



İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Başvuru: 10.06.2024
Revizyon talebi: 17.09.2024
Son Revizyon: 03.11.2024
Kabul: 15.11.2024
Online Yayın: 02.12.2024

İdare ve Gelecek Yaklaşımı: İdarenin Gelecek Öngörüsünün İdari Faaliyetlerdeki Yeri ve Görünümünü Hakkında Değerlendirmeler

The Administration and the Future Approach: Assessments on the Place and Outlook of the Future Foresight of the Administration in Administrative Activities

Necip Taha Gür*

Öz

Bu çalışmada, bir yaklaşım denemesi olarak idare ve gelecek ilişkisi, idari faaliyetler yönüyle ele alınmıştır. İdarenin hukuk fütürolojisi bakımından yararlanarak hukuki öngöründe bulunmasının çok disiplinli boyutunun incelenmesi, idari faaliyetler üst başlığı üzerinden değerlendirilmiştir. İdarenin, yalnızca şimdinin ihtiyaçlarıyla ilgilenmeyeceği kabulünden hareketle, geleceği öngörmek suretiyle kamu hizmeti, kolluk, özendirme-destekleme, planlama faaliyetlerinin bir basamağı veya öncülü mahiyetinde olan idare hukuku yönüyle hukuki öngörü, literatürde idarenin öngörme ve alternatif belirleme olarak incelenen idari faaliyet türü kapsamında inceleme altına alınmıştır. Böyle bir incelemede, idarenin geleceğe yönelik öngörüsünün gerekliliği ve önemi tartışılmıştır. İdarenin öngöründe kullandığı hukuki araçların esas itibariyle icrai nitelik arzemediği ortaya konulduktan sonra iç düzen işlemleri ve esnek işlemlerin faaliyetteki yeri ele alınmıştır. İdarenin bu faaliyeti yerine getirirken kendi eliyle ya da özel hukuk tüzel kişileri eliyle öneri, rapor, görüş ve benzeri mahiyetteki gelecek öngörüsüne dair işlemlerde takip edeceği idari usul kuralları, idare bilimlerinde inceleme altına alınan usuller ışığında idare hukuku perspektifiyle değerlendirilmiştir. İdarenin sorumluluğunu kaldıran veya azaltan hallerden olan mücbir sebep ve beklenilmeyen halin bir özelliği olan öngörülemezliğin, idarenin öngörüsüyle ortadan kalkması ihtimalinin idarenin sorumluluğuna etkisi tartışılmıştır. İdarenin öngörüsünde çok boyutlu yaklaşım gerekliliği ve bunun diğer idari faaliyetlerin gereği gibi yürütülmesindeki önemi; bu konuda idari usul kurallarının önem arzemesi, konunun geniş çevrelerin katılımını gerektirmesi gibi farklı ilkeler üzerinden yürütülmesi gerekliliği incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler

Hukuk Fütürolojisi • Hukuki Öngörü • İdari Faaliyet • Planlama • Senaryo

Abstract

In this study, the relationship between the administration and the future is analysed in terms of administrative activities. The examination of the multidisciplinary dimension of the legal foresight of the administration by using the legal futurology perspective is evaluated through the subtitle of administrative activities. Based on the assumption that the administration will not only deal with the needs of the present but also, foresight in terms of administrative law, which

* Sorumlu Yazar: Sorumlu Yazar: Necip Taha Gür (Dr. Öğr. Üyesi) Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye. E-posta: necip.gur@yalova.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6813-6180.

Atf: Gür, Necip Taha. "The Administration and the Future Approach: Assessments on the Place and Outlook of the Future Foresight of the Administration in Administrative Activities" (2024) 23 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 95. <https://doi.org/10.26650/ihid.24.004>



is a step or antecedent of public service, law enforcement, encouragement-support and planning activities by foreseeing the future, has been examined within the scope of the administrative activities of the administration, which are analysed as forecasting and alternative specifications in the literature. After it is demonstrated that the legal instruments used by the administration in foresight are essentially non-executive in nature, the place of internal order procedures and flexible procedures in the activity is discussed. The administrative procedural rules to be followed by the administration, either by itself or by private law legal entities, in making proposals, reports, opinions and, similar transactions regarding future foresight are evaluated from the perspective of administrative law in the light of procedures examined in administrative sciences. The necessity of a multidimensional approach in the foresight of the administration and the importance of this approach in the proper execution of other administrative activities, the importance of the rules of administrative procedure in this regard, and the necessity of conducting the issue through different principles, such as requiring the participation of wide circles, are examined.

Keywords

Legal Futurology • Legal Foresight • Administrative Function • Planning, Scenario

I. İDARE VE GELECEK ÖNGÖRÜSÜ

A. İdarenin Hukuk Fütürolojisinden İstifade Etmesi

Geleceğin bilinmezliği içinde, muhtemel riskleri önceden tanımlamak her dönem ilgi konusu olmuştur. Antik Yunan'da kâhinlere, Mısır'da yıldızlara başvurulmuş, birçok farklı medeniyette fallar açılmış, rüyaların tabir edilmesine gidilmiştir¹. Bugünkü anlamda devlet ve onun içerisinde toplumun ihtiyaçlarının giderilmesi için sürekli çalışan idare aygıtının (*administrative machine*) gelecekle ilgili bir çabaya girişmeyeceği düşünülemez. Ancak bu çabanın beyhude bir hale dönüşmemesi için bir sistem içinde yürütülmesi gerekir. Bu sebeple araştırmaya geleceğin ne olacağını kimsenin bilemeyeceğini akılda tutarak geleceği düşünmekle başlamak gerekir. Gelecek kontrol edilemez ama hukuki düzenlemeleri hayata geçirirken göz önünde bulundurabilecek hususlar vardır. Günümüz dünyasında değişim çok süratli bir biçimde gerçekleştiğinden, gelecekle ilgili muhtemel senaryoların öngörülmesi durumunun idareler bakımından da bir görev olarak üstlenilmesi gerekmektedir. Zira idare yalnızca şimdinin ihtiyaçlarını gidermek için değil geleceğin ihtiyaçlarını da öngörerek sürekli çalışması gereken bir cihazdır.

Gelecek çalışma alanı beş farklı sınıfa ayrılmaktadır. Birincisi bir bilimsel yaklaşıma dayanmayan kehanet (*foretelling*), ikincisi daha ziyade öznel bilgiye dayanan subjektif tahmin (*predicting*), üçüncüsü dar bir alanda veriye dayalı olarak gelecek tahmini (*forecasting*), dördüncüsü daha geniş bir sahada araştırmalar yapılarak alternatif gelecek öngörülerini oluşturan öngörü (*foresight*), beşincisi ise amacı öngöründen farklı olan ancak ona oldukça benzer yanları bulunan ve gelecek vizyonu oluşturmayı amaçlayan gelecek araştırmaları (*future studies*)'dir.² Fütüroloji çalışmaları (*futureology, futures studies, the futures field, futures research, futuristics, prospective, prognostics*) bir gelecek bilimidir; muhtemel gelecek senaryolarının olasılıklarını hesaplayıp ihtimalleri ortaya koyar ve tercih edilebilir olanlara yönelik hazırlıklar önerir³. Bu bakımdan fütüroloji sistematik bir bütünlük içinde, dün ile bugünü değerlendirerek, gelecekte gerçekleşmesi muhtemel değişimlerin veya olası aynı devam edecek düzenin varsayımsal bir portresini çizer⁴. Ancak görüldüğü üzere gelecekle ilgili yapılan çalışmaların en geniş kapsamlısı fütüroloji çalışmalarıdır.

Geleceği kesin olarak tahmin etmek imkansızdır zira çok fazla belirsizlik ve karmaşıklık bünyesinde barındırır. Ancak makro trendleri ve mikro sinyalleri haritalandırarak ve makul senaryolara hazırlanarak gelecekle daha iyi yüzleşebilmek

¹ Mehmet Karaman, 'Bir Politika Belirleme Aracı Olarak Öngörü', (2022) 08 (02) Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi 99, 99-113.

² Karaman (n 1) 99-100.

³ Vahdet İşseverler, 'Hukuk Fütürolojisi: Hukuk Geleceği Bilimi Çalışmaları', (2023) 88 (3) İzmir Barosu Dergisi 110, 109-133.

⁴ Kenan Saphioğlu, 'Fütürolojik Perspektiften Ab-Rusya Enerji Politikaları Ekseninde Rusya'nın Doğu Avrupa Politikaları', Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi 2019) 25.

mümkündür. Diğer taraftan, hukukun geleceği ancak çok disiplinli bir yaklaşımla anlaşılabilir⁵. İşte bu sebeple aşağıda ele alacağımız fütüristik bir yaklaşım ürünü olan hukuki öngörünün (*legal foresight*) idare hukuku boyutunun ele alınışında diğer disiplinlerden de yararlanılmıştır.

İdare hukuku - fütüroloji ilişkisi iki türlü olabilir: idare hukukunun fütürolojisi – idarenin fütürolojiden istifade etmesi. İdare hukukunun fütürolojisi yani idare hukukunun geleceğine fütürolojik bakmak bu çalışmanın konusu değildir. Bu çalışmada idarenin fütürolojiden istifade etmesinin, idari faaliyetlerin yerine getirilmesinde kullanılabilirliği tartışma konusu yapılmıştır. Şöyle ki hukuk sadece ihtiyaç anında değil, gerekirse gelecek için de kullanılabilir araçlara sahip olmalıdır. İklim değişikliği, toplumsal göç, biyoteknoloji dahil geleceğin zorluklarına ilişkin hukuki reflekslere ihtiyaç vardır⁶. Esasında bu refleksler hukukun geleceğini bugünün gözüyle değil, hukukun bugününü geleceğin gözüyle görme meselesidir⁷. Örneğin İletişim Başkanlığının internet sitesinde yayınlanan bir haberden hareketle⁸, Afet Yönetimi Politikaları Kurulu'nun oluşumunu bu reflekse bağlamak gerekir.

İdare hukukunun inceleme alanının gelecek olması durumu, belirsizlik ve karmaşıklık içeren bir alan olması yönüyle sistematik yaklaşımı gerekli kılmaktadır. Çünkü gelecek nasıl sabit değilse, çözümler de sabit değildir⁹. Ancak geleceği görmezden de gelemeyiz. Toplumsal gelişmelere ayak uydurulamadığı ve yeterince sistematik bir şekilde inşa edilemediği durumlarda hukukun ilgisiz, istikrarsız ve işlevsiz hale gelme tehlikesi bulunmaktadır¹⁰. Bu sebeple gelecek hakkında mantık çerçevesinde gerçeğe yakın ve uygulanması muhtemel öngörüler oluşturulması gerekir. Bu bağlamda en zayıf bilgiler bile zamanı geldiğinde büyük çıkarımların kapısını aralayabilmede yardımcı olur. Ayrıca gelecekle ilgili yapılan çalışmaların zamanında gerçekleştirilmesi önemlidir¹¹. Her geçen gün gelecek şimdiki zaman haline geldiğinden, gelecekle ilgili çalışmalar tek seferlik bir uygulama olmayıp uzun vadeli, devam eden araştırmalardan oluşuyorsa anlamlıdır¹². Tüm bunlar idarenin gelecekle ilgili çalışmalarını bir ödev olarak kendinde görmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Öngörünün ardındaki inanç filozof Maurice Blondel tarafından şöyle özetlenmiştir: “Gelecek tahmin edilmez, hazırlanır”. Benzer şekilde, bir fütürist için hukukun

⁵ Sam Muller, Stavros Zouridis, Morly Frishman, Laura Kistemaker, ‘The Law of the Future Continues’, in *The Law of the Future and the Future of Law: Volume II*, (Torkel Opsahl Academic EPublisher 2012) 3.

⁶ Artur Kotowski, ‘Legal Futurology – Potential Of Foresight Research In Legal Sciences: Could Legal Futurology Be Treated As An Independent Science In Jurisprudence?’ (2022) 2 (2) *Gis Odyssey Journal* 95, 93-104.

⁷ Boris Barraud, *La Prospective Juridic*, L’Harmattan (2020), 155.

⁸ https://www.iletisim.gov.tr/turkce/dis_basinda_turkiye/detay/turkiyede-afet-yonetimi-politikalari-kurulu-kuruluyor, 27.2.24.

⁹ CEPA Strategy Guidance Note Strategic Planning and Foresight, 3.

¹⁰ Muller, Zouridis, Frishman, Kistemaker (n 5) 2.

¹¹ Saphioğlu (n 4) 33.

¹² Barraud (n 7) 153.

geleceği tahmin edilemez, hazırlanmalıdır. Bu, hukukun gelecekteki yüzünü ve içeriğini tahmin etmekten ziyade, onu tasarlamak ve onu gerçekleştirmek için harekete geçmek meselesidir¹³.

Fütürolojik analiz yapmak için çeşitli yöntemler kullanılmaktadır¹⁴. Hukuk bilimlerinin özgüllüğü ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, belirli bir olgunun gelişim yönünü belirlemek için Delphi tekniğine (*Delphi method*) dayalı olarak gelişme eğilimlerinin ampirik tahmini veya uzmanların diğer anketleri veya anket çalışmaları uygulanabilir¹⁵. Öte yandan idare hukuku bir olgunun gelişim yönünü yine kendi disiplinlerinin olanakları ile çözmeye çalışabilir. Böylece hukuk fütürolojisi idare hukuku alanında çalışanlara ileride karşılaşacakları sorunlara hazırlıklı olmaları için vakit kazandırma işlevi görebilir¹⁶. Diğer taraftan hukuka ve onu çevreleyen ve etkileyen şeylere müdahale ederek, arzu edilenin daha olası ve korkulanın ise daha az olası hale getirilebilmesi sağlanabilir¹⁷.

B. İdare Hukuku Yönüyle Hukuki Öngörü (Legal Foresight)

İdare hukukunda fütürolojiden istifade etmenin yolu hukuki öngörü açıklamalarından geçmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki legal foresight yani hukuki öngörünün, hukuki araştırmaların henüz embriyo fazında olduğu kabul edilmektedir¹⁸. Her alanda değişimin hızlanması öngöründe bulunma ihtiyacını ortaya çıkarmış bu da esasında hukuk fütürolojisine alan açmıştır. Bu noktada hukuk fütürolojisinin sistematik biçimde ele alınması hukuki öngörü (legal foresight) düşüncesini daha yüksek sesle dile getirmek için bir sebep olarak karşımızda durmaktadır.

Öngörü, kavramının yerine basiret ya da uzgörü de kullanılabilir. Öngörü, “Bir işin ilerisini kestirme veya bir işin nasıl bir yol alacağını önceden anlayabilme ve ona göre davranma” olarak açıklanırken¹⁹, basiret ise gerçekleri yanılmadan görebilme yeteneği, uzağı görüş; sağgörü, vizyon olarak tanımlanmaktadır²⁰. Öngörü, tarih, ekonomi, sosyoloji ve antropolojinin de ilgi alanlarına giren interdisipliner bir alandır²¹. Hatta moleküler biyoloji ve sistem biyolojisinin birleşiminden oluşan sentetik biyolojinin de öngörü için kullanılabileceği ifade edilmektedir²².

¹³ Barraud (n 7) 155-156.

¹⁴ Bkz. Aşağıda III. B. Öngörmede Usuller.

¹⁵ Kotowski (n 6) 100.

¹⁶ İşsevenler (n 3) 116.

¹⁷ Barraud (n 7) 155-156.

¹⁸ Barraud (n 7) 43.

¹⁹ tdk.gov.tr

²⁰ tdk.gov.tr

²¹ Barraud (n 7) 46.

²² Zulima Sánchez, ‘Administration, Foresight and Proof Regulation’ in *Foresight And Regulation. Anticipatory Governance And Administrative Foresight In Times Of Transition And Recovery* (Aranzadi 2023) 2.

Öngörü (foresight) geleceği tahmin etmekle ilgili değil fakat sürprizleri minimize etmekle ilgilidir²³. Böylece en iyi geleceğin seçimi için uzmanların sistematik çabalarına²⁴ ihtiyaç duyulmaktadır. Öngörü, gelecek için bir ya da birden fazla seçeneğin saptanmasıyla başlar. Ancak öngörü bununla sınırlı kalmaz; en muhtemel ve istenen seçeneği tespit etmeye çalışır. Ayrıca öngörü "ihtiyaç odaklılık" ve "kalkınma etmeni"nin (development drivers) bir karışımıdır²⁵.

Hukuki yönüyle geleceğe yönelik düzenleme (forward looking law) fikri doğası gereği kusurlu olabilir ya da çelişkili olan ya da gerçekçi olmayan bir çabaya dayanabilir²⁶. Yarının hukukunu öngörmek için, onun ihtiyaçlarını ve karşılamak zorunda kalacağı ihtiyaçları öngörmek önemlidir. Dolayısıyla geleceğin tahmin edilemez olduğu gerçeği baki olmakla birlikte, bazı gelişmeler öngörülebilir ve alternatifler düşünülebilir. Bu nedenle, -sınırlamalar olmakla birlikte- gelecek için hazırlanmak ve onu aktif bir şekilde şekillendirmeye çalışmak olasılık dahilindedir. İşte bu da öngörü (foresight)'ın arkasında yatan nedendir²⁷. Ancak şunu da vurgulamak gerekir ki geleceği hukuk yoluyla "yönlendirmek", öngörme faaliyetinin bir sonucu olarak arzu edilen geleceğin oluşması için hukuku bir araç olarak kullanmak ve gelecekteki ihtiyaçların tespiti ve idarenin diğer faaliyetlerinin buna göre revize etmesi/planlaması/düzenlemesi farklı şeylerdir. Örneğin; cumhuriyetin ilk yıllarında bu yönde somutlaşmış toplumsal bir ihtiyaç/talep olmadığı halde opera ve senfoni orkestralarının kurulması, gelecekte nasıl bir toplum arzu edildiği öngörüsünün bir sonucu olarak yapılan düzenlemelere örnek verilebilir. Yine 1980'li yıllarda aile planlamasına yönelik yapılan düzenlemeler bu niteliktedir. Bunlar arasında (yani geleceği hukukla dönüştürmek ile geleceği öngörerek planlama arasında bir ilişki bulunmakla birlikte temelde bir felsefe farklılığı bulunduğunu ifade etmek gerekir.

Günümüzde hukukta yaşanan krizler ve hukukun artan karmaşıklığında hukuki öngörü, bu tür krizlerin önlenmesine yardımcı olabilir veya bu artan karmaşıklığın daha iyi anlaşılmasını sağlayabilir. İdeal olan, hukuktaki değişiklikleri tanımlamak ve ölçmek için bazı sistematik kriterler bulmaktır. Bunu yapamazsak, en azından bu değişiklikleri mümkün olan en kısa sürede tespit etmek gerekir. Genel olarak sosyal bilimler, diğer sosyal olgular gibi hukukun da şu anda yaşadığı gibi öngörülemezlik ve kırılma durumlarını anlamlandırmakta zorlanmaktadır. Sosyoloji bile ani ve öngörülemez değişimleri, anlam kırılmalarını veya çatalanmaları analiz etmek için

²³ Sánchez (n 22) 3.

²⁴ Melih Soner Çeliktas, 'Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Teknolojilerinin Gelecek Öngörüsü', (Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi 2009) 13.

²⁵ Kerstin Cuhls, 'From Forecasting to Foresight Processes—New Participative Foresight Activities in Germany', (2003) 22 Journal of Forecasting 98, 93-111.

²⁶ Pablo Ibáñez Colomo, 'Future-Proof Regulation against the Test of Time: The Evolution of European Telecommunications Regulation', in *Foresight And Regulation. Anticipatory Governance And Administrative Foresight In Times Of Transition And Recovery* (Aranzadi 2023) 1194.

²⁷ Cuhls (n 25) 99.

yalnızca yetersiz teorik ve ampirik kaynaklar sunduğunu kabul etmektedir. Ancak belki de diğer tüm alanlardan daha fazla, hukuk çalışmaları, özellikle bugünle ilgili olan geleceği ve özellikle gelecekle ilgili olan bugünü anlamak için gereken dinamik ve uyarlanabilir yaklaşımlardan yoksundur²⁸.

Literatüre baktığımızda daha çok idare bilimcileri tarafından ele alınan öngörünün (foresight) idare hukuku bakımından incelenerek onun hukuki çerçevesinin belirlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu ihtiyaç güncelliğini korumaktadır ve hatta eskiye nazaran daha önemli hale gelmiştir. Örneğin, Almanya 2000’li yıllarda onayladığı gelecek senaryolarını pandemi döneminde sırasıyla uygulayarak²⁹, bu dönemde yürüttüğü idari faaliyetlerde daha az aksaklıkla karşılaşmıştır³⁰. Dolayısıyla idare hukuku boyutuyla hukuki öngörü, idarenin faaliyetleri yönüyle yeniden ve daha kapsamlı şekilde incelenmelidir.

II. ÖNGÖRME VE DİĞER İDARİ FAALİYETLERLE İRTİBATI

A. Öngörmenin Görev Olarak İdareye Verilmesi

Devlet müdahalesinin meşruluğu, devletin toplumda refah ve barışı sağlayıp kamu yararını temin etme amacıyla toplumda görev üstlenmesiyle kendini göstermektedir. Bu görevler ise en temel olarak³¹: Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, ekonomik, toplumsal ve bölgesel dayanışmanın sağlanması ve toplumsal yararın artırılması, toplumun geleceği bakımından uzun vadeli yararlar göz önünde bulundurularak hazırlık yapılmasıdır. Bauby’nin tüm devlet modellerinde ona verilmesi gereken görevleri anlatırken, ilk sırada kolluk faaliyeti, ikinci sırada kamu hizmeti ve özendirme-destekleme faaliyeti, üçüncü sırada ise öngörme ve alternatif belirtme görevi olarak dört temel idari faaliyete işaret ettiğini belirtmek gerekir. İşte bu çalışmanın konusu olan idare hukuku boyutuyla hukuki öngörüyle anlatılmak istenen esas itibarıyla ayrı bir idari faaliyet türü olarak zikredilen idarenin öngörme ve alternatif belirtme görevidir.

Duran’a göre idari işlevin konusu, toplumun günlük yaşamını idame ettirebilmesi için gerekli olan “teknik” nitelikteki kamu işleridir. Bu kamu işleri kamu hizmeti, kolluk, özendirme ve desteklemenin yanısıra bütün bu faaliyet ve hizmetlerin “gelecekte gereği gibi yapılmasının öngörülüp hazırlıklarına girişme” konularını kapsar³². Duran, tüm idari faaliyetlerin gereği gibi yapılması için idarenin hazırlıklara girişmesini, idarenin öngörme ve alternatif oluşturma görevi şeklinde isimlendirmiştir.

²⁸ Barraud (n 7) 148.

²⁹ Sánchez (n 22) 2.

³⁰ <https://www.aa.com.tr/tr/analiz/almanyadin-kovid-19-karnesi/1819866> , 26.3.24.

³¹ Pierre Bauby, Mihaela M. Similie, ‘Conditions For The Emergence And Institutionalization Of European Public Enterprises’, (2015) 86 (4) Annals of Public and Cooperative Economics 684, 683-701.

³² Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1982) 7.

Gülan'a göre ise idare yoğun ve günlük gelişen gündemler sebebiyle bu görevini fiilen gerçekleştirememektedir. *"Bu misyonun özelliği, sadece bir öneri sunmak değil, konuyla ilgili her türlü farklı öneriyi, gerekçelerini, ihtimalleri bir araya toplayarak bu alanda karar vermek durumunda olan kimselere alternatifleri göstermek, sonraki muhtemel gelişmelere ilişkin veriler sunmak, mevcut uyumsuzlukları azaltıcı teknik çözümler üretmek gibi imkanlarla hem giderek büyüyen kronikleşmiş hukuki sorunları çözebilmeyi, hem de uzağı görebilmeyi sağlayarak daha iyi düşünülmüş reformlar yapılabilmesini sağlayabilir"*³³.

İdare eskiden beri siyasi organların faaliyetleri için gerekli hazırlıkları ve yardımları yapmaktadır. Hatta idarenin hazırladığı mevzuat taslakları, siyasi organın hazırladığı teklif ve tasarımlardan daha isabetli olmaktadır³⁴. Bu bakımdan idarenin resmin bütününe görme ihtiyacı dolayısıyla hukuki öngörüü devletın temel bir işlevi olarak kabul etmek gerekir. Böylece idare her durumda bizzat çözüm üreterek değil, üretilmiş çözümleri derleyip meselenin hukuki boyutunu ortaya koyarak, "muhtemel alternatif hal çarelerini bilim dünyasının ve karar vericilerin değerlendirmesine" de sunarak bir adım atmalıdır³⁵. Kanımızca idare böyle muhtemel çözüm önerilerinde bulunurken hukuk fütürolojisinden istifade ederek başka bir ifadeyle idari faaliyetlere fütürolojik bir bakış açısıyla yaklaşarak, hukuki öngörü (legal foresight) de bulunmaktadır ve bunu birçok disiplini kullanarak gerçekleştirmesi beklenmektedir. Dolayısıyla Duran'ın idare hukuku metodolojisi merkezinde yapılan açıklamalarda öngörme ve alternatif belirtme görevi olarak isimlendirilen idari faaliyet türünü, hukuki öngörünün idare hukuku boyutu olarak anlamlandırarak, idarenin hukuk fütürolojisinden yararlanmak suretiyle yerine getirmesi beklenen güncel bir idari faaliyet biçimi olarak ele alıyoruz. Hukuki öngörü, tüm devlet organlarınca yapılabilirken, bunun idare hukuku bakımından karşılığı bir idari faaliyet olarak yerine getirilmesidir. Bu bakımdan hukuki öngörü, idarenin öngörme ve alternatif belirtme görevinden daha geniş bir kapsama sahiptir.

Günümüzde devletlerin toplumun sadece yakın ve kısa süreli yaşamını değil, uzak ve uzun dönemli geleceğini de öngörüp; mümkün olduğunca belirli bir düzen içinde, gerçekleştirme yoluna girdiği görülmektedir³⁶. Esasında bu bir zorunluluktur. Siyasi ve tatbiki zorluklara karşın, hükümetlerin/idarelerin başarılı olabilmek için uzun dönemli bir bakış açısı edinmesi gerekir³⁷. İnsanın hukuki doğası da bunun idareye görev olarak verilmesinin dayanağı kabul edilebilir. Hukuk dünyası gerçekte

³³ Aydın Gülan, 'Güncellenmesi Gereken Bir Misyon: Danıştayın İstisari Görevleri' *150. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu* (Danıştay Yayınları 2018) 72.

³⁴ Duran (n 32) 361.

³⁵ Gülan (n 33) 72.

³⁶ Duran (n 32) 361.

³⁷ Despite the political and practical difficulties, successive government have attempted to make sure that they can take a long-term view. House of Commons Public Administration Select Committee, *Governing the Future Second Report of Session 2006-07 Volume 1*, 3.

değişmekte ise de birçok sorun büyük ölçüde aynı kalmaktadır. Çünkü bunlar insan doğası gibi değişmez unsurlarla bağlantılıdır. Zaman geçtikçe, insanlar çok benzer şekillerde davranmaya ve tepki vermeye devam etmekte, bu da aynı sorunları üretmelerine ve bunlara benzer veya eşdeğer terimlerle yanıt vermelerine yol açmaktadır³⁸. Dolayısıyla eskiden farklı biçimlerde olsa dahi bugün de çok büyük bir hızla değişen ve dönüşen dünyada, hukuki öngörünün idarenin görevleri bakımından eskie kıyasla daha önemli hal aldığını ifade etmek gerekir.

B. Öngörünün İdari Faaliyetlerdeki Basamak Özelliği

İdare hukuku boyutuyla hukuki öngörünün (legal foresight) idari faaliyet anlamında Duran'ın ifade ettiği "idarenin öngörme ve alternatif belirtme görevi" ne tekabül ettiğini kabul etmek gerekir. Yani idarenin, basiretli hareket ederek geleceğe yönelik öngöründe bulunması böylece bir faaliyetin ilerisini kestirerek, işin nasıl yol alacağını önceden anlayıp ona göre davranmasıdır. Öngörme, serbestçe bir düşünme değil, bilgiye dayalı olarak yapılan bir tahmin faaliyetidir³⁹. İdare, öngörme ve alternatif belirtme ödevini yerine getirirken, bilgi derlemek, bunları yararlanılabilir biçime koymak, daha sonra değerlendirmek, böylece elde edilen sonuçlara dayanarak geleceğin ihtiyaç ve imkanları ile ihtimallerini ortaya sermek durumundadır⁴⁰. İşte öngörmekle kehanette bulunmak arasındaki fark da bilgiye dayalı olma noktasında yatar. Öngörmenin bir metodolojiye dayalı olması gerekir⁴¹.

Öngörmeye ilişkin faaliyetin bütün kesimlerde, alanlarda, konularda ve durumlarda yapılması gerekir⁴². İdarenin günümüzde, toplumun günlük yaşantısında karşılaştığı bir veya birkaç sorunun çözümlenmesi için gerekli tedbir ve kararları önermesi yeterli değildir; idare edilenlerin bütün kesimlerini ayrı ayrı ve bir bütün halinde ele alıp, beş, on, yirmi ve hatta daha uzun süreli dönemler içindeki ihtiyaç ve imkanlarını tasarlamak ve uyumlu biçimde belirlemek durumundadır⁴³.

İdarenin öngörme faaliyetini diğer idari faaliyetlerden tamamen ayrı bir faaliyet olarak düşünmek mümkün olmasa gerekir. Kamu hizmetinin kolluk faaliyetine ilişkin konumu gibi; öngörme tüm idari faaliyetlerin çatısı olma özelliğini gösterir. Ancak ayrı bir idari faaliyet türü olarak öngörme faaliyeti diğer tüm faaliyetlerin öncülü niteliğindedir. İdari politikaların yapımı ve uygulanması, öngörme faaliyeti sonucundaki ileriye dönük tahminler çerçevesinde gerçekleşmektedir.

³⁸ Barraud (n 7) 151.

³⁹ Aydın Gülan, İdare Hukuku Ders Notları, İÜSBF Maliye Bölümü, 2017-2018 Eğitim-Öğretim Dönemi, (Yayınlanmamıştır).

⁴⁰ Duran (n 32) 363.

⁴¹ Gülan, İdare Hukuku Ders Notları, İÜSBF Maliye Bölümü.

⁴² Duran (n 32) 363.

⁴³ Duran (n 32) 361-362.

Coates'e göre öngörü, geleceğe bakarak üretilen bilgiye ilişkin bir anlayış ve idrak oluşturmaya ilişkin tüm süreçtir. Öngörü, gelişen trend ve gelişmelerin ipuçlarını ve göstergelerini izlemek için niceliksel ve niteliksel araçlara sahiptir ve doğrudan politik çıkarımların analiziyle bağlantılı olduğunda en iyi ve en kullanışlıdır. Öngörü, bizi geleceğin ihtiyaç ve olanaklarını karşılamak için hazırlar. Bu sebeple öngörü planlamayla çok sıkı bir bağlantı içindedir. Ancak planlama değildir; yalnızca planlama içindeki bir basamaktır⁴⁴. Esasında idarenin öngörme faaliyetiyle en sık karıştırılabilecek faaliyet de planlama faaliyetidir⁴⁵. Öngöründe, “ne olacak” sorusuna cevap aranırken, planlamada ise, gelecekte “ne yapılmalı” sorusunun cevapları hazırlanmaktadır. İkinci soruya verilecek cevaplar için çalışmalara başlarken, ilk sorunun cevaplarına yönelik somut bazı verilere ihtiyaç duyulmaktadır⁴⁶. Dolayısıyla planlama faaliyeti için de idarenin öngörüsü sonucu elde edilecek verilere ihtiyaç vardır. Planlama esasında bir hedeftir ve onun ara hedeflerine ulaşmak için plan program çare düşünülmektedir. Öngörmede ise “neler olabilir” sorusuna ilişkin senaryolar oluşturulmaktadır. Diğer taraftan planlamada bir tek hedef var iken öngörmede mutlaka birden fazla hedefin olması gereklidir.

Planlamadaki “gelecek” olarak tanımlanan zaman dilimi ile öngörüdeki zaman dilimi arasında da farklılık söz konusudur. Öngöründe “ne olacak” sorusuna cevap aranırken çalışmanın en az 30- 40 yıla uzanan geçmiş ve gelecek zaman süreci taranır⁴⁷. “Ne yapılacak” sorusuna cevap arayan planlama da ise bu süre çoğunlukla daha kısadır⁴⁸.

Planlama süreci ve plan yapma aynı zamanda veri toplama ve tahmin faaliyetini de beraberinde getirir⁴⁹. Bu da planlama ile öngörmenin benzer noktalarından biridir. Ancak hukuki öngörü yaklaşımı, bugünün etkilerini değerlendirmeden önce geleceği, tipik olarak planlama ufkunun ötesini keşfederek başlar. Bu çok basit ama güçlü bir yeniden çerçevelemedir ve yeni bakış açılarının önünü açar⁵⁰. Hukuki öngörü, planlamaya entegre edildiğinde dönüştürücüdür çünkü nicel verilerin yanı sıra nitel

⁴⁴ Coates JF. ‘Foresight in Federal Government Policymaking’ (Summer) 1 Futures Research Quarterly 30, 29-53, 30 Aktaran Chuls (n 25) 96.

⁴⁵ Nitekim bir çalışmada idarenin öngörme faaliyetiyle planlama faaliyeti eş anlamda kullanılmıştır. Bkz. Mahmut Ceylan, ‘İdarenin Öngörme (Planlama) Faaliyeti ve Bu Faaliyetin Deprem Örneği Üzerinden Önemi Anlamak’ (2023) 4 Çukurova Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 116-134.

⁴⁶ Nazmi Çeşmeci, ‘Stratejik Planlamanın Dayanağı Olarak Stratejik Öngörü Gereksinimi ve Geliştirme Yöntemleri’ (2012) 8 (15) Güvenlik Stratejileri 144, 139-162.

⁴⁷ Hukuki öngöründe bir zaman ufkü seçilmelidir. Yani incelenmekte olan müstakbel faaliyetin (2025, 2030, 2050, vb.) az ya da çok uzak bir gelecek tarihinde ihtiyaç duyar. Genel olarak ileriye dönük bir çalışma için ‘doğru’ ufkun kırılma ufkü olacağı düşünülmektedir. Hukuki öngörü çalışmasıyla ele alınacak konu tanımlandıktan sonra, ki bu nispeten uzun bir zaman alabilir ve belki de en önemli aşamadır, ilgili ve faydalı verilerin objektif ve ampirik bir envanteri çıkarılmalıdır ki daha sonra bu verilere dayanarak bu konunun geleceğine ilişkin senaryolar oluşturulabilsin. Bkz. Barraud (n 7) 204.

⁴⁸ Emine Şener, ‘Bilgi Yönetim Süreci Ve Stratejik Öngörü Kesişiminde Bir Yaklaşım: Ufuk Taraması’, (2018) 6 (4) Business & Management Studies: An International Journal 926, 920-934.

⁴⁹ Aslı Akay, Argun Akdoğan, Mustafa Tamer, Nejla Kılınc, *Türkiye’de Ulusal ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği* (Todaie 2013) 7.

⁵⁰ CEPA strategy guidance note Strategic planning and foresight, s. 2.

verilerden de yararlanır; itici güçlerin birbirleriyle etkileşim halinde olmaya devam edeceği varsayımına dayanan sistematik, bütüncül bir yaklaşım benimser ve (örneğin tek bir model yerine) çoğul geleceklere dayanır⁵¹. Böylece olaylara sistematik olarak bakmak, doğru dürtüst bilgileri toplamak ve onları belli bir disiplin içinde, tutarlı olarak, bilimsel metotları kullanarak seçenekleri gerektiği gibi değerlendirerek karar vereceklere yardımcı olunmaktadır⁵². Planlama idareye ne yapacağı ve nasıl yapacağı sorularının cevabını verecektir. Öngörme ve alternatif üretme ise nelerle karşılaşacağı ve bunlarla karşılaştığımızda tedbirlerimiz ne olmalı sorusunun cevabını verecektir⁵³. Esasında bu bakış açısıyla öngörme faaliyetini dar ve geniş olarak ikiye ayırmak suretiyle geniş anlamda öngörme faaliyeti içerisinde planlama faaliyetini de saymak bir tercih olabilir. Bu yönüyle öngörmenin bir boyutu belirli bir meseleye ilişkin gelecekte olabilecek senaryolar belirlemek ve bu senaryolar dahilinde çözüm önerileri getirmek (alternatif belirtmek) (scenario planning/senaryo analizi gibi) olurken, öngörmenin bir diğer boyutu ise planlama yönü (kalkınma planları gibi- meselelere ilişkin hedefler koymak ve bunun için icra planı hazırlamak) biçiminde görülmelidir. Dolayısıyla diğer idari faaliyetlerle karşılaştırıldığında öngörme ve alternatif belirtme ödevinin, planlama ile daha sıkı bir bağ içinde olduğunu ifade etmek gerekir.

İdarenin hukuki öngörüsü makro olarak bakıldığında gelecek kuşakların haklarının korunması bakımından idareye görev olarak verilmelidir. Mikro olarak bakıldığında ise ihtiyaçların öngörülmesi gereklidir. Bu yönüyle öngörü; kamu hizmeti, kolluk, özendirme ve destekleme faaliyeti bakımından da bir basamak özelliğini göstermektedir. Dolayısıyla öngörme tüm faaliyetlerin bir unsuru daha doğru bir ifadeyle öncülü olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm faaliyetlerin layıkıyla yapılabilmesi için öngörme faaliyetinin de hakkıyla yapılması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle idareye görev olarak verilmiş kamu hizmeti, kolluk ve özendirme-destekleme faaliyeti söz konusu ise bu görevin verilmeden önce veya görev verildikten sonra hangi yoğunlukta ve hangi araçlarla yürütüleceğinin bir senaryo tahminine bağlı şekilde öngörülmesi bir gerekliliktir. Bu yönüyle tüm idari faaliyetlerin bir altlığı olması, hepsine eklenmiş ve hepsinin öncülü olma özelliğini göstermektedir. Ancak bu faaliyetin yerine getirilmemesi, doğrudan toplumda bir yoksunluğa sebep olmayabilir. Ancak yürütülen diğer idari faaliyetlerin gereği gibi yürütülmemesi sonucuna yol açma ihtimali bulunmaktadır. Bu bağlamda idarenin öngörü faaliyeti bir ihtiyaçları gidermeden ziyade, ihtimalleri ortaya serme hukukudur⁵⁴. İhtimalleri senaryo dahilinde ortaya çıkardıktan sonra idare, diğer idari faaliyetlerin içerik ve şeklini de buna göre belirleyecektir.

⁵¹ CEPA strategy guidance note Strategic planning and foresight, s. 3.

⁵² Necat Erder, Attila Karaosmanoğlu, Ayhan Çilingiroğlu, Attila Sönmez, *Planlı Kalkınma Seriveni – 1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi (Panel)*, (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2000) 56.

⁵³ Fatih Durmuş, ‘İdarenin Öngörme Ve Alternatif Üretme Faaliyeti Hakkında İnceleme: “Düşünülemez Düşünmek” (2023) 13 (2) Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 298, 285-307.

⁵⁴ Gülan, İdare Hukuku Ders Notları (Yayınlanmamıştır)

Yayla, kamu hizmeti ve kolluk faaliyetlerinin başka bir ifadeyle idarenin klasik faaliyetlerinin bugünün ihtiyaçlarına cevap verdiğini belirterek, mevcut veriler ve bulgulardan hareketle ileride hissedilecek ihtiyaçların belirlenmesi faaliyeti olarak tanımladığı planlamanın çağdaş idarelerin görevi olduğuna işaret etmiştir⁵⁵. Yukarıda belirttiğimiz üzere planlama ile öngörme çok sıkı irtibatlı ancak birbirinden farklı idari faaliyetlerdir ama Yayla'nın ileride hissedilecek ihtiyaçlara işaret etmesi, kamu hizmeti, kolluk, özendirme-destekleme faaliyetleriyle giderilmesi istenen mevcut ihtiyaçların öncesinde yürütülmesi gereken bir faaliyet olma özelliğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda idare toplum yaşantısını oluşturan tüm kesim, alan ve konu ile ilgili olarak ortaya çıkabilecek durumlara yönelik araştırma yapmalı, bu araştırma kapsamında veri toplamalı, bu ham verileri işlenebilir ve kullanılabilir hale getirerek gelecek bakımından karşılaşılabilecek alternatifleri belirlemeli, bu alternatifler gerçekleştiği takdirde yapılması gerekenleri değerlendirmeli ve tüm bu hususları konu ile ilgili idareye aktarmalı ve hatta halkı bu hususlarda bilgilendirmelidir⁵⁶. Dolayısıyla çok boyutlu, geri dönüşlü, tüm diğer idari faaliyetlerin özel amaçlı kamu yararlarına ek olarak, uzun vadeye dayalı bir kamu yararını hedefleyerek idare bu görevini yerine getirmelidir.

İmar, kültür varlıklarının korunması, tabii kaynaklar ve servetlerin işletilmesi, kamu personel rejiminin uyumsuzluk doğuran yönleri gibi ancak bütüncül bir bakış açısıyla ele alındığında farklı çözümler üretilebilecek bir tecrübeden yetkili makamların yararlanabilmesine ve idarenin, sorunlu alanları bütüncül bir şekilde ele alarak farklı bakış açılarıyla geliştirilen çözümleri değerlendirerek, alternatifler arasında tercihte bulunabilmesine ihtiyaç bulunmaktadır⁵⁷. Bu da idarenin alternatif senaryoları belirterek bulunduğu öngörüyle ancak vücut bulabilir.

III. ÖNGÖRÜ VE İDARENİN HAREKET ARAÇLARI-USULLERİ

A. Öngörmede Hareket Araçları

İdare öngörme ve alternatif belirtme ödevi bağlamında, kural olarak icrai karar alma ve re'sen icra yetkilerini kullanmamaktadır. Bu işlemlerde özellikle idare bilminde kullanılan metodlarla, çeşitli plan, proje ve program adı altındaki çalışmalarla geleceğe dönük tahminde bulunmaktadır. Diğer idari faaliyetlerden farklı olarak kişiler üzerinde "şimdi" bakımından bir hukuki etki doğurmadığı ve gelecek için hazırlık niteliği taşıdığından idari davaya konu olabilecek işlem değildir. Zira idari faaliyetlerde, icrai aşamanın öngörme faaliyetinden sonra başladığı söylenebilir. Öngörme faaliyetinden sonraki ilk basamak olan planlama için Laubadere, planın devletçe yüklenilen gerçek bir taahhüt niteliğini taşıdığını öne sürmekte, fakat bu

⁵⁵ Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, (1985), 34-35 Aktaran Durmuş (n 53) 291.

⁵⁶ Durmuş (n 53) 296.

⁵⁷ Gülan (n 33) 73-74.

taahhüdün hangi hukuki mekanizma ile vücut bulduğunu açıklamamakta⁵⁸, planı yeni bir hukuki işlem türü olarak kabul ederek, hukuki işlemlerdeki geleneksel ayırımı gözden geçirmekte yarar olduğunu vurgulamaktadır⁵⁹. Bu bakımdan taahhüt ve vücut bulma noktasında bir ayırım olduğu görüldüğünden, öngörmenin bir taahhütten ibaret olduğu söylenebilir. Bu taahhüt ise “geleceğe yönelik hukuki işlemler” kategorisinden bahsedilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır⁶⁰.

Danıştay, kalkınma planlarının ve yıllık programların idareye hitap ettiğini, bunlara karşı dava açılmayacağını ancak bunların uygulanması zımında tesis edilecek idari işlemlere dava açılabilirliğine karar vermiştir⁶¹. Geniş anlamda idarenin öngörme faaliyetine dahil edilebilecek planlama faaliyetinin ürünlerinden olan kalkınma planlarına yönelik Danıştay’ın bu yaklaşımının, bir zaman ufku gelecek öngörüsüyle içeren icrai olmayan işlemleri için kolaylıkla söyleyebilmek mümkündür. Anılan işlemler çoğunlukla idare dışına da yansımayaabilmektedir. Hizmetin işleyişi ve idari işlemlerin tesisine yansıdığı ölçüde idare edilenleri ancak dolaylı olarak etkilemektedir⁶². Bu özellikleri dolayısıyla bu işlemlerin birçoğunu iç düzen işlemi olarak kabul etmek gerekir.

Bir başka açıdan idarenin eskiden beri kullandığı ve bağlayıcılığı tartışılan plan, program ve strateji belgesi gibi araçlar bugün esnek hukuk işlemleri kapsamında değerlendirilmektedirler⁶³. Kamu hizmeti, planlama faaliyetleri ve idarenin ekonomik alandaki müdahalelerinde idari işlemler dışında farklı isimler verilen araçlara başvurmasındaki artış, idarenin icrai olmayan işlemleri kapsamında düşünülen işlemlerin bir kısmının bugün esnek hukuk işlemleri kapsamında değerlendirilmesine bağlanmaktadır⁶⁴. Dolayısıyla öngörme faaliyetinin iç düzen işlemi dışında dış dünyaya yansıyan proje, strateji belgesi gibi araçlarının esnek hukuki işlem olarak kabulü gerekir.

B. Öngörmede Usuller

Hukukun son derece belirsiz olan geleceğinin haritasını çıkarmak, öngörü çalışmaları alanından türetilen özel metodolojiler ve stratejiler gerektirebilir. Hukukun kendine özgü doğası nedeniyle, bu metodolojiler ve stratejilerin mekanik olarak hukuk alanına nakledilmesi ise zordur. Bunun için bir araştırma stratejisi geliştirilmeli

⁵⁸ Duran (n 32) 498.

⁵⁹ Turgut Tan, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, (Sevinç Matbaası 1976) 136.

⁶⁰ Tan (n 59) 138-139.

⁶¹ DİDDK, E. 1972/194, K. 1973/716, KT. 7.12.1973, DD sy 14-15, s. 233-237. Bu konuda bkz. Cemil Kaya, ‘İdarenin İcrai Olmayan İşlemleri’, (2004) 9 (1-2).

⁶² Sıla Öztürkler, ‘İdari Davaya Konu Olabilen Yürütülebilir İdari İşlemin Dönüşümü’, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi 2023) 33.

⁶³ Bige Açımız, ‘İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme’, (2018) 24 (2) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 531, 530-568.

⁶⁴ Açımız (n 61) 547.

ve bu strateji de hukukçuların ve hukuk akademisyenlerinin derinlemesine uzmanlık bilgisine; hukukun farklı alanlarında gözlemlenen eğilimlere ve gelişmelere; önde gelen düşünürlerin, araştırmacıların ve uygulayıcıların hayal gücüne ve hepsinden önemlisi eleştirel düşünme ve tartışmaya dayanmalıdır⁶⁵. Çünkü hukuki öngörünün amacı, belirsizliğe ve ertelemeye mümkün olduğunca az, bilinçli seçimlere mümkün olduğunca çok yer bırakarak daha açık bir şekilde hareket edilmesini ve karar verilmesini sağlamak ve böylece arzu edilen bir geleceğin ortaya çıkmasını harekete geçirmektir⁶⁶.

İdarenin öngörme faaliyetinde dört aşamadan bahsedilebilir⁶⁷: 1-Başlıca Konuların Belirlenmesi ve Sorunun Tanımlanması, 2-Veri Toplama, Kilit Oyuncuları, Faktörleri ve Eğilimleri Belirleme, 3-Hipotezlerin Geliştirilmesi ve Senaryoların Formüle Edilmesi, 4-Arzu Edilen Bir Geleceğin Önerilmesi ve Bir Strateji Oluşturulması. Bu sıralanan aşamalar, esas itibarıyla bir idari usul anlatımıdır. Diğer taraftan idarenin öngörü usulleri başlığı altında incelediğimiz hususlar, idare bilimcilerinin değerlendirdiği konulardır. Bu konuların idare hukuku sahasına çekebilmek daha doğrusu onlara hukuki kılıf giydirebilmek için kısaca incelenmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Aşağıda belirtilen öngörüye dair aşamaları, idarenin kendi teşkilat personeli eliyle gerçekleştirmesi dışında, düşünce kuruluşları (think tank) eliyle de gerçekleştirebilmesi mümkündür. İdare kendi bünyesinde özellikle strateji birimleri vasıtasıyla hazırladığı raporlarla öngörme faaliyetini gerçekleştirebilmektedir. Örneğin 13 sayılı CBK md. 7 ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü'ne "*a-Temel makro plan ve programların hazırlanmasında esas alınacak kısa, orta ve uzun vadeli makroekonomik tahminleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki Politika Kurullarının görüşünü de alarak yapmak, b- Geliştirdiği makro modeller ile ekonomik ve sosyal politikaların uzun dönemli etkilerini tahmin etmek*" görevi verilmiştir.

1. aşama: Başlıca Konuların Belirlenmesi ve Sorunun Tanımlanması

Bir öngörü projesinin ilk ve belki de en belirleyici adımı, hukukun geleceğine ilişkin temel meseleleri tespit edip, bir zaman ufku seçilmesidir. (2023-2053-2071 gibi) Öngörü araştırmalarında kastedilen ufuk (time horizon) normal planlanan zamanın ötesinde ancak bugünün kararlarını hâlâ etkileyebilecek kadar da yakın olmalıdır. Bazen "gelecek" gibi görünen aslında bugün de olabilir. Şimdiden belli olan ve belli spesifik bir çalışma olmadan görülebilen gelecek, "öngörü" faaliyetinin konusu değildir. Örneğin; kışın kar yağacağı belli olan bir yerde kış için hazırlık yapılması bir "öngörme" ve planlama faaliyeti değildir. Zaten geleceği mukadder olan gelecektir. İstanbul'un nüfus artışının 2030 yılında ne olacağı bilinmektedir. İdare de buna

⁶⁵ Muller, Zouridis, Frishman, Kistemaker, (n 5) 2.

⁶⁶ Barraud (n 7) 193.

⁶⁷ Barraud (n 7) 197.

göre okul, hastane vs planlaması yapması öngörme faaliyeti kapsamında değildir. Gerçek anlamda öngörme faaliyeti, bilinen/bilinmesi çok muhtemel gelecekte çok, ancak özel, çok yönlü bazı nitelikli çalışmalarla ortaya konulan gelecektir.

Diğer bir deyişle öngörme faaliyetinin konusu olan gelecek, değişimlerin gerçekleşmesine izin verecek kadar uzak olmalı fakat bu uzaklık ilgisiz görünecek kadar fazla olmamalıdır. Bu kıstas sektöre göre farklılık gösterebilmektedir. Kamu sektöründe ufuk 10 ile 20 yıl arasında değişebilmektedir. Ancak altyapılarda (elektrik istasyonları, ulaşım ağları vb.) zaman ufku 30 ila 50 yıl olabilmektedir⁶⁸.

2. aşama: Veri Toplama, Kilit Oyuncuları, Faktörleri ve Eğilimleri Belirleme

Gelecek öngörüsü çalışmalarında gerekli görülen her bilgi kullanılmak üzere alınır ama gereksiz detaylara girilmez. Hedefe dönük doğru ve açık tanımlamalar yapılır. Dünün yaşanmışlıklarını ve günün yönelimlerini doğru analiz ederek geleceğin ihtiyaçlarını öngörebilmek gereklidir⁶⁹. Bu yüzden belirsizliği azaltmak için paydaşlara ve uzmanlara danışmak bu aşamada önem arz etmektedir. Burada özellikle idare bilimcilerinin incelediği Delphi Tekniğine başvurulmaktadır. Adını antik Yunan kehanet merkezi Delphi'den alan⁷⁰ Delphi Tekniği, geleceğe dönük tahminler yapmak amacıyla geliştirilen bir karar alma ve uzlaşma tekniğidir. Bu teknikte bir konuda karar alınmadan önce, alanın uzmanlarıyla yüz yüze görüşme yapmadan, yazılı form üzerinden meseleye dair bakış açıları ve çözüm önerileri öğrenilir. Sonrasında bu görüşler sınıflandırılır ve yazılı olarak kendilerine gönderilir. Bu işlem karar alınıncaya kadar devam eder. Ayrıca uzmanlar bir araya gelerek önceden yazılı olarak belirttikleri fikirlerini toplantıda da dile getirebilirler⁷¹.

3. aşama: Hipotezlerin Geliştirilmesi ve Senaryoların Formüle Edilmesi

İdarenin öngörme faaliyetini bir plan ortaya koymaktan farklı kılan birden fazla hedef üzerinden açıklama geliştirmesiydi. Bu sebeple geleceğe dair oluşturulan senaryolarda da farklı alternatiflerin ortaya konulması gerekmektedir. Senaryoları, kullanılan metotlara göre, "(i) Temdit senaryoları; mevcut eğilimlerin çok fazla değişikliğe uğramadan devam edeceğinin öne sürüldüğü (ii) Nikbin senaryolar, üzerine tahmin yürütülen şeylerin gelecekte geçmişten daha iyi olacağına öne sürüldüğü (iii) Bedbin senaryolar, gelecekte öngörülenin geçmiştekinden daha da kötü olacağı tasavvuruna sahip"⁷² olduğu biçiminde ayrımlara tabi tutmak mümkündür. Mevzuata baktığımızda idarelere senaryo üretmek konusunda görevler verildiği de görülmektedir. Örneğin, Hazine ve Maliye Bakanlığı Ekonomik Programlar ve Araştırmalar

⁶⁸ Şener (n 43) 923.

⁶⁹ Saphioğlu (n 4) 58.

⁷⁰ İşsevenler (n 3) 114.

⁷¹ Saphioğlu (n 4) 46-47.

⁷² Saphioğlu (n 4) 54.

Genel Müdürlüğü'ne "Türkiye ekonomisi ile ilgili kısa ve orta-uzun vadelerde makroekonomik tahmin ve senaryo analizleri gerçekleştirmek"⁷³ görevi verilmiştir.

4. aşama: Arzu Edilen Bir Geleceğin Önerilmesi ve Bir Strateji Oluşturulması

Bu aşamada artık takip edilen idari usul neticesinde idarenin somut bir irade koymasına beklenmektedir. Örneğin 5018 sayılı Kanun⁷⁴ ile idarelerin hazırlamak durumunda olduğu stratejik planları, idarenin öngörüsünün oluşumundaki son aşama olarak görmek gerekir.

IV. İDARENİN ÖNGÖRÜSÜ VE SORUMLULUĞU

İdarenin geleceğe dair öngördüğü bir senaryonun gerçekleşmesi neticesinde idare edilenlerin zarara uğramasının, idarenin sorumluluğuna neden olup olamayacağı önemli bir problemdir. İdarenin öngörme faaliyetinin gereği gibi yapılması esas itibarıyla idari faaliyetlerin yürütülmesinde idarenin sorumluluğuna daha az yol açabilecek halin ortaya çıkmasını sağlayabilir. Ancak diğer taraftan bu durum idarenin sorumluluğunu genişletici mahiyettedir. Zira daha önce gerçekleşebileceğini varsaydığı durum ortaya çıktığında bir zarar meydana geliyorsa yeterli tedbiri almadığından idarenin sorumlu tutulması ve bu durumun idarenin sorumluluğunu fazlasıyla genişletici etkisi olduğu iddia edilebilecektir. Bu değerlendirme idare için makul ve mantıklı bir sorumluluk çerçevesi çizmeyi mümkün kılmayacak, idarenin altından kalkamayacağı bir sorumluluk alanı belirleyecektir⁷⁵. Belirtmek gerekir ki idarenin öngöründe kullandığı aracın mahiyetine göre farklı değerlendirme yapılabilir. İdarenin iç düzen işlemi niteliğindeki bir öngörü işlemi, idare edilenler tarafından bilinmediği takdirde onların üzerinde hukuki sonuç doğurmayacağından, idarenin sorumluluğuna da etki etme kabiliyetini haiz kabul edilmeyebilir. Ancak eğer rapor, plan, senaryo adı altında kamuoyuyla paylaşılan bir öngörü işleminden sonra, öngörülen gelecek senaryolarından biri gerçekleşir ve de ortaya bir idari zarar çıkarsa bu durumda idarenin sorumluluğundan bahsedilebilir. İdarenin gelecek öngörüsünde belirlenenin dışında tamamen öngörülemeyen bir durum söz konusu olması ihtimalinde ise, bu durum mücbir sebep kabul edilerek idarenin hem kusura dayanan hem de kusursuz sorumluluğunun ortadan kalktığını kabul etmek gerekir⁷⁶.

⁷³ 1 sayılı CBK md. 226/A-ğ.

⁷⁴ Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe Madde 9- Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar

⁷⁵ Bu konuda bkz. Durmuş, (n 53) 304.

⁷⁶ Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, (9. Baskı Adalet Yayınevi 2021) 682.

V. İDARENİN ÖNGÖRÜSÜNÜN TABİ OLDUĞU İLKELER

İdarenin öngörme ve alternatif belirtme ödevinin en önemli kısmı idari usule ihtiyaç duymasındır. İdarenin öngörüsünde yapılması gereken - hala ayak basılmamış bir yol aramaktan çok - herkesten gelen en uygun önerilerden faydalanarak uygun bir orta yol bulmaktır. Bu yolda ise ancak bilimsel, eleştirel, disiplinler arası ve kolektif araştırma yapmak suretiyle yürünebilir⁷⁷. Dolayısıyla *bütünlük* bir öngörme faaliyeti ilkesi olarak kabul edilebilir. Diğer taraftan idare öngöründe bulunurken geniş bir görüş grubunun *katılımını* da sağlamalıdır. Bu katılım, savunmasız ve aşırı yoksul vatandaşları da içermeli ve sorunlar çoklu mercıklar aracılığıyla değerlendirilmelidir. Çeşitlilik ve alternatif bakış açıları, etkili bir öngörü için gereklidir ve zayıf sinyallerin (önem kazanması muhtemel bir konunun erken göstergeleri) tespit edilmesini sağlar⁷⁸. Ayrıca bu “basamak idari faaliyette” *uyarlama ve süreklilik* de önem arz etmektedir. Çünkü her geçen gün gelecek şimdiki zaman haline geldiğinden, öngörü ancak tek seferlik bir uygulama olmayıp uzun vadeli, devam eden araştırmalardan oluşuyorsa anlamlıdır⁷⁹. Bu sebeple sürekli geri dönüşlü, esnek, yenilenmeye imkan sağlayan hukuki ürünler ortaya konulması gerekir.

SONUÇ

İdare ve gelecek yaklaşımı idarenin, hukukun değişimi, dönüşümü ve kırılmaları hakkında önceden düşünmeye ve bu konuda düşünmeyi öğrenmeye ilişkin bir bakıştır. Bu yaklaşımda idare, hukuk fütürolojisinden istifade etmek suretiyle, muhtemel veya tercih edilen geleceğe basiretli bakış geliştirip bugünden varsayımlar oluşturmayı ve ona uygun politikalar geliştirmeyi hedeflemektedir. Böylece idare, gelecekte karşılaşılabilecek ihtimallerin dökümünü yapmak suretiyle kamu hizmeti, kolluk, özendirme-destekleme ve planlama faaliyetleri bakımından hazırlık yapmaktadır. İdarenin tüm idari faaliyetlerin gelecekte gereği gibi yürütülebilmesi için giriştiği hazırlıkları Duran, idarenin öngörme ve alternatif belirtme ödevi olarak nitelendirirken, bu çalışmada söz edilen faaliyet hukuki öngörü (*legal foresight, la prospective juridique*) olarak kavramlaştırılan ve esas itibarıyla devletin tüm erklerinin gerçekleştirebileceği bir faaliyetin, idare hukukunda idari faaliyet yönüyle incelenmesinde kullanılmıştır. Diğer taraftan öngörüye (*foresight, la prospective*) dair idare bilimcileri tarafından kullanılan usul ve yaklaşımların hukuki görünümünün idare hukuku alanında değerlendirilmesinde idari faaliyetlere isabet eden kısım, öngörme ve alternatif belirtme faaliyetidir. İdarenin öngörme faaliyeti, mevcut durum, veri ve olgulardan hareketle idarenin yol haritasını belirlemeye yarayan bir faaliyettir. İdarenin öngörme faaliyeti, diğer tüm idari faaliyetler için bir basamak niteliği taşır, onların öncülüdür. İdari faaliyetlerden en sıkı irtibatlı olduğu faaliyet ise planlamadır. Planlamada

⁷⁷ Barraud (n 7) 258-259.

⁷⁸ CEPA strategy guidance note Strategic planning and foresight, s. 2.

⁷⁹ Barraud (n 7) 153.

hedefler ve bunlara giden yollar açıklanırken idarenin öngörüsünde, ihtimalleri ortaya çıkararak neler olabileceği senaryo dahilinde belirtilir. Örneğin gelecek yirmi yıl içerisinde toplumda zuhur edecek muhtemel hastalıklar ve bunların tedavisi ya da salgın hastalıklarla mücadele konularında nasıl politikalar uygulanabileceği, gelecek on yılda gerçekleşebilecek muhtemel bir gıda ya da enerji krizinde toplumsal ihtiyacın hangi yollarla tatmin edilebileceği, muhtemel kamu düzenini bozucu girişimlere karşı nasıl tedbirler alınabileceği birden fazla senaryoyla ortaya konulabilir. Tüm bu öngörüler, çok disiplinli bir araştırmayı gerekli kılmaktadır. Diğer taraftan çok boyutlu ve üst bir bakışı gerektirdiğinden merkezi idare ya da onun yardımcı kuruluşları eliyle yürütülmesi daha isabetli sonuçlar doğurabilir. Böylece hedeflenen senaryo daha olası, korkulan senaryo ise daha az olası hale getirilmiş olacaktır.

İdarenin öngörme faaliyetinde tüm diğer idari faaliyetler için hazırlığa girildiğinden, hukuki araç olarak idare, icrai işlemlerini kullanmamaktadır. Belirlenen bir zaman ufku esas alarak rapor, görüş, strateji gibi isimlerle iradesini ortaya koyarak ihtimallerin dökümünü yapma ve bu sayede hedef belirleyecek olanlara yardımcı olma görevini yürütecektir. Bu görevi yürütürken de geleceği öngörmekten daha fazla bugünü ve geçmişi incelemek için zaman harcayacaktır. Bu sebeple idare öngöründe bulunurken, eleştirel, disiplinler arası ve kolektif araştırma yapmak suretiyle bütünlük ilkesine tabi olmalı, mümkün olabilen azami paydaş katılımını sağlamalı, sürekli ve geri dönüşlü şekilde bu faaliyeti yerine getirmelidir. Zira faaliyette isabetli öngöründe bulunmak gibi bir zorluk bulunurken, değişimin hızı karşısında öngörünün geride kalma ihtimali de bulunmaktadır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Bibliyografya/Bibliography

Açımız B, 'İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme', (2018) 24 (2) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 530-568.

Akay A, A. Argun Akdoğan, Mustafa Tamer ve Nejla Kılınc, *Türkiye'de Ulusal ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği* (Todaie 2013).

Barraud B, *La Prospective Juridic*, L'Harmattan (2020).

Bauby P, Mihaela M. S, 'Conditions For The Emergence And Institutionalization Of European Public Enterprises', (2015) 86 (4) Annals of Public and Cooperative Economics, 683-701.

CEPA Strategy Guidance Note Strategic Planning and Foresight.

- Ceylan M, 'İdarenin Öngörme (Planlama) Faaliyeti ve Bu Faaliyetin Deprem Örneği Üzerinden Önemi Anlamak', (2023) 4 Çukurova Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 116-134.
- Colomo Pablo I, 'Future-Proof Regulation against the Test of Time: The Evolution of European Telecommunications Regulation', in *Foresight And Regulation. Anticipatory Governance And Administrative Foresight In Times Of Transition And Recovery* (Aranzadi 2023)
- Cuhls K, 'From Forecasting to Foresight Processes—New Participative Foresight Activities in Germany', (2003) 22 *Journal of Forecasting*, 93-111.
- Çağlayan R, *İdare Hukuku Dersleri*, (9. Baskı Adalet Yayınevi 2021).
- Çelikaş Melih S, 'Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Teknolojilerinin Gelecek Öngörüsü', (Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi 2009).
- Çeşmeci N, 'Stratejik Planlamanın Dayanağı Olarak Stratejik Öngörü Gereksinimi ve Geliştirme Yöntemleri' (2012) 8 (15) *Güvenlik Stratejileri*, 139-162.
- Duran L, *İdare Hukuku Ders Notları*, (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1982)
- Durmuş F, 'İdarenin Öngörme Ve Alternatif Üretme Faaliyeti Hakkında İnceleme: "Düşünülemez Düşünmek' (2023) 13 (2) *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 285-307.
- Gülân A, *İdare Hukuku Ders Notları*, İÜSBF Maliye Bölümü, 2017-2018 Eğitim-Öğretim Dönemi, (Yayımlanmamıştır).
- Gülân A, 'Güncellenmesi Gereken Bir Misyon: Danıştayın İstisnai Görevleri' 150. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu (Danıştay Yayınları 2018)
- İşsevenler V, 'Hukuk Fütürolojisi: Hukuk Geleceği Bilimi Çalışmaları', (2023) 88 (3) *İzmir Barosu Dergisi*, 109-133.
- Karaman M, 'Bir Politika Belirleme Aracı Olarak Öngörü', (2022) 08 (02) *Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi*, 99-113.
- Karaoşmanoğlu A, Attila Sönmez, Ayhan Çilingiroğlu ve Necat Erder, *Planlı Kalkınma Serüveni – 1960'larda Türkiye'de Planlama Deneyimi (Panel)*, (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2003)
- Kotowski A, 'Legal Futurology – Potential Of Foresight Research In Legal Sciences: Could Legal Futurology Be Treated As An Independent Science In Jurisprudence?' (2022) 2 (2) *Gis Odyssey Journal*, 93-104.
- Muller S, Stavros Zouridis, Morly Frishman, Laura Kistemaker, 'The Law of the Future Continues', in *The Law of the Future and the Future of Law: Volume II*, (Torkel Opsahl Academic EPublisher 2012).
- Öztürkler S, 'İdari Davaya Konu Olabilen Yürütülebilir İdari İşlemin Dönüşümü', Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi 2023).
- Sánchez Z, 'Administration, Foresight and Proof Regulation' in *Foresight And Regulation. Anticipatory Governance And Administrative Foresight In Times Of Transition And Recovery* (Aranzadi 2023).
- Saplıoğlu K, 'Fütürolojik Perspektiften Ab-Rusya Enerji Politikaları Ekseninde Rusya'nın Doğu Avrupa Politikaları', Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi 2019).
- Şener E, 'Bilgi Yönetim Süreci Ve Stratejik Öngörü Kesişiminde Bir Yaklaşım: Ufuk Taraması', (2018) 6 (4) *Business & Management Studies: An International Journal*, 920-934.
- Turgut T, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, (Sevinç Matbaası 1976)
- Yayla Y, *İdare Hukuku*, (1985).

