

TÜRKİYE'DE İDARE HUKUKU VE İDARE BİLİMİ

Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA
Çev. Turgut TAN

I

Gelişme Durumu

Türkiye'de, idare hukukundan ayrı olarak, idare biliminin - kamu yönetiminin «hukuk dışı» açıdan incelenmesi anlamında - incelenmesi yakın zamanlarda başlamış. (1)

1. Türkiye'de idare hukukunun kökü XIX. asrın sonlarına kadar gider. Gerçekten idare hukuku, aynı yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Kıta Avrupası hukuk sistemlerinden esinlenerek girilmiş ve Türk Hukuk Sistemine, temel prensiplerinden biri olarak, kamu hukuku-özel hukuk ayrımını getirmiş olan hukuk reformunun ilk sonuçlarından biridir. 1927 yılında kapsayıcı yetkili idari yargının kesin olarak kuruluşu ile de önemli gelişmeler kaydetmiştir. (2)

Böylece Türkiye'de idare hukuku, hukuk incelemelerinin ve hukuk sistemlerinin temel dallarından birini meydana getirmektedir. Başlangıçtan beri de hukuk, siyasal bilgiler ve iktisat gibi hukuk öğrenimi ile uğraşan fakülte ve kurumların programlarının parçasını teşkil ediyor.

2. İdare bilimine gelince; bu bilim dalı ancak 1952 yılında, geleneksel olarak idarenin üst kademeleri için eleman yetiştiren Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesinin programında yer verilmek suretiyle, amerikan örneği ile ele alınmıştır. Kısa bir süre sonra,

(1) «İdare bilimi» kamu yönetiminin «hukuk dışı» incelemesinde kullanılan tek deyim değildir. Amerika kullanımına göre «kamu yönetimi» de kullanılmıştır. (Bkz. not 3 ve 4)

(2) T. B. Balta, «Turkish Administrative Law in Ansay ve Wallace, Introduction to Turkish law/1966, s. 51 v.d. Balta, l'Administration et le Droit Administratif en Turquie, Bulletin International des Sciences Sociales, cilt. IX, no : 1, 1957, s. 39 vd.

1953 yılında, Birleşmiş Milletlerin yardımı ile kurulmuş olan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü de yine amerikan modelinden esinlenerek idare bilimine önemli bir yer vermiştir. Bu gün idare bilimi ile personel idaresi ve O + M gibi onun çeşitli özel konuları bu iki kurumun temel uğraşları arasında yer almaktadır.

Fakat gelişme bunlarla sınırlı kalmamıştır. Nitekim, 1956 yılında kurulmuş olan, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi idare bilimine önemli bir yer ayırmaktadır. (4) Çeşitli

(3) Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesinin programında görülen idare bilimi ile ilgili başlıca kurların isim ve kapsamı şunlardır :

a.1. **İdare Bilimi.** (Daha önce «Kamu yönetimi» olarak isimlendirilmişti)

— İdare ilminin konu ve yöntemi, idarenin temel amacı (siyasal, bürokratik ve sosyal faktörler), planlama, örgüt (genel olarak ve Türkiye’de), yeniden düzenlemenin sorunları, personel idaresi (teknik ve insani yönleri ile), haberleşme, koordinasyon, mali idare, idarenin kamu ilişkileri (çeşitli açılardan)

a.2. **Personel İdaresi.**

Türkiye’de kamu personeli; işe alınması, sınıflandırılması, ücretler, personelin veriminin değerlendirilmesi meslek ve ilerleme, yetiştirme, kamu personelinin hak ve hürriyetleri, disiplin sorunları, çalışma koşulları, sosyal tedbirler, meslek sendikaları, kamu görevinin örgütlenmesi.

a.3. **Organizasyon ve Metod.**

O + M hizmetlerinin gelişmesi ve amacı, idari incelemelerin tipleri ve prensipleri, idari çalışmanın cereyanı, mekanikleştirme ve otomasyon, dosyalar ve dokümanlar, somut durumların incelenmesi.

b. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün programlarında yer alan ve kapsamı yukarıda belirtilenlere benzeyen başlıca kurlar şunlardır :

b.1. Kamu yönetiminin prensipleri

b.2. Kamusal ilişkiler ve insanlar arası ilişkiler

b.3. Personel idaresi

b.4. Organizasyon ve metod prensipleri

(4) Öğretimi İngilizce yapılan Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesinin programı da, Türk ve diğer ülkeler idareleri üzerine yapılan kurlar bir yana, idare bilimi alanında aşağıdaki kurları kapsamaktadır :

a. «İdarenin Unsurları»

«İdarenin tabiatı ve incelenmesi. İdari amaç ve politikalar. Örgüt teorileri. Planlama, Personel alma. Önderlik. Koordinasyon. Haberleşme. Denetim.»

b. «Personel İdaresi»

«Personel görevinin örgütlenmesi ve personel şubesi. İş analizi, örgütlenme, planlama, işe alma, personel seçimi, eğitim,

dairelerin düzenledikleri kurlar ve enstitüler de aynı durumdadırlar.

Özetle diyebiliriz ki bu gün idare bilimi, gerek tümü ile gerekse büyük çapta, idarecilerin yetiştirilmeleri ile uğraşan birimlerin esas konularından biri haline gelmiştir.

Buna karşılık ne hukuk fakülteleri ne de Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi dışındaki diğer sosyal ilim fakülteleri idare bilimini henüz programlarına almamışlardır. Bununla beraber Türkiye'de idare hukuku öğretimi geleneksel olarak idarenin «hukuk dışı» yönlerine yeterince geniş yer ayırmaktadır. Bu fakültelerin çekingenliği de idare bilimi, umulduğu gibi, esaslı ve etkileyici bir gelişme kaydettiği zaman şüphesizki değişecektir.

II

Gelişme Etkenleri

İdare biliminin incelenmesinin yukarıda sözü edilen kuruluşların programlarına girmesi ve devamedegelmeye yalnızca bir bilimsel merak sonucu değildir. Aksine olarak önemli pratik düşüncelerin bir sonucu olmuştur. Gerçekten, bir yandan bu günkü ve gelecekteki idarecileri idare mekanizmasına ve problemlerine alıştırmak, öte yandan memleketin idaresine düzeltme ve geliştirme çabalarında yardımcı olmak amaçlarını gütmüştür. Bu bakımdan Türkiyede idare hukuku incelemesinin idare gerçeğine ve sorunlarına ayırdığı yerin yetersiz olduğu görülmüştür. Bu itibarla amerikan modelinden esinlenerek idare biliminin ele alınması gerçek bir boşluğu doldurmaya yaramıştır.

Şu varki, idare biliminin gelişmesi başka unsurlarla beraber, idarenin yapısı, işleyişi ve sorunları konularında geniş ve gerçek bir bilgiyi gerekli kılar. Türkiye'de bu konulara ilişkin bilgi kaynak ve olanakları son yıllarda önemli derecede artmıştır. Gerçekten oldukça sık yayınlanan veya ilgililerin baş vurabilecekleri resmi dökümanlara ve idarecilerin kişisel yayınlarına son yıllarda bilimsel gelişmelere temel olabilecek önemli yayınlar eklenmiştir. Bir kere planlama örgütünün yayınladığı raporlar, ayrıca idari reform amacıyla, gerek doğrudan idare gerekse idareciler ve üniver-

maaş ve ücret idaresi, personel sınıflandırılması, işçi ve işveren ilişkileri, sosyal hak ve hizmetler, istihdam, haberleşme, personel araştırmaları, terfi, nakil ve ayrılmalar gibi personel faaliyetlerinin incelenmesi.»

site mensuplarından kurulu komisyonların yaptığı araştırma sonuçlarını gösteren yayınlar bu cümleden olarak söylenebilir. (5) İdare ile işbirliği sonucu çeşitli araştırmacıların yaptıkları anketlere de işaret etmek yerinde olur.

III

İdare Biliminin Konusu

İdare biliminde amerikan modeli yalnız eğitim programlarına alınmasında değil, fakat izlenecek yöntemde (metod) de esas alınmıştır. Bunun nedeni özellikle ilk yıllarda konunun eğitiminin büyük ölçüde amerikalı uzmanlara verilmiş olmasıdır. Bununla beraber «Organizasyon ve Metod» alanında ingiliz deneyi ve yöntemi modellik yapmıştır.

Bu sebeple, genel ve soyut bir biçimde, örgüt tekniği, personel idaresi, idari usul ve davranışlar gibi idarenin öz ve genel sorunlarıyla ilgilenen amerikan modeli Türkiye'de idare biliminin incelenmesinde hakim olmuştur. Bununla beraber başlangıçtan itibaren, amerikalı uzmanlar bile öğretimlerine ülkenin idari uygulama ve kuruluşlarını dikkate alan somut bir kapsam vermeyi de ihmal etmediler. Gerçekte Türkiye tekçi bir devlet olduğuna ve idari bir birlikten yararlandığına göre soyut yöntemin gereği yoktur.

Bu somut yönetim, aşağı yukarı 10 yıldan beri, konunun öğretimini türk uzmanların ellerine almalarıyla artmış, dolayısıyla bugün Türk İdaresinin somut yönü idare biliminin incelenmesinde hakim bir özellikle kazanmıştır. Bu arada amerikan bilimsel araştırmalarının sonuçlarından kıyaslama yöntemine göre yararlanmaya devam edilmektedir. (7)

(5) Başlıca yayınlar aşağıdadır :

— Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri. Merkezi hükümet teşkilâtı araştırma projesi yönetim kurulu raporu, 1963/1965 (türkçe ve ingilizce); A. PAYASLIOĞLU, Merkezi İdaresinin Taşra Teşkilâtı Üzerine Bir İnceleme, 1966, (türkçe); F. YAVUZ, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine bir araştırma, 1966 (türkçe); Tarım Bakanlığı Teşkilâtı ve Görevleri üzerine İnceleme, inceleme komisyonu raporu, 1964, (türkçe)

(6) C. MIHÇIOĞLU, İkametgah İlmühaberleri ve Doğruluk Kağıtları Üzerine Bir Araştırma (türkçe);- O. ONARAN, Yönetici Sınıfın Eğitimi, 1967 (türkçe)

(7) Amerikan yayınlarından türkçeye yapılan çevirilerden aşağıdakileri saymakla yetiniyoruz :

Bununla beraber başlangıçta benimsenmiş olan inceleme çerçevesi henüz yeterince genişlememiştir. Böyle bir genişleme savunulmaktadır. Bir fikre göre idare bilimi, Türk Kamu İdaresini tarihi, hizmetleri, devlet organları ve genel olarak halkla ilişkileri dahil bütün yönleri ile, ortak ve genel prensipleri çıkarmaya çalışarak, incelemek zorundadır.

IV

İdare Hukuku ve İdare Bilimi Arasındaki İlişki

Nasılki her hukuki düzenleme tam olabilmek için konusunun gerçeklerini ve ihtiyaçlarını hesaba katmak zorundaysa idare hukukçuları da idari gerçeğin sorun ve ihtiyaçlarını dikkate almak zorundadırlar. Şüphesiz bu yalnız metinler yapılırken değil, fakat kodifikasyon noksanı dolayısıyla, idari alanda önemli yer tutan yargısal ve bilimsel çözümlenmeler için de böyledir. İdari kurum ve uygulamalara geniş yer ayıran Türk idare hukuku doktrininin daha önce değindiğimiz tutumunun nedeni de budur. İdare bilimi de kendi açısından idare hukuku gibi, idareyi düzenliyen hukuk kurallarını idari hayatın esaslı etkenlerinden biri olarak dikkate almak zorundadır. Zira idari hayat hem genel yarar hem de idare edilenlerin korunması açısından, onu yöneltten ve sınırlandıran bir hukuki çerçeve içinde cereyan eder. Türkiye'de bu hukuki çerçeve, özellikle 1962 den beri görev yapan, Anayasa Mahkemesine tanınmış yargısal denetim sayesinde garantiler getiren 1961 Anayasasından bu yana son derece gelişmiştir.

Gerçekten Anayasa hukuk devleti ve sosyal devlet ilkelerini kamu hayatının temel prensipleri olarak kabul etmektedir. Birinci anlayış içinde Anayasa, insan haklarının ve temel hürriyetlerinin korunmasını gerekli kılıyor. İdarenin kapsayıcı yargısal denetimini tekrarlıyor ve buna her türlü sınırlamayı yasaklıyor. Uzun süreden beri yargısal içtihatlarla kabul edilmiş olan idarenin kişilere verdiği haksız zararlardan sorumlunu genişletiyor.

— Simon, Smithburg, Thomson, **Public Administration**, (kısmi çeviri) 1 ve 2, 1966-1967, C. Seckler Hudson, **Organisation and Management: Theory and Practice**, 1965.; -L. D. Wite, **Introduction to the Study of Public Administration**, (kısmi çeviri), 1957.

(8) T. B. Balta, **İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler**, 1965 (türkçe).

Sosyal devlet ilkesi içinde Anayasa kişilere esaslı sosyal haklar tanımakta ve kamu kudreti de planlı bir şekilde hızlı ekonomik kalkınma ile bu hakları gerçekleştirmeye zorunlu bulunmaktadır.

Bir kelime ile idare biliminin nihai amaçları olan idarenin etkinliği ve rasyonelliği hukuki ilkelerle bağdaştırılmak gerekir. Bu sebeple hukuk «tâli bir teknik» değil idari hayatın hakim etkenlerinden biridir. Dolayısıyla bütün idare bilimi incelemeleri idareyi ilgilendiren hukuki sorunlara önemli yer ayırmak zorundadırlar. Bu hukuki çözümler hakkında yalnız bilgi edinmekle sağlanamaz; bir yandan değeri ve kapsamı konusunda tam bir fikre sahip olmak öte yandan aşırılık ve sakıncalarından kaçınmak için var oluş nedenlerine ve özlerine nüfuz etmek gerekir.

İdare hukuku incelemeleri de kendi açılarından buldukları hukuki çözümlerin tam olabilmeleri için idari gerçeğin özüne nüfuz edebilmeye çalışmalıdırlar.

Özetle, idare hukuku ile idare bilimi arasındaki ilişki bir karşılıklı işbirliği ve anlayışa dayanmak gerekir.