

HUKUKİ VE İDARİ DENETİM ÖLÇÜTÜ OLARAK İYİ YÖNETİM İLKELERİ

The Principles of Good Administration as a Standard of Legal and Administrative Review

Yrd.Doç.Dr. Selman KARAKUL*

Özet

"İyi yönetim" ve "iyi yönetişim" kavramları temelde kamu yönetimi teorisiyle ilgilidir. Ancak iyi yönetim kavramının daha somut hale gelmesi sayesinde, iyi yönetim ilkeleri idari ve hukuki bir denetim ölçütü olarak kabul edilmeye başlamıştır. Kamu denetçiliği kurumları ve Avrupa Ombudsmanının gerçekleştirdiği denetimler, doğru idari davranışların ortaya koyulmasında ve iyi yönetim ilkelerinin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda iyi yönetim hakkının güvenceye alınması, iyi yönetim ilkelerini sınırlı da olsa bir temel hak kategorisi haline getirmiştir. Bu çalışmada, iyi yönetim ilkelerinin tarihsel gelişimi, belli başlı iyi yönetim ilkeleri, Avrupa Birliği Hukukunda iyi yönetim hakkı ile Türkiye'de iyi yönetim ilkelerinin gelişimi ve uygulaması konuları üzerinde durulmaktadır.

Anahtar kelimeler: İyi yönetim, iyi yönetişim, iyi yönetim hakkı, Avrupa Ombudsmanı, Kamu Denetçiliği Kurumu

Abstract

The concepts of "good administration" and "good governance" are basically related to the theory of public administration. However, the principles of good administration are adopted as a standard of legal and administrative review through the concretization process of good administration concept. The review of ombudsman institutions and the European Ombudsman played an important role in the emergence of good administrative behaviour and development of the principles of good administration. The protection of the right to good administration in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU) has converted the principles into a fundamental right category, although in a limited form. This paper analyses the historical development of the principles of good administration, certain principles of good administration, the right to good administration in the European Union Law and the development and the practice of the principles of good administration in Turkey.

Keywords: Good administration, good governance, the right to good administration, The European Ombudsman, The Turkish Ombudsman Institution

* İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, skarakul@medipol.edu.tr

GİRİŞ

İyi yönetim, en genel anlamda, belirli bir faaliyeti yürütmek için öngörülen usul ve kurallara uygun hareket edilmesini ifade etmektedir. Yürütülen faaliyet alanına göre farklılıklar gösterse de, tarafsızlık, doğruluk ve çabukluk gibi yatay olarak tüm idari faaliyetler için geçerli olan iyi yönetim ilkeleri bulunmaktadır. İyi yönetim, karşıt anlamlısı olan kötü yönetime karşı başvuru yolları sağlamaktadır. Şöyle ki; tarafsızlık, adaletsizlik ve aşırı gecikme gibi kötü yönetim uygulamalarına karşılık iyi yönetim, tarafsızlığı, adaletli olmayı ve çabukluğu gerektirmektedir (Harden, 2001: 234). İyi yönetim kavramı, kamu yönetimi, siyaset bilimi, işletme ve hukuk gibi birçok disiplinin ortak çalışma alanına giren, kamu, özel ve sivil toplum sektörleri tarafından farklı yönleriyle de olsa benimsenen geniş bir kullanım alanına sahiptir. İyi yönetim kavramının, kamu yönetiminin idari ve hukuki bir denetim ölçütü ve aynı zamanda bir hak kategorisi olarak kabul edilmesi yeni bir gelişmedir. Bununla birlikte, iyi yönetimin düşünsel ve tarihsel temellerinin iktidar ve yönetim kavramlarının ortaya çıkışı kadar eskiye dayandığı söylenebilir.

Yönetim bilimini siyasetten ayırarak, bağımsız bir bilim olarak gelişmesinde öncü rol oynayan isimlerden Woodrow Wilson'a göre, yönetim, işletme alanında yer almaktadır. Yönetim, siyasetin telaş ve çekişmesinden ayrı ele alınmalıdır. Hatta büyük ölçüde anayasal çalışmaların tartışmalı alanından da uzaklaşmalıdır. Yönetim zorunlu olarak siyasal hayatın bir parçası olmakla birlikte, yalnızca teknik bir detay olmanın ötesinde, önemli ilkeleri sayesinde üst düzey siyasi değerlerle ilişkilidir. Yönetim biliminin amacı, idari yöntemleri ampirik deneylerin karmaşa ve pahalılığından kurtararak, istikrarlı bir yapıya kavuşturmasıdır. Yönetimsel sorunlar, siyasal sorunlar olarak nitelendirilemez. Siyaset idareye bir takım görevler ihdas etse de, bu durum manipüle edilmemelidir. Wilson, mukayeseli çalışmalar sayesinde, demokratik devletlerle demokratik olmayan devletler arasında yönetimin temel esasları yönünden farklılık bulunmadığının anlaşılacağını savunmaktadır. Wilson'a göre, böyle bir mukayeseli çalışmada demokrasinin üstün değerleri takdir edilmekle birlikte, iyi yönetimin tüm hükümetler için benzer yönlerinin bulunduğu anlaşılacaktır (Wilson, 1887: 197-222). Urwick, Taylor, Gulick, F. A. Cleveland, W. E. Mosher, J. M. Pfiffner, and J. M. Gaus gibi idari reformcular da, kamu yönetiminde

bilimsel yaklaşımı benimsemişlerdir. Ancak 20. yüzyılın ortalarına doğru, Dwight Waldo'nun ortaya attığı yönetsel devlet (*administrative state*) görüşüyle, kamu yönetiminde salt bilimsel yaklaşımın geçerli olamayacağı, yönetsel yöntemlerin, yönetimin amacına göre kaçınılmaz olarak farklılıklar göstereceği ön plana çıkmıştır.¹ Örneğin; etkinlik ilkesi ele alınacak olursa, “ne için etkinlik?” sorusuna da cevap verilmesi gerekir. Bu bağlamda, etkinlik başlı başına bir amaç değil, fakat kamusal alana yön veren kişilerin tercih ettiği farklı değerlerin zorunlu olarak ölçülmesini sağlayan bir kavram olarak kabul edilecektir (McCurdy, 2006: 35-51).

Kamu yönetimi yaklaşımları arasındaki farklılıklar, iyi yönetim ilkeleri yönünden değerlendirildiğinde, 1990'lı yıllardan sonra liberal demokratik değerlerin dünya devletlerinin önemli bir bölümünde kabul görmesinin ardından, iyi yönetim ve buna bağlı olarak iyi yönetim kavramlarının küresel ölçekte geliştiği görülmektedir. İyi yönetim ve iyi yönetim ilkelerinin özellikle Avrupa Birliği (AB) ve Avrupa Konseyi (AK) belgelerinde düzenlendiği ve söz konusu örgütlere üye devletler arasında hukuk devleti, demokrasi ve insan hakları gibi temel değerler konusunda ortak bir anlayış geliştirmek istendiği bilinmektedir. Dolayısıyla, yönetim biçimleri ve temel değerler arasındaki farklar, bugün 19. ve 20. yüzyıllardaki kadar derin ve yaygın olmadığı için, iyi yönetimin temel ilkelerinin dünya devletlerinde geniş kabul görmesi daha mümkün görünmektedir.

Kamu yönetimine yönelik hukuki ve idari denetim ölçütü olarak gelişim gösteren iyi yönetim ilkelerini genel bir çerçevede ele almayı amaçlayan bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, iyi yönetim ilkelerinin tarihsel gelişimi; ikinci bölümde, belli başlı iyi yönetim ilkeleri ve bu ilkelerin hukuki çerçevesi; üçüncü bölümde, AB Hukukunda iyi yönetim hakkı ve uygulaması; dördüncü ve son bölümde ise, Türkiye’de iyi yönetim ilkelerinin gelişimi ve uygulaması konularına yer verilmektedir.

¹ ABD'nin 32. Başkanı Franklin D. Roosevelt döneminde, Büyük Buhran'ın olumsuz etkilerini giderebilmek amacıyla 1933-1938 yılları arasında alınan önlemleri ifade etmek için kullanılan “Yeni Düzen” (*New Deal*) uygulamalarıyla, kamu yönetiminin ağırlığı artmıştır. Yeni düzen uygulamalarının etkisiyle geliştirilen yönetsel devlet görüşü de, kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişinin toplumda ön planda olduğu bir idare anlayışını ifade etmektedir. Yönetsel devlet anlayışının, ekonomik liberalizasyon ve serbest piyasa güçlerinin gelişimiyle önemli eleştirilere maruz kaldığını ve zamanla eski gücünü yitirdiğini belirtmek gerekir (Maheshwari, 2002: 36).

1. İyi Yönetim İlkelerinin Tarihsel Gelişimi

1.1. Antik Yunan ve Roma'da Yönetime İlişkin Genel İlkeler

Modern devlet öncesi dönemde iyi yönetim anlayışı teorik ve pozitif yönleriyle incelenebilir. Antik dönemde ortaya çıkan medeniyetlerin hemen hepsinde, iyi ve etkin yönetimin temelini oluşturan bazı ilkelere yer verildiği bilinmektedir. Dönemsel ve mekânsal olarak farklılaşan kamu yönetimi ilkeleri incelenirken, dönemin yönetim anlayışı, inançları, toplumsal değerleri ve kültürel yapısı göz önünde bulundurulmalıdır. Modern devlet öncesi dönemde, kamu yönetimini siyasi iktidardan ayrı düşünmek mümkün değildir. Dolayısıyla, iyi yönetime dair ilke ve kuralların bir bütün olarak siyasi topluluğun idaresini kapsadığı söylenebilir. Sümer'de, Eski Mısır'da, Pers İmparatorluklarında, Eski Çin ve Hint Uygarlıklarında, hatta Aztek, İnka ve Maya Uygarlıklarında iyi yönetime ilişkin belirli ilke ve kurallara rastlamak mümkündür (Farazmand, 2001: 9-22). Bununla birlikte, bu çalışmanın kapsamı göz önüne alındığında, modern devlet ve yönetim anlayışının gelişimine katkısı daha fazla görülen Antik Yunan ve Roma'da iyi yönetim ilkelerine kısaca değinmekle yetinilecektir.

Antik Yunan *polis*lerinde yönetim biçimleri bir örnek olmadığı gibi, iyi yönetim anlayışının da farklılaştığı ve *polis*lerde geçerli yönetim biçimine göre, iyi yönetim ilkelerinin farklı amaçlara hizmet ettiği söylenebilir. M.Ö. 594 yılında yapıldığı kabul edilen Solon reformları ve M.Ö. 508-507 yıllarında gerçekleştirilen Cleisthenes reformları, Atina'da *demokratia* yönetiminin kurulmasında ve iyi yönetime ilişkin bir takım kuralların gelişmesinde önemli rol oynamıştır (Robinson, 2004: 76-92). Antik Yunan'da kamu yönetimine ilişkin ilkeler ağırlıklı olarak Klasik Dönem (M.Ö. 500'lü yıllar ile 323 yılları arasındaki yaklaşık 200 yılı kapsamaktadır) sürecinde ele alınmaktadır. Antik Yunan'dan günümüze kalan yazılı kaynaklarda günlük yaşama dair bilgiler sınırlı olduğundan, yurttaş faaliyetlerine ilişkin -doğrudan veya dolaylı olarak- daha fazla bilgi ve belge bulunan Atina *polis*i inceleme konusu yapılmaktadır (Pownall, 2013: 287 vd.). Eşit yurttaşlık esasına göre siyasi kurumlara katılma hakkının benimsenmesi², hukuk kurallarına riayet

² Solon ve Cleisthenes reformları sayesinde, eşit yurttaşlık hakkının ancak özgür ve yetişkin erkek nüfusunun büyük kısmını kapsayacak şekilde genişletildiğini hatırlatmak gerekir. Atina sitesinin M.Ö. 430 yıllarındaki toplam nüfusu yaklaşık 350.000, yetişkin erkek yurttaşların sayısı ise yaklaşık

bilinci, kamu yaşamında ilerlemenin liyakat esasına dayalı olması, devlete hizmet etme yeteneği olanların, sosyal ve ekonomik durumuna bakılmaksızın başarılı olabilmesi (Dahl, 1993: 21) Atina'daki iyi yönetim uygulamaları arasında sayılabilir. Antik Yunan uygarlığının iyi yönetim anlayışının gelişmesine katkısının uygulamadan ziyade düşünsel alanda olduğu belirtilmelidir. Platon'un ideal devletinde toplumsal yaşamın tüm ayrıntılarıyla düzenlendiği bir yönetim anlayışı tasavvur edilmekte, bilgeliğin ve adalet gibi üstün değerlerin hâkim olacağı yönetim düzeyinde yasaların önemi ihmal edilmektedir. Ancak Yasalar adlı eserinde, Platon, daha gerçekçi ve uygulanabilir bir yönetim anlayışını benimsemiş ve toplumun iyiliği için yasaların üstünlüğü ilkesini kabul etmiştir. Platon Yasalar'da, yönetimin kötüye kullanılmasını engelleyecek ve kendi içinde denetimi sağlayacak bir idari mekanizma önermektedir (Sharma ve Sharma, 2006: 83-84). Aristoteles'in iyi yönetime ilişkin tespit ve önerileri daha gerçekçi ve yön gösterici niteliktedir. Döneminin Yunan *polis*lerinde geçerli olan yönetimlerin temel özelliklerini karşılaştırmalı olarak inceleyen Aristoteles, iyi ve kötü yönetimler, yönetimlerin bozulmasının nedenleri ve adaletli yönetim konularında modern devletlerin gelişimine ışık tutan teoriler geliştirmiştir. Aristoteles'e göre, toplumda aşırı zengin ve aşırı fakirlerin sayıca artması toplumsal dengeyi bozacak sebeplerin başında gelmektedir. Bu nedenle yönetim, vatandaşlar arasında dengeli bir gelir dağılımı sağlanmasına ve orta sınıfın gelişmesine yönelik politikalar yürütmelidir. Orta sınıfın sayıca fazla olduğu bir toplumda en güvenli ve hukuka saygılı yönetimin sürdürülebilmesi mümkün olabilir (Sabine ve Thorson, 1973: 110-123). Ayrıca Platon gibi Aristoteles de, kamu yönetiminin kalitesini artırmak ve ortak iyiye ulaşmak için yurttaşların eğitiminin önemine dikkat çekmiştir (Curren, 2000: 121-123).

Eski Roma'da siyasi tarihin ilk üç devri olan Krallık (M.Ö. 754-509), Cumhuriyet (M.Ö. 509-M.Ö. 27) ve İlk İmparatorluk'ta (M.Ö. 27-M.S. 284), devlet idaresine üç organ hâkimdi. Bu organlar, *magistratus*, *senatus* ve *comitia*'lardır. Roma'da üç temel siyasi organın birbirine karşı üstünlük mücadelesi, dönemsel olarak yönetimin niteliğini belirlemiştir. Bir bakıma karma yönetimin güvencesini oluşturan siyasi

40.000; Peloponez Savaşı sonrasındaki önemli nüfus kaybı sonrasında M.Ö. 350'li yıllardaki nüfusu yaklaşık 250.000, buna karşılık yetişkin erkek yurttaşların sayısı ise 30.000 civarındadır (Morris, 2009: 114-115).

organlar, Roma siyasi tarihinin ilk üç döneminde bir arada varlıklarını sürdürmüşlerdir. Son İmparatorluk (M.S. 284-M.S. 565) devrinde ise, *comitia*'lara son verildiği gibi, *senatus* siyasi önemini yitirmiştir (Umur, 1990: 5-6). 1300 yılı aşkın hüküm süren bir siyasi teşekkülün yönetim organları ve yönetimine hâkim olan temel değerler zamanla farklılık gösterse bile, iyi yönetim konusunda modern devleti etkileyen ilke ve uygulamaları bulunduğu kuşku yoktur. Roma Özel Hukukunun genel normları modernize edilmiş biçimiyle günümüzde birçok hukuk sisteminde varlığını sürdürürken, Roma Siyasi Müesseseleri ve Kamu Hukukunun etkisinin daha az olduğu düşünülebilir. Ancak Roma kamu yönetimine borçlu olduğumuz kavramlardan birkaçını hatırlatmak bile, Roma'nın günümüz Kamu Hukuku alanındaki etkisini göstermek için yeterlidir. Roma'da farklı anlamda kullanılsa da *republicae* (kamuya, devlete ait olan), *imperium* (üstün iktidar, imparatorluk), *civitas* (şehir, yurttaşlık), *consul*, *praesideo* (en üst düzey seçilmiş yönetici), *praefectus* (vali, yönetici), *quaestor* (mali denetçi), *dictator* (olağanüstü hallerde geçici olarak atanan üst düzey yönetici) *senatus* (senato, parlamentonun üst kanadı) *plebiscitum* (*pleb* meclisi kararı) Roma yönetimine dayanan önemli kavram ve kurumlar arasındadır. Hatta Roma Katolik Kilisesinin başı olan Papalık makamı, Roma'daki benzeri olan *Pontifex Maximus* makamından gelmektedir (Loewenstein, 1973: 485-486). Roma'nın iyi yönetim anlayışının gelişmesine yaptığı katkıların başında siyasi iktidarın kendisini de sınırlayan genel kurullarla bağlı olmasını ifade eden yasallık ilkesi, iktidarın kötüye kullanılmasını ve keyfilikliğini önlemek için geliştirilen kamu idaresinin (*magistralıkların*) kolejjallığı (ortaklaşa karar alma zorunluluğu), üst düzey görevlere atanmada hiyerarşinin izlenmesi, üst düzeydeki yöneticilerin astlarının aldığı kararları reddedebilmesi, kamu görevlilerinin tamamının eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluklarının bulunması sayılabilir. Ayrıca Romalılar, kendilerinden sonra gelenlere iyi yönetimin manevi değerleri olarak yurtseverlik, topluma bağlılık, dürüstlük, doğruluk, kendi çıkarını gözetmeden hizmet etme gibi üstün toplumsal değerleri bırakmışlardır (Loewenstein, 1973: 488). Roma'nın modern kamu yönetimi anlayışının gelişimine katkısı yalnızca Avrupa ülkeleriyle sınırlı kalmamış, dünyanın farklı ülkelerinde yaygın kabul görmüştür (Wieacker, 1981: 257-281).

1.2. Modern Devlet Sonrasında İyi Yönetim Anlayışının Gelişimi

Modern devletin oluşumunda Monarşiler Dönemiyle başlayan, ulus devlet ve hukuk devleti ilkelerinin yaygınlaşmasıyla günümüz liberal demokratik devlet yapısına ulaşılan süreçte, kamu yönetimi anlayışında teorik ve pozitif yönlerden önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Modern devletin yönetim yapısında Ortaçağ kurumları ve feodal düzenin etkileri yadsınamaz olsa da, Monarşiler Dönemi'nin esas itibarıyla Ortaçağ'daki bölünmüş iktidar yapısının yol açtığı çatışma, istikrarsızlık ve belirsizlik ortamına bir tepki olarak geliştiğini belirtmek gerekir. Modern devletin oluşum sürecinden günümüze kadar iyi yönetim ilkelerinin gelişimi incelenirken, konunun geniş kapsamı göz önüne alındığında, bir sınırlandırmaya gidilmesi kaçınılmazdır. Bu başlık altında, Monarşiler Dönemi'nin önemli düşünürlerinden Niccolò Machiavelli, Jean Bodin ve Thomas Hobbes'un görüşlerine kısaca değinildikten sonra, siyasal liberalizm ve ulus devlet sürecinde John Locke, Montesquieu ve Jean-Jacques Rousseau'nun iyi yönetim anlayışları üzerinde durulacaktır. Son olarak, 19. yüzyıldan günümüze kadar uzanan süreçte iyi yönetim anlayışının dönüşümü kısaca değerlendirilecektir.

Machiavelli, *Prens ve Söylevler* adlı eserlerinde siyasal düşünceye özgün katkılar yapmış olup, modern siyaset kuramının en önemli kurucusu sayılmaktadır. Buna karşılık, iki eserinde incelenen konuların ve savunulan görüşlerin birbirinden farklı olması nedeniyle, Machiavelli'nin kendi içinde çelişkili bir düşünür olduğu ifade edilmektedir. Machiavelli, genel bakış açısıyla, *Prens*'te güçlü monarşileri, Eski Roma tarihi üzerine düşüncelerini ve dolayısıyla da cumhuriyet yönetimini işleyen *Söylevler*'de ise karma yönetim biçimini savunmaktadır (Ağaoğulları ve Köker, 1991: 170-171). Machiavelli'nin yaşadığı dönemde Floransa ve İtalya'nın içinde bulunduğu yönetim sorunları her iki eserinde de görüşlerinin şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Machiavelli'nin siyaset konusundaki düşünceleri özellikle *Prens* adlı eseri esas alınarak, olumsuz değerlendirmelere konu olmuştur. Machiavelli'nin aslında siyaset ile ahlak alanlarını birbirinden tam olarak ayırmadığı, ahlak sorunlarını özellikle kendi döneminde egemen olan Hıristiyan ahlak anlayışından çok farklı bir temelde yeniden değerlendirdiğini söylemek daha yerinde bir değerlendirme olur. Machiavelli, güçlü ve kalıcı olabilen bir siyasi iktidar arayışı içindedir. Bu arayış,

Machiavelli'nin özlem duyduğu birleşmiş bir ulusal İtalya devleti fikri ile temellendirilmektedir. Machiavelli'ye göre, devlet içinde ve ancak onunla birlikte insanlar iyi ile kötüyü, adil olan ile adil olmayanı birbirinden ayırabilmektedir. Dolayısıyla, güçlü ve sağlam temellere oturan bir devletin kurulması ve korunması için koşulların gerektirdiği her türlü yola başvurulabilir, çünkü devlet ya da siyasi iktidar iyilik, adalet, dürüstlük gibi ahlaki değerlerin var olabilmesi için gereklidir. Yurttaşlar yönünden ise, dönemin Avrupa toplumunda genellikle yüceltilen dürüstlük, adalet, göreve bağlılık, sadakat ve yurtseverlik bulunması gereken değerler arasındadır (Ağaoğulları ve Köker, 1991: 192-195).

Jean Bodin'e göre, kamusal iktidarın yani devletin en belirgin özelliği, egemen erki içinde bulundurmasıdır. Egemen erk (egemenlik) kavramı, Bodin'in temel eseri olan *Devletin Altı Kitabı*'nın odak noktasını oluşturmakta, eserdeki diğer temalar da bu kavram etrafında ele alınmaktadır. Bodin'in siyasal kuramı, Machiavelli'nin tersine eylemler, olgular bir başka deyişle pratikler alanı üzerine değil, meşruluğu ön plana koyan ahlak ve hukuk alanı üzerine kurulmuştur. Bodin'in sözünü ettiği "iyi düzenlenmiş devlet" yönetiminin hakça olması, yalnızca devletin belli ahlak, adalet ve düzen değerlerine uygun olması değil, fakat aynı zamanda kendi temel amacını da bu değerlerin gerçekleşmesinde bulmasını gerektirmektedir. Bodin, her devletin birinci ve temel amacının erdem olması gerektiğini, devlet ile insanın gerçek mutluluklarının aynı şey olduğunu, diğer bir deyişle, devlet ile bireyin en yüce iyilikleri olan erdemleri arasında hiçbir fark bulunmadığını kabul etmektedir. Bodin'e göre, erdemli bir insan, iyi bir yurttaştır ve ortak iyiliğe hizmet eder. Bu anlayış devlet bakımından iki anlam taşımaktadır. Birincisi, ahlak ile siyasetin birbirinden ayrılmaz olması, ikincisi ise insanların gerek ahlaki, gerek siyasi yaşamlarının doğanın (Tanrı'nın) temel yasalarına bağımlı bulunmasıdır. Bodin, devleti salt insan yapısı olarak algılayarak laik (hiç değilse dünyevi) bir düşünce biçimine ulaşmakla birlikte, devletin yüce amacı söz konusu olduğunda devletin doğru düzeninin doğal (tanrısal) düzenin bir parçası olduğunu da belirtmekten çekinmemektedir (Ağaoğulları, Akal ve Köker, 1994: 10-12).

Thomas Hobbes, siyasi iktidarı, daha önce hiçbir düşünürün yapmadığı ölçüde büyük bir güçle temellendirmiş ve mutlak iktidarın zorunluluğunu tutarlı biçimde ortaya koyarak, savunmuştur. Hobbes'un

kuramında ortaya koyulan mutlak iktidar anlayışı, modern devlete işaret etmektedir. *Auctoritas* (iktidarın ilkesi) ile *potestas*'ın (iktidarın kullanımının) tek merkezde toplanıp, bu merkezin de rasyonel bir meşrulukla donatıldığı siyasal yapı, modern devleti ifade etmektedir. Hobbes'a göre, doğa durumunda, kişisel güvenliklerini sağlamak için birbirleriyle sürekli savaş halinde olan insanlar, barışı olanaklı kılabilmek için kendilerini yönetme hakkını egemen bir güce devrederler. Gerçekte hiç kimse bir başkasına herhangi bir hakkını ya da gücünü bırakıp devretmemekte, yalnızca o kişinin yolunun önünden çekilmekte ve böylece onun zaten elinde tuttuğu doğal hakkını herhangi bir engelle karşılaşmadan özgürce kullanmasına olanak tanımaktadır. Böylece, vazgeçilen, terk edilen güçlerin toplamından daha üstün egemen bir güç, yani *Leviathan* ortaya çıkmaktadır. Hobbes'a göre, egemenin mutlak erki, aynı zamanda onun sınırını da belirlemektedir. Egemen devleti ne dağıtabilmekte, ne de yıkabilmektedir. Sözleşmeyi bozamaz, çünkü sözleşmenin taraflarından biri değildir. Egemen eylemlerini keyfi bir biçimde gerçekleştiren bir erk değildir. Devlet rasyonel bir hesabın sonucu olduğu ve belli bir determinizm içine oturtulan devlet erkinin akılcı olandan başka bir şey buyuramayacağı için, egemenin de siyasal toplumun yaşamını tehlikeye atacak bir davranışta bulunması mümkün değildir. Hobbes, devletin erdemli, iyi ve adil olmasını istememektedir; çünkü devlet zaten erdem, iyiliğin ve adaletin ta kendisidir. Egemenin bencil bir tutumla kendi çıkarlarını rasyonel hesap yaparak koruması, gerçekte, zorunlu olarak işlevlerini yerine getirip, uyruklarına iyi ve adil davranması sonucunu da doğurmaktadır. Egemenin sınırlılığı, onun yaratılış amacından kaynaklanmaktadır. Egemen, halkının iyiliğini gözetmek için, mutlak bir kudrete sahip olmalıdır. Ancak egemenin amacını gerçekleştirebilmesi, egemenlik kudretinin aynı zamanda akılla sınırlı olması nedeniyledir (Ağaoğulları, Akal ve Köker, 1994: 159-279).

Klasik liberal devlet anlayışının ortaya çıkmasıyla, siyasi iktidarın kaynağı, kullanılması ve meşruiyeti konusunda günümüz yönetim anlayışının temelini oluşturan yeni yaklaşım ve ilkeler geliştirilmiştir. Bu bağlamda, ilk olarak üzerinde durulması gereken düşünür John Locke'dur. Locke'un yaşadığı dönem itibarıyla olumlu çağrışımlar yapmayan ve henüz siyasal bir çerçeveye oturmamış olan "liberal" kavramıyla nitelendirilmeyen görüşleri, kendisinden sonra yapılan

değerlendirmelerde, Locke'u klasik liberal yönetim düşüncesinin oluşumunda öncü konuma yerleştirmiştir. Hobbes'un tasvir ettiği farklı bir doğa durumu kurgulayan Locke'a göre, doğa durumu ahlak-saldır ve tarih dışıdır; insanların sözleşerek değiştirmelerinden önceki durumlarıdır. Bu açıklama, insanların doğa durumunda hiçbir zorunluluğa bağlı olmadıkları anlamına gelmemektedir. İnsanların ahlaki açıdan Tanrı'nın koyduğu, kendilerini ve başkalarını korumak amacıyla eylemde bulunmalarına yönelik doğa yasasına bağlı olduklarını gösterir. Siyasal toplum, merkezileşme ve daha etkili olmayı gerektirebilir; ancak başkaları üzerinde doğa yasasının tanıdığı haklardan fazlasına sahip olma anlamına gelmez (Hampsher-Monk, 2004: 118-121). Bilginin kaynağında deneyimler olduğunu öne süren İngiliz ampirizminin (deneycilik) kurucuları arasında olan Locke'a göre, fikirlerin temelinde tecrübe, sezgi ve yansıtma yer almakta olup, ahlakın rasyonel bir temeli bulunmaktadır. Locke'a göre, insanların sahip olduğu belirli iyi özellikler mutluluk, kötü özellikler ise acı getirir. İyi özellikler arasında, nezaket, cömertlik, insanlık, artistik zarafet, onur, tevazu, çalışkanlık, iyilik, güven, bilimsellik, alçak gönüllülük, kibarlık, sağduyu, saygı, otokontrol, özveri ve kendine hâkim olma sayılabilir. Kötü özellikler ise müşkülpesentlik, tenkitçilik, kaba davranma, saygısızlık, tahmah, zalimlik, tahakküm edicilik, riyakârlık, tembellik, yalancılık, kötülük, ihmalkârlık, acelecilik, utangaçlık, mahcubiyet, inatçılık ve iç kapanıklıktır. Locke, eğitim yoluyla çok yönlü bireylerin yetişmesine önem vererek, eğitimle iyi yönetim arasında bir bağlantı kurmaktadır; ancak Locke'un geleneksel eğitim anlayışı, oldukça radikal olan siyasal görüşlerinden farklılaşmaktadır. Locke, kuvvetler ayrılığı kuramını ilk kez ortaya koyan düşünürlerden biri olarak, yasama ve yürütmenin çatışan taleplerini dengeleyici bir unsur olarak kamu bürokrasisine özel önem vermiştir. Bu yüzden Locke, modern yürütme ve yasama yetkisinin gelişiminde önemli bağlantı noktalarından birinde yer almaktadır. Locke'un kamu yönetimi üzerindeki belirgin etkisi, mülkiyet, para, kıtlık ve refah konularında yoğunlaşmaktadır. Locke açıkça özel mülkiyet ve işletmelerin yönetim tarafından korunması gerektiğini savunmaktadır. Yönetim, bu korumayı planlama ve imar yoluyla yerine getirecektir. Locke'un kamu yönetimi görüşünde, birbiriyle bağlantılı olan barış, refah ve düzenin sürdürülmesi hedefleri de büyük önem taşımaktadır (Griffith, 1998: 125-139).

Montesquieu, *Kanunların Ruhu* adlı eseriyle modern devlet yapılanmasına yön veren yasama, yürütme ve yargı ayrılığını sistematik bir bütünlük içinde ortaya koyan düşünür olarak bilinmektedir. Montesquieu'nun kamu yönetimi anlayışının açıklığa kavuşturulabilmesi için, özgürlük ve kuvvetler ayrılığı sorununa ilişkin görüşlerinin birlikte incelenmesi daha uygun görünmektedir. Montesquieu'ya göre, özgürlük kısaca, yasaların izin verdiği şeyleri yapabilmek, yasakladığı şeyleri ise yapmamaktır. Özgürlük kişinin kendini güven içinde hissetmesi olduğuna göre, özgürlük ortamı da hiç kimsenin diğerinden korkmadığı bir ortamda yaşamasıdır. Özgürlük ancak ılımlı yönetimlerde bulunur ve bu yönetimler de iktidarın kötüye kullanılmasının önlenmiş olması koşuluyla gerçekleşebilir. Çünkü iktidar sahibi herkesin bu gücü kötüye kullanmaya yatkın olduğu bilinen bir husustur. İktidarın kötüye kullanılması ise ancak iktidarın iktidarla durdurulması sayesinde mümkün olabilir. Herhangi bir siyasal düzende özgürlük olup olmadığı, bu düzende iktidarın iktidarla sınırlı olup olmadığına bağlı olarak değişir. Yasama-yürütme ilişkileri yönünden, yürütmenin yasamanın işlemlerini durdurma hakkı yani veto hakkı vardır, aksi durumda yasama zorbalığa kayabilir ve tüm yetkileri tekelinde toplamak isteyebilir. Buna karşılık, yasamanın yürütmeyi durdurma yetkisi bulunmayıp, yalnızca yasaların nasıl uygulanacağını denetleme yetkisi mevcuttur. Birleşik Krallığın siyasal sisteminden esinlenen Montesquieu'ya göre, yürütme organı kutsal ve dokunulmaz bir niteliğe sahip olduğundan, onu suçlamak ve yargılamak mümkün değildir. Ancak yürütmenin yasaları kötü uygulamasının nedeni danışmanların kötü seçilmesinden kaynaklanabileceğinden, kötü danışmanların suçlandırılması ve cezalandırılması mümkündür. Montesquieu'nun, iyi yönetimin gerçekleştirilebilmesi için, yasalarla -bir ölçüye kadar da olsa- yurttaşlar arasında sosyo-ekonomik eşitliğin sağlanmasına gayret edilmesi yönündeki görüşleri de dikkat çekicidir (Göze, 2009: 196-202). Montesquieu'nun kadınların yönetimiyle ilgili çelişkili olsa da zamanının ilerisindeki görüşlerine de değinmek gerekir. Montesquieu, Mısır geleneğinde olduğu gibi kadınların aileleri idare etmesi akıl ve doğaya aykırı olsa da, imparatorlukları idare etmelerinin mümkün olduğunu kabul etmiştir. Montesquieu'ya göre, kadınların doğal güçsüzlüğü aile yönetiminde onların hâkimiyeti sağlamalarına engel teşkil ederken, devlet yönetiminde onları daha müsamahakâr ve ölçülü

yapmakta ve bu nitelikler, sertlik ve şiddettense daha iyi bir yönetime imkân vermektedir (Whaley, 2003: 127-128).

Rousseau, kendisinden önceki “Doğal Hukuk Okulu” düşünürleri gibi insan anlayışı ve doğal yaşama döneminden yola çıkarak, toplum sözleşmesi kuramını, genel irade, halk egemenliği, yasa ve yönetim biçimlerine ilişkin görüşlerini ortaya koymuştur. Rousseau’ya göre, en iyi yönetim hangisidir sorusuna kesin bir cevap verilmesi mümkün olmasa da, bir ulusun iyi mi, yoksa kötü mü yönetildiği sorusuna cevap bulmak mümkündür. Bunun için siyasal toplumun amacının ne olduğuna bakmak gerekir. Eğer amaç, üyelerinin korunması ve gelişmesi ise, bu durumda insanların korunduklarını ve geliştiklerini gösteren kriter tespit edilmelidir. Rousseau bu kriterin nüfus artışı olduğunu söylemektedir. Eğer bir ülkede her şey aynı kalmak kaydıyla, dışarıdan katılmalar, kitle halinde yurttaşlığa kabul olayları olmadan, yeni sömürgeler kazanılmadan yönetime katılan yurttaş sayısı artıyorsa, o yönetim iyi demektir; aksine nüfus azalıyorsa, o yönetim kötüdür (Göze, 2009: 222). Ülkenin somut koşulları ne olursa olsun, yürütme erki ne şekilde düzenlenirse düzenlensin, önemli olan kurulan hükümetin, devletin amacı doğrultusunda yönetimi sürdürmesidir. Bir hükümet, genel iyiliği gözeten yasaların otoritesinin dışına çıkmadığı sürece iyidir. Hükümetin iyi olmasının, buna bağlı olarak da devletin kuruluş amacından sapmadan varlığını sürdürmesinin temel koşulu, ülkedeki bütün bireylerin ortak çıkarlara, duygulara ve değerlere yani yurttaşlık bilincine sahip olmasıdır (Ağaoğulları, 2006: 149-151). Rousseau’ya göre, halk ile yönetim arasındaki mesafe genişledikçe vergiler de o oranda artış gösterir. Demokrasilerde halk en hafif vergi yükü altındadır; aristokrasilerde bu yük biraz daha artar; monarşilerde ise halk en ağır vergi yükü altındadır. Bu nedenle Rousseau’ya göre, monarşi zengin ulusların, aristokrasi orta hallilerin, demokrasi ise yoksul ülkelerin yönetimi olacaktır. Emegın yarattığı üretim fazlasının çok fazla olmadığı yerler özgür uluslara elverişlidir. Buna karşılık, az işle çok ürün veren yerler ise monarşilere uygun olabilir. Rousseau’ya göre, yönetimlerin iki temel bozulma nedeni mevcuttur. Yönetimlerin bozulma nedenlerinin birincisi yönetim kadrosunun daralması, diğeri ise devletin dağılmasıdır. Yönetim kadrosunun daralması, yönetici kadrosundaki daralmadır. Örneğın, demokrasiden aristokrasiye, aristokrasiden monarşiye geçiş, yönetim kadrosunun daralması sonucunda

olur. Devletin dağılması ise iki biçimde olur. Birincisi, yöneticinin yasalara uygun hareket etmeyip, egemen gücü gaspetmesi durumunda devlet dağılır ve yöneticiler halkın efendisi ve zorba olurlar. Yönetici kadrosu egemen gücü gaspettiği anda artık toplumsal sözleşme bozulmuştur; insanlar ancak baskı ve zor altında kaldıkları için boyun eğler. İkincisi, hükümet üyeleri hep birlikte kullanmaları gereken yetkileri tek tek kullanmaya kalkışılırsa, bu durumda da, yönetici sayısı kadar hükümet ortaya çıkar ki, bu da devletin sonu demektir (Göze, 2009: 222-223).

Fransız Devrimi sonrasında Avrupa'da liberal ulus devlet modelinin yaygınlaşmasıyla iyi yönetim ilkelerinin en azından teorik olarak benimsenmesi konusunda ülkeler arasında benzer gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Avrupa'da 19. yüzyıl boyunca, kamu yönetiminde etkinliğin yanı sıra, adalet, eşitlik ve nihayet demokrasi ilkeleri gelişmiş, anayasacılık hareketiyle desteklenen sınırlı iktidar ve hukuk devleti anlayışı genel kabul görmeye başlamıştır. 1848 devrimleriyle pozitif alana taşınan sosyal adalet talebi ve bazı sosyal haklar, iyi yönetim anlayışında da dönüşüme yol açmıştır. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, kamu yönetimi sosyal-ekonomik alana yönelmeye başlamış ve bireylerin refah ve mutluluğunu arttırmaya yönelik yeni sosyal politikalar geliştirilmiştir. Özellikle, liberal ekonomik düzende 19. ve 20. yüzyıllarda neredeyse her on yılda bir yaşanan ekonomik kriz dönemlerinde, iyi yönetim anlayışının sosyal adalet ve refah boyutu ön plana çıkarak, dönemsel de olsa, daha müdahaleci bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir.

19. yüzyılda demokrasi teorisinin gelişimiyle birlikte yaşanan bir diğer önemli gelişme ise siyasal farklılaşmanın ortaya çıkardığı siyasi ideolojiler ve her bir ideolojinin öngördüğü farklı devlet ve yönetim anlayışlarıdır. Marksist devlet teorisine göre, kapitalist devlet düzeninde sınıfsal farklılığın yarattığı yabancılaşma ve çatışma ortamı sona ermeden gerçek demokrasinin tesis edilmesi mümkün değildir. Ancak gerçek demokrasiye geçiş aşamasında -ki bu aşamaya 20. yüzyıl sosyalist devletlerinden herhangi birinin yaklaştığı söylenemez- baskıcı bir tek parti ve dolayısıyla devlet bürokrasisinin hâkim olduğu bilinmektedir. İkinci Dünya Savaşı öncesinde ortaya çıkan faşist devletlerde ise bireyin dışlandığı, korporatif bir yapı kurulmaya çalışılmıştır. Siyasi ideolojilerin hemen hepsinin kendi öngördükleri toplumsal

düzene geçişi sağlamaya elverişli yönetim ilkeleri geliştirdikleri veya mevcut ilkeler arasında kendi amaçlarına uygun olanları kullanmayı tercih ettikleri görülmüştür.

Kamu yönetimi sistemindeki değişim ve reformları daha iyi anlayabilmek için klasik yönetim modeli üzerinde durulması gerekmektedir; çünkü herhangi bir reform girişimi, mevcut modele karşı yapılmaktadır. Klasik model, kamu sektörünün örgütlenmesinde uzun süre en iyi model olarak kabul edilmiştir. Klasik modelin teorik temelleri ABD’de, Woodrow Wilson ve Frederick Winslow Taylor, Birleşik Krallık’ta Northcote–Trevelyan Raporu, Almanya’da ise Max Weber’den gelmektedir. Klasik model genel olarak, siyasal yönetimin kontrolünde, hiyerarşik-bürokratik modele sıkı sıkıya bağlı, sürekli, tarafsız ve isimsiz görevliler tarafından yürütülen, sadece kamu yararına odaklanan, aynı zamanda hizmet edip, yöneten, ancak politikanın belirlenmesine katkıda bulunmayan, yalnızca siyasetçiler tarafından kararlaştırılan politikayı uygulayan idare tarzı olarak nitelendirilebilir. Klasik model ve tanım, 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın ilk yarısında Batı ülkelerinin ve özellikle Kıta Avrupası’nın kamu yönetimi anlayışına hâkim olmuştur. Başlangıçta, klasik modelin etkileri görülen modern yönetim modellerinde, profesyonel bürokratlar kamu görevlerini siyasal mekanizmalardan ve bu arada özel sektörden ayrı bir şekilde icra etmiştir. Oysa modern dönem öncesi yönetim modelleri, kişisel ilişkiler temelinde yürümektedir. Eski sistemlerin en belirgin özelliği gayri şahsi, hukuka, örgütsel yapı ve devlete bağlı değil, fakat kişisel olmaları, kral, lider, bakan veya partiye sadakate dayanmalarıdır. Patronaj ve adam kayırmacılığın Avrupa ve ABD’de (büyük ölçüde) sona ermesi, 19. yüzyıl sonlarında gerçekleşebilmiştir. Avrupa ve ABD’de kamu yönetimi farklı bir tarihsel gelişim çizgisi izlese de, her ikisinde de Weberyen bürokrasi yaklaşımı yaygın kabul görmüştür. Weber’e göre bürokratik bir örgütte istihdam edilecek görevlilerin kişisel olarak serbest olmaları ve sözleşmeyle atanmaları; seçimle değil, atamayla göreve gelmeleri; atamada kişisel niteliklerinin esas alınması; belirli bir maaş ve özlük haklarının bulunması; yegane veya esas işlerinin bürokraside üstlendikleri görev olması; liyakate dayalı bir terfi sistemi bulunması; son olarak da görevlilerin zorlama ve uygulama araçları açıkça öngörülen yeknesak bir denetim ve disiplin sistemine dâhil olmaları gerekmektedir (Katsamunskaya, 2012: 75-76).

1960 ve 1970’li yıllarda gelişen yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkeleri katılımcılık, ademi merkezîyet ve temsili bürokrasidir. Hem siyasal hem örgütsel katılım usulü siyasal ölçekte iktidarın yaygınlaşması ve katılımcılığın artması, örgütsel ölçekte ise yine iktidarın yaygınlaşması ve değişimin teşvik edilmesi yönünden desteklenmektedir. Ademi merkezîyetçilik yurttaş katılımının siyasal ve örgütsel düzlemde artırılmasına hizmet edecektir. Katılımcı bürokrasi ise hizmet alan odaklı yönetimin gerçekleşmesi ve hizmet alanların çıkarlarının idareciler tarafından temsil edilmesini amaçlamaktadır. Kamu sektöründe yeni işletme anlayışı ise 1980 ve 1990’lı yıllarda ortaya atılmıştır. Yeni işletme anlayışı ekonomi, verimlilik, kamu organlarının, araçlarının ve programlarının etkinliği ve üstün kaliteli hizmet sunmayı gerektirmektedir. Yeni işletme anlayışı, yalnızca klasik kamu yönetiminde reformu değil aynı zamanda kamu sektöründe ve iktidar toplum ilişkilerinde dönüşümü ifade etmektedir (Katsamunski, 2012: 78).

1.3.“İyi Yönetim”den, “İyi Yönetişim” Anlayışına Geçiş

Anglo-Amerikan siyaset teorisi, hükümet ya da yönetim (*government*) kavramını, devletin resmi kurumlarını ve bu kurumların meşru zorlayıcı gücünü ifade etmek için kullanmaktadır. Hükümet, karar alma ve bu kararları uygulama kabiliyetiyle nitelendirilmektedir. Hükümet özellikle kamu düzenini sağlamak ve kolektif karar almayı kolaylaştırmak amacıyla ulus devlet düzeyinde işleyen resmi ve kurumsal süreçleri çağrıştırmaktadır. Yönetişim (*governance*) kavramının geleneksel kullanımı ve sözlük anlamı onu hükümet ya da yönetimle eşanlamlı olarak gösterse de, yönetişimle ilgili artan çalışmalar, bu kavramın kullanımını farklı bir istikamete doğru yönlendirmiştir. Yönetişim daha ziyade yönetimin anlamında bir değişimi, yeni bir yönetim sürecini, kural koymanın değişen koşulunu ya da toplumun yönetildiği farklı bir metodu işaret etmektedir. Yönetişimin çıktıları, yönetimden farklı değildir; dolayısıyla iki kavram arasındaki fark sonuçları bakımından değil, usul ya da yöntemi bakımından ortaya çıkmaktadır. Yönetişim kavramının anlamı konusunda literatürde farklı görüşler bulunsa da, bu görüşler temelde yönetişimin kamu ve özel sektörleri arasındaki sınırın belirsiz hale geldiği yönetim tarzlarının gelişimini ifade etmektedir. Yönetişimin özü, hükümetin otorite ve yaptırım yollarına dayanmayan idari mekanizmalara odaklanmış olmasıdır. Yönetişim kavramı

dışarıdan empoze edilerek değil, çok sayıdaki yönetenin birbiriyle etkileşimi ve birbirini yönlendirmesi sonucunda bir yapı veya düzen oluşturulmasına işaret etmektedir. Yönetişim perspektifinin teorik alana katkısı nedensel analiz düzeyinde olmayıp, yeni bir normatif teori sunma iddiasında da değildir. Yönetişimin önemi, örgütlenme kapsamındadır. Yönetişim perspektifinin değeri, yönetimin değişen sürecinin anlaşılmasını sağlamak üzere bir çerçeve sunma kapasitesinden kaynaklanmaktadır (Stoker, 1998: 17-18).

Stoker, yönetim kavramının farklı yönlerini göz önünde bulundurarak, yönetimle ilgili birbirini tamamlayan beş teorem ortaya atmıştır. Buna karşılık, her teoremi bir ikilem veya eleştirel sorunla ilişkilendirmektedir (Stoker, 1998: 18-19):

1. Yönetişim, yönetim kavramından gelen, ancak onun ötesinde bir dizi kurum ve aktörle ilgilidir. Yönetişimin karmaşık karar alma süreciyle, hükümeti açıklayıp haklı göstermek üzere kullanılan normatif kurallar birbirinden ayrılır.
2. Yönetişim, ekonomik ve sosyal sorunlarla ilgilenmek için, belirsiz hale gelen sınır ve sorumlulukları tespit eder. Sorumlulukların belirsiz hale gelmesi, suçlamadan kaçınma ya da günah keçisi aramaya yol açabilir.
3. Yönetişim, kolektif karar alma sürecine dâhil olan kurumlar arasındaki ilişkilerde mevcut güç bağımlılığını tespit eder. Güç bağımlılığı, hükümet yönünden istenmeyen sonuçların ortaya çıkması ihtimalini arttırır.
4. Yönetişim, kendi kendini idare eden otonom aktörler ağıyla ilgilidir. Kendi kendini idare eden ağların ortaya çıkması, sorumluluk konusunda bazı güçlükler ortaya çıkarır.
5. Yönetişim, yetkisini hükümetin yetki alanına girmeyen işlerde kullanır. Hükümetin yönetim ve yönlendirme için yeni araç ve teknikler kullanmaya yetkili olduğunu kabul eder. Hükümetler kolektif kararların yönlendirilmesi konusunda esnek bir yol izlese de, yönetişimin bu süreçte başarısız olma ihtimali mevcuttur.

Yönetişim kavramına açıklık getirebilmek ve bu çalışma kapsamındaki önemini ortaya koyabilmek için, öncelikle yönetişimin bir hukuki

kurum olup olmadığı üzerinde durulacak, ardından da yönetişimin temel ilkelerine değinilecektir. Hukuki kurumlar, özne veya nesnelere ilişkin varlıklarla, bu varlıkların özellikleriyle (niteliği ve statüsüyle) ve varlıklar arasındaki bağlantılarla ilişkilidir. Bu ayrım temelinde, Ruiter, hukuki kurumları yedi başlık altında sınıflandırmaktadır.³ İlk bakışta bunlardan yalnızca iki tanesi yönetim kavramının analiziyle ilgili görünmektedir. Birincisi, yönetim kavramı AB gibi bir uluslararası örgüte ait bir kavram gibi düşünüldüğünde, hukuki bir şahsın mülkiyetinde bulunan bir mülkiyet türü olarak, hukuki bir kurum niteliğinde görülebilir. Ancak Avrupa Komisyonu tarafından kullanılan yönetim kavramı normatif bir kavram olarak değerlendirilmekte ve esas olarak bu kategoriye girmektedir. Avrupa ölçeğindeki yetki kullanımı “açıklık, katılımcılık, sorumluluk, etkinlik ve tutarlılık” ilkelerine uygun “kural, usul ve davranışlar”la idare edilir ifadesi, AB’nin (ve onun kurum ve organlarının) işleyişine hâkim olan bir dizi ilkeyi belirtmektedir. Avrupa Komisyonu için yönetim kavramı esas olarak AB’nin bir niteliği olarak görülebilir. Oysa Avrupa sınırındaki diğer aktörler yönünden yönetim kavramı, hukuki bir kurum olarak bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan birtakım kural ve yetkiler sistemi oluşturmaktadır. Yönetim kavramının kurumsal niteliği Birleşmiş Milletler (BM) Küresel Yönetişim Komisyonu tarafından daha açık bir tanımlamayla ortaya koyulmuştur: “Yönetişim, kamu ya da özel kişi ve kurumların ortak işlerinin idaresiyle ilgili çeşitli yöntemlerin toplamıdır. Çatışan ya da karşıt çıkarların uzlaştırılabileceği ve ortak karar alınabilecek devamlı bir süreçtir. Uyum sağlamla görevli resmi kurum ve sistemleri içerdiği gibi, kişi ve kurumların üzerinde anlaştıkları veya kendi çıkarlarına uygun gördükleri gayri resmi düzenlemeleri de içerir.” Bu açıklamalardan hareketle, yönetim kavramı, potansiyel olarak bir hukuki kurum biçiminde ve dolayısıyla uluslararası örgütlerin hukuk sisteminin bir parçası olarak görülebilir. Ancak şu anda, yönetişimi uluslararası örgütler bakımından hukuki kavram haline getiren herhangi bir hukuk kuralı mevcut değildir. Eğer yönetim kavramı uluslararası örgütlerin hukuk sistemine dâhil olursa, en önemli katkısı -Dworkin’in yaklaşımıyla- yorumsal bir

³ Ruiter’in tasnifine göre, hukuki kurumlar (legal institutions), hukuki şahıslar (legal persons), hukuk nesnelere (legal objects), hukuki nitelikler (legal qualities), hukuki statü (legal status), kişisel hukuki bağlantılar (personal legal connections), hukuki yapılandırma ya da konfigürasyonlar (legal configurations) ve nesnel hukuki bağlantılardan (objective legal connections) oluşmaktadır (Ruiter, 2001: 97-98).

kavram olarak kullanılması şeklinde olacaktır. Bu gelişme ise öncelikle, yönetişimin uygulamadan bağımsız bir değer olarak kabul edilmesine; ikinci olarak da, yönetişim kavramının alışıldığı gibi katı olarak değil, kullanım amacına göre daha esnek ve geniş bir yaklaşımla ele alınmasına bağlıdır (Curtin ve Dekker, 2002: 138-140).

Hukuki bağlayıcılığı bulunmasa da, resmi tutum belgesi (*white paper*) olarak AB'nin yönetişim kavramına yaklaşımını ortaya koyan 25 Temmuz 2001 tarihli Avrupa Komisyonu tebliği (*communication*) ve müteakip düzenlemeler, iyi yönetişimin temeli olarak beş ilkeyi ön plana çıkarmaktadır (European Commission, 2001). Avrupa Komisyonu'na göre iyi yönetişimin beş ilkesi, açıklık (*openness*), katılım (*participation*), hesap verebilirlik (*accountability*), etkililik (*effectiveness*) ve tutarlılık (*coherence*)'tır. Açıklık, karar alma sürecinde şeffaflığa ve iletişime daha fazla önem verilmesini gerektirmektedir. Katılım, politikaların hazırlanması ve uygulanmasına yurttaşların daha sistematik olarak dâhil olmasını ifade etmektedir. Hesap verebilirlik, karar alma sürecinde yer alan taraflardan her birinin rolünün açıklığa kavuşturulması ve sürece dâhil olan her bir aktörün kendisine verilen rol doğrultusunda sorumluluk üstlenmesini gerektirmektedir. Etkililik, kararların uygun seviye ve zamanda alınması ve ihtiyacı karşılamaıdır. Tutarlılık ise özellikle AB gibi çok farklı faaliyet alanlarında karar almak durumunda olan kurumların kararlarında tutarlılığı gözetmesi gereğini ifade etmektedir. AB Komisyonu, iyi yönetişim ilkelerinin gerçekleştirilebilmesi için AB'nin yönetişim anlayışının dört temel noktada reform yapılmasına ihtiyaç gösterdiğini belirtmektedir. Reform yapılmasına ihtiyaç duyulan konular, yurttaşların daha iyi katılımının sağlanması, daha iyi düzenlemeler yapılması, küresel yönetişime katkıda bulunulması ve kurumların siyasal stratejilerinin yeniden tanımlanması başlıkları altında ele alınmaktadır.⁴

1.4. Küresel İyi Yönetişim Kavramı

Küresel yönetişim ve iyi yönetişim kavramları son yıllarda Uluslararası Hukuk doktrininde sıkça kullanılmaya başlanmıştır. Küresel yönetişim kaçınılmaz olarak küreselleşme süreciyle ilişkilidir ve

⁴ Avrupa Komisyonu'nun belirlediği yönetişim ilkelerinin eleştiri ve değerlendirmesi için bkz. Curtin ve Dekker, 2002: 140-148.

uluslararası düzeyde uygulama alanı bulmaktadır. İyi yönetim kavramını ise, yalnızca gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere ve uluslararası finansal kuruluşlardan kalkınma yardımı alabilmesi için yerine getirmesi gereken belirli koşulları ifade etmek için değil, aynı zamanda devletlerin uluslararası topluma katılımı için aranan bir nitelik olarak görülmeye başlanmıştır. İyi yönetimin etkileri esas itibarıyla ulusal ölçekte hissedilse de, iyi yönetim kavramı küreselleşme süreci ve küresel yönetimin gelişmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Ayrıca, iyi yönetim kavramı, uluslararası örgütlerin işleyişi bağlamında uluslararası ölçekte de kullanılmaya başlanmıştır. Ancak bu kavramların kapsamının ne olduğu ve Uluslararası Hukuk çerçevesinde ne dereceye kadar hukuki bir kavram olarak kabul edilebileceği henüz belirsizliğini korumaktadır (Ferreira-Snyman ve Ferreira, 2006: 52-53).

Dünya Bankası'nın 1989 tarihinde yayımladığı "Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Kalkınmaya" başlıklı raporuna kadar yönetim kavramı kalkınma çevrelerinde nadiren kullanılan bir terimdi. Daha sonra yönetim ve kalkınma kavramları Dünya Bankası'nın amaçları doğrultusunda "bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının kalkınma için işletilmesinde iktidarın kullanılma biçimi" olarak tanımlanmıştır. Dünya Bankası yönetimin üç farklı yönünü tespit etmiştir. Bunlardan birincisi siyasi rejim biçimi, ikincisi ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının kalkınma için işletilmesinde iktidarın kullanılma biçimi, üçüncüsü ise hükümetlerin politikaları tasarlama, şekillendirme ve uygulama yeteneği ile görevlerini yerine getirme kapasiteleridir. Yönetim kavramının siyasi rejim biçimiyle ilgili yönü Dünya Bankası'nın yetki alanı dışında olup, Banka, yönetimin ikinci ve üçüncü yönleri üzerinde odaklanmaktadır (International Bank for Reconstruction and Development, 1994: xiv).

Dünya Bankası'nın özellikle az gelişmiş kapitalist ülkelere önerdiği iyi yönetim modelinin, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde yeni bir iktidar tarzının kurulmasına aracılık ettiği yönündeki eleştirilere değinmek gerekir. Söz konusu eleştirilere göre, yönetim, Dünya Bankası tarafından teknik bir mesele olarak tanımlansa da, yönetimin gerçekte Bankanın siyasi önceliklerini gizleyen bir retorik olduğu ve kavramın içeriğinin liberal ideolojinin temel önermeleri ile örüldüğünü vurgulamak gerekir. 1980'li yıllarda Keynesyen politikaların sona ermesi konusunda neo-liberal söylemin sözcülüğünü üstlenen Dünya

Bankası, 1990'lı yıllardan sonra neo-liberalizmin başarısızlıkları karşısında duruyor gibi görünse de, aslında neo-liberalizmin yeniden yapılandırılmasına katkıda bulunmaktadır. Dünya Bankası'nın etkin devlet tartışması ile yönetim modelini ekonomiden kurumsal ve siyasal alana doğru genişletmeye başladığı ve neo-liberal ideolojinin toplumsal ilişkilerin bütünü üzerinde hegemonya kurma girişimini yeni bir devlet ve toplum anlayışı dayatarak desteklediği öne sürülmektedir (Güzelsarı, 2003: 17-32). Dünya Bankası'na ve küresel yönetim uygulamalarına yöneltilen eleştirilerde haklılık payı olsa da, bu çalışma kapsamında iyi yönetim kavramının küresel adaletsizliğin sorgulanmasını engelleyen ve küreselleşmenin siyasi önceliklerini gizleyen bir retorik olduğu yönündeki değerlendirmeler kabul edilmemektedir. Uluslararası örgütlerin eylem pratikleri ve başarısız uygulamalarına yöneltilecek haklı eleştirilerin, yönetim alanında olumlu yönde geliştirilebilecek kavram ve ilkeleri genelleyici bir üslupla reddetmeye kadar varmaması gerekir. Ulusal, bölgesel ve küresel ölçekte kötü yönetimin olumsuz sonuçlarını gidermeye yönelik olarak geliştirilen iyi yönetim ilkelerinin hukuki ve idari denetim aracı olarak kullanılabilmesi için, bu ilkelerin öncelikle hukuki bir kurum olarak kabul edilip, kapsam ve içeriklerinin düzenlenmesi önem taşımaktadır.

Diğer yandan, küresel yönetim ve iyi yönetim kavramlarının Uluslararası Hukukta tam olarak düzenlenebilmesi için uluslararası toplumun bazı hususlar üzerinde mutabakata varması kaçınılmazdır. Bu çerçevede, devletlerin aşağıda ana başlıklar halinde sıralanan konulara açıklık ve kesinlik kazandırmaları gerekmektedir:

- *uluslararası hukuki kişiliğin mevcut uluslararası örgütler ve devletler dışındaki örgüt ve kuruluşlar için yaygınlaştırılıp, yaygınlaştırılmayacağı,*
- *uluslararası hukuk devleti kavramının kapsamının ne olduğu,*
- *demokratik olmayan devlet ve uluslararası örgütlerde demokratikleşme sürecinin nasıl sürdürülebileceği,*
- *devletlerin egemenliğinin ne ölçüye kadar sınırlandırılabilirliği,*
- *kültürel farklılıklar ne olursa olsun, tüm devletleri bağlayacak en azından temel çekirdek insan haklarının belirlenmesi (Ferreira-Snyman ve Ferreira, 2006: 93-94).*

2. Belli Başlı İyi Yönetim İlkeleri ve Bu İlkelerin Hukuki Çerçevesi

2.1. İyi Yönetim İlkelerinin Genel Niteliği

İyi yönetim kavramı, geniş anlamda, modern yönetimin uymak zorunda olduğu, sürekli bir gelişim halinde olan -hukuken uygulanabilir veya uygulanamaz- usul ve esas kuralları külliyyatını tanımlamaya yardımcı bir araçtan başka bir şey değildir. Çoğu kez, idari adalet, şeffaflık, açıklık ve hatta demokratik karar alma sürecini gerçekleştirmeye ya da kamu kurumlarıyla vatandaşlar arasındaki ilişkileri geliştirmeye yönelik uygulama standartlarına işaret eder. Bu düşünceler, hukuk devletine bağlı modern demokratik yönetim sistemlerinin hepsinde ortaklaşa kabul edilen değerler arasındadır. Belirsiz kavramlardan oluşan, oldukça müphem bir ifadeyi izah etmeye çalışan, çok soyut ve bir bakıma gereksiz tekrara dayalı bu açıklama, karşılaşılan gerçek olaylarda iyi yönetimin ne olacağı sorununa ışık tutmaktan uzaktır. Mevcut tanımlar, iyi yönetim altında ne tür spesifik kuralların yer aldığı ve bu kuralların uygulama kapsam ve amacı ile varsa hukuki güçlerini ortaya koyamamaktadır. Ulusal hukuk sistemleri kadar köklü bir geleneği olmayan ve hukuk doktrininde yeterince açıklığa kavuşturulup, aydınlatılmamış olan AB Hukuku yönünden de, iyi yönetim kavramı idari davranış ve yargısal denetim bakımından güvenilir ve faydalı bir ölçüt olmaktan uzaktır (Nehl, 2009: 338-339).

İyi yönetimin usuli yönünden önemi, esas olarak idari usul kurallarına hâkim olan ilkeler yoluyla önceden tespit edilmiştir. İdare Hukukunun gelişmiş ulusal geleneklerinin mukayeseli incelemesi, hukuk devletinin hâkim olduğu modern hukuk düzenlerinde hukuka uygun idari karar alma yönteminin bir yanda ölçülülük ve etkililik, diğer yanda da bireyin korunmasından oluşan iki temel gerekçeye dayandığını göstermektedir. İki temel gerekçe birbiriyle bağlantılı olup, bazı olaylarda iç içe geçmektedir. Ancak idari uygulama ve idari etkililik konusundaki tartışmalar, iki amacın çatışması ihtimaline karşı makul bir denge kurulması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bireysel katılım ve usuli güvencelere fazla vurgu yapılması, bazen esas yönünden doğru ve şeffaf bir idari karar alınabilmesinin önüne geçebilir. Ayrıca karar alma süreci önündeki katı sınırlamalar, örneğin, ilgili taraflarca ileri

sürülen her bir iddiaya idarenin cevap verme yükümlülüğü, yarardan çok zarar getirebilir ve esasa yönelik hedeflere makul sürede ve düzgün bir şekilde ulaşılmasını riske atabilir. Çevre Hukuku gibi hassas alanlardaki tecrübeler göstermektedir ki, usuli hakların tanınması ve kullanılması iki ucu keskin kılıç gibidir. Eğer katılım bireylerin meşru çıkar ve haklarının korunmasını amaçlamıyor da, idarenin arzu edilmeyen bir karar almasını önlemeye çalışıyorsa, bu durumda usuli haklar stratejik olarak idarenin karar almasını engelleyici ve geciktirici yönde kötüye kullanılmış olur. Diğer yandan, idarenin etkililiğini ve ölçülülüğünü aşırı ön plana çıkararak bir yaklaşım da, usuli korumanın kapsamını makul olmayan derecede sınırlayarak, bu kez tersine ikinci ilkeyi, birinciye feda etme tehlikesi taşımaktadır. İki temel gerekçe arasında doğru dengenin kurulması hassas bir iş olup, ancak kanun koyucunun alması gereken siyasi bir kararla gerçekleştirilebilir. Açık ve belirli yasal düzenlemelerin bulunmadığı durumlarda ise, idari kararların yargısal denetimi sürecinde, gerekli dengeyi gözetme görevi mahkemelere düşmektedir (Nehl, 2009: 343-347).

Geniş anlamda iyi yönetim ilkelerinin pozitif hukuk metinlerinde yer alması anayasacılık hareketinin başlangıcına kadar götürülebilir. Çünkü yazılı anayasaların tamamında iktidarın sınırlandırılması ve yönetimin örgütlenmesine ilişkin en azından genel hükümlere rastlamak mümkündür. Ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel olarak tüm hükümet sistemlerinde ve bu arada parlamenter sistem içinde yürütme ve idare organları zamanla güçlenerek görevleri artmıştır. İdari mekanizmanın merkezi, bölgesel, yerel ve hizmet yönlerinden örgütlenerek, yeni kamu kurum ve kuruluşlarının ortaya çıkmasıyla birlikte, iyi yönetime ilişkin temel ilkelerin daha somut biçimde pozitif hukuk metinlerinde yer almaya başladığı görülmüştür.

1947 tarihli İtalyan Anayasasının “Kamu Yönetimi” başlıklı 97. maddesinin birinci fıkrasına göre, “*Resmi daireler, yönetimin iyi işlemlerini [buon andamento] ve tarafsızlığını güvence altında bulunduracak şekilde kanun hükümleriyle oluşturulur.*”⁵ Birçok İtalyan akademisyen, Anayasa’da geçen buon andamento (iyi işlemesi ya da performansı) ifadesinin iyi yönetim görevini belirttiğini kabul etmektedir. İtalyan

⁵ 1947 İtalyan Anayasasının Türkçe çevirisi için bkz. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10-%C4%B0TALYA%20319-354.pdf> (27 Eylül 2015).

Anayasa Mahkemesi de, bu görevin yasa koyucuyu, idari fonksiyonları yürütmek üzere düzgün bir idari örgütlenme ve idari usul tasarlamakla yükümlü kıldığını kabul etmektedir. Diğer yandan, bu ilke kamu yönetimine karar almadan önce gerekli bilgileri topladıktan ve olayla bağlantılı olabilecek unsurları dengeledikten sonra doğru karar verme görevi yüklemektedir. 1978 tarihli İspanyol Anayasası'nın 31. ve 103. maddeleri de kamu yönetiminin objektif ve tarafsız olarak, etkili işlem, etkililik, ekonomi ve koordinasyon ilkelerine uygun faaliyet göstermesini öngörmekte, ayrıca Anayasanın 9. maddesi, kamu yetkililerinin hesap verebilirliğini düzenlemekte ve keyfi işlem yapmalarını yasaklamaktadır (Ponce, 2005: 556).

Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu veya bilinen adıyla Venedik Komisyonu'nun 9 Mart 2011 tarihli, "iyi yönetim" ve "iyi yönetim" kavramlarıyla ilgili envanter raporuna göre, "iyi yönetim hakkı" kavramına Avrupa'da hiçbir devletin anayasasında yer verilmemiştir. Buna karşılık Hollanda'nın Medya Kanunu ve Emekli Aylığı Kanunlarında, ayrıca Letonya'nın Devlet İdari Kuruluş Kanununda "iyi yönetim" kavramına yer verildiği tespit edilmiştir. "İyi yönetim" kavramına yargı kararlarında yer verilmesi de ancak birkaç istisnai örnekle sınırlıdır. Buna karşılık, "iyi yönetim" kavramı ulusal ölçekte daha yaygın kullanılmaktadır. Finlandiya Anayasasının 21. maddesinde, diğer bazı usul güvencelerinin yanı sıra, iyi yönetimin yasayla düzenleneceği belirtilmektedir. İyi yönetimin belli başlı ilkelerine ise hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinin anayasalarında yer verilmiştir. Ayrıca birçok Avrupa ülkesinin mevzuatında ve yargı kararlarında iyi yönetim hakkı güvenceye alınmış ve iyi yönetim hakkı ihlallerine karşı başvurulabilecek yargısal koruma mekanizmaları düzenlenmiştir (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2011).

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, AB Hukuku düzenlemeleri, çeşitli Avrupa ülkelerinin mevzuatı, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve bu arada Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte (Uygulama Yönetmeliği), farklı şekillerde ifade edilse de, birbirine benzer iyi yönetim ilkelerine yer verildiği görülmektedir. Söz konusu düzenlemelerde yer alan belli başlı iyi yönetim ilkeleri arasında hukuka uygunluk, adalet ve ölçülülük, ayrımcılığın önlenmesi ve eşitlik, usuli güvencelere

uyulması, ayrıca tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi etik davranış ilkeleri sayılabilir. Aşağıdaki başlıklar altında, hukuki ve idari denetim ölçütü olarak kullanılabilen tespit edilen iyi yönetim ilkeleri üzerinde kısaca durulmaktadır.

2.2. Hukuka Uygunluk

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 1. ve 5. maddelerinde, Kurumun idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere kurulduğu belirtilmektedir. Ancak Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesinde inceleme ve araştırma ölçütü olarak “hukuka uygunluk” ifadesi yerine “kanunlara uygunluk” ifadesine yer verilmiştir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’nın 4. maddesi de “yasaya uygunluk” başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre; “*Yetkili, yasaya uygun davranmalı ve AB mevzuatında yer alan kuralları ve işlemleri uygulamalıdır. Yetkili, özellikle bireylerin hak ve menfaatlerini etkileyen kararların yasal bir dayanağı olmasını ve içeriklerinin yasalara uygun olmasını sağlamaya dikkat etmelidir.*”⁶

En temel iyi yönetim ilkelerinden biri olan hukuka uygunluk, dar anlamda kanuna uygunluktan daha geniş bir kavramdır. İdarenin hukuka uygunluğu gerek idari denetim, gerek yargısal denetim konusu olabilir. İdari yargının yerine getirdiği hukuka uygunluk denetimi, dava konusu eylem ya da işlemin yürürlükteki mevzuata uygunluğuyla sınırlı bir denetim olup, yerindelik denetimi biçiminde gerçekleştirilemez. Diğer yandan, idari yargı organlarının hukuka uygunluk denetimi sonucunda verdiği kararlar tarafları bağlayıcı niteliktedir ve davalı idare tarafından gecikmeksizin yerine getirilmesi gerekmektedir. Oysa iyi yönetim ilkelerine uygunluk kapsamında yapılan denetim sonucunda kamu denetçiliği kurumlarının verdiği kararlar bağlayıcı nitelikte olmayıp, ilgili idare için tavsiye kararı niteliğindedir. Amacı ve niteliği göz önüne alındığında, kanunlara uygunluk ifadesinin geniş anlamda hukukun genel ilkelerini ve insan haklarına saygıyı da içine

⁶ Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’nın Avrupa Ombudsmanı tarafından yaptırılan Türkçe çevirisi için bkz. file:///C:/Users/lawyer%202/Downloads/code_2013_TR%20(2).pdf (27 Eylül 2015).

alacak biçimde hukuka uygunluk ilkesi olarak ele alınması daha isabetli olacaktır.⁷

2.3.Adalet ve Ölçülülük

Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 1. ve 5. maddelerinde de yer alan “insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde” ifadesinin yanı sıra ölçülülük ilkesine de yer verilmiştir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’nın 6. ve 11. maddelerinde sırasıyla “Orantılılık” ve “Adaletlilik” ayrı maddeler altında düzenlenmiştir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’nın 6. maddesine göre, “1. Yetkili, karar alırken alınan önlemlerin amaçla orantılı olmasına dikkat edecektir. Yetkili özellikle, sınırlama ya da yükümlülüğün işlemin amacıyla orantılı olmadığı durumda, vatandaşların haklarını sınırlamaktan ya da yükümlülük getirmekten kaçınacaktır. 2. Yetkili, karar alırken özel kişilerin menfaatleri ile kamunun menfaatleri arasındaki adil dengeye saygı gösterecektir.” Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’nın 11. maddesine göre ise Adaletlilik ilkesi oldukça kısa düzenlenmiştir. Buna göre; “Yetkili tarafsız, adil ve makul davranacaktır.”

Ölçülülük ilkesi, yasa koyucu veya idare tarafından kullanılan aracın, ulaşılmak istenen amaca erişmek için elverişli ve gerekli olup olmadığı, başvuru aracın ulaşılmak istenen amaçla ölçülü bir orantı içinde bulunup bulunmadığıyla ilgilidir. Ölçülülük ilkesi, elverişlilik, gereklilik ve orantılılık (dar anlamda ölçülülük) adı altında üç alt ilke den oluşmaktadır. Elverişlilik ilkesi uyarınca, alınan tedbir yardımıyla istenilen neticeye yaklaşıyorsa, araç elverişli, buna karşılık, kullanılan araç güdülen amaca ulaşmayı zorlaştırıyor ya da amaca erişme bakımından hiçbir etki göstermiyorsa, araç elverişsizdir. Gereklilik ilkesi, güdülen amaca aynı derecede elverişli birçok araç arasından en az müdahalede bulunan araçla erişmeyi ifade etmektedir. Buna göre, birçok mümkün ve elverişli araç arasından bireylere ve kamuya en az zarar verecek aracın seçilmesi gerekir. Daha az sınırlayıcı müdahale ile

⁷ Önceki Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros, 2007 yılında gerçekleştirilen AB’ye üye ve aday devletlerin ulusal ombudsmanları 6. seminerinde yaptığı konuşmada geniş anlamda yasallığın eşitlik, orantılılık ve adil işlem gibi genel ilkeleri, insan haklarını ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarını da kapsadığını, bir hukuk metninin mekanik olarak uygulanabileceğine ya da haksız, adaletsiz ve makul olmayan bir idari işlemin yasal olduğuna inanan bir kamu görevlisinin genellikle kanunu yanlış anladığını ifade etmektedir (Diamandouros, 2007: 22-26).

aynı veya daha iyi bir sonuç elde edilebilecekse, kullanılan aracın gereksiz olduğu kabul edilir. Orantılılık ilkesine göre, araç ile ulaşılmak istenen amaç arasında ölçülü bir orantı bulunmalıdır. Orantılılığın kesin ilkelerini soyut olarak belirlemek mümkün değildir. Orantılılık ilkesi yönünden yapılacak denetimde somut olayın özellikleri dikkate alınarak çatışan menfaatlerin makul bir denge içinde olup olmadığı araştırılmaktadır (Metin, 2002: 21-38). Adaletlilik ilkesi ise özellikle iyi yönetim bakımından gerçekleştirilecek denetimde, geniş ve esnek bir denetim alanı sunmaya elverişlidir. İdarenin tarafsız, adil ve makul davranıp davranmadığının her olayın somut koşulları çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir.

2.4. Ayrımcılığın Önlenmesi ve Eşitlik

Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesinde, ayrımcılığın önlenmesi ve eşitliğe iyi yönetim ilkeleri arasında yer verilmiştir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın 5. maddesi, "Ayrımcılık Yapılmaması" başlığını taşımaktadır. Buna göre; "1. Yetkili, kamudan gelen taleplerin değerlendirilmesi ve gerekli kararların alınması sürecinde herkese eşit muamele yapma ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacaktır. Aynı durumda olan kamu mensupları aynı şekilde muamele edileceklerdir. 2. Farklı bir muamele yapılması halinde, yetkili bu durumun söz konusu olayın özel nitelikleri nedeniyle haklı olmasına dikkat edecektir. 3. Yetkili özellikle kamu üyeleri arasında, tabiiyete, cinsiyete, ırka, renge, etnik ya da sosyal kökene, genetik özelliklere, lisana, dine ya da inanca, siyasi ya da farklı bir görüşe, ulusal azınlık üyeliğine, varlığa, soya, maluliyete, yaşa ya da cinsel eğilimlere dayalı haksız ayrımcılıktan kaçınacaktır."

Ayrımcılığı yasaklayan ulusal ve uluslararası hukuk metinleri incelendiğinde, üzerinde mutabakata varılan, ortak bir ayrımcılık tanımı bulunmadığı dikkati çekmektedir. Uluslararası ve bölgesel insan hakları belgelerinin çoğunda ayrımcılık yasaklanmış olsa da, ayrımcılığın açık bir tanımı yer almamaktadır. Ayrımcılığın uluslararası insan hakları hukukunda genel kabul gören iki tanım tipinden söz edilebilir. Bu tanımlardan birincisi, BM Genel Kurulu'nda 1965 yılında kabul edilen "Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme" (ICERD⁸) ve 1979 yılında kabul edilen "Kadınlara Karşı Ayrımcılığın

⁸ "International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination"

Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi”nin (CEDAW⁹) 1. maddelerinde yer almaktadır.¹⁰ Adı geçen sözleşmelerde benzer şekilde kaleme alınan tanıma göre ayrımcılık, siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel, medeni ve diğer sahalardaki insan hakları ve temel özgürlüklerin tanımlanmasını, kullanılmasını ve bunlardan yararlanılmasını engelleyen veya ortadan kaldıran veya bunu amaçlayan herhangi bir ayırım, mahrumiyet, kısıtlama (veya üstün tutma) anlamına gelmektedir. Ayrımcılık konusundaki ikinci tanımlama ise Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından geliştirilen denetleme ölçütlerine dayanmaktadır. Buna göre, AİHM ayrımcılık iddiası taşıyan başvurularda sırasıyla, (1) farklı bir muamele olup olmadığını, (2) olayların özdeş olup olmadığını (mukayese testi), (3) objektif ve makul bir gerekçe bulunup bulunmadığını (gerekçe testi) ve (4) öngörülen amaç ile başvuru araçları arasında ölçülülük olup olmadığını (ölçülülük testi) incelemektedir (Vandenhoele, 2005: 33-34). AİHM’e göre, söz konusu ölçütlerden hareketle, özdeş olaylar hakkında objektif ve makul bir gerekçe bulunmadan veya makul bir gerekçe bulunduğu halde ölçülülük ilkesine uyulmadan farklı muameleler yapılması ayrımcılık teşkil edecektir (Karakul, 2014: 27-29). Ayrımcılık temelleri (discrimination grounds) ya da ayrımcılık uygulanan dezavantajlı gruplar zamana, mekâna, toplumsal farklılaşma ve gruplaşmanın niteliğine göre farklılık göstermekle birlikte, hukuk metinlerinde genel olarak benzer ayrımcılık nedenlerine yer verilmiştir. 1982 Anayasasının 10. maddesinde “... dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle...” ayırım gözetilmesi yasaklanmaktadır. Anayasada “cinsel yönelim” gibi bazı ayrımcılık temellerine yer verilmemiş olması eksiklik olarak nitelendirilebilirse de anayasada sayılanlara “benzer” nitelikteki ayrımcılık nedenlerinin de yasak kapsamında değerlendirilebilmesine olanak tanınması isabetlidir (Öden, 2003: 322).

2.5. Usuli Güvencelere Uyulması

Gerek Uygulama Yönetmeliğinde, gerek Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasında, idari işlemlerin alınmasında birtakım ulus güvencelerine uyulması, iyi yönetim ilkeleri arasında sayılmıştır. Yönetmelikte

⁹ Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women

¹⁰ Sözleşmelerin Türkçe çevirisi için bkz. <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktarafisoz/bm1.html> (27 Eylül 2015)

yer verilen usul güvenceleri arasında, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ve kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi bulunmaktadır. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasında da benzer usul güvencelerine yer verildiği görülmektedir. Söz konusu güvenceler arasında meşru beklentiler (geçmişteki idari uygulamaların takip edilmesi), tutarlılık ve bilgilendirme, mektupların vatandaşın ana dilinde yanıtlanması, alındı bilgisinin iletilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi, kurumun ilgili servisine iletme yükümlülüğü, dinlenme ve fikir beyan etme hakkı, kararların makul bir süre içerisinde verilmesi, kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü, itiraz hakkının belirtilmesi, kararın tebliğ edilmesi, kayıtların yeterli tutulması, kamunun yasa hakkında bilgilendirilmesi sayılabilir.

Hukuka uygunluk ve adalet gibi hakkın esası üzerinde etkili olabilecek unsurlarla bağlantısı olduğu ve kamu yönetimi tarafından sıkça ihmal edildiği için idarenin kararlarında gerekçe gösterme yükümlülüğü üzerinde kısaca da olsa durmak gerekir. Charles Tilly'e göre ilişkileri müzakere etmek, kabul ettirmek, telafi etmek, onaylamak veya reddetmek için gerekçe verilmesi gerekmektedir. Mevcut veya kurulmak istenilen İlişki tipi makul, dolayısıyla kabul edilebilir veya ikna edici gerekçe türlerini de belirler. Bu durum, kamu yönetiminde eylem ve işlemleri için gerekçe vermek zorunda olan idari ilişkiler için de geçerlidir. Kamu görevlilerinin idari görevi ifa ederken en az üç tip idari ilişki içinde oldukları söylenebilir. Birincisi, diğer kamu görevlileri ile ikincisi, idari işlem ve tercihlerden etkilenen kamuoyu ile üçüncü olarak da, idari eylem ve işlemlere doğrudan muhatap olan gerçek ve tüzel kişiler ile idari ilişki söz konusudur (Mashaw, 2007: 101-102). Soyut düzeyde, Amerikan ve Avrupa hukuk düzenlerinde gerekçe verilmesi ahlaki ve siyasi meşruiyetin sağlanması yönünden önem taşımaktadır. ABD Kongresi'nin idari mekanizma üzerindeki yetkileri ve doğrudan seçimle işbaşına gelmiş başkanın üst düzey kamu görevlilerini seçip görevden alabilmesi, ABD'de demokrasi açığının ve demokratik idari meşruiyetin AB kurumları kadar fazla olmadığını göstermektedir. Ancak gerçekte, kamu görevlilerinin kararlarının halkın temsilcilerinin iradesini doğrudan yansıttığını iddia etmek de mümkün değildir. Bu nedenle idarenin meşruiyeti konusunda farklı görüşler ileri sürülmektedir. Kamu kurumları için gerekçe gösterme yükümlülüğü,

demokratik yönetimin geliştirilmesi ve insan haklarının korunması yönlerinden hem bir hedef hem de hak olarak kabul edilmelidir (Mas-haw, 2007: 116-124).¹¹

2.6. Tarafsızlık, Dürüstlük, Nezaket, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik Gibi Etik Davranış İlkeleri

Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesinde, idarenin eylem ve işlemlerinde tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi etik ilkelerle bağlantılı iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin (Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği) İkinci Bölümünde etik davranış ilkeleri daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliğinin amacı “...kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemek...” şeklinde ifade edilmektedir. Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliğinde, kamu hizmetlerinin kamu yararı, kamu hizmetinin gerekleri ve halka hizmet bilinci göz önünde bulundurularak yerine getirilmesini sağlayacak hükümler yer almaktadır. Ancak Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliğinde esasen birbirinden farklılık gösteren birtakım etik ilkelerinin aynı maddede düzenlenmiş olması nedeniyle kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davranışlarının tespitinde zorluk yaşanmaktadır. Örneğin, Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliğinin dürüstlük ve tarafsızlık başlıklı 9. maddesinde, dürüstlük ve tarafsızlığın yanı sıra yasallık, adalet, eşitlik, ayrımcılık yasağı, insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı muamelede bulunmama gibi ilkelere de yer verildiği görülmektedir. Oysa etik ilkelerin genel ve ortak özelliklerine değinildikten sonra, her bir etik ilkenin tanım ve kapsamının ayrı bir madde altında düzenlenmesi daha isabetli olurdu. Avrupa Doğru İdari Davranış

¹¹ Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 296. maddesiyle Birliğin yasal düzenlemelerini de kapsayan tüm hukuki işlemlerinde Birlik kurumlarına gerekçe gösterme yükümlülüğü getirilmiştir (Craig ve Búrca, 2011: 522-524).

Yasası'nda da, tarafsızlık ve bağımsızlık, nesnellik ve nezaket ilkeleri ayrı maddeler altında düzenlenmiştir. Ayrıca Avrupa Ombudsmanı tarafından yayımlanan, AB memurlarına yol gösterecek beş temel kamu hizmeti ilkesi arasında nesnellik ve şeffaflık da bulunmaktadır.

Tarafsızlık, idari kurumların benzer olaylar karşısında benzer davranmasını, vatandaşların özel koşulları söz konusu olduğunda ise yalnızca kanunda önceden öngörülmüş olan objektif kuralları dikkate almasını gerektirmektedir. Tarafsızlık ilkesi, kamu görevlilerinin kişisel yakınlıkları ve çıkarları doğrultusunda davranmamasını emretmektedir. Bu yönüyle, tarafsızlık ilkesi Weber'in bürokratik yönetim modelinin temel unsurlarından birisi olan kamu görevlilerinin tarafsızlığı anlayışına dayanmaktadır (Stensöta, 2012: 88). Kamu yönetiminin adam kayırcı ve yanlı davranması, yönetimin meşruluğunun sorgulamasına yol açacağı gibi halkta derin öfke ve hayal kırıklığı yaratabilir (Khan, 2015: 15). Dürüstlük, kamu görevlerinin eylem ve işlemlerinde her zaman doğru ve güvenilir olmalarını ve hizmet alanları yanlıtıcı veya onlara zarar verici davranışlardan kaçınmalarını ifade etmektedir. Nezaket toplumsal kurallara uyum konusunda kişisel bir erdem olarak görülse de, iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde kamu görevlilerinin davranışları yönünden de aranan bir özelliktir. Nezaket, kamu görevlilerinin, üstleri, meslektaşları, alt düzeydeki personel ve hizmet ettikleri vatandaşla olan ilişkilerinde nazik ve saygılı olmalarını ifade etmektedir (Yüksel, 2010: 64). Şeffaflık, idarenin karar alma, kararın yerine getirilmesi süreçleriyle, bilgiye ulaşım ve bilgi paylaşımında açık ve saydam olmasını, yurttaşların bilgi ve belgelere ulaşımının kolaylaştırılmasını gerektirmektedir (Weiss ve Steiner, 2006: 1552-1553; Yüksel, 2010: 335 vd.). Hesap verebilirlik ise tüm kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmaları, rapor edebilmeleri, açıklama yapabilmeleri, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olmalarıdır (Yüksel, 2010: 62).

3. Avrupa Birliği Hukukunda İyi Yönetim Hakkı ve Uygulaması

İyi yönetim, AB Hukukunda temel bir hak olarak güvenceye alınmadan önce, Topluluk mahkemeleri tarafından hukukun genel

ilkelerinden biri olarak kabul edilmiştir. Hukuki düzenlemeye konu olmadan önce, iyi yönetim ilkesinin belirsiz ve muğlak olduğu ileri sürülmüştür. AB Adalet Divanı tarafından iyi yönetim kavramı özellikle otonom bir kavram olarak ele alınmamış, hukuki bir sonuç doğurmasından çekinildiği için, diğer prensip, hak ve yükümlülüklerle birlikte kullanılmıştır. AB Adalet Divanı kararlarına göre, iyi yönetim kavramının özü, her olayın olgusal ve hukuksal koşullarının özenle ve tarafsız bir şekilde ele alınması yükümlülüğüdür (Mendes, 2009: 3).

AB Adalet Divanının iyi yönetim kavramı etrafında geliştirdiği usuli kuralların yanı sıra 1995 yılında faaliyete başlayan Avrupa Ombudsmanının kötü yönetimle ilgili raporlarında, kötü yönetim örneklerine geniş yer verilmesinin, iyi yönetim kavramının negatif yönden (mefhum-u muhalifinden) tanımlanmasına ve kavramın sınırlandırılmasına önemli katkıları olmuştur. Avrupa Ombudsmanına göre, idari ihmal, yetkinin kötüye kullanılması, kayıtsızlık, hukuka aykırı işlemler, adaletsizlik, hizmet kusuru veya yetersizlik, ayrımcılık, kaçınılabılır gecikme, eksik bilgi verme veya bilgi vermeyi reddetme, kötü yönetim kapsamı içindedir. Avrupa Parlamentosu, 1998 yılında Avrupa Ombudsmanının önerisi doğrultusunda kötü yönetimi tanımlayan bir karar kabul edilmiştir. Bu tanıma göre, bir kamu kurumu kendisi için bağlayıcı olan bir kural veya ilkeye aykırı davranırsa kötü yönetim meydana gelmiş olur. Avrupa Ombudsmanının diğer önemli girişimleri arasında, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası taslağını hazırlayarak, 1999 yılında AB kurumlarına sunmasından bahsetmek gerekir. Avrupa Parlamentosu Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasını ancak 2001 yılında kabul etmiştir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, AB Temel Haklar Şartı'nda düzenlenen iyi yönetim hakkının uygulamada ne anlama geldiğini daha ayrıntılı olarak açıklamak üzere 2005 yılında yeniden gözden geçirilmiştir (Nieto-Garrido ve Delgado, 2007: 29-30).

İyi yönetim hakkı pozitif hukukta açıkça ilk kez AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde düzenlenmiştir. Kasım 2000'de Biarritz'de (Fransa) Parlamento, Konsey ve Komisyon tarafından ortak bir beyanname ile kabul edilen AB Temel Haklar Şartı, 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması ile ilan edilmiş, ancak Lizbon Antlaşması'nın 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesiyle, AB Kurucu Antlaşmasının bir parçası olarak AB Hukukunda bağlayıcılık

kazanmıştır. AB Temel Haklar Şartı'nın "iyi yönetim hakkı" başlığını taşıyan 41. maddesine göre;

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, şunları içermektedir:

(a) herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkı;

(b) herkesin, kendi dosyasına erişme hakkı ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesi;

(c) idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğü.

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

4. Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur.¹²

AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi, bir kısmı AB Adalet Divanı kararlarıyla geliştirilen, bir kısmı ise Kurucu Antlaşmalar ve ikincil AB mevzuatında dağınık olarak yer alan usule yönelik AB İdare Hukuku ilkesini bir temel hak olarak güvence altına almayı amaçlamaktadır. Ancak söz konusu düzenlemenin iyi yönetim kavramının tanımını yapmadığı, ayrıca iyi yönetim ilkelerinin tamamını kapsamadığı dikkat çekmektedir.

AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinin birinci fıkrasında yöneltilen taleplere cevap verme, makul sürede işlem yapma ve bir talep hakkında yeterli bilgi edinerek inceleme yapma gibi özen yükümlülüğüyle ilgili iyi yönetim ilkelerine yer verilmemiş olsa da, bu ilkeler

¹² AB Temel Haklar Şartı'nın Türkçe çevirisi için bkz. <http://avrupa.info.tr/tr/ab-ve-sivil-toplum/haklar-bildirgesi.html> (27 Eylül 2015)

madde geniş yorumlanarak, 41. maddenin birinci fıkrasının koruma alanına dâhil edilebilir. 41. maddenin ikinci fıkrasında güvenceye alınan haklar da tüketici olarak sayılmamıştır. Bu durum, 41. maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen haklara benzer ilkelerin de madde kapsamında değerlendirilebileceğini göstermektedir. AB Hukukunda ve ulusal hukuklarda İdare Hukukunun konusu idarenin etkililiğinin sağlanması ve bireyin devlete karşı korunmasıdır. AB Temel Haklar Şartı'nın amacı, bireyin temel haklarının korunmasının güçlendirilmesi olduğuna göre, 41. maddenin işlevi iyi yönetimi temel bir hak olarak güçlendirmektir (Kristjánsdóttir, 2013: 241).

AB Temel Haklar Şartı'nın 51. maddesine göre, "1. Bu Bildirgenin hükümleri, yetki ikamesi ilkesi dikkate alınarak Birliğin kurumları ve organlarına ve sadece Birlik hukukunu uyguladıklarında Üye Devletlere yöneliktir. Bu nedenle, kendi yetkilerine uygun olarak haklara saygı gösterecekler, ilkelere uyacaklar ve bunların uygulanmasını teşvik edeceklerdir..." Bu kapsamda, birlik kurumları ve organlarının iyi yönetim hakkına aykırı davranışlarının koruma kapsamına gireceğine kuşku yoktur. Ulusal makamlar, AB Hukukunu uyguladıklarında da iyi yönetim hakkı kurallarına uygun davranmakla yükümlüdür. Ancak lâfzî bir yorumla, ulusal makamların, AB Hukukunun kapsamı dışında kalan eylem ve işlemlerinde iyi yönetim hakkı güvencesinin geçerli olmayacağı söylenebilir. Bununla birlikte, AB Adalet Divanı Büyük Dairesinin, 26 Şubat 2013 tarihli *Akerberg* davası kararında, ulusal işlemlerin AB Hukuku kapsamına da girmesi halinde, AB Temel Haklar Şartı'nın uygulanacağına karar vermiştir. Dolayısıyla, ulusal makamların AB Hukuku kapsamındaki işlemlerinde AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde düzenlenen iyi yönetim hakkına riayet etmeleri gerekmektedir (Kristjánsdóttir, 2013: 243-245). İyi yönetim ilkelerinin sınırlı da olsa iyi yönetim hakkı olarak AB Temel Haklar Şartı'nda hukuksal güvenceye alınması olumlu bir gelişmedir. Ancak iyi yönetim hakkının kapsamının AB yargı organlarının yorumu ve ikincil AB mevzuatında yapılacak yeni düzenlemelerle genişletilmesi mümkün ve gereklidir (Kristjánsdóttir, 2013: 252-253).

4. Türkiye’de İyi Yönetim İlkelerinin Gelişimi ve Uygulaması

4.1. İyi Yönetim İlkelerinin Hukuki Çerçevesi

Türkiye’de iyi yönetim ilkelerinin hukuki çerçevesi çoğu AK üyesi devlet gibi Anayasa’da açıkça ifade edilmemiştir. Ancak Anayasanın farklı maddelerinde iyi yönetime ilişkin pek çok ilkeye rastlamak mümkündür. Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi, 10. maddesindeki eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkesi, 12. maddesindeki temel hakların niteliği, 40. maddesindeki temel hak ve hürriyetlerin korunması, 74. maddesindeki dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı, 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği, 125. maddesindeki yargı yolu, 128. ve 129. maddelerindeki kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler iyi yönetime ilişkin birtakım temel kuralları da içermektedir.

Türkiye’de halen genel bir idari usul kanunu kabul edilmediğinden, iyi yönetime ilişkin ilkeler mevzuatta dağınık durumunda bulunmaktadır. Bu konuda Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmadan önce özellikle 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, yukarıda değinilen Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği, 24 Ocak 2004 tarih ve 2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile merkez teşkilatı ve yerinden yönetim kuruluşlarının kuruluş ve örgütlenmesiyle ilgili mevzuatta ve yüksek yargı organı kararlarında birtakım iyi davranış ilkelerine rastlanmaktadır. Bu konudaki esas gelişme, 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul edilerek yürürlüğe giren 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumunun düzenlenmesidir. 2010 Anayasa değişikliğinin ardından kabul edilerek yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun amaç ve görevini düzenleyen 1. ve 5. maddelerinde genel bir ifadeyle açıkça kavram zikredilmeden iyi yönetim ilkelerinin temeline değinilmiştir. Uygulama Yönetmeliğinin “iyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6. maddesinde ise denetim ölçütü olarak kullanılması öngörülen iyi yönetim ilkeleri açıkça sayılmıştır. Buna göre;

“ Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın

önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.”

Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesinde idarenin “... gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını” gözeticeğinin düzenlenmesi, iyi yönetim ilkelerinin dinamik yapısı göz önüne alınarak, *numerus clausus* olarak sınırlandırılmadığını, kamu denetçiliği kurumunun önüne gelen somut olaylar kapsamında Yönetmelikte açıkça ifade edilmemiş olan iyi yönetim ilkelerine dayanarak da inceleme ve araştırma yapabileceğini göstermektedir.

4.2. İdarenin İyi Yönetim İlkelerine Uyumu Konusunda Karşılaşılan Sorunlar

Türkiye’de devletin kamusal hayatın her alanında yoğun olarak rol alması gerektiği inancı, merkezîyetçi devlet geleneğini pekiştirmiş ve idari fonksiyonun ağırlıklı olarak merkezden veya merkezin taşra örgütü aracılığıyla yürütülmesine yol açmıştır. Türkiye’de merkezi idare teşkilatının güçlü, yerel yönetim kuruluşlarının ise güçsüz kalması, idarenin etkinliğini azaltmakta, yerel demokrasinin ve katılımcılığın gelişmesine engel oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde reform tartışmaları Türkiye’de bir türlü çözüme ulaştırılamayan sürekli gündem maddelerinin başında gelmektedir. Kamu yönetimine ilişkin bitmeyen tartışmalar ve kamu yönetiminin ıslah edilmesine yönelik çabalar, henüz beklenen sonuçları vermekten uzaktır. Türkiye’de idarenin işleyişinden kaynaklanan genel sorunlar arasında, devlet odaklı geleneksel yönetim anlayışı, vatandaşların kamu yönetimine katılım eksikliği, merkezi idare teşkilatının aşırı büyümesi ve yavaş işlemesi, bazı hizmetlerin kötü ve eksik yürütülmesi veya bazen hiç yürütülmemesi, yanlış istihdam politikaları, aşırı kırtasiyecilik, teknolojik yeniliklerden tam olarak yararlanamama, yolsuzluk, pahalılık, gecikme,

bilgilendirme eksikliği ve gizlilik, tarafsızlık, adam kayırma, ayrımcılık ve denetimsizlik sayılabilir (Karakul, 2012: 161).

Yönetişim odaklı karar alma sürecinde, devlet odaklı geleneksel yönetim anlayışının terk edilmesi ve birey-devlet ilişkisine yeni bir boyut getirilmesi kaçınılmazdır. Hizmet alan ve hizmet veren ilişkisinden ortaklığa giden süreçte bireyin karar alma süreçlerine katılımının kolaylaştırılması ve bu kapsamda var olan engellerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Diğer yandan bireylerin yönetime katılmaları sonucunda kendi görüşlerinin uygulamaya yansıdığı veya ortak karar alma sürecinde dikkate alındığı konusunda ikna olmaları önem taşımaktadır (Eraydın, 2007). Yerel, ulusal ve Avrupa düzleminde kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplumun yönetsel sorunların çözümüne ortaklaşa katıldığı bir yapı ve ilişkiler sistemi olarak “çok düzlemli yönetim” modeline doğru gelişim gösteren “Avrupa Yönetsel Alanı”na dâhil olabilmek için (Okçu, 2015), Türkiye’nin klasik kamu yönetimi anlayışını daha fazla zaman kaybetmeden, hızla ve radikal biçimde değiştirmesi gerekmektedir (Karakul, 2012: 161-162).

Türkiye’de kamu yönetiminde reform yapılması yönünde uzun zamandan beri süregelen çağrı ve talepler doğrultusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlayan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Kanun isminde yer alan “Temel Kanun” ibaresi nedeniyle federatif bir devlet kurulacağı yönünde gelen eleştirileri bertaraf edebilmek için Meclise sunulan kanun tasarısının ismi “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” olarak değiştirilmiştir. Kanun tasarısı 2004 yılında Meclis Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiş, ancak Anayasada öngörülen tekil devlet yapısına, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet ilkeleri ile kamu yararına uygun düşmediği gerekçesiyle bir kez daha görüşülmek üzere dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmesinin ardından, kanun bir daha Meclis Genel Kurulu’na gelmeyerek, gündemden düşürülmüştür (Kesim ve Petek, 2005: 48-49). Kanun tasarısı, katılımçılığı temin edecek yolları öngörmemesi, hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalara yer vermemiş olması, tutarlılık ilkesinin bulunmayışı ve kamu hizmeti anlayışının değişmesi için gerekli reform tedbirlerini içermemesi nedeniyle eleştirilmiştir (Kesim ve Petek, 2005: 55-56).

Kanun tasarısının, kamu yönetimi anlayışındaki son gelişmeler ve bilimsel eleştiriler göz önüne alınarak revize edilmesinin ardından yeniden kamuoyunun gündemine sunulması ve kamuoyunda gerçekleşecek serbest müzakere sürecinin sonunda, bu kez kanunlaşma sürecinin tamamlanması, iyi yönetim ilkelerinin etkin biçimde hayata geçirilebilmesi bakımından önem taşımaktadır.

4.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Gerçekleştirdiği Denetimin Değerlendirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu, 29/03/2013 tarihinden bu yana şikâyet başvurularını kabul etmeye başlamıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014). Kurum, şikâyet başvurularının, Uygulama Yönetmeliğinin 19. maddesinde yer alan şartları taşıması hâlinde inceleme ve araştırma aşamasına geçmekte, inceleme ve araştırma sonucunda ise tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verebilmektedir. Uygulama Yönetmeliğinin 22. maddesine göre Kurumun inceleme ve araştırma usulü şöyledir:

MADDE 22 – (1) İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır.

(2) Şikâyet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır.

(3) Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları birleştirilerek incelenebilir.

(4) Şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamalıdır.

Kurumun 2013 yılı kararları¹³ incelendiğinde şikâyetlerin bir kısmında iyi yönetim ilkelerine uygunluğunun ayrı başlık altında incelemeye

¹³ KDK: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ş.N.: Şikâyet Numarası, K.N.: Karar Numarası, K.T.: Karar Tarihi

konu olduğu¹⁴, bir kısmında hukuka ve hakkaniyete uygunluk denetimi başlığı altında incelendiği¹⁵, bir kısmında ise ayrıca incelemeye konu olmadığı¹⁶ görülmektedir. 2013 yılında şikâyete konu olaylar kapsamında denetim ölçütü olarak ele alınan iyi yönetim ilkeleri arasında, bilgi edinme hakkı¹⁷, makul sürede karar verme ve kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi¹⁸, şeffaflık ve hesap verilebilirlik¹⁹ gibi iyi yönetim ilkelerine aykırılıklar tespit edilmiştir.

Kurumun 2014 ve 2015 yıllarında verdiği kararlar incelendiğinde, iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetiminin şikâyetlerin büyük bölümünde hukuka ve hakkaniyete uygunluk denetiminden ayrı bir başlık altında yapıldığı, diğer yandan, insan hakları yönünden değerlendirilenin de ayrı başlık altında yapılmaya başlandığı görülmektedir.²⁰ Kurumun kararlarında dikkat çeken bir diğer husus, bazı kararlarda “iyi yönetim ilkelerine” uygunluk yerine “iyi yönetim ilkelerine” uygunluk başlığı altında inceleme yapılmasıdır. Uygulama Yönetmeliğinde kullanılan ifade “iyi yönetim ilkeleri” olduğundan, kurum kararlarında tercih edilmesi gereken inceleme başlığının da Yönetmeliğe uygun olması gerekir. Yukarıda incelendiği gibi yönetim kavramının yönetimle aynı anlama geldiğini savunan görüşler olsa da, yönetim kavramının özellikle hukuki alana girmesi daha yeni bir gelişme olup, hukuka uygulanabilir ilkeleri ve yöntemi konusunda henüz bir açıklık ve mutabakat bulunmamaktadır. Diğer yandan, yönetim kavramının unsurları arasında “katılım” ilkesi önem taşımakta olup, demokratik kamu yönetimi için vazgeçilmez olan katılım ilkesinin somut hukuk kurallarıyla kapsamı net olarak ortaya koyulmadan esnek bir hukuki ve idari denetim ölçütü olarak kullanılabilmesi güçlükler taşımaktadır. Son olarak, “yönetim” kavramının teknik yönü daha ağır basarken, özellikle “küresel yönetim” kavramının olumsuz çağrışımlar yaptığını savunan görüşler bulunduğu da göz ardı edilmemelidir.

¹⁴ Bkz. KDK, Ş.N. 04.2013/119, K.N. :2013/32, K.T. 04/10/2013

¹⁵ Bkz. KDK, Ş.N. 03.2013/356, K.N. 2013/95, K.T. 09/12/2013

¹⁶ Bkz. KDK, Ş.N. 03.2013/175, K.N. 2013/2, K.T. 20/09/2013

¹⁷ Bkz. KDK, Ş.N. 04.2013/14, K.N. 2013/11, K.T. 30/09/2013

¹⁸ Bkz. KDK, Ş.N. 01.2013/170, K.N. 2013/18, K.T. 02/10/2013

¹⁹ Bkz. KDK, Ş.N. 01.2013/282, K.N. 2013/107, K.T. 23/12/2013

²⁰ Bkz. KDK, Ş.N. 2014/2765, K.T. 01/12/2014; KDK, Ş.N. 04.2014.2881, K.T. 11/12/2014; KDK, Ş.N. 2014/4011, K.T. 04/12/2014

Kurumun iyi yönetim ilkeleri yönünden gerçekleştirdiği denetimde dikkati çeken bir diğer husus, şikâyetin kurum önündeki incelenmesi sırasındaki, yani şikâyet edilen idarenin şikâyet tarihinden sonraki tutumunun da iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmesidir. İlke olarak şikâyet edilen idarenin başvuru sürecini kolaylaştırmak için Kurumla işbirliği yükümlüğü bulunduğundan, bu süreçte ihlal edilen husus şikâyet konusuyla ilgili bir iyi yönetim ilkesi değil, fakat idarenin hukuka aykırı biçimde Kurumla işbirliği yükümlülüğünü yerine getirmemesi olabilir. İşbirliği yükümlülüğünün yerine getirilmemesinin idari, hukuki ve olayın özelliğine göre cezai sorumluluğu gerektirebileceği ise tabiidir²¹.

SONUÇ

İyi yönetim anlayışı kapsamında ele alınan ilke ve kuralların pek çoğunun temeli modern devlet öncesi döneme dayanmaktadır. Modern devlet öncesi dönemde kamu yönetimi kavramı siyasi topluluktan bağımsız düşünülmediği ve siyasi iktidardan ayrı bir idari fonksiyon bulunmadığı için, iyi yönetim kavramı bir bütün olarak siyasi topluluğun idaresini kapsamaktadır. Özellikle yasallık, adalet, eşitlik ve doğruluk gibi ilkelere uygun bir yönetim biçimi, modern devlet öncesi dönemde de kamu yönetiminden talep edilmektedir. Modern devletin kurulmasıyla birlikte önce yönetimde istikrar, güvenlik ve bununla bağlantılı olarak etkinlik düşüncesi hâkim olmuş, ulus devlet ve liberal demokratik devletin gelişmesiyle etik ilkelerle bağlantılı iyi yönetim anlayışı tercih edilmeye başlamıştır.

İyi yönetim ilkelerinin hukuki düzenlemelere girmesi ve dolayısıyla hukuki ve idari denetim ölçütü olarak kullanılmaya başlanmasını anayasacılık hareketinin başlangıcına kadar götürmek mümkündür. Birkaç istisna dışında iyi yönetim ilkeleri bağımsız bir hüküm olarak anayasalarda yer almasa da, yazılı anayasaların çoğunda belli başlı iyi yönetim ilkelerine rastlamak mümkündür. İyi yönetim ilkelerinin hukuki ve idari denetim ölçütü olarak gelişmesi, kamu denetçiliği kurumlarının yaygınlaşması ve özellikle 1995 yılında faaliyete başlayan Avrupa Ombudsmanının, AB Kurumlarının doğru idari davranışlarını somut bir düzenlemeye kavuşturma çabasıyla mümkün olmuştur. AB

²¹ Bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu m. 18; Uygulama Yönetmeliği m. 23

Temel Haklar Şartı'nda bazı iyi yönetim ilkeleriyle sınırlı da olsa, iyi yönetimin temel bir hak olarak kabul edilmesi, iyi yönetim ilkelerini hukuki ve idari denetim ölçütü olarak daha belirgin bir konuma getirmiştir. AB Adalet Divanının en azından şimdilik benimsediği yorum yönteminin, iyi yönetim hakkının ulusal ölçekte de gelişmesine katkıda bulunacağı anlaşılmaktadır.

Türkiye'de iyi yönetim ilkelerinin gelişmesi, uzun süreden beri tartışılan ancak bugüne kadar bütüncül bir yaklaşımla uygulamaya geçirilemeyen kamu yönetimi reformuyla bağlantılıdır. Bu nedenle "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı"nın iyi yönetim ilkelerindeki gelişmeler göz önüne alınarak, özellikle idari denetimde iyi yönetim ilkelerine daha somut olarak yer verilerek yeniden gündeme alınması ve bu kez kanunlaşma sürecinin tamamlanması önem taşımaktadır.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun şikâyet başvurularını kabul etmeye başlamasından sonra, iyi yönetim ilkelerinin hukuki ve idari denetim ölçütü olarak değerlendirilmesinde yeni bir dönem başlamıştır. Kurumun iki buçuk yıllık uygulaması ve kararları, Türkiye'de kamu idaresinin iyi yönetim ilkelerine uyumu konusunda mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan sorunları ortaya koymaktadır. Kurum, iyi yönetim ilkeleriyle de bağlantılı olan hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile insan hakları yönünden değerlendirmeyi sistematik olarak ayrı başlıklar altında yapmaktadır. Bu nedenle kurumun iyi yönetim ilkeleri yönünden yaptığı değerlendirmede, şikâyete konu olay kapsamında idarenin dinlenilme hakkı, savunma hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ve kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi gibi usuli güvencelere ve tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi etik ilkelerle bağlantılı iyi yönetim ilkelerine ağırlık verilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali (2006). *Ulus Devlet ya da Halkın Egemenliği*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, Cemal Bâli Akal ve Levent Köker (1994). *Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali ve Levent Köker (1991). *Tanrı Devletinden Kral-Devlete*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- CRAIG, Paul ve Gráinne de Búrca (2011). *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Beşinci Baskı, Oxford University Press, New York.
- CURREN, Randall R. (2000). *Aristotle on the Necessity of Public Education*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham, Maryland.
- CURTIN, Deirdre M. ve Ige F. Dekker (2002). "Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles", *International Law FORUM du droit international*, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 134-148.
- DAHL, Robert A. (1993). *Demokrasi ve Eleştirileri*, Çev: Levent Köker, Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Ortak Yayını, Ankara.
- DIAMANDOUROS, P. Nikiforos (2008). "Legality and good administration: is there a difference?", *Rethinking good administration in the European Union: Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries, 14-16 October 2007*, Ed: Jean-Paul Delevoeye ve P. Nikiforos Diamandouros, Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg, ss. 22-26.
- ERAYDIN, Ayda (2007). "Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri", 2. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 25-26 Ekim 2007, İzmir, ss. 5-23.
- EUROPEAN COMMISSION (2001). "European governance - A white paper" Communication from the Commission of 25 July 2001 [COM(2001) 428 final - Official Journal C 287 of 12.10.2001], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=URISERV:l10109> (25.09.2015).
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) (2011). Stocktaking on the Notions of "Good Governance" and "Good Administration", CDL-AD(2011)006, Strasbourg, 9 March

2011, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL\(2011\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL(2011)006-e) (27 Eylül 2015).

FARAZMAND, Ali (2001). “Comparative and Development Public Administration: Past, Present, and Future”, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Ed: Ali Farazmand, İkinci Baskı, Marcel Dekker Inc., New York, ss. 9-22.

FERREIRA-SNYMAN, MP ve GM Ferreira (2006). “Global Good Governance and Good Global Governance”, *South African Yearbook of International Law*, Cilt: 31, ss. 52-94.

GÖZE, Ayferi (2009). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Genişletilmiş 12. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

GRIFFITH, Mark F. (1998). “John Locke’s Influence on American Government and Public Administration”, *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*, Ed: Thomas D. Lynch ve Todd J. Dicker, , Marcel Dekker Inc., New York, ss. 125-140.

GÜZELSARI, Selime, (2003). “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 36, Sayı: 2, ss. 17-34.

HAMPSHER-MONK, Iain (2004). *Modern Siyasal Düşünce Tarihi: Hobbes’tan Marx’a Büyük Siyasal Düşünürler*, Çev: Necla Arat vd., Say Yayınları, İstanbul.

HARDEN, Ian (2001). “When Europeans Complain-The Work of the European Ombudsman”, *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Ed: Alan Dashwood vd., Hart Publishing, Portland, Oregon.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (1994). *Governance: The World Bank’s Experience*, The World Bank, Washington, D.C..

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2014). 2013 Yıllık Raporu, http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Raporlar/2013%20kdk_y%C3%84%C2%B1l%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf (27.09.2015).

KARAKUL, Selman (2014). “Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitliğin Sağlanmasında Hukuki Yollar ve Siyasi Zorluklar”, *Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 15, ss. 21-54.

- KARAKUL, Selman (2012). “Türkiye’de Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerindeki Olası Etkileri”, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu: 9 Mart 2011 Bildiriler Kitabı*, Ed: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, ss. 155-163.
- KATSAMUNSKA, Polya (2012). “Classical and Modern Approaches to Public Administration”, *Economic Alternatives*, Sayı: 1, ss. 74-81.
- KESİM, H. Kutay ve Ali Petek (2005). “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4, ss. 39-58.
- KHAN, Haroon A. (2015). *The Idea of Good Governance and the Politics of the Global South: An Analysis of Its Effects*, Routledge, Abingdon, Oxon.
- KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala (2013). “Good Administration as a Fundamental Right”, *Icelandic Review of Politics and Administration*, Cilt: 9, Sayı: 1, ss. 237-255.
- LOEWENSTEIN, Karl (1973). *The Governance of Rome*, Martinus Nijhoff, Lahey.
- MAHESHWARI, S.R. (2002). *A Dictionary of Public Administration*, Orient Longman Private Limited, Yeni Delhi.
- MASHAW, Jerry L. (2007). “Reasoned Administration: The European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance”, *The George Washington Law Review*, Cilt: 76, Sayı: 1, ss. 99-124.
- MCCURDY, Howard E. (2006). “The Cultural and Ideological Background”, *Revisiting Waldo’s Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Ed: David H. Rosenbloom ve Howard E. McCurdy, Georgetown University Press, Washington D.C., ss. 35-55.
- MENDES, Joana (2009). “Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour”, *EUI Working Papers, LAW 2009/09*, San Domenico di Fiesole.
- METİN, Yüksel (2002). *Ölçülülük İlkesi: Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- MORRIS, Ian (2009). “The Greater Athenian State”, *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Ed: Ian Morris ve Walter Scheidel, Oxford University Press, New York, ss. 99-177.

- NEHL, Hanns Peter (2009). “Good Administration as Procedural Right and/or General Principle?”, *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, Ed: Herwig C.H. Hofmann ve Alexander H. Türk, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- NIETO-GARRIDO, Eva ve Isaac Martín Delgado (2007). *European Administrative Law in the Constitutional Theory*, Hart Publishing, Portland.
- OKÇU, Murat (2015). “Avrupa Yönetmelik Alanına Doğru Kamu Yönetimi, Çok Düzlemli Yönetişim”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, <http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/78> (27.09.2015).
- ÖDEN, Merih (2003). *Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- PONCE, Juli (2005). “Good Administration and Administrative Procedures”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Cilt: 12, Sayı: 2, ss. 551-588.
- POWNALL, Frances (2013). “Public Administration”, *A Companion to Ancient Greek Government*, Ed: Hans Beck, John Wiley & Sons Publication, West Sussex, ss. 287-301.
- ROBINSON, Eric W. (Ed.) (2004). *Ancient Greek Democracy: Readings and Sources*, Blackwell Publishing, Oxford.
- RUITER, Dick W.P. (2001). *Legal Institutions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- SABINE, George H. ve Thomas L. Thorson (1973). *A History of Political Theory*, Dördüncü Baskı, Dryden Press, Fort Worth, Texas.
- SHARMA, S.K. ve Urmila Sharma (2006). *Western Political Thought: From Plato to Burke (Volume I)*, Atlantic Publishers and Distributers, Yeni Delhi.
- STENSÖTA, Helena Olofsdotter (2012). “Impartiality and the Need for a Public Ethics of Care”, *Good Government: The Relevance of Political Science*, Ed: Sören Holmberg ve Bo Rothstein, Edward Elgar, Cheltenham.
- STOKER, Gerry (1998). “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, Cilt: 50, Sayı: 155, ss. 17-28.
- UMUR, Ziya (1990). *Roma Hukuku Ders Notları*, İkinci Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

- VANDENHOLE, Wouter (2005). *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Intersentia, Antwerpen.
- WEISS, Friedl ve Silke Steiner (2006). “*Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison*”, *Fordham International Law Journal*, Cilt: 30, Sayı: 5, ss. 1545-1586.
- WHALEY, Leigh Ann (2003). *Women’s History as Scientists: A Guide to the Debates*, ABC-CLIO Inc., Santa Barbara, California.
- WIEACKER, Franz (1981). “*The Importance of Roman Law for Western Civilization and Western Legal Thought*”, *Boston College International & Comparative Law Review*, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 257-281.
- WILSON, Woodrow (1887). “*The Study of Administration*”, *Political Science Quarterly*, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 197-222.
- YÜKSEL, Cüneyt (2010). *Devlette Etik: Dünyada ve Türkiye’de Kamu Yönetiminde Etik, Yasal Yapı ve Uluslararası Uygulamalar*, Boğaziçi Üniversitesi Yayinevi, İstanbul.