

**T.C.
KARABÜK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

İYİ YÖNETİM HAKKI VE BU KAPSAMDA DİNLENİLME HAKKI

Volkan SANCI

YÜKSEKLİSANS TEZİ

Danışmanlar

Prof. Dr. Halil KALABALIK

Yrd. Doç. Dr. Ali ASKER

Karabük 2012

ONAY

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Hukuk'u Bilim Dalı'nda Prof. Dr. Halil KALABALIK ve Yrd. Doç. Dr. Ali ASKER danışmanlığında, Volkan SANCI tarafından hazırlanan bu çalışma/...../..... tarihinde jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

Jüri Başkanı

Jüri-Danışman

Jüri-Danışman

Danışman

Danışman

Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun/...../..... tarih ve/..... sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Ünvanı- Adı-Soyadı

Enstitü Müdürü

TEZ BİLDİRİM SAYFASI

Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “İyi Yönetim Hakkı ve Bu Kapsamda Dinlenilme Hakkı” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, hazırlanması, yürütülmesi, araştırılmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmada kullanılan doğrudan kendime ait olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiğini beyan ederim.

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

01.05.2012

Volkan SANCI

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	V
KISALTMALAR DİZİNİ	VI
ÖZET	VIII
ABSTRACT	IX
GİRİŞ.....	1

BÖLÜM I**YÖNETİM OLGUSU VE BU OLGUNUN GENEL KAPSAMI**

1. YÖNETİM	4
2. YÖNETME.....	5
3. YÖNETİM BİLİMİ	7
4. KAMU YÖNETİMİ	8
4.1. KAMU YÖNETİMİNİN UNSURLARI	11
4.1.1. İnsan	11
4.1.2. Örgüt	11
4.1.3. Yönetim.....	12
4.1.4. Kamu Politikası.....	12
4.1.5. Norm Düzeni	12
4.1.6. Mali Kaynak.....	13
4.1.7. Kamu Görevlileri	13
4.2. KAMU YÖNETİMİNİN FONKSİYONLARI	13
5. KÖTÜ YÖNETİM	16
6. İYİ YÖNETİM KAVRAMI VE BU KAVRAMIN HUKUKİ NİTELİĞİ.....	18
6.1. İYİ YÖNETİM KAVRAMI.....	19
6.2. İYİ YÖNETİM KAVRAMININ HUKUKİ NİTELİĞİ.....	22

BÖLÜM II**İYİ YÖNETİM HAKKI VE BU KAPSAMDA DİNLENİLME HAKKI**

1. HAK KAVRAMI.....	25
2. AVRUPA İYİ YÖNETİM KODU	25
3. İYİ YÖNETİM HAKKININ TEMEL İLKELERİ	26
3.1. HUKUK DEVLETİ.....	26
3.1.1. Hukuk Devleti Kavramı.....	27
3.1.2. Hukuk Devletinin İlkeleri	28
3.1.2.1. Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvenceye Alınması.....	29
3.1.2.1.1. İnsan Hakları.....	29
3.1.2.1.2. İnsan Haklarının Gruplandırılması	30
3.1.2.1.2.1. Koruyucu Haklar.....	31
3.1.2.1.2.2. İsteme Hakları	31
3.1.2.1.2.3. Katılma Hakları.....	32
3.1.2.1.3. Temel Hak ve Hürriyetlere Getirilen Güvenceler.....	32
3.1.2.2. Yargı Bağımsızlığı	33
3.1.2.3. Yasamanın Yargısal Denetimi	35
3.1.2.4. Yürütmenin Yargısal Denetimi	36
3.2. HUKUK ÖNÜNDE EŞİTLİK.....	38
3.3. ORANTILILIK (ÖLÇÜLÜLÜK)	41
3.4. YETKİ AŞIMINDA BULUNMAMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ.....	43
3.5. İYİ DAVRANIŞ KURALLARI.....	44
3.5.1. Objektif Davranma Yükümlülüğü	44
3.5.2. İdari Muamelelerin İstikrarı.....	45
3.5.3. Adil Davranma.....	46
3.5.4. Nezaket	47

3.6. İDARİ USUL	47
3.6.1. İdari Usul Kavramı	48
3.6.2. İdari Usul Kanunu Uygulamaları.....	50
3.6.3. Bilgi Edinme Hakkı	50
3.6.3.1. Avrupa İyi Yönetim Kodunda Bilgi Edinme Hakkı	52
3.6.3.2. Türk Kamu Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı	53
3.6.3.3. Amacı ve Gerekliliği	53
3.6.3.4. Bilgi ve Belge.....	54
3.6.3.5. Başvuru	54
3.6.3.5.1. Başvurunun Kabulü	55
3.6.3.5.2. Başvuruda Süre	56
3.6.3.5.3. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ve İtiraz	56
3.6.4. Açıklık.....	57
3.6.4.1. Gizlilik.....	59
3.6.4.2. İç ve Dış Güvenlik	60
3.6.4.3. Özel Hayatın Korunması.....	61
3.6.5. İşlemlerin Gerekçelenendirilmesi.....	63
3.6.6. Dinlenilme Hakkı.....	66
3.6.7. İdari Başvuru Yollarının Gösterilmesi.....	66
3.7. DİĞER USUL İLKELERİ	69
3.7.1. Karar Alınmasında Uygun Süre.....	69
3.7.2. Yapılan Müracaatları Yetkili Birimine İletme Yükümlülüğü.....	70
3.7.3. Alındı Belgesi Verilmesi.....	71
3.7.4. Kararın Tebliği.....	72
4. İYİ YÖNETİM HAKKI KAPSAMINDA DİNLENİLME HAKKI	73
4.1. DİNLENİLME HAKKI AÇISINDAN İDARİ YAPTIRIMLAR.....	75

4.2. DİNLENİLME HAKKININ MUHATABI.....	77
4.3. DİNLENİLME HAKKININ KULLANILMA ZAMANI.....	78
4.4. DİNLENİLME HAKKI VE KATILIM	78
4.5. GENEL İDARİ USUL YASA TASARISINDA DİNLENİLME HAKKI	80
SONUÇ.....	82
KAYNAKÇA	86
EKLER	90
EK 1. AVRUPA İYİ YÖNETİM KODU (THE EUROPEAN CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR).....	90
EK 2. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ İLE BAŞVURU USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMELİK.....	97
ÖZGEÇMİŞ.....	112

ÖNSÖZ

13-14 Ekim 2000 tarihinde onaylanan Avrupa Birliği Anayasası olarak da nitelendirilen Avrupa Temel Haklar Şartının 41. maddesinde “İyi Yönetim İsteme Hakkı” düzenlenmiş, Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde İyi Yönetim Kodu kabul edilmiştir. Bu çalışmada, mevzuatımızda bulunan ve iyi yönetim hakkının getirdiği temel ilkeler paralelindeki hukuki düzenlemeler saptanarak, bunların bir çatı altında toplanması ve eksikliklerin belirlenmesi amaçlanmıştır.

Çalışmada geniş bir literatür taraması yapılmış ve mevcut hukuki düzenlemeler ortaya çıkarılmıştır.

Bu çalışmada, engin bilgi ve tecrübelerinden faydalandığım sayın Prof. Dr. Halil KALABALIK’a ve yönlendirmeleriyle bu çalışmasının oluşmasında katkıda bulunan Yrd. Doç. Dr. Ali ASKER’e;

Ayrıca yüksek lisans eğitimimiz boyunca, bizlere bilgilerinden yararlanma imkanı sunan Prof. Dr. Sait AŞGIN’a ve Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyelerine;

Yüksek lisans dönemi boyunca bana her türlü desteği sağlayan, Prof. Dr. Ahmet GÜRBÜZ’e,

Son olarak; maddi ve manevi desteklerini benden esirgemeyen ve sürekli yanımda olan aile fertlerime sonsuz teşekkür ve şükranlarımı sunarım.

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AT	: Avrupa Topluluğu
BEDK	: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
C	: Cilt
CD	: Ceza Dairesi
CIPE	: Uluslararası Özel Girişim Merkezi
D	: Daire
DD	: Danıştay Dergisi
DDKB	: Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.	: Esas No
İSD	: İdarecinin Sesi Dergisi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar No

- KGM : Kanunlar Genel Müdürlüğü
- KHK : Kanun Hükümünde Kararname
- KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü
- RG : Resmi Gazete
- s. : Sayfa
- Sy : Sayı
- TİD : Türk İdare Dergisi
- TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
- TÜSİAD : Türk Sanayi ve İşadamları Derneği
- UNDP : Birleşmiş Milletler Gelişme Programı
- Vs. : Vesaire
- YYVD : Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi

ÖZET

İYİ YÖNETİM HAKKI VE BU KAPSAMDA DİNLENİLME HAKKI

SANCI Volkan

Yükseklisans Tezi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Halil KALABALIK

Yrd. Dr. Ali ASKER

2012, 85 Sayfa

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, 28 Eylül 1977 de kabul edilen 31 sayılı İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı'nda iyi yönetim ilkeleri düzenlenmiş ve Avrupa Birliği Anayasası olarak da nitelendirilen Avrupa Temel Haklar Şartınının 41. maddesinde de "İyi Yönetim İsteme Hakkı" tesis edilmiştir.

Avrupa Birliği tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde kabul edilen Avrupa İyi Yönetim Kodunda ise iyi yönetim hakkının getirdiği temel ilkeler açıklanmış ve kapsamı belirlenmiştir.

Çalışmanın ilk bölümde; yönetim, iyi ve kötü yönetim kavramları açıklanmaya çalışılmış ve İyi Yönetim Hakkı'nın hukuki zemini üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde; iyi yönetim hakkı, iyi yönetim hakkı doğrultusundaki ilkeler ve bu ilkelerin mevzuatımıza yansımaları ele alındıktan sonra iyi yönetim hakkının alt başlıklarından olan dinlenilme hakkı ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

Sonuç bölümünde ise birinci ve ikinci bölümdeki açıklamalar ışığında iyi yönetim hakkı kapsamındaki temel ilkelerin ülkemizde iç hukukumuzda katkıları değerlendirilmiş ve eksiklerle ilgili önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler

Yönetim, kamu yönetimi, iyi yönetim, iyi yönetim hakkı, iyi yönetim kodu, dinlenilme hakkı

ABSTRACT

RIGHT TO BE HEARD WITHIN THE CONTEXT OF RIGHT TO GOOD
ADMINISTRATIVE BEHAVIOR

SANCI Volkan

M.A Thesis, Department of Public Administration

Thesis Advisor: Prof. Dr. Halil KALABALIK

Assistant Prof. Dr. Ali ASKER

2012, 85 Pages

European Council's Resolution on the Protection of the Individual in Administrative Actions which was adapted on 28 September 1977 regulates the principles of right to good administrative behaviour whereas 41st article of the Charter of Fundamental Rights of the European Union which is also known as European Union Constitution has established a right on demanding good administrative behaviour.

European Good Administration Code adapted by the European Union on 6 September 2001 explains the principles of right to good administrative behaviour and draws its scope.

First part of our study explains the concepts of administration and good administration and deals with the legal basis of right to good administrative behaviour.

Second part deals with the right to good administrative behaviour, principles of right to good administrative behaviour and reflections of these principles in Turkey's legal regulations. Next this work analyzes a subheading of the right to good administrative behaviour, right to be heard.

Final part evaluates contributions of principles of right to good administrative behaviour to Turkey's national law within the context of the explanations put forward in first two sections and proposes recommendations regarding the deficiencies.

Key Words

Administration, Public Administration, Good Governance, Right to Good Administrative Behaviour, Code of Good Administration, Right to be Heard

GİRİŞ

Toplum hayatının düzenli bir şekilde devam edebilmesi için örgütlü bir topluluk oluşturulması gerekir. İnsan sosyal bir varlık olduğundan, yaşamını idame ettirebilmesi için diğer insanlara ihtiyaç duyar. İşte bu örgütlü yaşam biçimi, toplum içinde yer alan bazı kişilerin, düzenleyici ‘yönetici’ olarak belirlenmesini gerektirir. Bu belirleme, aristokrasi, oligarşi veya demokrasi gibi çeşitli örgüt yapılarının biçimini de ortaya çıkarır.

Toplumsal yapı her ne şekilde oluşursa oluşsun, yönetici kadroyu meydana getirenlerden bazıları, sahip oldukları bu yönetme yetkisini, kişisel ideolojileri veya menfaatleri doğrultusunda, bazen kamu yararı dışında kullanma eğilimine girebilirler. Bu durumda yetkiyi elinde bulunduran kamu görevlisi, yetkilerini hukuk düzeninin gerektirdiği kurallara aykırı olarak kullanmıştır. Yetkilerin hukuk düzeninin gerektirdiği kurallara aykırı kullanımı örgütlü toplumun alt yapısını oluşturan hukuk kurallarının ihlali niteliğinde olup, yasal düzenlemelerle gerekli tedbirler alınmadığı takdirde, örgütsel yapının çökmesine ve düzensizliğe yol açar.

Toplumda yaşayan kişilerin muhatap olduğu işlemlerde yönetimin bir takım temel ilkelere bağlı olarak hareket etmesi amacıyla hukuki düzenlemeler yapılmıştır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, 28 Eylül 1977’de kabul edilen 31 sayılı İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı’nda temel iyi yönetim ilkeleri ortaya konularak bu ilkelerin uygulanması öngörülmüştür. Bu ilkeler; dinlenilme hakkı, enformasyon kaynaklarından yararlanma hakkı, hukuki yardım ve adli müzaharet, idari işlemlerin nedeni ve itiraz yollarının bildirilmesidir (Kuntbay, 1978:6).

Bu kararda, birey hakları kamu gücüne karşı korunmuştur.

Avrupa Birliği Anayasası olarak da nitelendirilen Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 41. maddesinde de İyi Yönetim İsteme Hakkı düzenlenmiştir (Akyılmaz, 2003:145). Bu maddede: “Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir” (Avrupa Birliği, 2000) hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, Avrupa Birliği tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde Avrupa İyi Yönetim Kodu çıkarılmıştır. Avrupa İyi Yönetim Kodu'nda yer alan iyi yönetim ilkeleri tüm birlik üyelerini kapsamaktadır.

İç hukukumuzda Anayasa'nın 40. maddesi ile iyi yönetimin sağlanması amaçlanmıştır. Anayasa'nın 40. maddesine göre;

“Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır. Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, Kanuna göre, Devletçe tazmin edilir.”

Anayasa'nın 40. maddesinin ilk fıkrası, başvuru hakkının düzenlenmesini istemeye yöneliktir. Bu düzenleme hak arama özgürlüğünün bir yansıması olarak görülmektedir. Maddeye göre, hakkında idari işlem yapılan kişilere açıkça idari başvuru yolları gösterilmelidir.

Anayasa m. 40/2 hükmünde ise başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğünün muhatabı olarak sadece “idare” değil, daha geniş kapsamlı bir ifade ile “devlet” gösterilmektedir. Başka bir ifadeyle sadece yürütme organı değil, yasama ve yargı da dahil bütün devlet organlarının yaptıkları, “yazılı” olarak tespit edilen ve muhatabının hukuki durumunu olumsuz olarak etkileyen işlemlerde, muhatabına bu işleme karşı özel ve/veya genel, idari ve/veya yargısal başvuru yolları, süreleri ve usulleri gösterilmelidir (Akyılmaz, 2004:257).

Ayrıca, Anayasa'nın 13. maddesinde 3.10.2001 tarihinde 4709 Sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle Avrupa İyi Yönetim Kodunda ifade edilen ölçülülük ilkesine yer verilmiştir.

Hukukumuzda iyi yönetim ilkeleri tek bir kanun çatısı altında düzenlenmemiştir. Bu anlamında en önemli yasal düzenleme, 09.10.2003 tarih ve 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun çıkarılması ile yapılmıştır. Bilgi edinme hakkı, genel idari usulün bir parçası iken iç hukuka müstakil bir kanuni düzenleme olarak girmiştir.

Yine, 25.05.2004 tarih ve 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bu kurul tarafından, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle

Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği) hazırlanarak 13.04.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelikte de iyi yönetim ilkelerine paralel düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca, Genel İdari Usul Yasa Taslağı'nda da iyi yönetim hakkının temel ilkeleri doğrultusunda düzenlemeler bulunmaktadır.

BÖLÜM I

YÖNETİM OLGUSU VE BU OLGUNUN GENEL KAPSAMI

1. YÖNETİM

Yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için personel, maddi kaynaklar, zaman ve mekan unsurlarının en verimli şekilde kullanılması anlamına gelir. Diğer bir ifade ile yönetimin amacı, az kaynak ve zaman kullanmak suretiyle daha çok verim elde etmektir (Tortop vd., 1999: 7).

Yönetim, geniş anlamda başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da sürecidir. Başkaları üzerinde otorite kurma ve başkalarına iş yaptırma bir yönetim faaliyetidir (Eryılmaz 2010:3).

“Yönetim olgusu; yardım, yönetme, işbirliği kavramlarını içermekte, ancak birden fazla kişiden oluşan bir küme içinde söz konusu olmaktadır... Yönetim, geniş anlamda kişilerin (personelin) ortak çabasının belirli bir amaca (mal ya da hizmet üretimine) yöneltilmesidir... Bu anlamda yönetim, hem kamu kesiminde hem de özel kesimde söz konusudur” (Canman, 1995:1). Bu tanıma göre yönetim olgusu, yönetme fonksiyonuyla birlikte, yardım ve işbirliği gibi temel fonksiyonları da kapsamaktadır. Dolayısıyla, yöneticinin sadece bir kurumu veya orada çalışan personeli yöneten değil, aynı zamanda onlara ve ilgili diğer kişi ve kurumlara yardım eden ve işbirliği yapan kişi olduğu anlamı çıkarılabilir. Bu genel tanımlar hem kamu kurumlarının yönetimini hem de özel kurumların yönetimini kapsamaktadır.

Aydın'ın da belirttiği üzere, yönetim olgusunun planlama, örgütlenme, yönetme, koordinasyon ve denetleme gibi aşamalardan meydana gelen bir süreç olduğu kabul edilir (Aydın, 2007:22). Bu süreç bir takım faaliyet ve öğelerden meydana gelir. “ Bir süreç olarak yönetim, planlama, örgütlenme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme koordinasyon ve denetim gibi faaliyet ya da öğelerden meydana gelir. Bu faaliyet ya da öğeler, her çeşit işte az ya da çok söz konusu olur.” (Eryılmaz, 2010:4).

Yönetim kavramı temelinde insan ilişkilerine vurgu yapan Aşgın'a göre de, yönetimin esası, toplumsal bir varlık olan insan ilişkilerine dayanır. Bu manada herkes kendi hayatının farklı alanlarında, mesela evinde ve işinde bir nevi yöneticidir. Çünkü

birden fazla kişi, müşterek tarafları ve ortak amaçları için bir araya gelmişlerse bu grubun arzu edilen amacına ulaşabilmesi için birlikte hareket etmesi, grubu oluşturan üyelerin uyumlu ve eşgüdümlü davranmaları gerekir. Bu da grup içerisinde “yönetim”le sağlanır (Aşgın, 2008:1).

2. YÖNETME

Yönetme, örgütün amaçları doğrultusunda personeli çalıştırabilme gücüdür. Yönetimde, en önemli ve en zor iş, yönetme işidir. İnsanlar ne zaman ve nasıl çalıştırılırlar sorunu güç bir sorundur. Bu nedenle insanları verimli bir biçimde çalıştırabilmek için farklı yöntemler kullanılır. Örneğin ödül verme ve cezalandırma gibi motivasyon yöntemleri bu yöntemlerin başında gelir. Bu yöntemlerden ustaca yararlanmak gerekir. Bunların gelişigüzel uygulanmaları olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Üstelik, uygulanacak yöntem, kişiden kişiye de da değişebilir. Bu nedenle herkese aynı usuller uygulanamaz. Tam ve sağlıklı bir sonuç alınabilmesi, herkesin durumuna ve kişiliğine uygun ödül ve ceza usullerinin uygulanmasına bağlıdır (Tortop ve ark. 2007:91).

Gerçekten insanlar anlaşılabilirliği güç olan yaratıklardır. Uygarlığın çok ileri olduğu çağımızda, henüz insanların neler düşündüğünü ve aklından neler geçirdiğini bilmeye yarayacak bir makine bulunamamıştır. Bu güçlüğe rağmen, yönetici çalıştığı kuruluşta, personelini olanaklar elverdiği ölçüde anlamak ve anlamaya çalışmak zorundadır. Bunda başarı sağladığı oranda, iş verimi ve yöneticinin başarısı artar. Kararların uygulanması kolaylaşır.

Yönetme, emretmek, kumanda etmek, karar vermek ve uygulamak anlamına gelir. Bir kuruluşun, tüm çalışmalarını uygulama ve başarıyı artıracak biçimde, uyumlu hale dönüştürme yönetme demektir (Eryılmaz, 2010:3).

Yönetmenin kapsamına, insanların yönetilmesi, usullerin yönetilmesi ve kaynakların yönetilmesi olmak üzere üç konu girer. Kaynaklar deyiminin kapsamına para, zaman, malzeme ve yer unsurları girmektedir. Yönetici, emrinde çalışan personeli verimli bir çalışmaya yöneltmek yükümlülüğü yanında, usulleri zamana en uygun biçimde uygulamak ve para, zaman, malzeme ve yer unsurlarından en iyi biçimde yararlanmak olanaklarını aramak zorundadır.

Bir kuruluşun yönetilmesi, önderliği gerektirir. Kuruluşun başında bulunan yönetici önderdir. Yönetme, insanların belirli bir amacı gerçekleştirmek için, örgütlenmesi, hazırlanması ve yönetilmesi sanatıdır. Yönetme, yapılan bir işin tümünü içine alır. Bütün çalışmalar, insanların çabalarına ve önderlere bağlıdır. Verimli bir biçimde ve işbirliği içinde çalışmayı, ancak önder, iyi bir önder sağlayabilir, önder, yönetme, sevk ve idare unsurları olarak isimlendirdiğimiz; planlama, örgütlenme, eşgüdüm, yönetme ve denetleme unsurlarını en iyi biçimde kullanmak zorundadır. Yetki verilen verimi elde etmeye çalışmak ve devamlı olarak alınan önlemlerle üstün verim alınıp alınmadığını denetlemek, önderlerin görevidir. Önderlik, toplu biçimde yapılan çalışmalarda, insanları aynı amaç doğrultusunda harekete geçiren niteliklerin tümüne denir (Tortop, ve ark., 2007:92). Bir başka anlatım; önderlik, bir amacın gerçekleştirilmesini isteyen ve bu amacın gerçekleşmesi için çalışan insanları, yine aynı amaç doğrultusunda seferber etmektir.

Yönetme otoriteye dayanır. Otoritesiz başarılı bir yönetim düşünülemez. Otorite makam ve mevki değildir. Yasal yetki, demek de değildir. İnsanlara zorla bazı işler yaptırmak, herkesi çalışmaya zorlayan usuller bulmak da değildir. Otorite, insanlara iş yaptırabilme yeteneğidir. Otorite, serbestçe verilen bir kararın, iş koşullarına uydurulmasıdır. Otorite, işin gereğidir. İş ile otorite yan yana gider. Hiyerarşik üst olma, makam sahibi olma ve prestij otoritenin tek kaynağı değildir. Otorite, otorite gösterebilecek bir makamda bulunan kişinin yeteneği, başkalarını anlamada göstereceği başarı, cesaret ve hayal etme gücüdür.

Otoritenin kullanılması, bir örgüt içinde çalışanların aldıkları kararları uygulama araçlarından biridir. Simon'a göre, bir insan başkası tarafından verilen bir kararı, bir eleştiri veya incelemeye bağlı tutmaksızın, kendisine bildirildiği biçimde kabul etmişse, bir otorite ilişkisi vardır. Bu durumda, İki kişi arasında bazı anlarda bir otorite ilişkisi vardır. Bazen de yoktur. Öte yandan, otorite ilişkileri, her zaman örgütün biçimsel (resmi) kurallarına göre işlemez (Tortop ve ark. 2007:92). Bir üst, bazen alt kademelerin otoritesinin etkisinde bulunabilir. Bu nedenle, yukarıdaki tanımlamanın ışığı altında, otorite ilişkisi, etki ilişkisinden ayırt edilmelidir. Çünkü etki ilişkisinde, bir başka deyimle, alt kademelerin etkisi ile alınan kararda, kararı alan kişi kendisine yapılan etki veya yol göstericiliğe inanmıştır. Eğer bir memur, kendisine başkası tarafından önerilen bir kararı, kendisinin beğenmemesine rağmen almış ise, bu durumda otorite ilişkisi

yardır. İki memur arasında bir uyuşmazlık, tartışma veya inandırma yolu ile çözümlenemediği zaman, bunu kesin olarak çözümleyen kişinin otoritesi vardır. Bir yönetimde, belirli biçimsel hiyerarşi kanalları vardır. Uyuşmazlık halinde, bunlardan biri son sözü söyler.

“Yönetme, ‘otorite’ olarak kavramlaştırılan ve insanlara iş yaptırabilme gücü anlamına gelen meşru yetki veya güce dayanır. Otoritelerini kullanmak suretiyle yöneticiler emir ve kararlarının uygulanmasını sağlayabilirler” (Aydın, 2007:51).

Yönetimde, birçok nedenler dolayısıyla, otoritenin kullanılması zorunludur. Çünkü bu sayede memurların sahip oldukları teknik nitelikleri, iyi bir biçimde ortaya çıkarma olanağı bulunur. Bir işin teknik yönleri ile ilgili olarak, uzmanlar tarafından savunulan ve fikirlere bağlanan otorite, en iyi nitelikte kararlar almaya yarar. Öte yandan, otorite, memurların çalışmalarında eşgüdüm sağlanmasını mümkün kılar. Örgütün amaçlarının gerçekleşmesine çalışırken memurların birbirleri ile uyuşan kararlar alması, otorite sayesinde sağlanır.

3. YÖNETİM BİLİMİ

Yönetim kavramının anlamından hareketle, yönetim bilimi de, bir örgütün yapısı ve işleyişi ile personelinin çalışmalarını inceleyen sosyal bir bilim dalı olarak tanımlanabilir. Yönetim bilimi kavramının iki anlamından söz etmek mümkündür: Organik ve fonksiyonel anlamda.

“Organik anlamda yönetim bilimi, kamu yönetimi anlamında olup, örgüt ve personeli kapsamına alır. Fonksiyonel anlamda ise yönetimin çalışmalarını içerir ve hem kamu hem de özel sektörü kapsamına alır” (Aydın, 2007:22).

İşte yönetim bilimi kamu yönetimi bilimi anlamında kullanıldığı zaman, inceleme konusunu devlet ve yerel yönetim kuruluşlarının yapısı ve işleyişi oluşturur.

Kısaca yönetim biliminin konusu, yönetimin nasıl olduğu, nasıl olması gerektiği ve nasıl olacağının incelenmesidir.

Yönetim biliminin başlıca özelliklerini şöyle saymak mümkündür (Tortop ve ark., 1999:8-10):

- Yönetim bilimi, Kamu Yönetimi bilimidir ve bu yönü ile kamu hizmetleri ve bu hizmetleri yürüten kurumu inceleme konusu yapar.

- Yönetim bilimi yönetsel örgüt bilimidir, bu yönü ile kamu ve özel tüm örgütleri inceleme konusu yapar.

- Yönetim bilimi bir sevk ve idare bilimidir, bu yönü ile en iyi biçimde yönetmeyi amaçlar.

- Son olarak yönetim bilimi yukarıda sayılan üç anlayışın sentezini yapan bir bilimdir.

4. KAMU YÖNETİMİ

Kamu yönetimi, yönetimin belirli sınırları olan özel bir alanı olarak tanımlanabilir. Bu alanda daha çok temsil yönü güçlü olan siyasal organlarca belirlenen kamu politikalarının yürütülmesi süreçleri görülmektedir (Tortop vd., 2007:315).

Aslında uygulamada kamu yönetimi pratiği bireyin resmi süreçte faaliyeti olarak da değerlendirilebilir. Burada hukuksal sorumluluğa uygun hareket edilmesi sonucu oluşan süreçten söz edilmektedir. Herring'in de belirttiği üzere, bireyin hukuksal sorumluluğu bir alt düzeyde diğer bireyin hukuksal sorumluluğunu gündeme getirmektedir (Herring, 1991:78).

Genel olarak kamu yönetiminin üç anlamı olduğu söylenebilir. Birincisinin; devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alan olduğu, İkincisinin, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç/gereç ile bunların yönetimi olduğu, üçüncüsünün ise kamusal siyasaların oluşturulmasında, siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu siyasaları uygulayan örgütler bütünü (Bozkurt vd., 1998:133) olduğu belirtilmektedir.

Kamu yönetimi; kamusal politikaların yürütülebilmesi için gerekli bireysel ve grup olarak çabaların bir araya getirilmesi olarak da görülebilir. Kamu yönetiminin en belli başlı fonksiyonu, hükümetin günlük işlerinin yürütülmesidir (Ergun, 1997:5). Devletin temel fonksiyonları yasama, yürütme ve yargıdır. Yürütmenin bir bölümünü oluşturan kamu yönetimi, bu süreçte daha çok hükümetin günlük ve rutin işlerini yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Hükümet siyasal kararları aldığı ve başlattığı halde, kamu yönetimi yasama ve yürütmenin aldığı temel siyasal kararları uygulamak zorundadır (Tortop vd., 1993:195). Bu durumda devlet de çeşitli amaçlarını

gerçekleştirebilmek için her iki kurumla da ilişki içinde olmak zorundadır. Devlet, üstlenmiş olduğu görevleri gerektiği şekilde yerine getirebilmek için, hem hükümetin hem de kamu yönetiminin katkıları beklemektedir (Akat vd., 1994:23).

Bugünkü uygulamada kamu yönetimi insanların ve objelerin, devletin amaçlarının yerine getirilmesi sürecinde yönetilmesi hedefini yerine getirmeye çalışmaktadır. Burada daha çok idarenin yönetsel boyutunu ön plana çıkarılmakta, hukuksal ve resmi yönünü ise geri plana itilmektedir (White, ve Wolf, 1995:59). Bu çerçevede kamu yönetiminin fonksiyonel ve yapısal yönlerinin olduğu da belirtilmektedir. Fonksiyonel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama süreci olarak görülmekte, genel kurallar, bu süreç vasıtasıyla bireysel olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşmektedir. Bu açıdan kamu yönetimine, kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi süreci olarak bakılabilir. Yapısal kavram olarak kamu yönetimi ise, devletin örgütsel yönünü yansıtmaktadır. Her devlet yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gitmektedir. Bu yapılanmanın sonucunda oluşan kamu örgütleri, devletin yapısal yönünü meydana getirmektedir (Eryılmaz, 2000:7). Aslında kamu örgütleri, bireylerin ve örgütsel görevlerin verimli ilişkilere dönüştürülmeleri için oluşturulmuş yapılar olarak görülmektedir. Kamu yönetimi siyasilerin belirlediği amaçları gerçekleştirmek üzere karar verme ve bireyleri yönlendirme sürecinde kamu kuruluşlarını bu amaçları gerçekleştirmek için kullanmaktadır (Ergun, 1997:5).

Kamu yönetimi bu örgütler kullanırken daha çok siyasal olarak saptanmış olan amaçları yerine getirmeye uğraşmaktadır. Bu amaçla kamu yararının gözetilmesine, sorunların çözülmesine ve değer yargılarına uygun bir kuram geliştirilmesine çalışılmaktadır. Bu aşamada kamu yönetiminin hem sanat hem de bilim yönünün (Karaman, 2000:38) devreye girmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin amacı, hükümetin ve onun yönettiği toplumla ilişkilerin daha iyi anlaşılabilmesini sağlamak olduğu kadar, toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamusal siyasaların oluşturulmasını özendirme de olmaktadır. Bu amaca hizmet etmek için etkililiğe, verimliliğe ve yönetilenlerin insan olarak ihtiyaçlarını sağlamaya yönelik yönetsel uygulamalara başvurulmaktadır (Ergun, 1997:5). Çünkü kamu yönetimi, kendisini çevreleyen Toplumun siyasal sisteminin bir alt sistemi niteliğindedir.

Toplumun siyasal, ‘sosyal, ekonomik, kültürel alt sistemlerini etkilediği gibi onlardan da etkilenmektedir (Eryılmaz, 2000:32). Dolayısıyla bu etkilenme sürecinde etkin kamusal siyasaların oluşturulması önem kazanmaktadır.

Kamu yönetimi, yönetim içerisindeki ayrıcalıklı yerini kendisine özgü doğası sayesinde kazanmıştır. Kamu yönetiminin doğası örgütsel kamu disiplininde önemli farklılıkların oluşmasına neden olmaktadır. Bu farklılıkların en önemlisi kamu yönetiminin çalışanları ile diğer yönetim alanlarındaki çalışanlar arasındadır (Tortop, vd, 2007:320). Bu açıdan da bakıldığında, genel olarak kamu yönetiminin diğer yönetim türlerinden oldukça farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu farklılık kamu yönetiminin doğasından gelmektedir. Kamu yöneticisi ilk önce bu yapı ile karşılaşmaktadır. Basın, kamu çıkan gibi unsurlar karşısında kendi yaşamı yani özel hayatı ortadadır. Her zaman bu durumun neden olduğu risklerle karşı karşıya kalmaktadır.

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen yönetsel bir mekanizmadır. Toplumlar, hacim ve ilişkilerdeki yoğunluk bakımından genişledikçe devletler de yapıları ve fonksiyonları itibarıyla büyümekte, kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır (Eryılmaz, 2000:6). Her ne kadar kamu yönetiminin sınırları geniş de olsa, sonuçta siyasal, sosyal ve ekonomik bir alan içerisinde kalmaktadır. Siyasal sistem, yönetim faaliyetlerine ve görevlerine yönelik doğrudan bir etkiye sahiptir. Kamu yönetiminin geleneksel görevleri siyasal kararların gerçekleştirilmesini sınırlarken, aynı zamanda politika yapma alanında diğer görevleri çoğaltmaktadır (Eren, 2003:73).

Kamu yönetimi bu geniş alanda faaliyette bulunurken, karşısında her zaman için kamu hukukunu bulmaktadır. Çünkü kamu yönetimi aslında kamu hukukunun ayrıntılı ve sistematik uygulanışını içermektedir. Her genel kanunun özel uygulanışı kamu yönetiminin bir tasarrufu kabul edilmektedir. Fakat bu faaliyetleri ayarlayan genel kanunlar, yönetimin dışında ve üstünde yer almaktadır. Hükümet çalışmalarını belirleyen geniş planlar idari sayılmamakta, buna karşılık bu plânların ayrıntılı uygulanışının yönetsel bir karaktere sahip (Wilson, 1961:65) olduğu görülmektedir. Bu durum kamu yönetiminin faaliyet alanının sürekli olarak genişlemesine yol açmaktadır.

4.1. KAMU YÖNETİMİNİN UNSURLARI

Kamu yönetiminde birçok unsurun rol oynadığı ve bu unsurların kamu yönetimini büyük ölçüde etkilendiği kabul edilir. Bu unsurların en önemlisi siyasal ekonomi geleneği olmuştur. Ayrıca hukuk ve hukuka ilişkin kurumlar, genel yönetim, devlet memurluğu, mühendislik ve bilim, töre ve felsefi gelenekler ile siyasal ve insancıl ilişkiler kamu yönetiminin diğer unsurları (Tortop v.d. 2007:317) olarak değerlendirilmektedir.

Kamu yönetimini oluşturan unsurlar konusundaki farklı görüşler, bu alanın (Ertekin, 1993:84) karmaşıklaşmasına oy açmıştır. Kamu yönetimini etkileyen bu unsurlar, genel olarak kamu yönetiminin anlamına göre sınıflandırmaktadır. Geniş anlamda kamu yönetimi, devletin tüm etkinliklerini içerirken, dar anlamda kamu yönetimi ise güçler ayrılığı ilkesinde sözü edilen üç güçten biri olan yürütme alanı ile ilişkilendirilmektedir (Tutum, 1994:5).

Kamu yönetimi, insan, örgüt, yönetim, norm düzeni, mali kaynak, kamu politikası ve kamu görevlileri unsurlarından oluşmaktadır.

4.1.1. İnsan

Yönetim olgusunun sujesini oluşturan insan unsuru, kamu yönetiminin de ilk unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Çeşitli tüketici gruplar, siyasi liderler, yasama organı üyeleri, baskı gruplarından oluşmaktadır

İnsan ya da daha geniş bir ifadeyle halk unsurunun kamu yönetiminde önemli bir yeri vardır. Kamu yönetiminin birinci elemanı, insanlardır; yani halktır. Halk bir ülkede yaşayan tüm bireylerden, çeşitli üretici ve tüketici gruplarından, siyasi liderler, yasama organı liderleri ve baskı grubundan oluşur (Eryılmaz, 2010:9). Kamu yönetiminin bu unsuru, diğerlerine göre daha ön planda ve etkileyicidir.

4.1.2. Örgüt

Kamu yönetiminin ikinci elemanı örgüttür. Birey ve fonksiyonların üretken yapı içinde bulunması, bir ilişkiler bütünü oluşturulması anlamına gelmektedir (Tortop v.d. 2007:317). Örgüt, kamu mal ve hizmetlerin üretilmesi ve halka sunulmasında temel araç görülürken, yönetim ise hizmetlerin merkez unsuru olarak kabul edilmektedir. Devlet bu

araç vasıtasıyla görevlerini yerine getirmektedir. Devletin faaliyetlerinde temel araç olan örgüt hizmetlerin türüne ve niteliğine göre merkezi ve yerel düzeyde olabilmektedir. (Eryılmaz, 2010:9)

Özelde ise örgütler resmi ve doğal örgüt olarak incelenmektedir. Resmi örgütler, doğal örgütlere ihtiyaç duymakta ve bunların sayesinde gelişebilmektedirler. Resmi örgüt faaliyetlere geçtiğinde doğal örgütü, duyduğu ihtiyaçtan dolayı kendi oluşturmaktadır. Doğal örgütle iç içe girmiş resmi örgüt, politik açılar, yöneticiler ve örgütsel otoriteler (Tortop v.d. 2007:318) yönetimi altında incelenmektedir.

4.1.3. Yönetim

Kamu yönetiminin diğer bir unsuru olan yönetim, liderlerce belirlenen sonuçlara ulaşmak ve insanlarla diğer unsurları kontrol etmek amacıyla karar vermeyi, bireylerin yönetimi sürecini ve yönetime yön veren faaliyetleri içermektedir (Aydın, 2007:21). İnsan ve örgüt unsurlarının yanında yönetim unsuru da, kamu yönetiminin tamamlayıcı ve işlevsel bir unsurunu oluşturur.

4.1.4. Kamu Politikası

Toplumsal sorunları ve bunların çözümlerini belirlemek anlamına gelmekte ve kanun yapmak, yönetsel düzenlemeleri gerçekleştirmek, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapmak, sorunları çözecek yöntemleri belirlemek gibi fonksiyonları içermektedir (Eryılmaz, 2000:9). Belirli bir örgüt yapısı ile toplumu yönetmeyi amaç edinmiş yönetim, oluşturduğu kamu politikaları ile bu işlevini yerine getirebilecektir.

4.1.5. Norm Düzeni

İdeolojik düşünceler ve siyasi tercihler, anayasa, kanunlar ve yönetsel düzenlemeler, kamu yönetiminin örgüt yapısını ve işleyişini düzenlemekte ve yönlendirmektedir. Kamu maliyesi ise, kamu yönetiminin yapacağı işlerin belirleyici unsurunu oluşturmaktadır. Hizmetlerin düzeyi ve miktarı, eldeki mali kaynaklara bağlıdır.

4.1.6. Mali Kaynak

Yönetimsel bir mekanizma (Eryılmaz, 2000:6) olan kamu yönetiminin, bu mekanizmayı sağlıklı bir biçimde oluşturabilmesi için düzenli bir finansmana ihtiyacı vardır. Zira hizmetlerin kapsamı ve miktarı, kamu yönetiminin elindeki mali kaynaklara bağlıdır ve bu nedenler kamu maliyesi oluşturulmuştur. “Kamu maliyesi ise, kamu yönetiminin yapacağı işlerin belirleyici unsurunu oluşturmaktadır. Hizmetlerin düzeyi ve miktarı, eldeki mali kaynaklara bağlıdır” (Tortop ve vd., 2007:318).

4.1.7. Kamu Görevlileri

Kamu yönetimine ait hizmetleri sağlayan kamu görevlileri, örgütü harekete geçirmekte ve çalıştırmaktadırlar. Yönetimin performansı, onu çalıştıran personelin yeterliliğine bağlıdır. Eryılmaz’ın da vurguladığı üzere, yönetici kadro, bilgi ve tecrübe yönüyle ne kadar yetmişmiş ise, kamu hizmetlerinin düzeyi de o kadar iyi ve verimli olmaktadır (Eryılmaz, 2010:10).

Kamu yönetimi bu unsurların yanında kapsamında, itaate dayalı resmi otorite, içsel olarak oluşturulmuş kurallar düzeni, görev farklılaşması, uzmanlaşmayı ve profesyonelleşmeyi içeren bireysel yeterlilikler, uzmanlaşma ve işbölümüne göre sınıflandırma, hiyerarşik koordinasyon, kural ve kayıtlar aracılığı ile sağlanan süreklilik, resmi örgütlenme, belirli ve özel örgütsel teknolojideki gelişmeler (Frederickson ve Smith, 2003:1-2) gibi daha da artırabileceğimiz birçok özellikler taşımaktadır.

4.2. KAMU YÖNETİMİNİN FONKSİYONLARI

İnsan, örgüt, yönetim ve norm düzeni gibi unsurları içerisinde bulunduran ve oldukça geniş bir kapsamı bulunan kamu yönetiminin değişik bakış açılarından fonksiyonları bulunmaktadır.

Örgüt yapısı incelendiğinde kamu yönetiminde, “devlet otoritesinin yerine getirilmesinde üç temel fonksiyonun etkili olduğu görülmektedir. Bunlar, öncelikli olarak belirli uyumsuzlukların çözümünde hukuku kullanan ve kişilerin haklarını koruyan yargısal otoriteler, ikincisi yönetimsel otoriteler olarak bilinen ve devletin yönetme iradesinin yerine getirilmesinde genel olarak görev yapan kuruluşlar, üçüncüsü ise bilimsel, teknik ve ticari faaliyetlerde ülke genelinde hakim konumda olan yönetimsel otoritelerdir. Yürütmenin karmaşıklaştığı oranda, bu faaliyetler farklılaşma ve

birbirlerinin alanına müdahale etme eğilimi içine girmektedirler” (Tortop vd., 2007:319). Son yıllarda kamu yönetimi ile ilgili yapılan çalışmalarda, kamu yönetiminin artık sadece yönetim otoritesinin bir fonksiyonu olmadığı şeklinde fikir birliğine varıldığı, ancak pozitif hukuk açısından bakıldığında ise, yönetimin yöneticinin bir fonksiyonu olduğu ve bu şekilde devlet iradesinin gereğinin yerine getirildiği görülmektedir.

Kamu yönetiminin çevresi; yerel yönetimleri, kamu iktisadi girişimlerini, devlet yönetimini ve uluslararası kuruluşların çalışmalarını içermektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:6). Böyle bir alanda etkinlik gösteren kamu yönetimi uygulamalarının odağında, yöneticiler arası ilişkiler bulunmaktadır. Diğer taraftan siyasal liderler ve halk da önemli konumda bulunmaktadır. İlişkilerin doğası ve siyasal süreçte kamu yöneticisinin rolü de, tartışmaların odağında yer almaktadır.

Günümüzde demokratik toplum istekleri arttıkça, yönetilebilir devlet ve yönetimde yasallık tartışmaları çoğalmaktadır. Tartışmalarda farklı pratiklere, politik belirleyiciliğe dönük değerlere ve profesyonel bilgilere yaygınlık kazandırmak ve profesyonel dürüstlüğe, kamuya hizmete ve seçilmişlerin yönlendirmelerine dikkat etmek gerekmektedir (Tortop vd., 2007:319).

Bir başka açıdan, kamu yönetiminin birbirine sıkı sıkıya bağlı iki amacı olduğu belirtilmektedir. Birincisi, örgütler içinde bireylerin nasıl davrandıklarını ve çalıştıklarını saptamak, örgütle örgüt üyeleri arasındaki ilişkilerin uyumlu olabilmesi için neler yapılabileceğini, kuramların en etkili biçimde nasıl örgütlenmeleri gerektiğini saptayarak, uygulamaya dönük önerilerde bulunmak biçiminde özetlenmektedir. Bu amaç aynı zamanda kamu yönetiminin sanat yönünü oluşturmaktadır. Bununla beraber, yönetimle ilgili tekniklerin sağlam ilkelere dayandırılması gerekmektedir. Bu ikinci amaç yani, ilkelerin varlığı ve araştırılması ise, kamu yönetimi disiplini oluşturulmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992:7). Akademik bir disiplin olarak kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik uygulamalardan ve teorilerden meydana gelen bir bilim dalıdır. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkin ve verimli işlenmesini sağlayacak olan örgütle, personelle, uygulamalarla ve yöntemlerle ilgilenmektedir (Eryılmaz, 2000:8).

Bu süreçte yönetimi meydana getiren unsurların statülerini, fonksiyonlarını ve davranışlarını olduğu gibi tanımlamak ve açıklamak gerekmektedir.

Kamu yönetimi, faaliyetlerine önce ulusal devlet yönetimi, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi yönetim örgütlerinin, yasal, teknik, sosyal, beşeri ve siyasi bütün yönlerinin genel bir görünümünü ortaya koymakla başlamaktadır. Bu kamu yönetiminin tamamlayıcı ve betimleyici özelliğini meydana getirmektedir. İkinci aşamada kamu yönetimi örgütlerinin varlık nedenlerini açıklamak, geliştirilmesini sağlamak ve işleyişlerini iyileştirmek, çalışanların ortak noktalarını belirlemek ve davranışların arkasındaki gerçek nedenleri araştırmak ve somut olayları sistemli görüşler haline getirmekle ilgilenmektedir. Bu da kamu yönetiminin teorik fonksiyonunu oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi her zaman için çalışan ve yöneten düzeyinde kaynaklardan en etkin yararlanmayı sağlamak istemektedir. Bu kaynaklar yalnızca kamu binaları, makineler, karayolları, demiryolları gibi maddesel malzemeleri kapsamamakta, ayrıca devlet için çalışan çok sayıda insan kaynağını da içine almaktadır. Her açıdan iyi bir yönetim, verimlilik amacıyla maddesel unsurlarını ve enerjisini korumakta ve çalışanların refahını ve ekonomik açıdan rahatlığını en çabuk şekilde sağlamak istemektedir (White,1995:58). Bundan dolayı kamu yönetiminin eylemleri çok kez tekeli olmak durumundadır. Bu yüzden bu alanda rekabet kuralları işlememektedir. Ancak yarışma olmaması, bütün eylemlerin ve işlemlerin bu kuruluşlarca yapılması anlamına da gelmemelidir. Bu tekelcilik bir ayrıcalık sözleşmesiyle özel ya da yan kamusal bir kuruluşa devredilebilecektir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:8).

Kamu yönetimi toplumla siyasal sistem arasında köprü fonksiyonu da görmektedir. Siyasal sistemin, ülke sorunları ile ilgili konularda karar vermek için ihtiyaç duyduğu, bilgi, haber ve malzemelerin deposu gibi algılanmakta ve siyasal yöneticilere gerekli malzemeyi sağlamaktadır. İyi organize olmuş kamu bürokrasisi siyasi istikrarın güvencesi (Karaman, 2000:39) kabul edilmektedir.

Günümüzün yönetim yazarları, kamu yönetiminin temelini politika ve siyasa olduğunu ve kamu yönetiminin ilgi alanının kamusal politikaların belirlenmesi, geliştirilmesi, uygulanması süreci olması gerektiğini ileri sürmektedirler. Kamu yönetiminin karar verme sürecinden ibaret olduğu ve ilgi alanının bu olması gerektiğini ileri süren bir başka yönetim yazarları kümesi ise, karar verme sürecini etkileyen kişisel,

yasal, kurumsal, siyasal, ekonomik ve başka bütün etmenleri, kamu yönetiminin sınırlarını belirleme sürerinde kullanmışlardır (Tortop vd., 2007:321).

Aslında, temelde kamu yönetimi kamusal faaliyetlerin yerine getiril' meşinden ibarettir. Burada yönetim faaliyetinin amacı, faaliyetleri en az masrafla, en ekonomik ve kamu programlarına en uygun şekilde yürütülmesidir (White,1995:59). Kamu yönetimi bunu “nasıl bilineceği”nden çok “neyin bilineceği” ile uğraşarak çözmektedir. Bu süreçte kamu yönetiminin hedefleri, bilgi üretimi ve teknoloji üretimi şeklinde değişebilmektedir. Bilgi üretiminde kamu yönetimi bilimsel olarak “açıklamak” için, yorumsal olarak ise “anlamak” için uğraş vermektedir. Teknoloji olarak kamu yönetimi ise “yapmak” için uğraşır (Farmer, 1995:88). Bugün faaliyetlerin en az masrafla, etkin ve programlara en uygun şekilde yürütülmesinde teknoloji olarak kamu yönetimini anlamak oldukça önem kazanmıştır.

Bu süreçte kamu yönetiminin bilim olabilmesi uğrunda ne kadar çok çaba harcanırsa, başarının daha çabuk elde edileceğine de herkes inanmaktadır. Temel düzeyde tüm yönetsel faaliyetlerin aslında politik olduğu herkes tarafından bilinse de (Frederrikson ve Smith, 2003:16) ve kamu yönetiminin ekonomik, sosyal, yönetsel ve siyasal olaylara bağlı olarak siyasal teoriler geliştirdiği çok açık (Heper-Berkman, 1980:12) olsa da, normatif değerlere belirginlik kazandırılması, kamu yönetimi alanında insan doğasının daha iyi anlaşılması ve davranışların daha iyi öngörülebilmesi, ulusal sınırlar ötesinde belirlenen ilkeler ve bazı tarihi tecrübeler kıstas alınarak karşılaştırmalar yapılabilmesi (Heper-Berkman, 1980:11), kamu yönetiminin bilimsellik ölçütlerini güçlendirecek ve özellikle kamu hizmetlerinin sunumunda hedeflenen verimlilik ve etkinlik seviyelerine ulaşılmasını daha da kolaylaştıracaktır.

5. KÖTÜ YÖNETİM

Çalışmanın konusu olan, iyi yönetimin tanımı, iyi yönetimin yasal dayanakları ve kapsamı konusuna geçmeden önce, kötü yönetim konusu da açıklanmalıdır. Kötü yönetim bürokrasi geleneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasi, devlet sisteminin hem hukuksal, hem de muhafazakar kanadını oluşturmaktadır. Çünkü devlet örgütü varlığını sürdürebilmek için bir hukuksal temele ihtiyaç duymaktadır. Bu hukuki yapının korunması, hukuku ve devleti iyi tanıyan, örgütün içinde yetişmiş elemanlar tarafından sağlanabilir. Yine bu düzenin devamından en çok menfaati olanlar kamu

görevlileridir. Çünkü kamu görevlileri kendilerinin ve ailelerinin hayatlarını idame ettirebilmek için devletin sunduğu imkanlara ihtiyaç duymaktadırlar. Düzenin yıkılmasından en çok kamu görevlileri zarar göreceklerdir. Bu sebeple devlet geleneğinin devamında tutucudurlar. Örgütsel yapının devamını sağlayan bürokrasi, zaman içinde sistemi o hale getirir ki, örgüt ile mesleğini ya da sahsını özdeşleştirir. Kamu görevlilerinin devlet yapısını bu denli benimsemeleri sistemin isleyişini kolaylaştırır; fakat bu özdeşleştirme kamu görevlisinin menfaat temini konusunda kendisini haklı göstermeye çalışmasına da yol açması muhtemeldir.

Bürokrasinin ortaya çıkışı Batı'daki idari-siyasi kurumların evrimiyle paralellik gösterir. Kavramın ortaya çıkışı 18. yüzyılda olmuştur. Kavram ilk olarak 1745 yılında Fransız iktisatçı Vincent de Goumay tarafından kullanılmıştır. "Fransa'da bizi tahrip edebilecek bir hastalığa sahibiz; bu hastalığa bürolara aşırı merak (bureaumania) denilmektedir". Baron de Grimm de 1765 tarihli bir mektubunda Gourney'in düşüncelerini paylaşıyordu. De Grimm'e göre, "Fransız Kanunlarının gerçek ruhu bürokrasidir." Bürokraside memurlar, sekreterler ve müfettişler, kamu yararını gerçekleştirmek için atanmazlar; aksine kamu yaran onların memuriyet görevleri için kat edilir. Dolayısıyla bürokrasi bu dönemde devletin isleyişini ve memurların toplum üzerindeki egemenliklerini anlatmaktadır" (Öztürk, 1992:124).

Bürokrasi kırtasiyecilik üzerine kurulmuştur. Ancak bu sistem vatandaş odaklı bir sistem değildir. Sistem tamamen örgütün iç isleyişine yönelik düzenlemeler getirir. Çoğu zaman işlemin yerine getirilmesi için bir süre öngörülmemiştir. İşlemin sıralı kamu görevlileri tarafından imzalanması ya da paraflanması istenir. Bundan maksat işlemin hazırlanmasından hangi kamu görevlilerinin sorumlu olduğunu ortaya çıkarmaktır. Ancak hakkında işlem yapılan ilgili için işlemin kimin tarafından hazırlandığından çok, ne kadar sürede yapıldığı ve isteği doğrultusunda işlem yapılıp yapılmadığı önemlidir.

"Hem yönetimin gereklerinin sonucu hem de yönetileni korumak amaçlı kırtasiyecilik kötü bir anlama kavuşmuş, insanları bıktıran ve bir türlü kurtulmak mümkün olmayan bir hastalık haline gelmiştir. Daha sonra da etkisi giderek genişlemiş, sosyal refahın azalması kadar ekonomik kayıpların nedenlerinden biri haline gelmiştir" (Kazancı, 2003:2).

Kötü yönetim diğer yandan da kusurlu yönetim demektir. İdarenin verilen hizmetlerde kusurlu olmasını ifade eder. idarenin kusurlu olmasını kamu hukuku doktrininde yer alan hizmet kusuru ile açıklamak mümkündür. Kamu hukuku kusur yerine hizmet kusurundan bahsetmektedir. idari sorumluluk nedeni olarak ‘kusur’ idarenin kuruluşunda ya da işleyişinden doğan nesnel nitelikli bir aksaklık ya da bozukluk (Tan ve Gözübüyük, 2001:679) olarak kabul edilmektedir.

Buradaki kusur nesnel niteliktedir ve kamu görevlilerinin davranışlarının kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın sorumluluk doğurmaktadır. Hizmet kusuru, hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi ya da hiç işlememesi hallerinde söz konusu olur. O halde hizmetin işleyişinde meydana gelen aksaklık ve bozukluk kamu görevlisinin davranışına bağlı olsun ya da olmasın kötü yönetimi meydana getirecektir.

Avrupa Ombudsmanlığı’na 1997 yılında yayımlanan raporda, kötü idarenin, bir kamu kurumu ya da organı, kendisini bağlayan kurallara ya da ilkelere aykırı hareket ettiği zaman meydana geldiği belirtilmiştir (Kalabalık, 2011:529). Bu nedenle toplumu yönetme yetkisine sahip olan yönetimin, kendisini bağlayıcı ve sınırlandırıcı hukuk kurallarına uygun bir şekilde hareket etmesi gerekmektedir.

6. İYİ YÖNETİM KAVRAMI VE BU KAVRAMIN HUKUKİ NİTELİĞİ

Sosyal hayatın daha düzenli yürütülebilmesi için bir devlet örgütü öngörölmüş ve bu düzenin sağlanması için bir hukuk nizamı oluşturulmuştur. Devlet bazen öyle bir hukuksal sistem ortaya koyar ki, insan onuruna yakışmayan bazı davranışlarda bulunulmasına rağmen bu davranışlar hukuka aykırılık oluşturmayabilir. Hukukun üstünlüğüne dayanmayan bir rejimde insan haklarından, eşitlikten, tarafsızlıktan söz etmek mümkün olmayacaktır. Bu durumda kamu görevlileri tarafından yapılan davranışlar kurallara uygun olmakla birlikte sistemden kaynaklanan sorunlardan dolayı iyi yönetimden bahsedilemeyecektir.

“Haksız olarak vatandaşlıktan çıkarılan, yurtdışına çıkması yasaklanan, oturduğu ev için istimlak kararı alınan, kış günlerinde eşinin çalışması çocuklarının okul durumu gözetilmeksizin görev yeri değiştirilen, sicilleri bozularak yükselmesi engellenen bireyin üzüntüsü ve duygularını bir an için somutlaştırabilirsek, idari yargı kararlarının onu tatmin yönünde ne kadar yetersiz kaldığını anlayabiliriz. Şu halde aslolan hukuk

dışı işlemlerle bireylerin hak ve menfaatlerini ihlal etmemek, eğer böyle bir ihlal vaki olmuş ise bunu mümkün olan en kısa sürede ortadan kaldırmaktır” (Alan, 2000:11).

Hukuk, düzenin sağlanması için devlete bir takım yetkiler bırakmaktadır. Bu yetkiler devlet adına kamu görevlileri tarafından kullanılmaktadır. Ancak devlete atfedilen bu yetkilerin zaman zaman kamu görevlileri tarafından kurallara aykırı olarak kullanıldığına rastlanmaktadır. Hata, ihmal gibi sebeplerle hukuk dışına çıkma ya da kişilere kötü muamelede bulunma hallerinde kamu görevlilerinin bir menfaati bulunmayabilir, ancak bu halde kötü yönetim bulunmaktadır. O halde kötü yönetim yalnızca hukuka aykırı eylemlerle değil, aynı zaman da kanunlara uygun olarak da gerçekleştirilebilir.

6.1. İYİ YÖNETİM KAVRAMI

Bir toplumun birlik içerisinde huzur ortamında geleceğini oluşturabilmesi için bir takım ortak değerleri paylaşması gerekmektedir. Bu toplumsal değerlerin başında evrensel değerler olan insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma gelmektedir. Karar alma organlarının seçimle iş başına geldiği rejim olan demokrasi ortamında insan hakları ve özgürlük daha iyi yaşatılabilir ve hukukun üstünlüğü gerçekleştirilebilir. İşte iyi yönetim (good administration) böyle bir ortamın mevcut olduğu, bireylerin devlete karşı korunduğu bir ortamı ifade etmektedir. İyi yönetim idare açısından bir mükellefiyeti, yönetilenler açısından ise bir hakkı ifade eder. İyi yönetimin ne olduğunu belirlemek için yapılan tanımları ortaya koymak gerekmektedir. Bir tanıma göre ;

“İyi yönetim, bireyin, insan onuruna yakışır bir muameleye tâbi tutulduğu, makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir” (Akyılmaz, 2003:144). Bu tanımda birey ön plana çıkarılarak liberal bir yaklaşım gösterilmiştir. Bu tanımda yer verilen insan onuru Avrupa Temel Haklar Şartının 1. maddesinde yaşam hakkından önce yer verilmiştir.

Buna göre “İnsanlık onuru, ihlal edilemez. Saygı gösterilmeli ve korunmalıdır” (Avrupa Birliği, 2000).

İyi yönetim kamu otoritelerinin insan onuruna yakışır bir davranış sergilemeleri olarak ifade edildiğine göre diğer tanımlara geçmeden önce insan onurunun tanımına yer vermek doğru olacaktır:

“İnsan onuru: insan haysiyeti ve saygınlık terimleri ile de dile getirilen kavram, insanın tüm insanlık ailesinin bir ferdi olarak saygı görmede eşit olduğunu, hiç kimsenin onun cevherine saldırıya hakkı olmadığını, bu saygısızlık karşısında tüm hukuk yollarını kullanarak bu saldırıyı yok etme hakkını ve gücünü ifade eder” (Özer, 1999:424).

İyi yönetim, insan onuruna yaraşır bir sistemin yönetilenlere sunulmasıdır. Bu da devletin insan haklarına aşırı müdahale edememesi, bireylerin kendilerine özgü devletin karışamayacağı mahfuz bir alanının bulunması anlamına gelir. İyi yönetim, Devlete karşı kişi özgürlüklerinin teminat altına alınmasıdır. “yeni yönetim anlayışlarının ortak paydası “insan”ı yeniden keşfetmeleridir” (Gökdeniz, 1998:5).

Aktan ise iyi yönetişim (good governance) konusunda şöyle bir tanım getirmektedir:

“İyi yönetişim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir” (Aktan, 2009).

Yönetimin daha çok kalkınma boyutu ile ilgilenen bir makalede iyi yönetim şu şekilde tanımlanmaktadır:

“İyi yönetişim, siyasi gücün kullanımı ve toplum üzerindeki kontrolün işleyişi ve toplum kaynaklarının sosyal ve ekonomik kalkınma için yönetimi olarak tanımlanmıştır. İyi yönetişim devletin kurumsal ve yapısal düzenlemelerinin fonksiyonelleşmesinin doğasını, karar verme sürecini, politika biçimlendirmelerini, Kanunların uygulanmasını, liderliğin etkinliğini ve yöneticiler ve yönetilenler arasındaki ilişkinin doğasını kapsar” (Ballı, 2003:241).

Tanımdan çok Devlet sisteminin fonksiyonu üzerinde saptama yapan bir makalede ise iyi yönetim şu şekilde ifade edilmektedir:

“Birinci olarak; doğru ve iyi işleyen bir devlet idaresi. Bu her şeyden önce güveni ve adaleti sağlayan bir devlet idaresi demektir. doğru ve iyi işleyen devlet idaresi; Kanunlarını ihtiyaçlara cevap verir hale getirirken, Kanun uygulayıcılarını da

Kanunları etkili bir şekilde uygulayabilecek nitelik ve ihtisasa sahip kılabilen bir devlettir” (Yıldız, 2002:31).

İdare tek taraflı karar alma yeteneğine sahip ve bunu uygulama kabiliyeti bulunan bir örgütsel yapıyı ifade eder. Ancak iyi yönetim, idarenin tek taraflı karar alma süreci yerine, idareciler ve yönetilenler arasında oluşacak etkileşimi ifade eder. Kimi zaman bu etkileşim sivil toplum örgütlerinin katılımını da gerektirir.

“Yönetim olgusunu devletle özdeşleştiren klasik yönetim kavramından farklı olarak yönetişim, devletin dışında tanımlanan piyasa ve toplum alanında faaliyet gösteren örgütleri de kapsayan bir kavram olarak tanımlanırken, sivil toplum örgütleri de yönetim sürecinin bir parçası haline getirilmektedir” (Gülsarı, 2003:20).

Kalite konusunda verilen bir örnekle iyi yönetimi anlatmak daha kolay olacaktır. Bu örnekte üretilen malların kaliteli olup olmadığı kontrol edilmiş ve müşteriye daha kaliteli mal sunulmaya başlanmıştır.

“Kalite kontrol uygulamasında belki müşterilere daha az hatalı ürün veya hizmet gitti ama hataların yerine yenilerinin yeniden üretilmesi nedeniyle sevkiyatların aksaması, siparişlerin zamanında ve yeterli miktarda teslim edilememesi gibi nedenlerle müşteriler daha olumsuz etkilendiler... Bu nedenle hataları ortaya çıkmadan belirleyerek, önleyecek sistemler kurmak gerekliydi” (Telek, 2005:27).

Bu kalite yönetimi örneğinde olduğu gibi iyi yönetim sistem üzerinde yoğunlaşarak hatayı daha ortaya çıkmadan engellemeye çalışan bir yöntem ortaya koyar.

İyi yönetim (good administration) ya da iyi yönetişim (good governance) devlet yönetiminin her şeyden önce hukuka uygun hareket ettiği, kanun önünde eşitlik ilkesine uygun davrandığı, vatandaş haklarını kısıtlayan işlemlerin gerekçelendirildiği, hak kısıtlamasında ölçülü davranıldığı, yetkilerin keyfi olarak kullanılmadığı, iş sahiplerine nazik davranıldığı, vatandaş haklarının söz konusu olduğu durumlarda, ilgisinin görüşünün alındığı, başvuruların makul süre içerisinde cevaplandırıldığı, vatandaş menfaatlerine aykırı işlemlerde başvuru yollarının gösterildiği bir düzeni ifade etmektedir.

Kalabalık ise iyi yönetimi, etik açıdan tanımlamıştır: İdarenin ve onun adına ve hesabına hareket eden memur ve diğer kamu görevlilerinin, işlem ve eylemlerinde

yetkili organlarca kendilerinin uymaları için konulmuş olan hukuk kurallarına (Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik vb kurallara) uygun hareket etmeleri, aynı zamanda etik idari davranışlar arasında sayılmaktadır. İyi idare, kötü idarenin karşılığıdır (Kalabalık, 2011:529).

6.2. İYİ YÖNETİM KAVRAMININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, 28 Eylül 1977 de kabul edilen 31 sayılı İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı'nda iyi yönetim için aşağıdaki ilkelerin uygulanması öngörülmüştür: “Dinlenme hakkı; Enformasyon kaynaklarından yararlanma hakkı; Hukuki yardım ve adli müzaharet; idari işlemleri nedeni; itiraz yollarının bildirilmesi” (Kuntbay, 1978:6).

Bu kararda dikkati çeken husus birey haklarının kamu gücüne karşı korunuyor olmasıdır. Bir anlam da iyi yönetim devlete karşı kişileri korumak için düşünülmüş bir önlemler sistemidir denilebilir.

2000 yılında Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Şartı'nı hazırlamak için toplanan Konvansiyona gözlemci olarak katılan Avrupa Ombudsmanı “İyi Yönetim Hakkı”nın temel haklar arasına konulmasını talep etmiş ve bu hak 41. madde olarak şartta yer almıştır (Diamandouros, 2005: 227).

Avrupa Birliği Anayasası olarak da nitelendirilen Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde de “İyi Yönetim İsteme Hakkı” düzenlenmiştir. Buna göre: “Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir”.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, iyi yönetim idare açısından bir mükellefiyet, yönetilenler açısından bir hakkı ifade eder.

Bunların ötesinde Avrupa Birliği tarafından Avrupa İyi Yönetim Kodu çıkarılmıştır. İyi Yönetim Kodu, Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde kabul edilmiştir (European Parliament, 2001). Avrupa İyi Yönetim Kodunun esaslarına daha sonra yer verilecektir. Ayrıca, Avrupa Birliği'nin çeşitli birimlerinin kendi personeline yönelik iyi yönetim yasaları da mevcuttur (Akyılmaz, 2003:150).

Türk Hukuku açısından ilk değerlendirme Anayasa üzerine yapılmalıdır. Anayasa'nın 40. maddesi ile iyi yönetimin sağlanması amaçlanmıştır. Anayasa'nın 40. maddesine göre;

“Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır. Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, Kanuna göre, Devletçe tazmin edilir.”

Anayasa'nın 40. maddesinin ilk fıkrası başvuru hakkının düzenlenmesini istemeye yöneliktir. Bu düzenleme hak arama özgürlüğünün bir yansıması olarak görülmektedir. Buna göre, hakkında idari işlem yapılan kişilere açıkça idari başvuru yolları gösterilmelidir.

Akyılmaz'ın da belirttiği üzere, Anayasa'nın 40/2. maddesinin hükmünde dikkat edilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Her şeyden önce hükümde başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğünün muhatabı olarak sadece “idare” değil, daha geniş kapsamlı bir ifade ile “devlet” gösterilmektedir. Başka bir ifadeyle sadece yürütme organı değil, yasama ve yargı da dahil bütün devlet organlarının yaptıkları, “yazılı” olarak tespit edilen ve muhatabının hukuki durumunu olumsuz olarak etkileyen işlemlerde, muhatabına bu işleme karşı özel veya genel, idari veya yargısal başvuru yolları, süreleri ve usulleri gösterilmelidir (Akyılmaz, 2004:257).

Anayasa'nın 13. maddesinde 3.10.2001 tarihinde 4709 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle Avrupa İyi Yönetim Kodu'nda ifade edilen ölçülülük ilkesine yer verilmiştir.

İç hukukumuzda iyi yönetim anlamında en önemli değişiklik 09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun çıkarılması ile olmuştur. Bilgi edinme hakkı, genel idari usulün bir parçası iken iç hukuka müstakil bir kanuni düzenleme olarak girmiştir.

Yine, 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bu kurul tarafından, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği)

hazırlanarak 13.04.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelikte de iyi yönetim ilkelerine paralel düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca, Genel İdari Usul Yasa Taslağı'nda da iyi yönetim hakkının temel ilkeleri doğrultusunda düzenlemeler bulunmaktadır.

BÖLÜM II

İYİ YÖNETİM HAKKI VE BU KAPSAMDA DİNLENİLME HAKKI

1. HAK KAVRAMI

Hukuk, objektif kuralları içeren genel bir düzenlemedir. Buna karşılık hak sübjektif olup, bu genel kuralın verdiği yetkilerden oluşur. O halde hak, bir kişiye bağlanmış veya bağlanabilir duruma gelmiş hukuksal bir iradeyi ortaya koyabilme gücüdür (Alpar, 2001:34).

Hak hukukun koruduğu kişisel menfaatleridir. Bu anlamda hak kişilere bağlanmıştır; bu sebeple sübjektiftir. “Hak, çok genel bir deyimle, kişilerin hukuk tarafından doğrudan doğruya himaye edilen menfaatleri ve ondan yararlanma konusunda verilen yetkidir. Sübjektif hakkın menfaatten farkı, hukuken korunma biçiminde ortaya çıkmaktadır. Sübjektif hak hukuk tarafından doğrudan doğruya korunduğu halde, menfaat kamu yararına uygunluğun sağlanması amacıyla yapılan denetim çerçevesinde ve dolaylı biçimde korunmaktadır” (AYİM, 1994).

Hak sahibi hakkını tanımayan veya ihlal edenlere karşı saygı gösterilmesini veya hakkın konusundan yararlanmasını hukuki yaptırım yoluyla sağlatabilir (Erdoğan, 2001:117). Hakkın korunması, ihlali halinde hukuken yaptırım uygulanması suretiyle olur. Hukuk her menfaati korumamaktadır. Eğer bireylerin menfaatinin korunmasında kamu yararı varsa hukuk tarafından korunmaktadır.

2. AVRUPA İYİ YÖNETİM KODU

Avrupa İyi Yönetim Kodu, Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde kabul edilmiştir (European Parliament, 2001). Bu tarihten itibaren birlik üyesi ülkelerin kamu görevlileri toplumla olan ilişkilerinde İyi Yönetim Kodu'nun getirdiği ilkelere uygun davranmak zorundadırlar. Kod, ilk düzenlemeyi, “kanunilik” başlığı altında, görevlilerin hukuka uygun davranmaları gereğini ortaya koyarak yapmıştır (md. 4). Kanunilik ilkesinden sonra ise “Ayrım yapmama yükümlülüğü” başlığıyla, eşitlik ilkesi düzenlenmiştir (md. 5). Daha sonra “ölçülülük” (md. 6), “yetki aşımında

bulunmama yükümlülüğü” (md. 7), “yansızlık ve bağımsızlık” (md. 8), “objektif davranma yükümlülüğü” (md. 9), “hukuki güven, uyumluluk ve yol gösterme” (md. 10). “adil davranma” (md. 11), “nezaket” (md.12), “mektuplara vatandaşın kendi dilinde cevap verme” (md.13), “alındı belgesi ve sorumlu görevlinin gösterilmesi” (md. 14), “kurumun yetkili birimine iletme yükümlülüğü” (md. 15), “dinlenme ve görüş bildirme hakkı” (md. 16), “karar alınmasında uygun süre” (md. 17), “kararları gerekçelendirme yükümlülüğü” (md. 18), “başvuru yollarının gösterilmesi” (md. 19), “kararın tebliği” (20), “verilerin saklanması” (md. 21), “bilgi isteme” (md. 22), “belgelere ulaşma talebi” (md. 23), “kayıt tutma” (md. 24) hükümleri doğrultusunda iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir.

İyi Yönetim Kodu’yla, iyi yönetim hakkının temel ilkelerinin kapsamı belirlenmiştir (Şimşek, 2007:98).

3. İYİ YÖNETİM HAKKININ TEMEL İLKELERİ

İyi yönetim hakkı, toplumdaki insanların daha huzurlu ve kaliteli bir şekilde yaşamalarını amaçlar ve bünyesinde bir takım temel unsurları barındırır. Bu nedenle bir hukuk devletinin varlığı, toplumda yaşayan kişilerin hukuk önünde eşit olmaları, kişilere yönelik işlemlerde orantılılığın gözetilmesi gerekmektedir. Kamu görevlilerinin bir takım davranış kurallarına bağlı olarak görevlerini yapmaları da iyi yönetim hakkı bakımından önemli bir unsurdur.

3.1. HUKUK DEVLETİ

İyi yönetim hakkı, yönetim ve yönetme yetkisine sahip kişiye karşı korunmayı gerektirmektedir. Bu korunma sayesinde insan onuruna yaraşır bir hayat düzeni sağlanmış olur ve yönetenlerin keyfi davranmaması sonucunu doğurmuş olur. Yönetenlerin keyfilikten uzak bir yönetim sunabilmeleri ise ancak önceden belirlenmiş kuralların varlığına bağlıdır. Böyle bir sistem hukuka bağlı ve hukukun üstünlüğüne inanmış bir devlet düzeni ile sağlanabilir. Avrupa İyi Yönetim Kodu’nun 4. maddesinde “Kanunilik” başlığı altında hukuka bağlılık düzenlenmiştir. Kodda ifade edilen husus, hukukun üstünlüğünün kabul edilerek toplumu oluşturan kişilere karşı yapılan her türlü işlemin hukuka uygun olarak yapılmasıdır. 4. Maddede hukukun üstünlüğü şöyle ifade edilmektedir: “Görevli, hukuka uygun olarak hareket eder ve birlik hukukunda yazılı

olan usul ve kuralları uygular. Bireylerin özellikle haklarını ve menfaatlerini ilgilendiren kararların hukuki bir temelini olmasını ve bunların içeriğinin hukuka uygun olmasını gözetir” (European Parliament, 2001).

3.1.1. Hukuk Devleti Kavramı

Devlet düzeninin sağlıklı bir şekilde kurulabilmesi için öncelikle bir hukuk sistemine gerek duyulmaktadır. Hukuk sisteminin varlığı hem devlet düzeninin devamı için hem de devletin meşruluğu için gerekir. Bununla beraber, hukuk sisteminin de devletin otoritesine ihtiyacı bulunmaktadır ve bu sayede hukuk sistemi toplum hayatını düzenleyebilmiş olur.

Hukukun bu şekilde devlet iktidarının varlığına ihtiyaç duyması ve temel işlevlerinin yerine getirilmesinde devlete başvurmak zorunda kalması, devlet gücünün giderek artması ve insanları tehdit eder boyutlara varması tehlikesini de beraberinde getirmektedir. Bir başka anlatımla, hukukun işlevselliğinin devletin varlığını gerektirmesi, devletin büyük bir organizmaya dönüşmesi, toplumu baskı altına alması ve keyfiliğe kayması tehlikesini de içinde barındırmaktadır (Çeçen, 1995:221).

İnsanın temel varlığı kişinin bizatihi kendisidir. Kişilerin öncelikle, devlet tarafından dokunulamayacak bir hukuki koruma alanına ihtiyacı vardır. İşte bu koruma alanı da ancak hukuka bağlı bir devlet düzeni tarafından sağlanabilir. Hukuk devleti kavramı “en kısa tanımıyla, vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları, Devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır” (Özbudun, 2002:113). Hukuk devleti demek sadece, kanunları bulunan devlet demek değildir. Zira hemen her devlet düzeni bir hukuki yapısı bulunur. Önemli olan, bir devletin hukuk kurallarıyla hakimiyeti altındakilere ne kadar teminat sağladığıdır.

“Hukuk devleti bir yandan ‘kişi hürriyeti ve Güvenliği’ni esas alırken öte yandan ‘yargı yolu’ disiplin kovuşturulmasında güvence ve ‘Kanunsuz emir’ gibi kurumlarla bireyleri yönetimin davranışlarına karşı da bir güvenceye kavuşturma amacını gerçekleştirme çabası içinde olan bir düzendir” (Özay, 1996:125-126).

Asıl önemli olan yasaların varlığı ya da egemenliği değil, bunların kaynağı ve içeriğinin ne olduğudur. Yasa devletinden farklı olarak demokratik hukuk devleti, yasaların vatandaşlar tarafından yapıldığı ve vatandaşların hak ve özgürlüklerinin güvence altına alındığı bir siyasal yapılanmanın adıdır (Erdem, 1999:16). Örneğin bir

devlet, polis devletinde olduğu gibi kamu yararı için bir takım tedbirler üretiyor, ama ürettiği tedbirler için kendisini hiçbir kuralla sınır getirmiyorsa iyi yönetimden bahsedilemez. “Asıl sorun devletin ne yaptığı değil nasıl yaptığıdır “ (Tekmen, 1999:14).

Gerçekten vatandaşların devlete karşı güven beslemeleri ve kendi kişiliklerini korkusuzca geliştirebilmeleri, ancak hukuk güvenliğinin sağlandığı bir hukuk devleti sistemi içinde mümkündür (Özbudun, 2002:113).

Feodal bir yapıda, feodal bey, yönetimi altındakilere her türlü yükümlülüğu getirebilir, beyi sınırlayan hiçbir somut sınır yoktur. Yönetici kendisi için gerekli olan yetkiyi kendisi koyabilmektedir. İktidarın güç ve yetkisinin sınırsız olduğu polis devletlerinde, yönetim yetkisine sahip olanlar kendileri için olmasa bile kamu yararı adı altında her türlü tedbiri almaya yetkilidir. Bu devlet hukuk kuralları ile bağlı değildir. Bu tarz yönetim şekillerinde insan haklarından, kişi güvenliğinden ve dolayısıyla iyi yönetimden bahsetmek mümkün değildir. Oysa, hukuk devletinde yönetenler hukuk kuralları ile bağlı ve yönetilenlere karşı bu kurallarla sorumludurlar. Bir tanıma göre:

“Hukuk devleti polis-devletten farklı olarak, keyfi kurallara göre değil, hukuk kurallarına göre yönetilen bir devlet rejimidir. Bu devlet anlayışında devletin tüm faaliyetlerinin hukuka bağlı olması esastır. Hukuk devleti aynı zamanda ferde en geniş teminatı sağlayan insan onuru, özgürlük, adalet, eşitlik ve hukuki güvenliği hedefleyen devlettir” (Akyılmaz, 2004:53).

Dolayısıyla iyi yönetimin ilk ilkesi, idarenin eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranmasıdır. Bu ilkeye hukuk devleti ilkesi denilmektedir. Hukuk devletinin bir takım alt ilkeleri bulunmaktadır. Bunlar temel hak ve hürriyetlerin güvenceye alınmış olması, yargı bağımsızlığı, yasamanın yargısal denetimi, yürütmenin yargısal denetimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.1.2. Hukuk Devletinin İlkeleri

Otoriteyi elinde bulunduran devlet, toplumsal yaşamı düzenlemek amacıyla kurallar koyar. Toplumun ve insanların temel değer ve haklarına uygun kuralların varlığı ise devletin bir takım ilkelere bağlı olmasını gerektirir.

3.1.2.1. Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvenceye Alınması

Hukuk devleti ile insan hakları birbirleriyle ilgili ve bağlantılı kavramlardır. Temel hak ve hürriyetler insan haklarının mevzuata geçirilmiş halidir. “Temel hak ve özgürlükler, hukuk devleti ilkesinin varlık nedenini oluşturmaktadır. Bu nedenle, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, hukuk devletinin temel gereklerinden biridir” (Erdem, 2004). Bunun için öncelikle insan hakları konusuna yer verdikten sonra, temel hak ve hürriyetlerin güvenceye alınması konusuna değinilecektir.

3.1.2.1.1. İnsan Hakları

İnsan haklarının oluşumu sancılı bir süreç sonrası oluşmuştur. “İnsanlığın, ‘insan hakları’ için verdiği mücadelenin tarihi çok eskilere dayanmakla beraber, terim olarak ‘insan haklarının (human rights, droit de L’homme, Menschenrechte) kullanılması oldukça yenidir “ (Kalabalık, 2009:21)

İyi yönetimde insan haklarının başlı başına yer alması, bu yönetim sisteminin insan onuruna yaraşacak bir sistem olmasından kaynaklanır. İyi yönetim, insan haklarına saygılı bir yönetim seklidir. İyi hükümet gücünü ve meşruiyetini yönettiği insanların temel hak ve özgürlüklerine gösterdiği saygıdan alır ve insan hak ve özgürlüklerini kamu hayatını düzenleme bahanesiyle kökünden kazıyıp yok etmez (Ünal, 1997:20).

İnsanların ırkı, cinsi, inancı ne olursa olsun veya maddi varlığının boyutu ne olursa olsun aynı muameleye tabi tutulması, insan hakkının gereğidir. Zira insan hakkı, kişilerin sadece ve sadece insan olması sebebiyle kazanmış olduğu temel değerdir.

“İnsan hakları düşüncesinin öncüllerinden biri ahlaki eşitliktir. Bu demektir ki, aralarındaki farklılıklar ne olursa olsun, bütün insanların ahlaki değeri eşittir... Bütün insanların kişi olarak saygı gösterilmesi gereken ahlaki kapasitesi eşittir, yani hepsi aynı saygıyı hak eder” (Erdoğan, 2001:120).

O halde insan hakkının bir tanımı verilecek olursa şöyle bir tanıma ulaşılabilir:

İnsan Hakları, insanın değerini, onuru korumayı, onun maddi ve manevi varlığının gelişmesini amaçlayan; bu bakımdan insan için ‘lütuf’ değil, zaten sahip olduğu yada olması gereken üstün kurallar bütünüdür (Akyılmaz, 2004:65).

İnsan hakları konusunda kaydedilen gelişmeler ile insan hakları devletlerin sınırlarını aşmış ve evrensel bir boyut kazanmıştır. Bu husus adeta devletler hukukunun bir ihlali sayılarak insan hakları ihlallerine karşı müdahalelere yol açmıştır. “(Evrenselliğin) anlamı, insan haklarının coğrafi, siyasi, ideolojik, sosyal, ekonomik, kültürel veya diğer farklılıklar nazara alınmaksızın, bütün insanlara yeknesak bir şekilde uygulanmasıdır” (Ünal.1997:35).

Başka bir tanımda ise insan hakkına dış müdahalenin bulunmaması hali olarak yer verilmiştir:

“İnsan hakkı hangi ulusal, etnik, dini, zümrevi veya mesleki topluluktan olursa olsun, her kişinin yalnızca insan olmak itibarıyla sahip bulunduğu değeri korumaya dönük eylem potansiyelinin başkalarınca tanınması ve her çeşit dış müdahaleye karşı korunmasını gerektiren en üstün ahlaki iddia ve taleptir” (Erdoğan, 2001:120).

Toplumunu oluşturan insanlar, insan hakkının süjeleridir. İnsan haklarının varlığı kişi ve gruplara karşı değil, öncelikle devlete karşı ileri sürülebilir. Kişi hakları dokunulmazlık içerir. Bu ise devletin müdahale edemeyeceği bir alanın bulunması anlamına gelir.

“İnsan hakkı olarak başkalarına (başta siyasal iktidara) yöneltilebilecek iddiaların niteliğine gelince, bunlar esas itibarıyla negatif niteliktedirler. Yani insan hakları, kural olarak kişiler lehine pozitif durumun tesisini gerektirmez, fakat sadece kişilere kaçınma yükümlülüğü yükler” (Erdoğan, 2001:120).

3.1.2.1.2. İnsan Haklarının Gruplandırılması

“Evrensel niteliğe kavuşan insan hakları, günümüzde bütün anayasalarda hemen hemen aynı biçimde Jellinek’in 1895’de yaptığı meşhur üçlü ayrımı çerçevesinde düzenlenmektedir” (Akyılmaz, 2004:71).

Bunlar koruyucu haklar, isteme hakları ve katılma hakları olarak ayrılabilir. Koruyucu haklara negatif statü hakları yada olumsuz haklar; isteme haklarına pozitif statü hakları yada olumlu haklar; katılma haklarına da aktif statü hakları denildiği de olmaktadır.

1982 anayasası, 1961 anayasasına paralel olarak, hem devlete karşı ileri sürülebilecek ve korunacak temel hak ve hürriyetler anlayışına, hem modern sosyal

devletin “hürleştirme”(özgürleştirme) anlayışına yer vermiştir. 1982 Anayasasının 5. maddesinde Devletin temel amaç ve görevleri arasında ‘kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak’ görevine de yer vermektedir (Özbudun, 2002:98).

3.1.2.1.2.1. Koruyucu Haklar

Kişileri topluma ve devlete karşı koruyan hak ve özgürlüklere koruyucu haklar denir (Kalabalık, 2009:49). Koruyucu haklar kişiliğe sıkı sıkıya bağlı, insan olmak sıfatı ile sahip olunan haklardır. Bu hakların herhangi biri yada devlet tarafından tanınması söz konusu olamaz. İnsan doğduğu anda zaten bu haklarla birlikte doğar (Akyılmaz, 2004:71). Bu haklar kişiye siyasi görüş ve tutumlarını açıklama, örgütlenme, oy kullanma, referanduma katılma, seçme ve seçilme yollarıyla vatandaşa toplum yönetiminde söz sahibi olma ve kararlara katılma imkanı verir (Kalabalık, 2009:50).

Koruyucu haklar Anayasa’nın “kişinin Hakları ve Ödevleri” başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasada koruyucu haklar olarak şu hakları görebiliriz: kişi dokunulmazlığı (m. 17), zorla çalıştırma yasağı (m. 18), özel hayatın gizliliği (m. 20), konut dokunulmazlığı (m. 21), haberleşme hürriyeti (m. 22), yerleşme ve seyahat hürriyeti (m. 23), din ve vicdan hürriyeti (m. 24), düşünce ve inanç hürriyeti (m. 25), basın hürriyeti (m.28), dernek kurma hürriyeti (m. 33), toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı (m. 34) gibi hak ve , hürriyetler düzenlemiştir. Bunun yanında hak arama özgürlüğü (m. 37) ve tabi hakim ilkesi (m. 37) de hakların korunması anlamında bu bölümde düzenlenmiştir.

3.1.2.1.2.2. İsteme Hakları

Kişilerin toplumdan ve Devletten isteyebilecekleri haklara ‘isteme hakları’ denir (Tan ve Gözübüyük, 2001:37). İsteme hakları Anayasa’nın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde düzenlenmiştir. Sosyal devlet anlayışın bir gereği olarak anayasada yer almıştır. Bu bölümde yer alan haklar şunlardır: Ailenin korunması (m.41), eğitim ve öğretim hakkı (m.42), çalışma ve sözleşme hürriyeti (m.48), çalışma hakkı (m.49), dinlenme hakkı (m. 50), sendika kurma hakkı (m.51), toplu iş sözleşmesi hakkı (m. 53), grev hakkı (m.54) ve konut hakkı (m. 57).

3.1.2.1.2.3. Katılma Hakları

Ferdin devlet yönetimine katılmasını yahut daha başka bir deyimle kişinin siyasi iktidarın oluşmasına ve bu iktidarın kullanılmasına katılmasını sağlayan haklardır (Akyılmaz, 2004:72). Katılma hakları koruyucu haklardan farklı olarak sadece vatandaşların kullanabilecekleri haklardır. Katılma hakları Anayasa'nın "Siyasi Haklar ve Ödevler" bölümünde düzenlenmiştir. Anayasada yazılı olan katılma hakları şunlardır. Vatandaşlık hakkı (m. 66), seçme ve seçilme hakları (m. 67), siyasi partilerle ilgili haklar (m. 68, 69), kamu hizmetlerine girme hakkı (m. 70) ve dilekçe hakkı (m.74).

3.1.2.1.3. Temel Hak ve Hürriyetlere Getirilen Güvenceler

Hukukumuzda insan hakları anayasal bir kavram olarak yerini almıştır. Anayasa'nın Cumhuriyetin niteliklerini sayan 2. maddesine göre, "Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına saygılı bir devlettir."

Anayasa'nın 12. maddesinde ise Temel hak ve hürriyetlerin niteliği belirtilmiştir. 12. Maddeye göre, "Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir." Temel hak ve hürriyetler için en önemli güvence onların anayasada yer almış olmalarıdır.

Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması için başvuru olan birinci yol, bunların kolayca değiştirilemeyen metinler olarak anayasada sayılması ve düzenlenmesidir. Ülkemizde anayasal rejim başlayalı beri, temel hak ve özgürlükler anayasalarımızda sayılmış ve düzenlenmiştir (Günday, 2002:38).

Bunlar beraber, temel hak ve özgürlüklerin anayasada sayılmak suretiyle yer alması tek başına bir güvence sağlamaz. Bu doğrultuda Anayasa'nın 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilecektir. Anayasa'nın ilgili maddesine göre: "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz."

Temel hak ve özgürlüklerin güvenceye kavuşturulması için en etkin yol onların ancak kanunla sınırlandırılmasıdır. Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlere dair her düzenlemesinde ayrıca sınırlama sebepleri de düzenlenmiştir. Kanun bu sebeplere bağlı

olarak temel hak ve hürriyetlerin sınırlarını belirleyebilecektir. Kanunla, sınırlamanın ilkeleri, ölçüsü, metotları ve kimler tarafından sınırlanacağı belirlenir. “Hürriyetlerin sınırlandırılmasında temel ilke, hürriyetin asıl, sınırlamanın ise istisna olmasıdır. Sınırlamada dikkat edilmesi gereken husus istisna olan sınırlanmaların artık hürriyeti kullanılmayacak noktaya getirmesine imkan vermemek olmalıdır” (Akyılmaz, 2004:73).

Ancak bu sınırlamaların da bir ölçüsü vardır. Bu sınırlamalar, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine aykırı olamayacaktır. Ayrıca getirilecek sınırlama ölçülülük ilkesine uygun olmalıdır. Yine getirilecek sınırlama temel hak ve hürriyetin özüne dokunamayacaktır.

“ Sınırlama ölçülü olmalıdır, yan, sınırlamada başvuru araç, sınırlama aracını gerçekleştirmeye elverişli olmalı, bu araç sınırlama amacı açısından gerekli olmalı ve araçla amaç arasında ölçüsüz bir oran bulunmamalıdır” (Kalabalık, 2009:452).

3.1.2.2. Yargı Bağımsızlığı

Kişilerin temel hak ve özgürlüklerini teminat altına alan bir sistem olan. hukuk devleti, hukukun üstünlüğünü ifade eder. Hukukun üstünlüğünü sağlamanın yolu da ancak yargısal denetimin sağlanmasından geçer. Çünkü, “yargı fonksiyonunun doğrudan doğruya adaletin gerçekleştirilmesi amacına yönelik niteliği ve hukuki uyumsuzlukları kesin çözüme özelliği” (Özbudun, 2002:354) vardır. Bu sistemin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Bu mekanizma ise yargının bağımsızlığıdır. “Hukuk devletinin söz konusu olabilmesi için yargı organının bağımsız olması gerekir. Buradaki bağımsızlık, yasama ve yürütmeye karşı bağımsızlıktır” (Akyılmaz, 2004:79). Korunmanın olmazsa olmaz koşulu kuskusuz ki yargı güvencesi ve bağımsızlığıdır (Özay, 1996:649).

Bağımsızlık başka hiçbir merciin emir verememesi, hatta tavsiyede bulunamamasıdır. Yargının bağımsızlığı yanında hakimlerin de görevlerini yerine getirirken bağımsız olmaları gerekir. Yargı bağımsızlığı ve hakimlik teminatı iç içe ve birbirini gerektiren müesseselerdir. Ancak yine de bunlar birbirlerinden farklı kavramlardır.

Mahkemelerin bağımsızlığı, hakimlerin gerek yürütme gerek yasama organına bağlı olmadıkları, onlardan müstakil oldukları, bu iki organın hakimlere emir ve talimat veremeyeceği ve tavsiyede bulunmayacağı anlamına gelir. Hakimlik teminatı ise,

hakimlerin bağımsızlığını korumaya hizmet eden müesseselerden sadece biri fakat en önemlisidir (Kuru, 1966:6).

Mahkemelerin bağımsızlığı mahkemelerin organ olarak bağımsızlığı anlamındadır. Ancak hakimlik teminatı hakimlerin bireysel olarak bağımsız karar vermesini sağlayacak bir mekanizmadır. Hakimlik teminatının anlamı herhangi bir baskı ile karşılaşmadan görevini serbestçe hukuka ve kendi kanaatine göre verebilmesi demektir.

Yargı bağımsızlığı Anayasa'nın 9. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır."

Mahkemelerin bağımsızlığını tamamlayan ikinci mekanizma hakimlik teminatıdır. Mahkemeleri her türlü dış etkiden ve idarenin baskısından koruyabilmek, her şeyden önce hakimleri dış etkiden ve idarenin baskısından koruyabilmekle mümkündür (Akyılmaz, 2004:79).

Hakim teminatı Anayasa'nın 138. maddesinde ifade edilmiştir:

"Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, Kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz."

Hakim teminatı için öncelikle hakimlerin azledilememesi yani görevine son verilememesi gerekir. Bu en önemli hakimlik teminatıdır. Yine tayin, terfi ve disiplin işlemlerinin hakim sınıfından kişiler veya kurul eliyle yürütülmesi sağlanmalıdır. Aksi takdirde baksa organların hakimlik mesleğine diğer bir ifade ile yargıya müdahalesi söz konusu olacaktır. Bu kurul Anayasa'ya göre Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'dur. Anayasa'nın 159. maddesine göre: "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kurulur ve görev yapar."

1982 Anayasasının getirdiği yargı bağımsızlığı ve hakim teminatı düzenlemeleri çeşitli yönlerden eleştirilere tabi tutulmuştur. Bir defa hakimlik teminatının en önemli gereği olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nda yürütme organının temsilcisi olan

bakan ve ona bağılı olarak çalışan müsteşarın bulunması hakimlik teminatına aykırılık oluşturmaktadır. Ayrıca kurul kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaması ayrı bir sakınca oluşturmaktadır. Yine hakim ve savcılarının denetiminin Adalet Bakanlığı müfettişlerince yapılması ayrı bir eleştiri konusudur (Anayasa'nın 144. maddesi gereğince). “Ayrıca askeri hakim ve savcılarının, kurulla ilişkilendirilmemesi”(Akyılmaz, 2004:80) de sakıncalı bulunmaktadır. Elbette sayılan hususlar yargının bağımsızlığı ve adaletin gerçekleştirilmesi yönünde önemli sakıncalar oluşturmakta ise de uygulamada Türk Yargısının gerçekten bağımsız hareket ettiği ve genel itibariyle dış telkine maruz bırakılmadığı ve hakim savcılarının da bu hususta son derece dikkatli oldukları hakkını teslim etmek gerekir.

3.1.2.3. Yasamanın Yargısal Denetimi

Anayasalar hem devletin teşkilat yapısını göstermekte hem de kişilerin temel hak ve hürriyetlerini koruyacak düzenlemeler getirerek devleti sınırlandırmaktadır. Anayasa diğer hukuk normlarına göre üstünlüğe sahiptir, buna normatif üstünlük denilmektedir. Aynı zamanda devletin organlarını bağlayıcılık özelliği vardır. Ancak bir devletin yalnızca Anayasasının bulunması, temel hak hürriyetlerin tam anlamı ile güvenceye alındığı anlamına gelmez. Anayasaya aykırı olmakla birlikte temel hak ve hürriyetlerin ihlal edildiğinde bunun müeyyideye bağlanmaması halinde bir güvenceden bahsedilemeyecektir.

“Anayasa'nın normatif üstünlüğünü sağlamanın başlıca iki yolu vardır. Bunlardan birincisi anayasayı ‘katı’laştırmak yani değiştirilmesini zorlaştırmaktır... İkinci yöntem, anayasaya aykırı normların ya yürürlüğe girmesini önlemek yada onları iptal etmek suretiyle geçersiz kılmaktır” (Erdoğan, 2001:69).

Anayasayı değiştirmenin zorlaştırılması yine anayasa tarafından getirilen hükümlerle sağlanacaktır. Kanunların anayasaya aykırı olarak çıkarılması halinde ise yargı yolu açık tutulmalıdır. “Hukuk devletinin unsurlarından biri olan yasanın yargısal denetimi, genel olarak kanunların anayasaya uygunluğunun yargı organı tarafından denetlenmesini ifade etmektedir” (Akyılmaz, 2004:82).

Kanunların anayasaya uygunluğunun yargı organlarınca denetimi yine anayasaya konulacak hükümlerle sağlanır.

Kanunların Anayasaya uygunluğunun yargı yolu ile denetlenmesi öngörülmemiş ise, temel hak ve özgürlüklerin tam anlamıyla güvence altına alınmış olmasından söz edilemez. Zira yargısal denetimin öngörülmemiş olması kanun koyucunun Anayasaya aykırı kanunlar çıkarmasına ve idareye Anayasaya aykırı ve keyfi bir biçimde kullanabileceği yetkileri vermesine yol açabilir. Böylece Anayasada düzenlenmiş güvence altına alınmış bulunan temel hak ve özgürlükler, idarenin keyfi müdahalelerine konu olabilir (Günday, 2002:40).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası yasama organının işlemlerinin denetimini Anayasa Mahkemesine vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 148. maddesinde sayılmıştır. Buna göre Anayasa Mahkemesi kanunların, kanun hükmünde kararnemelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya sekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler.

Kanunların Anayasaya uygunluğunun denetimi ya iptal davası yoluyla yani soyut norm denetimi biçiminde yada bir davanın mahkemede görülmesi sırasında yani somut norm denetimi biçiminde gerçekleşebilir. İptal davası Anayasa'nın 150. maddesinde, somut norm denetimi ise 152. maddesinde düzenlemiştir.

3.1.2.4. Yürütmenin Yargısal Denetimi

Yürütme ve idarenin eylem ve işlemlerinin yargı tarafından denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin gereklerinden birisidir. Çünkü idare bir takım yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkilerin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi gerekebilir. Yetkiler bazen yönetilenlerin aleyhine olarak keyfi olarak kullanılabilir. Bunu engellemenin yolu ise yürütme ve idarenin iş ve işlemlerinin denetlenmesinden geçer.

“Özgürlükler açısından muhtemel en hayati olan husus, icrai-idari faaliyetlerin hukuka uygunluğunun sağlanmasıdır. Çünkü tarihsel olarak özgürlüklere yönelik en ciddi tehditler genellikle yürütme ve idare makamlarından gelmiştir. Bunun böyle olması doğaldır. Çünkü, hem devletin ‘cebredici’ yanı en çok bu alanda kendini gösterir, hem de asıl uygulayıcı devlet birimi yürütme ve idaredir” (Erdoğan,2001:101-102).

İdarenin yargısal denetimi sayesinde idarenin hukuka uygun davranması sağlanmakta; bu sağlanamıyorsa idarenin hukuka aykırı davranışı karşılığında yargısal bir önlem alınmaktadır.

“İdarenin yargısal denetimi, bireyin devlet karşısında ‘zayıf’ konumda olması ve bu sebeple korunması düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Her şeyden önce bu yolla eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olan idare, keyfi ve hukuka aykırı davranışlardan kaçınmaya; hukukun içinde hareket etmeye zorlanır. Dahası fertler, bu denetim sayesinde idarenin hukuka aykırı davranışlarına karşı korunmuş olurlar” (Akyılmaz, 2004:84).

İdarenin tek denetim yolu yargısal denetim değildir. İdare, yargısal denetim dışında başka yollardan da denetlenmektedir. İdarenin iç denetimi ya da parlamento denetimi gibi denetim yolları bunlara verilecek örneklerdir

Ancak idare üzerinde yapılan denetimlerin en etkili olanı ve idare edilenlere en fazla güvence sağlayanı, bağımsız ve tarafsız yargı organlarınca yapılan yargı denetimidir (Günday, 2002:45).

Yürütmenin ve idarenin yargısal denetimi ya genel mahkemeler eliyle yapılır, yada ayrı bir idari yargı sistemi kurulmuştur ve bu yargı yerlerince gerçekleştirilir. Ülkemizde idari yargı sistemi benimsenmiştir. “Hukuk devleti ilkesi, gerek adli idare, gerek idari yargı sistemleriyle bağdaşabilir. Hukuk devleti bakımından önemli olan nokta, yürütmenin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı organlarınca denetlenip denetlenmediğidir” (Özbudun, 2002:114).

Anayasa’nın 125. maddesine göre “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Bu kurala, Anayasa tarafından getirilmiş bir takım istisnalar vardır. Cumhurbaşkanının tek basına yaptığı işlemler ve Yüksek Askeri Sura kararları gibi. Bu husus doktrinde oldukça sık eleştirilmiştir.

Hukuk devletinde asıl olan, yargı yoluna başvurma gereği yaratılmadan idarenin hukuka uygun davranmasıdır. Hukuk dışı işlem ve davranışların sonuçlanması belli bir süreyi gerektiren yasal yollara başvurularak düzeltilebilmesi bu işlemlerin ve davranışların muhatabı olan kişilerin o süre içindeki maddi ve manevi kayıplarının tümüyle giderilmesini sağlamaz (Alan, 2000:11). İdarenin asıl davranış biçimi hukuka uygun davranmaktır, hukuk devletinin temel gereği budur; yoksa muhataplarına yargı yolunun gösterilmesi değildir.

Hukuk devleti konusunda son söz olarak şunları belirtelim: Yukarıda belirtildiği gibi hukuk devleti iyi yönetimin en önemli gereğidir. Hukuk devletinin tesis edilemediği yerlerde iyi yönetimden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

3.2. HUKUK ÖNÜNDE EŞİTLİK

Bu kavram bireylerin, fiziki özellikleri, kültürel geçmişi ne olursa olsun bir ayrıma tabi tutulmamasını ifade eder. Ayrımcılık yapılmaması, kamu otoritelerinin bireylere karşı keyfi muamelede bulunmaması anlamına gelir.”Hukuk önünde eşitlik, kamu otoritelerinin hiçbir ayırım gözetmeksizin herkese eşit muamele etmesi demektir. Bu bir yandan hukuk kurallarının genel olmasını, bir yandan da herkese eşit davranılmasını gerektirir” (Erdoğan, 2001:106).

Anayasa Mahkemesinin 27.09.1988 tarih ve E.1988/7 K.1988/27 sayılı kararında eşitlik ilkesinden şöyle bahsedilmektedir: “Eşitlik her yönüyle aynı durumda olanlar arasında söz konusudur. Hukuk felsefesine girmiş bir deyimle ‘eşitlerin eşitliği’ anlamındadır” (Özbudun, 2002:138).

Hukuk kuralları nesnel ve objektif hükümler ortaya koymaktadır. Bunun anlamı kişilere göre değişen kuralların olmamasıdır. Kişilerin bireysel anlamda özelliklerine yönelik herhangi bir ayırımda bulunulamaması da hukuk önünde eşitliğin önemli şartlarından birisidir. “Çoğulcu demokraside eşitlik, yasa önünde eşitlik olarak gelişmiştir. Bunun anlamı toplum içindeki yeri, ekonomik gücü, toplumsal kökeni ne olursa olsun, herhangi bir ayırım yapılmadan uygulanmasıdır.” (Gözübüyük, 97:23-24)

Herkese eşit davranılması adaletli davranmanın da bir gereğidir. Aynı durumda olanlara eşit davranmak adil olmaktır. Yine belirtmek gerekir ki eşitlik kavramının doğuşunda ve gelişmesinde adalet olgusunun büyük rolü bulunmaktadır (Akyılmaz, 2004:57).

Eşitlik kamu otoritelerinin keyfi muamele yapmamalarını, insana insanca davranmalarını gerektirir. Ancak eşitlik mutlak eşitlik anlamına gelmemektedir. Eşitlik hukuk önünde eşitliktir ve kamu otoritelerinin karşısında bir ayrımcılık ve kayırmacılık yapılmamasını gerektirir. “Eşitlik ilkesi, özel düzenlemeyi gerektiren şartları taşıyanlar arasında ayırım yapılmamasını, yani benzer durumda olanların aynı kurallara tabi kılınmasını gerektirir. Bunun doğal sonucu, farklı durumda olanlara farklı muamele yapılabilmesidir.” (Erdoğan, 2001:106)

Anayasa Mahkemesi'nin 13.04.1976 tarih ve E.1976/3 K.1976/23 sayılı kararında Kanun önünde eşitlik ilkesi şöyle ifade edilmektedir. "Herkesin her yönden aynı hükümlere tabi olması anlamına gelmez. Bu ilke ile güdülen amaç, benzer koşullar içinde olan özdeş nitelikte bulunan durumların yasalarca aynı işleme uyruk tutulmasını sağlamaktır" (Özbudun, 2002:138). O halde mutlak eşitlik değil hukuki eşitliğin araması gerekir. Şartları aynı olanların eşit muameleye tabi tutulması gerekmektedir.

Genel anlamda eşitlik ilkesi ise, sekli hukuki eşitlik ve maddi hukuki eşitlik olarak iki anlamda yorumlanabilir. Sekli hukuki eşitlikten kastedilen, kanunların genel ve soyut nitelik taşıması, yani kapsadığı herkese eşit olarak uygulanmasıdır... Maddi hukuki eşitlik, sekli eşitliğin ötesinde, aynı durumda bulunanlar için haklarda ve ödevlerde yararlar ve yükümlülüklerde, yetkilerde ve sorumluluklarda, fırsatlarda ve hizmetlerde eşit davranma zorunluluğunu içermektedir (Özbudun, 2002:138).

Eşitlik aynı durumda bulunanların eşitliğidir. Yoksa mutlak eşitlikten bahsetmek mümkün değildir. Herkesin beceri ve kabiliyetinin, ilgi alanının değişik olması sebebiyle birçok konuda farklıların dogması mümkündür. Ancak hukuk önünde eşitlik aynı durumda bulunanlara aynı davranış ve işlemin uygulanması demektir.

Eşitlik ilkesi çeşitli Uluslararası hukuk belgelerinde yer bulduğu gibi, Anayasamızda da bir ilke olarak maddeleştirilmiştir. Eşitlik ilkesi gerek İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 2. maddesinde, "Herkes; ırk, renk, cinsiyet, dil, siyasal ya da başka bir görüş, ulusal ve toplumsal köken, doğuş ya da benzeri başka bir statü gibi herhangi bir ayırım gözetilmeksizin bu bildirmede ileri sürülen tüm hak ve özgürlüklere sahiptir. Ayrıca ister bağımsız olsun, ister vasiyet altında ya da kendi kendini yönetmeyen bir ülke olsun, ister başka bir egemenlik sınırlaması altında bulunsun, bir kimsenin uyruğunda bulunduğu ülke yada alanın siyasal, hukuksal yada Uluslararası statüsüne dayanarak hiçbir ayırım gözetilmez." gerekse Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 14. maddesinde, "Bu sözleşmede öne sürülmüş olan hak ve özgürlüklerden yararlanma; cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal ya da başka bir görüş, ulusal yada toplumsal köken, bir ulusal azınlıktan olma, mülkiyet, doğum ve benzeri başka bir statü ayırımı gözetilmeksizin herkes için sağlanır." ayrımcılık yapmama biçiminde yer almıştır. "Günümüzde yürürlükte olan pek çok anayasada ve uluslararası belgede 'eşitlik hakkı' deyimini geçer" (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001:114).

Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun 5. maddesinde eşitlik ilkesi "Ayrımcılık Yapmama" başlığı altında maddeleştirilmiştir:

"1. Görevli, toplumdaki gelen başvuruların değerlendirilmesinde ve karar alınmasında, muamele eşitliği ilkesine uyulmasını gözetir. Toplumun aynı durumda olan mensupları aynı şekilde muameleye tâbi tutulur.

2. Muamele eşitsizliğinde görevli, bu durumun muamele yapılan işin hâline uygun ve nesnel özellikleri ile açıklanmasını gözetir.

3. Görevli, toplum mensupları arasında vatandaşlığa, cinse, ırka, renge, etnik ve sosyal kökene, genetik özelliklere, dile, din ve inançlara, siyasi ve diğer kanaatlere, belli bir azınlığa ait olmaya, servete, doğuma, herhangi bir bedensel kusura, yaşa veya cinsel tercihe dayalı olan her türlü ayrımcılıktan kaçınır" (European Parliament, 2001).

Anayasa'nın 10. maddesinde, devletin temel nitelikleri belirlendikten hemen sonra kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir. Bu maddeye göre:

"Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

Anayasa'nın 10. maddesinin son fıkrası idari makamları ve Devlet organlarından bahsetmektedir. O halde kanun önünde eşitlik ilkesi, sadece yürütme ve idarenin değil, diğer organların da dikkate almak zorunda oldukları bir ilkedir. "Eşitlik ilkesinin, devlet organlarına hitap eden bir anayasa buyruğu olması yönüyle, hem kanun uygulayıcılarını (idari makamları) hem kanun koyucuyu (yasama organı) muhatap aldığı kuskusuzdur" (Özbudun, 2002:137).

Eşitlik insanların sırf insan olmaları sebebiyle layık oldukları bir haktır. Eşitlik, insana duyulan saygının doğal bir gereği olarak karşımıza çıkar. Hukuki eşitliğin temelinde ahlaki bir ilke olan 'insan onuru bakımından eşitlik' düşüncesi yatar. Kişilerin insan olmak bakımından eşit değere sahip olmaları, onların her birine eşit saygıyı gerektirir (Erdoğan, 2001:107).

Bireylere insan onuruna yakışacak tarzda yönetim sunmak olan iyi yönetim açısından eşitlik son derece önemli bir ilkedir. İyi yönetimde, kamu görevlileri, toplumda vatandaşlığa, cinse, ırka, renge, etnik ve sosyal kökene, genetik özelliklere,

dile, din ve inançlara, siyasi ve diğer kanaatlere, belli bir azınlığa ait olmaya, servete, doğuma, herhangi bir bedensel kusura, yasa veya cinsel tercihe dayalı olan her türlü ayrımcılıktan kaçınacaklardır. Toplumda aynı durumda olan mensuplarına aynı şekilde muamele etmek durumundadırlar. Eğer işlem sırasında eşitsizlik doğuyorsa uygun açıklamaları yaparak yönetimin meşruluğunu, yönetime güveni korumak zorundadırlar.

3.3. ORANTILILIK (ÖLÇÜLÜLÜK)

Avrupa İyi Yönetim Kodundaki ifadeyle orantılılık, bir hakkın sınırlandırılmasında söz konusu olur. Bir sınırlandırma yapılacaksa buna karşı bir tedbir geliştirilmiş ve kişilerin hakları kullanılmaz hale gelecek kadar sınırlanmaması istenmiştir. Daha az tedbirle önlenebilecek bir olay için daha fazla tedbir alınmaması hükme bağlamıştır. Ölçülülük konusunda şöyle bir tanım yapılmaktadır: “Ölçülülük ilkesi bir temel hak ve özgürlüğün, sınırlama ile ulaşılmak istenen amacın zorunlu kıldığından ve gerektiğinden fazla sınırlanamayacağı anlamına gelmektedir” (Günday, 2002:264-265).

Bir başka eserde ölçülülük ilkesi araç amaç ilişkisi açısından açıklanmıştır. “Bu ilke (temel hak ve hürriyetlerin)sınırlanmasında başvuru aracının sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını; bu aracın sınırlama amacı açısından gerekli olmasını ve araçla amacın ölçüsüz bir oran içinde bulunmamasını ifade eder” (Özbudun, 2002:104).

Avrupa İyi Yönetim Kodu’nun 6. maddesinde orantılılık şöyle ifade edilmektedir: “1. Görevli, kararların alınmasında, güdülen amaç ile alınan tedbirlerin orantılı olmalarını gözetir. Vatandaşların haklarını kısıtlamaktan veyahut kısıtlama ve zorluklar amaçlanan durum ile orantısız ise, onları zorlamalara tâbi tutmaktan kaçınır.

2. Görevli, kararların alınmasında, özel şahısların menfaatleri ile genel kamu yararı arasındaki adil dengeyi gözetir” (European Parliament, 2001).

Avrupa İyi Yönetim Kodu’nun 6. maddesinde getirilen ölçülülük ilkesi ile amaç ve tedbir arasında orantılılık aranmıştır. Birey haklarının sınırlandırılmasını gerektiren bir durum ortaya çıkması halinde sağlanmak istenen düzen ile uygulanan tedbir arasında ölçülü davranmak gereği ortaya konulmuştur. Kamu menfaatine uygun olduğu düşünülerek birey hakları ölçüsüz olarak sınırlanamayacak ve ölçü gözetilecektir. 1982 Anayasası’nın ilk halinde ölçülülük ilkesine yer verilmemişti. Ancak yukarıda da

belirtildiği gibi 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla değiştirilen 13. maddeye ölçölülük ilkesi dahil edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi 2001 yılında yapılan değişiklikten önce de ölçölülük ilkesine dayanarak bir takım kararlar vermektedir. Anayasa Mahkemesinin 22.5.1987 tarih ve E.1986/17 K1987/11 sayılı kararında bu hususa yer verilmiştir: “Makul ölçülerin asılması bir iptal nedenidir....Yapılan sınırlamayla sağladığı yarar arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gerekir. Amaçla araç arasındaki makul ölçüyü asan aşmış görülen yeni sınırlamanın uygun olmadığı ortadadır” (Özbudun, 2002:104).

O halde 13. maddeyi şöyle açıklamak mümkündür: kişiler kişiliğine bağlı devredilmez, vazgeçilmez hak ve hürriyetlere sahiptirler. Bu hak ve hürriyetler Anayasa’nın teminatı altındadırlar. Anayasa temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasının ancak kanunla ve Anayasa’nın sözüne ve ruhuna uygun olarak yapılmasına müsaade etmiştir. Ayrıca sınırlama sadece Anayasa’nın sınırlamaya konu maddesinde hürriyet için belirlediği sınırlama sebeplerine dayanabilecektir. Bunun yanında amacın gerektirdiğinden fazla sınırlama yoluna gidilemeyecek yani ölçölü davranılacaktır.

Öğretiden ve Anayasa Mahkemesi kararlarından çıkan esaslara göre ölçölülük ilkesi üç unsuru içerir: Kullanılan aracın sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olması (elverişlilik), bu aracın gerekli yada zorunlu olması (gereklilik yada zorunluluk) ve araç ile amaç arasında dengeli bir oran ilişkisinin varlığı (orantılılık) (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001:151).

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması daha çok kolluk yetkilerinin kullanılmasında karşımıza çıkar. İdari kolluk, kamu düzenini sağlamak maksadıyla bir takım tedbirler almakta ve bu tedbirleri uygulamaya koymaktadır. Bu tedbirler toplum hayatını ilgilendirmekte ve bazı sınırlamalar içermektedir. “Bireylerin faaliyetleri hakkında kolluk makamlarının bir takım tedbirler alması bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin kısıtlanması anlamına gelir” (Gözler, 2002:487).

İdare ancak kendisine kanunla yetki verilmiş olması halinde temel hak ve hürriyetlere müdahale edebilir.

İdare temel hak ve özgürlükleri kamu düzeni, genel asayiş ve genel sağlık gibi nedenlerle sınırlayan kanunları uygulamak suretiyle kolluk yetkilerini kullanır ve temel

hak ve özgürlüklere müdahale eder. Buna karşılık idare henüz kendisine kanunla verilmiş bir yetki olmaksızın, temel hak ve özgürlüklere müdahale edemez. İdarenin kanunla kendisine bir yetki verilmeden, kendiliğinden temel hak ve özgürlüklere müdahale etmesi fonksiyon gaspı teşkil eder (Günday, :263).

Kolluk tedbiri olan önlemler de amaca uygun alınmalı, daha az sınırlama ile elde edilebilecek sonuç için daha çok hak ve hürriyete müdahale edilmemelidir. “Kolluk tedbirleri tedbir alınmasını gerektiren amaca elverişli olmalı, bu amaç açısından gerekli olmalı, kolluk tedbirleri ile amaç ölçsüz bir oran içinde bulunmamalıdır” (Gözler, 2002:488).

Sınırlama konusunda ölçü kanunla getirilebilecektir. Ancak bu konuda Kanunda soyut ifadeler yerine sınırlamanın ölçülerini iyi belirleyecek bir somut düzenleme yapılmalıdır. “Yasal düzenlemenin idarenin kişisel anlayış ve takdirine dayanan keyfi uygulamaları mümkün olduğu ölçüde kaldırabilecek nitelikte olması gerekmektedir” (Tan ve Gözübüyük, C.1, s.632.). Ölçülük ilkesini bir örnekle şöyle ifade edebiliriz. 2911 sayılı Kanuna göre gerekli bildirimleri yapılmış olan bir toplantı ve gösteri yürüyüşü, kanuna aykırı hale gelmiş ve dağıtılması gerekmekte ise sözlü olarak ikaz ederek dağıtılması gerekirken, bunun yapılmaması ve zora başvurulması ölçülülük ilkesine aykırılık oluşturur.

Avrupa İyi Yönetim Kodunun 6. maddesinde ve Anayasa'nın 13. maddesinde getirilen ölçülük ilkesi ile amaç ve tedbir arasında orantılılık aranmıştır. Birey haklarının sınırlanmasını gerektirecek durumlarda hakkaniyet ölçülerinde davranılması iyi yönetimi sağlayacaktır.

3.4. YETKİ AŞIMINDA BULUNMAMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ

Avrupa İyi Yönetim Kodunun 7. maddesinde “Yetki Aşımında Bulunmama Yükümlülüğü” başlığı altında yetkilerin keyfi kullanılmaması kurala bağlanmıştır. Kodun ilgili maddesine göre: “Yetkiler sadece ilgili hükümlerce öngörülükleri amaçlar için kullanılır. Görevli, yetkilerini her hangi bir hukuki dayanağı olmayan veya herhangi bir kamu yararı ile gerekçelendirilmeyen amaçlar için kullanmaktan özellikle kaçınır” (European Parliament, 2001). Aslında bu husus iç hukukumuzda Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasamıza göre “idarenin görevleri kanunla düzenlenir.” diğer bir deyişle kamu görevlilerinin yetkisi kanunda öngörülen tarzda kullanılabilir.

Kanunla düzenlenmeyen ve kamu yararına uygun olmayan davranış keyfi davranış olacaktır. “İdari kararlar herhangi bir organ, makam veya kamu görevlisi tarafından değil, Anayasa ve kanunların yetkili kıldığı organ, makam ve kamu görevlileri tarafından alınmalıdır” (Günday, 2002:124).

Keyfi davranışta bulunulduğu iddiası daha çok takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda karşımıza çıkmaktadır. Esasen takdir yetkisinin de kanuni bir dayanağı bulunmalıdır. Kanunun takdir yetkisi tanıdığı hallerde de kamu görevlileri yetkilerini kanundan almak ve yine kanuna uygun olarak kullanmak zorundadırlar. Kamu yetkisi görevlilere kamu yararını gerçekleştirmek için verilmektedir. Zira devletin temel amacı kamunun ortak çıkarlarını korumak ve gerçekleştirmektir. İdare her zaman kamu yararını gözetmek ve kamu yararına faaliyette bulunmak zorundadır.

3.5. İYİ DAVRANIŞ KURALLARI

Avrupa İyi Yönetim Kodu, kamu görevlilerinin de iyi davranışlar içerisinde olmasını, objektif davranmalarını, vatandaşlara nazik davranmaları gereğini, adil olmalarını iyi yönetimin bir gereği olarak ortaya koymuştur. Aşağıda alt başlıklar halinde iyi davranış kuralları açıklanmıştır.

3.5.1. Objektif Davranma Yükümlülüğü

Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun 9. maddesi nesnel ya da objektif davranma yükümlülüğünü şu şekilde ortaya koymuştur.”Görevli, kararların alınması sırasında, uygun olan etkenleri dikkate alır, bu unsurları kararda gerektiği gibi uyarlar. Uygun olmayan bütün unsurları dışlar” (European Parliament, 2001).

Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği'nde:

“Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar.

Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.

Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler” (md. 9). hükmü yer almaktadır.

Kamu görevlisi kararları alırken objektif davranacaklardır. Burada belirtilen objektif olma tarafsız olmaktan çok, kararların alınmasında bütün etkenleri göz önünde bulundurmaya ifade etmektedir. Örneğin bir taşınmaz üzerinde uygulanacak kamulaştırma işleminde bireyin hak ve menfaatlerinin de gözetilmesi, kamulaştırma amacının kamuya ait yerlerle gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği gibi bir takım unsurların da dikkate alınmasını, en olumlu kararın verilmesini gerektirecektir.

Kamu görevlileri, kamu otoritesinden kaynaklanan yetkilerini kullanırken, ilgili kararların alınması sırasında objektif olmalı, kendisinin veya yakınlarının menfaatlerini ilgilendiren kararların alındığı toplantılara katılmamalıdır (Kalabalık, 2011:533).

3.5.2. İdari Muamelelerin İstikrarı

Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun 10. maddesinde “Hukuki Güven, Uyum ve Yol Gösterme” başlığı altında idari uygulamalarda istikrarlı olmak ifade edilmiştir. 10. maddede:

“1. Görevli, idari davranışı ve kurumun idari faaliyeti ile uyum içindedir. Özel bir durumda, yazılı yasal dayanağa bağlı olarak uygulamalardan kaçınması gerekliliği hâli hariç, kurumun olağan idari uygulamalarına uyum gösterir.

2. Görevli kurumunun önceki uygulamaları ışığında toplum üyelerinin yasal ve haklı (makul) beklentilerine cevap verir.

3. Görevli, gerektiğinde, topluma kendi yetki alanına giren bir iste başvurunun nasıl yapılması gerektiği ve o başvurunun gördüğü işlemler sırasında izlenecek usuller konusunda yol gösterir” (European Parliament, 2001). hükümleri konulmuştur.

Kamu idarelerinin yerleşik uygulamaları vardır. Bu uygulamaların kanunlara aykırı olmamak üzere devam ettirilmesi idarenin istikrarını ve güvenilirliğini sağlar. Kamu görevlilerinin de bu uygulamalara riayet etmesi gerekir. Bu uygulamalar bazen iç düzene yönelik hazırlanan yönetmelik ya da yönergelerle düzenlenir. Bazen de kurumun

kendi gelenekleri oluşmuştur. Görevlilerin kurumun idari faaliyetine uygun davranması beklenir. Bu idarenin uyumlu çalışmasına yol açar. Bunun dışında görevli kanuna aykırı talepleri ise yerine getirmeyecektir. Bu durumda kanunsuz emir hükümleri uygulanır.

Kanunsuz emir Anayasa'nın 137. maddesinde ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 137. maddesine göre:

“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.”

657 sayılı Devlet memurları Kanunu'nun 11. maddesinde ise

“Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.

Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.” hükmü yer almaktadır.

3.5.3. Adil Davranma

Kodun 11. maddesinde “Görevli, tarafsız olarak, adil ve makul bir şekilde hareket eder” (European Parliament, 2001) hükmü bulunmaktadır. Kamu görevlisinin tarafsız, makul ve adil davranışı yönetilenlere karşı davranışıdır. İdarenin kendisine karşı tarafsız ve makul davranmak değildir. 657 sayılı Kanun'un 7. maddesinde tarafsızlık ve devlete bağlılığı düzenlemiştir. 7. Maddede “siyasi olarak tarafsız olmak” “devlet menfaatlerinin yanında olmak” zorunlulukları düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanun'da devlet memurlarının siyasi tarafsızlığı söz konusudur.

Oysa Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun 11. maddesinde düzenlenen tarafsızlık, adil davranma ve makul davranma vatandaşlara karşı tarafsız ve adil olmayı ifade eder. Burada da kamu görevlisi siyasi olarak tarafsız olacak ve kendi kanaatine aykırı bile olsa kamu görevinin gereğini nesnel olarak yerine getirecektir. Adil olarak haklı olanın hakkını kendisine verecek ve makul davranışlarda bulunacaktır. Bu davranışlar iyi yönetimin birer gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.5.4. Nezaket

Kamu görevlileri, vatandaşlarla olan ilişkilerinde onlara kibar davranmalıdır (Kalabalık, 2011:535). Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği'nin 5. maddesine göre “Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirirler”.

Görevli toplumla olan ilişkilerinde bilinçli, dürüst, saygılı ve ağırbaşlıdır. Görüşmelerinde sorulan sorulara mümkün olduğunca tam ve doğru olarak cevap verir. Talepte bulunulan ya da görüşülen konu, yetkisinin dışındaysa vatandaş yetkili görevliye yönlendirilir. Kendi hatalarında dolayı bireylerin hak ve menfaatleri zarara uğramışsa bunları telafi etmeye gayret eder ve bu konuda her türlü başvuru yollarından haberdar eder. Gerçekte nezaket hususu yasada yer almasa bile iyi yönetim iddiasında bulunan bir idare için kendiliğinden yerine getirilmesi gereken en doğal davranış şekli olmalıdır.

3.6. İDARİ USUL

Avrupa İyi Yönetim Kodununun 13 vd. maddeleri idari usul esaslarını düzenlemektedir. Bir kısım esaslar Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, 28 Eylül 1977 de kabul edilen 31 sayılı İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı'nda yer alan idari usul kurallarını içermektedir. İdari usul kurallarının düzenlenmesi Türk Kamu Hukuku açısından önem arz etmektedir. Türkiye'de İdari Usul Kanunu çalışması ilk defa 1996 yılında başlamıştır (Odyakmaz, :4).

Buna rağmen hala Türk kamu sisteminde genel idari usulü düzenleyen mevzuat bulunmamaktadır. Bazı kanunlarda belli bir alana ilişkin olarak özel usul kuralları getirilmiştir. Bu özel düzenlemeleri Kamulaştırma Kanunu ya da İmar Kanunu'nda

görmek mümkündür. Bu istisnalar haricinde, idarî işlemin yapılış sürecinde idarenin izleyeceği usul idarenin takdirine bırakılmıştır. “Bu dağınıklık, idareye çalışma usullerini belirleme konusunda geniş olanaklar tanımakta; özellikle, kurala bağlanmamış, takdir yetkisine dayalı işlemler, çoğu kez, totaliter devletlerin uygulaması olan ‘takdiri tasarruf’a dönüşmektedir.” (TBMM Meclis Araştırması Komisyon Raporu)

İdarenin işlemleri ve uygulama usulleri yargısal usullere benzeyen “usul” kuralları ile düzenlenmelidir. Kastedilen usul, bireyleri etkileyen idari işlemlerle ilgili olarak idarenin ilgililerle işbirliği yapması onlarla etkileşim içerisinde olmasını ifade eder. İmar, vergi, kamulaştırma gibi alanları düzenleyen kanunlarda özel usul hükümleri bulunmaktadır. Genel İdarî Usul Kanunu özel hükümler dışında kalan hususlarda genel nitelikli usulü düzenlemeler getirecektir.

3.6.1. İdari Usul Kavramı

“Adab” geleneği, Osmanlı Devleti’nin klasik döneminde egemen olan idari usulü anlamak açısından önemlidir. Esasen bu geleneğin temeli İslami usullere dayanmaktadır (Heper, 2006:58). Klasik dönemde bu geleneği ayakta tutan en temel kurum Enderun olmuştu; modernleşme ile beraber bu görevi sivil bürokrasi devralmıştır (Heper, 2006:74).

Findley’e göre İslam dünyasında bilgi türleri dörde ayrılır: ulemanın akılcı bilgisi (ilm), mutasavvıfların agnostisizmi (irfan), felsefi-bilimsel kültür (felsefe) ve dünyevi yazılı kültür (adab). Findley, adab’ın en yaygın uygulandığı alanın bürokrasi olduğunu, bu kültürün temsilcilerinin birçoğunun da kâtipler olduğunu belirtmektedir. Bu gelenek son derece mükemmel ve çetrefilli kurallara dayanıyordu, “sözcük dağarcığı, sayısız hat üslupları ve resmi belgelerin hazırlanmasında kullanılan karışık üsluplu klişeleşmiş türler nedeniyle, Arapça-Farsça-Türkçe’den oluşan bu yapay edebi dilde uzmanlaşma çabası, diğer kültürlerdeki, özellikle Avrupa kültürlerindeki katiplerin yetiştirilmesinde gereken çabadan kesinlikle çok daha büyüktü” (Findley, 1996:36-37). Ancak burada bahsedilen usul daha çok devletin kalemiye sınıfına mensup memurların yetişmesi ve yazışma adabını öğrenmeleriyle ilgilidir, bugünkü anlamıyla bir hukuk devletinde vatandaşın idare ile ilişkilerini düzenleyici yanı söz konusu değildir.

Usul konusu, Ahmet Cevdet Paşa başkanlığında bir komisyon tarafından 1868-1876 yılları arasında derlenen ve Osmanlı’nın son döneminde şer’i mahkemelerde hukuki

dayanak olarak kullanılan Mecelle’de “usul esasa mukaddemdir” şeklinde ifadesini bulmuştur. “Usul, esastan daha önde gelir” anlamına gelen bu hüküm, usul gözetilmediği takdirde yapılan işin meşru olmayacağına işaret etmektedir; böylece, “amaca giden her yol mubahtır” şeklindeki makyavelist anlayış reddedilmektedir.

Türk idare hukukuna göre aşağıdaki ilkelerin ihlal edilmesi (asli usul sakatlıkları), yapılan işlemin iptal edilmesi sonucunu doğurur (Gözler, 2010:338-342): (i) zorunlu danışma usulünün öngörülmediği durumlarda ilgili makama danışılmaması ya da danıştıktan sonra karar tasarısında değişiklik yapılması veya yeni bir karar tasarısının kabul edilmesi, (ii) uygun görüş için danışılması gereken durumlarda görüş alınmaması ve alınan görüşe uyulmaması, (iii) yasanın öngördüğü durumlarda çelişme usulüne uyulmaması, yani savunma hakkı verilmemesi⁴ ve (iv) yapılan işlemin yönünü değiştirebilecek nitelikte olan kurallara uyulmaması. Bunlar, temelde idare edilenlerin haklarını korumaya yönelik olarak oluşturulmuş asli hukuk kurallarıdır; bu kurallar idari usul yasa tasarısında da dilekçe hakkı, dinlenme hakkı, katılma hakkı, bilgi kaynaklarından faydalanma hakkı, zımni ret ve gerekçelendirme, başvuru yollarının gösterilmesi, itiraz müessesesi gibi başlıklar altında ele alınmaktadır.

Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı’nın gerekçesinde idari usul bir hukuki koruma kurumu olarak değerlendirilerek tanımlanmıştır: “İdarî usul, idarenin kamu gücünü kullanarak bireylerin hak ve çıkarlarını etkilemeden önce, ilgililerin birtakım hak ve yetkilerle donatılarak, idare makamı önünde menfaatlerini korumalarına imkân sağlayan çağdaş bir müessesedir” (KGM, 2008).

Bir başka tanımda ise idare fonksiyonların süreci önem kazanmaktadır: “İdari usul idare işlevine ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi sürecindeki her türlü muameleyi ifade etmektedir. İdarenin demokratikleşmesi, güncel deyimle şeffaflaşması, idarenin birey ile olan ilişkilerinde gizlilikten açıklığa geçiş, İdari Usul Kanunu ile mümkün olacaktır” (Odyakmaz, :4). Doktrinde yapılan bir tanımlamada ise yetkili makama, biçime, işlemin geçireceği aşamalara dikkat çekilmektedir: İdari usul, bir idari faaliyetin hangi idari makam tarafından, hangi biçimde, hangi aşamalardan geçilerek yapılacağını gösteren ve ne şekilde ‘tespit’ edileceğini ortaya koyan kurallar bütünüdür (Akyılmaz, 2004:240).

3.6.2. İdari Usul Kanunu Uygulamaları

Dünyada usul kanunu uygulamaları farklı biçimlerde gerçekleşmektedir. Türk Hukuk sistemi ise bu usullerinden birisini tercih etmek durumunda kalacaktır.

Dünyada idari usul kanunların tipini üçe ayrılmaktadır. 1. tip usul kanunlarına tek bir Genel İdare Usul Kanunu hazırlayan ülkeleri örnek gösterebiliriz. İspanya'nın, Avustralya'nın bir tek Genel İdare Usul Kanunu vardır. 2. Tip her bir ülkede her bir ilke için ayrı Kanun çıkaran ülkeler var. Fransa... her bir ilke için ayrı kanun çıkarmıştır. 3. de İsviçre örneği, İdari Yargılama Usulü Kanunu ile Genel İdare Usulü Kanununda bulunması gereken ilkeleri tek bir kanun altında düzenlemiştir (Odyakmaz, :5).

İdari usul, idarenin kamusal faaliyeti daha hızlı gerçekleştirebilmesi, idari kararların keyfilikten uzak hukukun üstünlüğü ilkesine uygun olarak karar alınması, bireylerin hak ve menfaatleri için güvence sağlanması amaçlarına yöneliktir. “İdari usulde diğer usul kuralları gibi tek basına bir ‘amaç’ değil, doğru karara ulaşmada bir araçtır” (Akyılmaz, 2004:239). İdari usul şeffaf bir idare ortamı oluşturarak birey arasında ki ilişkilerde gizlilikten açıklığa geçişi sağlayacaktır. diğer yandan, sözü edilen idari usulün uygulanması ile idari işlemde dolayı idare ile birey arasında doğacak uyuşmazlıklarda yargıya gitmeden karşılıklı anlaşma sonucu çözüme varılabilecektir. “Türk idaresi yargı kararı olmaksızın herhangi bir nedenle sorumluluğu kabul etmemekte, vermiş olduğu zararları tazmin etmemektedir” (Ünlüçay, 2002:16). Bu şekilde yargının yükü hafifleyecek ve idari işlemler hızlanacaktır.

İdari usul çerçevesinde birey idarenin işlemlerinde izleyeceği yöntemi bilecek, işleme esas bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilecektir. Bu anlamda bireyler idare karşısında güvencede olacaktır. İdare tasarrufların belli bir sekile ve usule bağlanması ile idarenin keyfi karar ve uygulamalarına engel olunacak, hukukun üstünlüğü hakim olacaktır. İdari usul kuralları da yine Avrupa İyi Yönetim Kodu dikkate alınarak sırayla açıklanacaktır.

3.6.3. Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı, kamunun elindeki her türlü bilgi veya belgeyi ilgisinin yararlanmasına sunmaktır. Bu anlamda bilgi edinme hakkı, kamunun elindeki bilgilerin

gizli kalmamasını ve yönetilenlerle yönetenlerin etkileşimde bulunmasını sağlaması açısından iyi yönetimin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

Bilgi edinme hakkı birçok uluslararası belgede yerini almıştır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 19. maddesinde “Herkesin düşünce ve anlatım özgürlüğüne hakkı vardır; bu özgürlük düşüncelerinden dolayı rahatsız edilmemek, ülke sınırları söz konusu olmaksızın bilgi ve düşünceleri her araçta arama, elde etme ve yayma hakkını içerir.”, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. Maddesinde “Herkes görüşlerini açıklama ve anlatım özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğünü de içerir.” ve Bireyin İdari İşlemlere Karşı Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi kararında yer alması bunlardan bazılarıdır. Bilgi edinme hakkı, Bireyin İdari İşlemlere Karşı Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 77/31 sayılı kararında Enformasyon Kaynaklarından Yararlanma Hakkı olarak yer almaktadır. Bu kararda belirlenen ilke “İlgilinin isteği üzerine, idari işlem tamamlanmadan önce işlemin dayanakları olacak bütün veriler hakkında en uygun gereçlerle bilgi verilir” (Kuntbay, 1978:4).

Bilgi edinme hakkı, Avrupa İyi Yönetim Kodu'nda ise iki maddede düzenlemiştir. Yasanın 22. maddesi ile “Bilgi İsteme” hakkı, 23. maddesinde “Belgelere Erişimi İsteme” hakkı düzenlenmiştir.

Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeye başlamıştır. Bunda; yöneticiler- yönetilenler ayırımına dayanan anlayışın terk edilerek, kamu hizmeti sunanlar ve bunlardan yararlananlar ayırımına dayanan anlayışa geçilmesinin (Yıldırım, 1998:227) önemi büyüktür.

Devlet idaresinde daha çok kapalı bir yönetimin, diğer bir ifade ile halkın katılımına açık olmayan bir yönetim şeklinin tercih edildiği görülmektedir. Bu kapalılık yönetilenlerin devletin elindeki bilgi ve belgelere ulaşamaması anlamına gelmektedir. Kapalılık bazen kanuni düzenlemelerin gereği ise de, çoğu zaman kamu görevlilerinin çeşitli sebeplerle bilgiyi paylaşma endişelerinden kaynaklanmaktadır. Bu durumda devletin elindeki bilgilere belli sayıdaki kamu görevlileri ulaşabilmektedir. “Bilgi edinme hakkı iyi yönetim hakkını tamamlayıcı ve bütünleştirici bir özellik taşımaktadır. İyi yönetim hakkı kuramsal açıdan kamu yönetimlerinin doğru, adil, yansız, etkili,

etken, verimli ve ahlak kurallarına uygun çalışması anlamına gelmektedir” (Yaşamış, 2004:3).

Bilgi edinme hakkı iyi yönetimin en önemli öğelerinden birisi olarak karşımıza çıkar. Bilgi edinme hakkı sayesinde yönetim yetkisini elinde bulunduranlar yapılan iş ve işlemler hakkında bireylerin bilgi sahibi olacaklarını bildiklerinden keyfi davranışlarda bulunmayacaklardır.

Bilgi edinme hakkı, dar anlamıyla yönetilenlerin kamu kurum ve kuruluşlarındaki bilgi ve belgelere ulaşım hakkını ifade eder ki, ‘iyi yönetim’in gelişimi içinde değerlendirilebilir. geniş anlamıyla ise, bilgi edinme özgürlüğünü ifade eder. Bu anlamıyla, basın özgürlüğünden ifade özgürlüğüne, haberleşme özgürlüğünden seyahat özgürlüğüne ve uluslararası ticaretin serbestleşmesine ilişkin beklentilere kadar birçok hak ve özgürlükle, bilgi toplumuyla ve küreselleşmeyle doğrudan ilgilidir (Yüksel ve Kaya, 2005).

Bilgi edinme hakkını hak tanımından yola çıkarak şöyle belirleyebiliriz. Bilgi edinme hakkı, talep sahiplerinin kendileriyle ilgili bilgi ve belgelere erişimleri konusunda hukuk tarafından korunmuş sübjektif yetkileridir. Bu yönde kişiler tarafından ortaya konulacak iradeye rağmen hakkın yerine getirilmemesi müeyyideye bağlanmıştır. 4982 sayılı Kanun’un 29. maddesi bu müeyyideyi düzenlemiştir. “(Bilgi edinmenin)Açıklık ilkesinden farkı, bilgi ve belgelere ulaşma ilgili için bir hak iken, yönetimin açıklığı, idare için bir ödev niteliği taşımaktadır. İdari belgelerde açıklık, bilgi alma hakkının kaynağını oluşturmaktadır” (Akıllıoğlu, 1990:807).

3.6.3.1. Avrupa İyi Yönetim Kodu’nda Bilgi Edinme Hakkı

Avrupa İyi Yönetim Kodu’nun 22 ve 23. maddeleri bilgi isteme ve belgelere erişim hakkını düzenlemiştir. Bilgi isteme hakkını düzenleyen 22. maddeye göre kamu görevlisi talepte bulunan bireylere yetkili olduğu konularda açık ve anlaşılır bilgi verecektir. Bilgi, ilgisine istemesi halinde verilecektir; o halde yasa bilgi edinme hakkı için talepte bulunma şartını getirmiştir. Talep edilen bilgilerin gizli olması halinde bilgi verilmeyecek, ancak ilgisine sebepleri açıklanacaktır. Kamu görevlisinin yetkili olmadığı alanlarda talepte bulunulmuş ise görevli kuruma yönlendirilecektir. Bu arada yasa kamu kurumunda bilgilendirme konusunda yetkili bir birime yönlendirmeden bahsetmek suretiyle böyle bir birimin kurulacağına işaret etmektedir. Kodun “Belgelere

Erişme İstemi” başlıklı 23. maddesinde belgelere erişim isteklerinin (AT) 1049/20013 sayılı kararnamesinde düzenlenen genel sınır ve ilkelere ve kurum tarafından konulan kurallara göre değerlendirileceği belirtilmektedir. Kamu görevlisi, sözlü olarak yapılan bu belgelere erişme isteğine cevap veremezse bunun yazılı olarak yapılmasını isteyecektir.

3.6.3.2. Türk Kamu Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı Türk Mevzuatına, 24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunuyla girmiştir. Bu tarihten itibaren kanun kapsamında olsun ya da olmasın bir çok konuda kamu kurumlarından talepte bulunulduğu takip edilmektedir. Özellikle kamu görevlileri de kendileri ile ilgili idarenin elindeki bilgilere ulaşmak için talepte bulunmaktadırlar. Kamu personelinin talepleri sicil notlarında yoğunlaşmaktadır. Çünkü 4982 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği’ne göre sicil raporları gizlilik kaydı ile saklandığından (m. 23), ilgililerinin bilgi sahibi olması mümkün olmamaktaydı.

3.6.3.3. Amacı ve Gerekliliği

İdarenin davranışları idari eylem ve işlemlerden oluşmaktadır. İdari işlemler. Danıştay’ın bir İçtihadı Birleştirme Kararında şöyle tanımlanmıştır. “İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelendirilebilir” (Danıştay, 1973)).

Yine doktrinde idari işlemin unsurları idari makam tarafından yapılma, hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir düzenleme, kamu gücü kullanma, tek yanlılık, icrailik olarak karşımıza çıkmaktadır (Akyılmaz, 2004:263-268). Burada idari işlemler konusunda bizim vurgulamak istediğimiz husus idari işlemin tek yanlılığıdır.

İdari kararlar, idarenin tek yanlı olarak iradesini açıklaması ile alınırlar. İdari kararlar, kural olarak ilgililerin rıza ve muvafakatine bağlı değildirler. İdari kararlar, ilgililerin rıza ve muvafakati olmasa dahi, idarenin tek yanlı irade açıklaması ile ilgililerin hukuki durumları üzerinde etki yapmaktadırlar (Günday, 2002:112).

İdare tek yanlı olarak işlem yaparken kişilerin görüşlerine başvurma gereği duymamaktadır. Bu surette kişiler kendileri hakkında yapılmakta olan tasarruflardan bilgi sahibi olmamakta ve zaman zaman menfaat kayıplarına uğramaktadırlar. kişilerin hak ve menfaat kayıplarının giderilebilmesi açısından bilgi edinme ve belgelere ulaşma

hakkı gerekli ve zorunlu görünmektedir. “Bilgi edinme hak ve özgürlüğünün amacı, idarenin alacağı kararları hukuka uygun biçimde etkileyebilmek için, kişinin bilgilenmesini sağlamaktır” (Yıldırım, 1973:227).

3.6.3.4. Bilgi ve Belge

4982 sayılı Kanun kapsamında ilgililer bilgi ve belge isteyebileceklerdir. Kanunda (m. 3) ve İlgili Yönetmelikte (m. 4), bilgi ve belgenin tanımı yapılmıştır. Yönetmelikteki tanıma göre bilgi yürütme organı ile idarede bulunan her türlü bilgiyi ifade eder. Aynı zamanda bilginin tanımı doktrinde de yapılmıştır. Buna göre bilgi; “İdari usul açısından idari makam yada işlemde etkilenebilecek kişilerle ilgili olarak idari faaliyetle ilgili belirsizliği ortadan kaldıran, idare ile kişiler arasında iletişimi sağlayan ve karşılıklı olarak aktarılabilen algılanabilen her şeydir” (Akyılmaz, 2000:159).

Yönetmeliğin 12. maddesine göre “Belge, kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu yazılı basılı veya diğer şekillerde tutulan her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcısını ifade etmektedir. Buna göre, talep edilecek bilgi ve belgeler başvuru idarede bulunan veya görevi gereği bulunması gereken bilgi veya belgelerdir.” Açıklanması halinde ülkenin milli güvenliğine ve ülkenin ekonomik çıkarlarına, zarar verecek bilgi veya belgeler, istihbarata, idari soruşturmaya, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, özel hayatın ve haberleşmenin gizliliğine zarar verecek belgeler bu Kanuna göre istenemez. Fikir ve sanat eserleri konusunda yapılacak müracaatlar Fikir ve Sanat Eserleri Kanununa göre değerlendirilecektir.

Bilgi edinme hakkı bakımından asıl sorun, bir bilgi veya belgenin, kolayca devlet sırrı olarak nitelendirilebilmesinde. ‘devletin emniyeti’ ya da ‘milli güvenlik’ idarenin takdir yetkisinin keyfi kullanılabilmesine imkan tanıyacak ölçüde belirsiz kavramlar. Oysa amaç, hakkın fiilen kullanılabilmesini engelleyecek keyfi davranışların mümkün olduğu kadar önüne geçebilmektir (Gözaydın, 1998:128).

3.6.3.5. Başvuru

Bireyin İdari İşlemlere Karşı Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi kararında ve Avrupa İyi Yönetim Kodu’nda bilgi talebinin başvuruya bağlı tutulduğu görülmektedir. Bilgiler, ancak ilgilinin özel olarak yaptığı başvuru üzerine verilir. Bu ilke, her olaydan bilgi verme gereğini ortadan kaldırmaz (Kuntbay, 1978:10).

Yine 4982 sayılı Kanun'da bilgilerin talebe bağılı olarak verileceğini belirlemiştir. Yönetmelikte başvuru yapılması belli bir usule bağlanmıştır. Yönetmeliğin 9. Maddesinde “Gerçek kişiler tarafından yapılacak bilgi edinme başvurusu; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini içeren dilekçeyle, istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum ve kuruluşa yapılır” belirtildiği biçimde gerçek ve tüzel kişilere ilişkin bilgiler ve adreslerini, imzalarını içeren bir dilekçe ile idareye müracaat edilecektir. Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açık ve ayrıntılı olarak belirtilmelidir.

Kanunda, bilgi edinme hakkının muhatabı olan kurum ve kuruluşlar olarak yürütme organı ve idari makamlar olarak düzenlemiştir. O halde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na dayanarak yasama organı ile mahkemelerden bilgi istenilmesi mümkün değildir. Ancak yasama organına 3071 sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu kapsamında müracaatta bulunmak mümkündür.

3.6.3.5.1. Başvurunun Kabulü

Yönetmelikte başvurunun bilgi edinme bürosunca kabul edileceği ve yönetmelikte belirlenen şartların yerine getirilip getirilmediği hakkındaki ilk incelemenin burada yapılacağı belirtilmiştir. Eğer başvuru yönetmelikte öngörülen şartlara uygun değilse müracaat işleme konulmayacaktır. Ancak bu hususun bir hak olduğu dikkate alınarak sadece sekil şartlarından dolayı dilekçenin işleme konulmaması Kanunun hazırlanış amacına uygun düşmemektedir.

“Belgelere erişim hakkı, yürümekte olan idari usulde kullanılan bütün dosyaları, idari işlemin yöneldiği diğer kişilerin dilekçelerini, ekli belgelerini, delillerin toplanması ile ilgili tanık ve bilirkişi ifadelerini, dinlenilme hakkını kullanan üçüncü kişilerin beyanlarını ve usule katılan diğer idari makamların sundukları belgeleri kapsar” (Akyılmaz, 2000:160).

Bütün başvurular mutlaka cevaplandırılacaktır. Bu cevaplandırma olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilir. Talebin reddedilmesi halinde olumsuz cevabın gerekçesi ve başvuru yolları gösterilir. Kanunda bilgi edinme hakkının istisnaları olarak düzenlenen konularda yapılan bilgi edinme başvuruları reddedilir ve ret kararı başvuru sahibine gerekçeli olarak bildirilir (Yönetmelik m.23).

Kurum ve kuruluşlardan belge istenmesi halinde, başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyası verilir. Elektronik ortamdaki bilgi veya belgeler, elektronik posta, veri kopyalamaya yarayan diskler ve diğer araçlarla verilebilecektir. Bu hakka istinaden ulaşılan bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılamaz, kullanılamaz, erişimi sağlayan kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın yayınlanamaz. Buna aykırı davranışlar hakkında kanunların cezai ve hukuki sorumluluğa ilişkin hükümleri uygulanacaktır (Yönetmelik m.42).

Bilgi edinme başvurularıyla ilgili önemli bir konu da, başvuruların hakkın özünü ve diğer hakları yıpratıcı nitelikte olmamasıdır. Bu amaçla, bilgi edinme hakkı başvurularının, Anayasa'nın 'Temel Hak ve Hürriyetlerin Kötüye Kullanılmaması' başlıklı 14. maddesinin 1. Fıkrası hükümlerine uygun ve saygılı olarak yapılacağı, aksi halde, başvurulara cevap verilmeyeceği yönetmelik hükmü haline getirilebilirdi. Ancak, böyle bir düzenlemeye gerek duyulmamıştır (Yüksel ve Kaya, 2012).

3.6.3.5.2. Başvuruda Süre

Kanunda başvuruya 15 gün içinde cevap verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Ancak müracaat birden fazla birimi yada kurumu ilgilendiriyorsa süre 30 gün olarak uygulanacaktır. Ancak 15 gün içinde sürenin uzayacağı müracaatçıya bildirilir. Ayrıca istenen bilgi ve belge konusunda idare tereddüde düşmüş ve açıklanmasını istemişse süre belirtilen noksanlıkların tam olarak giderildiği tarihten itibaren baslar. İstenen bilgi veya belge, başvuru kurum ve kuruluşta başka bir yerde bulunuyorsa, bilgi veya belgenin bulunduğu kurum ve kuruluşta müracaatın ulaştığı tarihte başvuru yapılmış sayılır. Sürelerin başlangıcında önceki başvuru dikkate alınmaz. Kurum ve kuruluşlar tarafından başvuru sahibine olumlu veya olumsuz herhangi bir cevap verilmezse başvuru, zımnen reddedilmiş kabul edilecektir. Bu durumda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi uyarınca başvuru üzerinden altmış günün geçmesiyle reddedilmiş sayılır. Ancak burada sürenin 60 gün yerine 4982 sayılı Kanun gereği 15 gün olarak uygulanması gerekir. Bu sürenin dolmasına rağmen cevap verilmezse ilgili kamu görevlileri hakkında adli ya da disiplin işlemi söz konusu olabilecektir.

3.6.3.5.3. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ve İtiraz

Kanun yapılan çalışmaların izlenmesi amacıyla bir değerlendirme kurulu öngörmüştür. Kurulun amacı devlet sırrı niteliğindeki ve ülkenin ekonomik çıkarlarına

ilişkin bilgi ve belge istendiği gerekçesi ile verilen olumsuz cevapları görüşmektir. Kurul, bir ‘yönetimsel ombudsman’dır ve kararları istişare niteliktedir. Bilinmelidir ki, bilgi edinme başvurusu yapılan kurum ve kuruluşlar ile uygulayıcılar Kurul kararlarının uygulanmasından doğacak hukuki ve cezai sorumluluğun sahibidirler (Yüksel ve Kaya, 2012).

Müracaatçı kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Kurula itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz is günü içinde verir.

3.6.4. Açıklık

Bilgi edinme hakkı devletin elinde bilgi ve belgelerin gizliliği bahane edilerek ilgililerine sunulmamasına karşı geliştirilmiş bir tedbirdir. Diğer bir ifade ile bilgi edinme hakkı şeffaf bir yönetimin göstergesidir. Bu sebeple idarede açıklığı veya şeffaflığı öncelikle ortaya koymanın faydalı olacağı düşünülmektedir.

Yönetimde açıklık, iyi yönetimin bir gereğidir. şeffaf yönetim, birey haklarının güvencesidir. İdarenin açık olması kamu hizmeti yürütümünün, bu hizmetten faydalananların bilgisi dahilinde gerçekleştirilmesidir. Açıklık kavramı idare hukukçuları tarafından değişik kelimelerle ifade edilmiştir. Açıklık (openness) (Eken, 1994:39), şeffaf yönetim (transparence administrative) (Gözaydın, 124:1998), gün ışığında yönetim (government in the sunshine)(Özay, 1996:1.9) gibi. “Açıklık, perdelerin kaldırılmasını ve arkasında olanların görünmesini, aleniliği, saklanan şeylerin bilinmesini ifade eder” (Eken, 1994:39). Açıklık aynı zamanda bir meşruiyet sebebidir. Çünkü yönetilenler tarafından denetlenen ve hesap vermeye hazır bir idareye güven tamdır.

Açıklık, yönetimin, yönetilenler tarafından denetlenmesidir. Bu denetim kişilerin resmi bilgi ve belgelere ulaşabilmesiyle mümkündür. İdari faaliyetlerin izlenebilmesi, dosyaların görülebilmesi, her türlü bilgi ve belgelerin idareden sağlanabilmesi, idareyi denetmenin bir gereğidir. Açıklık ilkesini kabul etmiş bütün ülkeler, idareyi, halka bilgi ve belge vermekle yükümlü kılmışlardır (Fındıklı, 105).

Açıklık aslında kapalılığın karşılığıdır. Kapalılık bu anlamda geçilmezlik ifade eder. Ancak sözlükteki ifadesi ile kapalılığın bir anlamı da gizlilik (Türk Dil Kurumu, 1998:783).

O halde kapalılık ile gizlilik bir noktada aynı anlamdadır. Gizlilik bir diğer ifade ile başkalarından saklanan duyurulmayan mahrem anlamındadır (TDK, 1998:553).

“Dışa kapalılık, yönetimin hizmet verdiği halka karşı duyarsız davranmasıdır. Gizlilik ise, yönetimdeki bilgi belge ve diğer idari tasarrufların açıklanmamasıdır” (Karaman ve Atak, 1999:111).

Şeffaf yönetime yalnızca demokratik rejimlerde islerlik sağlanabilir. Ancak böyle bir yapıda hukuki anlamda hesap vermeden, halka karşı sorumluluktan söz edilebilir.

Demokrasi, bir hesap verme ve sorumluluk rejimidir. Bu nedenle, ancak, demokrasilerde açık yönetim olayı vardır. Demokratik olmayan yönetimler ‘kapalı ve karanlık’ yönetimlerdir. Yönetimlerin niteliği, açık veya kapalı olmasıyla değerlendirilir (Fındıklı, 2002:104).

Çok yetkili, ama az sorumlu bir yönetim demokrasiye de uygun değildir. Demokrasi bir halk yönetimi ise, yönetimin halka karşı sorumlu ve hesap vermeye açık bir yönetim olması sağlanmalıdır.

Çünkü demokratik sistemlerde siyasi iktidar halka karşı sorumludur. Siyasi iktidarın halka karşı sorumluluğu belirli dönemlerde yapılan seçimler ve kamuoyu yoklamaları ile değerlendirilir. Demokratik rejimler, aynı zamanda açık rejimler olması gerektiği için, kamuoyu ve medya hükümetin her türlü eylem ve işleminden haberdar olma ihtiyacındadır (Eken, 1994:26).

Sosyal devlet anlayışı ile birlikte devletin ekonomik hayata müdahalelerde bulunması devletin kontrol ettiği alanların artısına yola açmıştır. Hatta ekonomik faaliyetler yürüten bir takım kamu kurum ve kuruluşları kurulmuştur. Ancak bu sistemin devlete ekonomik maliyetinin fazlalığı veya verimsizliği sebepleri ile özelleştirilmeleri gündeme gelmiş ve bir kısım kuruluşlar özelleştirilmiştir. Devletin ekonomik maliyeti yüksek ve verimsiz bir takım faaliyetlerde bulunmasına rağmen, kamuya hesap vermeyecek bir yapıya sahip olması iyi yönetim anlayışı ile bağdaşmaz bir sistemi ifade eder. Aynı zamanda teknolojik gelişmeler ve kitle iletişim araçlarının kendi içindeki haber atlatma yarısı devlet faaliyetlerinin açıklığını zorunlu hale getirmektedir. Hele hele yetkinin keyfi kullanımı sorgulaması gereken bir tutum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde 1982 Anayasasının getirdiği düzenin yürütmeyi güçlendirdiği

ifade edilmektedir (Özbudun, 2002:61). Yürütmenin güçlendirilmesi kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için bir gereklilik ise de bunun birey haklarına yönelik olumsuz sonuçlara yol açması da mümkündür. “Aslında insan haklarını korumanın en etkili yollarından biri ‘açıklık’ tır. Açık sistemlerde yolsuzlukların, sahtekarlık ve insan hakları ihlallerinin yapılması kapalı sistemlere nispetle daha zordur” (Fındıklı, 2002:105).

3.6.4.1. Gizlilik

Yukarıda belirtildiği gibi açık yönetimin karşılığı kapalı yönetimdir. Ancak kapalılık bir anlamda gizliliği de içermektedir. Gizlilik bazı bilgi ve belgelerin belli kişiler dışında başkaları tarafından öğrenilmesinin istenilmediği, saklılığı ifade eder. Gizlilik ilk planda bir olumsuzluk çağrıştırmaktadır. Ancak bir başka cepheden bakıldığında gizlilik bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkar. Özellikle devlet sırrı söz konusu ise gizlilik bir gerekliliktir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 47. maddesi devlet sırrına ilişkin bir tanım getirmiştir. Buna göre, Devlet sırrı: “Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış iliksilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgilerdir.” Burada ifade edilen gizlilik kamu gücü kullanılarak yapılan iş ve işlemlerdeki gizliliğidir.

İdare neden gizliliğe ihtiyaç duymaktadır? Gizliliğin sebeplerini; ‘siyasi rejimin özelliği’ ‘devlet güvenliği’ ‘otoritenin korunması’ ‘yönetimin etkinliği ve tarafsızlığı’ ‘kötü yönetim’ ‘denetim riskinden korunma’ ve ‘özel hayatın korunması’ gibi başlıklar altında toplamak mümkündür (Karaman ve Atak, 1999:112).

Gizlilik bazen bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bazı çok temel ihtiyaçlar vardır ki, bunların sağlanması için mutlaka gizliliğe riayet edilmelidir. Bir insan toplumunun en temel ihtiyacı yasama hakkının sağlanmasıdır. Yasama hakkının sağlanması için de iç ve dış güvenliğinin tedarik edilmesi lazımdır. “Saydamlığı mutlak anlamda uygulamak, bazı hallerde devletin güvenliği, dış politikası yada güvenlik hizmetleri yönünden sakıncalar doğurabilir” (Alan, 2000:6).

Bilgi, bilgiyi elinde bulunduranlar için bir güç demektir. Bilgi edinme yolu ile bu gücün paylaşım söz konusu olur. Bilginin paylaşılmaması amacıyla gizliliğin arkasına sığınmak kötü yönetim örneğini oluşturur. “Yöneticilere göre kamusal bilgiler dışa verildiğinde, devletin ve iktidarın otoritesi sıkıntıya düşecektir. Çünkü bilgi güç

demektir. Bilgiyi paylaşmak, kamusal gücü paylaşmak olacaktır” (Eken, 1994:52). Devletin iç ve dış güvenliği ve dış politikası ve özel hayatın korunması kural olarak gizlilik sınırları içerisinde değerlendirilen hususlardır. Gizliliğin toplumsal ve bireysel bir takım ihtiyaçların giderilmesinin ötesinde kullanılması keyfiliğe yol açabilecektir. Gizlilik anlayışı şahsi kaygılarla kamu hizmeti gereğini asmamalıdır.

3.6.4.2. İç ve Dış Güvenlik

Hukuk Doktrinde, iç güvenliği kolluk faaliyetleri ifade etmektedir. Kolluk faaliyetleri toplum halinde yaşayan insanların huzur ve güven içerisinde yaşayabilmesini sağlamaktır. “Kolluk bir yandan, kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski durumuna getiren idari etkinlikler, diğer yandan da bu tür etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılır” (Tan ve Gözübüyük, 2001:537).

Kolluk hizmetleri hukuk doktrinde, kamu hizmetleri arasında sayılmamakta, bir başka anlatımla kolluk görevi ile kamu hizmetleri arasında bir ayırım yapılmaktadır. Kolluk faaliyetlerinin amacı kamu düzeninin korunmasıdır (Gözler, 2002:465).

Kuşkusuz kamu düzeninin sağlanması ile tüm idari işlemlerin genel ve değişmez amacı olan kamu yararı gerçekleşecektir. Ancak kolluk hizmetleri sadece kamu düzenini gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır.

“Kolluk işlemlerinin amacı, kamu düzenini korumak ve sağlamaktır. Kolluk yetkileri bu amacın dışında kullanılamaz. Hatta kamu düzenini korumak ve sağlamak kolluk yetki ve işlemleri özel bir amaç olduğundan, kolluk yetkilerinin bu amacı asarak ve fakat genel ve değişmez amaç olan kamu yararı yada hizmet yararını gerçekleştirmek için ya da idareye gelir sağlamak amacı ile dahi kullanılması mümkün değildir” (Günday, 1998:147/148).

Kolluk faaliyetleri ülkenin iç güvenliğine ilişkindir. Ancak kolluk faaliyetinde bulunmak iç güvenliğin sadece bir yüzünü oluşturur. diğer bir iç güvenlik faaliyeti istihbarat faaliyetidir. Bu husus devletin varlığı için daha çok önem arz etmektedir. Zira her rejim kendi oluşturduğu yapıyı muhafaza etmek ister. Bunun içinde bu yapıya yönelik tehditleri gidermek için gerekli tedbirleri alır. Bu tedbirlerin basında istihbari faaliyetler gelir. İstihbaratın öğrenilmesi halinde devletin varlığının tehlikeye düşmesine ya da devlet aleyhine faaliyette bulunan kişi veya grupların karşı tedbirler

geliştirmelerine sebep olabilecektir. Bu sebeple devletin iç güvenliğine yönelik faaliyetler gizlilik esasına göre yürütülmelidir.

Anayasa'nın 117. maddesine göre, milli güvenliğin sağlanmasından meclise karşı Bakanlar Kurulu sorumludur. Ülkenin dış güvenliğini Silahlı Kuvvetler korumaktadır. Ülkenin güvenliği açısından da bir takım bilgi ve belgelerin kullanmasında gizlilik esasına uyulması hayati önem taşımaktadır.

Gizlilik mevzuatımızda daha çok devletin güvenliği açısından ele alınıp düzenlenmiştir. Gizlilik hususu devletin iç ve dış emniyeti ve menfaatlerine iliksin olduğundan daha çok Ceza Kanunlarında ve Devlet Memurları Kanununda yer verilmiştir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanun'un "Devletin güvenliğine İlişkin Bilgileri Temin Etme" başlıklı 327. maddesinde "Devletin güvenliği veya iç veya dış siyasal yararları bakımından, niteliği itibarıyla, gizli kalması gereken bilgileri temin (etmek)" gizliliğe aykırı sayılarak cezalandırılması gereği hükme bağlanmıştır. 657 sayılı Kanun'un 31. maddesinde getirilen "Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır." hükmü gizlilik prensibinin gereğidir.

3.6.4.3. Özel Hayatın Korunması

Özel hayatın korunması 10 Aralık 1948 tarihli Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 12. maddesinde su şekilde ifade edilmiştir. "Hiç kimsenin özel yaşamına, ailesine konut dokunulmazlığına ya da yazımsa özgürlüğüne keyfi olarak karışılmaz, kimsenin onur ve ününe karşı kötü davranışlarda bulunulamaz. Herkesin bu karışma ve kötü davranışlara karşı yasalarla korunma hakkı vardır."

Özel hayatın korunması Anayasa'nın 20. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre "Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz." O halde özel hayat nedir? "Özel Hayat", kişinin sadece kendisini ilgilendiren, toplumsal olmayan bireysel ilişkileri ve varlığıdır. Bu ilişkilerin sonuçları sadece söz konusu kişileri etkilediği için, buna, başkalarının müdahalesi hoş karşılanmaz. Bireyin toplum içinde özerk bir varlık

olarak yasayabilmesi açısından, onun özel hayatına ilişkin bilgiler korunmaktadır” (Eken, 1994:29).

Anayasa'nın 20. maddesine göre özel hayatın gizliliğine, gecikmesinde sakınca bulunan haller dışında ancak yargıç kararı ile müdahale edilebilecektir.

“Özel hayatın ve konutun korunması çağdaş, demokratik yönetimlerde başlıca temel hak ve özgürlüklerden sayılmaktadır. Memleketimizde de özel hayatın korunması ve konut dokunulmazlığı Anayasaca güvence altına alınmıştır. Bundan başka; Türkiye'nin de katıldığı İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 12. maddesinde... özel hayatın dokunulmazlığı evrensel bir kural haline de getirilmiştir” (AYM, 1997).

O halde özel hayatın korunması amacıyla idari iş ve işlemlerde gizliliğin getirilmesi mümkündür. Kamu görevlisi, kamu hizmeti yada meslek ve sanatı icabı öğrendiği bir özel sırrı açığa vuramayacaktır. Bu özel hayatın gizliliği gereğidir. “Sadece kamu yönetimine özgü olan bu yükümlülük, idarede çalışan memurlar içindir” (Eken, 1994:34).

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 134. maddesinde özel hayatın gizliliğinin ihlali müeyyideye bağlanmıştır. Özel hayatın gizliliği diğer taraftan mesleki sebeplerle öğrenilen bilgilerin gizliliğini de içermekte olup, mesleki bilgilerin açıklanması da yasaklanmıştır. Ceza Kanunu'nun 137/b. maddesi “ Belli bir meslek ve sanatın sağladığı kolaylıktan yararlanmak suretiyle” özel hayatın gizliliğinin ihlal edilmesini nitelikli hal kabul ederek daha ağır ceza ile cezalandırılmasını öngörmüştür. Yine müşteri sırrı aynı Kanununun 239. maddesinde “Sıfat veya görevi, meslek veya sanatı gereği vakıf olduğu ticari sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi veya belgeleri yetkisiz kişilere vermek” suç sayılmıştır. “ Türk Kamu Yönetiminde gizlilik genel bir kural, açıklık ise istisna haline gelmiştir” (Karaman ve Atak, 1999:114).

Bununla birlikte, hukuki metinlerde yer alan hususların iç ve dış güvenlik ve özel hayatın korunması amacıyla getirilmiş tedbirler olduğu açıktır. Aksi takdirde özellikle özel hayatın korunması konusunda sır kapsamına riayet edilmemesi, kişilerin kendilerine mahsus alana müdahale niteliği taşıyacak, yine bir takım devletin güvenliğine ilişkin gizli bilgilerin açıklanması ise devletin bekasını tehlikeye sokacaktır. İstisnalar dışında, gizlilik kavramı arkasına sığınmak sadece bir kötü yönetim örneği olarak karşımıza çıkabilir. Danıştay 5.D. 6.6.1991 tarih ve 1099 sayılı kararında kamu

görevlilerinin bir belgeye gizlilik hüviyeti vererek mahkeme önünde görülmesinden saklanamayacağını belirlemiştir. Bu karara göre:

‘Gizli’ kelimesiyle idarede gizli olan ve yetkili memurlar dışında hiç kimseye gösterilmemesi gereken belge ve dosyaların kast edildiğinde kuşku yoktur. Dolayısıyla idarenin gönderilirken ‘gizlidir’ kaydını koyması veya ek bir yazı ile gizli olduğunu belirtmesinin kendiliğinden o belge veya dosyaya gizlilik niteliği kazandırmayacağı açık olduğundan mahkemenin bu çerçevede gerekli incelemeyi resen yaparak belge ve dosyanın ‘gizli’ olup olmadığını bizzat saptaması ve sonucuna göre usul işlemleri yapması çağdaş hukuk devleti olmasının bir gereğidir (Alan, 2000:6).

5271 sayılı Kanun Danıştay’ın bu kararına paralel yeni bir düzenleme getirmiştir. Kanunun hem 47.maddesinde hem de 125. maddesinde aynı hükme yer verilmiştir. “Bir suç olgusuna ilişkin bilgileri içeren belgeler, devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz.” Buna göre devlet sırrı denerek hiçbir bilginin mahkemelerden saklanması mümkün olmayacaktır. “Açıklık uygulamalarının bütün yönetsel sorunları çözeceğini düşünmek hayal olur. Fakat uygulandığı ülkelerde bir çok soruna çare olmuştur” (Eken, 1994:53).

3.6.5. İşlemlerin Gerekçelenirilmesi

Bir işlemin hangi sebeplerle yapıldığının belirtilmesi, o işlemin gerekçesini oluşturmaktadır. Bir işlemin gerekçelenirilmiş olması, bir anlamda yapılan işlemin hukuka uygun olduğunun gösterilmesini ifade etmektedir. Akyılmaz “idari işlemin sebebi, bir bakıma işlemin gerekçesidir” (Akyılmaz, 2004:252) derken, Akıllıoğlu gerekçe ile sebep unsur arsında bir fark olduğunu ifade etmektedir.

“Sebeb idareyi işlem yapmaya yönelten etkenler, gerekçe ise, sebeplerin ilsem metninde gösterilmesi anlamına gelmektedir. Ancak, işlemin sebebi ile gerekçe arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Sebep irade unsurunu oluştururken gerekçe işlemin metnine ilişkin bir öge niteliği taşımaktadır. Gerekçesiz ilsem olabileceği halde sebepsiz işlem olamaz” (Akıllıoğlu, 1982:7).

Bireyin İdari İşlemlere Karşı Korunmasına ilişkin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 77/31 sayılı kararında idari işlemin nedeni su şekilde belirtilmektedir: Haklarını, özgürlüklerini veya çıkarlarını ihlal edici nitelikte bir idari işlem söz konusu olduğunda, ilgili işlemin dayanağı olan nedenlerden haberdar edilir. Bu bilgi, ya işlemin

metninde nedenlerin belirtilmesi şeklinde veya ilgilinin isteği üzerine makul bir süre içerisinde yazılı olarak kendisine verilir (Kuntbay, 1978 :4).

Bakanlar komitesinin bu kararında gerekçenin mutlaka idari işlemin metninde yer alması istenmemiş; bunun yerine bir seçenek konulmuştur. İdare işlemde gerekçeyi göstermemişse ilgilinin isteği üzerine gerekçeyi yazılı olarak verecektir. İyi Yönetim Kodu'nun 18. maddesinde 'Kararları Gerekçelendirme Yükümlülüğü'ne yer verilmiştir.

“1. Kurumun özel şahısların hak veya menfaatlerine zarar verebilecek her kararı, kararın hukuki dayanağını ve sonuçlarını belirterek, hangi nedenlere dayalı olarak alındığını içermelidir.

2. Görevliler, çok kısa veya kesin olmayan unsurlara dayanan veya bireysel makullük içermeyen kararlar almaktan kaçınırlar.

3. Aynı doğrultudaki kararlardan etkilenen çok sayıda kişinin olması durumunda, detaylı bir şekilde kararın unsurlarının bildirilmesi mümkün değilse ve dolayısıyla standart cevaplar veriliyorsa, görevli ayrıca, isteyen vatandaşa, gerekçelendirilmiş bireysel bir cevabın verilmesini sağlar” (European Parliament, 2001).

İyi Yönetim Kodu'nda bütün kararların gerekçelendirilmesi zorunluluğu ifade edilmemiştir. Yalnızca hakkında işlem yapılan kişilerin haklarına zarar verebilecek ise bu işlemlerin gerekçeleri yazılmalıdır. Aynı karardan birden fazla kişi etkilenmekte ise ve etkilenen herkes için ayrı gerekçe yazılması yerine standart cevaplar verilebilecektir. Ancak talep halinde ilgililere işlemin gerekçesi bildirilecektir. “Sebepleri açıklama ya ilsem metninde gösterme ya da istek üzerine ayrıca bildirme şeklinde olmaktadır. Bu bildirim yazılı ve makul bir süre içinde olması gerekmektedir. Makul sürenin belirlenmesinde ise, dava açma süresinin ölçü alınması uygun olacaktır” (Özkan, 1998:63).

Türk idare hukukunda idari işlemle birlikte gerekçe bildirme zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak İYUK'un 20. maddesi gereğince idarenin, idari yargı yerine gerekçe gösterme zorunluluğu bulunmaktadır.

“Gerek yargısal kararlarda, gerekse doktrinde sebep unsuru, idari işlemin dışında, idari işlemin yapılmasını gerektiren hukuki işlem veya olay olarak tanımlanmaktadır. Sebep, idareyi işlem yapmaya yöneltten tüm etkenler olup; sebep

işlemin bir tür gerekçesidir. Yasalarda açıkça belirtilmemiş olması halinde dahi, idari işlemin dayanağı olan sebebin, idare tarafından idari dava açılması durumunda, idari yargı merci önünde bildirilmesi zorunludur” (Danıştay, 1990).

İdari Usul Kanunu bulunan ülkelerde idarenin işlem yapmaktaki gerekçesinin nasıl bildirileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Gerekçe bildirmedeki en büyük sıkıntı bütün işlemlerde gerekçenin bildirilip bildirilmeyeceği hususudur. Çünkü bütün işlemlerde gerekçe yazılması nerede ise imkansızdır. İdari Usul Kanunu bulunan ülkelerde bu husus dikkate alınmıştır. “Kanunlar genel olarak gerekçe ilkesini açıkladıktan sonra ya gerekçelendirilmesi gereken kararları sayma yoluna gitmekte yada ilkenin istisnalarını yani gerekçelendirme zorunluluğu bulunmayan işlemleri belirtmektedir” (Akyılmaz, 1998:47).

Bazı ülkelerde bütün işlemlerin gerekçeli olması mecburiyeti vardır. Gerekçelendirilmeyecek işlemler usul kanunlarında sayılmıştır. Bazı kanunlarda da gerekçelendirilmesi gereken işlemler sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Bu uygulamada gerekçelendirileceği belirtilen işlemler dışındaki işlemler için gerekçe mecburiyeti yoktur (Sezginer, 1998:220-221).

İyi Yönetim Kodu’na göre bütün kararların gerekçelendirilmesi gerekmemektedir. Ancak gerekçe yine işlemin bir parçası olarak bulunacaktır. Yasada, idari tasarruf hakkında işlem yapılan kişilerin hak ve menfaatlerine zarar verebilecek ise bu işlemlerin gerekçeli yazılması zorunluluğu getirilmiştir.

3.6.6. Dinlenilme Hakkı

Bu ilke uyarınca işlemin yapılmasından önce, bireye kendini ifade etme imkanı verilmektedir. Bu imkanın yazılı ya da sözlü olması mümkündür (Akyılmaz, 2000:141-149). Dinlenilme hakkı, pek çok ülkenin idari usul kanununda yer almıştır. Hak, Genel İdari Usul Kanun Taslağı’nın 25. maddesinde “dinlenilme hakkı, ilgililerin, bir idari işlemin yapılmasından önce, haklarını, özgürlüklerini ya da hukuki yararlarını savunmak üzere kendi tercihleri doğrultusunda yazılı veya idarece düzenlenecek görüşme toplantısında sözlü açıklama yapmalarını, tanık dinletebilmelerini, idareye her türlü bilgi ve belge sunmalarını, bilirkişi incelemesi yapılması isteğinde bulunmalarını kapsar” şeklinde ifade edilmiştir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi kararında dinlenilme hakkının bireyin hak, özgürlük ve çıkarlarını zedeleyen işlemler için söz konusu olacağı belirtilmiştir. Ancak kararda hangi tür işlemlerin çıkarları zedeleyici olduğuna ilişkin bir açıklama yapılmamıştır. Bu sebeple hak ve özgürlükleri zedeleyen yani etkileyen işlemde ne anlaşılması gerektiği konusunda kesinlik bulunmamaktadır.

Bireye dinlenilme hakkın kullanılması, sadece bireyin haklarını korumakla kalmayacaktır. Dinlenilme hakkı olayları açıklığa kavuşturması bakımından idareye de yardımcı olacaktır. Bu hakkın kullanılması birey ve idare arasında güvene dayalı bir ilişki kurulmasını sağlayacaktır. Değnilmesi gereken bir durum da, dinlenilme hakkının hukuk devleti ile yakın ilişkili olduğudur. Bireye kendini etkileyecek işlem bakımından açıklama yapma hakkı verilmesi, onun hukuk süjesi olarak görüldüğü anlamına gelir. Bireyin süje olarak görülmesi de insan onuruna değer verildiğinin kanıtıdır. İnsan onurunu korumak ise hukuk devletinin temel prensiplerinden biridir.

Dinlenilme Hakkı ile ilgili inceleme, bu bölümün sonunda yapılacaktır.

3.6.7. İdari Başvuru Yollarının Gösterilmesi

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (77) 31 sayılı kararında itiraz yollarının belirtilmesi ilkesine şu şekilde yer verilmiştir: “Bireyin haklarını, özgürlüklerini veya çıkarlarını ihlal edici nitelikte bir idari işlem, ilgiliye yazılı olarak tebliğ edilmişse, bu takdirde de, tebliğ metninde ilgilinin başvurabileceği normal itiraz yolları ve süresi de belirtilir.”

Bu ilke ile belirlenen husus idari isleme muhatap olan bireylerin hakları, özgürlükleri ya da çıkarları olumsuz olarak etkileniyorsa bu işlemlerde idari itiraz yollarının gösterilmesidir. Yine idari başvuru yolları ile birlikte başvuru süresi de bu idari işlemde gösterilecektir.”Ayrıca başvuru yollarının gösterilmesini, başvuru için gerekli bilgileri özellikle başvuruyu kabule yetkili organı ve başvuru süresini kapsamalıdır” (Sezginer, 1998:224). Avrupa İyi Yönetim Kodu’nun 19. maddesi de, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (77) 31 sayılı Kararı’na paralel olarak başvuru yollarının gösterilmesini hükme bağlamıştır. Buna göre;

“Kurumun, özel bir şahsın hak veya menfaatlerine zarar verebilecek bir kararının, bu karara itiraz edebilmek için var olan başvuru yollarına ilişkin bilgileri içermesi gerekir. Bu bilgiler aynı zamanda başvuruların niteliğini, başvurulabilecek

makamları ve başvurulara ilişkin süreleri de ihtiva etmelidir” (European Parliament, 2001).

Kodun ilgili maddesine göre bireylerin hak ve çıkarlarının zarar görebileceği işlemlere ilişkin karara itiraz edilebilecek başvuru yolları, başvuruların niteliğini, diğer bir deyişle idari başvuru veya yargısal başvuru yolu olduğunu, başvurulabilecek makamları ve başvuru sürelerini içermesi gerekmektedir. Türk Hukukunda 2001 yılına kadar idari başvuru yollarının gösterilmesi hususu mevzuatımızda yer almamıştı. Ancak AB mevzuatına uyum sürecinde 3.10.2001 tarihinde 4709 sayılı Kanunla Anayasa'nın 40. maddesine eklenen ikinci fıkra ile idari başvuru yollarının gösterilmesi konusunda bir anayasal hüküm getirilmiştir. Buna göre “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” Ancak daha sonra hazırlanan İdari Usul Kanunu taslağı kanunlaştırılmadığından bu husus kanunlarımızda yer almamıştır. “Ancak Anayasa m. 40/2, ayrıntılı özel düzenleme gerektiren bir hükümdür. Bu haliyle uygulanma imkânı mümkün görünmemektedir” (Akyılmaz, 2003:147).

İdari kanun yolları, hukuk düzeninin, ilgililer hakkında tesis edilen işleme karşı, değiştirilmesi veya iptal edilmesi talebiyle üst idare makamlarına başvurabilmek amacıyla sağlanan bireysel hukuki güvenlik ve idari denetim yoludur (Özkan, 2003:65).

İdari makamlara müracaat edilmesi ve diğer kanun yollarının gösterilmesi, başvuru yollarının gösterilmesi anlamına gelmektedir. “Her şeyden önce hükümde başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğünün muhatabı olarak sadece idare değil, daha geniş kapsamlı bir ifade ile ‘ devlet’ gösterilmektedir” (Akyılmaz, 2004:257). Burada kastedilen yürütme organı yanında yasama ve yargının da yaptığı işlemlerde başvuru yollarını göstermesidir. Ancak bu işlemler ilgililerin haklarını ya da çıkarlarını zedeler nitelikte olmalıdır. Başvuru yollarının gösterilmesi her türlü idari işlemler için değil, bireylerin hak ve özgürlüklerini ya da çıkarlarını olumsuz olarak etkileyecek işlemler hakkında bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. “Bu hakkın yararlandırıcı işlemler için tanındığını kabul etmek ise ilkenin amacıyla uyumlu olmayacak idareyi lüzumsuz meşgul etmek sonucunu doğuracaktır” (Akyılmaz, 2004:257).

Hak kaybı olmaması için idari işlemlere karşı hangi kanun yollarına başvurulabileceği ve ne kadar sürede başvurulabileceği belirtilmelidir. İşlemlere karşı nereye ve daha da önemlisi hangi sürede başvurulacağını bilinmemesi bir çok kez kişi

bakımından mağduriyetlere yol açmaktadır. Özellikle başvuruların son derece ayrıntılı düzenlemelerde yer alabilmesi, başvuru süresinin kısalığı veya olağan başvurulara istisna getirilmesi ilgili kişiler bakımından sıkıntılar yaratmaktadır (Sezginer, 1998:224).

İdari işlemlerin bir kısım yargısal denetimi idari yargıda yapılırken, diğer bir kısmının ise denetimi adli yargıda sonuçlandırılmaktadır. İdari yaptırımların bir kısmı idari yargı tarafından karara bağlanırken, bir kısmı adli merciler tarafından karara bağlanmaktadır. Örneğin 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun 7. maddesine göre üst idari mercie müracaat mümkün değildir. Taşınmaz zilyetliğine tecavüzlere dair mülki makamlar tarafından verilen kararlar idari yargının denetimine tabidir. “Bu Kanuna göre verilen kararlar idari yargı yolu açık olmak üzere kesindir. Ancak, açık olan yazı ve hesap hataları karar veren yetkili makamca kendiliğinden düzeltilir. Taşınmaz mal üzerinde üstün sayılabilecek bir hakkı olduğunu iddia edenlerin yargı yoluna başvurması gerektiği kararda belirtilir.”

Yine 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun gereğince tütün mamullerinin zararının önlenmesi için yine mülki amirler tarafından verilen idari para cezalarına karşı yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilecektir. (4207 Sayılı Kanun m.8) Bu kararlar hiyerarşik denetime tabi değildir. Bu tür müracaat mercilerini bireylerin takip etmeleri mümkün olmayabilir. Bu sebeple kanun yollarının idare tarafından bildirilmesi kişisel hakların kaybedilmesi açısından önem taşımaktadır. “Gerçekten de başvuru yollarının gösterilmemiş olması durumunda kişilere tanınan başvuru hatta dava hakkı bir anlam ifade etmeyecek, hak arama özgürlüğünün kullanılmasında aksaklıklar söz konusu olabilecektir “ (Akyılmaz, 2004:256). Kişiler hak arama yollarını bilmemeleri sebebiyle idari başvuru yollarını tüketmeden dava açabilmektedirler. Bu davaların reddi halinde hak düşürücü süre sebebiyle hak kaybı söz konusu olabilir. Bu sebeple kamusal işlemlerde Kanun yollarının gösterilmesi hukuk devleti gereği olarak karşımıza çıkacaktır.

Danıştay idari başvuru yolları tüketilmeden açılan davaları İYUK hükümleri uyarınca görevli idari mercilere göndermektedir. Ancak asıl üzerinde durulması gereken husus, idareye başvuru sürelerinin Danıştay tarafından hak düşürücü süre olarak kabul edilmesidir. Buna göre, Danıştay, idareye itiraz edilmeden itiraz süresini geçirerek

açılan davaları ve itiraz süresi geçirildikten sonra idareye yapılan başvuruların idarece reddi üzerine açılan davaları reddetmektedir. Böylece, kişilerin dava açma hakkı sınırlandırıldığı için eleştirilere yol açan dava açma süresi çok daha kısalmaktadır (Sezginer, 1998:225).

İdari başvuru yollarının idari işlemlerde gösterilmesi, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Çünkü hukuk devleti hukuka bağlı olan devlettir ve hukuki güvenliğin sağlandığı bir sistemi ifade eder. O halde hukuk devletinde başvuru yollarının gösterilmesi ile bireylerin hakları hukuk güvencesine alınmaktadır.

İdarenin yapılan itirazları sonuçlandırılması durumunda, bir çok uyuşmazlıkta yargı yoluna gidilmeden sonuçlanması mümkün olabileceği gibi, idarenin kendi içinde tespit edebileceği hataları ve yanlışları kendisinin düzeltmesi, hukuka uygun idarenin yerleşmesini de sağlayacaktır (Erberk, 2002:23).

3.7. DİĞER USUL İLKELERİ

Avrupa İyi Yönetim Kodu'nda bir takım usul ilkelerine daha yer verilmiştir. İyi yönetim hakkı ile ilgili temel ilkelerin daha sağlıklı bir zemine kavuşması, bir takım usul ilkelerinin düzenlenmiş olmasına bağlıdır.

3.7.1. Karar Alınmasında Uygun Süre

Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun 17. maddesinde karar alınmasında makul süre hususu düzenlenmiştir. Bu maddeye göre:

“1. Görevli, kuruma yöneltilen her başvuruya veya şikâyete ilişkin olarak alınacak kararın uygun bir sürede, gecikmesiz olarak ve her hâlükarda kayıt tarihinden itibaren 2 ay içinde alınmasını gözetir. Aynı kural, toplumun mensuplarınca gönderilen mektuplara cevap vermede ve görevlinin alınacak kararlar hakkında hiyerarşik üstlerine gönderdiği notlara verilecek cevaplarda da uygulanır.

2. Yönetilen sorulardan ötürü, kurum belirtilen sürede karar veremezse, görevli, başvuru sahibini en kısa sürede durumdan haberdar eder. Bu durumda başvuru sahibine en kısa zamanda kesin bir karar tebliğ edilmelidir” (European Parliament, 2001)

İyi Yönetim Kodu'nda ilgili idarenin yapılan başvurulara uygun bir süre içerisinde cevap vermesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Burada makul süre işlemin

geciktirilmemesini ve savsanmamasını ifade etmektedir. Başvuruya verilecek cevap hiçbir şekilde 2 aylık süreyi geçemeyecektir.

Türk Kamu Hukukunda bir çok mevzuatta karar alma süresine dair kanuni düzenlemeler bulunmaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesine göre: "Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür"

Yine, yapılan müracaatlara 3071 sayılı Dilekçe Hakkına Dair Kanun'un 7. maddesinde otuz gün içerisinde ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 11. maddesinde 15 gün içerisinde cevap verilmesi gerektiği düzenlenmiştir. 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde idareye yapılan başvurulara 60 gün içerisinde cevap verilmemesi zımnen red kabul edilmiştir. Kanunda belirtilen idarenin sükutu sebebiyle başvurunun reddedilmiş sayılmasına dair hüküm, idarenin müracaatı savsamasına ve cevaplandırmamasına sebebiyet verecek bir nitelik taşımaktadır. Bunun dışında Türk Kamu Hukukunda yapılan müracaatların cevaplandırılmasına dair kanuni düzenlemelerin İyi Yönetim Kodu'nda öngörülen makul süre ve 2 aylık azami süre ile örtüştüğü görülmektedir.

3.7.2. Yapılan Müracaatları Yetkili Birimine İletme Yükümlülüğü

Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun 15. maddesi yetkisiz birimlere yapılan müracaatlarla ilgili yapılacak işlemleri düzenlemiştir:

"1. Kuruma gönderilen bir mektup veya başvuru, yetkisiz bir birim veya yere gönderilmiş ya da yapılmışsa, bu birimler, dosyanın derhal kurumun yetkili hizmet birimine iletilmesini sağlarlar.

2. Mektup veya başvuruyu ilk olarak alan hizmet birimi, mektup veya başvuru sahibini başvurusunun işleme konulduğundan haberdar eder ve dosyasının tevdi edildiği görevlinin adını ve telefon numarasını ona bildirir.

3. Görevli, vatandaşı veya örgütü, onlara gerekli düzeltme imkanını da tanıyarak, belgelerde var olabilecek hatalardan ve unutulmuş kısımlardan haberdar eder" (European Parliament, 2001).

Buna göre yetkisiz birimlere yapılan müracaatlar yetkili birimlere gönderilecek ve ilgisine bilgi verilecektir. Bu husus iç hukukumuzda da benzer şekilde

düzenlenmiştir. 2577 sayılı Kanununun 15. maddesine göre idari yargının görevli olduğu konularda görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine, idari merci tecavüzü bulunan hallerde dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine karar verilir. “idari Merci tecavüzü idari yargı yerlerinde, dava açılmadan önce, idari bir kuruluşa başvurulması yasa ile öngörülmüş ise, bu başvuru yerine getirilmeden dava açılması durumunda ‘idari merci tecavüz’ünden söz edilir” (Tan, Gözübüyük; 2003:1005).

Yine 3071 sayılı Kanununun 5. maddesi ve 4982 sayılı Kanununun 7. maddesinde yetkili olmayan makama yapılan müracaatların yetkili birimlere gönderileceği ve muhatabına da bilgi verileceği hükme bağlanmıştır.

3.7.3. Alındı Belgesi Verilmesi

Avrupa İyi Yönetim Kodu’nun 14. maddesinde başvurulara dair alındı belgesi

“1. Kuruma yöneltilen her türlü mektup veya başvuruya, geniş çaplı bir cevap verilmesinin mümkün olduğu durumlar hariç, 2 haftalık bir süre içerisinde bir alındı belgesi gönderilir.

2. Cevap veya alındı belgesi, dosyaya işlem yapan görevlinin adını, telefon numarasını ve ait olduğu hizmet birimini içerir.

3. Mektuplar veya başvurular sayıca çoksa veya nitelik olarak tekrardan ibaret ya da uygun olmayan bir şekilde iseler, alındı belgesine veya cevaba gerek yoktur.” Koda göre yapılan her türlü müracaat için bir alındı belgesi verilmesi gerekmektedir. Ayrıca alındı belgesi düzenlenmesinde bir süre öngörülmüş ve 2 hafta içerisinde alındı belgesinin düzenlenmesi gereği hükme bağlanmıştır. Alındı belgesinde işlem yapan görevli hakkında da bilgiler bulunacaktır.

Türk Kamu Hukukunda verilen dilekçelerin tamamıyla ilgili olarak alındı belgesi verilmesine yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Genel İdari Usul Kanununun bulunmaması sebebiyle bu konuda genel bir düzenleme mevcut değildir. Bu konudaki tek genel düzenleme taşra teşkilatı ile ilgilidir. taşra teşkilatında dilekçelerin verilmesine dair hükümler Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Ancak, il ve ilçelerde genel idare kuruluşları

ile ilgili dilekçelerin, bölgesel kuruluşlar ve mahalli idareler hakkındaki ihbar ve şikâyet dilekçelerinin verileceği yer olan Valilik ve Kaymakamlıklara yapılacak müracaatlar için böyle bir alındı belgesi düzenlemesi bulunmamaktadır.

Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin 8. maddesi şu hükmü taşımaktadır:

“İl veya ilçe genel idare kuruluşlarının görevlerine ilişkin dilekçelerle vali ve kaymakamların bölgesel kuruluşlar ve mahalli idareler üzerindeki gözetim ve denetim alanına giren konulara ait ihbar ve şikâyet dilekçelerinin ilgili valilik ve kaymakamlığa verilmesi asıldır. Ancak bunlardan, maddi olay ve durumların kaydına, belirlenmesine veya bilinmesine ilişkin dilekçeler doğrudan doğruya ilgili kuruluşa verilebilir. Dilekçeler; vali, vali yardımcısı, kaymakam veya yetki verilecek diğer görevliler tarafından havale ve imza edilir. Dilekçeye verilen cevaplar da gelişindeki usule göre dilekçe sahibine ulaştırılır.”

İç hukukta, sadece Sendikalar Kanunu'nun 6. maddesinde ve Dernekler Yönetmeliği'nin 5. maddesinde sendika ve derneklerin kuruluş bildirimlerinin valilik ya da kaymakamlıklara verilmesi halinde alındı belgesi düzenleneceğinden bahsedilmektedir.

3.7.4. Kararın Tebliği

Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun 20. maddesinde kararların tebliği hususu düzenlenmiştir “1. Görevli, vatandaşların hak veya menfaatlerini etkileyen kararların, karar alınır alınmaz, ilgili şahıs veya şahıslara yazılı olarak tebliğ edilmelerini gözetir.

2. Görevli, ilgili şahısların karardan haberdar edilmelerinden önce bunun başkaca kaynaklara iletilmesinden kaçınır.”

İyi Yönetim Kodu'nda, idari kararın muhatabının hak ve menfaatlerini etkileyen kararların derhal ve yazılı olarak tebliğ edileceği düzenlenmiştir. ilgilinin haberdar olmasından önce başka kaynakların bilgi sahibi olmasına ise müsaade edilmemiştir.

İç hukukta tebligatla ilgili düzenlemeler bazı özel kanunlarda da yer almasına rağmen genel düzenleme 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nda yapılmıştır. Ancak bu kanunda tebligatın derhal yapılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Kamulaştırma

Kanunu'nun 13. maddesinde bu kanuna göre yapılacak tebligatlar düzenlenmiştir. Kamulaştırma Kanununa göre kamulaştırma bedelinin bankaya yatırılmasından itibaren 30 gün içinde belgeler tebliğ edilmek üzere notere verilecek, noterde 15 gün içerisinde tebliğ edecektir. Buradaki süreler İyi Yönetim Kodu'nun "derhal tebliğ edilir" hükmü ile örtüşmemektedir.

Yine, İmar Kanunu'nun 32. maddesinde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılarla ilgili bir düzenleme bulunmaktadır. idare kaçak yapının varlığını öğrenmesinden itibaren inşaat durumunu tespit edecek, yapıyı mühürleyerek inşaatı derhal durduracaktır. Kanuna göre, durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacaktır. Yine bu husus İyi Yönetim Kodu'ndaki yazılı tebliğ edilir hükmü ile örtüşmemektedir.

4. İYİ YÖNETİM HAKKI KAPSAMINDA DİNLENİLME HAKKI

Kişilerin idari işlemlere muhatap olması durumunda, kişisel hak veya çıkarlarının etkilenecek olursa, karar alınmadan önce idari makamlar tarafından görüşünün alınması dinlenilme hakkının konusunu teşkil eder. "Dinlenilme hakkı kamu gücünün kullanılmasında bireye savunma hakkı, söz hakkı tanınmasıdır" (Ünlüçay, 2002:15).

Bu ilke uyarınca işlemin yapılmasından önce, bireye kendini ifade etme imkanı verilmelidir (Spranger, 2000:5). Dinlenilme hakkı hukuk devletinin zorunlu bir gereğidir. Bu hak, hukuki durumunu sınırlayan ya da düzenleyen bir idari işlemin yapılışından önce kişiye, işlemin dayandığı vakıalarla ilgili kendi tezini açıklama fırsatının verilmesi sadece o kişi için idari usulde söz konusu olan önemli bir hak değil; aynı zamanda idari makam için olayın araştırma ve soruşturmasında, vakıaların açıklığa kavuşmasını sağlayan önemli bir araçtır (Akyılmaz, 2000:141).

Dinlenilme hakkı, idari işlemin hazırlık aşamasında tanınması gereken bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin mülkiyetinde bulunan bir arazi için kamulaştırma yapılması düşünülen bir kişinin, kamulaştırma yapılmadan haberdar edilmesi gerekir. "Kararın temelinde bulunan, bireyle idare arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması amacıyla uygun olarak, bu ilke, ilgiliye idari işlemin hazırlanması aşamasında dinlenilme hakkı vermektedir" (Özkan, 1998:154). Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, 28

Eylül 1977 de kabul edilen (77) 31 sayılı İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı'nda:

“1.Bireyin hakları, özgürlükleri ve çıkarlarını zedeleyici türdeki bütün idari işlemler hakkında ilgili kişi, idarenin dikkate almak durumunda olduğu, olay ve delil gösterme ve son aşamada, kanıtlayıcı belgeler önerme hakkına sahiptir.

2. Durumun elverişli olduğu hallerde, ilgili, zamanında ve işlemin niteliğine en uygun bir biçimde, yukarıdaki fıkrada sıralanan haklardan haberdar edilir” biçiminde yer almıştır.

Ayrıca bu husus Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun “Dinlenilme ve Görüş Bildirme Hakkı” başlıklı 16. maddesinde şöyle ifade edilmiştir:

“1. Vatandaşın hak ve menfaatlerinin söz konusu olduğu durumlarda, görevli, karar alınma usulünün her aşamasında savunma haklarına saygı gösterilmesini gözetir.

2. Hak ve menfaatlerini etkileyen bir karar alınacak olduğu takdirde, toplumun her üyesi yazılı olarak görüş bildirme hakkına ve gerekiyorsa, karar alınmadan evvel sözlü olarak bildirimde bulunma hakkına sahiptir”.

Dinlenilme hakkı ancak, muhatabının hak ve menfaatlerinin etkilenecek olması halinde uygulanacağından, bu hak her türlü idari işlem için tanınmış bir hak değildir.

“Genel olarak kabul edilen ilgisinin hukuki durumunda aleyhte bir değişiklik yaratan, ilgisine yükümlülük yükleyen, ondan bir şeyi yapması veya yapmamasını talep eden ya da yararlandırıcı bir idari işlem yapılmasına yönelik talebin reddi niteliğindeki işlemlerin dinlenilme hakkının konusunu oluşturduğudur” (Akyılmaz, 2004:246). Dinlenme hakkı idari işlemin oluşturulması sırasında bireye kendini ifade etme hakkının verilmesidir. Bu şekilde kişi, idarenin belirlediği olaylara ya da delillere itiraz edebilecektir. Bu şekilde birey idari işleme katılmakta ve hak ve menfaatlerini savunma imkanına kavuşmaktadır.

Amaç kamu gücü karşısında bireyin korunması olduğundan idari makamlar dışında kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanan kişilerin işlemlerine karşı dinlenilme hakkı söz konusudur. Yine yasama ve yargı organlarının idari işlemlerinde de idari işlem olmaları nedeniyle de bireylere dinlenme hakkı tanınacaktır. Kamu gücü kullanımı dışındaki işlemler ile genel nitelikli düzenleyici işlemler ise dinlenme

hakkının kapsamı dışındadır. Dinlenme hakkı, haklar, özgürlükler ve yararlar üzerinde doğrudan sonuç doğuran işlemler karşısında tanınmaktadır (Ünlüçay, 2002:15).

Dinlenilme hakkı, kamu gücü kullanılan sadece bireysel işlemler hakkında uygulanacaktır. İlgilinin idari işlem sürecine katılma şartları ve zamanı idare tarafından düzenlenmeli ve katılma işlem yapılmadan gerçekleştirilmelidir. Dinlenilme hakkı, Anayasa'nın 129. maddesi ve Devlet Memurları Kanununun 130. maddesinde disiplin cezaları bakımından öngörülen savunma hakkına benzer nitelik taşımaktadır. Buna benzer şekilde idare tarafından verilen idarî yaptırımlar için de dinlenilme ve savunma hakkının tanınması gerektiği düşünülmektedir.

Anayasa'nın 129. ve Devlet Memurları Kanununun 130. maddeleri disiplin suçları ile ilgili savunmalar konusunda, iki temel esas getirmiştir. Bunlar 'isnat edilen suçun, memura açık olarak bildirilmesi' ve '7 günden az olmamak üzere süre verilerek savunmanın istenmesidir.' Bu iki husus yerine getirilmeden alınan ve bu hususların yerine getirildiği belgelendirilmeden verilen cezalar, itiraz ve dava yoluyla bozulmaktadır.

Disiplin soruşturmaları sırasında soruşturmacıların tutanağa aldıkları ifade veya savunmanın, Devlet Memurları Kanunu ve Anayasa'da yer alan hükümlerle belirlenen anlamda bir savunma olmadığı, çeşitli Danıştay kararlarına konu olmuştur. Nitekim, Danıştay 3.Dairesinin 29.05.1973 gün ve 1975/269 sayılı kararı ile Danıştay Mürettep Dairesinin 28.02.1980 gün ve 964 sayılı kararı bu doğrultudadır" (Dilek, 1999:45-46).

Bu şekilde hem idari yaptırım konusunda idarenin daha etraflıca bilgi edinmesi sağlanacak, hem de işlem yapılmadan ilgiliye delil sunma imkanı verilecektir. Böylelikle bireylerin temel hak ve özgürlükleri korunacaktır. O halde idari yaptırımlar konusunun dinlenilme hakkı açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

4.1. DİNLENİLME HAKKI AÇISINDAN İDARİ YAPTIRIMLAR

Dinlenilme hakkı kişilerin hak ve menfaatlerini etkileyecek işlemler için muhatapların haberdar edilmesi, bilgi ve belgelerinin alınması biçiminde tanımlanmış olduğuna göre bireylerin haklarını en fazla etkileyecek olan idari işlem türlerinin başında idari yaptırımlar gelmektedir. "İdarenin üstlenmiş olduğu görevleri etkili bir biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesi için bir takım yaptırımlar öngörülmüş ve idare de bu yaptırımları uygulama yetkisi ile donatılmıştır" (Günday, 2002:202).

Anayasa Mahkemesi idari yaptırımını şu şekilde tanımlamaktadır: “İdarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara ‘idari yaptırım’ denir.” (AYM, 1997)

Günümüzde idari yaptırımlar, gün geçtikçe artan bir önem kazanmaktadır. Basının promosyon uygulamalarını kontrol altına almak için çok yüksek miktarlara varan yaptırımların çözümler arasında düşünülmesi (Tercan, 1996:751) ve belirli yerlerde sigara içilmesinin yasaklanması gibi yaptırımlar son zamanlarda, idari yaptırımların daha sık gündeme gelmelerine neden olmaktadır (Oğurlu, 1999).

Anayasa Mahkemesi bir kararında Anayasa’nın 38. maddesinde idareye dolaylı olarak idari yaptırım yetkisi verildiğini belirtmiştir. “Anayasa’nın 38. maddesinin sekizinci fıkrasında, idareye kişi özgürlüklerinin kısıtlanması dışında, idari yaptırımları uygulama yetkisi dolaylı olarak tanınmaktadır” (AYM, 1997).

Yüksek Mahkeme bir başka kararında idari yaptırımların yalnızca kanunla konulabileceğini belirtmektedir: “Yönetimsel yaptırımlar, yönetimin karar ve işlemlerinin denetimi en zor olanlarıdır. Suç ve cezalar Anayasaya uygun olarak yasayla konulabilir. Yönetim kendiliğinden suç ve ceza yaratamaz” (AYM, 1997).

İdari yaptırımlar cezai yaptırımlardan değildir; hem cezayı tayin eden makam bakımından hem de uygulanan usul bakımından farklılıklar bulunmaktadır.

Oğurlu’nun da ifade ettiği üzere, idari yaptırımlar cezai yaptırımlar arasında sayılamazlar. Öncelikle, idari yaptırımlar ile cezai yaptırımlar farklı organlar tarafından karar verilen müeyyidelerdir. Cezai yaptırımları yargı mercileri verirken, idari yaptırımlara karar verme yetkisi idareye aittir. Yine usul bakımından farklılıklar vardır. Ceza yaptırımları yargısal usullerle kararlaştırılırken, idari yaptırımların usulleri farklıdır. Bu yaptırımlar tür ve uygulayıcı makam açısından ceza yaptırımlarında farklı ve kendine özgü idare hukuku enstrümanları olarak karşımıza çıkmaktadır (Oğurlu, 1999).

Bazı durumlarda cezai müeyyide uygulanması idari müeyyide uygulanmasına engel olmaz ya da cezai müeyyide uygulanmaması idari müeyyide uygulanmasına engel değildir. Örneğin kamu görevlilerinin bir suç işlemeleri halinde cezai müeyyide yanında, aynı eylemden dolayı disiplin cezası (idari yaptırım) verilebilecektir. 657

Sayıllı Kanunun 131. maddesinde “ Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmayaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Memurun ceza kanununa göre mahkum olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.” hükmü yer almaktadır.

İdari müeyyidelerle cezai müeyyideler birbirinden bağımsızdır. Bir idari işleme aykırı davranan kişiye hem idari hem cezai müeyyide uygulanabilir. Bazı ceza hukuku ilkeleri idari müeyyideler alanında geçerli değildir. Örneğin cezai müeyyideler tüzel kişilere uygulanamaz iken, idari müeyyideler uygulanabilir. Keza idari müeyyideler alanında genel olarak uzlaşma mümkündür. İdari müeyyideler bir idari işlemdir ve idari işlemlerin hukuki rejimine tabidir. Dolayısıyla bunlara karşı kural olarak idari yargıda dava açılabilir. İdari müeyyideler alanında da geriye yürümezlik ilkesi geçerli olduğu ve bu alanda da savunma tanınması gerektiği kabul edilmektedir (Gözler, 2002:500).

İdari yaptırım öngören bazı kanunlar dinlenilme hakkını dikkate almamıştır. Örneğin, 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunun 6. maddesinde sigara içme yasağının bulunduğu yerlerde bu zorunluluğa uymayanlara idari para cezası verileceğini hükme bağlamıştır. Ancak Kanunda ilgilinin dinlenilmesi gereği düzenlenmemiştir. Bu sebeple Avrupa İyi Yönetim Kodu’nda getirilen dinlenilme hakkı kişi hakları açısından önem arz etmektedir.

4.2. DİNLENİLME HAKKININ MUHATABI

İdari işlemde menfaati ihlal edilen kişilerin dinlenilme hakkı bulunmaktadır. Yoksa herkesin bu işlemlere karşı dinlenilme hakkı ileri sürmesi mümkün değildir. İYUK’ un 2. maddesi ne göre kişisel hakları ihlal edilenler, idari işlemin iptali için dava açabileceklerdir. Kişisel hak ihlalini ise Danıştay bir kararında şöyle açıklamaktadır.”İptal davasına konu olan işlemin davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin olması gerekmektedir” (Danıştay, 1991).

Karardaki ifadelere uygun olarak dinlenilme hakkının muhatabı şöyle belirlenebilir. İdari işlemin ilgiliyi etkilemesi, kişisel çıkarlarını ihlal etmesi ve ilgili ile idari işlem arasında ciddi ve makul bir alanın bulunması gerekmektedir. Bu menfaat maddi olabileceği gibi manevi de olabilir. Ancak menfaatin meşru bir menfaat olması gerekir.

Meşru olmayan bir menfaat iptal davası açabilme olanağı vermez. Menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuksal bir durumdan çıkması ya da böyle bir duruma dayanması gerekir. Hukuka aykırı bir durumun korunmasına yönelik dava açmada meşru menfaat yoktur (Tan ve Gözübüyük, 2003:348).

4.3. DİNLENİLME HAKKININ KULLANILMA ZAMANI

Bu hakkın kullanılması işlem tesis edilmeden sağlanmalıdır. Ancak kamu yararı hemen yaptırım uygulanmasını gerektiriyorsa, bu hakkın kullanımı yaptırımı uygulanmasından sonra yerine getirilebilecektir. “Kararın temelinde bulunan, bireyle idare arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması amacına uygun olarak, bu ilke, ilgiliye idari işlemin hazırlanması aşamasında dinlenilme hakkı vermektedir” (Özkan, 1998 :59). Dinlenilme hakkı, henüz disiplin cezalarına yönelik düzenlemeler dışında Türk Hukuk mevzuatında yerini almamıştır. Disiplin cezalarına yönelik olarak ise savunma hakkı bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.4. DİNLENİLME HAKKI VE KATILIM

Avrupa İyi Yönetim Kodu’nda katılım başlığı altında bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak “Dinlenilme Ve Görüş Bildirme Hakkı” başlıklı 16. maddenin 2. bendinde katılma hakkına görüş bildirme biçiminde değinilmiştir. “Hak ve menfaatlerini etkileyen bir karar alınacak olduğu takdirde, toplumun her üyesi yazılı olarak görüş bildirme hakkına ve gerekiyorsa, karar alınmadan evvel sözlü olarak bildirimde bulunma hakkına sahiptir” (Akyılmaz, 2003:154).

Katılma hakkının genel idare usulü esaslarından birisi olarak iyi yönetim anlayışı içerisinde mutlaka ele alınması gerekir. Bu sebeple dinlenilme hakkı kapsamında katılma ilkesine de yer verilmesi uygun bulunmuştur.

Katılım, kamu kurum ve kuruluşlarının bireyleri etkileyen kararlarında, bireylerin bu kararlara iştirakini ifade etmektedir. Demokrasi ile yönetilen modern ülkelerde doğrudan demokrasinin islemesi mümkün görünmemektedir. Ancak bu sistemin köy ölçekli küçük yerleşimlerde uygulanması söz konusu olabilir. Bunun dışında halk ancak kendisini yönetim ve karar alma mekanizmalarında temsil ettirebilmektedir. Bu sisteme temsili demokrasi denilmekte ve seçim zorunlu bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak halkın katılımı seçilmişlerin yönetimde halkı

temsil etmelerinden öte bir şeydir. “Katılım bireylerin çeşitli yol ve yöntemlerle kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının karar ve uygulamalarını etkilemeleri ve bunların sorumluluğunu bir ölçüde üstlenmeleridir” (Yanardağ, 1999:424).

Gerçek katılımdan bahsedebilmek için katılımda yetki unsurunun sağlanması gerekir. “...ilgililer ya da kendisini ilgili görenler karar alma sürecine ‘yetki ile donatılmış bir biçimde katılmalıdır...” (Özay, 1996:6). Aksi halde katılımın şekilden öteye bir anlamı olmayacaktır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince, 28 Eylül 1977 de kabul edilen (77) 31 sayılı idarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı’nda Katılma ve temsil olarak ifade edilmiş olan ilke şu şekilde yer bulmuştur: “İlgili idari işlemin oluşumuna katılabilir veya kendisini temsil ettirebilir”.

Yönetenler kamusal bilgileri ellerinde bulundurmaya bir güç olarak değerlendirirler. Bu sebeple yönetenlerle yönetilenler arasında iletişimsizlik doğar. Bunun önlenmesi amacıyla bireyler hakkında yapılacak işlemler için katılım hakkının tanınması iletişim kopukluğunu giderecektir. “Yöneten-yönetilen ilişkilerinde karşılaşılan temel sorunlardan biri; yönetilenlerin kamusal işlemlere yönelik bilgi eksikliğidir. Bunun en belirgin nedeni olarak, yönetim ile yönetilenler arasındaki iletişim kopukluğunu/iletişimsizliği göstermek mümkündür” (Mutlusu ve Öner, 1999:143).

Katılım ya örgütlü ya da bireysel katılım biçiminde gerçekleşebilecektir. Ancak etkili bir katılımdan bahsedilebilmesi için baskı grupları da diyebileceğimiz örgütlü katılım gerekmektedir. “Baskı grupları, ortak çıkarları etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlü ve bilinçli gruplardır” (Eryılmaz, 2002:318). Baskı grupları sendikalar, meslek odaları gibi örgütlü kanuni tüzel kişiliklerdir. Baskı grupları kendi örgütlenme amaçları doğrultusunda alınacak olan her idari kararda örgütlü katılımı gerçekleştirebileceklerdir. Bu şekilde demokratik katılım da gerçekleşmiş olacaktır. “Baskı gruplarının yöneticileri kendileriyle ilgili konulardaki kararların, bürokratlardan ve kendi temsilcilerinden oluşan komisyon ya da kurullarda alınmasını sağlamak isterler” (Eryılmaz, 2002:319).

Bu tür baskı gruplarından birisi sendikalardır. Sendikaların toplu iş sözleşmelerine katılmaları ya da kamu görevlileri sendikalarının 4688 sayılı Kanun’a

göre Kamu İşveren Kurulu ile görüşmeler yapması bu anlamda baskı gruplarının katılımını ifade etmektedir. Kent yönetimi üzerinde sistemli ve sürekli etki, örgütlü yurttaş girişimleri aracılığı ile daha kolaylıkla sağlanmaktadır. Kamu yönetiminin örgüt yapısı dışında kalmış, resmi veya resmi olmayan yurttaş örgütlenmeleri bu kesimi oluşturmaktadır (Yanardağ, 1999:57).

4.5. GENEL İDARİ USUL YASA TASARISINDA DİNLENİLME HAKKI

Genel İdari Usul Yasa Tasarısı'nda Dinlenilme Hakkı, 24, 25 ve 26. maddelerde düzenlenmiştir. Tasarıya göre:

Tasarının “Dinlenilme Hakkı” başlıklı 24. maddesinde “(1) Dinlenilme hakkı, ilgililerin, bir idarî işlemin yapılmasından önce, haklarını, özgürlüklerini ya da hukukî yararlarını savunmak üzere kendi tercihleri doğrultusunda yazılı veya idarece düzenlenecek görüşme toplantısında sözlü açıklama yapmalarını, tanık dinletebilmelerini, idareye her türlü bilgi ve belge sunmalarını, bilirkişi incelemesi yapılması isteğinde bulunmalarını kapsar.

(2) İdare, idarî işlemde önce ilgililere dinlenilme hakkı tanıyıp tanımama konusunda takdir yetkisine sahiptir. Kamu düzeni ve kamu yararını, idarî işlemlerde ivedilik değerlendirmek suretiyle bu Kanundaki zorunluluklar dışında hangi tür idarî işlemlerde ilgililere dinlenilme hakkı tanınabileceği çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

(3) Dinlenilme hakkı tanınan ilgililere, idarece, en az yedi gün önceden yazılı bildirimde bulunulur. Bu bildirimde, yapılmak istenilen işlemin konusu, maddî ve hukukî dayanakları, bu hakkı yazılı ya da sözlü olarak kullanabileceği, sözlü olarak kullanmak istiyorsa yapılacak görüşme toplantısının yeri, tarihi ve saati gösterilir.” hükmü yer almaktadır.

Tasarının “Görüşme Toplantısı” başlıklı 25. maddesinde “(1) Görüşme toplantısı, idare tarafından belirlenecek yönetici tarafından, amaca uygun bir yerde yapılır.

(2) Yönetici, dinlenilme hakkının amacına uygun kullanılmasını sağlamakla yükümlüdür. Bu amaçla yönetici:

- a) İlgililerin, varsa temsilci, tanık ve bilirkişilerin kimliklerini tespit eder.
- b) İşlemin konusunu, maddî ve hukukî dayanaklarını ortaya koyar.

c) İlgilileri, varsa tanık ve bilirkişileri dinlemek, soru sormak, sunulacak delilleri almak ve bunlara yapılacak itirazları görüşmek için görüşme usulünü belirler ve toplantıyı yönetir.

(3) Görüşme toplantısında, kimlik tespitleri, sorular, cevaplar, tanık ve bilirkişi ifadeleri, sunulan deliller ve alınan kararlar tutanağa geçirilir. Tutanak, görüşmeye katılanlarca imzalanır. İstek hâlinde ilgililere tutanağın bir sureti verilir.

(4) Görüşme toplantılarında özel hayatın gizliliğini ihlâl edebilecek kişisel ve tıbbî bilgiler ile sınaî, ticarî ve malî sırların korunması sağlanır.” Hükmü yer almaktadır.

Tasarının “Tanık ve bilirkişi” başlıklı 26. Maddesinde ise “(1) Dinlenilme hakkının kullanılması ve görüşme toplantısının yapılması sırasında tanık dinlenilebilir, bilirkişiye başvurulabilir. İlgililer, tanık ve bilirkişi dinlenilmesi sırasında hazır bulunabilirler, konuyla ilgili soru sorabilirler. Bu amaçla idare, ilgililere, tanık ve bilirkişinin dinlenileceği görüşme toplantılarının yeri, tarihi ve saatini, en az yedi gün önceden yazılı olarak bildirir.

(2) İlgililerin dinletmek istedikleri tanıkların sayısı, gerekçe gösterilmek suretiyle idarece sınırlandırılabilir. İlgililerin bilirkişi incelemesi yapılması istekleri, idarece yerinde görülmesi hâlinde ve inceleme giderlerinin ilgililerce karşılanması şartıyla kabul edilir. Yapılacak bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenecek rapor, bağlayıcı olmayıp, idarece değerlendirmeye tâbi tutulur.” (www.kgm.adalet.gov.tr).

Taslakta, dinlenilme hakkının ilgiliye yazılı olarak yedi önceden bildirilmesi hükmü getirilmiştir. İlgili idarenin belirleyeceği bir yerde dinlenecek ve isterse dinlenilme sırasında temsilcisini veya vekilini yanında hazır bulunduracaktır. Bu amaçla idare konu hakkında karar alacak makamı, kararın neye ilişkin olduğunu, maddi ve hukuki dayanaklarını ve davete haklı bir neden olmaksızın uyulmaması halinde doğacak sonuçları yazılı olarak ilgiliye bildirecektir (md. 24/3).

Tasarı, mevcut hükümlere göre ilk ilke olan dinlenilme ve savunma hakkı ile idarece bireyin haklarını ve menfaatlerini etkileyen bir karar alınmadan önce, bireye bu konuda dinlenilme ve gerekiyorsa savunma hakkı tanınmaktadır (Akıllıoğlu, 1993:119-122). Birey idarenin alacağı kararla ilgili her türlü bilgi, belge ve delili sunma hakkına sahiptir ve kural olarak idare ilgiliyi dinlemekle yükümlüdür. İlgili, dinlenilme ve savunma haklarından haberdar olmayabilir. Bu nedenle idare ilgiliye, bu hakların kullanılmasına yetecek uygun bir süre içinde dinlenilme ve savunma hakkına sahip

bulduğunu bildirmelidir. İdare ilgilinin isteklerinin tamamını uygun görerek kabul etmişse artık ilgilinin dinlenilmesine lüzum kalmayacaktır.

25. madde doğrultusunda örnek vermek gerekirse; kamu yönetiminde görev alan üst yöneticilerin, görevden alınma işlemi sırasında, böyle bir haktan yararlanmaları mümkün olabilirse, atanacakları yeni görevler kendilerinin isteği ile ve uzlaşma sonucu belirleneceğinden, hem devletin mali külfeti azalacak, hem idarenin iptal kararları sonucu içine düştüğü zor durum yaşanmayacak, hem de Danıştay'ın iş yükü hafifleyecektir.

Bu ilkenin asıl amacı idarede şeffaflığı sağlamak olduğu için dinlenilme hakkı kapsamına “katılma hakkı” da girmektedir. Bu nedenle taslak “kurul toplantılarının Açıklığı”nı benimsemiş ve idarenin karar organı olarak öngörülen kurullarının müzakere toplantılarının ilgililere ve kamuya açık olduğunu belirtmiştir. Ancak, bilgi edinme kapsamı dışında kalan konulardaki toplantılar gizli yapılacaktır.

Bu açıklığı sağlayabilmek için kamuya açık her toplantının yeri, zamanı, konusu ile toplantı hakkında bilgi alınabilecek görevlinin adı ve kendisine nasıl ulaşılabileceği en az yedi gün önceden ilgililere ve kamuya duyurulacaktır. Ayrıca toplantılarda tutulan kayıtlar, notlar ve konuşmalar bir tutanakla tespit edilerek gizli olanları dışındakiler kamunun bilgisine sunulacaktır (md. 25/3).

SONUÇ

Toplumda bir takım kurallarının bulunması, toplumsal faaliyetlerin düzen içerisinde yürütülebilmesi için gereklidir. Bu kurallara riayet edilmemesi durumunda ise otoritenin bir yaptırım gücü bulunmalıdır. Kanun koyucu bazı kuralları öyle düzenler ki, bir hukuki düzen bulunmasına rağmen bu düzen, insan onuruna yakışır tarzda olmayabilir. Bu durumda bir kötü yönetim vardır ve mevcut hukuk kurallarına uygun davranılsa bile, yönetim tarzı insan haklarına aykırılık teşkil eder.

Bu nedenle kurallar iyi yönetime, diğer bir ifade ile insan onuruna yaraşır bir yönetim tarzına uygun bir şekilde düzenlenmelidir. Bir takım ortak değerlerin paylaşılması ile toplumsal düzen sağlanabilir. Bu toplumsal değerlerin başında evrensel değerler olan özgürlük, eşitlik, dayanışma ve insan onuru gelmektedir. İnsan haklarına saygılı, bireysel özgürlüklerin korunduğu ve hukukun üstünlüğünün bulunduğu demokratik toplumlarda iyi yönetimden (good administration) bahsedilebilir. İyi

yönetimde bireylerin devlete karşı hakları daha iyi korunabilir. Bu anlamda iyi yönetim idare açısından bir mükellefiyet, yönetilenler açısından bir hakkı ifade eder.

Uluslararası birçok belgede iyi yönetim konusunda düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlardan birisi de Avrupa İyi Yönetim Kodu'dur. İyi Yönetim Kodu getirdiği ilkelerle Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde iyi yönetimi tesis etmeye çalışmıştır. Avrupa İyi Yönetim Kodu'nun ilk ilkesi hukuk devleti ilkesidir. Böylelikle hukukun üstünlüğünün sağlanmasının iyi yönetimin ilk şartı olduğu ortaya çıkmaktadır. Hemen arkasından eşitlik ilkesi düzenlenmiştir. Kişilerin sadece insan olmaları dolayısı ile eşit olmaları gerekliliğinden doğan bu ilke ayrımcılık yapılmamasını, kamu otoritelerinin bireylere karşı keyfi muamelede bulunmamasını ifade eder.

İyi Yönetim Kodu bu iki ilkeyi düzenledikten sonra kamu görevlilerinin iyi davranış kurallarını düzenlemiştir. Objektif davranma yükümlülüğü, idari uygulamaların istikrarı, adil davranma, nezaket ilkeleri kamu görevlilerinin bireysel davranışlarında iyi yönetimi oluşturmaya yönelik düzenlemelerdir.

Daha sonra ise idari usul ilkeleri iyi yönetimin bir parçası olarak İyi Yönetim Kodu'nda yer almıştır. Bireyleri etkileyen idari işlemlerle ilgili olarak idarenin ilgililerle işbirliği yapması ve onlarla etkileşim içerisinde olmasını sağlayacak tarzda idari usul kaideleri getirilmeye çalışmıştır. İdari usul kaideleri ile iyi yönetim, bireylerin haklarını etkileyen idari işlemlerin gerekçelendirildiği, hak kısıtlamasında ölçülü davranıldığı, yetkilerin keyfi olarak kullanılmadığı, vatandaş haklarının söz konusu olduğu durumlarda ilgisinin görüşünün alındığı, başvuruların makul süre içerisinde cevaplandırıldığı, vatandaş menfaatlerine aykırı işlemlerde başvuru yollarının gösterildiği bir düzeni ifade etmektedir.

Türk hukukunun iyi yönetim açısından incelemesinde, iç hukukta bir takım hukuki müesseselerin zaten var olduğu görülmektedir. Hukuk devleti ilkesi, eşitlik ilkesi anayasal ilke olarak iç hukukta mevcut olan müesseselerdir. 1996 yılında başlayan İdari Usul Kanunu çalışmalarına rağmen, halen idari usul ilkeleri toplu bir düzenleme olarak hukukumuzda yer almamıştır. Ancak genel idari usulün bir parçası olan bilgi edinme hakkı Türk Mevzuatına, 24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunuyla girmiştir.

Bilgi edinme hakkı kamunun elindeki her türlü bilgi ve belgenin ilgisinin yararlanmasına sunulmasıdır. Bilgi edinme hakkı şeffaf bir yönetimin göstergesidir.

Yönetimde açıklık, iyi yönetimin bir gereğidir. Şeffaf yönetim, birey haklarının güvencesidir. Bilgi edinme hakkı, kamunun elindeki bilgilerin gizli kalmamasını ve yönetilenlerle yönetenlerin etkileşimde bulunmasını sağlaması açısından iyi yönetimin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

İyi yönetim hakkı kişilerin devlete karşı hak ve menfaatlerini korumaya yönelik bir takım tedbirler getirmek amacıyla bazı ilkeleri kodifiye etmiş bir düzenleme olarak karşımıza çıkar. Avrupa İyi Yönetim Kodu'nda yer alan ilkelerin tek müeyyidesi, ilkelerin yerine getirilmemesi halinde Avrupa Ombudsman'ına şikayet hakkı doğurmasıdır. Bu anlamda iç hukuka geçirilmeden iyi yönetim ilkelerine aykırı davranışın müeyyidelendirilmesi mümkün görünmemektedir. İyi yönetim ilkelerinin iç hukuka geçirilmesi suretiyle insan onuruna uygun, devlete karşı birey haklarının daha iyi korunduğu bir sistem kurulması mümkün olacaktır. Kötü yönetime ve keyfi davranışlara sebep olan hukuki düzenlemeler yerine iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi ile haysiyetli, eşitlikçi bir hukuki düzen kurulabilecektir. Sistemin iyi oluşturulması suretiyle tek tek yapılan her hizmetin hatalı olup olmadığı kontrol edilmek yerine, sistem üzerinde yoğunlaşarak, hataların ortaya çıkmasına sebep olmayacak bir sistem kurulması iyi yönetimin özünü oluşturacaktır.

Dinlenilme hakkının yönetimde demokrasinin sağlanması bakımından büyük bir önemi bulunmaktadır. Bu çerçevede yönetilenler haklarında tesis edilecek işlemlerden haberdar olacakları için idarenin şeffaflığı sağlanmış olacaktır. Bunun yanı sıra yönetilenlerin idari usule katılımı sağlanacaktır. Böylece, bireyin özgürlüklerini ve yararlarını korumasına imkan tanınacak ve idare ile yönetilenler arasında hakkaniyet sağlanacaktır.

Ayrıca dinlenilme hakkı ile hakkında işlem tesis edeceği kişiyi tanıyan idare, yapacağı işlemde bu hususları göz önünde bulundurarak, işlemin gerekçesinde yapılan görüşme sonuçlarından yararlanabilecektir. En basit şekliyle idare ve yönetilenler karşılıklı olarak birbirlerini anlayacaklardır. İdari işlemin yapım sürecinde açıklama yapma hakkı sağlanan birey ve bu açıklama sonucunda işlemi yapan idare arasındaki hukuki uyuşmazlıklar da büyük ölçüde giderilmiş olacak, bu durum idari yargıya intikal eden uyuşmazlık sayısında azalma sağlayacaktır. Şüphesiz bu durum ancak yönetimde demokrasi ilkelerini benimsemiş ve bu çerçevede yönetilenlerin haklarına saygılı bir idarenin varlığı ile mümkün olacaktır. Bunun gerçekleşebilmesi için idarenin kendisini

bireyin üzerinde görmemesi ve kendisinin hizmet sunan idare edilenlerin ise hizmetten yararlananlar olduğunun bilincinde olması gerekmektedir.

Günümüzde yönetilenler tarafından, hukuka aykırı idari işlemlerin değiştirilmesi, kaldırılması, düzeltilmesi yönünde yapılan başvurulara karşı idarenin işlem yapmak için bir ilgiliden mahkeme kararı getirmesini istediği, bu çerçevede idari yargı yerlerince verilen iptal kararlarının ise idare tarafından uygulanmadığı düşünüldüğünde dinlenilme hakkının tanınması ve bu çerçevede idari yargının iş yükünün azaltılabilmesi için mevcut idare zihniyetinin değiştirilmesi ve toplumdaki demokrasi bilincinin artırılması gerektiği daha iyi anlaşılmaktadır.

Bunu sağlamak açısından, öncelikle Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nın kanunlaşması gerekmektedir. Böylece toplumdaki ihtiyaçlar çerçevesinde yapılacak düzenlemelerle ve yargı organlarının yapacağı yorumla dinlenilme hakkına ilişkin uygulama şekillenecek ve genel anlamda demokrasi bilinci sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akat, İ. ve Budak, G. (1994). *İşletme Yönetimi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Akıllıoğlu, T. (1982). Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi, *AİD*, 15(2):7.
- Akıllıoğlu, T. (1993). İnsan Hakları ve Yönetimsel Yargı Yöntemimiz, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Bildiri Özetleri* (ss.119-122), Ankara, 10-14 Mayıs 1993.
- Akıllıoğlu, T. (1990). Yönetimde Açıklık, Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı (Bildiri), *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi, İkinci Kitap*, Ankara, 1-4 Mayıs 1994
- Aktan, C. (2009). Yönetişim. <http://www.canaktan.org/politika/yönetişim/tanim.htm> (01.03.2012)
- Akyılmaz, B. (1998). Yeni Bir Usul Kanunu örneği İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu* (ss.118-120), Ankara. 17-18.01.
- Akyılmaz, B. (2000). *İdari Usul İlkeleri ışığında İdari İşlemlerin yapılaş Usulleri*, Ankara:Yetkin Yayınları,
- Akyılmaz, B. (2003). İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası, *GÜHFD*, VII(12):1-2.
- Akyılmaz, B. (2004). *İdare Hukuku*. Konya:Sayram Yayınları.
- Alan, N. (2000). İdari Usul ve İdari Yargı, *Danıştay Dergisi*, Sy.102.
- Alpar, E. (2001). Hukuk Devletinde Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi, *TİD*, Eylül, Sy.432.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 19.4.1988 E.87/16 K.988/8, RG 23.8.1988, Sy.19908, s.44.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 23.10.1996 gün, E.1996/48, K.1996/41, *AMKD.*, C.1, Sy.33, s.181-182.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 23.10.1997 E.997/19 K.997/66, RG 16.1.1999, Sy.23585, s.189.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 27.09.1988 tarih ve E.1988/7 K.1988/27 Sayılı kararı, *AMKD*, Sy.24, s.421, alıntı, Özbudun, s.138.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1975/152, K.1975/202, RG Tarih 9.4.1976 ,Sy.15554.
- Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, 2.D; 23.3.1994, E.994/61-K.994/278 *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Sy.9, s.384.
- Aşgın, S. (2008). *Stratejik Yönetim*, İç İşleri Bakanlığı Yayınları:Ankara <http://www.strateji.gov.tr> (12.04.2012)
- Avrupa Birliği. (2000). AB Temel Haklar Bildirgesi. http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ab_thb.html (01.01.2012).
- Aydın, A.H. (2007İ). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ballı, K. (2003). Mustafa, Yolsuzluk Üzerine.Kavram,Sebepler,Sonuçlar ve Kontrol Yolları, *TİD*, Sy: 441.
- Bozkurt, Ö., Ergun T. ve Sezen S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE.
- Çeçen, A. (1995). *İnsan Hakları*, Yetkin yayınları:Ankara.
- Danıştay İDDGK, 17.10.1997, E 995/769-K.997/525, *Danıştay Dergisi*, Yıl 28, Ankara 1998, Sy.95, s.84.
- Danıştay, 10. D. 21.05.1990 tarih ve E.990/1213-K.990/1115, *Danıştay Dergisi*, Yıl 21, Ankara 1991, Sy.81, s.357.

- Diamandouros, P. N. (2005). "Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe" *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.217-240
- DİBK, 14.04.1973, E 72/2 K. 73/10, *Danıştay Dergisi*, Ankara 1973, Sy.12-13.
- DİE, 2004 Yasam Memnuniyeti Araştırması, http://www.die.gov.tr/yma/yma2004_bolum3.pdf, 01.03.2012.
- Dilek, M. (1999). Memur Disiplin Hukukunun ve Disiplin Soruşturmasının Temel Esasları, *TİD*, Yıl.71, Haziran, Sy.423.
- Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı, *AİD*, .27(12):2.
- Erberk, B. (2002). İdari İtiraz, *Türk Hukuk Dergisi*, (87):.23.
- Erdem, A. (28.03.2012). Hukuk Devleti, www.liberal-dt.org.tr/dergiler/ldsayi16/1604.htm,
- Erdem, F.H. (28.03.2012). Hukuk Devleti ve 1982 Anayasası, *Liberal Düşünce*, C.4, Güz 1999, Sy.16, www.liberaldt.org.tr/dergiler/ldsayi16/1604.htm,
- Erdoğan M. (2001). *Anayasal Demokrasi*, Ankara:Siyasal Kitabevi
- Eren, E. (1993). *Yönetim ve Organizasyon*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Ergun, T. (1997). Post-Modernizm ve Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4)2-18.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİ: Ankara.
- Ertekin, Y. (1993). *Stres ve Yönetim*, Ankara:TODAİE.
- Eryılmaz, B. (2000). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- Eryılmaz, B. (2002). *Kamu Yönetimi*, İstanbul:Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayınları.
- European Parliament. (2001). The European Code of Good Administrative Behaviour. <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#hl0> (01.03.2012)
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration, Bureaucracy – Modernity and Postmodernity*, Alabama Un. Press, USA.
- Fındıklı R. (2002). Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim, *TİD*, Sy.412,
- Findley, Carter. (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* (çev.: Gül Çağalı Güven), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları
- Frederickson, H.G. and Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*, USA, Westview.
- Genel İdare Usul Kanunu Taslağı genel gerekçesi, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/gik1711.htm>, 28.06.2011.
- Gökdeniz İ. (1998). Yönetimde Çağdaş Arayışlar, *YYVD*, 3(8):10-18.
- Gözaydın, İ. (1998). Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara:17-18 Ocak 1998.
- Gözler, K. (2002). *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa:Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2010). *İdare Hukuku Dersleri*, Güncelleştirilmiş 10. baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A.Ş. (1997). *Anayasa Hukuku*, Ankara:Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (1998). *İdare Hukuku*, Ankara:İmaj Yayıncılık.

- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*, Ankara:İmaj Yayıncılık.
- Güzelsarı, S. (2003). Neo-liberal Politikalar ve yönetim Modeli, *AİD*, C. 36(2)35-48.
- Heper, M. ve Berkman, Ü. (1980). *Development Administration in Turkey, Conceptual Theory and Methodology*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Ankara: Doğu-Batı Yayınları.
- Herring, P. H. (1991). Shafritz, J. M. (Ed.). Public Administration And The Public Interest, *Classics of Public Administration*, USA.
- Kalabalık, H. (2009). *İnsan Hakları Hukuku*, Ankara:Seçkin yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2011). *İdare Hukukunun Temel kavram ve Kurumları*, Konya:Sayram Yayınları.
- Karaman Z.T. ve Atak Ş. (1999). Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi, *TİD*, Sy. 412.
- Karaman, Z. T. (2000). Yönetim stratejilerindeki Gelişmeler, *Türk İdare Dergisi*, 5(42)72-88.
- Kazancı M. (2003) Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi, *AİD*, 36(2):67-82.
- KGM. (Kanunlar Genel Müdürlüğü). (2008). Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/guik.pdf> (20.02.2012).
- Kuntbay İ. (1978). İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar, *AİD*, 12(4):32-49
- Kuru B. (1966). *Hakim ve Savcıların bağımsızlığı ve Teminatı*, Ankara:AÜHF Yayını.
- Mutlusu A.F. ve Öner Ş. (1999). Bürokrasi-Bürokrat-Siyaset İlişkisi ve Bürokratik Katılma, *TİD*, Yıl 71, Eylül, (424):143.
- Odyakmaz Z. Genel İdari Usul Kanunu Tasarı Sempozyumu, *Türk Hukuk Dergisi*, (87):s.4.
- Oğurlu, Y. (1999). İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımını Ayrımı. *A.Ü. Erzurum Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), 143-194.
- Özay İ. H. (1996). *Günışığında Yönetim*, İstanbul:Alfa Yayınları.
- Özbudun E. (2002). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara:Yetkin Yayınları.
- Özer A. (1999) İnsan Hakları, *TİD*, Sy. 424.
- Özkan G. (1998). İdari Usul Kanunda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, (ss.63), Ankara:17-18.01.
- Öztürk N.K. (1992). 21. Yüzyılda Yönetim ve Yönetici, *TİD*, Aralık 1992, Sy.397.
- Sencer M. (1986). *İnsan Hakları Ana Kuruluşlar ve Belgeler*, Ankara: TODAİE.
- Sezginer M. (1998). Usul Kanunlarında İdari İşlemin dış Görünüşü, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu* (ss.200-221), Ankara:17-18 Ocak 1998,
- SPRANGER M. T. (2000). “Beschraenkungen des Anhörungsrechts im förmlichen Verwaltungsverfahren”, *NWVBI*, H: 5,.
- Şimşek, O. (2007). Avrupa Birliği Temel Haklar Şart’ında İyi yönetim Hakkı, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(3)81-107.
- Tan T. ve Gözübüyük A.Ş. (2003). *İdare Hukuku C.2, İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi,
- Tan T. ve Gözübüyük Ş. (2001). *İdare Hukuku C.1 Genel Esaslar*, Ankara:Turhan Kitabevi.

- Tanör B. ve Yüzbasioğlu N. (2001). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul:Yapı kredi Yayınları
- Tekmen M. (1999). Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Örnek Bir Çalışma, *YYVD*, 4(2):18-24
- Telek B. (2005). Yolsuzluk ve Denetim İlişikisine Kalite Fonksiyonu Penceresinden Bakış, *İSD*, 19(10):32-45.
- Tercan D. (1996). İdari Cezalar Reformu, *Yeni Türkiye*, s.751.
- Tortop N., İsbir E.G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2007). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Nobel Yayın.
- Tortop, N., Aykaç, B ve İsbir, E. (1993). *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları: Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B. (1999). *Yönetim Bilimi*, 3. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde yeniden Yapılanma*, Ankara: TESAV.
- Türkçe Sözlük. (1998). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını, Ankara C. 1.
- Türkçe Sözlük. (1998). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını, Ankara
- Ünal Ş. (1997). *Temel Hak ve Özgürlükler ve İnsan Hakları Hukuku*, Ankara:Yetkin Yayınları.
- Ünlüçay M. (2002). Genel İdari Usul Kanunu Tasarı Sempozyumu, *Türk Hukuk Dergisi*, Özel 87.
- White, O. F. and Wolf James. (1995). Total Quality Management, Demin'g, W. Edvards, *Administration & Society*, V. 27, Issue 3.
- Wilson, W. (1961). (Çev. Nermin Abadan). İstanbul: Beta Yayınları.
- Yanardağ S. (1999). Belediyelerin Halk Katılımı, *TİD*, (.424): 50.
- Yaşamış F. D. (2004). Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, *TİD*, Eylül 2004, Sy.444.
- Yıldırım R. İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara:17-18.01.1998.
- Yıldız C. (2002). Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim, *TİD*, Sy. 434.
- Yüksel A. ve Kaya A.K. *4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanması Sırasında Çıkabilecek Muhtemel Sorunların 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun da Dikkate Alınarak Tespiti İle Bu Sorunların Çözüm Yolları, İnceleme - Araştırma Raporu*, s.23, www.icisleri.gov.tr. (05.01.2012).

EKLER**EK 1. AVRUPA İYİ YÖNETİM KODU (THE EUROPEAN CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR)****Madde 1 Genel İçerik**

Kamu kurumları ve memurlar, toplumla olan ilişkilerinde bundan sonra sadece Kod olarak bahsi geçecek olan bu İyi Yönetim Kod’unda belirtilen ilkelere uymak zorundadırlar.

Madde 2 Görevli Açısından Uygulama Kapsamı

1. Kod, toplumla olan ilişkilerinde bütün memurlara ve uygulanacak olan statü ve rejimlere tâbi diğer görevlilere uygulanır. Memur ifadesi ile memurlar ve diğer kamu görevlileri kastedilir.

2. Kurumlar ve bunlara ait idari hizmet birimleri, bu Kod’da yazılı olan düzenlemelerin, özel hukuka tabi sözleşmelerle çalışanlar, kamu görevlerinden ayrılmış uzmanlar ve stajyerler gibi, onlar adına çalışan diğer kişilere de uygulanmasını sağlamak üzere gereken tedbirleri alırlar.

3. Toplum kavramından kastedilen, üye bir devlette ikametgâhı veya kuruluş yeri olan veya olmayan özel veya tüzel kişilerdir.

4. Bu Kod’dan:

a) “Kurum” olarak, birliğin bir kurumu veya organı;

b) “Görevli” olarak, bir memur veya Avrupa Topluluklarının başka bir görevlisi anlaşılır.

Madde 3 Somut Açıdan Uygulama

1. Bu Kod, kurumların ve idarelerinin, bunların özel düzenlemelere tâbi olmaları haricinde, toplumla olan bütün ilişkilerine uygulanabilen yönetimde iyi davranışın genel ilkelerini içerir.

2. Bu Kod’da ifade edilen ilkeler, görevlilerle kurumları arasındaki ilişkilere uygulanmaz. Bunlar “Statü” tarafından belirlenmiştir.

Madde 4 Kanunilik

Görevli, hukuka uygun olarak hareket eder ve birlik hukukunda yazılı olan usul ve kuralları uygular. Özellikle kişilerin haklarını ve menfaatlerini ilgilendiren kararlarda hukuki bir temelin olmasını ve bunların içeriğinin hukuka uygun olmasını gözetir.

Madde 5 Ayırım Yapmama Yükümlülüğü

1. Görevli, toplum tarafından yapılan başvuruların değerlendirilmesinde ve verilen kararlarla, işlem eşitliği ilkesine uyulmasını gözetir. Toplumda aynı durumda olan kişiler, aynı şekilde işleme tâbi tutulur.

2. İşlem eşitsizliğinde görevli, bu durumun işlem yapılan işin durumuna uygun ve somut özellikleri ile açıklanmasını gözetir.

3. Görevli, toplum üyeleri arasında vatandaşlığa, cinsiyete, ırka, renge, sosyal ve etnik kökene, genetik özelliklere, dile, din ve inançlara, siyasi ve diğer görüşlere, belli bir azınlığa ait olmaya, servete, doğuma, herhangi bir fiziksel kusura, yaşa veya cinsel tercihe dayanan her türlü ayrımcılıktan kaçınır.

Madde 6 Ölçülülük

1. Görevli, kararların alınma sürecinde, güdülen amaç ile alınan tedbirlerin ölçülü olmalarını gözetir. Vatandaşların haklarını kısıtlanırken, kısıtlama ve zorluklar amaçlanan durum ile ölçülü değilse, onları zorlamalara tâbi tutmaktan kaçınır.

2. Görevli, kararların alınmasında, özel şahısların menfaatleri ile genel kamu yararı arasındaki adil dengeyi gözetir.

Madde 7 Yetki Aşımında Bulunmama Yükümlülüğü

Yetkiler sadece ilgili düzenlemelerce öngöröldükleri amaçlar için kullanılır. Görevli, yetkilerini her hangi bir hukuki dayanağı olmayan veya herhangi bir kamu yararı ile gerekçelendirilmeyen amaçlar için kullanmaktan öncelikle kaçınır.

Madde 8 Yansızlık ve Bağımsızlık

1. Görevli, yansız ve bağımsızdır. O, toplumun mensuplarına zarar verecek her türlü keyfi davranıştan ve sebebi olursa olsun tercihe dayalı işlemden kaçınır.

2. Görevlinin davranışı hiçbir zaman kişisel, ailevi veya milli menfaatler veya siyasi baskılar tarafından yönlendirilmez. Görevli, kendisinin veya yakınlarından birinin ekonomik menfaatleriyle ilgili bulunduğu bir karara katılamaz.

Madde 9 Objektif Davranma Yükümlülüğü

Görevli, kararların alınması sürecinde, uygun olan etkenleri nazara alır, bu unsurları kararda gerektiği gibi uyarlar. Uygun olmayan bütün unsurları çıkarır.

Madde 10 Hukuki Güven, Uyumluluk ve Yol Gösterme

1. Görevlinin idari davranışı ve kurumun idari faaliyeti uyum içerisindedir. Özel bir durumda, yazılı yasal dayanağa bağlı olarak uygulamalardan kaçınması gerekliliği hâli haricinde, kurumun olağan idari uygulamalarına uyum gösterir.

2. Görevli, kurumunun önceki uygulamaları ışığında toplum üyelerinin yasal ve kabul edilebilir beklentilerine cevap verir.

3. Görevli, gerektiğinde, topluma kendi yetki alanına giren bir işte başvurunun nasıl yapılması gerektiği ve o başvuru ile ilgili işlemler sırasında izlenecek usuller konusunda yol gösterir.

Madde 11 Adil Davranma

Görevli, tarafsız olarak, adil ve kabul edilebilir bir şekilde hareket eder.

Madde 12 Nezaket

1. Görevli toplumla olan ilişkilerinde bilinçli, dürüst, saygılı ve sakindir. İletişim kurarken cevaplarında, telefon görüşmelerinde ve elektronik postalarda, mümkün olduğunca hizmetkâr olmaya çalışır ve sorulan sorulara olabildiğince eksiksiz ve doğru olarak cevap verir.

2. Görevli, konu yetkisinin dışındaysa, vatandaşı yetkili görevliye yönlendirir.

3. Toplumun her hangi bir üyesinin hak veya menfaatlerine zarar getiren bir hata yapması halinde özür diler, yaptığı hatanın olumsuz sonuçlarını uygun şekilde düzeltmeye çalışır ve ilgiliyi, bu Yasa'nın 19. maddesine uygun olarak, her türlü başvuru yollarından haberdar eder.

Madde 13 Mektuplara Vatandaşın Kendi Dilinde Cevap Verme

Görevli Antlaşmanın dillerinden biriyle mektup yazan birliğin her vatandaşının veya toplumun her bir üyesinin aynı dilde cevap almasını gözetir. Bu hüküm mümkün olduğu kadar, tüzel kişiliği bulunan diğer örgüt ve şirketlere de uygulanır.

Madde 14 Alındı Belgesi ve Sorumlu Görevlinin Gösterilmesi

1. Kuruma yöneltilen her türlü mektup veya başvuruya, geniş çaplı bir cevap verilmesinin mümkün olduğu durumlar haricinde, 2 haftalık bir süre zarfında bir alındı belgesi gönderilir.

2. Cevap veya alındı belgesi, dosyaya işlem yapan görevlinin adını, telefon numarasını ve ait olduğu hizmet birimini içerir.

3. Mektuplar veya başvurular sayı bakımından çoksa veya nitelik itibariyle tekrardan ibaret ya da uygun olmayan bir şekilde iseler, alındı belgesine veya cevaba gerek yoktur.

Madde 15 Kurumun Yetkili Birimine İletme Yükümlülüğü

1. Kuruma gönderilen bir mektup veya başvuru, yetkisiz bir birim veya yere gönderilmiş ya da yapılmışsa, bu birimler, dosyanın derhal kurumun yetkili hizmet birimine iletilmesini sağlarlar.

2. Mektup veya başvuruyu ilk olarak alan hizmet birimi, mektup veya başvuru sahibini başvurusunun işleme konulduğundan haberdar eder ve dosyasının tevdi edildiği görevlinin adını ve telefon numarasını ona bildirir.

3. Görevli, vatandaşı veya örgütü, onlara gerekli düzeltme imkanını da tanıyarak, belgelerde var olabilecek hatalardan ve unutulmuş kısımlardan haberdar eder.

Madde 16 Dinlenilme ve Görüş Bildirme Hakkı

1. Vatandaşın hak ve menfaatlerinin söz konusu olduğu durumlarda, görevli, karar alınma usulünün her aşamasında savunma haklarına saygı gösterilmesini gözetir.

2. Hak ve menfaatlerini etkileyen bir karar alınacak olduğu takdirde, toplumun her üyesi yazılı olarak görüş bildirme hakkına ve gerektiğinde, karar alınmadan evvel sözlü olarak bildirimde bulunma hakkına sahiptir.

Madde 17 Karar Alınmasında Uygun Süre

1. Görevli, kuruma yöneltilen her başvuruya veya şikayete ilişkin olarak alınacak kararın uygun bir sürede, gecikmeksizin ve her durumda kayıt tarihinden itibaren 2 ay içinde alınmasını gözetir. Aynı kural, toplumun mensuplarınca gönderilen mektuplara cevap vermede ve görevlinin alınacak kararlar hakkında hiyerarşik üstlerine gönderdiği notlara verilecek cevaplarda da uygulanır.

2. Kendisine yöneltilmiş sorulardan dolayı, kurum belirtilen sürede karar veremezse, görevli, başvuru sahibini en kısa sürede durumdan haberdar eder. Başvuru sahibine bu durumda, kesin bir karar, en kısa zamanda tebliğ edilmelidir.

Madde 18 Kararları Gerekçelendirme Yükümlülüğü

1. Kurumun özel şahısların hak veya menfaatlerine zarar verebilecek her kararı, kararın hukuki dayanağını ve sonuçlarını belirterek, hangi nedenlere dayalı olarak alındığını içermelidir.

2. Görevliler, çok kısa veya kesin olmayan unsurlara dayanan veya bireysel uygunluk içermeyen kararlar almaktan kaçınırlar.

3. Görevli ayrıca, aynı kapsamdaki kararlardan etkilenen çok sayıda kişinin olması durumunda, detaylı bir şekilde kararın unsurlarının bildirilmesi mümkün değilse ve dolayısıyla standart cevaplar veriliyorsa, isteyen vatandaşa, gerekçelendirilmiş bireysel bir cevabın verilmesini sağlar.

Madde 19 Başvuru Yollarının Gösterilmesi

1. Kurumun, özel bir şahsın hak veya menfaatlerine zarar verebilecek bir kararında, bu karara itiraz edebilmek için var olan başvuru yollarına ilişkin bilgilerin de olması gerekir. Aynı zamanda bu bilgiler, başvuruların niteliğini, başvurulabilecek makamları ve başvurulara ilişkin süreleri de kapsamalıdır.

2. Kararlar, yargısal başvuru imkanı ve Avrupa Birliği Antlaşması'nın 195 ve 230. maddelerinde belirlenen şartlar çerçevesinde, aynı zamanda Avrupa Ombudsmanı'na şikayet başvurusu yapabilme imkânına da atıfta bulunmalıdır.

Madde 20 Kararın Tebliği

1. Görevli, karar alınır alınmaz, vatandaşların hak veya menfaatlerini etkileyen kararların ilgili şahıs veya şahıslara yazılı olarak tebliğ edilmelerini gözetir.

2. Görevli, ilgili şahısların karardan haberdar edilmelerinden önce bunun başkaca kaynaklara iletilmesinden kaçınır.

Madde 21 Verilerin Saklanması

1. Kişisel bilgilere ilişkin işlemde bulunan görevli, Avrupa Parlamentosu'nun ve Konsey'in 45/2001 sayılı ve 18 Aralık 2000 tarihli ve birlik kurum ve organları tarafından özel şahısların kişisel bilgilerinin korunmasına ve verilerin serbest dolaşımına ilişkin tüzük hükümlerine uygun olarak, vatandaşın özel hayatını ve şahıs varlığını gözetir.

2. Görevli, kişisel bilgileri, yasal olmayan durumlarda kullanmaktan veya bunları yetkili olmayan üçüncü kişilere iletmekten özellikle kaçınır.

Madde 22 Bilgi İsteme

1. Görevli, talepte bulunan toplum üyelerine, o konuda yetkili ise bilgi verir. Duruma göre, yetki alanında idari bir prosedürü başlatmaya ilişkin tavsiyelerde bulunur. Verilen bilgilerin açık ve anlaşılır olmasına dikkat eder.

2. Sözlü şekilde yapılan bilgi talebi, çok karmaşık veya uzun işlemler gerektirdiği durumda, görevli, başvuru sahibinden başvurusunu yazılı olarak yapmasını ister.

3. Bir görevli, gizlilik gereği istenilen bilgileri veremiyorsa, bu Yasanın 18. maddesine göre, ilgili kişiye, bu bilgileri verememesinin nedenlerini bildirir.

4. Görevli yetkili olmadığı durumlarda sorulan sorular üzerine, talep sahibini yetkili görevliye yönlendirir ve onun isim ve telefon numarasını verir. Görevli, bir başka kurum veya organı ilgilendiren bilgi talebinde, ilgili kişiyi bu kurum veya organa yönlendirir.

5. Talebin konusuna göre görevli, , bilgi edinebilmesi için ilgili kişiyi yetkili kurumun toplumu bilgilendirmeye yetkili hizmet birimine yönlendirir.

Madde 23 Belgelere Ulaşma Talebi

1. Görevli, belgelere ulaşma taleplerini (AT) 1049/20013 sayılı kararnamesinde düzenlenen genel sınır ve ilkelere ve kurum tarafından konulan kurallara göre değerlendirir.

2. Görevli, sözlü olarak yapılan bu belgelere ulaşma talebine cevap veremezse bunun yazılı olarak yapılmasını ister.

Madde 24 Kayıt Tutma

Kurum, hizmet birimlerinden gelen belgeler için “giriş” ve “çıkış” şeklinde evrak kaydı ve yapılan işlere ilişkin kayıt tutar.

Madde 25 Yasa Hakkında Kamuoyunun Bilgilendirilmesi

1. Kurum, bu Yasa’ya göre haklarının nelerden ibaret olduğunu topluma duyurmak için gerekli tedbirleri alır. Mümkünse bunun bir metnini internet sitesinin sayfasına koyar.

2. Komisyon, bütün kurumlar adına, vatandaşlara yönelik olarak bir broşür şeklinde bu Yasa’yı yayımlar ve dağıtır.

Madde 26 Avrupa Ombudsmanı’na Şikayet Hakkı

Bu Kod’da belirtilen ilkelere aykırı olan kurum ve görevli davranışları, AB Antlaşması’nın 195. maddesine ve Avrupa Ombudsmanı’nın statüsüne bağlı olarak, Avrupa Ombudsmanı önünde şikayet konusu oluşturur.

Madde 27 Yeniden İnceleme

Her kurum, Kod’un yapılmasından 2 sene sonra, bunu nasıl uyguladığını inceler ve bu incelemelerden çıkardığı sonuçlardan Avrupa Ombudsmanı’nı haberdar eder.

EK 2. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ İLE BAŞVURU USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMELİK

Resmi Gazete Tarihi: 13/04/2005

Resmi Gazete No: 25785

BİRİNCİ BÖLÜM :

Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar

Amaç

Madde 1 - Bu Yönetmeliğin amacı; kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2 - Bu Yönetmelik; genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.

Hukuki dayanak

Madde 3 - Bu Yönetmelik, 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 3 ve 7 nci maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4 - Bu Yönetmelikte geçen;

- a) Kanun: 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu,
 - b) Kurum ve kuruluş: 2 nci maddede geçen ve kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarını,
 - c) Kamu görevlileri: 2 nci maddede geçen ve kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarında görevli tüm personeli,
 - d) Kurul: Kamu Görevlileri Etik Kurulunu,
 - e) Etik davranış ilkeleri: Kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerini,
 - f) Başvuru sahibi: Kanun kapsamında başvuru hakkını kullanarak Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuran gerçek kişileri,
 - g) Bilgi: Kurum ve kuruluşların kayıtlarında yer alan 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalara ilişkin her türlü veriyi,
 - h) Belge: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalarla ilgili yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını,
- ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM : Etik Davranış İlkeleri

Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci

Madde 5 - Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar.

Halka hizmet bilinci

Madde 6 - Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler.

Hizmet standartlarına uyma

Madde 7 - Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personeli, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütürler, hizmetten yararlananlara iş ve işlemlerle ilgili gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet süreci boyunca aydınlatırlar.

Amaç ve misyona bağlılık

Madde 8 - Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler.

Dürüstlük ve tarafsızlık

Madde 9 - Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar.

Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.

Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler.

Saygınlık ve güven

Madde 10 - Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.

Kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten

yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar.

Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanmayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkan veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulanı kabul edemezler.

Nezaket ve saygı

Madde 11 - Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirirler.

Yetkili makamlara bildirim

Madde 12 - Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemden haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.

Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar.

Çıkar çatışmasından kaçınma

Madde 13 - Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder.

Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması

Madde 14 - Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptığı kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.

Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı

Madde 15 - Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır.

Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.

Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Kanunun 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte, sözkonusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan edilir.

Aşağıda belirtilenler hediye alma yasağı kapsamı dışındadır:

a) Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar,

b) Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,

c) Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,

d) Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,

e) Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri,

f) Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler.

Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır:

a) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri,

b) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler,

c) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler,

d) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler.

Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5 inci fıkrası ve 6 ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemeksizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler.

Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı

Madde 16 - Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar.

Savurganlıktan kaçınma

Madde 17 - Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkanlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan

Madde 18 - Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.

Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık

Madde 19 - Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

Üst yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler.

Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu

Madde 20 - Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar.

Yönetici kamu görevlileri, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alırlar.

Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alırlar. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar.

Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür.

Eski kamu görevlileriyle ilişkiler

Madde 21 - Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz.

Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.

Mal bildiriminde bulunma

Madde 22 - Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar.

Kurul, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM :

Etik Davranış İlkelerinin Uygulanması ve Etik Kültürün Yerleştirilmesi

Etik davranış ilkelerine uyma

Madde 23 - Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Bu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturur.

Bu Kanun kapsamındaki kamu görevlileri, bir ay içinde, Ek-1'de yer alan "Etik Sözleşme" belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belge, personelin özlük dosyasına konur.

Kurum ve kuruluşların yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirirler.

Personeli bilgilendirme

Madde 24 - Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personel, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilir.

Etik kültürün yerleştirilmesi ve eğitimi

Madde 25 - Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir.

Etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer alması, kurum ve kuruluş yöneticilerince sağlanır.

Kurumsal etik ilkeleri

Madde 26 - Bu Yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanır. Ayrıca, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kurum ve kuruluşlar kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenlemek üzere Kurulun inceleme ve onayına sunabilir.

Bilgi ve belge isteme yetkisi

Madde 27 - Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri süresi içinde vermek zorundadırlar.

Kurul, bu Yönetmelik kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

İnceleme ve araştırma yetkisi

Madde 28 - Kurul, etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar hakkında, resen veya yapılacak başvurular üzerine, gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Kurul, etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilir.

Kurul inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul yapacağı inceleme ve araştırmayı, en geç üç ay içinde sonuçlandırır.

Kurul, ayrıca kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda faaliyet, inceleme ve araştırma yapabilir.

Etik komisyonu

Madde 29 - Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur.

Etik komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Etik komisyonu üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kurul'a bildirilir. Etik komisyonu, Kurul ile işbirliği içinde çalışır.

Görüş bildirme

Madde 30 - Kurul, kurum ve kuruluşların, etik davranış ilkeleri konusunda uygulamada karşılaştıkları sorunlara yönelik olarak görüş bildirmeye yetkilidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM:

Başvuru ve Resen İnceleme Usul ve Esasları

Başvuru hakkı

Madde 31 - 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına İlişkin Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşları ile Türkiye'de oturan yabancı gerçek kişiler başvuruda bulunabilirler. Herhangi bir nedenle Türkiye'de bulunup da başvuru nedeni sayılan etik ilkelerden birisine aykırı davranıldığına tanık olan yabancı, başvuru hakkı açısından Türkiye'de oturuyor kabul edilir. Başvuruda bulunabilmek için başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulu aranmaz.

Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur. Daha önce Kurulca incelenmiş şikayet konusu, yeni kanıtlar gösterilmedikçe bir daha şikayet konusu yapılamaz ve incelenemez.

Başvuru biçimleri

Madde 32 - Başvurular;

- a) Yazılı dilekçe,
- b) Elektronik posta,
- c) Tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılır.

Başvuru usulü

Madde 33 - Başvuru, gerçek kişiler tarafından adı, soyadı, oturma yeri veya iş adresi ile imzayı kapsayan dilekçelerle, en az genel müdür ve Kurulca genel müdür düzeyinde oldukları kabul edilen EK-2 listede bulunan unvanlarda bulunanlar için Kurul Başkanlığına, diğer görevliler için ise kurum yetkili disiplin kurullarına yöneltilmek üzere ilgili kurum amirliğine yapılır.

Dilekçede, etik ilkeye aykırı davranış iddiasına ilişkin bilgi ve belgeler açık ve ayrıntılı olarak belirtilir. Elde bulunan belgeler dilekçeye eklenir. Başvuru konusu aykırı davranış iddiası, kişi, zaman ve yer belirtilerek somut biçimde gösterilir.

Başvuru dilekçelerinin daktilo ile yazılması veya bilgisayar çıktısı olması koşulu aranmaz. Dilekçelerin okunaklı ve anlaşılır olması yeterlidir. Başvurunun Kurul kayıtlarına geçtiği tarih, başvuru tarihidir. Başvuru dilekçeleri posta yoluyla da Kurula

gönderilebilir. Bu durumda dilekçenin Kurul kayıtlarına geçtiği tarih süre başlangıcına esas alınır. Başvurunun tutanağa geçirilmek koşuluyla sözlü yapılması durumunda başvuranın imzası ve adresi de tutanağa alınır.

Elektronik ortamda yapılacak başvurular

Madde 34 - Başvurunun; gerçek kişiler tarafından elektronik posta yoluyla yapılması halinde, başvuru sahibinin adı ve soyadı, oturma yeri veya iş adresi belirtilir. Türkiye'de oturan yabancıların bu yolla yaptıkları başvurularda, pasaport numarası ve uyuğu gösterilir. Elektronik posta yolu ile yapılacak başvurularda, başvurunun Kurulun elektronik posta adresine ulaştığı tarih başvuru tarihidir.

Başvuruların kabulü ve işleme konulması

Madde 35 - Başvuru dilekçeleri kaydedilir ve başvuran hazır ise tarih ve sayı içeren alındı verilir. Kurum ve kuruluşların herhangi bir birimine yanlılıkla ulaşan başvuru dilekçeleri işleme konulmadan ilgisine göre yetkili disiplin kuruluna veya Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanlığına gönderilir.

a) Kaydedilen başvuru en kısa zamanda Kurul Başkanı veya görevlendireceği üye tarafından bir raportöre verilir.

b) Raportör başvuruyu görev, konu ve kabul edilebilirlik yönlerinden inceleyerek bir ön rapor hazırlayıp Kurul Başkanına sunar.

c) Raportörün raporunda, başvuranın adı, soyadı, şikayet edilen kamu görevlisinin adı, soyadı, görevi, başvuru konusu, raportörün önerisi, adı, soyadı ile tarih ve imzası yer alır.

d) Rapor, Kurul Başkanı veya ilgili üye tarafından, gerekirse ilgili yerlerden gerekli ek bilgi ve belgeler de istenip eklenerek görüşülmek üzere Kurul gündemine alınır.

e) Kurul raporu görüşerek gerekirse incelemeyi derinleştirmek suretiyle ilgili yerlerden gerekli bilgi ve belgelerin istenmesine karar verir. Başvurunun kabul edilebilir bulunması durumunda, şikayet edilen kamu görevlisinin savunması alınır. Savunma süresi, istem yazısının kendisine bildirildiği tarihi izleyen günden itibaren 10 gündür. Sürenin son gününün resmi tatil gününe rastlaması durumunda, tatili izleyen çalışma günü sürenin son günü olarak kabul edilir.

f) Kendisinden bilgi istenen resmi ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

g) Kurul incelemesini en geç üç aylık süre içinde bitirerek üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verir. Bu süre, başvurunun kayda alındığı tarihte başlar.

h) Kurul Üyelerine, incelemelerin gerektirdiği durumlarda iş bölümü çerçevesinde görev verilebilir.

ı) İsim ve imza bulunmayan başvuru dilekçeleri ile 33 ve 34 üncü maddelerde belirtilen unsurları içermeyen elektronik posta yolu ile gönderilmiş başvurular işleme konulmaz ve mümkünse durum başvuru sahibine bildirilir.

Gerçeğe aykırı beyanları içerdiği sonradan anlaşılan başvurular, bu durumun anlaşıldığı tarihte işlemde kaldırılır.

Elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda, başvuru sahibi gerçek kişilerin verdiği T.C. kimlik numarası, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün internet sayfasından başvuru sahibi tarafından verilen kimliğin doğru olup olmadığının tespiti amacıyla gerektiğinde sorgulanır. Gerçeğe aykırı ad ve soyadı ile yapılan başvurular işleme konulmaz.

Elektronik ortamda veya yazılı olarak alınan başvuruların bilgi veya belge güvenliği kurum ve kuruluşlarda genel hükümlere göre sağlanır. Kurula gönderilen bilgi ve belgeler ile Kurul tarafından edinilen bilgilerin değerlendirme ve incelenmesinde gizlilik derecesi bulunanların korunmasında ve saklanmasında gizlilik ilkesine uyulur. Kurul Başkanı ve Üyeleri ile sekreteryaya personeli, gizlilik ilkesinin gereklerine uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülük Kurul Başkan ve Üyeleri ile diğer personelin görevlerinden ayrılmalarından sonra da devam eder. İncelenmesi biten belgeler yerine geri gönderilir.

Resen inceleme

Madde 36 - Kurulun inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine Kurul resen inceleme yetkisini kullanabilir.

a) Bu konuda Kurul Başkanınca görevlendirilecek bir üyenin veya raportörün gözetiminde gerekli bilgiler toplanarak hazırlanan rapor Başkana sunulur.

b) Başkan tarafından belirlenecek gündemde konu Kurulda görüşülerek gerekirse inceleme derinleştirilmek suretiyle gerekli bilgi ve belgeler getirilir. İnceleme 35 inci maddede belirlenen usule göre tamamlanır, gerekli karar verilir.

Toplanma ve karar yeter sayısı ile kararlarda bulunacak hususlar

Madde 37 - Kurul, Başkan veya Başkanın özrü nedeniyle toplantıya katılamaması durumunda vekil olarak belirlediği Üyenin Başkanlığında üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve aynı çoğunlukla karar verir.

Kararlarda, başvuranın adı, soyadı ile şikayet edilen kamu görevlisinin adı, soyadı, görevi, karar tarih ve sayısı ile kararın dayandığı belge ve bilgiler, savunma ve inceleme sonucu ile karara katılan Başkan ve Üyelerin ad ve imzaları, varsa azlık oyu, raportörün adı, soyadı yer alır.

İncelenmekte olan başvuru konusunun yargıya götürüldüğü anlaşılırsa inceleme bulunduğu aşamada durdurulur ve yargı kararı sonucuna göre değerlendirilir.

Disiplin kurullarında inceleme ve karar verme usulü

Madde 38 - 5176 sayılı Kanun ile bu Yönetmelik kapsamında bulunan ve Kurulun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolunda disiplin kurullarına yapılan başvurular, yetkili disiplin kurullarınca bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri ile başvuru usul ve esasları çerçevesinde incelenir.

Bu kurulların verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar ilgili kurum veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilir. Disiplin kurullarının kararları kamu oyuna duyurulmaz.

Kararlar üzerine yapılacak işlem

Madde 39 - Kararlar Başkan ve Üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşir. Kesinleşen karar Başbakanlık Makamına sunulur. Kararlara karşı idari yargı yolu açıktır.

Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemi olduğunu tespit etmesi halinde bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmî Gazete aracılığıyla kamu oyuna duyurur, ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmî Gazete'de yayımlar.

Etik ilkeye aykırı davranışın saptanamadığına ilişkin kararlar da Başbakanlık Makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilir. Bu kararlar kamu oyuna duyurulmaz.

Kabul edilebilirliği bulunmayan başvurular hakkında verilen kararlar yalnızca başvuru sahibine iletilir.

Madde 40 - Oluştuğu tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenmez.

Geçici Madde 1 - Bu Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımı tarihinden önce gerçekleşen etik ilkelere aykırı davranışlar şikayet ve ihbar konusu yapılamaz.

Geçici Madde 2 - Bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde kapsam içindeki kamu görevlileri, 23 üncü maddede düzenlenen "etik sözleşme" belgesini imzalarlar ve bu belgeler personelin özlük dosyasına konulur.

Yürürlük

Madde 41 - Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 42 - Bu Yönetmelik hükümlerini Başbakan yürütür.

ÖZGEÇMİŞ

27 Ekim 1980 tarihinde Erzurum'da doğdu. İlk ve Orta Öğrenimini Erzurum'da tamamladı. 2002'de Eskişehir Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldu. 2004'te avukatlık stajını tamamladıktan sonra 2005-2009 yılları arasında serbest avukatlık ve şirket hukuk müşavirliği görevlerinde bulundu. 2009'da Karabük Üniversitesi Safranbolu Meslek Yüksekokulu'nda Öğretim Görevlisi olarak hukuk dersleri vermeye başladı. Halen bu görevi devam etmektedir.