

## İDARE HUKUKU BOYUTUYLA İYİ YÖNETİŞİM İLKESİ: İYİ İDARE\*

### *Principle of Good Governance in Terms of Administrative Law: Good Administration*

Dr. Öğr. Üyesi Selman Sacit BOZ\*\*

Av. Cihat YURDAER\*\*\*

Hâkim Dr. Yunus ERASLAN\*\*\*\*

#### ÖZ

*Bu çalışmada, temelde kamu yönetimi teorisine ilişkin olan iyi yönetim ilkesinin idare hukukundaki yansımaları incelenmiştir. İyi yönetim kavramının idare hukuku boyutuyla karşılığı, iyi idaredir. Avrupa Birliği Hukuku çerçevesinde iyi idare ise; açıklığın, katılımcılığın, etkinlik ve tutarlılığının tesis edildiği, tasarrufları ile ilgili olarak kendisinden hesap sorulabilen idaredir.*

*İyi idarenin unsurları, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olarak gündeme gelen ancak kanunlaşamayan düzenlemelerden faydalanılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Böylece söz konusu kavramlara, kanun koyucunun nasıl bir anlam yüklediği/yükleyeceği ortaya konulmaya çalışılmıştır.*

*Çalışma kapsamında ulaştığımız sonuçlara göre; "hukuka uygun davranan", "ayrımcılık yapmayan", "usuli güvencelere uyan", "şeffaf, katılımcı, hesap veren, etkin, tutarlı olan" ve "nezaket, ahlak, dürüstlük, titizlik gibi etik ilkelere riayet eden" idare, iyi idaredir.*

**ANAHTAR KELİMELEER:** İyi Yönetişim, İyi İdare, Hukuk Devleti, İyi Yönetim Beyaz Kitabı, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı.

#### ABSTRACT

*In this study, the reflections of the principle of good governance, which is mainly related to the public administration theory, in administrative law has been examined. The concept of good governance with respect to administrative law is good administration. In the framework of European Union Law, good administration is the administration in which openness, participation, efficiency and consistency are established and can be held accountable for its dispositions.*

*The elements of good administration have been tried to be explained by making use of the regulation that came into the agenda as the Draft Law on Public Administration, which however was not adopted. Thus, it has been tried to put forward which meanings the legislator imposes / will impose on these concepts.*

*According to the conclusions of the study, the administration which "acts in accordance with the law", "does not discriminate", "complies with procedural safeguards", "is transparent, participatory, accountable, effective, consistent" and "respects ethical principles such as courtesy, morality, honesty and diligence", is a good administration.*

**KEY WORDS:** Good Governance, Good Administration, Rule of Law, White Book of Good Governance, Draft Law on Public Administration.

---

\* Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 09.12.2019

Kabul Edildiği Tarih: 13.12.2019

DOI Numarası: [10.15337/suhfd.657093](https://doi.org/10.15337/suhfd.657093)

\*\* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi

E-mail Adresi: [selmansacitboz@gmail.com](mailto:selmansacitboz@gmail.com) ORCID ID: [0000-0002-3033-0997](https://orcid.org/0000-0002-3033-0997)

\*\*\* Eskişehir Barosu

E-mail Adresi: [av.cihadyurdaer@gmail.com](mailto:av.cihadyurdaer@gmail.com) ORCID ID: [0000-0002-1739-8612](https://orcid.org/0000-0002-1739-8612)

\*\*\*\* Konya Bölge İdare Mahkemesi

E-mail Adresi: [yunus.eraslan@adalet.gov.tr](mailto:yunus.eraslan@adalet.gov.tr) ORCID ID: [0000-0002-9660-5519](https://orcid.org/0000-0002-9660-5519)

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	498
GİRİŞ .....	499
I. İYİ YÖNETİŞİM KAVRAMI, KAVRAMIN TARİHSEL GELİŞİMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ DÜZENLEMELERİ .....	499
<b>A. Kavramsal Bakış .....</b>	<b>499</b>
1. Kavramın Tarihsel Gelişimi .....	500
2. Tanım: İdare (Yönetim) Kavramından Yönetişim Kavramına Geçiş .....	501
<b>B. Avrupa Birliği Hukuku Kapsamında İyi Yönetişim .....</b>	<b>504</b>
1. İyi Yönetim Beyaz Kitabı (Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap) .....	505
2. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (ABTHŞ) ve İyi Yönetişim .....	506
3. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası .....	507
II. İYİ YÖNETİŞİM İLKESİNİN UNSURLARI VE TÜRK İDARESİNDEKİ YERİ .....	509
<b>A. İyi Yönetişim İlkesinin Unsurları .....</b>	<b>509</b>
1. Açıklık (Şeffaflık) .....	510
2. Katılımcılık .....	513
3. Hesap Verebilirlik .....	516
4. Etkinlik .....	517
5. Tutarlılık .....	519
<b>B. Türk İdaresindeki İyi Yönetişim İlkesinin Görünümü .....</b>	<b>519</b>
1. Hukuka Uygun Davranan İdare, İyi İdaredir. ....	519
2. Ayrımcılık Yapmayan ve Eşit Davranan İdare, İyi İdaredir. ....	520
3. Usuli Güvencelere Uyan İdare, İyi İdaredir. ....	521
4. Şeffaf, Katılımcı, Hesap Veren, Etkin ve Tutarlı İdare, İyi İdaredir. ....	522
5. Nezaket, Saygınlık, Güven, Ahlak, Dürüstlük, Tizlik Gibi Etik İlkelere Riayet Eden İdare, İyi İdaredir. ....	526
SONUÇ .....	528
KAYNAKLAR .....	530

## GİRİŞ

Tarihin en eski çağlarından günümüze kadar değişmekte ve gelişmekte olan her şey gibi, idare (yönetim) kavramı da her dönem farklı şekillerde tanımlanmakta ve kavramsal içeriği doldurulmaya çalışılmaktadır.

Modern toplum yapısında, temel hak ve hürriyetlerin anayasal güvenceye sahip olması ve bu güvence kapsamında yapılan düzenlemeler temelinde hükmetme anlayışı, tek başına yeterli olmamaktadır. Günümüzde bireylerin devlete olan güvenlerini artırmak son derece hayati bir öneme sahiptir. Bireylerin devlet yönetimine olan güvenin artması, birey ile devlet arasındaki mesafenin yakınlaştırılmasına ve yönetim faaliyetine birey katılımının sağlanmasına bağlıdır. Bireylerin yönetime katılmaları ise, temsili demokrasinin üstünde etkili bir söz hakkının tanınmasına mümkündür.

Buyurgan modelli klasik yönetim anlayışından vatandaş odaklı yeni bir yönetim anlayışına geçiş, idare kavramının muhtevasında değişikliğe sebep olmaktadır. İdare kavramı günümüzde salt bir yönetimden ziyade kaliteli, verimli, katılımcı, sorgulanabilir bir yönetimi içerecek biçimde genişlemiştir. Bu açıdan iyi idare/yönetim/yönetişim kavramı ortaya çıkmıştır.

## I. İYİ YÖNETİŞİM KAVRAMI, KAVRAMIN TARİHSEL GELİŞİMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ DÜZENLEMELERİ

### A. Kavramsal Bakış

Çeşitli sözlük anlamları bulunan idare kavramı<sup>1</sup> hukuki açıdan bazı kıstaslar kullanılarak açıklanmaktadır<sup>2</sup>. İdare ve yönetim eşanlamlı kavramlardır. Yönetim kavramı genellikle kamu yönetimi alanında tercih edilmektedir. Ancak hukuk alanında da idare kavramı yerine yönetim kavramının kullanımına rastlamak mümkündür<sup>3</sup>. Literatürde

<sup>1</sup> Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre idare kavramının "Yönetme, yönetim, çekip çevirme", "Ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü", "Bir kurum veya kuruluşun yönetildiği yer veya makam" vb. anlamları bulunmaktadır, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr).

<sup>2</sup> İdare kavramının bir faaliyetin yapıldığı yer, işin görüldüğü devlet dairesi, makam, mercii, kurum ve kuruluşu anlatmak amacıyla kullanıldığı durumlar için "organik (yapısal) anlamda idare" terimi kullanılır, **AKYILMAZ, Bahtiyar - SEZGİNER, Murat- KAYA, Cemil**, Türk İdare Hukuku, Yenilenmiş 10. Baskı, Ankara, 2019, s. 8; **YILDIRIM, Ramazan - ÇINARLI, Serkan**, Türk İdare Hukuku Dersleri, C. 1, Ankara, 2018, s. 28-29; İdare kavramının bir idari faaliyeti anlatmak amacıyla kullanıldığı durumlar için "fonksiyonel (işlevsel) anlamda idare" terimi kullanılır, **GÖZLER, Kemal - KAPLAN, Gürsel**, İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 20. Baskı, Bursa, 2019, s. 9-10; **YILDIRIM - ÇINARLI**, s. 30-31.

<sup>3</sup> **GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref**, Yönetim Hukuku, 33. Bası, Ankara, 2015; **ÖZAY, İlhan**, Günışığında Yönetim, 3. Baskı, İstanbul, 2017.

uzun süredir "idare/yönetim" kavramlarına ek olarak "yönetişim" kavramının kullanıldığı gözlemlenmektedir. Özellikle kamu yönetimi alanında kullanılan yönetim kavramının Türk idare hukuku açısından da etkilerinin incelenmesi gerekir.

### 1. Kavramın Tarihsel Gelişimi

İyi bir yönetim arayışı çok eski dönemlere uzanmaktadır. İnsan topluluğunun olduğu her yerde mutlaka yöneticiler dolayısıyla bir yönetim olmuştur. İyi bir yönetimin nasıl olması gerektiğini Sokrates ve öğrencisi Eflatun incelemeye başlamış ve bu araştırma günümüze kadar süregelmiştir<sup>4</sup>.

M.Ö. 594 yılında yapılan Solon reformları ve M.Ö. 508-507 yıllarında yürürlüğe giren Cleisthenes reformları, Atina'da demokrasinin hâkim kılınmasında ve iyi yönetime dair bazı normların gelişip yerleşmesinde önemli bir yere sahiptir. Eşit vatandaşlık temelinde siyasi kurumlara katılma hakkının benimsenmesi, hukukun üstünlüğüne olan inanç, kamusal hayatta ilerlemenin liyakat esasına dayalı olması, hizmet kabiliyeti bulunan bireylerin ekonomik ya da sosyal durumuna bakılmaksızın başarılı olabilmesi Atina'daki iyi yönetim uygulamalarına örnek teşkil etmektedir<sup>5</sup>.

İyi yönetim kavramı, siyasi açıdan 1980'lerin sonlarına doğru ortaya çıkan ve esasen Sosyalizm'in bir devlet örgütlenmesi olarak dünya siyasetinden uzaklaşmasıyla üzerlerinden güvenlik baskısı gittikçe azalan Kapitalist devletlerin, bu açığı kendi milletlerinin toplumsal özgürlüğünü çoğaltmak amacıyla efektif olarak kullanmaları sonucunda ortaya çıkmıştır. 1970'lerdeki petrol krizinin sonrasında patlak veren durum, devlet bütçelerinde hatırı sayılır açıkların ortaya çıkmasına ve klasik refah devleti anlayışının devamının imkânsızlaşmasına sebep olduğu fikri ise bu terimin ortaya çıkışındaki ekonomik nedendir<sup>6</sup>.

Toplumun parçasını oluşturan bireylerin, devlet karşısında korunması, çağımızın birçok devletinde benimsenir hale gelmiştir. Bu anlayışın getirdiği fikir, bireyler kabul etmese de kendilerinin zararına olacak olsa da dilediğini icra eden, toplumun iyiliğini toplumdaki daha iyi düşünen "devlet baba" anlayışının ortadan kalkmış olmaya başlaması düşüncesidir<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> AKTAN, Coşkun Can, "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, S. 1, C. 7, 2015, s. 51.

<sup>5</sup> KARAKUL, Selman, "Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", Ombudsman Akademik Dergisi, S. 3, Temmuz-Aralık 2015, s. 64-65.

<sup>6</sup> İYİMAYA, Ahmet, "Ortak Değer Olarak İyi Yönetim Yaklaşımı (Kavram, İlkeler ve KEİ Ülkeleri Açısından Bir Değerlendirme)", Ankara Barosu Dergisi, S. 1, 2005, s. 76.

<sup>7</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası/Good Administration and Code of Good Administrative Behaviour", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. VII, Y. 2003, S. 1-2, Haziran-Aralık 2003, s. 144.

Yönetişim kavramı ilk defa 1989 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan Afrika Sürdürülebilir Büyüme Raporunda kullanılmıştır. Raporda; özel sektör ve piyasa mekanizmaların önemli olduğu ancak iyi yönetişimin, verimli bir kamu hizmeti, güvenilir bir yargı sistemi ve kamuya karşı sorumlu bir idare ile birlikte bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca raporda; "Kalkınma için Yönetişim [*Governance for Development*]" başlığı altında yönetişim ile kastedilenin, politik gücün bir ulusun işlerine tatbik edilmesi fikri olduğu belirtilmiştir. Nitekim devlet yetkililerinin hesap verme korkusu olmadığı sürece kendi çıkarlarına hizmet edeceği belirtilmiştir<sup>8</sup>. Diğer taraftan yönetişim kavramıyla yeni bir devlet modeli kastedilmektedir. Bu modelde, devletin rolü "kürek çekmek değil, dümen tutmak" olduğu ifade edilmektedir. Yönetişimde devletin yeni vizyonu "üreten değil, üretimi düzenleyen ve denetleyen" bir regülatif devlet olmaktadır<sup>9</sup>.

## 2. Tanım: İdare (Yönetim) Kavramından Yönetişim Kavramına Geçiş

Yönetişim kavramı esasında yeni türeyen bir kavram değildir. Nitekim "yönetişim [*governance*]" kelimesinin tarihsel kökeni Antik Yunan'a kadar uzanmaktadır. Yönetişim kavramının "yönlendirmek [*steer*]", "rehberlik etmek [*guide*]" veya "hükmetmek/yönetmek [*govern*]" anlamlarına gelen Yunanca "kybernan", kural koymak ve yönetmek anlamındaki Latince "gubernare" sözcüklerinden türediği ifade edilmektedir<sup>10</sup>.

Yönetim kavramına isteşlik (karşılıklık) ekinin ilave edilmesiyle ortaya çıkan yönetişim kavramı, yönetim kavramının ifade ettiği gibi bir kişi veya grubun tek taraflı olarak idare etme biçimini değil, mevcut diğer aktörlerin de yönetme eylemine iştirak ederek, idare etme eyleminin bir parçası olmalarını ifade etmek üzere kullanılmaktadır<sup>11</sup>. Başka bir ifadeyle yönetişim kavramı, tek taraflı karar alan ve uygulayan bir idare

<sup>8</sup> **WORLD BANK**, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington DC, A Long-Term Perspective Study, 1989, s. xii, 60.

<sup>9</sup> **TAN, Turgut**, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, 2. Bası, Ankara, 2015, s. 7.

<sup>10</sup> Kelimenin belki de daha yüksek bir ahlaki sosyal düzenin inşasını belirlemek üzere yapılması gereken yönetime dair bir görüş olan Arapça "al-hakimiya" anlamına geldiği ya da eski Fransızca "governer" kelimesinden türediği de ifade edilmektedir, **IQBAL, Zafar-LEWIS, Mervyn K.**, An Islamic Perspective on Governance, United Kingdom, 2009, s. 1-2; İyi yönetişim global idare hukuku sisteminin dört temel ayağından biri olarak gösterilmektedir, **GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref - TAN, Turgut**, İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar, Ankara, 2011, s. 10-11.

<sup>11</sup> **OKÇU, Murat**, "Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim", in Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Ankara Kasım-Aralık 2011, s. 45; İyi yönetişim kavramının Türkçe'ye ilk kez Birleşmiş Milletler tarafından İstanbul'da düzenlenen Habitat toplantılarında girdiği ve kavramın "yönetim" ve "iletişim" kelimelerinin (yönet+işim) birleştirilmesinden türettiği ifade edilmektedir, **GÜLER, Birgül Ayman**, Türkiye'nin Yönetimi, Yapı, Ankara, 2013, s. 314; Yönetim kavramından farklı olarak etkileşim ve iletişim kavramlarını içeren yönetişim birlikte yönetme anlamını ihtiva eder, **SANCAKDAR, Oğuz - US, Eser - KASAPOĞLU TURHAN, Mine -**

etme biçiminden ziyade idare edilenlerin de yönetime katıldıkları bu açıdan yöneten ve yönetilenlerin birlikte karar aldıkları bir yönetim sistemini anlatmaktadır.

Diğer taraftan "yönetişim" kavramı, genelde tek başına kullanılan bir kavram olmayıp başına "iyi" kelimesini alarak kullanılan bir kalıba ve özel bir anlama sahiptir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nda iyi yönetişim, "*Bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idarî otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelmektedir. İyi yönetişim, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarını gerektirir*" şeklinde tanımlanmıştır<sup>12</sup>. İyi yönetişim kavramını en çok kullanan kurumlardan biri olan Dünya Bankası'nın tanımı ise şöyledir: "*İyi yönetişim, açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin; ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder*"<sup>13</sup>. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine göre, "*İyi yönetişim ilkesi, kamu yararı kapsamında bir konu söz konusu olduğunda, kamu otoritelerinin, uygun zamanda, uygun yöntemle ve her şeyden önce tutarlı olarak hareket etmelerini gerektirir*"<sup>14</sup>.

Buna karşılık literatürde "iyi yönetim" kavramı da bulunmaktadır. İyi yönetim "*bireyin, insan onuruna yakışır bir muameleye tâbi tutulduğu, makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir*" şeklinde tanımlanmaktadır<sup>15</sup>.

---

**ÖNÜT, Lale Burcu - SEYHAN, Serkan**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, Ankara, 2018, s. 94.

<sup>12</sup> **HOLMES, M., - KNOCK, S., - MONNING, N., - MESSICK, R., - RINNE, J.**, "Governance and Poverty Reduction", in United Nations Development Programme, Poverty Sourcebook, S. 12, 2000, akt. **AKTAN, Coşkun Can**, "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, C. 7, S. 1, 2015, s. 55.

<sup>13</sup> İyi yönetim kavramı 1990'lı yılların başından itibaren Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından sıklıkla kullanılmaktadır. IMF, Dünya Bankası ve OECD'nin yönetişim yaklaşımına dair daha fazla bilgi için bkz. <http://dergipark.gov.tr/uploads/articlefiles/7353/96e6/f6e0/5a43806fe3d67.pdf>.

<sup>14</sup> "78. Also, the principle of "good governance" requires that where an issue in the general interest is at stake it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate manner and with the utmost consistency", Case of Krstić V. Serbia, hudoc.echr.coe.int.

<sup>15</sup> **AKYILMAZ**, s. 144; Sorgulanabilir, katılımcı, sorumlu, eşitlikçi anlayışa ve insan hakları ile hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanan iyi yönetim kavramı ayrıca bağımsız bir yargı sisteminin olmazsa olmazı unsuru olarak görülmektedir, **TAKÇI, Ahmet - TAKÇI, Tuğçe**, "Avrupa Birliği Hukukunda İyi Yönetim Hakkı ve Belgelere Erişim Hakkı", Adalet Dergisi, S. 42, 2012, s. 50.

"İyi yönetim (idare)" ile "iyi yönetim" kavramları ile kastedilen birbirinden farklı mıdır? Yönetişim teriminin sözlük anlamı ve kullanımı, kendisinin anlamını iktidar veya idareyle aynı gibi gösterse de, yönetime ilişkin çalışmalar ile bu terimin anlam ve kullanımı değişik yöne evrilmiştir. Yönetişim, yönetimin manasında bir varyasyonu ve gelişimi, daha önce var olmayan bir yönetim aşamasını, norm belirlemenin farklılaşan koşulunu veya bireylerin yönetildiği değişik bir yönetime dikkat çekmektedir. Yönetişim ile yönetimin kavramları arasındaki fark sonuçları bakımından değil, yöntem ve usûl açısından ortaya çıkmaktadır. Esasen yönetim, iktidarın emretme ve müeyyide araçlarına dayanmayan idari sistemlere odaklanmış olması halidir. Bu terim, dışarıdan dayatılarak değil, birden fazla idarecinin yekdiğeriyle etkileşimi ve birbirini manipüle etmesi neticesinde bir rejim oluşturulmasına dikkat çekmektedir. Yönetişimin önemi, örgütlenme çerçevesinde kendini göstermektedir<sup>16</sup>.

Yönetimin yönetime dönüşmesi, emir komuta halindeki bir devlet biçiminden, olumlu ve yapıcı olan devlet şekline doğru gerçekleşen bir dönüşümdür. Az önce de bahsettiğimiz gibi yönetim kavramı, toplumu yönetme biçimindeki değişmeyi ifade etmektedir. Jan Kooiman'a göre yönetim özetle; birbirleriyle etkileşim halinde olan bütün aktörlerin etki etme sürecinde sarf ettikleri çabaların ortak bir neticesi olarak sosyo-politik rejimlerde meydana gelen bir yapıdır. Bu düzen ortak bir emeğin sonucu olduğundan herhangi bir kişi ya da topluluğa bahsedilemez<sup>17</sup>.

Gerry Stoker ise, yönetişimin beş önemli özelliğine dikkat çekmektedir<sup>18</sup>:

- Yönetişim, yönetim teriminin kökeninden oluşan fakat ondan farklı olarak birtakım kurumlarla ilişkilidir. Yönetişimin kompleks hüküm verme süreciyle, iktidarı aydınlatıp haklı kılmak için kullanılan normatif kurallar birbirinden ayrılmaktadır.
- Yönetişim, sosyal ve ekonomik problemler çözmek için, meçhul olan sınır ve yükümlülükleri belirler. Sorumlulukların gayrimüayyen olması, suçsuzluğuna işaret etmeye neden olabilir.
- Yönetişim, toplu şekilde karar alma sürecinde olan birimler arasındaki bağlantılarda var olan gücün tabiiyetini ortaya koyar.

<sup>16</sup> KARAKUL, s. 75-76.

<sup>17</sup> JORDAN, Andrew, "The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance ... or Government?", Policy and Politics, Vol. 29, No. 2, 2001, s. 199'dan akt. KESİM, H. Kutay - PETEK, Ali, "Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", Amme İdaresi Dergisi, C. 38, S. 4, Aralık 2005, s. 41.

<sup>18</sup> STOKER, Gerry, "Governance as Theory: Five Propositions", International Social Science Journal, C. 50, S. 155, 1998, s. 18-19'dan akt. KARAKUL, s. 76; KESİM - PETEK, s. 41.

- Yönetişim, kendi kendini yöneten özerk aktörlerin ağıyla ilişkilidir. Bu aktörlerin bağlantılarının gün yüzüne çıkması, yükümlülük alanında birtakım sorunlar meydana getirir.
- Yönetişim, iktidarın yetkin olmadığı alanlarda yetkilidir. Hükümetin yönetim için farklı yollar kullanmaya yetkili olduğunu kabul eder. Hükümetler toplu alınan kararların manipüle edilmesi konusunda esnek bir yol izlese de, yönetim bu aşamada başarılı olmayabilir.

Kanımızca iyi yönetim/idare ile iyi yönetim kavramları aynı özü içeren farklı alanlara ait kullanım tercihleridir. Hukuk alanında yapılan çalışmalarda yönetim (idare) kavramının, diğer alanlarda yapılan çalışmalarda ise yönetim kavramının kullanıldığı ifade edilebilir. Ayrıca kavram tanımları arasında bulunan küçük farklılıkların, çalışma yapılan alanların çeşitliliği ve bu alanlardaki çözüm aranan sorunsalın farklılığı olduğunu belirtebiliriz. Diğer taraftan iyi yönetim kavramı, <kârlılık esasının benimsendiği> "yönetim [*management*]" kavramından türetilmişken, makale kapsamında kullanılan iyi idare ile <etkinliği esas alan> "idare [*administration*]" kavramından türemektedir.

### B. Avrupa Birliği Hukuku Kapsamında İyi Yönetişim

İyi yönetim hakkına ilişkin olarak, Roma Antlaşması'nın 253 ve 255. maddelerinde ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (ABTHŞ)'nin 41. maddesinde düzenlemeler bulunmaktadır<sup>19</sup>. Bu düzenlemeler ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 77/31 sayılı tavsiye kararı<sup>20</sup> Birliğin temel ilkeleri haline gelmiştir. Bu ilkeler aynı zamanda

<sup>19</sup> Temel Haklar Şartını hazırlamak için 2000 yılında toplanan konvansiyona gözlemci olarak katılan Avrupa Ombudsmanının teklifi üzerine "İyi Yönetim Hakkı" 41. maddeye konulmuştur, **DIAMAN-DOUROS, P. Nikiforos**, "Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe", The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 227'den akt. **EFE, Haydar**, "Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", Avrupa Çalışmaları Dergisi, C. 19, No. 2, 2011, s. 17; Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı sonucunda "İyi İdare Prensipleri" belirlenmiştir. Bu çerçevede "*Katılımcı ve uzlaşma eksenli yaklaşım, stratejik bakış açısı, etkin ve verimli idare, hesap verebilirlik ile eşit ve tarafsız hizmet sunma*" iyi idare prensipleridir, **KESKİN, Bayram -YEŞİL, Yaprak**, "İdare Hukukunda "İyi İdare" İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)'nin Kararlarına Etkisi", Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 8, S. 2, Aralık 2018, s. 42.

<sup>20</sup> Tavsiye karar çevirisi için bkz. **AKYILMAZ, Bahtiyar**, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası/Good Administration and Code of Good Administrative Behaviour", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. VII, Y. 2003, S. 1-2, Haziran-Aralık 2003, s. 143-158; **KARAHANOGULLARI, Onur**, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı, (İngilizce'den çeviri), Danıştay Dergisi, S. 116, 2007.

idare açısından iyi yönetme yükümlülüğü, bireyler için ise iyi yönetimi talep etme hakkını ihtiva etmektedir<sup>21</sup>. Günümüzde bireylerin devlete karşı sahip olduğu bir hak olan iyi yönetim, idarenin kamu gücünü, bireylerin hak ve özgürlüklerini kısıtlayıp ihlal etmeden, adil ve objektif bir biçimde kullanmasını isteme hakkıdır<sup>22</sup>. Bu hak, kamu gücü kullanıp kararlar alınırken bireylerin de bu süreçlere dâhil olabilmesi için nelerin yapılması gerektiğini düşünen, duyarlı ve sorumlu bir güç kullanımını ifade etmektedir<sup>23</sup>.

10-11 Aralık 2000 Helsinki Zirvesi'nde, Türkiye'nin adaylık pozisyonunu kabul eden Avrupa Birliği'nde (AB) iyi yönetim alanında yürütülen faaliyetler AB'nin büyüme esaslarından birini oluşturmaktadır. AB'nin beş yıllık stratejik amaçlarını tayin eden Stratejik Hedefler 2000-2005, "Yeni Avrupa'yı Şekillendirirken" başlıklı metnin giriş bölümünde, "Avrupa'da iyi yönetimin geliştirilmesi için AB'nin tüm demokratik yapıları arasında yeni bir sinerji yaratmak istiyoruz. Komisyon'un ve diğer AB kurumlarının eylemleri, üye devletler ve sivil toplum arasında yeni bir denge oluşturmak gereklidir. Avrupa'yı, hizmet etmek için var olduğu halka daha fazla yaklaştırmak başlıca gayemizdir" şeklindedir. Ayrıca önümüzdeki beş yıl için belirlenen dört stratejik hedeften<sup>24</sup> ilkinin "iyi yönetimin AB'de uygulanmasının yeni yollarını önermek" olduğu belirtilmiştir<sup>25</sup>.

### 1. İyi Yönetim Beyaz Kitabı (Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap)

Hukuki bir bağlayıcılığı bulunmayan İyi Yönetim Beyaz Kitabı<sup>26</sup>, AB'nin yönetim kavramını ele almasını açıklamaktadır. 25 Temmuz 2001 tarihli Avrupa Komisyonu tebliği ve onun ardından yapılan revizeler, iyi yönetişimin temelinde beş unsur olduğunu vurgulamaktadır. Avrupa Komisyonu'na göre iyi yönetişimin beş unsuru, "şeffaflık [*openness*]", "katılımcılık [*participation*]", "hesap verebilirlik [*accountability*]", "etkinlik [*effectiveness*]" ve "tutarlılık [*coherence*]"tır. Şeffaflık, karar alma sürecinde

<sup>21</sup> ODYAKMAZ, Zehra - GÜZEL, Oğuzhan, "İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk", Ankara Barosu Dergisi, C. 3, 2013, s. 25.

<sup>22</sup> ABDİOĞLU, Hasan, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 11, s. 82-83.

<sup>23</sup> ABDİOĞLU, s. 93.

<sup>24</sup> Diğer hedefler Kıt'ada istikrarı sağlamak ve Avrupa'nın sesini dünyaya duyurmak, yeni bir ekonomik ve sosyal gündeme doğru, herkes için daha iyi bir yaşam kalitesi olarak belirlenmiştir.

<sup>25</sup> ORALALP ÇİÇEKOĞLU, Füsün, "İyi Yönetim ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Adaylığı", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, C. 1, S. 2, Bahar 2002, s. 126.

<sup>26</sup> Beyaz Kitap, yönetişimde karşılaşılan problemlere çözüm önerilerini getiren Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında yayınlanan "Yönetişim Üzerine Beyaz Kitap [White Paper on European Governance, Commission of European Communities]" başlığını taşıyan ve COM (2001) 428 numaralı belgedir, DEMİR, Fatih, "Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci", Amme İdaresi Dergisi, Aralık 2009, C. 42, S. 4, s. 81; KESİM - PETEK, s. 40.

saydamlığa ve iletişime olan önemin artmasını gerektirmektedir. Katılımcılık, politikaların hazırlanıp uygulanmasına bireylerin daha sistemli bir biçimde etkin olması anlamına gelir. Hesap verebilirlik, karar alma aşamasında bulunan tarafların görevinin belirginleştirilmesi ve süreç içerisindeki aktörlerin kendisine verilen rol doğrultusunda yükümlülüklerini yerine getirmesini zorunlu kılmaktadır. Etkinlik, kararların en doğru aşamada ve zamanda alınması ve gereksinimleri karşılaması anlamına gelir. Tutarlılık, AB gibi çeşitli faaliyet konularında karar alma durumunda olan kurumların tasarruflarında uyum, denge ve ahengi ön planda tutması gereğini ifade etmektedir. AB Komisyonu'nca iyi yönetim ilkelerinin uygulanabilmesi için AB'nin yönetim anlayışının dört esas konuda reforma gereksinim duyulduğunu belirtmektedir. Bu konular, bireylerin yüksek katılımının sağlanması, düzenlemelerin daha sıhhatli yapılması, küresel yönetime yardımcı olunması ve kurumların politik izlemlerinin bir daha belirlenmesi başlıkları altında toplanmaktadır<sup>27</sup>.

Komisyon'un Beyaz Kitap'ta anahtar terim olarak "yönetişim" kavramını kullanması, yönetim hakkındaki muğlak tanımlardan farklı bir zemine oturtmakta ve bu kavram Kitap tarafından şöyle tanımlanmaktadır: "*Özellikle açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık açısından erkin Avrupa düzleminde kullanılma biçimini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar*". Bu tanım açısından Komisyon, aynı Kitapta açıklanan ve yukarıda bahsettiğimiz iyi yönetim ilkeleri ile ilişkili olarak yönetim terimine yeni bir soluk getirmiştir<sup>28</sup>.

## 2. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (ABTHŞ) ve İyi Yönetişim

13-14 Ekim'de Fransa'nın Biarritz şehrinde düzenlenen AB zirvesinde hükümet başkanlarına takdim edilen ve onaylanan Avrupa Temel Haklar Şartı, 7-8 Aralık'taki Nice Zirvesi'nde kabul edilerek resmiyet kazanmıştır. AB yurttaşlarının temel haklarını ve AB'nin, yurttaşlarına karşı yükümlülüklerini ele alan Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde "*iyi yönetim isteme hakkı*" yer almaktadır<sup>29</sup>:

<sup>27</sup> KARAKUL, s. 78.

<sup>28</sup> KESİM - PETEK, s. 42-43.

<sup>29</sup> <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>; Avrupa Birliği'nin Anayasası olarak nitelendirilen Temel Haklar Şartı, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (77) 31 sayılı tavsiye kararı ile birlikte idare için "iyi yönetim yükümlülüğü" idare edilenler için ise "iyi yönetim hakkı" olarak çifte yükümlülük getirmiştir, AKYILMAZ, s. 146; ODYAKMAZ - GÜZEL, s. 25; İyi yönetim hakkı; "etkili ve entegre kamu hizmeti", "tarafsız, dürüst, zamanında adil yönetim", "hukuki dinlenilme hakkı", "dosyalara ulaşma hakkı", "gerekece zorunluluğu", "iletişim hakkı", "sorumluluk" gibi birçok alt ilkeden oluşmaktadır. Bu ilkelerin açıklaması için bkz. SANCAKDAR - US - KASAPOĞLU TURHAN, ÖNÜT - SEYHAN, s. 93.

"(1) Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir.

(2) Bu hak, herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkını; herkesin, kendi dosyasına erişme hakkını ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesini; idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğünü içerir.

(3) Herkes, Birliğin kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, Üye Devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Birliğe tazmin ettirme hakkına sahiptir.

(4) Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur."

ABTHŞ'nın 41. maddesinin birinci fıkrasında, gelen istemlere karşılık verme, elverişli bir sürede muamelede bulunma ve bir istem hakkında yeterli bilgi kazanarak tetkik yapma gibi özen yükümlülüğüyle ilişkili iyi yönetim ilkelerine yer verilmemiş olsa da, madde geniş yorumlandığında bu unsurlar, 41. maddenin birinci fıkrasının koruma alanı içerisinde ele alınabilir. 41. maddenin ikinci fıkrasında güvenceye alınan haklar da sınırlı olarak sayılmamıştır. Dolayısıyla, 41. maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen haklara yakın unsurların da madde içerisinde değerlendirilebileceğini işaret etmektedir. AB Hukukunda ve milli hukuklarda idare hukukunun süjesi idarenin etkin olmasının temin edilmesi ve yurttaşın devlete karşı korunması gerekliliği vurgulanmaktadır. AB Temel Haklar Şartı'nın amacı, bireyin temel haklarının korunmasının güçlendirilmesi olduğuna göre, 41. maddenin işlevi iyi yönetimi temel bir hak olarak güçlendirmektir<sup>30</sup>.

### 3. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası

Avrupa Komisyonu 13 Eylül 2000 tarihinde bireylerin AB kurumlarından hangi idari standartları beklemeye hakları olduğu konusunda bilgi sahibi olmalarına yardımcı olmak ve AB kurumları çalışanları ile kamu arasındaki ilişkilerde rehber vazifesi görebilmesi amacıyla Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nı kabul etmiştir. Avrupa Parlamentosu'nca 6 Eylül 2001 tarihinde onaylanan yasa, vatandaşların idareden beklentilerini ve kamu personelinin görevlerini hangi ilkeler bağlamında uygulaması gerektiğini belirlemektedir<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> KARAKUL, s. 92-93.

<sup>31</sup> AKYILMAZ, s. 149.

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'na göre iyi bir idare; hukuka uygun davranmalı<sup>32</sup>, ayrımcılık yapmamalı<sup>33</sup>, orantılılık ilkesine uymalı<sup>34</sup>, yetkisini kötüye kullanmamalı<sup>35</sup>, tarafsızlık ve bağımsız olmalı<sup>36</sup>, nesnel olmalı<sup>37</sup>, haklı beklentilere dikkat etmeli, tutarlılık olmalı ve bireyi bilgilendirmeli<sup>38</sup>, adil olmalı<sup>39</sup>, nezaketli olmalı<sup>40</sup>, başvuruna anladığı dilde cevap vermeli<sup>41</sup>, kendisine yapılan başvurular hakkında kayıt tutmalı<sup>42</sup>, kendisinin yetkili olmadığı başvuruları yetkili makama iletmeli<sup>43</sup>, bireye söz hakkı tanımalı<sup>44</sup>, kararların makul bir süre içerisinde vermeli<sup>45</sup>, kararlarını gerekçeli

- 
- <sup>32</sup> Yasanın 4. maddesine göre; idare özellikle bireylerin hak ve menfaatlerini etkileyen kararlarda yasal bir hükme dayanmalı ve alınan kararın hukuka uygun olması gerekir.
- <sup>33</sup> Yasanın 5. maddesine göre; idare tabiiyete, cinsiyete, ırka, renge, etnik ya da sosyal kökene, genetik özelliklere, dile, dine ya da inanca, siyasi ya da farklı bir görüşe, ulusal azınlık üyeliğine, varlığa, soya, maluliyete, yaşa ya da cinsel eğilimlere göre ayırım yapmadan herkese eşit muamelede bulunmalıdır.
- <sup>34</sup> Yasanın 6. maddesine göre; idare karar alırken alınan önlemler ile amaçlanan arasında orantılıya dikkat etmeli ve adil bir dengenin sağlanamadığı durumlarda sınırlama veya yükümlülük getirmekten kaçınmalıdır.
- <sup>35</sup> Yasanın 7. maddesine göre; idare ancak kanunda öngörülen yetkileri kanunun çizdiği sınırlar içinde kalarak ve kamu yararına uygun olarak kullanmalıdır.
- <sup>36</sup> Yasanın 8. maddesine göre; idare yetkilerini kullanırken kişisel, ailevi, milli veya politik hiçbir baskı altında kalmadan kullanılmalı ve kendileri ya da yakınlarının maddi bir menfaatini ilgilendiren kararlara katılmamalıdır.
- <sup>37</sup> Yasanın 9. maddesine göre; idare karar alırken konu ile ilgisi bulunmayan ögeleri göz ardı ederek objektif olmalıdır.
- <sup>38</sup> Yasanın 10. maddesine göre; idare özel bir durum olmadıkça önceki istikrar kazanmış uygulamalarına dikkat ederek haklı beklentileri gözetmeli ve tutarlı davranmalıdır. Ayrıca bireylere mevcut bir konuya nasıl yaklaşılacağı ve nasıl bir çözüm getirileceği hakkında bilgi verilmelidir.
- <sup>39</sup> Yasanın 11. maddesine göre; idare tarafsız, adil ve makul davranmalıdır.
- <sup>40</sup> Yasanın 12. maddesine göre; idare bireylere karşı hizmetkâr, doğru, nazik ve ulaşılabilir şekilde davranmalı, bireylere cevap verirken yardımcı olmalı ve kendisine yöneltilen soruları eksiksiz ve doğru bir şekilde yanıtlamalıdır. Yapılan başvurunun kendi sorumluluğu dışında bulunması durumunda da başvuruları yetkili idareye yönlendirmelidir. Ayrıca idare kendisinin hata yaptığının farkına varır varmaz ilgiliden özür dileyip hatasından dönmelidir.
- <sup>41</sup> Yasanın 13. maddesine göre; idare kendisine hangi dilde başvuru yapılmış ise başvurana aynı dilde cevap verilmelidir.
- <sup>42</sup> Yasanın 14. maddesine göre; idare istisnai durumlar haricinde başvuruda bulunanlara iki hafta içinde başvuruya ilişkin bilgileri içeren bir alındı bilgisi vererek cevap verilmelidir.
- <sup>43</sup> Yasanın 15. maddesine göre; idare kendi bünyesi içinde yanlış birimi yapılan başvuruları ilgili birime göndermeli ve bu konuda başvurana bilgi verilmelidir.
- <sup>44</sup> Yasanın 16. maddesine göre; idare bireylerin hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda ilgili kişiye savunma hakkı tanımalı ve onu yazılı ya da sözlü olarak dinlemelidir.
- <sup>45</sup> Yasanın 17. maddesine göre; idare kendisine yapılan başvurulara makul bir süre içerisinde, gecikmeksizin ancak her halde talebin ya da şikâyetin kuruma ulaştığı tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde cevap verilmelidir.

vermeli<sup>46</sup>, karara karşı itiraz hakkı konusunda bireye bilgi vermeli<sup>47</sup>, kararlarını ilgili-sine usulüne göre tebliğ etmeli<sup>48</sup>, kişisel verileri korumalı<sup>49</sup>, bilgi taleplerini karşıla-malı<sup>50</sup>, belgeleri kamunun erişimine sunmalı<sup>51</sup>, kayıtları saklamalı<sup>52</sup> ve kamuyu yasalar hakkında bilgilendirilmelidir<sup>53</sup>.

## II. İYİ YÖNETİŞİM İLKESİNİN UNSURLARI VE TÜRK İDARESİNDEKİ YERİ

### A. İyi Yönetişim İlkesinin Unsurları

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "İyi Yönetim Beyaz Kitabı" iyi yöneti-şimin unsurlarını, açıklık/şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık olarak beş başlıkta açıklamaktadır<sup>54</sup>.

Bu ilkeleri Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı<sup>55</sup> olarak gündeme gelen an-cak kanunlaşmayan düzenlemeden faydalanarak açıklamaya çalışmak, Türk yasama organının bu kavramları nasıl yorumladığını anlamaya açısından önemlidir.

<sup>46</sup> Yasanın 18. maddesine göre; idare kişilerin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek her kararında, kararının hukuki dayanağını bildirerek ayrıntılı bir şekilde gerekçesini açıklamalıdır.

<sup>47</sup> Yasanın 19. maddesine göre; idare kişilerin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek her kararında, karara karşı başvuru yollarını, başvuru yollarının niteliğini, başvurunun hangi ma-kama hangi süre içinde yapılabileceğini belirtmelidir.

<sup>48</sup> Yasanın 20. maddesine göre; idare kişilerin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek her kararını ilgisine başka bir kaynağa bildirmeden önce yazılı olarak tebliğ etmelidir.

<sup>49</sup> Yasanın 21. maddesine göre; idare bireyin mahremiyetine ve kişilik haklarına saygı göstererek kişisel veri niteliğindeki bilgiyi meşru olmayan amaçlar için kullanmaktan ve bu verilerin yetkisiz kişilerin eline geçmesinden kaçınacaktır.

<sup>50</sup> Yasanın 22. maddesine göre; idare kendi görev alanında kalan bilgi istemlerine, bu konudaki mevzuata uygun olmak kaydıyla açık ve anlaşılır bir şekilde cevap vermeli, görev alanına girme-yen bilgi istem başvurularında ise ilgili birimin bilgilerini vererek başvuruları doğru makama yön-lendirmelidir.

<sup>51</sup> Yasanın 23. maddesine göre; idare bu konudaki mevzuata uygun olarak belgelere erişim hakkı tanımalıdır.

<sup>52</sup> Yasanın 24. maddesine göre, idare gelen ve giden tüm yazışmaların kaydını tutmalıdır.

<sup>53</sup> Yasanın 25. maddesine göre, idare bireyleri mevzuat hakkında bilgilendirmelidir.

<sup>54</sup> Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan raporda daha geniş bir yaklaşım sergilendiği ve iyi yöne-tişim ilkelerinin "şeffaflık", "hesap verebilirlik", "katılımcılık", "cevap verebilirlik", "hukukun üs-tünlüğü", "etkinlik", "eşitlik" ve "stratejik vizyon" olarak belirlendiği gözlemlenmektedir, **MALİYE BAKANLIĞI** (Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı), İyi Yönetişimin Temel Unsurları, An-kara, 2003, s. VIII vd.

<sup>55</sup> Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları düzenleyen 2003 tarihli, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", federatif bir devlet modelinin öngörülmesi ge-rekçesiyle önce ismi "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Ka-nun Tasarısı" olarak değiştirilmiştir. 15.07.2004 tarih ve 5277 sayılı Kanun ile kabul edilen bu tasarı üniter devlet yapısına, idarenin bütünlüğüne, yetki genişliğine, idari vesayet ilkesine ve

## 1. Açıklık (Şeffaflık)

Beyaz Kitap, açıklık/şeffaflık<sup>56</sup> kavramını açıklamak yerine hangi davranışın bu unsura hizmet ettiğini ortaya koymaya çalışmıştır. Beyaz Kitap'a göre, üye devletlerin Avrupa Birliği ile yaptıkları ve aldığı kararlar hakkında aktif olarak iletişim kurmaları açıklık unsurunu sağlamaktadır. Ayrıca üye devletlerin tasarruflarında muhatapları arasında erişilebilir ve anlaşılabilir bir dil kullanmaları gerektiği belirtilmiştir<sup>57</sup>.

Danıştay kararlarında açıklık (şeffaflık), "*devletin ekonomik, siyasî, idarî ve sosyal konularda aldığı kararlara ve yaptığı uygulamalara, bireyler tarafından zamanında ve güvenilir bir biçimde erişilebilmesi*" olarak tanımlanmaktadır<sup>58</sup>. Açıklık; devletin karar alma ve kararın icrası oluşumlarıyla, bilgiye ulaşım ve bilgiyi paylaşma konusunda şeffaf olmasını, halkın bilgi ve belgelere erişiminin kolaylaştırılmasını gerekli kılmaktadır<sup>59</sup>.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısında<sup>60</sup> açıklık (şeffaflık) unsuru "saydamlık" kavramı ile ifade edilmektedir. Tasarının 1. maddesinin gerekçesinde ise saydamlık kavramının, "*kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olmasını; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesini; faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanmasını*" ifade etmek üzere kullanıldığı belirtilmektedir.

---

kamu yararına uygun olmadığı gerekçeleriyle Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilmiş ve sonuç olarak kadük durumuna gelmiştir. Tasarı eleştirisi için bkz. **ATAY, Ender Ethem**, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Eleştirisi", 2023 Dergisi, S. 34, s. 12-15; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında "idare [*administration*]" kavramı yerine "yönetim [*management*]" kavramının tercih edilmesinde sebep yeni kamu yönetimi anlayışının Türk hukukundaki yansıması olarak değerlendirilmektedir, **AL, Hamza**, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", Liberal Düşünce, 2004, s. 184.

<sup>56</sup> Türk hukukunda şeffaflık (açıklık/saydamlık) ilkesi kanuni düzenlemelerde yer alan bir ilkedir. Örneğin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 5018 sayılı Kamu Malf Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

<sup>57</sup> **COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES**, European Governance A White Paper, COM (2001), 428 final, Brussels, 25.07.2001, s. 10.

<sup>58</sup> D8D, T. 30.04.2015, E. 2014/8893, K. 2015/3715, www.uyap.gov.tr.

<sup>59</sup> **KARAKUL**, s. 90; Açıklık ve şeffaflık kavramlarının birbiri yerine kullanıldığı görülmekle birlikte aralarında küçük bir fark bulunmaktadır. Açıklık ilgililerin bilgi ve belgelere erişim hakkına ilişkin iken şeffaflık idare tarafından alınan kararların kim tarafından, nerede, ne zaman ve nasıl alındığının kolayca anlaşılabilmesine ilişkindir, **KESİM - PETEK**, s. 43.

<sup>60</sup> Klasik anlayışta "gizlilik kural, açıklık istisna" iken, yeni anlayış "açıklık kural, gizlilik istisnadır" yaklaşımı benimsenmektedir, **AL**, s. 185.

Açıklık (şeffaflık), idari faaliyetlerde eşitliğin ve tarafsızlığın güvencesini oluşturur<sup>61</sup>. Ayrıca bu unsur idareyi hukuk sınırları içinde kalmaya zorlamakta, demokratik idare uygulamalarına katkı sunmaktadır<sup>62</sup>.

Açıklık unsuru bilgi<sup>63</sup> edinme özgürlüğü ile yakından alakalıdır. Demokratik olma yolunda ve hukukun üstünlüğü konusunda yol kat etmeyi arzulayan devletlerde, idarenin bünyesindeki bilgi ve belgelere toplumdaki her bireyin ulaşması, kimi istisnalar ve şartlar dâhilinde serbest olup, devletin işlemlerinde şeffaflık esas, gizlilik ise istisnadır<sup>64</sup>. Toplumların ileri demokrasiye ulaşmaları, şeffaf bir yönetimin ve gerektiğinde hesap verilebilir olmanın tesisi ile mümkündür. Bu hususların sağlanması ise ancak idarenin sahip olduğu bilgi ve belgelere bireylerin de ulaşması ile mümkün olur<sup>65</sup>. Kamu idaresinin; adaletli, efektif ve ahlâk kurallarına uygun çalışmaları için bireylerin bu yönetimlerin işleyişleri ve icraatlarına dair bilgi sahibi olmaları zorunludur<sup>66</sup>. Bu sebeple, iyi yönetim sağlanması için bilgi edinme hakkının da dikkate alınması şarttır. Bunun için de, bireylerin bilgi edinmelerinin ve bunun yanı sıra yargıya erişimin tam olarak tesis edilmesi gerekir<sup>67</sup>. Bilgi edinme hakkı, bireyin dinlenilme hakkının tamamlayıcısıdır. Bireyin dinlenilme hakkını kullanabilmesi, hakkında tesis edilecek işlemle ilgili bilgi sahibi olmasına bağlıdır<sup>68</sup>. Bireyin, hukuki durumunu etkileyecek işlemin tesisinden önce dinlenilme hakkını kullanabilmesi, özellikle idarenin

<sup>61</sup> GÜRAN, Sait, "Yönetimde Açıklık", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 3, S. 1-3, 1982, s. 105; Fransız düşünürü August Comte, yönetimde açıklıkla ilgili "*bir yönetim, cam bir ev gibi herkese açık ve herkesin gözü önünde olmalıdır. Yapılan işler, gösterilen gayretler ve sağlanan başarılar konusunda halkı aydınlatmak, yöneticilerin görevidir*" ifadelerini kullanmıştır, akt. AVCI, Mustafa, "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları", Prof. Dr. Yavuz Alangoya için Armağan, İstanbul, 2017, s. 770.

<sup>62</sup> KAYA, Cemil, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, 1. Baskı, Ankara, 2005, s. 33-43; Demokratik bir idareden bahsedilebilmesi için "olmazsa olmaz [*sine qua non*]" unsurlar arasında bireylerin yönetime katılması ve yönetiminde açıklığın sağlanması yer almaktadır, AVCI, s. 770.

<sup>63</sup> İyi yönetim ilkesinin en temel unsurlarından biri olan açıklığın tesisi için gerekli olan unsur ise bilgidir. Bilgi, bazı özelliklere sahip olmalıdır. İdarenin ürettiği bilgi, en başta daimi ve uyum halinde olmalıdır. Tutarsız ve kesintili bilgi akınının, iktidarın uygulamaları hakkında kamuoyunu yeteri kadar bilgilendirebilmesi olanaksızdır. Ayrıca verinin aleni, kesin, değerlendirilebilir ve erişimi kolay olması da çok önemlidir, AKTAN, Coşkun Can - ÇOBAN, Hilmi, "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri", in Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara, 2006, s. 17.

<sup>64</sup> İSHAKOĞLU, Erdoğan, "Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı", Adalet Dergisi, S. 14, 2003, s. 136.

<sup>65</sup> YAŞAMIŞ, Firuz D., "Anayasa Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı", Türk İdare Dergisi, Y. 76, S. 444, 2004, s. 13.

<sup>66</sup> YAŞAMIŞ, s. 3-4.

<sup>67</sup> YAŞAMIŞ, s. 31.

<sup>68</sup> AKILLIOĞLU, Tekin, "Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısından Korunması ve Yönetim Hukukumuz", Amme İdaresi Dergisi, C. 14, S. 3, s. 48.

takdir yetkisini kullanarak tesis ettiği işlemlerde önem taşımaktadır<sup>69</sup>. İdarenin bireyden habersiz olarak tesis ettiği işlemlerine karşı bilgi edinme hakkı, idarenin şeffaflığının güvencesidir. Şeffaf idarede, idari faaliyetlerin yapılış sürecinin bireye açıklığı sağlanacak, "*böylece yönetimin gizlisi saklısı*" kalmayacaktır<sup>70</sup>.

İyi yönetim ilkesi aynı zamanda savunma hakkı ve hak arama hürriyeti ile bağlantılıdır. Bireyin idari makamlar önünde savunma yapabilmesi ve hak arama özgürlüğünü etkin şekilde kullanabilmesi için idarenin iyi bir yönetim sergileyerek bireylerin gerekli bilgi ve belgelere erişiminde açıklık unsurunun sağlanması gerekir<sup>71</sup>. Bu açıdan idari işlemin yapılışını belli usullere bağlamak gerekir<sup>72</sup>. İdare, kamusal yetkilerini kullanırken, ilgilileri doğru ve gerekli şekilde bilgilendirmelidir<sup>73</sup>. Böylece ilgililerin karar alma sürecine katılması ve denetim mekanizmalarını harekete geçirmesi mümkün olmaktadır.

Bireysel hakları etkileyen idari işlemlerin tesisinde, idare ilgiliye işlemin gerekçesini bildirmelidir<sup>74</sup>. Danıştay, idari işlemin gerekçeli olarak tesis edilmesi konusunda, idareyi işlemleri tesis etmeye yönelten sebeplerin ilgilisi açısından inandırıcı olmasını sağlama işlevine değinmektedir<sup>75</sup>. Çünkü gerekçe, bireyin işlemleri şüphelerini gidermekte, işlemin hukuka uygunluğunu incelemesine katkı sunmakta ve hak arama hürriyetini dava açmadan önceki aşamaya taşımaktadır<sup>76</sup>. Gerekçe ile bireyin elde ettiği bilgi ile edinilen hissiyat, iyi yönetim unsuru olan açıklığa hizmet eder.

<sup>69</sup> **AKYILMAZ, Bahtiyar**, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara, 2000, s. 141; Takdir yetkisi iyi idarenin gerçekleştirilme araçları arasındadır, **KARAHANOGULLARI**, İdarenin Hukukla Kavranması, s. 536.

<sup>70</sup> **AKILLIOĞLU, Tekin**, "Yönetimde Açıklık - Gizlilik ve Bilgi Edinme Hakkı", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 46, S. 3, s. 2.

<sup>71</sup> **AKILLIOĞLU**, Yönetimsel İşlemler, s. 42; **ODYAKMAZ - GÜZEL**, s. 5; D12D, T. 29.12.2008, E. 2006/6124, K. 2008/7315, www.uyap.gov.tr.

<sup>72</sup> **AKYILMAZ**, İdari Usul, s. 88.

<sup>73</sup> **AKYILMAZ**, İyi Yönetim, s. 143-144; Danıştay, ÖSYM Yönetim Kurulu'nun sorulacak soruların %20'sinin yayımlanmasına ilişkin işlemin, idarenin açıklığı ve şeffaflığı ilkesine, hukuk devleti ilkesine ve hak arama özgürlüğüne aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiştir. Aynı kararda, idarenin açıklığı ve şeffaflığının, bireyin doğru bilgilendirilmesini sağlayan bilgi edinme hakkı ile ilişkili olduğu da belirtilmektedir. Karar için bkz. D8D, T. 30.04.2015, E. 2014/8893, K. 2015/3715, www.uyap.gov.tr.

<sup>74</sup> **ODYAKMAZ - GÜZEL**, s. 7.

<sup>75</sup> D12D, T. 29.09.2015 E. 2015/2324, K. 2015/4917: "*İdari işlemlerin gerekçeleri işleme muhatap olan bireyi işlemin hukukiliği konusunda da ikna edebilecek unsurları içermelidir*", www.uyap.gov.tr; Gerekçenin, bireyin işlem üzerindeki şüphelerini kaldırabilmesi ve ikna edici olabilmesi, işlemin yapılmasında etkili olan hususların açık ve anlaşılır şekilde ifade edilmesi gerekir. **AKYILMAZ**, İdari Usul, 208.

<sup>76</sup> D10D, T. 28.09.2010, E. 2010/4974, K. 2010/6948, www.uyap.gov.tr.

## 2. Katılımcılık

Beyaz Kitap'a göre iyi yönetişimin bir diğer unsuru katılımcılıktır<sup>77</sup>. İyi yönetişimin beş ilkesinden biri olarak belirtilen katılım, Beyaz Kitap'ın büyük öneme sahip kavramlarından biridir. Katılımın, Avrupa yönetişiminin meşruiyetini ve kalitesini yükselteceği öngörülmektedir<sup>78</sup>. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 1. maddesinin gerekçesinde katılım, "*kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmaları*" şeklinde açıklanmaktadır.

Tasarının gerek madde gerekçelerinde gerekse genel gerekçesinde katılımcılık unsuruna özel bir vurgu yapılmaktadır. Tasarıda; katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyaç duyulduğu, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, paylaşımcı ve katılımcılığa önem veren bir idari anlayışa geçilmesi gerekliliğine, katılımcılığın çağdaş yönetim zihniyeti ve yapısının bir sonucu olduğuna, katılımın gelişmesi için gerekli güven ortamı ve mekanizmalarının oluşturulması ve katılımı önleyen her türlü engelin kaldırılması gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

Tasarıda katılımın halkın idareye olan güvenini tazeleyeceğine, katılımcılığın alınan kararlarının yerindeliliğini kuvvetlendireceğine, katılım ile birlikte kararların subjektif yargılardan uzak objektif bir biçimde alınacağına ve bunun da toplumsal ihtiyaç ve taleplere en uygun kararların alınmasını sağlayacağına işaret edilmektedir.

Katılımcı olmayan bir idarenin sorunların çözümlerinde yetersiz kalacağı, söz konusu avantajlardan dolayı kapalı ve tek taraflı bir yaklaşımdan, açık ve katılımcı bir yaklaşıma geçilmesi gerektiği ve bu sebeplerle hedeflenen etkili ve katılımcı bir devlet ve kamu yönetimini yerleştirmek olduğu değerlendirilmiştir.

Nitekim Tasarının 4. maddesinin gerekçesinde tasarı ile hedeflenen temel misyonun "*kamu yönetiminin hizmet sunduğu çevresine karşı daha duyarlı olması, sivil*

<sup>77</sup> Beyaz Kitap'a göre, AB politikalarının kalitesi, uygunluğu ve etkinliği, başlangıçtan uygulamaya kadar olan politika zinciri boyunca geniş katılımın sağlanmasına bağlıdır. Ayrıca daha katılımcı bir sürecin kurumlara duyulan güveni de arttıracak ifade edilmektedir, **COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES**, s. 10.

<sup>78</sup> **DEMİR**, s. 85.

toplumun gücünden daha çok yararlanması, bireylerin hak ve özgürlüklerini kullanmasının önündeki engelleri kaldırması ve sivil toplumla etkileşim içinde olması" olduğu ifade edilmektedir<sup>79</sup>.

İyi yönetimin tesisi bakımından halkın yönetime aktif katılımının sağlanması büyük bir öneme sahiptir. Temsilin yanı sıra iştirak yani katılım kavramının da hayata geçirilmesini saik edinen "yarı doğrudan demokrasi", doğrudan demokrasiye daha benzer bir politik yönetim modeli olarak görülmektedir<sup>80</sup>. Yarı doğrudan demokrasi temelinde iştirakçi bir idare etme biçimi yer almaktadır. Bu idari düzen içerisinde vatandaşların yönetime etkili iştirakini sağlayacak seçim ve oylama mekanizması, halk vetosu, referandum, halk danışma kurulları oluşturulması, bilgi edinme özgürlüğü, ombudsman gibi birçok vasıta bulunmaktadır. Bu vasıtalar, sivil toplumun<sup>81</sup> siyasete doğrudan ve dolaylı iştirakiyle beraber hükümetin sınırlandırılmasına fayda sağlarken, iyi yönetişimin gerçekleşmesine olumlu katkı sağlayacaktır<sup>82</sup>.

Konuyu ülkemiz açısından ele alırsak; Türkiye demokratik bir hukuk devletidir. Demokrasi kelimesinin kökeninde halkın kendi kendini yönetimi söz konusu olup, kendisini yöneteceği kişileri yine kendi seçen toplum, demokrasi ile yönetilen toplum statüsündedir. Halkın yönetime doğrudan ve dolaylı katkısı ne kadar çok olursa o kadar iyi yönetilme arzusu içinde olduğunu gösterir<sup>83</sup>. İktidarı da bu şekilde sınırlayacak ve yönetimde ben de varım olgusuyla hareket eden toplumun iyi yönetilme şansı artacaktır. Demokrasi araçlarının etkin bir şekilde kullanılması ve toplumu oluşturan bireylerin bu şekilde yönetime kendilerini dâhil etmeleri hem anayasal bir görev hem de iyi yönetişimin vazgeçilmez unsurlarının başında gelmektedir. Ancak sivil toplum kuruluşlarının karar alma sürecine katılımlarında adına katılımda buldukları kesimin

<sup>79</sup> Ayrıca Tasarının 27. maddesinde çalışma konularıyla ilgili bilim adamlarının, uzman kişilerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinin ve sivil toplum örgüt temsilcilerinin de katılımın sağlanacağı bakanlıklar nezdinde Strateji Geliştirme Kurullarının kurulması öngörülmektedir.

<sup>80</sup> Yeni idare etme anlayışı, bireylerin yönetime sadece siyasi temsilciler vasıtasıyla dolaylı bir biçimde değil doğrudan katılabilmelerini öngörmektedir, **AL**, s. 185.

<sup>81</sup> Beyaz Kitap'a göre, sivil toplum sendikalar, işveren örgütleri, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve başta kilise olmak üzere dini topluluklardır, **COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES**, s. 14 vd.

<sup>82</sup> **AKTAN**, s. 20.

<sup>83</sup> Yerinden yönetim kuruluşları, iyi yönetimde katılımcılık unsurunu sağlaması açısından son derece önemlidir. Yerinden yönetim anlayışı, yurttaşla yakınlığı, etkili hizmetin oluşmasındaki en önemli dayanak olarak görmesi esastan yola çıkmaktadır. Böylece hizmetten faydalanan ile hizmeti yollayan arasındaki yakınlık, katılımcı anlayışın büyümesine ve iyi yönetişimin vuku bulmasına büyük yardım sağlar. Yerinden yönetimin iyi yönetişimin tesisi için sağlayacağı en önemli yarar, hizmetin takdim edilmesinde niteliğin fazlalaşması, açık ve hesap verebilir bir idarenin oluşması ve siyasi icraat sürecinin her alanında iştirakin sağlanmasıdır.

iradelerini yansıtmaları esastır. Nitekim iyi yönetişimin ilkeleri arasında yer alan katılımcılığın gerçek manada idarenin fikirlerini etkileyebilen ve idareyi adına irade açıklamasında buldukları kesimin menfaatleri doğrultusunda yönlendirebilen bir kabiliyete ve yetkinliğe sahip olmaları gerekir. Aksi davranış iyi yönetişimin ilkelerinden biri olan katılımcılığın gerçekleşmesine hizmet etmez<sup>84</sup>. Diğer taraftan iyi bir yönetişim aynı zamanda sorunların tespitini bir an evvel yapan ve hızlı bir şekilde kamu hizmetinin ifasını gerçekleştiren bir idaredir. Bu kapsamda katılımcılığın tesisine yönelik idari faaliyetlerde, katılım sağlayan tarafın amacı idarenin kararını daha yerinde olmasını sağlamakdan ziyade karar almasını güçleştirmeye dönük olması durumu da söz konusu olabilir. Böylesi bir durumda idarenin katılımcı tarafın fikrini alması ama karşı tarafı ikna ile uğraşmadan hızlı bir şekilde kamu hizmetini yürütmesi gerekmektedir.

İdari faaliyetin bireyin katılımı sağlanarak yürütülmesi, aynı zamanda bireyin etkili başvuru hakkına da katkı sağlamaktadır. Anayasanın 40. maddesinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkı, hukuk devleti ilkesi gereğidir. Bireyin temel hak ve özgürlüklerinin, idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemleri karşısında korunması için bunlara karşı başvuru yollarının yasal düzenlemelerle belirlenmesi ve başvuru yolunun bireyin hak ihlalini giderecek etkiye sahip olması gerekmektedir. Teoride ve uygulamada bireyin temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmemesi, ihlale karşı etkili başvuru yolunun bulunması zorunludur<sup>85</sup>. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin "Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması" başlıklı tavsiye kararında yer alan idari usul ilkelerinden biri olan başvuru yollarının gösterilmesi, Anayasanın 40. maddesine Devlet açısından zorunluluk olarak eklenmiş olup hukuk devleti için somut bir güvence teşkil etmektedir<sup>86</sup>. Ayrıca Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin iyi yönetişim konusunda aldığı tavsiye kararında da aynı ilke da yer almaktadır<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> [www.msn.com/tr-tr/video/unluler/turk-is-bas-kani-mikrofonu-acik-unutunca/vp-AAFKLVp](http://www.msn.com/tr-tr/video/unluler/turk-is-bas-kani-mikrofonu-acik-unutunca/vp-AAFKLVp).

<sup>85</sup> AYM, T. 18.02.2016, BN. 2013/8810, [www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr).

<sup>86</sup> Avrupa Konseyi'nin (77) 31 sayılı Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması başlıklı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı, Çev. **KUNTBAY, İhsan**, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", S.4, C.11, s.3-11; Tavsiye Kararında belirlenen ilkeler, dinlenme hakkı, bilgi edinme hakkı, katılma hakkı, idari işlemlerin sebebe bağlı ve gerekçeli olarak tesis edilmesi, başvuru yolları ve süresinin gösterilmesidir.

<sup>87</sup> Çev. **KARAHANOĞULLARI, Onur**, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı, (İngilizce'den çeviri), Danıştay Dergisi, S. 116, 2007; **KARAKUL**, s. 88.

### 3. Hesap Verebilirlik

Hesap verilebilirlik, taraflardan her birinin karar alma aşamasında rolünün gün yüzüne çıkması ve süreç halindeki her oyuncunun şahsına bahşedilen rol çerçevesinde yükümlülük sahibi olmasını zorunlu kılmaktadır<sup>88</sup>.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 1. maddesinin gerekçesinde hesap verilebilirlik kavramı, "*yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkililik ilkelerine uygun kullanılmasına; belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluğu*" şeklinde ifade edilmekteydi. Tasarının "kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri" başlıklı 5. maddesinde ise kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde hesap verilebilirliğin esas alınacağı hükme bağlanmıştı. Tasarının "denetim kapsamı ve türleri" başlıklı 39. maddesinde "*kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi*" şeklinde bir dış denetimin yapılması öngörülmekteydi. Yine tasarıda, kıt kaynaklarını millet yararına kullanmak zorunda olan bir devlet idaresinin; hesap verme sorumluluğuna ve kamuoyu denetimine açık olmayan bir yönetim anlayışının benimsenmesi halinde sorunları çözemeyeceği ifade edilmekteydi<sup>89</sup>.

Tasarı hesap verilebilirlik kapsamında klasik sorumluluk anlayışından ziyade yeni bir kamusal sorumluluk anlayışı benimsenmiştir. Nitekim yeni anlayışta hesap verilebilirlik kavramı ile "genel sorumluluk [*responsibility*]" yerine, "hesap verme sorumluluğu [*accountability*]" kastedilmektedir<sup>90</sup>.

Yönetişim bakımından hesap verme sorumluluğu, üstünde anlaşılan gayeler kapsamında belirli bir performansın gerçekleştirilmesine dair yükümlülüğün üstlenilmesi ve bunun açığa çıkarılmasına dayanan bir ilişkidir<sup>91</sup>. Kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun bazı amaçları vardır. Bunları kısaca şu şekilde açıklayabiliriz;

<sup>88</sup> KARAKUL, s. 78; Beyaz Kitap, yasama ve yürütme süreçlerinde üstlenilen rollerin daha açık ve net olması gerektiği belirtmekte ve AB kurumlarının yaptıkları eylemleri açıklayarak söz konusu eylemlerden kaynaklanan sorumluluğun ilgili birimlerce üstlenilmesi gerektiğini belirtmektedir, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, s. 10.

<sup>89</sup> Tasarının hesap verilebilirlik hükümleri yönünden eksikliklerinin bulunduğu ifade edilmektedir. 14 ve 15. maddede bakanlara ilişkin öngörülen sorumluluk için nasıl bir mekanizma öngörüldüğünün muğlak olduğu, 39. maddede öngörülen iç denetimin etkisizliği ve 40. maddede öngörülen dış denetimin özelleştirmeye yol açtığı, 43. maddede belirtilen sorumluluğun ("kim, kime, neyin hesabını, nasıl veriyor") anlaşılmadığı, gerekçeleriyle tasarının hesap verilebilirlik unsuru açısından yetersiz kaldığı ifade edilmektedir, KESİM - PETEK, s. 52-53.

<sup>90</sup> AL, s. 185.

<sup>91</sup> ÖZEREN, Baran - TEMİZEL, Özlem, "Kamusal Yönetişim: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim, Niçin ve Nasıl?", Araştırma/Çeviri/İnceleme Dizisi, No. 36, Mart 2004, s. 8.

kamu yönetimine duyulan merakın giderilmesi, kamusal yetkilerin doğru kullanılmasının ve oluşabilecek kötüniyet algısının bertaraf edilmesi, kamu kaynaklarının hukuk çerçevesinde ve idari değerlere uygun olarak kullanılmasının koruma altına alınmasının sağlanmasıdır<sup>92</sup>.

İyi yönetişimin başlıca unsurlarından olan hesap verebilirlik ilkesi, idarenin kamu gücünü kullanırken bireylere karşı her zaman hesap verebilme sorumluluğunu omuzlarında taşımasıdır. Hâkim olduğu topluma hesap verebilen bir idarenin iyi yönetişim konusunda da yol kat ettiği apaçık bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hesap verebilirlik unsurunun parçası olan ve Anayasanın 74. maddesinde düzenlenen bilgi edinme hakkı da iyi yönetişimi gerçekleştirme noktasında önem taşımaktadır<sup>93</sup>. Bireyin erişiminin sınırlı olduğu idari tasarruflar idarenin denetimini güçleştirir. Hukuk devleti ilkesi gereğince idarenin kendi tasarruflarının yargısal denetimini engelleyecek işlem ya da eylemde bulunması da mümkün değildir<sup>94</sup>. Bu nedenle idari faaliyetlerde açıklık, kamuoyu denetiminin sağlanması ve bu yönüyle hesap verebilirlik kıstasının gerçekleşebilmesi için önemlidir. Ayrıca idarenin sahip olduğu bilgi ve belgeyi, ilgisine aktarması, demokratik bir katılım sürecini desteklemektedir. Bu sayede, idarenin tasarruflarında gizlilik kalkmakta, bireyin idareye olan güveni artmakta ve idarenin denetimi de yaygınlaşmaktadır<sup>95</sup>.

Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesine göre, iyi idare hakkı bireyin hakkında tesis edilecek olumsuz işlemlerden önce dinlenilmesini, bireyin kendisi ile ilgili bilgi ve belgelere erişim hakkını, idari kararların gerekçeli olarak alma yükümlülüğünü kapsamaktadır<sup>96</sup>.

#### 4. Etkinlik

Beyaz Kitap'a göre etkinlik, belli hedefler temelinde gereksinim duyulan adımların, gelecekte ortaya çıkabilecek sonuçları ile geçmiş deneyimlerden hareketle etkin, zamanlı ve yerli yerince politikalarla belirlenmesidir. Bu açıdan etkinliğin aynı za-

<sup>92</sup> BALCI, Asım - NOHUTÇU, Ahmet - ÖZTÜRK, Namık Kemal - COŞKUN, Bayram, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, 2003, s. 117.

<sup>93</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu-m.1: "Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir".

<sup>94</sup> D12D, T. 29.12.2008, E. 2006/6124, K. 2008/7315, www.uyap.gov.tr.

<sup>95</sup> Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Adalet Komisyonları Raporları, www.tbmm.gov.tr.

<sup>96</sup> Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi-m. 41: Genel İdari Usul Yasa Tasarısı- Dinlenilme Hakkı-m. 25.

manda AB politikalarının orantılı bir şekilde uygulanmasına ve en uygun düzeyde kararların alınmasına bağlı olduğu vurgulanmaktadır<sup>97</sup>. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 1. maddesinin gerekçesinde etkinlik unsuru etkililik kavramı ile ifade edilmekte ve bu kavramın "kamu hizmetlerinin sunulmasında esas alınacak kavramlardan" olduğu vurgusu bulunmaktadır. Tasarıda kavram, "*hedeflere ulaşma düzeyini ve bir faaliyetin planlanan sonucu ile gerçekleşen fiili durum arasındaki oran*" olarak ifade edilmektedir.

Etkililik<sup>98</sup> kavramına ek olarak tasarı gerekçesinde kamu hizmetlerinin sunulmasında esas alınacak kavram vurgusu ile "verimlilik" ve "performans" kavramları da açıklanmıştır. Buna göre verimlilik kavramı, "*mallar, hizmetler ve diğer sonuçlar (çıkartılar) ile bunların üretiminde kullanılan kaynaklar (girdiler) arasındaki ilişkiyi; aynı girdi ile en çok çıktının elde edilmesi veya aynı çıktının en az girdi ile uygun kalite dikkate alınarak sağlanmasını*"; performans kavramı ise, "*kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet üretiminde ekonomiklik, verimlilik ve etkililik düzeyini*" ifade etmektedir. Tasarıdan hareketle iyi yönetişimin etkinlik unsuru, "etkililik", "verimlilik" ve "performans" olarak üç alt kategorinin birleşmesinden oluştuğunu ifade edebiliriz.

Merkezi idarenin zaman içerisinde birçok görev ve yetkiyi üstlenmek suretiyle aşırı bir şekilde buyurduğu ve buna bağlı olarak hantallaşmış etkililiğinin azaldığı gerekçesiyle iyi yönetişimin unsuru olan etkinliğin artırılması amacıyla yapılan düzenleme ile; mahalli idarelerin uygulama kapasiteleri artırılması ve diğer yandan ayrıntılardan kurtulmuş ve günlük uygulamalardan soyutlanmış merkezi idarenin, asli işlevlerine dönerek strateji geliştirme ve denetleme alanında yoğunlaşması amaçlandığı ifade edilmiştir<sup>99</sup>.

Tasarı iyi yönetişimin bir unsuru olarak idarenin etkinleştirilmesini şu yöntemlerle sağlamayı öngörmektedir. Bu kapsamda;

- Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin performans denetimi ile sağlanması (m. 39/c),
- Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanması ve bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapmaları gerektiği (m. 5/i),

<sup>97</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, s. 10.

<sup>98</sup> "Etkililik, kararların uygun seviye ve zamanda alınması ve ihtiyacı karşılamasıdır", KARAKUL, s. 78.

<sup>99</sup> İdarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olan bu düzenlemenin Anayasa aykırı olmakla birlikte üniter devlet yapısını da bozma tehlikesinin bulunduğu ifade edilmektedir, OK, Abdullah, "Küreselleşme, Devlet ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", 2023 Dergisi, S. 34, 2004, s. 18.

- Kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve süratli şekilde görülmesi için, merkezi idare veya mahalli idarelere ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenlerin gerektiğinde üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebileceği (m. 11),
- Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatlanmasında etkili ve verimli bir yapı kurulması amacıyla, kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanacağı ve benzer nitelikteki hizmet ve görevlerin birden fazla kurum ve kuruluşa verilemeyeceği (m. 12/2), düzenleme altına alınmıştır.

### 5. Tutarlılık

Beyaz Kitap'a göre tutarlılık, uygulanan politika ve alınan kararların uyumlu olmasını ve kolay anlaşılabilir olması anlamına gelmektedir<sup>100</sup>.

Tutarlılık kavramı, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının sadece "denetim" başlıklı 38. maddesinde geçmektedir. Söz konusu maddede yapılacak denetimin amaçlarından birinin yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek olduğu ifade edilmektedir.

Beyaz Kitap yukarıda yer alan 5 unsurun da ayrı ayrı öneme sahip olduğunu ifade ettikten sonra, iyi yönetimin tam manasıyla uygulanabilmesinin ancak beş unsurun da kümülatif birlikteliği ile mümkün olabileceğine vurgu yapmaktadır<sup>101</sup>.

### B. Türk İdaresindeki İyi Yönetişim İlkesinin Görünümü<sup>102</sup>

#### 1. Hukuka Uygun Davranan İdare, İyi İdaredir.

Konuyu genel bir çerçevede ele alındığında yönetim, hukukun üstünlüğünün idarenin yardımıyla toplumsal düzene hâkim olmasıdır. Hukukun üstünlüğü ilkesi kavramı kamusal yaşama egemen olduğunda iyi yönetim ilkesi de kendine mutlaka yer bulur.

İyi yönetim, hukukun üstünlüğü anlayışının toplumsal hayata hâkim olmasıdır. Toplum, kişilerin üstünlüğünden ziyade hukukun üstünlüğüne olan inancın artma-

<sup>100</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, s. 10.

<sup>101</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, s. 10.

<sup>102</sup> İyi yönetimin temel özellik ve başlıca unsurları "*hukukun üstünlüğü, yönetimde açıklık, hesap verme, yönetim ahlaki, rekabete ve piyasa mekanizmalarına işlerlik kazandırma, toplumu güçlendirme (empowerment), dijital devrime uyum, etkin sivil toplum ve katılım, denetim, toplam kalite, kurallar ve sınırlamalar, yerinden yönetim (desantralizasyon)*" şeklinde başlıklandırılmaktadır, AKTAN, s. 57.

sıyla iyi yönetiliyor hale gelir. Modern devletler, başta anayasa olmak üzere düzenleyici işlemler vasıtasıyla konan yasaklayıcı, önleyici ve cezalandırıcı yaptırımlarla yönetilir. Ancak bunun aksine, yasama organının birer parçası olan meclis üyelerinin kanunları ve genel olarak hukuk kurallarını bertaraf etmeleri, yani yönetimde keyfilik olarak değerlendirilen bu anlayışa sahip olmaları, iyi yönetişimin yerle bir olmasına sebebiyet verir<sup>103</sup>. Bu açıdan bir yönetimin iyi olup olmadığının tayin ve tespitinde, konulan kurallara bireylerin ne kadar riayet ettiğinden ziyade yöneticilerin söz konusu kurallara gösterdiği saygı son derece önemlidir. Yöneticilerin kurallara uyması aynı zamanda hukuk devletinin gereklilikleri arasındadır.

Nitekim hukuk devleti ilkesi iyi idareyi gerçekleştirmek amacıyla devletin kural tanımaksızın her türlü tasarrufta bulunabileceği polis devleti ilkesinin karşıtıdır<sup>104</sup>.

Bir uyuşmazlıkta, davalı kurumun faaliyeti yerine getirirken hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine ters düşmeyecek bir şekilde karar almasının iyi yönetim ilkesinin gereği olduğu vurgulanmıştır<sup>105</sup>. Başka bir uyuşmazlıkta, denetim faaliyetlerinde objektifliğin ve öngörülebilirliğin sağlanması açısından kurumun kendi faaliyetlerine sınırlama getirmesi, iyi yönetim ilkesinin bir gereği olarak değerlendirilmiştir<sup>106</sup>. Ayrıca hukuka uygun davranan idarelerin iyi idare ilkesi gereğince hatalı işlemlerinin neticelerini herhangi bir başvuru olmaksızın resen düzeltmeleri beklenir<sup>107</sup>.

## 2. Ayrımcılık Yapmayan ve Eşit Davranan İdare, İyi İdaredir.

Anayasanın 10. maddesi, "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar" şeklindedir.

İdare hukuku alanında eşitlik, kamu hizmetinin genel ilkelerinden biridir. Bu kapsamda idare, kamu hizmetini dilediğine sunmakta özgür olmadığı gibi, benzer du-

<sup>103</sup> ORALALP ÇİÇEKOĞLU, s. 121.

<sup>104</sup> KARAHANOĞULLARI, İdarenin Hukukla Kavranması, s. 49.

<sup>105</sup> Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8İDD, T. 29.05.2019, E. 2019/1464, K. 2019/1294 sayılı kararı, [www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr).

<sup>106</sup> D13D, T. 07.03.2019, E. 2015/1473, K. 2019/703 sayılı kararı, [www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr).

<sup>107</sup> AYM, T. 22.03.2018, E. 2014/7970 sayılı kararı, RGT. 12.04.2018, RGN. 30389; "İdari eylemi sonucunda kişilere verdiği zararı kendiliğinden tazmin etmeye yönelik dava konusu işlem "iyi idare" anlayışına uygun olduğu" yönünde, İstanbul 4. İdare Mahkemesi, T. 30.10.2017, E. 2016/2454, K. 2017/2124 sayılı kararı, [www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr).

rumda bulunanlara aynı, farklı durumda bulunanlara da farklı şekilde sunulmalıdır. Ayrıca kamu hizmetinin tarafsızlığı ilkesi, "ayrımcılık yapmama" yükümlülüğünü de içermektedir.

İyi idare, hem eylemlerinde hem de işlemlerinde ayrımcılık yapmamalı ve eşit davranmalıdır. İyi idare, kamu hizmetinden yararlananlar arasında din, dil, ırk, mezhep, siyasi görüş, memleketi yönünden ayırım yapmaz. İyi idare partizanca hareket etmez.

Bazı durumlara özgü olarak Anayasa koyucu, ayrımcılık yasağını özel olarak düzenlemiştir. Örneğin, kamu hizmetlerine girme hakkının düzenlendiği Anayasanın 70. maddesinde, "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" hükmü yer almaktadır. Kamu hizmetine girme bakımından Anayasanın bu hükmü, önemli bir iyi idare ölçütüdür. İyi idare, kamu hizmetine girme yönünden yaptığı düzenleyici işlemlerde objektif kıstaslar belirler, ayrımcılık yapmaz. Özellikle mülakat uygulamasını sınırlar. Mülakat yapacak ise, mülakatlarda tarafsız davranır, adam kayırmaz. Aksi bir uygulama iyi idareden uzaklaşıldığının göstergesidir.

Danıştay, konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta "*mezun olduğu en üst öğretim düzeyinden sınava giren adayların, mezun olduğu alt öğrenim düzey(ler)indeki kadrolara başvuru yapmasının engellenmesi, ... mezun olduğu lisans programı ile atanma imkanı bulamayıp, daha fazla istihdam imkanı bulunan önlisans programlarını bitiren ya da önlisans mezunu olup (kültür ve donanım seviyesini artırmak, yeteneklerini geliştirmek, zorunlu askerlik hizmetinin süresini kısaltmak ve benzeri sebeplerle) bir lisans programı okumak isteyen on binlerce adayın mağduriyetine neden olacağı gibi Anayasa'da yer alan, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilemeyeceği hükmüne ve eşitlik ilkesine aykırılık teşkil ettiğine*" karar vermiştir<sup>108</sup>.

### 3. Usuli Güvencelere Uyan İdare, İyi İdaredir.

Kamusal ve sosyal hizmetleri iyileştirmek, halkın ekonomik ve sosyal refahını sağlamak için ilk olarak, idarelerin bireyleri etkileyen iş ve işlemlerinde önceden tespit ettiği usul ve kurallara uymalarının sağlanması dolayısıyla iyi yönetişimin tesisi gerekli ve zorunludur<sup>109</sup>.

Usuli güvenceler, kişilerin haklarının teminat altına alınmasını sağlar. Adil yargılanma hakkı da usuli güvenceler kapsamında değerlendirilir ve bu hak sayesinde

<sup>108</sup> D12D, T. 26.06.2019, E. 2016/6599, K. 2019/5371 sayılı kararı; Aynı yönde D12D, T. 05.03.2019, E. 2016/10725, K. 2019/1528 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

<sup>109</sup> ABDİOĞLU, s. 80.

yargılama hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirilir. İyi bir idare, yönetişimin gereği olarak usuli güvenceler çerçevesinde bireyin hak kaybını önlemekle yükümlüdür.

Örneğin, disiplin hukuku yönünden mevzuatta yer alan başta savunma hakkının kullandırılması, ithamın açıklanması, savunma yapabilmesi için gereken bilgi, belge ile yeterli süre verilmesi ve disiplin cezası verebilecek kişi ve kurulların açıkça gösterilmesi gibi güvencelere uygun davranan idare<sup>110</sup> iyi yönetim gösterir.

#### 4. Şeffaf, Katılımcı, Hesap Veren, Etkin ve Tutarlı İdare, İyi İdaredir.

İyi yönetim idarenin şeffaf olmasını gerektirir. Şeffaflık, devletin ekonomik, siyasi, idari ve sosyal konularda aldığı kararlara ve yaptığı uygulamalara, bireyler tarafından zamanında ve güvenilir bir biçimde erişilebilmesidir<sup>111</sup>. Şeffaflık ilkesini tamamlayan haklardan en önemlisi de bilgi edinme hak ve özgürlüğüdür. Danıştay bir kararında; şeffaf idarenin, bireylerin kendileri veya faaliyet alanlarıyla ilgili konularda tarafsızlık ve açıklık ilkeleri temelinde bilgi edinme haklarını kullanmalarını gerektirdiğini belirtmiştir<sup>112</sup>.

Danıştay başka bir kararında, sınavda sorulan soruların belli bir kısmının davalı idarece yayımlanmamasını hukuki güvenlik, açıklık ve şeffaflık ilkelerine aykırı görmüş ve sınavda sorulan sorular, cevapları ile cevap anahtarının kendisine verilmesi talebiyle yaptığı başvurunun reddini ise hukuk devletinin vazgeçilmez ilkelerinden olan "hak arama özgürlüğü", "adil yargılanma hakkı" ve "mahkemeye başvuru hakkı"nın engelleyici nitelikte bulmuştur<sup>113</sup>. Bu karardan da anlaşılacağı üzere, iyi yönetişimin gereği olan şeffaflık ilkesinin ihlali, hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkını da doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle şeffaflığı gerektiren iyi yönetim, hukuk devletinde olmazsa olmazlardandır.

Başka bir uyuşmazlıkta, *"işlem tesisine muktedir davalı idarenin davacının şahsıyla ilgili ve hukuki durumunu etkileyen (yasayla korunmuş bir gizlilik durumu bulunmayan ve üçüncü bir kişiye ilişkin olmayan vb) işlemi (işlem içeriğinde, işlemin sebeplerini/ gerekçelerini, hangi kanun yolları ve mercilere başvurulacağını ve de sürelerini*

<sup>110</sup> D5D, T. 20.12.2018, E. 2016/15813, K. 18644 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

<sup>111</sup> D8D, T. 11.12.2015, E. 2015/857, K. 2015/11924 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

<sup>112</sup> D12D, T. 27.6.2005, E. 2004/2237, K. 2005/2633 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

<sup>113</sup> D8D, T. 11.12.2015, E. 2015/857, K. 2015/11924 sayılı kararı; Aynı yönde D8D, T. 28.03.2017, E. 2016/14295, K. 2017/2053 sayılı kararı, D8D, T. 03.11.2016, E. 2015/15170, K. 2016/8431 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr; Başka bir uyuşmazlıkta, disiplin cezası uygulama sürecini başlatan tutanak, ihbar, şikayet ve benzeri şekilde idarenin ceza tesis etmeden önceki öğrenme sürecinin de açık, anlaşılır, net ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde gelişim göstermiş olmasının, ilgililerin haksız ithamlarla disiplin soruşturması ve cezalandırma sürecine maruz bırakılmaması açısından önemli olduğuna karar verilmiştir, D5D, T. 20.12.2018, E. 2016/15813, K. 18644 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

de içerecek şekilde) Anayasanın 40. maddesi hükümlerini, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine (ki bunlar iyi idare ilkeleridir) uygun olarak/dikkate alarak davacıya tebliğ etmesi gerekirken, bu hükümlere aykırı şekilde asıl işlemi bir üst yazıya bağlamak ve içerik bilgilendirmesi yapılmak suretiyle oluşturulan süreç hukuka aykırı görülmüştür"<sup>114</sup>.

Yönetişim/iyi yönetim kavramı Türk Hukukunda da kullanılmaya başlayan kavramlardandır. Türk Hukukunda yönetim kavramının kullanıldığı temel mevzuat 08.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliğidir<sup>115</sup>. Bu yönetmeliğe göre yönetim ise, saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindelik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını ifade etmektedir (m. 4/d). Kent Konseyi Yönetmeliği'nde öngörülen yönetim kriterleri, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İyi Yönetim Beyaz Kitabında öngörülen iyi yönetim unsurlarıyla birebir uyumlu olduğu görülmektedir. Kent Konseyi Yönetmeliği'nde öngörülen yönetim kriterleri kent konseyi için öngörülmüş ise de, etki ve kriterleri açısından tüm yönetim teşkilatı için emsal alınacak kapsam ve ağırlıktadır.

Merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere oluşturulan kent konseyi; mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarları, siyasi partilerin temsilcileri, üniversite temsilcisi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcilerinden oluşmaktadır (m. 8). Bu haliyle kent konseyinin ön plana çıkan tarafı katılımçılıktır. İyi yönetimin en önemli unsuru katılımçılıktır.

Anayasa Mahkemesi bir kararında, iptali istenen kuralın, "*Vakıflar Genel Müdürlüğünün en üst karar organı olarak görev yapan Vakıflar Meclisine, üzerinde tasar-*

<sup>114</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7İDD, T. 10.07.2017, E. 2017/244, K. 2019/1102 sayılı kararı, [www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr).

<sup>115</sup> İyi idare kavramına yer verilen bazı düzenlemeler şunlardır: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Sayıştay Denetim Yönetmeliği, 2018/3 sayılı Yetiştiriciliği Yapılan Balıkların Refahına İlişkin Genelge, Aynı Yerleşke İçindeki Hastanelerin Müşterek Yönetimine ve İşleyişine Dair Yönerge, Bahçeşehir Üniversitesi Uluslararası Liderlik Uygulama ve Araştırma Merkezi Yönetmeliği; İyi yönetim kavramına yer verilen bazı düzenlemeler şunlardır: 4 numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 5 numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2004/27 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Başbakanlık Genelgesi, 656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

rufta bulunduğu vakıfların da üye seçebilmesine, bir başka ifadeyle "iyi yönetim" ilkelere katılmaya olanak tanıdığı yönündeki gerekçesiyle<sup>116</sup>, hem yönetim kavramına hem de yönetim ilkesinin katılımcılık unsuruna vurgu yapmıştır.

Yönetişim kavramı ve yönetişimin unsurlarından olan katılımcılığın vurgulandığı başka bir uyuşmazlıkta Danıştay, "Kılavuz Kaptanların Yeterlikleri, Eğitimleri, Belgelendirilmeleri ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 21. maddesinin 1. fıkrasının (c) ve (ç) bentlerinin iptali istemiyle açılan davada, "Yönetmeliğin 21/1- (c) bendinde, teknik ve idari tahkikatı yapması öngörülen komisyonun yapısına idarenin yanı sıra, yetkili kılavuzluk teşkilatı, kılavuzluk mesleği ile ilgili dernek, oda ve benzer bağımsız meslek kuruluşunun da katılması sağlanarak, kaza veya araştırılıp incelenmesi gereken olayın araştırılmasında, kılavuz kaptanların üyesi oldukları ve haklarını savunan derneklere yer verilerek, "yönetişim" gerçekleştirilerek, kılavuz kaptan hakkında verilecek kararda objektifliği sağlamaya yönelik bir düzenleme getirildiği" yönünde karar vermiştir<sup>117</sup>.

Konuya ilişkin başka bir uyuşmazlıkta, "İlgililerin muvafakat taleplerinin değerlendirilmesinde kurumun atamaya yetkili amirinin bireysel takdir yetkisinin bulunmasına karşın, bu kişiselleştirilmiş yetkinin kurum paydaşlarının görüş ve önerileri de sürece dahil edilmek suretiyle kolektif bir irade ile "kamusal, hukuksal ve iyi yönetim anlayışına" dönüştürülmesi hukuken makbul bir durum olarak" değerlendirilmiştir<sup>118</sup>. Bu kararda, bireysel yetkinin kurum paydaşlarının görüş ve önerileri de sürece dahil edilmek suretiyle kolektif bir iradeye dönüştürülmesiyle, iyi idarenin katılımcılık ilkesine hizmet edildiği yaklaşımıyla, yönetim ilkesinin katılımcılık unsuruna farklı ve zengin bir bakış açısı getirildiği söylenebilir.

İyi yönetişimin diğer unsurlarında biri de etkinliktir. Danıştay bir uyuşmazlıkta, "kamu yönetim anlayışını değiştiren birçok hukuki düzenlemelerin son yıllarda yürürlüğe konulduğu, hiyerarşik bürokrasi ve otoriteye dayalı politika oluşturma ve uygulama sürecini içeren eski yönetim anlayışı yerini vatandaş taleplerine duyarlı yeni yönetim anlayışına terk ettiği, bu nedenle idari kadrolarda görev verilen yöneticilerin hem vatandaşın taleplerine duyarlı olması hem de değişen ve gelişen ihtiyaçları yönetebilecek ve bağlı bulunduğu idarede üst amirleri ile işbirliği ve koordinasyon içinde çalışabilme yetkinliğine sahip olması gerektiği, idarenin geniş takdir yetkisi kapsa-

<sup>116</sup> AYM, T. 17.06.2010, E. 2008/22, K. 2010/82 sayılı kararı, RGT. 11.01.2011, RGN. 27812.

<sup>117</sup> D10D, T. 20.1.2012, E. 2007/3725, K. 2012/75 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

<sup>118</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7İDD, T. 26.02.2019, E. 2018/1776, K. 2019/382 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

mında atama yaptığı kadrolar genelde bu tür üst düzey idari kadrolar olup, bu kadrolarda ihtiyaç duyulduğunda değişimin sağlanması yeni yönetim anlayışının kaçınılmaz bir gereği olduğu, görevde yükselme sınavına tabi olmayan üst düzey kamu yöneticilerinin, kamu kurum ve kuruluşlarının geleceğe dönük planlarını ve politikalarını saptayan, bu plan ve politikalarındaki hedefleri gerçekleştirmek için gerekli kaynakları ve bu kaynakların kullanım yerlerini belirleyen ya da bu kişilerin emir ve direktifleri yönünde uygulamayı yapan veya onlara yardımcı olan kişiler oldukları; ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda atama yapma ve görevden alma konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin bu tür kadrolar için daha geniş olduğu, bu görevlerden (daire başkanlığı) başka görevlere atanmaya ilişkin işlemlerin kazanılmış hakları veya genel olarak hukuk güvenliği ilkesini ihlal eden bir yönü bulunmadığı" yönünde karar vermiştir<sup>119</sup>. Danıştay bu kararında, hiyerarşik bürokrasi ve otoriteye dayalı politika oluşturma ve uygulama sürecini içeren eski yönetim anlayışı yerini vatandaş taleplerine duyarlı yeni yönetim anlayışına terk ettiğini belirtmek suretiyle, yönetişimin hesap veren ve özellikle etkinlik unsurlarının ön plana çıkardığını söylemek mümkündür. Başka bir anlatımla Danıştay, idarenin etkin olabilmesi için üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında geniş takdir yetkisine sahip olduğunu kabul etmiştir.

Yönetişim kavramının ele alındığı diğer bir mevzuat ise 2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesidir. 20.01.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle yürürlüğe giren şimdiki adıyla CİMER (eski adıyla BİMER) uygulamasıyla ilgili olarak, söz konusu Genelgede; "günümüzde kamu yönetimi literatüründe "yönetişim" ve "yönetime katılma" kavramları ön plana çıkmıştır. Yönetim tekniği olduğu kadar bir değeri de ifade eden bu kavramların hayata geçirilebilmesi için yurttaşların yönetime ilişkin şikayet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerine yönelik iyi işleyen, hızlı ve etkin bir sistemin kurulması, yönetimin başarısı için olduğu kadar, demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesi açısından da vazgeçilmez bir gerekliliktir. Bu şikayet, talep, görüş ve önerilerin derhal işleme alınıp değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve ilgisine süratle cevap verilmesi de aynı derecede önem taşımaktadır. Bu düşünceler ışığında, kamu kurum ve kuruluşlarının halkla ilişkiler uygulamalarına ilişkin yeni bazı düzenlemelerin yapılması uygun görülmüştür" düzenlemesine yer verilmiştir. Söz konusu genelgede, yönetişim ilkesinin şeffaflık, katılımçılık ve hesap verme unsurlarının vurgulandığı görülmektedir. Bir uyuşmazlıkta, Devlet memurunun

<sup>119</sup> D5D, T. 08.06.2017, E. 2016/26122, K. 2017/16354 sayılı kararı; Strateji Geliştirme Başkanlığı yürütenlerin ataması hakkında benzer yönde D5D, T. 19.06.2018, E. 2016/7425, K. 2017/15049 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

göreviyle ilgili bir hususta doğrudan CİMER'e yaptığı şikâyet başvurusu, Kanunda ön-görülen silsile atlanıldığı için disiplin suçu kapsamında kabul edilmiştir<sup>120</sup>. Memur olan ilgilinin göreviyle ilgili de olsa CİMER'e yaptığı şikâyet başvurusunu, yönetim ilkesi gereği hesap veren ve şeffaf idare kapsamında disiplin suçu kapsamında görülmemesi gerektiğini düşünmekteyiz. Bu nedenle aksi yöndeki karara katılmıyoruz.

İyi yönetim, idarenin tutarlı olmasını da gerektirir. Anayasa Mahkemesine göre iyi yönetim ilkesi, "*kamu yararı kapsamında bir konu söz konusu olduğunda kamu makamlarının uygun zamanda, uygun yöntemle ve her şeyden önce tutarlı olarak hareket etmelerini*" gerektirir<sup>121</sup>.

### **5. Nezaket, Saygınlık, Güven, Ahlak, Dürüstlük, Titizlik Gibi Etik İlkelere Riayet Eden İdare, İyi İdaredir.**

İyi yönetim ilkesi kapsamında idare nezaket, saygınlık güven, dürüstlük, tarafsızlık, savurganlıktan kaçınma gibi etik ilkelere riayet etmelidir. İdare, işlem ve eylemlerini ajanları eliyle gerçekleştirir. Etik ilkelere riayet eden idareden maksat, idarenin ajanlarının sayılan etik kurallarına riayet etmesidir. Bu amaçla, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanuna göre dayanarak Kamu Görevlileri Etik Başvuru İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çıkarılmış ve 13.04.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğe göre, kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri; dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlamama, savurganlıktan kaçınma, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, mal bildiriminde bulunmadır (m. 5-22).

<sup>120</sup> Konuya ilişkin uyuşmazlıkta, "*Trafik Denetleme İstasyon Amirliği bünyesinde teknisyen yardımcısı olarak görev yapan davacı tarafından, hakkında yapılan kurum içi görevlendirmelere ve iş yerinde mevcut olduğunu ileri sürdüğü durumlara yönelik olarak CİMER'e yapılan şikâyet başvurusunun, ancak 657 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen 21. maddesi düzenlemelerine göre, söz veya yazı ile en yakın amirinden başlayarak silsile yoluyla şikâyet edilen amirler atlanarak yapılmasının gerektiği, davacının ise bu prosedüre uymayarak ve söz konusu prosedüre göre yapacağı bir başvuru süreci tamamlanmadan doğrudan 2006/3 Başbakanlık Genelgesi'yle yürürlüğe giren ve esasen bir halkla ilişkiler uygulaması olan CİMER'e başvuruda bulunduğu, dolayısıyla davacının 657 sayılı Kanun'un 21. maddesindeki düzenlemeye aykırı davranarak 682 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 8/2-b maddesindeki "Mevzuatta belirlenmiş usul ve kurallara riayet etmeden sözlü, yazılı veya elektronik olarak müracaat veya şikâyette bulunmak" fiilini işlediği sonucuna varılmıştır". İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, 26.04.2019, E. 2018/2565, K. 2019/859 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.*

<sup>121</sup> AYM, T. 28.11.2018, E. 2015/18918 sayılı kararı, RGT. 17.01.2019, RGN. 30658; AYM, T. 25.02.2015, E. 2013/3457 sayılı kararı, RGT. 27.05.2015, RGN. 29368; AYM, T. 21.03.2019, E. 2015/13201 sayılı kararı (bireysel başvuru); Gaziantep BAM 10HD, T. 01.02.2017, E. 2017/44, K. 2017/109 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunda ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikte açık olarak iyi yönetim veya yönetişim kavramına yer verilmemiş ise de<sup>122</sup>, kamu görevlilerinin uyması gereken ve iyi yönetişim için gerekli olan ilkelere yer verildiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle yönetmelikte sayılan etik ilkeler, idarenin iyi yönetişim olması yolunda önemli bir baskı aracı ve çerçeve olduğu söylenebilir. Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler (m. 23).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, başvuru üzerine veya resen kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemi olduğunu tespit etmesi halinde bu durumu Kurul kararı olarak Resmî Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur (m. 39). Bu işleme karşı idari yargı merciine başvurulabilir.

İdari yargıda davaya konu birçok uyuşmazlıkta, kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerinin etik davranış ilkelerine aykırı olup olmadığı yönünde kararlar verilmektedir. Bir uyuşmazlıkta, *"kamu görevlilerinin, hukuka uygun işlem yapmalarının yanı sıra, etik mevzuat çerçevesinde kamu hizmetinde olması gereken saydamlık, katılımcılık, hesap verilebilirlik ve kamu hizmetinden yararlananlara açıklayıcı bilgi verme yükümlülüğü gibi ilkelere uygun davranmasının da gerektiği, belirtilen ilkelere uygun hareket etmediği anlaşılan davacı hakkında tesis edilen işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle reddi yolundaki kararın onanmasına"* karar verilmiştir<sup>123</sup>.

Başka bir uyuşmazlıkta, www.mem.....net adlı kamu haber internet sitesinin sahibi olan davacı tarafından, internet sitesinde haber görseli olarak fotoğrafına yer verilen Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı bir TV ekranında sayın Müsteşar tarafından "yarın yayınlanacak" şeklindeki beyanına rağmen halen sözleşmeli öğretmen alım klavuzunun neden yayınlanmadığı hususunun gündeme getirilmesinden sonra adı geçen

<sup>122</sup> 2004/27 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Başbakanlık Genelgesi: "Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerine uygunluğun iyi yönetişimin temeli olduğu bilinciyle, kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış kuralları ve hediye alma yasağının kapsamı ile bu kuralların ihlali iddiasıyla yapılacak başvurularda izlenecek yöntemle ilişkin yönetmelikler Kurul tarafından hazırlanacak ve kamuoyuna duyurulacaktır".

<sup>123</sup> D2D, 15.10.2019, E. 2019/1308, K. 2019/5074 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr; Başka bir uyuşmazlıkta, *"somut olayda müdahilin BİMER başvurusundan kısa bir süre sonra 7640 aday arasından geçici görev yerleri arasındaki en uzak yerlerden birine gönderilmesinin Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde yer alan "Dürüstlük ve Tarafsızlık" ilkesinin birinci ve ikinci fıkralarındaki "Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlerinde yasallık, adalet, eşitlik...ilkeleri doğrultusunda hareket ederler" ve "Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar." hükmünü ihlal eder nitelikte olduğundan dava konusu işlemde hukuka aykırılık, aksi yöndeki mahkeme kararında yasal isabet görülmediği"* yönünde Ankara BİM 12İDD, 28.03.2019, E. 2019/360, K. 2019/551 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr.

internet sitesine erişim yasağı getirilmesi üzerine Müsteşar etik ilkelerinin ihlalinde bulunduğu tespitine karar verilmesi istemiyle Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurunun reddine ilişkin kararın iptali istemiyle açılan davada<sup>124</sup>; "*anılan internet sitesinin kamu görevlilerini ilgilendiren haberler ile birlikte diğer ulusal haber sitelerinde de yayınlanan haberleri yayınladığı hususu dikkate alındığında diğer ulusal haber sitelerine (... ajansı gibi) belirli erişim kısıtlamalarına rağmen tamamına yönelik bir erişim kısıtlamasına gidilmeyerek bahse konu internet sitesine erişimin tamamıyla kısıtlanmasının Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru, Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 9'uncu maddesindeki gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele yapılamayacağı hükmüne aykırı bir tutum ve davranış içerdiği açık olup, davacının sahibi olduğu www.mem...net adlı sitenin yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda diğer haber sitelerinden ayrı kategorize edilerek erişiminin tamamıyla kısıtlanmasının tarafsızlık ve eşitlik ilkesine aykırı bir davranış olduğu, dolayısıyla Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı olan... 'in etik ilkeleri ihlalinde bulunduğu kanaatine varıldığından davacının başvurusunun reddine dair Kurul kararında mevzuat hükümlerine uygunluk görülmediği"* karar verilmiştir.

## SONUÇ

İdarenin faaliyetlerinde şeffaf olması, kamu gücünü kullanırken keyfiyete kaçmaması, karar alma sürecinde işlemde etkilenecek kişilerin görüşlerini alması, alınan karardan dolayı gerektiğinde hesap verebilmesi, tasarruflarında tutarlı davranması ve etkinlik ilkesi gereğince hareket etmesi, iyi yönetim ilkesinin olmazsa olmaz unsurlarındandır. Ancak bu şekilde davranan idare iyi idare olarak telakki edilebilir.

İyi idare ve yönetim kavramları, Türk hukukunda da kullanılmaya başlayan kavramlardır. Kent Konseyi Yönetmeliği ve 2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde yönetim kavramına ve yönetim ilkelerine açık olarak yer verilmiştir. Kamu Görevlileri Etik Başvuru İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yönetim kavramına açık olarak yer verilmemekle birlikte, iyi yönetim için gerekli olan

<sup>124</sup> Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı savunması özetle; "*bahse konu internet sitesinin... hakkında yayımladıkları haber nedeniyle kapatılmadığı, okullardaki internet erişiminin öğretmenlerin mesleki gelişimine ve öğrencilerin eğitim ve öğretimine katkı sağlama derecelerine göre erişime açıldığı, söz konusu sitenin o dönemdeki yayınlarının bu değerlendirmenin dışında olması nedeniyle erişimin bir süre için engellendiği, ayrıca bazı okulların internet erişim hızlarının düşük olduğu bu yüzden de doğrudan eğitimle ilgili olmayan internet sitelerine erişimine izin verilmediği, söz konusu sitenin menüsünde ilan, forum, kpss, video ve gazeteler başlıkları bulunduğu, sitede... ajansı web sitesinde de erişilebilen haberler ve ticari amaçlı reklamların bulunduğu, söz konusu diğer sitelerin kategorilerinin farklı olduğu, bir kısmının ulusal basın yayın siteleri olduğu, bu sitelerin de belirli kısımlarında erişim kısıtlamaları mevcut olmakla birlikte başvuruya konu internet sitesiyle kapsamlarının farklı bulunduğu"* şeklindedir.

etik ilkelere yer verilmiştir. Son yıllarda Anayasa Mahkemesi ve idari yargı kararı gerekçesinde, yönetim ve yönetimi gerektiren ilkeler esas alınmaya başlanmıştır.

Hukuk devletinde idarenin hukuka uygun davranması esastır. İyi yönetim gösteren idarenin hukuka uygun davranmasının yanında şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilen ve etkinlik ilkelerini de ön plana çıkarması gerekmektedir. Bu haliyle iyi idare/iyi yönetim, demokratik hukuk devletine hizmet etmektedir. Bu nedenle çağdaş yönetim anlayışı olarak gelişen iyi idare/iyi yönetimin ve iyi yönetim ilkelerinin Türk hukukunda ön plana çıkarılması ve geliştirilmesi gerektiği açıktır.

Sonuç olarak; "hukuka uygun davranan", "ayrımcılık yapmayan", "usuli güvencelere uyan", "şeffaf, katılımcı, hesap veren, etkin, tutarlı olan" ve "nezaket, ahlak, dürüstlük, titizlik gibi etik ilkelere riayet eden" idare, iyi idaredir.

## KAYNAKLAR

- ABDİOĞLU, Hasan**, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 11, s. 79-102.
- AKILLIOĞLU, Tekin**, "Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısından Korunması ve Yönetim Hukukumuz", Amme İdaresi Dergisi, C. 14, S. 3, s. 37-56.
- AKILLIOĞLU, Tekin**, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Edinme Hakkı", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 46, S. 3, s. 1-12.
- AKTAN, Coşkun Can - ÇOBAN, Hilmi**, "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri", in Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara, 2006, s. 13-40.
- AKTAN, Coşkun Can**, "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, S. 1, C. 7, 2015, s. 50-60.
- AKYILMAZ, Bahtiyar - SEZGİNER, Murat- KAYA, Cemil**, Türk İdare Hukuku, Yenilenmiş 10. Baskı, Ankara, 2019.
- AKYILMAZ, Bahtiyar**, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası/Good Administration and Code of Good Administrative Behaviour", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. VII, Y. 2003, S. 1-2, Haziran-Aralık 2003, s. 143-158.
- AKYILMAZ, Bahtiyar**, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara, 2000.
- AL, Hamza**, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", Liberal Düşünce, 2004, s. 183-196.
- ATAY, Ender Ethem**, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Eleştirisi", 2023 Dergisi, S. 34, s. 12-15.
- AVCI, Mustafa**, "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları", Prof. Dr. Yavuz Alangoya İçin Armağan, İstanbul, 2017, s. 745-774.
- BALCI, Asım - NOHUTÇU, Ahmet - ÖZTÜRK, Namık Kemal - COŞKUN, Bayram**, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, 2003.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES**, European Governance A White Paper, COM(2001), 428 final, Brussels.
- DEMİR, Fatih**, "Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci", Amme İdaresi Dergisi, Aralık 2009, C. 42, S. 4, s. 79-100.
- DIAMANDOUROS, P. Nikiforos**, "Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe", The European Ombudsman Origins, Establishment,

Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

**EFE, Haydar**, "Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", Avrupa Çalışmaları Dergisi, C. 19, No. 2, 2011, s. 1-29.

**GÖZLER, Kemal - KAPLAN, Gürsel**, İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 20. Baskı, Bursa, 2019.

**GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref - TAN, Turgut**, İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar, Ankara, 2011.

**GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref**, Yönetim Hukuku, 33. Bası, Ankara, 2015.

**GÜLER, Birgül Ayman**, Türkiye'nin Yönetimi, Yapı, Ankara, 2013.

**GÜRAN, Sait**, "Yönetimde Açıklık", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 3, S. 1-3, 1982, s. 101-112.

**HOLMES, M. - KNOCK, S. - MONNING, N. - MESSICK, R. - RINNE, J.**, "Governance and Poverty Reduction", in United Nations Development Programme, Poverty Sourcebook, S. 12, 2000.

**IQBAL, Zafar - LEWIS, Mervyn K.**, An Islamic Perspective on Governance, United Kingdom, 2009.

**İSHAKOĞLU, Erdoğan**, "Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı", Adalet Dergisi, S. 14, 2003, s. 136-138.

**İYİMAYA, Ahmet**, "Ortak Değer Olarak İyi Yönetim Yaklaşımı (Kavram, İlkeler ve KEİ Ülkeleri Açısından Bir Değerlendirme)", Ankara Barosu Dergisi, S. 1, 2005, s. 73-90.

**JORDAN, Andrew**, "The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance ...or Government?", Policy and Politics, Vol. 29, No. 2, 2001.

**KARAHANOĞULLARI, Onur**, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı, (İngilizce'den çeviri), Danıştay Dergisi, S. 116, 2007.

**KARAHANOĞULLARI, Onur**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), Güncellenmiş 3. Bası, Ankara, 2015.

**KARAKUL, Selman**, "Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", Ombudsman Akademik Dergisi, S. 3, Temmuz-Aralık 2015, s. 61-105.

**KAYA, Cemil**, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, 1. Baskı, Ankara, 2005.

**KESİM, H. Kutay - PETEK, Ali**, "Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", Amme İdaresi Dergisi, C. 38, S. 4, Aralık 2005, s. 39-58.

- KESKİN, Bayram - YEŞİL, Yaprak**, "İdare Hukukunda "İyi İdare" İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)'nun Kararlarına Etkisi", Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 8, S. 2, Aralık 2018, s. 39-66.
- KUNTBAY, İhsan**, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", S. 4, C. 11, s. 3-11.
- MALİYE BAKANLIĞI** (Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı), İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara, 2003.
- ODYAKMAZ, Zehra - GÜZEL, Oğuzhan**, "İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk", Ankara Barosu Dergisi, C. 3, 2013, s. 21-55.
- OK, Abdullah**, "Küreselleşme, Devlet ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", 2023 Dergisi, S. 34, 2004, s. 34-39.
- OKÇU, Murat**, "Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim", in Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Ankara, Kasım-Aralık 2011.
- ORALALP ÇİÇEKOĞLU, Füsun**, "İyi Yönetim ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Adaylığı", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, C. 1, S. 2, Bahar 2002, s. 121-131.
- ÖZAY, İlhan**, Günışığında Yönetim, 3. Baskı, İstanbul, 2017.
- ÖZEREN, Baran - TEMİZEL, Özlem**, "Kamusal Yönetişim: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim, Niçin ve Nasıl?", Araştırma/Çeviri/İnceleme Dizisi, No. 36, Mart 2004.
- SANCAKDAR, Oğuz - US, Eser - KASAPOĞLU TURHAN, Mine - ÖNÜT, Lale Burcu - SEYHAN, Serkan**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, Ankara, 2018.
- STOKER, Gerry**, "Governance as Theory: Five Propositions", International Social Science Journal, C. 50, S. 155, 1998.
- ŞİMŞEK, Oğuz**, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda İyi Yönetim Hakkı", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 9, S. 3, 2007, s. 91-107.
- TAKÇI, Ahmet - TAKÇI, Tuğçe**, "Avrupa Birliği Hukukunda İyi Yönetim Hakkı ve Belgelere Erişim Hakkı", Adalet Dergisi, S. 42, 2012, s. 49-57.
- TAN, Turgut**, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, 2. Baskı, Ankara, 2015.
- WORLD BANK**, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington DC, A Long-Term Perspective Study, 1989.
- YAŞAMIŞ, Firuz D.**, "Anayasa Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı", Türk İdare Dergisi, Y. 76, S. 444, 2004, s. 1-33.
- YILDIRIM, Ramazan - ÇINARLI, Serkan**, Türk İdare Hukuku Dersleri, C. 1, Ankara, 2018.