

BRİTANYA İDARİ MAHKEMELERİ

Çeviren : Turgut CANDAN (*)

Dicey, Britanya Öğretisi'nin Fransız mahkemelerinin ikiciliğine (düalizmine) karşı olan husumetinin, "18 brumaire tarihli darbeden sonra" "Krallık Konseyini (Conseil du roi) (1)" yeniden yaşatmak amacıyla kurulan Conseil d'Etat ve II nci Henri'den beri Common Law'a saygılı hukukçularda Fransız sisteminin yarattığı eşitsizlik duygusuyla açıklandığına işaret etmektedir. Dicey'e göre; Fransız İdare Hukuku, kaynağını, modern İngiliz anlayışlarına (2) yabancı "ergin iki düşünce" de bulmaktadır. İlk olarak, "idare ve görevlilerinin her birinin, milletin temsilcileri olarak, bir hukuk külliyatından ve ayrıcalıklardan yararlandıkları; özel kişilerin, Devlet ile olan ilişkilerinde, komşularıyla olan ilişkilerinde benzer koşullar içinde bulunmadıkları (3)" farzediliyordu. İkinci olarak; İdare Hukuku, adli yargıların yürütme organından bağımsız ve azledilemez olmaları gerektiği yolundaki ilkenin sürdürülebilmesi için "idare ve görevlilerinin adli mahkemelerin yetki alanları dışında olmaları (4)" gerektiğini ifade eden "sözde kuvvetler ayrılığını" yaşatma gerekliliğine dayanmaktadır. Büyük İngiliz hukukçularınca Fransız İdare Hukuku-na ve idari yargıcına duyulan bu nefret, yine de, Büyük Britan-

(*) Danıştay Savcısı.

Not: C.N.A.M.de öğretim görevlisi olan Patrick GERARD tarafından **'Les tribunaux administratifs britanniques'** adı altında kaleme alınan inceleme yazısı, **L'Actualité juridique - Droit administratif**in 20 Ocak 1991 tarihli sayısından Türkçeye çevrilmiştir.

(1) A.V. Dicey, **Introduction to the study of the Law of the Constitution**, 1885, 10. Bas., 1959, y. bas. 1987, Macmillan Education, sh. 335.

(2) Ibid., sh. 336.

(3) Ibid., s.h. 336-337.

(4) Ibid., sh. 338.

ya'da idari mahkemelerin ortaya çıkmasına engel olamadı. Bu ortaya çıkış, dolaylı biçimde, Napoleon'a atfedilmektedir: Fransa'ya karşı sürdürülen savaşın yüksek maliyeti, Parlamento'yu, 1799'da, toprak sahiplerinden özel bir vergi almaya ve bu verginin miktarına itiraz etmek isteyen mükelleflerin, Maliye Bakanı tarafından atanan toprak sahiplerinden kurulu bir yerel komisyon (Land Tax Commissioners) a itiraz edebilmelerine olanak tanıyan düzenleme yapmaya itti. Benzer bir organ da, "Gelir Vergisi Genel Komiserleri Topluluğu (corps)" adı altında, Britanya vergi sistemine gelir vergisini soka 1860 tarihli Yasa tarafından kuruldu. Koruyucu devlet (Etat-Providence) anlayışının, ilki yerel müdahalecilikte olan, gelişimine, idare edilenlerin şikayetleriyle ilgili olarak karar verecek oluşumların yaratılması eşlik etti: Demiryolları Komiserleri Bürosu (1873), emekliler yerel komisyonları (Old Age Pension Act. 1908), ulusal sigortalar hakkındaki 1911 tarihli Yasa tarafından kurulan hakem komisyonları ve yargıç-hakemler, bu tür oluşumlardır.

Yargısal nitelikli organların, iki savaş arasındaki, bu çoğalmı, yürütmenin işleyişi ile görevli Krallık Komisyonu Başkanı M. Donoughmore tarafından eleştirildi: "Bazı koşullar, yargılama görevinin adli yargı dışında bir idari mahkemeye verilmesini haklı kılabilir. Fakat, biz, bunun istisnai kalmasının gerekli olduğunu düşünüyoruz (5)". Bununla birlikte; bu mahkemelerin, sosyalist yasaların adli yargı tarafından sabote edilmelerini önleme konusunda mükemmel bir araç olduğunu düşünen İşçi Hükümeti tarafından, bu istisnalar, savaştan sonra, çoğaltıldı (6): Ellili yıllar içinde, kira mahkemeleri 15.000, iş mahkemeleri ise 50.000 ilâ 60.000 davayı karara bağlıyordu (7). İdarenin yetkilerinden kaygı duyulmaya başlanması ve reformların gerçekleştirilmesi için, büyük bir idari beceriksizliğin görülmesi gerekti - 1954 tarihli **Crichel Down** olayı (8) -. Adalet Bakanı, 1 Kasım

(5) **Report of Committee on Minister's Powers**, Cmnd 4060, 1932.

(6) Sağlık Bakanı M. Baven'in, 27 Temmuz 1946'da, Avam Kamarasında yaptığı açıklama.

(7) A.H. Hanson and Malvolm Walles, **Governing Britain**, Fontana Press, 4. Bas. 1984, sh. 290,

(8) Arazisine İkinci Dünya Savaşı sırasında Hava Kuvvetlerince el konulan Crichel Down'lu bir çiftçi, savaştan sonra arazisi Tarım Bakanlığı tarafın-

1955'de, Sir Oliver Franks başkanlığındaki bir komisyonu, adli yargının olağan mahkemelerinin dışındaki yargı yerlerinin kuruluş ve işleyişi (9) ve kamuoyu araştırması yöntemini de içeren idari usulün cereyanı (10) hakkında önerilerde bulunmakla görevlendirdi. Franks Komisyonu, yazılı ve sözlü çok sayıda değerlendirme aldı; İngiliz ve yabancı (11) bir çok yetkiliyi dinledi ve bakanlıkların tüm birimlerini sorguladı. Komisyon, raporunu, 16 Temmuz 1957'de (12) verdi. Rapordaki önerilerin birçoğu, idari mahkemelerin varlığını - sözcük olarak kullanmasa da - görkemli biçimde tanıyan 1958 tarihli Yasaya (**Tribunals and Enquiries Act**) aynen alındı. Bu Yasa, İdare Hukuku hakkındaki olumsuz önyargıları kesin olarak kaldıracaktı: Nitekim, H.W.R. Wade'nin, "Fransız geleneğine uygun bir İngiliz İdare Hukukunun varlığının kanıtı olan" **Administrative law** isimli eseri, 1961'de, ilk baskısını yaptı (13).

Bugün, Britanya idari mahkemeleri, aydın İngilizler tarafından dahi iyi tanınmamaktadır. İdarenin "kötü yönetimi" ile etkili uğraş verebilecek gibi görünen kuruluş, kuşkusuz, 1967 tarihli Yasa ile getirilen ve bu işle görevlendirilen Meclis Komiseridir. Bununla birlikte, parlamenterler aracılığıyla başvurulabilen Britanya Ombudsman'ı, yılda, yaklaşık 1200 şikayet kabul etmekte ve bu şikayetler hakkında, yalnızca, bazı öğütlerde bulunabilmektedir. Buna karşılık, idari mahkemeler, 1989 yılında, bir milyon civarında davaya bakıp, karara bağlamışlardır. Ombudsman, tanınmışlığını, Parlamento'dan aldığı gücüne, yıllık raporunun yayımlanmasına ve tek olmasına borçludur. Oysa; idari

dan üçüncü bir kişiye satıldığı için, onu geri alamadı. Olayı protesto gösterileri öylesine büyüdü ki, sonunda Bakan Sir Dugdale istifa etmek zorunda kaldı.

(9) Adalet Bakanının, mahkemelerin nitelendirilmesinde "idari" sözcüğünü kullanmadığı işaret olunmaktadır.

(10) Adalet Bakanı (Lord Chancellor), **Minute of Appointment**, 1 Kasım 1955.

(11) Onlardan biri, Fransız Danıştay Üyesi M. Letourneur'dür.

(12) **Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, Her Majesty's Stationery Office.** Cmnd. 218, 1957, İdari sıfatı, mahkemeler sözcüğünün yanında göründü.

(13) Spryridon Flogaitis. **Administrative Law et Droit Administratif**, L.G. D.J., 1986, sh. 98.

mahkemeler, parlamenterleri az ilgilendirdikleri gibi, oldukça ağırbaşlı görev yapmaktadırlar ve ülkenin bir çok noktasına ve çok sayıda idari alana dağılmış durumdadırlar.

Montesquieu, "mahkemeler, sınırlandırılmamalıdır" diye yazmıştı (14). Bu söz, kategori farklılıkları çok büyük çeşitlilik gösteren idari mahkemelerin durumuna uymaktadır. Mahkemeler Konseyi, bu bütünlüğe asgari uyum getirmek için çaba sarfetmektedir.

FARKLI MAHKEME KATEGORİLERİ

İdari mahkemeler, kanunla kurulurlar. Parlamento, bir kısım yargılama yetkisini, adli yargının olağan mahkemeleri dışında kalan yargı yerlerine vermek istediği zaman, bu tutumuna bir çok gerekçe gösterebilir. İdari mahkemenin kuruluşu, herşeyden önce, "hiyerarşik başvuru" (15) yolunun kapalı bulunmasından doğan boşluğu doldurmak amacı taşıyabilir. Örneğin: okul müdürleri tarafından alınan idari kararlar, ne Bakanlığa, ne de belediye konseyine yapılacak bir ön başvuruya konu edilebilirler. Bu yüzden, Eğitim Kanunu (**Education Act**, 1980), eğitim itiraz komiteleri kurmak durumunda kaldı. İdari mahkemenin kuruluşu, teknik nitelikli bir mülâhazaya da yanıt verebilir. Kimi uyuşmazlıkların çözümü, içerdikleri özel bilgiler nedeniyle, konu hakkında uzmanlaşmış yargıçların varlığını gerekli kılabilir. Örneğin: akıl hastalıkları mahkemelerinin kuruluşunun altında yatan neden, bu teknik niteliktir (1983 tarihli **Mental Health Act**ın 65. mad.). Ve nihayet; bir mahkemenin kuruluşu, yargılama masraflarını, davanın tarafları ve Devlet için azaltmak amacı taşıyabilir: "Şayet, idari yargı yerleri tarafından çözümlenen tüm uyuşmazlıklar olağan mahkemelere verilmiş olsaydı, özellikle kontluk mahkemelerinde, çok sayıda yargıç kadrosu oluşturulması gerekli olacaktı. Oysa, bana göre, bir çok uyuşmazlık, yüksek maaşlı yargıçların hizmetini zorunlu kılmamaktadır" (17).

(14) **Kanunların Ruhu**, XI Kitap, VI. Bölüm (**İngiltere Anayasası**).

(15) S. Flogitis, Dip not 13.

(16) Sir Alfred Dennig, **Freedom under the Law**, Stevens, 1940, sh. 76.

(17) Adalet Bakanlığı Genel Sekreteri Sir George Coldstream'ın Franks Komisyonundaki açıklaması, Dip not 12, sh. 9.

Britanya Yargı Sisteminde, 1991 yılı itibariyle, yetmiş kategori idari mahkeme mevcuttur. Burada, öncelikle, bu mahkemelerin kuruluşları hakkında bilgi vereceğiz. Daha sonra da, sırasıyla, yargılama usullerine, kararlarına karşı açık bulunan kanun-yollarına değineceğiz.

MAHKEMELERİN KURULUŞU

İdari mahkemelerin yetkileri genel değildir: Henüz çekirdek halinde olan İdare Hukukunun, bu mahkemelerin yetkilerinden doğduğu söylenemez. İdari mahkemeler, Britanya geleneğine göre, Kanunkoyucu'nun (idari veya değil) bir karara karşı vatan-daşların itiraz haklarını adli yargıya mensup mahkemeler dışındaki makamlar nezdinde kullanmaları konusundaki isteğine uygun olarak, pragmatik biçimde doğmuştur. Bu yüzden; idari mahkemelere görev, yalnızca yasa ile verilebilir. İdari mahkemelerin oluşumları da, yasa tarafından belirlenir.

Mahkemelerin Yetkileri :

İdari mahkemeler, yönelimlerine göre, beş kategoride gruplandırılabilirler. Bu beş kategori idari mahkemenin faaliyetini değerlendirebilmek için, 1988 yılında (18) önlerine gelen uyuşmazlık sayısına bakmakta yarar vardır.

Ekonomik mahkemeler (Les tribunaux économiques), çok çeşitlidir. Önelikle, ulaştırma alanında yetkili mahkemeleri zikretmek gerekir: 1982 tarihli **Civil Aviation Act**'ın 2 nci maddesine göre, sivil havacılık makamı nezdinde, pilotluk belgesi ile ilgili uyuşmazlıkları çözümlemekle görevli üç mahkeme mevcuttur (1489). Trafik komiserleri, sürücü belgesi verilmesi ve geri alınmasıyla ilgili uyuşmazlıkları (434715) (1981 tarihli **Public Passenger Vehicle Act**), ulaştırma mahkemelerinin (48) denetimi altında çözümlemektedirler. İkinci olarak, mali nitelikli şu mahkemeler mevcuttur: Mali hizmetler mahkemesi (4), yabancılardan olan alacaklar komisyonu (Rus ve Çin borçların-

(18) **Kaynak: Council on tribunals, Annual Report for 1988/1989, Her Majesty's Stationery Office, 1990.** Her mahkeme için başvuru sayısı, parantez içinde belirtilmiştir. Aynı yıl içinde adli mahkemelere yapılan başvuru sayısının üç milyon civarında olduğunu belirtmek gerekir.

dan kaynaklanan 10128 başvuru), talih oyunları mahkemesi (78). Bunların dışında, aralarında bir çeşit sulh yargıcı olan iki-yüzotuz hakemin de bulunduğu tarım mahkemeleri (330); yedi adet tarıma elverişli arazi mahkemesi (335); altı adet süt ürünleri mahkemesi (7) vardır. Ayrıca, tüketici kredileri ile ilgili uyuşmazlıkları çözümlemekle görevli beş mahkeme (196), taşınmaz komisyoncularıyla ilgili uyuşmazlıklarla görevli beş mahkeme (35); marka (6223), berat (56), tasarı (15) ve telif hakkı (2) konularında görevli dört mahkeme mevcuttur.

Vergi mahkemeleri (Les tribunaux fiscaux), idari mahkemeler arasında işi en fazla olanlardır: Gelir vergisinden doğan vergi uyuşmazlıkları, dörtyüzyetmiş genel komişere (870342) ve yedi uzman komişere (427) verilmiştir. Buna karşılık; bir dolaylı vergi olan katma değer vergisi ile ilgili uyuşmazlıkları iki (2715), topluluk yükümlülüklerinin tespitinden doğan uyuşmazlıkları ise altmışdört mahkeme (175820) çözümlemektedir.

Sosyal mahkemeler (Les tribunaux sociaux), kuşkusuz, en çok tanınanlardır. Bu mahkemeler arasında; iş uyuşmazlıklarına bakan endüstriyel mahkemeler (26127); 1975 tarihli **Social Security Act**'ın 97 ve 114 üncü maddeleriyle kurulan ve yirmiki adet tıbbi mahkeme (14584), yüzseksenaltı adet sosyal güvenlik mahkemesi (274618), onyedi adet sosyal güvenlik komişeri (5063) ve altı adet aşılama faaliyetlerinden doğan zararlar mahkemesinden (15) oluşan sosyal güvenlik mahkemeleri; 1977 tarihli **Health Service Act**'ta öngörülen ulusal sağlık hizmeti mahkemeleri - dörtyüzelli aile hekimleri komişyonu (1748) ve iki mahkeme (4) - ve ondört akıl sağlığı mahkemesi (5579); nihayet, ondört savaş gazileri mahkemesi (2520) ve dinlenme evleri mahkemeleri (59) zikredilebilir.

Kimi özgürlük sorunları hakkında karar veren mahkemeler (19), oldukça yenidirler: İki adet verilerin muhafazası mahkemesi (41608), göç mahkemesi ve hakemleri (15607), eğitim itiraz komiteleri (10600) ve bağımsız okullar mahkemesi (1), bu kategoriye giren mahkemelerdir.

(19) Bu konuda bkz. Jacqueline Dutheil de la Rochere. **Le pouvoir judiciaire et les libertés au Royaume-Uni**, Pouvoirs do. 37, 1986, sh. 101-114.

Taşınmaz mal mahkemeleri (Les tribunaux immobiliers), onüç bölgesel kira mahkemesinden (24976), mülkiyet komiserlerinden (268) ve arazi mahkemesinden (1138) oluşmaktadır.

Bu mahkemeler, gerçekten faaliyet gösterenlerdir. Bunlar dışında, yasada öngörüldükleri halde hiç kurulmamış olan (1967 tarihli Forestry Act tarafından öngörülmüş bulunan orman mahkemesi gibi) ve kuruluşlarını tamamlamayan, ancak şimdiye kadar hiç toplanmayan (telgraf mahkemesi, taş ve maden ocakları mahkemesi, itfaiye ve polis emeklilik mahkemesi, suçlardan zarar görenlerin bu zararlarını tazmin mahkemesi gibi) mahkemeler vardır.

İdari mahkemeler, İngiltere ve Galler Ülkesinde kuruludur. Ancak, bu mahkemelerin yetki alanları, yasa ile benzer mahkemeler öğrenilmemiş olunması koşuluyla, endüstriyel mahkemelerde olduğu gibi, İskoçya'yı da içine almaktadır. İskoçya'da ayrıca, basit arazi uyuşmazlıklarını çözümlemekle görevli küçük çiftçiler komisyonu (Crofters Commission) ve küçük çocukların çalışmaları ile ilgili on iki adet komisyon gibi, İskoçya'ya özgü, mahkemeler de vardır. 1958 tarihli Yasayı değiştiren 1971 tarihli Yasa, Kuzey İrlanda Parlamentosu'na, mahkeme kurma yetkisi vermişti. Ancak, anılan Parlamento kapatıldığından, bu Topraklarda da, İngiltere ve Galler Ülkesindekilere benzer hükümler geçerli oldu.

Mahkemelerin Oluşumları :

Franks Raporu, mahkemelerin üyelerinin Mahkemeler Konseyi (**Conseil des Tribunaux**) tarafından atanmasını önermişti. Ancak, bu öneriye uyulmadı. 1971 tarihli Yasanın 7 nci maddesi, mahkeme başkanlarının, Adalet Bakanı (**Lord Chancellor**) tarafından atanmalarını öngörmektedir. Mahkemelerin diğer üyeleri, genel olarak, Adalet Bakanı ve muhtemelen, İskoçya Court of Session Başkanının veya Kuzey İrlanda Lord Chief Justice'inin onayını aldıktan sonra yetkili bakan tarafından atanırlar (1971 tarihli Yasanın 8 inci maddesi). Sadece altı kategori mahkemenin (20) üyelerinin tamamı, Adalet Bakanı tarafından atan-

(20) Burada sözkonusu olan mahkemeler; marka, tasarı ve berat kontrolörleri, gelir vergisi uzman komiserleri, katma değer vergisi mahkemeleri üyeleri, göç istinaf mahkemesi üyeleri ve hakemleri, sosyal güvenlik komiserleridir.

maktadır. Bakanlar, atama yetkilerini kullanmadan önce, görevde olan yargıçlara -1971 tarihli Yasanın 7 nci maddesinin 2 nci fıkrasına göre, yargıçlar daima belli bir süre için atanırlar- ve arzu ettikleri görevlilere görüş sorarlar: Örneğin, Çalışma Bakanı, endüstriyel mahkemelerin üyelerini atamadan önce, sendika ve işveren kuruluşların görüşünü alır. Kimi mahkemelerin üyeleri, belli hukuki niteliği olanlar arasından atanır. Örneğin; göç hakemlerinin bu konuda en az yedi yıllık bir deneyime sahip olmaları gereklidir. 1971 tarihli Yasanın 9 uncu maddesi, yüksek idare mahkemelerinin (istinaf mahkemeleri, gelir vergisi uzman komiserlerinin) üyelerinin, en az on yıl avukat veya dava vekili olarak görev yapmış olanlar arasından seçilmiş gerektiğini söylemektedir. Marka, tasarı ve berat kontrolörleri başkanları, Yüksek Mahkeme üyesi olmak zorundadır. 1 Nisan 1990'dan bu yana, gelir vergisi uzman komiserleri başkanı, aynı zamanda, katma değer vergisi mahkemesinin de başkanıdır. Mahkeme üyelerinin seçiminin takdiri nitelik göstermesi durumunda, "(mahkeme) sözcüğünün kullanılması, Parlemtentonun bu mahkemelere bağımsızlık vermek konusundaki açık iradesini gösterir" (21). Mahkemelerde idari hizmetler, bakanlıklar içinde yer alması koşuluyla, mahkemeler tarafından yürütülürler. 1990 yılında, Adalet Departmanı, göç mahkemelerine, doksan görevlinin aylığına yeterli 2.750.000 liralık bütçe tahsis etmiştir.

YARGILAMA USULÜ

Her mahkeme, kendi yargılama usulünü kendisi belirler. Yargılama usulüne ilişkin kurallar, ender olarak yazılıdır. Franks Raporu, mahkemelerin tabii hakim -**natural justice**- ilkesine uygun usul kuralları oluşturarak, iyi bir yönetime katkıda bulunduklarını söylemektedir. Bu ilke, açıklık (şeffaflık), eşitlik ve tarafsızlık (openness, fairness, impartiality) gerektirmektedir: Şeffaflık, çünkü, "şayet usul tümüyle gizli olsaydı, mahkemelere

(21) Franks Raporu, Dip not 12, sh. 9.

(22) Tabii hâkim ilkesi, iki alt ilke içerir: **audi alterem partem et nemo iudex in causa sua**, yani dinlenilme ve against bias kuralları (S. Floukaşis Dip not 13, sh. 193). Ayrıca, bkz.: Michel Distel. *Le droit d'être entendu dans la procédure administrative en Grande-Bretagne*, th. Pari 1979.

güven duyulmayacaktı ve benimsenemeyeceklerdi" (23); eşitlik, çünkü, "savunma durumunda bulunan taraf kanıtlarını sunma olanağı bulamasaydı, haksızlığa engel olunamıyacaktı" (24); tarafsızlık, çünkü, davanın tarafları, "davaları hakkında karar verenlerin önyargısız davrandıklarını" bilmeselerdi, verilecek karar onları tatmin edemezdi (25). Bu formüllerin, gelir vergisi mahkemesinde ve göç mahkemesinde nasıl uygulandıklarını inceleyelim:

Mahkemeye başvuru, özendirilir: Vergi ihbarnamesine veya göç konusundaki kararın tebligatına, bu karara karşı – idare nezdinde değil – yargıç önünde, önceden belli edilen süre (duruma göre 15 ilâ 30 gün) içinde itiraz edilebileceğine dair açıklama eklenir.

Gelir vergisi komiserleri önüne, gelir vergisi, kurumlar vergisi ve artık değer üzerinden alınan vergilerle ilgili uyuşmazlıklar götürülebilir. Bu uyuşmazlıklar, iki grupta toplanır: Basit uyuşmazlıklar ve karışık uyuşmazlıklar. Karışık uyuşmazlıklar, verginin matrahının birden fazla kaynağının bulunması sebebiyle, mükellefler ve genel komiserler tarafından bu şekilde nitelendirilen uyuşmazlıklardır (Taxes Management Act, 1970, md. 31).

Göç konusunda alınan kararlarla ilgili itirazlar, karar bir kamu görevlisi tarafından alınmışsa, göç hakemi; İçişleri Bakanı tarafından alınmışsa, göç mahkemesi nezdinde yapılır. Göç yargıcı önünde itiraza konu edilebilecek karar sayısı yalnızca yedidir (26): Vize isteğinin reddi; giriş izni verilmemesi; ikâmet süresinin uzatılması isteğinin reddi; bir ceza mahkemesi kararında önerilmesi veya, Immigration Act'da 1988 yılında yapılan reformdan beri, Birleşik Krallık'ta en az yedi yıl ikâmet edenlerle ilgili olması halleri dışında, sınır dışı etme kararı; sınır dışı edilen kişinin gideceği yeri belirleyen karar; vatandaşlığa alınma isteğinin reddi; sınır dışı etme kararının kaldırılması isteğinin

(23) Franks Raporu, Dip not 12., sh. 5.

(24) Dip not 23.

(25) Dip not 23.

(26) Bkz. Lawrence Grant ve Ian Martin, *Immigration Law and Practice*, The Cobden Trust, 1982.

reddi. Bununla birlikte, kararın "kamu yararına" alındığının veya sınır dışı etmenin "ulusal güvenlik ya da Birleşik Krallık ile bir başka ülkenin ilişkilerinin" yararına yapıldığının İçişleri Bakanlığı tarafından belgelenmesi durumunda, ilgili karara karşı göç mahkemesi nezdinde itirazda bulunulamaz.

Yetkili mahkeme, başvuranın bulunduğu yer mahkemesidir. Vergi alanında, basit uyuşmazlıklarla ilgili başvurular, ülkenin çeşitli yerlerinde bulunan dörtüzyetmiş genel komiserden birine yapılır (27). Karışık uyuşmazlıklarla ilgili başvurular ise, Londra'da kurulu uzman komiserler mahkemesine yapılır. Göç alanında (bu alanda yetkili mahkeme, başvuranın Birleşik Krallık'taki temsilcisinin mahkemesi olabilir), beş yargı çevresinde bulunan elliye hakem vardır. Yargı çevreleri; Londra, Harmondsworth - Londra'nın batısı, Heathrow Havaalanı, Galler Ülkesi ve Kuzey İrlanda dahil -, Birmingham, Manchester ve Leeds - İskoçya dahil -. Politik sürgün konusunda, yalnızca, Londra hakemleri yetkilidir.

Kendisine başvuru mahkeme, davalı tarafı haberdar eder. Davalı taraf, genellikle, idaredir (Maliye Bakanlığı Gelir Bürosu, İçişleri Bakanlığı Göç Servisi). Mahkeme, ayrıca, tarafları, kendi huzuru dışında biraraya gelerek, ileri sürebilecekleri delilleri belirleme konusunda teşvik eder. Gelir vergisi yargıcı, bunun dışında, tarafları, "önceden: a) aralarındaki uyuşmazlığa neden olan maddi sorunları ve olayları, b) hangi hukuk sorununun olaylara yol açtığını" (28) yazılı olarak belirlemeye davet eder.

Duruşma, ancak, yetkili yargıcın, soruşturma yaptıktan sonra, yarar görmesi durumunda yapılır. Örneğin; yargıcın aynı uyuşmazlık hakkında daha önce karar vermiş olması durumunda, duruşma yararsızdır. Duruşma, yetkili mahkemenin kendi binasında yapılır. Ancak, haklı nedenlerin bulunması, örneğin, daha çok tanığın dinlenmesinin temini için, başka bir yerde de yapılabilir. Gelir vergisi uzman komiserleri, her yıl, iki hafta boyunca Edimbourg'da, bir hafta boyunca da Belfast'da duruşma

(27) Bunlara İskoçya'daki elli beş genel komiseri ilave etmek gerekir.

(28) Lord Chancellor's Department, Notes for parties to appeals or other proceeding before the special commissioners, 5 th. ed., 1988.

yapmaktadırlar. Göç hakemleri de, yargı çevreleri içinde yer değiştirebilirler.

Yargıç tekdir. Ancak, mahkeme başkanı, uyuşmazlığın çözümünün birçok meslektaşının duruşmada hazır bulunmasını gerekli kıldığına karar verebilir. Duruşma, vergi mahkemeleri dışında, kamuya açıktır. Vergi mahkemelerinde ise, kapalı oturum yapılır (29). Taraflar duruşmaya bizzat iştirak edebilecekleri gibi, bir danışman, avukat veya uzman kişi tarafından da temsil olunabilirler. Örneğin; göç konusu ile ilgili olarak Londra Üniversitesi tarafından 1989 yılında gerçekleştirilen bir çalışmanın sonuçları (30), tarafların % 50'sinin U.K.I.A.S. (31) adlı kuruluşun bir mensubu, % 35'inin bir hukukçu, % 6'sının bir dostu veya velisi tarafından temsil edildiğini; % 9'unun ise hiçbir yardım görmediğini (32) göstermektedir. Mahkeme, ayrıca ihtiyacı olanlara tercüman da temin edebilir.

Duruşmanın görkemli bir yanı yoktur. Resmi bir hava içersinden, son derece biçimsel cereyan eder. Bu yüzden, yargıç, davacının cesaretinin kırılmaması için, özel çaba sarfeder. Ciddi bir soruşturmadan çok, yapmacık bir oyun seyrediliyormuş izlenimini veren cübbe ve perukların taşındığı ve karışık yöntemlerin kullanıldığı olağan mahkemelerin görkemli görünüşünden kaçınılmaya çalışılır. Olağan mahkemelerde yargıçların tamamı ve avukatların çoğunluğu tarafından kullanılan dil, esasen çok kişi tarafından anlaşılır nitelikte değildir. Bunun sebebi, kullanılan sözcüklerin teknik niteliği değil, konuşmanın kelimece zenginliği ve aksanıdır (33).

(29) Ve Akıl Sağlığı mahkemelerinde (1983 tarihli **Mental Health Act**. md. 65).

(30) Hazer ve Yvette Genn, **The Effectiveness of Representation at Tribunals, Report to the lord Chancellor**, University of London (Queen Mary College), 1989.

(31) Birleşik Krallık'ta, 1970'de kurulan, göçmen danışma servisleri, gönüllülerden oluşmaktadır; Göçmenler hakkında Yasa'nın 23 üncü maddesine göre bu servislere Devlet yardımı yapılmaktadır (1989'da 200.000 lira). U.K.I.A.S., hizmetlerini ücretsiz yapmaktadır.

(32) Genn, Dip not 30, sh. 29.

(33) F.F. Ridley, **Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en Grande-Bretagne** In *Annuaire europeen d'administration publique* (direction de Ch. Debbasch et Gueit), C.N.R.S., 1983, sh. 134.

Buna karşılık; idari mahkemelerde yargılama usulü, basit ve çekişmelidir. Genellikle, başvuru sahibi, ilk sözü alarak, olayları ve tartışmalı hukuki noktaları açıklar; getirdiği tanıkları ve bilirkişileri sorgular (34). Başvuruda bulunanın getirdiği tanık ve bilirkişiler, daha sonra, diğer tarafca sorgulanır. Buna, **çapraz inceleme (cross-examination)** tekniği adı verilir. Kanıt külfeti, idareye aittir. Davacıdan sonra davalı söz alır; getirdiği tanık ve bilirkişileri sorgular. Davalının getirdiği tanık ve bilirkişiler de, davacı ve yargıç tarafından sorgulanır (35). Son olarak, yanıt vermek üzere, davacı söz alır.

Bundan sonra karar aşaması gelir. Karar, kısa bir aradan sonra, aynı gün sözlü olarak açıklanabilir. Mahkeme, taraflardan birinin isteği üzerine veya kendiliğinden, kararın verilmesini bir kaç gün erteleyebilir (36). Bu durumda, karar yazılı olmak zorundadır. İdari mahkemeler, -adli mahkemelerden farklı olarak- emsal kararlarla kesinlikle bağlı değildirler. Yazılı kararlar, yayımlanmazlar. Yargılama, ücretsiz olarak yapılır. Davaların, yaklaşık, üçte ikisinde idare haklı çıkmaktadır. Ancak, -uygulamada ender olmakla birlikte- kararlara itiraz edilebilmektedir.

KARARLARA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

İlk derece yargı yerlerince verilen tüm kararlara olduğu gibi, idari mahkemelerin kararlarının çoğuna karşı da istinaf başvurusunda bulunulabilir. Ancak, bu mahkemelerin idari yapıları nedeniyle, sözkonusu kararlara karşı, **adli gözden geçirme - révision judiciaire** - adı verilen bir başvuru yolu, her zaman açıktır.

(34) Tanıklar, yemin etmek zorunda değildir. Örneğin: göç alanında, Göç İstinaf Mahkemesinin 13 Ocak 1988 tarihli **Zakia Begum and Others v/Visa Office, Islamabad** kararı.

(35) İskoçya'da, tarafların getirdikleri tanık ve kanıtlar, birbiri ardına dinlenilir.

(36) Göç alanında, bu, idarenin ulusal güvenlikle ilgili bir gerekçe ileri sürmesi durumunda olanaklıdır (Göç hakkındaki 1971 tarihli Yasanın 12 nci md.).

İstinaf Başvurusu :

Prof. Robson, Franks Komisyonundaki konuşmasında, "genel idari istinaf mahkemesi" (37) adı altında bir mahkemenin kurulmasını önermişti.

Fakat, bu öneri, anılan mahkemenin, uyuşmazlık türünün çeşitliliği sebebiyle, ilk derece yargı yerine nazaran daha az zaman olacağı inancından olan ve bu sistemin Britanya'da yargı birliğini tehlikeye sokacağından korkan Komisyonu ikna edemedi. İstinaf başvurusu, son derecede karar veren mahkemelerin kararlarına karşı olanaklı değildir (Eğitim İstinaf Komitesi, Süt Ürünleri Mahkemesi, Talih Oyunları Mahkemesi ve Aşılama Faaliyetlerinden Doğan Zararlar Mahkemesi, son derecede karar veren mahkemelerdir). Diğer mahkemelerin kararlarına karşı ise, izin verilmiş olması koşuluyla, yetkili organ önünde istinaf başvurusunda bulunulabilir.

İstinaf başvurusu, itiraz olunan kararın kaynağına bağlı olarak çeşitlilik gösteren makamlar tarafından incelenir. Kimi mahkemeler için istinaf makamı, bakandır. Örneğin; taşınmaz komisyoncuları mahkemeleri ile tüketici kredisi mahkemeleri için, Ticaret Bakanı (**Fair Trading Act, 1973, Md. I, Fık. 7**); yolcu taşıma araçları için sürücü belgesi verilmesi ile ilgili trafik komiserleri bakımından Ulaştırma Bakanı, istinaf makamıdır. Diğer mahkemeler için birer özel istinaf mahkemesi öngörülmüştür: Göç hakemlerinin kararları, son derecede, Göç İstinaf Mahkemesi (38); verilerin korunmasıyla görevli mahkemelerin kararları, istinafen, Verilerin Korunması İstinaf Mahkemesi (39); yük taşıma araçlarına ait sürücü belgesi ile ilgili olarak trafik komiserlerince verilen kararlar, istinafen, Ulaştırma Mahkemesi (40); topluluk yükümlülüklerinin geliştirilmesi konusunda görevli mahkemelerin kararları, istinafen, Arazi Mahkemesi (41); işin

(37) Franks Raporu, sh. 28.

(38) Hakemler tarafından verilen 7970 karardan istinafa konu edilenlerin 1090 adetini 1988 yılında inceledi. Başvuruların % 60'ı reddedildi.

(39) 1988 yılında yalnızca bir başvuru incelendi.

(40) 1988 yılında 48 başvuru incelendi.

(41) 1988 yılında 505 başvuru incelendi. Örneğin; bkz. 7 Kasım 1988 tarihli **Elliott's Bricks Ltd v/P.A. Hartley** kararı.

korunması ve ücret eşitliği ile ilgili endüstriyel mahkemelerin kararları, son derecede, İş İstinaf Mahkemesince (42) incelenir. Tüm diğer mahkemeler için istinaf başvuruları, İngiltere ve Galler Ülkesi'nde, Yüksek Mahkeme (**High Court**) (43); İskoçya'da, **Court of Session**'un Birinci İstinaf Dairesi; Kuzey İrlanda'da, Yüksek Adalet Mahkemesi (**High Court of justice**) tarafından incelenir. Yani, idari mahkemelerin çoğu, adli yargının denetimine tabidir.

Son derece karar veren idari istinaf mahkemelerinin ve Yüksek Mahkemenin kararlarına karşı, ilgisine göre, hukuk sorunlarıyla ilgili olarak, İngiltere, Galler Ülkesi ve Kuzey İrlanda'da İstinaf Mahkemesine (44), İskoçya'da **Court of Session**'un İkinci İstinaf Dairesi (**Innes House**)ne başvurulabilir. Nihayet, bu kararlar, son derecede, Lordlar Kamarası önünde yapılacak başvuruya konu edilebilirler (45).

İstinaf başvurusu, çok sık kullanılan bir başvuru yolu değildir. Mahkemeler hakkındaki 1971 tarihli Yasanın 13 üncü maddesine göre, istinaf yolu, "mahkeme kararında yer alan hukuki bir çözümden tatmin olmayan" tarafa açıktır. İstinaf başvurusunda bulunan taraf, başvurusunda, hatalı gördüğü hukuki çözümlü belirtmek ve bu çözüme ilişkin hukuk sorununun açık bir yorumunu içeren yazılı bir kararın (**stated case**) (46) verilmesini

(42) Mahkeme, bir Yüksek Mahkeme yargıcı, bir işveren temsilcisi ve bir sendika temsilcisinden oluşmaktadır.

(43) **Chancery Division** tarafından incelenen vergi ve arazi davaları hariç, **Queen's Bench Division** önünde.

(44) **Civil Division** önünde.

(45) **Örneğin:** Vergi dairesi, İsviçre Bankasına olan borcunun geri ödenmesi sırasında, kur değişikliklerine bağlı olarak uğradığı kaybın, kurumlar vergisinde indirim yapılmasına olanak tanıyan Yasa uyarınca kabulü konusunda Woolworth Şirketinin yapmış olduğu başvuruyu reddetmişti. Gelir vergisi uzman komiserleri, hesaplarını inceledikten sonra, 14 Ekim 1983'de Şirkete hak verdi. Vergi dairesinin başvurusu üzerine, Yüksek Mahkeme, 8 Nisan 1987'de, komiserlerin kararını iptal etti. Bu karara karşı, Şirket, İstinaf Mahkemesine müracaat etti. İstinaf Mahkemesi, 28 Temmuz 1988'de Yüksek Mahkemenin kararını iptal etti. Son olarak, vergi dairesinin başvurusu üzerine, Lordlar Kamarası, İstinaf Mahkemesinin kararını 8 Haziran 1989 tarihinde iptal ederek, Yüksek Mahkemenin dosyayı yeniden karar verilmek üzere uzman komiserlere gönderen kararını onadı.

(46) **Stade Case**, harç (**fees**) karşılığında verilebilir: Gelir vergisi uzman komiserleri tarafından verilecek yazılı kararlardan 25 lira alınır.

mahkemeden istemek zorundadır. İstinaf yoluna gitmek isteğinde olan taraf, bunun için, belli süre (vergi alanında 30, göç alanında 14 gün) (47) içersinde, izin istemek zorundadır.

İzin isteği ile ilgili karar, istinaf mahkemesince verilir. İzin isteğinin reddedilmesi durumunda, bu yola gidilmesi olanaksızlaşır (48). İzin isteğinin uygun görülmesi durumunda ise, bir süre ile kayıtlı olunmaksızın, istinaf başvurusunda, her zaman, bulunabilir.

İstinaf makamının adli (civil) bir mahkeme olması halinde, Medeni Yargılama Usulü uygulanır ve yalnızca hukuki uyumsuzluk hakkında karar verilir; maddi uyumsuzluğa değinilmez (49). Toplantıda, taraflar da hazır bulunurlar. Yeni itirazların ortaya çıkması durumunda, istinaf mahkemesi, davayı ilk derece mahkemesine geri gönderebilir. Bununla birlikte, ilk derece mahkemesinin farklı yargı çevreleri içermesi durumunda, dosyayı bir başka yargıç önüne de gönderebilir.

Adli Gözden Geçirme (Revision Judiciaire)

Britanya Hukuku, içtihadın zorlanması ile, 1977'den bu yana (Order 53, Rules of the Supreme Court), Devlet yetkilileri "autorites statutaires" (50) tarafından "vatandaşlık hakları" ile ilgili olarak alınan kararlar üzerinde gerçek bir yasallık (hukuka uygunluk) denetimi yapılmasını kabul etmektedir.

Order 53 formülüne göre; menfaati olan kişi, idari bir karara itiraz edebilmek için, uygun bir süre –içtihada göre en az üç ay– içinde, izin (Application for leave) isteyebilir. İzin isteğinin kabulü halinde, Yüksek Mahkeme ondört gün (51), içinde, başvuru-

(47) İlginin Birleşik Krallık dışında ikâmet etmesi durumunda, 42 gün.

(48) Bland v/ Chief Supplementary Benefit Officer (1983) 1 WLR 262.

(49) Bu noktada, bkz. H.W.R. Wade, Administrative Law, Clarendon Press, 6. bas. 1988, sh. 937-944.

(50) S. Flogaİtis, Dip not 13, sh. 160-162: "Statutaire" makamların yetkileri, bir yasadan veya bir başka Devlet hukukundan kaynaklanmalıdır. Yetkisini özel hukuk anlaşmalarından alan "autorite domestique"ın kararları, adli gözden geçirme başvurusuna konu edilemezler: Law v/ National Grey-hand Racing Club Ltd (1983), 3 All Er.

(51) Order 53, md. 8.

ruya konu edilen kararı incelemeye başlar (**application for judicial review**). Professör Flagaŋtis, olasılıkları analiz ederek, Fransız İdare Hukukunun tanıdığı sistematizasyon çerçevesinde içtihadın verdiği tüm çözümlerin "yetkisizlik-şekle aykırılık, amaç saptırması, kanun ihlâli" sınıflandırılmasının olanaklı olduğunu gösterdi (52). Örneğin; mantığa aykırı (**irrational**) veya haksız gerekçelere dayanması (**unreasonable**) (53) durumunda karar iptal olunur.

Bakanların kararları gibi, idari mahkemelerin kararları da, Yüksek Mahkeme önünde adli gözden geçirme başvurusuna konu edilebilir. İstinafin konusu, kararların gerekliliklerini incelemek olduğu halde, adli gözden geçirme başvurusunun konusunu, kararın yasallığının (hukuka uygunluğunun) denetlenmesi oluşturmaktadır (54). İstinaf yolu, alt derece yargıcına, bir kararı empoze etme olanağı sağlayabildiği halde, adli gözden geçirme sonunda, alt derece yargı yerinin kararı ya iptal edilir ya da onanır (55).

İstinaf yöntemleri, mahkemelerin kararlarına asgari uyum sağlamaktadır: Mahkemeler Konseyi de, mahkemelerin işleyişleri ile ilgili olarak aynı amacı taşımaktadır.

MAHKEMELER KONSEYİ

Franks Raporu, Prof. Wade ve Prof. Robson'un telkiniyle, "başlıca işlevi, bu raporda belirtilen genel usul, organizasyon ve Anayasa ilkelerinin çeşitli mahkemelerde ayrıntılı olarak uygulanması" (56) olan idari mahkemeler son denetim organı kurul-

(52) Dip not. 13, sh. 183.

(53) "Mantıklı hiç kimsenin kabul edemeyeceği kadar yapmacık olan" (Lord Denning) karar, haksız gerekçelere dayalıdır. Lordlar Kamarası, bu ilkeyi 1947'de **Associated Provincial Picture House v/ Wednesbury Corporation**, 2 All ER 680 davasında koydu.

(54) Bu durumda, dikkate alınacak mantıklı niteliği, bakan veya yargıç kararınıninkidir. Davacının davranışının mantıklı olması gerekmez. 10 Ekim 1989, **R.v/ Secretary of State for the Home Department ex parte Yusuf Adeyinka Animashann**, Queen's Bench Division.

(55) H.W.R. Wade, Dip not 49, sh. 36-38.

(56) Franks Raporu, sh. 31.

masını önermişti. Kuşkusuz, Konseyin, "görünüşte olduğu kadar gerçekte de mahkemelerin bağımsızlığını sağlamak amacıyla" (57), bu mahkemelerin üyelerini atama yetkisi olacaktı. Fakat, Parlamento daha uzağa gitmek istemedi ve bu noktada 1971 yılında değişikliğe uğrayan 1958 tarihli Yasa ile, bugün **Yargı Mahallesine** (Adalet Mahallesine) bir anıt gibi yerleşen kuruluşu oluşturdu: Mahkemeler Konseyi. Bu başlık altında, anılan Konseyin kuruluşunu, mahkemeler karşısında görevlerini ve soruşturma yöntemlerine karışmasını (müdahalesini) inceleyeceğiz.

KONSEYİN KURULUŞU

Tribunal and Inquires Act'ın 2 nci maddesi, Konseyin, on ilâ onbeş atanmış üye ile bir tabii üyeden oluşacağını söylemektedir.

Atanmış üyeler, Adalet Bakanı tarafından üç yıl için görevlendirilirler. Görev süreleri, bir defaya mahsus olmak üzere yenilenebilir. Adalet Bakanı, üye seçiminde, "Galler Ülkesinin çıkarlarını" (Md. 2. Fık. 4) ve, İskoçya için, Lord Advocate'nin gösterdiği iki veya üç adayı gözönünde tutmak zorundadır (58). Üye seçimi takdiridir. Ancak, yetki, işveren ve sendika kuruluşları ile yerel örgütlere danışılarak kullanılır. Konsey Başkanı, atanmış üyeler arasından seçilir. Konsey Başkanı, 1989'dan bu yana, bir çok yüksek dava vekilliği (**Queen's Counsel**) görevinde bulunduğundan sonra, **Ombudsman** olarak atanan Sir Cecil Clothier'dir. Bugün, Mahkemeler Konseyi'nde görevli üyelerden üçü hukukçu (biri Middle Temple Barosu Başkanı), üçü emekli yüksek devlet memuru (biri Bayan Thatcher'in iş arkadaşı), ikisi üniversite öğretim üyesi, biri işveren temsilcisi, biri ticaret işçileri sendikasının hukuk danışmanı, biri yerel seçilmiş (Lancashire Kontluk Konseyi Başkanı), biri yerel görevli (West Glamorgan Galler Kontluk Genel Sekreteri) ve biri de, vatandaşlar danışma bürosu ulusal derneği üyesidir.

(57) Ibid., sh. 12.

(58) **Un transfer of functions order 1972 (SI 1972/2002)**, mahkemeler konusunda İskoçya Müsteşarı tarafından kullanılan yetkileri, İskoçya için bir anlatımla Adalet Bakanı olan Lord Advocate'a verildi.

İdare ile görevli meclis komiseri veya Ombudsman, 1971 tarihli Yasanın 2 nci maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca, Konsey'in tabii üyesidir. Bugün, tabii üye, Sir Anthony Barrowclough'dur.

Bu şekilde oluşan Konsey'e, Adalet Bakanlığı'na bağlı on görevliden kurulu bir sekreteryaya yardım eder. Konsey'in genel sekreteri, 1989'da 327.000 liralık bir bütçe yönetmiştir (59).

Konsey, en az ayda bir defa tam üye sayısı ile toplanır. Görevlerin çoğu Londra dışında yerine getirilir ve sayısız soruya da yazılı olarak yanıt verilir. Konsey'de bir komite ve birçok çalışma grubu görev yapmaktadır.

Franks Raporu, İskoçya için, "İskoçya Müsteşarı tarafından atanan ve O'nun sorumluluğunda olan" (60) bir kurul önermiş bulunmasına karşın, Yasa, yalnızca bir mahkemeler Konseyi oluşturdu. Bununla birlikte, Yasa, Müsteşar tarafından (61) atanan ve Konsey üyesi olmayan üç ilâ dört kişiden oluşan "**Konsey'e bağlı İskoçya Komitesi**" kurulmasını öngördü (2 nci md. 2 nci fık.). Bu Komite'ye halen, Edimbourg Endüstri Mahkemesi eski başkanı Raynalt Mac Lean başkanlık etmektedir (62). Komitenin dört kişilik sekreteryası, Edimbourg'da görev yapmaktadır.

Çalışma grupları, Yasada öngörülmüş değildir. Konsey tarafından, serbestçe oluşturulmaktadır. Halen görev yapan grup sayısı, altıdır. Bunlardan ikisi belli kategorideki (eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik) mahkemeleriyle ilgilidir. Biri, yasa tasarılarını incelemekle görevlidir. Biri, kentleşme ile ilgili izinlere ilişkin yöntemler; biri, mahkemelere yapılan ziyaretlerin organizasyonu ve bir diğeri de, idari mahkemelerde taraflara adli yardım işleri ile ilgilidir.

Bu oluşum içersinde idari mahkemelerde görevli üyelerin olmaması, Konsey'e, görevlerinin yerine getirilmesinde, bu mahkemeler karşısında geniş bir bağımsızlık kazandırmaktadır.

(59) Bu miktara başkan ve üyelerin (25798 liralık) yıllık ücreti dahil değildir.

(60) Franks Raporu, sh. 31.

(61) Bkz. Dip not 58.

(62) 1989'da bütçesi, 50.000 liradır.

GÖREVLERİ

1971 tarihli Yasa, Mahkemeler Konseyi'ne yargısal hiçbir görev vermemiştir. Yüksek Konsey, tıpkı adalet yüksek mahkemeleri gibi, "kararların esasından çok alınışlarında uygulanan şekil kuralları" (63) ile ilgilidir. Bu ilgi, mahkemelerin kuruluşu, izlenen yargılama yöntemleri ve mahkemelerle ilgili yasa tasarıları üzerinedir. Konsey, yıllık raporunda, bu konulara kamuoyunun ilgisini de çekmeye çalışmaktadır.

"Mahkemelerin işleyiş ve kuruluşunun son denetimi", 1971 tarihli Yasanın 1 inci maddesiyle, Konsey'e verilmiştir. bu denetim, üç şekilde gerçekleştirilir. İlk olarak; Konsey üyeleri mahkemeleri ziyaret ederler. Bu ziyaretler, birer teftiş değildir. Zira, bu ziyaretlerden mahkemeler önceden haberdar edilirler ve ziyaret sonrası düzenlenen rapor ilgili mahkemeye gönderilemez. Bu ziyaretler, Konsey üyelerine, mahkemenin işleyişini, çalışma temposunu ve duruşmaların havasını, uzun süre, izleme olanağı verir (64). 1989 yılında yapılan böyle yüz kırkaltı ziyarette, 31 mahkemenin (bunlar arasında sosyal güvenlik mahkemesine 18, eğitim istinaf komitelerine 14 ziyaret yapılmıştır) işleyişini gözleme olanağı elde edilmiştir. Benzer sisteme sahip ülkelerde (Kanada, Avustralya) yapılanlara nazaran sayıca üstün olan bu ziyaretlerin sonucu her ay bir raporla Konsey'e sunulur. Konsey, mahkemelerin üyelerinin kişisel uzmanlıkları ve liyakatları konusunda karar vermez. Bununla birlikte; yargıçlardan birinin, olması gerekenin çok altında liyakat göstermesi durumunda, Konsey bu yargıcın atanmasından sorumlu makamı uyarır (65). İkinci olarak; Konsey, mahkemelerin düzenleyecekleri mesleki toplantılarda, gözlemlerini ve görüşünü dile getirir. 1987 ve 1989'da olmak üzere, iki defa, Adalet Bakanının başkanlığında idari mahkemelerin başkanlarıyla "ideal mahkemenin" (66) nasıl

(63) 25 Nisan 1990'da Londra'da Konsey Genel Sekreteri C.N. Dymont'in davetinde söyleşi. Bkz. ayrıca, Jean-Baptiste David. **Le Council on Tribunals: un aspect du contrôle de l'administration britannique.** th. Paris, 1970.

(64) Konsey üyesi, kapalı oturumlara dahi iştirak edebilir. İskoçya'da kurulu mahkemeleri, yalnızca İskoçya Komitesi üyeleri denetleyebilir.

(65) **Council on Tribunals.** Dip not 18, sh. 4 ve 5.

(66) Konsey üyesi ve bu toplantıların başlıca canlandırıcısı Prof. Adrian Webb'in ifadesi.

olması gerektiği konusu ile ilgili konferans düzenledi. Üçüncü olarak; Konsey, mahkemelerin işleyişinden memnun olmayan tarafların doğrudan kendisine yönelttikleri şikayetleri soruşturur. Oldukça az rastlanan (1989'da 12) bu şikayetler hızlı bir soruşturmadan sonra, görüşülmek üzere, ilgili mahkemelere gönderilir. Bazan, bu şikayetler, birden fazla ziyaret yapılmasını gerekli kılabilir. 1983 ilâ 1987 yılları arasında trafik komiserleri hakkında yapılan çok sayıda şikayet, Konsey'in, 1988 ve 1989 yıllarında bu mahkemeler üzerindeki araştırmasını derinleştirmesine neden oldu.

Mahkemeler karşısında Konsey'e verilen ikinci görev; çok çeşitli oldukları daha önce görülen yargılama usullerinin, Franks Raporunda övülen, açıklık, eşitlik ve tarafsızlık hedeflerine uygun olup olmadığını denetlemekten ibarettir. Bu görevleri dolayısıyla Konsey, 1988'de, ev sanatları komisyonlarında uygulanan yargılama usullerini inceledi. İncelemesi sonunda, yargılama usullerinin uzunluğuna, duruşmanın tarafları çekingen kılan yapısına, yargıçların bağımsızlıklarının yokluğuna ve bir hukukçu tarafından temsil edilme imkansızlığına (67) işaret ederek; bir yıl için atanan mahkeme üyelerinin üç yıl için atanmasını, 7 ilâ 12 olan üye sayısının 4 ilâ 5'e indirilmesini, tanık dinlenmesini ve bazı alanlarda (aile hekimliği, dişçilik, göz hekimliği ve eczacılık) görülen basit davaların çok hızlı bir biçimde ve engeç bir ay içinde sonuçlandırılmasını önerdi.

Sağlık Bakanı, bu önerilerden bazılarını uygulamaya koyma konusundaki niyetini gösterdi. Buna karşılık; Ulaştırma Bakanlığı, Mahkemeler Konseyi'nin önerilerinin bir çoğuna uymadı. Reddedilen bu öneriler, özellikle, kimi sürücülerin alkolik davranışına ait kanıtların trafik komiserleri önünde kamuya açık bir biçimde tartışılmasının yasaklanmasını ve yerel kuruluşların trafik komiserlerinin kararlarına karşı Ulaştırma Mahkemesinde istinaf başvurusunda bulunabilmelerini sağlamayı amaçlamaktaydı.

Konsey'in üçüncü görevi istişaridir. Adalet Bakanının isteği üzerine, idari mahkemelerle veya bu mahkemelerin yargıla-

(67) Council on Tribunals, Dip not 18, sh. 4.

ma usulleri ile ilgili yasa tasarılarını inceler. Konsey'in istişari nitelikteki görüşünün istenmesi ihtiyaridir. Ancak, çok sık olarak başvurulmaktadır: 1989'da, dokuz yasa tasarısı (68), yirmialtı statutory instruments tasarısı, onyediy rapor incelemesine sunulmuştur. İncelenmesi istenilen yasa tasarılarından biri, futbol seyircileriyle ilgiliydi ve futbol derneklerine üye olma isteğinin reddine veya üyelikten ihraca ilişkin kararları incelemekle görevli yeni bir mahkeme kurulmasını öngörmekte idi. Konsey, Çevre Bakanını sorguladıktan sonra, yeni bir mahkemenin kurulmasını haklı gösterecek kişi özgürlüklerinin ortaya yeterince konulamadığı sonucuna vardı. Bakan, bu yüzden, tasarıyı geri çekti. Bununla birlikte, Mecliste yapılan bir değişiklikle, esas itibarıyla mahkemelere ait görevleri olan bir makam (**football Licensing Authority**) öngörüldü. Bu makamlarla ilgili olarak kendisine danışılan Mahkemeler Konseyi, öngörülen makamın bir mahkeme olmadığını belirtti.

1988'de, yerel maliyecilik reformu hakkındaki yasa tasarısını inceleyen Konsey, **poll tax** – yeni oturma vergisi – ın tahsilinden doğan uyuşmazlıkların, kararlarını gerekçeli olarak yazan ve yayımlayan bir mahkemenin önüne götürülmeleri (**Valuation and Community Changi Tribunal**) gerektiğine karar verdi. Konsey'in bu konudaki önerisine uyularak, **Local Valuation Courts** kuruldu. Ancak, bu mahkemelere bir yerel seçilmişin başkanlık etmesinin yasaklanması konusundaki öneriye uyulmadı (69).

Konsey'in dördüncü görevi, bilgi vermekten ibarettir. 1971 tarihli Yasanın 4 üncü maddesinin 7 nci fıkrası, Konsey'in, Parlemantoya gönderilmek üzere hazırlayacağı yıllık raporu (yorumuyla birlikte) Adalet Bakanına ve İskoçya Müsteşarına (70) göndermesini öngörmektedir. Bu rapor, sırasıyla, Avam ve Lordlar Kamaralarında incelenir. Rapor, Konsey'in çalışmalarını gös-

(68) Kadastro rejimi, elektrisite, iş ve Kuzey İrlanda'da işte ayırım yapma yasağı futbol seyircileri, yerel idare, lojman, güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik ve su ile ilgili yasa tasarıları söz konusu idi.

(69) Gerçekten, Hükümet, yerel seçilmişlerin deneyimlerinden yararlanmamanın doğru olmayacağını doğruladı.

(70) Bkz. Dip not 58.

terir, mahkemelerin işyeyişi ile ilgili kimi gözlemlerini kamu oyuna duyurur ve idari yargılama usulü hakkında öneriler getirir. Konsey, 1988/1989 yılı raporunda, göç hakemlerine yapılan başvurulara ait kararlara karşı olan ortalama iki aylık sürenin "kişinin geleceği hakkındaki belirsizlik ve kişisel özgürlüklere olan baskılar" nedeniyle bir aya indirilmesinin gerektiğine işaret etmektedir (71). Aynı raporda, Konsey, çok sayıda trafik komiserinin idari ve hukuki formasyonundaki eksiklikle ilgili korkularını dile getirerek; telefon dinlenmeleri hakkındaki düzenlemelerle (**Interoption of Communication Act 1989**) ilgili olarak görüşünün alınmamasını ve gizli servisler hakkındaki yasa (**Security Service Act 1989**) ile kurulan mahkemenin Konsey'in denetimi dışında tutulmasını eleştirmektedir. Raporda, ayrıca, mevcut mahkemelerin kuruluş ve işleyişini değiştiren veya yeni bir mahkeme kuran tasarılar hakkında Konsey'in görüşünün alınmasını zorunlu kılmak amacıyla 1971 tarihli Yasada değişiklik yapılması, Hükümete ve Parlamenta önerilmektedir. Değişiklikle amaçlanan, Konsey'in "gerçek işlevini" (72) yasa metnlerinde yansıtmaktır. Rapor, Konsey'in soruşturma yöntemlerine müdahale yetkisinde hassas değişiklikler önermemektedir.

SORUŞTURMA PROSEDÜRÜNE MÜDAHALE

Bir çok konuda (enerji, ulaşım, kentleşme, çevre), idari kararlar, bir kamuoyu araştırması (**enquiry**) sonunda alınır. Franks Raporu, soruşturmanın (kamuoyu araştırmasının), "doğrudan ilgili kişinin çıkarlarının, itiraz ve görüşlerini dile getirmek üzere dinlenme hakkı ile korunmasını" ve "bakanlığın olaylardan yeterince haberdar edilmesini" (73) sağladığı görüşünü işlemektedir. Kamuoyu araştırmaları, 1962 yılından bu yana, inşaat izni konusunda olduğu kadar kamulaştırma alanında da (74), kamu

(71) **Courcil on Tribunals**, Dip not 18, sh. 28.

(72) *Idem*, sh. 14.

(73) Franks Raporu, sh. 49.

(74) Kamulaştırma alanında kurallar, **The compulsory Purchase by nonministerial acquiring authorities Rules 1990 (SI 1990/512)** tarafından tespit edilmiştir -**Acquisition of Land Act 1981**'in uygulama Tüzüğü-: Kurallar, inşaat izni alanında ise, **The Town and Country Planning Rules 1988 (SI 1988/944)** tarafından belirlenmiştir -**Town and Country Planning Act 1971**'in uygulama tüzüğü.

oyu araştırmaları, belirli bir rejim ve çok sayıda uygulama görmüştür. 1971 tarihli Yasa, II nci maddesinde, "Adalet Bakanının, Mahkemeler Konseyi'ne danıştıktan sonra, bakanlar tarafından bizzat veya onlar adına yürütülecek' soruştırmalarla ilgili kuralları belirlemesini" öngörmektedir. Böylece, inşaat izni (**planning permission**) konusunda yetki, yerel makamlara (yerel makamlar her yıl sayısız başvuru almaktadırlar 1989'da 608.000) ait olmasına karşın, Çevre Bakanı, önemli ve tartışmalı tasarılarla ilgili olarak kendiliğinden -1989'da 20 olay-, inşaat izninin yerel mahkemelerce reddi halinde ilgilinin başvurusu üzerine (75) -1989'da 30.000 başvuru- harekete geçebilir. Bu durumlarda, Çevre Bakanı (md. 4, SI 1988/9944), soruşturma yapma işteğini yerel makama bildirir. Soruşturma, Çevre Bakanlığının bir müfettişi tarafından yürütölür. Soruşturmanın şekli, uyuşmazlığın önemine (dilekçe sahibinin önemli olarak değerlendirilmesine) göre değişir. Soruşturma, müfettişe yönelik yazılı belge teatileriyle sınırlandırılabilir; tarafların karşılaştırılmalarından da ibaret olabilir; bir kamuoyu araştırması biçimini de alabilir (76). Kamuoyu araştırması, başvurma tarihinden itibaren yirmiiki haftalık bir sürede yapılmış olmalıdır. Araştırma, yapılacağı tarihten en az iki hafta önce yerel gazetelerde ilân edilmelidir (Md. 10, Fık. 6, SI 1988/9447). Soruşturmaya, istek sahibi, yerel idare temsilcisi ve dinlenilmek isteyen ve katılması müfettiş tarafından da kabul edilen, örneğın; yerel dernekler gibi, her ilgili iştirak edebilir. Mahkemeler Konseyi, üyelere birini soruşturmaya yardım etmek üzere gönderebilir (77). Soruşturma süresi, müfettişin takdirine bırakılmıştır. Çoğu kere, bir günde biterse de, -kamulaştırma alanında olduğu gibi, bazan bir kaç ay sürdüğü de olur. Son karar, yetkilendirilmişse müfettiş; değilse, bizzat bakan tarafından alınır. Karar, gerekçelendirilmek zorundadır (1971 tarihli Yasanın 12(I)b md.) ve istek sahibine, yerel makama ve soruşturmaya katılanlara (istek halinde) tebliğ olunur. Karara, istinaf (78) veya adli gözden geçirme yo-

(75) İzin verilmesine bir üçüncü şahıs da itiraz edebilir.

(76) Kamuoyu araştırması, Çevre İdaresinin istatistiğine göre, olayların % 15'inde yapılmaktadır.

(77) Bu, 1988'de beş kez olmuştur.

(78) İstinaf Mahkemesi, 26 Nisan 1990'da, yeşil alan içersindeki kriket pavyo-

luyla, soruşturmaya katılan her şahıs tarafından itiraz olunabilir. Fakat, sonuç ne olursa olsun, bizzat soruşturma, Mahkemeler Konseyi nezdinde başvuruya konu edilebilir. Gerçekten, 1971 tarihli Yasanın I inci maddesinin I inci fıkrası, Konseye, başvuruları değerlendirmeye alma ve konularıyla ilgili olarak bir rapor hazırlama görevi vermiştir. Konsey, soruşturmanın idaresi konusunda çok titiz davranmaktadır. Örneğin: Londra'da üçüncü bir hava alanı inşaatı amacıyla yapılan kamuoyu soruşturmasının şekli ile ilgili olarak, 1968'de, Mahkemeler Konseyi tarafından yapılan sert eleştirinin akabinde, İngiliz Hükümeti, inşaatın oldukça ilerlemiş olmasına karşın, Stansted'de böyle bir tesisin yapılması fikrinden vazgeçti. 1988'de, Konsey, kamulaştırma dolayısıyla yapılan soruşturmalara ilgili dört; toprak işgal planı hazırlığıyla ilgili altı; inşaat izni alanındaki davalarla ilgili yedi şikayet aldı (79). Raporunda, tarafların kanıtlarını yeterince erken getirmemelerini ve müfettişlerin, soruşturmaya başlamadan önce, yirmiiki haftalık süreye sıkça tecavüz etmelerini eleştirdi (80). Nihayet, kamuoyu araştırması ile ilgili her türlü değişiklik tasarısı hakkında Konsey'den görüş istenmektedir. Esasen, Konsey, 1988 ve 1990 yıllarında yayımlanan metinlerin kaleme alınışlarında önemli rol oynadı (81).

Kamuoyu araştırması yapılmasını öngören kararlar, yargı organlarından değil, idari makamlardan sadır olmasına karşın, Mahkemeler Konseyi, onlar açısından da, idari mahkemelerin denetiminde duyduğu kaygıyı duymaktadır. Bu kaygı eşitlik kavramını, uygulanan yöntem içerisinde gerçekten üstün kılma düşüncesinden kaynaklanmaktadır.

Sonuç olarak; Britanya idari mahkemelerinin Fransız idari mahkemeleri ile çok az ortak noktasının bulunduğunu söyleyebiliriz.

nunu ikinci ikâmetgaha dönüştürme isteğinin reddine dair yerel makamın kararını onayan müfettiş kararını, böyle bir başvuru sonunda iptal etmişti. (Court of appeal 26 avril 1990, Regina v/ Secretary of state for the environment. Ex parte Royal Borough Council of Windsor and Maidenhead, in the Indepandant. Law Report 27 avril 1990.

(79) **Kaynak:** Council on Tribunals, Dip not 18, sh. 47.

(80) Ibid., sh. 37.

(81) Bkz. Dip not 74.

Herşeyden önce, mensuplarının her zaman bağımsız olmaması sebebiyle, bu mahkemeler tam bir yargı organı olarak kabul görmemektedirler. Öyleki, yasada aksi öngörülmedikçe (82), adli yargı yerlerine yönelik saldırı suçu (**contempt of the Court**), idari mahkemelere uygulanmamaktadır (Yüksek Mahkemeye de, yakın geçmişte, hatırlatıldığı gibi) (83).

İkinci olarak, kendisine ait yargı düzeni oluşturamayan Britanya idari mahkemeleri, Fransız idari uyuşmazlıklarının büyük bölümünü şekillendiren uyuşmazlıkların çoğunu tanımamaktadır: Güvenlik (84), yerel seçim (85), kamu görevi (86), sorumluluk (87), kentleşme (88). Gerçekten, Britanya idari mahkemeleri, idari alanda genel yetkiye sahip değildirler. Buna karşılık, mantığa aykırı olarak, Fransa'da adli yargı yerlerinin görevine giren uyuşmazlıklara bakmaktadırlar.

Nihayet, Manş ötesinde, idari mahkemeler, İdare Hukukunun gerçek yaratıcıları olarak değerlendirilemezler. Kararları, ender olarak yayınlandığından, pozitif hukuk, daha çok (çoğu kere), olağan hukuk mahkemeleri olan istinaf mahkemelerinin içtihatlarıyla şekillenir.

Bununla birlikte, idareye karşı olağan takip yolları yerine idari kararları için adli gözden geçirme yoluna başvurmayı teş-

(82) Ulaştırma Mahkemesi, Arazi Mahkemesi ve Demir ve Çelik Hakem Mahkemesi (1986'dan bu yana toplanmadı) için öngörülmüştür.

(83) Akıl sağlığı mahkemesi konusunda: **High Court, Queen's Bench Division Attorney General v/ Associated Newspapers and Others** (1989) **1 ALL ER 604**.

(84) Şikayetler, **Police and Criminal Evidence Act 1984**'le kurulan **Police Complaints Authority**'ye yapılmaktadır.

(85) Yüksek Mahkemeye başvurulmaktadır (**Representation of the People Act 1969**).

(86) **Whitley Councils**, aracı organ olarak görev yapmaktadır; Haksız işten çıkarma (**unfair dismissal**) halinde idari mahkeme (**Industrial Tribunals**), yetkili değildir (**Employment Protection Act 1978**).

(87) Bkz. Denis Levy, **La responsabilite de la puissance publique et de ses agents en Agleterre**. L.G.D.J., 1956.

(88) Kamulaştırma alanında idari mahkeme tazminat talebi hakkında karar vermektedir: Arazi mahkemesi.

(89) **O'Reilly v/Mackman** (1985) **101 LQR 180**.

vik ederek, Lordlar Kamarası, Dicey'den bir asır sonra, "kamu hukuku ile özel hukukun boşanmasını" (90) kolaylaştırmaktadır. Mahkemeler Konseyi'nin ölçülü desteği ile idari mahkemeler, kuşkusuz, bunun başarılmasına katkıda bulunmaktadır.

(90) H.W.R. Wade, Dip not 49, sh. 676.