KAMU HUKUKU/PUBLIC LAW
Araştırma Makalesi / Research Article

Türk Hukukunda İyi İdarenin Tesisinde Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolü*

The Role of the Ombudsman in Establishing Good Administration in Turkish Law

Ayşe Aslı ALÇIN**

ÖZ

Bu çalışma, 21'inci yüzyılda uluslararası idare hukukunun üzerinde en çok yoğunlaşılan kavramlarından biri olan iyi idare kavramını konu edinmektedir. Tanım denemelerinin çoğunlukla bileşen ilkeleri üzerinden yapıldığı şemsiye bir kavram olan iyi idare, idari işlemin yapılış sürecinden, idari örgütün organizasyonuna; kamu hizmetlerinin sunuluş şeklinden kolluk faaliyetine kadar her alanda bireye bir talep imkânı sunarken, idareye de bir yükümlülük yüklemektedir. Bireyin idare karşısında konumunu güçlendirmeye, birey ile idare arasındaki ilişkide bireyin hak ve menfaatlerini korumaya ve bireye şeffaf ve öngörülebilir bir idare sunmaya yarayan bir kavramdır. İyi idare kavramının en üst seviyesi, hizmet sunma kabiliyeti en gelişmiş olan idaredir denilebilir.

Bu çalışmanın esas sorusu, idarenin bireye hizmet etme kabiliyetini geliştirmede yani iyi idareyi sağlamada ve bu yönde bir idari kültür tesisinde, varlık amacı en kısa haliyle idareyi (yargı dışı yoldan) denetlemek olan, bunu yaparken yalnızca hukukilik denetimi ile sınırlı kalma şartı olmayan Kamu Denetçiliği Kurumunun ne kadar etkili olabileceğidir. İyi idareyi ve iyi idarenin odakta olduğu bir idari kültürü sağlama gücü olup olmadığı sorusuna Kamu Denetçiliği Kurumunun hareket alanı ve hareket şekli üzerinden cevap aranmıştır.

Anahtar Kelimeler: İyi idare, kamu denetçiliği, idari kültür, iyi yönetişim, idarenin denetimi.

ABSTRACT

This study focuses on the concept of good administration, one of the most focused concepts of international administrative law in the 21st century. Good administration, which is an umbrella concept where definition attempts are mostly made

* Makale gönderim tarihi: 12.03.2025. Makale kabul tarihi: 05.05.2025. Ayşe Aslı Alçın, "Türk Hukukunda İyi İdarenin Tesisinde Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolü", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1, 2025, ss. 1-31, DOI: https://doi.org/10.46547/imuhfd.2025.12.1.1

** Dr. Öğr. Üye., Bursa Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, 0000-0003-4788-2234, ayseasliyucesoy@gmail.com

Çatışma Beyanı: Yazar/lar herhangi bir çatışma beyanı bildirmemiştir.

on the basis of its component principles, offers the individual the opportunity to make a demand in every field from the process of administrative action to the organization of the administration; from the way public services are provided to law enforcement activities, while imposing an obligation on the administration. It is a concept that serves to strengthen the position of the individual vis-à-vis the administration, to protect the rights and interests of the individual in the relationship between the individual and the administration, and to provide the individual with a transparent and predictable administration. It can be said that the highest level of the concept of good administration is the administration with the most developed ability to provide services.

The main question of this study is how effective the Ombudsman Institution can be in improving the ability of the administration to serve the individual, in other words, in ensuring good administration and in establishing an administrative culture in this direction, the Ombudsman Institution, whose purpose of existence is to audit the administration (extrajudicially) in the shortest form, and which does not have to be limited only to the legality audit while doing so. The question of whether the Ombudsman Institution has the power to ensure good administration and an administrative culture in which good administration is at the center is sought to be answered through the field of action and the way of action of the Ombudsman Institution.

Keywords: Good administration, ombudsman, administrative culture, good governance, control of the administration.

Giriş

Gündelik hayatın neredeyse her yerinde var olan, kamu yararı motivasyonuyla ve kamu gücü kullanarak sürekli şekilde bireyin hak ve/veya menfaatlerini etkileyecek eylem ve işlemlerde bulunan idarenin işleyiş süreci üzerinde bireyin herhangi bir dahli olabileceğine dair bir anlayış, geçtiğimiz yüzyılın ortalarına kadar gelişmemişti. İdarenin birey tarafından bu müdahale edilemez konumu ve işleyiş biçimi, 20'nci yüzyılın ikinci yarısında idari usule ilişkin tartışmalar ve buna ilişkin hukuk normlarının ortaya konmasıyla dönüşmeye başlamıştır. İdari usul kavramının ve kanunlarının ortaya çıkmasıyla beraber, bireyin idare karşısındaki konumunu güçlendirme, idari usulün demokratikleştirilmesi, idarenin hem etkin hem şeffaf ve hesap verilebilir kılınması gibi fikirler ile birlikte iyi yönetişim kavramı da siyaset bilimi ve kamu yönetimi gibi farklı disiplinlerin yanı sıra iyi idare adıyla idare hukukunun da konusu haline gelmiştir.

İyi idarenin üzerinde uzlaşılmış bir tanımı yoktur. Genellikle kapsadığı ilkeler yani iyi idarenin gerekleri üzerinden bir tanımlama yapılmaktadır. İyi idare birey - idare arasındaki ilişkide bireyin hak ve menfaatlerini korumaya ve bireye şeffaf ve öngörülebilir bir idare sunmaya yarayan bir kavramdır. Esasın-

da iyi idare, idarenin bireylere hizmet sunma becerisi ile ilgilidir. İyi idare bu maharetin gelişmesini sağlamaktadır. Birey yönünden ise iyi idare, bireye bir talep hakkı sunmaktadır. Bireye, idareye karşı iyi idarenin gereklerine uygun davranmaya yönelik bir talepte bulunma imkânı tanımaktadır.

İdarenin yargı dışı denetim yollarından biri olarak kurgulanan kamu denetçiliği mekanizmasının nihai varlık amacı da idarenin bireye hizmet etme kabiliyetini geliştirmek, bireyin iyi idare talebini idarenin sürekli olarak göz önünde bulundurması ve bu talebe cevap vermesini sağlamaktan ibarettir. İşte iyi idare ile Kamu Denetçiliği Kurumunun aynı çalışmada toplanmasının sebebi budur.

Çalışmada öncelikle iyi idare kavramının uluslararası düzeyde tarihsel gelişiminden söz edilecek, Türk hukukunda iyi idare kavramı ele alınacaktır. Ardından Türk hukukuna iyi idareyi gerçekleştirme aracı olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun görev ve yetkileri ortaya konacak, bu çerçevede bir etkinlik değerlendirmesi yapılacaktır. Son olarak Kurumun idari kültür üzerindeki etkisi sorgulanacaktır.

I. İyi İdare Kavramı ve Türk Hukukunda İyi İdare

A. İyi İdare Kavramının Tarihsel Gelişimi: Yönetimden Yönetişime

İyi idarenin nasıl olması gerektiği sorusuna çok eski dönemlerden beri cevap aranmaktadır[1]. Zira iyi idare arayışı tarih boyunca var olmuştur. Fakat iyi idarenin politik bir mesele olmanın ötesine geçip hukuki bir kavrama dönüşmesi, birey-idare ilişkisini şekillendiren, insan hakları odaklı bir kavram olarak ele alınması pek çok farklı gelişmenin ve değişimin ürünüdür.

Öncelikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dönüşen hukuk devleti ve hukuki güvenlik anlayışı[2], refah devletinin yükselişi[3], refah devleti ile birlikte idarenin üstlendiği kapsamı ve çeşidi artan kamu hizmetleri, bu durumun idarenin düzenleme fonksiyonunu daha önce hiç olmadığı kadar etkin hale getirmesi, bununla bağlantılı olarak takdiri yetki tanınan hallerin artması ve

1 Coşkun Can Aktan, "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, 2015, s. 51; Selman Karakul, "Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, 2015, s. 64.

2 Jacques Chevallier (Terc. Ertuğrul Cenk Gürcan), *Hukuk Devleti*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2010, s. 68; Zeliha Hacımuratlar, *İdari Usule Katılım*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, 2011, s. 13 vd.

3 Detaylı bilgi için bkz. Frank Nullmeier, Franz-Xaver Kaufmann, "Post-War Welfare State Development: The Golden Age", Ed. Daniel Béland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierso, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, 2. Bası, Oxford University Press, Oxford, 2021.

büyüyen kamu hizmeti örgütlenmesi ile birlikte[4], birey – idare arasındaki ilişkinin yeniden kurgulanması gerekliliği ortaya çıkmış, bireyin idare karşısındaki konumunun güçlenmesi ihtiyacı doğmuştur[5]. Bu ihtiyacı karşılamak adına pek çok farklı çözüm fikri ortaya atılmıştır fakat bunlardan şüphesiz çalışma konumuz bağlamında en önemlisi, idarenin eylem ve işlemlerinde bağlı olacağı, yöntem ve usul kurallarının gerektiği fikridir[6]. İşte iyi idare anlayışı da bu dönüşümün bir yansımasıdır.

Öte yandan, yükselen katılımcı demokrasi anlayışıyla birlikte, idare hukuku öğretisinde, idari işlemin yapılış sürecine bireyin etkisini arttıracak, rolünü güçlendirecek farklı yöntemlerin tartışılmaya başlanması[7], bunun sonucunun bireyin idari işlemin tesisine çeşitli biçimlerde katılımının bir hak olarak tanınması şeklinde vücut bulması[8], iyi idare kavramına ulaşılan sürecin bir parçasıdır[9].

Esasında iyi idare (good administration) kavramı, daha çok kamu yönetimi alanında kullanılan, yeni bir yönetim modeli olarak sunulan[10] yönetişim/iyi yönetişim (good governance) kavramının[11] bir görünümüdür.

Yönetmek fiili önce (-ş) çatı eki eklenerek, eylemin birden fazla özne tarafından karşılıklı ve birlikte gerçekleştirileceğini ifade eder hale getirildikten sonra, yönetişim bu işteş fiilin isim versiyonu olmuştur. Zira yönetişim kavramı, (toplumun) yönetim biçimindeki bir değişikliğe vurgu yapmak için kullanılmaktadır[12]. Yönetişim kavramındaki vurgu, birden fazla aktörün yönetme eylemini karşılıklı ve birlikte gerçekleştirmesindedir. Bir başka deyişle birden fazla aktör yönetme eyleminin bir parçasıdır[13].

---

4 Hacımuratlar, s. 29.

5 Ayrıntılı bilgi için bkz. Chevallier, *Hukuk Devleti*; Hacımuratlar, s. 18 vd.

6 Hacımuratlar, s. 18 vd.; Ülkü Azrak, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 33, Sayı 1-2, 1967, s. 67.

7 Feiza Ağgül-Kırıcı, *Avrupa Örneğinden Hareketle İyi İdare*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024, s. 42.

8 Hacımuratlar, s. 32.

9 Ağgül-Kırıcı, s. 43, Hacımuratlar, s. 32.

10 Bkz. Birgül Ayman-Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Sayı 9, 2003, s. 95 vd.; Birgül Ayman-Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, s. 88 vd.

11 Kavramın tarihsel arka planı için bakınız: Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018.

12 Selman Sacit Boz, Cihat Yurdaer, Yunus Eraslan, "İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 3, 2019, s. 503; Selime Güzelsarı, "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, 2003, s. 19.

13 Murat Okçu, "Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim", Ed. Fatma Neval Genç, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*, Ekin Yayınları, Bursa, 2012, s. 3.

Yönetişim kavramının yaratıcısı ise Dünya Bankasıdır[14]. Kavram, 1989 yılında, Dünya Bankasının "Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye" (Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth) adlı raporunda[15] Afrika özelinde az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorununa ilişkin olarak kullanılmıştır[16]. Raporda yönetişim, "bir ulusun işlerini yönetmek için siyasi gücün kullanılması"[17] anlamında kullanılmıştır. Aynı zamanda iyi yönetişimin, "etkin bir kamu hizmeti, güvenilir bir yargı sistemi ve halkına karşı hesap verebilir bir idare"yi[18] kapsadığı ifade edilmiştir[19]. Dolayısıyla iyi yönetişim, sürdürülebilir büyüme için bir araç olarak gündeme gelmiştir[20].

1992 tarihli "Yönetişim ve Kalkınma" adlı raporunda[21] ise Dünya Bankası, yönetişim kavramıyla neyi kastettiğini, hangi perspektifte ele aldığını daha somut şekilde ortaya koymuştur. Raporda, iyi yönetişim, sağlıklı ve sağlam bir kalkınmayı sağlayacak bir yönetim düzeni olarak ifade edilmiştir[22]. Dünya Bankasına göre bu düzenin ve bu düzenin sürdürülebilirliğinin, "Kamu Sektörü Yönetimi", "Kalkınma için Hukuki Çerçeve", "Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık" ve "Bilgilendirme" olmak üzere 4 temel bileşeni vardır[23]. Nihayet 1994 tarihli "Yönetişim: Dünya Bankası'nın Deneyimi" adlı raporda, iyi yönetişim, "öngörülebilir, açık ve aydınlanmış politika oluşturma, yani şeffaf süreçler, mesleki etikle yoğrulmuş bir bürokrasi; eylemlerinden sorumlu bir yürütme organı ve kamusal meselelere katılan güçlü bir sivil toplum ve bunların hepsinin hukukun üstünlüğü çerçevesinde hareket etmesi" olarak özetlenmiştir[24].

---

14 Ayman Güler "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", s. 102; Mette Kjœr, Klavs Kinnerup, "Good Governance: How Does It Relate to Human Rights?", Ed. Hans-Otto Sano and Guðmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance*, Brill Nijhoff, 2002, s. 4.

15 World Bank, *Sub-Saharan Africa*: *From Crisis to Sustainable Growth*, https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multiopage.pdf (10.03.2025).

16 Friedl Weiss, Silke Steiner, "Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison", *Fordham International Law Journal*, Cilt 30, Sayı 5, 2006, s. 1547.

17 "By governance is meant the exercise of political power to manage a nation's affairs." World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, 1989, s. 60.

18 World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, 1989, s. xii.

19 Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Democratic Accountability and Good Governance*, Springer, 2004, s. 63.

20 Asbjørn Eide, "Good Governance, Human Rights, and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples", Ed. Hans-Otto Sano and Guðmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance*, Brill Nijhoff, 2002, s. 47.

21 World Bank, "Governance and Development", 1992.

22 World Bank, "Governance and Development", 1992, s. 1.

23 Kjœr, Kinnerup, s. 6 vd.

24 World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, 1994, https://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/text/multiopage.txt, viii., (10.03.2025).

OECD de çeşitli belge ve raporlarında Dünya Bankası tarafından somutlaştırılan şekliyle yönetişim kavramını benimsemiştir[25]. OECD ayrıca, "açık, demokratik ve hesap verebilir yönetişim sistemleri ve insan haklarına saygı ile sürdürülebilir ve katılımcı ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması arasında hayati bir bağlantı" olduğunu vurgulamıştır[26].

BM Kalkınma Programı (UNDP) ise, tıpkı Dünya Bankası ve OECD gibi, bir kalkınma örgütü olarak kendi perspektifinden iyi yönetişim ilkesini ele almış[27] ve iyi yönetişimi sürdürülebilir insani kalkınmayla ilişkilendirmiştir[28]. Program, kavramın ekonomik, siyasi ve idari olmak üzere üç ayağı olduğunu belirterek[29], kavramı şöyle açıklamıştır: "İyi yönetişim, diğer hususların yanı sıra, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilirdir. Aynı zamanda etkili ve eşitlikçidir. Ve hukukun üstünlüğünü teşvik eder. İyi yönetişim, siyasi, sosyal ve ekonomik önceliklerin toplumda geniş bir mutabakata dayanmasını ve kalkınma kaynaklarının tahsisine ilişkin karar alma süreçlerinde en yoksul ve en kırılgan kesimlerin seslerinin duyulmasını sağlar."[30]

İyi yönetişime sosyal adalet ve dolaylı da olsa[31] insan hakları odağını ekleyen[32] UNDP'nin ardından, kavrama Avrupa Birliği düzeyinde nasıl yaklaşıldığına değinilecek olursa; Birliğin iyi yönetişimi, adil ve sürdürülebilir bir ekonomik ve sosyal kalkınmayı güvence altına almak amacıyla belirli bir ülkedeki kaynakların tamamının açık ve hesap verebilir bir şekilde yönetilmesi olarak tanımladığı anlaşılmaktadır[33]. Ayrıca iyi yönetişimin, politikacıların ve kurumların insan haklarına, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine saygı göstermesi anlamına geldiği belirtilmektedir[34].

Bununla birlikte, Avrupa Komisyonu tarafından, AB'de köklü bir idari reform

---

25 OECD, *Participatory Development and Good Governance*, OECD Development Co-operation Guidelines Series, Paris, 1995, s. 14.

26 OCDE/GD(93)191, "Dac Orientations on Participatory Development and Good Governance", OECD, 1993, s. 8.

27 Reif, s. 77.

28 Reif, s. 69. karş. Ida Elisabeth Koch, "Good Governance and the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights", Ed. Hans-Otto Sano and Guðmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance*, Brill Nijhoff, 2002, s. 85, 86 ve 87.

29 UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, 1997, s. 3, https://digitallibrary.un.org/record/492551?v=pdf (10.03.2025).

30 UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, 1997, s. 3.

31 Koch, s. 86.

32 Bayramoğlu, s. 73.

33 Hans-Otto Sano, "Good Governance, Accountability and Human Rights", Ed. Hans-Otto Sano and Guðmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance*, Brill Nijhoff, 2002, s. 129

34 Sano, s. 129.

ihtiyacını karşılamak amacıyla[35] 2001 yılında hazırlanan ve sonrasında Topluluğun yönetişim üzerine temel referans kaynağı haline gelen[36] idari reformlara ilişkin "Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı"na[37] göre yönetişim, özellikle açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık açısından Avrupa düzeyinde yetkilerin kullanılma şeklini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar anlamına gelir."[38] Anlaşılacağı üzere, Beyaz Kitapta iyi yönetişimin (ve söz konusu Beyaz Kitapta önerilen değişikliklerin) temelini beş ilke oluşturmaktadır. Bunlar; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılıktır[39].

Sonuç olarak denilebilir ki, kavramın yaratıcısı olan Dünya Bankasının iktisadi amaçla kullandığı, ilkeler ve davranışlardan oluşan, ulusal iktisadi kalkınmayı sağlayacak bir düzeni, süreci ve yöntemi ifade eden yönetişim kavramı; Dünya Bankasının ardından bu kavramı benimseyen, kendi faaliyet alanlarındaki "iyileştirmeler" için kilit kavram misyonu yükleyen ve dolayısıyla yönetişim mefhumunu kendi faaliyet alanlarına adapte eden uluslararası kuruluşların katkılarıyla yeni anlamlar kazanmıştır[40].

Bugün için yönetişim yalnızca iktisadi bir vurguya sahip değildir. Giderek insan hakları odaklı bir yönetim anlayışına karşılık gelmektedir. Kamu gücünün kullanıldığı her alanda, kamu gücü ile birey arasındaki ilişkiyi dönüştüren, bireylerin karar alma süreçlerinde beklentilerini dile getirebilecekleri, talepte bulunabilecekleri, süreçte etkin rol alacakları bir düzenin ifadesidir[41].

Bu demektir ki, aşağıda daha ayrıntılı şekilde açıklayacağımız üzere, birey ile idare arasındaki ilişkiyi, bireyi güçlendirerek dönüştürmeye odaklanan iyi idare kavramı da iyi yönetişim kavramının idare hukukuna yansımasıdır[42]. İyi idare kavramının gelişim süreci aşağıdaki başlığın konusudur.

---

35 H. Kutay Kesim, Ali Petek, "Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Reformunun Bir Eleştirisi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, 2005, s. 50.

36 İsmail Yeşil, *Kurumsal ve Maddi Boyutuyla Avrupa Birliğinde İyi Yönetişim İlkeleri ve İyi İdare Hakkı*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2023, s. 96.

37 Commission of the European Communities, *European Governance: A White Paper*, 2001, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_01_10/DOC_01_10_EN.pdf (10.03.2025).

38 *European Governance: A White Paper*, s. 6, dn. 1.

39 *European Governance: A White Paper*, s. 8.

40 Ağgül-Kırıcı, s. 50.

41 Ağgül-Kırıcı, s. 65 ve 66.

42 Ağgül-Kırıcı, s. 66; G. Henk Addink, "Good Governance: Important in Practice, Theories and Definitions", *Halu Oleo Law Review*, Cilt 1, Sayı 1, 2017, s. 25.

B. İyi İdare Kavramı

İyi idare kavramının gelişim sürecinde, hukuki bir düzenlemenin konusu haline gelmesinin miladı, 1977 yılı olarak kabul edilebilir. Zira bu tarihte Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından, refah devleti ile birlikte giderek artan kamu hizmetleri ve karmaşıklaşan kamu hizmeti örgütlenmesi karşısında bireyin idarenin eylem ve işlemlerine daha fazla muhatap olması sebebiyle, "İdari Makamların İşlemlerine Karşı Bireyin Korunmasına İlişkin (77)31 Sayılı Karar"[43] ortaya konulmuştur. Söz konusu metin ile ilk kez iyi idareye ilişkin bir düzenleme yapılmış ve iyi idare ilkeleri ilk kez uluslararası bir belgede yer almıştır. Bakanlar Komitesi, söz konusu tavsiye kararının amacını, Avrupa Konseyi üyeleri arasında daha büyük bir birlik sağlamak hedefinin yanı sıra, birey ile idare arasındaki ilişkilerde adil olanı sağlamak amacıyla, tüm üye devletlerde ortak bir koruma standardını teşvik etmek olarak ifade etmiştir. Söz konusu Tavsiye Kararında, gerçek ve tüzel kişilerin, idare karşısında hak ve menfaatlerini doğrudan etkileyen birel işlemler karşısında korunması amacıyla idari işlemlere rehberlik etmesi gereken ilkeler, dinlenilme hakkı (right to be heard), bilgiye erişim hakkı (access to information), hukuki yardım ve temsil (assistance and representation), gerekçe kuralı (statement of reasons), idari işleme karşı başvuru yollarının ve sürelerinin belirtilmesi (indication of remedies) olarak sıralanmıştır. Belgede, "bu ilkelerin uygulanmasında, iyi ve etkin idarenin gerekliliklerinin yanı sıra üçüncü kişilerin menfaati ve kamu yararı dikkate alınmalıdır." ifadesi yer almaktadır[44]. Cümledeki "iyi ve etkin idare" (good and efficient administration) ifadesiyle hem iyi idare hem de etkin idare vurgulanmıştır. Burada vurgu, belgede yer verilen idari usul ilkeleri uygulanırken, idare karşısında bireyi "koruma" amacıyla hareket edilirken, idarenin etkinliği, kamu yararı ve üçüncü kişilerin menfaatlerinin unutulmaması gerekliliği üzerindedir. Cümlede dolaylı da olsa, idare karşısında bireye güvence sağlayan, bireyi güçlü kılan idari usul ilkeleri iyi idarenin gereklilikleri olarak ifade edilmiştir. Bu demektir ki metinde, iyi idarenin ne demek olduğu açıklanmamış olsa da neyi içerdiği ortaya konmuştur.

Avrupa Birliği düzeyinde ise iyi idareye ilişkin en somut ilk düzenleme 7 Aralık 2000 tarihli AB Temel Haklar Şartı'dır[45]. İyi idare hakkını, öznel usuli hakları

---

43 Council of Europe Committee of Ministers, *Resolution (77) 31 on The Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities*, 28 Eylül 1977, https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f (10.03.2025).

44 "In the implementation of these principles the requirements of good and efficient administration, as well as the interests of third parties and major public interests should be duly taken into account." *Resolution (77) 31 on The Protection of The Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities*, s. 1.

45 Official Journal of the European Communities, *Charter of Fundamental Rights of The European Union*, https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (10.03.2025).

içerecek şekilde açıkça tanıyan ve koruma altına alan ilk Avrupa ve hatta uluslararası temel haklar şartı olan bu yenilikçi düzenleme[46], 2007 tarihli Lizbon Anlaşması'nın 2009'da yürürlüğe girmesine dek hukuki bağlayıcılığı olmayan bir belge olarak varlığını sürdürmüştür. Fakat bağlayıcılığı olmayan dönemde dahi, Avrupa Birliği Adalet Divanının (ABAD) kararlarında atıf yaptığı, AB hukukunun yorumlanmasında başvurduğu referans bir düzenleme olmuştur[47]. Fakat bu durum, ABAD'ın iyi idare kavramıyla, Temel Haklar Şartı sayesinde tanıştığı anlamına gelmemektedir. Çünkü ABAD, Temel Hakları Şartının kaleme alınışından çok daha öncesinden beri iyi idare ilkesine bir hukukun genel ilkesi olarak içtihatlarında yer veriyordu[48]. Nitekim iyi idare hakkının düzenlendiği 41'inci maddenin gerekçesinde, maddenin (iyi idare hakkının), kısmen "niteliği Birlik yargısının içtihatları ile ortaya konulan ve hukukun genel ilkesi olarak iyi idare ilkesini de kapsayan hukukun üstünlüğü ilkesine" ve kısmen de Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın belli maddelerine dayandığı açıkça belirtilmiştir[49]. Anlaşılacağı üzere iyi idare, Avrupa Birliği düzeyinde ilk olarak -bir hak olarak nitelendirilmiş olmasa bile hukukun genel ilkesi olarak- ABAD içtihatlarında ortaya çıkmıştır[50]. Temel Haklar Şartı ile de -şartın bağlayıcılık kazanmasının ardından-[51] bir temel hak mertebesine kavuşmuştur[52].

Şartın 41'inci maddesi herkese (every person)[53], tarafsız, adil ve hızlı idare hakkı, dinlenilme hakkı, (kişinin) işlerinin hızlı bir şekilde ele alınması hakkı, (kişinin) dosyasına erişim hakkı, gerekçeli (idari) karar hakkı, topluluk tarafın-

---

46 Herwig Hofmann, Bucura Mihaescu, "The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case", *European Constitutional Law Review*, Cilt 9, Sayı 1, 2013, s. 85 ve 86.

47 Yeşil s. 140 vd.

48 Klara Ka´nska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, Cilt 10, Sayı 3, s. 304.

49 Explanations relating to the *Charter of Fundamental Rights*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214(01) (10.03.2025); Paul Craig, "Article 41: The Right to Good Administration", *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary,* Ed. Steve J. Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward, 2. Bası, Beck Hart Nomos, 2021, s. 1126.

50 Margrét Vala Kristjánsdóttir, "Good Administration as a Fundamental Right", *Icelandic Review of Politics and Administration,* Cilt 9, Sayı 1, 2013, s. 240; Hofmann, Mihaescu, s. 86.

51 Şartın bağlayıcılık kazanması, Lizbon Anlaşması ile mümkün olmuştur. Bu anlaşmanın 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte, AB Temel Haklar Şartı kurucu anlaşmalarla aynı hukuki basamağa yükselmiştir. AB hukuk düzeninin birincil kaynaklarından biri konumuna gelmiştir. Yeşil, s. 78 vd.

52 Kristjánsdóttir, s. 242.

53 İyi idare hakkının düzenlendiği 41'inci madde, Şartın "Vatandaşlık Hakları" adlı 5'inci bölümünde yer almıştır. Fakat madde metninde "vatandaş" terimi yerine "herkes" (every person) ifadesinin kullanılması bilinçli bir tercihtir. Bir başka deyişle, AB Temel Haklar Şartında iyi idare hakkı yalnız AB vatandaşları veya mukimlerine değil, bütün gerçek ve tüzel kişilere tanınmıştır. Ka´nska, s. 308; Ayrıca üye devletlerin bu hakkın yükümlüsü olup olmadığına dair tartışmalar için bkz. Yeşil, s. 154 vd.

dan verilen zararın tazmin edilmesi hakkı, antlaşmaların dillerinden birinde kurumlara yazma ve aynı dilde cevap alma hakkı tanımaktadır[54]. Bu çerçevede, Temel Haklar Şartı'nın iyi idareyi, anılan hak ve yükümlülükleri kapsayan bir üst kategori olarak gördüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

Temel Haklar Şartında yer alan söz konusu hak ve yükümlülükler, 2001 tarihli[55] "Avrupa Doğru/İyi İdari Davranış Yasasında (European Code of Good Administrative Behaviour)" detaylandırılmıştır. Yasal olarak bağlayıcı gücü olmayan bu düzenleme ile amaçlanan, iyi idare hakkının somutlaştırılması ve AB Ombudsmanının perspektifinden[56] bu hakkın pratikte ne anlama geldiğinin daha ayrıntılı olarak ortaya konulmasıdır[57]. Böylelikle vatandaş odaklı bir Avrupa idari kültürünü teşvik etmek hedeflenmiştir. Düzenlemenin 2015 yılında güncellenmiş olan son şeklinde[58], ilkeler, haklar ve davranış kuralları şöyle sıralanmıştır: kanunilik ilkesi, ayrımcılık yasağı, ölçülülük ilkesi, yetkinin kötüye kullanılması yasağı, idarenin bağımsız olma ve tarafsız davranma yükümlülüğü, nesnellik, haklı beklentiye saygı ve idari süreçle ilgili bilgilendirme yükümlülüğü, idarenin adil davranma yükümlülüğü, idarenin nazik davranma yükümlülüğü, idarenin antlaşmaların dillerinden birinde yazılana aynı dilde cevap verme yükümlülüğü, idarenin başvurulara karşılık ilgili personeli de gösteren bir alındı belgesi verme yükümlülüğü, yetkisiz birime yapılan başvurunun yetkili birime iletilmesi yükümlülüğü, dinlenilme ve beyanda bulunma hakkı, idarenin makul süre içinde karar alma yükümlülüğü, kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü, karara karşı başvuru yollarının belirtilmesi yükümlülüğü, kararın ilgiliye tebliğ edilmesi zorunluluğu, kişisel verilerin korunması hakkı, bilgi edinme hakkı, belgelere erişim hakkı, idarenin kayıt tutma yükümlülüğü, Ombudsmana şikayette bulunma hakkı.

---

54 *Charter of Fundamental Rights of The European Union*, Article 41: Right to good administration "1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union. 2. This right includes: the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken; the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy; the obligation of the administration to give reasons for its decisions. 3. Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States. 4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language."

55 Avrupa Parlamentosu tarafından 06. 09. 2001 tarihinde kabul edilmiştir. https://www.cvce.eu/obj/the_european_code_of_good_administrative_behaviour_6_september_2001-en-1b633730-1555-4b88-ac05-b868ae5cc6ac.html (10.03.2025).

56 Ağgül-Kırıcı, s. 132 vd.

57 The European Ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behaviour*, s. 3, https://www.statewatch.org/media/documents/news/2002/mar/ombcode.pdf (10.03.2025).

58 The European Ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behaviour*, https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510 (10.03.2025).

İyi idare kavramına dair, daha doğru bir ifadeyle iyi idarenin bir hak olarak Avrupa idare hukukuna dahil olma sürecine ilişkin yer vereceğimiz son uluslararası düzenleme ise 2007 tarihli "Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Üye Devletlere İyi İdare Konusunda CM/Rec(2007)7 sayılı Tavsiye Kararı" (Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to Member States on Good Administration)[59] olacaktır.

Söz konusu Tavsiye Kararında öncelikle iyi idarenin iyi yönetişimin bir görünümü olduğu belirtilmiştir. Avrupa Konseyinin iyi idareyi, iyi yönetişimin idare hukuku yönüne bakan alt kavramı olarak konumlandırdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira Kararda, iyi idarenin "kamu hizmetlerinin toplumun temel ihtiyaçlarını karşılaması gerektiği" anlamına geldiği ifade edilmiştir. Ayrıca iyi idarenin sağlanabilmesi için, mevzuatın uygun ve tutarlı, açık, kolay anlaşılır ve erişilebilir olması gerektiği fakat bunun yeterli olmayacağı, aynı zamanda idarenin organizasyon kabiliyeti ve nitelikli yönetiminin/işleyişinin olması gerektiği, etkin, verimli ve kamunun ihtiyaçlarına uygun hareket etmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu şekilde hareket ederken, idarenin faaliyetlerinden etkilenenlerin hak ve menfaatleriyle, toplumun genelinin, özellikle zayıf veya savunmasız olanların menfaatleri arasında bir denge kurması gerektiği vurgulanmıştır[60]. Ayrıca iyi idarenin sağlanabilmesi için, idarenin nicelik ve nitelik açısından yeterli kamu görevlisine sahip olması gerektiği ifade edilmiştir.

Avrupa Konseyine göre, idare karşısında kişilere tanınmış mevcut hakların, iyi idare hakkıyla bütünleştirilmesi ve iyi idare hakkının gerekliliklerinin genel bir yasal araçla güçlendirilebilmesi gerekmektedir. Konsey, üye devletlere hukuk devleti ilkeleri ve demokrasi çerçevesinde, bütün bu kapsamıyla iyi idareyi, ge-

---

59 *Recommendation CM/Rec(2007)7* of the Committee of Ministers to Member States on Good Administration, 20 Haziran 2007, https://rm.coe.int/16807096b9 (10.03.2025).

60 Metinin orijinal hâli şöyledir: "Considering that good administration in many situations involves striking an appropriate balance between the rights and interests of those directly affected by state action on the one hand, and the protection of the interests of the community at large, in particular those of the weak or vulnerable, on the other, and recognising that procedures intended to protect the interests of individuals in their relations with the state should in certain circumstances protect the interests of others or the wider community".
Her ne kadar Türk hukuk literatüründe söz konusu ifade "iyi idarenin pek çok durumda, devletin faaliyetlerinden doğrudan etkilenenlerin, özellikle zayıf ve hassas olanların hak ve çıkarları ile toplumun çıkarları arasında uygun bir denge kurulması gerektiğini göz önünde bulundurarak (...)" şeklinde Türkçeye çevrilmiş olsa da, biz "pek çok durumda iyi idarenin, bir yandan devletin/idarenin faaliyetlerinden doğrudan etkilenenlerin hak ve menfaatleri ile toplumun genelinin, özellikle de zayıf veya savunmasız olanların menfaatlerinin korunması arasında uygun bir denge kurmayı içerdiğini göz önünde bulundurarak, (...)" şeklinde çevrilmesinin daha uygun olduğu kanaatindeyiz. Karş. Onur Karahanoğulları (Terc. Onur Karahanoğulları), "Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Cm/Rec (2007)7 sayılı Tavsiye Kararı", *Danıştay Dergisi*, Cilt 37, Sayı 116, 2007, s. 3; Ağgül-Kırıcı, s. 77.

liştirmeyi tavsiye etmiştir. Bu doğrultuda üye devletlerin hedefler saptamasını, bu hedeflerin takibini yapmasını, hedef doğrultusunda hareket edilmesini, en iyi sonuçları elde edebilecek en iyi araçları bulmanın teşvik edilmesini, denetim mekanizması işletmesini önermiştir. Ayrıca Konsey, iyi idare hakkının, söz konusu Tavsiye Kararına ekli Model Kanunda belirtilen standartlar uygun şekilde benimsenerek ve bunların idare tarafından etkili şekilde uygulanması sağlanarak üye devletler tarafından geliştirilebileceğini söylemektedir.

Ekli Model Kanun, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde iyi idare hakkının gerekleri olan ilkeler yer almaktadır. Bunlar düzenlenme sırasıyla; kanunilik, eşitlik, tarafsızlık, ölçülülük, hukuki kesinlik, makul süre içinde harekete geçme, katılım, özel hayatın gizliliğine saygı ve şeffaflıktır.

İkinci bölüm ise genel olarak idari işlemin tesis sürecine ilişkindir. Burada yer alan ilkeler; dinlenilme hakkı, düzenleyici olmayan idari işlemlere katılım, karara karşı başvuru yollarının ve süresinin belirtilmesi yükümlülüğü, gerekçeli idari karar hakkı, kararın ilgiliye bildirim yükümlülüğüdür. Son olarak üçüncü bölümde, idari işleme karşı yargısal ve zorunlu veya ihtiyari idari başvurular ile idarenin hukuka aykırı eylem veya işlemlerinden zarar gören kişinin tazmin hakkı düzenlenmiştir.

Sonuç olarak yukarıda yer verilen tüm düzenlemelerden hareketle denilebilir ki; Avrupa'da iyi idare, idari işlem karşısında bireyin korunmasına yarayacak idari usul ilkelerini kapsayan bir üst ilke olarak ortaya çıkmış fakat gelişim sürecinde, hem "modern devletin temel değerlerinden biri"[61] olarak konumlanmış, hem de başlı başına bir insan hakkı mertebesine yükselmiştir. Fakat dahil edildiği hak kategorisi, içinde kanunilik, ayrımcılık yasağı, dinlenilme, bilgi edinme, şeffaflık, katılım gibi bir dizi hakkın yer aldığı ve bu haklarla birlikte anlam ifade eden, bir üst kategoridir. Nitekim yaygın olarak kabul gören bir görüşe göre, "iyi idare kavramı, kendi içinde yalnızca nesnel bir ilke olan ve bileşen ilkeleri aracılığıyla belirli öznel haklar tanıyan bir şemsiye ilkedir."[62]

Esasında bu üst kategori, bir bütün olarak idare ile ilgilidir. İdari örgütün organizasyonundan kamu hizmetlerinin sunuluş şekline, idari işlemin yapılış sürecinden kolluk faaliyetine kadar her alanda iyi idare hakkı ve bu hakkın altında konumlanan, iyi idarenin gereği olarak görülen pek çok hak, birey tarafından talep edilebilir ve bu bireyin idare karşısında konumunu güçlendirir.

---

61 "O halde denilebilir ki her iki örgütün temel değerleri olmak bakımından ortak bir zemine işaret eden hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan haklarına dördüncü bir temel değer eklenmiştir. O da iyi idaredir." Ağgül-Kırıcı, s. 144; "The concepts of the rule of law, democracy, and good governance are the cornerstones of the modern state." Henk Addink, *Good Governance Concept and Context*, Oxford, 2019, s. 3.

62 Hofmann and Mihaescu, s. 90; Nikos Vogiatzis, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Palgrave Macmillan London, 2018, s. 39.

İdarenin keyfi işlem ve eylemlerine karşı bireyi koruyan, bireyin kendisine güven duyacağı idareyi inşa eden, dolayısıyla birey ile idare arasında etkin bir iş birliği sağlayan[63] iyi idare kavramının bireye tanıdığı hakların idare tarafındaki görünümü yükümlülüktür. Bir başka deyişle iyi idare, bireye tanınan haklar ile idarenin kamu yararı motivasyonuyla geniş anlamda kamu hizmeti faaliyetini yerine getirirken bireyin söz konusu haklarını korumaya ilişkin sorumluluğu arasındaki dengenin korunduğu idaredir[64].

C. Türk Hukukunda İyi İdare

Bir kavram olarak iyi idare, Türk hukukunda anayasal düzeyde korumaya sahip değildir. Bir hak ya da hukukun genel bir ilkesi olarak ele alındığı yasal bir düzenleme de mevcut değildir. Fakat iyi idarenin gerekleri olan hak ve yükümlülüklerle, ilke ve kurallarla ilişkilendirilebilecek hükümler Anayasa'da mevcuttur.

Örneğin Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir hukuk devleti olduğunu ifade eden 2'nci madde iyi idare ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır. Zira iyi idarenin gereği olarak ifade edilen pek çok alt ilke hukuk devleti ilkesinden türemiştir. Aynı şekilde eşitlik ilkesini, pozitif ayrımcılığı ve ayrımcılık yasağını düzenleyen 10'uncu madde, temel hak ve özgürlüklerin (maddede belirtilen diğer gereklerle birlikte) ölçülülük ilkesine uygun olarak yalnızca kanunla sınırlanabileceğini düzenleyen 13'üncü madde, özel hayatın gizliliğini ve kişisel verilerin korunması hakkını düzenleyen 20'nci madde, kanuni idare ilkesini düzenleyen 123'üncü madde, "devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." düzenlemesinin yer aldığı 40'ncı maddenin 2'nci fıkrası, dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkının düzenlendiği 74'üncü madde de aynı şekilde iyi idare hakkı ile doğrudan ilişkilidir.

Bu düzenlemelerin haricinde, anayasa koyucunun ifadesiyle, "idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla" kurulan Devlet Denetleme Kurulunun düzenlendiği 108'inci madde, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu ve kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunu düzenleyen 125'inci madde, kamu görevlilerine, "anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunma" ödevini yükleyen "129'uncu madde de iyi idare hakkına hizmet etmektedir.

---

63 Yu Keping, "Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis", *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, Sayı 11, 2018, s. 6.

64 Abdullah Yılmaz, Duru Şahyar Akdemir, "'İyi İdare Hakkı' Bağlamında İçişleri Bakanlığı 'Açık Kapı Uygulaması' Üzerine Notlar", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, 2019, s. 24.

Bir kavram olarak iyi idare hakkının doğrudan Anayasada düzenlenmesi, hakkın koruma kalkanı açısından şüphesiz ki arzu edilendir. Fakat iyi idare hakkının gerekleri olan hak, yükümlülük, ilke ve kuralların Anayasada yer alması, iyi idare hakkı kavramının, içeriğinin ve kapsamının yasal bir düzenlemenin konusu olması da beklenen faydayı sağlayacaktır. Fakat ne yazık ki Türk hukukunda odağında iyi idare hakkının yer aldığı bir yasa mevcut değildir. İyi idare kavramının yansımaları; Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu gibi çeşitli kanunlarda görülmektedir. İyi idarenin gerekliliklerine ise mevzuatta yalnızca "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te açıkça yer verilmiştir. Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde "*kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; 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 korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar*" denilerek, ilkeleri (sınırlı sayıda olmayacak şekilde) belirtmekle yetinilmiştir.

Türk Anayasa Mahkemesi'nin ve Danıştay'ın iyi idare konusu nasıl ele aldığına da ayrıca değinmek gerekir. Zira yukarıda ifade ettiğimiz üzere, Avrupa Birliğinde iyi idare, AB Temel Haklar Şartında bir hak olarak nitelendirilmeden önce, ABAD içtihatlarında hukukun genel ilkesi olarak kabul edilmekteydi. Türk hukukunda henüz anayasal ya da yasal düzlemde ele alınmamış olan iyi idare hakkına yargı organlarının bakışı, kavramın gelişim seyri açısından bu nedenle önemlidir.

AYM kararlarına bakıldığında, yüksek mahkemenin iyi idare kavramından ziyade iyi yönetişim veya iyi yönetim kavramını kullanmayı tercih ettiği görülmektedir. Meseleye değindiği kararlarında, "*idarenin iyi yönetişim ilkesine uygun hareket etme yükümlülüğünün olduğu Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında ifade edilmiştir*"[65] kalıbını yahut "*idarenin iyi yönetim ilkesine*

65 Bkz. Şehmus Altuğrul, B. No: 2017/38317, 13/01/2021, § 54; Özcan Bayrak B. No: 2019/14060, 03/11/2022, § 56; D.K. Başvurusu, B. No: 2019/32695, 10/05/2023, § 28; Nurullah Kıratlı, B. No: 2019/372, 03/05/2023, § 32; Osman Akba, B. No: 2019/3436, 03/05/2023, § 31; Yunus Yıldırım ve Diğerleri, B. No: 2018/35325, 12/07/2023, § 35, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ (10.03.2025).

uygun hareket etme yükümlülüğü bulunmaktadır."[66] ifadesini kullanmaktadır. Yüksek mahkeme, iyi yönetişim kavramına daha çok ölçülülük, tutarlılık ve hızlılık ilkesi bağlamında başvurmaktadır[67]. İlgili kararların çoğunda, idarenin ölçülülük ilkesi bağlamında iyi yönetişim/iyi yönetim ilkesine uygun hareket etme yükümlülüğünden söz etmektedir[68]. İyi yönetişim ilkesinin "*kamu yararı kapsamında bir konu söz konusu olduğunda kamu otoritelerinin uygun zamanda, uygun yöntemle ve her şeyden önce tutarlı olarak hareket etmelerini*" gerektirdiğini belirtmektedir[69]. Bu doğrultuda AYM, iyi yönetişim ilkesinin bir gereği olarak, "*idarelerin kendi hatalarının sonuçlarını gidermeleri ve bireylere yüklememeleri*" gerektiğini vurgulamaktadır[70].

Danıştay'ın kararları incelendiğinde ise, mahkemenin iyi idare/iyi yönetim/iyi yönetişim kavramlarını doğrudan ve açıkça bir hukuki değerlendirme ölçütü olarak kullanmaya başladığı tarihin çok eski olmadığı görülmektedir. İyi

---

66 Bkz. Veli Çelebi, B. No: 2016/5785, 11/09/2019, § 39; Abdullah Tantaş ve Diğerleri, B. No: 2018/2739, 15/12/2021, § 59; Ahmet Recai Kural, B. No: 2017/14702, 01/07/2020, § 55; Bülent Sinan Kaya, B. No: 2016/1854, 28/05/2019, § 53; Ümmü Çakır, B. No: 2015/18918, 28/11/2018, § 48; Muzaffer Peker, B. No: 2016/7192, 07/11/2019, § 46; Fatih Aydın, B. No: 2018/18936, 21/04/2021, § 54; Nurcan Öztok, B. No: 2015/13201, 21/03/2019, § 50; Emine Dilek Onaran ve Diğerleri, B. No: 2017/19987, 12/02/2020, § 68; https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ (15.03.2025).

67 Bkz. Şehmus Altuğrul, B. No: 2017/38317, 13/01/2021, § 54; Kenan Yıldırım ve Turan Yıldırım, B. No: 2013/711, 03/04/2014, § 68; Ekrem Sevim, B. No: 2018/10489, 10/05/2022, § 37; Ayten Yeğenoğlu, B. No: 2015/1685, 23/05/2018, § 44, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ (10.03.2025).

68 Leyla Uğurlu, B. No: 2019/21264, 16/05/2024, § 20; Doğan Depişgen, B. No: 2016/12233, 11/03/2020, § 61; Ali Erşah Aydın ve Diğerleri, B. No:2019/11980, 29/06/2022, § 51; Cafer Sezgin ve Diğerleri, B. No: 2018/20720, 07/04/2021, § 45; Veli Çelebi, B. No: 2016/5785, 11/09/2019, § 39; Abdullah Tantaş ve Diğerleri, B. No: 2018/2739, 15/12/2021, § 59; Ahmet Recai Kural, B. No: 2017/14702, 01/07/2020, § 55; Bülent Sinan Kaya, B. No: 2016/1854, 28/05/2019, § 53; Ümmü Çakır, B. No: 2015/18918, 28/11/2018, § 48; Muzaffer Peker, B. No: 2016/7192, 07/11/2019, § 46; Fatih Aydın, B. No: 2018/18936, 21/04/2021, § 54; Nurcan Öztok, B. No: 2015/13201, 21/03/2019, § 50; Emine Dilek Onaran ve Diğerleri, B. No: 2017/19987, 12/02/2020, § 68, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ (15.03.2025).

69 Kenan Yıldırım ve Turan Yıldırım, B. No: 2013/711, 03/04/2014, § 68; Reis Otomotiv Ticaret ve Sanayi A.Ş.[GK], B. No: 2015/6728, 01/02/2018, § 100; Ekrem Sevim, B. No: 2018/10489, 10/05/2022, § 37; Ayten Yeğenoğlu, B. No: 2015/1685, 23/05/2018, § 44; Şehmus Altuğrul, B. No: 2017/38317, 13/01/2021, § 54, Cafer Sezgin ve Diğerleri, B. No: 2018/20720, 07/04/2021, § 45; Abdullah Tantaş ve Diğerleri, B. No: 2018/2739, 15/12/2021 § 59; Ahmet Recai Kural, B. No: 2017/14702, 01/07/2020, § 55; Emine Dilek Onaran ve Diğerleri, B. No: 2017/19987, 12/02/2020, § 68; https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ (10.03.2025).

70 Leyla Uğurlu, B. No: 2019/21264, 16/05/2024, § 20; Fatih Aydın, B. No: 2018/18936, 21/04/2021, § 54; Vedat Oğuz, B. No:2018/35120, 15/09/2021, § 53; Ali Erşah Aydın ve Diğerleri, B. No: 2019/11980, 29/06/2022, § 51; Ekrem Sevim, B. No: 2018/10489, 10/05/2022, § 37; Veli Çelebi, B. No: 2016/5785, 11/09/2019, § 39; Abdullah Tantaş ve Diğerleri, B. No: 2018/2739, 15/12/2021, § 59; Ahmet Recai Kural, B. No: 2017/14702, 01/07/2020, § 55; Bülent Sinan Kaya, B. No: 2016/1854, 28/05/2019, § 53; Ümmü Çakır, B. No: 2015/18918, 28/11/2018, § 48; Muzaffer Peker, B. No: 2016/7192, 07/11/2019, § 46; Fatih Aydın, B. No: 2018/18936, 21/04/2021, § 54; Nurcan Öztok, B. No: 2015/13201, 21/03/2019, § 50; Emine Dilek Onaran ve Diğerleri, B. No: 2017/19987, 12/02/2020, § 68, https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ (10.03.2025).

yönetim kavramına açıkça yer verdiği -tespit edebildiğimiz- ilk karar 2019 tarihlidir[71]. Bu kararında Yüksek Mahkeme, "*denetim faaliyetlerinde objektifliğin ve* öngörülebilirliğin sağlanması açısından Kurum'un kendi faaliyetlerine sınırlama getirmesine herhangi bir engel bulunmadığı gibi, bu durum iyi yönetim ilkesinin bir gereği olarak değerlendirilmelidir" ifadesi ile söz konusu ilkenin varlığına işaret etmiş ve iyi yönetim ilkesi kapsamında idarenin, kendisine tanınan yetkilerin kullanım koşulları ve sınırlarını belirleyebileceğini söylemiştir[72].

Doğrudan ve açıkça iyi yönetim/iyi yönetişim/iyi idare kavramlarını kullanmaya başlamadan önceki dönemde ise Danıştay, bu hakkın gereği olan ilkelere hukuki değerlendirmesinde yer vermekteydi. Elbette bunun sebebi iyi idare hakkının gereği olan alt ilke, hak ve kuralların pek çoğunun aynı zamanda bir idare hukuku ilkesi olmasıdır. Son yıllarda ise Danıştay'ın öncelikle, iyi idarenin AYM tarafından ele alınış şeklini benimsediği görülmektedir. Yüksek Mahkeme, söz konusu ilke uyarınca idarenin eylem ve işlemlerinde uygun zamanı ve yöntemi tespit etmesi ve her daim tutarlı davranması gerektiğini vurgulamaktadır[73].

---

71 Bu tarihin birkaç yıl öncesinde Yargıtay'ın da "Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Üye Devletlere İyi İdare Konusunda CM/Rec(2007)7 sayılı Tavsiye Kararı'nı zikrederek iyi idare kavramına yer verdiği kararları mevcuttur. Daha doğru bir ifadeyle, söz konusu kararlarında uyuşmazlığın çözümünde doğrudan ve açıkça iyi idare kavramına başvurmuştur. Hız limitinin aşıldığı gerekçesiyle davacı sürücülere verilen idari para cezalarının sulh ceza mahkemeleri tarafından iptal edilmesinin ardından, bu uyuşmazlıklar Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca kanun yararına bozma istemiyle Yüksek Mahkemenin önüne gelmiştir. Yargıtay, söz konusu uyuşmazlıkları "(*...) hukuk devletinin bir erki olan idarenin görevi, öncelikle bireylerin kuralları ihlal etmesini bekleyip cezalandırma yoluna gitmesi değil, kurallara uygun davranma düzeyini ve alışkanlığını geliştirmek olmalıdır. Bu husus "iyi idare ilkelerinin" de bir gereğidir. Keza idarenin (Yürütmenin) iyi idare ilkeleriyle bağlı olması da hukuk devletinin bir gereğidir."* diyerek iyi idare ilkesine başvurmak suretiyle çözmüştür. Bkz. Yargıtay 7. CD, E. 2014/2954 K. 2014/14281 T. 08/07/2014; Yargıtay 19. CD, E. 2015/4955 K. 2015/3029 T. 18/06/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/9568 K. 2015/9230 T. 24/12/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/10701 K. 2016/326 T. 14/01/2016; Yargıtay 19. CD, E. 2015/2691 K. 2015/1828 T. 21/05/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/2704 K. 2015/1524 T. 14/05/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/7694 K. 2015/9494 T. 29/12/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/2622 K. 2015/1506 T. 14/05/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/4941 K. 2015/3034 T. 18/06/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/4962 K. 2015/3030 T. 18/06/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/4950 K. 2015/3033 T. 18/06/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/4964 K. 2015/3032 T. 18/06/2015; Yargıtay 19. CD, E. 2015/4959 K. 2015/3031 T. 18/06/2015, https://www.lexpera.com.tr/ (15.03.2025).

72 D13D, E.2015/1473 K.2019/703 T. 07/03/2019.

73 D13D, E.2019/29 K.2022/2328 T. 26/05/2022; D13D, E.2020/2438 K.2020/3081 T. 11/11/2020; "*iyi yönetişim ilkesi uyarınca idarenin tutarlı davranma yükümlülüğü de göz önüne alındığında, aynı hukuki statüde olan davacıya eşitlik ilkesine aykırı olarak farklı miktarda idari para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararında bu yönüyle hukuka uygunluk bulunmamaktadır*." D13D, E. 2019/434 K. 2024/95 T. 11/01/2024; "Öte *yandan, Vergi Usul Kanunu'nun 123. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olarak davacıya bir cevap verilmemesi, iyi yönetişim ilkesi gereği uygun zamanda ve uygun yöntemle hareket etmesi gereken idarenin bu yükümlülüğüne de aykırılık oluşturmaktadır*." DVDDK, E. 2020/1171 K. 2022/77 T. 09/02/2022.

Öte yandan Danıştay, iyi idare hakkının hak arama özgürlüğüyle yakın ilişkisine dikkat çekmektedir[74]. Konuya ilişkin kararlarında, idarenin başvuruları hızlı sonuçlandırmasının ve başvuru usullerini kolaylaştırmasının iyi idare hakkının gereği olduğunu ifade etmekte[75]; tarafsızlık[76], adillik ve objektiflik[77], hızlı ve düzenlilik[78], başvuru sahibine yol gösterme yükümlülüğü[79] şeklindeki iyi idarenin gereklerini de iyi idare kavramı ile birlikte açıkça zikrederek hüküm tesis etme yoluna gitmektedir.

II. Türk Hukukunda İyi İdareyi Gerçekleştirme Aracı Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu

A. Kamu Denetçiliği Kurumunun İdarenin Denetimi Görevinin Kapsamı

Kamu Denetçiliği Kurumu, kanun koyucunun ifadesiyle, "kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması" olarak, "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"[80] amacıyla kurulmuştur. Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak çıkarılan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ise Kurumun söz konusu faaliyeti "iyi yönetim ilkelerini gözeterek"[81] yerine getireceğini be-

---

74 D6D, E. 2020/2651 K. 2022/6944 T. 13/06/2022; D6D, E. 2020/8562 K. 2022/3248 T. 17/03/2022; D6D E. 2019/18208 K. 2022/6510 T. 01/06/2022; D6D, E. 2019/18036 K. 2023/4952 T. 22/05/2023; D6D, E. 2019/15223 K. 2021/12008 T. 02/11/2021; D6D, E. 2020/6959 K. 2022/3728 T. 29/03/2022.

75 D6D, E. 2019/1325 K. 2022/7758 T. 19/09/2022; D6D, E. 2018/2921 K. 2022/2913 T. 10/03/2022; D6D, E. 2020/8106 K. 2023/6745 T. 21/09/2023; D6D, E. 2019/18036 K. 2023/4952 T. 22/05/2023; D6D, E. 2019/18309 K. 2022/2169 T. 24/02/2022; D6D, E.2019/12990 K. 2022/7728 T. 19/09/2022; D6D, E. 2021/4870 K. 2023/4830 T. 18/05/2023.

76 "İyi yönetişim ilkelerine göre, idarenin tarafsız hareket etme mükellefiyetinin bir yansıması da disiplin hukukundaki tarafsızlıktır." DİDDK, E. 2024/9 K. 2024/20 T. 05/06/2024.

77 D13D, E. 2019/2749 K. 2023/3242 T. 21/06/2023

78 D6D, E. 2020/4753 K. 2024/3263 T. 23/05/2024; D6D, E. 2020/5353 K. 2024/2730 T. 07/05/2024; D6D, E. 2020/6445 K. 2024/2516 T. 29/04/2024; D6D, E. 2023/8609 K. 2024/2367 T. 18/04/2024; D6D, E. 2020/5004 K. 2024/1644 T. 07/03/2024; D6D, E. 2020/2934 K. 2024/1344 T. 28/02/2024.

79 D6D, E. 2020/4753 K. 2024/3263 T. 23/05/2024; D6D, E. 2020/5353 K. 2024/2730 T. 07/05/2024; D6D, E. 2020/6445 K. 2024/2516 T. 29/04/2024; D6D, E. 2023/8609 K. 2024/2367 T. 18/04/2024; D6D, E. 2020/5004 K. 2024/1644 T.07/03/2024; D6D, E. 2020/2934 K. 2024/1344 T. 28/02/2024.

80 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (RG. 29.06.2012-28338) madde 1.

81 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (RG.28.03.2013-28601 mükerrer) madde 1.

lirtmiştir. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu, yalnızca idarenin eylem ve işlemlerini değil aynı zamanda doğrudan bir işleme ya da eyleme dönüşmeyen tutum ve davranışlarını, yalnızca hukuka uygunluk yönünden değil, aynı zamanda insan hakları odaklı bir perspektiften, hakkaniyete ve iyi idarenin gereklerine uygunluk yönünden tetkik etme ve idareye konuya ilişkin tavsiyede bulunma görevine sahiptir. Bağımsız ve tarafsız bir idari otorite şeklinde konumlanan[82] Kamu Denetçiliği Kurumu, bu görevini yerine getirirken kural olarak[83], konuya ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilme[84], bilirkişi görevlendirebilme ve tanık dinleyebilme[85] imkânı bulunmaktadır[86]. Bu demektir ki, Kamu Denetçiliği Kurumuna idareyi, daha doğru bir ifadeyle idare ile birey arasındaki ilişkiyi bireyi etkin kılacak şekilde dönüştürme işlevi yüklenmiştir. Kararlarının idareye öneri niteliğinde olması, kendi inisiyatifi ile değil yalnızca başvuru halinde harekete geçebiliyor olması şüphesiz kusursuz bir denetim kurgusu değildir. Nitekim bu mesele bir sonraki başlık altında daha ayrıntılı şekilde ele alınacaktır. Fakat Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlaması ve bunu Türkiye Büyük

---

82 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, madde 12: "(1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Baş denetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.
(2) Baş denetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır."

83 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, madde 18/2: "Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir."

84 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, madde 18/1: "Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar."

85 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, madde 19: "(1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. (2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. (3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir."

86 Bu imkânların yanında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 22'nci maddesine göre Kurumun yerinde inceleme yapabilme yetkisi de mevcuttur. m.22/4: "Şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür."

Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunması, Komisyonun bu raporu kendi kanaat ve görüşlerini ekleyerek özet bir rapor halinde Genel Kurula takdim etmesi, ayrıca Kurumun raporunun Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulması, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarını geniş bir düzlemde tartışmaya açması bakımından oldukça önemlidir.

Kurum; hukuka, hakkaniyete, insan haklarına ve iyi idarenin gereklerine uygunluk yönünden yaptığı değerlendirmeyi meclis ve kamuoyu ile paylaşarak, esasında idarenin geniş anlamda iyi idareye dönüşümünü teşvik etmektedir.

Öte yandan Kurumun yaptığı idari denetim görevini önemli kılan, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin önlenmesi maksadının öncesinde ve ötesinde iyi idare hakkının gözetilmesi, iyi idarenin gerekleri olan ilke, hak ve kuralların denetimde her daim göz önünde bulundurulması ve böylelikle bir bütün olarak iyi idare hakkının Türk hukuk kültürüne yerleşmesine ve geleneksel birey-idare ilişkisinin dönüşmesine katkı sağlayabilme imkânıdır.

Daha açık bir ifadeyle, kanaatimizce Kamu Denetçiliği Kurumunun birincil varlık nedeni idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak değildir. Elbette amaçlarından biri idareyi hukuk sınırları içinde tutmaktır fakat Kurumunun birincil varlık nedeni, iyi idareye ulaşmaktır.

Kamu denetçiliği mekanizmasını idarenin muhatap olduğu diğer yargı dışı denetim yollarından ayıran, bireyi etkileyen, eylem ve işlemler de dahil olmak üzere her türlü idari tutum ve davranışın, insan hakları odağında, iyi idarenin gerekleri yönünden incelenmesi, böylelikle birey idare ilişkisinde rollerin güncellenmesi suretiyle oluşan yeni dengenin gözetilmesidir.

B. Kararlarının Niteliği ve Sahip Olduğu Yetkiler Karşısında Kamu Denetçiliği Kurumunun Etkinliği

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Karar Türleri" başlıklı 31'inci maddesine göre, "kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir."

Kurumun, söz konusu şikâyeti haklı görmesi halinde verdiği "tedbir alınması", "zararın tazmini", "uygulamanın düzeltilmesi" gibi kararlarının niteliği "tavsiye"dir[87]. Tavsiye kararlarının bağlayıcı olmadığı izahtan varestedir. Ka-

87 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 32: "(1) İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

rara uymayan idarenin hukuki bir yaptırıma muhatap kılınmaması elbette iyi idareyi gerçekleştirme aracı olan Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevselliğini sorgulatmaktadır. Fakat kamu denetçiliğinin farklı ülkelerdeki örneklerine bakıldığında esasında bu kurgunun Türkiye'ye özgü olmadığı görülmektedir. Örneğin, modern anlamında ombudsmanlık kavramının yaratıcısı ve ilk uygulayıcısı olan İsveç'te de kurumun kararları tavsiye niteliğindedir.

Elbette idarenin yargı kararları ile kendini bağlı görmesi ve yargı kararlarını gecikmeksizin uygulaması hususunda dahi zorluk yaşanan, bu bakımından idarenin hukuk kültürü konusunda katetmesi gereken yolun uzunluğunun dikkate alınması gereken ülkemizde; kararların tavsiye formunda olmasına dair, aynı yöndeki diğer ülke uygulamalarını örnek gösterip "Türk hukukunda da olması gereken budur" demek çok zordur. Başka bir ifadeyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun varlık amacını başka ülke uygulamalarında tavsiye niteliğindeki kararlarıyla yerine getirebiliyor olması, Türk hukuku açısından da bu formülün işleyeceği anlamına ne yazık ki gelmemektedir. Doktrinde bu soruna çözüm olarak, yani tavsiye niteliğindeki kararlarına idareyi uymaya zorlamak amacıyla, tıpkı İsveç'te olduğu gibi kamu görevlisine disiplin soruşturması açmak veya tıpkı Fransa'da olduğu gibi, Kurumun kararın muhatabı olan idareden ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin hükümlerini işletmesini istemek yetkisine sahip kılınması gerektiği ifade edilmektedir[88]. Fakat ilgili kamu görevlisine disiplin yaptırımı uygulanması, bir bütün olarak idarenin kötü idare uygulamasından sorumlu tutulması ve idareye iyi idare uygulamalarıyla donatılmış bir idari kültürün yerleşebilmesi için yeterli değildir. İlgili kamu görevlisine disiplin yaptırımı uygulanması idareye doğru ve yerinde davranışı telkin etmeye yetmeyecektir. Kaldı ki, ilgili kamu görevlisine disiplin yaptırımı, söz konusu kötü idari uygulama doğrudan bir kamu görevlisine isnat edilebiliyorsa ve davranışı bir disiplin suçu teşkil ediyorsa ancak o zaman uygulanabilir. Bu durumda dahi söz konusu kötü uygulamanın sorumlusu olarak bir kamu

---

a) Hatalı davranıldığının kabulü.
b) Zararın tazmini.
c) İşlem yapılması veya eylemde bulunulması.
ç) Mevzuat değişikliğinin yapılması.
d) İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.
e) Uygulamanın düzeltilmesi.
f) Uzlaşmaya gidilmesi.
g) Tedbir alınması.
(2) Kurum, birinci fıkrada yer alan tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir.
(3) İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir."

88 Mutlu Kağıtçıoğlu "Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak", *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt 7, Sayı 14, 2018, s. 498.

görevlisinin "seçilmesi" bir bütün olarak idarenin ve idari organizasyonun diğer parçalarının kendi davranışını sorgulamasına engel olacaktır.

Bununla birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in tavsiye kararını düzenleyen 32'nci maddesinin kaleme alınışında, Kurumun, kararına konu olan olaya ilişkin ilgili idareye, bünyesindeki kamu görevlisi hakkında disiplin soruşturması başlatması yönünde bir tavsiye kararı vermesine engel bir husus yoktur.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, ombudsmanı ilgili kamu görevlisine karşı disiplin soruşturması açma veya kararın muhatabı olan idareden ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin hükümlerini işletmesini isteme yetkisine sahip olan İsveç ve Fransa'da bu imkân, verilen tavsiye kararının uygulanmamasının hukuki çaresi olarak kurgulanmamıştır. İdarenin denetimi sırasında kamu görevlisinin disiplin suçu oluşturabilecek eylem veya işlemleri ile karşılaşılırsa izlenecek olan bir yol olarak düzenlenmiştir[89]. Dahası İsveç Ombudsmanının bu yetkileri uygulamada nadiren kullandığı aktarılmaktadır[90].

O halde ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin hükümlerini işletmek/işletilmesini istemek yetkilerine sahip olan ülkelerde, ombudsmanın işlevselliği söz konusu yetkiden ileri gelmemektedir. Daha açık bir ifadeyle, bu ülkelerde kararları bağlayıcı olmayan, idarenin bir işlemini iptal etme yetkisine sahip olmayan, yaptığı inceleme esnasında bir disiplin suçu ile karşılaştığı takdirde buna ilişkin harekete geçebilme imkanına sahip olup da bu imkânı nadiren kullanmalarına rağmen işlevsel bir ombudsmanlık kurumundan bahsedilebiliyor olmasının sebebini başka bir yerde aramak gerekmektedir.

Öte yandan, ombudsmanlık kurumunun iyi idareyi sağlama aracı olarak görülebilmesi için kararlarının bağlayıcı olması gerekir demek, kurumun dinamiklerine aykırıdır. Nihayetinde ombudsmanlık kurumunun özünde bağlayıcı karar alma yetkisi zaten yoktur[91]. Tekrara düşmek pahasına bir kez daha ifade etmek gerekirse, ombudsman, idarenin iyi idarenin gereklerine ve bir bütün olarak iyi idare hakkına uygun davranıp davranmadığını denetleme, böylelikle bireyle idare arasındaki ilişkide bireyin güçlendiği yeni bir denge mekanizmasını tesis etme ve sürekli kılma gayesiyle hareket eder. Bu misyonu yerine getirirken, idareyi dönüştürebilmek ve dizginleyebilmek için, idare üzerinde

89 Muhammed Şahin, *Dünyada Ombudsmanlık ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu*, İKSAD, 2021, s. 83.

90 Ibid.

91 Selçuk Gişi, "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Sayı 2, 2017, s. 11 vd.; Tufan Erhürman, "Ombudsman", *Amme* İdaresi *Dergisi*, Cilt 31, Sayı 3, 1998, s. 89; Ömer Demir, "Kızıl Kraliçe Etkisi Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt 7, Sayı 14, 2021, s. 26.

bir otorite sahibi olabilmek için elindeki hukuki enstrüman bağlayıcı karar alma (ya da bağlayıcı bir etki yaratabilmek için kamu görevlilerini disiplin hükümleri ile korkutma) yetkisi değildir. Elindeki enstrüman, denetime konu olan idarenin uygulamaları hakkında meclise sunduğu yıllık raporlar ve her türlü kitle iletişim aracı yoluyla toplumla sürekli temas halinde bulunabilme, toplumu kamuya açık raporlar yoluyla sürekli bilgilendirme imkânıdır[92]. Böylelikle idare üzerindeki kamuoyu denetimini etkili/canlı/sürekli kılma gücüne sahiptir. Ombudsmanın hukuken bağlayıcılığı olmayan kararlarının idare üzerindeki tesiri bu yöntemle mümkün olmaktadır[93]. Ombudsmanın toplum üzerindeki etkisi, idare tarafında dönüştürücü bir otorite/güç olarak kendini gösterecektir.

Bu demektir ki, ilgili kanun uyarınca[94] Kurumun her yıl faaliyet ve önerilerine ilişkin bir rapor hazırlaması, bunu Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunması, Komisyonun bu yıllık raporu kendi kanaat ve görüşlerini ekleyerek özet bir rapor halinde TBMM Genel Kuruluna takdim etmesi, yıllık raporun Resmî Gazetede yayımlanarak kamuoyuyla paylaşılması ve yıllık raporu beklemek zorunda olmadan Kurumun her zaman kamuoyuna açıklama yapabilme yetkisinin olması, idare üzerinde tesir yaratacak enstrümanların varlığını göstermektedir. Dolayısıyla Kurum, söz konusu imkânlarla toplum üzerinde konuya ilişkin bir kanaat ve duyarlılık oluşturabilme yeteneğine sahiptir.

Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumunun iyi idareyi gerçekleştirmeye aracılık edebilmesine bir engel olarak kanaatimizce eleştirilmesi gereken husus, kararlarının bağlayıcı olmamasından ziyade, inceleme sürecini kendi başına başlatma imkânının olmamasıdır. Hem şikâyet üzerine hem de resen hareket geçme şeklinde bir işleyişte oluşacak iş yükünün Kurumun verimini düşüreceği ve bunun da toplum nezdinde Kuruma duyulan güveni zedeleyeceği gerekçesiyle[95] bu

92 Tufan Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 49, Sayı 1-4, 2000, s. 159.

93 Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", s. 159; Demir, s. 28.

94 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (RG. 29.06.2012-28338) madde 22: "(1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. (2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. (3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir."

95 "Anayasa Komisyonunun raporunda görüşmeler sırasında teklif edilen ancak komisyonun teklif ettiği nihaî raporda yer almayan, ombudsmana "re'sen harekete geçme yetkisi verilmesi" ko-

şekilde kurgulanan işleyiş süreci, Kurumun bizzat kendisi tarafından da -defa-atle- bir eksiklik olarak dile getirilmektedir[96].

C. Kamu Denetçiliği Kurumunun İdari Kültür Üzerindeki Etkisi

Kamu Denetçiliği Kurumunun verdiği tavsiye kararlarına ilgili idarelerin uyum oranlarına ve bu oranların yıldan yıla yükselen grafiğine bakıldığında, Kurumun giderek etkisini artıran bir otorite olarak konumlandığını ve bu sayede iyi idareye ilişkin bir idari kültürün oluşmaya başladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim uyum oranları kurumun faaliyete başladığını günden bu yana -10 yıl gibi kısa bir sürede- yüzde 20'lerden yüzde 80'lere dek çıkmıştır[97].

Kurumun kendi ifadesiyle "kurumumuzun tanınırlığı ve bilinirliğinin artması ile birlikte kurumumuza yapılan nitelikli başvuru sayısı da artmıştır. Nitelikli başvuru sayısındaki bu artış verilen tavsiye kararlarına da yansıyarak tavsiye karar sayılarımızı artırmıştır." Söz konusu tavsiye kararlarına idarelerin uyum oranındaki artışın nedeni de aynı şekilde ifade edilebilir. Zira hem idare hem de kamuoyu nezdinde Kamu Denetçiliği Kurumunun varlık amacı ve faaliyet alanının bilinirliğinin giderek artması, keza bu bilinirliğin artması için organize edilen kurumsal toplantı ve organizasyonlar, halk buluşmaları, çalıştaylar, çeşitli sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, kamu kurumları ile iş birlikleri söz konusu yükselişin nedenleri arasındadır. Ayrıca kurumu ve bireyin (kurumun görev alanına ilişkin) sahip olduğu hakları tanıtma amacıyla kitle iletişim

---

nusunun tasarıda ve Kanunda olmayışının sebebini şöyle açıklayabiliriz: Biz 16 yıl önceki ilk çalışmalarımıza ombudsman için "re'sen harekete geçme"yi koymuştuk, hattâ ombudsmana anayasaya aykırı bulduğu bir kanun aleyhine Anayasa Mahkemesinde dava açma yetkisini vermeyi bile düşünmüştük. Ama sonra vazgeçtik; çünkü, başlangıçta 75 milyonluk ülkede birdenbire belki de beklenenden çok fazla şikâyet başvurusu ile karşılaşacak olan ombudsman bu şikâyetleri inceleyeyim derken, bu iş yükü içinde re'sen görüp de incelemeye başlaması gereken, idareye tavsiyede bulunması gereken hukuka veya ihtiyaca aykırı işlem, eylem, tutum ve davranışları gözden kaçırabilirdi, toplumsal sorunlara yetişemeyebilirdi. Böylece toplumun gözünde beklentilere cevap vermeyen bir müessese durumuna düşebilir, halkı hayal kırıklığına uğratabilirdi. Yani daha başlangıçta; Kurumun başarısı tartışmaya başlanabilirdi. Şikâyetçi başvuru süresini geçirirse; ombudsmanın – toplumun çoğunluğunu ilgilendiren çok önemli bir konu ise- re'sen harekete geçebileceği şeklinde bir düzenleme getirmiştik, sonradan, işlerinin çoğalacağı endişesiyle vazgeçtik." Zehra Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 14, s. 34.

96 Bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu, *2013 Yıllık Raporu*, s. 205; Kamu Denetçiliği Kurumu, *2014 Yıllık Raporu*, s. 308; Kamu Denetçiliği Kurumu, *2015 Yıllık Raporu*, s. 113 ve 212; Kamu Denetçiliği Kurumu, *2016 Yıllık Raporu*, ss. 315-320. Kamu Denetçiliği Kurumu, *2023 Yıllık Raporu*, s. 50, https://www.ombudsman.gov.tr/yayinlarimiz/yillikrapor (10.03.2025).

97 "Kurumumuz tavsiye kararlarına uyum oranı 2013 yılında yüzde 20'lerde iken; 2017 yılında yüzde 65'e, 2018 yılında yüzde 70'e, 2019 yılında yüzde 75'e, 2020 yılında yüzde 76,38'e yükselmiş, 2021 yılında bu oran yüzde 79,50'ye ulaşmış, 2022 yılında yüzde 80,01 olarak gerçekleşmiştir. 2023 yılında ise uyum oranı yüzde 77,51 olmuştur." *2023 Yıllık Raporu*, s. 16.

araçlarının aktif kullanımı, basınla ilişkilerin güçlendirilmesi de uyum oranındaki artışın nedenleri olarak sayılabilir. Böylelikle Kurum, arkasına aldığı kamuoyu desteği ile birlikte idare üzerinde iyi idare ilkelerine "uyum sağlama" baskısı yaratabilmiştir.

Tüm bunların yanında, 2017 yılında Kurum bünyesinde kurulan, görevlerinden biri kurumca verilen tavsiye, gönderme, dostane çözüm kararlarının etkin takibinin yapılması olan "Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosu" da söz konusu istatistiklerin yükselmesinde ve idarelerin Kurumun kararlarına olumlu yaklaşımında bir neden olarak görülebilir[98].

Özellikle vurgulanması gereken bir diğer neden ise, karara uymayan idarenin, bu iradesini TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonda gerekçeleriyle birlikte açıklama zorunluluğudur[99]. Zira karara uymama gerekçelerini milletvekilleri huzurunda dile getirme mecburiyeti, idare nezdinde meclis baskısını ve aslında Kamu Denetçiliği Kurumunun tesirini artırmaktadır.

Nihayetinde Kamu Denetçiliği Kurumu, sahip olduğu imkânlarla, vereceği tavsiye ve dostane çözüm kararlarıyla idare üzerinde iyi idare anlayışına uygun tutum ve davranışlardan oluşan bir idari kültürün şekillenmesine katkı sağlamaktadır. İyi idare hakkının ve iyi idare hakkının gerektirdiği bütün hak, ilke ve kuralların yaygınlaşıp kurumsallaşmasını sağlayarak idari kültürü dönüştürmektedir[100]. Zira Kurum kararlarının etkisi yalnızca mevcut sorun üzerinde değildir.

---

98 "Bu Büroya Kurumumuzca verilen tavsiye, gönderme, dostane çözüm kararlarının etkin takibinin yapılması, yıllık rapor çalışmalarının yürütülmesi ile şikâyet başvurularına ilişkin genel/özel istatistiklerinin oluşturulması ve buna ilişkin bilgi taleplerinin karşılanması görevleri verilmiştir. Bilindiği üzere 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, tavsiye kararı verilen idarelerin bu karar üzerine tesis edilecek işlemi otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesi yükümlülüğü öngörülmektedir. Bu yükümlülük tavsiye kararlarının metinlerinde de ayrıca belirtilmektedir. Ancak bu yükümlülüğün kimi zaman yerine getirilmediği gözlemlenmektedir. Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosu da bu noktada tavsiye kararı verilen idarelerle iletişime geçmekte ve söz konusu yükümlülüğü idarelere bir kez daha hatırlatmaktadır. Ayrıca; idarelerle yapılan görüşmelerde Kurumumuzun tavsiye kararlarının mahiyeti ve idarelere yükümlülüklerinin hatırlatılması yanında, Kurumumuz hakkında ve ilgili idareye düşen sorumluluklar hususunda yeterince bilgi sahibi olmayan idarelere öncelikle Kurumumuzun işlevi, hangi durumlarda tavsiye kararı verildiği ve tavsiye kararı üzerine yapılacak bildirimin kapsamı hususunda bilgilendirme yapılmaktadır. Bunun yanı sıra idarelere tavsiye kararının içeriği ve tereddüt oluşması halinde hukuki açıklamalar yapılmak suretiyle idare yetkilileri bilgilendirilmektedir. *2023 Yıllık Raporu*, s. 617.

99 *2023 Yıllık Raporu*, s. 618.

100 Ramazan Şengül, Cihan Necmi Günal, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de İdari Kültürün Şekillenmesine Etkisi", *Ombudsman Akademik*, Cilt 9, Sayı 17, 2023, s. 76.

Kamu Denetçiliği Kurumu idare ile birey arasındaki uyuşmazlıkta idarenin işlem, eylem, tutum ya da davranışının insan hakları odağında iyi idarenin gereklerine aykırı olduğunu tespit ettiğinde, aslında bu ve bunun gibi bir hareketin "kötü yönetim" anlamına geldiğini ortaya koymaktadır. Ve bu kötü yönetimin iyi idareye uygun davranışlara dönüşmesi için idareyi çeşitli vasıtalarla "ikna" etmeye çalışmaktadır. Bu sebeple Kurumun iyi idare anlayışına uygun bir idari kültürün oluşturulmasında sahip olduğu konum önemlidir. Eğer idarede yerleşik olan değerlerin yani idari kültürün iyi idare anlayışına uygun şekilde şekillenmesi/dönüştürülmesi hedefleniyorsa, bu süreçte Kamu Denetçiliği Kurumunun payı büyük olacaktır.

Şöyle ki, idarede kabul gören ve o doğrultuda hareket edilen, ya da toplum tarafından idarenin o doğrultuda hareket edileceğine inanılan değerler, alışkanlıklar, uygulamalar, eğilimler, yaklaşımlar, tutum ve davranışlar idari kültür olarak tanımlanacak olursa[101], söz konusu idari kültürü iyi idare anlayışına ve onu besleyen alt ilke ve kurallara uygun şekilde dönüştürebilmek, birey-idare ilişkisinin birey odaklı dönüşümüne de hizmet edecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu, esasında tam da bu amaca yönelmelidir. Daha doğru bir ifadeyle söz konusu misyon, Kamu Denetçiliği Kurumunu önemli ve eşsiz yapandır. Kamu Denetçiliği, idari kültürün iyi idare yönünde şekillenmesine katkı sağladığı, idareyi iyi idareye yönlendirebildiği, idari kültürün birey-idare ilişkisinin dönüşümüne ket vuran sorunlu yanlarını törpüleyebildiği oranda değer ve önem sahibi olacaktır. Kurum, idareleri ve sahip olduğu idari kültürü, iyi idare anlayışına uygun şekilde düzeltip iyileştirebilme gücü sayesinde değerlidir. Ve bunu gerçekleştirebildiği oranda eşsizdir.

Kamu Denetçiliği Kurumunu özgün ve önemli kılan, idarelerin özellikle tutum ve davranışlarını bağımsız ve tarafsız bir idari otorite olarak değerlendirebilmesi, konuya ilişkin görüş ve önerilerini idareye bildirerek onu "doğru, iyi ve adil olana" yönlendirebilmesi, sahip olduğu ikna araçlarını kullanarak yalnız o olaya ilişkin değil, sonraki benzer durumlarda da idarenin tutum ve davranışının "doğru, iyi ve adil" yönde olmasını sağlayabilmesidir. İdarenin, yargı organının dahi denetleyemediği hareket alanına, bir başka deyişle yerindelik alanına dokunabilen ve hatta o dokunulmaz alandaki iradesini, idareyi zorlayıcı bir enstrümana sahip olmaksızın yalnızca ikna (ve Meclise raporlama ve izaha davet yoluyla baskı) araçlarıyla dönüştürebilen/şekillendirebilen bir misyona sahip olması Kamu Denetçiliği Kurumunu özgün ve etkili yapandır.

Kurumun, tüm gerekliliklerivle birlikte bir bütün olarak iyi idare odağında, idareyi ve idari kültürü dönüştürme misyonunu, kararlar üzerinden somut-

101 İdari kültür tanımları için bkz. Şengül, Günal, s. 65 vd.

laştıracak olursak, öncelikle makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin Kurumun tavsiye kararlarına en sık konu olan iyi idare ilkeleri olduğu saptamasını yapmak gerekmektedir.

Örneğin belediye tarafından ilgilinin rızası dışında takılan ön ödemeli akıllı sayacın, yine rızası alınmaksızın eski sayaç ile değiştirilip söz konusu değişiklik için ilgiliden tahsil edilen tutarın iadesi talebiyle yapılan başvuruda Kurum, belediyenin kartlı sayaç kullanımının zorunlu tutulması şeklindeki uygulamasının konuya ilişkin yargı içtihatları doğrultusunda hukuka aykırı olduğunu tespit etmiş ve söz konusu bedelin başvurucuya iade edilmesi gerektiğini tavsiye etmiştir. Ayrıca, ilgili kişinin idareye dilekçe yoluyla yaptığı başvuruya, idarenin verdiği cevabın *"sadece belli bir belgeden ibaret olduğu ve bu yönüyle konuya ilişkin ayrıntılı bilgiyi ihtiva etmediği"*ni belirtmiş ve dolayısıyla iyi idare ilkelerinden "kararın gerekçeli olması" ilkesine uyulmadığını tespit etmiştir[102].

Bir başka kararında, başvurucunun emlak vergisi indiriminden faydalanma talebiyle yaptığı başvuruyu 6 ayı aşkın süre sonunda vergi indirimi talebinin reddi şeklinde yanıtlayan idarenin, söz konusu işlemi hukuka ve hakkaniyete aykırılık teşkil etmese bile, söz konusu yanıt süresinin haklı bir gerekçesinin olmadığı tespitinde bulunmuştur. Bu doğrultuda idarenin makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi ilkelerine uygun davranmadığı sonucuna ulaşılmıştır[103].

Bir diğerinde ise; başvurduğu pozisyon için idare tarafından yapılan mülakat esnasında, kamera kaydı tutulmadığı, sınava dair soru ve cevapların kayıt altına alınmadığı, komisyon üyelerince takdir edilen notların gerekçesiyle ortaya konmadığı ve sınav öncesi aşağılayıcı muamelede bulunulduğu gerekçesiyle sınavın iptaline karar verilmesi talebiyle yapılan başvuruda, ilgili idarenin söz konusu işleminin hukuka aykırı olduğu tespitinde bulunmuştur. Zira Kurum, ilgili idarenin sözlü sınavlar sonucunda tesis edilen işlemlerin yargı denetimini mümkün kılacak, ilgilinin başarısız olarak değerlendirilmesine etki eden hususları ortaya koyacak şekilde sınavda sorulacak soruların ve cevapların önceden hazırlanması, her adaya sorulan soruların ve verilen cevapların kayda alınması ve adayların verdiği yanıtlara hangi komisyon üyesince, hangi notun takdir edildiğinin gerekçeleriyle tutanakta ayrı ayrı gösterilmesi gerektiğini belirtmiştir. Kurum, ilgili idare bu gerekliliği yerine getirmediğinden, söz konusu sözlü sınavın hukuka aykırı olduğu sonucuna varmıştır. Kararda ayrıca idarenin bu tutumunun "kararların gerekçeli olması", "şeffaflık" ve "hesap verilebi-

102 KDK, B. No: 2023/7511 T. 08/11/2023 https://kararlar.ombudsman.gov.tr/ (10.03.2025).
103 KDK, B. No: 2023/18990 T. 03/05/2024 https://kararlar.ombudsman.gov.tr/ (10.03.2025).

lirlik" ilkelerine aykırılık teşkil ettiği kanaatine ulaşılmıştır[104].

Son olarak yer vermek istediğimiz bir kararında Kurum, Türk vatandaşlığından çıkmak amacıyla İç İşleri Bakanlığına yaptığı başvuru, 2 yıla yakın süredir sonuçlanmamış olan bireyin, söz konusu başvurusunun sonuçlandırılması talebine dair inceleme ve değerlendirmede bulunmuştur. İç İşleri Bakanlığı konuya ilişkin, "*arşiv araştırmasında herhangi bir sürenin* öngörülmediği*, diğer kurumlardan, kişi ile ilgili nihai değerlendirmeye esas bilgi geldiğinde ancak karar verilebileceği, her kişinin özel durumunun farklılık arz ettiği, farklı kurumlardan farklı yazışma yapmayı gerektirdiği, dolayısı ile sürenin* aşılabildiği, (...) değerlendirme *sürecinin halen devam ettiği*" bilgisini paylaşmıştır. Mevzuatta da Türk vatandaşlığının kazanılması ve kaybına dair iş ve işlemlere ilişkin sürecin ne kadar sürede sonuçlandırılacağına dair bir kural yer almadığı tespit edilmiştir. Buna rağmen Kurum isabetli olarak, idarenin ilgili kişi açısından "makul sürede karar verme", "hesap verilebilirlik", "şeffaflık", ve "kararların gerekçeli olması" ilkelerine uygun davranmadığı sonucuna varmıştır[105].

Yukarıda birkaçına örnek verdiğimiz, iyi idare ilkelere aykırılık gerekçesiyle verilen tavsiye kararlarının birkaç bine ulaşan sayısına bakıldığında söz konusu ilkelerin iyi idare ilkeleri arasında idarenin uymakta en çok direnç gösterdiği ilkeler olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Söz konusu ilkelerde, eşitlik, ayrımcılığın önlenmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi idare ilkelerinde var olan anayasal ve/veya yasal bir dokunulmazlık zemininin olmaması elbette bu dirençte etkilidir. Fakat Kamu Denetçiliği Kurumunun dönüştürücü etkisi de esas olarak, idarenin uymakta direnç gösterebileceği, buna dair önünde anayasal/yasal bir zorunluluk görmediği bu türden ilkelerde ortaya çıkacaktır. Çünkü bu türden ilkelere idarenin uyum göstermesini başardığı oranda etkili ve etkin bir kamu denetçiliğinden bahsedilebilecektir. Kurumun idareyi istikrarlı, sistemli ve tutarlı şekilde, bu yönde davranmaya yönelik telkini bu direnci kıracak ve idareyi dönüştürücü etkisi tam da bu anlama gelecektir.

Esasında Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu ilkelere uygun davranması hususunda idareye verdiği tavsiye kararlarından sonra, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını bu yönde düzeltip düzeltmediğine dair erişilebilir verilerin varlığı, Kurumun etkisini daha iyi ortaya koyacaktır. Bir başka deyişle idarelerin, Kurumun kararına konu olan vakaya ilişkin uyum oranlarının yükselen ve yüzde 80'lere dayanan grafiği elbette Kurumun etkisini göstermektedir; fakat etkililik değerlendirmesinde uyum oranı verisi tek başına yeterli değildir. Tam manasıyla bir etkililikten söz edebilmek için, idarelerin iyi idare

104 KDK, B. No: 2024/166 T. 14/06/2024 https://kararlar.ombudsman.gov.tr/ (10.03.2025).
105 KDK, B. No: 2024/5977 T. 07/11/2024 https://kararlar.ombudsman.gov.tr/ (10.03.2025).

hakkını ve iyi idarenin gereklerini özümseyip, kurum kültürünün bir parçası haline getirmiş olmaları, bundan sonraki tutum ve davranışlarında bu doğrultuda tutarlı bir davranış sergilemeleri gerekir. Bu yönde bir dönüşümün başlayıp başlamadığını takip edebilmek için de Kamu Denetçiliği Kurumunun buna ilişkin bir takip sistemine sahip olması lazımdır[106]. Söz konusu takip sistemi sayesinde hem kurumun etkililik değerlendirmesi daha gerçekçi yapılabilecek hem de etki sağlaması için yeni yöntemler geliştirilebilecektir.

Sonuç

İyi idareyi gerçekleştirme aracı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu; sahip olduğu enstrümanlarla, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını hem hukuka uygunluk yönünden hem de insan hakları odaklı bir perspektiften, hakkaniyete ve iyi idarenin gereklerine uygunluk yönünden incelemektedir. Dahası söz konusu incelemeyi TBMM ve kamuoyu ile paylaşan, böylelikle idarenin yerindelik alanını Meclisin ve kamuoyunun onayına sunan özgün konumuyla Kurum, idare ile birey arasındaki ilişkiyi bireyi etkin kılacak şekilde dönüştürme işlevini üstlenmiştir.

Üstlendiği söz konusu işlev, aynı zamanda iyi idare hakkının ve iyi idare hakkının gerektirdiği bütün hak, ilke ve kuralların yaygınlaşıp kurumsallaşmasına ve böylelikle iyi idare anlayışına uygun tutum ve davranışlardan oluşan bir idari kültürün oluşumuna hizmet etmektedir.

Kurumun işlevini ve bu işlevin aracılık ettiği söz konusu misyonunu gerçekleştirebilmesinin önünde, inceleme sürecini kendi başına başlatma imkânının olmaması bir eksiklik olarak dile getirilebilir. Fakat bu husus göz ardı edilirse, idarenin ve sahip oldukları idari kültürün iyi idare yönünde şekillenmesine sağlayabileceği katkı, kurumu eşsiz kılmaya yetmektedir. Zira yargı dışı denetim otoriteleri arasında, idarenin yalnızca eylem ve işlemlerini değil, tutum ve davranışlarını da "doğru, iyi ve adil olana" yönlendirmek, yerindelik alanına dokunabilmek, buna ilişkin sahip olduğu ikna ve baskı araçlarını kullanarak yalnız o olaya ilişkin değil, sonraki benzer durumlarda da tutum ve davranışların bu yönde şekillenmesi sağlamak yönünden Kurumun bir benzeri yoktur.

Ancak teorideki bu etkinin, pratikteki yansımasını görebilmek için, Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu ilkelere uygun davranması hususunda idareye verdiği tavsiye kararlarından sonra, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını bu yönde düzeltip düzeltmediğine dair bir geri bildirim mekanizmasının kurulması ve buna ilişkin verilerin düzenli olarak tutulup kategorize edildiği bir sistemin oluşturulması gerekmektedir.

---

106 Aynı yönde bkz. Ağgül-Kırıcı, s. 254.

KAYNAKLAR

- Addink, Henk, *Good Governance Concept and Context*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Addink, Henk, "Good Governance: Important in Practice, Theories and Definitions", *Halu Oleo Law Review*, Cilt 1, Sayı 1, 2017, ss. 1-32.
- Ağgül-Kırıcı, Feiza, *Avrupa Örneğinden Hareketle İyi İdare*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024.
- Aktan, Coşkun Can, "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, 2015, ss. 50-60.
- Ayman-Güler, Birgül, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Sayı 9, 2003, ss. 93-116.
- Ayman-Güler, Birgül, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, ss. 75-127.
- Azrak, Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 33, Sayı 1-2, 1967, ss. 66-82.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018.
- Boz, Selman Sacit; Yurdaer, Cihat; Eraslan, Yunus, "İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 3, 2019, ss. 497-532.
- Chevallier, Jacques (Terc. Ertuğrul Cenk Gürcan), *Hukuk Devleti*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2010.
- Craig, Paul, "Article 41: The Right to Good Administration", Ed. Steve J. Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2. Bası, Beck Hart Nomos, 2021, ss. 1125-1151.
- Demir, Ömer, "Kızıl Kraliçe Etkisi Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu", *Ombudsman Akademik*, Cilt 7, Sayı 14, 2021, ss. 13-32.
- Eide, Asbjørn, "Good Governance, Human Rights, and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples", Ed. Hans-Otto Sano, Guðmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance*, Brill Nijhoff, 2002, ss. 47-71.
- Erhürman, Tufan, "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 3, 1998, ss. 87-102.
- Erhürman, Tufan, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 49, Sayı 1-4, 2000, ss. 155-180.
- Gişi, Selçuk, "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Sayı 2, 2017, ss. 1-42.
- Güzelsarı, Selime, "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, 2003, ss. 17-34.
- Hacımuratlar, Zeliha, *İdari Usule Katılım*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, 2011.
- Hofmann, Herwig; Mihaescu, Bucura, "The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case", *European Constitutional Law Review*, Cilt 9, Sayı 1, 2013, ss. 73-101.

- Ka´nska, Klara, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, Cilt 10, Sayı 3, ss. 296-326.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu, "Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak", *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt 7, Sayı 14, 2018, ss. 457-512.
- Karahanoğulları, Onur (Terc. Onur Karahanoğulları), "Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Cm/Rec (2007)7 sayılı Tavsiye Kararı", *Danıştay Dergisi*, Cilt 37, Sayı 116, 2007, ss. 1-10.
- Karakul, Selman, "Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, 2015, ss. 61-105.
- Keping, Yu, "Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis", *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, Sayı 11, 2018, ss. 1-8.
- Kesim, H. Kutay; Petek, Ali, "Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Reformunun Bir Eleştirisi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, 2005, ss. 39-58.
- Kjœr, Mette; Kinnerup, Klavs, "Good Governance: How Does It Relate to Human Rights?", Ed. Hans-Otto Sano and Guðmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance*, Brill Nijhoff, 2002, ss. 1-18.
- Koch, Ida Elisabeth, "Good Governance and the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights", Ed. Hans-Otto Sano and Guðmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance*, Brill Nijhoff, 2002, ss. 73-94.
- Kristjánsdóttir, Margrét Vala, "Good Administration as a Fundamental Right", *Icelandic Review of Politics and Administration*, Cilt 9, Sayı 1, 2013, ss. 237-255.
- Nullmeier, Frank; Kaufmann, Franz-Xaver, "Post-War Welfare State Development: The Golden AGE", Ed. Daniel Béland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierso, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, 2. Bası, 2021, ss. 93-111.
- Odyakmaz, Zehra, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 14, ss. 1-85.
- Okçu, Murat, "Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim", Ed. Fatma Neval Genç, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*, Ekin Yayınları, Bursa, 2012, ss. 1-25.
- Reif, Linda C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer, 2004.
- Sano, Hans-Otto, "Good Governance, Accountability and Human Rights", Ed. Hans-Otto Sano and Guðmundur Alfredsson, *Human Rights and Good Governance*, Brill Nijhoff, 2002, ss. 123-146.
- Şahin, Muhammed, *Dünyada Ombudsmanlık ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu*, İKSAD, 2021.
- Şengül, Ramazan; Günal, Cihan Necmi, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de İdari Kültürün Şekillenmesine Etkisi" *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt 9, Sayı 17, 2023, ss. 63-78.
- Vogiatzis, Nikos, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Palgrave Macmillan London, 2018.
- Weiss, Friedl; Steiner, Silke, "Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison", *Fordham International Law Journal*, Cilt 30, Sayı 5, 2006, ss. 1545-1586.

- Yeşil, İsmail, *Kurumsal ve Maddi Boyutuyla Avrupa Birliğinde İyi Yönetişim İlkeleri ve İyi İdare Hakkı*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2023.
- Yılmaz, Abdullah; Şahyar Akdemir, Duru, "'İyi İdare Hakkı' Bağlamında İçişleri Bakanlığı 'Açık Kapı Uygulaması' Üzerine Notlar", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, 2019, ss. 17-38.