

UMUMİ İDARİ USULÜN DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDEKİ GELİŞİMİ

Asist. Dr. A. Ülkü AZRAK

I. GİRİŞ.

Umumî İdarî Usulün hukukî niteliği ve kanunlaştırılması hakkında daha önce başka bir yerde yayınlanmış olan bir makalemizde demiştik ki : «İdarenin ferdi mahiyetteki idarî tasarrufları meydana getirirken, hukuk normlarının uygulanacağı olayların özelliklerini lâ-yıkıyla ortaya çıkaramamak ve fertleri, bilerek yahut bilmeyerek, farklı muameleye tâbi tutmak suretiyle eşitlik ilkesini zedelemesi tehlikesi pek büyük olduğundan, içinde bulunduğumuz yüzyılın başından beri birçok hukuk sistemlerinde, ferdi mahiyette idarî tasarrufların meydana getirilmesiyle ilgili faaliyetler, yargı organlarının faaliyetlerinin bağlı olduğu usullere — yani yargılama usullerine — benzeyen, fakat İdarenin yapı ve fonksiyonuna uydurulmuş bulunan bazı usullere bağlanmıştır. Sözü edilen hukuk sistemlerinde, İdare makamlarının, ferdî mahiyette bir karar almadan önce ilgili ferdin veya fertlerin mütalâalarına başvurmağa mecbur tutulması, prosedürde nisbî sözlülük ve açıklık ilkelerine uyulması, kararların gerekçeli olması, idarî ve kazaî müracaat yollarının açık tutulması gibi hususlar, kanunlarla düzenlenmektedir.»¹ İşte doğu Avrupa ülkelerinden bazılarının hukuk sistemlerinde de yukarıda açıklandığı biçimde bir usul hukuku disiplini, doktrin, mevzuat ve uygulamada geliştirilmiş bulunmaktadır. Bu etüdümüzde, bahsi geçen ülkelerde Umumî İdarî Usul alanındaki bu gelişimi kısaca inceleyeceğiz.

1) Bk. A. Ülkü Azrak, Umumî İdarî Usul ve Kodifikasyonu meselesi, IHFM., 1967, C. XXXIII, sayı: 1-2, sh. 76.

II. TARİHSEL BAKIŞ (2. DÜNYA SAVAŞININ SONUNA KADARKİ DURUM)

Umumî İdarî Usul alanında, ikinci dünya savaşından önceki yıllarda, sonradan sosyalist Devlet rejimini kabul edecek olan Çekoslovakya, Polonya ve Yugoslavya gibi Devletlerde görülen kanunlaştırma hareketinin ortak kaynağını yada örneğini, 1925 tarihli Avusturya idarî reformu teşkil etmiştir — ki bu reform, meselâ çok yakın bir komşu olmasına rağmen Almanya'da ve Fransa'da yukarıda sözü edilen Devletlerde olduğu kadar ilgi görmemiştir —. Bunun sebeplerinden biri, Çekoslovakya, Polonya ve Yugoslavya'nın gerek hukuk sistemlerinde, gerekse idare teşkilâtlarında, Avusturya - Macaristan İmparatorluğunun orta ve doğu Avrupa'da hâkim olduğu yıllardan kalan etkilerin devam etmesi olmuştur¹.

1 — Çekoslovakya

1920 lerde, Avusturya'da olduğu gibi, Çekoslovakya'da da umumî idarî usulün kanunlaştırılması ihtiyacı duyulmağa başlamıştır. Çekoslovakya'da da idarî yargılama yolu tek dereceli olduğundan, Prag Yüksek İdare Mahkemesi, dâvaları vaktinde karara bağlayamaz hale gelmiş ve işlerin gittikçe yığılması, ilgililerin şikâyetlerini iyiden iyiye arttırmıştı². İdarî usul alanında, idarenin belli prensip ve teâmillere bağlı kalmaksızın hareket etmesi, ülkedeki hukuk eşitliğini bozuyor ve idarî uyumsuzlukların artmasına sebebiyet veriyordu. Yüksek İdare Mahkemesi, bu durum karşısında, idarî meselelerde, ilgili fertlere, idarî işlem dosyasının incelenmesi ve savunma haklarının verilmesi gerektiği yolunda içtihatlar yaratmağa başladı. Mahkemenin içtihatlarında beliren umumî idarî usul prensipleri, kısa bir zaman içinde doktrin ve tatbikatta akisler uyandırdı ve fert haklarının demokratik şekilde korunması yolunda bir akım ortaya çıktı. Bu akım, kanun koyucuyu da etkileyerek münferit kanunlarda umumî idarî usul kurallarıyla ilgili hükümler sevkedilmeğe başlandı. Fakat bu da tatminkâr olmuyordu. Çünkü umumî idarî usul hükümlerinin dağınıklığı, idarî falaiyetlerde basitlik, çabukluk ve hukuk güvenliği

1) HERRNRITT, Das Verwaltungsverfahren, Wien 1932, Vorwort.

2) SCHRANIL, Recht und Technik des Verwaltungsverfahrens, Prag 1932, sh. 7; müellifin bildirdiğine göre, Prag Yüksek İdare Mahkemesinde dâva açmanın çok masraflı olması yüzünden menfaatleri ihlâl edilenlerden bir çoğunun bundan sarfı nazar etmesine rağmen, mahkemenin işleri gene o kadar çoktu ki, bir dosya en az iki yıl bekliyordu.

gibi hususların sağlanmasına engel oluyordu. Bunları ise, ancak bir umumî idarî usul kanunu gerçekleştirebilirdi. Öte yandan, 1925 te Avusturya'da yürürlüğe konmuş olan İdarî Usul Kanunları, aradan iki yıl gibi çok kısa bir zaman geçmiş olmasına rağmen, tatbikatta çok başarılı sonuçlar vermişti. Bu gerçekler karşısında umumî idarî usul hükümlerinin bir araya getirilmesi gereğine inanan Çekoslovak Hükûmeti, 14 Temmuz 1927 tarihli «İdarî Teşkilâta dair Kanun» un kendisine faal idare makamlarının hukuku uygularken takip edecekleri usulleri düzenlemek üzere verdiği yetkiye (m. 10) dayanarak 13 Ocak 1928 tarihinde «Siyasî Makamların Yetki Alanlarına Giren Meselelerde Takip Edilecek Usul»¹ adını taşıyan bir tüzük çıkardı.

Bu tüzükte siyasî idare makamlarının faaliyetlerinin basit ve çabuk olması ve ilgili fertlerin bu faaliyetlerde birer taraf sıfatıyla savunma hakkından faydalanmaları, bu makamların kararlarına karşı idarî kanun yollarına başvurabilmeleri derpiş edilmişti². Bununla beraber, bu tüzük, doktrinde bazı tenkitlerle karşılaşmıştır. Bu tenkitlerden en kuvvetlileri, idarî usul hükümlerinin bir kanunda değil de, değiştirilmesi daha kolay olan bir tüzükte yer alması ve sadece siyasî idare makamlarının faaliyetlerini kapsamaması noktaları üzerinde toplanıyordu³. Bu tenkitler bir yana bırakılırsa, itiraf etmek gerekir ki, bu tüzükte kabul edilmiş olan prensip ve kurallar, Çekoslovakya'da o zamana kadar câri olan idare hukuku tatbikatında esaslı bir reform yapmış ve özellikle idare karşısında fert haklarını önemli surette genişleterek garanti altına almıştır.

2 — Polonya

Umumî idarî usul, Polonya'da kısmen ve dağınık şekilde düzenlenmişti. Hattâ bu dağınıklık, Çekoslovakya'dakinden de fazlaydı. Gerçekten, o tarihlerde Polonya'nın bir kısmında Avusturya, bir kısmında Çekoslovak ve «Kongresspolen» adını alan muntıkada da Sov-

1) «Siyasî makamlar» kavramına özellikle idarî zabıta makamları girmekteydi. Çekoslovak hukuk sisteminde, bu makamlara «İç İdare Makamları» adı da verilmekteydi (karş. WEYR, Die Verfahrensordnung der politischen Verwaltung in der Tschechoslowakei, Prag (Brno), 1930, sh. 8).

2) BECKER, Verwaltungsverfahrensrecht in Osteuropa, Ztsch f. Ostr. 1960, sh. 186.

3) SCHRANIL, Vorbemerkung zu: Tschechoslowakei, Neuordnung des Verwaltungsverfahrens, Ztsch. f. Ostr., 1928, sh. 1331.

yet hukukunun etkisi altında olan asıl Polonya hukuku câriydi⁴. Diğer taraftan, ülkenin her tarafında câri olmak üzere çıkarılmış bulunan iki kanun, kısmen idarî usul hükümleri ihtiva etmekteydi. Bunlardan birincisi, idare makamlarının kararlarına karşı müracaat yollarına dair 1 Ağustos 1923 tarihli, ikincisi de eğitim makamlarının kararlarına karşı müracaat yollarına dair 31 Temmuz 1924 tarihli kanundu. Görüldüğü gibi, her iki kanun da umumî idarî usulün ancak dar bir alanına inhisar etmekteydi.

Avusturya örneği karşısında idarî usul hükümlerini birleştirip genel bir kanunda toplamak ihtiyacını duyan Polonya kanun koyucusu, 2 Ağustos 1926 tarihli bir kanunla hükûmeti bu konuda görevlendirdi¹. Bunu takiben, kurulan bir komisyon iki gurup üyeden meydana geliyordu: 1. Yüksek idare memurları, 2. Yargıçlar. Tahmin edileceği gibi memurlar idarî faaliyetlerde elâstikiyetin ve pratik faydaların sağlanması gayesinin önde gelmesi sebebiyle umumî idarî usulün yargılama makamları önünde cereyan eden muhakeme usullerine benzetilmesine karşıydılar². Yargıçlar ise, aksi fikri savunarak, bu alanda sarîh hükümler teklif ediyorlar ve «idarî makamlar önündeki usulün bir muhakeme usulü şekline sokulması sayesinde idare makamlarının keyfî hareketlerine set çekilebileceğini ve fertlerin hak ve menfaatlerinin daha mükemmel bir şekilde korunmuş olacağını» ileri sürüyorlardı³. İki yıllık bir çalışmadan sonra, bu iki tez arasında ortalama bir hal çaresi bulunarak 22 Mart 1928 tarihli kanun kuvvetinde bir tüzükte umumî idarî usul düzenlendi. Polonyalı hukukçu HILLAROWICZ'in işaret ettiği gibi, bu tüzük «kanunîlik ve oportünite prensipleri arasındaki çizgi üzerinde yer almakta» başka bir deyimle, bu iki prensibi uzlaştırmış bulunmaktaydı⁴.

Tüzük, bazı istisnalar dışında merkezî ve mahallî idarelerin faaliyetlerini kapsamaktaydı.

3 — Yugoslavya

Avusturya'nın umumî idarî usul sisteminin etkisi altında kalan üçüncü Devlet Yugoslavya olmuştur. Gerçekten, doktrin ve hükûmet

4) HILLAROWICZ, Vorbemerkung zu: Polen, Neuordn. des Verwaltungsverfahrens, Ztsch. f. Ostr., 1928, sh. 1363 vd.

1) LANGROD, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1956ğ No. 3, sh. 54 dn. 179,

2) BECKER, a.g.m., Ztsch. f. Ostr. 1960, sh. 187.

3) HILLAROWICZ, a.g.m., Ztsch. f. Ostr. 1928, sh. 1364.

4) İbidem, sh. 1365.

çevrelerinin gayreti ile hazırlanarak 9 Aralık 1930 da parlâmento tarafından kabul edilip 26 Şubat 1931 de yürürlüğe giren bir İdare Kanunu, gerek umumî idarî usul, gerekse idarî icra usulü hakkında teferruatlı hükümler ihtiva etmekteydi. Bu hükümlerin hazırlanmasında, Avusturya Umumî İdarî Usul ve İdarî İcra Usulü Kanunları ile bu kanunların tatbikatından edinilen tecrübelerden geniş ölçüde faydalanılmıştı⁵.

Böylece Orta ve Doğu Avrupa'da önemli bir kodifikasyon devri kapanmış oluyordu. Millî sınırlar içersinde dahi birleştirilmesi çok güç olan idarî usul hükümleri, bu suretle Baltık denizi kıyılarından Adriyatik denizi kıyılarına kadar uzanan bir alanda çeşitli Devletlerin birbirinden pek az farklı muhtevalara sahip kanunlarında yeknesak surette düzenlenmiş bulunmaktaydı¹.

III. SOSYALİST DEVLET REJİMİNİN KURULMASINDAN SONRAKİ DURUM :

1 — Genel bakış :

İkinci dünya savaşından sonra orta ve doğu Avrupa Devletlerinden çoğunda hâkim olan sosyalist Devlet ve iktisat sistemi, hukuk alanında da bazı değişiklikler meydana getirmişti. Bununla beraber, umumî idarî usul alanı, başlangıçta bu değişikliklerden biraz uzak kaldı ve özellikle Polonya ve Çekoslovakya'da yürürlükte olan umumî idarî usul mevzuatı bir süre muhafaza edildi. Yugoslavya'da ise, 1946 da, 1930 tarihli İdarî Usul Kanunu şeklen yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen, hukuk tatbikatında büyük bir değişiklik olmadı; çünkü bu kanunu yürürlükten kaldıran 1946 tarihli kanun hükümlerini ihlâl etmemek şartıyla, idare makamları eski mevzuatı uygulamak yetkisine sahip kılınmış bulunuyorlardı².

Bununla beraber, sosyalist hukuk teorisi sözü edilen Devletlerin umumî idarî usul hukukuna yeni bir eleman kazandırmıştır ki, bu da, idarî usul hükümlerinin emekçi sınıfın hukukuna tamamen uydurul-

5) VAVPETIC, Hauptprobleme der gegenwärtigen Staatsverwaltung in Jugoslawien, JBl., 1956, sh. 401.

1) LANGROD, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1956, No. 3, sh. 55.

2) Bk. BECKER, a.g.m., Ztsch. f. Ostr., 1960, sh. 187.

masına yardım eden ana teorik fikirdir³. Nitekim bu ana fikrin etkisiyle umumî idarî usul kuralları da, değişen siyasî ve hukukî münasebetlere uygun bir anlam ve şekil kazandılar. Her şeyden önce, Devletin ve idare edenlerin, idare edilenler karşısındaki hukuken üstün durumu değiştirilerek⁴, bu durumun bir sonucu sayılan keyfîlikte önlenmeğe çalışıldı. Bunu sağlayacak en mükemmel vasıta ise, kaldırılması değil, aksine, geliştirilmesi gereken umumî idarî usul idi. Umumî idarî usul kuralları öylesine geliştirilmeliydi ki, idare makamları, teknik sebeplerle serbest hareket etmek ihtiyacını duydukları hallerde bile, takip edecekleri usulü takdirî olarak tayin edemesinler¹. Bunun için de idarî faaliyetlere hâkim olan usul kurallarının kanunlaştırılması ve idare makamlarının bu kanunları gayet titiz ve dikkatli olarak uygulamaları gerekirdi. **Şu halde, sosyalist idare hukuku teorisi, umumî idarî usul alanında kayıtsız şartsız kanunîlik prensibini (principe de légalité) hâkim kılmak eğilimindedir.**

İdarenin kanunîliği prensibinin sosyalist rejimlerdeki anlamına gelince; sosyalizmin ayakta kalabilmesinin, yürürlükteki kanunların titiz ve dikkatli bir şekilde uygulanmasına bağlı olduğu, sosyalist hukuk teorisinin bir postülâsıdır. Buna göre, idare, faaliyetlerinde sosyalist Anayasaya uygun kanun ve diğer hukuk normlarına sıkıca bağlı kalmak zorundadır². İdarenin, takdir yetkisine sahip bu-

3) Bütün sosyalist devletler, emekçi sınıfın menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesinden ibaret olan, aynı siyasî ve ekonomik ideolojiye sahiptir. Bu ideoloji, bahis konusu devletlerin idarî teşkilât ve görevlerini de etkiler; çünkü sosyalist hukuk teorisine ve sistemine göre, siyasî, sosyal, idarî ve kültürel alanlarda faal olan devlet organları, sosyalist karaktere sahip ekonomik ve siyasî temellere dayanması gereken üst yapıyı teşkil ederler (karş. STAINOV, *Verwaltung und Verwaltungsrecht in der Volksrepublik Bulgarien und in den sozialistischen Staaten*, VerwArch. 1926, sh. 145-146).

4) Esasen sosyalist teoriler, üretimdeki anarsiden doğan sınıf kavgasının ortadan kalkmasıyla birlikte, burjuva toplumlarında fertlerin üstünde bir cebri düzen olarak görünen devlet düzeninin değişeceğini kabul ettikleri gibi, eninde sonunda Devletin tamamen çözülmeye uğrayacağını iddia edecek kadar ileri gitmekteydiler (karş. RAMM, *Die künftige Gesellschaftsordnung nach der Theorie von Marx und Engels*, «Maxismusstudien», C. II, Tübingen, 1957, sh. 106).

1) bk. STJEPANOVIC, *La loi yougoslave sur la procédure administrative non contentieuse*, Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 181 vd.

2) karş. STAINOV, a.g.m., VerwArch., 1962, sh. 154. Sosyalist idare hukuku sisteminde idarenin kanunîliği iki açıdan mütalâa edilmektedir: 1. İdarenin maddî idare hukuku normlarını uygularken bunların ruh ve anlamlarıyla sıkıca bağlı olması, 2. Kanunen tespit edilmiş olan umumî idarî usul kurallarına (özellikle yer ve madde itibarıyla yetki kurallarına) uygun hareket etmesi (karş. STJEPANOVIC, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 184).

lunduğu hallerde, hukuka bağlı kalmayarak serbest hareket edebileceği şeklindeki bir düşünce, sosyalist idare hukuku teorisi tarafından reddedilmektedir. Eğer bazı hallerde soyut hukuk normunun çevre ve muhtevası yeter derecede belirli değilse, idare somut tasarrufunu meydana getirirken yapacağı yorumlama işleminde, soyut normun ruh ve anlamı ile tamamen bağlı kalacaktır. Şu halde, bu gibi durumlarda idare, kendi düşüncesine göre değil, soyut normun gaye ve anlamına göre hareket edecek ve daima toplumun, daha doğrusu sosyalist teori açısından, emekçi sınıfın yararını göz önünde tutacak, kısacası objektif esaslarla kayıtlı bulunacaktır³.

Bu noktada, sosyalist rejimlerdeki kanunîlik prensibi açısından, kamu menfaati ile ferdî menfaatlerin birbirine nazaran durumlarının ne olduğu meselesi karşımıza çıkıyor. Hemen şuna işaret edilmelidir ki, sosyalist idare hukuku teorisine göre, idare, faaliyetlerinde sadece kamu menfaatini değil, aynı zamanda fertlerin meşru menfaatlerini de korumak zorundadır. İdarenin kanunîliği prensibi, kamu menfaatleri yanında, ferdî menfaatlerin de korunmasını ifade eder¹. Fertler, idare makamlarının, bütün eylem ve işlemlerinde kanun ve tüzüklere uygun hareket etmesini istemek ve hukuka aykırı hareket edildiği hallerde yetkili mercilere başvurmak hakkını haizdir. Bununla beraber, sosyalist hukuk sisteminde idarenin kanunîliği prensibinin ana hedefinin, ferdî menfaatlerin korunması olmadığını da belirtmek gerekir². Şu halde, sosyalist rejimde kanunen düzenlenmiş olan idarî usul sistemiyle, idare makamları önünde muhakemeye katılanlara savunma hakkı veriliyor, muhakemede açıklık ve sözlülük prensipleri kabul ediliyor ve idarî kararların hangi hallerde idare tarafından re-

3) VAVPETIC, Grundsätze des Verwaltungsverfahrens in Jugoslawien, VerwArch. 1963, sh. 76-77.

1) ISERZON, sosyalist rejimde, fert ile toplum arasındaki bütün zıtlıkların ortadan kaldırılmış olduğu yolundaki düşüncenin yanlışlığına işaret ederek, fertlere sübjektif haklarını korumaya yarayacak savunma vasıtalarının verilmesini yerinde bulduğunu, hatta - bunun objektif hukukun önemi inkâr edilmemekle beraber - medeniyetin gelişmesiyle beraber gelen bir zorunluluk olduğunu, fertlerin hukukî savunma vasıtalarının «hukuk devleti» fikrinin gerçekleşmesine yardım edeceğini söylemektedir (bk. La réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne, Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 27). Ayrıca karşı MARTONYI, La juridiction au service de la légalité de l'administration hongroise, Rev. Int. Sc. Adm., 1962, sh. 281: «...la protection harmonieuse des intérêts de la communauté et de ceux de l'individu».

2) STAINOV, a.g.m., VerwArch. 1962, sh. 162-163. CARBONNIER, bu keyfiyeti, sosyalist rejimde ferdî hak ve menfaatlerin tamamen ihmali tarzında telâkki ederek eleştiriyor (bk. Le colloque sur le concept de la légalité dans les pays socialistes, Rev. Int. Dr. Comp., 1959, No. 1, sh. 79).

sen geri alınabileceği veya değiştirilebileceği gösterilmiş bulunuyorsa, bu, ferdî menfaatlerin öne alınmış olduğu anlamına gelmez. Çünkü idarî usul, ön plânda ferdî hak ve menfaatlerin korunması değil, fert--toplum ilişkilerine, sosyalist ideolojiye göre pozitif bir yön verilmesi ve özellikle emekçi sınıfın menfaatlerinin korunması gayesine yönelmiştir³. Bu sebeple, sosyalist idare hukuku teorisine göre, umumî idarî usulde Devlet ile fertlerin birbirleri karşısında hasım tavır takınmaları tasavvur edilemez. Aksine, ferdî menfaatler ile kamu menfaatinin uzlaştırmasına yönelmiş olan bir işbirliğinin sağlanması gereklidir⁴. Bu işbirliğine yargılama organları önündeki muhakemede list hukuk düzeninin koruyuculuğu» rolüne borçludur⁵.

Son olarak şuna da işaret edilmelidir ki, sosyalist Devletlerin idare hukuku doktrininin umumî idarî usule karşı gösterdiği ilgi geniş ölçüde bir kanunlaştırma hareketinde ifadesini bulmuş ve böylece 1955 ile 1957 yılları arasında üç doğu Avrupa Devleti, umumî idarî usulü yeniden düzenlemiş ve bunlara bir dördüncüsü de (Macaristan) katılmıştır.

2 — Ç e k o s l o v a k y a

Umumî idarî usulü ikinci dünya savaşından sonra yeniden düzenleyen sosyalist Devletlerden ilki Çekoslovakya olmuştur. Gerçekten 1954 tarihli bir kanunun verdiği yetkiye dayanan Çekoslovak hükûmeti, 22 Mart 1955 te «İdarî İşlerde Usul» başlığını taşıyan bir tüzük çıkarmış ve bu tüzük, Adalet Bakanlığının 1955 tarihli — tüzüğün bazı maddelerini tamamlar mahiyette hükümler ihtiva eden — bir yönetmeliği ile yürürlüğe konmuştur. Adı geçen tüzük, millî komitelerin teşkilâtını ve görev alanlarını gösteren 1954 tarihli bir kanuna dayanmakla beraber, sadece millî komitelerin faaliyeti hakkında değil, 2. maddesinde açıkça gösterildiği gibi, bütün idare makamlarının faaliyeti hakkında câriydi¹.

3) LANGROD, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1956, No. 3, sh. 56 vd.

4) LANGROD, Quelques conceptions de l'actoin administrative en régime de démocratie populaire, Rev. Int. Sc. Adm., 1957, sh. 536.

5) LANGROD, La nouvelle loi hongroise sur la procédure administrative non contentieuse, Rev. Adm., 1958, sh. 317.

1) LANGROD, Note sur les principes du code de procédure administrative de Tchécoslovaquie, Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 199. BECKER, VerwVerf., sh. 84.

Bahsi geçen tüzük daha sonra yürürlükten kaldırılarak yerine 24. Haziran 1960 tarihli «idarî işlerde Usul hakkında Tüzük» yürürlüğe konmuştur². Bu tüzük 3 kısımdan ve 36 maddeden ibaret olup kendinden önceki tüzük gibi sadece millî komitelerin değil, diğer idare makamlarının da (m. 32), uygulayacağı idarî usul kurallarını ihtiva etmektedir. İlk kısımda genel usul prensipleri (m. 1 - 4), yetki (m. 5 - 7), araştırma ve soruşturma (m. 8 - 9), karar (m. 10 - 14), idarî kanun yolları (m. 15 - 25), ve nihayet kararların icrası ve muhakeme masrafları (m. 26 - 31) hakkında, ikinci kısımda diğer idare makamları önündeki muhakeme hakkında (m. 32) hükümler ihtiva etmekte, üçüncü kısımda da son hükümler başlığı altında kanunun uygulanış koşulları ve tarzı düzenlenmiş bulunmaktadır (m. 33 - 36).

İlk kısımda yer alan genel usul prensipleri şöylece özetlenebilir :

— İlgililere hak ve menfaatlerini savunabilmek için geniş ölçüde rastlanmaz. Sosyalist hukuk teorisine göre, umumî idarî usulü, kazâî usulden ayıran tek nokta budur. Fakat bu farka rağmen, idare organları önünde cereyan eden muhakeme ile, yargılama organları önünde cereyan eden muhakeme tiplerinde, kanunen aynı tarzda düzenlenmesi gereken ortak prensiplerin bulunduğu da gözden kaçırılmamıştır¹.

Sosyalist hukuk teorisine göre, toplumun menfaatinin ferdî menfaatler karşısındaki önceliği, umumî idarî usulde, muhakemeye katılan fertlerin çevresinin, yargılama makamları önündeki muhakemeden farklı olarak çok genişletilmiş olmasında kendisini gösterir. Şöyle ki, muhakemenin ağırlık noktasını, kamu menfaatinin korunması teşkil ediyorsa, bütün fertlere muhakeme katılma hakkı verilir². Bu-

2) Daha fazla izahat için bk.: LEVIT, Tschechoslowakei (Einführung), in «Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes», Berlin, 1967, sh. 807-823.

1) Umumî idarî usul, fertlere bir takım sübjektif kamu hakları (savunma hakkı, idarî işlem dosyasının incelenmesi ve idarî kanun yollarına başvurma hakları v.s.) verdiği için görünüşte objektif hukuku korumaz sanılabilir. Bu düşünce, yargılama organları önündeki idarî muhakeme usulü ile umumî idarî usul arasındaki farkın anlaşılmasından ileri gelmektedir. Nitekim Avusturya'da da başlangıçta aynı hatâya düşülmüştür (karş. ISERZON, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 27).

2) Bunun bir örneğini 22.7.1952 tarihli Poİonya Anayasasında rastlıyoruz; gerçekten bu Anayasanın 73. maddesine göre: «Yurttaşların Devletin bütün organlarına şikâyet ve istemlerde bulunmak hakkı vardır. Yurttaşların şikâyet ve istemlerde çabuk ve âdil olarak incelenir. Yurttaşların şikâyetini gerektiren ve ilgisiz bürokratlar gibi davranan kişiler sorumlu tutulurlar.»

nunla beraber, kamu menfaatinin korunması yolunda en etkili kanunî tedbir, hemen bütün halk demokrasilerinde savcının, idare makamları öünde cereyan eden muhakemeye katılmasında görülür. Orta ve doğu Avrupanın sosyalist Devletleri, S.S.C.B. örneğini takiben, ya Anayasalarında, ya da adî kanunlarda savcıya gayet geniş bir görev alanı vermişlerdir³. Umumî idarî usul alanında da savcıya bir kontrol ve müdahale yetkisi verilmiştir. Meselâ, 1946 tarihli Yugoslav Anayasasının 127. maddesine — ki bu madde 1953 tarihli Anayasada da aynen muhafaza edilmiştir — göre savcı, umumî idarî usulde, muhakemenin her safhasında müdahale ile idare makamının kararına karşı kanun yollarına başvurmak yetkisine sahiptir⁴. Savcı bu kuvvetli durumunu, kanun koyucu tarafından kendisine verilen «sosyalmuhakemeye katılma imkânı verilmesi (m. 2),

— Millî komitelerin muhakemenin çerçevesi içersinde emekçilerin Devletin idaresine geniş ölçüde katılmasını temin için pedagojik bir faaliyet göstermesi (m. 3),

— Muhakemenin, maksada elverişli, süratli ve vatandaşlara yük olmayacak şekilde yürütülmesi (m. 4),

— Kararların mevzuata uygun ve fertlerin menfaatlerini kolektivitinin menfaatiyle uzlaştırır biçimde verilmesi (m. 10).

3 — Yugoslavya

Çekoslovak hükümetinin, idarî usul alanında, sadece muhakemenin ana prensipleri ve cereyan tarzına ait esaslı kurallarını düzenlemiş olmasına karşılık, Yugoslav kanun koyucusu çok geniş ve teferruatlı bir Umumî İdarî Usul Kanunu hazırlayarak, sosyalist idare hukuku teorisinin gereklerini dikkatli bir şekilde yerine getirmeğe çalışmıştır.

3) Savcının, S.S.C.B. ve diğer sosyalist devletlerdeki üstün durumu hakkında bk. LANGROD, Le ministère public, organe de l'administration dans les pays de l'Est Européen, Rev. Int. Dr. Comp. 1957, sh. 639 vd. (ayrıca) karşı Yugoslav Anayasası, m. 124; 1952 Çekoslovak Anayasası, m. 6).

4) bk. SCHULTZ, Die Verfassungsentwicklung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien seit 1945, Jahrb. öff. R., NF., C. 7 (1958), sh. 333.

Gerçekten, 20 Nisan 1957 de yürürlüğe giren Umumî İdarî Usul Kanunu (APL), 303 maddeden ibarettir (bu maddelerin ihtiva ettiği bentlerin sayısı ise 800 ü bulmaktadır). Görüldüğü gibi APL., bugüne kadar yeryüzünde yapılmış olan idarî usul kanunlarından kapsamı en geniş olanıdır. Bu kanun, gerçek anlamda bir muhakeme usulü kanunu niteliğini taşımaktadır. Şöyle ki, kanun, ferdî idarî tasarrufların meydana getirilişinde uygulanması gereken muhakeme prensip ve kurallarını en ince teferruatına kadar tespit etmiş bulunmaktadır. Bundan dolayıdır ki, Yugoslav idare hukuku teorisi, sadece tamamlanmış bir idarî tasarrufla değil, aynı zamanda bu tasarrufların hazırlanmasıyla ilgili işlemlerle de yakından meşgul olmak gereğini duymuştur¹. Nitekim Yugoslav doktrininde, idarî tasarrufların alınmasıyla ilgili ilk işlemin yapıldığı ândan idarî tasarrufların tamamlanmasına kadar süren idarî faaliyetlere ait muhakeme münasebetleri, çeşitli müelliflerce ele alınmıştır².

APL.nin uygulama alanı bir hayli geniştir. Şöyle ki, kanun, sadece dar anlamda merkezî idare makamlarının değil, aynı zamanda halk komiteleri, konsey komiteleri ve özerk kuruluşların faaliyetleri hakkında — bu sonuncular bakımından bazı sınırlamalarla — câridir³. Diğer taraftan kanun, bütün idarî faaliyetleri kapsamayıp, sadece kamu kudretinin kullanılmasını gerektiren dar ve teknik anlamda ferdî idarî tasarrufların yapılmasında uygulanır. İdare organlarının birbirleri arasındaki iç münasebetler de kanunun kapsamı içersine girmez¹.

APL.nin önemli bir niteliği, 1930 tarihli İdare Kanunun'da da görüldüğü gibi, genel oluşu, yani başka kanunlardaki özel idarî usul hükümleri karşısında ikinci derecede yürürlüğü haiz olması ve ancak böyle hükümler bulunmayan hallerde uygulanmasıdır². Fakat Yugoslav kanun koyucusu, idarî faaliyetlerde yaratılmağa çalışılan usul bir-

1) VAVPETIC, a.g.m., VerwArch., 1963, sh. 69.

2) STJEPANOVIC, Judicial Review of administrative acts in Yugoslavia, The American Journal of Comparative Law, Vol. 6, 1957, sh. 94 vd. PITAMIC, Prinzipien des Verwaltungsverfahrens nach österreichischem und Jugoslawischem Recht, ÖJZ., 1958, sh. 378-380.

3) Özerk kuruluşlar şunlardır: Hastahaneler, üniversiteler, kütüphaneler ve ekonomik teşkilâtlar.

1) VAVPETIC, a.g.m. VerwArch., 1963, sh. 70.

2) STJEPANOVIC, The Yugoslav Law on General Administrative Procedure, «Institute of comparative Law», Beograd, 1961, sh. 37.

liğinin bozulmamasını sağlamak için, bu gibi özel hükümlerin uygulanacakları alanların özellikleri gerektirdiği hallerde ve ancak şekli ve maddi anlamda bir kanun ile konabileceklerini kabul etmiştir³.

APL. ön plânda umumî idarî usule ait genel prensip ve kurallara yer vermiştir. Bu prensipler arasında en önemlisi, idarenin bütün faaliyetlerine kayıtsız şartsız hâkim olan kanunîlik prensibidir. Sosyalist idare hukuku teorisinde kanunîlik kavramının anlamı hakkında daha önce açıklamalarda bulunduğumuz için burada bu konunun üzerinde daha fazla duracak değiliz. Yalnız şu kadarını belirtelim ki, Yugoslav hukukunda idarenin kanunîliği prensibi, bir Anayasa normu kuvvetindedir⁴.

APL.nin birinci kısmında yer alan diğer prensip ve kurallar m. 5 - 15) aşağıdaki şekilde özetlenebilir :

— Kamu menfaati ile sınırlı olmak şartıyla, ferdi menfaatlerin korunması (m. 5),

— maddi gerçeğin araştırılması (m. 6),

— tarafların (yâni idarenin somut bir olaydaki faaliyeti ile ilgili olan fertlerin) karar verilmeden önce dinlenilmesi — savunma hakkı — (m. 7),

— delillerin serbest takdiri (ki bu prensip m. 6 daki maddi gerçeğin araştırılması prensibi ile sıkıca bağlıdır) — (m. 8),

— idare makamının karar verirken bağımsız olması (m. 9),

— fertlere, idarî kararlar karşısında idarî kanun yollarına başvurma hakkının verilmesi (m. 10),

— idarî kararlarda istikrar prensibi (m. 11),

— muhakemede iktisadîlik (m. 12),

— hakkını bizzat koruyacak bilgiye sahip olmayan fertlere birer müdafî tayin edilmesi gereği (m. 13),

Yukarda özetlenmiş olan prensipler, kanunun diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün vâkıalar hakkında mutlak olarak câridir. Muhakemenin cereyan tarzına gelince; bu konu kanunda çok geniş ve teferruatlı hükümlerle düzenlenmiştir. Özellikle soruşturma safhasına ait hükümler, geniş bir yer kaplamaktadır (m. 135 - 200). Bun-

3) Bu bakımdan, bahsi geçen prensip, ABD'nin «Rule of Law» prensibine benzetilebilir.

dan başka idarî kararların şekli, muhtevası ve bunlara karşı idarî müracaat yolları (hiyerarşik müracaat) gibi konularda geniş ölçüde düzenlemeye gidilmiştir. Nihayet kanunda, yer ve madde itibarıyla yetki, süreler, muhakeme masrafları, idarî kararların re'sen iptali ve değiştirilmesi ve idarî icra usulü hakkında da hükümler yer almaktadır. Bu hususların burada teker teker incelenmesi, konumuza gereğinden fazla genişleteceğinden, bunlara sadece işaret etmekle yetiniyoruz.

Kanunun çevre ve muhtevası hakkında yaptığımız bu kısa açıklama dahi, Yugoslav kanun koyucusunun bu kanunla umumî idarî usul alanında gerçekten büyük bir eser yaratmış olduğunu göstermeğe yeter. Ayrıca, kanunun mantikî sistemine ve ihtiva ettiği muhakeme kurallarının zenginliğine işaret etmek gerekir. APL., bu bakımdan Ceza ve Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunlarından hiç te geri kalmamaktadır. Umumî idarî usul alanında bu kadar teferruatlı hükümler ihtiva eden APL.nin Yugoslavya'da yedi yıla yakın bir zamandır hiç aksamadan uygulanabilmiş olduğu düşünülürse, birçok ülkelerin doktrinlerinde umumî idarî usulün kanunlaştırılmasına karşı beslenen şüphelerin yersiz olduğu anlaşılır, APL., milletlerarası bir değer ve önem taşımaktadır.

4 — Macaristan

İkinci dünya savaşından sonra umumî idarî usulü kanunlaştıran sosyalist Devletlerden üçüncüsü Macaristan olmuştur. Macar kanun koyucusunun 1 Ekim 1957 de yürürlüğe giren «İdarî Usulün Genel Kuralları hakkındaki Kanun» u meydana getirmesi, orta Avrupanın idare hukuku doktrin ve tatbikat çevrelerinde büyük bir hayret uyandırmıştı Çünkü bu kanun, tâbiri câizse, bir «hiç» ten meydana çıkarılmıştı. Gerçekten, 1956 tarihine kadar Macaristan, umumî idarî usule hiç bir ilgi göstermeyen Devletler arasında idi. Oysa, komşusu olan diğer sosyalist Devletlerde bu alandaki kanunlaştırma hareketi, yukarda gösterildiği gibi, daha birinci dünya savaşını takip eden yıllarda başlamıştı.

Macaristan, yıllarca Avusturya ile bir Devletler birliği teşkil etmiş olmasına rağmen, idarî usul alanında Avusturya'da kendisini pek erken devirlerde göstermiş olan gelişim, Macaristanı etkilememişti. 1896 da kurulmuş olan Macar Yüksek İdare Mahkemesi, Avus-

turya idare mahkemesinin aksine, idarî usul alanında pek az içtihat yaratmıştı. Bu konuda her hangi bir kanunlaştırmanın düşünülmemiş olması, bu sebepten ileri geldiği gibi, o tarihlerde Macaristanda örf ve âdet hukukunun daima ön plâni işgal etmiş olmasının da bunda önemli bir rolü vardır¹.

İkinci dünya harbini takip eden yıllarda, Macaristan'da pek dağınık olan İdarî usul hükümlerinin birleştirilmesi yolunda hiç bir hareket göze çarpmamıştı. Böyle olmakla beraber Çekoslovakya'nın 1955 te bu alanda bir kanunlaştırma hareketine gitmesi, Macaristan'da ilgi ile karşılanmıştı. Bundan bir yıl sonra Macaristan'da patlak veren büyük çapta bir halk ayaklanması, kanlı bir şekilde bastırılmakla beraber, bu olayın aydınlığa çıkardığı gerçekler, idare edenlerin dikkatinden de kaçmamıştı: Macaristan'da idare organları yıllarca keyfî hareket etmişler ve fert haklarını hiçe saymışlardı². İdarede hukuk anlayışının değiştirilmesi ve idarî faaliyetlerin açık ve kesin hukuk kurallarına bağlanması gereği, böylece kendisini belli etmişti. Macar kanun koyucusunu hem idarî faaliyetlerin daha basit, çabuk, ekonomik ve etkili şekilde düzenlenmesi, hem de fert haklarının teminata bağlanması maksadıyla bir idarî usul kanunu hazırlamağa sevkeden faktörler bunlar olmuştur³.

1957 tarihli «İdarî Usulün Genel Kuralları hakkında Kanun» idarî faaliyetlerde bir prosedür birliğini sağlayabilmek için uygulama alanını da bir hayli geniş tutmuştu. Gerçekten kamu kudretinin kullanıldığında şüphe olmayan alanlar (meselâ siyasî güvenlik makamlarının faaliyet alanları) bu kanuna tâbi tutulduğu gibi, Avusturya ve Çekoslovakya'da idarî usul kanunlarının kapsamı dışında bırakılmış olan iktisadî idare alanındaki faaliyetler de kanunun kapsamı içersine sokulmuştur⁴. Diğer taraftan siyasî güvenlik makamlarının faaliyetlerinin sıkı usul hükümlerine bağlanması, özellikle 1956 da geçirilmiş olan acı tecrübenin bir sonucudur. Çünkü 1956 ayaklan-

1) LANGROD, a.g.m. Rev. Adm., 1958, sh. 310.

2) STAROSCIK, Séminaire international de Coscou sur le controle de l'administration publique, Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh, sh. 120.

3) İbidem.

4) KEMENES, Neuregelung des Verwaltungsverfahrens in Ungarn, DÖV., 1957, sh. 905 vd.

SCHULZ, Das Rätssystem in Ungarn und das ungarische Gesetz über das Verwaltungsverfahren, «Bürger und Verwaltungsrechtsschutz in der SBZ. und im Ostblock», Frankfurt-Berlin, 1959, sh. 20.

masına sebebiyet veren olaylar arasında en önemlisi, siyasî polisin hukuka aykırı davranış ve müdahalelerde bulunmuş olmasıdır⁵.

Kanunun muhtevasına gelince; kanun 11 fasıl ve 90 maddeden ibarettir. İlk fasılda, kanunun uygulama alanı gösterilmiş, ikinci fasılda ise idare makamlarının madde ve yer itibariyle yetkileri tespit edilmiştir. Üçüncü fasılda, idare makamları önündeki muhakemenin soruşturma safhası, hayli geniş ve teferruatlı olarak düzenlenmiştir. Bu fasılda yer alan hükümlerden en önemlileri, idarî faaliyet ile ilgili olan ve taraf sıfatıyla idare makamı önündeki muhakemeye katılan fertlerin savunma hakkını, delillerin değerlendirilmesini düzenleyen hükümlerdir. Dördüncü fasılda, idarî kararların şekil ve muhtevalarına ait hükümler yer almaktadır. Bu hükümlere göre idare makamlarının kararlarının idarî mahiyette olup olmadıklarını açıkça belirtmeleri gerekir, ayrıca kararlar gerekçeli olmalı ve ilgililerin başvuracakları idarî kanun yollarını göstermelidir. Özellikle hiyerarşik müracaatın şartları, usulü ve hükümleri etraflı olarak gösterilmiştir. Altıncı fasıl, idarî kararlara karşı mahkemede iptâl davası açılmasına dair şartlara mütealik hükümleri ihtiva etmektedir. Yedinci fasılda savcının, idare makamları önünde cereyan eden muhakemeye katılmasında ve idarenin kararlarına karşı idarî ve kazâî kanun yollarına başvurmasında ne suretle hareket edileceği gösterilmiştir¹. Sekizinci fasıl, idarî kararların kanun yolları dışında, idare tarafından re'sen değiştirilmesi ve kaldırılmasına dair hükümlerden ibarettir. Dookuzuncu fasılda idarî icra usulü ve onuncu fasılda da muhakeme masrafları düzenlenmiştir. Sonuncu fasıl, geçici hükümlere taallük etmektedir².

5 — Polonya

Polonya'da umumî idarî usul alanında 1928 de kabul edilmiş olan kanun kuvvetindeki tüzük, ikinci dünya savaşı sırasında yürür-

5) LANGROD, a.g.m., Rev. Adm., 1959 sh. 311.

1) Daha önce işaret edildiği gibi, savcının sosyalist hukuk sistemlerinde, diğer hukuk sistemlerindeki nazaran daha kuvvetli bir durumu vardır. Gerçekten Polonya kanununa göre savcı, muhakemenin her safhasında müdahaleyle herhangi bir muhakeme işlemine veya İdarî kararın şekil veya muhtevasına karşı kanun yoluna gidebilir.

2) Kanunun çeşitli hükümleri hakkında burada nakledilmesini yersiz ve lüzumsuz bulduğumuz geniş açıklamalar için bk. MARTONYI, La lois hongroise sur les régles générales des actes administratives de l'Etat, Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 322-332.

lükte kalmakla beraber, doktrinde artık bu konudaki çalışmalara rastlanmamaktaydı³. Bahsi geçen tüzük ise, 1944 ten sonra ortaya çıkan siyasî olaylar sonucunda artık uygulanmaz olmuştu. Bu durum, 1956 yılına kadar böylece sürüp gitti. Bununla beraber, komşu sosyalist Devletlerdeki kanunlaştırma hareketi, Polonya'yı hiç etkilememiş te değildi. Beri yandan, GOMULKA'nın, rejime kazandırdığı yumuşaklık ve idare edenlerde halka fazla yakınlık ve anlayış gösterme eğilimi, esasen umumî idarî usulün yeniden düzenlenmesi için elverişli bir zemin hazırlamış bulunmaktaydı⁴. İkinci dünya savaşını takip eden yıllarda, idarî usul alanında bilimsel araştırmalar yapan ve bazı bildiriler yayınlayan «Polonya Hukukçular Birliği» nin eski kanunların yeni ve değişmiş olan ihtiyaçlara uydurulması gereğini birçok defalar öne sürmüş olması, nihayet Polonya Hükûmetinin de bu meseleler üzerine eğilmesini sağladı ve 1957 de Profesör ISERZON'un hazırladığı tasarı, 1958 de Profesör ROZMARYN'in başkanlığında kurulan bir komisyon tarafından esaslı bir incelemeden geçirilerek bazı değişiklikler yapıldıktan sonra kesin şeklini aldı ve 14 Haziran 1960 ta «İdarî Usul Kanunu» (Kodeks Postepowania administracyjnego) adı altında kabul edildi ve 1 Ocak 1961 de yürürlüğe girdi¹.

1928 tarihli tüzüğün 123 maddeden ibaret olmasına karşılık, 1960 tarihli kanun 196 madde ihtiva etmektedir. Kanun, merkez idare makamlarının faaliyetlerini olduğu gibi, özerk idare kuruluşlarının faaliyetlerini de kapsamaktadır. Şu kadar ki, kanunun bu faaliyetlere uygulanmasının en önemli şartı, bu faaliyetlerin kamu kudretinin kullanılmasıyla ilgili olmasıdır. Ayrıca bu faaliyetlerin ferdî mahiyette idarî kararlar alınmasına yönelmiş olması gerekir. Gerçekten, Polonya kanunu da, şimdiye kadar gördüğümüz Devletlerin Umumî İdarî Usul Kanunları gibi, idarenin tanzim yetkisiyle (tüzük, yönetmelik ve kararname yapma yetkisi) ilgili faaliyetlerine uygulanmaz².

Kanunda ön plânı işgal eden umumî idarî usul prensipleri şu şekilde özetlenebilir :

— Kanunîlik prensibi (m. 5) ,

— idare edilenlerin meşru menfaatleriyle kolektivitinin menfaatlerinin âdilane surette uzlaştırılması prensibi,

3) ISERZON, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 21.

4) BECKER, a.g.m., Zeitschrift f. Ostrecht, 1960, sh 193 vd.

1) MEDER, Die Verwaltungsverfahrensordnung der Volksrepublik Polen, VerwArch., 1961, sh. 385.

2) İbidem, sh. 388.

— acele karar alınması gereken hallerde, idare makamı önündeki muhakemenin basit şekilde cereyanı prensibi,

— idarî - icraî kararlara karşı ilgili fertlere idarî kanun yollarının açık tutulması prensibi,

— idarî - icraî kararların istikrarı prensibi³.

Sosyalist Devlette de fertlerin sübjektif kamu haklarına sahip olduğu ve haklarını koruyabilmek için kanunî yollara başvurabileceği yolunda Polonya doktrininde kabul edilmiş olan görüş⁴, kanunda düzenlenmiş olan «idare makamı önündeki muhakemenin tarafı» kavramında ifadesini bulmaktadır. Bu kavram, umumî idarî usulün merkezî bir kavramını, başka bir deyimle, ağırlık noktasını teşkil etmektedir. Kanuna göre, idareden bir istemde bulunmağa hakkı olan fertlere, idarenin re'sen gösterdiği faaliyet dolayısıyla hak ve menfaatleri etkilenecek olan fertler, «taraf» niteliğini taşır ve bu sıfatla idare makamı önünde cereyan edecek muhakemeye aktif surette katılabilir (m. 25/1). Tarafların hakları, 1960 tarihli kanunda, 1928 tüzüğüne nazaran daha da genişletilmiştir. Şöyle ki, meselâ idare makamı, muhakemenin konusunu teşkil eden bir olayla ilgili bir meselede tanık dinlemek istediği takdirde, bunu tanığın dinleneceği günden üç gün önce taraf sıfatını taşıyan fert veya fertlere bildirmek zorundadır (m. 73/1). Taraf, delil tespitine de katılabilecek ve tanıklara veya bilirkişiye soru sorabilecektir (m. 75/2). Tarafa delil tespitine katılma imkânı sağlanmadığı takdirde, tespit edilen delil idarî kararın verilmesinde nazara alınmaz (m. 76).

Sözlü muhakeme 1960 kanununda bir istisna olarak kabul edilmiştir. Sözlü muhakemenin yapılabilmesi için, ya özel kanunlarda açık bir hüküm bulunmalı, ya da sözlü muhakemenin idarî faaliyeti hızlandıracağı veya basitleştireceği açıkça anlaşılmış bulunmalıdır (m. 82).

İdarenin kararları, mutlaka bir gerekçeye dayandırılmalıdır (m. 98). Bir idarî kanun yoluna başvurulması, idarî kararın icrasını kendiliğinden geri bırakır; şu kadar ki kararın icrasının geri bırakılması, fertler veya toplum için telâfisi mümkün olmayacak derecede ağır bir zarar doğuracaksa, icra geri bırakılmaz (m. 113). İdare makam-

3) Bk. LANGROD, Genese et ligne directrices de la réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne, Rve. Int. SC. Adm., 1960, sh. 405 - 406.

4) Bk. ISERZON, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 27.

ları önünde cereyan edecek olan kanun yolu muhakemesi, kanunda 25 madde içersinde düzenlenmiştir (m. (110 - 134). İdarî kararların, idare tarafından re'sen kaldırılması ve değiştirilmesi hakkında kanun, teferruatlı hükümler ihtiva etmektedir (m. 135 - 142).

1944 ten sonra şartların değişmesi dolayısıyla doğan yeni ihtiyaçları karşılayan hükümler, kanunun üçüncü ve dördüncü kısmında yer almaktadır. Şöyle ki, üçüncü kısımda düzenlenmiş bulunan hükümler (m. 143 - 150), savcıya, idare makamı önünde cereyan eden muhakemeye katılarak idare makamının işlemlerine karşı itirazda bulunma hakkını vermektedir. Kanunun dördüncü kısmında da (m. 151 - 179), kamu şikâyeti (recours populaire) adı altında yeni bir kurum düzenlenmiştir. Kamu şikâyeti kurumunun temelini, Polonya Anayasasının önceden zikredilmiş bulunan 73. maddesi teşkil etmektedir. Bu kurum, her yurttaşa, idare makamı tarafından bir muhakeme kuralının doğru uygulanmaması, bir meselenin lâyıkiyle incelenmemiş olması ve benzeri hukuka aykırılık hallerinde üst idare makamı nezdinde, idarî karara karşı itirazda bulunma hakkını sağlar.

Beşinci kısımda harçlar ve muhakeme masrafları düzenlenmiştir. Buna göre, idare makamları önündeki muhakeme, kaideten harca tâbidir (m. 180 - 186).

Altıncı kısımda kanunun uygulanmasına dair bazı önemli hükümler bulunmaktadır. Şöyle ki, 145. maddeye göre, bu kanunun yürürlüğe girmesiyle 1928 tarihli tüzük, yürürlükten kalkmıştır. 146. maddeye göre ise, münferit idarî usul alanlarında mevcut özel kanunlar yürürlükte bırakılmıştır¹.

6 — S. S. C. B.

Orta ve doğu Avrupanın sosyalist ülkelerindeki kanunlaştırma hareketine dair buraya kadar yaptığımız açıklamalar, bu ülkelerin birbirlerine örnek olarak umumî idarî usulü kısa aralıklarla ve birbirine paralel şekilde düzenlenmiş olduklarını göstermektedir. Şu kadar ki bu alandaki kanunlaştırmanın örnek olma gücü, bahsi geçen ülkelerin sınırlarını da aşmaktadır. Gerçekten, S. S. C. B. de de son

1) Polonya İdarî Usul Kanununun burada kısaca açıklanan kısımlarının ve münferit hükümlerinin muhtevaları için bk. MEDER, a.g.m., VerwArch., 1961, sh. 385 vd. - BECKER, a.g.m., Ztsch. f. Ostr., 1960, sh. 194 vd.

zamanlarda bu alanda bir kanunlaştırmanın gerekli olduğu yolunda kuvvetli bir akım doğmuştur.

S. S. C. B. de hâlen yürürlükte olan mevzuata göre, idarenin eylem ve işlemlerine karşı hiyerarşik müracaatta bulunulabileceği gibi «Savcının Denetim Görevi hakkındaki Kanunun» (1955) 14. maddesi gereğince savcıya veya Bakanlar Kurulu nezdinde kurulmuş olan bir komisyona başvurulabilir². Bununla beraber, her üç müracaat tipi de belli usul ve şekil kurallarına bağlı değildir. Gerçekten, bu müracaatlar için bir süre kaydı ön görülmemiş olduğu gibi, bunların incelenmesi sırasında müracaat sahibine savunma hakkı verilmemiş olup, müracaatı inceleyen merciin kararına karşı herhangi bir kanun yolu da bahis konusu değildir³. Bu husus, bahsi geçen müracaatlarda fertlere bir sübjektif hak tanınmamış olduğunu göstermektedir. Esasen idarî müracaatın yapılabilmesi için bir sübjektif hakkın ihlâl edilmiş olması şart değildir. Objektif hukukun ihlâli, idarî müracaat için kâfidir. Bu sebeple, bu gibi müracaatlar, herhangi bir kişisel menfaat şartı aranmaksızın herkes tarafından yapılabilir (kamu şikâyeti = recours populaire).

İdarî müracaatın şekle bağlı olmaması kuralının bir istisnasını, vergilere karşı yapılan itirazlar teşkil eder. Gerçekten bu itirazların yapılabilmesi için bir kere ilgilinin bir sübjektif hakkının ihlâl edilmiş olması gerekir; sonra, itirazın yapıldığı konuya göre değişen süreler de kabul edilmiştir¹.

Bundan başka, bu gibi itirazlarda, karar mercileri arasında bir kademelenme mevcuttur, yâni vergi otoritelerinin tasarruflarına karşı hiyerarşinin en üst tabakasına kadar gidebilen bir müracaat prosedürü ön görülmüştür.

Öte yandan, idarî faaliyetlerin usul ve şekillerini gösteren diğer mevzuat hükümleri de oldukça dağınıktır. Bunlar, eski mevzuat hükümleri olup hâlâ yürürlükte dir. Yalnız Ukrayna Sosyalist Cumhuriyetinde, idarî mevzuatı bir araya getiren 1927 tarihli bir «İdare Kanunu» nda idarî usul ile ilgili bazı hükümler de sevk edilmiştir².

2) MEDER, Die Kontrolle der Verwaltung in der Sowjetunion, VerwArch., 1962, sh. 262 vd.

3) Bilindiği gibi S.S.C.B. de, idarenin kararlarını, yargılama teminatı altında inceleyecek bir mahkeme mevcut değildir.

1) MEDER, a.g.m., VerwArch. 1962, sh. 273.

2) LANGROD, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1956, No. 3, sh. 56/dn. 182 a.

Sovyet doktrinine gelince; son zamanlarda doktrinde, umumî idarî usulün düzenlenmesi yolunda bir akım belirmiştir. Sovyet hukukçuları, diğer halk demokrasilerinde bu alanda edinilmiş olan tecrübelerden faydalanılarak umumî idarî usulün Federal Devlet seviyesinde kanunlaştırılması gerektiği görüşünü savunmaktadırlar³. Bu görüş, umumî idarî usulün şekilci prensiplerinin, Devletin kamu menfaatlerine göre takdirî olarak idare edilmesi prensibi ile bağdaşamayacağını ileri sürmüş olan eski Sovyet teorisi⁴ ile taban tabana zıt bulunmaktadır. Görüldüğü gibi, şimdiye kadar Avrupa'nın halk demokrasilerinin bir çok alanlarda Sovyet hukuk müesseselerini iktibas etmiş olmalarına karşılık, umumî idarî usul alanında durum tamamen aksine gelişmektedir⁵.

IV. SONUÇ :

Orta ve doğu Avrupa'nın bahsi edilen ülkeleri hakkında, konumuz bakımından, buraya kadar yapılmış olan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, bugünün halk demokrasilerinde de otonom hukuk gelişmeleri gittikçe daha fazla göze çarpmaktadır.

Başka bir bakımdan şu sonuca da varılabilir: Çekoslovakya, Polonya ve Yugoslavya'da ikinci dünya savaşından sonra ekonomik ve sosyal yapının ve buna bağlı olarak ta Anayasa rejiminin değişmiş olması, — idare makamlarının kısmen Anayasaya dayanan teşkilâtındaki değişiklikler bir yana bırakılırsa — idarî faaliyetlerde takip edilmesi gereken usuller üzerinde büyük bir etki yapmamıştır¹. Bu da göstermektedir ki, «Anayasa hukuku değişir, idare hukuku ise müstakardır» şeklinde ileri sürülmüş olan görüş², bahsi edilen ülkeler bakımından da bir gerçeği ifade etmektedir.

(3) LUNEW, Ein Verwaltungsgesetzbuch ist notwendig, «Sowjetjustiz, No. 5, Moskova, 1960, sh. 18 - 23, (BECKER, a.g.m., Ztsch. f. Ostr., 1960, sh. 195 ten naklen).

4) LANGROD, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1956, No. 3, sh. 56,

5) STROGOWITSCH, Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst, Berlin, 1956, No. 16, sh. 482.

1) Bk. BECKER, a.g.m., Ztsch. f. Ostr., 1960, sh. 187 vd.

2) Bk. KÜLZ, Doch ein Gesetz! — Zur gesetzlichen Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts, DÖV., 1961, sh. 104.

Diğer taraftan, halk demokrasilerinde yeniden kanunlaştırılmış olan umumî idarî usul kuralları, bu alanda aşikâr bir terakkinin işareti sayılmakla beraber, bu Devletlerde hâlen mevcut idare hukuku tatbikatının tarafsızca değerlendirilebilmesi için, bahis konusu mevzuatın, idare hayatında oynadığı gerçek rolün de göz önünde tutulması gerekir. Acaba umumî idarî usul mevzuatı, bu Devletlerde teorisinin kendisinden beklediği rolü oynamakta mıdır? Bu mesele, bahis konusu mevzuatın uygulanıp uygulanmadığı meselesinden ayrı olarak ele alınmalıdır. Çünkü, umumî idarî usul kanunlarının bu rejimlerde uygulanması, idarenin rasyonel ve etkili çalışabilmesine yardım ettiği gibi, idare makamlarının yüksek Devlet organlarınca denetlenmelerini de kolaylaştırdığından dolayı, bu kanunların birçok faydalar sağlamakta olduğu umumiyetle kabul edilmektedir³. Fakat asıl mesele, bu mevzuatın uygulanıp uygulanmadığı değil, nasıl uygulandığı noktasında toplanmaktadır. İdarî usulün, ferdî hak ve menfaatler bakımından kamu hayatında sağlam bir teminat yaratma gayesinin tatbikatta gerçekleştirilmiş olup olmadığı meselesi pek te kolay cevaplandırılmaz.

Gerçekten, sosyalist idare hukuku teorisi tarafından, objektif hukukun korunmasıyla sübjektif hakların da korunmuş olacağı iddia edilmiş olmakla beraber⁴, idarenin faaliyeti ile ilgili olan fertlere, savunma hakkı verilip verilmemesi hususunda idareye takdir kudret ve yetkisinin tanınmış olması ve işçi sınıfının menfaatleriyle ferdî menfaatlerin karşılaştıkları hallerde, ilkinin mutlak surette, ikincisine tercih edilmesi yolunda belirmiş olan tatbikat⁵, umumî idarî usulün diğer Devletlerde oynadığı rolün, sosyalist Devletlerdekine nazaran biraz değişik olduğunu gösterir¹. Umumî idarî usulün fonksiyonun-

3) MARTONYI, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 332. VAVPETIC, a.g.m., VerwArch, 1963, sh 70, 72. Sosyalist Devlette büyük önem taşıyan meselelerden birinin, toplumun üretim gücünün arttırılması olduğuna ve umumî idarî usulün, idarî faaliyetlerde çabukluk ve rasyonellik niteliklerinin sağlanması açısından, toplumsal üretim alanında önemli bir rol oynadığına işaret edilmek gerekir.

4) bk. ISERZON, a.g.m., Rev. Int. Sc. Adm., 1958, sh. 27 vd.

5) bk. BECKER, a.g.m., Ztsch. f. Ostr., 1960, sh. 188 vd.

1) Halk demokrasilerinin idare hukuku tatbikatında «taraf» kavramı, — bu ad altında sık sık zikredilmekle beraber — Avusturya idare hukuku tatbikatından başka bir anlam taşımaktadır. Şöyle ki, Halk demokrasilerindeki tatbikatta fertler, idare makamları önünde cereyan eden muhakemeye kendi hak ve menfaatlerini savunan bir muhakeme süjesi olarak katılmaktan ziyade, idarenin kararına esas teşkil edecek vâkıaların aydınlatılmasına yardım etmek gibi

daki bu farklı mahiyet, halk demokrasilerinin hukuk tatbikatında, sosyalist idare hukuku teorisince kabul edilmiş olan sübjektif hak ve buna bağlı bulunan «taraf» kavramında bir revizyon yapılmasının, pratik mülâhazalarla gerekli görülmüş olmasından ileri gelmektedir. Bununla beraber, şu hususa da işaret edelim ki, sosyalist hukuk teorisinin, idarî kararlara karşı ilgililerin haklarının korunması talebiyle kazaî yola başvurmalarını, sosyalist Devlet rejimine aykırı saydığı yolundaki iddia², doğru değildir. Çünkü, Marksist hukuk teorisi, idarenin kazaî yoldan denetimine «burjuva rejimlerinin karakteristiği» nazarıyla bakmamakta, aksine idarenin kazaî denetimine, sosyalist hukuk rejiminin sağlam bir şekilde gelişmesini ve hukuk güvenliğinin yerleşmesini sağlayacağı mülâhazasıyla, önem vermeğe başlamış bulunmaktadır³. Nitekim Polonya'da belli idarî işlerde, özellikle sosyal güvenlik meselelerinde idareyi denetleyecek özel mahkemeler kurulduğu⁴ gibi, Yugoslavya⁵ ve Macaristan'da da⁶ idarenin işlemleri, adliye mahkemeleri tarafından denetlenmektedir.

bir role sahip bulunmaktadır (karş. BECKER, VerwVerf., sh. 92). Bu keyfiyet sosyalist idare hukuku tatbikatında ağırlık noktasının objektif hukuk üzerinde toplandığını göstermektedir. Sosyalist Devletlerde savcının geniş yetkilere sahip oluşu ve bütün fertlere, objektif hukukun ihlâl edilmiş olduğu iddiasıyla, Devlet makamlarına başvurma yetkisinin (kamu şikâyeti) tanınmış olması da ancak bununla izah edilebilir.

2) MEDER, a.g.m., VerwArch., 1961, sh. 405.

3) LANGROD, Quelques récentes tendances administratives en régime communiste, Rev. Int. Sc. Adm., 1962, sh. 17/dn. 9.

5) VAVPETIC, The Yugoslav Law on General Administrative procedure, Belgrad, 1961, sh. 35.

6) Gerçekten, Macaristan'da idarî kararlara karşı ilk derecede bölge adliye mahkemelerine (tribuneaux de district), onların kararlarına karşı da Yüksek Mahkemeye başvurulabilir (bk. MARTONYI, La juridiction au service de la légalité de l'administration hongroise, Rev. Int. Sc. Adm., 1962, sh. 271).