

FRANSA VE ANAYASA KONSEYİNE KİŞİSEL BAŞVURU SORUNU

Maurice FAURE*

Fransa Anayasa Konseyi'ni, bazı hukuk kurallarının (norme) Anayasa'ya uygunluğunu yargılamaya sevkeden usuller, bazı çok özel seçim uyumsuzluğu durumu hariç, vatandaşları doğrudan müdahale ettirmemektedir.

Gerçekten Anayasa Konseyi bir yargılamalar düzeninin tepesinde değildir: Bir istinaf veya yargıtay hakimi değildir, fakat fonksiyonlarının kendisini diğer Fransız mahkemelerinin bir farklı hakimi yaptığı, bir özel kuruluştur. Anayasa Konseyi bir tahsis (attribution) yetkisine sahiptir: Bazı kuralların (norme) Anayasa'ya uygunluğuna karar vermek ve bazı seçim ihtilaflarını yargılamak için, Fransız Anayasa tarihinde ilk defa, özel bir hakim tayin eden 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa ile sınırlı olarak açıklanan durumlarda karar verir. Birinci durumda (uygunluğa karar verme), mümkün olabilen müracaatların sahiplerini belirleyen Anayasa'nın bizzat kendisidir.

Sonuç olarak, Anayasa Konseyi kurulduğundan beri takriben 1350 karar vermiştir.

— Anayasa Konseyi; Anayasa'yı önemli bazı alanlarda tatbik etmek için alınmış bulunan iki Parlamento'nun (Assemblée) düzenlemelerinin (47 karar) ve organik kanunlarının (64 karar), Anayasa'ya uygunluğunu mecburen incelemiştir. Organik kanunlar özel bir prosedüre tabidir ve tamamen Anayasa Konseyi'nin kontrolundan geçmektedir.

— Normal kanunların kontrolü söz konusu olduğunda (şu anda 192 karar); bunun isteğe bağlı (ihtiyari) olduğunu belirtmek gerekir: Bazı otoritelerin Anayasa Konseyi'nin incelemesine karar vermesi gere-

(*) Fransa Devlet Bakanı.

kir. Anayasa Konseyi'ne müracaata yetkili şahısların listesi değişmiştir, fakat bu listeye halen vatandaşlar dahil edilmiş değildir.

1958 yılında dört makam söz konusuydu: Cumhurbaşkanı, Başbakan ve her iki parlamentonun Başkanları. 1974 Ekim reformundan beri, artık bu otoriteler öngörülmemektedir: Bu reform gerçekten 60 milletvekili veya 60 senatöre Anayasa Konseyi'ne müracaat etme müsaadesi verilmiştir ve Anayasa Konseyine böyle bir önemi veren de bu reformdur. Şu hususu gözönüne almak gerekir ki, bir kere kanun oylanıp kabul edildikten sonra ve onun yayınlanmasından önce yapılmakta ve eğer Konsey, Kanunun bir veya daha fazla unsurunun Anayasa'ya uygun olmadığını bildirirse bu hükümler yürürlüğe girmez.

1974 reformu, anlaşmaların anayasallığının kontrolü söz konusu olduğunda Anayasa'yı değiştirmemiştir ve Devlet'in yalnızca 4 yüksek otoritesi Anayasa Konseyi'ne müracaat edebilir. Bu görev usulü nadir olarak kalmıştır: 1958 yılından beri bu konuda yalnızca 4 uygulama mevcuttur.

Görüldüğü gibi, vatandaş, kanunların anayasallığının böyle bir kontrolüne dahil edilmemiştir. Vatandaş bu kontrole doğrudan müdahale etmemektedir. Münferit müracaatlar anayasallık kontrolünde ancak bir ara rol oynamaktadırlar (birinci kısım). Bu nedenle, şu an için durdurulmuş olan bir reform projesi vatandaşlar tarafından Anayasa Konseyi'ne müracaat yeni usullerinin öngörülmesini amaçlamaktadır: Burada, fertlere açık itiraz yoluyla bir müracaat söz konusudur. Bu müracaatın düzenlenmesi vatandaşların dava imkanlarını önemli bir şekilde artıracaktır (ikinci parti).

I- VATANDAŞ ANAYASALLIK KONTROLÜ KONUSUNDA ANCAK BİR ARA ROL OYNAMAKTADIR

Fertlerin anayasa yargılamasına girişinde, ilgili olarak üç unsur bulunmaktadır:

— Konsey'in Hakim olduğu seçimlerin ve referandumların kontrolü çerçevesinde, fertler bir Anayasa Konseyi'ne girişe sahiptirler (A);

— İdari mahkemeler önünde **idari kararların** anayasallığına itiraz edebilirler (B);

— Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na bir ferdi müracaat hakkı vardır (C).

A- Bir özel durum: seçim uyumsuzluğu

Anayasa uygulamasında, yetkili olması halinde Anayasa Konseyi'ne vatandaşlar müracaat edebilirler. Aşağıda belirtilenler söz konusudur:

1- Cumhurbaşkanlığı seçimi: Seçimin oluşumunun intizamına her seçmen tarafından itiraz edilebilmesi;

2- Ulusal referandumlar: Her seçmen uygulamaların oluşumuna Konsey önünde itiraz etme hakkına sahiptir; fakat Konsey ne seçim hazırlık kararlarını ne de, şüphesiz, Cumhurbaşkanı tarafından alınmış olan bir metni referanduma sunma kararını değerlendirmez;

3- Her seçmenin, ilgili seçim bölgesine ait bir milletvekilinin veya bir senatörün seçimine itiraz etme hakkı. Anayasa Konseyi, sonuçları beklemeksizin, seçimlerin -veya seçmenlerin davet edilmeleri gibi, hazırlık kararlarının- muntazamlığı hakkında karar verebilir (11 Haziran 1981, Delmas). Buna karşılık, Cumhurbaşkanı'nın Millet Meclisini feshetme kararını değerlendirmeyi reddetmiştir (4 Haziran 1988).

B- İdari yönetmeliklerin kontrolü: bir ara kontrol

Federal Almanya Cumhuriyetinde veya Avusturya'da, yönetmeliklerin kontrolü Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir. Fransa'da bu, esas olarak bir özel yargılamalar düzeni olarak ortaya çıkmaktadır: idari mahkemeler ve çok özel durumlarda, diğer mahkemeler,

1- İdari yargı (mahkeme); dava açmada bir menfaati olan her şahıs tarafından yapılmış olan, onaylanmamış kararlara karşı itirazları, bakanların kararnamelerinde veya yönetmelik kararlarına itirazları inceleyebilir. Bu vesileyle, Hakim'in yönetmelik yetkisi hakkında veya anayasal değer prensipleri hakkında karar vermesi de mümkündür. İki mühim sınır mevcuttur:

— Önce, idari Hakim "hükümet kararları" olarak vasıflandırılan bazı kararlar hakkında asla karar vermez, mesela bir Millet Meclisi'nin feshetme kararı veya bir anlaşmanın onaylanması. Oysa, burada durumların birçoğunda yetkiler Anayasa'da belirtilmiştir.

— Sonra ve özellikle, İdari Hakim bir özel alanda bir kanun mevcut olduğu zaman, bu kanun, kural (norme) ile Anayasa arasında bir "ekran" teşkil eder ki bu da kuralı kontrol etmektedir. Bu "kanun-ekran" engeli, 20 Ekim 1989 tarihli bir Nicolo kararnamesinden itibaren, anlaşmalar konusunda çerçevesizmiş olup, Danıştay bu iki ku-

ral (norme) birbirine zıt olduğu zaman kanunun uygulanmasını anlaşmanın uygulanması lehinde olarak ayırmaktadır (ekarte etmişlerdir).

Diğer Hakim'lerin rolü daha da sınırlandırılmıştır: Bir yönetmeliğin ceza, kanunsuzluk açısından incelenmesi soruşturmaya veya savunma aracına mesnet teşkil ediyorsa, yapılabilir.

Medeni hukuk konusunda, yalnızca mülkiyet veya hürriyet hakkına zarar verilmesi Hakim tarafından ele alınabilir.

Buna göre, görülüyor ki bir dava çerçevesinde Anayasaya başvurmak çok kısıtlıdır; oysa görülen birçok durumlarda Hakim diğer kurallara (norme) başvuracaktır ve bazı durumlarda Anayasa'dan doğrudan alınmış yetkiler Hakim'in önünde söz konusu edilemeyecektir.

C- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bir Anayasa Mahkemesi midir?

Fransa 1974 yılında Avrupa İnsan Hakları Antlaşmasını onaylamış ve Avrupa Mahkemesi'nin yetkisini ve 1981 yılından beri de komisyon'a ferdi müracaatı tanımıştır. Mahkeme'nin kontrolü anayasallık kontrolüne benzetilebilir, çünkü 4 Kasım 1950 tarihli Antlaşma'nın muhtevastındaki bazı prensipler dahili anayasal hukukta yer almaktadır.

Faaliyetlerin sayısı çok kısıtlı kalmıştır ve doğal olarak şahsi hürriyetlerle ilgilidir (mesela telefonların dinlenmesi).

Bununla beraber şu hususu belirtmek gerekir ki Mahkeme tek amaçlı bir yaklaşımla yetinmektedir: ancak ilgili konuları yargılar ve bir kanunu geçersiz sayma yetkisi yoktur.

Görüldüğü gibi vatandaş, şu veya bu hukuk kuralının (norme) Anayasa'ya uygunluğu problemi ile ilgili bir Hakim konusunda kendisine imkan veren gerçek bir vasıtaya sahip değildir. Bir anayasal reform projesi, bir anayasaya aykırılığa itiraz şekli altında bu imkanı yaratmayı öngörmektedir.

II- ANAYASAYA AYKIRILIĞA İTİRAZ VATANDAŞLARA KENDİ HAKLARINI DEĞERLENDİRMEYE YENİ BİR İMKAN AÇACAKTIR

Mart 1990'da Parlamenteoya iki metin sunulmuştur: Biri Anayasa'yı değiştiren, diğeri bir organik kanun içinde reformu başlatan. Anayasa reformunun prosedürü ağırdır, her iki meclis tarafından bir müste-

rek metin kabul edikten sonra Kongre'nin (milletvekilleri veya senatörler) veya referandumun 3 / 5'lik bir çoğunluğunu gerektirmektedir.

Bu, revizyon projesinin henüz kesin olarak oylanıp kabul edilmediğini izah etmektedir.

Üç tip soru soracağım:

- önce öngörülen prosedür;
- sonra yürürlükteki kanunlar üzerindeki yansımaları;
- son olarak kamu iktidarları üzerinde reform kapsamı.

A- Vatandaşların Anayasa Konseyi'ne müracaatı için bir imkan:

Reform projesinin 1'inci maddesi; bir mahkeme devam etmekte olan bir dava vesilesiyle bir kanunun veya kanuni karakterdeki bir metnin hükümleri, bu hükümler Anayasa tarafından veya 1946 Anayasasının gerekçesi ile tamamlanmış bulunan 1789 İnsan Hakları ve Vatandaşlık Beyannamesi tarafından tanınmış olan temel haklar üzerinde bir etki yaptığı zaman; Anayasa Konseyi'ne götürülebilmesi esasını kabul etmektedir.

Birçok eleştiriler yapmak gerekir:

a) Bir anayasa'ya aykırılığa itiraz söz konusudur; buna göre bu itiraz bir anayasalık probleminin doğduğu bir dava vesilesiyle yapılmaktadır. Karar mühletini aşırı bir tarzda geciktirmemek için, kanunların henüz yayınlanmamış olmasının söz konusu olduğu durumlarda. Konsey'in kendisine normal olarak verilen mühletler içinde karar vermesini temin amacıyla, bu şekilde öngörülmüştür: genel olarak bir ay. Vatandaşlar doğrudan Anayasa Hakimine başvuramazlar.

b) Duruşmanın dışında yalnızca vatandaşların temel haklarının, prosedür sorunlarının söz konusu olduğu durumdur. Projenin ele aldığı sıralama, ilgili hakların temel metinlerden alındığını açıklamaya tahsis edilmiştir. 16 Temmuz 1971 tarihli bir prensip kararından itibaren Anayasa Konseyi, önemli kararlar vesilesiyle (otomobillerde arama yapma, mali konuda arama yapma, gözaltına alma, vb.), bu hakların mahiyetini giderek açıklamıştır.

c) Savsaklayıcı müracaatlardan ve Anayasa Konseyi'ni tıkayıcı müracaatlardan sakınmak için, Anayasa Konseyi'ne ancak "belirgin şekilde haksız" olmayan talepleri intikal ettirecek itiraz edilmiş yargıları süzecek bir mekanizma gerekecektir.

B- Evvelce yayınlanmış kanunlar üzerinde etki:

Vatandaşlar, eğer proje kabul etmişse, evvelce yürürlüğe girmiş bir kanunun anayasallığını yargılabilecektir. Bu birçok avantajlar sağlamaktadır:

— Konsey'in kontrolü kuralların (norme) bir kısmı için, kaçınılmaz bir şekilde noksanıdır: 1958 yılından önceki bütün kanunlar Anayasa'ya aykırı hükümler ihtiva etseler bile, bu kontrole müracaat etmiş değildirlere, uygulanmaya devam etmektedirler. Şüphesiz bundan dolayıdır ki, Anayasa konseyi; eski bir kanunu yürürlükten kaldıran veya değiştiren (25 Ocak 1988 tarihli 85- 187 DC) yeni bir kanunun incelenmesi vesilesiyle ilan edilen kanunlar hakkında karar verme imkanını kabul etmiştir. Fakat, hala Konsey nezdinde yeni kanuna itiraz etmek gerekir mi? Kontrol zorunlu olarak bölünmüştür (bölünlenmiştir), çünkü, ancak şimdiye kadar sevkedilen kanunlarla alakadar olmuştur. Ayrıca, sade vatandaşlar, esas hürriyetler konusunda etkileri olacak ve üstelik Anayasa'ya uygun olmayan, bir kanun karşısında savunmasız mıdır?

Bu durumu iyileştirmek amacıyla olan reform, evvelce mevcut kontrolün yerine ikame olmamaktadır: Anayasa Konseyi'ne sevkedilen kanunlar, anayasaya aykırı olduğu itirazı yoluyla tekrar sevkedilmeye elverişli değildir.

C. Reform ve kamu iktidarları:

1990 yılında yapılan bir araştırmaya göre, fikirleri sorulan şahısların % 71'i reform yanlısıdır. Fakat iki tip engel öne sürülebilir:

a) Önce, kamu hürriyetlerini korumakla görevli çeşitli mahkeme arasında önemli bir ihtilaf riski, şüphesiz mevcut olacaktır. Bununla birlikte evvelce mevcut risklerin mübalağa edilmemesi gerekir.

b) Sonra, Fransa'da halen uygulamaya nazaran zayıf bir pozisyonda da bulunan Parlamento'nun durumunu nazarı itibara almak gerekir. Parlamenterlerin bir kısmı,

— Kanunlarla ilgili olarak Anayasa Konseyi'ne müracaat monopolüne -bazı otoritelerle birlikte- sahip olduğu ölçüde, yetkiyi kaybetmektedir. Ve bilhassa, Parlamento'da oylanmış ve sonra yayınlanmış kanunun artık Hakim'in önüne geldiğini düşünebilir.

Bu nedenle, Anayasa Konseyi'ne ait diğer unsurları müdahale ettiren bu düşünce tarzı, vatandaşları bir an için kendi haklarını savunma vasıtasından mahrum kılabilir. Ayrıca, bazı organizasyonlar, Anayasa Konseyi'ne, onun incelediği metin üzerinde kendi görüşlerinin değerlendirilmesini sağlamak için müracaat etmekte tereddüt etmezler.

Eğer Konsey, bu şekilde kendisine ulaşan "dilekçeleri", bu konuda bizzat kabul edemezse, bu hususta geliştirilmiş delilleri daima alır.

Reformun tekrar müzakere edilmesini beklerken, vatandaşların, Konsey'e müracaat ettikten sonra, böylece bir delilleri sunma vasıtası bulması temenni edilir. Fakat burada, ancak, vatandaşların Anayasa Konseyi'ne müracaat eden otoritelere nazaran ikinci derece bir rol oynadığı, sınırlı bir çözüm söz konusudur. Yalnızca en geniş anlamda teklif edilen reform, vatandaşların Konsey önünde kendi temel haklarının değerlendirilmesini sağlamaya imkan verecektir.