

GLOBAL İDARE HUKUKU TARTIŞMALARI

N. Münici ÇAKMAK*

ÖZET

Günümüzde uluslararası hukukun yanında global idare hukukunun varlığı ile ilgili tartışmalar yapılmaktadır. Globalleşmenin yardımı ile bireyler, devletler, uluslararası kurumlar ve şirketler arasındaki ilişkiler son bir kaç on yılda yoğun bir şekilde artmıştır. Ülkeler arasındaki sınırları değişik şekillerde belirsizleştirdiği için özellikle teknolojinin etkilerine dikkat edilmelidir. Global ilişkiler çevre, global ticaret, iklim değişimi, sağlık, finansal problemler gibi bir çok konudan meydana gelmektedir ve bu alanların normlarla düzenlemeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu noktada en önemli görev global idare hukukuna düşmektedir.

Anahtar kelimeler: Global İdare Hukuku, Uluslararası İdare Hukuku, Milletlerarası İdare Hukuku, Globalleşme, Global, Küreselleşme, Küresel, İdare Hukuku

DEBATES ON GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW

ABSTRACT

Today, there are some debates about the existence of global administrative law besides international law. By the help of globalization, the relationship between individuals, states, international organizations and corporations has been heavily increased in the last few decade. Especially effect of technology must be noticed, as it blurred the boundaries among states in many forms. Global relationships consist of many issues such as environment, global trade, climate change, health, financial problems, and these areas must be regulated with norms. At this point the most important duty is belong to Global Administrative Law.

Key Words: Global Administrative Law, International Administrative Law, Globalization, Global, Administrative Law

1) Giriş

Çalışmamızın hemen başında belirtmek isteriz ki amacımız bütün dünyada tek bir hukuk sistemi olması gerektiğini ve/veya bütün ülkelerdeki

* Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

idare hukuku sistemlerinin birleşmesi gerektiğini savunmak değildir. Biz globalleşmenin beraberinde getirdiği bazı sonuçlardan birisi olan Global İdare Hukukuna ve bunun sonucunda bazı etkilere maruz kalan uluslararası hukuk, idare hukuku, devlet ve birey ilişkilerine dikkat çekmek istiyoruz. Global İdare Hukuku konusu altında yer alan bazı işlemler; insanlar, devletler, kurumlar arası ilişkilerin artması ile yavaş yavaş kendini hissettirmeye başlamıştır. Tabii ki Global İdare Hukuku bütünüyle teslim olunması gereken, sorgulanmadan kabullenilmesi gereken bir hukuki müessese değildir ancak global ilişkilerden kaçınmak günümüzde dünyadan kopmak anlamına geldiği için, idare hukuku ile globalleşme ilişkisinin ortaya çıkarmış olduğu Global İdare Hukukunu teorik olarak incelemek bir zorunluluk halini almıştır. Bugün bu kavram dünya çapında tanımlanmaya çalışılmakta ve bazı açılardan tartışılmaktadır. Biz de bu tanımlama ve tartışma süreçlerine genel hatlarıyla yer vermek istiyoruz.

Dünyadaki teknolojik, sosyal ve ekonomik gelişmeler sonucu devletler ve toplumlar geçen yüzyıllara oranla daha fazla karşı karşıya gelmektedirler. Bazı konular ülke sınırlarını aşarak bazen komşu devletleri bazen de bütün dünyayı ilgilendirir hale gelmiştir. Ekonomik açıdan çoğu devletin birbirine bağlı olması nedeniyle artık devletlerin evrensel konularda tamamen özgürce hareket edebilmeleri zorlaşmıştır. Hatta çevre kirliliği gibi konular artık neredeyse yerel problem olmaktan çıkmış global bir hal almıştır. İnsanoğlu devleti icat etmesine rağmen son bir asırda tek bir devlete ait olmayan, uluslararası ve uluslararası gibi adlarla tanımladığı, bilindik anlamda kamusal niteliği olmamasına rağmen yaptığı işlemler kamusal olan, düzenleme ve denetleme kavramlarını uluslararası seviyeye taşıyan, bazen özel hukuk bazen de kamu hukuku yönü ağır basan çeşitli yapılar meydana getirmiştir. İşte bu yapıların işleyişi ise yerel/ulusal hukuk sistemleri içinde yer alan idare hukuku kuralları ile yürütülmek istenmektedir. Bu isteklerin hukuk dünyasındaki kavramsallaşması ise Global İdare Hukukunun varlığı ile ilgili tartışmaları başlatmıştır.

Kuo, yeni yönetim biçimlerinin, idare hukukunun yeni vizyonlarına ihtiyaç duyduğunu belirtmekte; uluslararası ağlar ve koordinasyon faaliyetleri, melez (hibrit yönetimler), özel yapılar gibi resmi olmayan idare biçimlerinin ortaya çıkması ile birlikte gayriresmi idare hukukunun geleneksel idare hukuku ile birlikte yaşamaya başladığını ifade etmek suretiyle¹, yeni gelişmelerin idare hukuku üzerinde sebep olduğu etkilere dikkat çekmektedir. Gerçekten de son

¹ KUO, s. 445.

dönemlerde gerek uluslararası gerekse ulusal seviyede bazı değişimler, idare hukukunu değiştirmeye veya önlem almaya itmiştir. İdare hukukuna ait bazı temel konular da yeniden tartışılır hale gelmiştir. Amacımız bu tartışmalara global idare hukuku yönünden yaklaşmaktır. Bunları tartışmanın hatta bazen eleştirmenin de sonuçta yine idare hukukunun yararına olduğunu düşünüyoruz.

2) Tarihçe

Global İdare Hukuku, önceki adıyla Uluslararası İdare Hukuku (International Administrative Law) kavramı esasen Lorenz von Stein tarafından 1866 yılında düşünülmüş ve kısmen uluslararası kaynaklara kısmen de ulusal hukuk (yerli hukuk) kaynaklarına dayanan, uluslararası alandaki idari faaliyetleri ilgilendiren kurallar topluluğu olarak tanımlanmıştır.²

Kendisi yeni olan idare hukuku, globalleşmenin artması ve teknolojinin gelişmesi ile birlikte uluslararası hukukun da bazı yöntemlerini kullanarak global seviyeye geçiş yapmıştır.

Global İdare Hukukunun daha önceki tarihli çalışmalarda genelde Uluslararası/Milletlerarası İdare Hukuku (International Administrative Law) olarak adlandırıldığını görmekteyiz (bkz. Partan, Reinsch, Yamamoto). Günümüzde yaygın olarak global kelimesi tercih edilmektedir, bunun sebeplerinden birisi, resmi olmayan daha doğrusu devlet dışı olan kurumların işlem ve eylemlerini de çalışma disiplini içine dahil edebilme ve ayrıca uluslararası hukuk (international law) konseptinden uzaklaşma isteğidir.³

3) Global idare hukuku tartışmalarının başlangıç noktası

Teknoloji ve ulaşımın gelişmesi ile dünyada yaşanan bazı global sorunlar, çözümün de global olmasını gerektirmektedir. Örneğin bütün dünyaya yayılan bir hastalıkla veya büyük ölçekli çevre sorunları ile artık devletler tek başlarına mücadele edememekte, bir çok devlet bir araya gelerek ve ortak hareket ederek çözüm bulmaktadır. Globalleşme kendi doğurduğu sorunlara yine kendi metodları ile çare aramaktadır.

Gelişmelere idare hukukunun faaliyet konuları açısından yaklaşan Kingsbury'e göre uluslararasılaşmış mülkiyet ve pazarlar, uluslararası onay (belgeleme) ile uyarılar ve uluslararası standartlar konularında ulusal idare

² VOGEL, sayfa 23'ten aktaran KINGSBURY, "The Concept of 'Law'..." s. 23-24.

³ KINGSBURY, "The Concept of Law...", s. 25-26.

hukuku yeterli olamamakta, yeni bir idare hukukuna ihtiyaç duyulmaktadır .⁴ (KINGSBURY,2005:144).

Global İdare Hukukuna geçiş, devletler hukuku anlamında devletler arasındaki ilişkilerle de yakından ilgilidir. Devletlerin kendi aralarında imzaladıkları anlaşmalar, kurdukları yapılar, devletlerin kurduğu ancak devletlerden bağımsız olarak hareket eden uluslararası kuruluşlar gibi oluşum süreçleri Global İdare Hukukunu besleyen en önemli kaynaklar arasında yer almaktadır. İkincil kaynaklar ise devletlerin kendi sınırları içerisinde uyguladıkları idare hukuku kurallarıdır. Bu iki kaynak grubu karşılıklı etkileşime girmekte ve global idari alan olarak açığa çıkan boyutta Global İdare Hukukunu meydana getirmektedir.

Global İdare Hukuku kurallarının örtülü bir şekilde önceden de var olduğu aklımıza gelebilir çünkü devletlerin, aralarında yaptıkları anlaşmaların somutlaşması yani gerçek hayata geçmesi idare hukuku ve anayasa hukuku kuralları ile olmaktadır. Örneğin iki devletin kendi arasında bir ticaret anlaşması imzalaması halinde şirketler imza gününü takiben hemen ticarete başlayamamakta, anlaşma hükümleri ilgili birimlerin düzenleme faaliyetleri ile belirlendikten sonra faaliyet gösterebilmektedirler. Bu nedenle Global İdare Hukuku kurallarının kaynağının aslında zımni olarak var olduğunu ancak sadece iç hukuk açısından var olduğunu söylemek mümkündür.

Ülkelerin idare hukuku sistemleri günümüz dünyasında ne kadar millidir, ne kadar milli kalmalıdır sorularını cevaplamak da konumuz açısından önem arz etmektedir. Global İdare Hukuku kullanılarak ülkelerin iç hukukları aşındırılmak isteniyorsa buna biz de karşıyız. Ancak amaç evrenselleşen bazı hizmetlerin görülmesinde kolaylık sağlamak, denetim veya verimlilik sağlamak, global sorunlara çare bulmak ise o halde Global İdare Hukuku uygulamalarından çekinmemek gerekir. Kabul etmek gerekir ki bazı hizmetler tamamen evrensel düzeyde görülmekte olup tek bir ülkenin çalışmasıyla işlemesi mümkün değildir. Sözgelimi internet ağının kurulması veya geliştirilmesi gibi ileri teknolojinin hayatımıza kattığı yeni faaliyet türleri global ve milli seviyelerde eşgüdümlü olarak görülmek zorundadır aksi halde gerektiği gibi işlemeyecektir. Bu eşgüdümü kamu hukuku kurallarından uzak tutmak ise mümkün değildir. Mesela devletlerin sınırları içerisinden geçerek bütün dünyaya yayılmış olan kablolarla yapılan saldırılara karşı bir kamu hukuku dalı olan ceza hukuku yetkilidir. Bu kablolarla ilgili yerel/global regülasyonlar ise idare hukukunun çalışma alanı içerisinde kalmaktadır.

⁴ KINGSBURY, “Omnilateralism and Partial International Communities:...”, s. 144.

Dünya bir çok değişime ve yeniliğe sahne olmaktadır. Asla olamaz dediğimiz hatta aklımıza dahi gelmesi mümkün olmayan bir çok konuda çok farklı değişimler yaşanmaktadır. Bugün global alanda devlet olgusundan kopuk buna karşılık idare hukuku kuralları kullanarak kamusal işlemler yapılması veya Cohen/Sabel'in ifadeleriyle devlet olmadan işleyebilen ve iç hukuktaki idari alan ile global düzlemdeki devletler arası koordinasyona ilişkin klasik diktomiye reddeden, "global idarenin göreceli(relatively) otonom(autonomous) alanı" şeklinde adlandırılan⁵ yepyeni bakış açıları ile karşı karşıya kalmaktayız. İnsan, teknoloji, ideolojiler ve duyguların bir araya gelmesi hukuki olgular ve kavramlar arasında çeşitli değişimlere neden olmaktadır. Kavramların ve olguların yeniden tanımlanmaları, bazılarının rafa kaldırılıp bazılarının da ilk defa sözlüklerde yer almasının sıradanlaştığı bir çağdayız. Artık elli yıl önceki söylemler bile sanki binlerce yıl önce öngörülmüş gibi modası geçmiş hale gelmektedir. Elbette ki bazı olguların ve kuralların yorumları olmasa da önemleri değişmemiştir; adalet, eşitlik, hak gibi hukuki açıdan son derece önemli konular önemlerini yitirmemiştir. Ancak değişimler nedeniyle yorumlarda ve algılarda bir değişim olduğu da gerçektir.

Kingsbury, içinde bulunduğumuz global idari düzeni şöyle özetlemektedir: Global idari alan (uzay), artan oranda uluslararası özel regülatörler, kamu-özel ortaklığı gibi melez kurumlar (hybrid bodies), merkezi yürütme tarafından kontrol edilmeyen ama eylemleri dışarıyı etkileme gücüne sahip ulusal kamu regülasyon kurumları (national public regulators), anlaşmaya dayanmayan gayriresmi devletlerarası kurumlar (gönüllü koalisyonlar da içerecek şekilde), ve idari eylem türü faaliyetlerle üçünü kişileri etkileyebilen resmi devletlerarası kuruluşlar (mesela Birleşmiş Milletler) ile işgal edilmiştir. Global yönetimlerin çoğu merkezileşmemiş olmalarının yanında sistematik bir yapıya da sahip değillerdir. Bazıları ise global regülasyon konusunda istemedikleri, uygun olmadıkları veya hazır olmadıkları rollerle donatılmışlardır.⁶ Dikkat edilirse, idare hukukunun da doğmasını ve gelişmesini sağlayan ortalama üçyüz yıl önceki siyasal, sosyal ve ekonomik hayat ile devlet-birey ilişkisi, günümüze kadar çok fazla değişikliğe uğramıştır. İnsanlığın ve devletin kendi kabına sığamaması, kendini aşmaya çalışması, teknolojinin de yardımı ile geleceğini kestirmez hale gelen insanoğlunun yeni kavram ve düzenlere olan açlığını ifade eder gibidir. Global idari alan şeklinde ifade edilmeye çalışılan,

⁵ KINGSBURY/KRISCH/STEWART, "The Emergence of Global Administrative Law", s. 25 vd.; COHEN/SABEL, s. 767.

⁶ KINGSBURY, "The Concept of Law...", s. 25.

aslında somut olarak var olmayan fakat soyut gerçekliği de inkar edilmeyen bir kavram olarak karşımızda durmaktadır. Bu alanla ilgili söyleyebileceğimiz ve doğruluğundan emin olduğumuz tek fikir ise bu alanın idare hukukunun etkinliği ile şekillendirilmesi ve bu etkinliğin sürdürülmesi gerekliliğidir.

4) Tanımı ve genel özellikleri

Wessel'e göre Global İdare Hukuku, globalleşmeyi yönetmek için dizayn edilmiş çeşitli uluslararası regülasyon ve regüle faaliyetinde bulunan yapılara (regulatory cooperation) ait normlardan ibarettir.⁷

Global İdare Hukuku kurallarının oluşum sürecine uluslararası kuruluşların önemli katkıları vardır. Kingsbury'nin ifade ettiği gibi Global İdare Hukuku, kendilerine ait kamusal faaliyet mantığıyla başta olmak üzere kendi anayasaları ile faaliyet gösteren ve kendi kamu hukuku anlayışına bağlı kalan varlıklar tarafından oluşturulmaktadır.⁸ Global İdare Hukukunun, Global idari yapılardan (Global administrative bodies) kaynaklanan mekanizmalar, prensipler, uygulamalar ve bu yapıların sorumluluğuna vurgu yapan sosyal anlayışla ilişkilendiren Kingsbury, global idari kurumları; hükümetler arası kurumlar (intergovernmental institutions), gayriresmi hükümetler arası ağlar (informal inter-governmental networks), milletlerarası alanda çalıştıkları zamanlarda ulusal devlet kurumları (national governmental institutions), uluslararası faaliyet gösteren melez kamu-özel kurumları (hybrid public-private bodies) ve son olarak da uluslararası alanda kamusal rol üstlenen özel yapılar olarak belirtmektedir.⁹

Bazı düşünürler Global İdare Hukukunu, anayasal dayanaklara ihtiyaç duymadan, sınırötesi düzenlemeleri global idarenin terimleri ile sistematize ve rasyonalize etme faaliyeti olarak nitelendirilmektedir.¹⁰ Kuo'ya göre Global İdare Hukukunun amacı, global regülasyonla ilgili konularda global idarenin daha şeffaf, katılımcı ve sorumluluk sahibi olması için, bu idarelerce verilen kararların daha rasyonel ve daha makul olmasını sağlayarak meşruluklarını pekiştirmeye çalışmaktır. Ancak global idare seviyesindeki katılımcılık, geleneksel siyasi katılımcılık modelinden farklıdır.¹¹ Global İdare Hukuku,

⁷ WESSEL, s. 169.

⁸ KINGSBURY, "The Concept of Law...", s. 55.

⁹ KINGSBURY, "Omnilateralism and Partial International Communities:...", s. 100.

¹⁰ KUO, s. 441.

¹¹ KUO, s. 456.

global idareyi geleneksel politik süreçlerden yalıtmakta, global idareye yönelik katılımcılığın merkezine akılçılığı ve rasyonaliteyi oturmaktadır.¹²

Krisch'e göre Global İdare Hukuku, global meselelere sorumluluk açısından yaklaşmakta; yerli idare hukukuna ait fikirlerle, global yönetimde meydana gelen problemlerin çözülüp çözülemeyeceği sorunsalı üzerinde durmaktadır.¹³

Bir başka düşünüre göre Global İdare Hukuku; uluslararası yönetimin unsurlarını, ulusal/yerli hukuk sistemi ile açıklamaya çalışmakta, aynı zamanda da uluslararası ilişkilerde meşruluğun temelini güç ve çıkar olmadığı, kurallar tarafından sağlandığına dikkat çekmektedir.¹⁴

Chesterman, Global İdare Hukukunun çerçevesini, ulusal idare hukukunun dışına taşan ve mevcut uluslararası hukuk kapsamına da girmeyen, regülasyona yönelik usuli ve normatif standartları kapsayacak şekilde çizmektedir.¹⁵

Lordi'ye göre Global İdare Hukuku, "devlet olmadan var olan iki hukuk türünden" biridir (Lordi bu hukuk dallarından, özel hukuk alanındakileri tüccar hukuku, kamu hukuku alanındakileri de Global İdare Hukuku olarak adlandırmaktadır).¹⁶ Devlet olmadan hukuk kuralları var olabilir mi tartışmasına girmek konumuzun dışına taşmamıza neden olacaktır. İç hukuktaki hukuk kurallarının tek meşru kaynağı devlet olmasına rağmen devletlerin karşı karşıya geldiği uluslararası alanda var olan hukuk kurallarının durumu ayrı bir çalışma konusudur. Burada bilinen gerçek, uluslararası kuralların uluslararası yasama organından kaynaklanmadığı, karşılıklı anlaşmalar veya sözleşmeler gibi başkaca yöntemlerle oluşturulduğudur. Global İdare Hukuku ise bu kuralların uygulanması, usulleri, regülasyon faaliyetleri, yaptırımlar, kararların icrası gibi konularda işlev görmektedir. Bir kuralın devlet tarafından konulması ayrı bir faaliyettir, icra edilmesi edilmesi ayrı bir faaliyettir. İcra organı geniş anlamda idaredir (hükümet, kurumlar, kuruluşlar ...), tabi olduğu hukuk ise idare hukukudur. İşte aynı sistem uluslararası alanda benzer biçimde şekillenmektedir. Uluslararası kuralların veya yapıların koyduğu kuralların icra edilmesi ise Global İdare Hukuku kurallarını gerektirmektedir.

¹² KUO, s. 456.

¹³ KRISCH, s. 248.

¹⁴ BODANSKY, s. 566.

¹⁵ CHESTERMAN, s. 39.

¹⁶ LORDI, s. 943.

Krisch/Kingsbury'ye göre Global İdare Hukuku kavramı, global yönetimin idare olarak anlaşılabilceği ve bu idarenin de sıklıkla idare hukuku prensipleri ile şekillendirileceği ve oluşturulacağına yönelik görüşten kaynaklanmaktadır.¹⁷ Global yönetimin genişlemesi ile birlikte bir çok idari kurum (bunlar farklı yapılarda, bağlayıcı kararları olan uluslararası organizasyonlardan bağlayıcılık özelliğinden yoksun hükümetlerarası bağlantılar ve ulusal idari faaliyetlere kadar geniş bir yelpazede var olan kurumlardır) ulusal ölçek yerine global seviyede performans sergilemektedir. Örneğin Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, İnternet Tahsisli Sayılar ve İsimler Kurumu¹⁸ ve Uluslararası Standardizasyon Örgütü¹⁹ gibi. Bu kurumlar çeşitli/değişik yapı ve özelliklere sahip olsa da örnekte yer alan kurumların hepsinde ortak olup gözümüze çarpan en temel özellikler idari ve regüle edici olma yönleridir.²⁰ Global İdare Hukukuna ilişkin faaliyetleri Birleşmiş Milletler ve Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Standardizasyon Örgütü ve İnternet Tahsisli Sayılar ve İsimler Kurumu işlemlerinde görmek mümkündür.²¹

Global yönetim, klasik anlamda uluslararası hukuk kalıbına (devletler arasında ve rızaya dayalı olma gibi özellikler açısından) oturmamakta, hukukun geleneksel bağlayıcılık formunun dışında faaliyet göstermektedir.²²

Kingsbury/Krisch/Stewart'a göre global idare hukukunun doğuş sürecinde güvenlik, gelişmekte olan ülkelere yönelik finansal yardımlar, çevrenin korunması, bankacılık ve finansal regülasyonlar, infaz, telekomünikasyon, mal ve hizmet ticareti, fikri mülkiyet, iş standartları ve göçmenleri de içine alacak şekilde nüfus göçleri gibi meseleler arasındaki globalleşmiş bağları hedef alan hükümetler arası regülasyonların ve idari faaliyetlerin önemli katkısı olmuştur²³. Bu meseleler, izole olmuş ulusal idari ölçülerle etkili bir şekilde çözümlenememekte, bunun sonucunda da devletler arası anlaşmalarla veya devletler arası bağlantılarla bir çok regüle edici kararı ulusal seviyeden global seviyeye taşıyan uluslararası regülasyon sistemleri oluşturulma yoluna gidilmektedir.²⁴

¹⁷ KRISCH/KINGSBURY, s. 3.

¹⁸ ICANN - Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

¹⁹ ISO - International Organization for Standardization.

²⁰ KRISCH/KINGSBURY, s. 3.

²¹ CHESTERMAN, s. 40.

²² KRISCH/KINGSBURY, s. 10.

²³ KINGSBURY/KRISCH/STEWART, s. 16.

²⁴ KINGSBURY/KRISCH/STEWART, s. 16.

Global idari kurumlar/yapılar; hükümetler arası resmi düzenleyici kurumlar, hükümetler arası gayriresmi regülasyon ağları ve koordinasyonlar, uluslararası rejime göre hareket eden ulusal düzenleyici kurumlar, melez (hibrit) kamu-özel düzenleyici kurumlar ve belirli açıdan kamusal yönü olan ve uluslararası yönetimde faaliyetleri olan özel düzenleyici kurumları içemektedir.²⁵

Bütünleşmiş global idari alanda, ulusal ve uluslararası arasındaki geleneksel düalist ayrım sözkonusu olamadığı için bu iki olgu arasındaki ilişkiye yönelik sürekli bir pragmatik yeniden ayarlanma ve yoğun bir yeniden kurumsallaşma faaliyeti gereklidir.²⁶ Başka bir ifade ile bizler bugüne kadar iç hukukun olduğu yerden uluslararası hukuka doğru, ikilemin dışına çıkmadan yorum yapmaktaydık. Günümüz dünyası ise ulusal hukuk-uluslararası hukuk arasında üstünlük sağlamanın gereksiz olduğunu bizlere göstermek ister gibidir. Global İdare Hukuku bu iki kavramı bağdaştırdığı için kendine yeni bir yol çizmiştir, buna karşılık iç hukuk-uluslararası hukuk ikilemi belli konular açısından henüz netlik kazanamadığı için, bu iki kavram arasındaki olumsuzluklar ve gerilimler elbette ki Global İdare Hukukuna da yansımaktadır.

Uluslararası bütünleşmeler ve sınırötesi meseleler; finans, ekonomi, telekomünikasyon, kültür ve siyaset gibi bir çok alanda kendini göstermiş; hızla artan ilişki sayısı beraberinde global problemlerin de artan sayıda karşımıza çıkmasına neden olmuştur. Global problemlerin sayısındaki artış dilimize de yansımış; medya, Medeniyetler Çatışması, Dünya Finansal Krizi, Global Isınma ve İklim Değişikliği gibi manşetlerle dolmuştur.²⁷ Bu global problemler ve ayrıca teknolojik gelişmeler, kamu-özel, ulusal-uluslararası arasındaki sınırları da belirsiz hale getirmiştir.²⁸

Wuertenberger/Karacz'a göre global ağların/bağlantıların işleyişinde; uygulanabilir olmadığı, yargısal olarak incelenemediği ve bazı hallerde global ağların amaçları ile çeliştiği için ulusal/yerli idare hukuku kuralları yetersiz kalmakta, bu nedenle bunlar için global idare hukuku kurallarına ihtiyaç duyulmaktadır.²⁹

²⁵ KINGSBURY/KRISCH/STEWART, s. 17.

²⁶ KINGSBURY/KRISCH/STEWART, s. 31.

²⁷ WUERTENBERGER/KARACZ, s. 569.

²⁸ MITCHELL/SHEARGOLD, s. 1062.

²⁹ WUERTENBERGER/KARACZ, s. 590.

Global İdare Hukukundaki mevcut eğilim, ulusal/yerli idare hukuku sistemlerine benzeyen, global seviyede mekanizmalar inşa etmektir.³⁰

Mitchell/Sheargold'a göre global yönetim de tıpkı ulusal yönetim gibi düzenleyici ve denetleyici karar alma süreçlerine gereksinim duyar. Global İdare Hukuku ise bu karar alma sürecine etki eden kurallar, usuller ve sistematize normlarla ilgilenir.³¹

Global İdare Hukukunun, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası alanda regülasyon faaliyetinde bulunan kurumlar üzerinde “kontrol ve denge” sağlamak için geliştirilmesi ve bu sayede global norm ve düzenlemelerin gelişiminde sorumluluk, meşruluk, demokratik katılım hissi ve şeffaflık prensiplerin sağlanmış olması³² denetim açısından yararlı bir süreçtir çünkü bu tür kurumların da belli açılardan denetlenmesi gerekmektedir. Global İdare Hukuku sadece bu tür uluslararası kuruluşlarca oluşturulmamalı, aynı zamanda bu kurallar kendisini oluşturan yapıları da denetleyebilecek güce sahip olmalıdır.

Dikkat edilmesi gereken bir husus ise Global İdare Hukuku, açıkça ulusal idare hukukundan etkilenmiş ve onun tarafından şekillendirilmiş olmasına rağmen, zamanla ulusal idare hukuku ile Global İdare Hukuku arasındaki ilişki “karşılıklı” bir hal almakta, bu sefer de Global İdare Hukukunun gereksinimleri ve kuralları ulusal idare hukukunu etkilemektedir. Örneğin Dünya Ticaret Örgütü'nün bazı anlaşma kuralları, üyelerinin ulusal hukuk sistemleri üzerinde bazı zorunlulukların yerine getirilmesini öngörmektedir.³³ Bu sürece önem verilmesi gerekmektedir çünkü Global İdare Hukuku kurallarının ulusal idare hukuku alanına sızması istenmeyen sonuçların doğmasına neden olabilir. Bu noktada devletlerin egemenlik hakları da çiğnenebilir o yüzden hassas hareket edilmelidir.

5) Global idare hukuku üzerine bazı izlenimler

Uluslararası alan herkesin diğerine karşı “öteki veya başkası”, bazı hallerde de “sorumlu” olduğu kendine özgü bir alandır. Herkes fikir sahibi olmasına rağmen başkalarıyla birlikte söylenen kurallara uymak zorunda kalır. Uymamanın yaptırımını ise bir nevi dışlanma, global süreçlerden

³⁰ WUERTENBERGER/KARACZ, s. 590.

³¹ MITCHELL/SHEARGOLD, s. 1063.

³² MITCHELL/SHEARGOLD, s. 1066.

³³ MITCHELL/SHEARGOLD, s. 1068-69.

faydalanamama, böylelikle geri kalma şeklinde tezahür eder. Bu dışlanma her zaman karşı taraftan gelen bir yaptırım mahiyetinde değildir, kendini soyutlayanın menfaatten yoksun kalması şeklinde de olabilir. Uluslararası alanda artık devletler kadar hatta bazen onlardan daha fazla uluslararası kuruluşların etkinliği söz konusudur. Gerek devletler gerekse bu uluslararası kuruluşlar, uluslararası normlar üretmeye çalışmaktadır. McLean'e göre uluslararası normlar artan oranda idari takdir yetkisini sınırlamak ve planlamak için kullanılmaktadır.³⁴ Bu durumu, dışarı doğru genişleyemeyen uluslararası normların iç hukuka doğru genişlemesi olarak da nitelendirebiliriz. Kendini oluşturanlardan kopup, büyüyüp, gelişip daha sonra kendini oluşturanlara baskın gelme süreci global idare hukuku için de söz konusudur. Bu itibarla özellikle uluslararası regülasyon faaliyetinde bulunan global idare hukuku da idari takdir yetkisini daraltmaya çalışacaktır.

Esty'e göre birbirine bağlı bir dünyada uluslararası yönetim kaçınılmazdır.³⁵ Global kamu malı üretimi, ticaret ve kamu sağlığı gibi global meselelere çözüm bulabilmek için global siyaset üretebilme kurumunun etkili olarak işlemesi gerekir. Uluslararası seviyede iyi yönetimin sağlanması da temel idare hukuku kural ve usullerinin uygulanması ile mümkündür.³⁶

Son birkaç on yıl, ekonomik ve sosyal regülasyon rejimlerinin büyük ölçüde gelişimine şahit olmuştur. Bu rejimler global pazar ekonomisinin yükselişine bir nevi yanıt niteliğinde olup ticaret; finans ve bankacılık; çevre, sağlık ve, güvenlik; ilaç; taşımacılık ve iletişim; finansal asistanlık; insan hakları; kanundışı ve istenmeyen fiiller gibi çok çeşitli alanlarda kendini göstermiştir.³⁷ Uluslararası hukukun ve idare hukukunun milli seviyedeki (iç hukuktaki) geleneksel paradigmasının, bu yeni global rejimlere yeterli ölçüde hitap edemediği; bu sürecin de global idare ve idare hukuku için yeni bir alan yarattığı, Global İdare Hukukunun yeni ve gelişmekte olan formlarını gündemimize getirdiği iddia edilmektedir.³⁸

Stewart, Global İdare Hukuku ile demokrasi arasında bir bağ kurmakta, henüz global ölçekte seçilerek gelen temsili demokrasi uygulamasından hayli uzak olduğumuzu; buna karşın global idare hukukunun “yukarıdan aşağı” yerine “alttan üste” doğru gelişim göstermesinin, global düzenlemeler ve

³⁴ McLEAN, s. 174.

³⁵ ESTY, s.1560.

³⁶ ESTY, s. 1561.

³⁷ STEWART, s. 63-64.

³⁸ KINGSBURY/KRISCH/STEWART, s. 15 vd.; STEWART, s. 64.

kurallarla ilgili kararlar alınırken ulusal düzeydeki temsili demokrasinin güçlenmesini sağlayacağını ifade etmektedir.³⁹ Ulusal düzeyde seçimle göreve gelenlerin aldığı kararlar Global İdare Hukuku kurallarına dönüşmek suretiyle global seviyede demokrasinin de yaşama geçmesine sebep olacaktır.

Ulusal idare hukuku ile Global İdare Hukuku arasında sıkı bir ilişki olduğu kadar ciddi farklılıklar da vardır. Cassese'ye göre bu farklılardan birincisi, ulusal idare hukuku kurallarının tek kutup etrafında dönmesidir (devlet veya hükümet). Global İdare Hukuku ise tersine çok kutupludur, ulusal hukuki sistemlerde olduğu gibi tek bir güçlü merkezi idarenin hiyerarşik bağı altında değildir. Global İdare Hukuku sektörel otoriteler bazen de ulusal ortotilerin sektörel ağları ile karakterize edilmiştir. İkincisi ise global ölçekte egemen gücün zayıf olması nedeniyle global hukuki sistemin otoriteleri devletlerinkine nazaran daha farklı şekilde gelişmiştir. Global (Dünya Ticaret Örgütü) ve uluslarüstü (Avrupa Birliği) seviyede yargısal otoriteler de vardır, ancak bunların gelişimi global sistemin ulusal hukuki sistemler üzerindeki etkiyle ilgili olmaktadır.⁴⁰

Cassese'ye göre İdare hukuku, devlet otoritesi ile bireysel özgürlük arasında denge kurmaya çalışır. Global İdare Hukuku ise daha farklı işlemekte, bireyler üzerinde değil devletler üzerinde sınırlamalar getirmek suretiyle ulusal otoriteler üzerine usuli zorunluluklar getirerek bir "üst hukuk" haline almaktadır. Global İdare Hukuku, devletin faaliyet alanını kısıtlayarak şahsi özgürlük alanını genişletmeye hizmet etmektedir.⁴¹

Global İdare Hukuku, farklı kamusal alanlardaki demokratik sorumluluk eksikliğini gidermek amacıyla; bildirim, katılma hakkı, gerekçeli karar ve yargısal denetim gibi geleneksel idare hukukun ait gerekliliklere vurgu yapmaktadır.⁴² Bu durum Global İdare Hukuku ile idari usul ilkeleri arasında bir bağlantı kurmaktadır. İç hukukta yani ulusal idare hukuku için geçerli olan idari usul ilkeleri Global İdare Hukukunda da geçerliliğini sürdürür niteliktedir.

Devletlerin kurduğu ve şimdilerde uluslararası menfaatleri koruyan yapılar haline gelen kamusal kurumlar (public unions) ulus-devlet otoritelerinin, ulus-devletin sınırlarını aşan menfaatlerin ve faaliyetlerin

³⁹ STEWART, s. 108.

⁴⁰ CASSESE, s. 124.

⁴¹ CASSESE, s. 125.

⁴² IRISH, s.337.

önemini farketmelerine neden olmuştur.⁴³ Başka bir anlatımla ulus-devletler artık uluslararası alanda meydana gelen süreçlerin farkındalığına sahip olmuşlardır.

Uluslararası regülasyonlar, uluslararası hukuki sürecin kalıcı özelliği haline gelmiştir; global idare hukuku da uluslararası regülasyonların sahip olduğu çeşitliliği düzenlemenin “konu başlığı” olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁴

6) Sonuç

Global İdare Hukuku, birilerinin kendi menfaatine uygun uluslararası kurallar koyması ve diğer devletlerin de bunlara zorla uyması sürecinin hukukileştirilmiş ismi gibidir. Ancak bu tür kuralların ulusal idare hukuklarına müdahale için kullanılması farklı bir konudur. Global kuralların başkaca amaçlar için kullanılması, global kuralların değerini düşürmemelidir. Ayrıca yöntemlerin ve araçların bunları kullananların niyetlerine göre şekillendirilmesinin önüne geçmek zaten mümkün değildir.

İnsanoğlu, iyi veya kötü anlamında değer yargısı belirtmeden söylemek isteriz ki globalleşmiştir, yani sınırlar belirsizleşmiş, insanlar-devletler-kurumlar-gruplar arasındaki ilişkilerin sayısı ve çeşitliliği mesafe-yabancılaşma gibi zorlayıcı etkenlere rağmen artmıştır. Bunun sonucu olarak da global alan denen bir mekan ortaya çıkmıştır. Global alandaki ilişkilerin de (ki bizim konumuz açısından bu global idari alandır) düzenlenmesi bir zorunluluktur. Aksi halde karmaşa doğacaktır.

Global İdare Hukukunu; ulusal idare hukuku kurallarının süje değiştirilerek sınırların dışına çıkması; ve bu kuralların uluslararası kuruluşlar, devletler ve dolaylı olarak da bireylerin dahil olduğu global idari ilişkilere yansıtılması faaliyeti ile açığa çıkan yeni bir disiplin olarak tanımlamak istiyoruz. Aslında buradaki “yeni” ifadesinden kastımız son dönemde meydana gelen “hızlanmadır.” Global İdare Hukukunun köklerini son dönemler yerine küreselleşmenin ve uluslararası kuruluşların faaliyetlerine başladığı günlerde aramak çok da yanlış olmayacaktır. Ancak son yıllarda özellikle teknolojik gelişmelerle hızlanan globalleşme süreci nedeniyle Global İdare Hukukunun faaliyetlerinde de sayıca ve çeşitlilik açısından bir artış meydana gelmiştir.

⁴³ REINSCH, s. 1.

⁴⁴ PARTAN, s. 639.

KAYNAKÇA

- BODANSKY, Daniel, “Is There an International Environmental Constitution?”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 16, No: 2, 2009, s. 565-584.
- CASSESE, Sabino, “Global Standards for National Administrative Procedure”, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68, Summer/Autumun 2005, s. 109-126.
- CHESTERMAN, Simon, “Globalization Rules: Accountability, Power, and the Prospects for Global Administrative Law”, *Global Governance* 14 (2008), s. 39-52.
- COHEN, Joshua - Charles F. SABEL, “Global Democracy?”, *International Law and Politics*, Vol. 37, 2005, s. 763-797.
- ESTY, Daniel C., “Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law”, *The Yale Law Journal*, 115, 2006, s. 1490-1562.
- IRISH, Maureen, “Regulatory Convergence, Security and Global Administrative Law in Canada-United States Trade”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 12, No. 2, 2009, s. 333-355.
- KINGSBURY, Benedict, “Omnilateralism and Partial International Communities: The Empowering and Checking Functions of Global Administrative Law”, *104 Journal of International Law and Diplomacy*, 98 (2005), s. 98-124.
- KINGSBURY, Benedict, “The Concept of ‘Law’ in Global Administrative Law”, *The European Journal of International Law*, Vol. 20, No.1, 2009, s. 23-57. (The Concept of Law...)”
- KINGSBURY, Benedict - Nico KRISCH - Richard B. STEWART, “The Emergence of Global Administrative Law”, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68, Summer/Autumun 2005, s. 15-61.
- KRISCH, Nico, “The Pluralism of Global Administrative Law”, *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, 2006, s. 247-278.
- KRISCH, Nico - Benedict KINGSBURY, “Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order”, *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, 2006, s. 1-13.
- KUO, Ming-Sung, “Between Fragmentation and Unity: The Uneasy

relationship Between Global Administrative Law and Global Constitutionalism, San Diego Int'l L.J., Vol. 10, 2009, s. 439-467.

LORDI, Antonio, "Globalized World and Separation of Powers: A New Role for the Independent Administrative Authorities", Duquesne Law Review, Vol. 47, Fall 2009, s. 939-946.

McLEAN, Janet, "Divergent Legal Conceptions of the State: Implications for Global Administrative Law", Law and Contemporary Problems, Vol. 68, Summer/Autumn 2005, s. 167-187.

MITCHELL, Andrew D. - Elizabeth SHEARGOLD, "Global Governance: The World Trade Organization's Contribution", Alberta Law Review, (2009) 46:4, s. 1061-1080.

PARTAN, Daniel G., "International Administrative Law", The American Journal of International Law, Vol. 75, No. 3, Jul. 1981, s. 639-644.

REINSCH, Paul S., "International Administrative Law and National Sovereignty", The American Journal of International Law, Vol. 3, No. 1, Jan. 1909, s. 1-45.

STEWART, Richard B., "U.S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?", Law and Contemporary Problems, Vol. 68, Summer/Autumn 2005, s. 63-108.

WESSEL, Jared, "The Financial Action Task Force: A Study In Balancing Sovereignty With Equality In Global Administrative Law", Widener Law Review, Vol. 13, No. 1, 2006, s. 169-198.

WUERTENBERGER, Thomas D. - Maximilian C. KARACZ, "Using an Evaluative Comparative Law Analysis to Develop Global Administrative Law Principles", Michigan State Journal of International Law, Vol. 17.

BOŞ