

İDARİ YARGIDA İSTİNAF SİSTEMİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

The Review of Appeal System in Administrative Judiciary

*Prof. Dr. Oğuz SANCAKDAR**

GİRİŞ

Danıştay'ın artan iş yükü nedeniyle idari yargıda reform yapılması yönünde görüşlerinin olduğu bilinmektedir. Nitekim, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nu da kapsayan "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" hakkında Danıştay görüşünde *İdari Yargıda Reform İhtiyacı Var mı? Varsa İhtiyaca Cevap Verebilecek Reform Nasıl Olmalı?* sorusu cevaplandırılmış ve "idarenin karar alma, eylem ve işlemde bulunma sürecini belli usullere bağlayan, uyumsuzlukların yargı öncesi çözümüne ilişkin yöntemleri düzenleyen genel bir İdari Usul Yasasının kabulü ve İdari İstinaf Mahkemelerinin kurulması suretiyle olması gerektiği düşünülmektedir" sonucuna varılmıştır¹.

Adalet Bakanlığı ile İsveç Ulusal Mahkemeler İdaresi arasında 22 Ekim 2007 tarihinde imzalanan ikili işbirliği programı konula-

* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi (oguz.sancakdar@gmail.com). Danıştay'ın 144. Kuruluş Yıldönümü ve "Danıştay ve İdari Yargı Günü" Etkinlikleri Sempozyumunda Sunulan Bildiridir (11 Mayıs 2012).

¹ Bkz.<http://www.danistay.gov.tr/>.Danıştay Başkanı Mustafa Birden'in Danıştay'ın Kuruluşunun 142.Yıldönümü, "Danıştay ve İdari Yargı Günü" Yaptığı Konuşma, <http://www.danistay.gov.tr/index.html>, 29.10.2010. Yine 1990'lı yılların sonundan itibaren daire sayısının artırılması, temyiz yolunun daraltılması ile tek hâkimle görülecek davaların sayısının ve bölge idare mahkemelerinin yetkilerinin artırılması gibi yaklaşımlar da ileri sürülmüştür.

rından birisi idari yargıda mevcut yapının revize edilerek istinaf mahkemesinin kurulmasıdır. Ayrıca, Adalet Bakanlığı'nın 2009 tarihli Yargı Reformu Stratejisi'nde idari yargıda istinaf mahkemelelerinin kurulması ve faaliyete geçirilmesi amaçlanmış ve bu yöndeki çalışmalar halen de devam etmektedir².

Türkiye Barolar Birliği'nin kısmen idari yargıyı da ilgilendiren yargı reformu ihtiyacı konusunda görüşleri mevcuttur³.

Türk İdare Hukukunun esinlendiği Fransız İdari Yargılama Usulünde 31 Aralık 1987 tarihli İdari Yargı Reformu Yasasıyla idari yargıda istinaf sistemi kabul edilmiştir⁴. Federal Almanya'da ve diğer pek çok batı ülkesinde (İspanya gibi) idari yargıda istinaf sistemi uygulanmaktadır. Ülkemizde hukuk⁵ (HMK md.341 vd.) ve ceza yargılamasında (CMK md. 272 vd.) istinaf kanun yolu kabul edilmiştir⁶.

² Bkz. **Yargıda Durum Analizi Toplantılarında İdarî Yargı ile İlgili Öneriler**, (T.C. Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü 12 Mayıs 2011); **2575, 2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Karşılaştırma Tablosu**, (T.C. Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü 12 Mayıs 2011).

³ <http://www.barobirlik.org.tr/Detay.aspx?ID=11730&Tip=Bildiri>

⁴ Bkz. **Code de justice administrative** (<http://www.affaires-publiques.com/textof/CJA/index.htm>). Yine Fransa'da 8 Şubat 1995 reformu ile idare mahkemeleri ve istinaf mahkemelerinin Fransız Danıştay'ından (Conseil d'État) bağlayıcı olmayan ve içtihat uyumsuzluklarını en aza indirmeyi amaçlayan "*yargısal görüş*" isteme (avis contentieux) yolu açılmıştır. Yine "*geçici askıya alma*" müessesesi olan mahkeme başkanının işlemi yapan makamdan işlemin yürürlüğünün bir süre askıya alınmasını isteme yetkisi ile mahkemenin, idareye araştırma sonucu ortaya çıkan duruma ilişkin belli bir sürede karar vermesi için emir vermesini amaçlayan *yargısal emir* (injonction) de kabul edilmiştir (Rivero Jean/Waline Jean, Droit administratif, 20.éd., Paris, 2004, sh.520 vd.; Gabolde Christian, Procédure des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel, 5.éd., Paris 1991, sh. 445 vd.).

⁵ 26 Eylül 2004 tarihli 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun (RG., T. 07.10.2004, S. 25606).

⁶ 1869 yılında Yargıtay'ın temeli sayılan Divan-ı Ahkam-ı Adliye'nin kurulması ile Osmanlı döneminde ilk defa iki dereceli bir yargı düzeninden

10 yıl sonra 1879 tarihli Usulü Muhakemat-ı Cezaiye Kanunu ile istinaf mahkemeleri mevzuata girmiştir. Ancak bu istinaf mahkemeleri, 24 Nisan 1924 tarihli 469 sayılı Mehakimi Ser'iyenin İlgasına ve Mehakim Teşkilatına Ait Ahkam-ı Muaddil Kanun şeriye mahkemeleri ile birlikte kaldırılmıştır.

Nitekim "6 Mart 1868 tarihinde "Divan-ı Ahkâm-ı Adliye" adıyla kurulan YARGITAY, 18.06.1879 tarihli Nizamı Mahkemeler Kuruluş Kanunu ile "Mahkeme-i Temyiz" adını almış, Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümetince Sivas'ta kurulan yüksek mahkemeye "Muvakkat Temyiz Heyeti" denilmiş, Sivas'taki bu mahkemenin kaldırılıp Eskişehir'e nakli ile "Temyiz Mahkemesi", 20.04.1340 (1924) tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun adı 10.01.1945 gün ve 4695 sayılı Kanun ile "Anayasa" olurken, temyiz mahkemesinin adı da "YARGITAY" olmuştur (...) Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye kaldırılarak, Şura'yı Devlet ve Ahkam-ı Adliye kurulmuş, böylece yargı ve yürütme birbirinden ayrılmıştır. Şura'yı Devlet'e hem kanun tasarılarını hazırlama hem de idari uyumsuzluklara çözüm getirme görevi verilmiştir. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ise nizamı mahkemelerinin üst organı olup, yalnızca yargı görevi yapan bir kurumdur (...).

İstinaf mahkemeleri 1876 yılında kabul edilen Mecellenin 1838. maddesi ile yargı hayatına girmiştir. Yeniden başlama anlamına gelen istinaf, hukuk terimi olarak ilk derece mahkemesinden verilen hükmün üst mahkemede incelenmesi demektir.

18.6.1879 tarihli Nizami Mahkemelerin Kuruluş Yasası'na göre, ilk dereceli mahkemenin üstünde, Yargıtay'ın altında bir mahkemedir. Yargıtay'ın işini azaltmak ve onu bir içtihat mahkemesi haline getirmek için kurulmuştur.

Sözü edilen yasa hükmüne göre, her ilde bir istinaf mahkemesi bulunmaktadır. Ancak uygulamada sadece büyük mahkemelerde yaşama geçirilebilmişti. Her istinaf mahkemesi bir başkan ile dört üyeden oluşmaktadır. İki mahkemeye bölünmesi gerektiğinde her istinaf mahkemesi iki asıl iki fahri üyeden oluşmaktadır.

Fahri üyelerin atanması, her ilden seçilecek altı kişi isminin Vilayet İdare Meclisine bildirilmesi şeklinde olmaktadır. Meclis bildirilen isimlerden ikisini seçmekte, seçilen iki kişi bir yıl hizmet gördükten sonra geride kalan ikisi bir yıl çalışmakta, en sona kalan iki kişi de üçüncü yılda görev yapmaktaydı. Böylece üç yılda bir seçim yenileniyordu. Tabii seçilen bu kişilerin Adalet Bakanlığı'nca da atanması zorunluluğu vardı.

İstinaf mahkemesine atanabilmek için en az otuz yaşında bulunmak ve dört yıl ilk dereceli mahkemelerde üyelik yapmak gerekmektedir.

İstinaf mahkemesi başkanlığı Yargıtay üyeliği ile, istinaf mahkemesi üyeliği ise ilk derece mahkemesi başkanlığı ile eş değerde tutulurdu. 1907 tarihinde vilayetlerin Adli Teşkilatının değiştirilmesi üzerine, Tanzimatın

İstinaf⁷ sistemi kurulurken bunun temelini iyi kurgulanması gerekir. Bu noktada üzerinde düşünülmesi gereken pek çok soru akla gelebilir. Sözgelimi;

getirdiği sistemle, iki üyesi müslüman iki üyesi gayrimüslümlerden oluşan istinaf mahkemesi sonrasında iki üyeli ve 1913 yılında tek hakimli olarak düzenlenmiştir.

İstinaf mahkemeleri 1924 yılında kabul edilen 469 sayılı yasa ile ortadan kaldırılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yeter sayıda yetenekli hakim bulunmaması ve işlerin bu mahkemelerde yıllarca sürüncemede kalmasının Batı hukuk sistemine geçiş döneminde adaletin hızlı gerçekleşmesine engel olduğu düşünülerek kaldırılmıştır (...).

Mahkeme-i Temyiz 1922 yılında İstanbul'un Ankara hükümetine bağlanışına kadar varlığını sürdürmüş, bu tarihten itibaren elindeki dosyaları 7 Haziran 1336 (7 Haziran 1920) yılında Sivas'ta Muvakkat Temyiz Heyeti Teşkiline dair kanun ile kurulan temyiz heyetine devretmiştir" (<http://www.yargitay.gov.tr/index3.php?pgid=8>).

- ⁷ Karabulut Şehnaz Gençay, "Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelenmesi", *Danıştay Dergisi*, S.107, Ank, 2004, sh.9-72; Bereket Zuhal, *İdari Yargılama Usul Hukuku Açısından İstinaf ve Kabulü Sorunu*, *Danıştay Dergisi*, S. 94, 1996, sh. 94 vd.; Akil Cenk, "İstinafın Aleyhindeki ve Lehindeki Görüşler ve Bu Görüşlerin Değerlendirilmesi" *Kazancı Hukuk Dergisi*, 2008/49-50, sh. 55 vd.; Özekes Muhammed, *Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na Göre Medenî Usûl Hukukunda Yeni Kanun Yolu Sistemi (İstinaf ve Temyiz)*, *Türkiye Barolar Birliği*, 2011, sh.23 vd.; Aras Bahattin, "Türk Hukukunda İstinaf Sistemi", *Yargıtay Dergisi*, Ocak-Nisan 2007, S.1-2, sh. 134 vd.; Odyakmaz Zehra, *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, *İst* 1993, sh. 13 vd.; Yenisey Feridun, *Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu*, *İst* 1979; Konuralp Haluk, *Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri*, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2001, Cilt: 50, Sayı: 1, sh.25-40; Tezcan Durmuş, *Fransız Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf*, *Adalet dergisi*, S.2, 1991, sh. 47 vd.; Bülbül Erdoğan, *Fransız İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulleri Reformu (Danıştay ve İdari Yargı Günü, (Sempozyum, Ank, 10-11 Mayıs 2002) Danıştay Yayını, Ankara, 2003)*; Candan Turgut, *Fransa'da İdari Yargı Reformu*, *Danıştay Dergisi*, 1991, S. 80, sh.19; Kaplan Gürsel *Yargısal Görüş (Avis Contentieux) Kurumu*, *Danıştay Dergisi*, S. 119, 2008, sh.1 vd.; Akıllıoğlu Tekin, "Yönetmelik Yargılama Yönteminin Doğru Yargılama İlkesine Göre Yeniden Okunması", *A.Ülkü Azrak'a 75.Yaş Armağanı*, sh. 7 vd.

İstinaf hakimleri nasıl atanmalıdır⁸? Bunlar hukukçu hakimlerden mi oluşturulmalı, yoksa karma bir model mi belirlenmelidir?

Danıştay üyeleri ilk derece hakim kaynağının yanı sıra ağırlıklı olarak istinaf mahkemesi hakimlerinden mi oluşturulmalıdır? Danıştay üyeliğine seçilen üyenin istinaf yargılamasında yer aldığı dosyayı ihsas-ı rey nedeniyle temyizde incelemeyeceği belirtilmelidir.

İstinaf mahkemesi hakimi görev süresi bittikten sonra tekrar ilk derece mahkemesine dönmeli midir?

İstinaf sistemi kabul edilirse Danıştay savcısı yine de olmalı mıdır?

İstinaf bünyesinde infaz savcılığına gerek var mıdır?

İlk derece mahkemelerinde verilen kararlardan hangileri kesinleşmeli, hangilerine karşı istinaf yoluna başvurulmalıdır?

İstinafa gidilemeyen durumlar kabul edilirse sıçramalı temyiz olmalı mıdır? (Almanya'da iltica ve bölge imar planları davalarında istinaf atlanmakta ve atlamalı temyize gidilebilmektedir).

İstinafta duruşma olmalı mıdır? İstinafta duruşma mahkemenin takdirine mi bırakılmalı yoksa tarafların talep etmesi ve mahkemenin gerek görmesi koşulları bir arada mı uygulanmalıdır?

İstinaf üzerine temyiz hangi hallerde olmalıdır?

İlk derece mahkemesi olarak istinaf mahkemesinin baktığı davalar olmalı mıdır?

İstinaf sistemi kabul edilirse dosya devirleri nasıl yapılmalıdır?

İstinaf dilekçesinin reddi halinde mahkemece *kendiliğinden tebliğ eder*, noktasında ilgili yerine taraf denmesi mi daha uygun olur? Yargılama sürecinde "istinafa başvurunun yapılmamış sayılması" yerine, "istinaf başvurusunun reddi" denmesi daha mı uygun olur?

Davada karşı tarafa istinaf hakkı verilmeli midir? Kısa karar olmalı mıdır? Süre kısaltma olmalı mıdır?

⁸ Yine bkz. Ulusoy Ali, "İdari Yargı Mensuplarının Seçilmeleri, Güvenceleri ve Denetlenmeleri, Fransa İle Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, Danıştay Yayınları No: 63, Ank, 2003.

İstinafta **filtre sisteminin** kabulü halinde acaba AİHM'deki "kabul edilebilirlik koşulları"ndan esinlenilebilir mi? Kararların kesinleşmesi açısından filtre sistemi uygulanmalı mıdır? Sorunun çözümü için filtre mekanizmasının yarar ve sakıncalarına bakılmamalıdır. Bir düşünce; bunun gerçekçi olmadığı ve uygulanmaması gerektiği yönündedir. Bir başka düşünce ise "uygulanmalıdır" şeklinde olabilir. Bu ikinci düşünceye göre filtre sistemi uygulanmalıdır. Ancak bu durumda filtre konu bazlı mı, yoksa istinaf izni veya temyiz izni şeklinde mi olmalıdır? Filtrenin yeri neresi olmalıdır? Grup dosyalar varsa örneğin motorlu taşıtlar vergisi için halktan sözgelimi 100TL fazla alınmış ve bunun için davalar açılmışsa acaba bunlar filtre aşamasında çözümlenebilir mi? Belirtelim ki, Fransa'da filtre sistemi yoktur ama "*temyizde ön inceleme*" yapıyor yani izin sistemi var. Temyizde ön inceleme yapılıyor, heyete çıkartılmıyor. Kararların yaklaşık % 48'i Danıştay'a gitmektedir.

İstinafta yürütmenin durdurulması olmalı mıdır? İstinaf sistemi kabul görürse yürütmenin durdurulmasına itiraz müessesine artık gerek var mıdır? Yargılamayı uzatma amaçlı başvurular nasıl önlenir? Temyizde yürütmenin durdurulmasına gerek var mıdır⁹?

İstinafta esas incelemesi yapıldığına göre yürütmenin durdurulması kaldırılabilir mi? Eğer kaldırılmayacaksa(kalacaksa) istinaf sisteminde yürütmenin durdurulmasına itirazın yan komşu mahkemeye (yani sulh idare-asliye idare mahkemesi ayırımında asliye idare mahkemesine) yapılması daha doğru olabilir mi? Bu durum hâkimler arası ilişkileri olumsuz etkiler mi? *Kezâ komşu mahkeme usulü* kabul edilirse istinaf nedeniyle idari mahkemelerin teşkilatlanması yeniden yapılacağından davacının itiraz için bir başka şehre gitmesi mecburiyeti doğabilir mi? Böyle bir yöntemin kabulü davanın görülmesini uzatır mı? Eğer yürütmenin durdurulmasına itirazın istinaf mahke-

⁹ Terminolojik yönden idari işlem hakkındaki yürütmenin durdurulması terimi ile mahkeme kararının yürütülmesinin durdurulması ayrıştırılmalı ve bir başka terimle ifade edilmeli midir? Yürütmenin durdurulmasında idareden teminat alınmalı mıdır? Önemli yatırımlarda yürütmenin durdurulması kararı verilirken davacıdan teminat istenmeli midir? Teminat uygulaması nasıl işlevsel hale getirilebilir?

mesine yapılması kabul edilirse idari istinaf mahkemesi işin esasına gireceğine göre bu noktadaki yargısal karar ilk derece mahkemesindeki yargılamayı hızlandırmış olacak mıdır? Yürütmenin durdurulması kararında “ihsas-ı rey” ortaya çıkmış, “yürütmenin durdurulmasının reddi” kararında ihsas-ı rey ortaya çıkmamış mıdır?

Yine şayet istinaf yürütmenin durdurulmasını incelerse bu durum ihsas-ı rey oluşturur mu? Öte yandan şayet yürütmenin durdurulması kararlarına itirazı istinaf mahkemesine verirse istinaf mahkemesi ağır iş yükü altında kalmaz mı? Yine şayet idari istinaf mahkemesinde yürütmenin durdurulması kararı verilmesi kabul ediliyorsa buna itiraz İdari İstinaf Mahkemeleri Üst Kurulu’na mı yoksa Danıştay’a mı yapılmalı? Her yargısal başvuru yolu kanun yolu değildir.

İstinaf sistemi yukarıdaki sorular da dâhil olmak üzere pek çok soruna cevap verecek şekilde kurgulandığı ölçüde yararlı olabilir.

Öte yandan idari yargıda istinaf sisteminin kabulü için kanımızca anayasa değişikliğine gerek yoktur. Anayasa md.155'/1'de “Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” demek suretiyle “kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar” ibaresinden kanun koyucuya istinaf konusunda düzenleme yetkisi anayasa koyucu tarafından verilmiştir.

I- İDARİ YARGIDA İSTİNAF KANUN YOLUNUN GENEL ESASLARI

A- İSTİNAF KANUN YOLUNUN TANIMI, TÜRLERİ, FAYDA VE SAKINCALARI

1- TANIM

İstinaf Arapça bir kelime olup, burun, önce, uç anlamına gelen “*enf*” kökünden türetilmiş olup, bir işe yeniden başlamak anlamına gelmektedir¹⁰. İstinaf mahkemeleriyle ilgili olarak Roma Hukukunda

¹⁰ Bilge, Necip, Üst Mahkemeler (Ord. Prof. Sabri Sakir Ansay'ın Hatırasına Armağan), Ank, 1964, sh.62. Roma Hukukundaki istinaf sistemi de dahil

ilk hakim kararlarına karşı ikinci bir hakime başvurma yolu “*appellatio*” olarak adlandırılmaktadır¹¹.

İstinaf kanun yolu, ilk derece idari mahkemeler ile temyiz incelemesi arasında, ikinci derece bir denetim mekanizması ve kanun yoludur. İstinaf kanun yolu uygulanırsa ilk derece mahkemesi kararından sonra, karar önce istinaf denetimine tâbi olacak, bundan sonra şayet temyiz yolu açıksa (ki Fransa örneğinde kural açık olmasıdır) istinaftan sonra temyiz kanun yoluna gidilebilecektir.

İstinaf sistemi kabul edilirse önce ilk derece yargılaması, ardından bölge idare mahkemelerince istinaf incelemesi, nihayet son olarak da Danıştay’da temyiz incelemesi yapılacaktır. Dolayısıyla *üç dereceli sistem* söz konusudur. İstinaf mahkemesi, ilk derece mahkemesine göre üst mahkemedir.

İstinaf incelemesi temyizden farklı olarak kararın hem hukukî hem de maddî yönden incelenmesi sonucunu doğuracak, ayrıca bölge idare mahkemesi yeni bir yargılama yaparak yeniden karar verebilecektir.

2- TÜRLERİ

İstinafın türlerine gelince; *Klasik anlamda istinaf* denilince, uyuşmazlığın ilk derece mahkemesi önünde yapılan yargılamadan

olmak üzere bkz. Günal Nadi, Roma Medenî Usûl Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf, Ank 2007, sh.77 vd., 84.; GIRARD Paul Frédéric, Manuel Élémentaire de Droit Romain, Paris 1911, sh. 11003 vd.; VISSCHER de Fernand, Études de Droit Romain, Paris 1931, sh.327 vd.; MONIER Raymond, Manuel Élémentaire de Droit Romain, Tome Ier, Paris 1945, sh. 175 vd.; Yücel, Erdoğan, Bölge Adliye Mahkemeleri, Adalet Dergisi, S.25, 2006, sh.25; Girard, 1103 vd.; Visscher, 327 vd.; Monier 175 vd.).

¹¹ MONIER Raymond, Manuel élémentaire de droit romain, Tome Ier, Paris 1945, sh. 175 vd.; KASER Max/KNÜTEL Rolf, Römisches Privatrecht, 18.b., München 2005, sh. 394 vd.; Roma Hukukundaki istinaf sistemi de dahil olmak üzere bkz. Günal Nadi, Roma Medenî Usûl Hukukunda Yargılama Süreci ve İstinaf, Ank 2007, sh.77 vd., 84.; GIRARD Paul Frédéric, Manuel Élémentaire de Droit Romain, Paris 1911, sh. 11003 vd.; VISSCHER de Fernand, Études de Droit Romain, Paris 1931, sh.327 vd.; Yücel, Erdoğan, Bölge Adliye Mahkemeleri, Adalet Dergisi, S.25, 2006, sh.25; Girard, 1103 vd.; Visscher, 327 vd.; Monier 175 vd.).

tamamen bağımsız olarak yeni meydana gelen değişiklikler ve yeni deliller ile olaylar da göz önünde tutularak yeniden ele alınması ve karara bağlanmasıdır¹²

Dar anlamda istinafta ise, ilk yargılama baştan sona tekrarlanmamakta ve maddi vakıalar yalnızca gereken hususlarda yeniden ele alınıp değerlendirilerek uyuşmazlıklar hakkında bir karar verilmektedir. Bugün yargılama hukukunda istinaf kavramı daha çok dar anlamıyla kabul edilmektedir¹³.

Tam istinafta davanın esasını ikinci kez incelenmektedir. *Sınırlı istinafta* ise sadece dosyadaki tartışmalı hususlar incelenmektedir.

3- İSTİNAF SİSTEMİNİN FAYDA VE SAKINCALARI

İstinaf sisteminin başlıca sakıncaları; istinafın bir tür temyiz olduğu ve kararın adeta hem bölge idare mahkemesinde hem de Danıştay'da aynı şekilde iki defa inceleneceği ve *zaman kaybı olacağı* yanılığısı ve *adalete erişimin daha pahalı olacağı* (maliyet, ek gider) ve *yargılamanın uzayacağı* ileri sürülmektedir. Yargılamanın uzayacağı eleştirisi belli bir haklılık payı içermekle birlikte dar anlamda istinaf sisteminin kabulü halinde bu tereddüt zaten ortadan kalkacaktır. Yine karar düzeltme yolu kaldırılacak olursa eleştirinin minimize edilmesi de mümkündür. Hem davanın tarafları ve hem de devlet için istinafın maliyet ve ek gider oluşturacağı görüşüne gelince, idari yargının "basit ve az masraflı oluşu" nun yanı sıra bölge idare mahkemesi yapılanmasının hazır olması nedeniyle bu eleştiri gücünü yitirmektedir¹⁴.

¹² Yılmaz, Ejder, İstinaf, 2.b., Ankara, 2005, sh.21.

¹³ Yenisey, Feridun, Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf ve Tekrar Kabulü Sorunu, İst, 1979, S.5-6, sh. 58 vd.; yine bkz. Saygın Engin, "İdari Yargıda İstinaf Mahkemesi Tartışmaları Üzerine Bir Analiz", <http://www.iudergi.com/tr/index.php/hukukmecmua/article/viewFile/10569/9805>.

¹⁴ Aynı yönde bkz. Akyılmaz, Bahtiyar, Yargı Kararlarının Temyiz Öncesi Kesinleşmesi, İdari Yargıda İstinaf Semineri, Antalya, Mayıs 2009, sh. 169 vd.; Akil, Cenk, İstinafın Aleyhindeki ve Lehindeki Görüşler ve Bu Görüşlerin Değerlendirilmesi, Kazancı Hukuk Dergisi, S. 49-50, 2008, sh.35.

İstinaf kurumu *tarihi kökeni açısından* da eleştirilmiştir. Fransa'da istinaf mahkemelerinin dayanağına bakıldığında onun bir "krallık kurumu" olduğu yönündedir. Bununla Fransa'daki tarihi gelişimine atıf yapılmakta ve yetkilerini senyörlerden değil de kralardan alan mahkemeler olduğuna vurgu yapılmakta ve bu mahkemelerin yerel mahkemeleri zayıflatmak ve merkezi bir mahkemeyi kuvvetlendirmek şeklindeki siyasi bir amaçla kurulduğu iddia olunmaktadır¹⁵. Karşı görüş ise istinaf mahkemeleri tek merkezde olmayıp yurdun çeşitli yerlerinde kurulacağından, vatandaşın oralara ulaşması daha kolaydır. Bu nedenle istinafın iddia olunanın aksine halka daha yakın bir sistem olduğu, ifade edilmiştir¹⁶.

İstinaf sisteminin *içtihat farklılıklarına yol açabileceği* eleştirisi bulunmaktadır. Bu konuda 5235 s. Kanun md.35¹⁷ yasal düzenlemelere benzer düzenlemeler yapılmak suretiyle Danıştay'da içtihadı birleştirme kararı yoluyla sorunun çözümü mümkün hale getirilmek suretiyle eleştiri bertaraf edilebilir.

¹⁵ Erem, Faruk, İstinaf Mahkemeleri, AÜHFD, 1950/1-2, S.9-17, s.12; Konuralp, Haluk, "Fransız Hukukunda Kanun Yolları Arasında İstinafın Yeri- Hukuk Davaları Açısından", AÜHFD, 2001/1, s.25-39, sh.28.

¹⁶ Yılmaz, 27; Yıldırım, Kamil, Hukuk Devletinin Gereği: İstinaf, İst 2000, sh.127). Yine görüşler için bkz. Saygın, 8 vd.

¹⁷ 5235 s. Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun md.35/3'te "Bölge adliye mahkemesi başkanlar kurulunun görevleri şunlardır: 3. *Re'sen veya bölge adliye mahkemesinin ilgili hukuk veya ceza dairesinin ya da Cumhuriyet başsavcısının, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu veya Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların, benzer olaylarda bölge adliye mahkemesi hukuk veya ceza dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında ya da bu mahkeme ile başka bir bölge adliye mahkemesi hukuk veya ceza dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında uyumsuzluk bulunması hâlinde bu uyumsuzluğun giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, kendi görüşlerini de ekleyerek Yargıtay Birinci Başkanlığından istemek*" denmekte ve yine Yargıtay Kanunu md.15'te "*aynı veya farklı yer bölge adliye mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlar bakımından hukuk daireleri arasında veya ceza daireleri arasında uyumsuzluk bulunursa*" içtihadı birleştirme yoluyla sorunun çözümleneceği belirtilmektedir.

Kaliteli bir ilk derece yargılamasının yapılması suretiyle maddi hataların önlenebileceği, böylelikle istinafa gerek kalmayacağı yönündeki bir düşünce bizce yerinde değildir. Maddi meselelerde yine de hata yapılabilir. Ayrıca istinafta sadece aydınlanmamış ve tartışmalı meselelere ağırlık verilecektir¹⁸.

İstinaf aleyhindeki en eski düşüncelerden birisi de *iyi ve tecrübeli hâkimlerin ilk derece mahkemelerine atanmaları* suretiyle istinafa gerek kalmayacağıdır¹⁹. Ancak bu göreceli bir yaklaşımdır. Kaldı ki, teyiz kanun yolunun varlığı ve yargılamanın yenilenmesi müesseseleri dikkate alındığında bu yaklaşımın tartışmasız olmadığı söylenebilir.

İstinaf mahkemesinin varlığının ilk derece mahkemesi *hâkiminin görevini yaparken daha az özen göstermesi* sonucunu doğuracağı iddia edilir iken, karşı görüş bu sistemin ilk derece hakimini daha dikkatli davranmaya sevk edeceğini ileri sürmektedir.

İstinaf sisteminin başlıca faydaları ise bölge idare mahkemesinde yeniden yargılama yapıldığından, *daha güvenli bir yargılama sistemi* mümkün olacaktır. Yargılamanın kısa olması değil, adil ve güvenli olması önemlidir. İlk derece mahkemesi kararlarına karşı hâlen yapılmakta olan tek dereceli kontrol ve denetim mekanizması yerine, iki dereceli bir kontrol mekanizması oluşturulacaktır. Bir kararın iki ayrı ve birisi üst yargı organınca denetlenmesi, daha sağlıklı ve doğru karar verilmesi ihtimalini güçlendirecek ve güvence sağlayacaktır. Adil yargılanmayla ilgili sorunlar önemli ölçüde giderilecek ve *daha etkin bir hukuki koruma* sağlanmış olacaktır. Kaldı ki, bazı kararların istinaf aşamasında kesinleşmesi de mümkün olabilir. Sonuçta istinaf, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.

İstinaf mahkemeleri belli merkezlerde bulduklarından ilk derece mahkemelerine göre yerel baskılardan daha uzaktırlar²⁰.

¹⁸ Görüşler için bkz. Saygın, 11 vd.

¹⁹ Bilge, 76.

²⁰ Kuru Baki, "İstinaf Mahkemeleri Kurulurken", Adalet Dergisi, S. 5-8, 1963, sh. 550 vd.

Danıştay'ın iş yükü önemli ölçüde azalacak ve içtihat mahkemesi rolü daha güçlenecektir. Şayet idari yargıda istinaf sistemi kabul görürse kanunla kurulacak olan idari istinaf mahkemeleri, iş ve nüfus yoğunluğuna göre belirli bölgelerde teşkilâtlanacak ve istinaf incelemesini yapacaklardır.

Hakimlerin kariyer planlaması açısından da istinaf sistemi yararlı olabilir. Çünkü yargı mercileri arasında bir piramit olduğundan ilk derece idari yargı mercii hâkimi idari istinaf mahkemesi üyesi olursa Danıştay üyesi olma ihtimalinin yüksek olduğunu bilecektir.

B- İSTİNAF İLE TEMYİZ ARASINDA TEMEL FARKLILIKLAR

Temyiz incelemesinde Danıştay, kural olarak kararın hukuka uygunluğunu denetler, dosyanın esasını incelemeyi yapmaz. Yani hukukî denetim yapar. Örneğin olaya uygulanan kanun hükmünün doğru tespit edilip edilmediğini, usul kurallarına uyulup uyulmadığını, görev-yetki kurallarının ihlâl edilip edilmediğini inceler, ancak dosya hakkında yeni bir karar vermez. Oysa idari istinaf sistemi kabul edilecek olursa bölge idare mahkemesi istinaf aşamasında; dava dosyasını hem usûl ve hem de esas yönünden incelemek suretiyle ilk derece mahkemesi kararının doğru olup olmadığına karar verecektir. Dolayısıyla istinaf aşamasında olayların yeniden incelenmesi söz konusudur.

İstinaf aşamasında bölge idare mahkemesince verilen karara karşı *sadece hukuki denetim* amacıyla temyiz kanun yoluna başvurulabilir. Temyizde karar hukuken doğru bulunmadığında yeni bir yargılama yapılmamakta, sadece bozularak tekrar mahkemesine geri gönderilmektedir. Temyiz incelemesinde ise sadece hukukî denetimle sınırlı bir inceleme söz konusudur.

İstinaf, temyizden bir türü değildir²¹. İstinaf, ara temyiz de değildir. İstinaf, kendisine özgü bir kanun yoludur.

²¹ Ceza muhakemesi açısından istinafın genişletilmiş bir temyiz olduğu yönünde görüşler vardır (Bkz. Öztürk Bahri/Erdem, Mustafa Ruhan, Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku, 9.b. Ank 2006, sh. 843).

II- ÜLKEMİZDE İDARİ İSTİNAF SİSTEMİNİN ESASLARI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

1. İstinaf Yoluna Başvurulabilen Kararlar

“İlk derece idare ve vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ile yürütmenin durdurulması kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulabilir.

Diğer kanunlarda temyiz edilebileceği veya haklarında Danıştay'a başvurulabileceği belirtilmiş olup da bölge idare mahkemelerinin görev alanına giren davalara ilişkin idare ve vergi mahkemelerince verilen nihai kararlara karşı, istinaf yoluna başvurulur”²² şeklinde bir düzenleme yapılabilir.

Ara kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz. İdari yargı açısından yürütmenin durdurulması kararları özellik arz etmektedir. Şayet ivedi yargılama yöntemi kabul edilmeyecekse yürütmenin durdurulması kararları için de istinaf yoluna gidilebilir. Yazı ve hesap hatası gibi maddi hatalar için istinaf yoluna gitmeye gerek yoktur.

İstinaf kanun yolu düzenlendiğinde *“itiraz kanun yolu”*nun kaldırılması uygun olacaktır. İstinaf kanun yolu varsa, kanun yolu olarak itiraza yer verilmemesi gerekir. Çünkü istinaf kanun yolunda da işin esası inceleneceğine göre itiraz kanun yoluna artık gerek kalmayacaktır.

İstinaf sisteminde tek hâkim kararını üç hâkime, üç hâkimin kararını beş hakime denetleme asıldır. Dolayısıyla ister klasik ayırım kabul edilsin, isterse belirtilen ayırım kabul edilsin istinaf sisteminde tek hâkim ağırlıklı bir anlayışla kurgu yapılmalıdır.

Kararları istinafa giden ilk derece mahkemesi olarak idare ve vergi mahkemeleri gözden geçirilip sulh idare mahkemesi ve asliye idare mahkemesi ayırımı da tartışmaya açılabilir. Bu noktada *birinci yaklaşım*; birel işlemler için açılan davalarda tek hâkim davaya bakabilir bu tür davalara bakan mahkemeye sulh idare mahkemesi,

²² Bu kısımda yer alan parantez içindeki italik bilgiler T.C. Adalet Bakanlığı İdari Yargılama Usulü Kanun Komisyonu üyeliğim sırasındaki notlarımdan derlenmiş olup, resmi bir nitelik taşımamaktadır.

düzenleyici işlemler (yönetmelikler, imar planları vs.) için açılan davalara bakan mahkemelere de asliye idare mahkemesi denilebilir. Bu noktada sulh idare, asliye idare mahkemesi ile sulh vergi, asliye vergi mahkemesi ayırımı ise ayrıca tartışma gerektirebilir. Ancak vergi mahkemeleri kaldırılmak suretiyle idare ve vergi mahkemesi ayırımı yapılmasına gerek de kalmayabilir. Vergi mahkemelerinin uzman mahkeme olduğu görüşüne vurgu yapıldığında klasik ayırımında devam edilmesi yönünde karşı düşünce oluşabilir. Bu ayırım kabul edilecek olursa sulh idare mahkemesinin görevleri sayılmalı, asliye idare mahkemesinde ise buna gerek bulunmamaktadır. Kamuyu, geniş kesimleri ilgilendirmeyen kararlar tek hâkimle çözümlenebilir. Bu ayırımın idari yargıya faydası olacak mıdır? Masrafları artıracığından Adalet Bakanlığı'na ne kadar ek mâli yük getirecektir? Yoksa heyet halinde görülmeye devam etme kararlarının gücü açısından daha mı güçlü ve güvencelidir? *İkinci yaklaşım* sulh-asliye idare mahkemesi ayırımı değil tek hakim uygulamasına geçilmesidir. *Üçüncü yaklaşım* ise mevcut yapının muhafaza mı edilmesidir? Bu takdirde heyetçe yapılması beklenen gereksiz iş yükü nasıl hafifletilebilir ?

İstinaf, davaya tek hâkimle bakılmasından doğan yargılama hatalarındaki sakıncaları da giderebilir. İstinaf sisteminin olmadığı yerlerde toplu mahkeme güvencedir. Heyet halinde bakılan davalarda mahkeme başkanının rolü uygulamada kimi kez daha fazla olabilmektedir. "İyi başkanı olan/ olmayan" ayırımı olabilmektedir. Başkan üyeleri kimi kez dolaylı da olsa etkileyebilmektedir. Ya da bundan farklı olarak "karşı oy" yazdı diye kimi kez tavır alınabilmektedir. Heyet halindeki mahkemelerde üyeler hep birlikte karar vermektedirler. Bu durumda "daha az başarılı" üye kimi kez gizlenebilmektedir. Terfilerde ise tüm üyeler aynı puanı almaktadırlar. Belirtelim ki, tek hâkim sisteminde hukukçu olmayan üyenin tek hakim olarak baktığı davalar kimi kez sorun oluşturabilir. Tek hâkim sistemi olursa sulh idare mahkemesi her yerde, sulh vergi mahkemesi belirli yerlerde olmalıdır. Asliye idare ve vergi mahkemeleri ise belirli yerlerde oluşturulabilir.

Tek hakimle bakılan davalarda *tabii hakim ilkesine* aykırı olmayacak şekilde dosyayı inceleyecek hakimi belirleme yerine ona

dosyanın havale edilmesi uygun olabilir. Bu başkan için yetki ve sorumluluk doğuracaktır. Ancak *kötüye kullanılırsa* teftiş sistemi devreye girecektir. Bu noktada üzerinde çalışılmak suretiyle *numara sisteminden* de yararlanma mümkün olabilir.

Kanımızca sulh idare, asliye idare mahkemesi ayırımı adli yargıdaki ayırıma da uygundur. Adli yargıda sulh hukuk asliye hukuk, sulh ceza, asliye ceza ayırımı bulunmaktadır. Oradaki gerekçeler idari yargı bakımından da niteliğine uyduğu ölçüde kabul edilebilir.

2. İstinaf Dilekçesi

İstinaf dilekçesinin içeriği şöyle olabilir; “İstinaf başvurusu ilgili bölge idare mahkemesine hitaben yazılmış dilekçe ile yapılır. Dilekçeler ile başvuru konusu karar ve diğer belgeler karşı taraf sayısından bir fazla olur.

İstinaf dilekçesinde aşağıdaki hususlar bulunur:

- a) Tarafların davadaki sıfatları, ad, soyad ve adresleri ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının kimlik numarası.
- b) Varsa kanuni temsilcisi veya vekillerinin adı, soyadı ve adresleri.
- c) Kararın hangi mahkemeden verilmiş olduğu, tarihi ile sayısı.
- ç) Kararın başvurana tebliğ edildiği tarih.
- d) Başvuru sebepleri ve gerekçesi.
- e) Talep sonucu.
- f) Başvuranın veya varsa kanuni temsilcisinin yahut vekilinin imzası.

İstinaf dilekçesinde bulunması gereken hususların yer almaması durumunda, kararı veren mahkemeye eksikliklerin tamamlanması için onbeş günlük bir süre verilir. Bu süre içinde de eksiklikler tamamlanmadığı takdirde, başvurunun yapılmamış sayılmasına karar verilir. Bu karara karşı yedi gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir”.

3. İstinaf Dilekçesinin Verilmesi

“İstinaf dilekçesi, kararı veren mahkemeye veya bu mahkemeye gönderilmek üzere 4 üncü maddede belirtilen mercilere verilir.

“İstinaf başvurusu, istinaf dilekçesinin verildiği mercii tarafından kaydedildiği tarihte yapılmış sayılır.

“Dosya, kararı veren mahkemece, istinaf dilekçesinde gösterilen mahkeme veya daire ile bağlı kalınmaksızın, ilgili bölge idare mahkemesine gönderilir”.

4. Harç ve Giderlerin Yatırılması

“İstinaf dilekçesi verilirken, istinaf kanun yolu harçları ve tebliğ giderleri de dâhil olmak üzere tüm giderler ödenir. Bunların hiç ödenmediği veya eksik ödenmiş olduğu sonradan anlaşılırsa, kararı veren mahkeme tarafından verilecek 15 günlük süre içinde tamamlanması, aksi hâlde başvurudan vazgeçmiş sayılacağı hususu başvurana yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, mahkeme başvurunun yapılmamış sayılmasına karar verir. Bu karara karşı yedi gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir”. Böyle bir hüküm için diğer ilgili mevzuat olan Harçlar Kanununda da gerekli düzenlemenin yapılması gerekir.

5. İstinafa Başvuru Süresi

“İdare ve vergi mahkemelerinin verdikleri nihai kararlara karşı istinaf yoluna başvuru süresi otuz gündür”.

Süreler belirlenirken diğer kanun yollarındaki sürelerle mümkün mertebe uyumlu olması gerek kişiler, gerekse uygulamacılar için yararlı olacaktır. Bu nedenle temyiz süresinde olduğu gibi otuz gün olarak belirlenmesi yararlı olacaktır. Süreyi durduran, kesen hallere bu maddede de yer verilmelidir.

6. İstinaf Başvurusunun Reddi

“İstinaf dilekçesinin, kanuni süre geçtikten sonra verilmesi halinde, kararı veren mahkeme, istinaf başvurusunun reddine karar verir ve taraflara tebliğ eder.

Ret kararına karşı yedi gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Bu durumda dosya, kararı veren mahkemece ilgili bölge idare mahkemesine gönderilir. Bölge idare mahkemesinin ilgili dairesi istinaf başvurusunun reddine ilişkin kararı yerinde görmezse, usule ilişkin işlemler tamamlanarak ilk istinaf dilekçesine göre gerekli incelemeyi yapar”.

7. İstinaf Dilekçesine Cevap

“İstinaf dilekçesi, kararı veren mahkemece karşı tarafa tebliğ edilir.

Karşı taraf, tebliğden itibaren otuz gün içinde cevap dilekçesini kararı veren mahkemeye veya bu mahkemeye gönderilmek üzere 4. maddede belirtilen mercilere verir. İstinaf dilekçesi kendisine tebliğ edilen taraf, başvuru süresini geçirmiş olsa bile, vereceği cevap dilekçesi ile istinaf yoluna başvurabilir. İstinaf yoluna asıl başvuran taraf, buna karşı otuz gün içinde cevap verebilir.

Kararı veren mahkeme, dilekçeler verildikten veya bunun için öngörülen süre geçtikten sonra, dosyayı dizi listesine bağlı olarak ilgili bölge idare mahkemesine gönderir.

İstinaf yoluna başvuran, bu talebinden feragat eder veya talebi bölge idare mahkemesi tarafından esasa girilmeden reddedilirse, katılma yolu ile başvuranın talebi de reddedilir”.

8. İstinafa Başvurma Hakkından Feragat

“İstinaf Başvurusu yapıldıktan sonra istinaf talebinden feragat edilirse, dosya bölge idare mahkemesine gönderilmez ve kararı veren mahkemece istinaf başvurusunun yapılmamış sayılmasına karar verilir. Dosya, bölge idare mahkemesine gönderilmiş ise bu karar bölge idare mahkemesince verilir”.

9. İstinaf Başvurusunun Mahkeme Kararının Uygulanmasına Etkisi

“İstinaf yoluna başvurma, ilk derece mahkemesi kararının uygulanmasını durdurmaz. Ancak, tarafların talebi üzerine bölge idare mahkemesince, teminat yatırılması şartıyla, kararın uygulanmasının durdurulmasına karar verilebilir.

Adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz”.

10. Ön İnceleme

“Bölge idare mahkemesi dairesince dosya üzerinde yapılacak ön inceleme sonunda; incelemenin başka bir dairece yapılması gerektiği kanaatine varılırsa dosyanın ilgili daireye gönderilmesine karar verilir.

İstinaf dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin ödenmemiş olduğu, dilekçenin 46 ncı madde esaslarına göre düzenlenmediği ve istinaf başvurusunun kanuni süre geçtikten sonra yapıldığı hususlarının ön inceleme yapan daire tarafından belirlenmesi hallerinde 46, 48 ve 50 nci maddelerde sözü edilen kararlar verilir”.

“İlk inceleme” terimi ilk derece mahkemelerinde kullanıldığı için burada terminolojik bir farklılık yaratılarak “ön inceleme” denmesinin yararlı olacağı düşünülmüştür.

Böyle bir düzenlemede filtreleme sistemi getirilip getirilmeyeceği tartışılmalıdır. Maddeye öncelikle ön incelemede nelerin gözden geçirileceği yazılmalı, ardından da tespit edilen eksiklikler ilgili kararlara yazılmalıdır.

11. İstinaf İncelemesi

“Bölge idare mahkemesi dairesince inceleme, başkan veya görevlendirildiği bir üye tarafından yapılır.

İnceleme sırasında ihtiyaç duyulması halinde başka bir bölge idare mahkemesi veya ilk derece mahkemesi istinabe edilebilir.

İnceleme, istinaf dilekçesinde belirtilen sebeplerle sınırlı olmaksızın ve işin esasına girilerek yapılır.

İstinafa konu edilen kararı veren ya da karara katılan hakim, aynı davanın istinaf yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz”.

Fransa’da istinaf incelemesi bu kadar geniş yapılmamaktadır. Yine Fransa’da “re’sen araştırma ilkesi” ülkemizdekinden farklı olarak daha sınırlı bir şekilde uygulanmaktadır.

12. Duruşma Yapılmasına Karar Verilmesi

“İnceleme, taraflardan birisinin talep etmesi ve mahkemenin gerek görmesi halinde duruşmalı olarak yapılabilir. Bu durumda duruşma günü taraflara tebliğ edilir.

Duruşma talep eden taraf, mahkemece kabul edilebilir bir mazerete dayanarak duruşmaya gelemediğini bildirdiği takdirde bir kereye mahsus olmak üzere yeni bir duruşma günü tayin edilerek taraflara bildirilir.

Duruşma talep eden taraf mazeretsiz olarak duruşmalara katılmadığı takdirde dosyanın mevcut durumuna göre karar verilir”.

13. Yapılamayacak İşlemler

“Bölge idare mahkemesinde, ilk derece mahkemesinde ileri sürülmeyen davaya müdahale, ıslah ve davaların birleştirilmesi talebinde bulunulamaz; ilk derece mahkemesinde ileri sürülmeyen talepler dikkate alınamaz. Ancak, aynı bölge idare mahkemesinin farklı dairelerinde bulunsa dahi, aralarında bağlantı bulunan davalar asıl ilişkinin bulunduğu dairede birleştirilir”.

Görüldüğü gibi burada iddianın genişletilmesi yasağı dikkate alınmıştır.

14. Karar

“Bölge idare mahkemesince yapılacak inceleme sonucunda ilk derece mahkemesi kararının hukuka uygun olduğu anlaşılırsa istinaf başvurusunun reddine karar verilir.

İlk derece mahkemesinin kararının hukuka uygun bulunmaması halinde, bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesi kararını kaldırarak yeniden bir karar verir.

İlk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulduğu ya da davaya görevsiz mahkeme veya hâkim tarafından bakılmış olması hallerinde kararı bozmakla birlikte dosyayı ilgili mahkemeye geri gönderir. Bölge idare mahkemesinin bu kararları kesindir”.

İstinaf yargılaması sonunda temyizden farklı olarak onama, bozma gibi kararlar verilmeyecektir. Karar formülasyonu yukarıdaki gibi olabilir.

IV. İSTİNAF SİSTEMİNİN KABULÜNÜN DİĞER KANUN YOLLARINA ETKİSİ VE BUNLARIN NASIL DÜZENLENECEĞİ KONUSUNDA DÜŞÜNCELER

İstinaf sisteminin kabulü halinde karar düzeltme yoluna gerek olmadığı gibi, temyiz kanun yolunun da gözden geçirilmesi ihtiyacı doğacaktır.

1. Temyiz Başvurusu

“Bölge idare mahkemesince verilen nihai kararlar ile Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar hakkında tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir”.

2. Temyiz Edilemeyen Kararlar

“Bölge idare mahkemesince istinaf başvurusu üzerine verilen aşağıdaki kararlar kesindir; bunlar hakkında temyiz yoluna gidilemez;

a) Tek hâkimle çözümlenen davalar hakkında verilen kararlar.

b) Yargı çevresi içinde bulunan ilk derece mahkemeleri arasındaki yetki ve görev uyumsuzluklarını çözmek için verilen kararlar ile merci tayinine ilişkin kararlar.

c) Yargı çevresi içindeki ilk derece mahkemeleri hâkimlerinin davayı görmeye hukuki veya fiilî engellerinin çıkması hâlinde, davanın o yargı çevresi içindeki başka bir mahkemeye nakline ilişkin kararlar”.

Kesin kararlar;

1. Konusu yirmi beş bin Türk Lirasına kadar olan iptal, tam yargı ve vergi davalarında verilen kararlar,

2. İlk, orta ve yüksek öğrenim öğrencilerinin sınıf geçme, not tespiti, kayıt, nakil, ilişik kesme ve okulla ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezalarına ilişkin davalarda verilen kararlar,

3. Merkezî idarenin taşra teşkilâtı ile yerinden yönetim idarelerinin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ruhsat işlemleri, kamu görevlileri hakkında tesis edilen her türlü atama ve görevlendirme, ikinci görev, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlere ilişkin davalarla ilgili kararlar,

4. Merkezi idarenin görev ve unvan değişikliği gerektirmeyen atamalarından doğan davalarla ilgili kararlar,

5. Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmalar hariç olmak üzere kamu görevlilerinin göreve son vermeyi gerektirmeyen disiplin cezalarına ve intibak işlemlerine ilişkin verilen kararlar,

6. Kamu görevlilerinin her türlü sicil ve değerlendirme raporlarına ilişkin verilen kararlar,

7. 4/12/1984 tarih ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalarla ilgili kararlar.

8. 1/7/1976 tarih ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan doğan davalarla ilgili kararlar.

9. 9/10/2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu'ndan doğan davalarla ilgili kararlar,

10. 8/9/1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ecrimisil ve tahliyeyle ilişkin 75. maddesinin uygulanmasından doğan davalarla ilgili kararlar,

11. 13/10/1983 tarih ve 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalarla ilgili kararlar,

12. Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında verdiği mesleki faaliyeti sona erdirmeyen her türlü disiplin işlemleri ve sınav işlemlerinden doğan davalarla ilgili kararlar,

13. 2/7/1941 tarih ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalarla ilgili kararlar,

14. 22/3/1971 tarih ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun uygulanmasından doğan davalarla ilgili kararlar,

15. Asker ailesine yardım ile ilgili işlemlerden doğan davalarla ilgili kararlar,

16. İşyeri kapatma cezalarından doğan uyuşmazlıklarla ilgili davalarda verilen kararlar,

17. 3/5/1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca verilen yıkım ve para cezasından kaynaklanan uyuşmazlıklar,

18. 24/2/1984 Tarih ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanundan kaynaklanan uyuşmazlıklar,

19. 4/1/2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 8/9/1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca verilen kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmaya ilişkin uyuşmazlıklar,

20. 9/8/1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca verilen idari para cezalarından kaynaklanan uyuşmazlıklar, hakkında temyiz yoluna gidilemez.”.

Belirtelim ki, Fransa’da kural olarak bütün kararlar istinaftan sonra temyize gidebilir.

3. Temyiz Dilekçesi

“(1) Temyiz başvurusu, Danıştay Başkanlığı’na hitaben yazılan dilekçe ile yapılır. Dilekçeler ile başvuru konusu karar ve diğer belgeler karşı taraf sayısından bir fazla olur.

(2) Temyiz dilekçesinde aşağıdaki hususlar bulunur:

a) Temyiz eden ile karşı tarafın davadaki konumları, adı, soyadı ile kurumu Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası ve adresleri.

b) Bunların varsa kanuni temsilci ve vekillerinin adı, soyadı ve adresleri.

c) Temyiz edilen kararın hangi bölge idare mahkemesinin hangi dairesinden verilmiş olduğu, tarihi ve sayısı.

ç) Danıştay’ın bozma kararı üzerine, bozmaya uygun olarak ilk derece mahkemesince verilen yeni kararın veya direnme kararına karşı temyizde direnme kararının, hangi mahkemeye ait olduğu, tarihi ve sayısı.

d) Kararın temyiz edene tebliğ edildiği tarih.

e) Kararın özeti.

f) Temyiz sebepleri ve gerekçesi.

g) Duruşma istenmesi hâlinde bu istek.

ğ) Temyiz edenin veya varsa kanuni temsilci yahut vekilinin imzası.

(3) Temyiz dilekçesi usulüne uygun düzenlenmemiş ise eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması hususu, kararı veren mahkemece ilgiliye tebliğ olunur. Bu kesin sürede eksiklikler tamamlanmazsa temyiz isteminde bulunulmaması sayılmasına Danıştay veya mahkemece karar verilir”.

4. Temyiz Dilekçesi

“Temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır.

Temyiz dilekçesi, kararı veren bölge idare mahkemesine veya Danıştay’ın bozma kararı üzerine karar veren ilk derece mahkemesine veya 4 üncü maddede belirtilen mercilere verilebilir.

Temyiz dilekçesi kararı veren mahkemeden başka bir mahkemeye verilmiş dilekçe derhâl kararı temyiz edilen mahkemeye gönderilir.

Temyiz dilekçesinin, 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenir; Aksi takdirde eksikliklerin onbeş gün içinde giderilmesi hususu, giderilmemesi durumunda verilecek karar da belirtilmek suretiyle ilgiliye tebliğ olunur. Bu sürede eksiklikler giderilmez ise istinaf isteminde bulunulmamış sayılmasına bölge idare mahkemesince karar verilir.

Temyiz dilekçeleri, kararı veren mahkeme veya Danıştay’ca karşı tarafa tebliğ edilir. Karşı taraf tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde cevap verebilir. Karara karşı süresi içinde temyiz yoluna başvurmamış olsa dahi cevap dilekçesinde, temyiz isteminde bulunabilir. Kararı veren mahkeme, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağlı olarak, Danıştay’a gönderir.

Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemesi hâlinde kararı veren; mahkeme veya Bölge İdare Mahkemesi tarafından verilecek onbeş günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, mahkeme, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması halinde de ilgisine göre kararı veren İdare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Bölge İdare Mahkemesince temyiz isteminin reddine karar verilir. İdare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Bölge İdare Mahkemesinin bu kararları ile bu maddenin 4 üncü fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir.

Temyiz dilekçesi 4 ve 6 ncı fıkralardaki eksiklikleri taşıdığı veya kanuni süre geçtikten sonra verildiği Danıştay’ca saptanması hallerinde söz konusu fıkralarda öngörülen kararlar Danıştay’ca verilir”.

5. Temyiz Dilekçesinin Verilmesi

“Temyiz dilekçesi, kararı veren bölge idare mahkemesine veya bu mahkemeye gönderilmek üzere 4 üncü maddede belirtilen mercilere verilebilir.

Temyiz başvurusu, temyiz dilekçesinin verildiği mercii tarafından kaydedildiği tarihte yapılmış sayılır”.

6. Temyiz Edilebilirlik İncelemesi

“Temyiz edilen kararın Danıştay’ın benzer konularda daha önce verdiği kararlara, uygun olması ve kararda bozma sebeplerinin açıkça bulunmadığının yapılan bu inceleme üzerine anlaşılması hâlinde görevli daire üyelerinden biri tarafından temyiz isteminin reddine karar verilebilir”.

7. Kıyas yoluyla uygulanacak hükümler

“Harç ve giderlerin yatırılması, başvuru süresi, istinaf dilekçesinin reddi, istinaf dilekçesine cevap, istinaf başvurusundan feragat, istinaf başvurusunun mahkeme kararının uygulanmasına etkisi, ön incelemeye ilişkin istinaf hükümleri temyizde de kıyasen uygulanır”.

8. Danıştay’a gönderme

“Kararı veren bölge idare mahkemesi veya Danıştay dava dairesi, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağlı olarak, Danıştay’a veya Kurula gönderir”.

9. Temyiz İncelemesi

“Danıştay, tarafların ileri sürdükleri temyiz sebepleriyle bağlı olmayıp hukuka aykırı gördüğü diğer hususları da inceleyebilir. Danıştay’ın yapacağı inceleme hukuka uygunluk denetimiyle sınırlıdır.

Kanunda ivedi ya da öncelikli olduğu bildirilen dava ve işlere ait temyiz incelemesi öncelikle yapılır”.

10. Onama ve Düzelterek Onama Kararı

“Danıştay tarafından, hukuka uygun olduğu sonucuna varılan kararlar hakkında gerekçesi belirtilmek suretiyle onama kararı verilir.

Temyiz incelemesi sonunda, kararda tespit edilen maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise düzeltilerek onanmasına karar verilir. Tarafların

kimlikleri, yazı, hesap veya diğer açık ifade yanlışlıkları hakkında da bu hüküm uygulanır.

Temyiz olunan kararın, esas yönünden kanuna uygun olup da kanunun olaya uygulanmasında hata edilmiş olmasından dolayı bozulması gerektiği ve kanuna uymayan husus hakkında yeniden yargılama yapılmasına ihtiyaç duyulmadığı takdirde Danıştay kararı düzelterek onayabilir. Esas yönünden kanuna uygun olmayan kararlar ile hâkimin takdir yetkisi kapsamında karara bağladığı edalar hakkında bu fıkra hükmü uygulanmaz.

Karar, usule ve kanuna uygun olup da gösterilen gerekçe doğru bulunmazsa, gerekçe değiştirilerek onanır”.

11. Bozma Kararı

“Danıştay, aşağıda belirtilen sebeplerden dolayı gerekçe göstererek temyiz edilen kararı bozar:

a) Hukukun yanlış uygulanmış olması veya hukuka aykırı karar verilmesi.

b) Usul hükümlerinin uygulanmasında karara etki eden hata veya eksiklik bulunması.

c) Göreve ilişkin hususlar hariç olmak üzere ilk inceleme konuları hakkında bozma kararı verilemez.

Kararların kısmen onaylanması ve kısmen bozulması hallerinde kesinleşen kısım Danıştay kararında belirtilir.

Kararın bozulması halinde dosya, Danıştay’ca kararı veren mahkemeye gönderilir. Mahkeme, dosyayı öncelikle inceler ve varsa gerekli yargılama işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir”.

12. Bozmaya Uyma veya Israr

“Danıştay’ın bozma kararı, başvurunun bölge idare mahkemesi tarafından esastan reddi kararına (uygun bulma) ilişkin ise, bölge idare mahkemesi kararı kaldırılarak dosya, kararı veren ilk derece mahkemesine veya ilgili (görevli ve yetkili) diğer bir ilk derece mahkemesine, kararın bir örneği de bölge idare mahkemesine gönderilir.

Danıştay’ın bozma kararı üzerine ilk derece mahkemesince bozmaya uygun karar verildiği takdirde, bu karara karşı doğrudan temyiz yoluna başvurulabilir.

Bölge idare mahkemesinin düzelterek veya yeniden esas hakkında verdiği karar Danıştay'ca bozulduğu takdirde dosya, kararı veren bölge idare mahkemesi veya ilgili (görevli ve yetkili) diğer bir bölge idare mahkemesine gönderilir.

Bölge idare mahkemesi, Danıştay'ın bozma kararına uyulmasına veya ısrar edilmesine karar verir.

İlk derece mahkemesi veya bölge idare mahkemesi, kararında ısrar ederse, bu kararın temyiz edilmesi durumunda inceleme, Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulunca yapılır. Bu kurulların kararları kesindir.

Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların temyizden incelenmesinde de ısrar kararı hariç yukarıdaki fıkralar kıyasen uygulanır”.

13. Kanun Yararına Temyiz

“İlk derece mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlarla Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği, istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlara karşı, hukuka aykırı olduğu ileri sürülenler için ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Danıştay Başsavcılığı tarafından kanun yararına temyiz yoluna başvurulabilir.

Temyiz talebi Danıştay'ca yerinde görüldüğü takdirde, karar kanun yararına bozulur. Bu bozma, kararın hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Bakanlıkça Resmî Gazetede yayımlanır”.

14. Mahkeme Kararlarının Yürütülmesinin Durdurulması

“Temyiz, istinaf veya itiraz yoluna başvurulmuş olması, mahkeme kararlarının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına, başvuruyu inceleyecek merci tarafından karar verilebilir.

İptal davalarında teminat istenmeyebilir.

İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz.

Kararın bozulması, kararın yürütülmesini kendiliğinden durdurur”.

V- FRANSIZ İDARİ YARGISINDA İSTİNAF SİSTEMİNİN GENEL ESASLARI

2011 yılı itibarıyla Fransa'da deniz aşırı ülkelerdekiler dâhil olmak üzere 42 idare mahkemesi vardır. İlk derece mahkemelerinde (deniz aşırı ülkeler dahil) halen yaklaşık 850 hâkim bulunmaktadır. Bunlar Yaklaşık 183.000 karar vermiştir. Bu kararların yaklaşık 1/3'ü üçlü hakimle yani heyet olarak karara bağlanmıştır. Danıştay'da ise halen yaklaşık 160 hakim ve 200.000 dosya vardır. Fransa'da yılda ortalama 300.000 dava açılmaktadır.

Fransa'da *hâkimler adaletin ağızıdır*. Bu anlayışa ulaşılması idari yargı bakımından zor bir gelişim göstermiştir. Fransız devriminden önce monarşi vardı. Son iki yüz yılda idari hâkimlerle monarşi arasında siyasi mücadele vardı. Fransız devrimi ile eski idari ve idari yargı sistemi ile krallık feshedilmiştir. Devrimciler hâkimlere karşı kuşku duymuşlardır. Günümüzde hâkimler idari organların kararlarına müdahale edemezler. Napolyon'dan sonra bir piramit oluşturulmuştur. Ancak başlangıçta idari yargı yerindelik denetimini kontrol etmiştir. Hâkim-bakan sistemi vardı. Bu anlayış sonra değişmiştir. 1800 yılında il meclisleri oluşturulmuştur. Vali, saygın ve hukuk eğitimi almış kişileri seçiyordu. Bunlar özellikle mülkiyet hukuku ile ilgili kamulaştırma, vergi vb. konularda görüş bildiriyordu. Dolayısıyla sorunlar akıl adamlarca (seçkinlerce) aydınlatılıyordu. O dönemde Danıştay, hükûmete, bakanlara destek oluyordu. *Tutuk adalet* sistemi²³ vardı. Hükümet, Danıştay'ın görüşünü kabul

²³ "1868 de Türkiye'de "Şûrayı Devlet" adıyla ilk Danıştayın kurulması da bir "hukuk devleti" vasfını kazanmamıza yaramadı. Çünkü bu Şûrayı Devletin irili ufaklı bir çok kusurları vardı. "Tutuk adalet" sistemine bağlı oluşu en büyük kusur olarak göze çarpıyordu. Fransızların "La justice retenue" diye andıkları tutuk adalet sisteminde Danıştayın *kazaî* kararları da hükümetin tasdik ve tasvibine **bağlı tutulur**. **1286 tarihli Şûrayı Devlet** nizamnamei dahilisinin sekizinci maddesinde: "Şûrayı Devletin... Umuru idareye dair olan kararları katî olmadığı misillü **muhakemat dairesinde daavi üzerine lâhik olan hüküm ve kararların icrası dahi makamı sadareti uzamanın tasdikine** ve iradei seniyei hazreti padişahı suduruna menuttur." diye yazılıdır. Böylece, eski Şûrayı Devlet, her ne kadar ilk bakışta bir idare mahkemesi gibi görünmekte idi ise de hakikatta bağımsız bir mahkeme mahiyetini haiz değildi. Çünkü eski Şûrayı Devletin kazaî karar-

etmeyebilirdi. Mümkün olan ile arzu edilen arasında bir denge oluşturulmaya çalışılıyordu. Her şey yavaş geliyordu, siyasi çalkantılar ve memur talepleri fazlaydı. 1870'den sonra Danıştay daha demokratik ve liberal bir yapıya kavuşmaya başlamıştır. 08.02.1873 tarihinde Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi'nin idarenin mâli sorumluluğu konusunda Blanco kararı²⁴, Fransız Danıştay'ının 13.12.1889 tarihli Cadot kararı²⁵ ile "bakan-hâkim" anlayışına son verilmiştir. 1926'da mâli kriz nedeniyle il meclisi sayısı 84'ten 22'ye indirilmiştir. 1930'lu yıllardan sonra özellikle 1956 öncesine kadar meclis demokrasisi hakim olmuş, sömürgelerle ilgili savaşlar ve isyanlar yaşanmıştır. Özellikle 1970'li yıllardan itibaren Danıştay ve idari yargı kendi sistemini korumuştur.

1979-1990 gelişiminin nedenlerine bakıldığında reform ihtiyacının başlıca gerekçeleri şunlardır;

1. İdari yargı-hükûmet arasındaki *siyasi krizlerin* etkili olduğu söylenebilir. Bu dönemde sosyalistler egemen olmuş, akademisyenlere ağırlık vermiş, daha liberal ve modern bir sistem ortaya konmuştur.

ları dahi icraî değildi, istişari idi. Eski Şûrayı Devlet'in kazaî kararını Sadrazam tasdik etmezse veya Padişah onamazsa idarenin gadrine uğrayan vatandaş hakkını elde edemezdi. Saltanat devrinin Şûrayı Devleti, sonuna kadar bu yüz karasını taşıdı, hiç bir vakit bağımsız bir idare mahkemesi mahiyetini kazanamadı ve 1922 yılında saltanatla birlikte yok oldu" (Derbil Süheyp, "Danıştay'ın Rolü", <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/245/2172.pdf>, sh. 2).

²⁴ **Tribunal des conflits - 8 février 1873 - Blanco - 1er suppl - Rec. Lebon s. 61** (<http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-blanco.html>). Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin sözkonusu kararına göre, Devlet'in amme hizmetlerinde istihdam ettiği personelin fiillerinin fertlere ika ettiği zararlardan Devlete terettüp eden mesuliyet medeni hukukun hususi şahısların diğer hususi şahıslarla aralarındaki münasebetleri idare etmek üzere konulmuş olan prensiplerle tanzim edilemez. Bu sorumluluğun hizmetin ihtiyaçlarına ve Devlet'in haklar ile hizmetin ihtiyaçlarının telifi zaruretlerine göre değişen hususi kaideleri vardır.

²⁵ **13 décembre 1889 - Cadot - Rec. Lebon s. 1148** (<http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/13-decembre-1889-cadot.html>).

2. *Uluslararası ilişkilerin* Avrupa Topluluğu ve giderek Birliği Hukuku ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin etkisi dikkati çekmektedir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanının (ATAD), Fransa'yı kimi kez eleştiren kararları olmuş, AİHM'in bazı kararlarında da Fransa mahkum olmuştur. Kamu özgürlükleri ile ilgili kimi konularda Conseil d'État, AİHM tarafından eleştirilmiştir. Zamanla Conseil d'État kararları AİHM içtihatlarına uyum göstermiştir. Bununla birlikte AİHM kararlarına ilk uyumu Fransız İdare Mahkemeleri göstermiştir.

3. *İdari yargının iş yükünün arttığı gerçeği.*

İstinaf sistemi bakımından Fransa'da istinaf mahkemelerinin başında Danıştay üyesi yer almaktadır. Diğer üyelerin ilk derece mahkemeleri ile istinaf mahkemeleri arasında dönüşümü mümkündür. Adli yargıdan farklı olarak idari yargıda istinafa geçişte mütevazılığı sağlamak için kıdem asıl belirleyici bir ölçüt değildir. Fransa'da halen istinaf mahkemeleri sayısı 8'e çıkarılmış olup yaklaşık 250 hakim görev yapmaktadır.

İdare hâkimi bir süre idarede çalışmaktadır. Böylelikle mahkemenin olduğu beldenin "düşmanı" olmak istememektedirler.

İstinafa başvuru süresi iki ay, ivedi hallerde on beş gündür. Hukuki gerekçelendirme gereklidir. İstinafa başvurma tek başına işlemin uygulanmasını durdurmaz.

Fransa'da istinaf mahkemelerinin başında bir Danıştay hakimi bulunmaktadır. İstinaf mahkemeleri iyi işleyince yetkileri artırılmıştır. Önceleri 5 olan idari istinaf mahkemesi sayısı halen 7'dir. Danıştay'a ait sınırdışı etme, vize gibi kararlar artan iş yükü karşısında istinaf mahkemelerine verilmiştir. Genel olarak Danıştay'ın iş yükünün yaklaşık %75'i temyiz, %25'i ilk derece mahkemesi olarak bakılan davalara ilişkindir.

Fransa'da 2003 yılından beri istinafta hem davacı, hem de davalı için avukat tutma zorunluluğu getirilmiştir.

İstinaf mahkemesinde yeni talepte bulunulamaz.

Danıştay kararı bozduğu zaman aynı istinaf mahkemesine gitmez, farklı istinaf mahkemesine gider.

İdari İstinaf Mahkeme'lerinin artan güçleri esas olarak iki etmenle açıklanabilir; 1. Daha önce Danıştay'ın sahip olduğu temyiz yetkisinin idari istinaf mahkemelerine verilmesidir. 2. İdari davaların sayısındaki doğal artıştır²⁶.

1. İdari İstinaf (Appel) Mahkemeleri, Oluşumu ve Görevleri

a- İdari İstinaf Mahkemeleri ve Oluşumu

İdari istinaf mahkemeleri (les cours administratives d'appel); 31 Aralık 1987 tarihli Yasa ile kurulmuş ve 1 Ocak 1989 tarihinden itibaren görev yapmaya başlamıştır. İstinaf mahkemelerinin kuruluş yasasında beş olan sayısı, daha sonra sekize çıkartılmıştır (Paris, Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy ve Nantes, Versailles (2004 yılında kuruldu)). İdari uyuşmazlıkları ilk derecede çözmekle görevli idari mahkemelerin verdiği kararlar, istinaf yolu ile idari istinaf mahkemelerince incelenir. Bu mahkemelerin verdiği kararlara karşı ise, temyiz mercii olan Conseil d'État'ya başvurulmaktadır. Fransız İdari Yargılama Hukukunda²⁷ istinaf (appel), ilk derecede verilen

²⁶ Baleine, Antoine Durup, "Fransa İdari Düzeninde İki Dereceli Yargı Uygulaması", Douai İdari İstinaf Mahkemesi Birinci Hakimi, Türkiye Adalet Akademisinde sunulan tebliğ (16.12.2011).

²⁷ Fransız İdari Yargı Sistemi, Fransız Danıştay'ı (Le Conseil d'État), İdari İstinaf Mahkemeleri (Les cours administratives d'appel) ve İdari Mahkemeler (Les tribunaux administratifs) ile görev alanları çeşitli konularla sınırlandırılmış olan uzmanlaşmış idari yargı yerlerinden (les juridictions administratives spécialisées) oluşmaktadır (Örneğin Sosyal Yardım Merkez Komisyonu (Commission Centrale d'aide Social), Milli Eğitim Konseyi (Conseil National de l'Education) ve Bölge Hesap Kurulları'nı (Les Chambres Régionales de Comptes) gösterebiliriz. Uzmanlaşmış idari yargı yerleri de iki dereceli olarak örgütlenmiştir. Örneğin, ilk derecede görev yapan Sosyal Yardım Merkez Komisyonu'nun kararları, Ulusal Sosyal Yardım Komisyonu (Commission National de l'Aide Sociale); Bölge Hesap Kurulları kararları ise, Fransız Sayıştay'ı (La Cour des comptes) tarafından istinaf yoluyla incelenmekte; bu kararlara karşı temyizen Conseil d'Etat'ya başvurulmaktadır) İdari *mahkemeler (Les Tribunaux Administratifs);* 1 Ocak 1954 tarihinde yürürlüğe giren 30 Eylül 1953 tarihli Kanun Kararname (le décret-loi) ile kurulan idari mahkemeler, idari uyuşmazlık alanında görev yapan ilk derece mahkemeleridir. Halen sekizi deniz aşırı

kararlara karşı öngörülen başvuru yollarından birisi olup; ilk derece mahkemelerinin verdiği tüm kararlar, üst yargı yeri tarafından, başvuru üzerine, incelenerek karara bağlanır. İstinaf yoluyla yapılan inceleme sonucu, üst yargı yeri, usul hükümlerine uyulmadığını saptarsa; ilk derece mahkemesinin verdiği kararı bozar. Maddi olayın gereklerine ya da hukuka aykırı karar verilmesi halinde de kararı bozar ve yapacağı yargılama sonucuna göre uyuşmazlık hakkında, yeniden karar verir²⁸.

İdari istinaf mahkemelerinin oluşumu; istinaf mahkemesi üyeleri, en az dört yıl süreyle idari mahkemelerde görev yapan üyeler

bölgelerde (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Reunion, Saint-Pierre-et Miquelon, Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, Mayotte) olmak üzere günümüz itibarıyla 36 idari mahkeme bulunmaktadır.

İdari uyuşmazlıkları ilk derecede inceleyen idari mahkemelerin tüm kararları, duruma göre, idari istinaf mahkemeleri ve Conseil d'État tarafından **istinaf (appel)** yoluyla incelenir.

Danıştay (Conseil D'État); Conseil d'État'nun yargısal açıdan görevleri üç başlık altında toplanabilir: 1) **İlk ve son derece mahkemesi olarak, Conseil d'État'da görülen davalar;** Bu bağlamda Conseil d'État bir yandan, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerle, Cumhurbaşkanı'nın atama kararnamelerine karşı açılacak davaları, öte yandan, herhangi bir idari mahkemenin yetki ve görev alanına girmeyen uyuşmazlıkları karara bağlar.

2) **İstinaf yoluyla Conseil d'État'da görülen davalar;** 31 Aralık 1987 tarihli Yasanın yürürlüğe girmesinden bu yana Conseil d'État, idari mahkemeler tarafından verilen -istinaf mahkemesinin görevine girmeyen- bazı kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını inceleyerek karara bağlamaktadır (bucak ve belediye seçimlerine ilişkin davalar, adli mahkemeler tarafından ön sorun yapılarak idari mahkemelere gönderilen uyuşmazlıklar gibi).

3) İstinaf mahkemesince verilen kararlar ile diğer idari yargı yerlerinin (uzmanlaşmış idare mahkemeleri) son derecede verdiği kararları **temyizen** inceleyerek karara bağlar (Karabulut, 10 vd.).

²⁸ İstinaf mahkemesinin yaptığı inceleme temyiz incelemesine nazaran daha kapsamlı olup, uyuşmazlık hem maddi olay hem de hukuka uygunluk yönünden incelenmektedir. Temyizde ise, istinaftan farklı olarak; inceleme, istinaf mahkemesinin verdiği kararın hukuka ya da usul hükümlerine uygunluğu noktasında yoğunlaşmakta; maddi olayın incelenmesine, istisnai bazı durumların dışında, bu aşamada girilmemektedir.

arasından atanırlar (CJA art. L. 222-5). İstinaf mahkemesine bir Conseil d'État üyesi başkanlık eder. (CJA art. L. 222.3). Her istinaf mahkemesi birden fazla daireden oluşur. 24 Ağustos 1999 tarihli Kararnameyle yapılan düzenlemeye göre, Paris İstinaf Mahkemesi, beş; diğer istinaf mahkemeleri ise, üçer daireden oluşmaktadır. Önlerine gelen uyuşmazlıklarda, istinaf mahkemesinin daireleri, olağan kurul ya da genişletilmiş kurul (formation plénière) şeklinde toplanarak karar verebilmektedir. İstinaf mahkemesi kurulunun farklı şekillerdeki bu oluşumu, halen İdari Yargı Kodu'nun R.222-25 ile R.222-32 nci maddelerinde öngörülmüştür. Daire kurulları; daire başkanı, dosyayı heyete anlatacak olan raportör üye, dairede görev yapan iki üye ve diğer daireden gelecek olan bir üye olmak üzere, bir başkan dört üye ile toplanır ve karar alır. İdari mahkemenin tek hakimle verdiği kararlara karşı yapılan istinaf başvurularının incelenmesi sırasında ise, başkan ve iki üyeden oluşan üç kişilik kurul ile karar verilir. Genişletilmiş kurula gelince; bu kurullar istinaf mahkemesi başkanı, dosyanın raportörü olan üye ve diğer dairelerin başkan ve üyelerinden beş kişi olmak üzere, bir başkan ve altı üyeye karar alır²⁹.

b- İdari İstinaf Mahkemelerinin Görevleri

"1 Ocak 1989 tarihinde idari istinaf mahkemelerinin faaliyete geçmesiyle birlikte, idari yargı reformundan önce Conseil d'État'nın toplam iş yükünün aşağı yukarı yarısını oluşturan "tam yargı" (le contentieux de plein juridiction) davalarında verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını inceleyerek karara bağlama görevi, idari istinaf mahkemelerine verilmiştir.

Düzenleyici işlemlere karşı açılan yetki aşımı davaları (recours pour excès de pouvoir) dışında kalan idari davalarda, idari mahkemelerce verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurularının idari istinaf mahkemelerinin görev alanına girmesi, 17 Mart 1992 tarihli

²⁹ Chapus, René, Droit du contentieux administratif, 9. éd., Paris 2001, sh.79'a aften, Karabulut, 12; Gabolde Christian, Procédure des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel, 5.éd., Paris 1991, sh. 446.

Kararname (le décret) ile sağlanmış, 1 Eylül 1992 tarihinde gerçekleştirilerek, şehircilik (urbanisme) mevzuatından doğan uyuşmazlıklar ile vergi uyuşmazlıklarını konu edinen davalarda verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını inceleme görevi istinaf mahkemelerine verilmiştir.

1 Ocak 1994 tarihinde, kamu görevlilerine ait mevzuattan kaynaklanan uyuşmazlıkları konu edinen davalarda (le contentieux de la fonction public); 1 Ekim 1995 tarihinde ise, yukarıda sayılan konuların dışında kalan idari davalarda verilen kararlar, istinaf yoluyla idari istinaf mahkemelerinde incelenerek karara bağlanmaya başlanmıştır.

Düzenleyici işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurularının idari istinaf mahkemelerince incelenerek karara bağlanması, 31 Aralık 1987 tarihli kuruluş Yasasında, 8 Şubat 1995 tarihinde yapılan değişiklikle sağlanmıştır.

Yüksek Mahkemenin görev alanına girenlerin dışında kalan istinaf başvurularının, idari istinaf mahkemeleri tarafından incelenmeye başlamasıyla Conseil d'État, ilk derecedeki bazı uyuşmazlıklar ile temyiz ve sınırlı sayıda istinaf başvurusuna bakan yargı yeri durumuna dönüştürülmüştür. İstinaf başvurularının %85-%90'ı idari istinaf mahkemeleri tarafından incelenerek karara bağlanmaktadır³⁰.

2. İstinaf Türleri

Başlıca istinaf temel türleri şunlardır, a) İstinaf (L'appel principal), b) Karşı (mukabil) istinaf (L'appel incident), c) Başkasına yönlendirilen istinaf (L'appel provoqué)

a- İstinaf

Bu istinaf türünde, idari mahkemenin verdiği karardan memnun olmayan; bir diğer anlatımla, ilk derece mahkemesi önünde açılan davayı (tamamen ya da kısmen) kaybeden tarafın istinaf yoluna başvurması söz konusudur. Fransız Hukukunda istinaf

³⁰ Gabold, 448; Chapus, 81'e atfen, Karabulut, 13.

başvurusunda bulunan davacı “appellant”; karşı tarafta yer alan davalı ise, “intimé” olarak adlandırılır.

aa- Süre :

İdari mahkemenin verdiği karara karşı istinafa başvuru süresi, kararın tebliğinden itibaren iki aydır³¹ (CJA, art R.811-2).

İki aylık süre, bazı durumlarda onbeş günle sınırlandırabilir. Denizaşırı ülkelerde bulunan idari mahkemelerin verdiği kararlara karşı yapılan istinaf başvurularında ise, süre üç aydır (le delai de distance) (CJA, art R. 811-5).

bb- Başvuru :

İstinaf yoluna, ilk derece mahkemesi önünde görülen **davanın tarafları** başvurulabilirler, üçüncü kişiler başvuramazlar³². Ancak bu kuralın bazı istisnaları vardır. Örneğin, seçimlere ilişkin uyuşmazlıklarda, bir seçimi iptal eden ya da sonucunu değiştiren kararlara karşı, istinaf yoluna başvurmada menfaati olan herkes, ilk derecede görülen davanın taraflarından olmasa dahi, istinaf yoluna başvurabilir.

İdari mahkeme önünde davayı kazanan davacı, mahkeme kararı yanlış gerekçelere dayalı olsa ya da dava dilekçesinde ileri sürülen iptal gerekçelerine uygun olmasa dahi, söz konusu karara karşı istinaf yoluna başvuramaz. Davanın usul ya da esas yönünden reddedilmesi halinde de, davalı, kararı istinaf mahkemesi önüne götüremez. İdari mahkeme kararına karşı istinaf yoluna başvuruda menfaat, kararın gerekçelerine göre değil, sonucuna göre belirlenmektedir³³.

cc- İstinaf Yoluna Başvurulabilecek Kararlar :

İlk derecede verilen ve uyuşmazlığı sona erdiren nihai kararlara karşı istinaf yoluna gidilebilir. Ancak, ara kararlarına (örneğin yürüt-

³¹ Gabold, 473.

³² Conseil d'État, 14 Şubat 1959, Mazic, Rec, p. 121 et concl. Bernard, R.D.P., 1950, p. 154 için bkz. Gabold, 478.

³³ Chapus 1070'e atfen Karabulut, 20; Gabold, 456.

menin durdurulması kararı gibi) karşı da istinaf yoluna gidilebilir (Bu tür istinaf başvurusuna "l'appel immediat" denmektedir) (CJA, art R. 811-6).

b- Karşı (Mukabil) İstinaf

"Dava "kısmen kabul, kısmen ret" ile sonuçlanmışsa, bu durumda, her iki taraf da aynı karara karşı istinaf yoluna gidebilir. Ancak; davanın taraflarından yalnızca biri "kısmen ret" kararına karşı istinaf yoluna başvurduğunda, diğer taraf söz konusu başvurunun reddini ve aynı zamanda kaybettiği kısma yönelik olarak kararın bozulmasını da istiyorsa mukabil (karşı) istinafta(l'appel incident) bulunabilir³⁴.

c- Başkasına Yönlendirilen İstinaf (L'appel Provoqué) :

Karşı- istinafta olduğu gibi, *başkasına yönlendirilen istinafta* bir karşı istinaf türüdür. Ancak karşı istinafta istinaf başvurusunda bulunmayan tarafından, bu başvuruda bulunana karşı yönlendirilirken; *başkasına yönlendirilen istinafta*, istinaf başvurusunda bulunmayanın başka bir davalıya ya da davalı durumunda olmayan başka bir tarafa yönlendirdiği bir istinaf başvurusu sözkonusudur. Örneğin, kanalizasyon çalışmaları sırasında evi zarar gören davacının, hem çalışmayı yürüten şirket, hem de bu şirketi görevlendiren idareye karşı zararın tazmini istemiyle dava açtığını, idari mahkemenin yalnızca çalışmayı yürüten şirket aleyhine tazminata hükmettiğini varsayalım. Kanalizasyon çalışmalarını yürüten şirket bu karara karşı istinaf mahkemesine başvurduğunda, bu çalışmalardan zarar gören

³⁴ "Örneğin, bir yönetmeliğin üç maddesinin iptali isteğini konu edinen davada idari mahkemenin yönetmelik maddelerinden yalnızca birini iptal ettiğini ve davası kısmen kabul, kısmen ret ile sonuçlanan davacının istinaf yoluna başvurmadığını kabul edelim. Davalı idare, bu karara karşı istinaf mahkemesine başvurduğunda, bu kez, davacı, davalı idarenin istinaf başvurusu üzerine harekete geçerek "l'appel incident" (mukabil-karşı-istinaf) yoluyla, hem davalı idare isteminin reddini, hem de ilk derece mahkemesinin davanın kısmen reddine ilişkin hüküm fıkrasının bozularak, dava konusu yönetmeliğin diğer iki maddesinin iptalini isteyebilir" Picard Etienne, *Le contentieux administratif et L'etat de droit*, 1997, sh. 139'a atfen Karabulut, 21; Gabold, 456.

kişi istinaf mahkemesi önünde davalı konumunda olacaktır. İstinaf mahkemesinin başvuru kabul ederek, sorumluluğun şirkete değil idareye ait olduğu gerekçesiyle mahkeme kararını bozduğunu düşündüğümüzde, kanalizasyon çalışmalarından evi zarar görenin zararı karşılanmamış olacaktır. İşte, bu durumun önüne geçmek amacıyla, ev sahibi, kendisine yöneltilen istinaf başvurusuna karşı kanalizasyon çalışmalarını yürüten şirketi görevlendiren idare aleyhine istinaf yoluna başvurduğunda yapılan bu başvuru “l’appel provoqué” olarak adlandırılır³⁵.

3. İstinaf Mahkemesine Başvurunun Mahkeme Kararı Üzerindeki Etkileri

İstinaf yoluna başvurulması, istinafa konu mahkeme kararının yürütülmesini kendiliğinden durdurmaz. Ancak, istem üzerine istinaf mahkemesi, kararın yürütülmesinin durdurulmasına karar verebilir (CJA, art. R.811-14). Bununla birlikte; bazı istisnai durumlarda yapılan istinaf başvurusu, idari mahkeme kararının yürütülmesini kendiliğinden durdurmaktadır³⁶. Başvuranın ileri sürdüğü gerekçelerin ciddi ve istinafa konu kararın bozulmasını gerektirir nitelikte olması şartlarının gerçekleşmesi durumunda, yürütmenin durdurulmasına karar verebilir (CJA, art. R.811-15).

Tam yargı davalarına gelince; ilk derece yargı yeri önünde davacı olan dışında bir şahıs tarafından istinafa başvurulduğunda, başvuranın istemi üzerine (İdari Yargı Kodu R.533-2 ve R.541-6 maddeleri saklı kalmak koşuluyla), istinafa konu kararın uygulanması, istinafa başvuranın yükümlü olmayacağı bir miktarın mutlak kaybı riskini taşıyorsa, bu durumda istinaf mahkemesi yürütmenin durdurulmasına hükmedebilir (CJA, art. R. 811-16).

İstinaf mahkemesinin verdiği yürütmenin durdurulması kararlarına karşı, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde Conseil d’État’ya temyiz talebiyle başvurulabilir (CJA, art. R. 811-19).

³⁵ Gabold, 457; Karabulut, 22 vd.

³⁶ Sosyal yardım, seçimler ve disiplin cezalarına yönelik davalar yukarıda açıklanan ana kuralın istisnasını oluşturmakta olup, bu tür davalarda istinaf yoluna başvurulması, idare mahkemesi kararının yürütülmesini kendiliğinden durdurur (Karabulut, 22).

4. İstinaf Başvurusunun İncelenmesi

a- İdari Mahkeme Kararının Esas Yönünden Bozulması

aa- İdari Mahkeme Kararının Esas Yönünden Bozulmasının Ardından İstinaf Mahkemesince Uyuşmazlığın Esası Hakkında Karar Verilmesi ("Dévolutif" etki)

İdari mahkemece verilen kararın üst yargı yeri olan istinaf mahkemesi tarafından bozulmasının ardından uyuşmazlığın esası hakkında istinaf mahkemesince karar verilmesine istinafın "dévolutif" etkisi denmektedir. İdari mahkemece verilen kararda usul hükümlerine aykırılık sözkonusu değilse, esasa girerek inceleme yapan istinaf mahkemesi, istinafa konu kararı, hukuka ve maddi olayın gereklerine uygun görürse onar; aksi halde bozarak yaptığı yargılama üzerine davanın esasını kendisi karara bağlar³⁷.

bb- Esas Denetim Yapılırken Yerindelik Yasağı ve İdarenin Takdir Yetkisine Karışmama

Fransa'da idari mahkemeler yerindelik denetimi yapmamakta, yerindelik denetimini red etmektedir. Bu konuda öğretide de görüş birliği vardır. Örneğin sınav sonuçlarına ilişkin teknik değerlendirmeler, kamu hizmetlerinin yönetimi, imar alanlarının kullanımı, elektrik hattı güzergâhının tespiti gibi. Yine iç düzen işlemlerinin denetimi anlamsız bulunmaktadır. Keza öğrencinin sınıf değişikliği işlemlerini, kıyafet kurallarına ilişkin başvurularda hakim denetim yapmayı red etmektedir. Yerindelik, idarenin takdir yetkisi kapsamındaki bir kavramdır.

Yerindelik denetiminin olmaması *denetimsizlik anlamına gelmez*. Yargı dışı diğer denetim yolları açıktır.

Yerindelik anlamına gelmemekle birlikte hakim kendi yetkisini dava konusu uyuşmazlıkta yoğunlaştırabilir. Yine idare hakimi belirtilen kapsamda esasa girmeksizin usul yönünden sürece ilişkin hukuka aykırılık olup olmadığını inceleyebilir. Hakim hukuki sonuca

³⁷ Gabold, 459, 463; Karabulut, 23

bakar. Örneğin jüri değerlendirmesinde yanlışlar varsa bunlara bakar. Ama değerlendirmenin içeriğine değil.

İdare hakimi olguların gerçekliği ve varlığına bakar. Yanlış, kontrolsüz şeyler yapıp yapılmadığını inceler. Kimi kez idare hakimi bazı kararları denetlemeyi red edebilir. Örneğin hükümet tasarrufları (acte de gouvernement) gibi. Bu durumda hakimnin denetim eksikliğini gerekçesini siyasi sebepler oluşturmaktadır.

Fransa'da üç anayasal rejim sistemi vardır. İlki, OHAL-Örfi İdare, ikincisi sıkıyönetim, üçüncüsü Anayasa md.16'da belirtilen tam yetki halleridir. Hakim ilk iki durumda bunların uygulanmasını denetlemektedir ancak üçüncü durum için denetleme yapmayı red etmektedir.

Belirtelim ki, bazı durumlarda da idari yargı hakiminin katı denetimi olan kararları vardır. Bu gibi durumlarda hakim yerindelik denetimini artırmaktadır. Örneğin askere verilen cezalarda yerindelik denetimi artmaktadır. Tutukluların durumları, öğrencilerin bilincine yönelik saldırılarda yerindelik denetimi yapmaktadır. Alt yapı projelerinde seçilen hattın kamu yararına olup olmadığını kontrol etmekte, avantaj ve dezavantajlarını, kamu ve özel çıkarları denetlemektedir. Yine Memur Hukukunda ölçülülük ilkesine göre ceza ile yaptırım arasında yerindelik denetimi yapmaktadır. Yine İçişleri Bakanlığı yabancı yayınların satışını yasaklayabilir. Bakanlığın yasağının kamu yararına uygun olup olmadığına bakılmaktadır. Bu noktada yasal çerçeve olmayıp, idare hakimi içtihat yaratmaktadır.

Fransa'da da ülkemizde de devletin uluslararası ilişkileri idari yargı denetimi dışındadır.

Fransız Danıştay'ı yasallık (legalité) ile yerindelik denetimi (l'opportunité) arasındaki hassas dengeyi somut olaya göre yapmaktadır. Somut olaya göre farklı derinliklerde yerindelik denetimi yapılabilmektedir. Somut olaya göre takdir hatası durumunda "*kısıtlı yerindelik denetimi*" yapmaktadır. Fransa'da geniş bir yerindelik alanı mevcuttur.

b- İdari Mahkeme Kararının Usul Yönünden Bozulmasının Ardından İstinaf Mahkemesince İşin Esasına Girilerek Karar Verilmesi mümkündür (Evocation)

İlke olarak, usul hükümlerine aykırı kararı bozarak uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmek üzere dava dosyasının idari mahkemeye gönderilmesi gerekir. Ancak, yargının iyi idaresinin gereği olarak, istinaf mahkemesi, dava dosyasını göndermek yerine, işin esasına girerek karar verme yetkisine sahiptir. Bazı koşulların gerçekleşmesi halinde istinaf mahkemesinin usule ilişkin olarak verdiği bozma kararının ardından, işin esasına girerek inceleme yapmasına istinafın “*évolutif*” etkisi denmektedir. İstinaf mahkemesi öncelikle ilk derece mahkeme kararında usul hükümlerine aykırılık bulunup bulunmadığı, görev ve yetki dışında bir işe bakılıp bakılmadığına talep üzerine, şayet talep yoksa re’sen bakar.

İdari mahkemenin usul yönünden reddine karar verdiği uyuşmazlıklarda, istinaf mahkemesinin “*évocation*”a başvurusunun iki dereceli yargılama sistemine uygun olmadığı, çünkü istinaf mahkemesince uyuşmazlığın ilk kez yargılanması sonucunu doğurduğu ileri sürülmüştür³⁸.

Evocation’un Koşulları; idari mahkeme kararının usul yönünden bozulması koşulunun yanı sıra, biri istinafa başvuran tarafa, diğeri ise istinaf incelemesine konu dava dosyasının durumuna bağlı iki koşuldan daha söz edilmektedir. İstinaf yoluna başvuran tarafa yönelik koşul, başvuruda bulunanın, uyuşmazlığın esastan karara bağlanmasını istinaf mahkemesinden istemiş olmasıdır. Bu koşulun temelinde, “istemle bağlı olma” ilkesi bulunmaktadır. İstinafa gelenin bu hususa ilişkin isteminin açık olması gerekmez. İstinaf dilekçesinde, idari mahkeme kararını usul yönünden sakatlayan hususlara değinildikten sonra, uyuşmazlığın esasına ilişkin iddiaların ileri sürülmesi, “*évocation*” için yeterli kabul edilmektedir.

Bu koşulların bir arada bulunması “*évocation*” yoluna başvurulabilmesi için yeterli olmayıp, ayrıca dosya hakkında esastan karar verilebilecek olması da gerekir.

³⁸ Chapus, 1106’ya atfen Karabulut, 24.

Dosyanın istinaf mercii önüne gönderilmesine yer olmadığına dair karar (Cassation Sans Renvoi) “Bu konuyu iki aşamalı olarak irdelemek gerekmektedir. İlk aşamada, eğer Yüksek Mahkemece, istinaf mahkemesinin kararının bozulması uyuşmazlığı sona erdiriyorsa; yani, bozma kararının ardından geriye yargılanacak bir şey kalmıyorsa, bu durumda Conseil d’État, dosyanın istinaf mahkemesi önüne gönderilmesine yer olmadığına karar verir; ancak, bozma kararı uyuşmazlığı sona erdirmeye yeterli olduğundan kendisi esas hakkında inceleme yapmaz.

İstinaf mahkemesince, “istemle bağlı olma” koşuluna uyulmadan karar verilmişse ya da uyuşmazlık hakkında “karar verilmesine yer olmadığı” şeklinde karar verilmesi gerekirken, bu yapılmamışsa tarafsızlık (impartialité) ilkesine aykırı davranıldığı sonucuna ulaşıyorsa, Yüksek Mahkeme, istinaf mercii önüne göndermeye gerek görmeyerek kararı bozmaktadır.

İkinci aşama, bozma kararının ardından, yargının iyi idaresinin gereği (bonne administration de la justice) olarak ,Yüksek Mahkemece, dosyanın istinaf mahkemesi önüne gönderilmemesi, uyuşmazlığın esasına girilerek karar verilmesidir”³⁹

Uyuşmazlık hakkında yeniden karar verilmek üzere dosyanın istinaf mahkemesine gönderilmesi (Cassation Renvoi) de mümkündür. Yüksek Mahkeme, kararı bozulan mahkemenin değişik oluşması mümkünse, dosyanın kararı bozulan istinaf mahkemesine, değilse, başka bir istinaf mahkemesine yeniden karar verilmek üzere gönderilmesine karar verebilir (art. L.821-2). Ancak, dosyanın kararı bozulan istinaf mahkemesine gönderilmesi durumunda, sözkonusu mahkemenin başka bir oluşumla toplanarak karar vermesi zorunludur. Dosya gönderilen istinaf mahkemesi, daha önce vermiş olduğu kararlarla bağlı değildir, ancak *kesin hüküm ilkesi* gereği temyiz mercii-nin verdiği bozma kararıyla bağlıdır⁴⁰.

³⁹ Karabulut, 24.

⁴⁰ Chapus, 1168’e atfen, Karabulut, 68.

5. Uyuşmazlığın Esası Hakkında Conseil D'état Tarafından Karar Verilmesi

31 Aralık 1987 tarihli Yasa'nın 11 ve 14. üncü maddeleriyle yapılan düzenleme ile Yüksek Mahkemeye, bozma kararının ardından esasa girerek uyuşmazlığın esası hakkında karar verme yetkisi tanınmıştır (İdari Yargı Kodu art. L. 821-2). Bu yetki, bazı durumlarda, bir zorunluluğun sonucu ortaya çıkabildiği gibi, söz konusu zorunluluk dışında, Yüksek Mahkeme, esasa girerek karar verme konusunda seçimlik hakka sahiptir.

Bozma kararından sonra, istinaf mahkemesi tarafından verilen yeni kararın temyizi durumunda, Conseil d'État, dosyayı istinaf mahkemesine göndermeyerek, davanın esasını kesin olarak karara bağlar.

Yukarıda yer verilen bu zorunluluğun dışında, Yüksek Mahkeme, "yargının iyi idaresinin gereği" olarak, bozma kararının ardından uyuşmazlığın esası hakkında kendisi karar verebilir. Conseil d'État, tarafların, uyuşmazlığın istinaf mahkemesi önüne gönderilmesi konusundaki olumlu ya da olumsuz istemiyle bağlı değildir⁴¹.

6. Fransa'da İstinafa İlişkin Çeşitli Sorular-Sorunlar ve Değerlendirmeler

a. İçtihat Birliğinin Sağlanması

İstinaf kararları arasındaki uyumsuzluk nasıl çözümlenebilir? 1987 yılında idari istinaf mahkemeleri kurulmuştur. Bundan sonraki temel sorun istinaf mahkemeleri arasındaki birliği sağlamak olmuştur. Benzer sorun 1953 yılında idare mahkemeleri kurulduğunda da vardı. İçtihat birliği sorunu önemli bir şekilde gündeme getirilmiştir.

Esasen Fransa'da içtihat farklılıkları azdır. Bunun arka planında *önceki kararlara saygı kültürü* vardır. Kararlarda tutarlılığa önem verilmekte ve tutarsızlık olduğu tespit edilirse karar yayımlanmamaktadır. Her ay bir kere *Danıştay İhtilaflar Dairesi Başkanı* ve farklı

⁴¹ Karabulut, 68.

idare ve istinaf mahkemesi başkanlarından gelenler ile toplantı yapılmaktadır.

Seri davalara ilişkin olarak da bu tür davaları bir idari istinaf mahkemesi incelemekte, diğerleri beklemekte ve inceleyen idari istinaf mahkemesi kararına göre karar almaktadırlar.

Fransa'da Danıştay'ın kullandığı veri tabanı herkese açıktır. İçtihat birliğini sağlayan diğer bir uygulama ise raportörlerin on-line erişim sağlayan bir sistemi vardır.

1. Ön karar; Fransa'da 1980'li yıllarda özellikle vergi davalarında yığılma vardı. Kimi davalardaki 4-5 yıllık süreç 6-7 seneye çıkmıştır. Bu nedenle önce *ön karar talebi sistemi* öngörülmüştür. Buna göre, davayı karara bağlamadan önce mahkeme Danıştay'dan görüş isteyebilmekteydi. Ön karar istenebilmesi için 3 kriter (ölçüt) gereklidir. 1- Sorulan soruların yeni ve farklı içerikte olması 2- Ortada gerçek ve ciddi bir sorun olması 3- Bir çok davada karşılaşılabilecek bir sorun olması. Danıştay *ön karar* taleplerini genellikle kabul etmiştir. İki halde talep kesinlikle red edilir. 1- İstinaf mahkemesi içtihadı red olsa bile bundan farklı bir karar almak istenirse 2- Eğer ön karar talebindeki soru ile davanın esasına ilişkin muhakeme yapılmak istenirse ön karar talebi red edilir. Ön karar istemine ilişkin olarak Danıştay görüşünü üç ay içerisinde verir ve bu görüş bağlayıcı değildir. Ancak bu görüş Resmi Gazete'de yayımlanır ve çoğunlukla da uyulur. İstatistiki olarak her yıl 10-15 ön görüş talebi vardır. Yaklaşık olarak şimdiye kadar 250 ön görüş talebi yapılmıştır. Dolayısıyla sistem iyi işlemekte ve toplantılarda Danıştay'dan ön görüş talebinde de bulunun denilebilmektedir.

2. olarak Danıştay bir istinaf mahkemesi kararını bozduktan sonra esasa ilişkin inceleme imkânı da vermektedir. Danıştay bozmasından sonra ya dava istinaf mahkemesine gönderilir ya da iki halde Danıştay tarafından esas incelenir. 1- Dava çok uzamış ve eski tarihli ise 2- İçtihat açısından önemli ise incelemeyi Danıştay yapar. Bu noktada son 25-30 yıldır Danıştay istinaf mahkemelerindeki dava stoklarına göre bir karar vermekte, çok dava varsa göndermemektedir, ancak kendi stoklarına da bakmaktadır. Eskiden çoğu zaman

kendisi bakmaktaydı, şimdi ise çoğunlukla istinaf mahkemelerine göndermektedir.

Danıştay'da ise içtihat birliği için 2 mekanizma vardır. 1- Kanun yararına temyiz. Bu yol ilgili bakanın inisyatifine bağlıdır. İlk derece veya istinaf mahkemesi kararı ilgili bakanlığın kararlarını zedeliyorsa bakan bu yola başvurabilir. Bozmanın davaya etkisi yoktur. İleride daha uygun içtihatlar çıkması amaçlanır. 2- İctihatların birleştirilmesi. Danıştay re'sen bu yola gitmektedir. 1920'li yıllardan beri bu yöntem vardır. Danıştay aslında sadece yetki uyuşmazlıklarına ilişkin değil, esasa ilişkin olarak da böyle kararlar alabilmektedir. Önemli içtihat değişikliklerinde önceden kalabalık görüşmeler yapılır. Hukuki güven ve içtihadın sağlanmasında disiplinli çalışılmaktadır.

b. İstinaf Sisteminin Kabulünün Etkileri

1987 yılında kabul edilen istinaf sistemi acılı olmuş, Danıştay üyeleri yetkilerini vermeye istekli olmamışlardır.

Fransa'da istinafa gitmeden temyize giden bazı kararlar bulunmaktadır. Bunlar basit kabul edilebilecek uyuşmazlıklardır. 10.000 Avro'nun altındaki uyuşmazlıklar, kimi memur uyuşmazlıkları gibi.

Yine ilk derece idare mahkemesinin ilk ve son derece mahkemesi olarak baktığı davalar vardır.

1987 istinaf sistemi ile Danıştay'da 1- Öngörüş talebi, 2- **Filtreleme sistemi** yani kabul edilebilirlik kararı mekanizması kabul edilmiştir. Dolayısıyla Danıştay'daki tevziden önce ayrıştırma yapılmakta ve Danıştay filtresinde başvuruların yaklaşık %70-80'i kabul edilmemektedir. Daha sonra Fransız Yargıtay'ı da bu sistemi kendisine uyarlamıştır.

Kabul edilebilirlik kararı nasıl verilmektedir?

1- Temyiz dilekçeleri Danıştay'a ulaştınca yani hukuki sorun yoksa içtihat uygulanacaksa 3 hakimden oluşan heyete sözkonusu dosyalar verilir.

2- Daire başkanı hukuki sorunun önemli/içtihadi olacağı görüşünde ise temyiz dilekçesi kabul edilir. Resmi olarak temyiz dilekçesi

görüşü kabul edilmemişse başvuranın görüşü alınır. Resmi olarak temyiz dilekçesi görüşü kabul edilmişse iki tarafın da görüşü alınır.

3- Daire başkanı temyiz dilekçesine bakarak hassas bir durum olduğu kanısına varırsa raportör atar. Kısa görüş yazılarak, dilekçenin kabul edilip edilmeyeceği konusunda görüş sunar. Temyiz dilekçesi kabul edilmiyorsa karar kısaca yazılır ve red hususu belirtilir.

Aslında Danıştay önündeki temyiz olağanüstü kanun yoludur. Temyiz hakkı genel değildir. *Filtreleme sistemi ilk yıllarda eleştirilmiştir.* Konu AİHM'e taşınmış ancak AİHM bu noktada sözleşmeye aykırılık yaratmadığını belirtmiştir. Zaten AİHM'in kendisi de filtre sistemini uygulamaktadır (kabul edilebilirlik).

Eğer temyiz dilekçesi kabul edilmemişse, neden kabul edilmediği konusunda heyette yer alan üç hakim dışındaki kamu raportörü, Danıştay savcısı, hükümet komiseri vatandaşa açıklama yapar.

c. Fransa'da istinafa giderken filtreleme sistemi var mıdır? İdari istinafta Danıştay'daki gibi filtreleme yoktur.

İdari istinafa gidebilmek için mutlaka bir avukatın tutulması gerekir. Oysa Fransa'da idare mahkemelerinde dava açabilmek için avukat tutma zorunluluğu yoktur. Yaklaşık olarak idare mahkemesi kararlarının %20'si idari istinafa gitmektedir. Danıştay'a başvuru oranı da yaklaşık %20'dir. Temyize gidenlerin de yaklaşık %70'i red edilmektedir. Oranın azlığı dikkat çekicidir. Çünkü kararlar kalitelidir, insanlar yargıya güvenmektedirler. Karar nedeniyle taraflar tatmin olmaktadır. Davanın konusuna göre de örneğin imar uyuşmazlıklarında olduğu gibi, taraflar kanun yollarının tamamını tüketmektedir. Bir de Fransa'da içtihat disiplini çok gelişmiştir. Taraflar temyizden lehlerine bir sonuç çıkmayabileceğini de düşünmektedir. Sonuçta istinafa daha ziyade zor, karmaşık konular gitmektedir.

d. İlk derece mahkemesinde kesinleşen kararlar var mı? İstinafta kesinleşen kararlar var mı? sorusu üzerinde de durulmalıdır. Fransa'da ilk derece mahkemesince alınan bütün kararlar

istinafa gidebilir. İstinaf üzerine alınan bütün kararlar da temyize gidebilir. Ancak *piramit örneği* gibi yaklaşık olarak idare mahkemesi kararlarının %20'si idari istinafa gitmektedir. Danıştay'a başvuru oranı da yaklaşık %20'dir. Temyize gidenlerin de yaklaşık %70'i red edilmektedir.

e. Sıçramalı temyiz var mı? 1987'den beri küçük kabul edilebilecek memurlarla ilgili tek hâkimle bakılan kimi basit uyuşmazlıklar için istinaf atlanarak sıçramalı temyize gidilebilmektedir. Tarafın temyize gitme hakkı var ama istinafa gitme hakkı yoktur. Temyizde karar sorgulanmaktadır. Oysa istinafta uyuşmazlığın esası incelenmektedir. İlk derece mahkemesinde ve istinaf mahkemesinde hâkimler uyuşmazlığın esasını incelemektedirler.

f. Fransa'da dava konusu uyuşmazlık için istinaf mahkemesi esas incelemesi yaparken yerindelik denetimi yapılabilir mi?

7. Yürütmenin Durdurulması Kararları Ekseninde Fransa'da Seri Muhakeme Usulünün Genel Esasları

İdare mahkemesi karmaşık davalarla karşılaşmakta ve davaların göreceli uzun sürmesi de söz konusu olabilmektedir. Bu durum eleştirilmiş ve hakimler aleyhine bir meşruiyet sorunu doğmuştur. Konu 2000 yılında tekrar düzenlenmiştir. Aciliyet kesbeden davalarda idare mahkemesinden umduğunu bulamayanlar adli yargıda dava açmışlar ancak bu da görev sorunu doğurmuştur. 1997'ye varıldığında Danıştay Uyuşmazlıklar Dairesi etkili, hızlı yöntemler yolunun açılmasını istemiştir. 2000 yılında Fransa Ulusal Meclisinde buna ilişkin yasa oylanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Bir çok alanda seri yargılama usulü uygulanmaktadır. Bunlar;

I- Özgürlüklerle İlgili Seri Muhakeme Usulü:

Seri yargılama usulü içerisinde bu en önemlisidir. İlk derece hakimi 48 saat içerisinde başvuruyu karara bağlamak zorunda olup, bir üst mahkeme olarak istinaf yoluyla konu Danıştay'a gönderilmekte ve o da en geç 48 saat içerisinde kararını vermektedir. Bunlar genellikle tek hakimle bakılan davalardır. Temel özgürlüklerle ilgili bir ihlal varsa yaptırım bir an önce kaldırılmaktadır.

Şartları;

1. Özgürlük temel bir özgürlük olmalıdır. Yaklaşık otuz temel özgürlük, on yıllık bir içtihatla oluşturulmuştur. Örneğin anayasal haklar, ifade özgürlüğü, din-inanç özgürlüğü, ifade özgürlüğü, mülkiyet, masumiyet karinesi, sendikal haklar, çalışma hakkı, sığınma hakkı gibi. Danıştay içtihatlarıyla özgürlüklerin kapsamının sürekli geliştiği söylenebilir. Örneğin güvenlik özgürlüğü gibi.

2. Ciddi ve yasa dışı boyutta ağır bir ihlal olmalıdır. "Ciddi" kavramından anlaşılması gereken var olan yasalara kesin bir aykırılık olmalı, ayan-beyan, açık, ağır bir ihlal olmalıdır. Uygulamada yargılama tek hakimle, duruşmasız ve ara karar şeklinde yapılmaktadır.

3. Öncelikle işin aciliyetine bakar. Eğer acil durum söz konusu ise mahkeme her iki tarafı da çağırır, ifadelerini, savunmalarını alır.

Sadece ağır özgürlük ihlali konusunda hemen karar verir. Bu şartlar yoksa başvuru tek hakim tarafından red edilmektedir.

II- Yürütmenin Durdurulması Kararları

Yürütmenin durdurulması kapsamında yapılan seri muhakeme sonrasında idare mahkemesinde esasa ilişkin dava açılır. Örneğin ihaleden men kararına ilişkin davada yürütmenin durdurulması istenirse bu talep seri (hızlı) yargılamayla incelenir. Hakim dosyaya olabildiğince hızlı bakar. Ama burada 48 saat sınırı yoktur. Birkaç gün alabilir. Yürütmenin durdurulması talebinin kabulü kriterleri şunlardır; örneğin bu örnekte ihaleden men kararının fiiliyatta gerçekten uygulanması ve bunun haksız olduğu yönünde hakimde uzun bir araştırma yapmaksızın ciddi bir kanaat olmalıdır. Hakim dosya üzerinden işlemin hukuka uygunluğu yönünde bir kuşkuya kapılmalıdır. Kuşku yeterlidir. "Özgürlüklerle ilgili seri muhakeme"den farklı olarak bu kararlara karşı kamuya açık duruşma yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Hakim kriterlere uymayan talepleri red edebilir (filtraj yapmaktadır). Eğer şartlar oluşmamışsa yani aciliyet durumu yoksa ve iddialar ciddi değilse ara kararlar talep red edilir. Eğer koşullar oluşmuşsa tarafları duruşmaya çağırır, dinler ve ön inceleme yapar. Aciliyet kriterleri bellidir. Bir yandan davacının hak ve yararına diğer yandan da kamu yararına bakılır. Taraf-

ları da dinledikten sonra idari tasarrufun yasal olmadığına dair kuşkuya kapılırsa yürütmenin durdurulması kararı verir. Bu karar idari davanın sonuna kadar geçerlidir. Buna “geçici yürütmenin durdurulması kararı” denilmektedir. Daha sonra idare mahkemesinin vereceği karara bağlı olarak da gelişebilir.

İdare mahkemesi devam eden iptal davasında yürütmenin durdurulması kararını dikkate almak zorunda değildir. Bir başka deyişle yürütmenin durdurulması kararı tek başına bir referans oluşturmamaktadır.

Yürütmenin durdurulması kararına karşı itirazlar istinafa değil, Danıştay’a gitmektedir. Yürütmenin durdurulmasına rağmen iptal istemi red edilirse yürütmenin durdurulması kalkar. İşlem iptal edilirse işlemin uygulanması mümkün olmayacaktır.

Seri muhakeme belli konulara hasredildiği için tek hakimle bakılmaktadır. Son duruma göre sadece temel özgürlükler Danıştay’a, diğerleri için kanun yolu olarak istinafa gidilmektedir.

III- Gerekli Önlemlerle İlgili Seri Muhakeme Usulü

Bu tür seri muhakemede idarenin herhangi bir tasarrufunun yarattığı etkilere son verilmesi hedeflenmektedir. Yukarıda belirtilen ilk iki yola başvuru olanağı yoksa bu yönteme başvurulmaktadır. Bu yöntemin iki karakteristik özelliği bulunmaktadır. İlki, bu yöntemin herhangi bir davaya bağlı olmamasıdır. Dolayısıyla yürütmenin durdurulmasından farklıdır. İkincisi ise bu yöntemin biraz daha esnek olmasıdır. Duruşma yapılabilir de yapılmayabilir de. Yani duruşma zorunluluğu yoktur.

Bu üç yöntemin dışında farklı hukuk dallarına giren seri muhakeme usulleri de vardır. Örneğin önsözleşmelerle ilgili seri muhakeme usulü vardır. Yine sözleşmelerin uygulanmasıyla ilgili seri muhakeme usulü vardır. Parasal ihtilaflarda provizyon (ön ödeme) ile ilgili, bilirkişilikle ilgili seri muhakeme usulü vardır.

Özel bir durum olarak illerde valilerin doğrudan seri muhakeme hakimine başvurmasına “*valiliğin seri muhakemeden yararlanma hakkı*” (le déféré préfectoral) da vardır.

Diğer taraftan belirtelim ki, yürütmenin durdurulmasını inceleyen hakimın itirazın incelenmesinde yer almasından kaçınılmaktadır. Eğer bu hakim yürütmenin durdurulmasına karar vermişse itirazı inceleyen kesinlikle yer almaz. Yürütmenin durdurulmasını red etmişse yer alabilir ama genellikle bundan kaçınılmaktadır. Dolayısıyla kural olarak dedikodu, kuşku, tarafsızlık gibi şüphe ve şaibeyi ortadan kaldırmak için seri muhakemede karar veren hakim karara itirazda heyette yer almaz.

VI. FRANSIZ İDARİ YARGILAMA KODUNDAKİ İSTİNAFA İLİŞKİN BAŞLICA HÜKÜMLER⁴²

“VIII. KİTAP: Kanun yolları

I. FASIL: İstinaf.

Madde R811-1

Bir davada, idari mahkeme huzurunda hazır bulunan veya buraya gereğince çağırılmış olan her taraf, hiçbir savunma sunmasa dahi, bu mahkemede alınan her yargı kararı aleyhinde istinaf isteyebilir.

Bununla birlikte, madde R. 222-13'ün 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° ve 9° sayılı başlıklarında sıralanan ihtilaflar için, birinci ve nihai derecede kararı idari mahkeme verir. Aynı maddenin 2° ve 3° sayılı başlıklarında öngörülen ihtilaflar için de, R. 222-14 ve R. 222-15 sayılı maddelerle belirlenen tutardan daha yüksek bir tutardaki meblağın ödenmesine ya da ibrasına ilişkin iddiaları içeren itirazlar hariç olmak üzere, aynı durum geçerlidir. Bu düzenleme, R. 533-1 ve R. 541-3 sayılı maddelerin tatbikine engel teşkil etmez.

Yukarıdaki fıkranın hükümlerine hâle gelmemek üzere, istinafa elverişli bir ihtilafla irtibat bulunması halinde, 7 sayılı başlıkta öngörülen davalar hakkındaki kararlar bizzat bir istinafa konu olabilir. Değere göre vergi konusundaki itirazları hükme bağlayan kararlarda da, eğer bu kararlar mesleki vergiye, aynı mükellefin talebine dair iddialar üzerineyse ve iki vergi tamamen veya kısmen, aynı yıl değer biçilen aynı malların değerine dayanıyorsa, aynı durum geçerlidir.

⁴² Adalet Bakanlığı'nca yaptırılan tercümedir.

Madde R811-2

Aksi düzenleme yoksa, istinaf mühleti iki aydır. Bu süre mahkemedeki her bir taraf için, madde R. 751-3 ve R. 751-4'te öngörülen şartlar dâhilinde bu tarafa tebligatın yapıldığı günden itibaren işlemeye başlar.

Karar mahkeme mübaşiri vasıtasıyla tebliğ edilmişse, süre, tebligatı yapan ve teslim alan taraflar için, bu tebligatın tarihinden itibaren aynı zamanda işlemeye başlar.

Madde R811-3

Kararın tebliği sırasında, iki aydan daha kısa bir istinaf süresinin belirtilmemesi durumunda, iki aylık bir itiraz süresi uygulanır.

Madde R811-4

Mayotte'ta, Fransız Polinezyası'nda, Wallis ve Futuna adalarında ve Yeni Kaledonya'da, iki aylık istinaf süresi üç aya çıkarılmıştır.

Madde R811-5

Yeni medeni yargılama kanununun 643 ve 644 sayılı maddelerinde öngörülen mesafe ek süreleri, normal olarak tanınan sürelere eklenir.

Bununla birlikte, seçim konusunda, dilekçelerini valiliğe veya kaymakamlığa, ya da Yeni Kaledonya, Fransız Polinezyası, Wallis ve Futuna adaları ve Mayotte için, devlet temsilcisi idaresine teslim eden kişiler, bu ek süreden istifade edemezler.

Madde R811-6

Madde R. 811-2'nin ilk fıkrasına hâle gelmemek üzere, bir ara karar aleyhindeki istinaf süresi, temel bir meseleyi çözüyor olsun ya da olmasın, ihtilafın esasını kesin olarak çözen karar aleyhindeki istinaf süresinin bitişine kadar devam eder.

Madde R811-7

İdari istinaf mahkemesi nezdinde teslim edilen istinaflar ve layihalar, kabul edilmeme pahasına, madde R. 431-2'de belirtilen vekillerden biri tarafından takdim edilmelidir.

İdari istinaf mahkemesine sunulan kararın tebliği madde R. 751-5'in üçüncü fıkrasında öngörülen anıştırmayı ihtiva etmiyorsa, davacı mahkeme

tarafından dilekçesini madde R. 612-1 ve R. 612-2'de belirlenen koşullar dâhilinde düzenlemeye davet edilir.

Bununla birlikte, aşağıdakiler avukatın aracılığından muaf tutulur:

1° İdari istinaf mahkemelerinin, yetki aşımına karşı devlet görevlileri veya memurları ve diğer kamu kişileri ya da toplulukları, ayrıca Fransa Merkez Bankası memurları ya da çalışanları tarafından, bireysel durumlarına ilişkin belgeler aleyhindeki itirazlar hakkında verdiği kararlar aleyhinde verilen dilekçeler;

2° Madde L. 774-8'de bahsedilen, karayolları cezaları konusundaki ihtilaflar.

İdari istinaf mahkemesinin veya bu idari istinaf mahkemesinin yargı sahasında bulunan ve bunun nezdinde istinafa konu olan bir idari mahkemenin aldığı bir kararın ifasına ilişkin talepler, aynı şekilde, avukat aracılığından muaf tutulmuştur.

Madde R811-8

Özel bir düzenlemeyle istinafta avukattan muaf tutulmak öngörülüyorsa, taraflar bizzat eylemde bulunabilir ve kendilerini temsil edebilirler. Ayrıca aşağıdakilerden biri aracılığıyla temsil edilmelerini sağlayabilirler:

1° Madde R. 431-2'de bahsedilen vekillerden biri aracılığıyla;

2° Kırsal kesim yasının L. 252-1 sayılı maddesi uyarınca, adı geçen yasanın L. 252-5 sayılı maddesinde öngörülen şartlar birleştirilmişse ve aynı yasanın R. 252-21 ila R. 252-29 sayılı maddelerinde öngörülen özel şartlara göre, kararlaştırılmış bir dernek aracılığıyla.

Madde R811-9

Taraflar, gerekli olması halinde, kazai yardımdan istifade etmek isteyebilirler.

Madde R811-10

İdari istinaf mahkemesi nezdinde, devlet gerek talebinde, gerek savunmasında, gerekse müdahale durumunda, avukat aracılığından muaf tutulur. Aksi düzenlemelerin bulunduğu haller hariç, idari istinaf mahkemesi huzurunda devlet adına hazırlanmış layihaları ve itirazları, ilgili bakanlar takdim ederler.

Madde R811-10-1

Madde R. 811-10'un hükümlerine halel gelmemek üzere, ihtilaf valiliğinin aşağıdaki konulardaki hizmetlerine ilişkin faaliyetlerden ileri geliyorsa, idari istinaf mahkemesi huzurunda devlet adına hazırlanmış layihalar ve itirazlar vali tarafından takdim edilir:

1° Yabancıların Fransa'ya girişi ve ikamet;

2° Yabancı uyrukluların sınır dışı edilmesi;

3° Grup ve toplulukların neden olduğu zararlardan dolayı devletin sorumluluğunun uygulamaya konması;

4° Belediyeye bağlı polis memurlarının izinleri ve silahlanması;

5° Para gözetimi, korunması ya da para nakliyesi faaliyetlerinin ifası;

6° Silahların düzenlenmesi;

7° Sürücü ve taksi şoförlüğü mesleği faaliyetlerinin ifası;

8° İçki satış yerlerinin güvenliği;

9° Baskı altında hastaneye yatırma;

10° Gezgın kişilerin ağırlanması ve ikametine ilişkin 5 Temmuz 2000 tarihli ve 2000-614 sayılı yasanın 9. maddesinde belirtilen yerleri terk etme emri.

İşbu maddenin hükümleri, Mayotte bölgesel topluluğunda geçerli değildir.

Madde R811-10-2

Madde R. 811-10'un hükümlerine halel gelmemek üzere, idari istinaf mahkemesi nezdinde, tahsilâtı Hazine saymanlarınca temin edilen doğrudan vergilerin ve benzer vergilerin, para cezalarının, paraya ilişkin mahkûmiyetlerin ve devletin yabancılardan alacağı vergi ve arazi alacaklarının toplanmasına ilişkin dilekçelere cevap niteliğindeki layihalar ve itirazlar, sayman tarafından takdim edilir.

Madde R811-10-3

Madde R. 811-10'un hükümlerine halel gelmemek üzere, ihtilaf Ulusal hastane Pratisyeni Hekimler ve Hastaneye ilişkin Kamu Görevi İdaresi Personeli Ulusal İdare Merkezi genel müdürünün aldığı bir karardan ileri

geliyorsa, idari istinaf mahkemesi nezdinde devlet adına hazırlanmış layihalar ve itirazlar, söz konusu genel müdür tarafından takdim edilir.

Madde R811-11

İdari istinaf mahkemesinin yetkisiyle ilgili olan istinaflar, bu mahkemenin kalemine teslim edilmelidir.

Madde R811-12

İdari istinaf mahkemesinin özel bir düzenleme gereğince belirli bir süre içinde karar vermek durumunda olduğu her durumda, bu süre evrakların mahkeme kalemine ulaşmasından itibaren işlemeye başlar.

Madde R811-13

İşbu fasılda öngörülen aksi düzenlemeler yoksa, davanın istinaf yargıcı huzurunda soruşturulması, IV. kitapta tanımlanan birinci dereceden dava soruşturmasına ilişkin kuralları takip eder.

VI ve VII. kitapların hükümleri aynı şekilde geçerlidir.

Madde R811-14

Özel hükümler haricinde, işbu fasılda öngörülen koşullar dâhilinde istinaf yargıcı tarafından aksi emredilmemişse, istinaf başvurusu askıya alma etkisine sahip değildir.

Madde R811-15

İdari mahkemenin bir idari kararın iptalini bildiren bir kararı aleyhinde itiraz edilirse, istinaf yargısı, temyiz edenin talebi üzerine, eğer temyiz edenin öne sürdüğü nedenler, soruşturma konusunda, ciddi ve itiraz edilen kararın iptali ya da düzeltilmesinin yanı sıra, bu kararın kabul edilen iptale dair iddiaların reddini haklı çıkaracak nitelikte görünüyorsa, bu kararın ifasının ertelenmesi yönünde karar alabilir.

Madde R811-16

Birinci dereceden davacı haricindeki bir kişi tarafından temyize gidilmişse, yargı kurulu, temyiz edenin talebi üzerine ve madde R. 533-2 ve R. 541-6'nın hükümleri saklı kalmak kaydıyla, eğer ifa temyiz eden için, istinaf iddialarının kabul edilmesi halinde kendi sorumluluğunda bulunmayacak olan bir meblağın açık şekilde kaybedilmesi riskini beraberinde getiriyorsa, kabul edilen kararın ifasını erteleyebilir.

Madde R811-17

Diğer durumlarda, itiraz edilen birinci dereceden kararın ifası telafisi güç sonuçlara yol açma riski taşıyorsa ve dilekçede ifade edilen nedenler soruşturma aşamasında ciddi görünüyorsa, temyiz edenin talebi üzerine erteleme kararı alınabilir.

Madde R811-17-1

Kabul edilmeme ihtimali saklı kalmak üzere, R. 811-15 ila R. 811-17 sayılı maddelerin hükümleri uyarınca, itiraz edilen birinci dereceden kararın ifasının ertelenmesine yönelik iddialar, temyiz başvurusundan ayrı bir dilekçeyle takdim edilmeli ve söz konusu başvurunun bir nüshası buna eklenmelidir.

Madde R811-18

Her durumda, istinaf yargısı emrettiği ertelemeyi sona erdirebilir.

Madde R811-19

Bir idari istinaf mahkemesi tarafından, madde R. 811-14 ila R. 811-18 dikkate alınmışsa, mahkemenin kararları, tebliğinden itibaren on beş gün içinde Danıştay huzurunda temyize açıktır. (...)

Bir hukuki mesele hakkında fikir.**Madde L113-1**

Yeni bir hukuki meseleyi ortaya çıkaran, ciddi bir zorluk getiren ve farklı ihtilaflarda ortaya çıkan bir dilekçe hakkında hükme varmadan önce, idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi, hiçbir itiraza elverişli olmayan bir kararla, dava dosyasını Danıştay'a iletir;

Danıştay önüne getirilen meseleyi üç ay içinde inceler. Danıştay fikir bildirene dek veyahut fikir bildirmezse, söz konusu müddetin bitimine kadar, esasa dair verilen her tür karar ertelenir.

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki üyeler arasından seçilen Danıştay mensuplarının tayini.

Madde L133-8

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki üyeler arasından seçilen Danıştay bünyesindeki kişilerin tayini,

Danıştay ikinci başkanının teklifi üzerine, daire başkanları ile görüşülerek gerçekleştirilir.

Davaya ilişkin yetkilendirmeler.

Madde L211-2

İdari istinaf mahkemeleri, istinaf mahkemesi yargıcı sıfatıyla Danıştay'a isnat edilen ve L. 552-1 ve L. 552-2 sayılı maddelerde tanımlanan yetkiler uyarınca, idari mahkemeler tarafından birinci derecede alınan kararları tanır.

Madde L211-3

İdari istinaf mahkemeleri aynı şekilde, önceden Fransa egemenliğinde, himayesinde veya vesayetinde bulunan bir bölgede bulunan mallarının mülkiyetinden yoksun kalmış Fransızların zararlarının tazminine ilişkin dava komisyonları tarafından alınan kararlar aleyhinde oluşturulan istinafları görüşür.

İdari yetkilendirmeler.

Madde L212-1

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri, yargıya ilişkin yetkilerinin yanı sıra danışma görevlerini de yerine getirirler.

İdari mahkemelerin ve idari istinaf mahkemelerinin organizasyonu

1. Kısım: Ortak düzenlemeler.

Madde L221-1

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri, birer başkandan ve idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki çok sayıda üyeden oluşur. Ayrıca, yürürlükteki yasa ve mevzuatta tanımlanan koşullar çerçevesinde, bu bünyeye bağlı bulunmayan başka üyeleri de bulundurabilirler.

İdari istinaf mahkemelerinin organizasyonu.

Madde L221-3

Her bir idari istinaf mahkemesi, dairelerden oluşur.

2. Bölüm: İdari mahkemelerin ve idari istinaf mahkemelerinin işleyişi

1. Kısım: Ortak düzenlemeler.

Madde L222-1

İdari mahkemelerin ve idari istinaf mahkemelerinin kararları, ihtilaf konusuna ya da karara bağlanacak meselelere ilişkin istisnalar saklı kalmak üzere, eşit yetki sahibi teşkilatlarca alınır.

Toplanan yargıçların sayısı tek sayıdır.

Madde L222-2

Bir idari mahkeme yargıcının bir komisyona iştiraki öngörüldüğünde, görevlendirme bir idari istinaf mahkemesi yargıcına ilişkin olarak yapılabilir.

Düzenlemede, atamanın idari mahkeme başkanı tarafından ya da onun teklifi üzerine gerçekleştirilmesi öngörülüyorsa, söz konusu başkan idari istinaf mahkemesi başkanından atama yetkisi, ya da bir mahkeme yargıcı teklif etmesini talep edebilir.

Bir idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi yargıcının bir komisyona iştirakinin öngörüldüğü her durumda, atama bir onursal yargıcına ilişkin olarak yapılabilir.

İdari istinaf mahkemelerinin işleyişi.

Madde L222-3

Her bir idari istinaf mahkemesine, bir olağan hizmetteki Danıştay üyesi başkanlık eder.

Madde L222-4

Bir idari istinaf mahkemesi başkanının işlevlerinin tahsisi, daire başkanlarıyla bir araya gelen Danıştay ikinci başkanının teklifi üzerine kararname ile bildirilir.

Madde L231-3

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki üyeler, bir idari yargıda yargıçlık görevlerini yerine getirirken, kendi rızaları olmadan, terfi dahi olsa, yeni bir atamayı kabul edemezler.

Madde L231-4

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki üyelere, kendi görevleri dışında ve askerlik hizmeti haricinde bir kamu hizmeti istenemez.

Madde L231-5

Bir idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi bünyesindeki yetkilerle aşağıdaki görevlerden birini en az üç yıl boyunca yapmakta veya yapmış olmayan hiç kimse, bu mahkemelerden herhangi birine üye olarak atanamaz:

Madde L231-6

Bir idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi bünyesindeki yetkilerle en az beş yıl boyunca avukatlık mesleğini sürdürmüş olmayan hiç kimse, bu mahkemelerden herhangi birine üye olarak atanamaz

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri Üst Kurulu**1. Kısım: Genel düzenlemeler.****Madde L232-1**

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri Üst Kurulu, idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri üyelerine ilişkin olarak sadece, harici göreve alma, ayrılma, ayrılma sonrası bütünleşme ve tamamlayıcı yeni üye alımı konularında görüş bildirmekle yükümlü olan, devletin kamu görevi, eşit üyeli idari komisyonlar, eşit üyeli teknik komiteler ve özel komisyonla ilgili tüzüğe uygun düzenlemeler içeren, 11 Ocak 1984 tarihli ve 84-16 sayılı yasanın 14 ve 15. maddelerince verilen yetkileri kullanabilir. İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki özel yönetmeliğe ilişkin her türlü meseleye bakar.

Ayrıca, L.233-3, L. 233-4 ve L. 233-5 sayılı maddelerde öngörülen tayinler, ayrımlar ve bütünleşmelere dair teklifleri bildirir.(...)

İstinaf mahkemeleri Üst Kuruluna Danıştay ikinci başkanı başkanlık eder; Kurul ayrıca aşağıdakileri içerir:

1° İdari yargı kuruluna ilişkin devamlı teftiş görevi şefi olarak Danıştay üyesi;

2° Kamu görevi genel müdürü;

3° Danıştay genel sekreteri;

4° Adalet bakanlığında adli hizmetlerden sorumlu müdür;

5° Grup üyelerini temsilen, idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki üyelerin, ayrıca adı geçen kurumlarla iki yıldan fazla süredir tali çalışan ya da geçici görevdeki memurların hep birlikte bulunduğu listenin oylanması ile seçilen beş temsilci. Bu listeler tamamlanmamış olabilir;

6° Yenilenemeyen üç yıllık görev süresi için, sırasıyla Devlet Başkanı, Millet Meclisi ve Senato Başkanı tarafından atanan ve seçime bağlı vekâlet yürütmeyen üç kişi.

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri üyeleri temsilcilerinin görev süresi üç yıldır. Sadece bir kez yinelenebilir. Buna karşın, yüksek kurulda seçilen bağımsız memurlar, işten geçici görevlerinin sona ermesiyle birlikte vekillik görevlerinden istifa ederler.

Madde L232-3

Danıştay ikinci başkanının bir maniye maruz kalması halinde, başkanlık görevi, idari yargıların devamlı teftiş görev şefi olan Danıştay üyesi tarafından tam yetki ile temin edilir. Bu kişinin yerine ise ikinci başkanın belirlediği bir Danıştay üyesi geçer.

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri Üst Kurulu yönetimindeki temsilcilerin vekilleri, bağlı oldukları bakanlar tarafından tayin edilir.

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri genel sekreteri.

Madde L232-5

Üst Kurulun teklifi üzerine, idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesine mensup bir idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri genel sekreteri tayin edilir. Genel sekreter görev başın-

dayken herhangi terfiden yararlanamaz. Beş yılı aşmayacak bir süre boyunca görevde kalır. Özellikle aşağıdaki görevlerden sorumludur:

- Yüksek Kurul sekreterliği temin etmek;
- mahkeme kalemlerini yönetmek ve buradaki personelin oluşturulmasını organize etmek;
- mahkemelerin ve yargı kurullarının ihtiyaçlarını, malzeme, teknik araç ve belge bakımından koordine etmek.

Madde L233-2

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki yeni üyeler, L. 233-3, L. 233-4, L. 233-5 ve L. 233-6 sayılı maddelerin hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Fransa Ulusal İdare Okulu eski öğrencileri arasından seçilir.

Terfi.

Madde L234-1

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki üyelerin terfisi, terfi listesine kaydolduktan sonra derece derece gerçekleşir. Bu liste, idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri Üst Kurulunun teklifi üzerine oluşturulur.

İstinaf yetkisi

1. Bölüm: Madde itibariyle salahiyet.

Madde L321-1

İdari istinaf mahkemeleri, sonuç olarak adalet idaresi menfaatinin Danıştay'a isnat ettiği, ayrıca L. 552-1 ve L. 552-2 sayılı maddelerde tanımlanan yetkiler saklı kalmak üzere, idari mahkemeler tarafından alınan birinci dereceden kararlara bakar.

Madde L321-2

Yasanın aksini düzenlediği hariç tüm hallerde, diğer idari yargı kurulları tarafından alınan birinci dereceden kararlar aleyhindeki istinaflara Danıştay bakar.

3° Madde L. 774-7'de öngörülen iki aylık istinaf süresi, üç aya çıkarılmıştır.

Birinci dereceden alınmış bir kararın istinafa açık olduğu durumda, söz konusu istinaf, üçüncü kitabın hükümleri gereğince yetkili olan temyiz mahkemesi huzuruna taşınır.

II. FASIL: Davanın temyizi

1. Bölüm: Genel düzenlemeler.

Madde L821-1

İdari istinaf mahkemelerince alınmış kararlar ve genel anlamda, idari yargı kurulları tarafından nihai dereceden alınmış tüm kararlar, davanın temyizi yoluyla Danıştay'a sevk edilebilir.

Madde L911-4

Bir hükmün veya kararın yerine getirilmemesi durumunda, ilgili taraf, kararı almış olan idari mahkemeden ya da idari istinaf mahkemesinden, kararın ifasının teminini talep edebilir.

Bununla birlikte, istinafa maruz kalmış bir kararın yerine getirilmemesi durumunda, yürütme talebi temyiz mahkemesinin yargı yetkisine tebliğ edilir.

İfası talep edilen hüküm veya karar, yürütme tedbirlerini tanımlamamışsa, bu tarifi ilgili yargı kurulu yapar. Bir yürütme süresi belirleyebilir ve men etme kararı bildirebilir.

İdari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi, yürütme talebini Danıştay'a havale edebilir.

II. KİTAP: İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri

I. FASIL: Yetkilendirmeler

2. Bölüm: İdari yetkilendirmeler.

Madde R212-1

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri, kendilerine valilerce tebliğ edilen meseleler hakkında görüş bildirmeye çağrılabilir.

Metropol (denizaşırı) bölgesindeki valilerin yetkilerine ilişkin meseleler, bu valiler tarafından idari istinaf mahkemesine, diğer meseleler ise idari mahkemeye tebliğ edilir.

Madde R212-2

Danıştay ikinci başkanı, bir bakanın talebi üzerine ve yargılama kurulu amirinin ve ilgilinin mutabakatıyla, bir Devlet dairesine yardımda bulunması için bir idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi yargıcını tayin edebilir.

Madde R212-3

İdari istinaf mahkemesi ya da idari mahkeme başkanı, yetkili valinin talebi üzerine ve ilgilinin uzlaşmasıyla, bir Devlet dairesine yardımda bulunması için bir idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi yargıcını tayin edebilir.

Madde R221-1

İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri, buldukları şehrin adıyla gösterilir. Bununla birlikte, Nouméa'da bulunan idari mahkeme "Yeni Kaledonya İdari Mahkemesi", Papeete'de bulunan ise "Fransız Polinezyası İdari Mahkemesi" olarak anılır.

3. Kısım: İdari istinaf mahkemelerinin organizasyonu.**Madde R221-7**

İdari istinaf mahkemelerinin merkezi ve yetki alanı aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

Bordeaux: Bordeaux, Limoges, Pau, Poitiers, Toulouse, Basse-Terre, Cayenne, Fort-de-France, Mamoudzou, Saint-Denis ve Saint-Pierre idari mahkemelerinin yetki alanı;

Douai: Amiens, Lille ve Rouen idari mahkemelerinin yetki alanı;

Lyon: Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble ve Lyon idari mahkemelerinin yetki alanı;

Marsilya: Bastia, Marsilya, Montpellier, Nice ve Nîmes idari mahkemelerinin yetki alanı;

Nancy: Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy ve Strasbourg idari mahkemelerinin yetki alanı;

Nantes: Caen, Nantes, Orléans ve Rennes idari mahkemelerinin yetki alanı;

Paris: Melun, Paris, Mata-Utu, Yeni Kaledonya ve Fransız Polinezyası idari mahkemelerinin yetki alanı;

Versailles: Cergy-Pontoise ve Versailles idari mahkemelerinin yetki alanı.

Madde R221-8

Her bir idari istinaf mahkemesinin oda sayısı aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

Paris: sekiz oda;

Marsilya: yedi oda;

Bordeaux ve Lyon: altı oda;

Versailles: beş oda;

Nancy ve Nantes: dört oda;

Douai: üç oda.

2. Bölüm: İdari mahkemelerin ve idari istinaf mahkemelerinin işleyişi

1. Kısım: Ortak düzenlemeler.

Madde R222-1

İdari mahkeme ve idari istinaf mahkemesi başkanları, Paris İdari Mahkemesi ikinci başkanı ve mahkeme yargılama kurulu başkanları, emir yoluyla, aşağıdakileri yapabilir:

1° Feragat belgesi verebilir;

2° İdari yargı kurulunun yetkisine açıkça bağlı olmayan dilekçeleri reddedebilir;

3° Bir dilekçe üzerine karar vermek icap etmediğini ortaya koyabilir;

4° Yargı kurulu dilekçe sahibini dilekçeleri düzenlemek için sorumlu tutmamışsa veya dilekçeler bu anlamda bir taleple tahsis edilen sürenin bitiminde düzenlenmemişse, açıkça kabul edilemez olan dilekçeleri reddedebilir;

5° Madde L. 761-1'de öngörülen ceza veya gider yükümlülüğü haricindeki meseleler hakkında kararla ilgisi kalmayan dilekçeleri karara bağlayabilir;

6° Başvurulan yargı kurulu için olayların yeniden değerlendirilmesine veya nitelendirilmesine başvurmaksızın, kesim hüküm olarak geçirilmiş bir kararla birlikte çözüme bağlanan meselelerle, ya da ihtilaf üzerinde karar veren Danıştay'ın aynı kararıyla çözüme bağlanan veya Danıştay tarafından madde L. 113-1 uyarınca alınan bir fikirle birlikte incelenenlerle aynı meseleleri hükme bağlamaya ilişkin bir silsile dâhilindeki dilekçeleri karara bağlayabilirler;

7° Başvuru süresinin bitiminin ardından, ya da tamamlayıcı bir layiha beyan edilmişse, bu layihanın sunulmasının ardından, sadece açıkça asılsız olan harici kanuniyet nedenlerini, kabul edilemez nedenleri, etkisiz nedenleri veya ancak yardımlarına gelmeye açıkça elverişli olmayan olaylardan ileri gelen veya meşruiyeti değerlendirmeye imkân veren açıklıklardan çıkmadığı belli olan nedenleri içeren dilekçeleri reddedebilirler.

Bundan başka, idari istinaf mahkemeleri başkanları ve mahkemelerin yargılama kurulu başkanları, emir aracılığıyla, istinafa tabi olan bir yargı kararının ifasının ertelenmesini amaçlayan iddiaları ve işbu maddenin 1 ile 6 sayılı başlıklarındaki emirler aleyhinde yöneltilen dilekçeleri reddedebilirler. Aynı şekilde, bu hükümlerden birini tatbik ederek esastan karara bağlamak şartıyla, işbu maddenin 1 ile 5 sayılı başlıkları uyarınca alınmış bir emir kararını iptal edebilirler.

Madde R222-2

İdari mahkeme ve idari istinaf mahkemesi, bir yargı başkanını veya onun bu amaçla görevlendirdiği yargıcı, ayrıca yargı başkanı tarafından tayin edilmiş en az iki üyeyi ihtiva eden eşit yetki sahibi bir kurulda, madde R. 212-1'de öngörülen idari yetkileri uygulamaya koyabilirler.

Madde R222-3

Başkan, başkanlık ettiği yargılama kurulunun işleyişi için gerekli düzenlemeleri gerçekleştirir. Bu yargılama kurulunun hizmetlerinin idaresini temin eder ve dâhili disiplinini korur.

Madde R222-4

Tüm yargıçlardan oluşan idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi genel kurulu, yılda en az bir kez bir araya gelir. Toplantıya, idari mahkemenin ya da idari istinaf mahkemesinin başkanı çağrıda bulunur ve başkanlık eder. Toplantıda, genel menfaate ilişkin konular incelenir. Toplantının rolü danışma niteliğindedir.

İdari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi başkanı, yargılama kurulunun mahkeme kalemi memurlarını yılda en az bir kez bir genişletilmiş toplantıya çağırır. Mahkeme kalemini ilgilendiren genel konular hakkında bilgi verir ve onların gözlemlerini alır.

Madde R222-10

Her yıl, 1 Şubat'tan önce, başkan, Danıştay ikinci başkanına ve idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri Üst Kurulu başkanına, başkanlık ettiği yargılama kurulunun o yılki hizmetlerinin işleyişine dair, içerisinde karara bağlanmış ve bağlanmamış davalara ilişkin istatistiklerin de yer aldığı bir rapor gönderir.

Başkan bu rapora, başkanlık ettiği yargılama kurulunun çalışmalarına ilişkin genel menfaat meselelerine dair her tür yararlı gözlemini ilave eder.

3. Kısım: İdari istinaf mahkemelerinin işleyişi.**Madde R222-25**

Davalar ya bir oda, ya da tek sayıda üyeye toplanan bir idari istinaf mahkemesi genişletilmiş kurulu tarafından karara bağlanır.

Madde R222-26

Oda, başkanının, veya onun yokluğunda ya da engel halinde mahkeme başkanı tarafından bu göreve atanmış ve en azından başkan derecesine sahip bir yargıcın başkanlığında, yargılama kurulu olarak bir araya gelir. Başkan dışında, aşağıdakileri bünyesinde barındırır:

1° Odaya mevcut yargıçlar arasından, cetvel sırası takip edilerek tayin edilmiş bir yargıç;

2° Raportör yargıç.

Madde R222-27

Davanın tabiatı ya da güçlüğü böyle gerektiriyorsa, madde R. 222-29'un hükümleri saklı kalmak kaydıyla, oda başkanı mahkeme başkanından, yargı kurulu olarak toplanan odaların, önceki maddede belirtilen yargıçlara ek olarak, aşağıdakileri ihtiva etmesi talebinde bulunabilir:

1° Odaya mevcut yargıçlar arasından, cetvel sırası takip edilerek tayin edilmiş bir başka yargıç;

2° Bir başka odaya, oda başkanları hariç olmak üzere, mevcut yargıçlar arasından cetvel sırası takip edilerek tayin edilmiş bir yargıç.

Madde R222-28

İdari istinaf mahkemesi başkanı, yargılama kurulu olarak toplanan bir odaya başkanlık edebilir. O halde, oda başkanı, madde R. 222-26'nın 1. bendi uyarınca toplantıda yer alır.

Madde R222-29

Yargılama kurulu ya da mahkeme başkanı, hukuk işlemleri devam ederken, bir davayı genişletilmiş kurul olarak karar veren mahkemenin defterine kaydetmeye karar verebilir.

Madde R222-30

Genişletilmiş kurul şeklindeki idari istinaf mahkemesine mahkeme başkanı, ya da onun yokluğunda, görevinde en kıdemli olan oda başkanı başkanlık eder. Ayrıca şunları bünyesinde bulundurur:

1° Yokluk ya da engel halinde aynı odadan, en az başkan derecesine sahip olan ve cetvel sırasına göre atanmış bir yargıcın vekâlet ettiği, mahkeme oda başkanları;

2° Raportör yargıç;

3° Halin icabına göre, başkanlık mevkiine sahip olan ve cetvel sırasına göre tayin edilmiş, oy eşitliğini giderici bir yargıç.

Madde R222-31

Yokluk ya da engel halinde, idari istinaf mahkemeleri başkanlarına, cetvel sırasındaki en kıdemli oda başkanı vekâlet eder.

Madde R222-32

R. 222-23 ve R. 222-24 sayılı maddelerin hükümleri, idari istinaf mahkemelerinde geçerlidir.

Madde R222-33

İdari istinaf mahkemesi, yabancıların ülkeye girişi ve oturması, ayrıca sığınma hakkı yasası dâhilindeki madde L. 512-1'in ikinci fıkrasının ikinci cümlesindeki, madde L. 512-2'deki ya da madde L. 513-3'ün ikinci fıkrasındaki hükümlerin tatbikiyle alınmış bir kararı müracaat üzerine hükme bağlamışsa, karar mahkeme başkanı ya da onun yargılama kurulu üyeleri arasından bu amaçla tayin ettiği yargıç tarafından alınır.

Başkan ya da onun tayin ettiği yargıç, madde R. 222-1'de öngörülen koşullarda emirle karar verebilir. Aynı şartlar dâhilinde, hakkında dava açılmış kararın iptalini gerektirmeye açıkça elverişli olmayan dilekçeleri reddedebilir.

Mahkeme kalemleri**1. Kısım: İdari mahkeme ve idari istinaf mahkemeleri kalemlerine ilişkin ortak düzenlemeler****1. Alt-Kısım: Personele ilişkin düzenlemeler.****Madde R226-1**

Her bir idari mahkemenin kalemi, bir mahkeme başkâtibi ve halin icabına göre, bir ya da birden fazla zabıt kâtibi ve diğer kalem memurlarını bünyesinde bulundurur.

Her bir idari istinaf mahkemesinin kalemi, bir mahkeme başkâtibi, zabıt kâtipleri ve diğer kalem memurlarını ihtiva eder.

Mahkeme başkâtibi, yargılama başkanının yetkisi dâhilinde, mahkeme kaleminin hizmetlerini denetler ve hukuki işlemlerin sorunsuz devam etmesi için dikkat gösterir. Kalem memurları yönetimindeki, ayrıca yerel bölgeler, yargı malzemeleri ve ödenekleri yönetimindeki yargılama başkanına yardım eder.

Zabıt kâtibi, yargılama başkanının, daire başkanının ya da oda başkanının yetkisi dâhilinde, kendisine emanet edilmiş dosyalar için

hukuki işlemlerin sorunsuz işlemlerini sağlamakla yükümlüdür. Kendisine yardım etmekle yükümlü olan kalem memurlarını denetler.

Mahkeme başkâtibi ve zabıt kâtipleri, içişleri ya da deniz aşırı bölgeler dâhilindeki memurlar arasından ve duruma göre, idari mahkeme başkanı ya da idari istinaf mahkemesi başkanı tarafından seçilirler.

Mahkeme başkâtipleri en azından ataşe derecesine, zabıt kâtipleri ise en azından idari sekreter derecesine sahip olmalıdır.

Madde R232-17

İdari mahkemeler ya da idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki asil temsilcilerden biri, görev süresinin bitiminden önce istifa ederse ya da kendini, görevini yerine getirmesini imkânsız kılan bir durumda bulursa, ya da Üst Kurul, kendisinin seçilebilirlik için gerekli şartları artık yerine getirmediğini tespit ederse, bu kişinin yerine vekili geçer. Yukarıdaki sebeplerin birinden dolayı vekil de görevini yerine getiremiyorsa, iki ay içinde bir tamamlayıcı seçim gerçekleştirilir. Bu koşullar altında seçilen temsilci, geldiği görevi yerine getirir.

Görev süresi boyunca, seçilmiş bir temsilci bir derece terfiine konu olursa, seçilmiş olduğu derecede temsilcilik yapmaya devam eder.

Madde R232-18

Madde L. 232-2'nin 6. fıkrası uyarınca atanmış kişiler, seflelerinin normal görev süresi bitiminden en az on beş gün önce atanmalıdırlar. Açık pozisyon kalması halinde, üç ay içinde birinin vekil olarak ilgili göreve gelmesi temin edilir.

İdari mahkemeler ya da idari istinaf mahkemeleri Üst Kurulu, gerekirse, kurul üyeliği niteliğine aykırı olarak seçime bağlı bir görev yapan, ya da sivil ve siyasi haklarından yararlanmaktan yoksun olan kişilerin görevden alınmasını tesis edebilir. Bu durumda, üç aylık süre içinde bir vekilin atanması sağlanır.

3. Kısım: Üst Kurul'un işleyişi.

Madde R232-19

Üst Kurul'un ilk toplantısı, personel temsilcileri seçim sonuçlarının ilanından sonraki ay içinde gerçekleşir.

Madde R232-20

Üst Kurul, başkanının, adalet bakanının inisiyatifinde ve başkanın davetiyle, ya da seçilmiş beş üyeden en az üçünün yazılı talebiyle ve bu son durumda, söz konusu talepten itibaren iki ay içinde toplanır.

Davete ilişkin belge gündemi de belirler. Üst Kurul'un yetkisine giren ve incelenmeleri, personeldeki en az üç temsilci tarafından talep edilen meseleler, gündeme kaydedilir.

Madde R232-21

Üst Kurul üyeleri ve herhangi bir unvanla görüşmelerde hazır bulunan kişiler, meslek sırrını saklama yükümlülüğüne tabidirler.

Madde R232-22

Üst Kurul başkanı her bir dava için, idari mahkemeler ya da idari istinaf mahkemeleri genel sekreteri, ya da kurul üyelerinden biri olması muhtemel bir raportör tayin eder. Üst Kurul bir teklif sunduğunda, hüküm vermek için dikkate alınan dosya Danıştay genel sekreteri tarafından rapor edilir ve idari yargılama kurullarının daimi teftiş görevi amiri olan Danıştay üyesinin yazılı fikrini içerir. Raportörler başkanın rızasıyla uzmanlardan yardım alabilirler.

Madde R232-23

Üst Kurul için seçilmiş üyelerden birinin durumu, gündemde yer alan bir meselenin incelenmesi dolayısıyla çağrılmaya elverişliyse, ilgili yargıç görüşmeye iştirak etmez.

Madde R232-24

Üst Kurul, fikirlerini ve tekliflerini, dile getirilmiş oyların çoğunluğuna anlatır.

Bireysel davalarda, üyelerden birinin istemesi halinde, gizli oylama yapılır. Gizli oylama, hukuki disiplinle ilgilidir.

Madde R232-25

Her bir Üst Kurul oturumunun ardından, idari mahkemeler ya da idari istinaf mahkemeleri genel sekreteri bir tutanak hazırlar. Tutanak genel sekreter ve başkan tarafından imzalanır.

Adalet bakanı, Üst Kurul'un bildirdiği teklifler ve fikirler konusunda, Üst Kurul başkanı tarafından derhal bilgilendirilir. Başkanın imzaladığı görüşme tutanağı, bakana iletilir.

Madde R232-26

Üst Kurul üyeleri, Üst Kurul'daki görevleri nedeniyle herhangi bir tazminat almazlar. Bununla birlikte, 28 Mayıs 1990 tarihli ve 90-437 sayılı kararnamede belirlenmiş koşullar dâhilinde, bu kişilerin seyahat ve konaklama masrafları karşılanır.

4. Kısım: İdari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri genel sekreteri.**Madde R232-27**

Genel sekreter, idari mahkemelerde ya da idari istinaf mahkemelerinde görevde bulunan ve art arda dört yıl boyunca bu kurumlarda bir görevi yerine getirmiş olan idari mahkemeler ya da idari istinaf mahkemeleri bünyesindeki üyeler arasından, Üst Kurul'un teklifi üzerine, Başbakan'ın kararnamesiyle atanır.

Üst Kurul'un teklifi olmaksızın, kendi onayı olmadan, görevine son verilemez.

Madde R232-28

Genel sekreter madde L. 232-5'te öngörülen görevleri yerine getirir.

Bu amaçla:

1° Oturumların gündemini ve Üst Kurul davetiyesini hazırlar. Üst Kurul'u, fikirlerine ve tekliflerine ilişkin takip hakkında bilgilendirir;

2° Bu mahkemelerdeki kalem personelinin menfaati için teşebbüs edilecek eğitim eylemlerini tanımlar ve bunlar ve uygulamasını takip eder;

3° Malzeme, teknik araç ve belgeler açısından, ilgili mahkemelerin ihtiyaçlarının belirlenmesine ve özellikle kullanılacak bütçe ödeneklerine dair olmak üzere, ilgili araçların dağılımına ilişkin değişikliklerin tanımlanmasına iştirak eder;

4° Bu mahkeme kalemlerinin organizasyonuna ve işleyişine dair genel kuralların tanımlanmasına iştirak eder ve uygulamalarını takip eder;

5° Oy kullanmadan müzakere hakkına sahip olarak, içişleri ve denizaşırı bölgeler bünyesindeki ulusal, eşit üyeli idari komisyonlara katılır; bunun şartı, söz konusu komisyonların gündeminde, bu kurumlardaki, bir mahkeme kalemine atanmış memurların idari durumuna ilişkin meselelerin inceleniyor olmasıdır;

6° Söz konusu gündem, idari mahkemeler ve idari istinaf mahkemeleri kalemlerine tayin edilmiş personeli ilgilendiren meselelerin incelenmesini gerektiriyorsa, oy kullanmadan müzakere hakkına sahip olarak, içişleri bakanlığı eşit üyeli merkezi teknik komitelerine iştirak eder;

7° Üst Kurul ya da Üst Kurul başkanının talebi üzerine, söz konusu mahkemelerin organizasyonuna ve işleyişine dair tüm çalışmaları, ya da onlar nezdinde takip edilen hukuki işlemleri gerçekleştirir;

8° Periyodik olarak, Üst Kurul'a, görevlerinin ifasını açıklar;

5 ve 6 sayılı başlıklarda bahsedilen yetkilerin ifası için, kendisini temsil edecek kişiyi tespit edebilir.

Madde R232-29

Madde R. 232-28'de belirtilen görevlerin yerine getirilmesi için, genel sekreter Danıştay genel sekreterliği hizmetlerinin ve gerekirse, adalet bakanlığının ya da içişleri bakanlığının yardımından yararlanır.

2. Bölüm: İdari istinaf mahkemelerinin mahal itibariyle yetkisi.

Madde R322-1

Bir idari mahkemenin aldığı bir karar, ya da denizaşırı bölgelerdeki Fransızların zararını ödemeye ilişkin olarak bir dava komis-

yonu tarafından alınan karar aleyhinde oluşturulmuş bir müracaatı görüşme konusunda mahal itibariyle yetkili olan idari istinaf mahkemesi, bu idari mahkemenin ya da komisyonun merkezinin bulunduğu yargı sahasındaki idari istinaf mahkemesidir.

Madde R322-2

İdari istinaf mahkemelerinin mahal itibariyle yetkisi, kamu düzenine ilişkindir.

Madde R322-3

Yetkisi dâhilinde bulunan bir konuda başvuru bir idari istinaf mahkemesinin başkanı, mahkeme üyelerinden birinin davada taraf olduğunu ya da mahkemenin tarafsızlığını şüphe altında bırakacak bir başka nesnel nedenin bulunduğunu ortaya koyarsa, dosyayı Danıştay dava dairesi başkanına iletir; bu kişi de kararı verme işini atadığı bir yargılama kuruluna isnat eder.

3. Bölüm: Bir idari istinaf mahkemesinin yetkisi dâhilinde bulunan davalar ile Danıştay'ın yetkisinde bulunan davalar arasındaki irtibat.

Madde R343-1

İstinaf yargıcı olarak yetkisi dâhilinde bulunan iddialar Danıştay'a sevk edilirse, Danıştay, normalde bir idari istinaf mahkemesinin yetkisi içinde bulunan bağlantılı iddiaları görüşme yetkisine sahip olur.

Madde R343-2

Bir idari istinaf mahkemesine, normalde kendi yetkisi dâhilindeki, ama Danıştay huzurunda sunulan ve istinafı Danıştay'ın yetkisinde bulunan iddialarla bağlantılı iddiaların sevk edilmesi halinde, idari istinaf mahkemesi başkanı söz konusu iddiaları Danıştay'a gönderir.

Aynı durumda, ilgili alt dairenin başvurduğu dava dairesi başkanı, bu iddiaların Danıştay'a atfını emreder.

Madde R343-3

Bir idari istinaf mahkemesine, biri kendi yetkisindeki, diğer yandan ise istinaf yetkisi Danıştay'da olan iki ayrı ama bağlantılı

iddianın sevk edilmesi halinde, idari istinaf mahkemesi başkanı söz konusu iddiaların tamamını Danıştay'a gönderir.

Madde R343-4

Yukarıdaki R. 343-2 ve R. 343-3 sayılı maddelerde öngörülen hallerde, aşağıdaki R. 351-2 ve R. 351-4 ila R. 351-7 sayılı maddelerdeki hükümlerin gereği yapılır.

4. Bölüm: İki idari istinaf mahkemesinin yetkisi dâhilinde bulunan davalar arasındaki irtibat.

Madde R344-1

Mahal itibariyle yetkisi dâhilinde bulunan bir talebin sevk edildiği idari istinaf mahkemesi, öncekiyle bağlantılı ve normalde bir başka idari istinaf mahkemesinin yetkisinde olan talebi görüşmeye de yetkilidir.

Madde R344-2

Ayrı ama bağlantılı iki talebin aynı anda, mahal itibariyle her biri için yetkili olan iki idari istinaf mahkemesine sevk edilmesi halinde, ilgili iki başkandan her biri, Danıştay dava dairesi başkanına başvurur ve dava dosyasını ona gönderir.

Lüzumu mahkeme kararı, kendi mahkemesine teslim edilmiş dava dosyasını, dava dairesi başkanına ileten diğer idari istinaf mahkemesi başkanına tebliğ edilir.

Madde R344-3

Dava dairesi başkanı, irtibat bağının varlığı hakkında hüküm verir ve davaları görmek için yetkili olan yargılama kurumunu ya da kurumlarını belirler. R. 351-2 sayılı maddenin ve R. 351-4 ila R. 351-7 sayılı maddelerin hükümlerinin tatbikini sağlar.

V. FASIL: Yetki meseleleri yönetmeliği.

Madde R351-1

Bir başka idari yargının yetkisi içinde bulunan iddialar Danıştay'a sevk edildiğinde ve madde R. 351-4'ün hükümleri saklı kalmak kaydıyla, dosyanın soruşturmasından sorumlu alt dairenin başvurduğu dava dairesi başkanı, yetki meselesini çözer ve gerekirse,

davanın tamamının ya da bir kısmının yargılanmasını, yetkili olduğunu açıkladığı yargıya isnat eder.

Madde R351-2

Bir idari istinaf mahkemesine veya bir idari mahkemeye, Danıştay'ın yetkisi dâhilinde bulunduğunu düşündüğü bir iddiayla ilgili olarak başvurulursa, ilgili mahkemenin başkanı dosyayı gecikmeden Danıştay'a iletir; davanın soruşturmasını Danıştay yürütür. Dava soruşturması, davanın tamamen ya da kısmen bir başka yargılama kurulunun yetkisinde bulunduğunu ortaya çıkarırsa, soruşturma alt dairesi, dava dairesi başkanına başvurur, başkan yetki meselesini çözer ve gerekirse, davanın tamamının ya da bir kısmının yargılanmasını, yetkili olduğunu açıkladığı yargıya isnat eder.

Madde R351-3

Bir idari istinaf mahkemesine veya bir idari mahkemeye, Danıştay'ın haricindeki bir idari yargının yetkisi dâhilinde bulunduğunu düşündüğü bir iddiayla ilgili olarak başvurulursa, ilgili mahkemenin başkanı ya da onun atadığı yargıç, dosyayı gecikmeksizin yetkili olduğunu düşündüğü yargılama kuruluna yollar.

Bununla birlikte, özel zorlukların ortaya çıkması halinde, dosyayı Danıştay dava dairesi başkanına iletebilir; Danıştay dava dairesi başkanı yetki meselesini çözer ve davanın yargılanmasını kısmen ya da tamamen, yetkili olduğunu açıkladığı yargılama kurumuna isnat eder.

Madde R351-4

Bir idari mahkemeye, bir idari istinaf mahkemesine veya Danıştay'a sevk edilen iddiaların tamamı ya da bir kısmı bir idari yargının yetkisi dâhilinde ise, duruma göre, idari yargılar arasındaki yetki dağılımına ilişkin kurallar saklı kalmak üzere, mahkeme sırasında kapatılması elverişli olmayan açık bir kabul edilmezlik haline maruz kalmış iddiaları reddetme veya iddiaların tamamı ya da bir kısmı üzerinde karara varmaya gerek olmadığını belirtme konusunda idari mahkeme, idari istinaf mahkemesi veya Danıştay yetkilidir.

Madde R351-5

Danıştay'a sevk edilen iddiaların tamamı ya da bir kısmı, bir idari mahkeme ya da bir idari istinaf mahkemesi haricindeki bir idari yargının yetkisi dâhilinde ise, duruma göre, idari yargılar arasındaki yetki dağılımına ilişkin kurallar saklı kalmak üzere, mahkeme sırasında kapatılması elverişli olmayan açık bir kabul edilmezlik haline maruz kalmış iddiaları reddetme veya iddiaların tamamı ya da bir kısmı üzerinde karara varmaya gerek olmadığını belirtme konusunda Danıştay yetkilidir.

Madde R351-6

Danıştay dava dairesi başkanının ve idari istinaf mahkemeleri ve idari mahkeme başkanlarının, R. 312-5, R. 322-3, R. 341-2, R. 341-3, R. 342-2, R. 343-2, R. 343-3, R. 344-2, R. 344-3 ila R. 351-3 sayılı maddeler, madde R. 351-6'nın ikinci bendi ve madde R. 351-8 uyarınca aldıkları kararlar, derhal taraflara tebliğ edilir. Bu kararlar gerekçesiz emirle alınır ve herhangi itiraza açık değildir. Kesin hüküm yetkisine sahip değildirler.

Madde R. 351-3'ün birinci bendi uyarınca bir dosyanın iletildiği idari istinaf mahkemesi ya da idari mahkeme başkanı, bu yargılama kurulunun yetkili olmadığını düşünürse, dosyayı, teslim aldığı tarihten itibaren üç ay içinde Danıştay dava dairesi başkanına iletir; dava dairesi başkanı yetki meselesini çözer ve davanın tam ya da kısmi yargılanmasını, yetkili olduğunu açıkladığı yargılama kuruluna isnat eder.

Madde R. 351-3'ün birinci bendi uyarınca bir dosyanın iletildiği, idari istinaf mahkemesi ya da idari mahkeme haricindeki bir idari yargılama kurulu başkanı, bu yargılama kurulunun yetkili olmadığını düşünürse, dosyayı, teslim aldığı tarihten itibaren üç ay içinde Danıştay dava dairesi başkanına iletir; dava dairesi başkanı yetki meselesini çözer ve davanın tam ya da kısmi yargılanmasını, yetkili olduğunu açıkladığı yargılama kuruluna isnat eder.

Madde R351-7

İlk olarak başvuru yargılama kurulu huzurunda düzenli olarak tamamlanan adli muameleler, havale edilen yargılama kurulu

nezdinde geçerli kalır. İlk olarak başvuru yargı kurulu huzurunda gereğince tamamlanan adli muameleler, dava kararının sorumluluğunu taşıyan gönderilecek yargı kurulu huzurunda, gerekli olması halinde bu son yargı kuruluna özgü usul kurallarınca şart koşulan düzenlemeler saklı kalmak üzere, geçerliliğini korur.

Madde R351-8

Adaletin dürüst idaresine ilişkin görüşlerin gerektirdiği takdirde, Danıştay dava dairesi başkanı, kendi inisiyatifiyle veya bir idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi başkanının talebi üzerine, başvuruya elverişli olmayan gerekçeli bir emir yoluyla, bir ya da birden fazla davayı, kendi tayin edeceği yargı kurullarına isnat eder.

Madde R351-9

Madde R. 351-3'ün birinci bendi uyarınca, bir davanın ulaştırıldığı bir yargılama kurulu, madde R. 351-6'nin ikinci fıkrasındaki hükümlere başvurmuşsa, ya da Danıştay dava dairesi başkanı tarafından bu yargının yetkili olduğu beyan edilmişse, yargılama kurulunun yetkisizliğini ortaya koymuyorsa, yetkisinden artık ne kendisi, ne taraflar, ne istinaf ya da temyiz yargıcı tarafından şüphe edilemez.

IV. KİTAP: Birinci dereceden makamın dava açması

I. FASIL: Makama verilen dava açma dilekçesi

1. Bölüm: Dilekçenin sunumu.

Madde R411-1

Yargıya dilekçe ile başvurulur. Başvuruda tarafların adı ve ikametgâhı belirtilir. Dilekçe, olayların ve nedenlerin açıklamasını, ayrıca, yargıya tebliğ edilen iddiaların metnini ihtiva eder.

Herhangi nedenin açıklamasını içermeyen bir dilekçeyi yazan kişi, ancak başvuru süresinin bitimine kadar bir ya da birden fazla nedeni ortaya bir dilekçe teslim ederse, dilekçeyi düzenlemiş olur.

Madde R411-3

Kabul edilemezlik ihtimaline karşı, dilekçelere davadaki diğer tarafların sayısından iki fazla sayıda nüshası eklenmelidir.

Madde R411-4

Gerekli olduğu hallerde, yargılama kurulu başkanı, ya da Danıştay'da, soruşturmadan sorumlu alt daire başkanı, ilgili taraflardan ek nüshaları vermelerini ister.

Madde R411-5

Gereğince yapılmış bir vekil tarafından imzalanmamışsa, birden fazla gerçek ya da tüzel kişi tarafından sunulmuş olan dilekçe, imza edenlerin yanı sıra, tek bir temsilcinin de tayinini içermek durumundadır.

Temsilcinin olmaması halinde, adı geçen ilk kişiye mahkeme kaleme tarafından haber verilir ve yukarıdaki fıkrada belirtilen temsilci yerine kabul edildiği bildirilir; bunun şartı, yargılama kuruluna bildirilen diğer imza sahipleri adına, aralarından seçilmiş bir başka temsilcinin tayinine teşvik etmemektir.

3. Kısım: İdari istinaf mahkemeleri nezdinde geçerli düzenlemeler.**Madde R611-16**

Dilekçelerin kaydedilmesinden sonra, idari istinaf mahkemesi başkanı bunları odalar arasında paylaşır ve dosyaları raportörlere isnat eder.

Atanan raportörün bir dosya üzerindeki yetkisi, ancak kendi talebi üzerine ve idari istinaf mahkemesi başkanının rızasıyla ya da idari istinaf mahkemesi başkanının kararıyla geri alınabilir.

Madde R611-17

Raportör, oda başkanının yetkisi dâhilinde, dilekçenin iletimini düzenler. Davanın koşulları uyarınca, tarafların layihalarını hazırlamaları için gerekli süreyi belirler. Taraflardan, karşılıklı olarak iddia ve delillerin ibraz edildiği usule eklenmek üzere, ihtilafın çözülmesinde yarar sağlayacak tüm belgeleri veya evrakları talep edebilir.

Madde R611-18

Madde R. 611-11'in hükümleri geçerlidir. Oda başkanı, bahsi geçen maddede öngörülen yetkilerini kullanır.

Madde R611-19

Her bir oda, kendisine emanet edilen davaların soruşturmasının yapılmasını sağlar. Başkanının yararlı görmesi halinde, dosyanın hükümet komiserine iletilmesinden önce bir soruşturma oturumu düzenler. Hükümet komiseri de soruşturma oturumuna katılır. Oda, soruşturma kurulu olarak, başkanının başkanlığında toplanır; mevcut yargıçların arasından liste sırasına göre atanmış bir yargıç ve bir raportör-yargıç da hazır bulunurlar. Başkanın yokluğu ya da aksaklık halinde, yerine, madde R. 222-26'da tanımlanan özel koşullar uyarınca bir vekil geçer.

3. Bölüm: Soruşturmanın bitmesi**1. Kısım: İdari mahkemelerde ve idari istinaf mahkemelerinde uygulanabilecek düzenlemeler.****Madde R613-1**

Yargılama kurulu başkanı, bir emirle, soruşturmanın hangi tarihten itibaren biteceğini belirleyebilir. Bu karar gerekçeli değildir ve herhangi itiraza konu edilemez.

Bu kararın ya da söz konusu kararın teslim alınma tarihinin belgelenmesine imkân veren tüm diğer hüküm fıkralarının tebligatını içeren imzalar aleyhinde verilen mektuplar, kararla belirlenen bitiş tarihinden en az on beş gün önce davanın taraflarına gönderilir. Mamoudzou, Fransız Polinezyası, Mata-Utu ve Yeni Kaledonya idari mahkemeleri nezdinde, tebligat süresi bir aya çıkarılır ve karar idari yolla tebliğ edilebilir.

Madde R613-2

Yargılama kurulu başkanı bir bitiş kararı almamışsa, soruşturma madde R. 711-2'de öngörülen oturum ihbarında belirtilen oturum tarihinde üç tam gün önce kapanır. Bu ihbarda durum belirtilir.

Bununla birlikte, madde R. 711-2'de öngörülen durumda, yani, aciliyet halinde yargılama kurulu başkanının kesin bir kararının oturuma çağırma süresini iki güne indirdiği hallerde, soruşturma ya taraflar veya vekilleri sözlü itirazlarını dile getirdikten sonra, ya da,

bu taraflar yoksa veyahut temsil edilmiyorsa, davalarının oturumda istinaf edilmesinden sonra kapanır.

Madde R613-3

Soruşturmanın bitiminden sonra sunulan layihalar ihbara yol açmaz ve yargılama kurulu tarafından incelenmez.

Taraflar, soruşturma bitiminden önce yeni iddiaları veya yeni nedenler sunarsa, yargılama kurulu bunları, ilave bir soruşturma kararı almadan kabul edemez.

Madde R613-4

Yargılama kurulu başkanı, gerekçesiz olan ve herhangi bir itiraza konu teşkil etmeyecek bir kararla soruşturmayı yeniden açabilir. Bu karar, kapanma kararıyla aynı şekilde tebliğ edilir.

Soruşturmanın yeniden açılması ayrıca, ilave bir soruşturma kararına neden olan bir kararla veya incelemeyle sonuçlanabilir.

Bitiş ile yeniden açılma arasındaki sürede sunulan layihalar, taraflara iletilir.

1. Bölüm: Genel düzenlemeler.

Madde R731-1

Yargılama kurulu başkanı, duruşma düzeninden sorumludur. Bu düzeni sağlamak için ne emrediyorsa derhal yapılmalıdır.

Durumlarının gerektirdiği görevlerini yerine getirdikleri noktalara ilgili olarak, yargılama kurulu üyeleri aynı yetkileri kullanırlar.

Madde R731-2

Oturuma katılan kişiler duruma layık bir davranış gözetmeli ve adalete saygılarını korumalıdır. Davet edilmeden konuşmaları, onay veya kınama işaretlerinde bulunmaları ya da herhangi düzensizliğe neden olmaları yasaklanmıştır.

Yargılama kurulu başkanı, buyruklarına rıza göstermeyen her kişinin, bu kişinin aleyhinde yürütülebilecek cezai veya disiplinle ilgili kovuşturmalara hâlel gelmemek üzere, salonu boşaltmasını sağlayabilir.

Madde R731-3

Hükümet komiserinin iddialarının karara bağlanmasından sonra, mahkemedeki taraflardan her biri, yargılama kurulu başkanına bir gizli oturum notası verebilir.

Madde R731-4

Yargılama kurulu üyeleri ve iş arkadaşlarının yanı sıra, yargıçların, stajyer avukatların, üniversite profesörlerinin ve bunların yanında staj yapan doçentlerin, ya da istisnai olarak işlerin takibi için kabul edilen, Fransız vatandaşı ya da yabancı kişilerin, gizli oturuma katılması için izin verilebilir.

Yargılama başkanı, yargılama kurulu başkanının fikrini aldıktan sonra, ya da Danıştay'da bizzat yargılama kurulu başkanı, yetki için izin verebilir.

Madde R731-5

Herhangi bir sıfatla gizli oturuma iştirak eden kişiler, ceza kanununun 226-13 sayılı maddesinde öngörülen müeyyideler uyarınca, mesleki sırra saygı gösterme yükümlülüğüne tabidirler.

2. Bölüm: İdari mahkemelerde ve idari istinaf mahkemelerinde tatbik edilebilecek düzenlemeler.**Madde R732-1**

Yargılama kurulunun bir üyesi veya madde R. 222-13'te bahsedilen yargıç tarafından her bir dava üzerine hazırlanan raporun ardından, taraflar yazılı iddialarına destek olacak sözlü itirazlarını ya bizzat, ya bir Danıştay ve Yargıtay avukatı, ya da bir avukat aracılığıyla sunabilirler. Davayı gerekli ılımlılık veya açıklıkla tartışma durumunda olmamaları halinde, başkanın bu kişilerin söz hakkını geri alma yetkisi vardır.

Yargılama kurulu aynı şekilde yetkili idare memurlarını dinleyebilir veya bunları açıklamalar sunmaları için kurul huzuruna çağırabilir.

İdari mahkemede, yargılama kurulu başkanı, oturum sırasında ve olağanüstü yetkiyle, taraflardan birinin dinlenmesini istediği her kişiden, açıklamalarda bulunmasını talep edebilir.

Ardından hükümet komiseri kendi iddialarını bildirir.

Madde R732-2

Karar, taraflar ve hükümet komiseri olmaksızın görüşülür.

II. FASIL: İdari mahkemelerde ve idari istinaf mahkemele- rinde uygulanabilecek düzenlemeler.

Madde R921-1

Hakkında idari mahkemenin, bu mahkemenin bir kesin kararının ifası için gerekli tedbirleri, bununla birlikte, gerekli olması halinde, itaatsizlik cezasına ilişkin belirlemeleri bildirdiği talep, ancak idari makamın, söz konusu kararın tebliğinden itibaren üç aylık sürenin bitiminden önce açık bir ifa reddine hüküm vermesi halinde takdim edilebilir. Bununla birlikte, bir acil tedbir emri getiren kararlarla ilgili olarak, talep derhal takdim edilebilir.

Mahkemenin, ifası takip edilen karar dâhilinde, idarenin mahkemenin öngördüğü ifa tedbirlerini alması gereken süreyi belirlemiş olması halinde, talep ancak bu sürenin bitiminde takdim edilebilir.

İdari istinaf mahkemesine bu mahkemenin kararının ifası için, ya da ister onun yargı sahasında bulunan ve onun huzurunda istinafa konu olan bir idari mahkeme tarafından alınmış bir kararın ifası için sunulan talep için aynı süre koşulları geçerli olur.

Madde R921-2

İdari makama yöneltilmiş ve bir idari mahkeme ya da idari istinaf mahkemesi kararının ifasını sağlama amacı taşıyan bir şikâyetin reddedilmesi halinde, davaya itirazın süresini ancak kesin bir karar başlatır.

Madde R921-3

Bir idari mahkeme veya bir idari istinaf mahkemesi kararının ifası için gerekli tedbirleri almayı reddeden kesin bir idari karar aleyhindeki iptal işlemi süresi, madde R. 921-1 uyarınca takdim

edilen ifa talebiyle, bu talebi hükme bağlayan kararın tebliğine kadar kesintiye uğrar.

KARARLARIN İFASI

III. FASIL: Danıştay'da uygulanabilecek düzenlemeler.

Madde R931-1

Bir idari yargı yetki aşımından dolayı bir idari belgeyi iptal etmişse veya bir tam yargı ihtilafında, bir kamu topluluğunca savunma amaçlı sunulmuş tüm iddiaları reddetmişse, ilgili makam, Danıştay'dan adalet kararın ifasına ilişkin özel şartların idaresini aydınlığa kavuşturması talebinde bulunma yetkisine sahiptir.

Bu talepler, idaredeki görevi, rapor ve çalışma dairesi başkanının yetkisi dâhilinde bulunan bir raportörün atanmasına neden olur. Gerekli olması halinde, Danıştay yıllık raporunda davadan bahsedilir.

Madde R931-2

İlgili taraflar, Danıştay veya özel bir idari yargı tarafından alınmış bir kararın ifasını gerçekleştirmekte karşılaştıkları güçlükleri, Danıştay rapor ve çalışma dairesine bildirebilirler.

Bu ifaya yardım talepleri, idari makamın karşı çıktığı, ifa konusundaki kesin ret kararları yoksa, ancak yargı kararlarının tebliğ tarihinden itibaren geçerli olan üç aylık sürenin bitiminde takdim edilebilirler.

Bir acil tedbir emreden kararların bulunması halinde, talepler gecikmeksizin rapor ve çalışma dairesine takdim edilebilir.

İfası takip edilen karar, idarenin öngörülen ifa tedbirlerini alması gereken süreyi bizzat belirlemişse, talep ancak bu sürenin bitiminde takdim edilebilir.

Rapor ve çalışma dairesi başkanı, bu daire dâhilinde bir raportör tayin eder.

Gerekli olması halinde, Danıştay yıllık raporunda davadan bahsedilir.

İdari makama gönderilen ve bir idari yargının aldığı kararın ifasını gerçekleştirmeye yönelik bir şikâyetin bulunması halinde,

sadece kesin bir karar, idari yargı veya işlemin yine idari yargı tarafından iptali işleminin süresini başlatır.

Madde R931-3

Danıştay'dan, Danıştay veya özel bir idari yargı tarafından alınmış bir kararın ifasını temin etmek adına bir itaatsizlik cezası kararı bildirmesi talep edilebilir.

Bu talepler, idari makamın karşı çıktığı, ifaya ilişkin kesin ret kararı yoksa, ancak yargı kararlarının tebliğ tarihinden itibaren altı aylık sürenin sonunda sunulabilir.

Bununla birlikte, ifası takip edilen karar, idarenin öngörülen ifa tedbirlerini alması gereken süreyi bizzat belirlemişse, talep ancak bu sürenin bitiminde takdim edilebilir.

Madde R931-4

Dava dairesi başkanı madde L. 911-5'in son fıkrasında öngörülen yetkilerini kullanıyorsa, gerekçeli emirle karar verir.

Madde R931-5

Danıştay'ın hakkında bir itaatsizlik cezası bildirdiği konuya ilişkin talepler, bir Danıştay avukatının aracılığı olmaksızın takdim edilebilir.

Bir idari yargının aldığı bir kararın ifasına ilişkin yardım talepleri için de aynı durum geçerlidir.

Madde R931-6

Madde R. 931-4'ün hükümleri saklı kalmak üzere, davalar, davaya karar veren Danıştay nezdinde usulleri düzenleyen hükümler uyarınca takdim edilir, bildirilir ve karara bağlanır. Talepler hakkında soruşturma olmaksızın karar verilebilen durumlar hariç, dava alt dairesi dosyayı Danıştay rapor ve çalışma dairesine iletir; bu daire, görevini yapma konusunda, idari yargı kararlarının ifasına ilişkin düzenleyici hükümler gereğince üzerine düşen ihtimamı gösterir.

Dava ve çalışma dairesi makamına sunulan evrak, dosyaya eklenir.

Madde R931-7

İfa güçlüklerinin, madde R. 931-2'nin birinci fıkrasında öngörülen şartlar dâhilinde, rapor ve çalışma dairesine işaret edilmesi halinde, bu dairenin başkanı, kendi yetkisiyle bir itaatsizlik cezası işlemi açması amacıyla dava dairesi başkanına başvurabilir.

Dava dairesi başkanı, hukuki işlemlerin açıldığını emirle bildirir. Emir dava dairesi başkanlığında kaydedilir ve taraflar tebliğ edilir. Dava acilen bildirilir ve karara bağlanır.

Madde R931-8

İtaatsizlik cezasının tahsili sırasında, itaatsizlik cezasını bildiren kararın ve bunu tahsil etme kararının nüshası, Bütçe ve Mali İşler Divanı savcılığına gönderilir.

Madde R931-9

Bir idari yargı kararının ifası için gerekli tedbirleri almayı reddeden kesin bir idari karar aleyhindeki iptal işlemi süresi, bu talebi hükme bağlayan kararın tebliğine kadar, itaatsizlik cezası talebiyle durdurulur.

IV. FEDERAL ALMAN İDARİ YARGI SİSTEMİNDE İSTİNAFA İLİŞKİN BAŞLICA HÜKÜMLER⁴³**İstinaf****Madde 124**

(1) 110. maddeye⁴⁴ göre kısmi hükümler dahil nihai hükümler ve 109⁴⁵ve 111.⁴⁶ maddelere göre ara kararlar hakkında, idare mah-

⁴³ Adalet Bakanlığı'nca yaptırılan tercümedir.

⁴⁴ Madde 110: Sadece davanın konusunun bir kısmı karar için yeterli ise, bu durumda mahkeme kısmi bir karar verebilir.

⁴⁵ Madde 109: Davanın geçerliliği konusunda ara kararlar önceden karar verilebilir.

⁴⁶ Madde 111: Bir alacak davasında bir talep ve miktar bakımından ihtilafı ise, bu durumda mahkeme ara kararlar sebep hakkında önceden karar verebilir. Mahkeme, talebin haklı olduğuna karar verilmesi halinde miktar konusunda yargılama yapılması gerektiğine karar verebilir.

kemesi veya eyalet yüksek mahkemesi tarafından izin verilmesi halinde, taraflar istinaf hakkına sahiptir.

(2) İstinaf sadece,

1. Hükmün doğruluğu konusunda ciddi kuşkuların bulunması,
2. Davanın özel fiili veya hukuki güçlükler arz etmesi,
3. Davanın büyük öneme sahip olması,

4. Hükmün, Eyalet Yüksek Mahkemesinin, Federal İdare Mahkemesinin, Birliğin üst mahkemelerinin ortak senatosunun veya Federal İdare Mahkemesinin bir kararından farklı olması ve bu farklılığa dayanması veya

5. İstinaf mahkemesinin takdirine bağlı, kararın dayanabileceği bir usul eksikliğinin ileri sürülmesi ve mevcut olması halinde izin verilir.

Madde 124/a

(1) İdare mahkemesinin 124. maddesinin 2. fıkrası 3 veya 4. numarasında belirtilen sebeplerin mevcut olması halinde hükümde istinafa izin verir. İdare mahkemesi istinafa izin vermeme yetkisine sahip değildir.

(2) İdare mahkemesi tarafından izin verilmesi halinde, tam hükmün tebliğinden itibaren bir ay içerisinde idare mahkemesinde istinaf edilmelidir. İstinaf itiraz edilen hükmü belirtmelidir.

(3) İstinaf 2.fıkradaki hallerde tam hükmün tebliğinden itibaren iki ay içerisinde istinaf gerekçelendirilmelidir. Gerekçe, istinafla birlikte yapılmadığı takdirde, Yüksek İdare Mahkemesine ulaştırılmalıdır. Gerekçe süresi, sürenin bitmesinden önce yapılan bir talep üzerine senato başkanı tarafından uzatılabilir. Gerekçe belli bir talebi ve ayrıntılı olarak açıklanması gereken itiraz sebeplerini (istinaf sebepleri) içermek zorundadır. Bu icaplardan birinin eksik olması halinde istinaf geçersizdir.

(4) İdare mahkemesi hükmünde istinafa izin verilmediği takdirde, tam hükmün tebliğinden itibaren bir ay içerisinde izin talebinde bulunulmalıdır. Talep idare mahkemesine yapılmalıdır. Talep itiraz edilen hükmü belirtmelidir. Tam hükmün tebliğinden itibaren iki ay içerisinde, istinafa izin verilmesini gerekli kılan sebepler açık-

lanmalıdır. Taleple birlikte daha önce sunulmadığı takdirde gerekçe Yüksek İdare Mahkemesine ulaştırılmalıdır. Talepte bulunma hükmün kesinleşmesini durdurur.

(5) Talep hakkında Yüksek İdare Mahkemesi kararlar verir. 124. maddenin 2. fıkrasında yazılı sebeplerden biri gösterilmişse ve mevcutsa, istinafa izin verilmelidir. Karar kısaca gerekçelendirilmelidir. Talebin reddiyle hüküm kesinleşir. Yüksek İdare Mahkemesi istinafa izin verdiği takdirde, talep usulü istinaf usulü olarak devam ettirilir; istinafa başvurmaya gerek yoktur.

(6) İstinaf 5. fıkra da belirtilen hallerde istinaf iznine ilişkin kararın tebliğinden itibaren bir ay içerisinde gerekçelendirilmelidir. Gerekçe Eyalet Yüksek Mahkemesine ulaştırılmalıdır. 3. fıkranın 3 ila 5. cümleleri aynen geçerlidir.

Madde 125

(1) Bu fasıldan farklı bir şey anlaşılmadığı takdirde, istinaf için 2. Bölüm hükümleri aynen geçerlidir. 84. madde tatbik edilemez.

(2) İstinaf geçersiz ise, reddedilir. Karar kararlar verilebilir. Taraflar önceden dinlenir. Taraflar, mahkeme hükmüyle karar vermişse, geçeli kanun yoluna başvurma hakkına sahiptir. Taraflar bu kanun yolu hakkında bilgilendirilir.

Madde 126

(1) İstinaf, hükmün kesinleşmesine kadar geri alınabilir. Duruşmada taleplerde bulunduktan sonra geri alma için davalının ve kamu yararı temsilcisinin duruşmaya katılması halinde, onun onayı da gereklidir.

(2) İstinafta bulunan, mahkemenin talebine rağmen, üç aydan fazla bir süre ile başvurmadığı takdirde, istinaf geri alınmış sayılır. 1. fıkranın 2.fıkrası aynen geçerlidir. İstinafta bulunan talebinde 1. cümle ve 155. maddenin 2. fıkrasından doğan hukuki sonuçlara işaret etmelidir. Mahkeme kararlar istinafın geri alınmış sayıldığını tespit eder.

(3) Geri alma başvuruları kanun yolunun kaybına sebep olur. Mahkeme kararlar masraflar konusunda karar verir.

Madde 127

(1) İstinafın davalısı ve diğer taraflar istinafa katılabilirler. Katılım istinafı Yüksek İstinaf Mahkemesine yapılır.

(2) Tarafın istinaftan vazgeçmesi veya istinaf veya istinaf izin talep süresinin geçmesi halinde de katılım caizdir. Katılım istinaf gerekçesinin tebliğinden itibaren bir ay sonuna kadar geçerlidir.

(3) Katılım istinafı katılım yazsında gerekçelendirilmelidir. 1240/a fıkrasının 3.fıkrası 2,4 ve 5. cümleleri aynen geçerlidir.

(4) Katılım istinafı izne tabi değildir.

(5) İstinafın geri alınması veya geçersiz olduğu gerekçesiyle reddedilmesi halinde katılım etkisini kaybeder.

Madde 128

Yüksek İdare Mahkemesi davayı istinaf talebi dahilinde idare mahkemesi gibi aynı kapsamda inceler. Yeni ileri sürülen hususlar ve delilleri de dikkate alır.

Madde 128/a

(1) İlk kanun yolunda bunun için tespit edilen süreye (madde 87/b fıkra 1ve 2) aykırı olarak beyan olunan yeni açıklamalara ve delillere sadece, mahkemenin hür kanaatine göre izin ihtilafın çözülmesini geciktirilmemesi veya tarafın gecikme sebebiyle yeterli mazeret beyan etmesi halinde izin verilmelidir. Mazeret mahkemenin talebi üzerine inandırıcı bir şekilde ortaya konmalıdır. Taraf ilk kanun yolunda 87/b maddesinin 3.fıkrası 3.numarasına göre gecikmenin sonuçları hakkında bilgilendirilmemişse veya konunun tarafın işbirliği olmadan da tahkiki az bir masrafla/külfetle mümkün ise 1. cümle geçerli değildir.

(2) İdare mahkemesinin haklı olarak reddettiği açıklamalar ve deliller istinaf aşamasında da mümkün değildir.

Madde 129

İdare mahkemesinin hükmü sadece bir değişiklik talep edilmesi halinde değiştirilebilir.

Madde 130

(1) Yüksek İdare Mahkemesi gerekli delilleri sunabilir ve konu hakkında bizzat karar verebilir.

(2) Yüksek İdare Mahkemesi davayı, yargılamanın devamı gerekli ise, hükmün ve davanın reddi ile sadece,

1- İdare mahkemesinde dava temel bir eksikliğe maruz ve bu eksiklik sebebiyle kapsamlı veya masraflı bir delil ikamesi gerekli ise veya

2- İdare mahkemesi davada henüz karar vermemişse ve bir taraf iade talebinde bulunursa, yeniden görüşülmek üzere idare mahkemesine iade edilebilir.

(3) İdare mahkemesi istinaf kararının hukuki görüşüne bağlıdır.

Madde 130/a

Yüksek İdare Mahkemesi istinaf hakkında, oybirliği ile haklı veya oybirliği ile haksız bulunması ve bir duruşma yapılmasını gerekli görmemesi halinde, kararla karar verir. 125. maddenin 2.fıkrası 3 ila 5.cümleleri aynen geçerlidir.

Madde 130/b

Yüksek İdare Mahkemesi, idare mahkemesinin tespitlerini bütünüyle benimsediği takdirde, istinaf hakkındaki hükümde itiraz edilen kararın unsurlarına dayanabilir. Yüksek İdare Mahkemesi, istinafı itiraz edilen karardaki sebeplerle temelsiz bularak reddetmesi halinde, karar gerekçelerini ayrıca izah etmekten sarfınazar edebilir.

V- AİHM BAĞLAMINDA İSTİNAF SİSTEMİ VE MAKUL SÜRE

Adil (veya dürüst) yargılanma hakkının uygulama alanı bakımından; bir ülkede mahkemelerin ilk derece dışında istinaf mahkemesi ve temyiz mahkemesi gibi birden fazla dereceli olarak düzenlenmiş olması halinde bu mahkemelerin türü ve derecesi ne olursa olsun ilgili kişilerin her mahkeme ve derecede adil (veya dürüst) yargılanma hakkından yararlandırılması yükümlülüğü vardır. Avrupa Konseyinin de 07.02.1995 tarih ve 95 sayılı Tavsiye Kararı vardır. Kötüniyetli istinaf başvurularına karşı ilgili devlet önlem alma yetkisine sahiptir.

İstinaf sistemi kabul edilirse AİHM'e başvuru öncesi tüketilmesi zorunlu bir iç hukuk yolu doğmuş olacaktır. "Silahların eşitliği" ilkesine istinaf aşamasında da uyulmalıdır. İstinaf mahkemesi kararlarının gerekçeli olmasına da dikkat edilmelidir.

Bir olayda, kişisel nitelikli verilerin korunması, özel yaşamın korunması hakkının önemli bir uzantısıdır. AİHM'in 25.2.1997 tarihli Finlandiya'ya karşı *Z kararında* tıbbi verilerin istinaf mahkemesi kararında başvuruçunun ve X'in isimleri ile HIV taşıyıcısı olduklarına ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir. Bu karar hakkında basında ayrıntılı haberler yayınlanmıştır. Bir üst temyiz mercii de 2002 yılı için duruşma dosyasının halka açıklanmasına karar vermiştir. AİHM'e göre, başvuruçunun adının ve HIV enfeksiyonu ile ilgili durumunun istinaf mahkemesi kararı ile bağlantılı olarak açıklanmasında haklı bir neden yoktur. Bu nedenle de AİHS md.8'in (özel yaşam ve aile yaşamına saygı hakkı) ihlali söz konusudur. Mahkeme ayrıca md.13 (ulusal makamlar önünde etkili başvuru hakkı) açısından değerlendirme yapmaya gerek görmemiştir⁴⁷.

AİHM'in istinaf mahkemesinin üç hakiminin aynı olayda yerel mahkemede de görev yapmasını "tarafsız hakim" önünde yargılanma hakkının ihlali olarak nitelendirmiştir (Bkz. Avusturya'ya karşı 23.5.1991 tarihli *Oberschlick kararı*)⁴⁸.

Yardımcı doçentin ilişkisinin kesilmesi ile ilgili açılan bir davada, idari yargıda yargı kararlarının uygulanmaması ya da yerine getirilmesindeki gecikmenin de yargılamanın uzunluğuna eklenmesi gerektiği yönünde AİHM'nin *Büker/Türkiye* kararı (29921/96, 24 Ekim 2000) bulunmaktadır.

SONUÇ

İdari yargıya duyulan güvenin pekiştirilmesi, Danıştay'ın iş yükünün önemli ölçüde azaltılarak, içtihat mahkemesi rolünün daha

⁴⁷ Tezcan Durmuş/Erdem Mustafa Ruhan/Sancakdar Oğuz, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, 2.b., Ank 2004, sh. 413 vd.

⁴⁸ Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 1991, sh.216.

da güçlenmesi, idare mahkemeleri üzerinde dolaylı ve az da olsa olabilecek yerel baskıların azaltılması, hâkimlerin kariyer planlaması, adli hataların azaltılması, hukuk devleti ilkesi açısından istinaf kanun yolunun Fransız idari yargı örneğinden esinlenilerek oluşturulmasının gerekli ve yararlı olacağı kanısındayız. Bu yapılırken idari yargının özellikleri ve temel ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır.

Ülkemizde bölge idare mahkemelerinin otuz yıldır işlediği dikkate alınırsa fiziksel alt yapı bakımından istinaf mahkemelerinin idari yargı açısından fazla bir sorun oluşturmayacağı kanısındayız.

İstinaf mahkemeleri kurulmadan önce ilk derece idari yargı yerlerindeki hakim ve kalem personelinin tecrübeli ve ehil kimse-lerden seçilmesi ve gerekli hizmet içi eğitimin düzenli verilmesi, yargılamanın uzamasını engelleyen tedbirlerin alınması, yüksek yargı kararlarının düzenli yayımlanması, Danıştay ve (şayet kuru- lursa) istinaf mahkemesince verilen kesinleşmiş tüm kararlara herkesçe erişimin sağlanması, ilk derece yargı yerlerine hukuki geliş- meler hakkında bilgi verilmesi de son derece önemli ve yararlı olacaktır.

İstinaf sisteminin kabulü kurgusunda bizce karar düzeltme yoluna ihtiyaç kalmayacağı için kaldırılabilir. Temyiz aşamasında yürütmenin durdurulmasına gerek kalmayabilir. İstinaf sistemi kabul edilirse kanımızca artık ısrar kararlarına gerek kalmayacaktır. İçtihadı Birleştirme Kurulunun yapısı ve görevleri istinaf sistemiyle birlikte yeniden gözden geçirilmelidir. Danıştay'ın ilk derece mahke- mesi olarak baktığı davalar yeniden düzenlenmeli, İdari Usul Kanunu bir an önce çıkarılmalıdır. Bu yapıncaya kadar hiç olmazsa temel idari usul hükümleri (gerekçe ilkesi, savunma ilkesi gibi) idari yargılama usulü kanununa konulabilir. Davanın sonuçlandığını gösteren *kısa kararın* idari yargıda da gündeme alınması yararlı olabilir.

İdare Hukuku profesörlerinin Danıştay'da -kısa- bir süre de olsa hâkimlik yapması veya bunlardan görüş istenmesini mümkün kılan bir statünün oluşturulması yargısal içtihadın gelişimine olumlu katkı verebilir.

Kanımızca istinaf kanun yolunun sakıncalarını en aza indirerek özellikle yargılamada makul sürenin aşılmasının önüne geçecek doğrudan ve dolaylı tedbirlerin alınması şartıyla anılan sistem idari yargıda başarılı şekilde uygulanabilir. Bu noktada küçük miktarda parasal uyuşmazlıklar gibi bazı idari kararlar hakkındaki yargısal kararların kesin hüküm oluşturması, temyizde filtre sisteminin getirilmesi, bazı mâli tedbirlerin uygulanması (örneğin istinaf ve temyizde avukat zorunluluğunun hem davacı, hem de davalı idare için getirilmesi (Fransa'da 2003'ten beri vardır), temyiz harçlarının (sosyal devlet ilkesini ve hak arama özgürlüğünü ihlal etmeyecek şekilde) bir miktar artırılması) yararlı olabilir. Kezâ temyiz aşamasında içtihadın değişmeyeceği yönünde "içtihadı duyulan güvenin yerleştirilmesi" gibi anlayış ve uygulamalarla istinaf sisteminin idari yargı reformu⁴⁹ ile bir arada ve bütünlük taşıyacak şekilde kurgulanması önem taşımaktadır.

⁴⁹ Bu noktada sözgelimi şu hususlar üzerinde de düşünülebilir. Örneğin;

- İdari yargıda delil sistemi. İdarenin (daha doğrusu kimi idarecilerin) dava devam ederken belge değiştirmesi, teknik deliller konusu, tanık dinleme gibi konular açık yasal düzenlemelere tabi kılmalıdır.
- Mutlaka *Kişisel Verilerin Korunması Kanunu çıkarılmalıdır. İdari Usul Kanunu* çıkarılmalıdır. İdarenin dava konusu işlemdeki gerekçeyi değiştirmesinin işlemin sebep unsurunu sakatlayacağı kabul edilmelidir. Ancak aynı gerekçeye ilişkin ek açıklamalar mümkün olabilmelidir.
- Bir defaya mahsus olmak üzere *tam yargı davalarında ıslah* kabul edilebilir.
- Tam yargı davaları sadece tazminat davalarına indirgenmemelidir. Aynen ifa, eski hale iade gibi sonuçları da içermelidir (seçim uyuşmazlıkları konusunda bkz. Debbasch Charles/Ricci Jean-Claude, *Contentieux administratif*, 6.éd, Paris 1985, 837 vd.; Rivero/Waline, 521 vd.; idari sözleşmeler ve uygulanması konusunda bkz. Auby Jean-Marie/Drago Roland, *Traité des recours en matière administrative*, Paris 1992, sh. 577 vd.).
- İdari yargıda tespit davası açılabilmesinin kabulü yararlı olabilir.
- İdari yargıda süreyi durduran, kesen haller ile haricen öğrenme konusunun düzenlenmesinde yarar vardır.
- "Mahkeme yönetim sisteminin revizyonu" da üzerinde düşünülmesi gereken diğer bir husustur. Bu noktada Adalet Meslek Yüksek Okulu mezunları istihdam edilmeli, bunların diplomalarında "hukuk teknikeri" veya uygun bir başka unvana yer verilmesi yararlı olabilir.

Yargılamada kanun yolu sürecinin uzamasının önlenmesi için ilk derece yargılamasının tamamen tekrar edilmediği, yeniden yargılamanın sınırlarının bulunduğu *dar anlamda istinaf yöntemi* yargılamada makûl sürenin aşılmasını da önleyecektir. Böylelikle hem ilk derece idare mahkemeleri işlevsiz hale getirilmeyecek, hem de *Danıştay'ın iş yükü azaltılarak içtihat mahkemesi* olma rolünün -istinaf mahkemelerini de kapsayacak şekilde- pekişmesine imkân verilebilecektir.