

KATILIMCI DEMOKRASİ YA DA “İDARİ USUL KANUNU HAZIRLIĞI” ULUSLARARASI SEMPOZYUMU ÜZERİNE

*Ar. Gör. Cihan KANLIGÖZ**

17-18 Ocak 1998 tarihlerinde Ankara’da Başbakanlık tarafından Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nin de katkıları ile “İdari Usul Kanunu Hazırlığı” konulu bir uluslararası sempozyum düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu sempozyuma yurt içinden ve yurt dışından pek çok değerli bilim adamının ve yargı organlarımızın değerli mensuplarının yanı sıra başbakan sayın Mesut Yılmaz’da bizzat katılmış ve sempozyumun açılışında yaptığı konuşmada; İdari Usul Kanununun çıkarılması bağlamında yönetimde demokratikleşmeye öncelik vereceklerini belirtmişlerdir. Ayrıca pek çok üst düzey bürokratin da sempozyuma bildiri vermek sureti ile katıldıkları dikkatlerden kaçmamıştır.

Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesinin de katkıları olmakla beraber böyle bir toplantının bürokrasinin kalbi olan başbakanlık tarafından organize edilmiş olması ilginç olduğu kadar dikkat çekicidir de. Pek çok yeniliğin tepeden inme olarak kabullenilmeye alışıldığı ülkemizde, şükretmek gerekir ki (!) yönetim sonunda kendiliğinden; demokratikleşme, katılım ve yönetimde açıklık gibi bir takım çağdaş kurum ve ilkelerin kendi bünye ve işleyişi bakımından getireceği erdemleri keşfetmiştir de, kamusal gücü kullanma tekelinden kaynaklanan ayrıcalıklarını sınırlayabilecek, böyle bir girişimi gündeme getirmiştir. Belki de siyasilerin ve bürokrasinin içine düştüğü açmazlar, onları, sonuçları itibari ile Türk idare ve bürokrasi anlayışı bakımından bir devrim sayılabilecek¹ böyle bir çalışmaya zorlamaktadır. Her ne sebepten olursa olsun, böyle bir bilimsel toplantının yapılmış olmasının her açıdan yararlı olacağı açıktır.

* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

1. Bkz. Azrak, A. Ü., “Umumi İdare Usul ve Kodifikasyon Meselesi”, İÜHF. CXXXIII, sa. 1-2, İstanbul 1967, sh. 82.

Sempozyum esas olarak, bu toplantının düzenlenmesinde değerli katkıları olan sayın Prof. Dr. Zehra Odyakmaz'ın belirtmiş olduğu üzere, bir İdari Usul Kanunu hazırlanmasının ilk halkasını oluşturacak; bu toplantıdan çıkan görüşler ışığında bir İdari Usul Kanunu Taslağı hazırlanacak ve bu taslak kamuoyunun bilgisine sunularak tartışmaya açılacak ve daha sonra taslağa son şeklini vermek üzere bir toplantı daha yapılacaktır.

Toplantıda, İdari Usul Kanunu kodifikasyonu ile amaçlanmakta olan; kişilerin yönetime katılması ve yönetimde açıklığın sağlanması, idari işlemlerin gerekçelerinin ilgililerine bildirilmesi ve işlemlerle ilgili bilgi edinme hakkı, idari usulün yasalaştırılmasının hukuk devleti ve demokratikleşme açısından taşıdığı önem gibi konular değerli katılımcılar tarafından gayet başarılı bir şekilde ortaya konulmuştur. Gerçekten de çıkarılacak olan idari usul kanunu ile bir yandan idari uyumsuzlukların idari yargıya intikal ettirilmeden, yönetimle ilgililer arasında barışçı bir yöntemle giderilmesi sağlanmalı diğer yandan da bireylerin kendilerini ilgilendiren idari işlem ve kararların alınmasına en geniş ölçüde katılımları sağlanmak suretiyle tam anlamıyla demokratikleşme gerçekleştirilmeye çalışılmalıdır. Tüm bunlar yapılırken de yönetimin kamusal ihtiyaçları geciktirmeden ve gerektiği şekilde karşılayabilmesini engellemeyecek bir yönetsel dengenin kurulmasına özen gösterilmelidir. Nitekim sempozyumda sunulan bildirimlerden anlaşıldığı üzere idari usul yasası taslağı hazırlığı çerçevesinde dilimize çevrilmiş olan çeşitli ülkelerin (Almanya, İspanya, İtalya gibi) idari usul yasaları, esas itibarı ile bu ilkeler dikkate alınarak düzenlenmişler ve daha sonraları yine uygulamadaki tecrübelerden de yararlanılarak, yönetimde açıklık ve yönetime katılımı en etkin bir şekilde sağlayacak tarzda revize edilmişlerdir.

Ben bu kısa yazıda, henüz bir yasa taslağı hazırlanmamış olmasından da cesaret alarak, idari usul kanunu çerçevesinde gerçekleştirilmesi hedeflenen asıl amaç olması gerektiğini düşündüğüm, yönetime katılım ve yönetimde açıklık ilkelerinin, demokrasi teorisi açısından niçin zorunlu olduğunun bir değerlendirmesini yapmak; daha doğrusu bunun denemesine girişmek istiyorum.

Demokrasi en bilinen ve yaygın tarifi ile "halkın, halk tarafından ve halk için yönetimi" ne verilen addır.² Günümüzde demokrasi ne olduğu en çok tartışılan bununla beraber en çok arzulanan, be-

2. A.B.D.'nin eski başkanlarından Lincoln'ün 1863 yılında yapmış olduğu bir konuşmasında geçen bu ünlü tanımlama ile ilgili eleştiri ve açıklamalar için bkz. Sartori, G., Demokrasi Kuramı, Çeviren: Deniz Baykal, Siyasi İlimler Türk Derneği, Yayın No:23, Ankara. sh.18; Ayrıca bkz. Kapanı M., Politika Bilimine Giriş, Ankara 1983,

nimsenen bir siyasal rejim halini almıştır. Bu gün artık uluslararası platformlarda devletlerin itibar ve saygınlıkları demokratik rejime bağlılıkları ve onu gerçek anlamda uygulayıp uygulamadıkları ölçütüne göre değerlendirilmektedir. Hatta örneğin Avrupa Konseyi gibi bazı saygın uluslararası örgütlenmelerde yer almanın en önemli koşulu, demokratik bir siyasal rejime sahip olmak olarak görülmektedir. Bu nedenle, geçmişte, otoriter ya da totaliter nitelikte oldukları bilinen bazı ülke ve rejimlerin ısrarla demokratik olduklarını ileri sürdükleri görüldüğü gibi, günümüzde de hemen hemen bütün ülkeler kendi rejimlerinin demokratik olduğunu iddia etme eğilimindedirler.³

Bununla birlikte, demokrasi kendi içinde bütün sorunlarını halledebilmiş midir sorusuna tam olarak olumlu bir yanıt vermek mümkün görünmemektedir. Halkın halk için ve halk tarafından yönetimi olarak tarif edilen demokrasilerde, halk tarafından yönetimin ne surette gerçekleştirileceği sorunu, tarihsel süreçte değişik demokrasi uygulamalarına yol açmıştır. Bunlardan en bilinenleri doğrudan doğruya demokrasi ve temsili demokrasi uygulamalarıdır.

Doğrudan doğruya demokrasilerde halk kendisi ile ilgili konularda kararı yine kendisi verebilmekte, egemenliği doğrudan kullanabilmektedir. Doğrudan doğruya demokrasi en tercih edileni olmakla beraber, örnekleri sadece az nüfuslu eski Yunan Site Devletlerinde görülen;⁴ bugün ise ancak İsviçre'nin bazı küçük kantonlarında uygulanabilen bir yönetim modelidir.⁵

Demokrasinin günümüzde en çok rastlanan ve zamanın şartlarına ve gereklerine uydurulmuş modeli olan temsili demokrasilerde ise, halk, önce kendisi ile ilgili konularda (kendisine ait) egemenlik yetkisini kendi adına kullanacak temsilcileri seçmekte, daha sonra bu temsilciler, egemenliğin halk adına belirli bir süre, genellikle dört veya beş yıl süre ile kullanılmasına katılmaktadırlar. Dolayısı ile bir defa temsilcilerini seçmiş olan halk, artık bu süre boyunca egemenlik yetkisini kullanamamakta, kendisi adına karar verme yetkisini bu temsilcilere devretmiş olmaktadır.

sh. 106; Kapani M., "Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar", AÜHF. Prof. Dr. Bülent Nuri Esen ARMAĞANI'ndan Ayrı Bası, Sevinç Matbaası, Ankara 1977, sh. 206.

3. Özbudun, E., Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Basımevi, Ankara 1993, sh. 60.
4. Eski Yunan Sitelerindeki demokrasi uygulaması konusunda bkz. Kapani, M., Kamu Hürriyetleri, Ankara 1981, sh. 19 vd. Bu konuda Kapani, Eski Yunan siteleri içinde en demokratik sayılanın bile, gerçekte ancak dar bir oligarşi olarak nitelendirilebileceğini söylemektedir. Bkz. sh. 20.
5. Kapani, Kamu Hürriyetleri, sh. 298.

İşte bu gerçekten hareketle, çağdaş demokratik devletlerin hemen tamamında görülmekte olan temsili demokrasi uygulaması, gerçek anlamda bir halk yönetiminden bahsedilemeyeceği gerekçesi ile eleştirilere konu olmuştur. Bu durumda olsa olsa halkın, "halk tarafından" yönetiminde değil, halk adına bir yönetimden ya da halk tarafından kabul edilmiş bir yönetimden söz edilebilecektir. Aslında gerçek anlamda halk tarafından yönetim sözkonusu değilse, her zaman ve tam olarak "halk için bir yönetimin" sözkonusu olamayacağını da tecrübeler bize göstermektedir.

Bir defa temsilciler seçildikten sonra, bir sonraki seçimlere kadar vatandaşların temsilcilerine müdahale edememeleri; temsilcilerin, tamamen kendilerini seçenlerden bağımsız hareket edebilmeleri, temsili demokrasilerde halk tarafından gerçekleştirilen bir yönetim modelinden söz edilemeyeceği konusundaki eleştirilerin temel dayanağını oluşturmaktadır.⁶ Nitekim bu husus, başta Joseph Schumpeter olmak üzere, Giovanni Sartori, Raymond Aron gibi çeşitli siyasal bilimciler tarafından dile getirilmiştir. Halkın kendi kendisini yönetmesi kuramına dayanan idealist demokrasi anlayışının uygulamada gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı, halkın değil kendi kendisini yönetmesi, yönetime etkili bir şekilde katılmasının dahi ampirik açıdan mümkün görünmediği ifade edilmektedir.⁷

Siyaset bilimi literatüründe yeni elitçiler olarak nitelendirilen bu yazarlara göre: "...demokrasi olarak adlandırılan sistemlerin işleyişinde halkın rolü sanıldığından çok daha sınırlıdır. Bir defa, toplum içinde siyasetle hiç ilgilenmeyen, politika sürecine hiç katılmayan oldukça geniş bir "ilgisizler" kesimi vardır. Öte yandan, politika sürecine katılanların da her zaman "hür ve bağımsız" iradeleriyle tercihlerde buldukları söylenemez. Onların tercihleri çoğu zaman başka kişilerin veya grupların etkisinde kalır." "...demokrasi

6. Örneğin 1982 anayasamızın 80. maddesine göre: "Türkiye büyük Millet Meclisi Üyeleri seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler."

7. Kapani, a.g.m., sh. 209. Ayrıca bkz; Sartori, G., a.g.e.; sh.15 vd. Özellikle sh.170 "...modern demokrasiler çoğunluk yönetimine, seçim mekanizmalarına ve iktidarın temsili el değişimine dayanır. Bu demektir ki ağırlığını duyuran halk kesimi, herşeyden önce kazanan oy çoğunluğu içinde bulunanlardır; iktidarı gerçekten kullanma bakımından ise onlar bile ağırlıklarını kısmen duyururlar ve bir seri mekanizmalar otoritenin manivela kollarından daha da uzakta kalmış yönetilenlerin ellerinde kalan kontrol derecesini azaltır ve değiştirir. Değişik bir demokratik sistem kurmak mümkün değildir. Fakat, bir defa bunun farkına varırsak tartışmamız etimolojik demokrasi ve halkın iktidarı çerçevesinden anayasal demokrasinin tekniklerine doğru kayar. Demokrasiyi gerçekleştirmek için iktidarın ismen sahipliği ile gerçekteki kullanılışının aynı-ellerde bırakılmaması gerekir."

halkın, hatta çoğunluğun yönetimi olarak nitelendirilemez. Gerçekte yönetim ve karar alma yetkisi bir azınlığın (siyasal elit guruplarının) elindedir. Bütün mesele, bu azınlığın iktidara gelişi orada kalışı ve gidişi ile sorumluluğun belirlenmesi noktalarında toplanır. Durum böyle olunca, toplumsal gerçeklere uygun düşmeyen klasik demokrasi teorisinin yeniden gözden geçirilmesi, yeni bir değerlendirme ve tanımlamaya gidilmesi...⁸ gerekmektedir. "Kalabalık ve karmaşık modern toplumlarda belki halk için yönetim olabilir, fakat halk tarafından yönetim olamaz. Batı demokrasilerinde "halk egemenliği" formülü sadece bir fiksiyondan ibarettir. Gerçekte iktidar halk tarafından değil, fakat halk adına (onun temsilcisi olma sıfatına dayanılarak) küçük bir azınlık tarafından kullanılır."⁹

Klasik demokrasi anlayışı ile ilgili bu ampirik verilerden hareket eden yeni elitçi görüş; aslında demokratik bir sistemde halkın rolünün toplumu yönetecek ve siyasal kararları alacak olan liderleri seçmekten ibaret olduğunu, demokratik yönetimin kurumsal düzenlenmesinin esas itibarı ile bunu gerektirdiğini ileri sürmüşlerdir. "...belirli aralıklarla yapılacak bu temel siyasal tercih dışında ve ötesinde halkın karar alma ve politika oluşturma sürecine müdahalesi söz konusu olmamalıdır."¹⁰ Aynı görüşü savunanlara göre; halk kitlelerinin geniş ölçüde politikaya karışmayışları ayrıca demokratik sistemin işleyişinde istikrarı sağlamak bakımından olumlu ve yararlı da sayılabilir. "Halk unsurunun ağırlık kazanması ölçüsünde demokrasinin dozu belki artacak, fakat buna karşılık sistemin düzenli ve kararlı işleyişi tehlikeye girecektir."¹¹

Bu yaklaşımlara paralel olarak yakın geçmişte Amerika Birleşik Devletlerinde siyaset bilimi ve siyaset sosyolojisi ile ilgili çeşitli çalışmalarda, denge ve istikrar kavramlarının ön planda tutulduğu ve demokrasinin temel değerleri olarak kabul edildikleri gözlemlenmiştir.¹² Aynı şekilde ülkemizde de özellikle 1980 lerden sonra,

8. Kapani, a.g.m., sh. 206.

9. Kapani, a.g.m., sh. 209. Nitekim Sartori'ye göre: "Güçlü ve yetenekli azınlıkların demokrasilerin bütünüleyici bir unsuru oluşu bir zorunlu kötülük değil, fakat bu sistemlerin kaderini tayin eden bir faktördür. Demokrasi taraftarı elitler, sistemin bir kusuru değil, fakat esaslı bir garantisidir. Demokrasinin yaşamasını sağlayacak yolları daha çok aradıkça, demokratik bir toplumun sorumlu ve güvenilir azınlıklar kendisini bu amaca adanmış ölçüde halk için bir hükümet olarak ortaya çıktığını ve kendisini kabul ettirdiğini daha çok anlıyoruz. Gerçek odur ki demokrasiler - birçok büyük bilginin de işaret ettiği gibi- önderlerinin niteliğine dayanırlar." a.g.e., sh.79.

10. Kapani, a.g.m., sh. 208.

11. Kapani, a.g.m., sh. 211.

12. Kapani, a.g.m., sh. 211.

ısrarlı bir şekilde siyasal istikrar kavramının anayasa ve siyaset bilimi tartışmalarının ön saflarına çekilmek istendiği hatırlardadır.

Buraya kadar yapılan açıklamaların bir değerlendirmesini yapacak olursak; yeni elitçi görüşlerin ampirik bir yaklaşımla ortaya koymuş olduğu, demokrasi teorisinin öngörmekte olduğu halk tarafından yönetim idealinin, demokratik uygulamalarla doğrulanmadığı eleştirisi büyük oranda haklılık payı taşımaktadır. Bu eleştirileri bir ölçüde bertaraf edecek olan halk girişimi, referandum, halk vetosu gibi yarı-doğrudan doğruya demokrasi yöntemleri¹³ ise ne yazık ki demokratik rejimlerin genelinde çok fazla yaygınlaşmamış demokrasi kurumlarıdır.

Bununla birlikte, demokrasilerde halkın rolünü sadece kendisini yönetecek yönetici kadronun seçimi ile sınırlı sayan elitçi görüşlere katılmak mümkün değildir. Yeni elitçilerin ortaya koymuş oldukları gözlemler doğru olabilir fakat onlardan hareketle varılmak istenen sonuçlar doğru değildir. "Bugüne kadar "demokratik" olarak nitelenen gelişmiş modern toplumların birçoğunda siyasal katılımın "halk tarafından yönetim" idealini doğrulayacak bir düzeye ulaşmamış olması, bunun hiçbir zaman gerçekleşmeyeceği ve dolayısıyla bu idealin terkedilmesi gerektiği sonucunu doğurmaz."¹⁴ Kelime anlamıyla da halk yönetimi demek olan demokrasinin tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi ancak, halkın çeşitli yollardan ve olabildiği kadar geniş ölçüde siyasal karar alma sürecine katılımı ile mümkün olabilecektir.

Ayrıca bazı bilimsel araştırmaların ortaya koymuş olduğu; halk kitleleri arasında politikaya karşı ilgisizlik, bilgisizlik ve politikaya yabancılaşma olguları da ancak siyasal katılma olanaklarının mümkün olduğunca açılması ve genişletilmesi ile giderilebilir. Demokratik uygulamalarda halkın yönetime katılımı sınırlı kalmakla birlikte, istendiği takdirde katılımı sınırlı tutan değişik etkenler yasal önlemler ve kurumsal düzenlemelerle kaldırılabilir ve katılım olanaklarının genişletilmesi mümkün olabilir. Demokrasi şüphesiz, ancak bu genişleme ölçüsünde gerçek bir halk yönetimi olma niteliğini kazanabilecektir. Ayrıca yine vatandaşlara yönetime katılma olanağının sağlanması, onların siyasal eğitim ve bilinçlerinin artmasına ve toplumsal ve siyasal konulardaki kişisel sorumluluk duygularının gelişmesine de yardımcı olacaktır.

13. Kapani, Kamu Hürriyetleri, sh. 298.

14. Kapani, a.g.m., sh. 212.

Bununla birlikte ülkemizde, bazı dönemlerde yöneticiler tarafından bilinçli olarak halkın politikadan uzaklaştırılmaya çalışıldığı bilinmektedir.¹⁵ Aynı şekilde örneğin 1982 Anayasamızın değiştirilmeden önceki biçiminde olduğu gibi, dernekler, vakıflar ve sendikalar gibi çeşitli sivil toplum kuruluşlarına da bizzat Anayasa tarafından siyasetle uğraşma ve siyasal partilerle ilişkiye girme yasağı getirilmiş olduğu hatırlardadır.^{15a}

Hemen belirtelim ki, katılımcı demokrasi anlayışının egemenlikten kaynaklanan devlet fonksiyonlarından yalnızca birisi olan yasama yetkisinin kullanılmasına katılma şeklinde düşünülmesi, bu çalışma bakımından bizi istediğimiz amaca götürmek için yeterli olmayacaktır.

Bilindiği üzere egemenlikten kaynaklanan yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç tür devlet yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkiler devlet içinde yasama, yürütme ve yargı organları tarafından ve anayasada konulmuş olan esaslar çerçevesinde kullanılır. Yasama esas itibarı ile devlet adına genel ve uyulması zorunlu normlar koyma yetkisini ifade eder. Bu yetki asli ve ilkel bir yetkidir ve yasama yetkisi kural olarak, konu açısından da sınırlandırılmamıştır. Buna karşılık yargı ve yürütme organları yasama organı tarafından çıkarılmış olan kuralları somut durum ve olaylara uyarlamak ya da uygulamak durumundadırlar.¹⁶

Yukarıdaki açıklamalarımız çerçevesinde, gerçek anlamda bir halk yönetiminden bahsedebilmek için, egemenlikten kaynaklanan bu üç tür yetkinin her birinin kullanılmalrı bakımından, mümkün olduğu kadar halk katılımına yer verilmesi gereği, demokrasi teorisinin pratiğe aktarılmasının mantıksal bir zorunluluğu olarak görülmektedir. Gerçekten Robert Dahl'ın da belirttiği üzere; demokrasiyi "Kollektif ve bağlayıcı kararlar almanın benzersiz bir yöntemi" ya da esas itibarı ile bir "süreç" den ibaret olarak kabul ettiğimiz takdirde,¹⁷ demokrasi idealinin çağdaş uygulamalarla ulaşılabilen

15. 12 Eylül 1980 İhtilali sonrası Devlet Başkanı Öngeneral Kenan Evren'in Anayasayı tanım konuşmaları ve 1982 anayasasındaki depolitizasyona yönelik düzenlemeler konusunda bkz., Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sh. 42 vd..

15a. 1982 Anayasası'nın 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki 52. maddesi (bu madde tümü ile yürürlükten kaldırılmıştır), 67. maddesinin 5. fıkrası, 68. maddesinin 6. ve 7. fıkraları, 69. maddesinin 2. fıkrası bu yönde yasaklamalar getirmekteydi.

16. Bu anlamda fonksiyon olarak yargı ve yürütme arasında benzerlikler için bkz. Azrak, A. Ülki, "Yargı ve İdare İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme" İÜHFİM 1969 Cilt 34, Sayı: 1-4, s. 129-155.

17. Dahl, Robert, A., Demokrasi ve Eleştirileri, Çeviren Levent Köker, Yetkin Basımevi, Ankara 1993, sh. 6.

en ileri düzeyi olması bağlamında, demokrasinin bir anlamda siyasal katılımıla özdeşmekte olduğunu söylemek herhalde yanlış olmayacaktır.¹⁸

Bu bağlamda herşeyden önce, yasama yetkisinin kullanımında yukarıda da bahsetmiş olduğumuz referandum, halk girişimi, halk vetosu gibi yarı doğrudan doğruya demokrasi yöntemlerinden azami ölçüde yararlanılması^{19a}, böylece halkın, yasama organlarının egemenliği kullanımına en geniş ölçüde katılımının sağlanması gerekmektedir. Bununla birlikte yasama yetkisinin kullanımına katılım ile bütün yasama işlemlerini kastetmekteyiz. Yasama organının, örneğin; hükümetin siyasal denetimi, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına karar vermek gibi bazı yasama işlemlerini doğrudan yapması yasama-yürütme güçlerinin denetlenmesi açısından teknik bir zorunluluk sayılabileceği gibi, demokratik uygulama açısından da büyük bir eksiklik teşkil etmeyecektir. Ancak, örneğin meclis üyeliğinin düşürülmesine karar verilmesinde, halk girişimi benzeri bir yolun da açık tutulması katılımcı demokrasi ve halk yönetimi-egemenliği anlayışına daha uygun düşecektir.

1982 Anayasamız, egemenliğin kaynağı bakımından 1924 ve 1961 Anayasalarında da olduğu gibi¹⁹ "milli egemenlik" anlayışını²⁰ kabul etmiş; Egemenliği düzenleyen 6. maddesinin birinci fıkrasında "Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir" hükmüne yer vermiştir. Milli Egemenlik anlayışına paralel olarak, 6. maddenin ikinci fıkrasında da, temsili rejimi ifade eden; milletin egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar aracılığı ile kullanılacağı hükmü yer almaktadır.²¹ Anayasa'nın 7. maddesine göre ise "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez."

18. Siyasal katılım şüphesiz bizim burada kullandığımızdan çok daha değişik ve çeşitli yöntemleri içeren, geniş boyutlu bir kavramdır ve ülkemizde ve diğer demokratik ülkelerde başvurulan pek çok katılım yolları mevcuttur. Burada konunun niteliği gereği olarak sadece, karar alma sürecine doğrudan etkisi bulunan hukuksal katılım yolları ele alınmıştır. Genel olarak siyasal katılım konusunda bkz., Nie, N.H., Verba, S., Converse, P.E., *Siyasal Katılma Kamuyu ve Oy Verme Davranışı*, Çevirenler: İler Turan/Tunçer Karamustafaoglu, Ankara 1989, sh. 1; Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, sh. 101-102; Özbudun, E., *Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, Ankara 1975, sh. 4; Kalaycıoğlu, E., *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma, Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*, İstanbul 1983, sh. 10.

19a. Bkz. Araslı, O., *Anayasa Hukuku Ders Özetleri*, Genel Esaslar (1981-1982) Ankara, sh.99 vd.

19. Özbudun, *Türk Anayasası Hukuku*, sh. 60.

20. Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, sh. 50 vd.

21. "Klasik milli egemenlik anlayışına göre, milli egemenlikle temsili rejim arasında da ilişki vardır. Gerçekten, eğer egemenlik, belli bir anda belli bir ülkede yaşayan in-

Anayasanın benimsemiş olduğu milli egemenlik anlayışına rağmen, 1982 Anayasası'nın anayasanın değiştirilmesine ilişkin 175. maddesinde belli şartlar altında da olsa yarı doğrudan doğruya demokrasi yöntemlerinden halkoylaması (referandum) yönteminin kabul edildiği görülmektedir. Böylece Türk anayasa hukukunda ilk defa saf temsili rejimden ayrılan bir düzenlemeye yer verilmiş olmaktadır.²²

Bu düzenlemeden hareketle Anayasanın egemenliği düzenleyen 6. maddesinin 2. fıkrasının: "Türk Halkı²³ egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle ve Anayasada öngörülen durumlarda doğrudan doğruya kullanılabilir" şeklinde değiştirilmesinin pozitif durumu daha gerçekçi bir şekilde yansıtaçağı söylenebilir. Bununla birlikte, klasik demokrasi anlayışına getirilen eleştiriler dikkate alındığında, 1982 Anayasamızdaki düzenlemeler itibarıyla yasama yetkisinin kullanımına halk katılımının, demokrasi teorisinin öngörmekte olduğu halk tarafından yönetim idealinden oldukça uzak kaldığı söylenebilir. Ülkemizde yasama organı durumundaki Türkiye Büyük Millet Meclisinin, kamuoyunun belli konulardaki istek ve beklentilerine karşı seçim zamanları dışında yeteri kadar duyarlı olamadığı, belirli konularda toplumda oluşan kamuoyunun, çeşitli sebeplerle yeteri kadar meclise yansıtlamadığı ve hatta genel olarak; temsilcilerin, çok da demokratik olmayan bir kültür geleneği ve anlayışının da aynı zamanda temsilcisi olmaları gerçeği de dikkate alındığında, yasama yetkisinin kullanımına halk katılımını sağlayacak hukuki yolların artırılması gereği daha da zaruri olarak kendisini hissettirmektedir. Bu suretle demokrasi kültür ve geleneğinin yerleşmesi ve gelişmesine; büyük ölçüde katkıda bulunulmuş olacaktır.

Demokrasi teorisi, halkın kendi kendisini yönetmesi ya da halk tarafından yönetim idealinin mantıksal uzantısı olarak, egemenlikten kaynaklanan yetkilerden yargı yetkisinin kullanılması prosedürüne de halk katılımının mümkün olmasını gerektirmektedir. Her ne kadar "yargı yetkisinin, millet adına bağımsız mahkemelerce

sanların topluluğu anlamındaki "halk" kavramından farklı olarak, geçmişi ve geleceği de içine alan bir millet "tüzel kişiliği"ne aitse, milletin egemenliğini, doğrudan doğruya değil, ancak seçilmiş organları veya temsilcileri aracılığıyla kullanabileceği açıktır. Bu ise doğrudan doğruya veya yarı doğrudan doğruya demokrasiden farklı olarak, temsili rejimi zorunlu kullmaktadır." Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sh. 61.

22. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sh. 62.

23. "... günümüzde demokratik gelişme sonucu, millet ve halk kavramları arasındaki fark önemini kaybettiğinden, milli egemenlik ile temsili rejim arasındaki mantıksal ilişki de zayıflamıştır." Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sh. 61.

kullanılacağı” hukukumuzda dogmatik bir kural gibi algılansa da, batıda ve özellikle Anglo amerikan hukukunda uygulanan jüri sistemi yargı yetkisinin kullanımı sürecine halk katılımının, dolayısı ile katılımcı demokrasi anlayışının güzel bir örneği olarak görülebilir. Benzer şekilde, eski Sovyetler Birliğinde her seviyede çeşitli yargıçların seçimle iş başına getirildiği bir sistemin uygulanmakta olduğu bilinmektedir. Bu sistemde yargıçlar halk adına yargı yetkisini kullanmak için yurttaşlar tarafından seçilmiş birer temsilci niteliğindedirler.²⁴

Öteyandan yargılama faaliyetinin nitelik ve özelliği dikkate alındığında, organik bakımdan yargılama yetkisinin kullanımının tam olarak katılıma elverişli olmadığı, ancak, bu yetkinin tam anlamı ile bağımsız kılınmış mahkemelerce ve belli yargısal yöntemlere uyularak kullanılmasının kişi hak ve özgürlükleri bakımından yeterli bir güvence oluşturacağı da söylenebilir.

Bu noktada bir parantez açarak; özellikle idari davalar bakımından, kişilerin hak arama özgürlükleri çerçevesinde yargı yoluna başvurmalarının da başlıbaşına bir katılım şekli olduğu iddia edilebilir.²⁵ Gerçekten de, özellikle idari işlemlerle ilgili olarak bu işlemlerin hukuka aykırılıkları iddiası ile ilgililerce idari yargıya başvurulması ve yargı yerlerinin belirli yönde verecekleri iptal kararlarının istikrar kazanması halinde, yönetim belirli konulardaki yetkilerini kullanırken belli ölçüde bu kararları dikkate alarak (Aslında hukuka saygılı bir idarenin yapması gereken budur.) işlem ve eylemlerde bulunmak durumunda kalacaktır.

Ancak şüphesiz bu durumda, bir yargılama yetkisinin kullanımına katılım değil, yargı kararlarının zorlaması ölçüsünde ve dolaylı olarak yönetsel politikaların oluşumuna katılım sözkonusudur. Başka bir ifade ile bu durumda idari kararların uygulanmasına ve

24. Bkz. Gelard, Patrice, M., "Sovyetler Birliğinde Devlet Memurluğu", Çev: Mustafa Tosun, AİD, Haziran 1969, Cilt 2, Sayı 2, sh. 184. "Böylece, S.S.C.B. Yüksek Mahkemesi üyeleri, beş yıllık bir süre için, S.S.C.B. Yüksek Meclisi'nce seçilirler. Aynı tarzda, federe cumhuriyetlerin yüksek mahkemelerinin üyeleri federe cumhuriyetlerin yüksek meclislerince, özerk cumhuriyetlerin yüksek mahkemelerinin üyeleri özerk cumhuriyetlerin yüksek meclislerince, nihayet ülke, bölge özerk bölge, merkezi idarenin taşradaki küçük idari bölümlerindeki mahkemelerin üyeleri ilgili mahalli meclislerce seçilmektedirler. Sadece ilçe ya da şehir halk mahkemeleri üyelerinin seçimlerinde yurttaşların doğrudan doğruya genel oyuna başvurulmaktadır. Bütün kademelerdeki yargıç yardımcılarını da seçimle gelmektedirler.", sh. 194.

25. Bkz. Turgut, N., Çevre ve Yurttaşlar, Baran Ofset, Ankara 1993, sh. 81.

pratiğe aktarılması sırasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların giderilmesine katılımdan söz edilebilecektir.²⁶

Son olarak, egemenliğin bahsettiği yetkilerden bir diğeri olan yürütme yetkisinin kullanılması sürecinde halkın katılımının gerçekleştirilmesinin, demokrasi kuramının pratiğe aktarılması bakımından günümüzde temel sorunu teşkil ettiği söylenebilir. Hatta, klasik demokrasi uygulamasına yönelik olarak yukarıda aktarmış olduğumuz eleştirilerin pek çoğunun, yürütme ve idarenin uygulamalarına geniş ölçüde halk katılımının sağlanması ile karşılanabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda, çıkartılmaya çalışılan idari usul yasası ile hedeflenen temel işlev; esas olarak, yürütme ve idare fonksiyonlarının gerçekleştirilmesine katılım ve yürütme ve idarede açıklığın sağlanması olmalıdır.

Ancak bunu söylerken, herşeyden önce, genel olarak idari usulün ne olduğunun ve böyle bir yasalastırma faaliyetinin niteliğinin ortaya konması gerekmektedir;

“Genel olarak idari usul, idarenin kamu yararını süratli ve rasyonel bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için gerekli hukuki şartların sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırma ve soruşturmaya dayandırılması suretiyle, idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin teminat altına alınması amacına yönelmiştir. Bu ... ise, ancak, idarenin faaliyeti ile ilgili olan(ların)..., bu faaliyete aktif olarak katılmaları, mütalaa beyan etmek ve idareyi bazı hususlarda aydınlatmak sureti ile ona yardımcı olmaları, hak ve menfaatlerini savunmaları ve nihayet, idarenin, kendi kuruluşu içerisinde yer alan belli kontrol sistemleriyle kademe kademe denetlenmesi.. sayesinde mümkün olur.”²⁷

Özetle, idari usulü; yönetimin, ortak ihtiyaçları tatmin etmek ve bu suretle kamu yararını gerçekleştirmek amacı ile yapacağı tasarruflarında uyulması zorunlu şekil ve usul kuralları olarak tarif etmek mümkündür.

İdari usule ilişkin yasalastırma faaliyeti ise; günümüzde idarenin farklı toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacı ile yürütmekte olduğu birbirinden farklı nitelikteki idari faaliyetlerin mümkün oldu-

26. Turgut, a.g.e., sh. 79.

27. Azrak, a.g.m., sh. 73. Genel idari usulle ilgili daha geniş açıklamalar ve genel idari usulün çeşitli hukuk sistemlerindeki gelişimi konusunda ayrıntılı bilgilenme için ayrıca bkz. Azrak, A. Ülkü, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1964.

ğu kadar yeknesak şekil ve usül kurallarına bağlanması, idari süreçte ilişkin şekil ve usül kurallarının bu suretle toplu kodifikasyonu olarak nitelendirilebilir.²⁸

İdari faaliyetlerin yerine getirilmesinde “izlenecek yolların, kanun ile düzenlenmiş olması ve idarenin bu konudaki kanun hükümlerine bağlı kalarak hareket etmesi”²⁹ yaklaşımının benimsenmesi, kanuni idare ilkesinin şekli anlamda gerçekleştirilmesi bakımından önem taşıdığı gibi; Azrak’ın bu konudaki ustalıklı benzetmesi ile; ülkemizde “henüz eksiklikleri telafi edilememiş olan Hukuk devleti binasının tamamlanması yolunda” da önemli bir adım teşkil edecektir.³⁰

Bu noktada şu hususun belirtilmesi gerekir ki; genel bir idari usul esas olarak, idari kararların meydana getirilmesi sırasında bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması açısından bir güvence olarak düşünülmekte, idarenin, kararname, tüzük, yönetmelik gibi genel ve soyut nitelikteki düzenleyici işlemlerinin, genel idari usule ilişkin düzenlemelerin kapsamı dışında olduğu kabul edilmektedir.³¹

Çıkarılacak olan idari usul yasası ile, idari kararlar bakımından, ilgilisi hakkında hukuki durumunu etkileyecek nitelikte icrai kararlar alınmadan önce, ilgilinin sözkonusu işlemle ilgili olarak dinlenilmesi, ona kendisini ve menfaatlerini savunma imkanı verilmesi sağlanmalıdır. Böylece kişilerin haklarını etkileyebilecek ve dolayısı ile ilerde yargısal uzlaşmazlıklara yolaçması kuvvetle olası işlemler bakımından,³² katılımın sağlanması ile idari işlemlerin temel özelliği olarak kabul edilen tek taraflılığı, gerçekte bir diyalogsuzluk yöntemi olmaktan çıkarılabilecektir.

28. Azrak, a.g.m., sh. 74.

29. Azrak, a.g.m., sh. 76.

30. Azrak, a.g.m., sh. 72.

31. Azrak, a.g.m., sh. 75.

32. Belli kişi ve durumları ilgilendiren idari kararlar bakımından kullanılmakta olan bireysel işlem deyiminin yerindeliği tartışma konusu yapılabilir. Gerçekten de birey deyimini kişi ya da şahıs kelimesi yerine kullanıldığına göre, bireysel işlem deyimini, kişisel işlem ya da şahsi işlem, şahsi ilgilendiren işlem anlamlarına gelecektir ki, düzenleyici işlemlerin karşıtı olarak kullanılan, belli kişi ve durumlara ilişkin idari kararları ifade etmede yetersiz kalacağı ortadadır. Ayrıca bireysel işlem deyimini belirli kişilere ilişkin, onların hukuki durumlarını etkilemeye yönelik idari kararlar için kullanılabileceği halde, belirli hukuki durumlar yaratan bütün idari kararları ifade etmekte her zaman yeterli olamayacağı söylenebilir. Örneğin belirli bir bölgenin SİT alanı olarak belirlenmesine yönelik Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararı bir idari karardır; ancak, bireysel bir işlem olarak nitelendirmek rahatlıkla mümkün olmasa gerektir. Bu konuda idarenin, düzenleyici işlemlerinin karşıtı anlamında belli kişi ve durumlara yönelik kararları bakımından idari karar deyiminin ya da bireysel işlem kavramının kullanılmasının daha yerinde olacağı söylenebilir.

İdari kararlar bakımından, doktrinimizde yönetim önünde savunma hakları olarak da nitelendirilen³³ ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin idarenin işlemleri karşısında bireylerin korunması amacı ile almış olduğu tavsiye kararında belirtilen beş ilkenin idari usul kanunu hazırlanırken mutlaka yön gösterici olması gerekmektedir.³⁴ Bu beş ilke sırası ile, dinlenilme hakkı, işlem ile ilgili bilgi kaynaklarından yararlanma hakkı, Katılma ve temsil, ilgiliye idari işlemin nedeninin bildirilmesi³⁵ ve işleme ilişkin itiraz yollarının belirtilmesidir.³⁶

Mevzuatımıza bir idari usul yasası kazandırmaya çalışılırken; İdari usulün temel işlevlerinden birinin, her şeyden önce yönetsel işlerde açıklık ve anlaşılabilirliğin sağlanması olduğu³⁷ unutulmamalıdır. Bu konuda, idarenin tek yanlı karar alma sürecinde kapalılığın aralanması, geliştirilecek çeşitli mekanizmalarla mümkün olan ölçüde açıklığın sağlanması suretiyle, idari işlemlerin gerçekleştirilmesi sürecinin saydamlığa kavuşturulması temel ilke olmalıdır.³⁸ Gerçekten, "İdarenin ve faaliyetlerinin gözlem, gözetim ve denetim yollarının, Milletın vekillerinin yanında, asillerin, yani vatandaşın kendisine de -haliyle İdare Çarkı'nın dönmesini aksatmayacak formallerle- açık tutulması, Demokrasinin de bir gereği"³⁹ olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede özellikle belirtilmesi gereken bir husus da, belli kişiler bakımından hukuki durumlar yaratıcı, değiştirici veya kaldırıcı nitelikte olmasa bile, toplumun çoğunluğunu ilgilendiren, örneğin çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması gibi belirli konu-

33. Bkz. Akıllıoğlu, T., Yönetim Önünde Savunma Hakları, TODAİE Yayınları No: 206, Ankara 1983.
34. "umumi idari usul, kamu yararının, idare edilenlerin kişisel yararlarıyla en iyi şekilde uzlaştırılarak gerçekleştirilmesi amacına yöneldiği için, konmuş olan genel usul normları, idareye, sadece genel ölçüde güdüler vererek, onun yürüyeceği yolu aydınlatır; üst tarafı, ya münferit idare normlarına, ya da idarenin, umumi İdari Usul ilkelerinden edindiği bilgiye dayanarak yürüyeceği yaratıcı ve serbest faaliyete terk edilmelidir." Azrak, a.g.m., sh. 74.
35. Bu konu ile ilgili olarak bkz., Akıllıoğlu, T., "Yönetimsel İşlemlerde Gerekeç İkesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, sayı 2, 1982, sh. 7-19; Kanlıgöz, C., "İdari İşlemlerde Yazalı Bildirim", AÜHFD, 1989, Cilt sayı sh. 173-192.
36. Ayrıntılı bilgi için bkz., Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarih ve 31 sayılı "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", Çeviren: İhsan Kuntbay, Amme İdaresi Dergisi, 1978, Cilt II, sayı 4, sh. 3-11.
37. Akıllıoğlu, a.g.e., sh. 1.
38. Güran, S., "Yönetimde Açıklık", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 3, 1982, sayı 1-3, sh. 102.
39. Güran, a.g.m., sh. 103.

lardaki idari kararların alınmaları sürecinde, yönetsel açıklık ve ilgililerin katılımlarının sağlanması sorununun, halk için ve halk tarafından yönetim ideallerinin uygulamaya aktarılması bağlamında büyük etki ve önem taşıdığıdır. Hukukumuzda, çevre ile ilgili konularla sınırlı olmak üzere Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği,⁴⁰ Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği⁴¹ ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği⁴² gibi düzenleyici işlemlerle belli ölçüde idari kararların alınması sürecinde ya da karar alındıktan sonra itiraz yoluyla katılımın öngörülmekte olduğu örnekler bulunmaktadır.

Böylece; idari fonksiyonların yerine getirilmesi için yapılan işlemlerin büyük bir kısmını oluşturmakta olan idari kararlar bakımından⁴³ yönetimde açıklık ve katılımın gerçekleştirilmesi ile, gerçek anlamda bir hukuk devletine ulaşılacağı gibi, halk tarafından yönetimin en somut ve atomize formları uygulanma olanağı bulunmuş olacaktır.

Yukarıdaki açıklamalarımızda genel idari usulün, esas itibarı ile, idarenin ferdi nitelikte idari tasarruflar yaparken uygulamak zorunda olduğu usul kurallarını kapsadığını belirtmiştik. Bununla beraber; genel bir idari usul yasası hazırlanırken idarenin düzenleyici işlemlerinin tamamen göz ardı edilmesi düşünülemez, düşünülmemelidir. Gerçekten, idarenin düzenleyici işlemleri bakımından, idari usul yasası hazırlanırken; bu işlemlerin yapılmasında gerekli olduğu ölçüde ve en üst düzeyde, ilgililerin katılımını gerçekleştirmeye yönelik tedbirlerin alınması esas olmalıdır. Ancak bu noktada, idarenin düzenleyici işlemlerinden niteliği itibarı ile farklı sayılabilecek iki grup işlemin birbirinden ayrı düşünülmesi gerektiği savunulabilir.

Bunlardan birinci grubu kanun hükmünde kararnameler oluştururlar. Bu işlemler her ne kadar organik olarak idare tarafından yapılmış olsalar bile genel ve soyut nitelikte kural işlemlerdir ve bu nitelikleri bakımından yasama yetkisinin devamı olarak görülmeleri mümkündür. Şöyle ki; bir defa kanun hükmünde kararnameler bakımından, bu kararnamelerin Anayasada yer alan "yasama yetkisi

40. 2.11.1986 tarih ve 19269 sayılı RG.

41. 4.9.1988 tarih ve 19919 sayılı RG.

42. 7.2.1993 tarih ve 21489 sayılı RG.

43. Günday, M., İdare Hukuku, Ankara 1997, sh. 97.

devredilemez" kuralının bir istisnasını teşkil ettiği (Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleeri bakımından bir yetki devri sözkonusu değildir. Çünkü bu durumlarda yürütme organı doğrudan doğruya anayasadan kaynaklanan düzenleme yetkisini kullanmaktadır) ve dolayısı ile yürütme organı tarafından, belirli konularda, yürürlükteki şekli kanunları değiştirmek ve yürürlükten kaldırmak sureti ile yasama yetkisinin kullanılmakta olduğu doktrinimizde genel olarak kabul edilmektedir.⁴⁴ Ayrıca, idarenin, kanun hükmünde kararnamelerle, belli kişiler hakkında doğrudan doğruya yeni hukuki durumlar yaratması, değiştirmesi veya kaldırması kural olarak söz konusu olamaz. Dolayısı ile, bu konudaki açıklamaları uzatmadan denilebilir ki; işte idarenin bu düzenleyici işlemleri bakımından, yasama yetkisinin kullanımına halkın katılımı için geliştirilen yarı doğrudan doğruya demokrasi yöntemlerine benzer usullerin geliştirilmesi sureti ile bir katılım mekanizması öngörülebilir.

Tüzük, yönetmelik gibi kanunların emrettiği işleri belirtmek ve uygulanmasını sağlamak amacı ile çıkarılan düzenleyici işlemlerle, İdarenin takdir yetkisinin başta anayasa olmak üzere yasalar çerçevesinde somutlaştırılmasından ibaret olan; idarenin, genel düzenleme yetkisine dayanarak yapmakta olduğu^{44a} düzenleyici işlemler bakımından ise, çeşitli katılım yöntemleri ile ve geniş ölçüde katılımın sağlanması zorunluluğu vardır. Çünkü bu tür düzenleyici işlemleri ile idarenin, yasaların açıklanması ve emrettiği işlerin belirtilmesi zımında veya yasalarla kendisine tanınmış olan takdir yetkisinin kullanılması niteliğinde, belli hukuki durumlar yaratıcı ya da belli kişilerin hukuki durumlarını etkileyebilecek nitelikte düzenlemeler yapması mümkündür. Örneğin yönetimin düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planları ile belli kişilerin hak ve menfaatlerinin doğrudan ihlali mümkün olduğu gibi, toplumun çoğunluğunu ilgilendiren yeni hukuksal durumların yaratılması veya ortadan kaldırılması da sözkonusu olabilir.

Bu tür işlemler bakımından, müşterek ihtiyaçlar ve kamu yararının gerekleri, somut olay ve durumlara göre yönetimin takdiri çerçevesinde belirlendiği için; kamu yararının ne olduğu, bir başka ifade ile halk için yönetimin ne şekilde gerçekleşeceği yine halkın (ilgililerin) mümkün olduğunca geniş bir şekilde katılımı ile belir-

44. Günday, a.g.e., sh. 72-73; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sh. 171.

44a. Günday, a.g.e., sh.158.

lenmelidir. Böylece, hukukumuzda yargısal denetim dışında tutulmuş bulunan idari işlemlerin yerindeliliğinin denetiminin de (Anayasal madde 125/4; İYUK madde 2/2) belli ölçüde sağlanabileceği; idarenin takdirinin yerini halkın takdirine bırakacağı söylenebilir.

Hukukumuzda idarenin düzenleyici işlemleri bakımından halk katılımının öngörülmüş olduğu örnekler, yeterli olmamakla birlikte mevcuttur. Örneğin 3194 sayılı İmar Kanununda,⁴⁵ imar planlarının hazırlanması ve ilan edilmesi üzerine, bir aylık ilan süresi içerisinde ilgililerin bu plana itiraz edebilecekleri hüküm altına alınmaktadır (Bkz. İmar Kanunu, madde 8/b). İmar Kanununun bu düzenlemesi ile belli ölçüde bir katılım mekanizması öngörülmüş olduğu söylenebilir.⁴⁶

Sonuç olarak;

Demokrasi kuramının öngörmekte olduğu halk tarafından yönetim idealinin pratikte gerçekleşmesi, ancak yasama, yargı ve özellikle de yürütme yetkisinin kullanımında katılımcı demokrasi anlayışının tam olarak gerçekleştirilmesi ile mümkün olacaktır. Bunun sağlanabilmesi bakımından idari usul yasası hazırlıklarının bir fırsat olarak görülmesi gerekir. Bu suretle bir yandan alınacak olan kararlar ve yapılacak işlemlerin hukuka ve ihtiyaçlara en uygun şekilde gerçekleştirilmesi sağlanabileceği gibi, bir yandan da yapılacak işlemler dolayısı ile çıkacak uyuşmazlıklar azalacağı için (en azından öyle olacağı umulur), yargının yükü hafifletilmiş olacaktır. Çıkarılacak bir idari usul kanunu ile esas olarak, yürütme ve idare de açıklık ve katılımı sağlamak amaç olmakla birlikte, bu kanun çerçevesinde yapılacak tartışmaların yaratacağı atmosferin, yasama ve yargı yetkilerinin kullanımına halk katılımının artırılması tartışmalarını da başlatacağı ümit edilir.

KAYNAKLAR

Akıllıoğlu T, Yönetim Önünde Savunma Hakları, TODAİE Yayınları, No: 206, Ankara 1983.

....." Yönetimsel İşlemlerde Gereke İkesi", AİD., C.15, sa.2, 1982.

Araslı O. Anayasa Hukuku Ders Özetleri, Genel Esaslar, Ankara (1981-1982).

Azrak A.Ü., "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İÜHFİM, C.XXXII, sa. 1-2, İstanbul 1967.

45. 9.5.1985 tarih ve 18149 sayılı RG.

46. Bkz. Turgut, a.g.e., sh. 216.

-” Yargı ve İdare Fonksiyonlarının Teorik Açından Karşılaştırılması”, İÜHFM, C.34, sa.1-4, 1969, 129-155.
- Dahl, Robert A, Demokrasi ve Eleştirileri, Çev. Levent Köker, Ankara 1993.
- Gelard, Patrice M., “Sovyetler Birliğinde Devlet Memurluğu”, Çev: Mustafa Tosun, AİD, Haziran 1969, C.2, sa.2.
- Güran, S. “Yönetimde Açıklık”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, yıl 3, 1982, sa. 1-3.
- Günday, M., İdare Hukuku, 2. Bası, Ankara 1997.
- Kalaycıoğlu, E. Karşılaştırmalı Siyasal Katılma, Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme, İstanbul 1983.
- Kanlıgöz, C. “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, AÜHFD, 1988, C.XL. sa: 1-4, sh.173-193.
- Kapani, M., Politika Bilimine Giriş, Ankara 1983.
-”, Kamu Hürriyetleri, Ankara 1981.
-” Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar. “AÜHF Prof. Dr. Bülent Nuri Escen ARMAĞANI’ndan Ayrı Bası, Sevinç Matbaası, Ankara 1977.
- Nie, N.H., Verba S, Converse, P.E., Siyasal Katılma Kamoyu ve Oy Verme Davranışı, Çevirenler: İlder Turan/Tunçer Karamustafaoğlu, Ankara 1989.
- Özbudun, E., Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1993.
-, Türkiye’de Siyasal Değişme ve Siyasal Katılma, Ankara 1975.
- Sartori, G., Demokrasi Kurama, Çeviren: Deniz Baykal, Siyasi İlimler Türk Derneği, Yayın No: 23, Ankara.
- Turgut N., Çevre ve Yurttaşlar, Baran Ofset, Ankara 1993.