzun dışında kalacaktır ki bunlardan biri yargıçların seçimi ile uğraşan «**Conseil supérieur de la magistrature**» (4) ve «**Conseil supérieur de la Defense nationale**» (5). Konunun ayrıntılarına girmeden önce şunu hatırlatmak isterim ki, Fransa'da, hangi siyasal sistemde olursa olsun, hükûmet daima, kendisine her alanda yardımcı olan bir şûradan, **Devlet Şûrasından** (Conseil d'Etat) faydalanmıştır ve faydalanmaktadır; Devlet Şûrası herşeyden önce hükûmetin danışmanı ve ancak ikinci plânda en üst idare mahkemesidir (6). Bununla beraber sadece çok önemli meselelerde «**Conseil d'Etat**» nın mütelâasına başvurulur. Bundan başka prensip itibariyle Devlet Şûrasının yetkisine giren bazı hususların, özel kurullarca ele alınmasında fayda vardır. Bu sebepten her bakanlıkta istişarî görevi olan en az bir tane büyük kurul teşkil edilmiştir. Bu kurulların adı genellikle **Yüksek Şûra** (Conseil Supérieur), bazan da **Millî Şûra** (Conseil

3) 1946 Anayasasının 25. ve 1958 Anayasasının 69. maddesi.

4) 1946 Anayasasının 83. ve 1958 Anayasasının 64. maddesi.

5) 1946 Anayasasının 33. ve 1958 Anayasasının 15. maddesi, ayrıca 31 Mayıs 1947 ve 18 Ağustos 1947 tarihli Décret'ler.

6) bk. P. LANDRON, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBL. 1945, sh. 105.

national) ya da Genel Şûradır (Conseil Général). Hattâ görev alanları çok geniş olan bakanlıklarda bu yüksek şûralardan bir kaç tane kurulmuştur.

Burada bahis konusu şûraların tam bir listesini vermekten ziyade bazı örneklere işaret etmek istiyoruz.

Çalışma bakanlığı nezdinde aşağıdaki daimî şûralar kurulmuştur :

**Millî Çalışma Şûrası** (Conseil national du Travail) (7),

**Sosyal Güvenlik Yüksek Şûrası** (Conseil supérieur de la Sécurité sociale) (8),

**Kefalet sandığı Yüksek Şûrası** (Conseil supérieur de la Mutualité) (9).

Kamu sağlığı ile ilgili bakanlık nezdindeki kurullardan en önemli iki tanesi de şunlardır :

**Kamu Sağlığı Yüksek Şûrası** (Conseil supérieur d'Hygiène publique) (10),

**Sosyal Yardım Yüksek Şûrası** (Conseil supérieur de l'Aide sociale) (11).

Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığında bir **Ulaştırma Yüksek Şûrası** (Conseil supérieur des Transports) (12), Ticaret Bakanlığında da bir **Ticaret Yüksek Şûrası** (Conseil supérieur du Commerce) (13) bulunmaktadır.

7) 22 Mayıs 1946 tarihli Kanun.

8) 4 Ekim 1945 tarihli Ordonnance'ın 28. maddesi.

9) 19 Ekim 1945 tarihli Ordonnance'ın 69. maddesi.

10) 15 Şubat 1902, 21 Temmuz 1942 ve 17 Ekim 1942 tarihli kanunlar, 7 Temmuz 1955 ve 9 Şubat 1957 tarihli Décret'ler.

11) 2 Eylül 1954 tarihli Décret.

12) 3 Eylül 1947, 14 Ocak 1949 ve 5 Temmuz 1949 tarihli kanunlar, 30 Aralık 1948, 14 Kasım 1949, 12 Şubat 1954 ve 1 Şubat 1957 tarihli Décret'ler.

13) 15 Ağustos 1953 tarihli Décret.

Tarım Bakanlığı nezdinde de aşağıdaki kurullar teşkil edilmiştir :

**Tarım Yükek Şûrası** (Conseil national agricole) (14),

**Çiftçilik Millî Şûrası** (Conseil national agricole) (15),

**Tarım Genel Şûrası** (Conseil général de l'Agriculture) (16),

**Tarım Kefalet Sandığı Yüksek Şûrası** (Conseil supérieur de la Mutualité agricole) (17),

**Tarımsal Kooperatifçilik Yüksek Şûrası** (Conseil supérieur de la Cooperation agricole) (18) vd.

Yukarda hemen hemen bütün bakanlıklar için bahis konusu olan bazı örnekler zikredilmiş bulunuyor.

Yüksek Şûralar, İdareye yardımcı olan istişarî kurullardan en önemlileridir. Fakat hemen hemen aynı fonksiyonları görmekte beraber, daha dar bir alanda ve daha ziyade ihtisaslaşmış idareler nezdinde iş gören başka kurullar da vardır. Bunlara genellikle «Commission» veya «Comité» adı verilmektedir. Fakat bu her iki terim hukukî bakımdan yapılmış bir ayırma dayanmaz ve sık sık karıştırılır. Meselâ Tarım Bakanlığında aşağıdaki komisyonlar ve komiteler bulunmaktadır :

**Tahıl Üretimi İstişarî Komisyonu** (Commission consultative de la Production céréalière) (19),

**Hayvancılık İstişarî Komitesi** (Comité consultatif de l'Élevage) (20),

**Bitkilerin Korunması İstişarî Komitesi** (Comité consultatif de la Protection des Végétaux) (21),

14) 4 Mart 1893 ve 20 Mayıs 1946 tarihli Décret'ler.

15) 17 Nisan 1946 tarihli karar (Arreté).

16) 2 Mayıs 1953 tarihli Décret.

17) 12 Ekim 1945 tarihli karar.

18) 6 Şubat 1946 tarihli Décret.

19) 2 Ağustos 1955 tarihli karar.

20) 23 Mart 1949 ve 6 Ağustos 1955 tarihli Décret'ler.

21) 3 Aralık 1945 ve 1 Ocak 1956 tarihli kararlar.

**Bakımlı bitkilerin seçilmesi daimî teknik komitesi** (Comité technique permanent de la Selection des Plantes cultivées) (22),

**Sulama ve ilâçlama millî komitesi** (Comité national de l'Irrigation et de l'Assainissement) (23) vb.

Bakanlıklardaki, yani Merkez İdaresi seviyesindeki istişarî organlar, bunlar ve bunların benzerlerinden ibarettir. Bundan başka Devletin ülke üzerindeki idarî ünitelerinde de yukardaki kurulların yetkilerine benzer yetkilerle donatılmış istişarî organlar vardır. Fakat bunların üyelerinin sayısı genellikle merkezdekilerin üye sayısından daha azdır.

Şimdi Sağlık Teşkilâtını ele alalım : Bakanlığın merkezî kuruluşu içersinde, daha önce de gördüğümüz gibi, «**Kamu sağlığı yüksek şûrası**» teşkil olunmuştur (24). Bu büyük bir kuruldur. Üyelerinden 100 tanesi doğrudan doğruya mevzuat icabı bu kurulun üyesi bulunmaktadırlar (membres de droit), başka bir deyimle bunların üyeliği alelâde idarî görevleri icabıdır. Diğer 10 üye ise Bakan tarafından hekimler, eczacılar, mühendisler ve hukukçular arasından seçilip atanırlar.

**Département'larda**, yani **Préfet'ler** nezdinde de «**Mahallî Sağlık Şûrası**» (conseil d'hygiène départemental) bulunmaktadır (25). Bu şûra en az 10, en çok 15 üyeden kuruludur. Bunlara 2 tane il genel meclisi (conseil général) üyeleri tarafından kendi aralarından seçilen 2 meclis üyesi (conseillers généraux), 3 hekim, bir eczacı, bayındırlık işleriyle ilgili mühendis, bir mimar, bir veteriner ve **Préfet** tarafından özel yetenekleri dolayısıyla seçilen diğer kimselerde eklenir.

Bundan başka gene **Département'lar** seviyesinde bir «**İş Komisyonu**» (26), «**Gelir Vergisi Kurulu**» (27), «**Ulaştırma Hizmetleri Mahallî Teknik Komitesi**» (28) vb. bulunmaktadır.

22) 5 Haziran 1950 tarihli karar.

23) 7 Eylül 1951, 16 Ocak 1952 ve 1 Mart 1952 tarihli kararlar.

24) 7 Temmuz 1955 tarihli Décret ve Kamu Sağlığı Kanununun 780. ve 781. maddeleri.

25) 11 Mayıs 1955 tarihli Décret ve Kamu Sağlığı Kanununun 776. maddesi.

26) 20 Nisan 1948 tarihli Décret.

27) Vergiler Genel Kanununun (Code général des Impôts) 1. ve 651. maddeleri.

28) 22 Ağustos 1952, 7 Mart 1953 ve 3 Nisan 1953 tarihli kararlar.

Görüldüğü gibi, bu kurulların esaslı olarak gelişmek olanağını buldukları alan, bir dereceye kadar bütün İdareyi içine alan pek geniş bir alandır. Bu alan tabiri caizse «idarî görev», daha doğrusu «memuriyet» alanıdır.

Yakın zamana kadar İdarenin kuruluşu ve özlük işlerde karar vermek hükûmetin bir imtiyazıydı. İdare memuru bu karara katılmazdı.

Bugün, yani 1946 idare reformundan bu yana, yönetici kademesindeki memurlar kendi statülerini ilgilendiren hükümlerin hazırlanışı faaliyetine katılmaktadırlar.

İşte bu teşkilât meseleleriyle uğraşan memurlar bir kere «**Kamu Personeli Yüksek Şûrası**» (29) içersinde yer alırlar. Bu şûra kamu personeli ile ilgili bakanlık nezdinde kurulmuş olup bir yandan tavsiyelerde bulunurken, diğer yandan da büyük reform projelerine ilişkin teklifler yapar.

Bundan başka her büyük idare ünitesinde genel olarak Devlet memurlarının temsilcileriyle idarî teşkilât ve personel konularında yönetici rol alan kişilerin eşit sayıda bir araya gelerek teşkil ettikleri bir **Teknik Encümen** (Comité Technique Paritaire) (30) bulunmaktadır ki bu encümen gerek idarî makamların teşkilât ve işleyişleriyle, gerek memurların hukukî durumuyla ilgili meselelerle uğraşır. Bu bakımdan bu kurul İdarede, işletme şûralarının endüstri kuruluşlarında oynadığı rolü oynamaktadır.

Gene her idare ünitesinde genel idarî meselelerle değil, fakat memurların hukukî durumları ve özellikle memurların yükselmeleri ve disiplin cezalarına ilişkin meselelerle uğraşan ve bu konularda tekliflerde bulunan bir komisyon vardır ki, bu da eşit sayıda üyelerden ibaret guruplardan kuruludur (Commission administrative paritaire) (31).

29) 19 Ekim 1946 tarihli «Memurların genel statüsü» hakkındaki kanununun 19. maddesi (bu hususta bkz. P. DUEZ — G. DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, Paris, 1952, sh. 631 vd. — çevirenin notu).

30) Aynı Kanununun 20. maddesi.

31) İbid.

Bazan da belli görevleri ifa etmekle yükümlü özel kurullar teşkil edilir; örneğin bir idare makamının kaldırılması halinde bu makam nezdinde görev yapan memur ve müstahdemlerin başka bir yerde görevlendirilmesini sağlamak amacıyla bu tip kurullar ihdas edilmektedir.

Kamu personeli temsilcilerinin de katıldıkları tıp şûraları ise hasta bir memurun meslekî durumu, örneğin tedavi amacıyla izin verilmesi ve tekaütlük gibi hususlarda aynı şartlar altında faaliyet göstermekle yükümlüdürler (32).

Şimdiye kadar ele aldığımız kurullar tamamen istişarî niteliktedirler; bunların faaliyeti, sadece bazı öneriler (teklifler) hazırlayıp sunmaktan ibarettir.

Fakat İdarenin yapısı içerisinde, yukardaki kurulların biçim bakımından benzeri olmakla beraber karar yetkisiyle donatılmış olanları da vardır. Bunlar normal olarak karar verme yetkisine sahip bir memurun yerini alırlar. İşte bu halde bir kurul halinde yönetimden (administration collegiale) bahsedilebilir.

Doğrudan doğruya Devlet idaresinde karar yetkisine sahip olan bu tür kurullar bulunmakla beraber, bunların sayısı pek fazla değildir. Örneğin, «Haberleşme Bakanlığı» nezdinde, gazetecilere gazetecilik mesleğinin ifası için gerekli olan basın kartlarını vermekle uğraşan bir kurul vardır (33). Yalnız burada şunu da işaretlemek isterim ki, gazeteciler, ileride göreceğimiz başka mesleklerde olduğu gibi bir meslek gurubu ve meslek birliği içerisinde birleşmiş değildir.

Öteyandan yerinden yönetim idarelerinde karar yetkisi ile donatılmış kurulların sayısı hayli fazladır. Kendine özgü bir kamu hizmeti sektörü teşkil eden kamu kurumları tüzel kişiliğe, malî özerkliğe ve kendi kendini yönetme imtiyazına (başka bir deyimle idarî özerkliğe) sahiptirler; bunların başında karar yetkisi ile donatılmış bir «Yönetim Şûrası» (Conseil d'Administration) vardır. Bu gibi idarî teşebbüslere sık rastlanır. Burada bir kaç örnek olarak şunlar zik-

32) Conseil d'Etat — 1 Ekim 1954, BY — Recueil p. 487.

33) Conseil d'Etat — 20 Aralık 1957 — BARAY — Recueil p. 701.



redilebilir : **Millî Deniz Nakliyatı Ofisi** (l'Office National de la navigation) (34), **Kambiyo Ofisi** (l'Office des Changes) (35), **Tahılçılık meslekleri millî ofisi** (l'Office national interprofessional des céréales) (36), **Açık deniz balıkçılığı bilimsel kurulu** (l'institut scientifique des pêches maritimes) (37), **Millî Araştırma Merkezi** (Centre nationale de la recherche scientifique) (38), **Millî tarım kredi sandığı** (la caisse nationale de crédit agricole) (39). Bunlara benzer daha birçokları vardır. Fakat biz bu kurullar üzerinde durmayacağız; çünkü bunlar Devlet tarafından denetlenen kamu hukuku kuruluşları olmakla beraber, özerklikleri dolayısıyla bunları Devlet idaresinin tamamlayıcı bir parçası saymak imkânsızdır.

Aynı şey birer ticaret şirketi niteliğini taşımakla beraber Devletin sermayesine ve dolayısıyla da yönetimine katıldığı «**Karma Ekonomi Kuruluşları**» veya «**Karma Ekonomi Şirketleri**» hakkında ziyadesiyle söylenebilir. Bunların karakteristik bir örneği «**Demiryolları Millî Şirketi**» dir (Société d'économie mixte) (40). Fakat bu noktada Devlet idaresinden çok uzaklaşmış oluyoruz.

Keza Meslek gurup ve birlikleri (ordres professionnels) de Devlet idaresinin dışında kalmaktadır. Mazisi pek eskilere kadar uzanmayan ve daha eski meslek kuruluşu Baro (Ordre des avocats) örneğine bakılarak kurulmuş olan bazı meslek gurupları (odalar) kendi işlerini bağımsızca yürütmek hakkına sahip olmuşlardır. Bu konuda her şeyden önce kişilerin giriş siciline kaydedilmek suretiyle belli bir mesleğe kabul edilmesi, disiplin cezaları ve benzeri hususları işaretlemek isterim. Hekimlerde, Eczacılar da, mimarlar, kadastro mühendisleri ve diğerlerinde durum budur. Burada kararlar Devlet adına değil, oda adına, odayı temsilen, oda yönetim kurulu tarafından verilir.

34) 27 Şubat 1912 ve 24 Mayıs 1951 tarihli kanunlar.

35) 9 Eylül 1939 tarihli Décret ve 18 Ekim 1940 tarihli kanun.

36) 30 Eylül 1953, 4 Kasım 1954 ve 20 Aralık 1954 tarihli Décret'ler.

37) 15 Ekim 1947 ve 14 Ekim 1953 tarihli Décret'ler.

38) 11 Haziran 1949 tarihli Décret.

39) Köy Kanununun (Code rural), 711. ve 736. maddeleri.

40) 31 Nisan ve 31 Aralık 1937 tarihli Décret'ler; 10 Ekim 1940 tarihli kanun; 19 Ekim 1944 tarihli ordonnance; ayrıca bkz.: Conseil d'Etat, 26 Ekim 1951 — ORTOLAN, Recueil p. 505.

Böylece yargı yetkisiyle donanmış olan kurullara gelmiş bulunuyoruz. İdare mahkemelerinin, kararlarına karşı Conseil d'Etat'ya istinaf başvurusu yapılabilmesi şartıyla uyguladıkları genel idarî yargının yanısıra, kanunların yargı yetkisi verdiği bazı kurullar vasıtasıyla özel bir idarî yargı doğmuş ve gelişmiştir. Böylece idare tarafından verilen yargı kararları bazan iki dereceden geçerler ve ilerde göreceğimiz gibi «temyiz» (cassation) yoluyla Conseil d'Etat'ın önüne getirilirler.

Aşağıdaki kurullar yargı mercii niteliğine sahiptirler :

Malûllere verilecek maaşın miktarı hakkında hüküm veren «Sosyal yardım komisyonu» ve «Sosyal yardım merkezi komisyonu» (41). İşverenlerin kaza sigortası için ödemeleri gereken prim miktarını hükme bağlayan «İş kazaları milli komisyonu» (42); çeşitli «Tazminat komisyonları» (43). Bazan yargı kararları da veren «Meslek Odaları yönetim kurulları» (disiplin cezalarına hükmettikleri hallerde) (44).

Yargı mercii niteliğini taşıyan bu kurullar üzerinde fazla duracak değiliz. İsimleri ve kuruluşları istisrarî nitelikteki kurullarinkine çok benzemekle beraber bu kurullar gerçek birer mahkeme mahiyetindedirler. Yalnız şunu işaretlemek isterim ki, kendilerine verilen görev ve yetkiler bakımından hem istisrare hem de yargı organı olarak bir rol oynayan kurullar vardır. Bunlar bu bakımdan Devlet Şûrasına (Conseil d'Etat) benzerler. Meselâ bir «Halk öğretimi yüksek şûrası» (Conseil supérieur de l'Enseignement public) vardır ki, bir yandan kendisine Eğitim Bakanlığı tarafından gönderilen tüzük ve yönetmelik tasarıları konusunda teklif ve mütalâalarını sunarken, diğer yandan da profesörler ve öğretmenlerin disiplin sorunlarıyla uğraşır (45).

Böylece Fransız idaresinde faaliyet gösteren konsey, komite ve komisyonları, kısacası kurulları kalın çizgileriyle göstermiş bulunuyoruz.

41) Conseil d'Etat, 8 Şubat 1950 — SANSONNENS, Recueil p. 85; FORSEY Recueil p. 516.

42) Conseil d'Etat — 28 Temmuz 1951, MONNIER — Recueil p. 474.

43) Conseil d'Etat — 9 Ekim 1957, dame veuve DELTEL — Recueil p. 512.

44) Conseil d'Etat — 30 Temmuz 1949, FANCON — Recueil p. 409.

45) Conseil d'Etat — 27 Şubat 1953, DEMAY — Recueil p. 106.

## II

Kurullar sahasında edinilmiş olan tecrübelerin sonuçlarını ve sistemin faydalarını daha iyi anlayabilmek için, bu kurulların meydana getirilişi, yapısı ve çalışma biçimi hakkında biraz bilgi vermenin yerinde olacağını zannediyorum.

A. Bir istişare kurulunun ihdası normal olarak Yürütmenin görev alanına girmektedir. Bahis konusu alanın kamu hizmeti teşkilâtı ile ilgili oluşu, bu yargının dayanağını teşkil etmektedir; Yasama organı bu alanda bizzat düzenlemeye girişmemiş olduğu takdirde bu iş hükûmetin, yani bakanlıkların yetkisine girmektedir. Böylece bir kanun aksini öngörmedikçe bir kurulun ihdası ve dolayısıyla, önceden ihdas edilmiş bir kurulun ortadan kaldırılması da Yürütme organının görev alanına girer. Hükûmetin yapacağı bir düzenleyici işlemle (meselâ bir tüzükle) (46), ya da bakanlıkların idarî kararlarıyla (47) istendiği sayıda istişare kurulu teşkil olunabilir. Bir bakanın, bir veya birden fazla kişinin mütalâasına başvurmasına herhangi bir engel yoktur (48) ve bakan bunu yarı resmî olarak yapabildiğine göre, bir konsey, komisyon veya komiteyi, kısaca bir kurulu görevlendirmek suretiyle bu istişareye resmî bir şekil de verebilir. Esasen bu şekilde ihdas olunan kurulların sayılarının kabarıklığı, bunların ihdasının ne derece basit bir iş olduğunu ortaya koymaktadır.

Yalnız, bu söylediklerimiz istişare kurulları içindir. Buna karşılık, gerçek bir karar yetkisiyle donanmış bir kurul teşkili bahis konusu olduğu takdirde, ya bir kanun ya da hiç değilse kanuna dayalı olarak çıkarılmış bir tüzüğe ihtiyaç vardır.

Bir kurula yargı yetkisi verilmesi gerektiğinde de keza kanunî sarahatın bulunması zorunludur; çünkü yargı yetkisi ancak bir kanunla verilebilir.

46) Conseil d'Etat — 19 Şubat 1904, Chambre syndicale des fabricants de CHEMINS DE FER — Sirey 1904, 375, Conclusions ROMIEN.

47) Conseil d'Etat — 27 Nisan 1956, MALZAC — Recueil p. 171.

48) Conseil d'Etat — 22 Şubat 1957, Société cooperative de reconstruction de Rouen et de sa région — Recueil p. 126.

Bu yetki kurallarına uyulmamış olduğu takdirde, Devlet Şûrası, alınmış olan bu konudaki kararları bağlayıcı olarak iptal etmektedir.

Pek eski olmayan iki olaya değinmek istiyorum : Kamu sağlığı bakanı, alelâde bir bakanlık kararıyla bir «Commission nationale» kurmuştur. Bu komisyona, bakanlığın, hekimlerin bazı alanlarda uzman hekim unvanını kullanmalarını yasaklayan kararlarına karşı, hekimlerin yapacakları itirazları inceleme görevi verilmiştir. Devlet Şûrası mezkûr komisyona verilen bu görevin, tabiatı icabı, yargı görevi olduğu ve böyle bir görevin bir kurula ancak kanunla verilebileceği yolunda karar vermiştir (49).

Bunun gibi, bir vali (préfet) de çiftlik malikleriyle çiftlik kâhya veya işçileri arasındaki uyuşmazlıkları çözecek bir karma kurul, bir «commission paritaire» kurma yetkisine sahip olduğu kanısına dayanarak bu konuda bir karar almıştır. Devlet Şûrası ise böyle bir komisyonun mahkeme niteliği taşıdığı ve ancak bir kanunla kurulabileceği gerekçesiyle valinin bu konudaki düzenleyici işleminin kanunsuz olduğu kararına varmıştır (50).

B. Bir yetkili merci belli bir görevi ifa etmek üzere bir kurul teşkil etmeği kararlaştırmışsa bu kurulun terkiibini, kimlerden ibaret olacağını da kararında belirtmek zorundadır. Genellikle, böyle bir kurul ihdas eden kanun veya düzenleyici idarî işlem, bu kurulu teşkil eden üyelerin sayısını ve meslek gruplarını da tayin eder. Üyelerin atanması ise sonradan verilecek bir karara bırakılır.

Bir kurulun terkiibinde genel olarak hem menfaatlerin temsili, hem de uzmanlık yetenekleri göz önünde bulundurulur.

Kurullarda bir yandan idare ajanları, diğer yandan da kurulların faaliyet gösterecekleri alanlarla ilgili meslek gruplarının ve iktisadî birleşmelerin (unions economiques) temsilcileri bulunur. Kamu yararı çok defa halk tarafından seçilmiş organların üyeleri (ki bunlar merkezî idare seviyesinde parlamenterler, mahallî idare seviyesinde de il ve belediye meclisi üyeleridir) tarafından temsil olunur. Nihayet bu kurullarda ya İdarenin içinden, ya da özel sektörden gelen uzmanlar bulunur.

49) Conseil d'Etat — 25 Temmuz 1952, GINGOLD — Recueil, p. 400.

50) Conseil d'Etat — 16 Ekim 1953, BOSE — Recueil p. 440.

Meselâ, Ulaştırma Yüksek Şûrası aşağıdaki kimselerden meydana gelmiştir (51) : İdareyi temsilen 7 kişi, Ulaştırma alanındaki menfaat guruplarını temsilen 21 kişi (bunlardan 5 tanesi ulaştırma sektörü mensuplarından, 4 tanesi de sendikacılar arasından seçilir) ve nihayet aralarında mühendis ve memurların bulunduğu 10 uzman.

Diğer bir örnek 25 üyeden kurulmuş olan ve çok çeşitli menfaatlerin temsil edildiği Petrol İşletmeciliği Yüksek Şûrasıdır (Conseil supérieur du Pétrole) (52). Bu Şûrada şu kimseler yer alır : Kamu yararını temsilen 5 tane parlamento üyesi, bakanlıkların menfaatlerini temsilen 10 memur, sanayi sektörünü temsilen 5 kişi ve nihayet 5 tane de uzman.

Bir kurulu ihdas ederek tereküp tarzını da gösteren bir kaide tasarruf, genellikle 3 kategori üye öngörür :

Birinci kategoriye teşkil edenler hukukî durumları gereği, yani İdare içersinde gösterdikleri faaliyet dolayısıyla kurula üye olan kimselerdir (membres de droit). Örneğin : Maliye Bakanlığı nezdindeki bütçe genel müdürü, Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı nezdindeki Demiryollarını denetleme genel müdürü, Fransız bankası genel müdür v.d.

İkinci kategoriye teşkil edenler, gurupları, birlikleri (dernek, ortaklık), sendikaları ve diğer örgütleri temsil eden üyelere dir. Bunlar menfaat guruplarını temsil etmektedirler.

Üçüncü kategori üyelerin seçimi bakanlara ya da kurulun faaliyetinin taallük ettiği organa bırakılmıştır.

Bir kurulun üyelerinin ismen tayini bahis konusu olduğu takdirde «membres de droit» için mesele yoktur. Bunlar kurulun ihdasına ilişkin kaide tasarrufta öngörülmüş olan idarî fonksiyonlardan birini ifa etmek dolayısıyla otomatikman üye olurlar. Bunlar için özel bir atama işlemi zorunlu değildir. Bunların aslî görevlerine kendileri yerine başkaları atandığı takdirde bu sonuncular, otomatikman birin-

51) 30 Mayıs 1952, 3 Şubat — 14 Mayıs — 21 Mayıs 1953 ve 3 Haziran 1954 tarihli Décret'ler.

52) 18 Haziran 1952 tarihli Décret.

cilerin kurullardaki görevlerini de halefiyet yoluyla deruhte etmiş olurlar.

Keza seçilmeleri bakanın takdir yetkisi alanına giren üyeler için de mesele yoktur. Gerçi bunlar için özel olarak bir atama işlemi yapılması gerekir, fakat bunları atamaya yetkili merci bu yetkiyi tamamen serbest takdirine göre kullanır. Hatta bir kurulun ihdasında belli kişilerin uzmanlıkları dolayısıyla atanmaları öngörülmüş olsa bile, bu husustaki bir atama işlemine karşı, atanan kişinin uzmanlığının yeterli olmadığı gerekçesiyle, bir idare mahkemesi önünde dava açılmaz; çünkü bir idare ajanının uzmanlığının takdiri tamamen ve sadece idare makamına aittir ve idare hakimi bunu denetleyemez.

Çeşitli gurupların temsilcilerinin atanmasında, birden fazla çözümlü bulunan bir problemle karşılaşılır. Temsilci, atama yetkisini haiz olan idare makamı tarafından seçilebilir. Bu seçim mutlaka guruplardan birine mensup olanlar arasında yapılmak gerekir.

Atamaya yetkili makam bu seçimi, menfaat gurupları tarafından teklif olunan veya bu gurubun yönetim kadrosu tarafından ya da oylama sonucunda tespit edilmiş bulunan belli sayıda isimler arasından da yapabilir.

Nihayet seçim, kurulda temsil edilmesi bahis konusu olan menfaat gurubu tarafından bizzat yapılabilir. Bu da ekseriya gurup içi bir seçimle olur. Bu takdirde, normal olarak atamaya yetkili makam, sadece menfaat gurubu tarafından yapılmış olan seçim ve tayini kabul ve tescil etmekle yükümlüdür.

Şüphesiz ki bu sonuncu çözüm şekli en demokratik ve menfaatlerin temsili fikrine en uygun olanıdır. Bu nedenle de en çok uygulananı budur.

C. Kurulların çalışma şekline gelince; bunlar devamlı olarak toplanmazlar. Toplantılar, bu kurullara havale edilen işlerin önem ve sayısına göre ufak veya büyük, düzensiz fâsılalarla yapılır. Çoğunlukla kurulların toplantıları hazırlamakla yükümlü birer sekreterlikleri vardır.

Bu kurullardan bazılarının, kurulun bütününden daha süratli çalışabilen ve devamlılık niteliğini taşıyan alt komisyonları vardır. Bunların görevi, kurulun yapacağı işleri hazırlamak ve hattâ ilgili hukuk normu öngördüğü hallerde, nispeten az önemli meselelerde kurul yerine nihâî teklifler yapmaktır. Örneğin, ticaret filosuna ait meselelerle ilgili kurul (Conseil supérieure de la marine marchande), bir devamlı komisyona sahiptir ki, bu komisyon kurulun yetkisine giren işleri müzakere ettiği gibi «conseil supreme» in genel ve diğer görevlerini de tatil zamanlarında ifa eder (53).

Bazan bir kurul alt komisyon niteliğinde bazı ihtisas komisyonlarına sahiptir. Örneğin Ulaştırma Yüksek Şûrasında, demiryolları, karayolları ve denizyollarına ilişkin meseleler için birer ihtisas komisyonu vardır.

Kurulun toplantısında müzakere edilecek mesele, önce bir raportör tarafından açıklanır. Bu raportör ya kurul üyeleri arasından ya genel İdareden ya da Devlet örgütü içersinde yer alan meslek dallarından ve çok defa da Devlet Şûrasında görevli bir çeşit raportör niteliğindeki «auditeur» ler arasından seçilir. Bu ise merkez İdare-i nezdindeki istişare kurulları arasında faydalı bir birlik ve beraberliği sağlar.

Raportörün açıklaması dinlendikten sonra bahis konusu meselede yapılacak olan tavsiyeler üzerinde tartışma ve nihayet oylama yapılır.

Bu tavsiyeler, mevzuatta aksine sarahat bulunmadıkça, İdare için bağlayıcı değildir. Hatta bu tavsiyelerin bağlayıcı olmaması bir yana, İdare, keza mevzuatta emredici bir hüküm bulunmadıkça, kurulun yapacağı bir açıklamayı bile dinlemek zorunda değildir.

Şu halde istişare kurulu, çok defa onu dinleyip dinlememek ve tavsiyelerine uyup uymamak hususlarında tamamen serbest olan Bakanın hizmetindedir. Bununla beraber, Bakanı, kurulun açıklamalarını dinlemek ve tavsiyelerine uymakla yükümlü tutan hukuk normları da vardır.

53) Örneğin: Conseil départemental d'hygiene; ayrıca bkz. Conseil d'Etat — 14 Kasım, WEILLAND — Recueil p. 615.

Bu itibarla üç türlü mütalâa ya da tavsiye arasındaki farkları göstermek gerekir :

1. «**Avis facultatif**» (ihtiyarî mütalâa). Bu tür mütalâalara başvurmak İdare için mecburî olmadığı gibi, başvurulmuş ve alınmış olsa da bunlar İdareyi bağlamaz. Bu, en ziyade rastlanan mütalâa çeşididir.

2. «**Avis obligatoire**» (mecburî mütalâa). Bu türlü mütalâalara başvurmak İdare için mecburîdir. Fakat bunlar İdareyi bağlamazlar.

3. «**Avis conforme**» (uygun mütalâa). Bu türlü mütalâalara başvurmak İdare için mecburî olduğu gibi, bunlar İdareyi bağlarlar da. Bu istisnaî bir haldir; bu halde kararı veren görünüşte faal İdare olmakla beraber, gerçekte karar kurul tarafından verilmiştir.

Kurulların mütalâalarının bağlayıcılığı meselesinde biraz daha ilerlediğimiz takdirde, kurulların doğrudan doğruya idarî-icraî karar verme yetkisiyle donanmış olduğu ve nihayet bunların kararlarının yargısal nitelikte olduğu hallere rastlarız.

Burada bir de bu kurulların kararlarına karşı idarî dava açma imkânının bulunup bulunmadığı meselesiyle karşılaşmaktayız.

İstişare kararlarına karşı doğrudan doğruya dava yolu açık değildir; bu gibi kararlar icraî bir karar niteliği taşımayıp, sadece bir tavsiye mahiyetindedir. Bu itibarla bir teklif veya bir mütalâaya karşı bir dâva açılması bahis konusu olamaz (54).

Buna karşılık, bir istişarî mütalâaya dayanılarak alınmış faal idare kararına (55) karşı dava yolu açıktır. Böyle bir karara karşı «**Recours pour excés de pouvoir**» (56) dan faydalanma imkânı vardır. Yalnız burada mesele, idarî-icraî kararın kurul mütalâasına da-

54) Conseil d'Etat — 25 Ocak 1956, ZONDE — Recueil, p. 34.

55) Yani idarî-icraî karar (ç.n.)

56) Bilindiği gibi kökeni bakımından «**yetki aşılması davası**» (ki Fransızca ismi de bu anlama gelmektedir) niteliğinde olan bu dava, zamanla sadece yetki aşılması değil, idarî işlemlerin diğer unsurlarındaki sakatlıklardan dolayı da açılan bir «**İptal Davası**» niteliğini kazanmıştır (ç.n.).



yanması halinde davacının bahis konusu kurul mütalâasının keyfî veya hatalı olduğunu da ileri sürebilip süremeyeceğindedir. Bu meselede aşağıdaki hususları birbirinden ayrı mütalâa etmek gerekir :

1. Kurul mütalâasının ihtiyarî olduğu (avis facultatif), yani faal İdare için kurul mütalâasının alınması ve alınan mütalâaya uyulması mecburiyetlerinin bulunmadığı hallerde, mütalâadaki hataya dayanılarak idarî işlemin sakatlığı ileri sürülemez (57).

2. Buna karşılık bir mecburî mütalâa (avis obligatoire) bahis konusu ise, yani faal İdare, uyacak olsun veya olmasın, kurul mütalâasına başvurmak mecburiyetinde ise, sadece İdarenin böyle bir mütalâayı almamış olması değil, aynı zamanda (mütalâa alınmışsa) mütalâayı sunmuş olan kurulun yanlış tertip edilmiş olması, usul kurallarını ihlâl etmiş ve genel olarak hatalı hareket etmiş olması hususlarına da dayanılarak idarî dava açılabilir (58).

3. Kurul mütalâasının alınmasının ve alınan mütalâaya uyulmasının faal İdare için mecburî olduğu hallerde de yukarıda, 2 numara altında açıklanan kural geçerlidir. Davacı mütalâanın meydana getirilişinde ortaya çıkan sakatlıkları olduğu gibi, faal İdarenin aldığı idarî-icraî kararın mütalâaya uygun olmaması hususunu da davasına dayanak yapabilir (59).

Şuna dikkati çekmek isterim ki, idarî yargıdaki yetki bölüşümü kurallarına göre bir istişarî mütalâaya dayanılarak yapılmış olan idarî işlemlere karşı açılacak davaların görüleceği yer ilk derece idare mahkemeleridir. Bununla beraber, kararnamelere karşı doğrudan doğruya Devlet Şûrasına gidilmesi yolunda bir istisna mevcuttur (60).

Bir kurul idarî-craî karar alma yetkisiyle donanmışsa, bu takdirde dava doğrudan doğruya bu kurul kararına karşı yöneltir. Bu, genel idare mahkemesi önüne getirilecek olan bir «recours pour

57) Conseil d'Etat — 20 Şubat 1948, dame FEOUX —

58) Conseil d'Etat — 25 Ekim 1957, Société du parc à essence de Chambéry — Recueil, p. 554.

59) Conseil d'Etat — 18 Haziran 1954, BOUVET — Recueil, p. 362.

60) 30 Eylül 1952 tarihli Décret'nin 2. maddesi.

excés de pouvoir» (yani hukukun ihlâli karşısında açılacak dava) niteliğinde bir davadır. Bu dava ya kararın muhtevasında hukuka aykırılık, ya da usul hükümlerine riayetsizlik (ki buna «haricen hukuka aykırılık» denebilir) keyfiyetine dayandırılabilir.

Nihayet yargısal nitelikteki kurulların kararlarına karşı, bütün şartları mevcutsa, temyiz yoluna başvurulabilir. Takdir hatalarına değil, sadece hukuka aykırılığa dayandırılabilen olan temyiz davası doğrudan doğruya Devlet Şûrasında görülür.

İdare örgütüne katılan ve hatta bazan faal İdare ile üstüste çakışan, başka bir deyimle faal İdarenin yerine geçen (ç.n.) kurulların (konsey, komisyon ve komiteler) teşkil ettikleri bütün bu sistem bize oldukça çapraşık bir tablo sunmaktadır. Şüphesiz ki bu gibi müesseselerin kuruluşunda belli bir düzene ve metoda uygun hareket edilmemiş olması esef vericidir. Keza bunlardan bazılarının kaçınılmaz bir zorunluluk olmaksızın kurulmuş bulunmaları da esef edilmesi gereken bir keyfiyettir. Gerçekten, yılda bir kere, hattâ bazan daha seyrek toplanan kurullar vardır.

Yukarda ileri sürülen birkaç ihtirazî kayda rağmen «kurullar sistemi» nin birçok faydaları vardır. Bu kurulların ihdasını gerektiren nedenler (ki bunları daha önce göstermiştik) haklıdır ve tecrübelerden edinilen sonuca göre, genellikle izlenen hedeflere varılmış olduğu söylenebilir. Güç teknik problemler karşısında kalan İdare kurullar tarafından sunulan tavsiye ve mütalâalar sayesinde isabetli kararlar alabilmiştir. Çeşitli menfaatler ve bilhassa iktisadî menfaatler bu organizmalarda etkili olarak dile getirilmiştir. Bu suretle varılan sonuçlar başarılı olmuştur; çünkü bir kere, faal İdare bu sayede kararına konu teşkil eden meselelerin bazı yanlarını daha iyi tanımak imkânına kavuşmuştur; bundan başka, bu sistem bazı itirazların (bunlar her zaman tatmin edici bir sonuca bağlanamasa bile) ileri sürülmesi imkânını sağlamaktadır. Herhalde menfaatleri bu suretle dile getirme imkânının varlığı, çok defa tehlikeli gerginliklerin azaltılması gibi bir sonuca ulaştırır.

İstişare kurullarının tavsiyelerine, hukuken bağlayıcı nitelikte olmadıkları hallerde bile, faal İdare tarafından bağlı kalınmaktadır. Bu hususta, mütalâayı sunan kurulun niteliği de bir rol oynamakta-

dır. Bir kurulun otoritesi, kuruluş şekline, üyelerinin niteliğine (kalitesine) ve kararlarının aleni olup olmamasına bağlıdır. Fakat psikolojik nedenlere dayanan bu otorite ekseriya çok büyüktür ve faal İdareyi, yapılan teklif ve tavsiyelere uymağa zorlar.

«*Fonction publique*» alanında, yani kamu personeli ve kamu hizmetleri alanlarında da kurullar itibar kazanmışlardır. Özellikle memurların meslekî menfaatlerine ilişkin olup kurulların mütalâalarının alınmasını gerektiren hususlarda, memurların kendileri tarafından seçilmiş kurul üyeleri tarafından eşit şartlar altında temsil edilmesi şüphesiz ki, bahis konusu menfaatlerin gözönünde bulundurulmasını sağlamaktadır.

Kurulun kararı sadece bir tavsiye niteliğinde olmakla beraber, İdare çok defa bu tavsiyeye aykırı bir idarî-icraî karar almaktan çekinmektedir. Nihayet, meselâ bir disiplin koğuşturmasına maruz kalan bir memur, koğuşturma konusu olan meselenin, memurların da eşit şartlarla temsil edildiği kurul tarafından esash olarak incelenerek müzakere edileceğinden emindir.

Buraya kadar kurullar sisteminin sağladığı faydalardan bahsettik. Şimdi de bu sistemin, bazı sınırlamalar yapmayı gerektirecek bir takım sakıncaları da beraberinde getirip getirmediği hususunu araştıralım.

Önce şunu tespit etmek gerekir ki, kurullar genellikle idarî işlerin yavaşlaması ve faal İdarenin sorumluluğunun azalması sonucunu doğurmaktadır.

Bakanlıklar seviyesindeki makamlar, kurulların sayısının artmasından rahatsızlık duymak şöyle dursun, kurulların varlığını memnuniyet verici bulmaktadırlar. Hatta bu makamlar tabiri caizse bir «kurul hastalığı» na (komisyon - mani) tutulmuşlardır.

Bu yüzden, bahis konusu makamların bir komisyon kurup bunun mütalâasını almadan hiç bir güçlüğü yenemeyecekleri, hiç bir menfaat çatışmasını çözümleyemeyecekleri ve birbirinden ayrı görev alanlarına giren meseleler arasında bir koordinasyon sağlayamayacakları şeklinde bir izlenim doğmaktadır. Oysa çok defa bakan-

lıklar arasında veya bir bakanlığın çeşitli meslek guruplarıyla ilgili kısımları arasında bir meselenin çözümü için bir telefon konuşması bile yetebilmektedir.

Beri yandan bir komisyonun teşkil edilebilmesi için zamana ihtiyaç vardır ve böyle istişarî bir müessese kurulsa bile bunun, yapacağı işe tamamiyle intibak edebilmesi de zamana bağlıdır. Üstelik böyle bir kurulun varlığı farklı görüş ve menfaatleri temsil eden tarafların birbirleri karşısındaki durumlarda bazan uzun tutulacak oturum zaptı üzerinde tartışılmakta ve bu suretle fikirler arasındaki zıtlık, iki kişi arasında cereyan eden bir tartışmadakinden daha ziyade olmaktadır.

İdare muhtemel olarak, böylece sorumluluktan kurtulmaktan, çeşitli görüşleri dinlemek, sonra da bu görüşler hakkında kurulun karar vermesini beklemek ve mecbur olmamasına rağmen, kurulun teklif ettiği çözümü kabul etmek suretiyle işin içinden çıkıvermekten memnundur. Böylece, pratik olarak sorumsuz bir kurulun tavsiyeleri arkasına saklanmak, bir makamın başındaki bir yöneticiye ve hatta bakanlara câzip gelebilir. Bu ise netice itibariyle karar yetkisini kullanmaktan imtinaya müncer olmaktadır.

Bundan başka «kurullar sistemi» nin İdarede bir muvazaa eğiliminin doğmasına yol açtığı da tespit edilebilir.

Kurullarda çok çeşitli görüşlerin karşı karşıya bulunmasına rağmen tek bir karara varılması gerekmektedir. Bu kararda, teklif edilen çözüm tarzlarından hiç biri olduğu gibi kabul edilmemekte ve karara katılanların hiç birine sivri görünmeyecek ve güçlüğü bertaraf etmekten uzak bir formül üzerinde anlaşma sağlanmaktadır.

Siyasî kongrelerin çoğunda da görüldüğü gibi bir «motion de synthèse» üzerinde uzlaşmaya temayül edilmekte ve böylece elde edilen sentez gerçekte önemli meselelere ilişmemekte ve çok defa kendi içinde bir zıtlık taşımaktadır.

Nihayet, daha önce de gördüğümüz gibi, çeşitli menfaatlerin kurullarda temsil edilmesi bazı faydalar sağlamaktadır. Bu türlü bir menfaat temsili, milletin zinde kuvvetlerine, siyasî alandaki etki imkânlarından başka, bir de İdare örgütüne meselelerini kabul ettir-

mesine yardım eden bir ifade vasıtası sağlamaktadır. Fakat menfaat guruplarının temsilcilerinin kurullarda çok kuvvetli bir otorite kazanmaları ve bu suretle faal idare ajanları üzerinde baskı yapmağa başlamaları halinde, bu sistemin sakıncası ortaya çıkmış olur. Bunun örneklerinden biri, sanayici ve tüccarların istişare kurullarında ağırlıklarını koymak suretiyle hayatı pahalılandırmalarıdır.

Bütün bu söylenenlerden anlaşılacağı gibi kurullar sistemi sadece faydalar sağlamakla kalmaz, sakıncalar da yaratır. Mesele, bunlardan hangisinin ağır bastığındadır. Bunun cevabı ise, İdarenin faaliyet türü ve alanına göre değişir. Bu itibarla, kurullar sisteminin faydalı olduğu ve olmadığı ihtisas alanları arasında hiç değilse teorik olarak bir sınır çizilebilir. Mamafih bu sınır durmadan hareket etmekte ve yüzdeyüz bir kesinlikle tespit olunamamaktadır. Bununla beraber konu hakkında buraya kadar yaptığımız açıklamalar, bize kurullar sisteminin İdarenin müteşebbis rolünde olduğu alanlarda (*tâches de gestion*) faydalı, hâkimiyet veya sırf kamu kudretini kullanarak görev yaptığı alanlarda (*fonctions d'autorité*) ise pek faydalı olmadığı sonucuna götürmektedir. Bu sisteminin faydalılığının sınırı, faal idare ajanının kamu yararı icabı tamamen sorumluluğu yüklenerek kesin ve acele karar vermesi gerektiği halleri içine almaz. Bu nedenledir ki, Tarım ve Bayındırlık Bakanlıklarında, İçişleri ve Millî Savunma Bakanlıklarındakinden daha fazla istişare kuruluna rastlanır. Bu sonunculardaki kurullar da ancak bu bakanlıkların işlemini teminiyle uğraşan daireleri nezdinde ve bir de idarî uyumsuzlukları çözümlenmek üzere Polis şefi ya da Ordu Başkumandanı nezdinde vazife görürler.

Özet olarak denebilir ki, bugüne kadar edinilen tecrübelerin gösterdiğine göre, kurullar ihtisas alanlarında kullanıldıkları ve ihdaslarında belli bir görüşe göre hareket edilmemiş olmasına karşılık çalışmalarında esaslı bir düzene bağlandıkları ölçüde Fransız Devlet İdaresinde faydalı olmaktadır.