

BİREY-İDARE İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA İYİ İDARE HAKKI VE TÜRK POZİTİF HUKUKUNDAKİ GÖRÜNÜMÜ

RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION IN TERMS OF INDIVIDUAL-ADMINISTRATION RELATIONSHIP AND ITS APPEARANCE IN TURKISH POSITIVE LAW

İlker ZEYREK*

Özet: İdarenin faaliyetleri karşısında güçsüz konumda olan bireyin hak ve menfaatlerinin korunması demokratik bir yönetimin gereğidir. Birey ile idare arasındaki ilişkilerde bazı evrensel ilkelerin benimsenmesi yalnızca hizmeti alan bireyin değil, hizmeti sunan idarenin personeli bakımından da faydalıdır. İdari faaliyetlerin, iyi idare ilkeleri olarak adlandırılan birtakım ilkeler doğrultusunda gerçekleşmesi, hukuk devleti olgusuna da önemli kazanımlar sağlayabilme potansiyeline sahiptir. Uluslararası hukuk metinlerinde ortaya çıkan ve Türk Pozitif Hukuku'nda da gelişmekte olan iyi idare hakkı, bireyin “yönetilen” konumundan, “hizmet alan” konumuna ulaşmasında rol oynayan en önemli araçlardan biridir. Günümüzde yaşanan gelişim göz önünde bulundurulduğunda, bu ilkelerin hukuki bağlamda ortaya konması ve içeriklerinin incelenme konusu yapılması, iyi idare hakkının gelişimi bakımından gereklilik arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: İyi İdare Hakkı, İyi İdare İlkeleri, AB Temel Haklar Şartı, Temel Hak ve Özgürlükler, Hukuk Devleti

Abstract: The protection of the rights and interests of the individual who is powerless in the face of the activities of the administration is a requirement of the democratic administration. Adopting some universal principles in the relationship between the individual and the administration is beneficial not only for the individual receiving the service but also for the personnel of the administration providing the service. The realization of administrative activities in line with a set of called principles of good administration has the potential to make significant gains to the phenomenon of the rule of law. The right to good governance, which appears in international legal texts and also develops in Turkish positive law, is one of the most important tools that plays a role in achieving the individual from the position of “managed” to the position of “served”. Considering the

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Programı Öğrencisi, e-posta: ilkerzeyrek@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-7184-134X, Makalenin Gönderim Tarihi: 15.12.2020, Kabul Tarihi: 15.12.2020

development that is taking place today, it is necessary to put these principles in a legal context and to examine their contents, in terms of the development of the right to good administration.

Keywords: Right to Good Administration, Good Governance Principles, Charter of Fundamental Rights of the EU, Fundamental Rights and Freedoms, Rule of Law

GİRİŞ

Birey-devlet ilişkisinde, bireyin durumunun gün geçtikçe pasif süjeden etken süjeye evrildiği çağdaş demokrasi anlayışı, devlete yüklenen anlam bakımından da birtakım değişimleri zaruri hale getirmektedir. Bu anlayışın hâkim olduğu devlet yönetimi, sınırlı bir hükümet formülünü de beraberinde getirmekte,¹ bireye de idare karşısında kapasite ve niteliği çok çeşitli haklar tanımaktadır.

Günümüzde çağdaş demokrasi anlayışının etkisiyle gittikçe daha önemli bir role sahip olan bireyin en büyük sorunsalları, idare ile içerisinde olduğu ilişkiden kaynaklanmaktadır. Zira idarenin çeşitli düzenlemeleri ile kesin ve icrai olduğu kabul edilen işlemlerinin muhatap bireylerdir.

Çağdaş demokrasi anlayışının hızla gelişmesinin yanı sıra, dünyada meydana gelen diğer gelişmeler de yönetim anlayışının derinden etkilenmesine sebep olmuş, bu değişimin en önemli görünümünden biri, klasik kamu yönetimi anlayışından yönetime katılma (yönetişim)² anlayışına geçiş olmuştur.

Ülkemizde; bireylerin, en yoğun hak ve menfaat ihlalleri yaşadıkları konulardan biri olan idare ile ilişkiler alanında cereyan eden sorunlar karşısında yeni sayılabilecek bazı haklara sahip oldukları kabul edilmektedir. Bu hakların doğumunda meşruiyetin en temel kaynağı,

¹ Meltem Caniklioğlu, "Çağdaş Demokrasi ve Çağdaş Devlet Üzerine Düşünceler", Prof. Dr. Seyfullah Edis'e Armağan, DEÜ Rektörlük Matbaası, Y. 2000, s. 103.

² "Yönetişim kavramı; en kısa ifadesi ile "etkileşim ve birliktelik içerisinde yönetim" anlamına gelmektedir.", Hamza Ateş/Gökçe Ceren Buyruk, "Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri Özel Sayı: 1, Y. 2018, s. 84; "Yönetişim kavramı asgari bir bağlayıcı kurallar kümesinin varlığını kuşkusuz gerektirir ve fakat bununla beraber yönetilenlerin sürece katılımını ve müdahalesini, fikrinin alınmasını ve bunların sürece/ hesaba katılmasını da ayrıca içerir.", Sedat Çal, "İdari Usul Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı Gereksinimi Üzerine", *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 2012, S. 2, s. 156.

bireyin idare karşısında güçsüz oluşudur. Bu dezavantajlı durumun, bireye ancak bazı hakların verilmesi ile giderilebileceği realitesi göz önünde bulundurulduğunda, idare karşısında, yeni bireysel hakların doğmasının yanı sıra mevcut hakların kapsam bakımından re'sen genişlemeleri de meşru bir zemine dayanmaktadır.

Bireyin idare ile ilişkileri sırasında sahip olduğu kabul edilen bazı hakların bir çatı altında toplanması ile bir üst hak niteliği kazanan iyi idare hakkı, önemi artan ve kapsamı her geçen gün genişleyen yapısı ile insan hakları arasındaki yerini almıştır.

İyi idare hakkını konu alan bu çalışmada, birinci başlık altında hakkın uluslararası hukukta gelişim süreci, ikinci başlıkta Türk Hukuku'ndaki görünümü incelenmiştir. Üçüncü başlık altında ise bu incelemeler neticesinde ortaya çıkan iyi idare ilkelerinin tanım ve kapsamlarına ilişkin tespitlere ve son olarak iyi idare hakkının gerekliliği konusunda bazı değerlendirmelere yer verilmiştir.

I. İyi İdare Hakkının Uluslararası Hukuk Bağlamında Görünümü

İyi idare hakkı gerek tanımlanması ve kapsamının belirlenmesi gerekse sınıflandırılması bakımından diğer temel haklardan farklılık göstermektedir. Çünkü iyi idare hakkı; hukukun yazılı olmayan genel ilkeleriyle ve bu ilkelerin kısmen yazılı alt unsurlarının harmanlanmasıyla ortaya çıkan bir haktır.³

İyi idare hakkının tanımını yapabilmek için, bu hakkın konusu olduğu iyi yönetim ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini ortaya koymak gerekmektedir. İyi idare hakkına konu olan iyi yönetim kavramı, idare tarafından gerçekleştirilmesi gereken örgütlenme, faaliyetlerin icrasına ilişkin usul ve esaslar ile bireyin idare karşısında korunmasına ilişkin mekanizmalarla ilgilidir.⁴ Bu kavram, bireyin rolünün artması ve yönetime katılması gibi gelişmeler neticesinde bazı yazarlarca iyi yönetim olarak da ifade edilmektedir.⁵

³ Selman Karakul, "İyi Yönetim ve İnsan Hakları İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri Özel Sayı: 1, Y. 2018, s. 46.

⁴ "İyi yönetim ilkelerinin yalnızca bir usul meselesi gibi görülmesi ve ağırlıklı olarak adil yargılanma hakkı ile ilişkilendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir.", Karakul, s. 40.

⁵ Hakan Pabuçcu/Tülay Kırçoğlu, "İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu Görevlileri Algısı", *Ombudsman Akademik Dergisi*,

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı müzakere dokümanı uyarınca iyi yönetim; bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelmekte, iyi yönetimin söz konusu olabilmesi; bir ülkede, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olunmasını da gerektirmektedir.⁶ Bu tanımlama uyarınca iyi yönetim; yalnızca her düzeydeki işlemlerin iyi yürütülmesi faaliyetini değil, bu idari faaliyetin icrası için gerekli örgütlenmenin mevcudiyetini ve idari faaliyetin icrasından doğacak menfaat ihlallerini önleyici/giderici mekanizmalara sahip olunmasını da ifade etmektedir.⁷

İdarenin örgütlenmesi ve işlemleri bakımından iyi yönetim kavramı ulaşılmaya hedeflenen bir ideal ve dinamik bir kavram olarak ele alındığında, bu kavramın gerektirdiği ölçütlere mutlak suretle ulaşmanın mümkün olmadığı söylenebilir. Çünkü birey ve idare arasındaki etkileşimde ve bu süjelere yüklenen anlamlarda yaşanan değişim, iyi idare kavramının her daim gelişmesini ve birey hak ve özgürlüklerini olumlu yönde etkilemesini gerekli kılar.

İyi yönetim kavramının dinamikliği karşısında bir tanım denemesi yapmadan önce, genel olarak bu kavram için öngörülen ilkelere de değinmek gerekmektedir. İdarenin hem organik hem de fonksiyonel anlamları kapsamında değerlendirilmesi gereken iyi yönetim kavramı, bazı ilkeler vasıtası ile somutlaştırılabilir. Bu ilkelerin belirlenmesinde, iyi yönetimi bir hak olarak kabul eden uluslararası metinlerden faydalanılması yerinde olacaktır.

Uluslararası metinlerde iyi idare ilkelerinin karşımıza çıktığı ilk metin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarihli, (77) sayılı ve "Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması" başlıklı tavsiye kararıdır. Bu kararda, idare karşısında bireylere; dinlenilme hakkı (*droit d'être entendu*), bilgi kaynaklarına giriş hakkı (*accès aux*

Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri Özel Sayı: 1, Y. 2018, s. 331.

⁶ United Nations Development Programme, *Reconceptualising Governance*. Discussion Paper 2, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support UNDP, New York 1997, s. 71.

⁷ İyi idare kavramına ilişkin olarak, çeşitli uluslararası örgütler tarafından yapılmış farklı tanımlamalara ulaşmak için bkz. Coşkun Can Aktan, "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C. 7, S. 1, Y. 2015, s. 55 vd.

éléments d'information), hukuki yardım ve temsil hakkı (assistance et représentation), idari işlemlerin gerekçeli olması (motivation des actes administratif) ve işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi (indication des voies de recours) hak ve ilkelerine yer verilmiştir.⁸

Avrupa Komisyonu, bünyesinde görev yapan personel ile bireylerin ilişkilerini düzenlemek amacıyla, 13 Eylül 2000 tarihinde, Avrupa Komisyonu İyi Yönetim Yasası'nı kabul etmiştir. Bu yasa; kaliteli bir hizmet sunulmasını sağlamak, bireylere Avrupa Komisyonu ile olan ilişkilerinde hangi kurallar ışığında hareket edileceğini göstermeyi amaçlayan, iyi idarenin özelliklerini; meşruluk, ayrımcılık yapmama, eşit muamele, ölçülülük ve bağlılık olarak tanımlayan bir düzenlemedir.⁹

İyi idare ilkelerinin tespiti sırasında karşılaşılan uluslararası metinlerden bir diğeri, "Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası" olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yasa Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında kabul edilmiştir. Bu düzenleme; vatandaşlara, haklarını anlamaları ve elde etmeleri konusunda yardımcı olmakta; açık, verimli ve bağımsız bir Avrupa idaresinde kamu çıkarlarını desteklemekte; vatandaşların, AB kurumlarından hangi idari standartları beklemeye hakları olduğu konusunda bilgi sahibi olmalarına yardımcı olmakta; memurların kamu ile olan ilişkileri için faydalı bir rehber görevi görmekte ve iyi idare ilkesini daha somut hale getirerek, en yüksek idare standartlarının teşvik edilmesini sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁰ AB Ombudsmanının yasal olarak bağlayıcı kararlar alma hakkı bulunmamaktadır. Ayrıca Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası da devletleri bağlayıcı bir düzenleme olmamakla birlikte, bu düzenlemeye ait unsurlar, Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde bulunan iyi idare hakkı ile örtüşmektedir.¹¹

⁸ İlkelerin ve içeriklerinin tercümesi için bkz. Tekin Akıllıoğlu, "Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 14, S. 3, Y. 1981, s. 40 vd.; Ayrıca bkz. İhsan Kuntbay, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", AB Bakanlar Komitesi Kararı, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 11, S. 4, 1978, s. 3 vd.

⁹ Bahtiyar Akyılmaz, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 2, (İyi Yönetim), s. 7.

¹⁰ Abdullah Yılmaz/Duru Şahyar Akdemir, "İyi İdare Hakkı Bağlamında İçişleri Bakanlığı Açık Kapı Uygulaması", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Y. 6, S. 11, 2019, s. 23.

¹¹ Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, Avrupa Ombudsmanı, European Union

İyi idare ilkelerinin tespitinde uluslararası düzeydeki en önemli düzenlemelerden biri de Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'dır.¹² Temel Haklar Şartı, AB'deki mevcut temel hakları düzenlemesi ve bir araya getirmesi, birliğin, "değerler topluluğu" olarak nitelendirilmesi ve AB'nin temel değerleri üzerinde vatandaşlar arasında bir "konsensüs" oluşmasında önemli payı olan önemli bir uluslararası hukuk metnidir.¹³ Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarihli, (77) sayılı ve "Bireyin Yönetmelere Karşısında Korunması" başlıklı tavsiye kararında düzenlenen idarî usul ilkelerini Avrupa Birliği'nin temel ilkeleri haline getirmiş olup, bu ilkeler ile idare için iyi yönetme yükümlülüğü, bireyler için ise iyi yönetim hakkı düzenlenmiştir.¹⁴ Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda, iyi yönetim hakkı genel bir hukuk ilkesi olarak kabul edilmiş ve Avrupa Topluluğu içtihatlarına dayandırılmıştır.¹⁵ Bu Şart, içtihat yoluyla¹⁶ güvence altına alınan iyi yönetim hakkının görünür hale

Publications, s. 6, <http://www.ombudsman.europa.eu>, (05.05.2020); Ayrıca bkz., İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), Ankara 2019, s. 18; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Cm/Rec (2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı, Çev. Onur Karahanoğulları, *Danıştay Dergisi*, Y. 37, S. 116, 2007, s. 5 vd.

- ¹² Temel Haklar Şartı'nı oluşturmak üzere oluşturulan kurul, 17 Aralık 1999 tarihinde Brüksel'de çalışmalarına başlamıştır. Kurul, 1 Şubat 2000 tarihli ikinci oturumunda, kendisine Konvansiyon ismini vermiştir. Konvansiyon, 18 oturum sonunda 2 Ekim 2000 tarihinde hazırlanan Şart metnini kabul ederek çalışmalarını tamamlamıştır. Böylece Temel Haklar Şartı Taslağı, devlet ve hükümet başkanlarından oluşan Avrupa Konseyi'nin 13-14 Ekim 2000 tarihli Biarritz toplantısında ele alınmış ve kabul edilmiştir. Tasarımın Köln bildirgesine uygun olarak üzerinde hiçbir değişiklik yapılmaksızın 7 Aralık 2000 tarihinde Nice zirvesinde, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından törenle ilan edilmesi kararlaştırılmıştır. Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyonu tarafından, AB'nin Temel İnsan Hakları belgesi olarak kabul edilmesi, Temel Haklar Şartı'nı, önemli bir siyasi belge niteliğine dönüştürmüştür. Temel Haklar Şartı'nın, 2009 yılında kabul edilen Lizbon Antlaşması m. 6 ile AB'nin antlaşmaları ile aynı değere sahip olduğu ve bu Şartta belirlenen hak, özgürlük ve ilkelerin tanıdığı düzenlenmiştir. Antlaşma 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu konuda bkz., Yüksel Metin, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 57, S. 4, 2002, s. 42.
- ¹³ Bahar Yeşim Deniz, "Avrupa Birliği Hukukunda Temel Haklar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Sistemi ile Etkileşim", *TBB Dergisi*, Y. 2011, S. 97, s. 53 vd.
- ¹⁴ Zehra Odyakmaz/Oğuzhan Güzel, "İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlak", *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 71, S. 2013/3, s. 25.
- ¹⁵ Oğuz Şimşek, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda İyi Yönetim Hakkı", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 9, S. 3, Y. 2007, s. 91.
- ¹⁶ "Şartın gerekçesinde iyi yönetim hakkının dayandığı yargısal içtihatlar olarak sunular belirtilmektedir: Divan'ın 31 Mart 1992 tarihli kararı (C-255/90 P, Burban,

gelmesi sağlanmıştır.¹⁷ Temel Haklar Şartı, diğer temel hak ve hürriyetler gibi iyi yönetim hakkı bakımından da bireylere, bir teminat niteliğindedir.¹⁸

İyi yönetim ilkelerinin tespitinde Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı m. 41’de düzenlenen “İyi Yönetim Hakkı” uyarınca; herkes, işlerinin AB kurumları, organları ve diğer mercileri tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir. Bu hak, dinlenilme hakkını, kendisini ilgilendiren dosyalara ulaşma hakkını, idarenin kararlarını gerekçelendirme yükümlülüğünü kapsamaktadır. İyi yönetim hakkı ayrıca, AB idari organlarının işlemlerinden doğan zararların tazmini yükümlülüğünü içermekte, bireylere AB Antlaşmalarının dillerinden biri ile başvuru yapabilme hakkı tanımaktadır.¹⁹ Doktrinde, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nda “yurttaş hakları” bölümünde yer alan iyi idare hakkının; bu bölümde

Slg. 1992, I-2253); Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesinin 18 Eylül 1995 tarihli (T-167/94, Nölle, Slg. 1995, II-2589) ve 9 Temmuz 1999 tarihli (T-231/97), New Europe Consulting vd., Slg. II-2403) kararları. Temel Haklar Şartı’nın iyi yönetim hakkını düzenleyen 41. maddesinin ilk iki fıkrasında düzenlenen haklar ise, Divanın 15 Ekim tarihli kararına (Rechtssache 222/86, Heylens, Slg. 1987, 4097, Randnr. 15), 18 Ekim 1989 tarihli kararına (Rechtssache 374/87, Orkem, Slg. 1989, 3283) ve 21 Kasım 1991 tarihli kararına (C-269/90, TU München, Slg. 1991, I-469) ve Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesinin 6 Aralık 1994 tarihli kararına (T-450/93, Lisrestal, Slg. 1994, II-1177) ve gerekçelendirme yükümlülüğü de Avrupa Toplulukları Antlaşması’nın 253. maddesine dayanmaktadır. Yine Şartın 41. maddesinin 3. fıkrasında yer alan düzenleme, Avrupa Toplulukları Antlaşması’nın 288. maddesine ve 41. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenleme ise Avrupa Toplulukları Antlaşması’nın 21. maddesinin 3. fıkrasına dayanmaktadır”, Şimşek, s. 91, dp. 4.

¹⁷ Metin, s. 40.

¹⁸ A. Füsün Arsava, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C. 3, No: 1, Y. 2003, s. 4.

¹⁹ ABTHŞ m. 41- İyi Yönetim Hakkı (1) Herkes, işlerinin Birliğin kurumları, organları ve diğer mercileri tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir. (2) Bu hak özellikle şunları kapsar; a. Herkesin kendisini hakkında olumsuz bireysel bir tedbir alınmadan önce dinlenilme hakkı, b. Herkesin, meşru gizlilik çıkarları ve mesleki ve ticari sırların gizliliği muhafaza edilmek şartıyla kendisini ilgilendiren dosyalara ulaşma hakkı, c. Yönetimin kararlarını gerekçelendirme yükümlülüğü. (3) Herkes, Birliğin organları veya görevlilerinin görevlerinin ifası sırasında sebep oldukları zararları üye devletlerin hukuk düzenlerinde ortak olan genel hukuk ilkelerine göre tazmin ettirme hakkına sahiptir. (4) Herkes, Antlaşmaların (Anayasa’nın) dillerinden birisi ile Birliğin organlarına başvurabilir ve kendisine aynı dilde cevap verilmek zorundadır.

yer alan diğer haklardan farklı olarak sadece Avrupa Birliği yurttaşlarına değil bütün gerçek ve tüzel kişilere tanınmış bir hak olduğu,²⁰ bu hakkın yükümlüsünün de metinde belirtilenin aksine yalnızca AB kurum ve kuruluşlarıyla sınırlı olmadığı, üye devletlerin de bu hakkın uygulanmasında yükümlü oldukları²¹ belirtilmektedir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Cm/Rec (2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı da önem arz eden bir karardır. Kararda, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin, üye ülke hükümetlerine; hukuk devleti ilkeleri ve demokrasi çerçevesinde iyi idareyi geliştirmeyi; etkililiği, verimliliği ve harcanan paranın karşılığını almayı sağlayan bir idari örgütlenme ve işleyişle iyi idareyi geliştirmeyi tavsiye ettiği belirtilmiş, bu ilkelerin gereklilikleri ise; üye ülke hükümetlerince hedefler saptamak ve idare ile görevlilerinin bu hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini düzenli olarak izlemek ve ölçmek için performans ölçütleri geliştirmek; idari birimleri, yasal sınırlar içinde, hizmetlerinin uygun bir maliyetle verilir vermediğini ve görevden alınmalarının veya değiştirilmelerinin gerekip gerekmediğini düzenli olarak denetlemeye zorlamak, idareyi en iyi sonuçları elde edebilecek en iyi araçları bulmaya zorlamak, idare ve görevlilerinin faaliyetleri üzerinde uygun bir iç ve dış denetim sağlamak olarak ifade edilmiştir.²²

II. Türk Hukukunda İyi İdare Hakkı ve Somut Görünümü

A. T.C. Anayasası Bakımından İyi İdare Hakkı

Türk Hukuku'nda; iyi idare hakkı kapsamındaki ilkelerin izi sürülürken incelenmesi gereken ilk düzenleme Anayasa'dır. Anayasa m. 8; yürütme yetkisinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini düzenlemektedir. Bu düzenleme, idari teşkilatın tüm faaliyetlerinde kanunilik ilkesinin benimsenmesi gerektiğini göstermektedir.

İyi idare hakkı ile doğrudan ilişkili olan AY m. 74; bireylere, kendileri veya kamu ile ilgili konularda başvuru hakkı ve bilgi edinme hakkı

²⁰ Şimşek, s. 99.

²¹ Oğuz Sancakdar/Eser Us/Mine Kasapoğlu Turhan/Lale Burcu Önüt/Serkan Seyhan, İdare Hukuku, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 91.

²² Karahanoğulları, s. 3 vd.

tanımaktadır. Maddede ayrıca dinlenilme hakkının düzenlendiği görülmektedir.

İyi idare hakkı ile ilişkili bir diğer AY hükmü olan m.108 ise, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Devlet Denetleme Kurulu'nun teşkil edildiği maddedir. Bu maddede, DDK'nın teşkili ile idari faaliyetlerin denetlenmesi yoluyla, tarafsız, şeffaf, eşitlik ilkesince işleyen, hesap verebilir, yetkisini kötüye kullanmayan, faaliyetlerinde ayrımcılık yapmayan bir idarenin oluşumuna katkı sağlaması hedeflenmiştir.

AY'nın idarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği başlıklı 123'üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu madde bağlamında, kamu hizmetlerinde sürekliliğin sağlanabilmesi amacıyla, yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki bütünlük ifade edilmiş, bu bütünlük içerisinde, bireylerin ve toplumun, tesis edilen idari işlemlere karşı hiyerarşi ve idari vesayet hukuki araçlarıyla, denetimlerinin hukuki zemini oluşturulmuştur.

AY m. 125'te; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ifade edilmiş, yargı yoluna başvuruya ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Maddede dikkat çeken ve iyi yönetim hakkı ile ilişkili olan yürütmeyi durdurma mekanizması düzenlenmiştir. Bu mekanizma uyarınca; idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

AY m. 129'da kamu görevlilerine savunma hakkı tanınmıştır. Bu hak, idarenin faaliyetlerine muhatap olanlara değil, idare ajanına tanınmış olsa da dolaylı olarak idarenin işleyişini olumlu olarak etkileyecek niteliktedir.

AY m. 137'de, kanunsuz emir ve konusu suç teşkil eden emir karşısında, idare ajanı tarafından uygulanacak hareket tarzları belirlenmiştir. Belirtilen durumlarda kamu görevlisini ifadan reddeden ve yahut sorumluluğunu düzenleyen bu madde, dolaylı olarak iyi idare hakkına hizmet eden bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

B. Kanuni Düzenlemeler Bakımından İyi İdare Hakkı

İyi idare hakkı, Türk pozitif hukukunda gerek kanun gerekse diğer mevzuat bakımından tedvin edilmiş olarak bulabilmek mümkün değildir. Bu sebeple kanuni düzeyde iyi yönetim hakkı, yasama organı tarafından çıkarılan çeşitli kanuni düzenlemeler incelenmek suretiyle ortaya konabilir.

1. İdari Yargılama Usulü Kanunu

İdare ile bireyler arasındaki ilişkilerin niteliğini ve bireylerin idare karşısında sahip oldukları iyi yönetim hakkı unsurlarını düzenleyen bir İdari Usul Yasası'nın yokluğu karşısında, idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargısal başvuru yolunu ve bu başvuru sonucunda ortaya çıkan yargılama usullerini belirleyen kanuni düzenleme İdari Yargılama Usulü Kanunu'dur.²³

Bu kanun, doğrudan iyi idare hakkına ve iyi idare ilkelerine ilişkin bir düzenleme ihtiva etmemekle birlikte, idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargısal yola başvuru usullerini göstermesi bakımından önemli bir kanuni düzenlemedir. Başka bir anlatımla, idarenin tüm işlem ve eylemlerine karşı yargı yoluna başvurulabileceğine ilişkin Anayasa hükmünü (m. 125), kanuni düzeyde somutlaştıran kanuni düzenleme İdari Yargılama Usulü Kanunu'dur.

2. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun

Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun,²⁴ Türk vatandaşı veya Türkiye'de ikamet eden yabancı bireylerin, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimini belirleyen bir düzenlemedir.

İyi idare hakkı bağlamında, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da düzenlenen kurallar; bireylerin, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerine ilişkin konularda idareye başvuru hakkına ilişkindir.

²³ RG, 20.01.1982, S. 17580.

²⁴ RG, 10.11.1984, S. 18571.

3. Bilgi Edinme Kanunu

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu²⁵ da iyi yönetim hakkı kapsamındaki bazı ilkeleri benimseyen bir düzenlemedir. Kanun'da, kapsam olarak, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri işaret edilmiş ve düzenlenme amacı, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olarak belirtilmiştir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu tarafından ifade edilen “şeffaf yönetim” kavramı iyi idare hakkı bağlamında önem arz etmektedir. İdari faaliyetlerde şeffaflık; açıklık,²⁶ saydamlık, aleniyet, günışığında yönetim,²⁷ demokratik yönetim, hesap verebilir idare gibi kavramlar ile ifade edilmekte, bunun yanı sıra kavram, yönetilenlerin idari işle-yişe katılmasını, idarenin sahip olduğu bilgi ve belgelerin bireylerce elde edebilmesini ve bireylerce yönetime ulaşabilme hürriyetini de içermektedir.²⁸ Ancak bu hakların, modern hayatın artan karmaşa ve tehditleri karşısında, kişisel verileri ve devlet güvenliğini korumak bakımından, şeffaflık ve açıklık ilkelerinin kapsamlarının sınırsız olarak genişlememesi gerektiğine ilişkin görüşler de mevcuttur.²⁹

²⁵ RG, 24.10.2003, S. 25269.

²⁶ Açıklık ve anlaşılabilirlik ilkeleri, öngörülebilirlik ilkesinin gerçekleştirilmesi için zaruri araçlardandır. Bkz. Harun Yılmaz, Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 2019, s. 37; “Yönetimde açıklık ilkesi genelde saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmakla birlikte, açıklık saydamlığı da içeren daha geniş kapsamlı bir ilkedir.”, Süleyman Yaman Koçak, “Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Y. 2010, S. 23, s. 119.

²⁷ Doktrinde bazı yazarlar tarafından, “günışığında yönetim” kavramı ile “yönetimde demokrasi” kavramlarının özdeş kavramlar olduğu belirtilmekte, bu kavramın üç unsurunun; “idarenin karar alma mekanizmalarının önceden belli bir usule bağlanması”, “bilgi edinme özgürlüğü” ve “idarenin karar almak üzere yaptığı toplantılara isteyenin katılabileceği şekilde açık olması” olduğu belirtilmektedir. Bkz. İl Han Özay, *Günışığında Yönetim*, 2'nci Baskıdan 3'üncü Tıpkıbasım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 2 vd.

²⁸ Yusuf Ziya Polater, “Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Devlet Sırrı”, *TBB Dergisi*, Y. 2016, S. 122, s. 106.

²⁹ Sancakdar/Us/Kasapoğlu Turhan/Önüt/Seyhan, s. 60.

4. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

İyi idare hakkının korunmasına ilişkin olarak kanun düzeyindeki düzenlemelerden biri de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur.³⁰ Kanunda, kurumun kuruluş amacının; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak olduğu ifade edilmiştir.³¹

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevleri; idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmaktır. Ancak; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışındadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, faaliyetlerinde bağımsız olduğu, KDK m. 12'de belirtilmektedir. Düzenleme uyarınca; hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Baş denetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

5. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu

Kanun koyucu tarafından, insan onurunu temel alarak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda

³⁰ RG, 29.06.2012, S. 28338.

³¹ Doktrinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; görev alanının idare aleyhine yapılan şikâyetler olması, yetkisinin inceleme ile sınırlı olması, yapısının özerk değil, TBMM'ye bağlı bir yapı olması, basit çoğunlukla seçilebilme olanağının başdenetçinin tarafsızlığına gölge düşürmesi sebepleriyle, insan haklarının güvencesi olması konusunda yeterince etkili bir mekanizma olmadığı belirtilmektedir. Bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, 11. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 287.

faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek üzere Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun kurulması, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esasların düzenlenmesi amacıyla, 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu³² çıkarılmıştır.

Kanun, iyi idare hakkına ilişkin doğrudan ifadeler ihtiva etmemekle birlikte, eşitlik ilkesine ve ayrımcılık yasağına vurgu yapmakta, ayrımcılık türlerini sayma yoluyla belirlemekte ve yasağın kapsamını belirtmektedir. Kanun uyarınca ayrımcılık yasağının kapsamı sınırlayıcı olarak sayılmamıştır. Düzenleme; eğitim ve öğretim, yargı, kolluk, sağlık, ulaşım, iletişim, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, sosyal yardım, spor, konaklama, kültür, turizm ve benzeri hizmetleri sunan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri, yürüttükleri faaliyetler bakımından bu hizmetlerden yararlanmakta olan veya yararlanmak üzere başvurmuş olan ya da bu hizmetler hakkında bilgi almak isteyen kişi aleyhine ayrımcılık yapılmasını yasaklamaktadır. Bireyler ile kamusal faaliyetler bağlamında ilişki içerisinde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetleri sırasında ayrımcılık yasağı bağlamında denetlenmesine imkân veren bu kanun, iyi idare hakkı bakımından önemli bir kanuni düzenlemedir.

6. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla, 25.05.2004 tarihinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun³³ kabul edilmiştir.

Bu kanun, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst

³² RG, 20.04.2016, S. 29690.

³³ RG, 08.06.2004, S. 25486.

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 kapsamaktadır. Ancak bu kanunda, idari teşkilatın en önemli sùjelelerinden olan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar hakkında uygulanmayacağına düzenlenmiş olması³⁴ iyi yönetim hakkı bakımından olumsuz bir durumdur.

Kanun uyarınca Kamu Görevlileri Etik Kurulu; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerinin yönetmeliklerle belirlenmesi, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmaların yapılması ve sonuçlarının ilgili makamlara bildirilmesi, kamuda etik kültürünün yerleştirilmesi için çalışmalar yürütülmesi ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olunması konularında görevli ve yetkilidir.

C. 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Türk pozitif hukuku bağlamında iyi yönetim hakkının tespiti noktasında öneme sahip olan Devlet Denetleme Kurulu, 5 sayılı CBK m. 3 uyarınca, Cumhurbaşkanlığına bağlı üst denetleme organı olup, kurulun başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur.

2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliği öncesinde mevcut olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görev ve yetkileri, Devlet Denetleme Kurulu bünyesinde toplanmış ve DDK teşkilat ve görevleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkezi idarenin başı konumundaki Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.³⁵

Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi³⁶ de iyi yönetim hakkına ilişkin ilkeleri araştırmak bakımından

³⁴ Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun m. 1/3.

³⁵ Yakup Çokkaş, "Dönüşen Yapı İtibariyle Devlet Denetleme Kurulu", *İzmir Barosu Dergisi*, Y. 84, S. 2, 2019, s. 121.

³⁶ RG, 15.07.2018, S. 30479.

önem arz eden bir düzenlemedir. 5 sayılı CBK m. 4-1/ç uyarınca DDK; kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlık, verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim alanlarında çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir. Bu düzenleme de iyi idare hakkına ilişkin ilkelerinden bazılarının tespit edilebilmesini sağlamaktadır.

D. Yönetmelikler Bakımından İyi İdare Hakkı

1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,³⁷ iyi idare ilkelerinin tespiti bakımından en kapsamlı düzenlemedir. Yönetmelik m. 6'da, iyi yönetim ilkeleri açıkça sayılmış olup bu ilkeler; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunmasıdır. Ancak düzenleme incelendiğinde, bu ilkelerin tahdidi değil, tadadi olarak düzenlendiği görülmektedir.³⁸

2. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik,³⁹ 09.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulanmasına dair esas ve usulleri düzenlemektedir. Yönetmelik uyarınca kurum ve kuruluşlar; Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi, kanun ve yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre başvuru-

³⁷ RG, 28.03.2013, S. 28601 (Mükerrer).

³⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik m. 6'da iyi yönetim ilkeleri sayıldıktan sonra "gibi" ifadesinin kullanılması sebebiyle, iyi yönetim ilkelerinin, sayılan ilkelerle sınırlı olmadığı değerlendirilmektedir.

³⁹ 27.04.2004, S. 25445.

ranların yararlanması sunmakla ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere gerekli tüm idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.

İyi idare hakkı açısından, bireylerin bilgi edinme hakkının korunması maksadıyla, kurum ve kuruluşlara bazı yükümlülükler getiren bu yönetmelik, iyi idare ilkelerinden bazılarını ihtiva etmesi bakımından önemli bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

3. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Bu yönetmelik, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu personelinin uyacakları mesleki ve etik ilkeleri, komisyonların ve dairelerin oluşumu, çalışma esasları ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu'nun çalışma usul ve esasları ve diğer hususları, Kuruma yapılacak başvuruları ve inceleme usullerini, işleme konulmayacak başvuruları, gerekçeli kabul edilemezlik kararları dahil olmak üzere Kurumca verilecek karar türleri ile başvuruya ilişkin diğer usul ve esasları, bilirkişi olarak görev yapacakların nitelikleri ve çalışma esaslarını, istişare komisyonunun oluşturulması ile merkezde ve illerde yapılacak istişare toplantıları ile ulusal önleme mekanizmasının, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere haberli veya habersiz gerçekleştireceği ziyaretlerle özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin başvurularının incelenmesi ve sonuçlandırılması ile Kurum personeli veya insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele eğiticileri tarafından verilecek insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele eğitimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Yönetmelikte iyi idare hakkına ilişkin olarak; cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılık yasaklanmış, bu yasağın ihlali hâlinde, konuya ilişkin görev ve yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşlar ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, ihlalin sona erdirilmesi, sonuçlarının giderilmesi, tekrarlanmasının önlenmesi, adli ve idari yoldan takibinin sağlanması amacıyla gerekli tedbirleri almakla yükümlendirilmiştir.

E. Genelgeler Bakımından İyi İdare Hakkı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile başbakanlık genelgelerinin akıbeti hakkında bazı tereddütler ortaya çıkmıştır. Ancak bu tereddütler, 1 Ağustos 2018 tarihli ve 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile giderilmiş, anılan düzenlemenin ekli (2) sayılı listesinde belirtilen genelgelerin⁴⁰ yürürlükten kaldırıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 2019/25 sayılı Genelgesi⁴¹ ile de uygulama imkânı kalmayan veya yürürlükte olmasına lüzum görülmeyen bazı genelgeler⁴² kaldırılmıştır. Ancak, AY değişikliği öncesinde, iyi yönetim hakkına ilişkin sayılabilecek olan 2004/12 ve 2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi, başka genelgelerle kaldırılmadığı için halen yürürlükte dir.

1. 2004/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesi

2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi,⁴³ dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin bir genelge olup, bu genelgede; bireylerin kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında idari makamlara başvuruda bulunmalarının ve kendileri veya faaliyet alanlarıyla ilgili konularda bilgi edinme haklarını kullanmalarının, eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkeleri temelinde demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereği olduğu, idare-birey ilişkisinde hukukun üstünlüğünü, demokratikleşmeyi ve saydamlığı sağlayabilmek için, idari faaliyetlerin yürütülmesi sırasında bireysel hak ve özgürlüklere duyarlı davranılmasının hukuk devletinin en temel niteliği olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca genelgede, devlet ile toplum arasındaki bağların daha güçlü hale getirilmesini ve halkın talep ve beklentilerine azami düzeyde cevap verilmesini esas alan bir politika benimsendiği, bu politikanın temelini, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde vatandaş odaklı yaklaşımların benimseneceği ilkesinin oluşturduğu ifade edilmiştir.

⁴⁰ Bu kapsamda kaldırılan genelgeler; 1992/30, 1993/12, 1998/12, 2002/14, 2004/24, 2005/9, 2005/29, 2006/12, 2006/31, 2007/6, 2007/8, 2007/33, 2008/12, 2009/16, 2010/3, 2010/8, 2010/15, 2015/16, 2015/17, 2016/17, 2016/19 sayılı genelgelerdir.

⁴¹ RG, 12.11.2019, S. 30946.

⁴² Bu kapsamda kaldırılan genelgeler; 1982/61, 1987/4, 1994/22, 1997/40, 1999/7, 1999/8, 1999/61, 2011/11 sayılı genelgelerdir.

⁴³ RG, 24.01.2004, S. 25356.

2. 2006/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi

İyi yönetime ilişkin olarak merkezi idarenin bakış açısında yaşanan değişimin görülmesi bakımından, 2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi, bir başka önemli düzenlemedir. Genelgede; “Günümüzde kamu yönetimi literatüründe “Yönetişim” ve “Yönetime katılma” kavramları ön plana çıkmıştır. Yönetim tekniği olduğu kadar bir değeri de ifade eden bu kavramların hayata geçirilebilmesi için yurttaşların yönetime ilişkin şikâyet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerine yönelik iyi işleyen, hızlı ve etkin bir sistemin kurulması, yönetimin başarısı için olduğu kadar, demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesi açısından da vazgeçilmez bir gerekliliktir” ifadesine yer verilerek, birey-idare ilişkisinde yaşanan anlayış değişikliğine dikkat çekilmiştir.

3. 2018/3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi

İyi idare hakkı ile ilişkili olan 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi,⁴⁴ kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sorun çözen, çözüm üreten, sonuç ve vatandaş odaklı devlet anlayışı ile bürokrasinin azaltılmasının, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin öncelikli hedeflerinden olduğunu, kamu hizmetlerinde hantallığa sebep veren hususların ortadan kaldırılmasını, bireylere hizmetlerin süratli ve en iyi şekilde sunulmasını, devlet ve millet bütünleşmesini zedeleyen davranışlardan kaçınılması gerektiğini, bu itibarla kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tüm başvurularda, talebin sonuçlandırılması başka bir idari makamın görev alanında kalsa dahi, başvuruların anında incelenerek takip edileceğini, talebin ilk başvuru yerinde sonuçlandırılmasına özen gösterileceğini, başvuru sahibine yapılan işlemler hakkında gecikmeksizin nihai ve kesin bilgi verileceğini, başvuruların süratli ve doğru sonuçlandırılması amacıyla gereken tüm tedbirlerin alınacağını belirtmektedir.

Bu genelge, iyi idare hakkı bakımından bireylere, bilgi edinme, makul sürede cevap alma ve dinlenilme haklarına katkı sağlamaya yönelik olup, birey-idare ilişkisinde vatandaş odaklı yaklaşımı öngören bir düzenlemedir.

⁴⁴ RG, 12.10.2018, S. 30563.

F. Yargısal İçtihatlar Bakımından İyi İdare Hakkı

1. Anayasa Mahkemesi Kararlarında İyi İdare Hakkı

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun⁴⁵ m. 45'te düzenlenen; "Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve buna ek Türkiye'nin taraf olduğu protokoller kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir" hükmü uyarınca, AYM önünde ihlal edildiği ileri sürülen hakların; Anayasa'da, AİHS'de ve Türkiye'nin taraf olduğu protokoller kapsamında sayılan haklardan biri olması gerekmektedir.

Anayasa'da iyi idare hakkı doğrudan düzenlenmiş bir hak değildir. Ancak, AB bakımından, bu hakkın düzenlendiği Temel Haklar Şartı'nın, 2009 yılında kabul edilen Lizbon Antlaşması m. 6 ile AB'nin antlaşmaları ile aynı değere sahip olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple, iyi idare hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle AİHM'ye başvurulması durumunda, mahkemenin bu hakka ilişkin yargılama yapmasına bir engel bulunmamaktadır.

AYM tarafından verilen kararlar incelendiğinde, iyi idare hakkının doğrudan ele alındığı kararlara rastlanılmamıştır. Ancak yüksek mahkemenin, iyi idare hakkının bileşenlerinden olduğu kabul edilen ilkelere ilişkin yaptığı bazı değerlendirmeler mevcuttur.

İyi idare hakkının içerisinde bulunan iyi yönetim ilkelerinden biri idarenin kararlarının gerekçelerini belirtme zorunluluğudur. AYM, idarenin, bu gerekçeyi açıklık ilkesine uygun olarak ifade etmesi gerektiğini belirtmektedir. AYM bir kararında,⁴⁶ bu ilkelere doğrudan te-

⁴⁵ RG, 03.04.2011, S. 27894.

⁴⁶ "Somut olayda ne idarenin ne de derece mahkemelerinin kararlarında başvuru-
cunun başörtüsü kullanmasını saldırgan, başkalarının inançlarına müdahale eden
nitelikte, baskıcı ve/veya tahrik edici olduğu ya da kendi inancını zorla dayatma
amacı bulunduğu veya kurumsal işleyişi tahrip ettiği, birtakım karışıklıklara ve
düzensizliklere neden olduğu gösterilmiştir. Kamu makamları sadece başvuru-
cunun başörtüsünü çıkarmamakta ısrarlı olduğu yönünde bir tespit bulunmuşlar,
ancak başvuru-
cunun bu ısrarının ne gibi olumsuzluklara yol açtığı/açabileceği
yönünde bir değerlendirmeye yer vermemişlerdir. Bu nedenle başvuru-
cunun di-
nini açığa vurma hakkına yapılan müdahalenin kamu düzeninin korunması için
hangi zorunlu toplumsal ihtiyaca karşılık geldiği anlaşılammaktadır.", AYM,
18.07.2018, Baş.Nü. 2015/8491, www.kazanci.com.tr, (25.03.2020).

mas etmemekle birlikte; bir kamu kurumunca yapılan devlet memurluğundan çıkarma işlemi; idare tarafından, başvuru fiilinin ne olduğunun ortaya konulduğunu ancak bu fiilin kamu düzeninin korunması bakımından yol açtığı olumsuzlukların ne olduğunun açıkça belirtilmediğini, bu sebeple başvuru fiilinin hak ve özgürlüğünün ihlal edildiğini belirtmiştir. Başka bir anlatımla, AYM'ye göre, bireyin memuriyetine son veren işlemin gerekçesinde, yalnızca bireyin fiiline (başörtüsü takma) yer verilmesi, bireyin fiilinin yarattığı olumsuz durumdan (kamu düzenini bozan olumsuzluklar) bahsedilmemesi, din ve vicdan hürriyeti bakımından bir hak ihlali oluşturmaktadır.

İdari işlemin gerekçeli olması ve gerekçenin işlem bakımından yeterince açık olması gerekliliğine ilişkin bir başka AYM kararında, idare tarafından verilen idari para cezası işleminin, zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı hususunun, ilgili ve yeterli gerekçe ile ortaya konulamaması sebebiyle, başvuru fiilinin toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yapılan müdahalenin demokratik toplum gereklerine uygun olmadığına karar verilmiştir.⁴⁷ Bir başka AYM kararında ise; idari makamlarca başvuruya konu internet sitesine tümüyle erişimin engellenmesi şeklindeki kısıtlamanın zorunlu bir sosyal ihtiyacı karşıladığı ve orantılı olduğu, dolayısıyla demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu ilgili ve yeterli bir gerekçe ile gösterilememesinin basın özgürlüğünü ihlal ettiğine karar verilmiştir.⁴⁸

⁴⁷ "Somut olayda Fakülte yönetiminin ya da Hâkimliğin Fakülte bahçesinde gerçekleştirilen toplantının barışçıl olmadığına, kamu düzeninin bozulduğuna veya bozulma tehlikesinin ortaya çıktığına, eğitimin işleyişinin aksadığına ya da yaptırım konusu afişin asılı kaldığı -yaklaşık- üç saat boyunca herhangi bir gerginliğe sebebiyet verdiğine dair bir tespiti ve değerlendirmesi bulunmamaktadır. Dolayısıyla somut olayın koşullarında barışçıl bir protesto gösterisi sırasında başvuruya konu afişin asılması nedeniyle başvuru fiilinin idari para cezası ile cezalandırılmasının zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı ilgili ve yeterli gerekçe ile ortaya konulamamıştır. Unutulmamalıdır ki barışçıl toplantı ve gösteri yürüyüşüne katılan ve bir gösteride yasaklanmamış davranışlarda bulunan kişilerin toplantı hakkı, herhangi bir kınanabilir olaya karışmadıkları sürece en hafif kabul edilecek cezanın dahi uygulanmamasını gerektirir. Zira bu tip soruşturmalar veya cezalandırmalar caydırıcı etki doğurma potansiyeli taşımaktadır. Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında, somut olayın koşullarında başvuru fiilinin toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yapılan müdahalenin demokratik toplum gereklerine uygun olmadığı Anayasa'nın 34. maddesinin ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.", AYM, 28.05.2019, Baş.Nu. 2016/50678, RG, 05.07.2019, S. 30822.

⁴⁸ "5651 sayılı Kanun'un 8/A maddesinin (3) numaralı fıkrasında; aralan madde kapsamında verilen erişimin engellenmesi kararlarının ihlalin gerçekleştiği yayın,

AYM'nin, iyi idare ilkelerinden olan dinlenilme hakkına, dolaylı olarak da olsa değindiği kararlar mevcuttur. Mahkeme, TSK'da görev yapan bir kişiye, BİMER başvurusu yapmasından dolayı verilen "uyarma" cezasına ilişkin olarak, bireyin, haksız cezalandırıldığı hususunda idareye yaptığı başvuruların dinlenilmemesi üzerine BİMER'e başvurusu sonucunda kendisine ceza verilmesini, ifade hürriyeti bakımından ihlal saymıştır.⁴⁹

kısım, bölüm ile ilgili olarak (URL vb.) içeriğe erişimin engellenmesi yöntemiyle verilebileceği, ancak teknik olarak ihlale ilişkin içeriğe erişim engellemesinin yapılamadığı veya ilgili içeriğe erişimin engellenmesi yoluyla ihlalin önlenemediği durumlarda internet sitesinin tümüne yönelik olarak erişimin engellenmesi kararı verilebileceği belirtilmiştir. Söz konusu hüküm karşısında içeriğe erişimin engellenmesi yoluyla ihlalin önlenemediği hususunda bir gerekçelendirme de yapılmadığı dikkate alındığında başvuruya konu internet sitesine tamamıyla erişimin engellenmesi şeklindeki müdahalenin ifade ve basın özgürlükleri önünde orantısız müdahale teşkil ettiği açıktır. Yukarıda yer verilen hususlar ışığında idari ve/veya yargısal makamlarca başvuruya konu internet sitesine tümüyle erişimin engellenmesi şeklindeki kısıtlamanın zorunlu bir sosyal ihtiyacı karşıladığı ve orantılı olduğu, dolayısıyla demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu ilgili ve yeterli bir gerekçe ile gösterilememiştir. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünün ve 28. maddesinde güvence altına alınan basın özgürlüğünün ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.", AYM, 11.03.2020, Baş.Nu.: 2015/16368, 02.05.2020, S. 31115.

⁴⁹ "Başvurucunun şikâyet dilekçesi bir bütün olarak değerlendirildiğinde dilekçenin saldırgan bir üslupla yazılmış olmasından daha çok yardım isteği ve çaresizliği vurgulayan ifadeler içerdiği anlaşılmaktadır. Başvurucu, özellikle diğer askerî personelin sorumlu olduğu alanlar ile kendi çalıştığı ve sorumlu olduğu alanlar açısından haksızlığa uğradığını ifade etmiş; disiplin cezası uygulamalarında özellikle kendisinin hedef alındığını, sağlık sorunlarının görmezden geldiğini ve savunmalarının dikkate alınmadığını açıklamaya çalışmıştır. Disiplin amiri, başvuruçunun şikâyet usulüne aykırı davrandığından bahisle başvuruçuya disiplin cezası vermiştir. Başvurucunun şikâyet konusu ettiği hususların askerî yapı içinde ve sıralı amirler nezdinde çözülebilecek kişisel sorunlar olduğu, askerî makamlara zarar verecek veya itibar kaybı oluşturacak özellik taşımadığı, dilekçenin ulaştırıldığı BİMER'in kamu kurumları içinde yer aldığı ve içeriğinin kamuoyuna yansıtılmadığı anlaşılmaktadır. Sonuç olarak askerî hiyerarşi ve disiplin içinde bulunanlara yönelik olarak belirli şikâyet usulleri ve bunların dayandırıldığı disiplin yaptırımları bulunmasının demokratik toplum düzeninde gerekli olmadığı söylenemez. Fakat yukarıdaki hususlar dikkate alındığında ve somut olayın koşullarında, kendisini de etkileyen birim içindeki birtakım haksız uygulamalarla ilgili olarak görev yaptığı birimdeki sıralı amirlerine yaptığı başvuruların sonuçsuz kalması nedeniyle Başbakanlığa bağlı bir kamu kurumu olan BİMER'e dilekçe gönderilmesine "uyarma" cezası ile yaptırım uygulanmasının demokratik toplum düzeninde gerekli bir müdahale olmadığı değerlendirilmiştir. Açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.", AYM, 16.11.2017, Baş.Nu. 2014/12143, RG, 05.01.2018, S. 30292.

AYM kararları incelendiğinde, doğrudan iyi idare hakkı bakımından bir değerlendirme yapılmadığı, ancak idare tarafından yapılan işlemlerin incelenmesi sırasında belirlenen kriterlerin aslında iyi idare hakkı kapsamında kalan ilkeler olduğu görülmektedir. Dolaylı bir bakışla, Türk Hukuku'nda, iyi idare hakkı bakımından, bireylere AYM kararlarıyla yargısal koruma sağlandığını söylemek yanlış bir tespit olmayacaktır.

2. Danıştay Kararlarında İyi İdare Hakkı

Danıştay kararlarına iyi idare hakkı açısından bakıldığında, idarenin faaliyetlerinde açıklık, şeffaflık, idari işlemin objektif kriterlere dayanması, idari işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi gibi ilkelere yer verildiği görülmektedir. Danıştay tarafından bu ilkelere atıf yapılması, iyi idare hakkının geleceği bakımından olumlu bir gelişmedir.

Danıştay, idarenin faaliyetlerinin açıklık ilkesine uygun olması gerektiğini belirtmektedir.⁵⁰ Bu yöndeki kararlarda, açıklık ilkesinin, idari işlemin kapsamının belirlenmesi bakımından önem arz eden bir ilke olduğu vurgulanmıştır.⁵¹ Başka bir anlatımla, açıklık ilkesinin göz

⁵⁰ "Belediye hizmet alanı kullanımı irdelendiğinde; 1/5000 ölçekli nazım imar planlarında, mekânsal kullanımın "belediye hizmet alanı" olarak gösterilmesinin yeterli olduğunun kabulü gerekmele birlikte, ulaşım yükü, nüfus ve yapı yoğunluğu başta olmak üzere planlama alanına birbirinden çok farklı etkileri bulunan ve yukarıda yer verilen tanımında örnekleme yoluyla sayılan tesisleri, bir bütün olarak kapsayan "belediye hizmet alanı" gösterimi, uygulama imar planı ölçeğinde tek başına yeterli olamamakta, bu gösterim altında hangi belediye faaliyetinin icra edileceğinin belirtilmesi suretiyle kesin kullanım türünün gerek uygulama işlemlerine dayanak oluşturacak ölçüde, gerekse hukuki ihtilaf halinde yargısal incelemeye elverecek açıklıkta somut olarak gösterilmesi zorunluluk arz etmektedir.", Dan.6.D., 23.12.2016, E.2016/11007, K.2016/9333, www.kazanci.com.tr, (15.03.2020).

⁵¹ "Kamulaştırma işlemlerinde acelelik halinin uygulanabilmesi için Bakanlar Kurulu Kararında, acelelik hali ve bu hali gerekli kılan durumlar ile gerek acele kamulaştırmanın konusu, gerekse acele kamulaştırılacak taşınmazlar açıklıkla gösterilmek suretiyle acele kamulaştırmanın kapsamı ve çerçevesinin belirlenmesi, acelelik halinin dışındaki durumlar için Bakanlar Kurulu Kararının uygulanmasını sağlayacak ayrıntıya kararda yer verilmesi, yasa koyucu tarafından acelelik halini belirleme konusunda Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin başka bir makam ya da mercii tarafından kullanılması sonucunu doğuracak, yetki devrini içerecek unsurlar taşınması gerekmektedir.", DİDDGK, E.2010/979, T. 13.01.2011 (YD Kararı), www.kazanci.com.tr, (16.03.2020); Aynı yönde bkz. Dan.13.D., 10.02.2010, E.2007/1724, K.2010/1168, www.kazanci.com.tr, (16.03.2020).

ardı edilmesi durumunda, idari işlemin uygulama alanı yani kapsamı belirsiz hale gelebilecektir. Ezcümle, Danıştay tarafından açıklık belirtilmese de iyi idare ilkelerinden biri olarak kabul edilen açıklık ilkesinin ihlalinin, dolaylı olarak iyi idare hakkının da ihlali anlamına geldiği görülmektedir.

Danıştay, iyi idare ilkesine ilişkin olarak şeffaflık ilkesine de bazı kararlarında yer vermektedir. Bu kararlarda, şeffaflık, devletin ekonomik, siyasî, idarî ve sosyal konularda aldığı kararlara ve yaptığı uygulamalara, bireyler tarafından zamanında ve güvenilir bir biçimde erişilebilmesi olarak tanımlanmış, şeffaflık ilkesini tamamlayan haklardan en önemlisinin de bilgi edinme hak ve özgürlüğü olduğu ifade edilmiştir.⁵²

İyi idare ilkesi ile bağlantılı olan idari işlemin objektif kriterlere dayanması ilkesi, Danıştay kararlarında yer bulan bir ilkedir. Danıştay; hakkında disiplin soruşturması açılan dekan tarafından, davacının disiplin amiri sıfatıyla davacı hakkındaki disiplin soruşturmasının karara bağlamasının, objektiflik ve tarafsızlık ilkeleri ile bağdaşmaya-

⁵² “Hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi ve idarenin faaliyetlerini objektif esaslara göre ve güvenilir bir sistem içerisinde yürütmesinde, etkili ve önemli araçlardan biri de “idarenin şeffaflığı ilkesi”dir. Şeffaflık, devletin ekonomik, siyasî, idarî ve sosyal konularda aldığı kararlara ve yaptığı uygulamalara, bireyler tarafından zamanında ve güvenilir bir biçimde erişilebilmesi olarak tanımlanabilir. Şeffaflık ilkesini tamamlayan haklardan en önemlisi de bilgi edinme hak ve özgürlüğüdür... Ülkemizde ÖSYM tarafından merkezi olarak yapılan ve yüzbinlerce öğrencinin katıldığı sınavların hemen akabinde soru ve cevapların kamuoyuna açıklanması şeklinde bir teamülün bulunduğu açık olup, bu durumun sınav soru ve cevaplarının kamuoyunda tartışılmasının önünü açmasını yanında, katılımcılara girmiş oldukları sınavlardaki kendi cevaplarıyla idarece açıklanan cevapları karşılaştırılarak sınav hakkında genel bir kanaate ulaşmalarında yol gösterici olabileceği gibi, gerek sorularda gerekse idarece açıklanan cevaplarda herhangi bir hata olması halinde bu hataların düzeltilmesine de yardımcı olacağı kuşkusuzdur. Bu suretle, daha önceki yıllarda yapılan sınavların soru ve cevaplarını 6114 sayılı Kanun’un 9. maddesi uyarınca açıklayan davalı idarenin dava konusu işlemle soru ve cevapları yayımlamama kararı alması, hatalı soru ve cevapların tespit edilememesine ve katılımcıların mağduriyet yaşamasına sebebiyet verecektir. Soruların ve cevaplarının bilinmediği ve tartışılmadığı ortamda da ne idarece hatalı sorunun iptaline karar verilebilecek ne de katılımcılar haklarını arayabilecektir. Bir başka ifadeyle, sınavda sorulan sorular ve idarece kabul edilen cevaplara ilişkin olarak kamuoyuna bilgi verilmemesi halinde, sorular ve (resmî) cevapları hakkında herhangi bir bilgisi olmayan bir katılımcının sınav sonucuna itiraz hakkının fiilen ortadan kalkacağı ya da zorlaşacağı, bunun da hak arama özgürlüğünün sınırlanması anlamına geleceği açıktır.”, Dan.8.D., 30.04.2015, E.2014/8893, K.2015/3715, www.kazanci.com.tr, (03.05.2020).

cağını belirtmektedir.⁵³ Ayrıca mahkeme objektifliği, idarenin takdir yetkisinin kullanımı esnasında da kullanılması gereken bir ilke olarak görmektedir. Başka bir anlatımla, Danıştay kararlarında, idarenin takdir yetkisini kullanırken de somut ve nesnel kriterlere dayanması gerektiği belirtilmektedir.⁵⁴

Danıştay'ın, iyi idare hakkına ilişkin ilkelerden olan idari işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi hususunda da kararları mevcuttur. Danıştay bu yöndeki bazı kararlarında, AİHM içtihatlarına da atıfta bulunarak, bireylerin menfaatlerini etkileyecek nitelikteki idari işlemlerde, bu işlemlere karşı gidilebilecek dava yollarına ilişkin usul kurallarının açık bir şekilde belirtilmemesi ve bu sebeple bireylerin dava haklarını kaybetmeleri, mahkemeye erişim hakkını engelleyecek nitelikte katı bir yorum olduğunu kabul etmektedir.⁵⁵

⁵³ "Hakkında disiplin soruşturması açılan dekan tarafından davacının disiplin amiri sıfatıyla davacı hakkındaki disiplin soruşturmasını karara bağlaması objektif ve tarafsızlık ilkesi ile bağdaşmayacağı açık olduğundan, işlemin rektörlük tarafından tesis edilmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.", Dan.8.D., 13.12.2011, E.2011/7200, K.2011/6665, www.kazanci.com.tr, (16.03.2020).

⁵⁴ "4059 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinde, sözü edilen müsteşarlıklar ile Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü personeline "ek ödeme yapılabilir" ibaresi yer aldığından; bu kapsamdaki personele ek ödeme yapılıp yapılmayacağı hususunda idareye takdir yetkisi tanındığı anlaşılmaktadır. Ancak idarece bu yetki kullanılmak suretiyle bir düzenleme yapılırken veya bu düzenleme uygulanarak bireysel işlem tesis edilirken, başka bir anlatımla düzenleyici kural kişiye uygulanmak suretiyle işlem somutlaşırken, anılan yetkinin objektif esaslar içinde kullanılması, hukuk kurallarını ve hukukun genel esaslarını da ihlal etmemesi gerekmektedir.", Dan.11.D., 19.02.2003, E.2000/10901, K.2003/739, www.kazanci.com.tr, (18.03.2020).

⁵⁵ "Sosyal Güvenlik Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği kapsamında yapılan sözlü sınavda, sınav sonucuna ilişkin olarak tesis edilen işleme karşı aynı Yönetmeliğin 16. maddesinde öngörülen özel itiraz usulü uyarınca itiraz edilmesi durumunda anılan işlemin, davalı idarece itiraz başvurusunun sonuçlandırılmasıyla kesinleşeceğinin kabulü gerekmektedir. Bu nedenle; dava konusu uyuşmazlıkta, davalı idarece itirazın sonuçlandırılması ile sözlü sınav sonucuna ilişkin idari işlem kesinleşmiş olup, dava açma süresi, kesin işlemin tebliğ edildiği tarihten itibaren yeniden başlatılması gerekmektedir. Nitekim, benzer bir konudaki Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 15/10/2012 günlü, E:2008/94, K:2012/1594 Sayılı kararı da bu yönde olup, AİHM; süre koşulu gibi dava açmaya ilişkin usul koşulları birden fazla yoruma neden olabilecek nitelikte ise, mahkemeye erişim hakkı kapsamında bireylerin dava açma haklarını engelleyecek şekilde katı bir yoruma tabi tutulmaması veya söz konusu koşulların katı bir biçimde uygulanmaması gerektiğini ifade etmiştir (Bkz. Beles/Çek Cumhuriyeti, B. No: 47273/99, 12/11/2002, § 51; Tricard/Fransa, B. No: 40472/98, 10/7/2001, §33).", Dan.2.D., 26.03.2018, E.2016/3710, K.2018/1962, www.kazanci.com.tr, (02.04.2020); Aynı yönde, "Nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dava

Yukarıda yapılan değerlendirmeler neticesinde, Danıştay kararlarında, iyi idare hakkı kavramından açıkça bahsedilmemekle birlikte, bu hakkın kapsamı içerisinde olduğu kabul edilen iyi idare ilkelerine azımsanamayacak ölçüde yer verildiği görülmektedir.

III. İyi İdare Hakkı ve İlgili İlkelere Kavramsal Bakış

Çalışmada, uluslararası hukuk metinlerinde ve Türk pozitif hukuku düzenlemelerinde izi sürülen iyi yönetim hakkı ve bu hakka ilişkin ilkelerin kapsamı her geçen gün genişleyen bir niteliğe sahiptir. Hızla değişen toplumsal yapı ile devletlerde/uluslararası kuruluşlarda yaşanan değişim ve yaygınlaşan demokrasi anlayışı karşısında, iyi idare hakkının statik bir hak olması beklenemez. Ayrıca iyi idare hakkı, diğer temel hak ve hürriyetlerle de sıkı biçimde ilişki içerisinde olan bir haktır. İdarenin iyi idare ilkelerine aykırı işlem ve eylemleri ile çoğu zaman bireyin diğer hak ve hürriyetleri de ihlal edilebilmektedir. Bu sebeple iyi bir idare hakkının korunması yönündeki çalışmalar, diğer birey hak ve hürriyetleri bakımından da güvence sağlar.

İyi idare ilkelerinin genişleyen ve sınırlandırılmayan özellikleri, bu kavramların dinamik niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bu sebeple, iyi idare ilkelerini net bir çerçeveye belirleme gayreti de anlamsızdır. İyi idare kavramını ancak kesin bir yargıya ulaşma çabasından uzak bir şekilde tanımlamaya çalışmak gerekmektedir.

Ancak gerek uluslararası hukuki düzenlemeler gerekse Türk pozitif hukuku düzenlemeleri göz önünde bulundurulduğunda, iyi idare hakkına ilişkin hak ve ilkeleri; dinlenilme (yönetime katılma, savunma) hakkı, bilgi edinme hakkı, hukuki yardım ve temsil hakkı, idari işlemin gerekçeli olması ilkesi, işleme karşı başvuru yollarının gösterilmesi gerekliliği ilkesi ve olarak saymak mümkündür.

açma süreleri dışında ayrı dava açma süreleri öngörülmuş olan idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri idare tarafından ilgililerine bildirilmedikçe, özel dava açma sürelerinin işletilmesine, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca olanak bulunmamakta olup, 2577 sayılı Kanun'da açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabulü gereken genel dava açma sürelerinin işletilmesi zorunludur.", DİDDGK, 03.07.2017, E.2017/640, K.2017/2734, www.kazanci.com.tr, (24.04.2020).

A. Dinlenilme (Yönetime Katılma) Hakkı

Dinlenilme (yönetime katılma) hakkı; bireyin idari makam tarafından yapılacak olan işlemle hukuki durumunun sınırlandırılacağı veya bazı yükümlülüklerinin doğacağı durumlarda,⁵⁶ bilmediği maddi vakıalara ilişkin olarak görüşlerini ifade edebilme hakkı olup, doktrinde bu hakkın, genellikle Türkiye’de disiplin hukuku kapsamında savunma hakkı⁵⁷ şeklinde somutlaştığı belirtilmektedir.⁵⁸ Bu hak, işlemin ilgisine kendi vakıa ve delillerini ileri sürme fırsatı tanıyarak bireyi idari usulün bir parçası haline getirmektedir.⁵⁹ Ancak bireye dinlenilme hakkı tanınması, tek başına iyi bir işlem tesis edilmesini sağlamamakta, dolayısıyla iyi idare hakkının gerçekleşmesi bakımından idari işlemlerin hukuka uygun olarak tesis edilmesi de gerekmektedir.⁶⁰ Daha açık bir ifade ile bireyin idarenin yapacağı işlem hakkında görüşlerini açıklayabilmesi, hukuka aykırı olan bir idari işlemi meşurlaştırmamaktadır.

Dinlenilme hakkı, idarenin karar almadan evvel, menfaatlerinin çatışması muhtemel bireyleri birlikte dinlenilmesini gerektirmekte, bu sebeple dinlenilme hakkının hangi hallerde uygulanacağını tespit edilmesi hususu önem kazanmaktadır.⁶¹ Hakkın kapsamı bakımından, yalnızca bireysel menfaatlerin değil, bir grup birey veya toplum menfaatinin etkileneceği işlemlerde, ilgili tüm bireylerin görüşlerinin din-

⁵⁶ Doktrinde; dinlenilme hakkının yalnızca hak, hürriyet ve menfaat ihlallerinin söz konusu olduğu işlemlerde uygulanması gerektiği, ilgililerin taleplerinin tamamen karşılanacağı idari işlemler bakımından bu hakkın tanınmasına gerek olmadığına ilişkin görüş için bkz. Gürsel Özkan, “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, “İdari Usul Kanunu Hazırlığı” Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 59.

⁵⁷ “İdare hukukunda savunma hakkı; idari yaptırım uygulanmadan önce ilgilinin, isnad edilen fiili işlemediği veya işlemiş olmasına rağmen daha az cezanın takdir edilmesini gerektirecek bir takım bilgi, belge ve olgulara ilişkin imkân ve kolaylıklara sahip olmasını ifade etmektedir.”, Hayrettin Kurt, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 18, Y. 2014, S. 1, s. 137.

⁵⁸ Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018, s. 497.

⁵⁹ Melike Özge Çebi Buğdaycı, “İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı”, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2016, S. 1, s. 30.

⁶⁰ Annamaria Bonomo, “İyi İdare İlkesi ve İdarenin Sükûtu”, Çev. Nuray Sümer, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 21, S. 2, Y. 2019, s. 956.

⁶¹ Zehra Odyakmaz, “İdari Usulden Beklediklerimiz”, “İdari Usul Kanunu Hazırlığı” Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 5

lenilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu hak sadece yapılması ilgililerin talebine bağlı idari işlemler bakımından değil, aynı zamanda idarenin re'sen tesis edeceği idari işlemler hakkında da geçerlidir.⁶² Bu sebeple, dinlenilme hakkının yönetime katılım işlevi bakımından yalnızca birel işlemlerde değil, düzenleyici nitelikteki işlemlerde de uygulanması gerekmektedir. İdarenin düzenleyici işlemi tesis etme aşamasında, vatandaşların görüşlerinden yararlanması da demokratik bir yönetimin gereğidir.⁶³

Demokratik bir idareyi ve hukuk devletini gerçekleştirmeye hizmet eden,⁶⁴ bireylerin kendilerini idare karşısında ifade edebilmelerini ve/veya savunabilmelerini de kapsayan dinlenilme hakkı, idareye mutlak suretle bireyin talepleri doğrultusunda işlem tesis etme mükellefiyeti vermemektedir. Bu hakkın doğurduğu yükümlülük, idarenin bireyin görüşlerini dikkate alma yükümlülüğüdür.⁶⁵

Sonuç olarak dinlenilme hakkı, idari işlemin yapılış sürecinde açıklık ve katılım ilkelerine hizmet eden ve haklarını, özgürlüklerini yahut mevcut hukuki durumlarını sınırlayan bir idari işlemin tesisi sürecinde, işlemin ilgisine kendi vakıa ve delillerini ileri sürme fırsatı tanıyarak onu idari usulün bir parçası haline getiren, önemli bir usuli güvencedir.

B. Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı; bireylerin, kamu kurum ve kuruluşlarının icra ettikleri görevlerden dolayı sahip oldukları bilgilere gerek başvuru-

⁶² Çebi Buğdaycı, s. 33.

⁶³ Doktrinde savunma hakkının, kanunla düzenlenmemiş olsa dahi hukukun genel ilkesi niteliğinde bir ilke olarak kabul edildiği ve bu ilkenin "audi alteram partem (diğer tarafı da dinle)" özdeyişiyle ifade edildiği, ancak bu ilkenin muhakeme hukukundan esinlenilmiş olması ve idarenin, işlemin yapılış sürecinde bir muhakeme makâmı değil bilakis işlemin tarafı oluşu sebebiyle savunma ilkesinin hukukun genel ilkesi olarak kabulünün mümkün olmadığına ilişkin görüş için bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C. I, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, (İdare Hukuku), s. 864.

⁶⁴ Gül Üstün/Turan Yıldırım (Ed.) /Melikşah Yasin/Nur Kaman/H. Eyüp Özdemir/Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 540.

⁶⁵ Lütfi Duran, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 31.

rı neticesinde gerekse idarenin kendi inisiyatifleriyle erişebilmeleridir.⁶⁶ Başka bir anlatımla bilgi edinme hakkı; idarenin tek yanlı iradesi ile oraya koyduğu hukuk düzenine ilişkin değişiklikler hakkında, ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan haktır.⁶⁷

Bilgi edinme hakkının klasik tanımında belirtilmeyen ancak bireylerin bu hakkı kullanabilmeleri için gerekli olan bir önkoşul daha mevcuttur. Bu önkoşul, bir bilgiyi isteyebilmek için, bireylerin o bilginin “varlığı” hakkında bilgi edinmiş olması veya bu yönde bir kuşkunun doğmuş bulunması olup, uygulamada genellikle bu önkoşulun sağlanamadığı belirtilmektedir.⁶⁸

Bu hak, yönetimde açıklığı sağlayan, bireyleri tebaa durumundan çıkarıp, sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan statüsüne yükselten bir hak olup, demokratik yönetimin en önemli unsurlarından biridir.⁶⁹

C. Hukuki Yardım ve Temsil Hakkı

Hukuk devletinde bireyler, hukuki bilgi yetersizliği sebebiyle hak veya menfaat kaybına uğramamalıdır.⁷⁰ Bu anlamda hukuki yardım ve temsil hakkı; hak ve menfaatini savunmakta yetersiz kalan bireylerle gerekli hukuki yardımın yapılmasını ve temsilci aracılığıyla hak ve menfaatlerinin korunmasını sağlayan bir haktır.⁷¹

Hukuki yardım ve temsil hakkına ilişkin olarak, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarihli, (77) sayılı ve “Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması” başlıklı tavsiye kararında, ilgilinin idari usulde yardımcı kullanmaya veya kendisini temsil ettirme-

⁶⁶ Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK), “25 Soruda Bilgi Edinme Hakkı”, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Yayınları: 3, Ocak, 2015, s. 7.

⁶⁷ Koçak, s. 121.

⁶⁸ Çal, s. 164.

⁶⁹ Ramazan Yıldırım, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, “İdari Usul Kanunu Hazırlığı” Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 228; Ebru Şimşek Eren/Ahmet Güven, “Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandıran Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 1, s. 260.

⁷⁰ Ali Kadioğlu, *İdari İşlemin Şekil Unsuru*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010, s. 82.

⁷¹ Hasan Dursun, “İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Ön Tasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 79, S.456, 2007, s. 222.

ye yetkili olduğu, bununla birlikte, bireyin kendi başına da işini takip etmesinin daima serbest olduğu belirtilmiş ancak bazı işlemlerin ilgili tarafından bizzat yapılması veya usulün belirli aşamalarına ilgilinin bizzat katılması zorunluluğunun bulunduğu durumların bu ilkenin kapsamı dışında olduğu ifade edilmiştir.⁷²

Hukuki yardım ve temsil hakkının düzenlendiği bazı ülkelerde, idarenin bireye yol gösterme yükümlülüğünün ihlali idari işlem veya kararı etkiliyorsa, bu işlem ya da karar hukuka aykırı hale gelmektedir.⁷³

D. İdari İşlemin Gerekçeli Olması İlkesi

İdare, faaliyetlerini icra ederken birçok konuda takdir yetkisine başvurmakta, ancak bu yetki, idareye sınırsız şekilde ve keyfi davranabilme imkânı tanımamaktadır.⁷⁴ İdareye tanınan takdir yetkisi, idari işlemi gerekçeli olmaktan alıkoyamaz.⁷⁵ Takdir yetkisinin sınırlarının belirlenmesi konusunda yaşanan güçlükler göz önünde bulundurulduğunda, idari işlemin gerekçeli olması ilkesinin, idarenin denetiminde önemli bir işleve sahip olduğu açıktır.⁷⁶

Hukukumuzda, idari işlemin gerekçeli olmasını zaruri kılan genel bir düzenleme bulunmamakla birlikte,⁷⁷ idari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi, hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak kabul edilmektedir.⁷⁸ Yalnızca idari işlemin veya kararın dayanağı olan normun belirtilmesi veya kararda norma ilişkin beyanlar bulunması, idari işlemin gerekçeli olması ilkesini gerçekleştirilmemektedir.⁷⁹

⁷² Dursun, s. 223.

⁷³ Örneğin, Alman Hukukunda; yol gösterme ve bilgi verme yükümlülüğünün ihlal edilmiş olması, oluşan idari işlem veya kararı etkilemesi durumunda, işlem veya kararın hukuka aykırı hale gelmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bahtiyar Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları*, Ankara, 2000, (İdari Usul İlkeleri), s. 131.

⁷⁴ Onur Karahanoğulları, *İdari Yargı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, (İdari Yargı), s. 191.

⁷⁵ Akıllıoğlu, s. 52.

⁷⁶ Sinan Seçkin/Gül Üstün, "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Prof. Dr. Mehmet Akif Aydın'a Armağan, Y. 2015, C. 21, S. 2 (Özel Sayı), s. 524.

⁷⁷ Bazı özel düzenlemelerde gerekçe bildirilmesi ilkesi şekil şartı olarak belirlenmiştir.

⁷⁸ Akyılmaz, (İdari Usul İlkeleri), s. 200.

⁷⁹ İbrahim Bağcı, "Hukuk Devletinde İyi İdare", "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara,

İyi idare hakkının kapsamında bulunan idari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi, birey hak ve menfaatlerini korumaya hizmet eden ilkelerden biridir. Bu ilkenin pozitif hukukumuzda bir idari usul ilkesi olarak düzenlenmemiş olması sebebiyle, en azından birey hak ve menfaatlerinin etkilendiği idari işlemlerde mutlak suretle uygulanması gerekliliği doktrinde bazı yazarlarca ifade edilmektedir.⁸⁰ Ancak, demokratik bir hukuk devletinde idarece, birey hak ve menfaatlerinin etkilenip etkilenmediğine bakılmaksızın, hesap verebilirlik ilkesi uyarınca, idari işlemlerin gerekçeli olarak yapılması gerekmektedir.

E. İşleme Karşı Başvuru Yollarının Gösterilmesi Gerekliliği İlkesi

İşleme karşı başvuru yollarının gösterilmesi gerekliliği ilkesi, idari işleme karşı başvuru hakkını kullanacak olan ilgiliye, başvurulacak hukuki yolların, başvuru mercilerinin, sürelerin ve başvuru sürecinde ne şekilde hareket edilmesi gerektiği bilgisinin, idare tarafından ilgiliye bildirilmesidir.⁸¹

Bu ilkeye ilişkin olarak, Anayasa m. 40/2'de; "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır" düzenlemesi mevcut olup, düzenleme gerekçesinde; bireylerin yargı ya da idarî makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanmasının amaçlandığı, dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesinin hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk haline geldiği belirtilmiştir.⁸²

Doktrinde bazı yazarlar tarafından, düzenleyici idari işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesinin, kural koyma tekniğine ve sanatına aykırı, garip bir uygulama olduğu, bireysel idarî işlemlerin önemli bir kısmının, ilgisine yükümlülükler getiren değil, haklar

1998, s. 287.

⁸⁰ Burcu Erdinç, İdari İşlem Kuramında "Yokluk", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013, s. 152.

⁸¹ Yeliz Şanlı Atay, "İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü", *TBB Dergisi*, Y. 2011, S. 96, s. 295.

⁸² Yunus Emre Yılmazoğlu/İsmail Emrah Perdecioğlu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), 2. Baskı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2019, s. 231.

getiren olumlu işler olduğu belirtilmekte, ilgili kişinin dava açmayı düşünmeyeceği işlemlere ilişkin olarak idarenin böyle bir yükümlülük altına sokulmasının idareye yüklenilen gereksiz bir külfet olduğu belirtilmektedir.⁸³ Ancak, bazı bireylerin hak ve menfaatlerini müspet olarak etkileyen idari işlemlerin, başka bireyleri menfi yönde etkilemesi mümkündür. Bu durumda, hak veya menfaati olumsuz etkilenen kişinin, bu işlemlere karşı yargı yoluna gidebilmeleri gerekir. Ayrıca, işlemin, bireye hak sağlayıp sağlamadığının takdiri de idare tarafından kullanılacağına göre, böyle bir ayırımın yapılması, gelecekte hak veya menfaati ihlal edilen kişilere de başvuru yollarının gösterilmemesi keyfiyetini idareye sağlama riski ihtiva etmektedir.⁸⁴

İşleme karşı başvuru yollarının gösterilmesi gerekliliği ilkesinin gerekliliği, idarenin işlemlerine karşı yargısal yollara başvuru hakkı bulunan bireyin bu hakkını etkin olarak kullanabilmesinin en önemli güvencelerinden biridir. Bu anlamda ilke, hukuki güvenlik ve hukuk devleti ilkeleri ile de sıkı bir ilişki içerisinde dir.

SONUÇ

Menfaat teorisi (interest theory) kapsamında hak; kişilerin hukuk düzenince tanınan ve korunan menfaatleridir ve sahibine bir takım talep yetkileri bahşeder.⁸⁵ Bu teori kapsamında iyi idare hakkı genel hatlarıyla; "bireyin hukuk düzenince tanınan ve korunan menfaatlerini ilgilendiren işlem ve eylemlerin, iyi idare ilkelerine uygun olarak icrasını talep edebilme yetkisi" şeklinde tanımlamak mümkündür.

İyi idare hakkının ihtiva ettiği ilkeleri ve bu ilkelerin muhteviyatını kapsayan kazuistik bir tanım yapabilmek hem zor hem de gereksizdir. Çünkü iyi idare hakkının kapsadığı ilke ve kavramlar, demokrasi anlayışının ve toplumsal gelişimin devam ettiği ölçüde gelişecek ve değişecektir. Bu sebeple iyi idare hakkını dinamik bir hak olarak nitelemek mümkündür.

⁸³ Gözler, C. I, s. 838.

⁸⁴ Emre Akbulut, "İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi", *TBB Dergisi*, Y. 2009, S. 81, s. 7.

⁸⁵ Kemal Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, (İnsan Hakları), s. 68.

Ayrıca, iyi idare hakkına ilişkin ilkelerin tamamının, hukuk devleti ilkesi içerisinde yorumlanmak suretiyle hâlihazırda var olduğunu ileri sürmek de tatmin edici bir yorum değildir. Zira neredeyse tüm hakların hukuk devleti ilkesi ile yakın bir ilişki içerisinde ve bu ilkenin kapsamında mevcut olduğu ileri sürülebilir. Ancak bir hakkın gelişebilmesi, onun bağımsız bir şekilde kabul edilebilmesi ile kolaylaşacaktır.

İyi idare hakkına ilişkin ilkelerin, pozitif hukuk normlarıyla düzenlenmesinin idarenin esnekliğini azaltacağı endişesi ile birey hak ve menfaatlerinin korunması olguları karşılaştırıldığında, bu hakka ilişkin ilkelerin pozitif hukuk metinlerine alınması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Çünkü günümüzde birey idare tarafından kendisine hizmet götürülen ve etken süjedir. Ayrıca idarenin tek yanlı ve icrai işlemleri karşısında, hak ve menfaatleri risk altında bulunan bireyin korunması, idarenin varlık sebebinin de meşrulaşmış bir tezahürüdür.

İyi idare ilkeleri, temel hak ve hürriyetler arasındaki yerini her geçen gün sağlamlaştırmaktadır. Bu sebeple iyi idare hakkının da önemi gün geçtikçe artmaktadır. Bireylerin idare karşısında yasayacakları hak ve menfaat kayıplarının önlenmesi bakımından hayati öneme sahip bu hakkın ülkemizde somutlaşabilmesi için Genel İdari Usul Kanunu'nun, Türk pozitif hukukuna gecikmeksizin kazandırılması gerekmektedir.

Kaynakça

Kitaplar

- Akyılmaz Bahtiyar/Sezginer Murat/Kaya Cemil, Türk İdare Hukuku, 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018.
- Akyılmaz Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, (İdari Usul İlkeleri).
- Bağcı İbrahim, "Hukuk Devletinde İyi İdare", "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, ss. 286-288.
- Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK), "25 Soruda Bilgi Edinme Hakkı", Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Yayınları: 3, Ocak, 2015.
- Duran Lütfi, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, ss. 26-34.
- Erdinç Burcu, İdari İşlem Kuramında "Yokluk", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

- Gözler Kemal, İdare Hukuku, C. I, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.
- Gözler Kemal, İnsan Hakları Hukuku, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.
- Kaboğlu İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri, 11. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2016.
- Kadıoğlu Ali, İdari İşlemin Şekil Unsuru, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010.
- Karahanogulları Onur, İdari Yargı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, (İdari Yargı).
- Odyakmaz Zehra, "İdari Usulden Beklediklerimiz", "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, ss. 2-5.
- Özay İl Han, Günışığında Yönetim, 2'nci Baskıdan 3'üncü Tıpkıbasım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017.
- Özkan Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, ss. 55-78.
- Sancakdar Oğuz/Us Eser/Kasapoğlu Turhan Mine/Önüt Lale Burcu, Seyhan Serkan, İdare Hukuku, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.
- Üstün Gül/Yıldırım Turan (Ed.) /Yasin Melikşah/Kaman Nur/Özdemir H. Eyüp/Okay Tekinsoy Öze, İdare Hukuku, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.
- Yıldırım Ramazan, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, ss. 227-238.
- Yılmaz Harun, Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 2019.
- Yılmazoğlu Yunus Emre/Perdecioğlu İsmail Emrah, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), 2. Baskı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2019.

Makaleler

- Akbulut Emre, "İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi", *TBB Dergisi*, Y. 2009, S. 81, ss. 1-21.
- Akıllıoğlu Tekin, "Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", *Amme İdaresi Dergisi*, Y. 1981, C. 14, S. 3, ss. 37-56.
- Aktan Coşkun Can, "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Y. 2015, C. 7, S. 1, ss. 50-60.
- Akyılmaz Bahtiyar, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 2, (İyi Yönetim).
- Arsava A. Füsün, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Y. 2003, No: 1, C. 3, ss. 1-17.
- Ateş Hamza/Buyruk Gökçe Ceren, "Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Y. 2018, Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri Özel Sayısı: 1, ss. 81-98.

- Bonomo Annamaria, "İyi İdare İlkesi ve İdarenin Sükûtu", (Çev. Nuray Sümer), *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2019, C. 21, S. 2, ss. 953-975.
- Caniklioğlu Meltem, "Çağdaş Demokrasi ve Çağdaş Devlet Üzerine Düşünceler", Prof. Dr. Seyfullah Edis'e Armağan, DEÜ Rektörlük Matbaası, Y. 2000, ss. 93-115.
- Çal Sedat, "İdari Usul Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı Gereksinimi Üzerine", *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 2012, S. 2, ss. 149-168.
- Çebi Buğdaycı Melike Özge, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Y. 2016, S. 1, ss. 25-46.
- Çokkaş Yakup, "Dönüşen Yapısı İtibariyle Devlet Denetleme Kurulu", *İzmir Barosu Dergisi*, 2019, Y. 84, S. 2, ss. 85-125.
- Deniz Bahar Yeşim, "Avrupa Birliği Hukukunda Temel Haklar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Sistemi ile Etkileşim", *TBB Dergisi*, Y. 2011, S. 97, ss. 49-74.
- Dursun Hasan, "İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Ön Tasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım", *Türk İdare Dergisi*, 2007, Y. 79, S. 456, ss.219-244.
- Karahanoğulları Onur (Çev.), "Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Cm/Rec (2007)7 sayılı Tavsiye Kararı", *Danıştay Dergisi*, 2007, Y. 37, S. 116, ss. 1-10.
- Karakul Selman, "İyi Yönetim ve İnsan Hakları İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Y. 2018, Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri Özel S. 1, ss. 27-55.
- Koçak Süleyman Yaman, "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Y. 2010, S. 23, ss. 115-125.
- Kuntbay İhsan (Çev.), "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", AB Bakanlar Komitesi Kararı, *Amme İdaresi Dergisi*, 1978, C. 11, S. 4, ss. 3-11.
- Kurt Hayrettin, "İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2014, C. 18, S. 1, ss. 131-178.
- Metin Yüksel, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2002, C. 57, S. 4, ss. 35-63.
- Odyakmaz Zehra/Güzel Oğuzhan, "İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlak", *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 71, S. 2013/3, ss.19-55.
- Pabuççu Hakan/Kırçoğlu Tülay, "İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu Görevlileri Algısı", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Y. 2018, Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri Özel Sayı: 1, ss. 329-362.
- Polater Yusuf Ziya, "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Devlet Sırrı", *TBB Dergisi*, Y. 2016, S. 122, ss. 99-140.
- Seçkin Sinan/Üstün Gül, "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gereke İlkesi", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Y. 2015, C. 21, S. 2 (Prof. Dr. Mehmet Akif Aydın'a Armağan), ss. 509-533.
- Şanlı Atay Yeliz, "İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü", *TBB Dergisi*, Y. 2011, S. 96, ss. 293-318.
- Şimşek Eren Ebru/Güven Ahmet, "Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandıran Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı", *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 1, ss. 257-272.

Şimşek Oğuz, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda İyi Yönetim Hakkı", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Y. 2007, C. 9, S. 3, ss. 91-107.

Yılmaz Abdullah/Şahyar Akdemir Duru, "İyi İdare Hakkı Bağlamında İçişleri Bakanlığı Açık Kapı Uygulaması", *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2019, Y. 6, S. 11, ss: 17-38.

Mahkeme Kararları

DİDDGK, 13.01.2011 tarihli YD kararı (E.2010/979)

DİDDGK, 03.07.2017 tarih ve E.2017/640, K.2017/2734 sayılı kararı

Dan.11.D., 19.02.2003 tarih ve E.2000/10901, K.2003/739 sayılı kararı

Dan.13.D., 10.02.2010 tarih ve E.2007/1724, K.2010/1168 sayılı kararı

Dan.8.D., 13.12.2011 tarih ve E.2011/7200, K.2011/6665 sayılı kararı

Dan.8.D., 30.04.2015 tarih ve E.2014/8893, K.2015/3715, sayılı kararı

Dan.6.D., 23.12.2016 tarih ve E.2016/11007, K.2016/9333 sayılı kararı

Dan.2.D., 26.03.2018 tarih ve E.2016/3710, K.2018/1962 sayılı kararı

İnternet Kaynakları

Kazancı İhtihat Bilgi Bankası, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

United Nations Development Programme, Reconceptualising Governance. Discussion Paper 2, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support UNDP, New York, 1997, https://www.researchgate.net/publication/265292783_Reconceptualising_Governance (erişim tarihi: 15.12.2020).

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, Avrupa Ombudsmanı, European Union Publications, <https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/tr/3510> (erişim tarihi: 14.12.2020).

İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), Ankara, 2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/iyi-yonrtim-ilkeleri-turkce/mobile/index.html# p=2> (erişim tarihi: 05.12.2020).