

ACİL HAKLAR: FRANSA'DA YURTTAŞLARIN HUKUKİ BİLGİLERE ERİŞİMİ

Jean-Luc BÉDOS*
Çev.: Cemil KAYA**

GİRİŞ

1990'lı yılların başına kadar hukuki bilgilere yurttaş erişimi konusu Fransa'da nadir olarak ortaya çıktı. Ülkede devlet destekli sistem yoktu ve özel teşebbüs çok belirgin değildi. Bununla birlikte bu konuda toplum talebi yüksekti. İnsanların, boşanma ve miras gibi kişisel konulardaki veya ev sahipleri, işverenleri ve idareleri gibi konulardaki hakları ile ilgili olarak sahip oldukları bilgi eksikliği hakkında şikayetlerini duymak nadir değildi.

Devlet yavaş yavaş toplumun ihtiyaçlarının farkına vardı ve bu durum 1991'de büyük bir reforma yol açtı. 10 Temmuz 1991'de kabul edilen ve daha sonra 18 Aralık 1998'de daha da güçlendirilen yeni bir Kanun, yargıya ve hukuki bilgilere erişimi kolaylaştırdı. Bununla birlikte kanun yargıya erişimle ilgili olarak belli bir dereceye kadar iyi işlemesine rağmen, genel olarak hukuki bilgilere erişim alanında büyük eksikliklere sahipti. Sivil toplum kuruluşlarının (NGO) çalışmasına ek olarak toplum baskısı, Mart 2000'de sonuçlanan ikinci bir seri yasama faaliyetinin kabul edilmesine yolaçtı.

Bu makalenin amacı, Fransa'da yargıya ve hukuki bilgilere yurttaş erişiminin kısa bir tanıtımını, reformun uygulanmasından önceki ve

* Bu makale, "Droits d'Urgence: Access of Citizens to Legal Information in France" başlığı ile *Fordham International Law Journal* adlı dergide (c. 24, 2000, Symposium Issue, s. 1-8) yayınlanmıştır. Makaleyi Türkçe'ye çevirip yayınlama amacıyla 20 Nisan 2009 tarihinde yazardan (Jean-Luc Bédos) ve 29 Nisan 2009 tarihinde editörden (Ekaterina Napalkova) izin alınmıştır.

** Yazar, Av., Paris Barosu.

*** Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku öğretim üyesi.

sonraki döneme ilişkin olarak yapmaktır. Makale esas olarak, bu alanda sivil toplum kuruluşlarının, özellikle de kurucusu ve başkanı olduğum “*Acil Haklar*”ın çalışmasına odaklanacaktır. “*Acil Haklar*” esas olarak nüfusun en önemsiz görülen kesimleri için hukuki bilgilere erişimle ilgilenmektedir. “*Acil Haklar*”, dışlamadan zarar gören kişilerin haklarını geliştirme konusunda hukuk uzmanlarından oluşan insancıl bir organizasyondur.

I. 1991'DEN ÖNCEKİ DURUM

Başladığımız noktayı unutmamak önemlidir. 1991 yılından önce bilgilere erişim veren imkanların çoğu bugün dahi mevcuttur. Bununla birlikte, hukuki bilgilere erişim nadir olmuş ve çoğunlukla yargıya erişim olarak algılanmıştır.

Uzun yıllardır Fransa adli yardım sistemine sahiptir. Aynı zamanda devlet, basitleştirilmiş prosedürler vasıtasıyla iş alanlarında ve arabulucu ve ombudsman kurumu vasıtasıyla idareyle ilişkilerinde yurttaşların yargıya erişimini kolaylaştırmıştır. Esas olarak baro gibi kurumlardan oluşan özel teşebbüs, az da olsa sistemin eksikliklerine çare olmuştur.

A. Adli Yardım

Adli yardım, yargıya erişim konusunda sınırlandırılmıştı. Bir dava açmak isteyen veya birisine karşı kendilerini savunmak zorunda olan yurttaşlar, devlete müracaat edebilir ve kendilerine bir avukatın atanmasını isteyebilirdi. Fakat bu durum sadece geliri kendi cebinden birisine ödeme yapmaya imkanı olmayan kişiler için geçerliydi. Bununla birlikte düşük gelir şartı, herbir yurttaşın bir avukat tarafından savunulma hukuki hakkına sahip olduğu ceza davalarına uygulanmıyordu.

Bununla birlikte problemler çoktu. İlk olarak, gelir şartı çok düşüktü ki çok az sayıda insan gerçekten adli yardım için gerekli niteliği taşıyordu. Aynı zamanda adli yardıma başvurma biraz karışıktı. Belgeler çok fazlaydı ve yurttaşların konu hakkında elde edebileceği bilgiler sınırlıydı. Sonuç olarak, nüfusun eğitim ve bilgiden yoksun en fakir kesimi, adli yardımı kullanmadı. Bu kesim sistemin karmaşıklığından korktu.

Yine, adli yardım yoluyla atanan uzmanlar tarafından sunulan hukuki hizmetlerin kalitesi konusunda bir miktar kaygı bulunmaktaydı. Gerçekten de, avukatlar cüz'i ücretler aldı ve bazen olmaları gerektiği

kadar motive edilmedi. Üstelik sistem, çekişmesiz yargı işlerinde hukuki danışmanlık sağlama konusunda başarısız oldu. Hukuki yardım, katı bir şekilde davalara hasredildi. Hukuk sistemi, tatmin edici olmadığı noktasında, hem toplum ve hem de hukuk alanında çalışan uzmanlar tarafından son derece eleştirildi.

B. Hukukun Bazı Alanları İçin Kolaylaştırılmış Erişim

Yasama, toplum için önemli görülen iki alanda (iş ve idari konular) ufak çapta düzeltmeler yaptı. İş mahkemelerinin daha erişilebilir olması ve iş uyuşmazlıklarıyla daha ucuz ve daha etkin olarak uğraşması sağlandı. Fakat iş mahkemeleri bugün aşırı yük altındadır ve bu nedenle çok yavaş işlemektedir. Bununla birlikte bunlara kolaylıkla erişilebilir. Bu mahkemelerde hukuki temsil zorunlu değildir ve prosedür son derece basittir. (Olayları ve hukuku açıklayan yazılı dilekçe oluşturma zorunlu değildir). Birçok mahkeme, başlangıçtan itibaren iddialarıyla ilgili olarak insanlara yardım edebilen danışmanlara sahiptir. Aynı zamanda işçiler ücretsiz olarak sendika temsilcileri tarafından da temsil edilebilir.

Devletle ve onun idaresiyle olan ilişkilerinde yurttaşlar, arabuluculuk kurumuna müracaat edebilir. Arabuluculuk kurumu, kuzey Avrupa ülkelerinin ombudsmanından çok fazla esinlenmiştir. İnsanlar idare hakkında ombudsmana şikayette bulunabilir. Ombudsman kurumu insanları idarede doğru kişilere yönlendirir ve şikayetin nasıl çözümleneceği ile ilgili olarak hukuki tavsiye verir.

C. Özel Teşebbüs

1991 yılından önce, şehir yönetimleri ve Sosyal İşler Bakanlığı için çalışan sosyal çalışanlar hukuki bilgilere bir miktar erişim sağlamıştır. Bununla birlikte, işin çoğu cüz'i erişim sağlayan özel teşebbüse bırakılmıştır. Bahsedilmeye değer tek teşebbüs barodur ve özellikle danışma toplantıları düzenleyen Paris Barosu'dur. Toplantıların çoğu her hafta bir hukuk mahkemesinde yapılır. Baro insanlarla görüşmek amacıyla birkaç hukukçu (genellikle beşe kadar) atar ve onlara ücretsiz hukuki danışmanlık sunar. Baro, diğer şehirler içinde Paris şehriyle anlaşma yaptı ki bu sayede avukatlar halkla biraraya gelip görüşmek ve ücretsiz hukuki danışmanlık sunmak amacıyla her bir belediye binasında haftalık toplantılar düzenlemiştir.

1991 yılından önce ücretsiz hukuki danışmanlık toplantıları, aslında, yurttaşlar için dava yolu dışında hukuki bilgilere erişim konusunda tek yol olmuştur. Bununla birlikte adli yardım konusuna gelince, bu, sıradan insanlar tarafından belli bir miktar bilgi ve tecrübeyi gerektirmiş ve toplumun en fakir kesimlerine uzak kalmıştır. Bu tatmin edici olmayan durum yasama organının 1991 yılında sistemi değiştirmesine yol açmıştır.

II. 1991 REFORMU VE SONUÇLARI

A. Adli Yardım

10 Temmuz 1991 tarihinde kabul edilen kanun adli yardımı esaslı şekilde değiştirmiştir. İlk defa, *“Hukuki Bilgilere Erişim”* (*Accès au Droit*) kavramını getiren bu Kanun, 18 Aralık 1998 tarihli Kanunla güçlendirilmiştir. Yeni Kanun’un kabul edilmesiyle birlikte gelir şartında bir artış olmuştur. Adli yardım, aylık geliri 6600 Frank’ın altında olan müracaatçılara tanınmıştır. Kanun, eğer müracaatçı çocuğa veya diğer bakmakla yükümlü olduğu kişilere sahipse adli yardımda daha fazla bir artış öngörmüştür.

Sağlanan adli yardım öncesi bir davanın esasları üzerine belli bir dereceye kadar denetim uygulanır ve prosedür basitleştirilir. Herbir ilk derece mahkemesi nezdinde, nihayetinde davayı çözümleyecek mahkemeye bakmaksızın, bağımsız olarak müracaatlarla ilgilenen merkezi bir hukuk bürosu bulunmaktadır. Avukatların ücretleri de arttırılmıştır. Yeni Kanun’un getirdiği diğer değişiklikler, bir davayı çözümlemek amacıyla adli yardım elde etme ihtimalini içermektedir. Avukatlara başarılarına bakmaksızın fakat çabalarının boyutunu kanıtlamaları kaydıyla uyuşmazlıkları çözümleme karşılığında eşit olarak tazminat ödenecektir. Bugün sistemin genel olarak daha iyi işlediği söylenebilir. 1997 yılında adli yardımdan 710.000 kişinin yararlanmasıyla birlikte, adli yardım için bütçe 1998 yılında 400.000.000 Frank’tan 1.200.000.000 Franka yükselmiştir.

B. Hukuki Bilgilere Erişim

1991 tarihli Kanun yurttaşların temel hakları ve temel yaşam gereksinimleri ile ilgili çekişmesiz yargı işlerinde hukuki tavsiyeye erişim imkanı getirmiştir. Kanun hukuki tavsiyeyi, yurttaşların haklarının boyu-

tu ve bu hakları kullanma yolu konusunda tavsiye olarak tanımlamıştır. Ayrıca Kanun her ilde (temel idari alt birim) görevi hangi politikaların uygulanmasına ve bu politikaların uygulanması için gereken zorunlu fonlara karar vermek olan Hukuki Bilgilere Erişim Konseyi oluşturmuştur.

Hukuki bilgilere erişim sağlama görevi illere verilmiştir. Bununla birlikte 1997 yılında hukuki bilgilere erişime tahsis edilen bütçe sadece 2.700.000 Frank olmuştur.¹ Sonuç olarak, 1998 yılında hükümet hukuki bilgilere daha fazla erişimi teşvik etmek amacıyla 1991 tarihli Kanunu değiştirmeye karar vermiştir.

Erişim görevi konseylerde kalmaktadır. Yeni Kanun konseylerin görevini daha iyi tanımlamıştır. Konseyler, hakları ve yükümlülükleri konusunda yurttaşlara genel bilgiler sağlama ve yurttaşları haklarını kullanmalarına yardımcı olabilecek kurumlara yönlendirme konusunda sorumlu olmuştur. Aynı zamanda yeni konseyler, yurttaşların haklarını kullanmaları için zorunlu formaliteleri yürütmelerine yardım etmiştir. Yeni konseyler genel hukuki tavsiye sağlamış, hukuki belgeler hazırlamada insanlara yardım etmiş ve alternatif uyuşmazlık çözümünü teşvik etmiştir.

1990'lı yılların başına dayanan NGO'ların ve özellikle de Acil Haklar'ın deneyimlerinden birçok ders çıkartılmıştır. Hükümetin, konseylere NGO'ları dahil etmeye karar vermesinin sebebi bu dersler olmuştur. NGO'lar sistemin daha iyi işlemesi amacıyla hukuki bilgilere erişim sağlamıştır. Hukuk alanında çalışan bir NGO'nun üyesi, şimdi, devletin, bölgenin ve yerel baronun temsilcileriyle birlikte her bir konseyde yer almak zorundadır. Yeni Kanun aynı zamanda alternatif uyuşmazlık çözümü usulleri yoluyla dava açmayı önleme konusunda Konseylerin görevini güçlendirmektedir. Özel arabulucular (ortalama 400 kadarı) bu belirli amaç için istihdam edilmektedir.

Yeni Kanun, NGO'ların uygulamalarından kaynaklanan ilhamla, aynı zamanda "*Adalet Evleri*"nin oluşumunu sağlamıştır. Bir konseyin ve bir yerel mahkeme başkanının kontrolü altında yerel düzeyde faaliyette bulunan Adalet Evleri (*Maison du Droit et de la Justice*²) NGO'larla bağlantılı çalışan arabulucular ve diğer çalışanlar tarafından işletilir.

¹ Bugüne kadar sadece 20 Konsey oluşturulmuştur ve bunların çoğu aktif değildir.

² Bunlar yurttaşlar için hukuka yerel erişim noktalarıdır. Bu, konseyin ve yerel mahkeme başkanının kontrolü altında küçük suçlar ve küçük adli davalar için cezai ve adli arabuluculuğu organize eder.

Adalet Evleri yurttaşlar nezdinde “*Hukuka Erişim Noktaları*” olarak görülür. Onların esas amacı, küçük suçlar ve küçük adli davalar için cezai ve adli arabuluculuğu organize etmek olacaktır.

III. ACİL HAKLAR

Paris eksenli hukukçular ve devlet memurları 1995 yılının yaz aylarında “*Acil Haklar*”ı kurmuştur. “*Acil Haklar*”ın amacı, aşırı moral bozukluğu içinde bulunan insanların haklarını geliştirme ve koruma konusunda mümkün olan her şeyi yapmaktır. Organizasyonun asıl amacı, sokaklarda yaşayan insanlar, sosyal yardımı olmayan kişiler, yabancılar, uyuşturucu madde bağımlıları ve hayat kadınları gibi toplumun daha önce hukuka hiç erişmemiş en fakir ve en önemsiz görülen kesimlerine ücretsiz hukuki tavsiye ve hukuki yardım sunmaktır.

Geleneksel adli yardım sistemlerinin erişemediği toplumun bu kesimlerine erişme ve yardım etme çok önemliydi. Maalesef, bu kesimler mahkeme ve belediyenin kurumsal hukuki yapılarında nadir olarak hazır bulunmuştu. Amaç, toplumla biraraya gelmek ve eğer ihtiyaç duyarlarsa onlara bir hukuki danışmanın yardımını teklif etmektir. “*Acil Haklar*”, halihazırda bu insanlarla çalışan mevcut NGO’lar arasında işbirliğini teşvik etti. “*Acil Haklar*”, NGO’larla irtibat yoluyla Paris ve Toulouse çevresinde değişik yerlerde, örneğin bu organizasyonlar tarafından işletilen sığınma evlerinde ve sağlık merkezlerinde ücretsiz hukuki danışmanlık sunan haftalık toplantılar organize etmektedir.

Bu toplantıların ilki Kasım 1995’te organize edilmiştir. Halihazırda yirmi farklı merkezde devam eden ayda kırk bir toplantı yapılmaktadır. Toplumun bu belirli kesimi ile ilgilenme konusunda özel olarak eğitim görmüş avukatlar, hakimler ve muhtelif hukuk profesörleri şimdi ücretsiz hukuki tavsiye ve hukuki yardım vermektedir. Toplantıların gerçekleştiği merkezlerde görev yapan sosyal çalışanlar ve doktorlar, uygun hukuki uzmanlıkla topluma doğrudan yardım etmektedir. “*Acil Haklar*”ın her bir davanın başından sonuna kadar takip edildiği hukuki danışmanlık toplantıları, geleneksel kurumsal toplantılardan ayrılır. Eğer bir avukat zaman yokluğu veya karmaşık oluşu nedeniyle bir davaya bakamazsa, dava derneğin bir diğer üyesine verilir.

Organizasyonun ikinci amacı hukuk uzmanlarının ve hukuk eğitimi görenlerin, toplumun dışlamadan zarar gören kesimleriyle ilişkili hukuki konuların özel niteliğini farketmelerini sağlamaktır. Hukuk öğ-

rencileri davaları takip etmeleri ve müşteri ile avukat arasında bir köprü gibi hareket etmeleri amacıyla bir merkeze gönderilir. Aynı zamanda adaylık öncesi bazı avukatlar hukuki bilgiler ve yön vermeleri ve ücretsiz hukuki danışmanlık toplantıları hazırlamaları amacıyla bir aylık toplantılar için bir merkeze gönderilir. Aynı zamanda “*Acil Haklar*” aday avukatlar için iki adet ek eğitim programı organize etmektedir. İlk program ki şimdi dördüncü yılındadır, teorik niteliktedir ve *École de Formation du Barreau*’da (uygulamalı ve sürekli eğitimin kalitesinden sorumlu uzman kurum) bir haftalık bir programdan oluşmaktadır.

Sırf teori öğretmekten ziyade, bu ilk eğitim programının amacı ciddi şekilde dışlamadan etkilenen toplum kesiminin özel yapısını anlamayı avukatların günlük mesleki uygulamalarıyla tanıştırmaktır. Aynı zamanda amaç, haklarına erişim elde etme imkanına sahip bulunan bu kişilere problemin boyutunu göstermektir. Eğitim programı, dışlanmış insanları daha iyi anlamayı teşvik etmek amacıyla aktif sosyal çalışanların ve doktorların bulgularını ve bu insanların özel hukuki problemleriyle en iyi şekilde nasıl ilgilenileceği konusunda avukatların daha çok teknik tavsiyelerini kullanır.

İkinci eğitim programı daha çok uygulamaya yöneliktir. Aday avukatlar, toplam oniki ay sürecek ve ayda bir yapılacak ücretsiz hukuki danışmanlık toplantıları için bir derneğe katılır. Farkına varmak önemlidir ki bu adayların çoğu şimdi dernek (Acil Haklar) üyesi olmaktadır ve bir yıllık devam zorunluluklarını tamamlamalarından sonra bile ücretsiz hukuki danışmanlık toplantılarına katılmaya devam etmektedirler. Aynı şekilde “*Acil Haklar*” hakimler için diğer bir eğitim programı hazırlamıştır. Bu programın amacı, birbirlerinden öğrenme gayesiyle deneyimlerini biraraya getirmek ve paylaşmak için hukuk, tıp ve sosyal dünyaları teşvik etmek olmuştur.

Organizasyonun üçüncü amacı, diğer insancıl amaçlı derneklerle ve devletle işbirliği içinde, dışlama ve haklara erişme konusundaki tartışmalara katılarak deneyim ve uzmanlığını kullanmaktır. “*Acil Haklar*” Fransa’da hukuka halkın erişimini teşvik etmek amacıyla hükümete öneriler yapmada aktif olarak çalışmaktadır. Halihazırda, “*Acil Haklar*”, Paris’in yirmi ilçesinin her birinde “*Hukuka Erişim Noktaları*” oluşturmak amacıyla hukuka erişim için Paris Belediyesi’yle birlikte çalışmaktadır. Bu erişim noktaları esas itibarıyla fakirlere odaklanmasına rağmen, bu proje hükümetin hukuka erişimi geliştirme çabalarına benzemektedir.

Kırk erişim acentası faaliyettedir. Bu acentalar vakitlerini Paris’in

şehir sosyal kurumları, adli yardım ofisi gibi yargısal kurumlar ve diğer insancıl dernekler arasında paylaştırmaktadır. “*Acil Haklar*” bu acentalara tavsiye verme ve onları çeşitli derneklere entegre etme konusunda sorumludur.

“*Acil Haklar*” aynı zamanda 18 Aralık 1998 tarihli Kanunun eksikliklerini ve özellikle de minimum gelir koruması davalarına hukuku uygularken karşılaşılan zorlukları gösterme konusunda aktiftir. “*Acil Haklar*” ayrıca bir arabulucu atama yoluyla hukuki uyuşmazlıkları çözme konusunda alternatif bir yol geliştirme görevi üstlenmiştir. Dernek, yakında yargı otoritelerine bir proje sunacaktır ve “*Arabuluculuk ve Dışlama*” konusunda Kasım 2000’de bir konferans organize edecektir. Üstelik bir uyuşmazlığı çözümleme yolu olarak arabulucuya müracaat etme ihtimali, “*Acil Haklar*” ve “*Hukuka Erişim Noktaları*” tarafından organize edilen toplantılar süresince ilan edilecektir.

SONUÇ

1990’lı yıllar boyunca, 1991 ve 1998 tarihli kanunlar dahil hukuk reformları ve kamu ve özel girişimleri Fransa’da hukuki bilgilere yurttaşların erişimi konusunu gündeme getirmiştir. Artık, kesinlikle yargıya erişim sınırlandırılmaz. Şimdi Fransız adli yardım sisteminde, hukuki bilgilere erişim (*accès au droit*) imkanı bulunmaktadır. NGO’ların ve özellikle de “*Acil Haklar*”ın deneyimleri bu gelişime ortak olmuştur.

Paris eksenli bir grup hukukçu ve devlet memurları tarafından 1995 yılında kurulan “*Acil Haklar*”ın temel amacı, ücretsiz hukuki danışmanlık ve yardım sağlama yoluyla, nüfusun en fakir ve en önemsiz görülen kesimlerinin haklarını geliştirme ve korumaktır. “*Acil Haklar*”, Fransa’nın hukuk uzmanlarının toplumun dışlamadan zarar gören kesimleriyle bağlantılı hukuki konuların özel niteliği hakkında duyarlı olmasını istemektedir.