

İntihal | Plagiarism: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.

| This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software.

PORTEKİZ İDARE HUKUKU: ANAYASAL ÇERÇEVE, İDARİ USUL VE YARGISAL DENETİM

PORTUGUESE ADMINISTRATIVE LAW: CONSTITUTIONAL FRAMEWORK, ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND JUDICIAL REVIEW

Dr. Öğr. Üyesi Halim Alperen Çıtak*

ÖZ

Yürürlükteki 1976 tarihli Portekiz Anayasası, uzun süren bir diktatörlük tecrübesinden sonra yapılması sebebiyle, kamu gücü kullanan otoriteleri olabildiğince sınırlamayı amaçlayan, kazuistik ve sert bir anayasadır. İdarenin teşkilatlanmasına ve faaliyetine ilişkin detaylı hükümler içeren, aynı zamanda idari usulün ve idari yargılama usulünün çerçevesini çizen Anayasa, idare hukukunun anayasallaşması olgusuna da örnek teşkil etmektedir. Anayasa'daki etkili yargısal korunma hakkını somutlaştıran 2002 tarihli İdari Yargılama Usulü Kanunu (Código de Processo nos Tribunais Administrativos), başta yargısal emir olmak üzere, idari yargıcı güçlendiren birçok müesseseyi düzenlemektedir. Son versiyonu 2015 yılında yürürlüğe giren İdari Usul Kanunu (Código do Procedimento Administrativo) ise, Anayasa'nın koyduğu esaslar doğrultusunda, idare ile bireyler arasındaki eşitsizliği azaltan çok sayıda yeni çözüm getirmektedir. İdari yargı örgütü bakımından yaklaşık bir buçuk asırdır Fransız modelini benimseyen ülke, yine Anayasa'nın etkisiyle mahkeme tipi örgütlenmeyi (Alman modelini) tercih etmiş durumdadır. Bu makale, Portekiz'de idarenin yargısal denetimine ilişkin anayasal çerçeveyi tasvir etmekte, İdari Usul Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanunu hakkında temel bilgiler vermekte ve Türk hukuku açısından karşılaştırmalı değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Portekiz, İdari Yargı, İdarenin Yargısal Denetimi, İdari Usul, Yargısal Emir.

* Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı.

0000-0001-8355-4815 halim.citak@hbv.edu.tr



Bu eser Creative Commons Alıntı-Gayri Ticari-Türetilmez 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

ABSTRACT

The current Constitution of Portuguese Republic (1976) is an entrenched and detailed constitution which aims to limit as much as possible the bodies exercising public power, since it was made after a long period of dictatorship. The Constitution, including detailed provisions on the organization and functioning of the administration and drawing the framework of the administrative procedure and administrative judicial procedure, sets an example for the constitutionalization of administrative law as well. The 2002 Code of Procedure in the Administrative Courts (Código de Processo nos Tribunais Administrativos), which concretizes the constitutional right to effective judicial protection, regulates many institutions strengthening administrative judge, especially the power of injunction. The Code of Administrative Procedure (Código do Procedimento Administrativo), the last version of which came into force in 2015, introduces many new solutions that reduce the inequality between the administration and individuals, in the direction of the principles set by the Constitution. In terms of the organization of the administrative judiciary, Portugal had adopted the French model (Council of State-type) for about a century and a half. With the influence of the Constitution of 1976, German model (court-type) has been preferred. This article describes the constitutional framework regarding the judicial review of the administration in Portugal, gives basic information about the Code of Administrative Procedure and the Code of Procedure in the Administrative Courts and makes comparative evaluations concerning Turkish law.

Keywords: Portugal, Administrative Justice, Judicial Review of Administration, Administrative Procedure, Injunction.

GİRİŞ

Kıta Avrupası ülkelerinin çoğunda, yargı ayrılığı (*dualisme juridictionnel*) esası benimsenmektedir. Genel (adli) yargıdan ayrı tutulan idari yargı kolunun teşkilatlanması ve faaliyet tarzı açısından ise, çeşitli ulusal hukuk sistemlerinde kabul gören iki alt-modelden bahsedilebilir. Prototipini Fransa'nın teşkil ettiği ilk model, idare cihazıyla gerek personel gerekse işleyiş itibarıyla daha sıkı irtibatı bulunan ve yargılamaya ilaveten danışmanlık niteliğinde görevler de üstlenen *Danıştay tipi örgütlenmedir*. Bu modelde objektif hukuk düzeninin korunması ve kamu yararı (umumi menfaat) ile özel (ferdi) çıkarların bağdaştırılması amaçları öncelenir¹. Kamu gücü karşısında bireylerin subjektif hakları ile temel hak ve hürriyetleri korumaya odaklanan ve prototipi Almanya olan ikinci model, hiçbir idari görevi bulunmaksızın, sadece yargılama yapan bir yüksek idare mahkemesini öngören *mahkeme tipi örgütlenmedir*².

Kamu yönetimini Napolyoncu esaslara göre kuran³ ve başlangıçta Danıştay tipi örgütlenmeyi benimseyen Portekiz, yirminci yüzyıldan itibaren Alman hukuk öğretisinin tesiri altına girmiş ve hala yürürlükte bulunan 1976 Anayasası'ndan sonra mahkeme tipi örgütlenmeye geçmiştir. İki modeli de tecrübe etmiş olması, karşılaştırmalı idare hukuku açısından bu ülkeye örneklik değeri kazandırmaktadır. Portekiz'de genel idari usul ve idari yargılama usulü, yakın zamanda revize edilmiş ve detaylı biçimde düzenlenmiştir. Bu durum, henüz bir genel idari usul kanunu bulunmayan ve mevcut idari yargılama usulünü gözden geçirmesi gereken Türkiye özelinde, ülkenin örneklik değerini artırmaktadır.

Yukarıdaki tespitlerden hareketle kaleme alınan bu çalışmada, öncelikle Portekiz'de idarenin yargısal denetimine imkân veren anayasal çerçeve tasvir edilecektir. Daha sonra ülkedeki genel idari usule, idari yargı örgütüne ve idari yargılama usulüne ilişkin temel bilgiler verilecektir. Yapılan bu betimlemeye yer yer mukayeseli bir bakış da eşlik edecek ve Portekiz

¹ Tam bu noktada, özellikle son yarım asır boyunca, bizzat Fransız örneğinin yukarıda betimlenen *ideal tipten* uzaklaştığını belirtmek gerekir. Zira Fransa'da *Conseil d'État* dışındaki idari yargı yerlerinin aktif idareyle organik bağı neredeyse tamamen kopmuş durumdadır. Daha da önemlisi, idari yargıcın yetkileri ve yargılama usulü bakımından subjektif hakların ve temel hak ve hürriyetlerin korunması amacını öne çıkaran ciddi reformlar yapılmıştır.

² Kamile Türkoğlu Üstün, "Almanya'da İdari Yargının Tarihi Gelişimi", *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı (2. Cilt)*, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020, s. 1443 ve 1465. İki model arasındaki *öncelikli amaç* farkı, idari yargının doğduğu dönemde Fransa ve Prusya'nın (daha sonra Almanya'nın) içinde bulunduğu siyasi-sosyal koşullarla ilgilidir. İdari yargı; Fransa'da yürütmenin (kâh imparatorun, kâh kralın) ve reaksiyoner güçlerin temsilcisi, Prusya'da ise liberal kesimlerin yürütmeye karşı dengeleyici bir kuvvet arayışının tezahürü olarak tarih sahnesine çıkmıştır. Daha kısa ifadeyle, Fransız idari yargısı *yürütme tarafından*, Alman idari yargısı ise *yürütmeye rağmen* var edilmiştir. Aynı yönde: Moshe Cohen-Eliya ve Iddo Porat, "The Administrative Origins of Constitutional Rights and Global Constitutionalism", *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, ed., Vicki C. Jackson ve Mark Tushnet, New York: Cambridge University Press, 2017, s. 112-116.

³ Filipe Teles, "Public Administration in Portugal", *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*, ed., Geert Bouckaert ve Werner Jann, Leuven: Leuven University Press, 2020, s. 441; Edoardo Ongaro, *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009, s. 6-13.

sisteminin Türk hukuku bakımından göz önünde tutulması gereken yönlerine ilişkin bazı değerlendirmelerde bulunulacaktır⁴.

I. ANAYASAL ÇERÇEVE

Kıta Avrupası'nın en batı ucunda, Atlas Okyanusu'nun kıyısında yer alan Portekiz Cumhuriyeti (*República Portuguesa*); İber Yarımadası'nın güneybatıdan kuzeybatıya takribi doksan bin kilometrekarelik kısmını, yaklaşık on milyonluk nüfusuyla kaplayan bir ülkedir⁵. Geçmişte feodalite ve mutlak monarşi gibi siyasi örgütlenme biçimlerini tecrübe eden ülkede 19. yüzyılın büyük bölümüne hâkim olan rejim, meşrutî monarşidir⁶. İmparator IV. Don Pedro tarafından 1826 yılında, 1814 Fransız Anayasal Şartı (*Charte constitutionnelle*) örnek alınarak ilan edilen Anayasal Şart (*Carta Constitucional da Monarquia*), 1910 yılına kadar - birkaç kesinti haricinde- yürürlükte kalmıştır⁷. Akabinde Portekiz, 1910'daki halk devrimiyile başlayıp 1926'da sona eren kısa ve istikrarsız bir demokratik cumhuriyet dönemi yaşamıştır⁸ (bu, İsviçre ve Fransa'dan sonra Avrupa'da ortaya çıkan üçüncü cumhuriyet rejimidir⁹). İki savaş arası ekonomik krizin tetiklediği 1926 askeri darbesinden itibaren diktatörlüğe evrilen rejim, 1974'te *Karanfil Devrimi* adı verilen başka bir askeri darbeyle dönüşmüş ve yeniden demokratik bir karakter kazanmıştır¹⁰.

A. GENEL BAKIŞ

Kurucu Meclis tarafından 2 Nisan 1976'da kabul edilen ve dünyada üçüncü anayasacılık dalgasını başlatan metinlerden biri olarak görülen¹¹ Portekiz Anayasası (metnin devamında *Anayasa* olarak anılacaktır); 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 ve 2005 yıllarında önemli

⁴ Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından müştereken finanse edilen *İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi* kapsamında, 25-29 Nisan 2023 tarihlerinde Portekiz'in başkenti Lizbon'a bir çalışma ziyareti gerçekleştirilmiştir. Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Adalet Bakanlığı yetkililerinden oluşan Türk heyetine, ulusal danışman ve akademisyen sıfatıyla, yazar da iştirak etmiştir. Ziyaret boyunca; idare ve vergi mahkemelerine (*tribunais administrativos e tribunais tributários*), Lizbon Bölge İdare Mahkemesine (*Tribunal Central Administrativo Sul*) ve Yüksek İdare Mahkemesine (*Supremo Tribunal Administrativo*) gidilerek, ilgili mahkemelerin üyeleriyle fikir alışverişine imkân veren bir dizi toplantı yapılmıştır. Makalede, işte bu toplantılar esnasında doğrudan doğruya edinilen ve yazar tarafından hazırlanmış çalışma ziyareti raporuna da yansıtılan bilgilere yer yer atıfta bulunulacaktır. Ziyaret hakkında bkz. "Türk Heyetinin İdari Yargı Alanında Lizbon Çalışma Ziyareti", son güncelleme 30.06.2023, <https://www.coe.int/tr/web/ankara/news>. Yazar, elde edilen malumatın akademik bir çalışmada kullanılmasına izin veren proje yetkililerine teşekkür eder.

⁵ "Portugal", son güncelleme 24.06.2023, <https://www.britannica.com/place/Portugal>.

⁶ Walter C. Opollo Jr., *Portugal's Political Development*, Londra: Westview Press, 1985, s. 13-41.

⁷ Jörg Gerkrath, "Are 'Octroyed Constitutions' of the 19th Century to be Considered as Imposed Constitutions?", *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*, ed., Richard Albert, Xenophon Contiades ve Alkmene Fotiadou, New York: Routledge, 2019, s. 125.

⁸ David Birmingham, *A Concise History of Portugal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, s. 148-156; Antonio de Figueiredo, *Portugal: Fifty Years of Dictatorship*, Middlesex: Penguin Books, 1975, s. 50 ve 233.

⁹ Rui Graça Feijó, *Presidents in Semi-Presidential Regimes: Moderating Power in Portugal and Timor-Leste*, Cham: Palgrave Macmillan, 2021, s. 26.

¹⁰ Birmingham, *A Concise History of Portugal*, s. 132; De Figueiredo, *Portugal: Fifty Years of Dictatorship*, s. 9.

¹¹ Valentina Rita Scotti, "Unamendable Constitutional Provisions and the European Common Constitutional Heritage: A Comparison Among Three Waves of Constitutionalism", *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*, ed., Richard Albert ve Bertil Emrah Oder, Cham: Springer, 2018, s. 369.

değişiklikler geçirmekle birlikte hala yürürlüktedir¹². İçerdiği toplam 296 madde ile *kazuistik* bir karakter arz eden Anayasa; devletin temel nitelikleri, temel hak ve hürriyetler ve siyasi iktidarın (devlet organlarının) teşekkülü gibi hususları teferruatlı olarak düzenlemektedir. Anayasa, değiştirilmesini diğer kanunlara nazaran daha ağır bir usule tabi kıldığı ve yapılacak değişikliklerde uyulması zorunlu ilkeler (değiştirilemez hükümler) içerdiği için *sert anayasa* niteliğindedir (m. 284-289)¹³.

Son derece geniş ve oldukça tüketici bir sosyal haklar listesi içermesi, Anayasa'nın belki de en orijinal özelliğidir. Buna ilaveten Anayasa'da, hükümet(ler)in ekonomi ve maliye politikalarına ilişkin yönlendirici ve bağlayıcı prensipler de bulunmaktadır¹⁴. Anayasa'nın iktisadi hayata yönelik detaylı hükümleri ve Anayasa Mahkemesinin muhtelif yıllarda çıkan bütçe kanunları hakkında bu hükümlere istinaden verdiği kararlar, Avrupa'da ortak (ve daha neo-liberal) bir ekonomi politikası takip edilmesini isteyen çevrelerin tepkisini çekmektedir¹⁵.

Anayasa'ya göre Portekiz Cumhuriyeti; insan onuruna, halk iradesine, çoğulcu-demokratik ifade ve örgütlenmeye, temel hak ve hürriyetlerin saygı duyularak güvence altına alınmasına ve kuvvetler ayrılığına dayanan, üniter ve egemen bir hukuk devletidir (m. 1-2 ve 6). Devletin tek resmi dili Portekizcedir (m. 11). Üniter devlet yapısı benimsenmekle beraber, Azor ve Madeira takımadalarına otonomi (özyönetim) imkânı tanınmıştır. Ayrıca üniter devletin örgütlenmesi ve işleyişinde yerel yönetimlerin özerkliği, sübsidiarite ve kamu idaresinin demokratik yerinden yönetimi ilkelerine riayet edilmesi öngörülmüştür (m. 6).

Egemenlik yetkisini kullanan temel devlet organları; Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi, Hükümet ve mahkemelerdir (m. 110). Cumhurbaşkanı; genel, gizli ve tek dereceli oylama ile doğrudan doğruya halk tarafından seçilir (m. 121). Cumhurbaşkanının; önemli kurlara (ve bazı hallerde Bakanlar Kuruluna) başkanlık etme, kimi konuları referanduma götürme, birtakım yüksek kamu görevlilerini atama, güçleştirici veto, belli kararları karşı-izmza ihtiyacı duymaksızın alabilme gibi yetkilere sahip olması (m. 120-140), ülkede yarı-başkanlığa yaklaşan bir parlamenter sistemin benimsendiğini göstermektedir.

¹² Yürürlükteki Portekiz Anayasası'nın resmi İngilizce tercümesi için bkz. "Constitution of the Portuguese Republic", son güncelleme 24.06.2023, <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>. Metnin Portekizce orijinali için bkz. "Constituição da República Portuguesa", son güncelleme 24.06.2023, <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Bu çalışmada Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson hukuk sistemlerinin farklılığından kaynaklanan muhtemel çeviri sorunlarını önlemek üzere iki metinden karşılıklı olarak faydalanılmıştır.

¹³ Anayasa'da son derece uzun bir değiştirilemez ilkeler listesi bulunmaktadır. Bununla birlikte örneğin 1989 değişiklikleri, söz konusu ilkeler dikkate alınmaksızın gerçekleştirilmiştir. Bu durum, henüz yerleşmeye başlayan demokrasilerde değiştirilemez hükümlerin pratikte işlevsiz kalabileceğine örnek olarak gösterilmektedir. Ridwanul Hoque, "Eternal Provisions in the Constitution of Bangladesh: A Constitution Once and for All?", *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*, ed., Richard Albert ve Bertil Emrah Oder, Cham: Springer, 2018, s. 218.

¹⁴ Pedro C. Magalhães, "Explaining the Constitutionalization of Social Rights: Portuguese Hypotheses and a Cross-National Test", *Social and Political Foundations of Constitutions*, ed., Denis J. Galligan ve Mila Versteeg, New York: Cambridge University Press, 2013, s. 433; Roberto Gargarella, "The Constitution and Justice", *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed., Michel Rosenfeld ve Andrés Sajó, Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 347.

¹⁵ Örnekler için bkz. Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 86-89.

Karanfil Devrimi'ne, sol (sosyalist-sosyal demokrat) eğilimli askerler öncülük etmiştir. Devrim'den sonra seçilen ilk Cumhurbaşkanı ise, eski bir general olan António Ramalho Eanes'tir. Anayasa'da yarı-başkanlık sisteminden ilham alınarak kuvvetli bir Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması, demokrasiye geçiş sürecinde orduya etkin bir rol verilmesi amacına matuftur¹⁶. Aynı amaçla, mevcut Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Geçici Madde 2 hükmünde yer alan Cumhurbaşkanlığı Konseyine benzer nitelikte bir Devrim Konseyi ihdas edildiğini de belirtmek gerekir. Kanun gücünde kurallar koyabilen ve yasama organınca çıkarılan kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetleyebilen bu heyet, daha sonra -1982'de- ortadan kaldırılmıştır¹⁷. Devlet başkanının klasik parlamentarizmden sapacak ölçüde güçlendirilmesi, birinci cumhuriyet döneminde (1910-1926) yaşanan ve devamındaki diktatörlüğe gerekçe teşkil eden istikrarsızlıkları¹⁸ önleme kaygısıyla da açıklanabilir¹⁹.

Fransa ve Türkiye'de aynı zamanda idari yargının yüksek mahkemesi olarak görev yapan Devlet Şurası/Danıştay (*Conselho de Estado*), Portekiz'de yargısal niteliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanıya tavsiye veren siyasi bir danışma organı olarak karşımıza çıkmaktadır (m. 141-146). Cumhurbaşkanı, uymak mecburiyetinde olmasa da; olağanüstü hal ilanı, seçimlerin yenilenmesi, hükümet üyelerinin görevden alınması gibi bazı önemli kararları vermeden önce Devlet Şurasının görüşüne başvurmak zorundadır. Örneğin COVID-19 salgını esnasında Cumhurbaşkanı Marcelo Rebelo de Sousa, olağanüstü hal ilan kararını Devlet Şurasına danışmak suretiyle almıştır²⁰.

Üyeleri tıpkı Cumhurbaşkanı gibi halk tarafından seçilen Cumhuriyet Meclisi, Portekiz'in yasama organı olup, yürütme organı üzerinde gensoru ve bütçe gibi denetim araçlarına sahiptir (m. 147-163). Ülkenin genel siyasetini yürüten ve kamu idaresinin en üst organı olan Hükümet, Cumhurbaşkanıya nazaran, yürütmenin daha aktif ve sorumlu kanadını teşkil eder. Başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar, müsteşarlar ve müsteşar yardımcılarında oluşan Hükümet, siyaseten Cumhuriyet Meclisine ve Cumhurbaşkanıya karşı sorumludur. Yasama organı esasen Cumhuriyet Meclisi olmasına rağmen, Hükümetin Anayasa'da açıkça belirlenen bazı konularda kanun hükmünde kararname (*decretos-leis*) çıkarmak suretiyle sınırlı bir asli düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Anayasa; münhasıran yasamanın ve münhasıran yürütmenin düzenleme alanına bıraktığı konular haricinde bir de *kısmen münhasır yasama alanı*

¹⁶ Sophie Boyron, "Semi-Presidentialism: The Rise of an 'Accidental' Model", *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, ed., Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve Peter L. Lindseth, Oxford: Oxford University Press, 2021, s. 401.

¹⁷ Ozan O. Varol, "Constitutional Performance in Transitions from Military to Civilian Rule", *Assessing Constitutional Performance*, ed., Tom Ginsburg ve Aziz Z. Huq, New York: Cambridge University Press, 2016, s. 149-150; Bill Kissane ve Nick Sitter, "National Identity and Constitutions in Modern Europe: Into the Fifth Zone", *Comparative Constitution Making*, ed., David Landau ve Hanna Lerner, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 423; Susan Alberts, Chris Warshaw ve Barry R. Weingasts, "Democratization and Counter-majoritarian Institutions: Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy", *Comparative Constitutional Design*, ed., Tom Ginsburg, New York: Cambridge University Press, 2012, s. 74.

¹⁸ Yalnızca on altı yıl süren bu dönemde Portekiz, kırk farklı kişi tarafından kurulan toplam kırk beş hükümet görmüştür. Feijó, *Presidents in Semi-Presidential Regimes: Moderating Power in Portugal and Timor-Leste*, s. 26.

¹⁹ Opello, *Portugal's Political Development*, s. 147-148; Feijó, *Presidents in Semi-Presidential Regimes: Moderating Power in Portugal and Timor-Leste*, s. 32.

²⁰ Feijó, *Presidents in Semi-Presidential Regimes: Moderating Power in Portugal and Timor-Leste*, s. 121.

öngörmektedir. Hükümet bu alanda ise ancak Cumhuriyet Meclisinden alacağı yetki kanununa dayanarak kararname çıkarabilmektedir (m. 112, 164, 165 ve 198).

B. KAMU İDARESİ

Anayasa'ya göre kamu idaresi, kamu yararını gözetmek ve vatandaşların hukuken korunan her türlü hak ve menfaatine hürmet göstermek zorundadır. İdari makamlar ve kamu görevlileri Anayasa'ya ve kanunlara tabi olup görevlerini ifa ederken eşitlik, ölçülülük, adalet, tarafsızlık ve iyi niyet ilkelerine uygun hareket edecektir (m. 266). Kamu idaresinin yapılmasına ilişkin anayasal esaslar ise şu şekildedir:

- İdare; bürokrasi ve kırtasiyeciliği engelleyecek, birimlerini ve hizmetlerini yerel halka daha yakın kılacak ve ilgili tarafların çeşitli sivil toplum örgütleri vasıtasıyla yönetime katılımını sağlayacak şekilde yapılandırılacaktır (m. 267/1).
- Kanunlar, yerinden yönetimi ve yetki genişliğini düzenlerken, idarenin bütünlüğüne ve etkinliğine hanel getirmeyecek ölçüde idari vesayet yetkileri öngörebilecektir (m. 267/2).
- Kanunla bağımsız idari entiteler²¹ ihdas edilebilecektir (m. 267/3).
- Kamusal cemiyetler (*associações públicas*)²², sendikalara özgü işlevler hariç olmak üzere, sadece belirli amaçlar için kurulabilecek ve organlarının demokratik oluşumu ve üyelerinin haklarına saygı temelinde örgütlenecektir (m. 267/4).
- İdari faaliyetler, kaynakların akılcı kullanımını ve halkın kendilerini ilgilendiren işlemlerin tesis edilmesi sürecine katılımını temin edecek şekilde özel bir kanunla düzenlenecektir (m. 267/5)²³.
- Kamu gücü kullanan özel hukuk kişileri, kanunda öngörülmele kaydıyla, idari denetime tabi kılınabilecektir (m. 267/6).

Anayasa, kamu idaresi karşısında vatandaşlara birtakım haklar ve güvenceler de sunmaktadır (m. 268 - genel idari usulün çerçevesini oluşturan bu düzenlemeler, müteakip başlıkta ayrıca ele alınacaktır). Temel hak ve hürriyetler ile kamu idaresi karşısında vatandaşlara tanınan diğer teminatlara ilişkin Anayasa hükümlerinin *doğrudan uygulanabilir* nitelikte olduğu ve bütün idari makamları bağladığı, ayrıca hüküm altına alınmıştır (m. 18/1). Anayasa; devletin ve

²¹ Bu maddede geçen *bağımsız idari entiteler* (*entidades administrativas independentes*) terimi, Türk idare hukukunda aşına olunan bağımsız idari otorite türlerinin neredeyse tamamını kapsamakla birlikte, merkezi idarenin hiyerarşi veya vesayet denetimine tabi olmaksızın bazı idari işlevler gören yüksek yargı kurulları, Ombudsman veya Ulusal Seçim Komisyonu gibi heyet yahut kurumları da içermektedir. Kapsam farklılığı nedeniyle çeviride özgün kelime olan *entite* muhafaza edilmiştir.

²² Portekiz hukukunda, medeni hukuka göre kurulan derneklere ilaveten, taşıdıkları kamu yararı amacı sebebiyle kamu tüzel kişisi sayılarak kamu hukukuna tabi kılınan, ancak yönetim ve karar organları daha katılımcı bir şekilde (seçimle) oluşturulan *kamusal cemiyetler* adlı bir kategori bulunmaktadır. Bu kategori; mesleki kuruluşları, mahalli idare birliklerini ve Lizbon Bilimler Akademisi gibi bazı bilimsel ve teknik kuruluşları ihtiva etmektedir. Özel hukuktaki derneklele karıştırılmaması için, Türk idari teşkilatında tam karşılığı bulunmayan bu yapının ismi tercüme edilirken *cemiyet* kelimesi tercih edilmiştir. "Associação pública", son güncelleme 30.06.2023, <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/associacao-publica>.

²³ Bu hüküm aynı zamanda, sonraki başlıkta incelenen İdari Usul Kanunu'nun çıkarılma sebebidir. José Eduardo Figueiredo Dias, "Portugal", *Codification of Administrative Procedure*, ed., Jean-Bernard Auby, Bruylant, 2013, s. 349.

diğer kamu tüzel kişilerinin -gerek icraî gerekse ihmali- bütün davranışları neticesinde doğan zararlardan sorumlu olduğunu da düzenlemiş durumdadır (m. 22).

Üniter devlet esasını getirmekle birlikte yerinden yönetim ilkesini de benimseyen Anayasa, tüzel kişilik tanıdığı mahallî idarelerin idari ve mali özerkliğini garanti altına alan detaylı hükümler içermektedir (m. 235-243). Mahallî idare türleri; idari bölgeler (*regiões administrativas*), belediyeler (*municípios*) ve köyler (yahut mahalleler - *freguesias*) olarak belirlenmiştir. Anayasa, kanunla büyük yerleşim yerlerine ve adalara özgü mahalli idare türlerinin yaratılmasına da müsaade etmektedir (m. 236). Bütün bu düzenlemelere rağmen, Portekiz idaresinin fiiliyatta son derece merkezîyetçi olduğu söylenebilir²⁴. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından hazırlanan bir raporda, Portekiz kamu sektörü *fazlasıyla merkezîyetçi* bulunmuş ve 2008 yılı itibarıyla ülkedeki kamu personelinin %78'inin merkezi idare bünyesinde istihdam edildiği saptanmıştır²⁵. Başka bir çalışmada ise, 2020 yılında kamu harcamalarının %88'inin merkezi idare düzeyinde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir²⁶. Nitekim siyaset bilimci Walter Opello da, henüz 1985 yılında, merkezîyetçiliğin Portekiz siyasi kültüründen kaynaklanan bağımsız bir vakia olduğunu ve 1976 Anayasası'nın (ve diğer mevzuatın) pratikte hiçbir şeyi değiştir(e)mediğini ifade etmektedir²⁷.

C. YARGI ERKİ VE ADALET YÖNETİMİ

Egemenlik yetkisi kullanan ve halk adına karar veren bağımsız mahkemeler, devletin yargı organını oluşturur. Yargı teşkilatının yüksek mahkemeleri; Anayasa Mahkemesi (*Tribunal Constitucional*), Yüksek Adalet Mahkemesi (*Supremo Tribunal de Justiça*), Yüksek İdare Mahkemesi (*Supremo Tribunal Administrativo*), Hesaplar Divanı/Sayıştay (*Tribunal de Contas*) olmak üzere beş tanedir. Türkiye'den farklı olarak Portekiz Sayıştay, *yüksek mahkeme* statüsünde olup ne yasama ne de yürütme organına bağlıdır. Cumhuriyet Meclisine yıllık rapor sunmakla beraber, oluşumunda ve denetim görevlerinin belirlenmesinde yasama organından tamamen bağımsız hareket eder. Doktrinde bu modelin hukuki belirliliği, kanunilik ilkesini ve hesap verilebilirliği daha çok desteklediği savunulmaktadır²⁸. Anayasa bunlara ilaveten; denizcilik mahkemelerinin (*tribunais marítimos*), tahkim heyetlerinin²⁹ (*tribunais arbitrais*), sulh

²⁴ Ongaro, *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, s. 209.

²⁵ OECD, *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Governance*, 2008, <https://www.oecd.org/mena/governance/42600869.pdf>, s. 49-50, (erişim: 26.06.2023).

²⁶ António F. Tavares, "Bureaucracy and Public Administration", *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, ed., Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães ve António Costa Pinto, Oxford: Oxford University Press, 2023, s. 208.

²⁷ Opello, *Portugal's Political Development*, s. 190-192.

²⁸ Alex Brenninkmeijer, Laura Frederika Lalikova ve Dylan Siry, "Public Audit Accountability", *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, ed., Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve Peter L. Lindseth, Oxford: Oxford University Press, 2021, s. 996.

²⁹ Orijinal metinde *tribunal* kelimesi geçmesine rağmen, çeviride *mahkeme* değil *heyet* (yahut *kurul*, *komisyon*, *divan* vb.) gibi bir kelime kullanmak gerekir. Zira tahkim heyetleri, devletin resmi yargı örgütü dışında, üyeleri (hakemleri) taraflarca seçilerek oluşturulan, bununla birlikte ilam niteliğinde karar verebilen yapılardır. Tahkim heyetlerinin kararlarına karşı kural olarak (uyuşmazlığın konusuna göre adli veya idari) mahkemelerde kanun yollarına başvurulabilmektedir. İhtiyari tahkim esas olmakla birlikte, kanunlar bazı ihtilaflar bakımından evvela tahkim heyetlerine gidilmesini zorunlu tutabilmektedir. Ceza hukuku gibi bazı alanlarda ise yargılama, devletin

hâkimliklerinin (*juílgados de paz*), mevcut mahkemelerce teşkil edilecek uyuşmazlık mahkemelerinin (*tribunais de conflitos*) ve savaş dönemine özgü olmak üzere askeri mahkemelerin (*tribunais militares*) kurulmasına cevaz vermektedir (m. 202, 209 ve 213).

Türkiye’de adli yargı ve idari yargı arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını çözen Uyuşmazlık Mahkemesi, müstakil bir yüksek mahkeme olarak Anayasa’da öngörülmüştür. Portekiz’de ise söz konusu uyuşmazlıklar, Anayasa’nın verdiği cevaza istinaden kurulan ve üyelerinin bir kısmı Yüksek Adalet Mahkemesinden, bir kısmı ise Yüksek İdare Mahkemesinden gelen Uyuşmazlık Mahkemesi (*Tribunal dos Conflitos*) tarafından giderilmektedir. Başka bir deyişle Portekiz’de uyuşmazlık yargısı mevcuttur ancak yüksek mahkeme düzeyinde örgütlenmemiş ve bizzat Anayasa tarafından kurulmamıştır.

Portekiz’de anayasa yargısı, kendine özgü bir gelişim süreci izlemiştir. Geçen yüzyılın başlarında, ülkenin eski kolonisi olan Brezilya’daki gelişmelerin de etkisiyle Amerikan modeli (genel mahkeme sistemi) benimsenmiştir. Nihayet 1982 yılında, Avrupa modeli bir Anayasa Mahkemesi kurularak mevcut sisteme entegre edilmiştir. Böylece ortaya hem Amerikan modelinin hem de Avrupa modelinin birçok unsurunu ihtiva eden *karma* sistem (Portekizli hukukçuların ifadesiyle *hibrit* veya *bileşik* sistem) çıkmıştır³⁰.

Anayasa’ya göre mahkemelerin, gördükleri davalarda Anayasa’ya veya anayasal ilkelere aykırı normları uygulaması yasaktır (m. 204). Dolayısıyla her bir mahkeme, Anayasa’ya uygun bulmadığı kanun hükümlerini ihmal ederek karar verme yetkisiyle donatılmış durumdadır³¹. Anayasa Mahkemesi, genel mahkemelerin bir kanun hükmünü Anayasa’ya aykırılık sebebiyle ihmal ettikleri veya tarafların Anayasa’ya aykırılık iddiasına rağmen uyguladıkları davalar bakımından özel bir başvuru mercii olarak konumlandırılmıştır (m. 280). Önüne bu yolla gelindiğinde Anayasa Mahkemesi, sadece somut olay bakımından ilgili kanun hükmünün ihmal edilip edilemeyeceği hususunda *inter partes* etkili bir karar verir. Şayet Anayasa Mahkemesi aynı kanun hükmünün ihmal edilmesi gerektiği sonucuna farklı birkaç somut dava vesilesiyle ulaşırsa, bu kez Umumi Cumhuriyet Savcısının (*Procurador-Geral da República*) talebi üzerine soyut norm denetimi başlatarak *erga omnes* etkili bir iptal kararı verebilecektir³².

Anayasa Mahkemesi, Avrupa modelinin bir yansıması olarak, soyut norm denetimi yetkisine de sahiptir. Bu denetim, Anayasa’da sayılan mercilerin başvurusu üzerine hem *a priori*

mahkemelerinin tekelinde bırakılmıştır. “O que são os tribunais arbitrais e como funcionam?”, son güncelleme 10.07.2023, <https://ffms.pt/pt-pt/direitos-e-deveres/o-que-sao-os-tribunais-arbitrais-e-como-funcionam>.

³⁰ Bu sistem; Brezilya, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvador, Guatemala, Meksika, Nikaragua, Peru, Venezuela gibi Latin Amerika ülkelerinde ve -Doğu Avrupa’da müstesna bir örnek olarak- Estonya’da da benimsenmektedir. Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators*, New York: Cambridge University Press, 2017, s. 8; Francesco Biagi, *European Constitutional Courts and Transitions to Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, s. 24-25.

³¹ Virgílio Afonso da Silva, “Beyond Europe and the United States: The Wide World of Judicial Review”, *Comparative Judicial Review*, ed., Erin F. Delaney ve Rosalind Dixon, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018, s. 318-319; Víctor Ferreres Comella, “The Rise of Specialized Constitutional Courts”, *Comparative Constitutional Law*, ed., Tom Ginsburg ve Rosalind Dixon, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2011, s. 273; Joaquim de Sousa Ribero ve Esperança Mealha, “Portugal”, *Constitutional Courts as Positive Legislators*, New York: Cambridge University Press, 2017, s. 721.

³² De Sousa ve Mealha, “Portugal”, s. 728.

hem de *a posteriori* biçimde (kanunun ısdar edilmesinden önce ve sonra) gerçekleştirilir (m. 278 ve m. 280). Soyut norm denetimi bağlamında dikkat çeken bir husus, negatif anayasaya aykırılık denetiminin de yapıyor olmasıdır (m. 283). Anayasa Mahkemesi, yine Anayasa'da sayılan mercilerin başvurusu üzerine, herhangi bir konuda gereken kanuni düzenlemenin yapılmamış olmasının ihmal suretiyle anayasaya aykırılık (*inconstitucionalidade por omissão*) teşkil ettiğine hükmedebilir. Hukuk düzeni üzerinde doğrudan etkisi bulunmayan bu karar, yasama organına bildirilir. İhmal suretiyle anayasaya aykırılık kavramı uygulamada çok dar yorumlandığı (yalnızca Anayasa'da kanunla düzenleneceği açıkça belirtilen hususlarla sınırlandırıldığı) için, Anayasa Mahkemesinin bu yönde verdiği karar sayısı da son derece azdır³³. Bununla birlikte yasama organının, söz konusu kararlardan sonra gereken kanuni düzenlemeyi yaptığı görülmektedir³⁴. Başta Almanya ve Türkiye olmak üzere bazı Avrupa ülkelerinde benimsenen anayasa şikâyeti (bireysel başvuru) yolu ise, Portekiz'de mevcut değildir³⁵.

Anayasa, adalet yönetimi (*administrar a justiça*) görevini doğrudan doğruya mahkemelere tevdi etmiştir (m. 202). Hâkimlerin atanması, nakli, görevlendirilmesi, terfii ve idari denetimi gibi hususlarda, ekseriyeti hâkimlerden oluşan ve ilgili yargı düzenlerindeki yüksek mahkeme başkanlarının riyasetinde faaliyet gösteren yüksek kurullar yetkilendirilmiştir (m. 217). Söz konusu yüksek kurul üyelerinin bir kısmının atanmasında Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet Meclisi de söz sahibidir (m. 218). Benzer şekilde, kamu adına savcılık görevi yürüten personel de idari yönden Umumi Cumhuriyet Savcılığına (*Procuradoria-Geral da República*) ve onun bünyesinde oluşturulan Kamu Savcılığı Yüksek Kuruluna (*Conselho Superior do Ministério Público*) bağlanmıştır (m. 219-220). Bütün hâkimler ve savcılar, coğrafi teminat dâhil olmak üzere, güvence altına alınmıştır (m. 216 ve 219).

Vazifesi Cumhuriyet Meclisi ve Hükümet tarafından belirlenen adalet politikasını gözetmek ve Hükümetin yargı kuruluşlarıyla ilişkisini sağlamaktan ibaret olan Adalet Bakanlığının (*Ministério da Justiça*), yukarıda değinilen yüksek kurulların teşekkülüne veya bu kurulların aldığı kararlara ilişkin herhangi bir müdahale imkânı bulunmamaktadır. Başka birçok ülkeden farklı olarak Adalet Bakanlığının savcılar üzerinde de hiçbir hiyerarşik yetkisi yoktur³⁶. Anayasa'da adalet yönetiminin, yukarıda adı geçen ve yürütmeden bağımsız yüksek kurullara bırakılması, diktatörlük sonrası dönemde demokratik hukuk devletinin korunması kaygısının başka bir tezahürü olarak görülebilir³⁷. Zira diktatörlük yıllarında adalet yönetimi, üyeleri Adalet Bakanı tarafından atanan ve yine Adalet Bakanının başkanlığında toplanan tek bir kurulun uhdesinde kalmıştır³⁸.

³³ Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton: Princeton University Press, 2008, s. 155-156.

³⁴ De Sousa ve Mealha, "Portugal", s. 732.

³⁵ De Sousa ve Mealha, "Portugal", s. 722.

³⁶ "Justice", son güncelleme 07.07.2023, <https://www.portugal.gov.pt/en/gc21/ministries/justice/about>.

³⁷ David Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies: Holding the Least Accountable Branch to Account*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 122.

³⁸ Nuno Garoupa ve Lydia Tiede, "Judicial Politics in Portugal", *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, ed., Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães ve António Costa Pinto, Oxford: Oxford University Press, 2023, s. 168.

Cumhuriyet Meclisince atanan Ombudsman (*Provedor de Justiça*), Anayasa tarafından vatandaşlarla idare arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde yargı-dışı ve bağımsız bir alternatif olarak öngörülmüştür. Vatandaşlar, kamu makamlarının icraî veya ihmali tasarruflarıyla ilgili olarak Ombudsmana şikâyet başvurusu yapabilir. Ombudsman, bağlayıcı karar alma yetkisi olmaksızın, bu şikâyetleri değerlendirerek yetkili kurumlara haksızlıkların giderilmesi veya önlenmesi için gerekli tavsiyelerde bulunur (m. 23). Portekiz’de Ombudsman müessesesinin ortaya çıkışı da Karanfil Devrimi’yle ilgilidir. Bu yolla post-otoriter dönemde devlet kudretinin kötüye kullanılmasını önlemek, temel hak ve hürriyetleri korumak ve hukuk devletini pekiştirmek amaçlanmıştır³⁹. Devlet Şurasının üyesi olan Ombudsman, faaliyetleri temel hak ve hürriyetlerin korunmasını ilgilendirdiği takdirde, özel hukuk kişileri hakkında inceleme yapma ve kanunlar aleyhine soyut norm denetimine (Anayasa Mahkemesine) başvurma yetkileriyle donatılmıştır⁴⁰.

Portekiz hukuku, Roma hukuk geleneğinin devamı olan Kıta Avrupası hukuk sistemi içerisinde değerlendirilmektedir. Ülkede 19. yüzyıl boyunca Fransız hukuku model alınmış, 20. yüzyılın başlarından itibaren ise Alman hukuku etkisini artırmıştır. Yürürlükteki 1976 Anayasası’na Alman *Rechtsstaat* anlayışının hâkim olması, söz konusu artan etkinin bir göstergesidir⁴¹. İdarenin örgütlenmesi ve yargısal denetimi alanında Fransız tesiri devam etmekle birlikte, Alman etkisinin öne çıktığını söylemek gerekir⁴². Bu kapsamda idari sözleşme ve idarenin sorumluluğu gibi bazı maddi idare hukuku kavramlarının anlaşılma tarzı Fransız modelini, idari yargının örgütlenme biçimi ve yargıca tanınan yetkiler ise daha çok Alman modelini anımsatmaktadır.

Portekiz hukuku, sömürgecilik geçmişi sebebiyle yakın ilişki içerisinde olduğu Angola, Brezilya, Hindistan, Mozambik ve Doğu Timor gibi ülkelerin hukuk sistemlerini etkilemektedir. Örneğin 2003 yılında, o esnada yeni kurulmuş bulunan Doğu Timor Yüksek Mahkemesi, ulusal sistemlerinin Portekiz hukuk mirasına dayandığına ve Endonezya hukukunun emsal alınmayacağına hükmetmiştir⁴³. Başka bir örnek ise şöyle verilebilir: 1982 yılında Portekiz Anayasa Mahkemesi, ihmal yoluyla ortaya çıkan anayasaya aykırılıkları denetleme yetkisiyle

³⁹ Ian Harden, “Ombudsmen and Complaint-Handling”, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, ed., Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve Peter L. Lindseth, Oxford: Oxford University Press, 2021, s. 967. Aynı dönemde başka birçok Avrupa ülkesinde de Ombudsman müessesesi kurulmuştur. Portekiz’i de içeren karşılaştırmalı liste için bkz. H. B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York: Oceana Publications, 1991, s. 207.

⁴⁰ Henk Addink, “The Ombudsman as The Fourth Power: On the Foundations of Ombudsman Law From a Comparative Perspective”, *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, ed., Frits Stroink ve Eveline van der Linden, Anvers: Intersentia, 2005, s. 282.

⁴¹ Giulio Napolitano, “The Rule of Law”, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, ed., Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve Peter L. Lindseth, Oxford: Oxford University Press, 2021, s. 522.

⁴² Cohen-Eliya ve Porat, “The Administrative Origins of Constitutional Rights and Global Constitutionalism”, s. 113; Miguel Assis Raimundo vd., “Administrative Silence in Portugal”, *The Sound of Silence in European Administrative Law*, ed., Dacian C. Dragos, Polonca Kovac ve Hanna D. Tolsma, Cham: Palgrave Macmillan, 2020, s. 279-280.

⁴³ Ran Hirschl, “Judicial Review and the Politics of Comparative Citations: Theory, Evidence and Methodological Challenges”, *Comparative Judicial Review*, ed., Erin F. Delaney ve Rosalind Dixon, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018, s. 416. Ülkenin hükümet sistemi de 1976 Portekiz Anayasası’na benzer biçimde düzenlenmiştir. Feijó, *Presidents in Semi-Presidential Regimes: Moderating Power in Portugal and Timor-Leste*, s. 25.

donatılmıştır. Bu durum Brezilya hukukunu da etkilemiş ve kısa bir zaman sonra (1988 yılında) yapılan bir anayasa değişikliği ile benzer bir yetki, Brezilya Federal Yüksek Mahkemesine de tanınmıştır⁴⁴.

II. GENEL İDARİ USUL

Portekiz’de idari usul, detaylı olarak kodifiye edilmiş durumdadır. Bu başlık altında öncelikle idari usulün tedvin edilmesine zemin oluşturan Anayasa hükmü aktarılacak, akabinde mevcut İdari Usul Kanunu’na (*Código do Procedimento Administrativo*) ilişkin genel bilgiler verilecektir. Sunulacak bilgilerin seçiminde Kanun’un sistematüğinden ziyade Türk idare hukuku açısından yenilik veya farklılık arz eden hususlar dikkate alınmıştır.

A. İDARİ USUL KANUNU’NUN ARKA PLÂNI

Anayasa’nın m. 267/5 hükmü; idari faaliyetlerin, kaynakların akılcı kullanımını ve halkın kendilerini ilgilendiren işlemlerin tesis edilmesi sürecine katılımını temin edecek şekilde, özel bir kanunla düzenleneceğini öngörmektedir. Önceki başlıkta kısaca değinilen 268. madde ise, genel idari usulün çerçevesini çizmektedir⁴⁵. Kamu idaresi karşısında vatandaşlara birtakım haklar ve güvenceler getiren madde, şu şekildedir⁴⁶:

Madde 268

İdare Edilenlere⁴⁷ Tanınan Haklar ve Güvenceler

1. Vatandaşlar, talepte buldukları her zaman, kendilerini doğrudan ilgilendiren muamelelerin gidişatı konusunda idare tarafından bilgilendirilme ve kendileriyle ilgili alınan kesin kararlardan [nihai işlem]den⁴⁸ haberdar edilme hakkına sahiptir⁴⁹.
2. Vatandaşlar; iç ve dış güvenlik konularına, ceza soruşturmasına ve kişisel mahremiyete [özel hayatın gizliliğine] ilişkin kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, idari kayıtlara [arşivlere] ve belgelere erişim hakkına da sahiptir⁵⁰.
3. İdari işlemler, kanunun öngördüğü şekilde ilgili taraflara bildirilmek ve hukuken korunan hak ve menfaatleri etkiledikleri takdirde açık ve erişilebilir gerekçelere dayandırılmak zorundadır.

⁴⁴ Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators*, s. 129.

⁴⁵ Anayasa’da idari usule ilişkin çok sayıda ilkenin ve düzenlemenin bulunması, *idare hukukunun anayasallaşması* (*constitutionalization of administrative law*) olgusuna örnek gösterilmektedir. Débora Reis Leal de Lima, Willian Batista de Oliveira ve Sónia P. Nogueira, “Principles of the Administrative Procedure Code and their Contributions to Accountability: the Portuguese Case”, *Journal of Accounting, Management and Governance*, 24/3 (2021), s. 448.

⁴⁶ Türkçe tercüme yazara aittir. Anayasa’nın siyasete katılım hakkını düzenleyen m. 48/2 hükmünde de her vatandaşın devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin işlemlerine dair objektif açıklamalar alma ve kamusal işlerin yönetimiyle ilgili bilgi edinme hakkı olduğu ifade edilmektedir.

⁴⁷ Anayasa’nın İngilizce çevirisindeki *vatandaşlar* (*citizens*) sözcüğü yerine, orijinal metinde kullanılan *idare edilenler* (*administrados*) ifadesi yeğlenmiştir.

⁴⁸ Köşeli parantez içindeki ifadeler, metnin Türk idare hukuku bakımından tam olarak neyi ifade ettiğini açıklamak üzere, yazar tarafından eklenmiştir.

⁴⁹ Anayasa’ya 1982 yılında giren bu hükmün sağladığı hak, doktrinde *araçsal şeffaflık* (*instrumental transparency*) şeklinde adlandırılmaktadır. Tiago Fidalgo de Freitas, “Administrative Transparency in Portugal”, *European Public Law*, 22/4 (2016), s. 667-668.

⁵⁰ Anayasa’ya 1989 yılında giren bu hükmün sağladığı hak, doktrinde *araçsal olmayan şeffaflık* (*non-instrumental transparency*) şeklinde adlandırılmaktadır. De Freitas, “Administrative Transparency in Portugal”, s. 667-668.

4. Vatandaşlar, hukuken korunan hak ve menfaatleri bakımından, etkili yargısal korunma teminatı altındadır. Bu teminat özellikle; söz konusu hak ve menfaatlerin tanınmasını [tespit davası gibi], bu hak ve menfaatlere halel getiren her türlü idari işlemin bertaraf edilmesini [iptal davası gibi], hangi şekilde olursa olsun hukuken gerekli idari işlemlerin yapılmasını zorunlu tutan olumlu kararların verilmesini [yargısal emir]⁵¹ ve yeterli geçici tedbirlerin alınmasını [yürütmenin durdurulması, acil dava gibi yolları] içerir⁵².

5. Vatandaşlar ayrıca, dışsal etkili [iç-düzen işlemi niteliğinde olmayan] ve hukuken korunan hak ve menfaatlerine halel getiren düzenleyici idari işlemlere karşı itiraz etme ve dava açma hakkına sahiptir.

6. Kanun, birinci ve ikinci fıkralar doğrultusunda [idari işlemler hakkında bilgilendirilme ile idari kayıtlara ve belgelere erişim konusunda] idare tarafından verilecek cevaplar için azami süre sınırı getirecektir⁵³.

Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonraki on beş yıl zarfında olgunlaştırılan idari reform projesi⁵⁴, 1991 yılında İdari Usul Kanunu'nun (*Código⁵⁵ do Procedimento Administrativo*)⁵⁶ çıkarılmasıyla en önemli meyvesini vermiştir (baştan sona gözden geçirilerek iki kez yenilenmiş olan Kanun'un şu an yürürlükte bulunan hali, 2015 versiyonudur).

B. KANUN'UN KAPSAMI

İdari Usul Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 1. maddesine göre "idari usul tabirinden; kamu idaresi organlarının iradesinin oluşumuna, görünümüne [beyan edilme biçimine] ve uygulanmasına [icrasına] ilişkin işlem ve formalitelerin düzen içinde sıralanması anlaşılır". Tanımdan da fark edileceği üzere, Portekiz idare hukukunda idari usul (*procedimento administrativo*) terimi, oldukça geniş bir anlama sahiptir⁵⁷. Toplam 202 maddeden oluşan Kanun'un detaylı olarak düzenlediği başlıca konular, şöyle sıralanabilir⁵⁸: idarelerin iç işleyişi, idari mercilerin müzakere ve karar alma yöntemleri, idarelerin takip edeceği muhtelif usuller, idari işlemlerin hukuki rejimi, idari işlemlerin gözden geçirilmesi (idari itirazlar) ve sona erdirilmesi prosedürü.

⁵¹ Bu fıkra da getirilen yargısal emir (*injunction*) imkânının, aynı zamanda idarenin hareketsizliği ve sükûtu hallerine karşı öngörülmüş bir teminat olduğu hakkında bkz. Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 282.

⁵² Bu fıkra, müteakip başlıkta ele alınacak idari yargılama usulünü biçimlendirmesi bakımından önemlidir.

⁵³ Yargısal içtihatlar ve doktrindeki baskın görüş; bu hükmünde öngörülen azami süre sınırının, yalnızca ilk iki fıkradaki bilgi-belge edinme talepleriyle sınırlı bir şekilde anlaşılması ve idareye yönelik bütün taleplere teşmil edilmesi gerektiği yönündedir. Yüksek İdare Mahkemesinin 02.03.2004 tarih ve 1531/03 numaralı kararı; Lizbon Bölge İdare Mahkemesinin 11.04.2013 tarih ve 7084/11 numaralı kararı. Kararları ve doktrindeki görüşü aktaran: Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 281.

⁵⁴ Figueiredo Dias, "Portugal", s. 347. Bu dönemde (1985 itibarıyla) Portekiz idaresinin reforma ilişkin düşünceleri için bkz. Neşe Kızıl Erkelli, "Portekiz'de İdari Reform Projesine İlişkin Bazı Notlar", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 6/1-3 (1985), s. 181-188.

⁵⁵ Portekiz hukukunda *Código*, Fransız hukukundaki *Code*'lar gibi, belli bir hukuk alanının temel prensiplerini vaz' eden yazılı kurallar bütünü (mecmuunu) ifade eder ve yürütmenin düzenleyici işlemlerini de ihtiva edebilir. Nitekim burada bahsedilen *Código* da, bir kanun hükmünde kararnamenin (*decreto-lei*) eki olarak yürürlüğe konulmuştur. Aslında *kanun* kelimesinin, teknik anlamda *código*'nun değil, *lei*'nin karşılığı olduğunu belirtmek gerekir.

⁵⁶ *Decreto-Lei n.º 4/2015, Código do Procedimento Administrativo*, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>, (erişim: 25.06.2023).

⁵⁷ Figueiredo Dias, "Portugal", s. 345.

⁵⁸ Giulio Napolitano, "Looking for a Smarter Government (and Administrative Law) in the Age of Uncertainty", *Comparative Administrative Law*, ed., Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth ve Blake Emerson, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 364.

Kanun'un 1991 tarihli ilk halinde, idari sözleşmelere hasredilmiş uzunca bir bölüm bulunmaktadır. Bu bölüm, 2008 yılında, Kamu Sözleşmeleri Kanunu'nun (*Código dos Contratos Públicos*)⁵⁹ yürürlüğe girmesi üzerine Kanun'dan çıkarılmıştır⁶⁰. Fakat Kamu Sözleşmeleri Kanunu'nun idarenin taraf olduğu bütün sözleşme tiplerini kapsamaması ve temel bazı hususların düzenlenmesi ihtiyacına binaen, Kanun'un 2015 versiyonuna "Kamu İdaresinin Sözleşmeleri (*Dos contratos da Administração Pública*)" başlıklı -ve öncekine nazaran daha kısa- bir bölüm eklenmiştir.

Kamu Sözleşmeleri Kanunu'na benzer şekilde, idari faaliyetin muhtelif yönlerini düzenleyen başka özel kanunlar da mevcuttur. Örneğin Devletin ve Diğer Kamu Tüzel Kişilerinin Sözleşme Dışı Sorumluluğuna Dair Kanun⁶¹, idarenin sorumluluğu konusunu ilgilendirmektedir. Hatta konuya dair temel kavramlardan biri olan ve Türk-Fransız idare hukukunda tamamen içtihadi nitelik arz eden hizmet kusuru, bu Kanun'un 7. maddesinde somutlaştırılmaktadır⁶². Madde uyarınca; şartlara ve neticeyi engellemek için elde bulundurulması gereken vasıtaların ortalama standardına göre, idareden bir zararı önlemesinin beklenebildiği hallerde, hizmetin anormal işlemesi (*funcionamento anormal do serviço*) söz konusu olacak ve bu durum, idarenin sorumluluğuna yol açacaktır. İdari Usul Kanunu'nun ayırıcı vasfı, söz konusu bütün kanunlara nispetle tamamlayıcı (*subsidiária*) konumda bulunmasıdır⁶³. İdari Usul Kanunu'nun genel niteliği, m. 2/5'te şöyle ifade edilmektedir: "Bu Kanun'un hükümleri ve bilhassa bireyler için bu Kanun'da tanınan güvenceler, özel idari usulleri⁶⁴ ikame edici bir şekilde uygulanır".

Eşitlik, tarafsızlık ve kanunilik gibi geleneksel sayılabilecek idare hukuku ilkelerini etkinlik, verimlilik, masraftan ve zamandan tasarruf gibi işletmecilik ilkeleriyle mezceden Kanun, kamu yönetiminde dijitalleşmeyi teşvik eden hükümler de içermektedir⁶⁵. Kanun yürürlüğe konulurken yürütme organına, idari usul ilkelerine uyum konusunda yol gösterecek düzenleyici işlemler (iyi idari uygulamalar rehberi - *guia de boas práticas administrativas*) yapma görevi de verilmiştir⁶⁶. Kanun'un 2015 versiyonunun gerekçesinde Almanya, İtalya ve İspanya örneklerinden yararlandığı ve Fransız idare hukukundaki bazı içtihadi prensiplerin yazılı hale getirildiği de ayrıca belirtilmektedir.

⁵⁹ *Decreto-Lei n.º 18/2008, Código dos Contratos Públicos*, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>, (erişim: 07.07.2023).

⁶⁰ Figueiredo Dias, "Portugal", s. 350.

⁶¹ *Lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro Aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-34556775-51247775>, (erişim: 24.06.2023).

⁶² Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 301.

⁶³ Figueiredo Dias, "Portugal", s. 352.

⁶⁴ Burada *özel idari usuller (procedimentos administrativos especiais)* ifadesiyle, Kamulaştırma Kanunu gibi belli bir faaliyet alanındaki spesifik işlemleri düzenleyen özel kanun hükümleri kastedilmektedir.

⁶⁵ Napolitano, "Looking for a Smarter Government (and Administrative Law) in the Age of Uncertainty", s. 364.

⁶⁶ İdari Usul Kanunu'nu ekinde bulunduran ve yürürlüğe sokan Kanun Hükümünde Kararname (*Decreto-Lei*), m. 5.

C. KANUN'UN İÇERİĞİNDEN ÖRNEKLER

İçtihatî prensiplerin yazılı hale getirilmesi konusunda dikkat çekici bir örnek, Kanun'un 2015 versiyonunda kendisine yer bulan cebri icra (*exécution forcée - execução coerciva*) meselesidir. Kanun'un 176. maddesine göre idarenin, tesis ettiği bir idari işlemde doğan yükümlülükleri ve sınırlamaları cebren icra edebilmesi, ancak iki durumda mümkündür: Birinci ihtimal, cebren icranın, şekli ve bütün koşullarıyla kanunda açıkça düzenlenmiş olmasıdır. İdare bu ihtimalde işlemi, kanunun öngördüğü şartlar dâhilinde cebren icra edebilecektir. İkinci ihtimal ise, acil kamusal zaruretin (*urgente necessidade pública*) mevcudiyetidir. Bu durumda idare, tam ve yeterli bir gerekçelendirme yapmak kaydıyla, cebren icra yoluna gidebilecektir. Kanun'da geçen *acil kamusal zaruret* kavramı, idareye geniş bir takdir yetkisi tanıdığı ve idare açısından bir nevi kaçış rampası işlevi gördüğü için doktrinde eleştirilmektedir⁶⁷.

Yargısal içtihatlar ve doktrindeki görüşler doğrultusunda yapılan başka bir düzenleme, idari işlemin hükümsüzlüğü (*invalidade*) konusuna ve hükümsüzlüğün neticelerine ilişkindir. Kanun, yokluk (mutlak hükümsüzlük - *nulidade*) ile iptal edilebilirlik (nispi hükümsüzlük - *anulabilidade*) arasında bir ayırım yapmakta ve iki duruma farklı sonuçlar bağlamaktadır (m. 161-164). Kanun'un ilk halinden beri mevcut olan bu ayırım, 2015 versiyonunda, zaman içinde istikrar kazanan yargısal içtihatlar ışığında tekrar ele alınmış ve yokluk yaptırımının hangi durumlarda uygulanacağı daha açık ifadelerle, tahdidi olarak sayılmıştır. Yoklukla malul bir işleme (kısıtlı da olsa) hukuki etki tanınması gereken haller de, yine yerleşik içtihatlar istikametinde kodifiye edilmiştir.

Kanun'un 2015 versiyonuna *iyi idare* ilkesinin bir yansıması olarak giren⁶⁸ 56. madde, idari usulde takdir yetkisinin nasıl kullanılacağını düzenlenmektedir. Madde uyarınca herhangi bir idari prosedürü yürüten kamu görevlisi, Kanun'da emredici bir hükmün bulunmadığı hallerde takdir yetkisine sahip olacak ve bu yetkisini idari faaliyetin genel ilkelerine ve kamu yararına uygun kullanacaktır. Madde kamu yararının hangi esasları içerdiğini de somutlaştırmaktadır. Bu esaslar; katılım (*participação*), etkinlik (*eficiência*), az masraflılık (*economicidade*) ve hızlılıktır (*celeridade*). Böylece idarenin işlem iradesinin oluşum sürecinde kamu görevlilerinin şahsi kamu yararı anlayışlarının olabildiğince az rol oynaması sağlanmaya çalışılmıştır.

Türk idare hukukunda idari işlemin şekil-usul unsuru kamu düzeninden sayılmakta ve özel hukuktaki şekil serbestisi ilkesinin idari işlemler bakımından geçerli olmadığı kabul edilmektedir⁶⁹. İdari Usul Kanunu'nun "Usul-içi Anlaşmalar (*Acordos endoprocedimentais*)" başlıklı 57. maddesi, 2015 yılına kadar Portekiz idare hukukunda da mevcut olan bu kabulü kısmen değiştiren önemli bir yeniliktir. Düzenleme, emredici hükümlerin yokluğunda (takdir yetkisi alanında kalan hususlarda), nihai kararı vermeye yetkili idari makam ile işlemin

⁶⁷ Bárbara Bravo, Isabela de Melo ve Carlos Branco, "Administrative Democratization: the Participation of Citizens in the Portuguese Administrative System", *Practical Aspects Regarding the Role of Administrative Law in the Modernization of Public Administration*, ed. M. Elvira Méndez-Pinedo, Jakub Handrlıca ve Cátálin-Silviu Săraru, Bükreş: ADJURIS, 2019, s. 157-158.

⁶⁸ Bravo, De Melo ve Branco, "Administrative Democratization: the Participation of Citizens in the Portuguese Administrative System", s. 162.

⁶⁹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 426.

muhatapı olan tarafların izlenecek usulün koşullarını belirleyen yazılı ve bağlayıcı anlaşmalar yapmalarına imkân tanımaktadır. Taraflar arasındaki eşitsizliği azaltma ve nihai işlem sonrasında idari yargıya aksedecek uyumsuzlukları önleme potansiyeli sebebiyle doktrin, bu yeniliği müspet bir gelişme olarak görmektedir⁷⁰.

Bazı durumlarda usuli aşamaların bertaraf edilmesine imkân veren *ön-bildirim* müessesesi (*comunicações prévias*), Kanun'un dikkat çekici başka bir yönüdür (m. 134). Buna göre özel bir kanun hükmünün izin vermesi kaydıyla, normal şartlar altında belli usuli aşamalar geçildikten sonra tesis edilecek bir idari işlemin doğuracağı hukuki etkiler, muhatapın o işlem için mevzuatta bulunan gerekli koşulları sağladığına dair ön-bildirimi üzerine derhal doğmuş sayılacaktır. Nihai işlemin yapılmasına kadar geçen sürede oluşacak hak kayıplarının önlenmesi amaçlayan bu müessese vasıtasıyla ilgililer, ön-bildirim içeriği üzerinde idarenin denetim ve gözetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla, bir anlamda idarenin işini yapmış olmaktadır⁷¹.

İdarenin bütünlüğü ilkesinin bir yansıması olarak düşünülebilecek⁷² “Yetkisiz Makama Yapılan Başvurular (*Apresentação de requerimento a órgão incompetente*)” başlıklı 41. madde, Kanun'un 2015 versiyonunda kendisine yer bulan, bahse değer bir düzenlemedir. Madde uyarınca yanlış (yetkisiz) bir idari makama başvuru yapılması halinde, başvuru idari makam, başvuruyu yetkili idari makama resen iletme ve durumu başvurucuya bildirmekle yükümlüdür. Yetkisiz idari makama başvuru tarihi ise, yetkili idari makama başvuru tarihi olarak kabul edilecektir.

Kanun'un 13. maddesi, bütün idari makamlara, kendi görev alanlarına ilişkin olarak yapılacak her türlü başvuruya cevap verme zorunluluğu yüklemiş durumdadır. Bu zorunluluğa tek istisna -idarenin iş yükünü gereğinden fazla artırmamak maksadıyla⁷³- mükerrer başvurular bakımından getirilmiştir. Kanun'a göre son iki yıl içerisinde aynı kişi tarafından yapılmış ve aynı idare tarafından cevaplanmış bir başvurunun tekrarlanması halinde, ilgili idarenin cevap verme mecburiyeti bulunmamaktadır. Kanun'da öngörülen genel cevap verme süresi altmış gün⁷⁴ olup yalnızca olağanüstü koşullarda ve belli şekli şartlar dâhilinde azami doksan günlük periyotlar halinde uzatılabilmektedir (m. 128/1). Bununla birlikte bazı başvurular için daha kısa ve özel süreler de öngörülmüştür. Örneğin bilgi edinme başvurularında on günlük ve üç günlük süreler söz konusudur (m. 82/3 ve m. 84/3). İdari itirazlarda ise cevap verme süresi otuz gündür (eğer itiraz üst makama yapılmış ise bu süre altmış güne kadar uzayabilmektedir - m. 192/2 ve m. 198/2). İlgilinin başvurusu üzerine başlatılan bir idari usulün, yine başvurucudan kaynaklanan sebeplerle altı aydan fazla bir süre durması halinde ise, idarenin başka bir işlem yapmasına gerek kalmaksızın süreç sona ermiş sayılacaktır (m. 132/1).

⁷⁰ Bravo, De Melo ve Branco, “Administrative Democratization: the Participation of Citizens in the Portuguese Administrative System”, s. 163. João Tiago Silveira vd., “The Simplification of Procedures in Portuguese Administrative Law”, *Lisbon Public Law Working Paper Series*, 2022-01, s. 23-24.

⁷¹ Silveira vd., “The Simplification of Procedures in Portuguese Administrative Law”, s. 19.

⁷² Silveira vd., “The Simplification of Procedures in Portuguese Administrative Law”, s. 20.

⁷³ Raimundo vd., “Administrative Silence in Portugal”, s. 283.

⁷⁴ Altı aydan uzun süreler haricinde, Kanun'daki bütün süreler iş günü olarak (tatil günleri sayılmadan) hesaplanır (m. 87/1-c).

Muhatabın talebi üzerine tesis edilen yararlandırıcı işlemlerde idarenin cevap verme yükümlülüğünü Kanun'da öngörülen süre dolduktan sonra yerine getirmesi, yalnızca gecikmeye yol açan kamu görevlisinin disiplin sorumluluğunu ilgilendiren bir mesele olup işlemin sıhhatini etkilemeyecektir⁷⁵. İdare tarafından resen tesis edilen ve muhatabının aleyhine sonuç doğuran (yükümlendirici) işlemler bakımından ise Kanun, genel bir zamanaşımı süresi getirmiştir. Buna göre idarece başlatılan ve neticesinde tesis edilecek işlem itibarıyla ilgisi üzerinde olumsuz etkiler doğuran her türlü idari usul, yüz yirmi gün zarfında tamamlanmadığı takdirde zamanaşımına uğrayacaktır (m. 128/6). Kanun'a 2015 reformunda dâhil edilen⁷⁶ bu düzenleme, özellikle birden çok tarafı etkileyen (imar planı yahut çevre düzenlemesi gibi) alanlarda, yürütülen idari usulün kime göre dezavantajlı (yükümlendirici) sayılacağı konusunda tartışmalara yol açmaktadır⁷⁷.

Kanun, yükümlendirici işlemlerin hukuki etkisini de genel bir kurala bağlamaktadır. Buna göre hangi şekilde olursa olsun; muhatabının hak ve menfaatlerini haleldar eden mükellefiyet, sınırlama yahut müeyyide niteliğindeki bütün işlemler, ancak tebliğ edildikten sonra icra edilebilirlik kazanacaktır (m. 160). Bu noktada, Kanun'un bütün idari işlemler için beş günlük genel bir azami tebligat süresi öngördüğünü de ifade etmek gerekir (m. 114/5).

İdareye getirilen cevap verme yükümlülüğü ve müteakip başlıkta ayrıca değinilecek yargısal emir müessesesi sayesinde Portekiz idare hukuku, *zımni ret* kavramına veda etmiş durumdadır. Zira ilgililer, cevap verme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde, idareyi mahkeme kararıyla zorlama imkânına sahiptir. Bununla birlikte, zımni işlemler kategorisi tamamen ortadan kalkmış değildir⁷⁸. Çünkü kanunların hususen düzenlediği bazı hallerde, zımni kabul işlemi doğabilmektedir. İdari Usul Kanunu'ndaki zımni kabul hallerinin çoğu, aslında işlemin yapıldığı fakat tebliğ edil(e)mediği ihtimallere ilişkindir (m. 130). Ayrıca çevre, imar ve vergi alanlarında çıkarılan özel kanunlarda da zımni kabule ilişkin düzenlemeler mevcuttur⁷⁹.

İdari Usul Kanunu, içerdiği detaylı ve iyi kaleme alınmış hükümlere rağmen, uygulamadaki bazı sorunların ortadan kalkmasını sağlayabilmiş değildir. Söz konusu sorunların başında, Kanun'da öngörülen sürelerle riayet edilmemesi ve idari prosedürlerin gereğinden fazla zaman alması gelmektedir. Yaşanan bu sorunlar üzerine Portekiz Hükümeti, 2006 yılından beri *SIMPLEX* isimli bir program yürütmeye başlamıştır⁸⁰. Program, halkın idareye olan güvenini artırmak üzere, idari prosedürlerin mümkün olduğunca basitleştirilmesini ve dijitalleştirilmesini hedeflemektedir⁸¹. Hükümetin 2016 yılında, *SIMPLEX* kapsamında yaptırdığı bir kamuoyu araştırmasında vatandaşlardan, kamu hizmetlerinin işleyişiyle ilgili en çok rahatsız

⁷⁵ Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 285-286. Aşağıda ayrıca değinilecek olan İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos - CPTA*) 70. maddesi, idarenin dava açıldıktan sonra işlem yapma ihtimalini düzenlemekte ve yapılacak işlemi muteber saymaktadır.

⁷⁶ 2015'te yüz seksen gün olarak getirilen zamanaşımı süresinin, 2020 yılında yapılan değişiklikte yüz yirmi güne indirildiğini de belirtmek gerekir.

⁷⁷ Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 285.

⁷⁸ Silveira vd., "The Simplification of Procedures in Portuguese Administrative Law", s. 21-22.

⁷⁹ Örnekler için bkz. Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 294.

⁸⁰ "O que é o Programa SIMPLEX?", son güncelleme 26.06.2023, <https://www.simplex.gov.pt/>.

⁸¹ Program hakkında daha detaylı bilgi için bkz. OECD, *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government*, s. 47-49.

oldukları üç problemi tespit etmeleri istenmiştir. Katılımcıların %61'i hizmetlerin çok uzun sürmesini, %59'u idarenin kararlarını ve cevaplarını geç vermesini, %43'ü ise idarenin yeterli danışmanlık ve destek sunmamasını sorun olarak teşhis etmiştir⁸². Bu cevaplar, Kanun 2015 yılında yenilenmiş olmasına rağmen, uygulamadaki sorunların hala tam olarak çözülemediğini ve bir ülkedeki kamu idaresinin performansının yazılı kuralların yanı sıra o ülkenin sosyo-politik yapısıyla da ilgili olduğunu göstermektedir⁸³.

III. İDARİ YARGI ÖRGÜTÜ

Anayasa'nın "İdare ve Vergi Mahkemeleri (*Tribunais administrativos e fiscais*)" başlıklı 212. maddesi, idari yargı örgütüne ilişkin temel esasları şöyle düzenlemektedir:

Anayasa Mahkemesinin özel görevleri saklı kalmak üzere, idare ve vergi mahkemeleri hiyerarşisi içerisinde en yüksek organ, Yüksek İdare Mahkemesidir.

Yüksek İdare Mahkemesi başkanı, Mahkeme üyelerince, kendi aralarından seçilir.

İdare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, idare ve vergi hukuku ilişkilerinden doğan uyuşmazlıklara ilişkin davalara ve başvurulara⁸⁴ bakmakla yetkilidir.

İdari yargı hâkimlerinin atanması, nakli, görevlendirilmesi, terfii ve disiplin işleri konusunda Anayasa, kanunla ihdas edilecek bir yüksek kurulun yetkili olduğunu öngörmektedir (m. 217). İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun (*Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*)⁸⁵, söz konusu kurulu, İdare ve Vergi Mahkemeleri Yüksek Kurulu (*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*) adıyla teşkil etmiştir (m. 74). Kanun'a göre on bir üyeden oluşan İdare ve Vergi Mahkemeleri Yüksek Kurulunun başkanı, Yüksek İdare Mahkemesi Başkanıdır. Kurulun iki üyesi Cumhurbaşkanı, dört üyesi Cumhuriyet Meclisi, geri kalan dört üyesi de idari yargı hâkimleri tarafından (kendi aralarından) seçilir (m. 75).

Türkiye'de (ve Fransa'da) idari yargının görev alanının sınırları, büyük ölçüde yargısal içtihatlar tarafından belirlenmektedir. Portekiz'de ise İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un 4. maddesi, idari yargının görevli olduğu konuları (tahdidi olmamakla beraber) bentler halinde saymıştır. İdarî veya malî nitelik arz eden bir uyuşmazlığın idari yargının görev alanı dışına çıkarılması için özel bir kanun hükmüyle başka bir yargı yerinin görevlendirilmesi gerekir. Örneğin Kamulaştırmalar Kanunu (*Código das Expropriações*), kamulaştırma bedeline ilişkin uyuşmazlıkları adli yargıya bırakmaktadır. İmtiyaz usulüyle yaptırılmış otoyollardaki kazalar, sigortalar ve tıbbi sorumluluk gibi bazı tartışmalı alanlarda ortaya çıkan görev uyuşmazlıkları ise, Yüksek Adalet Mahkemesi ve Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin

⁸² Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa, *Relatório da Volta SIMPLEX+*, 2016, <https://www.simplex.gov.pt/app/files/33d9ef89f2328ba7f54385c3927153b9.pdf>, s. 21, (erişim: 08.07.2023).

⁸³ Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 303.

⁸⁴ Burada başvurular (*recursos*) tabiri, tahkime tabi idari ve mali uyuşmazlıklarda verilen kararlara karşı yargı yoluna gidilmesini de içermek üzere kullanılmıştır. Ricardo Pedro, "Administrative Arbitration in Public Procurement in Portugal", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 15/3 (2020), s. 227.

⁸⁵ *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro)*, <https://www.stadministrativo.pt/tribunal/apresentacao/etaf2019/>, (erişim: 30.06.2023).

katılımıyla teşekkül eden Uyuşmazlık Mahkemesi (*Tribunal dos Conflitos*) tarafından giderilmektedir⁸⁶.

İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un 8. maddesine göre, idari yargı düzeni aşağıdaki mahkemelerden oluşmaktadır:

- Yüksek İdare Mahkemesi (*Supremo Tribunal Administrativo*)
- Bölge idare mahkemeleri (*tribunais centrais administrativos*)
- İdare ve vergi mahkemeleri (*tribunais administrativos e tribunais tributários*)

Başkent Lizbon'da bulunan Yüksek İdare Mahkemesi, idari yargının yüksek mahkemesi ve temyiz mercii olup, ülke çapında yetkilidir. Bölge idare mahkemeleri, temel görevi istinaf incelemesi olan ikinci derece idari yargı yerleridir. Ülkede biri Lizbon (Güney), diğeri Porto (Kuzey) olmak üzere *iki* bölge idare mahkemesi bulunmaktadır (m. 31). Üçüncü bölge idare mahkemesinin kurulmasına dair bir kanun tasarısı hazırlanmış; ancak henüz yasalaşmamıştır⁸⁷. İdare ve vergi mahkemeleri ise, idari yargının ilk derece mahkemeleridir. Ülke, ilk derece yargılamaları açısından *on yedi* ayrı yargı çevresine bölünmüştür. Her bir yargı çevresinde idare ve vergi mahkemeleri kurulmuş durumdadır. İdare ve vergi mahkemelerinde tek hâkimle karar verilmesi kural, heyet halinde karar verilmesi ise istisnadır⁸⁸.

İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un 9 ve 9/A maddeleri hem idare mahkemelerinin hem de vergi mahkemelerinin bünyesinde ihtisaslaşmış hâkimlikler kurulabileceğini öngörmektedir. Kanun'a göre uzmanlık alanları şunlar olabilir:

- Sosyal idare hâkimlikleri (*Juízo administrativo social*)
- Kamu ihale hâkimlikleri (*Juízo de contratos públicos*)
- İmar, çevre ve arazi yönetimi hâkimlikleri (*Juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território*)
- Genel idari hâkimlikler (*Juízo administrativo comum*)
- Vergi icra hâkimlikleri (*Juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais*)
- Genel vergi hâkimlikleri (*Juízo tributário comum*)

Kamu ihale hukukunda uzmanlaşmış hâkimlikler, bugün için yalnızca Lizbon ve Porto idare mahkemelerinde bulunmaktadır. Sosyal güvenlik mevzuatı ve kamu istihdamı üzerinde ihtisaslaşmış sosyal idare hâkimlikleri; Lizbon, Porto, Almada, Aveiro, Braga, Leiria ve Sintra idare mahkemelerinde mevcuttur. Sayılan bu yerlerde aynı zamanda diğere idare hukuku

⁸⁶ Bu bilgiler, 5 numaralı dipnotta belirtilen Çalışma Ziyareti kapsamında, Lizbon idare ve vergi mahkemeleri tarafından Türk heyetine yapılan sunumdan alınmıştır. Ayrıca bkz. Sérvulo Correia, "Judicial Resolution of Administrative Disputes", *Comparative Law: Portuguese-American Perspectives (Volume I)*, ed., Dário Moura Vicente, Almedina: Livraria Almedina, 2006, https://www.servulo.com/xms/files/OLD/publicacoes/Jud_Resol_SC_05.pdf, (erişim: 10.07.2023), s. 10-11. (Sayfa numaralarında bağlantıdaki PDF dosyası esas alınmıştır).

⁸⁷ Bu bilgi, 5 numaralı dipnotta belirtilen Çalışma Ziyareti kapsamında, Lizbon Bölge İdare Mahkemesi tarafından Türk heyetine yapılan sunumdan alınmıştır.

⁸⁸ Bu bilgiler, 5 numaralı dipnotta belirtilen Çalışma Ziyareti kapsamında, Lizbon idare ve vergi mahkemeleri tarafından Türk heyetine yapılan sunumdan alınmıştır. Sunumda hangi durumlarda heyet halinde karar verildiğine dair detaylı bilgi yer almamaktadır. İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'da da konuya dair bir hükme rastlanamamıştır.

uyuşmazlıklarına odaklanan genel idari hâkimlikler, amme alacaklarının tahsilinden doğan uyuşmazlıklara bakan vergi icra hâkimlikleri ve diğer mali uyuşmazlıklara yoğunlaşan genel vergi hâkimlikleri de kurulmuştur. Coimbra, Penafiel, Mirandela, Viseu, Beja, Loulé, Ponta Delgada (Azorlar) ve Funchal (Madeira) şehirlerinde bulunan idare ve vergi mahkemelerinde ise ihtisaslaşmaya gidilmemiştir⁸⁹.

Bölge idare mahkemeleri, doğrudan Yüksek İdare Mahkemesine gidilen durumlar hariç olmak üzere, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen nihai kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını incelemekle görevli ikinci derece idari yargı yerleridir (m. 37-38). Bölge idare mahkemelerinde, biri idari, diğeri mali konulardaki başvurulara bakmak üzere iki dava dairesi mevcuttur (m. 32). Dairelerde; başkan, başkan yardımcısı ve diğer üyeler (hâkimler) bulunur (m. 34). Kararlar, üç üyeden oluşan⁹⁰ heyetler halinde alınır (m. 35). Kural olarak idari uyuşmazlıklara ilişkin tahkim heyetleri⁹¹ tarafından verilen kararlara karşı kanun yolu başvuruları ve ilk derece idari yargı mensuplarının (hâkim ve savcılarının) görevlerinden doğan sorumluluğa ilişkin rücu davaları da bölge idare mahkemelerinin idari dava dairesinde görülür (m. 37). İlk derece idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının uygulanmasına ilişkin talepler ise bölge idare mahkemesinin ilgili dairesinde (idare mahkemesi kararı söz konusu ise idari dava dairesinde, vergi mahkemesi kararı söz konusu ise vergi dava dairesinde) incelenir (m. 37-38). Bölge idare mahkemelerindeki vergi dava dairelerinin istinaf incelemesi dışındaki diğer görevleri ise şunlardır:

- Mali konularda Hükümet üyeleri tarafından uygulanan idari işlemler aleyhine yapılan başvuruları incelemek
- Yargı çevresi içinde yürütülen yargılamalara ilişkin ihtiyati tedbir taleplerini incelemek
- Kendisinde derdest bulunan dosyalara ilişkin delil tespiti taleplerini incelemek.

İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun, bölge idare mahkemelerinde herhangi bir uzmanlaşma öngörmemiştir. İlk derecede ihdas edilen uzmanlaşma alanlarının ikinci derecede de getirilmesine ilişkin bir kanun tasarısı hazırlanmış; ancak henüz yasalaşmamış durumdadır⁹².

Lizbon'da bulunan Yüksek İdare Mahkemesi, yukarıda değinildiği üzere, idari yargı düzeninin en üst organı olup ülke çapında yetkilidir. Fransa'daki *Conseil d'État*'dan ve Türkiye'deki Danıştay'dan farklı olarak, Portekiz Yüksek İdare Mahkemesinin, yürütme organına danışmanlık mahiyetinde, görüş bildirme yahut inceleme gibi görevleri yoktur⁹³. Yüksek İdare

⁸⁹ Bu bilgiler, 5 numaralı dipnotta belirtilen Çalışma Ziyareti kapsamında, Lizbon idare ve vergi mahkemeleri tarafından Türk heyetine yapılan sunumdan alınmıştır.

⁹⁰ Üç üyeden bir tanesi, aynı zamanda raportörlük görevini üstlenmektedir.

⁹¹ Anayasa, mevcut yargı düzenleri dışında tahkim heyetleri kurulmasına izin vermektedir (bkz. Başlık I: "Anayasal Çerçeve").

⁹² Bu bilgi, 5 numaralı dipnotta belirtilen Çalışma Ziyareti kapsamında, Lizbon Bölge İdare Mahkemesi tarafından Türk heyetine yapılan sunumdan alınmıştır.

⁹³ Eskiden aynı müessesede tarafından ifa edilen bu görevler, yargılama fonksiyonundan tamamen yalıtılmış bir yüksek siyasi kurul olan Devlet Şurasının uhdesinde bırakılmıştır (bkz. Başlık I: "Anayasal Çerçeve").

Mahkemesi, yargılama görevini, daireler (*secções*) ve genel kurullar (*pleno* ve *plenário*)⁹⁴ aracılığıyla yerine getirir. An itibarıyla Yüksek İdare Mahkemesinde biri idari dava dairesi, diğeri vergi dava dairesi olmak üzere toplam iki daire bulunmaktadır. Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, her iki daireye de başkanlık eder ve biri idari dava dairesinin, diğeri vergi dava dairesinin üyesi olan iki başkan yardımcısı vardır. Daireler en az üç üyeye (hâkimle) toplanır⁹⁵. Bununla birlikte bazı durumlarda bütün üyeleriyle de toplanabilir. Dairelerde kararlar, üç üyeden oluşan heyetlerce alınır. Genel kurul, dairedeki üyelerin en az üçte ikisinin katılımıyla faaliyet gösterir ve kararların alınması ilgili daire üyelerinin tamamının sorumluluğundadır⁹⁶.

İdari dava dairesinin görevleri şunlardır (m. 24):

- Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, Cumhuriyet Meclisi Başkanı gibi devletin yüksek makamlarından çıkan idari işlem ve eylemlere karşı açılacak davalara ilk derece mahkemesi olarak bakmak
- Seçim yargısına ilişkin olarak kanunlarda verilen görevleri yapmak
- Görev alanı içinde yürütülen yargılamalara ilişkin ihtiyati tedbir taleplerini incelemek
- Kendisi tarafından verilmiş kararların uygulanmasına dair başvuruları incelemek
- Yüksek İdare Mahkemesinde ve bölge idare mahkemelerinde bulunan hâkim ve savcılarının görevlerinden doğan sorumluluğa ilişkin rücu davalarını görmek
- Bölge idare mahkemesi idari dava dairelerinin ilk derecede baktığı davalarda verdiği kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularını incelemek
- İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun öngördüğü durumlarda, bölge idare mahkemelerinin idari dava daireleri ve idare mahkemelerinin verdiği kararlar aleyhine yapılan temyiz başvurularını (maddi vakıaları sabit kabul ederek, yalnızca hukuka uygunluk açısından) incelemek.

Vergi dava dairesinin görevleri ise şunlardır (m. 26):

- Bölge idare mahkemesi vergi dava dairelerinin ilk derecede baktığı davalarda verdiği kararlara karşı yapılan kanun yolu başvurularını incelemek
- İlk derece vergi mahkemelerinin verdiği kararlar aleyhine, yalnızca davanın esası (uygulanacak hukuk) açısından yapılan temyiz başvurularını incelemek
- Bakanlar Kurulunun mali konulardaki işlem ve kararlarına karşı açılan davaları (ilk derecede) görmek
- Görev alanı içinde yürütülen yargılamalara ilişkin ihtiyati tedbir taleplerini incelemek
- Kendisi tarafından verilmiş kararların uygulanmasına dair başvuruları incelemek
- Kendisinde derdest bulunan dosyalara ilişkin delil tespiti taleplerini incelemek.

⁹⁴ Her iki dairenin ayrı ayrı iki genel kurulu (*pleno*), ayrıca bütün olarak Yüksek İdare Mahkemesinin de bir genel kurulu (*plenário*) vardır.

⁹⁵ Üç üyeden bir tanesi, aynı zamanda raportörlük görevini üstlenmektedir.

⁹⁶ İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili hükümlerinin özeti niteliğindeki bu bilgiler, Yüksek İdare Mahkemesinin resmi internet sitesinden alınmıştır: "Apresentação", son güncelleme 30.06.2023, https://www.stadministrativo.pt/tribunal/apresentacao_pt/.

İdari dava dairesi genel kurulu ve vergi dava dairesi genel kurulu, dairelerin ilk derece mahkemesi sıfatıyla gördükleri davalarda kanun yolu incelemesi yapar. Genel kurullar ayrıca, ilgili dairenin içtihatlarının birleştirilmesini (*uniformização de jurisprudência*) gerektiren konularda karar verir. Genel kurulların diğer görevi, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun öngördüğü durumlarda, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen ve güçlük doğurucu yeni bir hukuki mesele içermesi sebebiyle diğer davalarda emsal olarak gösterilebilecek nihai kararlar aleyhine yapılacak kanun yolu başvurularına bakmaktır⁹⁷.

Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulu, Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, Yüksek İdare Mahkemesi Başkan Yardımcıları ve iki dairenin en kıdemli beş üyesinden oluşur. İlk görevi, idari dava dairesi ve vergi dava dairesi kararları arasında aykırılık ve uyuşmazlık bulunması halinde içtihatların birleştirilmesi yönünde karar vermektir. Gerek idari dava dairesi genel kurulu, gerek vergi dava dairesi genel kurulu, gerekse Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulu, yalnızca içtihat mahkemesi olarak görev yapmaktadır (başka bir deyişle genel kurullar yalnızca hukuki sorunları ele alır, maddi vakıa incelemesi yapmaz). Zira 2004 yılında gerçekleştirilen idari yargı reformuyla Yüksek İdare Mahkemesi, salt içtihat mahkemesi haline getirilmiştir⁹⁸.

İdari hâkimler, tıpkı adli hâkimler gibi hâkimlik teminatından yararlanmaktadır. İdari hâkimlik yapabilmek için hukuk fakültesi mezunu olmak veya hukuk alanında yüksek lisans yapmış olmak gerekir. Giriş sınavını kazananlar, Adli Etütler Merkezine (*Centro de Estudos Judiciários*) aday hâkim olarak eğitim almak üzere kabul edilir. Burada verilen bir yıl teorik, bir yıl pratik (staj) eğitiminden sonra akademik ve mesleki açıdan yeterli bulunanlar bir yıl da hâkim yardımcısı sıfatıyla ek mahkeme stajı yapmak suretiyle göreve başlarlar⁹⁹.

Türk idari yargısında, eski adı kanunsözcüsü olan savcılar, yalnızca Danıştayda bulunmaktadır. Portekiz idari yargısında ise savcılar, yargı örgütünün her kademesinde (idare ve vergi mahkemelerinde, bölge idare mahkemelerinde ve Yüksek İdare Mahkemesinde) aktif görev yapmaktadır. Savcılar ilgili mahkemenin değil, Kamu Savcılığının (*Ministério Público*) personeli olarak, davalarda hukuka uygunluğun korunması ve kamu menfaatinin gerçekleştirilmesi amacıyla devleti temsil ederler (m. 51-52).

IV. İDARİ YARGILAMA USULÜ

Portekiz'de idarenin yargısal denetimi açısından büyük bir reform niteliği taşıyan İdari Yargılama Usulü Kanunu (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos*)¹⁰⁰, 2002 yılında yürürlüğe konmuştur. Kanun; Yüksek İdare Mahkemesi, bölge idare mahkemeleri ve ilk derece mahkemelerinde (idare ve vergi mahkemelerinde) izlenecek muhakeme prosedürünü oldukça detaylı biçimde (192 madde halinde) düzenlemektedir.

⁹⁷ “Apresentação”.

⁹⁸ “Apresentação”.

⁹⁹ Bu bilgiler, 5 numaralı dipnotta belirtilen Çalışma Ziyareti kapsamında, Lizbon idare ve vergi mahkemeleri tarafından Türk heyetine yapılan sunumdan alınmıştır.

¹⁰⁰ *Lei n.º 15/2002, Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475>, (erişim: 09.07.2023).

A. ETKİLİ YARGISAL KORUNMA

Kanun'un *etkili yargısal korunma* ilkesini düzenleyen 2. maddesi, bu prensibi aynı zamanda bir *hak* olarak tanımaktadır¹⁰¹. Bu hak; makul süre içinde ve adil bir yargılama neticesinde verilmiş, tarafların ortaya koyduğu bütün iddiaları dikkate alan, kesin hüküm gücüne ve uygulanma kabiliyetine sahip bir yargı kararı elde edebilmeyi içerir. Elde edilecek yargı kararının faydalı etkilerini temin etmeye yönelik önleyici, koruyucu yahut ihtiyati tedbirlere ulaşılması da hakkın kapsamına dâhildir (m. 2/1).

İdari mahkemelere, etkili yargısal korunma hakkının yerine getirilmesi bağlamında, çok geniş yetkiler verilmiştir. Söz konusu yetkiler arasından seçilen dikkat çekici bazı örnekler şöyledir (m. 2/2):

- İdari işlemleri iptal etme, idari işlemlerin hükümsüzlüğünü veya yokluğunu tespit ve ilan etme
- İdareyi kanun hükümlerinin veya akdi yükümlülüklerin gerektirdiği işlemleri yapmaya mahkûm etme
- İdareyi belli bir işlemi *yapmamaya* mahkûm etme
- Düzenleyici işlemlerin hukuka aykırılığını ilan etme, eksik düzenleme halinde idareyi belli bir süre içinde düzenleyici işlem yapmaya mahkûm etme
- İdari işlemlerden doğan sübjektif hukuki durumları tanıma (tespit etme), belli niteliklerin yahut şartların sağlandığını tespit etme
- Kamu idaresini veya kişileri belli bir davranışı yapmaya yahut yapmamaya mahkûm etme
- Meşru temelden yoksun *de facto* durumlar dâhil olmak üzere, idareyi, zedelediği bir hak veya menfaatin yeniden tesis edilmesi için gereken davranışları yapmaya mahkûm etme
- Hukuki yükümlülükleri çerçevesinde idareyi belli bir miktar parayı ödemeye, belli bir şeyi teslim etmeye veya belli bir edimi gerçekleştirmeye mahkûm etme
- İdari sözleşmelerin yorumuna, geçerliliğine veya ifasına ilişkin hususları değerlendirme
- Mükerrer ödemeler dâhil olmak üzere, idareyi sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan borçları ödemeye mahkûm etme
- Belli bir bilgiyi vermesi, belgelere erişim sağlaması veya belli bir sertifikayı veya ruhsatı vermesi için idareye emir verme
- Temel hakları, hürriyetleri veya teminatları korumak için idareye emir verme

¹⁰¹ İdarenin işlem ve eylemleri karşısında etkili yargısal korunma hakkına, Anayasa'nın yukarıda nakledilen m. 268/4 hükmünde açıkça yer verilmektedir. Bkz. Başlık II: "Genel İdari Usul". Hakkın düzenlendiği asıl yer ise Anayasa'nın "Adalet Erişim ve Etkili Yargısal Korunma Hakkı" başlıklı 20. maddesidir.

- Verdiği kararların uygulanması için idareye gerekli emirleri verme

Yukarıda örneklendirilen yetkilerden her biri, aynı zamanda Kanun'un m. 37/1 hükmünde sayılan genel dava türlerini teşkil etmektedir. Ayrıca ilgililer, bu yetkilerden birinin veya birkaçının kullanılması talebiyle de dava açabilirler. Başka bir deyişle, tek bir dilekçede bu yetkilere karşılık gelen birden fazla davayı açmak mümkündür¹⁰².

Kanun'un "İdari Mahkemelerin Yetkileri" başlıklı 3. maddesi, idari yargı yerlerine, kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi için idareye resen süre sınırı koyma ve icabında zorlayıcı parasal yaptırımlar (*sanções pecuniárias compulsórias*) uygulama imkânı tanımaktadır. İdari mahkemeler, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, yeterli yargısal korumayı sağlamak ve dava sonucunda verilecek kararın etkisini temin etmek için ihtiyati tedbirler de alabilecektir. Bu tedbirlerin neler olabileceği (türleri) konusunda Kanun'da herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Mahkeme, nasıl bir tedbir alacağına, somut olayın özelliklerine göre karar verecektir. Örneğin idarenin izin yahut ruhsat talebini reddetmesi üzerine açılan bir davada mahkeme, davacıya geçici bir izin veya ruhsat verilmesine hükmedebilmektedir¹⁰³. Maddenin idari yargı yetkisine getirdiği tek sınır, yerindelik denetimi yasağıdır. İdari mahkemeler, sayılan bu yetkileri, yalnızca idarenin hukuka uygun davranıp davranmadığını denetlerken kullanabilecektir (m. 3/1).

İdari yargıcın yetkileri açısından, Kanun'un "Gereken İşlemin Yapılmasına Hükmetme (*Condenação à prática do ato devido*)" başlıklı 66 ila 71. madde hükümleri de dikkat çekicidir. Bu maddelerde, Alman idari yargılama hukukunda mevcut bulunan yükümlülük davasına (*Verpflichtungsklage*) benzer bir dava türü düzenlenmektedir. Bu dava türü sayesinde mahkemeler, hukuken harekete geçmesi gerektiği halde işlem tesis etmeyen idareye, belli bir idari işlemi yapması için emir verebilmektedir¹⁰⁴. Eğer yapılacak işlemde idare bağlı yetki içerisindeyse, mahkeme verdiği emirde işlemin içeriğini de tespit edecektir. Şayet işlemin içeriğini oluşturma konusunda idarenin takdir yetkisi bulunuyorsa, mahkeme yalnızca *bir işlem yapmasını* emrecek ve idarenin takdir yetkisini kullanırken uyması gereken esasları hatırlatmakla yetinecektir¹⁰⁵.

İdari Yargılama Usulü Kanunu, idari yargı yerlerinin hızlı ve etkin karar almalarını sağlayan acil usuller (*processos urgentes*) de öngörmüştür. Kanun'a göre acil usule tabi olan bazı uyuşmazlıklar şunlardır (m. 36):

- Seçim uyuşmazlıkları
- Kitlesele (seri) davalar
- Sözleşme öncesi (ihale sürecine dair) uyuşmazlıklar

¹⁰² Correia, "Judicial Resolution of Administrative Disputes", s. 19.

¹⁰³ Correia, "Judicial Resolution of Administrative Disputes", s. 20.

¹⁰⁴ Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 282. Yükümlülük davası hakkında ayrıca bkz. A. Çağrı Yıldız, *Alman İdari Yargılama Hukukuna Özgü Bir Dava Türü: Yükümlülük Davası*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021, s. 4-6 ve 11-12.

¹⁰⁵ Correia, "Judicial Resolution of Administrative Disputes", s. 12-13.

- Bilgi edinme, belgelere erişim ve sertifika veya ruhsat talepleri
- Temel ve anayasal hakların ivedilikle korunması talepleri
- İhtiyati tedbir talepleri

Türkiye’de gerek 1982 Anayasası’nın gerekse 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun idari yargı yetkisine ve yürütmenin durdurulması müessesesine ilişkin hükümleri¹⁰⁶, bireylere etkin yargısal korunma sağlamakdan ziyade idari yargıyı olabildiğince sınırlandıracak ve bugün Fransa’da dahi terk edilen 19. yüzyıla özgü bir kuvvetler ayrılığı anlayışını koruyacak tarzda kaleme alınmıştır. Portekiz Anayasası ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ise, başka birçok ülkede olduğu gibi, bu anlayışı aşmış durumdadır. Yukarıda nakledilen hükümler, Portekiz idari yargısının, idareye emir ve talimat (yargısal emir – *injunction*) verme, yani tam yargı (*full jurisdiction*) yetkisiyle donatılarak adli yargıya (hukuk ve ceza mahkemelerine) denk bir konum kazandığını ve hukuka aykırılıklara yahut hak ihlallerine hızlı ve etkin müdahale araçlarına sahip olduğunu göstermektedir.

B. ADALETE ERİŞİM

Kanun’un 7. maddesi, adalete erişim hakkı bakımından önemli bir yorum ilkesini yazılı hale getirmiştir. Buna göre yargılama hukuku (usul) kuralları, tarafların esas hakkındaki iddialarına yönelik bir karar verilmesini kolaylaştıracak şekilde yorumlanacaktır. Mahkemeleri aşırı şekilcilikten meneden bu hüküm, şekli hukukun, maddi hukukun tecellisi önünde bir engel teşkil edecek biçimde anlaşılmasını, başka bir deyişle özün biçime kurban edilmesini güçleştirecek bir tedbir olmak bakımından dikkate değerdir.

Türk idari yargılama hukukunda yetkinin, tıpkı görev gibi, kamu düzeninden olduğu kabul edilmektedir¹⁰⁷. Hukuk muhakemesinin aksine, idari yargılamada tarafların aralarında anlaşıp bir yetki sözleşmesi yapmak suretiyle kanunda öngörülenden başka yerdeki bir mahkemeyi yetkili mahkeme olarak tespit etmeleri mümkün değildir. Genel kural, Portekiz hukukunda da aynı istikamette olmakla birlikte¹⁰⁸, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun m. 19/2 hükmü, idari sözleşmelerden doğan ihtilaflar bakımından bu kurala önemli bir istisna getirmiştir. Hüküm uyarınca bir idari sözleşmenin tarafları, o sözleşmeden kaynaklanan davaların hangi yerdeki idari mahkeme tarafından görüleceğini, anlaşma yoluyla belirleyebileceklerdir. Eğer böyle bir anlaşma söz konusu değilse, aynı maddede sevk edilen tamamlayıcı kural devreye girecek ve yetkili mahkeme, sözleşmenin ifa edileceği yerdeki mahkeme olacaktır.

İdari yargının görev ve yetkisine ilişkin kuralların emredici karakterine istisna teşkil eden¹⁰⁹ başka bir husus, Anayasa’da kurulmalarına açıkça izin verilen tahkim heyetleridir

¹⁰⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 125/4-5-6, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, m. 2/2 ve m. 27.

¹⁰⁷ Bahtiyar Akylmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 166 ve 234.

¹⁰⁸ Correia, “Judicial Resolution of Administrative Disputes”, s. 6-7.

¹⁰⁹ Correia, “Judicial Resolution of Administrative Disputes”, s. 7.

(*tribunais arbitrais*)¹¹⁰. İhtiyari Tahkim Kanunu'nun (*Lei da Arbitragem Voluntária*)¹¹¹ m. 1/5 hükmü uyarınca; “Devlet ve kamu hukukuna tabi diğer tüzel kişiler, kanunun izin verdiği hallerde veya bu anlaşmaların konusu özel hukuk uyuşmazlıkları olduğu takdirde tahkim anlaşması yapabilir”. Görüldüğü gibi özel hukuk uyuşmazlıklarının aksine, idarenin taraf olduğu kamu hukuku uyuşmazlıklarında tahkim yoluna gidilebilmesi için kanunun buna izin vermesi gerekmektedir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 180 ila 187. maddeleri ise; tahkime gidilebilecek uyuşmazlıklar, tahkim heyetlerinin oluşumu ve faaliyeti ve tahkim heyetlerince verilen kararlara karşı başvurulacak yargısal yollar gibi hususları düzenlemek suretiyle İhtiyari Tahkim Kanunu'nun getirdiği kanuni izin şartını sağlamış olmaktadır¹¹². Buna göre, tahkim heyetleri, aşağıdaki konularda karar verebilecektir (m. 180/1):

- Sözleşmenin ifasına dair idari işlemlerin iptali veya yokluğunun (mutlak hükümsüzlüğünün) tespit edilmesi dâhil olmak üzere, idari sözleşmelere ilişkin uyuşmazlıklar
- İdarenin müşterek veya müteselsil sorumlu olduğu haller dâhil olmak üzere, idarenin sözleşme-dışı sorumluluğundan kaynaklanan tazminat taleplerine ilişkin uyuşmazlıklar
- Aksi kanunda düzenlenmiş olmamak kaydıyla, idari işlemlerin geçerliliğine (*validade*) ilişkin uyuşmazlıklar
- İş kazasından veya meslek hastalığından doğmamak ve konusu kişiye sıkı sıkıya bağlı haklar olmamak üzere, kamusal istihdama (kamu görevlilerine) dair hukuki ilişkilerden kaynaklanan uyuşmazlıklar

Üçüncü kişilerin menfaatini ilgilendirdiği takdirde, yukarıda sayılan uyuşmazlık türlerinde tahkim yoluna gidilebilmesi, bu kişilerin de tahkim anlaşmasını kabul etmesine bağlı olacaktır (m. 180/2). Devletin siyasi (hükümet) fonksiyonunun, yasama fonksiyonunun ve yargı fonksiyonunun icrasından kaynaklanan tazminat taleplerinde ise tahkim yoluna gidilemeyecektir (m. 185/1). Tahkim heyetlerinin yerindelik denetimi yapması da açıkça yasaklanmıştır (m. 185/2).

Türk idari yargılama hukukunda davalı taraf, kural olarak idaredir. Bir özel hukuk kişinin başka bir özel hukuk kişisine karşı idari yargıda dava açması ihtimali de yoktur¹¹³. Portekiz'de ise İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun m. 37/3 hükmü, böyle bir ihtimali düzenlemektedir. Buna göre başta imtiyazcılar olmak üzere, idare ile yakın ilişki içerisindeki özel hukuk kişilerinin, düzenleyici yahut birel idari işlemlerden veya idari sözleşmelerden doğan yükümlülüklerini ihlal etmeleri ya da ihlal edeceklerine dair haklı nedenlere dayalı bir endişenin varlığı halinde, hakkı yahut menfaati doğrudan haleldar olan gerçek veya tüzel kişiler, söz konusu özel hukuk kişinin belli bir davranışı yapmaya ya da yapmamaya mahkûm edilmesi talebiyle idari yargıda dava açabileceklerdir. Ancak bu davanın açılabilmesi için, ilgili idari makamın (söz

¹¹⁰ Tahkim heyetleri hakkında genel açıklama için bkz. dipnot 29.

¹¹¹ *Lei n.º 63/2011 de 14 de Dezembro Aprova a Lei da Arbitragem Voluntária*, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/63-2011-145578>, (erişim: 07.07.2023).

¹¹² Pedro, “Administrative Arbitration in Public Procurement in Portugal”, s. 227.

¹¹³ Akylmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, s. 722, 756 ve 770.

konusu özel hukuk kişisi ile yakın ilişkiyi kuran, örneğin imtiyazı veren idarenin) kendisinden talep edilmesine rağmen bu konuda lüzumlu tedbirleri almamış olması da gerekmektedir¹¹⁴.

C. YARGI KARARLARININ UYGULANMASI

Son olarak, idari yargı kararlarının uygulanması konusunu da ele almak gerekir. Kanun'un yukarıda değinilen 3. maddesinin 2. fıkrasına göre idari mahkemeler, verdikleri kararların idare tarafından ne kadar süre içerisinde uygulanması gerektiğini resen belirleme ve gerektiğinde zorlayıcı parasal yaptırımlara hükmetme yetkisine sahiptir. Konunun detayları, Kanun'un müteakip bölümlerinde yer alan muhtelif maddelerde düzenlenmiştir.

Mahkemenin idareye süre verme ve zorlayıcı parasal yaptırım uygulama yetkilerini tekrar eden 95. maddenin 4. fıkrası, belirlenen sürenin uzatılmasını ve yaptırım kararını gerekçeli olma şartına bağlamaktadır. Bu fıkrada atıf yapılan 169. madde ise, zorlayıcı parasal yaptırıma ilişkin esasları belirlemektedir. Buna göre mahkeme, kararı uygulamayan kişilere -ki bunlar çoğu zaman kamu görevlileridir- gecikilen gün başına o esnada geçerli olan asgari ücret miktarının %5'i ile %10'u arasında para cezası verebilecektir. Şayet kararı uygulamayan idari makam meclis, kurul yahut komisyon gibi kolektif bir organ ise, uygulama lehinde oy kullanan üyeler hakkında para cezasına hükmedilmeyecektir. Bu yolla tahsil edilen para cezaları, İdare ve Vergi Mahkemeleri Yüksek Kurulunun ödeneğine gelir olarak kaydedilecektir.

İdari yargı kararının uygulanmaması halinde ilgili taraf veya savcılık, bir yıl içerisinde, kararı ilk derecede vermiş olan mahkemeye bir uygulama dilekçesiyle (*petição de execução*) başvurabilir (m. 164). Dava dosyasına eklenen dilekçede, idarenin mahkeme kararına uymayan işlemlerinin iptali veya yok hükmünde olduğunun tespiti ve kararın uygulanmamasından doğan zararların tazmini talep edilebilecektir. Daha dikkat çekici olan ise şudur: uygulama dilekçesinde mahkemeden, idarenin yapmadığı işlemin hukuki etkilerini doğuracak, yani *idari işlem yerine geçecek* bir karar vermesi de istenebilecektir (m. 164/4-c ve m. 179/5). Eğer kararın uygulanması kapsamında idarenin yapması gereken ancak yapmadığı işlemin içeriği, hukuk kurallarınca tamamen belirlenmiş durumdaysa (yani idare bu hususta zaten bağlı yetki içerisinde idiyse) mahkeme bu talebi kabul ederek *doğrudan doğruya idari işlem niteliğinde* bir karar verebilecektir (m. 167/6)¹¹⁵.

SONUÇ

Yürürlükteki Portekiz Anayasası, öncesinde yaşanan uzun diktatörlük tecrübesinin doğal bir sonucu olarak, kamu gücü kullanan otoriteleri mümkün olduğunca sınırlamayı amaçlayan kazuistik bir anayasadır. İdari faaliyete ve genel idari usule dair teferruatlı sayılabilecek hükümler içeren Anayasa, idari yargı örgütünün ve idari yargılama usulünün çerçevesini belirgin şekilde çizmektedir. Söz konusu detaylı düzenlemeler, aynı zamanda *idare hukukunun anayasallaşması* olgusuna da örnek teşkil etmektedir.

¹¹⁴ Correia, "Judicial Resolution of Administrative Disputes", s. 13-14.

¹¹⁵ Raimundo vd., "Administrative Silence in Portugal", s. 299-300; Correia, "Judicial Resolution of Administrative Disputes", s. 21-22.

Genel idari usulün kodifikasyonu, Türkiye’de neredeyse bütün idare hukukçuları tarafından sıklıkla gündeme getirilen bir ihtiyaçtır. Portekiz’de 1991 yılında çıkarılan ve şu an 2015 versiyonu yürürlükte bulunan İdari Usul Kanunu, içerdiği özgün düzenlemelerle Türkiye’de gerçekleştirilecek olası bir tedvin faaliyeti için örneklik değeri arz etmektedir. Kamu yönetiminde dijitalleşmeyi teşvik eden Kanun; eşitlik, tarafsızlık ve kanunilik gibi geleneksel idare hukuku ilkelerini etkinlik, verimlilik, masraftan ve zamandan tasarruf gibi işletmecilik esaslarıyla kaynaştırmaktadır. Kanun, öngördüğü cevap verme yükümlülüğü vasıtasıyla zımni ret olgusunu ortadan kaldırmış, ihdas ettiği *ön-bildirim* ve *usul-içi anlaşma* gibi müesseselerle idare hukuku ilişkilerinde söz konusu olan taraflar arası eşitsizliği azaltmıştır.

İdarenin yargısal denetimi alanında yaklaşık bir buçuk asır boyunca Danıştay tipi örgütlenmeyi benimseyen Portekiz, son birkaç on yıldır mahkeme tipi örgütlenmeye (Alman modeline) geçmiş durumdadır. Bu kapsamda Devlet Şurası yargısal yetkilerinden arındırılarak siyasi bir danışma organına dönüştürülmüş, Yüksek İdare Mahkemesine ise salt yargılama görevi verilmiştir. İdari yargılama usulü, 2002 yılında gerçekleştirilen reformla, *etkili yargısal korunma hakkı* doğrultusunda yeniden düzenlenmiş ve idari yargıç, yargısal emir (*injunction*), yani tam yargı (*full jurisdiction*) yetkisiyle donatılmıştır. İdari yargı yerleri, kendilerine tanınan önleyici tedbirler alma imkânı sayesinde, hak ihlallerine daha hızlı ve daha etkin bir şekilde müdahale etmenin hukuki araçlarına sahip kılınmıştır. Böylece anavatani Fransa’da dahi sarsılan, idareye emir ve talimat verme yasağı gibi 19. yüzyıla özgü birçok tabu yıkılmıştır. Bütün bu özelliklerinden dolayı Portekiz tecrübesinin dikkate alınması, Türkiye’de gerçekleştirilecek muhtemel bir idari yargı reformunda ciddi faydalar sağlayacaktır.

Türkiye’de hâkimlerin atanması, nakli, görevlendirilmesi, terfi ve disiplin işleri gibi hususlar, anayasal bir kurul olan ve yüksek mahkemelerle doğrudan irtibatı bulunmayan Hâkimler ve Savcılar Kurulunun yetkisi dâhilindedir. Portekiz’de ise her yargı düzeninin ayrı bir yüksek kurulu bulunmakta ve bu kurullara ilgili yüksek mahkemelerin başkanları başkanlık etmektedir. Gündeme gelecek bir anayasa değişikliğinde Portekiz modeli de dikkate alınmalı ve bu modelin sağlayabileceği muhtemel faydalar değerlendirilmelidir. Örneğin hâkimlerin mesleki denetiminde görev yaptıkları yargı kolundaki yüksek mahkemelerin daha fazla söz sahibi olmasının, içtihat birliğinin temin edilmesine ve korunmasına katkı sunacağı düşünülebilir. Benzer şekilde, adli yargı ve idari yargı için ayrı kurullar ihdas edilmesinin, ilgili yargı düzenlerine özgü problemlerin çözümünde daha etkili olacağı söylenebilir.

Portekiz idari yargısı, ilk derece mahkemelerinde ciddi bir uzmanlaşma oranını yakalamış durumdadır. İstinaf aşamasında uzmanlaşmaya dair kanun tasarısı ise yakın zamanda yürürlüğe girecektir. Türkiye’nin de idari yargıda ihtisaslaşmaya gitmesi gerektiği yönünde görüşler ve projeler, sıklıkla gündeme gelmektedir. Atılacak olası bir uzmanlaşma adımı, Portekiz deneyiminden yararlanılabileceği hatırd tutulmalıdır. Bu kapsamda, uzmanlaşma alanlarının hangi ölçütlere göre tespit edildiği ve ihtisas mahkemelerinde görev yapacak hâkimlerin nasıl bir hizmet içi eğitime tabi tutulduğu, daha ayrıntılı bir şekilde araştırılmalıdır.

Türk idari yargılama hukukunda idari yargının görev alanı, Uyuşmazlık Mahkemesinin mevcudiyetine rağmen ciddi belirsizlikler içeren bir konudur. Mevzu hukukta idari

yargının görev alanını koruyan hükümlerin var olup olmadığı, eğer varsa bu hükümlerin nasıl anlaşılacağı hep tartışmalı olagelmıştır. Fransa'da Uyuşmazlık Mahkemesi, ilke düzeyinde verdiği (sadece somut uyuşmazlığa özgü olmayan) kararlar vasıtasıyla, vatandaşların adil yargılanma hakkını ihlal eden bu belirsizliğin önüne geçmektedir. Portekiz'de ise İdare ve Vergi Mahkemelerinin Statüsü Hakkında Kanun'un 4. maddesi, idari yargının görevli olduğu konuları (tahdidi olmamakla beraber) bentler halinde düzenlemektedir. Mevcut belirsizliğin ve içtihat istikrarsızlığının -bir ölçüde- giderilmesi için, Türkiye'nin de benzer bir çözümü benimsemesi düşünülebilir.

KAYNAKÇA

- Addink, Henk. "The Ombudsman as The Fourth Power: On the Foundations of Ombudsman Law From a Comparative Perspective". *Judicial Lawmaking and Administrative Law*. Ed., Stroink, Frits ve Eveline van der Linden. Anvers: Intersentia, 2005: (s. 251-284).
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Alberts, Susan, Chris Warshaw ve Barry R. Weingasts. "Democratization and Countermajoritarian Institutions: Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy". *Comparative Constitutional Design*. Ed., Ginsburg, Tom. New York: Cambridge University Press, 2012: (s. 69-100).
- Avrupa Konseyi. "Türk Heyetinin İdari Yargı Alanında Lizbon Çalışma Ziyareti". Son güncelleme 30.06.2023, <https://www.coe.int/tr/web/ankara/news>.
- Biagi, Francesco. *European Constitutional Courts and Transitions to Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- Birmingham, David. *A Concise History of Portugal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Boyron, Sophie. "Semi-Presidentialism: The Rise of an 'Accidental' Model". *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*. Ed., Cane, Peter, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve Peter L. Lindseth. Oxford: Oxford University Press, 2021: (s. 388-418).
- Bravo, Bárbara, Isabela de Melo ve Carlos Branco. "Administrative Democratization: the Participation of Citizens in the Portuguese Administrative System". *Practical Aspects Regarding the Role of Administrative Law in the Modernization of Public Administration*. Ed. Méndez-Pinedo, M. Elvira, Jakub Handrlica ve Cătălin-Silviu Săraru, Bükreş: ADJURIS, 2019: (s. 150-166).
- Brenninkmeijer, Alex, Laura Frederika Lalikova ve Dylan Siry. "Public Audit Accountability". *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*. Ed., Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve Peter L. Lindseth. Oxford: Oxford University Press, 2021: (s. 987-1012).
- Brewer-Carías, Allan R. *Constitutional Courts as Positive Legislators*. New York: Cambridge University Press, 2017.
- Cohen-Eliya, Moshe ve Iddo Porat. "The Administrative Origins of Constitutional Rights and Global Constitutionalism". *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*. Ed., Jackson, Vicki C. ve Mark Tushnet. New York: Cambridge University Press, 2017: (s. 103-129).
- Comella, Víctor Ferreres. "The Rise of Specialized Constitutional Courts". *Comparative Constitutional Law*. Ed., Ginsburg, Tom ve Rosalind Dixon. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2011: (s. 265-277).
- Correia, Sérvulo. "Judicial Resolution of Administrative Disputes". *Comparative Law: Portuguese-American Perspectives (Volume I)*. Ed., Vicente, Dário Moura. Almedina: Livraria Almedina, 2006. https://www.servulo.com/xms/files/OLD/publicacoes/Jud_Resol_SC_05.pdf, (erişim: 10.07.2023).
- Da Silva, Virgílio Afonso. "Beyond Europe and the United States: The Wide World of Judicial Review". *Comparative Judicial Review*. Ed., Delaney, Erin F. ve Rosalind Dixon. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018: (s. 318-336).
- De Figueiredo, Antonio. *Portugal: Fifty Years of Dictatorship*. Middlesex: Penguin Books, 1975.
- De Freitas, Tiago Fidalgo. "Administrative Transparency in Portugal". *European Public Law*. 22/4 (2016): (s. 667-688).

- De Lima, Débora Reis, Willian Batista de Oliveira ve Sónia P. Nogueira. "Principles of the Administrative Procedure Code and their Contributions to Accountability: the Portuguese Case". *Journal of Accounting, Management and Governance*. 24/3 (2021): (s. 438-455).
- De Sousa Ribero, Joaquim ve Esperança Mealha. "Portugal". *Constitutional Courts as Positive Legislators*. New York: Cambridge University Press, 2017: (s. 721-734).
- Diário da República. "Associação publica". Son güncelleme 30.06.2023. <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/associacao-publica>.
- Encyclopaedia Britannica. "Portugal". Son güncelleme 24.06.2023. <https://www.britannica.com/place/Portugal>.
- Fabbrini, Federico. *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Feijó, Rui Graça. *Presidents in Semi-Presidential Regimes: Moderating Power in Portugal and Timor-Leste*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- Figueiredo Dias, José Eduardo. "Portugal". *Codification of Administrative Procedure*. Ed., Jean-Bernard Auby. Brüksel: Bruylant, 2013: (s. 345-353).
- Fundação Francisco Manuel dos Santos. "O que são os tribunais arbitrais e como funcionam?". Son güncelleme 10.07.2023. <https://ffms.pt/pt-pt/direitos-e-deveres/o-que-sao-os-tribunais-arbitrais-e-como-funcionam>.
- Gargarella, Roberto. "The Constitution and Justice". *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Ed., Rosenfeld, Michel ve Andrés Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012: (s. 336-350).
- Garoupa, Nuno ve Lydia Tiede. "Judicial Politics in Portugal". *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Ed., Fernandes, Jorge M., Pedro C. Magalhães ve António Costa Pinto. Oxford: Oxford University Press, 2023: (s. 164-180).
- Gerkrath, Jörg. "Are 'Octroyed Constitutions' of the 19th Century to be Considered as Imposed Constitutions?". *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*. Ed., Albert, Richard, Xenophon Contiades ve Alkmene Fotiadou. New York: Routledge, 2019: (s. 120-139).
- Harden, Ian. "Ombudsmen and Complaint-Handling". *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*. Ed., Cane, Peter, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve Peter L. Lindseth. Oxford: Oxford University Press, 2021: (s. 963-986).
- Hirschl, Ran. "Judicial Review and the Politics of Comparative Citations: Theory, Evidence and Methodological Challenges". *Comparative Judicial Review*. Ed., Delaney, Erin F. ve Rosalind Dixon. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018: (s. 403-422).
- Hoque, Ridwanul. "Eternal Provisions in the Constitution of Bangladesh: A Constitution Once and for All?". *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*. Ed., Albert, Richard ve Bertil Emrah Oder. Cham: Springer, 2018: (s. 195-230).
- Jacobini, H. B. *An Introduction to Comparative Administrative Law*. New York: Oceana Publications, 1991.
- Kissane, Bill ve Nick Sitter. "National Identity and Constitutions in Modern Europe: Into the Fifth Zone". *Comparative Constitution Making*. Ed., Landau, David ve Hanna Lerner. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019: (s. 408-426).
- Kızıl Erkelli, Neşe. "Portekiz'de İdari Reform Projesine İlişkin Bazı Notlar". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*. 6/1-3 (1985): (s. 181-188).
- Kosař, David. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies: Holding the Least Accountable Branch to Account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

- Magalhães, Pedro C. “Explaining the Constitutionalization of Social Rights: Portuguese Hypotheses and a Cross-National Test”. *Social and Political Foundations of Constitutions*. Ed., Galligan, Denis J. ve Mila Versteeg. New York: Cambridge University Press, 2013: (s. 432-468).
- Napolitano, Giulio. “Looking for a Smarter Government (and Administrative Law) in the Age of Uncertainty”. *Comparative Administrative Law*. Ed., Rose-Ackerman, Susan, Peter L. Lindseth ve Blake Emerson. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017: (s. 352-369).
- Napolitano, Giulio. “The Rule of Law”. *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*. Ed., Cane, Peter, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve Peter L. Lindseth. Oxford: Oxford University Press, 2021: (s. 519-547).
- OECD. *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government*. 2008. <https://www.oecd.org/mena/governance/42600869.pdf>, (erişim: 26.06.2023).
- Ongaro, Edoardo. *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009.
- Opello, Walter C. Jr. *Portugal's Political Development*. Londra: Westview Press, 1985.
- Pedro, Ricardo. “Administrative Arbitration in Public Procurement in Portugal”. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*. 15/3 (2020): (s. 225-235).
- Raimundo, Miguel Assis, João Tiago Silveira, Tiago Fidalgo de Freitas ve Gonçalo De Andrade Fabião. “Administrative Silence in Portugal”. *The Sound of Silence in European Administrative Law*. Ed., Dragos, Dacian C., Polonca Kovac ve Hanna D. Tolsma. Cham: Palgrave Macmillan, 2020: (s. 279-307).
- República Portuguesa. “Justice”. Son güncelleme 07.07.2023. <https://www.portugal.gov.pt/en/gc21/ministries/justice/about>.
- Scotti, Valentina Rita. “Unamendable Constitutional Provisions and the European Common Constitutional Heritage: A Comparison Among Three Waves of Constitutionalism”. *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*. Ed., Albert, Richard ve Bertil Emrah Oder, Cham: Springer, 2018: (s. 365-390).
- Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa. *Relatório da Volta SIMPLEX+*. 2016. <https://www.simplex.gov.pt/app/files/33d9ef89f2328ba7f54385c3927153b9.pdf>, (erişim: 08.07.2023).
- Silveira, João Tiago, Tiago Fidalgo de Freitas, Gonçalo de Andrade Fabião ve Miguel Assis Raimundo. “The Simplification of Procedures in Portuguese Administrative Law”. *Lisbon Public Law Working Paper Series*. 2022-01.
- SIMPLEX. “O que é o Programa SIMPLEX?”. Son güncelleme 26.06.2023. <https://www.simplex.gov.pt/>.
- Supremo Tribunal Administrativo. “Apresentação”. Son güncelleme 30.06.2023. https://www.stadministrativo.pt/tribunal/apresentacao_pt/.
- Tavares, António F. “Bureaucracy and Public Administration”. *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Ed., Fernandes, Jorge M., Pedro C. Magalhães ve António Costa Pinto. Oxford: Oxford University Press, 2023: (s. 197-211).
- Teles, Filipe. “Public Administration in Portugal”. *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Ed., Bouckaert, Geert ve Werner Jann. Leuven: Leuven University Press, 2020: (s. 439-454).
- Tushnet, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Türkoğlu Üstün, Kamile. “Almanya’da İdari Yargının Tarihi Gelişimi”. *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı (2. Cilt)*. Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020: (s. 1443-1468).

Varol, Ozan O. "Constitutional Performance in Transitions from Military to Civilian Rule". *Assessing Constitutional Performance*. Ed., Ginsburg, Tom ve Aziz Z. Huq. New York: Cambridge University Press, 2016: (s. 145-170).

Yıldız, A. Çağrı. *Alman İdari Yargılama Hukukuna Özgü Bir Dava Türü: Yükümlülük Davası*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.