

DEVLET İDARESİ

Abdullayev Elşad İslamoğlu*

“Devlet İdaresi” teriminden Hukuk edebiyatında ve bir çok dış ülkenin kanun koyuculuğunda geniş şekilde istifade olunur. 70 yıldan uzun bir zamanda “Devlet İdaresi” terimi Azerbaycan Cumhuriyeti’nde de kullanılmış ve Devlet faaliyetinin aynı nevini ayırmak için Anayasal olarak da bir temele oturtulmuştur. 12 Kasım 1995 tarihli Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası (6. fasıl) aynı terimden imtina etmiş, onun yerine kaim olmak üzere “İcra hakimiyeti” terimi kullanılmaya başlanmıştır¹. Bu da şu soruyu akla getirir: Devlet idaresi artık mevcut değil midir, yoksa bu yalnız terminolojik bir ıslahat mıdır?

Bu kanunla ilgili soruların ilk olarak şöyle bir cevabı olmalıdır: “Anayasa Devlet yetkilerinin bölünmesini ilan etmiştir. Azerbaycan Anayasası’nın 7. maddesine uygun olarak Devlet hakimiyeti Yasama, Yürütme ve Yargı ekleri vasıtasıyla hayata geçirilir.”

Bu bağlamda Devlet İdaresi ve yürütme hakimiyetinin yetkilerinin konusu ve çerçevesi ilgi uyandırıcıdır. Fakat ilk önce 80’li yıllarda Devlet idaresine hangi anlamın yüklendiği konusunun aydınlatılması gerekir.

Malumdur ki, her bir bilinçli faaliyet karar verilmesinden, onun hayata geçirilmesinden (icra edilmesi) ve icraya nezaretten ibarettir.

Aslında, devlet yapısı, yani devlet hakimiyetini ifade eden organların tümü de böyle bir esas üzerinde kurulur.

Uygun şekilde aynı yapı çerçevesinde Devlet vazifelerinin ve fonksiyonlarının hayata geçirilmesi için “emek bölümü (iş bölümü)” yapılmış idi (geçmiş S.S.C.B.’de böyle isimlendiriliyordu). Bu iş bölümü Devlet hakimiyeti organla-

* Doç., Azerbaycan Beynelhak (Uluslararası) Üniversitesi Rektörü.

1 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 6. fasıl.

rının, Devlet idaresi organlarının ve yargı organlarının ayrılmasını nazarda tutardı (bu geçmiş Azerbaycan S.S.C. Anayasası'nda ifade edilmiştir). Onların her biri Devlet iktidarının bu veya diğer nevini kullanmakta idiler. Devlet hakimiyeti organları denen organların üzerine ise Devlet hayatı ve sosyal hayatın en mühim meselelerini kanunlar vasıtasıyla yoluna koymak (kanunlar yapma) vazifesi düşüyordu; Devlet idare organları kanunları uygulamakla görevlendirilmişlerdi. Yargı organları ise kanunlara uygunluk denetimi fonksiyonunu yapmakta idiler.

“İş bölümü” mekanizmasında Devlet idaresinin yeri ve rolü aşağıdaki özelliklerle açıklanıyordu².

a) Devlet idaresi, merkezi Devlet hakimiyetinin hayata geçirilmesi sahasında tek faaliyet çeşidi olup Devlet hakimiyetinin gerçekleşmesinin diğer çeşitlerinden (şekillerinden) farklı ve fonksiyonel yetkilere sahip idi.

b) Devlet idaresi icra edici-emredici karakterli faaliyet nevi kabul ediliyordu. Onun asıl görevi icra etmek, yani kanunların ve normatif kanun gücündeki işlemlerin hayata geçirilmesini sağlamak idi. Bu amaca zaruri hukuki hakimiyet (emir edicilik) yetkilerinden istifade edilerek ulaşıldı;

c) Devlet idaresi genelleştirilmiş şekilde icra edici-emir edici devlet hakimiyeti organları ve de devlet idare organları adlandırılan özel süljelerin müstesna hukuki yetkisi sayılıyordu;

d) Devlet idaresi tasarruf, sosyal-medeni ve idari-siyasi kuruculuk işlerine gündelik ve bilavasita rehberlik projesinde hayata geçirilen icra edici faaliyettir. Bu tür rehberliğin bilavasitalığı (direkt olması) sayesinde mülkiyet objelerinin esas kitlesinin devlet idare organlarının yetkisinde toplanması sağlanmış olup, bununla da devletin esas istihsal araçlarının sahibi olması temin edilmişti.

e) Devlet idaresi “Kanun dahilinde ve kanuni yürütme için” hayata geçirilen faaliyettir. O, yasama faaliyetine münasebette daha üst mevkie de duran hakimiyettir.

Devlet idaresinin genel yapısı şöyleydi; bu yapıya onun bazı diğer spesifik özelliklerini ilave etmek olur. Devlet idaresi aynı zamanda icra edici organlar sisteminin toplamıdır; devlet idaresi aynı süljelere mahsus hukuki hakimiyet yetkilerinin idari yollardan, yani mahkeme haricinden hayata geçirilmesidir. Devlet idaresi meri olan yasamaca nazarda tutulmuş idari hukuk yaratma imkanıdır (hukuk tatbikinin hukuku yaratmakla ilişkilendirilmesi). Devlet idaresi yalnız icra edici - emir edici organların değil, idari yapının bütün diğer vesilelerinin de (misal için devlet müesseseleri müdürleri vs.) idare mekanizmasına (sistemine) ait edilmesidir.

2 Alchin A. Administrativnoe Pravo, Moskova, 1994.

Bu anlamda Devlet idaresi organları Yasamanın, yani devlet hakimiyeti organlarının (muhtelif seviyeli Sovyetler'in) yaptığı hukuk işlemlerini tam surette hayata geçiren asıl vasıta olarak Devlet hakimiyeti icra organı veya devlet administirasyonu gibi kıymetlendirilirdi. Aynı organlar kendilerinin asıl teşkilatı tezahürlerinde vasıtasız veya vasıtalı olarak geçmiş Halk milletvekilleri Sovyetyeri sistemine bağlıydılar.

İcra edici ve emredici faaliyetleri pratikte bütün devlet organları değil, onlardan yalnız Anayasa ile devlet idaresi organları (özel subjekt) adlandırılanlar hayata geçirirlerdi. Genel Devlet yapısında aynı organlar devlet hakimiyetini icra yahut da hukuk tatbiki şeklinde hayata geçirirlerdi. Burada "iş bölümü" mekanizmasında özel (bağımsız) yer verilmiş olan Devlet hakimiyetinin spesifik varyantı görünmektedir. Bu durumda yasama faaliyetinin üstün mevkisi duruyordu.

Gösterilenler daha iki iikesele meseleye dikkat çekmeye imkan veriyor. Her şeyden önce, devlet idaresi ve onun fonksiyonlarını hayata geçiren devlet organları vahit devlet hakimiyeti mekanizmasının terkip hissesidir. Bu durum ona göre özel kaydolunmaktadır ki, 80'li yıllardaki mevcut anayasalar ve meri olan kanun koyuculuk yalnız bütün seviyelerden olan Sovyetleri Devlet hakimiyeti (sirasına) organına dahil ederdi. Bir tek hükümetle ilgili istisnaya yol verilmiş, o, kıymetlendirilmişti. Bütün diğer devlet idare etme organlarının (öğlece de muhakeme organlarının) Devlet hakimiyeti mekanizmasında sanki hiçbir rolü yok idi. Bu ise elbette ki, gerçekliğe uygun değildi. Aslında ise "iş bölümü" sisteminde Devlet hakimiyeti temsilciliği, icra edici ve yargı organlarının faaliyetinden söz edilmeli ve bunun için bütün gerekli temeller oluşturulmalıydı, çünkü devlet hakimiyet yetkilerini muhtelif hukuki ve toplumsal şekillerde aynı organlar gerçekleştiremezlerdi.

Bununla bağlı olarak ikinci durum sosyal idarenin genel şekilde kıymetlendirilmesi zamanı söz edildiği gibi, o kendini bütün tezahürlerinde muayyen nesneye nizamlayıcı etki göstermekle uzvi şekilde bağlar. Devlet idaresi konuşulduğunda ise onun yürütme işlevi özel olarak nazara alınıyordu. Bununla ilgili olarak ortaya böyle soru çıkar; yürütmenin etkisi icrayla nasıl uzlaşmalı?

Bu problemin içeriği şöyledir: İlk olarak devlet hayatının ve içtimai hayatın taraflarının idare olunması; devletin icra idaresinin müstesna fonksiyonu mucibince, bu proste birinci devlet hakimiyetinin diğer özneleri de reel iştirak ediyorlar. Hem de idare edici tesirin içeriğinde başlıca amaç muvafık kararların (mesela kanunların) kabul edilmesi değil onların gerçekleştirilmesi, yani onların da ileri sürülen hukuki hakimiyet talepleri gibi tam ciddiyetle hayata geçirilmesinden ibarettir. İşte bu da icra faaliyetidir. Elbette kanun koyucu kendisi de kendisinin kabul ettiği kanunların icrasını temin eder ve bu veya diğer işleri

görür. Lakin o düzenlemeye yetkilidir, yani daimi idare edici tesire ihtiyaç fonksiyonunu tamamen kendi üzerine götürmek iktidarında değildir. Umumiyetle kanunları kanun vericinin kendisinin icra etmesi yol verilmezdir. Buna göre de devlet teşkilatının yürümesini icra edici - emir verici şekillerde hayata geçiren ihtisaslaştırılmış Devlet idare etme vasıtasının yaratılması zarureti meydana çıkıyor. Demek ki dikkatten geçirilen bakımdan vali mahiyetçe bir vasıta, devlet idaresinin faaliyet aracıdır. Yani idare edici tesir ve icraatçılık birbiriyle tamamen subjektif ilişkideler, bunların kanun verici organ veya kanunu hayata geçiren (yürüten) emir verici organ olması prensip olarak önem taşımıyor.

Sosyal idare etmenin bir çeşidi olması itibariyle devlet idare etmesine has olan en mühim faktörler bunlardır.

Devlet idare etmesinin esas tezahürleri devlet hakimiyetinden başka sosyal, siyasi ve iktisadi zeminler üzerinde, ilk sırada pazar münasebetlerinin hükümdarlığı koşulları kurulmuş olan batı devletlerinde onların içtimai hayata tesir mekanizminde mutlak şekilde iştirak eder. Mesela, Fransa yönetim hukukunun önemli isimlerinden G. Burbon'un itirafına göre bu koşullarda da bütün idare etme dairesi açıkça umumi hukuki karakteri, yani Devleti içeriğinde taşımıyor. Devlet idare etmesi cari idare etmeği hayata geçiriyor, idare etmek üzerine devlet faaliyetini yansıtıyor.

Artık söylendiği gibi 80. yıllarda "Devlet iradesi" terimi yerine valilik terimi söylenmeye başlanmıştır. Bununla da "Emek bölümünden" "hakimiyetlerin bölüştürülmesine" geçiş yaşanmıştır. Peki, bununla ne değişmiştir?

Devlet hakimiyeti kendi esas tezahürlerinde (yasama, yürütme, yargı) aynı zamanda üstün bir sistemdir. Bununla birlikte önceleri hakimiyetlerin bölünmesi meselesine önem verilmiyordu. Yasama ve yürütmenin ya da valiliğin birleştirilmesi tezi hüküm sürmekteydi. Bütün bunlar teoride ve pratikte kesinlikle nüfuz kaybetmiş, hiçbir zaman da gerçek olamamıştır.

"Bütün hakimiyet Sovyetlere!" pankartlarını tesir altında tatbik ediyorlardı. Hakimiyetlerin bölüştürülmesi resmi olarak bizim yaşamımız için kabul edilebilmeyen, güya üstün devlet hakimiyetine meşruluk getiren has "Batı" anlayışı hesap ediliyor.

Gerçekte ise "hakimiyetlerin bölüştürülmesi" başlangıçta aşağıdaki ilkeleri gözetiyordu: Devlet hakimiyeti bir şahsa veya bir devlet organına ait olamaz, çünkü bu totaliter anti demokratik rejim tehlikesi yaratır. Demek ki Devlet hakimiyeti prensipce onun bütünlüğünü bozmayan muayyen fonksiyonel yetkilerin ihtisaslaştırılması esasında bölüştürülmelidir. Bu o demektir ki, hukuki devlet (hukuki hakimiyet yetkisi) aynı hakimiyetin bu veya diğer kolunu temsil eden öznelerin faaliyetlerinin tek esasıdır. Bütün o özneler tek bir "ağacın" dallarıdır. Lakin onların arasında hakimiyet selahiyetleri bölgesü mecburidir ve bu

sebeplerdir ki, Devlet hakimiyetinde birbirinden belli ölçülerde bağımsız olan üç erk meydana çıkmıştır. Her erkin kendini ifade eden muvafık subjeleri (Devlet hakimiyeti organları) vardır.

Bugün bunlar Devlet hakimiyeti mekanizmasının kendi içerisinde “iş bölümü” ve hakimiyetlerin bölüştürülmesi anlayışları mıdır? Bu soruya “hayır” diye cevap verebilmek için yeteri kadar sebep vardır, çünkü hakimiyetin “kolu” ve aynı hakimiyet “kolu”nun hayata geçirilmesi sahasında “amacın içeriği” fonksiyonel olarak ve yetki bakımından birbirinden farklı devlet organlarının içerdiği faaliyet ile bağlıdır. Buna ek olarak her iki halde de devlet hakimiyeti elementleri arasında içeriği fonksiyonlar bölümü olan üstün mekanizma olmasıdır. Böylece “hakimiyetlerin bölüştürülmesi” ve “amaç içeriği” arasında mahiyet farklarının olması gerektiği su yüzüne çıkar. Böyle bir zeminde valilik için mecburi olan hangisidir?

1) Vali Azerbaycan Cumhuriyeti üstün devlet hakimiyetinin yasama ve yargı erkleri ile çok yakın alakalı faaliyet gösteren ve nispi bağımsızlığı olan koludur. Hakimiyetlerin bölüştürülmesinde her bir erkin birbirinden tam olarak bağımsızlığını kabul etmek olası değildir.

2) Vali yalnız fonksiyonel yetkileri anlamında bağımsızdır. Onun görevi belli bir bölgede kanunların uygulanmasını gözetmektir ve muayyen hakimiyet yetkilerinden bu sebeple istifade eder.

3) İcra hakimiyeti, hakimiyet selahiyetlerinin herhangi diğer tezahürleri gibi faaliyete, davranışa tesir etmek kabiliyetine, başkalarını kendi iradesine tabi etmek hukuk ve imkanına sahiptir. Onun bu özelliği başlıca ayrıcalığıdır, çünkü devlet içerisindeki kimliğini ortaya çıkarıyor.

4) İcra hakimiyeti vahit devlet hakimiyetinin kolu olmakla devlet faaliyeti nevi ile açıklanamaz. Bu çeşit faaliyetin dışavurumu hakimiyetin kendisi değil yalnız onun pratik olarak reelleştirime biçimidir. Demek ki, icra hakimiyeti icra faaliyetinin aynısı değildir. Hakimiyet böyle faaliyetin, onun fonksiyonel temayülünün ve selahiyet muayyenliğinin mahiyet ifadesidir. Bu sebepten icra hakimiyeti her zaman devlet hakimiyeti faaliyetinin muayyen nevi gibi seciyyelendirilen devlet idare etmesinin de aynı değildir.

5) İcra hakimiyeti muayyen subjekt ifadesine sahiptir. Bu o demektir ki, icra hakimiyeti icraçılık selahiyeti verilmiş hususi subjektiflerin faaliyetinde temsil edilir. Hakimiyetlerin bölüştürülmesinin mutlak taleplerinden biri böyledir. Muvafık olarak icra hakimiyeti devlet hakimiyeti mekanizminde icra hakimiyeti organları ile temsil olunmuşlardır. Tabii ki, bunlar devlet hakimiyetinin ne yasama ne de mahkeme organları olabilirler.

6) Böylece, icra hakimiyeti dinamik keyfiyetler arz ediyor. Azerbaycan Cumhuriyeti icra hakimiyeti organları hakimiyetin bir sistemini teşkil ediyor

(A.C. Anayasası Md. 7). İcra hakimiyeti, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına uygun olarak unitarizim zemininde teşkil olunur ve hayata geçirilir. Bu o demektir ki, merkezi icra organları ve idare yerel hakimiyet birimlerine Anayasa ve yasalar çerçevesinde sınırlamalar tatbik ediyor.

Şerh olunan maddeler icra hakimiyeti ve devlet idare etmesinin karşılıklı münasebeti meselesinin halli için temel teşkil etmektedir. Önceleri bu tür bir sorun söz konusu değildi, çünkü devlet idare etmesi kayıtsız-şartsız olarak yürütmenin faaliyetiyle eşdeğerde kabul edilmekteydi. Şimdiyse “icra edici - emir verici faaliyet” terimi mutlak ve universal değerini kaybetmiş, yasama ve yargıya ilişkin normatif-hukuki aktlar da meydana çıkmıştır.

Bununla birlikte icra etme esas kök olarak korunmuştur - bu esas hem icra edici - emir verici faaliyet (yani eskiden kullanıldığı şekliyle devlet idare etmesini) hem de icra hakimiyetinin gerçekleştirilmesi sahasında faaliyeti aynı derecede seciyelendirir. Burada onu da dikkate almak gerekir ki, Devlet idare etme teşkilatı hukuki kategoriye girdiği halde icra hakimiyeti aynı derecede siyasi - hukuki kategoriye giriyor.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nda devlet idare etmesinin ismi geçmemesine rağmen o bir realitedir. Devlet hakimiyeti mekanizması onsuz çalışmaz. Ancak Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve kanun koyuculuğu devlet idare etmesine sinonim getirmişler (icracılık faaliyetleri sujeleri), onun karakterini ise belirleyememişler. Halbuki hakimiyetlerin bölgesü prensibine göre icra hakimiyeti vahit devlet hakimiyetinin bir nevidir ve pratik olarak onun çerçevesi dahilinde gerçekleşir.

Demek ki, devlet idare etmesi hakimiyetlerin bölgesü esasında yaranan devlet hakimiyeti sistemi çerçevesi dahilinde hayata geçirilir. Vahit devlet hakimiyetinin tezahürü olmak itibarıyla icra hakimiyeti devlet idarelerinin hazırda icra organları adlandırılan, mahiyetçe ise devlet idaresi organları olan öznelerin faaliyetinde gerçek karakter oluşturuyor.

Dikkate almak gerekir ki, “devlet idaresi” anlayışı vali ile mukayesede daha geniştir. Sonucu belli olan manada devlet idaresinden gelmedir; devlet idaresi ise hayata geçirilen devlet yetkilerinin hacmini ve karakterini muayyen etmektedir. Vali aslında devlet idaresinin taşradaki faaliyetini yürütür.

Uygun olarak valiliğin bütün subjektleri devlet idaresi sisteminin vesileleridir. Lakin bu sırada vesilelerin hiç de hepsi valiliğin subjektleri olamaz. Aksi halde, örneğin devlet müessesesinin yahut idaresinin veya Devlet idaresi sisteminin hakimiyetlerin gruplandırılması prensibinin hududundan kenarda olan vesileleri de valinin subjektleri hesap etmek gerekecektir.

Devlet idaresi anlayışı - bu yeni zamanda hudutlarını yalnız valinin gerçekleştirmesi üzerine pratikte, devlet hakimiyetinin aynı kolunun subyektlерinin

kendi işiyle değil, hem de devlet idarecilik faaliyetinin başka tezahürleri ile (mesela bilvasıta valilik subjekleri olmayan vesilelerinin kendi karakterine göre idarecilik faaliyeti ile) muayyenleştirilen anlayıştır.

Devlet idarecilik faaliyeti bu valilik subjeklerinin devlet idaresinin diğer vesilelerinin vazife ve fonksiyonlarının hayata geçirilmesi sahasında onların faaliyetidir.

Devlet idaresi geniş manada devlet - idarecilik faaliyetinin mecazi anlamında ve valiliğin mahsur manasında onun pratik olarak gerçekleştirilmesi formasıdır.

Devlet idaresi organları valiliğin subyekleri ve devlet idaresi faaliyetini bu veya diğer şekilde hayata geçiren diğer vesilelerdir.

İcra organları genelleştirilmiş terim olarak devlet idarecilik faaliyetinin tüm subjeklerini, o cümleden valilik subjeklerini ve valiliğin pratik olarak yetki hudutlarından kenarda faaliyet gösteren idare etme organlarını (müesseseler, sosyal birlikler vs.) ifade etmek için istifade olunur. Bu halde “valilik” organı anlayışlarının benzerliği göz önündedir.

Bu belirlemeler hakimiyet bölümü sistemine geçitte muayyen edilen üstün hukuk kurallarının kesin şekilde teşekkül bulmasına bağlıdır.