

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE
MAKUL SÜREDE KARAR VERME:
KAYMAKAMLIKLAR ÖRNEĞİ**

DOKTORA TEZİ

Mustafa AYHAN

**Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi**

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Musa EKEN

AĞUSTOS – 2018

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



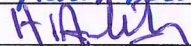


TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE
MAKUL SÜREDE KARAR VERME:
KAYMAKAMLIKLAR ÖRNEĞİ

DOKTORA TEZİ

Mustafa AYHAN

Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Bu tez 02/08/2018 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Musa EKEN	Basarılı	
Prof. Dr. Kadir ARDIÇ	Basarılı	
Prof. Dr. Halil İbrahim AYDINLI	Basarılı	
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Basarılı	
Doç. Dr. M. Zahid SOBACI	Basarılı	



SAKARYA
ÜNİVERSİTESİ

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ SAVUNULABİLİRLİK VE ORJİNALLİK BEYAN FORMU

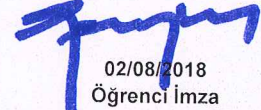
Sayfa : 1/1

Öğrencinin

Adı Soyadı	:	Mustafa AYHAN
Öğrenci Numarası	:	1060d03055
Enstitü Anabilim Dalı	:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı	:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı	:	<input type="checkbox"/> YÜKSEK LİSANS <input checked="" type="checkbox"/> DOKTORA
Tezin Başlığı	:	TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MAKUL SÜREDE KARAR VERME : KAYMAKAMLIKLAR ÖRNEĞİ
Benzerlik Oranı	:	% 18


SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE,

Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Tez Çalışması Benzerlik Raporu Uygulama Esaslarını inceledim. Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi beyan ederim.


02/08/2018
Öğrenci İmza

Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Tez Çalışması Benzerlik Raporu Uygulama Esaslarını inceledim. Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen öğrenciye ait tez çalışması ile ilgili gerekli düzenleme tarafımda yapılmış olup, yeniden değerlendirilmek üzere sbetzler@sakarya.edu.tr adresine yüklenmiştir.

Bilgilerinize arz ederim.


02/08/2018
Öğrenci İmza

Uygundur

Danışman
Unvanı / Adı-Soyadı: Prof.Dr. Musa EKEN

Tarih: 02.08.2018

İmza: 

KABUL EDİLMİŞTİR

REDDEDİLMİŞTİR

EYK Tarih ve No:

Enstitü Birim Sorumlusu Onayı

ÖNSÖZ

Bu tez çalışması, kamu yönetimi alanında yönetimin iyileştirilmesi kapsamında Avrupa İyi Yönetim İlkeleri incelenerek, bu kapsamda kaymakamlıklara bağlı müdürlüklerin makul sürede karar verme eğilimlerini değerlendirmektedir.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında doktora eğitimim boyunca ve tez yazım sürecinde her aşamada emeklerini esirgemeyen, değerli fikirleri, ufuk açıcı tavsiyeleri ile tezin olgunlaşmasını sağlayan, bilgi ve deneyimlerini paylaşarak katkı sağlayan tez danışmanım, kıymetli hocam Prof. Dr. Musa EKEN'e minnettarım. Tez izleme jürisinde yer alan ve tez ortak danışmanlığını yürüten, kaynak teminine destek veren, yaptıkları önerilerle tez çalışmasına katkı veren Prof. Dr. Halil KALABALIK'a teşekkür ederim.

Tezin ortaya çıkmasında, örnek olay araştırması kapsamında katkı sağlayan ilçe kaymakamlarına, kamu yöneticilerine, ilgili kurum çalışanlarına, diğer kamu kurumu görevlilerine teşekkür ederim. Ayrıca elde edilen verilerin analizinde yardımını esirgemeyen Fatma AVŞAR'a, bilgilerin derlenmesinde benimle birlikte çalışan İbrahim BAYLAN'a, meslektaşım Tuncay DURSUN'a, Hendek Kaymakamlığı personeline ve tez yazım sürecine dahil olan bütün arkadaşlarıma ve enstitü personeline teşekkür ederim. Ayrıca tez yazım sürecinde hiçbir zaman yardımlarını esirgemeyen ve manevi desteğini hep hissettiğim Hilmi YANMAZ'a minnettarım.

Ayrıca, manevi desteklerini hep yanımda hissettiğim eşim Sevilay AYHAN ve biricik kızlarım Ezgi ve Öykü'ye şükranlarımı sunarım.

Mustafa AYHAN

06.07.2018

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	vii
TABLolar LİSTESİ.....	viii
ÖZET.....	ix
SUMMARY	x
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: İYİ YÖNETİM KAVRAMI VE MAKUL SÜRE	8
1.1. İyi Yönetim Kavramı ve Kapsamı	8
1.2. İyi Yönetim Kavramı Gelişim Süreci ve Temel Kaynakları.....	12
1.2.1. İyi Yönetim Kavramının Ortaya Çıkışı	12
1.2.2. İyi Yönetimin Kurumsal Kaynakları	14
1.2.2.1. Dünya Bankası.....	14
1.2.2.2. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)	14
1.2.2.3. Birleşmiş Milletler.....	15
1.2.2.4. Avrupa Konseyi.....	16
1.2.2.5. Avrupa Birliği.....	17
1.3. İyi Yönetim-Kötü Yönetim Karşıtlığı.....	23
1.4. İyi Yönetimin Önemi	25
1.5. İyi Yönetim İlkeleri.....	26
1.5.1. Hukuk Devleti İlkesi.....	26
1.5.1.1. Hukuk Devleti Kavramı ve Kapsamı	26
1.5.1.2. Hukuk Devleti İlkesinin Genel Özellikleri.....	28
1.5.1.3. Hukuk Devleti İlkesinin Unsurları	29
1.5.2. Hukuk Önünde Eşitlik İlkesi	35
1.5.2.1. Eşitlik Kavramı ve Kapsamı.....	35
1.5.2.2. Hukuki Açıdan Eşitlik	36
1.5.3. Ölçülülük İlkesi.....	38
1.5.4. Yetki Aşımında Bulunmama Yükümlülüğü	40
1.5.5. Kamu Görevlilerinin Davranış Kuralları	40

1.5.5.1. Objektiflik.....	41
1.5.5.2. İdari Uygulamaların İstikrarı	41
1.5.5.3. Adil Davranma	42
1.5.5.4. Nezaket	43
1.5.6. İdari Usul İlkeleri.....	44
1.5.6.1. İdari Usulün Tanımlanması	44
1.5.6.2. Bilgi Edinme Hakkı.....	46
1.5.6.3. Açıklık (Şeffaflık).....	49
1.5.6.4. İşlemlerin Gerekçelendirilmesi.....	53
1.5.6.5. Dinlenilme Hakkı	55
1.5.6.6. İdari Başvuru Yollarının Gösterilmesi	56
1.5.7. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'ndaki Diğer İlkeler	57
1.5.7.1. Karar Almada Makul Süre İlkesi.....	57
1.5.7.2. Yapılan Müracaatları Yetkili Birime İletme Yükümlülüğü	58
1.5.7.3. Alındı Belgesi Verilmesi	59
1.5.7.4. Kararın Tebliği	59
1.6. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) ve İyi Yönetim.....	60
1.6.1. Ombudsmanlık Tanımı ve Kapsamı	60
1.6.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi.....	61
1.6.3. Ombudsmanlık Kurumunun Gerekliliği, Önemi ve Özellikleri	62
1.7. Kişisel Verilerin Korunması	65
1.8. İdari Kararlarda Makul Sürede Karar Verme.....	67
1.8.1. İdari Karar ve İdari İşlemler	67
1.8.1.1. İdari Karar ve İdari İşlemin Tanımı.....	67
1.8.1.2. İdari Kararların Özellikleri	69
1.8.2. Makul Süre Kavramı ve Kapsamı.....	73
1.8.2.1. Hukukta Süre Kavramı	73
1.8.2.2. Makul Süre İlkesi	73
1.8.2.3. Uluslararası Hukuk Açısından Makul Süre Düzenlemeleri	78
1.8.2.4. Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Makul Sürede Karar Verme.....	82
1.8.2.5. Avrupa Birliği Kararlarında Makul Sürede Karar Verme	85
1.8.2.6. Türk Hukukunda İdari Kararlarda Makul Süre Düzenlemeleri.....	92

2. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İYİ YÖNETİM UYGULAMALARI	102
2.1. İyi Yönetim ile İlgili Anayasal Düzenlemeler	102
2.1.1. Anayasanın 13. Maddesine Ölçülülük İlkesinin Dâhil Edilmesi.....	102
2.1.2. Anayasanın 40. Maddesinde Değişiklik	103
2.1.3. Dilekçe Hakkı Düzenlemeleri.....	104
2.1.4. Kanun Önünde Eşitlik Düzenlemeleri	105
2.2. İyi Yönetim İle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	106
2.2.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.....	106
2.2.2. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik	110
2.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	111
2.2.4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	115
2.2.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Düzenlemesi	116
2.2.6. E-Devlet Uygulamaları	118
2.2.7. Kişisel Verilerin Korunması Kanunu	121
2.2.8. Üst Kurulların Yaygınlaştırılması.....	122
2.2.9. İçişleri Bakanlığı İyi Yönetimin Geliştirilmesi Yönergesi	125
2.3. Kamu Yönetimi Geliştirme Çalışmaları.....	126
2.3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP).....	126
2.3.2. Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA).....	127
2.3.3. Bürokrasi ve Kırtasiyecilikle İlgili Çalışmalar	129
2.3.4. Kamu Hizmetlerinin Sunumuna İlişkin Esaslar.....	130
2.3.4.1. Yerellik ve Yerindelik Çalışmaları.....	130
2.3.4.2. Kamu Çalışanlarına Yönelik Düzenlemeler	136
2.3.4.3. Stratejik Planlama.....	137
2.3.4.4. Düzenleyici Etki Analizi	139
3. BÖLÜM: KAYMAKAMLIK BİRİMLERİNDE MAKUL SÜREDE KARAR VERME	141
3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi	141
3.2. Veri Toplama Aracı.....	142
3.3. Veri Analiz Yöntemi	144

3.4. Evren ve Örneklem	145
3.5. Araştırmanın Sayıtları	148
3.6. Araştırmanın Sınırlılıkları	148
3.7. Araştırmanın Bulguları.....	149
3.7.1. Başvuru ve şikâyetlere yasal süresi içinde cevap verme durumu	149
3.7.1.1. Yasal Sürenin Aşılma Sıklığı	149
3.7.1.2. İdareye dilekçe formatı dışında mektup vs. gibi yapılan başvurulara yasal süresi içinde cevap verilme durumu	150
3.7.1.3. Yasal Sürede Cevap Verilmediği İddiası İle Şikâyet Edilme.....	152
3.7.1.4. Standart Oluşturma	153
3.7.1.5. İdarelerin Oluşturduğu Cevaplama Süre Standartların Yoğunlaştığı Dönem.....	154
3.7.1.6. Süre Standartların Sergilendiği Yer.....	155
3.7.1.7. Standardın Olmadığı İşlerdeki Sürenin Yoğunlaştığı Dönem.....	156
3.7.1.8. Kişilerin Kendilerine İlişkin Bilgi ve Belge Taleplerini Karşılanma Durumu	157
3.7.1.9. İdarenin Hizmet Binası Dışında Yapılan İşlemler İle Başka Kurumlardan Ön Bilgi Almayı Gerektiren İşlemlerin Gerçekleştirilmesi Süreleri	158
3.7.2. Görevlinin alınacak kararlar hakkında, hiyerarşik üstlerine gönderdiği bilgi ve notlarda makul süre ilkesine uyulma durumu	161
3.7.2.1. Amirlerin Bilgi Talebi Şekli	161
3.7.2.2. Amirin İsteddiği Acil Olmayan Bilgiye Cevap Verme Süresi	162
3.7.2.3. Amirden Görüş İsteme Süresi.....	164
3.7.3. Yasal Sürenin Aşılacağıının Anlaşılması veya Başvurunun Net Olmaması Halinde Makul Süre İlkesinin Uygulanma Durumu.....	165
3.7.3.1. Yasal Sürenin Aşılacağıının Anlaşılması Halinde Başvuru Sahibine Bilgi Verme Süresi	166
3.7.3.2. Başvurunun Net Olmaması Halinde Net Bilgi İsteme Süresi	167
3.7.3.3. Yasal Sürenin Aşılacağıının Kesinleşmesi Halinde Başvuru Sahibine Kesin Bilgi Verme Süresi.....	169

3.7.4. Kamu Görevlilerinin Başvurular ve Şikâyetler Hakkında Süreyi	
Kısaltacak Usulleri Geliştirme Çabalarının Değerlendirilmesi	171
3.7.4.1. Yetki Verilse İşlem Süresini Kısaltabilme	171
3.7.4.2. Amir veya Müfettişin Başvuru Sahibine Verilen Cevap Süresine	
İlişkin İncelemesi	172
SONUÇ	174
KAYNAKÇA	183
EKLER	203
ÖZGEÇMİŞ	207

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİA	: Avrupa Birliği'nin İşleyişi Antlaşması
ABTHş	: Avrupa Birliği Temel Haklar şartı
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
BM	: Birleşmiş Milletler
BEHK	: Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GTHM	: Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
Kod	: Avrupa Birliği İyi Yönetim davranış Kodu
KVKK	: Kişisel Verilerin Korunması Kanunu
Md	: Madde
MD	: Müdürlüğü
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğı Kamu Yönetimi Enstitüsü
UNDP	: BM Kalkınma Programı

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 : Makul Süre Ölçütleri	84
Tablo 2 : Geleneksel Devlet E Devlet Karşılaştırılması	118
Tablo 3 : Araştırma Örnekleminin İlçelere ve Kurumlara Göre Dağılımı	147
Tablo 4 : Yasal Sürenin Aşılma Sıklığı.....	150
Tablo 5 : Dilekçe Niteliği Taşımayan Mektupların Yoğunluğu	152
Tablo 6 : Şikâyet Edilme	153
Tablo 7 : Standart Oluşturma	154
Tablo 8 : Sürenin Yoğunlaştığı Dönem	155
Tablo 9 : Süre Standartların Sergilendiği Yer	156
Tablo 10 : Standardın Olmadığı İşlerdeki Sürenin Yoğunlaştığı Dönem	157
Tablo 11 : Kişilerin Kendilerine İlişkin Bilgi ve Belge Taleplerini Karşılama Durumu	158
Tablo 12 : İdare Dışındaki İşlemlerin Yapılma Süresi.....	159
Tablo 13 : Amirlerin Bilgi Talebi Şekli	162
Tablo 14 : Amirin İsteddiği Acil Olmayan Bilgiye Cevap Verme Süresi	163
Tablo 15 : Amirden Görüş İsteme Süresi.....	165
Tablo 16 : Yasal Sürenin Aşılacağıın Anlaşılması Halinde Başvuru Sahibine Bilgi Verme Süresi	167
Tablo 17 : Başvurunun Net Olmaması Halinde Net Bilgi İsteme Süresi.....	168
Tablo 18 : Yasal Sürenin Aşılacağıın Kesinleşmesi Halinde Başvuru Sahibine Kesin Bilgi Verme Süresi	170
Tablo 19 : Yetki Verilse İşlem Süresini Kısaltabilme.....	172
Tablo 20 : Amir / Müfettişin Başvuru Sahibine Verilen Cevap Süresine İlişkin İncelemesi	173

Tezin Başlığı: Türk Kamu Yönetiminde Makul Sürede Karar Verme: Kaymakamlıklar Örneği	
Tezin Yazarı: Mustafa AYHAN	Danışman: Prof. Dr. Musa EKEN
Kabul Tarihi: 02 Ağustos 2018	Sayfa Sayısı: x+202 (tez)+ 4 (ek)
Anabilim dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	Bilim dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
<p>İyi yönetim, son dönemlerde yeni yönetim düşüncesinin gelişmesi ile birlikte önem kazanan bir kavram haline gelmiştir. Özellikle Avrupa Birliği'nin (AB) iyi yönetim kapsamındaki düzenlemeleri ile bu alandaki gelişmeler, tüm dünyada etkili olmaya başlamıştır. İyi yönetim içerisinde gelişen bir kavram olan makul sürede karar verme ilkesi de vatandaşların yönetim karşısında korunması amaçlı düzenlemelerden biri durumundadır.</p> <p>Güçlü merkezi yapı, ağır işleyen bürokrasi ve kırtasiyeciliğin egemen olduğu Türk kamu yönetiminde, iyi yönetim ilkesi son yıllarda kendisine daha fazla yer bulmaya başlamıştır. Bu kapsamda bağımsız bir makul süre düzenlemesi olmasa da idarenin uygulamalarına yönelik denetimler arttırılmıştır. Çalışma kapsamında da vatandaşların devlet ile yüz yüze geldiği ilk, yaygın ve yoğun idari birimlerde iyi yönetim anlayışının makul süre boyutunun uygulama düzeyi ve biçimlerinin tespitine yönelik bir araştırmaya yer verilmiştir.</p> <p>Tez çalışması, teorik-kavramsal çerçeve ve alan araştırmasından oluşmaktadır. Çalışmada nicel yöntemlerle veri toplanmış ve analiz edilmiştir. Bir soru listesinden oluşan anket yöntemi tercih edilmiştir.</p> <p>Türk kamu yönetiminin makul sürede karar alma ilkesine bağlılık düzeyinin yüksek olduğu, ancak bazı eksiklikleri bulunmakla beraber kendisini geliştirme eğilimini de bünyesinde taşıdığı değerlendirilmektedir.</p>	
Anahtar Kelimeler: İyi yönetim, Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu, Makul Süre, Karar Verme, Kamu Yönetimi, Kaymakamlık.	

Title of the Thesis: Decision Making in Reasonable Time Limit in Turkish Public Administration: Example of District Sub-Governments	
Author: Mustafa AYHAN	Supervisor: Professor. Musa EKEN
Date: 02 August 2018	Nu. of pages: x (pre text) + 202 (main body)+ 4 (App.)
Department: Political Science and Administration Public	Subfield: Political Science and Administration Public
<p>Good administration has recently become an important concept with the development of new management thinking. Especially the regulations of the European Union in the field of good administration and developments in this area have started to be effective all over the world. Reasonable time decision-making principle, which is a developing concept in good administration, is one of the regulations aimed at protecting the citizens against the administration.</p> <p>In recent years, the principle of good administration, where strong central structure, heavy-duty bureaucracy and red tape dominate, has started to find more space in itself in Turkish public administration. In this context, audits for the implementation of policies and administrative procedures have increased, even though there is no legal arrangement regarding independent reasonable time. In this context, an empirical research has been conducted to determine the application level and forms of the reasonable time dimension of good governance in the first step, widespread and intensive administrative units where the citizens face directly the government.</p> <p>Thesis study consists of two main bodies: (1) theoretical-conceptual framework and (2) field research. Data were collected and analyzed by quantitative methods in the study. A questionnaire is designated that consists of a list of concrete questions about decision-making in a reasonable time.</p> <p>It is evaluated that the level of commitment of the Turkish public administration to the decision-making principle in a reasonable period is high. Even there are certain deficiencies, a tendency of improvement of the quality of decision-making has been detected.</p>	
Key words: Good administration, The European Code of Good Administrative Behaviour, decision-making in a reasonable time, Administration Public, District.	

GİRİŞ

Yaşadığımız yüzyılda sosyo-ekonomik ve siyasal yaşamda meydana gelen değişimler, kamuoyu denetiminin daha sık dile getirilmesi, teknoloji sayesinde artan iletişim olanakları, devlet dışındaki organizasyonların daha etkin hale gelmesi sonucunda yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda daha katılımcı, toplum taleplerinin dikkate alındığı, şeffaflık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük ve objektif olma ilkelerine dayalı kamu yönetimi anlayışı gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğunda etkin hale gelmeye başlamıştır. Bu anlayışın bir ürünü olan iyi yönetim ise toplum ve birey karşısında mutlak yetkin olan devletin işleyişine karşı koruyucu tedbirlerin hâkim olmasını ifade etmektedir. Bu çalışmada iyi yönetim hakkı bağlamında makul sürede karar verme konusu ampirik olarak incelenmektedir.

Çalışmanın Konusu

İyi yönetim, bireyin, insan onuruna yakışır bir muameleye tâbi tutulduğu, makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir (Akyılmaz, 2003: 150).

Özellikle devletin işleyişi dolayısıyla mağdur olmuş ya da kamu hizmetinden faydalanmada önüne engel çıkarılan belirli kesimlerin mağduriyetlerinin giderilmesi ve haklarını aramalarını sağlamak üzere geliştirilen iyi yönetim anlayışı, devlet vatandaş ilişkilerini yeniden tanımlaması ile önem kazanmaktadır. Vatandaşların çıkarları ve kamu yararının korunmasında dengeli bir anlayış geliştirilmesine odaklanan iyi yönetim anlayışı ile yasama, yürütme ve yargıya karşı toplumsal güvenin tesis edilmesine de çalışılmaktadır.

Genelde “katılım”ı öngören ve özellikle çevre hakkı ile gündeme gelen dinlenilme hakkı, bilgi edinme özgürlüğü, idari belgelere erişim hakkı gibi haklar, pek çok ülkede yasal düzenlemelerin konusu olmuş hak ve özgürlüklerdir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesininin 28 Eylül 1977 tarihli ve (77) 31 sayılı “Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması” başlığını taşıyan kararı, bu bakımdan önemlidir. Komite bu kararlar dinlenilme hakkı, belgelere erişim hakkı, idari usulde temsil ve danışmanlık hakkı, idari işlemde gerekçe yükümlülüğü ve hukuki başvuru yollarınının gösterilmesi şeklindeki beş

ilke tespit ederek, üye devletlerin milli idari usul hukukları açısından bunların dikkate alınmasını talep etmiştir (Akıllıoğlu,1983:191). İyi yönetim, AB hukukuna girerek AB üyesi devletlerin uymaları gereken bir yükümlölük haline gelmiştir. Bu konuda, AB Hukuku'nun iyi yönetim hakkına ilişkin en önemli hükümlerinden biri 13-14 Ekim'de Fransa'nın Biarritz kentinde gerçekleşen AB zirvesinde devlet ve hükümet başkanlarının bilgisine sunulan ve kabul gören, 7-8 Aralık'taki "Nice Zirvesi"nde onaylanarak resmîyet kazanan Avrupa Temel Haklar Şartı'dır. AB vatandaşlarının temel haklarını ve AB'nin, vatandaşlarına karşı sorumluluklarını düzenleyen Avrupa Temel Haklar Şartı'nın, 41. maddesinde "iyi yönetim isteme hakkı" düzenlemektedir. Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde her kişinin "birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız, adil ve makul bir süre içinde işlerini yürütecekleri" konusunda makul süreye atıf yapılmıştır. Dolayısıyla söz konusu düzenleme iyi yönetim hakkını temel bir hak olarak tanımlamıştır. Ancak bu hak, AB üyesi devletler ile AB kurum, organ, ofis ve ajansları arasındaki ilişkilerde bağlayıcı durumda değildir. Özellikle denetleme mekanizmaları ve kamu çalışanlarının görevlerini yürütürken uyacakları ilkelerin belirlenmesi ile bu alanda öne çıkan Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun (The European Code of Good Administrative Behaviour) kabul edilmesi, kamu yönetiminde hukuki olarak iyi yönetimin benimsenmesini hedeflemektedir. Özellikle ceza hukukunda bilinen bir kavram olan 'makul süre' ilkesi ise idarenin kararlarında uyması gereken sürelerin belirlenmesi açısından büyük öneme sahiptir.

Türkiye uygulamasında kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden meydana gelmekte; merkezi yönetim, taşra örgütü aracılığıyla vatandaşlar ile karşı karşıya gelmektedir. Genel olarak reform süreci devam eden Türk kamu yönetimi için iyi yönetim anlayışına yönelik bir durum tespitini yapılması ihtiyacı bulunmaktadır. Bu kapsamda vatandaşların devlet ile yüz yüze geldiği, yaygın ve yoğun idari birimlerde iyi yönetim anlayışının uygulama düzeyi ve biçimlerinin tespiti büyük öneme sahiptir. Buradan hareketle iyi yönetim anlayışının ve ayrılmaz parçası olan makul sürede karar verme ilkesinin mülki idare sisteminde ne durumda ve nasıl bir dönüşüm sağladığının görülebilmesi için bir alan araştırması yapmak kaçınılmaz olmuştur.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu hakkında birçok akademik çalışma mevcuttur. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu ile ortaya çıkan iyi yönetim anlayışı Türkiye'de de

çeşitli alanlarda uygulanmış ve buna ilişkin akademik çalışmalarda incelenmiştir. Bu çalışmalar arasında Demireğen (2007), iyi yönetim hakkı ve demokrasi ilişkisini ele almış; Sancı (2012), iyi yönetim hakkı kapsamında dinlenilme hakkını incelemiş; Akalan ise (2006), Türkiye’de iyi yönetim hakkı bağlamında yolsuzlukla mücadele politikalarını değerlendirmiştir. Türkiye’de iyi yönetim hakkı olarak makul sürede karar verme konusunun ele alınmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca yönetimin önemli fonksiyonlarından biri olan karar verme konusunun ampirik olarak incelendiği çalışmalar da oldukça azdır. Bu nedenle, tezin Türkiye’de kamu yönetiminin nasıl işlediğinin, kamu yöneticilerinin karar verme davranışlarının anlaşılması bakımından önemli katkılar yapması beklenmektedir. Bu çalışmanın konusunu, Türk kamu yönetiminde iyi yönetim uygulamaları kapsamında kaymakamlık birimlerinin makul sürede karar verme eğilimleri ve düzeylerinin ortaya konulması oluşturmaktadır.

Çalışmanın Amacı

Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında onaylanmasını takiben, Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu, iyi yönetim ilkesini uygulamaya geçirmek için son derece önemli bir araç haline gelmiştir. Vatandaşlara, haklarını anlamaları ve elde etmeleri konusunda yardımcı olur ve açık, verimli ve bağımsız bir Avrupa idaresinde kamu çıkarlarını destekler.

Kod, vatandaşların, AB kurumlarından hangi idari standartları beklemeye hakları olduğu konusunda bilgi sahibi olmalarına yardımcı olur. Ayrıca, memurların kamu ile olan ilişkileri için faydalı bir rehber görevi görür. Yasa, iyi idare ilkesini daha somut hale getirerek, en yüksek idare standartlarının teşvik edilmesini sağlar.

Kod, Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 41. maddesi ve kamu hizmeti ilkeleri gibi, sadece Avrupa Birliği’nin kurumları ve memurlarına doğrudan uygulanabilir. Yine de, Yasa, Avrupa Birliği’nin Üye Ülkelerinde, aday ülkelerde ve üçüncü ülkelerde bazı benzer metinlere ilham vermiştir.

Ayrıca, Avrupa Temel Haklar Şartı’na eşlik eden açıklamalarda açıkça belirtildiği gibi, iyi yönetim hakkı, Adalet Divanı’nın AB hukukunun genel ilkesi olarak iyi yönetim ile

ilgili içtihat hukukuna dayanmaktadır. Bu tür genel ilkeler ayrıca, AB hukuku kapsamında hareket ettikleri durumlarda üye ülkeler için de bağlayıcıdır.

İyi yönetim hakkı; “Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 41. Maddesi:

1. Herkes, işlerinin Birliğin kurumları, organları, ofisleri ve ajansları 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, Birliğin kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, Üye Devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Birliğe tazmin ettirme hakkına sahiptir.

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

Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’nın genel hükümleri içeren 1.maddesinde; “*kamu ile ilişkilerinde, kurumlar ve görevlileri, bundan böyle “Yasa” olarak adlandırılan, bu Doğru İdari Davranış Yasası ’nda yer alan ilkelere uymak zorundadırlar.*” hükmünü içermektedir.

Kararların makul bir süre içerisinde verilmesini içeren 17. maddesinde;

“1. Yetkili, kuruma yapılan her bir talep ya da şikâyet ile ilgili kararın, makul bir süre içerisinde, gecikmeden ve her halükârda talebin ya da şikâyetin kuruma ulaştığı tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde verilmesini sağlayacaktır. Aynı kural kamu görevlileri tarafından yazılan mektuplara ve yetkilinin verilecek kararlar ile ilgili talimatlarını almak üzere amirlerine gönderdiği idari notlara verilecek yanıtlar için de geçerlidir.

2. Kuruma yapılan herhangi bir talep ya da şikâyetin, konunun karmaşıklığı nedeniyle, yukarıda belirtilen süre içerisinde yanıtlanmasının mümkün olmadığı durumlarda, yetkili talebin ya da şikâyetin sahibini en kısa zamanda bilgilendirecektir. Bu tür bir durumda, kesin karar mümkün olan en kısa sürede talep ya da şikâyet sahibine tebliğ edilecektir.” hükümlerini içermektedir.

Türk kamu yönetiminde son yıllarda iyi yönetim kapsamında yapılan iyileştirmelerde Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’nun kapsamında yer alan iyi yönetim hakkı kaynak teşkil etmektedir. Çalışmada iyi yönetim hakkı kapsamında makul sürede karar verme ilkesine yönelik uygulamalar kaymakamlık birimlerinde incelenecektir.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu “makul süre” kavramını açıkça tanımlamamış, ilkesel bir açıdan ele almıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde makul süre ilkesi iyi yönetim hakkının olmazsa olmaz koşulu olarak tanımlanmıştır. Makul süre ilkesi sadece süre yönünden yeterlilik aramamakta, aynı zamanda kurumların başvurularda diğer iyi yönetim ilkelerini de içerecek şekilde davranmalarını ve buna ilişkin standartlar geliştirmelerini amaçlamıştır.

Bu çalışmanın amacı, Türk kamu yönetiminde mülki idare birimlerinde bulunan görev yapan kamu görevlilerinin iyi yönetim anlayışı çerçevesinde makul sürede karar verme ilkesine ilişkin bakış açıları ve farkındalık düzeylerinin belirlenmesidir. Çalışma, merkezi yönetimin taşra teşkilatlarında iyi yönetim ilkelerine yönelik bir ilk olmasından dolayı önemlidir.

Tez boyunca “Türk kamu yönetiminde makul sürede karar verme ilkesine bağlılık düzeyi nedir?” sorusuna cevap aranacaktır. Türk kamu yönetiminin makul sürede karar verme ilkesine bağlılık düzeyi kaymakamlık birimleri örnek alınarak incelenmektedir. Makul süre ilkesi uygulamalarına yönelik alan araştırmasında irdelenecek konular Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’nun 17. maddesinde yer alan makul süre prensipleri referans olarak alınarak belirlenmiştir.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’nun makul sürede karar verme ilkesinin kaymakamlık birimlerinde uygulamasına yönelik yukarıda ifade edilen amaç ve araştırma sorusuna bağlı olarak dört alt soru geliştirilmiştir:

1. İdareye verilen dilekçe ve mektup gibi başvurulara yasal süresi içinde cevap verilmekte ve kaymakamlıklara bağlı birimlerin bu konudaki performans düzeyleri benzerlik göstermekte midir?
2. Başvurular hakkında idare içinde ast ve üst makamlar arasındaki bilgi alışverişinde makul sürelerle riayet edilmekte midir?
3. Başvuruların cevaplanması yasal süreden daha fazla bir süreyi gerektirmesi halinde, durum yine aynı süre içinde başvuru sahibine bildirilmekte midir?
4. Kamu görevlileri başvurular ve şikâyetler hakkında daha kısa sürelerde cevap vermeyi sağlayacak usulleri geliştirme çabası içinde midir?

Çalışmanın Önemi

Türk kamu yönetiminde, iyi yönetim anlayışı çerçevesinde makul sürede karar verme ilkesinin uygulama düzeyi ve biçimlerinin tespiti giderek önemli hale gelmektedir. Buradan hareketle aslında bu çalışma neticesinde, iyi yönetim anlayışının mülki idare sisteminde nasıl bir durumda olduğu ve nasıl bir dönüşüm sağladığı makul sürede karar verme açısından fikir verecektir. Bunu sağlamak için bir alan araştırması yapılması amaçlanmıştır. İyi yönetimin önemli bir unsuru olan makul sürede karar alma ilkesinin Türk kamu yönetiminde kaymakamlık birimlerinde uygulamalarının ortaya konulması mesleki pratikler açısından da ciddi bir katkı sağlayacaktır. Vatandaşların taleplerini makul sürede karşılama düzeyi idarenin verimli işleyişi, performansı ve vatandaş memnuniyeti için önemli ölçütlerden birisidir. Hesap verebilirlik, iç ve dış denetim, etkin bir idare, şeffaflık ve keyfilikten kaçınma gibi ilkelerin ne ölçüde hayata geçirildiğinin anlaşılması bakımından da bu çalışmanın bulguları katkı sağlayacaktır. Bu yönüyle idarenin makul sürede cevap vermesi ilkesi, idarenin yeniden yapılandırılmasını da dinamik bir sürece dönüştürme olanağı sunabilir.

Çalışmanın Yöntemi

Tez çalışması, teorik-kavramsal çerçeve ve alan araştırmasından oluşmaktadır. Teorik-kavramsal çerçevede iyi yönetim ilkesi, kapsamı ve içeriği ile birlikte makul sürede karar verme ilkesi ve Türk kamu yönetimindeki iyi yönetim kapsamında makul süre uygulaması incelenecektir. Uygulamada makul süre içinde karar verme eğilimlerinin ölçülmesi, ancak bir alan araştırması ile gerçekleştirilebileceğinden bu çalışmada nicel

yöntemlerle veri toplanmış ve analiz edilmiştir. Alan araştırmasında, veri toplama tekniği olarak, kamu görevlilerinin bilgi ve tecrübelerinden faydalanmak amacıyla, bilgi alınacak kişilerin doğrudan doğruya okuyup cevaplandıracakları bir soru listesinden oluşan anket yöntemi tercih edilmiştir.

Elde edilen verilerden hareketle Türkiye'deki bütün kaymakamlıkları veya daha geniş açıdan taşra teşkilatını kapsayacak şekilde genelleme yapılamaz. Ancak makul sürede karar verme konusunda kaymakamlıklar düzeyinde genel eğilimlerin ortaya konulabileceği düşünülmektedir. Ayrıca bu çalışmanın, diğer iyi yönetim ilkelerine yönelik ya da karar verme konusunda daha derinlemesine yapılacak araştırmalara kaynak teşkil edebileceği düşünülmektedir. Anket yöntemine dayanan araştırma, kesitsel bir özellik göstermektedir.

Çalışma üç temel bölüm ve sonuçtan oluşmaktadır. Buna göre, çalışmanın ilk bölümünde iyi yönetim ve temel inceleme alanını oluşturan makul süre kavramına teorik olarak ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır. İkinci bölümde ise Türkiye'de iyi yönetim uygulamaları incelenmektedir. Çalışmada alan araştırmasına yer verilen üçüncü bölümde ise iyi yönetim hakkı kapsamında makul sürede karar verme konusunda kaymakamlıklar bağlamında gerçekleştirilen alan araştırmasının bulguları ortaya konulmaktadır.

1. BÖLÜM: İYİ YÖNETİM KAVRAMI VE MAKUL SÜRE

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kamu yönetimi alanında tartışılan konulardan biri de bireylerin devlet karşısındaki konumu, korunması veya hakları gibi hususlardı. Özellikle yönetim ve yönetilenler ayrımı çerçevesinde bu tartışmalar yürütülmüştür. Bugün için yönetim ve yönetilenler ayrımına çok sıcak bakılmamaktadır. Devlet-birey ilişkilerine yönetişim çerçevesinde bakılınca yönetim-yönetilen ayrımı anlamını yitirmektedir. Bununla birlikte 20. yüzyılda gelişme alanı bulan bireylerin devlet karşısındaki haklarından biri de iyi yönetim hakkıdır.

1.1. İyi Yönetim Kavramı ve Kapsamı

Demokratik toplumlarda yönetilen ve yönetilen ilişkisi açısından ilişkilerin düzenlenmesi, yönetilenlerin hak ve özgürlüklerinin korunması büyük öneme sahiptir. Bireyin devlet karşısında yeni haklarından biri kabul edilen iyi yönetim hakkı da kamu gücünün bireyin temel hak ve özgürlüklerini engellemeksizin kullanılmasını ifade etmektedir (Tutal, 2013: 510). Karakul (2014: 62)'a göre ise iyi yönetim “belirli bir faaliyeti yürütmek için öngörülen usul ve kurallara uygun hareket edilmesini ifade etmektedir”.

Bir ilke olarak iyi yönetim, bir taraftan bir dizi ahlaki davranış kuralları kurarak ve diğer taraftan halk tarafından dikkate alınması gereken standartları belirleyerek, kamu idaresi faaliyetinin sınırlarını özetlemektedir. Literatürde iyi yönetim çok farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Konunun hukuk, kamu yönetimi yorumunun yanı sıra yönetim alanının diğer kısımlarını da kapsamı dolayısıyla kavramla ilgili genel geçer bir tanım yapmak zordur.

Bir yaklaşıma göre idare tek taraflı karar alma gücüne sahip ve bunu uygulama kabiliyeti bulunan bir örgütsel yapıyı ifade etmektedir. Ancak iyi yönetim, idarenin tek taraflı karar alma süreci yerine, idareciler ve yönetilenler arasında oluşacak etkileşimi ifade eder. Kimi zaman bu etkileşim sivil toplum örgütlerinin katılımını da gerektirmektedir (Akalan, 2006: 5). Dolayısıyla her ne kadar tek taraflı karar alma gücü olsa da iyi yönetim, idarenin bireye karşı gücünü sınırlandıran bir unsur durumundadır. Bu kapsamda Dede (2007: 186) iyi yönetim kavramını “emret-denetle klasik yönetim anlayışı yerine, hesap

verebilir sorumlu dürüst yönetim, hantallık, iletişimsizlik ve bozuk halkla ilişkiler yerine katılımcı, çoğulcu, çok aktörlü, erişebilir bir yönetim” şeklinde tanımlamıştır. Bu şekliyle, iyi yönetim ilkesi yönetim anlayışının bir parçası olarak görülmektedir.

İyi yönetim kavramı geniş ve dar anlamda da ele alınmaktadır. Buna göre geniş anlamda iyi yönetim, devletin tüm güçleri için geçerlidir ve üç kuvvetin her biri için üç ilke türü içerir: iyi yasama ilkeleri (yasama gücü), iyi yönetim ilkeleri (icra yetkisi) ve iyi usul ilkeleri (yargı gücü).

Yine geniş anlamda; modern yönetimin uymak zorunda olduğu, sürekli bir gelişim halinde olan -hukuken uygulanabilir veya uygulanamaz- usul ve esas kuralları bütünü tanımlamaya yardımcı bir araçtır. Birçok durumda, idari adalet, şeffaflık, açıklık ve hatta demokratik karar alma sürecini gerçekleştirmeye ya da kamu kurumlarıyla vatandaşlar arasındaki ilişkileri geliştirmeye yönelik uygulama standartlarına işaret etmektedir. Bu düşüncelerden hareketle iyi yönetim, hukuk devletine bağlı modern demokratik yönetim sistemlerinin hepsinde ortaklaşa kabul edilen değerler arasındadır (Karakul, 2015: 81). Dolayısıyla özü itibarıyla idarenin basitleştirilmesi anlamına gelen iyi yönetim kişi hakları ve özgürlük açısından ciddi bir ilerleme anlamına gelmekte; ölçülülük ilkesi, denge ilkesi ve objektiflik ilkesi gibi ilkeleri devlet ve toplum arasındaki etkileşimin temeline koymaktadır (Orak, 2007: 229). İyi yönetimin çok yönlü bir kavram olduğu da kabul edilmektedir. Buna göre ilk olarak ilişkili olduğu kişilerin haklarına ve çıkarlarına saygılı olmakla birlikte kamu yararını doğru ve etkili bir şekilde takip etmeyi amaçlayan bir yönetim modelini ön plana çıkarmaktadır (Mendes, 2009: 4).

Dar anlamda ise, iyi yönetim kavramı sadece yönetimle ilgilidir. Bazı ülkelerde iyi yönetim ve iyi yönetim terimlerinin içeriğinde herhangi bir ayrım yapılmazken, bazı ülkelerde iyi yönetim terimi, daha geniş bir anlamda formüle edilmiş ve devletteki üç (veya dört) güçle ilişkilendirilmiş ve yönetim bu güçlerden sadece birini temsil etmektedir (Cuculoska, 2014: 2-3).

Saran (2005: 44) ise kavram ile belli bir merkezi bulunmaksızın, bilişim ve iletişim olanakları sayesinde bilgi akışı ve bunun paylaşımını da mümkün kılan bir altyapı üzerinde, kendini yöneten ağ sistemlerin siyasi yapı içerisinde temsilini anlamaktadır. Bir başka bakış açısına göre ise iyi yönetim, hükümetlerin kendi başlarına yürüttükleri bir şey

değil; toplumsal oйдаşmayı gerektiren bir süreçtir. Buna göre, “dev sanayicilerden en küçük köy topluluğuna kadar özel sektör ve sivil toplumun katılımını zorunlu kılan siyasi, sosyal ve ekonomik öncelikler konusunda yaygın bir toplumsal oйдаşma” anlamına gelmektedir (Oralalp, 2002: 123).

Bir başka tanımlamaya göre iyi yönetim, kişilere insan onuruna uygun bir şekilde davranıldığı, makul ve haklı beklentilerinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir (Akyıldız, 2003: 3). Demireğen (2007: 240) iyi yönetim kavramını “hukuk devletinde bulunması gereken maddi ve şekli unsurların hepsine istisnasız olarak sahip olan, bireyin insan onuruna yakışır bir muameleye tâbi tutulduğu, makul ve haklı beklentilerinin gerçekleştiği, idareyi karşısında değil, her zaman yanında hissettiği ve güven duyduğu, şeffaf, açık ve katılımcı bir yönetim anlayışıdır” şeklinde tanımlamıştır.

İçerik anlamında iyi yönetim hakkı, mevcut sosyo-politik sistemin bir türevidir. İyi yönetişim ve iyi yönetim hakkı, ulusal egemenlik ilkesinin bir ifadesidir ve temsilci bir iktidarın oluşumu ve vatandaşların iktidarı ve idareyi kontrol etme hakkı ile ilişkilendirilmektedir. Bu hak, idari takdir hakkına karşı siyaset, ekonomi ve sivil toplum arasındaki birlik ilkesini ifade etmektedir.

İyi yönetim hakkı ilkesi sadece yönetimin iyi olmasını değil, aynı zamanda yasal olması gerektiği anlamına da gelmektedir. Buna uymak için, yerel ve merkezi yönetim mekanizmalarının, toplumun beklentilerini karşılamaya çaba göstermesi gerekir. İyi yönetim insan haklarına, hukukun üstünlüğüne, siyasi çoğulculuğa, şeffaflığa ve kamu otoritelerinin çalışmalarındaki sorumluluğa koşulsuz saygı ile ilişkilendirilir. Avrupa’da iyi yönetim kavramının merkezinde, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü olmak üzere üç ana değer bulunmaktadır (Cheshmedzhieva, 2014: 64).

İyi yönetim kavramı idari işlem ve vatandaş yönetim ilişkilerini yeniden tanımlamaktadır. Geçmişte, iyi yönetim için en önemli zorluk, hangi idari işlemlerin idari makamın yetki alanına sınır koyacağı ya da sınırları belirleyen geçerli bir hukuki dayanağın ne olacağı, böylece idari işlemlerin öngörülebilirliği ve hesap verebilirliğinin sağlanmasıydı. Bununla birlikte, iyi yönetim için daha yeni ve ilave bir meydan okuma, son on yılda meydana gelen temel sosyal, kültürel, teknolojik ve ekonomik değişikliklere cevap

vermek zorunluluğu ile ortaya çıkmıştır. Bu değişiklikler tüm ülkeleri etkilemekle birlikte, özellikle geçiş ülkeleri ve AB adayı ülkeler için de geçerlidir (Rusch, 2014: 192). Dünya Bankası, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development), Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar tarafından gelişmekte olan ülkelere yönelik olarak ekonomik, sosyal ve siyasal kalkınmanın anahtarı olarak gösterilen iyi yönetim, bu haliyle bir kalkınma yönetimi anlamı da taşımaktadır. Kuruluşların yaptığı iyi yönetim, demokrasi ve temsil, insan hakları, hukukun üstünlüğü, etkin ve verimli kamu yönetimi, şeffaflık ve hesap verebilirlik, kalkınma hedefleri başta olmak üzere belirli yönetim prensiplerine odaklanmaktadır (Gisselquist, 2012: 8).

1995'ten sonra ilk Avrupa Ombudsmanı Jacop Söderman iyi yönetimi, kötü yönetimin tam tersi olarak nitelendirmiş ve kötü yönetimin tanımını ise AB'ye uygun olarak hareket etme başarısızlığı" olarak tanımlamıştır (European Added Value Unit, 2012: 13).

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın yazılma sürecinde bir vatandaşlık hakkı olarak iyi yönetim kavramı, Jacob Söderman'ın açıklaması bağlamında ele alınmıştır. Avrupa Temel Haklar Şartı'nın yazımı aşamasında iyi yönetim hakkı, vatandaşlık hakkı olarak tanıtılmıştır. Kamuya açık bir toplantıda, iyi yönetim hakkının "vatandaşın işlerinin doğru, adil ve hızlı bir şekilde açık, hizmet odaklı kamu yönetimine uygun bir şekilde sorumlu bir şekilde ele alınması hakkına sahip olduğu fikrine dayanması gerektiğini" öne sürülmüştür (European Added Value Unit, 2012: 1-6).

Buraya kadar anlatılanlardan hareketle iyi yönetimin; bireyin yönetim karşısında eşit ve adil bir muameleye tabi olduğu, idareye karşı güven duygusuna sahip olduğu ve hukuk devleti anlayışının yönetimin tüm kademelerinde gerçek anlamıyla var olduğu bir sistemi ifade ettiği söylenebilir.

İyi yönetim yeni kamu yönetimi ile de bağlantılı bir kavramdır. Devletin rolünün değişimi ve yönetişim talebinin güçlenmesi ile birlikte yönetim zihniyeti, kalıpları ve yöntemleri de değişim geçirmeye başlamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 32).

İyi yönetim hukuk devleti ve usul hukukunun kapsadığı ve usulde adilliğin sağlanması, kamu idaresinin hukuk devletine katılımının ve idari usullerde sağlıklı neticelerin elde

edilmesi amacıyla tasarladığı bir dizi hak, kural ve idari ilkelerin üzerinde bir kavram olarak anlaşılabilir (Hofman ve Mihaescu, 2013: 84).

Öte yandan iyi yönetim, çağdaş yönetim ilkeleriyle ilişkilendirilmekte ve yönetim anlayışının bir parçası olarak görülmektedir. Sadece etken devletin ve edilgen bireylerin/toplumun olduğu bir yönetim uygulamasını değil tüm aktörlerin bir arada bulunduğu bir yönetim uygulamasını tanımlarken karşımıza çıkmaktadır.

Benzer şekilde iyi yönetim, kötü yönetimin alternatifi olarak da görülmekte ve şeffaf, hesap verebilir, öngörülebilir ve daha az kırtasiyeci bir uygulama için kavramlaştırılmaktadır.

1.2. İyi Yönetim Kavramı Gelişim Süreci ve Temel Kaynakları

İyi yönetim, kavram olarak ortaya çıkmasının ardından kurumsal bir temelde gelişim göstermiştir. Bu kısımda iyi yönetim kavramının ortaya çıkış süreci ve kurumsal temelleri incelenecektir.

1.2.1. İyi Yönetim Kavramının Ortaya Çıkışı

1970'lerin başından itibaren modern hukuk devletlerinde tartışılmaya başlanan ve demokratik yönetimin eksikliklerinin giderilmesi veya "kötü yönetim" uygulamalarının bertaraf edilmesi düşüncesi sonucu ortaya çıkan "iyi yönetim" kavramı ve anlayışı, günümüzde kamu yönetiminin ve idarenin olmazsa olmaz bir unsuru haline gelmiştir. İyi yönetim anlayışı, demokrasi ve hukuk devleti kavramları ile bağlantılı olduğu gibi son yıllarda sosyal, ekonomik, siyasi ve idari alanlarda yaşanan gelişmelerin günümüzün demokrasi ve hukuk devleti anlayışı üzerinde ortaya çıkardığı dönüşüm ile de yakından ilişkilidir.

Tüm bunların yanı sıra siyasi olarak 1980'lerde sosyalizmin devlet örgütlenmesi olarak zayıflaması sonucu, üzerindeki güvenlik endişesi azalan Batılı devletlerin kendi halklarının kamusal özgürlüklerini artırmak amacıyla ortaya çıkan bir kavram olan iyi yönetim, temelde devlet ve vatandaş arasında yeni bir tür toplumsal sözleşme oluşturulması ile bireylerin hak ve yükümlülüklerinin yeniden tanımlandığı bir kavram olarak ortaya çıkmıştır (Orak, 2007: 226-227). Bunun yanı sıra Doğu Bloğunun yıkılışı

ile merkezi otorite ekonomilerinin piyasa ekonomisine geçeceği, kısa sürede daha iyi yaşam şartlarına ve demokrasiye kavuşacakları tezinin başarısızlığa uğraması, değişimin kendiliğinden değil söz konusu ülkelerde idari kurum ve yapılarda değişim yaratılarak mümkün olabileceği gündeme gelmiştir (Acı, 2005: 209).

1990'lı yıllarda ise liberal demokratik değerlerin güç kazanmasına paralel olarak iyi yönetim ve bununla birlikte iyi yönetim ilkeleri özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından belgelerle düzenlenmiştir. Bunun itici gücü ise hukuk devleti, demokrasi ve insan hakları gibi temel değerler konusunda ortak bir anlayış geliştirmek istenmesidir. Bu açıdan, yönetim biçimleri ve temel değerler farklılıkları, günümüzde 19. ve 20. yüzyıllardaki kadar derin ve yaygın olmadığı için, iyi yönetimin temel ilkelerinin dünya devletlerinde geniş kabul görmesi daha olası hale gelmiştir (Karakul, 2015: 63).

Renjutz (2011: 19)'a göre iyi yönetim, farklı ulusal sistemlerde farklı (aynı zamanda değil) anlamlara gelmekte ve bu nedenle içeriği, AB mahkemelerinin ve kurumlarının toplumsal ilgi kazanmak için uygun gördüğü şekilde değişen sosyal ve ekonomik çevrelere göre evrim geçirme eğilimindedir. Ayrıca iyi yönetim kavramının güç kazanmasında önemli belirleyicilerden biri de BM, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşların geliştirmekte olan ve az gelişmiş ülkelerdeki sosyal faaliyetleridir. Öncelikle kalkınmakta olan ülkelerde yönetimin iyileştirilmesi girişimlerinde yönetim ve iyi yönetim kavramlarının 1990'lardan sonra bu kurumların birçok faaliyetinde temel bir hareket stratejisi olarak öne sürüldüğü görülmektedir. Bu kuruluşlar özellikle birçok az gelişmiş ya da geliştirmekte olan ülkede yönetimin iyileştirilmesinde insani ve ekonomik amaçlarla hareket ettiği ve bunun yolunun da yönetim anlayışından geçtiğini belirtmişler, belirli bölgelere sağlanan ayni ve nakdi yardımların verimli olmaması üzerine iyi yönetim düşüncesinin yerleştirilmesi konusuna odaklanılması gerektiğini savunmuşlardır (Gündoğan, 2013: 24).

İyi yönetim kavramının gelişiminde AB'nin önemli katkıları olmuştur. Özellikle önem arz eden husus, AB iyi yönetim anlayışının temel haklarını içeren ve Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra yasal olarak bağlayıcı olan AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi'dir. Ombudsman, vatandaşların açık, hesap verebilir ve hizmet odaklı bir idare hakkına sahip olduğunu savunarak bu hakkın tüzüğe dâhil

edilmesini önermiştir. 2005'te Varşova Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde de üye devletler demokrasi ve iyi yönetimi "tüm düzeylerde çatışmaları önleme, istikrarı sürdürme, şu anda ve gelecekte insanların çalışmak ve yaşamak istediği sürdürülebilir topluluklar yaratmak için ekonomik ve sosyal ilerlemelere olanak tanımak" olarak açıklamışlardır (Kask, 2008: 4).

1.2.2. İyi Yönetimin Kurumsal Kaynakları

İyi yönetim günümüze kadar uluslararası kuruluşların kabul ettiği bazı kurumsal kaynaklar öncülüğünde gelişim göstermiştir. Bu kapsamda bu kısımda Dünya Bankası, OECD, BM ve AB'nin iyi yönetim konusunda kurumsal kaynakları incelenecektir.

1.2.2.1. Dünya Bankası

İyi yönetim konusunda ülkeleri teşvik eden ilk kuruluş olan Dünya Bankası (World Bank), devletin işlevi ve rolünün geliştirilmesi konusuna dikkat çekerek; 1989'da kötü yönetimi gelişmenin önündeki en önemli engel olarak tanımlamış ve mali harcama ve yolsuzluklar nedeniyle; "hesap verebilirlik, şeffaflık ve etkin yönetimin eksikliği" olarak açıklamıştır (Kask, 2008: 11).

1990'ların sonunda Dünya Bankası bir ülkenin yönetim sistemi ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyal gelişimi devam ettirme yeteneği arasında ilişki kurmaya başlamış ve iyi yönetimi kalkınma stratejisinin temel unsuru olarak ilan etmişti (Kask, 2008: 3). Dünya Bankası 1992'de yayınladığı bir raporda ise ekonomik gelişme ve dünya standartların yakalanmasında gerekli olan iyi yönetimin özelliklerini ortaya koymuştur. Bu özellikler arasında kamu sektörü yönetimi, yasal/kurumsal yapılanma, hesap verebilirlik ve şeffaflık belirtilmiştir. Bunun sonrasında yayınlanan raporlarda da konu ile ilgili devlete ve diğer uluslararası kurumlara düşen görevlere vurgu yapılmıştır (Öztürk, 2002: 28).

1.2.2.2. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)

1996'da Kamu Hizmetinde Etik raporunu hazırlayan Ekonomik ve Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development) iki yıl sonrasında aldığı tavsiye kararında da Kamu Hizmetinde Etik Yönetim İlkelerini geliştirmiştir

(Odyakmaz ve Güzel, 2013: 27). OECD'ye göre, iyi yönetime özgü parametreler hesap verebilirlik, şeffaflık, verimlilik ve etkililik, cevap verme, ileri vizyon ve hukukun üstünlüğüdür (Reniutz, 2011: 10).

23 Nisan 1998 tarihinde, OECD'nin Kamu Hizmetinde Etik Davranışı Geliştirme alanında aldığı “tavsiye” kararı ile de referans olarak üzerinde mutabakata varılan Kamu Hizmetinde Etik Yönetim İlkeleri'ni kabul etmiştir. Kamu Hizmetinde Etik Yönetim İlkeleri kamu görevlilerinin sahip oldukları hakları ve yükümlülüklerini bilmeleri, siyasi sorumluluklarının, istihdam şartlarının bilincinde olarak tarafsız davranmaları gerekliliğine işaret etmektedir (Odyakmaz ve Güzel, 2013: 27).

1.2.2.3. Birleşmiş Milletler

1994'de BM Kalkınma Gündemi özel genel kurul oturumunda iyi yönetim “kilit kurumların entegrasyonu ve güvenilirliğini sürdürmenin yanı sıra hükümet politikaları ve fonksiyonlarını yürütmek için hükümetin yeteneklerini geliştirmek” şeklinde açıklanmıştır (Kask, 2008: 7).

BM Kalkınma Programı (UNDP) da iyi yönetimin katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ve aynı zamanda da etkililik - adillik anlamına geldiğini kabul etmiştir. İyi yönetim ayrıca hukukun üstünlüğünü teşvik etmektedir. Bunların yanı sıra iyi yönetim toplumun en yoksul ve savunmasız kesimlerinin seslerini duyurabilmeleri için geniş bir görüş birliğine dayalı garantiler de sağlamaktadır (Kask, 2008: 8).

BM Kalkınma Programı, iyi yönetimi kamu yönetiminde etkin politika oluşturma, kaynakların sağlıklı bir şekilde yönetilmesi ve temel hizmetlerin sunulması için bir araç olarak görmenin yanı sıra belirli bir toplumda demokratik yönetişim değerlerini destekleyen uluslararası normları ve ilkeleri geliştirmek için de gerekli görmektedir. Bu sayede kamu yönetiminde hukukun üstünlüğü çerçevesinde yararlanıcılar hak sahibi olur, yasal olarak hizmet talep edebilir ve devlet görevlilerini hesap verebilir hale getirebilirler (UNDP, 2009:4).

1.2.2.4. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi, idari makamların eylemleri ile ilgili olarak bireyi koruma konusuna 1977'de idari hukuk alanındaki çalışmaları ile erken bir dönemde başlamıştır. Avrupa Konseyi, 77 (31) 9 sayılı kararında, modern devletin gelişmesinin kamu yönetimi faaliyetlerinin önemini arttırdığı ve bireylerin idari düzenlemelerden sıklıkla etkilenebileceğini belirtmiştir. Avrupa Konseyi'nin temel görevinin bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak olduğunu göz önünde bulundurarak, adalet sağlamayı garanti eden kuralların benimsenmesini teşvik ederek, bireylerin yönetim konusundaki konumunun iyileştirilmesi için bir çaba gösterilmesine vurgu yapmıştır. Bu kapsamda vatandaşlarla idari makamlar arasındaki ilişkide şu ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır: (Cuculoska, 2014: 4).

- ✓ Dinlenilme hakkı;
- ✓ Bilgiye erişme hakkı;
- ✓ Yardım ve temsil;
- ✓ Gerekçelerin açıklanması;
- ✓ Başvuru yollarının gösterilmesi

Avrupa Konseyi 77(31) 9 sayılı Tavsiye Kararı'nın temel dayanağı, kamu idari faaliyetlerinin artan önemidir ve kamu otoriteleri, geleneksel yasa ve emniyet koruma görevlerine ek olarak, vatandaşların refahını sağlamak ve toplumun sosyal ve fiziksel koşullarını iyileştirmeye teşvik etmek için giderek geniş bir yelpazede çeşitli eylemler başlatmaktadır. Bu gelişme, bireyin idari usullerden daha sık etkilenmesine neden olmuş, sonuç olarak da devletlerde vatandaş ile idari makamlar arasındaki ilişkilerde adaleti sağlayacak kuralları benimsetmek amacıyla, bireyin idare ile ilgili prosedürel konumunu iyileştirme çabalarını üstlenmiştir (Peter, 2008: 1).

Avrupa Konseyi 77 (31) 9 sayılı Tavsiye Kararı'nın önsözünde, yönetimin, gereken görevleri yerine getirmek için kamu gücünü kullanma gerçeğinin altı çizilmiştir. Ancak bu yetkiler, uygun olmayan veya aşırı bir şekilde kullanıldığında, özel kişilerin haklarını ihlal edebilir. Bu nedenle, Avrupa Konseyi 77 (31) 9 sayılı Tavsiye Kararı'nın temel amacını, Avrupa Temel Haklar Bildirgesi örneğini takiben, kamu otoriteleri ile ilgili çeşitli tanınmış hakları, iyi yönetim hakkı ve içeriğini açıklığa kavuşturmak

oluşturmaktadır. Buna göre iyi yönetim, uygun ve tutarlı, açık, kolay anlaşılabilir ve erişilebilir olması gereken mevzuat kalitesi ile sağlanmalıdır. Bu bağlamda, Avrupa Konseyi, üye devlet hükümetlerinin, hukukun üstünlüğü ve demokrasi ilkeleri çerçevesinde ve kamu makamlarının parayla etkinlik ve değer garantisi vermesi yoluyla iyi yönetilmesini önermiştir (Peter, 2008: 4).

Avrupa Konseyi 77 (31) 9 sayılı Tavsiye Kararı'na göre kamu otoriteleri, yasal kesinlik ilkesine uygun hareket edecektir. Yasal olarak haklı nedenler dışında kalan alanlarda herhangi bir geriye dönük önlem alamaz ve kamu yararına zorunlu olarak gerekli olduğu durumlar haricinde, kazanılmış haklara ve nihai hukuki durumlara müdahale edemez. Bazı durumlarda, özellikle de yeni yükümlülüklerin uygulandığı yerlerde, geçiş hükümlerini sağlamak veya bu yükümlülüklerin yürürlüğe girmesi için makul bir süre sağlamak gerekli olabilir ve kamu otoriteleri, makul bir süre içinde görev yapacaklardır. Acil bir durum olmaksızın kamu yetkilileri, haklarını veya menfaatlerini etkileyen idari kararların hazırlanmasına ve uygulanmasına katılmak için özel kişilere uygun araçlar vasıtasıyla fırsatlar sunacaklardır.

Avrupa Konseyi 77 (31) 9 sayılı Tavsiye Kararı, kamu makamlarının özellikle de kişisel verileri işlerken mahremiyete saygı göstereceğini de belirtmektedir. Kamu yetkilileri, kişisel verilerini veya dosyalarını özellikle elektronik yollarla işleme yetkisine sahip olduklarında gizliliklerini garanti altına alacak gerekli tüm önlemleri alırlar.

1.2.2.5. Avrupa Birliği

İyi yönetim konusunda en önemli uluslararası kuruluşlardan biri de Avrupa Birliği (AB)'dir. AB hukuku içerisinde iyi yönetim zamanla gelişen kavramlardan biri olmuştur. Başlangıçta, Antlaşma'nın ve Topluluğun yazılı mevzuatındaki boşlukları gidermek için diğer ilkeler, haklar ve yükümlülükler ile birlikte ele alınan ve hukuki olmayan bir kural olarak değerlendirilen bu hak; 1990'lardan itibaren, hukukun genel ilkelerinden biri olmuş; 2000 yılında da iyi yönetim hakkı olarak tanınmıştır.

İyi yönetim kavramı, AB kurumlarının yasal işlemleri için geliştirilen bir kavramdır ve temel amacı, idari davranış, eylemler ve kararların değerlendirilebileceği standartların belirlenmesidir. AB ve üye devletlerdeki idari ve adli uygulamalarda belirlenen idari

ilkelerin tümünü kapsayan iyi yönetim, hukukun üstünlüğünü ve etkin Avrupa politikalarını esas alan demokratik toplum ilkelerine ve bu kuralların kalitesine ve uygulanmasına dayanmaktadır (Kopric, Anamarija ve Lalic, 2011: 1521). Özellikle Avrupa Temel Haklar Şartı ile ivme kazanan iyi yönetim düşüncesi, Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun kabul edilmesi ile en kapsamlı düzenlemesine kavuşmuştur.

1.2.2.5.1. Avrupa Temel Haklar Şartı

Aynı zamanda Avrupa Birliği'ni kuran antlaşma olan Maastricht Antlaşması, Topluluk kurumları ve organlarının faaliyetlerinde kötü yönetimle mücadele etmek amacıyla Avrupa Ombudsman Kurumu'nu oluşturmuş; ombudsman uzun yıllar boyunca kötü idareyi önlemenin bir yolu olarak, iyi yönetim konusundaki genel bir yasa doğrultusunda çalışmıştır. Yapılan çalışmalarla ombudsmanın, iyi yönetimi teşvik ederek, Avrupa Birliği ve vatandaşları arasındaki ilişkileri geliştirmeye yardımcı olması gerektiği sürekli olarak vurgulanmıştır. 1997 Yıllık Raporu'nda da ombudsmanın kötü yönetim ile ilgili "kamu idaresi, üzerinde bağlayıcı olan bir kural veya ilkeye uygun hareket etmediğinde kötü görev yapıyor" tanımı Avrupa Parlamentosu tarafından da onaylanmıştır (Statskontoret, 2005: 14).

7 Nisan 2000 tarihinde Nice'te imzalanan, aynı zamanda Avrupa Birliği'nin Anayasası niteliğinde olan Avrupa Temel Haklar Şartı'nı hazırlayan kurul, iyi yönetim hakkını Sart'a dâhil etmiş ve bu hakkın genel bir hukuk ilkesi olduğunu belirtmiştir (Şimşek, 2007: 91). Avrupa Temel Haklar Şartı, Avrupa'nın bütünleşme tarihinde Avrupa vatandaşları ve Avrupa sınırları içerisinde ikamet edenlerin sosyal, siyasal ve ekonomik haklarını tek bir metin altında toplamıştır (Taşdemir ve Demir, 2002: 95).

İdari ilkelerin belirlenmesinde Avrupa Temel Haklar Şartı, iyi yönetim hakkı (madde 41), belgelere erişim hakkı (madde 42) ve Ombudsmana başvurma hakkı (madde 43) olmak üzere üç özel hükümlerle önem kazanmaktadır. Buna ek olarak diğer maddelerde de, pek çok hak, idari davranış ve yapıları etkilemektedir. Örneğin, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı (madde 44), kişisel verilerin korunması hakkı (madde 8) AB'de kültürel, dini ve dil çeşitliliği hakkı (madde 22) kadınlar ve erkekler arasındaki eşitlik ilkesi (madde 23), yasalar önünde eşitlik (madde 20), ayrımcılıkla mücadele (madde 21),

(madde 36), etkili başvuru hakkı ve adil yargılama hakkı (madde 47) Şart 'ta yer alan diğer iyi yönetim ilkeleridir (Karpic, Musa ve Novak, 2011: 1528-1529).

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi, AB Adalet Divanı kararları ve Kurucu Antlaşmalar ile ikincil AB mevzuatında bulunan usule yönelik birlik idare hukuku ilkelerinin korunmasını amaçlamaktadır. Bununla beraber düzenleme iyi yönetim kavramının tanımını yapmamış ve iyi yönetim ilkelerinin tamamını kapsamamıştır (Karakul, 2015: 92). Şart 'ın 41. maddesine göre iyi yönetim isteme hakkı şu maddeler ile açıklanmıştır:

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

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

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

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

Avrupa Temel Haklar Şartı, özellikle Avrupa Konseyi 77 (31) 9 sayılı Tavsiye Kararı'nda belirtilen idari usul ilkelerinin, birliğin temel ilkeleri haline getirilmesi, bunların yürütülmesinde iyi yönetim yükümlülüğünün gözetilmesi ve bireyler için ise iyi yönetim hakkının tanımlanması ile önem kazanmaktadır (Akyılmaz, 2003: 4). 41. madde, iyi yönetimin bir parçası olarak iyi performans gösterilmesi hakkını ifade ettiği gibi, bu hakkın iyi idareye verilmesinden kaynaklanan bir takım hakları da özellikle belirtmektedir. Bu haklardan üçü, bilgilere erişim hakkı, dinlenme hakkı ve alınan kararların gerekçelerini bildirme yükümlülüğünü içermektedir (Ponce, 2005:560).

İyi yönetim konusunda Avrupa Temel Haklar Şartı'nda belirtilen haklar metinden de anlaşılacağı gibi sınırsız değildir. 41. madde 2. bendinde iyi yönetim hakkının dayanak noktası olarak maddede belirtilen haklar ve önsözde yer alan hukuk devleti ve demokrasi ilkelerine vurgu yapılmıştır (Şimşek, 2007: 94). Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu kapsamında ise iki sınırlama söz konusudur. Buna göre ilk olarak Kod, tüm AB kurumları, organları, ofisleri için yasal olarak bağlayıcı değildir; İkinci olarak, Avrupa Ombudsmanlığının gücü, önermek, uyarı yapmak ve söz konusu kurum ya da görevli hakkında fikir ya da tavsiye vermek ile sınırlandırılmıştır. Bununla beraber Avrupa Parlamentosu, yasanın AB yönetimi tarafından da dikkate alınması gerektiğini ve Ombudsmanın Kodu davranış kuralları olarak kullanması ve kötü yönetim vakalarını belirlediğinde hükümlerini uygulaması gerektiğini belirtmektedir (Kopic, Musa ve Novak, 2011: 1521).

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 51. maddesine göre ise, "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 davranışlarına karşı kişiler koruma kapsamına girecektir (Karakul, 2015: 93).

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 42. maddesinde düzenlenen belgelere erişim hakkı, "Birliğin herhangi bir vatandaşı ve bir üye Devlet'te ikamet eden veya kayıtlı bir ofisine sahip olan herhangi bir gerçek ya da tüzel kişinin, belgelere erişme hakkına sahip olduğunu" belirtmektedir.

Avrupa Temel Haklar Şartı'nda iyi yönetim hakkını düzenleyen bir başka madde ise 8. maddedir. Maddenin 1. fıkrasında kişisel bilgilerin korunması konusu düzenlenmiş, 2. fıkrada ise "*Bu tür bilgiler, belirtilen amaçlar için ve ilgili kişinin muvafakatine veya yasada öngörülen başka meşru temele dayalı olarak âdil şekilde kullanılmalıdır. Herkes, kendisi hakkında toplanmış olan bilgilere erişme ve bunlarda düzeltme yaptırma hakkına sahiptir.*" ifadesi ile kişinin izninin alınması ile kişisel bilgiler konusunda dürüst ve ahlaklı olunmasına vurgu yapılmıştır (Odyakmaz ve Güzel, 2013: 24-25).

Aralık 2009’da Lizbon Anlaşması’nın yürürlüğe girmesinin ardından Temel Haklar Şartı kurucu anlaşmalarla aynı yasal değere kavuşmuş, bunun bir sonucu olarak herkes iyi yönetim hakkında güvenceye kavuşmuştur (European Ombudsman, 2005: 6). Avrupa Temel Haklar Şartı’nda yurttaş hakları başlıklı kısımda yer alan iyi yönetim hakkı sadece Avrupa Birliği vatandaşları için değil, tüm gerçek ve tüzel kişiler için tanınmış bir haktır. Kapsamlı bir düzenlemeye konu olan iyi yönetim hakkı bu haliyle hukuk devleti ilkesinin yönetim alanında uygulanmasının bir sonucudur (Şimşek, 2007: 99). İyi yönetim hakkı, Birliğin Lizbon Anlaşmasınının 340 (2) maddesinde öngörülen kurumları veya görevlileri tarafından meydana getirilen herhangi bir zarar için sözleşmeden doğan yükümlülüğe uygun tazminat talep etme hakkını da kapsar. İyi yönetim aynı zamanda, her kişinin Birlik kurumlarıyla seçilecek resmi bir AB dilinde iletişim kurma hakkını da şart koşmaktadır.

İyi yönetim hakkı, adil ve tarafsız bir idari yönetimin makul bir süre içinde hizmet vermesi gerekliliğine de vurgu yapmaktadır. Buna göre hukukun üstünlüğü kapsamında, kişinin dosyasına erişim hakkı ve yönetimin kararlarına gerekçe gösterme yükümlülüğü de iyi yönetim içerisinde değerlendirilmektedir. Lizbon Antlaşması’nın 296. maddesi 2. paragrafında belirtildiği gibi ‘Hukuki eylemler, dayandıkları gerekçeleri belirtmeli ve Antlaşmaların öngördüğü herhangi bir teklif, inisiyatif, tavsiyede bulunmak, talep etmek veya görüş belirtmek zorundadır.’

1.2.2.5.2. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu

6 Eylül 2001’de Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu (The European Code of Good Administrative Behaviour), iyi yönetim hakkını ayrıntılı bir şekilde düzenleyen en kapsamlı belgedir. Söz konusu Kod, Avrupa Temel Haklar Şartı’nda düzenlenen iyi yönetim hakkını çok daha ileri boyutlara taşıyarak vatandaşlarının beklentilerini, kamu görevlilerinin görevlerini sürdürme sırasında hangi ilkelere göre hareket edecekleri gibi gerekliliklere yer vermiştir (Kaya, 2005: 197). Kod özellikle yürürlüğe girmesi sonrasında Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 41. maddesine benzer şekilde Avrupa Birliği’nde kamu görevlileri ve kurumları için doğrudan uygulanabilir hale gelmiştir (European Ombudsman, 2005: 11).

Kod, personel mevzuatının ve diğer hizmet görenlerin istihdam koşullarının geçerli olduğu tüm görevlilere ve diğer görevlilere, kamu ile olan ilişkilerinde uygulanmaktadır.

Bununla birlikte, kod özel hukuk sözleşmeleri kapsamında çalışan kişiler, ulusal kamu hizmetlerinde görevlendirilen uzmanları ve stajyerler gibi kurumlar ve idareleri için çalışan diğer kişiler açısından da geçerlidir (Ponce, 2015: 566).

27 temel maddeden oluşan Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun ilk üç maddesinde kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarında kodun içeriğinde yer alan ilkelere uyma zorunluluğu belirtilmiştir. Bu maddelerde kamu görevlileri açısından uygulama ve somut uygulama başlıkları altında açıklamalar yapılmıştır. Bu maddelerin sonrasında ilk düzenleme konusu 4. maddede yer alan “kanunilik” ilkesidir. Kanunilik ilkesinin ardından 5. maddede “ayırım yapmama yükümlülüğü” konusu ile işlem eşitliğine vurgu yapılmıştır. 6. maddede “ölçülülük”, 7. maddede ise “yetki aşımında bulunmama yükümlülüğü” ile ilgili düzenlemeler konu edilmiştir. 8. maddede ‘Görevli, yansız ve bağımsızdır. O, toplumun mensuplarına zarar verecek her türlü keyfi davranıştan ve sebebi ne olursa olsun tercihe dayalı işlemden kaçınır’ ifadesi ile “yansızlık ve bağımsızlık” başlığı altında görevlinin tarafsızlığına yer verilmiştir. Bunun sonrasında “objektif davranma yükümlülüğü” (md. 9), “hukuki güven, uyumluluk ve yol gösterme” (md. 10), “adil davranma” (md. 11), “nezaket” (md.12), “mektuplara vatandaşın kendi dilinde cevap verme” (md.13), “alındı belgesi ve sorumlu görevlinin gösterilmesi” (md. 14), “kurumun yetkili birimine iletme yükümlülüğü” (md. 15), “dinlenilme ve görüş bildirme hakkı” (md. 16), “karar alınmasında makul süre” (md. 17), “kararları gerekçelendirme yükümlülüğü” (md. 18), “başvuru yollarının gösterilmesi” (md. 19), “kararların tebliği” (20), “verilerin saklanması” (md. 21), “bilgi isteme” (md. 22), “belgelere ulaşma talebi” (md. 23), “kayıt tutma” (md. 24) başlıkları altında iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir (European Commission, 2000).

Genel olarak, Kod'un temel ilkeleri, yasal olarak bağlayıcı olan idari davranış ilkelerinden önemli ölçüde ayrılmamaktadır; ancak bunların geçerliliği, hem bireysel kararlar hem de genel eylemler de dâhil olmak üzere, her aşamayı kapsayan her türlü idari etkinlik üzerinde durmaktadır. Ayrıca, karar hak ve menfaatleri dolaylı yoldan etkilese de her vatandaş ve tüzel kişi tarafından başvurulabilir. Kod, yalnızca günlük faaliyetleri ile ilgili hizmetçilerin davranışları ve Ombudsman için davranışı değerlendirirken bir referans ve etik rehber olarak değil aynı zamanda çeşitli prosedürel ve maddi hakları kapsayan bir şemsiye hakkı olarak da hizmet etmektedir (Kopic, Musa ve Novak, 2011:

1525). Dolayısıyla Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu, kamu hizmetinden yararlananların beklentileri ve kamu görevlilerinin görevlerini sürdürürken uyması gerekli ilkeleri göz önünde bulundurarak, devletin toplum ile ilişkisinde belirleyici olacak düzenlemelerin hayata geçirilmesini hedefleyen bir iyi yönetim başvuru belgesi niteliğindedir.

1.2.2.5.3. Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap (White Paper on European Governance, Commission of European Communities (CEC), 2001)

Avrupa Komisyonu 2001’de yönetim konusunda yaklaşımını açıklamak üzere bir belge hazırlamıştır. Ağ yönetimine özel vurgu yapılan belge uzun bir süreç sonucunda kamuoyuna sunulmuş ve yönetim alanındaki değişime vurgu yapılmıştır (COM 2001, 428). Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap’a (White Paper on European Governance) göre 6 esas belirlenmiştir. Bunlar (Oralalp, 2002: 128-129):

- ✓ Avrupa ile ilgili konularda kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamak ve konu ile ilgili tartışmaları genişletmek,
- ✓ Topluluk yönetimi ile ilgili kuralların kabulü ve bunların uygulanma süreçlerini ele almak,
- ✓ Yerel yönetimlerin Avrupa’da daha fazla yer alması ile ilgili girişimler yapmak
- ✓ Avrupa ağ sistemleri aracılığıyla Avrupa’da dayanışma ve işbirliğini geliştirmek,
- ✓ Dünyada yönetim ile ilgili Avrupa’nın katkısını ve katılımını güçlendirmek,
- ✓ Avrupa genelinde politikaların stratejik boyutunu ve bütünleşmeyi güçlendirmek

1.3. İyi Yönetim-Kötü Yönetim Karşıtlığı

Günümüzde iyi yönetim ve iyi yönetim kavramı “yeni kamu yönetimi” kavramının yerine kullanılmaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi ve iyi yönetim ile ilgili birçok tanım yapılsa da iyi yönetim yönetsel pratikler açısından daha geniş kapsamlıdır. İyi yönetim aynı zamanda iyi liderlik, örgütsel adalet, ayırım gözetmeme gibi ilkelere de odaklanmaktadır (Demmko ve Moilanen, 2011: 8). Etkili yönetim girdi, çıktı ve sonuçlar arasında daha dengeli iken iyi yönetim daha yüksek kaliteli, problemlere daha iyi çözüm üreten niteliktedir. Bunun yanı sıra iyi yönetim demokrasi, güven, saygı, dürüstlük, nezaket gibi toplumsal standartlarla da ilgilidir (Demmko ve Moilanen, 2011: 8).

Lanza (2008: 484)'ya göre iyi yönetim, idari karar almada usul ve esas olarak, yasal olarak uygulanabilir olmayan yönerge ya da normları da içeren, kasten seçilmiş belirsiz bir hukuki kavramdır. Genellikle hukukun üstünlüğüne bağlı modern demokratik sistemlerin bir uygulama standardını belirtmek için kullanılır. Bununla birlikte, iyi yönetimin ne anlama geldiğini tam olarak açıklamak bazen mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla iyi yönetim-kötü yönetim karşıtlığı ile tanımlama eğilimleri de vardır.

Kötü yönetim kavramı (maladministration) ise tespit etmesi kolay, ancak tanımlanması güç kavramlardan biridir. Genel olarak iyi yönetim olgusuna atıf yapılarak tanımlanmaktadır. Buna göre "kötü yönetim" keyfi ve taraflı tutuma sahip, toplumsal talepleri dikkate almayan, eylem ve işlemlerini gerçekleştirilmeyen, geç gerçekleştiren ya da etkin gerçekleştirilmeyen, hizmetlerde yetersizliğin olduğu yönetimleri ifade etmektedir (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005: 114).

Kamu yönetiminin durumu ve toplumun ve hükümetin hızla değişen ihtiyaçlarına uyum sağlaması şu anda Avrupa ülkelerinde evrensel bir tartışmadır. Bu siyasal ve toplumsal bağlamda, "İyi yönetim", modernizasyon sürecinin genel hedefini belirten kapsamlı bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. İyi yönetim kavramı idari işlem ve vatandaş-yönetim ilişkilerini yeniden tanımlamaktadır. Vatandaşların haklarına ve çıkarlarına saygılı olmakla birlikte, kamu yararını korumak için dengeli bir yaklaşım beklentisi ve gereksinimine yanıt verir. İyi yönetim, topluma hizmet eder ve yürütme gücünde toplumsal güveni teşvik eder; dolayısıyla siyasi istikrara katkıda bulunur ve ekonomik kalkınma ve sosyal serveti besler. İyi yönetim ilkelerini uygulamaya koymak, idari usuller için bir sistem kurulmasını da gerektirmektedir (Rusch, 2014: 189-190).

Kötü yönetim iyi yönetimin aksine hizmetin kötü işlemesi, zamanında işlememesi ya da hiçbir hizmet işleminin yapılmamasını da ifade etmektedir. Dolayısıyla hizmet işleyişinde kamu personeline bağlı olsun ya da olmasın bir sorumluluk da ortaya çıkarmaktadır.

Kötü yönetim aynı zamanda kusurlu yönetim olarak da adlandırılabilir ve genel olarak idarenin hizmet sürecinde kusurlu olmasını ifade eden kavram, idarenin hizmet kusuru kavramı ile de ilişkili durumdadır. İdari sorumluluk nedeni olarak 'kusur' idarenin kuruluşunda ya da işleyişinden doğan nesnel nitelikli bir aksaklık olarak değerlendirilmektedir. Buradaki kusur nesnel niteliktedir ve kamu görevlilerinin

davranışlarının kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın sorumluluk doğurmaktadır. Hizmet kusuru, hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde söz konusu olur. O halde hizmetin işleyişinde meydana gelen aksaklık ve bozukluk kamu görevlisinin davranışına bağlı olsun veya olmasın kötü yönetimi meydana getirecektir (Akalan, 2006: 10). Yıldız (2016: 145)'ın örnekleri ile kötü yönetim, barajın tahliye kapaklarının uzun süre kapatılmayarak bahçeleri su basması, hizmetin kötü işlemesine, ambulansın kaza yerine vaktinde ulaşmaması hizmetin geç işlemesine, yol aydınlatma lambalarının kurulmaması hizmetin hiç işlememesi'' olarak karşımıza çıkabilmektedir.

Bazı yazarlar tarafından Weberyen bürokrasinin olumsuz sonuçlarından olarak kabul edilen kötü yönetim, bir başka açıdan ise çerçevesi belirsiz kamu gücüne ve kamu yararına dayalı yönetim anlayışı uygulaması olarak değerlendirilmektedir. Buna göre ilk bakış açısından bürokrasinin olumsuz bir sonucu, ikinci bakış açısından ise kamu görevlilerinin davranışlarının bir sonucu olmaktadır. Bunların yanı sıra kötü yönetimi toplumun yapısına bağlayan görüşler de bulunmaktadır (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005: 113).

Bir hükümetin siyasal başarısı, kamu yönetimi kalitesiyle birlikte artmakta ya da azalmaktadır. Bu nedenle, iyi bir idari usul sistemi, kamu idaresinin bir yönetim sistemi için siyasi önemini vurgulamak durumundadır. Bu genel siyasi önem nedeniyle, kamu idaresinin statüsü ve toplumun ve hükümetin hızla değişen ihtiyaçlarına uyum sağlaması şu anda hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinde tartışılmaktadır. Bu siyasal ve toplumsal görünümde, iyi yönetim, modernizasyon sürecinin genel hedefini belirten, kapsamlı bir kavram olarak ortaya çıkmıştır (Rusch, 2014: 191).

İyi yönetim hakkı öncelikli olarak Birliğin kurumları, organları, büroları ve ajansları için geçerlidir. Lizbon Antlaşması'nda tanımlanan AB kurumları, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu, AB Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve Sayıştay'dır. Kurumlar, ofisler ve ajanslar, anlaşmalarda antlaşmalar ya da ikincil mevzuat ile kurulan tüm mercilere atıfta bulunmak için kullanılan kapsamlı bir sistemdir.

1.4. İyi Yönetimin Önemi

İyi yönetim demokratik yönetişim ve siyasal etkinliği arttırarak ekonomik kalkınmayı desteklemekte ve bu yolla birçok avantaj sunmaktadır. Güvenilir, adil, açık, hesap verebilir ve etkili yönetim, siyasal kararların ve yasal kuralların düzgün bir şekilde

uygulanması anlamına gelmekte; kamu yararı etkin ve verimli bir şekilde takip edilmekte ve vatandaşların hakları ve menfaatlerine saygı duyulmaktadır. İyi yönetim ilkeleri hükümetin, vatandaşların ve daha genel olarak demokratik yönetişimin yararına bir uygulama olması ile öngörülebilirlik yaratarak, politik meşruluğu güçlendirerek ve demokratik yönetişimi ilerleterek, siyasi etkinliği artırmaktadır. Dinleme, danışma ve katılım olasılıkları ve hesap verebilirlik vasıtasıyla vatandaşların menfaatlerinin adil bir şekilde ele alınması, idari kararların kabulü için elverişli koşullar ve genel olarak halkın yanı sıra etkilenenler tarafından da daha çok hükümet politikaları oluşturmaktadır. Son olarak iyi yönetim, düşük uygunluk maliyetleri, toplumsal barış ve siyasi istikrar için hayati ön koşul olan kurumlara olan güveni de beslemektedir (Rusch, 2014: 193).

1.5. İyi Yönetim İlkeleri

Bu kısımda genel hatları ile belli başlı iyi yönetim ilkeleri ve kapsamları değerlendirilecektir.

1.5.1. Hukuk Devleti İlkesi

İyi yönetim ilkeleri içerisinde en temel hakların başında hukuk devleti ilkesi gelmektedir. Bu çerçevede hukuk devleti kavramı ve kapsamının yanı sıra genel özellikleri ve temel değerleri incelenecektir.

1.5.1.1. Hukuk Devleti Kavramı ve Kapsamı

En genel ifade ile hukuk devleti, evrensel hukuk kurallarının dikkate alındığı, yurttaşların hukuki güvence içerisinde buldukları, kamunun eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarıyla bağlı olduğu ve kuvvetler ayrılığı ilkesi ile yargı denetiminin tam olarak sağlanabildiği devleti ifade etmektedir (Özbudun, 2004:113). Daha açık bir ifade ile idare hukuku kapsamında, kamu idaresinin bütün işlemlerinin yargı denetimine tabi olması anlamına gelen hukuk devleti ilkesinin tam olarak uygulanabilmesi için faaliyet ve işlemlerde idarenin kendi belirlediği değil, daha evrensel ve üstün hukuk normları dolayısıyla yasamanın koyduğu normlarla düzenlenmesi gerekmektedir.

Hukuk devleti ile ilgili tanımlamalar, siyasal iktidarın sınırlarının ne olduğuna ya da hangi kurumlar aracılığıyla korunabileceğine dair farklı yanıtlar içermekte, ancak, bu sınırların varlığı noktasında kesişmektedir (Özenç, 2014: 16).

En geniş anlamı ile hukuk devleti, egemenliğin kişilerin değil ulusun inisiyatifinde olması ve belirli kurumlar aracılığı ile kullanılmasının yanı sıra herkesin hukuk kuralları ile bağlı olmasını ifade etmektedir (Çağlayan, 1998: 42).

Üzeltürk (2004: 156)'e göre ise hukuk devleti devlet hukuk ilişkisinin yer aldığı hukuk düzenini ifade etmekte ve devlet gücünün keyfiliğe kaymasını ve zorbalık yapmasını engelleyen sistem anlamında kullanılmaktadır. Şen (2014: 185)'e göre de hukuk ve devlet kavramlarının yapısal bütünlüğü ile anlam kazanan "hukuk devleti", evrensel ve ulusal kurallara göre meydana getirilen hukuk düzeni ve istikrarını ifade etmektedir (Şen, 2014: 185). Hukuk devletinin asli hali ile hukuk mu devletin mi önceliği olacağı tartışmaları bir yana, hukuk devletinin insan hakları ve doğal hukuka bağlılık çerçevesinde bir hukuk kuramını değil, belirli bir hukuk idaresinin uygulanması anlamına geleceği de kabul edilmektedir (Üzeltürk, 2004:156).

Hukuki anlamda devletin hukuk kuralları ile bağlı olması ve polis devletinin bir karşılığı olarak kullanılan hukuk devleti; vatandaşların devlete güven duymaları ve kişiliklerini korumalarını sağlamaktadır (Kuzu, 1994: 103). Bu kapsamda hukuk devleti insanların eşit olduğu, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alındığı, bu güvencenin bağımsız yargı ile sağlandığı devleti işaret etmektedir. Dolayısıyla hukuk devleti ilkesi ile yöneten ve yönetilenler aynı kurallara bağlı olmakta, bu durum bağımsız yargı tarafından denetlenmektedir (Şen, 2014: 187). Sonuçta; hukuk devleti kavramının gerçekleşebilmesi için öncelikli olarak; temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, idarenin yönetilenlerle olan ilişkilerinde kanunun egemen olması, devlet fonksiyonlarında kuvvetler ayrılığının geçerli olması, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin yapılabilmesi, kanunsuz suç ve cezanın olmaması, devletin idari faaliyetleri sonucu kişilerin zarara uğraması halinde haksız zararlardan sorumlu tutulması ve idarenin yargı denetimine tabi olması şartlarının varlığı gerekmektedir (Gözübüyük, 2000, 2).

Modern dönemlerde gelişen ve siyasi iktidarın yasalarla yönetmesinin bir ideal olarak ortaya konması anlamıyla hukuk devleti ilkesinin, kökenlerinin Antik Yunan'a dek gittiği kabul edilmektedir (Özenç, 2014: 17). Günümüzde ise hukuk devletinin Alman hukuk sistemi içerisinde ortaya çıktığı ve geliştiği yaygın biçimde taraftar toplamaktadır. Doehring kavramın çeviri zorluğu nedeni ile başka dillere de girdiğini belirtmektedir. İngiliz hukukunda hukukun egemenliği Fransız hukukunda anayasal devlet ve ABD'de hukuk kurallarına bağlılık şeklinde kullanılan kavram genel olarak hukukun hükümeti olarak nitelendirilmektedir (Caniklioğlu, 2008: 12-13). Yaşadığımız yüzyılda ise hukuk devleti anlamında kullanılan kavramlar kendi gelenekleri içinde ortak bir zemine sahip durumdadır (Özenç, 2014: 16).

Hukukun üstünlüğü, devletin kendisi de dâhil olmak üzere herkese, kişiye ve kişiye ait tüm kişilerin, kamuya açıklanmış, eşit uygulanan ve bağımsız olarak yargılanan ve uluslararası insan haklarına uygun yasalara karşı sorumlu olduğu bir yönetim ilkesidir. Yasa üstünlüğünün, yasalar önünde eşitlik, hukuka hesap verme sorumluluğu, yasanın uygulanmasında adalet, yetki devri, karar alma sürecine katılım, yasal kesinlik, kaçınma ilkelerine uyulmasını öngören tedbirler de gereklidir (Renutz, 2011: 17).

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'na (The European Code of Good Administrative Behaviour) göre, yetkililer yasaya göre hareket etmeli ve Topluluk mevzuatında belirtilen kuralları ve usulleri uygulamalıdır. Bu nedenle, Kod, iyi yönetim hakkının hukukun üstünlüğüne dayandığını teyit eder. Yasallığın önemli bir garantisi, sözü edilen maddenin 2. paragrafında belirtilen bir güvencenin, bireylerin çıkarlarının haklarını etkileyen kararların hukuka dayanmasına ve içeriğinin yasaya uygunluğuna dikkat etmesi gerekliliğidir.

1.5.1.2. Hukuk Devleti İlkesinin Genel Özellikleri

Hukuk literatürü içerisinde sıklıkla kullanılan hukuk devletinden söz edebilmek için, devletin işleyişinde bazı ilkelerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Öncelikle hukuk devletinin var olabilmesi için genel, soyut, önceden bilinebilir, anlaşılabilir ve istikrarlı kurallardan müteşekkil bir hukuk düzeninin olması gerekmektedir (Metin, 2010: 217). Bunların yanı sıra hukuk devleti ilkesinden söz edebilmek için temel hakların

güvenceye alınması ve bu temel hak ve hürriyetlerin sadece anayasada belirtilen evrensel ilkeler düzeyinde sınırlandırılabilmesi gerekmektedir (Çağlayan, 1998: 42).

Hukuk devleti ilkesindeki amaç, devletin yürüttüğü bütün faaliyetlerde hukukun egemen olması; hukuk güvenliği ve üstünlüğünün sağlandığı düzenin tesisidir. Bu ilke kapsamında devletin temel görevlerini yürütürken hukuk devleti niteliğini kaybetmemesi, hukukun uygar ülkelerde kabul edilen temel ilkelerini devamlı göz önünde tutması bir zorunluluktur (Araslı, 2015: 47).

Genel bir değerlendirme ile hukuk devleti ilkesinin geçerli olabilmesi için hukuk devletinin yapıcı unsurlarının geçerli olması da gerekmektedir. Canıklıoğlu (2008: 18) bu unsurları şu şekilde özetlemiştir:

- ✓ Devletin hukuk ve demokratik bir anayasaya göre hareket etmesini sağlayan ilke ve normlar,
- ✓ Hukuk ve demokratik anayasaya uygunluğu güçlendirecek yargı denetimi,
- ✓ Bu mekanizmaların etkin işleyişi için gerekli olan yargı bağımsızlığı,
- ✓ Adil yargılanma ilkesinin getirdiği güvenceler

Buraya kadar anlatılanlardan hareketle siyasi gücün anayasada belirtilen kurallara uyma yükümlülüğü, anayasaya dayalı devlet düzeni için bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır ve bunun ihlal edilmesi durumunda hukuk devletinde yargı devreye girmektedir. Canıklıoğlu (2008: 20) bu durumu siyaseti hukukla kayıt altına alma ve düzenleme şeklinde açıklamıştır. Bu durum anayasa literatüründe ise ‘anayasa ile kavranan politika’ şeklinde yer almaktadır.

1.5.1.3. Hukuk Devleti İlkesinin Unsurları

Hukuk devletinin gerçekleşmesinde farklı birçok unsur önem taşımaktadır. Bununla birlikte, ana başlıklarla ifade etmek gerekirse, beş unsur hukuk devletinin temel unsurları olarak kabul edilmektedir. Burada sırası ile açıklanacağı üzere bu unsurlar; temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması, yürütmenin yargısal denetimi, yasamanın yargısal denetimi, yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığıdır.

1.5.1.3.1. Temel Hak ve Özgürlükler

En genel ifade ile temel hak ve özgürlükler, temel norm tarafından güvence altına alınan ve yasama ile yürütme organları tarafından kolayca ortadan kaldırılamayacak veya sınırlandırılmayacak hak ve özgürlüklerdir (Uygun, 1992: 5).

Hak ve özgürlük kavramları yakın anlamları olmasına rağmen, farklı iki kavram durumundadır. Buna göre hak kişiye hukuk ile tanınan bir şeyi isteyebilme yetkisi, daha açık bir ifade ile kişilerin hukuk tarafından korunan çıkarları iken, özgürlük ise hukuki olarak yasaklanmamış bir alanda bireylerin baskı görmeksizin kendi iradeleri ile davranabilmesidir (Aliefendioğlu, 2002: 146).

Temel hak ve hürriyetlerin yasal olarak korunması, birçok gelişmiş ülkede devletin en önemli toplumsal, ekonomik ve politik güç olması anlayışının sonucu olarak temel hak ve hürriyetlere ek güvence sağlamaktadır. Bu yolla, düzenlemelerin sert anayasalarda yer alması, onlara üst düzey koruma sağlayacak, kolayca değiştirilmeleri ve çiğnemelemleri önlenmiş olacaktır (Erdoğan, 2015: 29).

Temel hak ve özgürlükler ile ilişkili durumda bulunan ‘insan hakları’ genel olarak bireylerin doğumları ile beraber sahip oldukları, vazgeçilmez, devredilmez ve herkes tarafından saygı gösterilmesi zorunlu temel haklar ve özgürlükler bütünüdür. Hukukun gelişimi içerisinde bu haklar insan onuruna yakışır biçimde uluslararası ve ulusal yasalar tarafından koruma altına alınmıştır (Atasoy, 2002:123).

1.5.1.3.2. Yürütmenin Yargısal Denetimi

Bir devletin hukuk devleti olarak kabul edilebilmesi için öncelikli koşullardan biri yürütme organının hukuka bağlılığıdır. Temel hak ve özgürlükler açısından da en temel unsurlar içerisinde olan bu ilke yürütme organının faaliyetlerinde hukuka uygun hareket etmesini ifade etmektedir. Tarihsel açıdan bakıldığında da toplumda özgürlüklere yönelik en ciddi tehditlerin genelde yürütme organından kaynaklandığı görülmektedir. Kamu üzerindeki denetim yolları genel olarak “İdari denetim”, “Kamuoyu denetimi” ve “Yargısal denetim” olarak ortaya çıkmaktadır. Yürütmenin yargısal denetimi de farklı şekillerde ve değişik kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir.

Yürütme organının eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi konusunda uygulanan iki sistemden birincisi Anglosakson ülkelerinde uygulanan "yargı birliği" sistemidir. Bu sistemde tek bir yargı organı vardır. Bütün uyuşmazlıklar genel mahkemelerde çözülür. İkinci sistem ise Fransa'da doğmuş olan ve Kara Avrupa'sı ülkelerinde yaygın olan "idari yargı" sistemidir. Bu sistemde yürütmenin eylem ve işlemlerinden doğan hukuki uyuşmazlıkların çözümü, genel mahkemeler dışında idare mahkemelerinde çözülür. Türkiye'de de "idari yargı" sistemi uygulanmaktadır (Özbudun, 2004: 114).

Hukuk devleti ilke olarak adli idare ve idari yargı sistemleri ile ilişkili durumdadır. Yürütmenin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı tarafından denetlenmesi büyük öneme sahip iken, bunun sonrasında denetimi hangi mahkemenin yaptığı bir önemi bulunmamaktadır. Nitekim Anglosakson ülkelerinde hukuk devleti adli idareyi benimserken; Kara Avrupa'sı ülkelerinde idari yargıyı benimsemektedir (Kuzu, 2001-2002: 2). Burada önemli olan, yürütmenin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı organlarınca denetlenmesidir (Özkul, 2011: 51).

1.5.1.3.3. Yasamanın Yargısal Denetimi

Yürütme işlemlerinin yargısal denetimi, hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olarak hukukun üstünlüğü ve vatandaşların hukuki güvenliğini sağlamaya yetmemektedir. Çünkü yürütme işlemlerinin yargısal denetimi yürütme işlemlerinin kanunlara uygunluğunu sağlarken; kanunların kendisinin anayasaya aykırı olduğu hallerde, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin nasıl korunacağı sorusu gündeme gelmektedir. Dolayısıyla hukuk devletinin tam olarak uygulanabilmesi için yasamanın faaliyetlerinin de anayasaya uygunluğunun yargı tarafından denetlenebilmesi gereklidir (Özkul, 2011: 52).

Hukuk devletinin korunması konusunda yasamanın yargısal denetimi ayrı bir çeper görevi görmektedir. Bununla beraber bunun gerçeğe dönüştürülebilmesi için hukuk devletinin temel ve evrensel ilkelerine uygun bir anayasanın var olması gerekmektedir. Yasamanın hukukun evrensel ilkeleri ve çağın tabii hukuk anlayışına ters düşmemesi ve anayasanın bu ilkelere uygun olması da diğer gereklilikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yürütme işlemlerinin mevzuata uygunluğunun yanında, yasama işlemlerinin de anayasaya uygunluğunun yargı organlarınca denetlenmesine bağlıdır (Özbudun, 2004: 118).

1.5.1.3.4. Yargı Bağımsızlığı

Hukuk devletinin gerçekleşme koşullarından bir tanesi de yargı bağımsızlığıdır. Yasama ve yürütme organlarının yargısal denetiminin düzgün bir şekilde işleminin önkoşulunu oluşturan yargı, yürütme ve yasamanın işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemektedir. Ancak bu organlar karşısında bağımsız bir nitelik taşımaması halinde yargının görevini tam anlamıyla yapması beklenemez. Bu durumda yargı bağımsızlığının güvence altında olmadığı bir sistem hukuk devletinin gerçekleşme olanağını da ortadan kaldıracaktır.

Yargı bağımsızlığı ya da yargı tarafsızlığı kavramları genellikle birlikte anılan ve birbirleriyle ilişkili olan kavramlardır. Davaların bağımsız ve tarafsız mahkemelerde görülmesi, adil yargılanma hakkının bir gereği olarak görülmüştür (Özkorkut, 2008: 226). Daha geniş bir tanımlama ile yargı bağımsızlığı tarafların katkıları ile yargılama işlemi sürecinde toplanan kanıtlarla beraber hiçbir baskı olmaksızın, güven veren bir ortamda karar alınmasını ifade etmektedir. Yargı bağımsızlığının ayrılmaz bir parçası olarak yargının tarafsızlığı ise yargılama faaliyetlerinde çıkar ilişkisinin bulunmamasını ifade etmektedir. Her iki ilke de hem ulusal hem de uluslararası hukukta temel hak ve özgürlükler için büyük öneme sahiptir (Şahbaz, 2008: 234).

Yargı bağımsızlığı, Birleşmiş Milletler'in Yargı Bağımsızlığına İlişkin Temel İlkeler Belgesinin 1. maddesinde anayasal bir değer olarak yer almış, devlet tarafından garanti edileceği öngörülmüş; ayrıca tüm hükümet ve kamunun bir ödevi olduğu vurgulanmıştır. Belgede ayrıca tüm kamu kurumlarının yargı bağımsızlığına saygı duymaları da istenmiştir (Welsh ve Williams, 2005:594).

Yargı bağımsızlığı kavramı *de jure* yargı bağımsızlığı ve *de facto* yargı bağımsızlığı olarak iki alt kategori içerisinde değerlendirilmektedir. Yargı, yalnızca yargı sistemini anayasal belgelere yazan yasal korumaya atıfta bulunmaktadır; Bunun aksine, fiili bağımsızlık hem mahkemelerin hem de diğer siyasi aktörlerin uygulamadaki eylemleriyle ilgilidir. Fiili yargısal bağımsızlık mahkemelerin nitelikleri olarak tanımlanmaya eğilimindedir ve bu sayede hâkimlerin, kendi değerleri ve sebeplerine dayanarak, diğerlerinin eğilimleri değil, cezalandırma korkusu olmaksızın ve bazı makul beklentiler üzerine kararlar almalarına vurgu yapmaktadır. Bu tanım çerçevesinde fiili bağımsızlık,

aynı zamanda mahkemelerin hükümete hükmedebilecekleri ve bu kararların uygulanmasını makul bir şekilde bekleyecekleri anlamında "etkili" olabileceği anlamına gelmektedir (Abouhard vd., 2013: 370).

Yargılamayı yerine getiren organ olarak mahkemelerin bağımsızlığı sadece yargıçların teminatlı ve güvene dayalı bir statüye sahip olmaları; hiçbir şekilde baskı ve tehdide maruz kalmamaları; görevlerini tam bir bağımsızlık içerisinde tarafsız bir şekilde yerine getirebilmelerine bağlıdır (Özkul, 2011: 52-53). Yargı bağımsızlığı, hâkimin, görevini özellikle yasama ve yürütmeden gelebilecek etkilerden bağımsız olarak, sadece hukuka ve vicdani kanaatine göre yerine getirmesidir. Ancak bağımsız yargı için bu yeterli değildir. Çünkü yargı sadece kendi dışındaki güçlere karşı değil, kendi içinde de korunmalı, yargı yargıya karşı da bağımsız olmalıdır. Yargı içinde üst makamların alt makamlar üzerindeki denetimi yasanın öngördüğü şekilde gerçekleşmeli; hâkim, aynı derecedeki diğer hâkimlerden gelebilecek etkilere de maruz kalmamalıdır (Özkorkut, 2008: 228).

Uluslararası hukuk belgeleri devletin yargı bağımsızlığını sağlaması ve bunun için öngörülen ilkelere anayasalar ve kanunlarda yer vermesini öngörmektedir. Adalet herkesin yetkili, bağımsız ve tarafsız bir mahkemede adil bir şekilde yargılanmasını gerektirir. Nitekim bu hak BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nde de güvence altına alınmıştır. Bağımsız bir yargı adil bir yargılanma hakkının vazgeçilmez bir parçasıdır (Ünal, 2004: 63).

1.5.1.3.5. Kuvvetler Ayrılığı

Hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan "kuvvetler ayrılığı" hukuk devleti açısından aynı zamanda diğer unsurların öncül koşulu olması itibariyle özel bir öneme sahiptir. Çünkü kuvvetler ayrılığı olmaksızın ne yasama ve yürütmenin yargısal denetiminden, ne temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasından, ne de yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığından söz edilememektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin düşünsel temelleri Locke ve Montesquieu'ye dayanmaktadır. Özellikle 18. yüzyılda devlet gücünün kötü amaçlı kullanılması karşısında bir güvence

olarak ortaya konulan kuvvetler ayrılığı fikri klasik olarak yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması olarak ifade edilmektedir (Özkorkut, 2008: 226).

Kuvvetler ayrılığı kavramına esas şeklini veren Montesquieu Yasaların Ruhunu adlı ünlü eserinin başlangıcında, gözlem ve deney yöntemini kullanarak insan yapısı kurumları ve kuralları inceleyeceğini belirtip ilkeleri kendi yargılarından değil eşyanın doğasından çıkardığını savunmuştur. İnsanın kendi doğasından gelen istekleriyle aklının çeliştiğini, din kuralları ve filozofların ahlak kuralları ile tutkularının devamlı mücadele halinde olduğunu, insanın tabiatından kaynaklanan doğal yasaların bulunduğunu, bunların da “barış, beslenme, cinsini sürdürme ve bilgi edinme” isteği olduğunu belirtmiştir (Akgül, 2010: 83).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi siyasal iktidarın mutlaklığına ve sınırsızlığına karşı, bireyin devlete karşı daha güvenli bir konuma sahip olmasını ve hukuk devletini gerçekleştirmeyi amaçlar. Bunlarla beraber kuvvetler ayrılığı ilkesi, mutlak monarşinin doğuracağı sakıncaları, devletin fonksiyonlarını birbirinden ayırıp, kullanımlarını farklı ellere vererek ortadan kaldırmaya çalışır (Özkul, 2011: 54-55).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi en katı haliyle devlet fonksiyonlarının yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç organ tarafından yürütülmesini, bu organların mutlak olarak birbirinden bağımsız ve ayrı olmasını ifade etmektedir. Bununla beraber günümüzde devlet fonksiyonlarında yetkilerin dengeli olarak dağıtımı ve tarafların işbirliği esası hâkim olmaya başlamıştır. Bu nedenle özellikle yasama ve yürütme arasında daha sıkı bir işbirliği uygulanmakta, ancak yargı bağımsızlığı kendi niteliği dolayısıyla hala geçerli olmaktadır (Kapani, 1993: 286).

Dolayısıyla yasama ve yürütme karşısında en etkili denetim organı hala, tahmin edileceği üzere, yargı gücüdür. Yargının yanında siyasal toplumdaki medya organları, kamuoyu ve sivil toplum kuruluşları da bu denge içinde işlev görmektedirler. Yargının bu özelliğini etkin bir şekilde sürdürebilmesi, temel hak ve özgürlüklerin, demokrasi anlayışının, kamu yararı kavramının ve siyasal toplumun araçlarının ülkedeki yerleşmişliği ile doğru orantılıdır (Akgül, 2010: 98).

1.5.2. Hukuk Önünde Eşitlik İlkesi

İyi yönetim ilkelerinden bir diğeri olan hukuk önünde eşitlik ilkesi, bu kısımda değerlendirilecektir.

1.5.2.1. Eşitlik Kavramı ve Kapsamı

Eşitlik kelime anlamı ile birden çok şeyin değer, yapı, boyut veya nitelik özellikleri itibari ile fazla ya da az olmaması durumudur. Varlıklar ya da durumların eşitlik açısından değerlendirilebilmesi için daima başka varlık ve durumların olması ve bunların karşılaştırılması ve aralarındaki ilişkinin ortaya konulmasına ihtiyaç vardır (Konuk, 2013:1727). Dolayısıyla eşitlik şeklen ve madden karşımıza çıkan bir olgudur. Sartori, eşitliği meydana getiren ölçütleri ise şu şekilde maddeleştirmektedir (Baltacı, 1996: 203):

- ✓ “Herkes aynı, yani (fayda ve yükümlülükler açısından) herkese eşit paylar
- ✓ Aynılara aynı, yani eşitlere (yararlar olsun, yükümlülükler olsun) eşit paylar ve bu nedenle eşit olmayanlara eşit olmayan paylar. Bu konuda dört alt ölçüt önem kazanmaktadır:
 - Oransal eşitlik, yani halen var olan eşitsizlik derecesi oranında, yeknesak olarak payların dağıtımı,
 - Uygun farklılıklara eşit olmayan paylar,
 - Herkese liyakatine (yeteneğine veya hak ettiğine) göre,
 - Herkese ihtiyacına (temel veya başka türlü olabilir) göre”

Sosyal bilimler içerisinde eşitlik anlayışı kanun önünde eşitlik ve kanunların herkes için eşit koruma öngörmesi olarak iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla eşitlik ilkesi ile devlet güçlerinin vatandaşlara eşit mesafede durması, kimseyi birbirinden ayırmaması ve bireylerin aleyhine durum oluşturacak farklı işlemlerin yapılmamasını ifade etmektedir. Maddi eşitlik anlayışı, eşit haklara sahip olma ilkesinin temelini oluştururken; bireylerin hiçbir kısıt olmaksızın özgür oldukları ve fırsatlardan özgür biçimde faydalanabilecekleri düşüncesine vurgu yapmaktadır (Konuk, 2013:1727-1728).

Eşitlik sosyal ve ekonomik, siyasal ve hukuksal olmak üzere 3 kategoride incelenen bir kavram durumundadır. Sosyal eşitlik vatandaşların ırk, din, dil, cinsiyet, sosyal köken,

sınıf, servet gibi nedenlerle yasa tarafından herhangi bir farklı işleme ve uygulamaya tutulmamasını içermektedir. Ekonomik eşitlik, herkesin mali gücüne göre vergi yükümlülüğü altına konulmasını sağlamaktır. Siyasi eşitlik ile ise egemenliğe doğrudan ya da dolaylı olarak katılma açısından eşitliği içerir. Hukuki eşitlik ile ise bireylerin yasa önündeki eşitliğini ifade etmektedir (Serim, 1994: 14).

Eşitlik kavramı özellikle insan hakları ile ilgili uluslararası metinlerde, Avrupa Birliği düzenlemelerinde ve ulusal anayasalarda ve belirli durumlarda “yasa önünde eşitlik” başlığı altında değerlendirilmektedir. Bunun dışında eşitlik, ayrımcılık yasağını da içerecek şekilde, ulus üstü sözleşmeler bağlamında ve insan haklarından eylemli olarak yararlanma bağlamında yorumlanması gereken evrensel ve üstün bir ilke durumundadır (Gülmez, 2010: 217).

1.5.2.2. Hukuki Açıdan Eşitlik

Hukuk ve adaletin toplum ve devletin amacı ve temeli olmasından hareketle, eşitlik adaletin temel taşı niteliğindedir. Bununla beraber eşitlik türü, adalet türüne göre farklılaşmaktadır. Öğretide denkleştirici adalet ve dağıtıcı adaletin birbirinden ayrı değerlendirilmesi gerektiği fikrinden hareketle denkleştirici adalet bireyler arası ilişkilerdeki uyumsuzluklarda söz konusudur. Bu adalet türündeki eşitlik bağımsız bir değer olarak karşımıza çıkmaktadır (Serim, 1994: 13). Birey, toplum ve devlet arası ilişkileri düzenleyen dağıtıcı adalettaki ise eşitlik ilkesi, denkleştirici adalettaki gibi mutlak değildir ve bireylerin hak ve ödevlerinin farklı olması da doğal kabul edilmektedir (Serim, 1994: 13).

Tarihsel sürece içerisinde eşitlik ilkesinin hukuk kuralları içinde yer almasının modern dönemin ürünü olduğu görülmektedir. Hukuk alanında eşitlik ilkesinin yer alması ilk kez 18. yüzyıl sonunda Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 1. maddesinde, “insanlar haklar yönünden özgür ve eşit doğarlar ve yaşarlar” şeklinde kabul edilmiştir (Karan, 2011: 2-3). Eşitlik ilkesinin sonucu olarak idare genel idari usul sürecinde bireylere farklı muamelelerde bulunmayacak ve bu süreci adaletli bir şekilde işletecektir. Bu ilkenin genel idari usul sürecine uygulanması ise, kişilerin genel idari usul sürecine katılma hakkını sahip olup olmadığı, bilgi edinmede idari işlem tesis edenlerle eşit imkânları bulunup bulunmadığı, işlem tesis eden makama hakkında tesis edilen işlem

nedeniyle, itiraz hakkı bulunup bulunmadığına ve bu itirazın nasıl değerlendirildiği konusunda ortaya çıkmaktadır. Hukuki açıdan eşitlik mutlak ve nispi olarak iki şekilde ortaya çıkmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2012: 26-27):

- ✓ *Mutlak Eşitlik*: Kanunların herkes için eşit olarak uygulanmasını ifade etmektedir ve bu ilke uyarınca kişilerin kişisel veya özel durumlarına bakılmaz. Buna göre hangi fikirde olursa olsun, din, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, mezhep ve benzerleri açısından kişiler arasında ayırım yapılamaz.
- ✓ *Nispi Eşitlik*: Aynı durumda olan kişilerin aynı işleme tâbi tutulmasını ifade eden nispi eşitlik ile farklı durumlarda bulunan kişiler, farklı işlemlere tâbi tutulabilirler. Kısacası, nispi eşitlik anlayışına göre, eşit olmayanlara farklı kuralların uygulanması eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmez. Dolayısıyla kişinin hakları ve ödevleri, yetkileri ve sorumlulukları, durumuna, niteliğine, yaptığı işe göre farklılaşabilecektir.

Hukuki anlamda eşitlik, iyi yönetimin önemli ilkelerinden biridir. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 5. maddesinde eşitlik ilkesi "Ayrımcılık Yapmama" üst başlığında yer almıştır. Buna göre (European Ombudsman, 2005: 14-15):

- ✓ Kamu görevlisi toplumdaki gelen başvuruların değerlendirilmesinde ve karar alınmasında, işlem eşitliği ilkesine uyulmasını gözetir. Toplumun aynı durumda olan üyeleri aynı muameleye tabi tutulur.
- ✓ Görevli işlem eşitsizliğinde, bu durumu muamele yapılan işin hâline uygun ve nesnel özellikleri ile açıklanmasını gözetir.
- ✓ Kamu görevlisi özellikle, uyruk, cinsiyet, ırk, renk, etnik veya etnik ve sosyal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya diğer görüş, ulusal bir azınlık üyeliği, mülkiyet, doğum, engellilik, yaş veya cinsel yönelime dayalı her türlü ayrımcılıktan kaçınır.

Maddelerin içeriğinden anlaşılacağı üzere Kod, eşitlik ilkesi ile bireylerin sadece insan olmaları nedeniyle eşit olmaları gerektiği ve ayrımcılık yasağının uygulanmasının önemine vurgu yaptığı gibi devlet gücünün bireylerin her türden keyfi muamelede bulunmasının engellenmesine odaklanmıştır.

Eşitlik ilkesi, ayrımcılık yasağı ve pozitif ayrımcılık ile de ilişkilidir. Kişilere din, dil, cinsiyet, siyasi görüş veya etnik kökenleri nedeni ile ayrımcılık yapılmaması ve diğerlerinin konumuna getirilmeleri bir bakıma eşit davranma ilkesini gerekli kılar. Pozitif ayrımcılık ise mevcut eşitsizliğin ortadan kaldırılması için eşitlik içermeyen uygulamayı gerekli kılar ki bu da sonuçta bir eşit işlem yükümlülüğüdür (Ulucan, 2013: 375-376).

1.5.3. Ölçülülük İlkesi

Temel hak ve özgürlüklerin devlet tarafından sınırlandırılmasında, bu özgürlüklerin kullanımının aşırı ölçüde kısıtlanmasının önüne geçmek için ortaya atılan ölçülülük, kamu hukukunun temel prensiplerinden biri durumundadır.

Ölçülülük ya da Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nda yer aldığı şekli ile orantılılık bir özgürlük veya hakkın sınırlandırılmasında ortaya çıkmakta, olası sınırlandırmaya karşı kişilerin özgürlükleri ve haklarını kullanılmaz hale getirecek kadar sınırlanmamasını ifade etmektedir. Yine aynı anlayışa göre çok daha az tedbir ile engellenebilecek bir olay karşısında daha fazla tedbir alınmaması vurgulanmaktadır (Akalan, 2006: 25).

Dolayısıyla ölçülülük ilkesi “daha genel bir bakış açısı ile alınan tedbirin, ulaşılmak istenen hukuka uygun amacı gerçekleştirmek bakımından en uygun ve hakları mümkün olan en az biçimde sınırlayacak ve de bireye verilecek zararlar, kamunun elde edeceği yarar arasında en yüksek dengenin sağlanmasına hizmet edecek şekilde belirlenmesini sağlayacak ölçüt olarak tanımlamak mümkündür” (Erdem, 2013: 985).

Ağırlıklı olarak idare hukukunda uygulanan ölçülülük ilkesi, Alman içtihadında temel hakların özünden ve hukuk devleti ilkesinden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda ölçülülük ilkesi gereğince sınırlamada başvurulacak aracın sınırlama için elverişli olması; gerekli olması ve amaçla aracın ölçüsüz bir oran içinde bulunmamasını ifade eder (Şenocak ve Kılıçoğlu, 181).

Ölçülülük ilkesi, idari bakımdan takdir yetkisini yönlendiren bir işlevi kapsamaktadır. Bu ilke, idarenin yetkilerini kullanırken takınacağı tavrın, sadece varılmak istenen hedefe yetecek kadar olmasını öngörmekte, fazlasının geçersiz sayılması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle, idare, ölçülülük ilkesi gereğince, kişi hak ve hürriyetleri

bakımından kolluk gücünün yetkilerinin sınırını belirleyerek, bu gücü kullanırken keyfi uygulamalardan kaçınmak durumundadır. Ölçülülük ilkesi, elverişlilik, gereklilik ve orantılılık (dar anlamda ölçülülük) olarak üç alt ilkeden meydana gelmektedir (Karakul, 2015: 85-86):

- ✓ *Elverişlilik ilkesi* gereğince, alınan tedbirle istenilen sonuca yaklaşıyorsa, araç elverişli, buna karşılık, kullanılan araç amaca ulaşmayı zorlaştırıyor ya da amaca erişme bakımından hiçbir etki göstermiyorsa, araç elverişsizdir.
- ✓ *Gereklilik ilkesi*, amaca aynı derecede elverişli birçok araç arasından en az müdahalede bulunan araçla erişme anlamına gelmektedir. Böylece, birçok elverişli araç içerisinden insanlara ve toplumun geneline en az zararı verecek aracın seçilmesi vurgulanmaktadır. Kısacası daha az sınırlayıcı müdahale ile aynı veya daha iyi bir sonuç elde edilmesi mümkün ise kullanılan aracın gereksiz olduğu kabul edilir.
- ✓ *Orantılılık ilkesine* göre, araç ve amaç arasında ölçülü bir dengenin bulunması büyük öneme sahiptir. Buradaki dengenin oranını soyut olarak belirlemek mümkün değilse bile; orantılılık ilkesi açısından yapılacak denetimde somut olayın özellikleri dikkate alınarak çatışan menfaatlerin makul bir denge içinde olup olmadığı araştırılmaktadır.

Ölçülülük ilkesi genel olarak bir yorum ölçütü olarak idari düzeyde takdir yetkisini yönlendiren bir işlev görmektedir. Ayrıca normatif seviyede norm somutlaştırmasında norm alanlarının belirlenmesinde bir ölçüt işlevini de üstlenmektedir. Bu açıdan ölçülülük ilkesinin sınırlama işlevinden söz etmek pek doğru olmaz. (Rumpf, 1993: 45).

İyi yönetim gereklerinden biri kabul edilen ölçülülük ilkesi Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 6. maddesinde yer almıştır. Buna göre (European Ombudsman, 2005: 15):

- ✓ Kamu görevlisi karar alırken, alınan tedbirlerin amaç ile orantılı olmasını sağlamalıdır. Görevli, vatandaşların haklarını kısıtlamaktan veya özellikle güdülen amaç ile orantılı sınırlama, kısıtlama ve cezalar uygularken, vatandaşların haklarını sınırlamaktan ve onları zorlamalara tabi tutmaktan kaçınır.
- ✓ Kamu görevlisi karar alırken, bireylerin çıkarları ile genel kamu menfaati arasındaki adil dengeye saygı göstermelidir.

Yukarıdaki maddelerden de görülebileceği gibi Kod, genel olarak ölçülülük ilkesinde amaç araç dengesine ve bireylerinin çıkarı ile toplum çıkarları arasında denge kurulmasına vurgu yapmıştır.

1.5.4. Yetki Aşımında Bulunmama Yükümlülüğü

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nda yer alan ilkeler arasında olan yetki aşımında bulunmama ilkesi, yetkilerin yalnızca ilgili hükümlerce öngörülen amaçlar doğrultusunda kullanılabilmesi, kamu görevlilerinin yetkilerini her hangi bir hukuki dayanağı olmayan veya herhangi bir kamu yararı ile gerekçelendirilmeyen amaçlar için kullanmaktan özellikle kaçınmalarını ifade etmektedir (Akyıldız, 2003: 11).

Yetki aşımında bulunmama ilkesi keyfi davranışların önlenmesi amacını da taşımaktadır. Keyfi davranışta bulunulduğu iddiaları daha çok takdir yetkisinin gerektiği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber takdir yetkisinin de yasal bir dayanağının olması gerektiği kabul edilmektedir. Dolayısıyla yasal takdir yetkisinin tanımlandığı hallerde dahi, karar merci durumunda bulunan kamu görevlilerinin yetkilerini kanundan almak ve kanunlara uygun biçimde kullanmak zorunluluğu vardır. Devletin temel amacı kamu çıkarlarını gözetmek olduğu için kamu görevlilerinin birincil görevi de kamu yararını sağlamaktır. İdare de her zaman için kamu yararını gözetmek durumundadır (Akalan, 2006: 28).

1.5.5. Kamu Görevlilerinin Davranış Kuralları

İyi yönetim, aynı zamanda, kamu görevinin kullanılmasında ahlaki davranış kurallarını ve idari hizmetin iyi işleyişi ile ilgili görevleri içermektedir. Dolayısıyla İyi yönetim kapsamında değerlendirilen ilkelerden biri de kamu görevlilerinin işlemleri sürdürürken bazı etik davranış kurallarına tam anlamıyla uymasındır. Bu yükümlülük, hizmet kültürünü daha çok yasal mevzuattan yükseğe çıkarmaktan kaynaklanmaktadır. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu ile kamu görevlilerinden beklenen kamusal sorumluluklar çerçevesinde halkın beklentilerinin karşılanmasıdır.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun, kamu görevlilerinin hizmet anlayışına sahip olmaları, halkla ilişkilerinde erişilebilir olmaları ya da özür dilemeleri için verdiği görevler açıktır. Kamu görevlilerinin de iyi davranışlar içerisinde olmasını, objektif

davranmalarını, vatandaşlara nazik davranmaları gereğini, adil olmalarını iyi yönetimin bir gereği olarak öne çıkarmaktadır. Aşağıda alt başlıklar halinde iyi yönetim davranış kuralları açıklanmıştır.

1.5.5.1. Objektiflik

İyi yönetim prensipleri içerisinde objektiflik idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerinde belirli yöntem ve usul içerisinde hareket etmesini ifade etmektedir. İdareyi objektif olmaya zorlayan bir usulün olması ve bunun yasal güvence altında olması, objektiflik konusunda idareyi bağlayacak ve idarenin keyfi davranışlarının önüne geçecektir. Bu sayede, benzer durumda olan bireyler ile ilgili yapılan idari tasarruflarda farklılık en aza indirilmiş olacaktır.

İdari işlemin öngörülen şekil kurallarına uygun olarak yapılması keyfiliği önleyecek önemli bir etmen durumundadır. Ayrıca idari işlemin anlamının açık, kuşkulara yer vermeyecek ve duraksamalara yol açmayacak bir nitelikte olması da işlemin objektif olarak sağlanması konusunda ilgililere güven verecektir.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 9. maddesi objektiflik başlığı altında, objektif davranma yükümlülüğünü şu şekilde ortaya koymaktadır: Kamu görevlisi karar alınması sırasında uygun etmenleri dikkate alır, bu unsurları kararda gerektiği gibi uyarlar ve uygun olmayan tüm unsurları reddeder (European Ombudsman, 2005: 16).

Kod'un açıklamasından anlaşılacağı gibi kamu görevlisinin karar alınması sırasında objektif davranışı bir iyi yönetim ilkesi niteliğindedir. Burada belirtilen objektif olma tarafsız olmaktan çok, kararların alınmasında bütün etkenleri göz önünde bulundurmaya ifade etmektedir. Örneğin bir taşınmaz üzerinde uygulanacak kamulaştırma işleminde bireyin hak ve menfaatlerinin de gözetilmesi, kamulaştırma amacının kamuya ait yerlerle gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği gibi bir takım unsurların da dikkate alınmasını, en olumlu kararın verilmesini gerektirecektir.

1.5.5.2. İdari Uygulamaların İstikrarı

İdari işlem ve eylemlerde istikrar, hizmetlerin devam etmesi ve böylece iyi yönetime bir adım daha yaklaşılması açısından çok önemlidir. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun

10. maddesinde “Hukuki Güven, Uyum ve Yol Gösterme” başlığı ile idari uygulamalarda istikrar konusuna yer verilmiştir. İdari uygulamaların istikrarı başlıklı 10. madde (European Ombudsman, 2005: 16):

- ✓ “Kamu görevlisi, idari davranışı ve kurumun idari faaliyeti ile uyum içindedir. Özel bir durumda, yazılı yasal dayanağa bağlı olarak uygulamalardan kaçınması gerekliliği hâli hariç, kurumun olağan idari uygulamalarına uyum gösterir.
- ✓ Kamu görevlisi kurumunun önceki uygulamaları ışığında toplum üyelerinin yasal ve haklı (makul) beklentilerine cevap verir.
- ✓ Kamu görevlisi, gerektiğinde, topluma kendi yetki alanına giren bir işte başvurunun nasıl yapılması gerektiği ve o başvurunun gördüğü işlemler sırasında izlenecek usuller konusunda yol gösterir” görüşlerine yer verilmiştir.

1.5.5.3. Adil Davranma

Adil davranma kamu görevlilerinin hizmeti alanlara eşit muamelede bulunmasını ifade eden temel bir kural niteliğindedir. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’nun 11. maddesinde “kamu görevlisi, tarafsız, adil ve makul bir şekilde hareket eder” ifadesine yer verilmiştir (European Ombudsman, 2015: 16). Kamu görevlilerinin yönetilenlere karşı eşit, tarafsız, anlayışlı ve adil davranışının temelini oluşturan bu ilke ile kastedilen, vatandaşlara karşı adil ve makul davranma durumunu ifade eder. Daha açık bir ifade ile kamu görevlisi siyasi anlamda tarafsız olacak ve kendi kanaatine aykırı bile olsa kamu görevinin gereğini nesnel bir şekilde getirecektir. Adil olarak haklı olanın hakkını kendisine verecek ve makul davranışlarda bulunacaktır. Bu davranışlar iyi yönetimin temel bir gerekliliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Adil olma veya adil muamele ilkesi, hukuk devletinin maddi unsurlarından olan adalet ilkesi ile yakından ilgili ve adalet ilkesinin idarenin işlemlerine yansması sonucu ortaya çıkan bir ilkedir. Adil olmak; tarafsızlık, eşitlik, insan onuru ve insan hakları ile doğrudan ilgili olma özelliği taşıyan çok boyutlu bir ilkedir. Bunun yanı sıra devlet veya idare olarak kendi üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmeyi gerektiren bir anlayışının yansmasıdır (Demireğen, 2007: 376).

Adil davranma ve makul davranma vatandaşlara karşı tarafsız ve adil olmayı ifade eder. Burada da kamu görevlisi siyasi olarak tarafsız olacak ve kendi kanaatine aykırı bile olsa kamu görevinin gereğini nesnel olarak yerine getirecektir. Adil olarak haklı olanın hakkını kendisine verecek ve makul davranışlarda bulunacaktır. Bu davranışlar iyi yönetimin birer gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.5.5.4. Nezaket

İyi yönetim kapsamında gündeme gelen kamu görevlilerinin etik davranış kurallarından biri de nezakettir. Kamu hizmeti sunan kişilerin toplumla ilişkisinde saygılı, dürüst, ağırbaşlı olması; kendisine sorulan soruları mümkün mertebe doğru ve anlayışla karşılması, herhangi bir konu kendi yetki tanımı dışındaysa yetkili olana yönlendirme gibi davranışlar nezaket kuralı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Ayrıca kamu görevlileri kendi hatalarından kaynaklanan nedenle başkalarının hak ve menfaatlerinin zarara uğraması halinde bunları telafi etmeye gayret etmesi ve bu konuda mağduru başvuru yollarından haberdar etmesi de nezaket kuralları içerisinde değerlendirilmektedir. Nezaket konusu yasal düzenlemelerde yer almasa bile iyi yönetim sunma amacındaki tüm yönetim kademelerinde kendiliğinden yerine getirilmesi gereken bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır (Akalan, 2006: 31). Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 12. maddesi de nezaket konusunu şu şekilde düzenlemiştir (European Ombudsman, 2005: 16):

- ✓ “Kamu görevlisi, hizmet anlayışına sahip, doğru, nazik ve erişilebilir olacaktır. Mektupları, yazışmaları, telefonları ve posta iletilerini cevaplandırırken mümkün olduğunca vatandaşlara saygılı olmaya çalışır ve sorulan sorulara mümkün olduğunca tam ve doğru cevap verir.
- ✓ Görevli söz konusu konudan sorumlu değilse, vatandaşı uygun olan görevliye yönlendirir.
- ✓ Vatandaşın hak ve menfaatlerine zarar veren bir hatanın yapılması durumunda, görevli vatandaştan özür diler, hatanın olumsuz sonuçlarını hızlı, etkili ve uygun şekilde düzeltmeye çabalar ve kişiyi 19. madde çerçevesinde her türlü başvuru yolları hakkında bilgilendirir. “

Görevli toplumla olan ilişkilerinde bilinçli, dürüst, saygılı ve ağırbaşlıdır. Görüşmelerinde sorulan sorulara mümkün olduğunca tam ve doğru olarak cevap verir. Talepte bulunulan ya da görüşülen konu, yetkisinin dışındaysa vatandaş yetkili görevliye yönlendirilir. Kendi hatalarında dolayı bireylerin hak ve menfaatleri zarara uğramışsa bunları telafi etmeye gayret eder ve bu konuda her türlü başvuru yollarından haberdar eder. Gerçekte nezaket hususu yasada yer almasa bile iyi yönetim iddiasında bulunan bir idare için kendiliğinden yerine getirilmesi gereken en doğal davranış şekli olmalıdır.

1.5.6. İdari Usul İlkeleri

İyi yönetim ilkelerini uygulamaya koymak için yeterli idari usul sistemi şarttır. Böyle bir sistem, idari bir eylemi gerçekleştirme süreci için genel kuralları belirlemekte ve kalitesini ve hukuki geçerliliğini temin etmektedir. İyi bir idari prosedür sistemi vatandaşların haklarını korur ve vatandaşların katılımını teşvik eder. Ayrıca gereksiz yere karmaşık, formalite ağırlıklı ve uzun süreçlerden kaçınır ve şeffaflığı ve hesap verebilirliği geliştirir ve böylece kamu yönetiminin daha güçlü bir bütünlüğüne katkıda bulunmaktadır. İdarenin uygulayacağı işlemler ve alacağı kararlarında genel idari usul kurallarına göre hareket etmesi demokratik hukuk devletinin gereklerinden biri olarak kabul edilmektedir ve bu kapsamda bu kısımda idari usulün tanımlanması sonrasında genel geçer idari usul ilkeleri incelenecektir.

1.5.6.1. İdari Usulün Tanımlanması

İdari işlemlerin yapılış sürecinde, idarenin izleyeceği usulü idarenin takdirine bırakmak, gizlilik, muhatabın işlemlerden haberdar edilmemesi ve bilgi sahibi edinilmemesi, idarenin otoriter tavrı, yetkinin kullanılmayarak sorumluluktan kaçınması, takdir yetkisini hukuka uygun kullanmaması ve işlemlerin yapılışında farklı idari usuller kullanılması sonucunda hem eşitlik ilkesi bozulmakta hem idareye olan güven azalmaktadır. Aynı zamanda bu durum birçok yolsuzluk ve kayırmaya zemin hazırlamaktadır. Bu nedenle idari işlemlerin yargıya benzer usul hükümleri ile oluşmasını ve denetimini sağlamak için işlemlerin “usul” kuralları ile düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

İdare hukukunun ortaya çıkışı ve gelişimini hukuk devleti ilkesiyle bağlantı kurmaksızın açıklamak mümkün değildir. Zira idarenin hukuk kuralları ile bağlı olmadığı ve hukukun, idarenin amacına ulaşmasını sağlayacak bir araçtan öte bir anlam taşımadığı mutlakiyet dönemi devlet anlayışının yerini hukuk devletinin alması, idareyi hukuka bağlama amacını taşıyan idare hukukunun ortaya çıkmasına kaynaklık etmiştir. Bununla birlikte idarenin alacağı kararlar ve uygulayacağı davranışlarda izlemesi gereken yöntemler ve bu yöntemlerin yer aldığı süreç şeklinde tanımlanabilecek ‘idari usul’ şekil unsurunu da barındıran, ancak sadece şekli şartlardan oluşmayan bir kavramdır. Bu nedenle “idari usul, idari işlemin tesis edilmesinden önceki süreçle ilgili olup; idarenin takdir yetkisini de kapsamına alan ve idareyi hukuk devleti ilke ve kurallarıyla bağlı kılmaya yönelik ilke ve kurallar bütünü” olarak ifade edilebilir (Kuyumcu, 2010: 8).

Öncelikle, idarenin yargısal denetimi aracılığıyla bireye sağlanan hukuki güvenlik, idari usul kanunlarıyla idari işlemin yapılışı aşamasına da taşınmıştır. İdari usul kurumu ile birlikte, idari işlemin yapılışı sürecinde, bireyi idare karşısında koruyacak yeni hukuki güvenceler yaratılmıştır. Kısacası, bireye idare karşısında tanınan haklar ve hukuksal koruma mekanizmalarıyla idarenin hukuka uygun davranması güvence altına alınmaya çalışılmıştır.

İdari usul düzenlemeleri özellikle 20. yüzyılın ilk çeyreği sonrasında gelişmeye başlamıştır. Ancak modern anlamda 1925 tarihli Avusturya İdari Usul Kanunu uzun süre tek örnek olarak kalmış, bu konudaki düzenlemeler için İkinci Dünya Savaşı’nı beklemek gerekmiştir.

Küreselleşen dünyada idarenin hukuka uygun davranmasını ve idare karşısında bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin korunmasını sağlamaya yönelik küresel yönetim ilkeleri oluşturma çabası göze çarpmaktadır. Bu kapsamda, özellikle son elli yılda dünyada pek çok ülkede iyi yönetim ilkeleri oluşturma yolunda ciddi adımlar atılmıştır. Bunlardan en önemli çaba şüphesiz idari usulün düzenlenmesi yönündeki çalışmalardır (Buğdaycı, 2016: 28).

İdari usulün ortaya çıkışında uygulamaya yönelik pratik ihtiyaçların yanı sıra, faaliyet kapsamına giren hukuk devleti ilkeleri ve esaslarının hâkim kılınması düşüncesi de belirleyici olmaktadır. İdarenin daha önceden belirlenmiş ilke ve kurallara uygun hareket

etmesi özellikle faaliyetlerinin öngörülebilir ve istikrarlı olmasını sağlama açısından büyük öneme sahiptir. Bununla beraber hizmet alıcılar da bu sayede hukuki güvence altına alınacak, vatandaşlar arasında eşitlik ve kamu hizmetlerinde adalet sağlanmış olacaktır (Kuyumcu, 2010: 9).

1.5.6.2. Bilgi Edinme Hakkı

Genel olarak en önemli yönetime katılma araçlarından biri kabul edilen ve idarenin elindeki bilgilere ulaşabilme hakkı olarak tanımlanan bilgi edinme hakkı, günümüzde temel hak ve özgürlükler için büyük öneme sahiptir (Aras ve Altınok, 2009: 107). Bilgi edinme hakkının temeli, bilgiye erişim, kamunun elindeki bilgilerin değerli bir kamu kaynağı olmasının yanı sıra bu bilgilere erişim sayesinde daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirliğin tesis edileceğine dayanmaktadır. Bu kapsamda bilgi edinme hakkı kapsamındaki yasaların amacı, bilgiye erişim olarak da bilinir. Geçiş dönemi demokrasilerinde, bilgi edinme hakkına etki eden yasalar, bir ülkeyi kapalı ve otoriter bir hükümetten halka ve halka yönelik olanlara dönüştürme sürecinin bir parçasıdır. Aksi durumda bilgi edinme hakkı bir hükümeti halkına karşı daha açık ve hesap verebilir kılmaktır (Kocaoglu ve Figari, 2006: 5). Kamu hizmetinden yararlanıcıların idari işleyişe katılımı, idarenin de bu kapsamda elindeki bilgiyi vatandaşlar ile paylaşması şeffaflığın gerekliliklerinden biridir. Yöneticilerin işlem ve eylemlerini açıklık içerisinde yürütmesi, vatandaşların da yönetime kolayca ulaşabilmeleri ile bilgi edinme hakkı arasında açık bir ilişki vardır (Polater, 2016:106).

Bilgi edinme günümüzde çağdaş ülkelerce tanımlanmış ve yasal güvence altına alınmış bir haktır. Hukuk devleti olmanın gerekliliklerinden birini teşkil eden düşünce ve ifade özgürlüğü bilgi edinme hakkının temelini oluşturmaktadır. Bu bakımdan bilgi edinme hakkı üçüncü kuşak insan hakları arasında kabul edilmektedir (Eken, 1998:132).

Bilgi edinme hakkı ve iyi yönetim birbiri ile ilişkili iki kavram durumundadır. İyi yönetimin bir unsuru olarak bilgi edinme hakkı sözlü veya yazılı olsun bilgi talebinde bulunan kişilere, o konuda yetkili olan kamu görevlileri tarafından açık ve anlaşılabilir bir şekilde bilgi verilmesini ifade etmektedir. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nda da yer verilen bilgi edinme hakkı, vatandaşların kamu görevlilerini denetlemelerine imkân sağladığı gibi yetkinin kötüye kullanılmasının önlenmesini de sağlamaktadır.

Açıklık ilkesinin bir gereği durumunda olan bilgi edinme hakkı aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışının da bir sonucu olarak bireylerin idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşmasına imkân veren bir yönetim tarzını ifade etmektedir. Bilgi edinme hakkının yasal çerçevede uygulanmasını sağlayacak olan idarelerin de bu hakkın kullanılabilmesi için yapacağı her türlü teknik ve fiziki değişiklik ve eklentiler önem kazanmaktadır.

Kamu yönetiminde açıklık anlayışının önem kazanması ile sivil toplum, medya ve vatandaşlar bilgiye ulaşarak karar vericileri demokratik yollarla etkileme imkânına sahip olmaktadır. Bu aynı zamanda kamu yönetimi üzerinde bir kontrol mekanizması işlevi de görmektedir ve ortaya çıkacak etkileşim ile kamuya güvenin artırılması da mümkündür (Yağmurlu, 2007: 64).

Bu noktada bilgi edinme hakkının yasal çerçevede uygulanmasını sağlayacak olan idarelerin de bu hakkın kullanılabilmesi için yapacağı her türlü teknik ve fiziki değişiklik ve eklentiler önem kazanmaktadır. Örneğin kamu, kitle iletişim araçları sayesinde tüm örgütlerde bilgi edinme konusunda görevli birimler kurarak ve bilgi akışının sağlanmasında görevli personelinin eğiterek, bilginin belli kanallardan düzenli ve sağlıklı bir şekilde iletilmesini sağlamak zorundadır. Bilgi edinmenin diğer bir unsurunu oluşturan yönetimin sahip olduğu bilgi ve belgeleri belirli bir sistem dâhilinde düzenlemesi gerekliliği de, kurumsal bilginin yönetimini gündeme getirmektedir. Belge yönetimi, belgelerin üretilmesi, onaylanması, kullanılması, depolanması, korunması, tekrar erişilmesine ve tasfiyesine yönelik oluşturulan bir sistemdir. Kurumsal bilginin yönetimi ise, bir organizasyonun bilgisinin üretimi, depolanması, düzenlenmesi, erişimi ve dağıtımını ifade etmektedir (Özdemirci, 2001: 182-183). Belge yönetimi belge merkezli bir yönetim anlayışıdır. Ancak bilgi yönetimi, belgeyi de kapsayacak şekilde bilgi merkezli bir yönetim sistemi öngörmektedir. Bu iki bilgi kaynağı, yönetim sisteminin birlikte uygulanması, yönetimin bilgi kaynaklarını etkili bir biçimde düzenlemesi sonucunu doğuracaktır. Açıklık ilkesi, kurumların ellerinde bulundurdukları bilgi ve belgeleri daha etkin bir şekilde yönetmelerini, hizmete açmalarını, belge üretimlerinin standartlaşmasını, kurum ve kuruluşlar arası bilgi alışverişinin gerçekleştirilmesini ve gereksiz bilgi ve belge üretiminin azaltılmasına yönelik etkilerde bulunmaktadır. Kurumların ürettiği oldukları kurumsal bilgi bu sayede kontrol altına

alınarak güvenlik, gizlilik, paylaşılabilirlik sınırları belirlenecektir. Ayrıca elektronik ortamda bilgi edinme başvurularının yapılması ve cevaplanması, kurumların elektronik ortamda üretmiş oldukları belgeleri de kontrol edip standartlaştırmasını beraberinde getirmektedir (Anameriç, 2004: 183).

Bilgi edinme hakkı birçok uluslararası belgede de yer verilen bir hak konumundadır. Buna göre bilgi edinme konusu İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 19. maddesinde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. maddesinde ve Bireyin İdari İşlemlere Karşı Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Kararı'nda yer almaktadır (Akalan, 2006: 34).

Kamu yönetimlerindeki resmi belgelere erişiminin Avrupa Konseyi düzeyinde kişilere hak olarak tanınması 2009 yılında kabul edilen Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi ile gerçekleşmiştir¹. Sözleşme, bilgi edinme hakkı konusunda doğrudan ve kapsamlı düzenlemeleri ihtiva etmektedir (Şengül, 2014: 92).

Hukuk tarihinde ilk kez 18. yüzyılın sonlarında İsveç'te ortaya çıkan bilgi edinme hakkı yönetimin şeffaflık ideali ve bununla bağlantılı olarak yönetimde açıklık prensiplerinin önem kazanmaya başlaması ile birlikte 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeye başlamıştır. Şeffaflık ve açıklık ilkelerinin önem kazanmasında devletin sosyal, kültürel ve ekonomik alana eskisine göre daha sık müdahale etmesinin yanı sıra, kötü yönetim örnekleri ve teknolojik ve bilimsel ilerlemeler de etkili olmuştur (Yılmaz, 2015: 969-670).

Ombudsmanın aldığı şikâyetler arasında en çok sayıda şikâyet, bilgi edinme ve belgelere halkın erişimi ile ilgili iyi yönetim ilkesinin ihlali ile ilgilidir. Bu, örneğin, istenen bilgilerin sağlanamamasından veya yanlış bilgi verilmesinden kaynaklanan şikâyetlerle ilgilidir. 493/15.3.96/HMT/DE davasında, bir Alman vatandaşı serbest dolaşım hakkına ilişkin herhangi bir yanıt almadığı için Avrupa Komisyonu'na karşı şikâyette bulunmuş, Komisyon yanıtlanmanın ertelenmesi nedeniyle özür dilemiş ve derhal şikâyetçiye yanıt vermiştir (Jovicic, 2013: 74).

Bilgi ve belgelere ulaşma hakkının idari işlemde başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi ile de yakın ilişkisi vardır. Bireyin yargısal, idari ya da siyasi başvurusunun anlam ifade

edebilmesi yani bireyin kendini tam anlamıyla savunabilmesi, elinde gerekli belge ve bilgilerin olmasına bağlıdır. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nda (The European Code of Good Administrative Behaviour) bilgiye erişim başlığı altında bilgi edinme hakkı ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır. Buna göre (European Ombudsman, 2005: 21-22):

- ✓ Görevli ilgili konunun sorumluluğunu taşıdığı zaman, talep eden bilgileri halka sunmakla mükelleftir. Görevli, uygun olduğu zaman, kendi yetki alanı içinde idari bir prosedürün başlatılmasına ilişkin tavsiyelerde bulunabilir ve iletilen bilgilerin net ve anlaşılabilir olmasına dikkat etmelidir.
- ✓ Bilgi için sözlü bir talep çok karmaşık veya çok geniş ise, yetkili görevli ilgili kişiye talebini yazılı olarak formüle etmesini tavsiye eder.
- ✓ Bir görevli, gizli niteliğinden dolayı talep edilen bilgiyi ifşa edemezse, işbu yasanın 18. Maddesi uyarınca, ilgili kişiye bu bilgileri iletememe nedenlerini belirtmelidir.
- ✓ Görevli sorumluluğu bulunmadığı konularda bilgi talepleri üzerine yetkili kişiye talebi yönlendirir ve adını ve telefon numarasını gösterir.
- ✓ Görevli, uygun görüldüğü takdirde, bilgi arayan kişiyi, bilgi sağlama sorumluluğundaki kuruluşun hizmetine yönlendirir.

1.5.6.3. Açıklık (Şeffaflık)

Kamu yönetiminde kapalılık ve gizlilik çok uzun yıllar egemen olmuş ve bu yönetim anlayışının özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tartışmaya açılması açıklık (şeffaflık) konusunun önem kazanmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler bilgi edinme hakkının ortaya çıkmasını sağlamış ve kavram uluslararası metinlerde de kendisine yer bulmaya başlamıştır.

Genellikle "açıklık" şeffaflık, iletişim ve hesap verebilirliği ifade eder. Kamu hizmetleri ile ilgili olarak, kamu görevlileri, aldıkları tüm karar ve eylemler konusunda mümkün olduğunca açık olmalıdır. Kararlar gerekçelendirilmeli ve halkın menfaati için talep edilen bilgileri kısıtlamamalıdır.

Şeffaflık, iyi yönetimin temel bir özelliği ve devletler ile vatandaşlar arasındaki hesap verebilirlik için gerekli bir ön şart olarak kabul edilir. En temel ve şeffaf yönetim "açık

süreçler ve prosedürler yoluyla yönetim sisteminin açıklığı ve vatandaşlar için kamuya açık bilgilere kolay erişim" anlamına gelmekte; bilgi paylaşımı yoluyla kamu hizmetlerinde etik bilinci teşvik etmektedir. Bu sayede kaynaklarla uğraşan veya kamu görevlisi olan kişilerin ve kuruluşların performansı için hesap verebilirlik sağlanmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'ne göre şeffaflık, hükümetler, şirketler, kuruluşlar ve bireylerin, bilgi kuralları, planları, süreçleri ve eylemlerinin açık bir şekilde ifşa edilmesine açık olma özelliğidir (McGee ve Gaventa, 2010: 13).

Açıklık (Şeffaflık), kamuda alınan kararlar ve bunların uygulanmasında kural ve düzenlemelere uyulmasını ifade eder ve bu kapsamda bilginin açık şekilde bulunabileceği ve bu tür kararlardan ve uygulamalardan etkilenecek olanların doğrudan erişilebileceği, kısacası yeterli bilginin sağlandığı durumları ifade eder. Tarihsel olarak açıklık ilk olarak 1766'da İsveç'te bir yönetim politikası haline getirilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki totaliter yönetimlerin mevcut olduğu dönemde gelişemese de, bu rejimlerin ortadan kaldırılması ardından Batılı ülkelerin yasal düzenlemelerinde yer almaya başlamıştır (Polater, 2016: 107).

Şeffaflık, vatandaşların kamu makamlarının faaliyetlerini incelemelerini, performanslarını değerlendirmelerini mümkün kılar. Açıklık ve belgelere halkın erişimi, kamu gücünün uygulanmasına aracılık eden ve hesap verebilirliği artıran kurumsal denetim ve dengelerin önemli bir parçasını oluşturur. Vatandaşlar, durumun böyle olup olmadığını görmek ve kendileri için karar vermek hakkına sahiptir. Buna göre, açıklık ve şeffaflık, AB kurumları ve vatandaşlar arasında güven oluşturmaya yardımcı olabilecek kilit unsurlardır (European Ombudsman, 2013: 4).

İdari açıdan açıklık karmaşık işlemlerin düzenlenmesini, muhtemel gizli olan hukuk dışı eylemlerin açıklanmasını ve bunların ortaya çıkarılmasına uygun bir idari işleyişin oluşmasını ifade etmektedir. Yönetimde şeffaflığın en temel amaçları ise bilgi verme ve bilgi edinme haklarıdır (Polater, 2016: 106). İdari açıdan açıklığın sağlanması, vatandaşların, kamu hizmet sağlayıcılarının uygulamalarını daha iyi anlamasını sağlayacak, bunun sonucunda yöneticilerin eleştirilmesi mümkün olacak veya yöneticiler bu eleştirilerden kurtulmak için daha iyi bir idare amacıyla çalışacaklardır (Evren, 2010: 112).

Açıklık ilkesi, idareden belirli ve makul sınırlamalar dâhilinde her türlü bilgi ve belgenin temin edilmesi ve dosyaların incelenmesini, idari mekânların ziyaretini, toplantıların açık şekilde yapılmasını ve idari işlem sürecinde ilgililerin dinlenmesi gibi konuları kapsamaktadır. Açıklık ilkesinin uygulanması sayesinde idarenin kamu gücünü kullanma yetkisinin bir çeşidi olan tek yanlı işlem tesisi vatandaş lehine dengelenebilmektedir (Evren, 2010: 111-112).

Açıklık hukuki anlamda gizli kalmış davranışların açığa çıkarılması ve karışık işlerin düzenlenmesi ile ilgili anılan bir kavram olmuştur. Bu kapsamda açıklık gizli kalmış unsurların ortaya çıkarılmasına uygun bir idari işleyişin oluşturulmasını da ifade etmektedir. Yönetimin elindeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanamaması anlamındaki gizlilik ise, ortadan kaldırılması gereken bir sıkıntı, engel, mücadele edilmesi gereken bir güçtür (Özkan, 2004: 16).

Açıklık özellikle kamunun yetkilerini kamu yararına kullanması ve kaynakların vatandaş yararına kullanılması gibi iki işlevi ile ön plana çıkmaktadır. Açıklığın sağlanmasının üç koşulu yerelleşme, e-devlet ve iyi yönetimdir. Yolsuzluğun çok düşük olduğu Kuzey Avrupa ülkelerinde etik davranış ilkelerine sıkı bir şekilde uyulmaktadır ve bu ülkelerde saydamlık unsurları olan bilgiye erişim, aktif katılım, halka danışma ve e-devlet uygulamalarının temelinin çok eskiye dayanması ve uygulamaların hatasız bir biçimde devam ettirilmesi bunun temel nedeni durumundadır (TÜSİAD, 2005: 181).

AB'de açıklık öncelikle belgelere erişim hakkına ilişkin ABAD içtihatlarıyla daha sonra 90'larda Anlaşma değişiklikleri ve ikincil mevzuatın kabulüyle AB mevzuatına dâhil olmuştur. Açıklık ilke olarak başlangıçta karar alma süreci ve belgelere erişim hakkı çerçevesinde kabul edilmiştir. Bu ilkeye resmi olarak Maastricht Antlaşması'na ekli 17 numaralı bilgiye erişim hakkı ile ilgili bildirgede yer verilmiştir. Bu bildirgeye göre karar alma sürecinin şeffaflığı kurumun demokratik niteliğini ve idareye güveni güçlendirmektedir (Halimovski, 2016: 43).

Tarafsızlık idari davranış şartı, Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 8. maddesi uyarınca bağımsızlıkla birlikte garanti edilmektedir. Birey, idari işlevlerini yerine getirirken herhangi bir keyfi ve tercihli muamele yapmaktan çekinen, tarafsız ve bağımsız bir yetkili ile çalışacaktır. Buna göre ilk olarak AB Şartı'nın aksine, Kod tarafsızlık ve

bağımsızlığın anlamını, Topluluk kurumlarının personelinin keyfi eylem veya tercihli muameleye neden olabilecek herhangi bir eylemden kaçınmasının bir gereği olarak açıklar. İkincisi, her resmi görevin, bireylerle olan ilişkisinde tarafsızlık ve objektif davranış biçiminde bir görevi olduğu gibi, benzer bir yorumlama metni kullanarak, bu, her Topluluk kurumuna da yansıtılacaktır. Tarafsız ve bağımsız muamelenin önemli bir garantisi, söz konusu maddenin 2. paragrafında, bir yetkilinin eylemlerini yaparken çıkar çatışmalarından kaçınması gerekliliğidir.

İdarede açıklık kavramı, herkese açıklık veya ilgililere açıklık olmak üzere iki farklı şekilde uygulanabilmektedir. Herkese açıklık, idarenin elindeki bilgi ve belgelerin ilginin niteliğine bakılmaksızın herkes tarafından istenebilmesini ifade etmektedir. Taraflara veya ilgililere açıklık ise, bir idari işlemin taraf veya ilgililerinin sahip oldukları bilgi alma hakkını ifade etmektedir. Gizlilik ve kapalılık idarenin açıklığına aykırı durumlardır. Gizlilik, belli sayıda kişilere yönelik açıklık olarak ifade edilmektedir (Kuyumcu, 2010: 41).

Bununla birlikte açıklık kavramının üç temel niteliği bulunmaktadır. Buna göre ilk nitelik bilme hakkıdır. Bilme hakkı kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin, hizmetin alıcısı durumunda olan vatandaşların bilmesini ifade etmektedir. İkinci nitelik denetleme hakkıdır ve vatandaşların yönetsel eylem ve işlemlerin yasallığı ve yerindelini denetleyebilmesini ifade eder. Üçüncü nitelik ise vatandaşların yönetsel hayatın aktörü olma hakkıdır (Debbasch, 1990: 12, Aktaran: Demirel,2015:147). Buna göre kapalı bir yönetimde yönetilenler birer nesne olarak algılanırken; eşitsiz bir güç ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Ancak tersi bir durumda vatandaşlar yönetimde etkin bir aktör olabilecektir (Şengül, 2006: 440).

Genel bir değerlendirme ile açıklık ve bilgi edinme hakkı yönetimin işleyiş sisteminin, alınan kararların, kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarının vatandaşlar tarafından takip edilmesi ve bilinmesini sağlar. Açıklık ilkesi sayesinde vatandaşlar, yönetsel faaliyetler üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapabilecekleri gibi hem ilişkilerin iyileştirilmesi, hem yönetime katılım hem de yönetimi denetleme fırsatı sağlanabilecektir (Eken, 2005: 115).

1.5.6.4. İşlemlerin Gerekçelendirilmesi

İdari işlemin sebebinin gösterilmesi “gerekçe ilkesi” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu durum idari işlemin sebebi ile idari işlemin gerekçesi arasında bir ayrım yapmamızı gerektirir. Bu ayrım idari işlemin hukuki denetiminde de önem kazanmaktadır.

Gerekçeli karar hakkı, kurumun, bir özel kişinin haklarını veya çıkarlarını olumsuz olarak etkileyen her kararın gerekçelerini belirtmesi amacıyla Kod’un 18. maddesinde yer almıştır. Gerekçelerin belirtilmesinin anlamı, ”ilgili gerçekleri ve kararın yasal dayanağını açıkça belirtmek" olarak açıklanmaktadır. Gerekçe, işlem nedeninin işlem metninde gösterilmesidir. Gerekçe daha çok işlemin dayandığı hukuki ve maddi olaylar hakkında ilgisine bilgi vermek amacını taşır (Evren, 2010: 136). İdari işlemin yöneldiği kişiler, işlem nedenlerini gerekçe aracılığı ile öğrenmek, gerekiyorsa işleme karşı hukuk yollarına başvurmak imkânına sahip olmalıdırlar. Bu nedenle gerekçe unsuru, bilgi edinme hakkının asgari gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

İdari işlemlerin sebepsiz olması düşünülememektedir. Sebebi olmayan, sebebi gösterilemeyen ya da sebebi somut olaylara dayanmayan işlemler idari yargı tarafından iptal edilir. Bununla beraber gerekçenin her kararda ilgisine bildirilmemesi tek başına hukuka aykırılık teşkil etmemektedir. Ayrıca, idari işlemin sebebi hâkime yönelikken, gerekçesi ilgisine yöneliktir (Akyılmaz, 2000: 200).

İdari usul ilkeleri içerisinde idarenin maddi ve hukuki nedenleri açık ve anlaşılır biçimde bildirmesi zorunluluğu; işlemin maddi ve hukuki dayanaklarının öğrenilmesini sağladığı gibi işlemin gerekçesini bilmesi açısından da önemlidir. “İlgili maddi ve hukuki sebeplerinin sağlam bir hukuki temeli oluşturduğunu gördüğü idari işleme karşı dava açmak istemeyecektir. Eğer idarenin idari işlemini dayandırdığı gerekçe hatalı, gerçeğe aykırı ya da hukuka aykırı ise bu durumda bireyin hak ve menfaatlerini koruması iki açıdan kolaylaşacaktır (Kırışık, 2013: 247).

- ✓ Birincisi, idare idari işlemlerle birlikte işlemin gerekçesini açıkladığından birey/bireyler, yargı öncesi uyuşmazlık çözme yollarına başvurma olanağını bu gerekçeye dayanarak daha kolay kullanabilecektir.

- ✓ İkincisi, idari işlem hakkında dava açıldığında öğrenilebilecek gerekçe, dava açılmadan öğrenilmiş olmaktadır. Bu ise, bireye/bireylere dava yoluyla hak ve menfaatlerini koruma konusunda daha etkili olma olanağını sağlayacaktır.

Kararların gerekçelendirilmesi yükümlülüğü bir taraftan ilgili kişinin haklarının yönetim karşısında korunmasına hizmet ederken diğer taraftan yönetimin kendisini kontrol edebilmesine ve yargısal açıdan da kararın denetlenebilirliğine imkân sağlamaktadır (Şimşek, 2007: 105). Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu 18. maddede de, kararların gerekçeli olması konusuna yer verilmiştir (European Ombudsman, 2005: 20).

- ✓ Kurumun, özel bir kişinin haklarını veya çıkarlarını olumsuz olarak etkileyebilecek her kararında, ilgili gerçekleri ve kararın yasal dayanağını açıkça belirterek, dayanak noktalarını belirtmelidir.
- ✓ Resmi görevli, kısa veya belirsiz gerekçelere dayanan veya bireysel mantık içermeyen kararlar vermemekle yükümlüdür.
- ✓ Aynı kararlarla ilgilenen çok sayıda kişinin karardan gerekçe göstermesi ve bu nedenle standart cevapların gönderilmesi mümkün olmadığı takdirde, resmi görevli daha sonra açıkça talep eden vatandaşa açıklama yapmak durumundadır.

Gerekçelendirme ilkesinden hem idare hem de bireyler etkilenmektedir. Şöyle ki; birey işlemin nedenlerini öğrenme ve dava açma hakkı sayesinde hukuki korumadan yararlanabilir. İdare ise topluma karşı şeffaf ve açık bir yönetim izleyerek, karar alıcı idari makamı kararın maddi ve hukuki dayanaklarını incelemeye ve araştırma yapmaya zorlayarak idarenin yanılmasını engelleyecektir. Yargı açısından düşünüldüğünde ise, sebep unsuru bakımından yapılacak denetimler kolayca gerçekleşecektir.

İdari kararlarda, karar alınması öncesinde kişilerin görüşleri alınmaktadır ve buna çelişme usulü denilmektedir. İddia ve savunmanın dinlenmesi karşılıklı görüşlerin ortaya konulmasını sağlamaktadır. Bu yönetime başvurulduğunda idari kararlar ve idari işlemlerde ilgili, hukuki durum ile ilgili görüşünü bildirebilir ve işlemin savunma hakkı da korunmuş olur. Bu noktada savunma hakkı ile dinlenilme hakkı arasında bir farklılığın olup olmadığı konusu da gündeme gelmektedir. Genel kabul edilen görüşe göre ise; savunma hakkının kullanılabilmesi, ancak hak ve menfaatini ihlal etmesi muhtemel bir

idari işleme karşı ilgilinin, işlem henüz idarenin önünde ve oluşma safhasındayken sürece katılarak dinlenilmesi ile mümkün olacaktır (Buğdaycı, 2016: 31).

İdari usulde idari makam kendine verilen görevleri yerine getirip, yetkilerini kullanarak yapmış olduğu idari işleme, yararlandırıcı veya yükümlendirici olarak işlemin yöneldiği ilgililerin hukuken korunan yararlarını etkiler. Hukuk devletinin sonucu olarak kişilere, idari usulde belirlenen çerçevede ve mümkün olduğu ölçüde, alınacak kararlara olan maddi vakıa ile ilgili olarak çok önemli hukuki noktaları ve kararın alınmasında idarenin takdir yetkisini etkileyecek hususları ifade etmek ve her durumda kendisini ifade etme ve savunma hakkı verilmiştir (Demireğen, 2007: 384).

1.5.6.5. Dinlenilme Hakkı

Dinlenilme hakkı, idari işlemlerin tesisinden önce somut ve maddi gerçeklerin ortaya çıkarılabilmesini, bu amaçla hakkında karar verilecek kişinin kararın oluşumuna katılabilmesi ve kendisini ifade edebilmesini, aynı zamanda dinlenen kişinin maddi ve somut gerçeklere katkısı nedeniyle idarenin işlemi tesis ederken kendi kendini denetlemesini ve hukuka uygun karar vermesini sağlayan önemli bir demokratik haktır. Bu anlamda dinlenilme hakkının tanınmadığı bir idari usul düşünülemez.

En genel ifade ile hukuki dinlenilme hakkı, yargılama ile ilgili olarak bilgi sahibi olunması, açıklama ve ispat hakkını ve mahkemenin, açıklamaları dikkate alarak değerlendirmesini ve kararların somut ve açık olarak gerekçelendirilmesini içermektedir.

Hukuki anlamda dinlenilme hakkı, kararlarda belirleyici olarak idari işlemin tesis edilmesinde idari makamların idari kararlarla ilişkisi olan kişilere görüşünü açıklama fırsatının verilmesini ifade etmektedir. Bu sayede idari işlemin yapılış sürecinde, işlemin ilgili tarafların, kendi görüş ve delillerinin sunulmasına fırsat tanınması, önemli bir usul güvencesi fırsatı sunmaktadır (Buğdaycı, 2016: 30).

Dinlenilme hakkı, idari işlemin yapılış sürecinde hem idari makamın bir işlem tesis etmesinden haberdar olunması suretiyle “açıklık”, hem de ilgilinin idari usulde yer alması suretiyle “katılım” ilkelerine hizmet etmektedir. Dolayısıyla dinlenilme hakkı açıklık ve katılım ilkelerini kapsayan temel bir kavramdır (Kuyumcu, 2010: 37). En önemli idari usul ilkelerinden biri olan dinlenilme hakkı gereğince, hakkında tesis edilen idari işlem

ve kararlardan etkilenecek ilgililere, idare tarafından kendini savunma ve görüşünü açıklama imkânı verilmesi gerekir. Böylece işlemin ilgilisi, hakkında tesis edilecek olan işlem hakkında önceden bilgi sahibi olup işlemin tesisi sürecine katılabilir ve kendini ifade etme imkânı bulur. Bu şekilde idarenin de doğru bilgilenmesi sağlanarak, yargı aşamasından önce, bireyin haklarının korunmasına hizmet edilir (Buğdaycı, 2016: 25).

Dinlenilme hakkı sayesinde hem idare bir işlem tesis etmek ve iradesini açıklamak suretiyle açıklığı sağlamakta hem de işlemin muhatabı dinlendiği için katılım gerçekleşmektedir. İşlemin tesisi sırasında dinlenilme hakkının tanınması idare açısından da yararlıdır. İdare, işlemin muhatabının ileri sürdüğü hususları da göz önüne alarak gerekçesini ona göre şekillendirebilir; gözden kaçırdığı eksiklikler varsa işleme onları da ekleyebilir (Evren, 2010: 140).

Dinlenilme hakkının kimi durumlarda kullanılması mümkün olmayabilir. Acele durumlarda veya alınacak karar işlemin icrasına engel oluşturacaksa dinlenilme hakkının tanınması kamu yararı ve kamu hizmetlerinin sunumu açısından mümkün değildir (Akyılmaz, 2000: 146). Buna benzer sebepler dışında çağdaş, demokratik hukuk devletlerinde idari usul kurallarının ruhunu oluşturan dinlenilme hakkı kural niteliğindedir.

1.5.6.6. İdari Başvuru Yollarının Gösterilmesi

En genel ifade ile idari makamlara yapılan başvurular olarak ifade edilebilen idari başvuru kavramı, Yıldırım tarafından “kişilerin menfaatleri bulunan ve idari işlev kapsamına giren konularda, kamusal makamlara yaptıkları başvuruların tümü ile kamu yararını korumak amacıyla, yetki verilen kamu görevlilerinin veya kamu tüzel kişilerinin, diğer idari makamların yaptığı idari işlemlerin iptali, değiştirilmesi veya geri alınması gibi nedenlerle, yine yasaların gösterdiği idari işleve sahip makamlara yaptıkları idare hukukuna ilişkin başvurular” şeklinde tanımlanmaktadır (Sezer ve Bilgin, 2008: 340-341).

Çünkü idari makamlar da hak arama özgürlüğünün ileri sürülebileceği yerlerdir. Bu nedenle, hakkında idari işlem tesis edilen kişilere yargı mercilerine başvurmadan önce idarenin vermiş olduğu kararı, kendi kendine denetleme mekanizmasını

kullanabilmelerinin sağlanması idari usul açısından oldukça önemli bir husustur. Bu nedenle “idari işleme karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi” öncelikle, “idari işleme karşı başvurma yollarının gerekliliği ilkesini içerir.

Hak ihlalleri karşısında başvurulacak merciler, başvuru süre ve süreçleri ile ilgili çok farklı yasal hükümlerin olması, bu hükümlerin sıklıkla değişikliğe uğraması ya da Anayasa yargısı düzeyinde iptal edilmesi, kanunların dilinin hukuk bilgisi olmayan kişiler tarafından zor anlaşılması gibi nedenlerle kişilerin haklarını arama süreçlerinde zorluklar yaşanmaktadır. Dolayısıyla sayılan nedenlerle anayasal özgürlükler ihlal edilebilmekte ya da uyuşmazlıkta haklı olunmasına rağmen hak kayıpları ortaya çıkabilmektedir (Akbulut, 2009: 1-2). Bu nedenle idari işlemlerle ilgili başvuru yollarının gösterilmesi ile idari işleme hak ve yükümlülükleri etkilenen bireylere karmaşık sisteme sahip hukuki zorlukların aşılabilmesi olanağı tanınabilmektedir (Atay, 2011: 293-294).

İdari başvurulma yollarının gösterilmesi bir anlamda hak arama özgürlüğünün bir parçası durumundadır. Bu hak minimum düzeyde başvuru hakkı ve başvuru hakkının tanınmasını içerse de, başvuru hakkının etkin biçimde kullanımı, hakkın kullanımına ilişkin hukuki koşulların bilinirliğine bağlıdır. İdare tarafından başvuru yollarının gösterilmesi ise, bireylere doğrudan güvence sağlayacak şekilde uygunluk denetiminin etkin şekilde gerçekleştirilmesini sağlar (Atay, 2011: 293-294). Başvuru yollarının ilgili kişilere gösterilmesi ile kişilerin ne şekilde hareket edecekleri bilgisi yanı sıra başvuru merci ve sürelerini içermektedir (Atay, 2011: 295).

1.5.7. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’ndaki Diğer İlkeler

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu, yukarıda sayılanlar dışında bazı temel iyi yönetim ilkelerini de ön plana çıkarmıştır. Bu kısımda karar alınmasında makul süre ilkesi, yapılan müracaatların yetkili birime iletme yükümlülüğü, alındı belgesi verilmesi ve kararların tebliği konularına değinilecektir.

1.5.7.1. Karar Almada Makul Süre İlkesi

İdari işlemlerde makul süre ilkesi; usul ekonomisi ilkesi, karara bağlama yükümlüğü ilkesi, karar verme süreci ve idarinin takdir hakkı gibi ilkelerle bağlantılı bir ilkedir. Re’sen veya talep üzerine başlayan idari usul süreci, idari makam tarafından

tamamlanmalı ve idari usulün sonunda idare, bir karara vararak idari işlemi sonuçlandırılmalıdır. İdari makam, idari işlem süreci ile ilgili yasal bir süre belirlenmişse bu süreye uymak zorundadır (Demireğen, 2007: 379). Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu 17. maddesine göre, idari görevli kuruma yapılan şikâyet ya da başvuru ile ilgili olarak gecikmeksizin ve makul bir süre içinde karar almak durumunda olduğunu şu şekilde belirtmiştir (European Ombudsman, 2005: 19):

- ✓ Resmi görevli, kuruma gönderilen her talep veya şikâyet üzerine verilen kararın gecikmeksizin ve makbuz tarihinden itibaren en geç iki ay içerisinde makul bir zaman süresince alınmasını sağlar. Aynı kural, halkın üyelerinden gelen mektuplara cevap vermek ve resmi kişinin üstlerine gönderdiği kararlarla ilgili talimat talebinde bulunan yönetim notlarına cevaplar için de geçerlidir.
- ✓ Kurum, bir talep veya şikâyet gelmesi durumunda, ortaya çıkan hususların karmaşıklığı nedeniyle yukarıda belirtilen zaman sınırı içerisinde karar verilemediği durumda resmi makam ilgiliye en kısa sürede bilgi verir. Böyle bir durumda, kesin bir karar en kısa sürede bildirilmelidir.

Makul süre ilkesi sonraki kısımlarda daha ayrıntılı biçimde incelenecektir.

1.5.7.2. Yapılan Müracaatları Yetkili Birime İletme Yükümlülüğü

İyi yönetim kapsamında belirlenen ilkelerden bir diğeri de yapılan müracaatları yetkili birime iletme yükümlülüğüdür. İdari başvurulma yollarının gösterilmesi ilkesinde olduğu gibi, idari ve hukuki düzenlemelerin kamu hizmet alıcılarına doğru bir şekilde aktarılması gereklidir ve Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 15. maddesi yetkisiz birimlere yapılan müracaatlarla ilgili yapılacak işlemleri düzenlemiştir (European Ombudsman, 2005: 18):

- ✓ Kuruma bir mektup ya da şikâyet yetkiye sahip olmayan birime gönderilirse, bu birim mektup ya da şikâyeti konu ile ilgili yetkili servisine yönlendirilmesini sağlar.
- ✓ Başlangıçta mektubu veya şikâyeti alan servis bu transferi yazara bildirir ve dosyanın gönderildiği yetkilinin adını ve telefon numarasını gösterir.

- ✓ Resmi görevliler, kamu veya organizasyon üyelerine belgelerdeki hataları veya eksiklikleri bildirir ve onları düzeltecek bir fırsat verir.

1.5.7.3. Alındı Belgesi Verilmesi

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 14. maddesinde başvurulara dair alındı belgesi verilmesi hükme bağlanmıştır (European Ombudsman, 2005: 17). Buna göre;

- ✓ Kuruma yöneltilen her türlü mektup veya başvuruya, geniş çaplı bir cevap verilmesinin mümkün olduğu durumlar hariç, 2 haftalık bir süre içerisinde bir alındı belgesi gönderilir.
- ✓ Cevap veya alındı belgesi, dosyaya işlem yapan görevlinin adını, telefon numarasını ve ait olduğu hizmet birimini kapsar
- ✓ Mektuplar veya başvuruların sayısının fazla olması ya da nitelik olarak tekrardan ibaret ya da uygun olmayan bir şekilde ise, alındı belgesine veya cevaba gerek yoktur.

Burada yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi idareye yönelik her türlü müracaat esnasında, başvuru sahiplerine bunu ispatlayan bir alındı belgesi verilmesi gerekliliği hükme bağlanmıştır. Bununla beraber alındı belgesi düzenlenmesinde iki haftalık bir süre öngörülmüş, belgede işlemi yapan görevlinin bilgilerinin de olacağı açıklanmıştır.

1.5.7.4. Kararın Tebliği

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 20. maddesinde kararların tebliği ilkesi düzenlenmiştir.

- ✓ Görevli, vatandaşların hak veya menfaatlerini etkileyen kararların alınmasını takiben ilgili şahıs veya şahıslara yazılı olarak tebliğ edilmelerini sağlar.
- ✓ Görevli, ilgili şahısların karardan haberdar edilmelerinden önce, bunu başka kaynaklara iletilmesini engeller.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nda, idari kararın muhatabının hak ve menfaatlerini etkileyen kararların derhal ve yazılı olarak tebliğ edileceği düzenlenmiş, ilgilinin ise haberdar olmasından önce başka kaynakların bilgi sahibi olmasına ise müsaade edilmemiştir.

1.6. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) ve İyi Yönetim

İyi yönetim, yönetimin işleyişi konusunda demokrasi ile de ilişkili bir kavramdır. Ayrıca iyi yönetim sayesinde insan haklarına saygılı devlet anlayışı da tesis edilebilecektir. İyi yönetim, insan haklarının idari alanındaki veçhesi olması dolayısıyla, ombudsmanlık kurumu iyi yönetimin sağlanmasında temel araçlardan biri durumundadır (Ender, 2014: 28). Bu kapsamda bu kısımda ombudsmanlığın tanımı, kapsamı, gerekliliği ve tarihsel gelişimi incelenecektir.

1.6.1. Ombudsmanlık Tanımı ve Kapsamı

Kamu hizmetlerinin yerine getirilme sürecinde devlet ve diğer kamu tüzel kişileri görevlerini sürdürürken, hukuk sınırları içinde kalmak durumundadır. Kamu hizmetlerinin de tüm toplumun çıkarını gözetecek şekilde en iyi, yararlı ve akılcı şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu açıdan kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluk denetiminin sağlanması için bazı mekanizmalar ortaya çıkmıştır. Bu mekanizmaların bir bölümü, idarenin yargısal denetimi, (bireysel başvuru gibi) diğer bir bölümü ise yargı dışı denetim (kamu denetçiliği gibi) olarak ifade edilebilir (Fendoğlu, 2013: 26).

Farklı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelerle oluşturulan ombudsmanlık yürütmenin denetlenmesinde önemli araçlardan biridir. Her ülkede farklı düzenlemelere konu olması dolayısıyla, ombudsmanlığın genel geçer tanımını yapmak zordur. Her ülkedeki özel koşullara bağlı olarak ombudsmanlığın farklı unsurlarına vurgu yapılırsa da, ombudsmanın, idarenin eylem ve işlemleri üzerinde denetim yapabilmesi, bağımsız çalışması ve kararlarının bağlayıcı olmaması ortak unsurlar durumundadır.

Dünyanın birçok yerindeki ombudsmanlar yolsuzlukla mücadelede ve insan haklarının geliştirilmesinde rol oynamaktadır. Ombudsman, genellikle kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini incelemekte, idarenin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmakta, elde ettiği sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunmaktadır.

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü'nün tanımına göre Ombudsman; “kişileri, idarenin yaptığı hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, hata, ihmalkârlık, yanlış kararlar ve kötü yönetimden korumak, idarenin aldığı kararların daha açık olmasını sağlamak ve kamu

çalışanlarının daha fazla hesap verebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş bir kurumdur” (Süler, 2010: 161).

Erhürman (1998: 89)’a göre, ombudsman, idarenin eylem, işlem ve davranışlarını hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetleyen; hukuka aykırı işlemlerin geri alınması ya da iptalini ya da ortaya çıkabilecek zararın giderilmesini, vatandaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesini tavsiye eden, bağlayıcı olmayan kararlar alma yetkisine sahip özel bir devlet organıdır.

Tonwe (2013:12)’e göre, ombudsmanlık kamuda şikâyetlerin giderilmesi için büyüleyici ve evrensel olarak kabul görmüş bir kurumdur. Ombudsman kurumunun benzersizliği, çatışan ideolojik kökene sahip çeşitli hükümet sistemlerine de hitap etme gerçeğinden kaynaklanmaktadır. Ombudsman kurumları, tüm dünyada, yönetimden kaynaklanan gerginlikleri gidermek için büyük ölçüde kullanılmaktadır. Ombudsman, vatandaşların yasal olarak korunmasının geleneksel mekanizmalarının yanı sıra her zaman tamamlayıcı bir rol oynamakla kalmamış, aynı zamanda vatandaşlara sorunların düzeltilmesi için araçlar olduğu kanıtlanmıştır.

1.6.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi

İsveç’te ortaya çıkan bir kurum olarak ombudsmanlık 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmiş demokratik ülkelerde yayılmaya başlamıştır. 1955’de Danimarka, 1962’de Yeni Zelanda’da, 1966’da da İngiltere’de oluşturulmuş ve böylece Anglosakson hukuk sistemlerini de etkilemeye başlamıştır. 1973’te Fransa’nın da ombudsmanlığı hayata geçirmesi ile Kara Avrupası hukuk sistemlerine de dâhil olmuştur. Bunun sonrasında Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi 1975’de 457 sayılı kararıyla kurumu üye devletlere tavsiye etmiştir. 1980’li ve 1990’lü yıllarda Afrika ve Doğu Avrupa’ya da yayılan ombudsmanlık, günümüzde de son derece hızlı bir şekilde yayılmaktadır (Kestane, 2006: 133).

Ombudsmanlık kurumunun yaygınlaşmasında Birleşmiş Milletler teşkilatının kurulması da etkili olmuştur. Bununla birlikte, bu kurumlar 1970’ler ve özellikle de soğuk savaşın sona erdiği 1990’lardan sonra daha da yaygınlaşmaya başlamıştır (Fendoğlu, 2013: 31). Demokratikleşmenin dünyaya yayılmasıyla Ombudsmanlığın dünyaya yayılması

arasında bir paralellik de bulunmaktadır (Fendoğlu, 2010: 5). Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi'nin 457 sayılı tavsiye kararı sonrasında Avrupa Birliği (AB)'ne üye ÷lkelerde mevcut hak arama yollarına ek olarak ombudsmanlar da kurulmaya başlanmıştır (S÷ler, 2010: 159). Çağdaş demokrasinin araçlarından biri durumunda olan ve hemen hemen tüm Avrupa ÷lkelerinde uygulanan ombudsmanlık kurumu İspanya ve Danimarka'nın girişimleriyle Avrupa Vatandaşlığı oluşturma çabalarının bir parçası olarak 7 şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'na da dâhil edilmiştir (Efe, 2011: 5).

1995 yılı itibariyle toplam 78 ÷lkede Ombudsman sistemi faaliyette bulunmaktaydı. Avrupa'da 27, Afrika'da 16, Latin Amerika'da ve Karaipler'de 14, Asya, Avustralya ve Pasifik'te 8, Kanada'da 8, ABD'nin çeşitli federe devletlerinde 5 bölgede Ombudsman kurumuna yer verilmiştir. Günümüzde Ombudsman sisteminin uygulandığı ÷lke sayısı 100'e ulaşmıştır (Özden, 2010: 22-23).

1.6.3. Ombudsmanlık Kurumunun Gerekliliği, Önemi ve Özellikleri

Ombudsmanlık, ilk olarak İsveç'te ortaya çıkan ve daha sonra tüm dünya çapında yayılan ve her ÷lkenin siyasal ve kültürel özelliklerine göre farklı nitelikler gösteren kurumlardır. Bununla birlikte dünyanın farklı bölge ve kültürlerinde ombudsmanların ortak özellik ve nitelikleri de vardır. Buna göre yasa ile kurulmaları, özerk nitelikte olmaları, kamu yönetimini dışarıdan desteklenmesi ve yasama-yürütme karşısında denetleme işlevi olan vatandaş merkezli kurumlar olmaları ön plana çıkan özellikleridir (Parlak ve Doğan, 2015: 126).

Yöneten ve yönetilen arasında bir iletişim ve güven köprüsü oluşturmak amacıyla bireysel başvuru ve ombudsmanlık kurumu hukuk devleti tesisi ve demokratik meşruiyet için büyük öneme sahiptir. Ombudsmanlık ve bireysel başvurular ile hayatın her alanında leviathana dönüşüm kabiliyeti gösteren modern devlet karşısında bireyleri koruyacak kurumlar olarak öne çıkmaktadır (Fendoğlu, 2013: 33).

İdare çok farklı şekillerde denetlense de, ombudsman sistemi bu denetimlerin yetersizliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca her denetim sisteminin belirli avantaj ve dezavantajlarının bulunması dolayısıyla geleneksel denetim araçları yanında ombudsman kurumunun oluşturulması tavsiye edilmektedir. Yönetimde bürokrasinin

artması, idarenin soyut niteliğini arttırması gibi sorunlar karşısında, bunu azaltmak için vatandaşla devlet arasında köprü durumunda olan ombudsmanlığın bir köprü görevi görerek gerginliği azaltacağı ifade edilmektedir (Örnek, 1991: 47).

Şahin (2010: 137)'e göre, bürokrasinin keyfi uygulamalarına karşı ombudsmanlık sadece yetkililer (güçler) arasındaki ilişkilerle sınırlı değil, aynı zamanda dikey unsurların bir parçası durumundadır. Vatandaşların devlet denetlemesi ile birlikte ombudsman hesap verebilirliğin iki temel boyutunu demokratik bir sistem ile birleştirmektedir. Şahin devletin dönüşüm sürecinde aşağıdaki ihtiyaçlara dikkat çekeceğine vurgu yapmaktadır:

Şahin (2010: 137)'e göre, "Ombudsman, devletin dönüşüm ve modernizasyonunda, aşağıdaki ihtiyaçlara dikkat çekerek önemli bir etki yapabilir:

- ✓ İnsan haklarının korunması, bireysel durumlara uygulanma konusunda yeni yasaların sorunlu alanlarından kurtulma; mevzuatın anayasa ve uluslararası insan hakları sözleşmelerine uyum,
- ✓ Devlet kurumları ve yapılarını yeniden biçimlendirmek
- ✓ Kamu kurumlarında (özellikle halkla ilişkili faaliyetlerde) ortaya çıkan değişiklikler

Ombudsman demokratik hukuk devlete sağladığı faydalar ile idari denetimin halka açılması ve kamuoyunda benimsenmesi konusunda önemli roller üstlenmektedir. Kestane (2006: 128)'ye göre bu haliyle ombudsman halkın avukatı görevini de üstlenmektedir. İdarenin görevini ve yetkisini kötüye kullandığı hallerde vatandaşların korunması için ombudsman, yönetim bozukluğunun gösterilmesini sağlamaktadır (Kestane, 2006: 128). Benzer görüşleri savunan Özden (2010: 43)'e göre de ombudsman yönetimin gelişmesine katkı sağlamakta ve idarenin gözünden kaçan kusurları kontrol etmektedir. Yanlış durumların düzeltilmesini ve doğru eylemlerin güçlendirilmesini de sağlamaktadır (Özden, 2010: 43).

Ombudsman tavsiyelerinin fiili anlamda uygulanması, halkın bilgilendirilmesi kadar kamuoyunun bu kararları benimsemesini de gerektirmektedir. Bu nedenle kurumun başarılı olması için kamuoyunda da olumlu tepki alması gerekmektedir ve bu konuda medya ve sivil toplum kuruluşlarına önemli roller düşmektedir (Kestane, 2006: 128).

Ombudsmannın ayırıcı bir şekilde diğer denetim mekanizmalarından ayrılmasının bazı nedenleri vardır. Buna göre en önemli özellik olarak vatandaşların kuruma kolay ve doğrudan bir şekilde ulaşabilmeleri olarak kabul edilmektedir. Ombudsmanlara başvuru ücretsizdir ve ombudsman kendisine ulaşan her türlü şikayeti dikkate alarak değerlendirmek durumundadır (Özden, 2010: 41).

Diğer denetim mekanizmalarının karşısında ombudsmanlık kurumunun da kabulünün nedenleri, ombudsmannın bazı ayırıcı özelliklerinin olması ile açıklanmaktadır. Eryılmaz (2008: 52-63)'a göre ombudsman, çeşitli denetimleri içeren veya daha fazla denetimli bir kurumdur. Arabulucu rolünde ve belirli bürokratik formalitelere bağlı olmayan bir hakemdir ve benzer işlevler nedeniyle aşağıdaki durumlar ile benzer niteliklere sahiptir:

- ✓ Büyük kitleler tarafından basit araçlarla çalıştırılabilen veya kendi başına hareket eden kamu denetimidir.
- ✓ Parlamento tarafından desteklendiği için denetleme yapmakta ve parlamento adına çalışmalarını ve operasyonlarını yürütmektedir.
- ✓ Adalet denetimi, çerçeve yasasında bir takım anlaşmazlıkları çözmekte ve bulunduğu çözümün yönetim tarafından yerine getirilmesini önermektedir.
- ✓ Her türlü bilgi ve dokümanı inceleyebileceği ve personeli dinleyebileceği yönetsel denetim; haklı idare tarafından gerçekleştirilen işlemleri bulunduğu zaman yönetimi destekleyecek bir pozisyona taşıyabilir.

Ombudsman yapısı gereği yürütme ve idareden bağımsız bir kurum olmak zorundadır; çünkü aksi bir durumda ombudsmannın rolü idare içerisindeki vesayet ve hiyerarşik denetimden farklı olmayacaktır (Erhürman, 1998: 89). Ombudsmannı yargı kurumlarından ayıran temel özellik ise kararların bağlayıcı olmaması ve kurumun yaptırım gücünün olmamasıdır. Ayrıca ombudsman kararlarını açıkladıktan sonra bunlarla ilgili işlem yapmak zorunda değildir. İdari açıdan ise kurum yönetimin karar veya işlemlerini iptal edemez, eleştirme ve düzeltici önlemler alma gibi yetkilere de sahip değildir (Süler, 2010: 161).

İyi yönetim ve demokrasi açısından olumlu niteliklere sahip olan ombudsman kurumunun da uyması gereken bazı normlar vardır. ABD ve Kanada Ombudsman Birlikleri tarafından kurulan '*The Ombudsman Association*' adlı Ombudsman Birliği, kurumun

çalışması sırasında uyması gerekli standartları açıklamıştır. Buna göre kurumun çalışmalarını gizli yürütmesi, izinleri olmaksızın kişi ve işyerlerinin isimlerini kamuya açıklamaması gerekmektedir. Bunların dışında ombudsman tarafız, objektif olması, tüm tarafları dinlemesi ve emredici kararlar vermekten kaçınmasının yanı sıra bir devlet kurumuna bağlı gibi hareket etmemesi gerekir (Özden, 2010: 58).

1.7. Kişisel Verilerin Korunması

Yönetimin vatandaşa verdiği önemin bir göstergesi olarak kişisel verilerin korunmasını oldukça önemli bir konu olarak gören AB, kişisel verilerin korunmasına ilişkin en geniş düzenlemeye sahiptir. Kişisel verilere erişime ilişkin düzenlemeler Avrupa Birliği'nde şeffaflığın en temel unsur olduğu konusundaki anlayışı yansıtmaktadır. Hem üye devletler hem de AB kurumları kişisel verilerin korunmasına ilişkin düzenlemelere konu olmaktadır.

Kişisel verinin tanımına bakılarak bir verinin kişisel veri olmasını sağlayan iki unsur olduğunu söylemek mümkündür. Bunlardan ilki bilginin gerçek bir kişiye ait olması iken ikincisi ise bu kişinin belirli ya da belirlenebilir olmasıdır.

1960'lı yıllarda bilişim teknolojisinin ortaya çıkmasıyla, bireyleri koruyacak kurallara yönelik artan bir ihtiyaç gelişmiştir. 1970'lerin ortasına gelindiğinde, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, AİHS'nin 8. maddesine istinaden kişisel verilerin korunmasına ilişkin çeşitli kararları kabul etmiştir. Bu süreç sonrasında 1981'de kişilerin, kişisel verilerin otomatik işlenmesi karşısında korunması için bir sözleşme Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi -Sözleşme 108 imzaya açılmıştır. Sözleşme 108, veri koruma alanında yasal olarak bağlayıcı olan tek uluslararası belge olmuştur ve halen varlığını korumaktadır (European Union Agency for Fundamentals Rights, 2004: 15-16).

Sözleşme 108, yargı ve kolluk kuvvetleri tarafından veri işleme gibi özel ve kamu sektörü tarafından yürütülen tüm veri işlemlerine uygulanır. Bireyi kişisel verilerin toplanması ve işlenmesine eşlik edebilecek istismarlara karşı korur ve aynı zamanda kişisel verilerin sınır ötesi akışını düzenlemeyi amaçlar. Kişisel verilerin toplanması ve işlenmesi ile ilgili olarak, sözleşmede ortaya konan ilkeler, özellikle, adil ve yasal verilerin toplanması ve

otomatik olarak işlenmesi, belirli yasal amaçlarla saklanması ve bu amaçlarla bağdaşmayan amaçlar için kullanılmaması veya gerekenden daha uzun kullanılmaması olarak sıralanmaktadır (European Union Agency for Fundamentals Rights, 2004: 16).

Türkiye de Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi'ni 28 Ocak 1981 tarihinde imzalamıştır. 30 Ocak 2016 tarihinde “Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” kabul edilmiş ve 18 Şubat 2016 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sözleşme'nin resmi Türkçe çevirisi ise 17 Mart 2016 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır.

Veri korumaya ilişkin AB yasal araçlarından en önemlisi ise bireylerin kişisel verilerin işlenmesi ve bu verilerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak korunması için Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 24 Ekim 1995 tarih ve 95/46 / EC Direktifidir. Veri Koruma Direktifinin temel amacı, veri koruma kanununun ulusal düzeyde uyumlaştırılmasıdır. ABAD için, “95/46 sayılı Direktif, bireylerin kişisel verilerin işlenmesine ilişkin hak ve özgürlüklerin korunma düzeyinin tüm üye devletlerde eşdeğer olmasını sağlamak için tasarlanmıştır. [...] Bu alanda yürürlükte olan ulusal yasaların yaklaştırılması, karşıladıkları korumanın azaltılmasıyla sonuçlanmamalı, aksine AB'de yüksek düzeyde bir koruma sağlamaya çalışmalıdır. Buna göre, [...] bu ulusal yasaların uyumlaştırılması, asgari uyumla sınırlı olmayıp, genel olarak uyumlaştırılmış olan uyumlaştırmayı da kapsamaktadır (European Union Agency for Fundamentals Rights, 2004: 18).

ABAD da, AİHS'nin 8. maddesine dayanarak veri koruması hakkını içtihat yoluyla oluşturarak tanımıştır. Mahkeme, önemli bir kararında, sağlık verilerinin gizliliğini özel hayatın korunması kavramı içinde değerlendirmiş ve AİHS'nin 8. maddesinde yer alan özel hayatın korunmasının, topluluk hukuk düzeni uyarınca korunan bir temel hak olduğunu vurgulamıştır (Başalp, 2004: 24).

AİHS'nin aksine, kişisel verilerinin korunması, bireyin özel hayatı yanında ayrı bir hak olarak Avrupa Temel Haklar Şartında düzenlenmiştir. Anayasal düzeyde ve açık bir hükümle yapılan bu düzenlenme, AİHM içtihatları tarafından cevaplanmayan birtakım yasal problemlerin çözümünü de sağlamıştır. Aynı zamanda, kişisel verilerin korunması kurallarına uyulmasının bağımsız bir organ tarafından denetlenmesi hakkı, söz konusu

içtihatlar içinde temeli bulunmamaktadır. Dahası, Avrupa Temel Haklar Şartı, bireyin özel ilişkilerini ve özel sektörü de içine alarak kişisel verilerin korunması kapsamını genişletmiştir.

Teknoloji ve bilgi pazarı alanında meydana gelen gelişmeler nedeniyle devletin bireyin kişisel verilerine sınırsız şekilde müdahale edebilmesi olanağının artması karşısında bireyin korunması düşüncesi kişisel verilerin korunmasının devletler üstü alanda da gerekli olduğunu ortaya çıkarmıştır (Şimşek, 2008: 38). Avrupa Temel Haklar Şartı 1 Aralık 2009 tarihinde Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle AB birincil yasası olarak bağlayıcılık kazanmıştır. Avrupa Temel Haklar Şartı'nda kişisel verilerin korunması 16. maddede düzenlenmiştir. Ayrıca AB üyesi Hollanda, Portekiz, İspanya gibi ülkelerin Anayasalarında kişisel verilerin korunmasına bir temel hak olarak yer verildiği, bazı ülkelerde ise kişisel verilerin korunması hakkının yasalarla düzenlendiği görülmektedir (Şimşek, 2008: 41).

1.8. İdari Kararlarda Makul Sürede Karar Verme

1.8.1. İdari Karar ve İdari İşlemler

Hukuki anlamda idari karar ve idari işlem çoğu durumda aynı anlamda kullanılan iki terim durumundadır. Genel bir değerlendirme ile idarenin tek taraflı olarak, icrai nitelikteki kararları olarak tanımlanabilecek idari işlemler, usul hukukunun önemli konuları arasındadır. Bu işlemler içerisinde de idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapılan işlemlerin büyük bir kısmını idari kararlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda bu kısımda genel hatları ile idari kararlar, idari işlemler ve özellikleri değerlendirilecektir.

1.8.1.1. İdari Karar ve İdari İşlemin Tanımı

İdarenin görevini sürdürürken önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde hareket etmesi gerekmektedir. İdarenin kamu görevlileri aracılığı ile işlem ve eylemleri çok çeşitlidir ve bu faaliyetleri içerisinde hukuki işlemler de önemli bir yer tutmaktadır. İdarenin eylemlerini aynı biçimde sınıflandırma olanağı yoktur. İdari eylemler çoğu kez idari işlemlerin uygulanması, hazırlanması, ya da bazı hizmetlerin yürütülmesi biçiminde kendisini gösterir (Akyazan, 2009: 220).

İdari işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık halinde idari yargıya tâbi olan ve kamu gücüne dayanan hukuki işlemdir. İdari işlemler, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, idari işlemler irade açıklaması ve hukuki sonuç olmak üzere iki unsurdan meydana gelmekte ve bu sayede idari işlem kurulmaktadır (Akyazan, 2009: 220). Ancak hukuki sonuç doğurmaya yönelik her irade açıklaması bir idari işlem değildir. Çünkü idarenin bazı işlemleri, örneğin; idarenin kendi özel mallarını yönetimi, bir diğer örnek; idarenin yapmış olduğu özel hukuk sözleşmeleri idare hukukuna değil özel hukuka tabi olduğu için bu işlemler idari işlem tanımının dışında kalmaktadır (Gözler, 2002: 198).

Anayasanın deyimiyile hem bir görev ve hem de yetki olarak sorumlu olan idare, yasal düzenlemeler uyarınca yükümlülüklerini yerine getirmek ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmek için hukuk düzeninde bir takım sonuçlar doğuran “işlemler” yapmak durumundadır. İdare hukukunun bir “statüler hukuku” olması nedeniyle, idarenin eylemlerinden ziyade “idarenin işlemleri” büyük bir önem kazanmaktadır. Gerek genel hukuksal durumların belirlenmesi, gerek farklı hukuki iradelerin tek taraflı sonuç üretebilmesi için her alanda işlemlerin yapılması gerektiğinden, “işlem” denilen kavramın içeriği aynı zamanda idare hukukunun en önemli konularından birisini oluşturmaktadır.

Başka bir açıdan idarenin idare hukuku alanında geçerli bir irade göstererek, bir hukuki sonuç doğurmak veya doğmuş olan hukuki bir sonucu belirtmek üzere yaptığı tek taraflı işlem olan idari işlemin, hukuki sonuçları itibarıyla bazıları yapıcı, bazıları ise belirticidir. Yapıcı işlemlerde, henüz mevcut olmayan bir hukuki sonuç yaratılmaktadır. Örneğin tüzük ve yönetmelik yapmada veya memur atama işlemleri bu tür işlemlerdir. Belirtici idari işlemler ise, doğmuş bulunan hukuki bir sonucu sadece belirtilmektedir. Diploma düzenleme, vergi tahakkuk ettirme işlemleri ise belirtici işlemlere örnektir (Akıntürk, 2002, 40).

Bu arada genel idari işlemlerden ayrı olarak idari kurallar olarak bilinen bireysel idari işlemler ise, belli kişi ve durumlara ilişkin işlemlerdir. Bireysel idari işlemlerle, belli kişiler için hukuki durumlar yaratılır, değiştirilir veya kaldırılır. Bireysel idari işlemler, bu nedenle idari kararlar olarak da adlandırılmaktadır. İdari fonksiyonun yerine getirilebilmesi için yapılan işlemlerin büyük bir kısmını idari kararlar oluşturmaktadır.

Örneğin, atama, kamulaştırma, ruhsat verme, vergi tarh ve tahakkuk işlemler bu tür işlemlerdir (Günday, 1996: 68)

1.8.1.2. İdari Kararların Özellikleri

İdari işlemler bazı temel özellikleri de bünyesinde taşımaktadır. Bunlar idari makamlar tarafından yapılması, tek yanlı olması, icrai olması, kamu gücüne dayanması ve re'sen icra edilebilir olması olarak sıralanmaktadır.

1.8.1.2.1 İdari Makamlar Tarafından Yapılması

İdari işlem sadece “idari makamlar” tarafından yapılır. İdari makam hem kamu gücünü hem de bu gücü kullanan organı ifade eder. Ancak idari makamın yaptığı her işlem idari işlem olmadığı gibi, idare dışındaki hukuki kişiler de idari işlem yapabilirler. İdari işlemin ayırt edici özelliği “kamu gücü” kullanılarak yapılmasıdır (Akyazan, 2009: 223).

1.8.1.2.2. Tek Yanlı ve İcrai Olması

İdari işlemlerin ön plana çıkan ilk özelliği tek yanlılık karakteridir. İdari işlemin kimliğinin bu niteliği onu bir yandan diğer hukuki işlemlerden ve diğer yandan idarenin sözleşmelerinden ayırmaktadır.

İdari işlem, yetkili makamın tek yanlı irade açıklaması ile yaptığı bir işlemdir. İşlemin muhatabının rızasının alınması gerekmez ve muhatabın rızasına bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurur. İdari işlem muhatabının bu konuda daha önce talepte bulunmuş olması veya işleme rıza göstermesi, bu idari işlemi iki yanlı işlem (sözleşme) haline sokmaz. İdari işlemin birden fazla makam tarafından yapılması halinde de, işlemin tek yanlılık özelliği değişmez (Akyazan, 2009: 223).

Uygulamada bir idari işlemin yapılması ile ilgili aşamalarda görüşü alınan farklı idari makamlar olduğu bilinmektedir. Hazırlık işlemleri, danışma işlemleri gibi bazı ön işlemlerden sonra işlemin oluşum süreci tamamlanmakta ve nihai idari işlem, yetkili idari makam tarafından ortaya konmaktadır (Akyazan, 2009: 223).

Özel hukukta “irade serbestisi” ve “eşitlik” ilkeleri geçerli iken kamu hukukunda idare, bir idari karar almak için kişinin rızasını temin etmek zorunda değildir. Özel hukukta

meydana gelen işlemler, kamu yararına yönelik olmadığından böyle bir ayrıcalıktan yoksundur. Bu hukuk dalında taraflar eşit konumda olduklarından, taraflardan birinin diğerine iradesini zorla kabul ettirmesi mümkün değildir.

İdari işlem hukuki etki yaratır. İdari işlem ile ortaya çıkan hukuki sonuçlar, idari işlemin “icrai olma” özelliğini oluşturur. “İcrai olma” kavramını, “yürütülmesi zorunlu olma” şeklinde anlamak gerekir. İdari işlemin, başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın üçüncü kişiler üzerinde çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle, doğrudan doğruya etkisini göstermesine, idari işlemin icrai olma özelliği yol açmaktadır (Akyazan, 2009: 224).

Kamu hukuku açısından idare kararlarında ilgili kişilerin rızasını almak mecburiyetinde değildir. Bu durumda idare karar almak istediğinde iradesini açıklamakta ve kişinin isteğine bakılmaksızın hukuki sonuç doğurur. İradenin tek yanlı olarak açıkladığı bu karar idari işlemin icrailik özelliği ile ilişkilidir. Bireylerin idari kararlara karşı çıkması durumunda ise idareye tanınan resen icra ve cebren icra gibi ayrıcalıklı yetkiler de işlemin icrailik özelliğinden kaynaklanmaktadır (Kalabalık, 2004: 89). İdari kararların icrai olma özelliği, bu kararların kamu yararı amacına yönelik olmalarından ve alınmalarında kamu gücüne dayanılmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, bu özelliği nedeniyle bir idari işleme karşı itiraz yoluna başvurulması veya idari işlemin iptali istemiyle idari yargı yerlerinde iptal davası açılması, işlemin uygulanmasını durdurmamaktadır.

İdari kararların icrailiği ile re’sen icra kavramları benzer olarak görülse de karşılaştırdığımızda birbirinden farklı oldukları ortaya çıkmaktadır. İdari kararın icrai nitelikte olması onun ilgilisi tarafından kabul edilmesine gerek kalmaksızın hukuki sonuç meydana getirmesidir. Re’sen icra ile ise hukuki olarak ortaya çıkan bu işlemin maddi olarak gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (Gözler, 2002: 569).

1.8.1.2.3. Kamu Gücüne Dayanması

İdari işlem kamu gücü kullanılarak yapılan bir tasarruftur. İdarenin, kamu hukuku ile ilgili bir idari faaliyet içinde yaptığı idari işlem ile özel hukuk ile ilgili bir faaliyeti sırasında yaptığı işlem, kamu gücü kullanıp kullanmadığına göre belirlenir. Buna göre, idarenin yaptığı işlem, kendisine kamu gücü kullanma yetkisi veriyorsa idari işlemdir. Yaptığı

işleminde idarenin kamu gücü kullanma yetkisi yoksa bu işlem özel hukuk usullerine göre yapılan ve idari işlem kabul edilmeyen bir tasarruftur (Akyazan, 2009: 224).

1.8.1.2.4. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanması

İdari işlemin hukuk düzeninde yer aldığı sürece hukuka uygun addedilmesine hukuka uygunluk karinesi adı verilmektedir. İdarenin varlığı ve kamu gücü kullanımının en somut hali idari işlemler aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla idari işlem, idarenin bireyler karşısındaki en etkili araçtır. İdari işlemin en etkili araç olması, “hukuki durumlara müdahale” edebilme gücüne sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Uçar, 2016: 346). Tek yanlı bir idari işlem, yargı kararı ile iptal edilinceye kadar hukuka uygun olduğu kabul edilerek yürütülmesine devam edilir (Gözler, 2002: 572).

İdari kararlar, icrai olma özellikleri ile hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. Bir başka anlatımla, idari kararlar, hukuka uygun kabul edilirler. Bu nedenle, araya hukuka uygun olduklarına dair bir yargı kararı girmeksizin, ilgililer üzerinde doğrudan etki gösterirler. İlgililer de bunlara uymak zorundadırlar. İdari kararlar hukuka uygunluk karinesinden yararlandıklarından, idare, zorla icra etme yetkisine sahip olduğu hallerde, araya bir yargı kararı girmeksizin işlemini icra edebilir.

1.8.1.2.5. Hukuki Sonuç Doğurması

Anayasa'nın 125. maddesinde her türlü idari işlem ve eylemin yargı denetimine tabi olduğu açıklıkla belirtilmiştir. Bu denetim hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Yargı organları bir anlamda üstün iktidar gücünü sınırlayan bir işlev yerine getirmekte ve idarenin hukuka aykırı davranmasını engellemektedir. Ancak başta 125. madde olmak üzere Anayasanın çeşitli maddelerinde getirilen istisnalar dolayısıyla, idarenin bazı kararları yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Bu hukuk devleti açısından doğru bir yaklaşım değildir. Zira hukuk devletinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuk alanı içerisinde bırakılması gerekmektedir. İdare çoğu zaman kendisine verilen yetkiyi aşırılıkla kullanmakta ve kendisine tanınan yasal sınırları aşma eğilimi göstermektedir (Keser ve Akoğul, 2013: 120-121).

Türk hukuk öğretisinde yazarların çoğunluğunca kabul edilen görüşe göre idari işlem ve kararlar yetkili idari makamlarca usulüne uygun olarak kabul ve imza edilmekle

tamamlanmış olur ve yürürlüğe girer. Hukuki etkilerini göstermeye başlar (Kanlıgöz, 1988: 175).

1.8.1.2.6. Yazılı Olması

İdari işlemin yazılı olması hukukun genel prensiplerinden biri olmayıp sadece içtihatlarla ortaya konulmuş bir ilkedir. Buna göre idari işlemlerin sözlü olarak ya da diğer değişik biçimlerde gerçekleştirilebilmesi için, yasal düzenlemelerle yazılılık kuralına istisna getirilmiş olması gerekmektedir. Bunlar, idarenin özellikle kendi iç düzeni içinde yaptığı sözlü işlemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, hiyerarşi zinciri içinde üstün asta verdiği emirler çoğunlukla bu niteliktedir (Kalabalık, 2004: 96).

1.8.1.2.7. Geriye Yürümemesi

Geriye yürümezlik ilkesi, hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanmasıyla ilgili temel bir ilkedir. Bu ilke hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanmasında en dikkat çekici olan ilkedir. Geriye yürümezlik ilkesinin tanımı konusunda görüş birliği bulunmamasına karşın, ilke genel olarak şu şekilde tanımlanabilir: Yürürlüğe giren yeni kuralın yürürlük tarihinden önceki dönemde hukuki sonuçlar doğurmasını yasaklayan ve kuralın ancak yürürlüğe girdiği tarihten sonraki olaylara uygulanmasını emreden hukukun genel prensibidir (Altundiş, 2008: 62-63).

İdari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi, gerek yargısal kararlar gerekse öğretide kabul edilmiş bir idare hukuku kuralıdır. Bu kuralın geçmişe yürümezlik ve belirlilik unsurlarını içeren hukuki güvenlik ilkesine uygun kullanılması, hukuk devleti olmanın doğal ve zorunlu gereğidir. Bu ilke, kanunların geriye yürümezliği ilkesiyle aynı mantıksal temele oturmasına ve aynı kökenden gelmesine rağmen kendine has uygulanış biçimine sahiptir. Bu farklılığa karşın ilkenin dayanağı bakımından fark aramak gerekmez (Altundiş, 2008: 66-67).

Tüm bunların yanı sıra hukuka aykırı işlemlerin istikrar ilkesini zedelemeyecek, her somut olayın özelliğine göre tespit edilecek-makul süre içerisinde idare tarafından geri alınabileceği de kabul edilmektedir. Ancak iptal ve geri alma durumu mukayese edildiğinde her iki işlemin de sonuçları bakımından geçmişe dönük bir etki doğurduğu ortadadır. Bu sebeple iptal ve geri alma işlemlerinin yaptırımları benzer olduğundan,

uygulanacakları süre bakımından da bir paralellik kurmak gerekmekte ve nihayet geri alma bakımından da, iptal davası süresi içerisinde geri alınabilme şeklinde nesnel bir sürenin benimsenmesi gerekecektir (Birtek, 2008: 776).

1.8.2. Makul Süre Kavramı ve Kapsamı

Kamu idaresinin kararını vermesi gereken zaman sınırının belirlenmesi büyük öneme sahiptir. Sorunu çözme aciliyeti, idari usulün verimli ve ekonomik bir şekilde yerine getirilmesi yükümlülüğünden kaynaklanmaktadır. Kamu idaresinin gecikmeksizin ve en az masraf yaparak, ancak kararıyla ilgili tüm gerçekleri ve şartları belirleyecek şekilde, en basit şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Yasal prosedür sırasında kamu yönetimi, şüphesiz, tarafların gerçek haklı ya da prosedür haklarını kurmak için mümkün olan en hızlı şekilde çözüm sunması, idari faaliyetin doğası gereği uygulanmaktadır.

1.8.2.1. Hukukta Süre Kavramı

Hukuki açıdan süre, özel anlamlar içermektedir. Hak ve borç anlamında bazı durumlarda sürenin veya hakkın kullanımı için süre sınırı olduğundan, süreler hukuki anlamda belirleyici unsurlar arasında kabul edilmektedir (Yılmaz, 2013: 3167). Hukuki açıdan süre soyut bir kavram olan zamanın somut niteliğini ifade ettiği gibi “hukukta zaman” en fazla, yargılamanın veya adaletin yavaşlığı nedeniyle güncelliğini korumaktadır (Odyakmaz, 2010: 2).

Hukuki açıdan süre kavramı hukuk dalı, ilgili kişiler, hukuki nitelik gibi konulara bağlı olarak incelenmektedir. Genel bir bakış açısı ile en sık konu edinilen ayırım zamanaşımı süreleri ve hak düşürücü süreler ayırımıdır. Bununla beraber diğer bazı süreler, bunların dışında ayrı kategoriler oluştururlar (Yılmaz, 2013: 316).

1.8.2.2. Makul Süre İlkesi

Yeni kamu yönetimi felsefesi uyarınca hizmetlerde etkililiğin sağlanabilmesi için hizmet, gerekli olduğu zaman diliminde ve öngörülen en kısa sürede yürütülerek tamamlanmalıdır. Bu nedenle karar alma sürecinin tüm evrelerinde, uygulamada ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde tüm bilgi, belge ve bulguların karardan etkilenen herkese açık, net ve anlaşılabilir bir dille anlatılması; yasa ve yönetmelik

değişimlerinin, yasal ve yönetsel hak arama süreçlerinin belirgin, öngörülebilir, tutarlı ve istikrarlı bir içeriğe sahip olması saydamlığın, dolayısıyla devlet işleyişinin temellerini oluşturmaktadır. Bu nedenle idari işlem ve kararlarda makul sürede karar verme önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Zaman baskısı özellikle büyük ölçekli kuruluşların işleyişi açısından büyük öneme sahiptir. Zaman faktörünün dâhil olmadığı idari sürecin herhangi bir yönünü tahmin etmek de zordur (Jecht ve Savage, 1972: 90). “Makul süre kavramı AİHS’nde açıkça tanımlanmış değildir. En başta “makul” kelimesi ile ifade edilmek istenen konunun, hukukun temelinde yer alan “sosyal bakımdan kabul edilebilir davranışların sınırı” olarak açıklanabileceği belirtilmiştir (Turan, 2012: 50).

İdari işlemin makul sürede yapılması ilkesi; usul ekonomisi ilkesi, karara bağlama yükümlülüğü ilkesi, karar verme süreci ve idarenin takdir yetkisi gibi ilkelerle bağlantılı bir kavram durumundadır. Bu nedenle kavramı tanımlamadan önce bu konuların değerlendirilmesinde fayda vardır.

Usul ekonomisi, genel olarak yargılamanın kolaylaştırılmasını, yargılamada öngörülen olağan zaman süresinin aşılmamasını ve gereksiz gider yapılmamasını amaçlayan ve bunun sorumluluğunu hâkime veren bir uygulamadır. Bu kapsamda basitlik, hızlilik ve ucuzluk usul ekonomisini oluşturan ilkeler olarak kabul edilir (Yılmaz, 2008: 243).

İdari işlem öncesinde idare o zamana kadar toplanan bilgi, belge ve araştırma ve soruşturma ile ilgili bir karar vermek durumundadır. Hukuki durum ile ilgili olarak idareye karar verilmesi öncesinde tanınan takdir yetkisinin, ilgilileri sürüncemede bırakacak ve ilgililerin haklarını engelleyecek şekilde kullanılmamalıdır. Ayrıca usul ekonomisi ilkesi ile ilişkili olarak da, usulün hızlandırılması ile ekonomikliği sonuç olarak doğru ve adil bir kararın verilmesine engel olmamalıdır (Demireğen, 2007: 380).

Makul süre kavramı, idari süreçlerdeki gecikmelerin ortadan kaldırılması sorununu tamamen ortadan kaldırmamaktadır. Özellikle mahkemeler tarafından sağlanan yasal koruma, idari sistemlerin üzerindeki yeni teslim tarihlerinin uygulanmasından çok daha fazla bir şey ifade etmeyebilir. Bu durum bürokrasi üzerindeki zaman baskısını arttırabilir ve bu nedenle, bu kavramın gerçekten zaman tasarrufu sağlamasına mı yoksa sadece

mevcut iş yüküne eklenme eğiliminde olup olmadığı tartışmalıdır (Jecht ve Savage, 1972: 99-100).

Türkiye’de mevzuat açısından bakıldığında, örneğin Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 77. maddesinde hâkim, tahkikat ve muhakemenin mümkün olduğu derecede sürat ve intizam dairesinde yürütülmesine dikkatle yükümlü kılınmıştır. Anayasaya göre de yargı organları davaları mümkün olan en kısa sürede karara bağlamakla görevlendirilmişlerdir (1982 Anayasası madde 141/4).

En yalın tanımı ile karar verme ise bir sorunu karara bağlamak anlamına gelmektedir ve bu süreçte birden fazla seçeneğin olması durumunda, bunlar arasından seçim yapılması amacıyla fiziksel ve zihinsel çabaların tümüdür. Yönetimsel açıdan ise karar verme süreci en uygun olanın seçilmesi süreci olarak tanımlanabilecektir (Bakan ve Büyükbeşe, 2008: 30).

Son olarak idarenin takdir yetkisi ise devletin yönetme işlevini yerine getirirken belli sınırlar içerisinde hareket serbestisi tanınması takdir yetkisi olarak ifade edilmektedir. İdareye tanınan takdir yetkisinin idare tarafından kötü niyetli kullanılmaması için denetime tabi olması ise hukuk devleti ilkesinin bir sonucudur (Kırışık ve Aydın, 2002: 331-332). Geleneksel idare hukuku uyarınca iyi yönetimin lehine değil, kamunun keyfi işlem ve eylemlerine karşı odaklanmış bir sistemdir. Ancak kararın niteliğine odaklanmış yaklaşımlar kapsamında iyi yönetimi sağlamak kurumun sorumluluğu olarak algılanmaktadır. Takdir yetkisi idare hukuku açısından önemlidir ve hukuka uygun kararlar iyi yönetim ile ilişkilendirilmektedir. Yetkili makamlar hukuka ve hakkaniyete uygunluk gerekçesi olan kararlar olmalıdır. Bu aynı zamanda vatandaşlar açısından önemlidir, çünkü vatandaşlar hukuka uygun karar alınması ve kendi haklarını etkileyen kararların kabulü sürecine katılmak isterler. Başka bir ifade ile vatandaşlar karar verici mercilerin karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanmasını talep ederler. Yetkili makamlara takdir yetkisi verilse dahi, onlar her istediklerini yapamazlar. Çünkü takdir yetkilerinin hukuka uygun kullanımı, kamu hukuku açısından çok önemlidir. Takdir yetkisinin hukuka uygun kullanımı iyi yönetimin de gerekliliklerinden biri durumundadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Tavsiye Kararı iyi yönetim ifadesine yer vermese de iyi yönetim

kararlarının çıkarılmasını teşvik eden ilke içermiştir. Bu tavsiye kararlarının idari otoritelerin takdir yetkilerini kullanırken yalnızca somut olaya ilişkin öğeleri dikkate alarak nesnellik ve tarafsızlık içerisinde istikrarlı bir şekilde hareket etmeleri gerektiğini belirtmiştir.

İdarenin işlemlerini makul bir sürede yapması gerektiği söylendiğinde, genelde, idarenin yararlandırıcı işlemlerinde makul süre konusu karşımıza çıkmaktadır. Kişilerin, hak ve özgürlüklerini kullanabilmeleri açısından yararlandırıcı işlemlerde idarenin gecikmeksizin karar vermesi oldukça önemlidir. Aslında, idarenin yükümlendirici işlemlerinde de kişilerin hak ve özgürlükleri söz konusudur. Kişilere, idarenin üzerlerinde kurmaya çalıştığı yükümlendirici işlem sürecinden bir an önce kurtulabilme hakkını tanımak, insan haklarına değer veren bir hukuk devletinin güvenilirliğinin sonucudur (Söyler, 2008: 79).

İdari konularda karar verme, bireylerin anayasal haklarının korunması ve kamuoyunun etkili bir şekilde uygulanması gerekliliği ile yüz yüze olduğundan, idari hukukta insan haklarına saygı, idari usul hukukunu insan haklarının korunması için bir araç olarak anlamının bir sonucudur.

İdari işlem süreci biçimsel olarak önceden belirlenmiş, düzenlenmiş ise, bu konudaki kurallar arasında işlem evrelerinin makul sürede bitirilmesi de öngörülmüş olmalıdır. İşlem yapılmamış ve bu konuda bir cevap verilmemişse, susmanın olumlu ya da olumsuz anlama geldiği ulusal mevzuat tarafından kurala bağlanmış olmalıdır. Olumsuz susma karşısında yargı denetimi öngörülmelidir.

İdare tarafından tesis edilen işleme karşı -özellikle ilgisinin durumunda değişiklik yapan ve hak ihlaline sebep olan- hangi süre içerisinde nereye başvurulacağına gösterilmesi hak ihlallerinin önlenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu bakımdan süre kavramının hak arama hürriyetinin sağlanması ve hakkın teslimi bakımından da önemli olduğu açıktır.

Makul süre ilkesi gereğince idarenin somut usul işlemlerini anlamlı bir şekilde belirlemesi, etkin bir şekilde uygulaması ve yürütmesi de gerekmektedir. Hizmet sağlayıcı olarak idarenin üstün konumu, vatandaşın işini sürüncemede bırakma hakkı

vermediği gibi; hukuk devletinin insan onuruna ve insan onurunun gereği olarak insan haklarına saygılı, insan haklarını gözeten devlet anlayışı ile bağdaştığı da söylenemeyecektir (Demireğen, 2007: 380).

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu, “Makul Sürede Karar Alma” başlıklı 17. madde hükmünce idareye gelen mektupların yanıtlanması, karar verme sorumluluğundaki görevliden kararı etkileyecek bilgi talep eden üst makamlara gönderilecek idari bilgi notları için de geçerli olmaktadır. Bu noktada sorun ve konuların karışık olması gibi nedenlerle idareye başvuru ve şikâyetlere ilişkin bir karar alınamaması durumunda; işlemi yapmakla görevli kurum veya görevli, başvuru sahibini derhâl bu konuda bilgilendirmekle görevlidir. Bu şartlarda en kısa sürede başvuru sahibine kesin kararın tebliğ edilmesi de gereklidir. Görevli, kuruma yapılan şikâyet veya başvuru ilgili olarak gereksinimleri makul bir süre içinde vermelidir. Bu süre hiçbir şekilde başvuru veya şikâyetin alınmasından itibaren 2 ayı geçemez şekilde somutlaştırılmıştır. Aynı kural kişilerden gelen mektupların cevaplandırılması ile karar verme konumundaki görevliden kararı etkileyecek bilgi talep eden amirlere gönderilecek idari bilgi notları içinde geçerlidir (Demireğen, 2007: 381).

Genel bir bakış açısı ile makul sürede karar verme ilkesi, bireyin idari işlemlerden veya idare tarafından alınması gereken karardan en çok fayda sağlayacağı bir süre olarak belirlenmiştir. Bu süre Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’nda en fazla iki ay olarak tespit edilmiştir. Bu süre idari işlemin tam anlamıyla kurulabilmesi için gereken süreden az da olmamalı, yani aceleye getirilmemelidir (Demireğen, 2007: 381-382).

Makul süre ilkesi “ölçülülük-orantılılık ilkesi”nin uygulanmasını da gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda makul süre ilkesi 14. maddede belirtilen bireyin yaptığı “başvurunun kabulü ilkesi” ile 15. maddede belirtilen “yetkili birime yönlendirme ilkesi”ni de kapsamaktadır. Makul sürede işlem tesisi için, yetkisiz birime yapılan başvuruların bu kurum tarafından yetkili birimi gösterecek bir bildirimle bireye yardımcı olunması idari işlemin makul sürede yapılmasına yardım edecektir (Demireğen, 2007: 381-382).

1.8.2.3. Uluslararası Hukuk Açısından Makul Süre Düzenlemeleri

İdari hukukta insan haklarına saygı duyulması ve karar verme sürecinin makul bir süre içinde sağlanması, hukuk devletini güvence altına almak amacıyla kamu sektörünün hesap verebilirliğinin artırılmasına yol açarken, bireysel hakların kapsamı, idari süreç, bireylerin yetkililere göre yoğunluğunun bir göstergesi ve dolayısıyla demokratik düzenin seviyesini de temsil eder (Zagorc, 2015: 770).

İdari hukuk alanında makul bir süre içinde karar verme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerine göre adil yargılanma ve etkili başvuru hakkından kaynaklanan uluslararası bir kuraldır (Zagorc, 2015: 770). Buna göre bir kişinin şahsiyetinin bir işlemde önemli olduğu gerekçesi ile makul bir zaman çerçevesinde ele alınan genel hak, yargı korumasını güvence altına alma hakkı dâhilinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) hükümlerinden kaynaklanmaktadır (Zagorc, 2015: 771).

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi iyi yönetim hakkı çerçevesinde makul süre içinde işlem hakkını da tanımıştır. Buna göre iyi yönetimin önemli garantilerinden biri olan bu hak kapsamında, yönetimin makul süre içerisinde karar vermesi gerektiğini vurgulamıştır. Sürenin makullüğünün önceden belirlenmiş bir norma göre değil bilakis olaydan olaya değerlendirilmesi ve işlemin süresinin makul olup olmadığının belirlenmesinde somut olayın özelliklerinin de dikkate alınması gerekmektedir (Şimşek, 2007: 101-102).

İyi yönetim, Avrupa Birliği (AB) rekabet gücü ve büyümesi için vazgeçilmez bir ön şart kabul edilmektedir. Bunun tesisi için önemli bir belge olan Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesine göre ise her birey işlemlerini tarafsız, adil ve makul bir süre içinde Birlik kurumları, organları ve birimlerinde yerine getirebilmelidir (Sigma, 2015: 67).

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41. madde içeriği ile Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu arasındaki fark açısından, Kod bir prosedürün bitmesi için belli bir süre belirtmemiştir. Prosedürün bitme süresinin net olması konusunda hem olumlu hem de olumsuz görüşler bulunmaktadır. Sürenin belirtilmesi konusunu destekleyenler bu görüşlerini şu şekilde gerekçelendirmiştir. Bir hususun çözülmesi için bir kuruma belirsiz zaman ya da fazla özgürlük verilmesi gerekir, çünkü bir kurum bir hususu belli bir zaman içerisinde çözmek

için kendini yükümlü hissetmez özgür olur ve prosedürlerin gereksiz uzama durumları ortaya çıkar (Halimovski, 2016: 101).

Makul süre AB kamu hukukunda kamu otoritelerinin işleyişi ve performans ile ilgili bir ilke olarak da kabul edilmiş, eşitlik ilkesinin ihlal edilmesini önlemek amacıyla bir araç olarak da kullanılmıştır. Makul süre ilkesine göre AB kurum, organ, ofis ve ajansları istenmeyen ve gereksiz gecikmelerden kaçınarak, yükümlülüklerini makul bir süre içerisinde gerçekleştirmek durumundadır. Herhangi bir otoritenin makul süre içerisinde kara alma konusunda başarısız olması halinde ise yetkili başka bir otorite idari veya adli olarak olayı inceleyebilir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma 265. maddesine göre de karar alma sürecindeki gereksiz gecikmeler üzerine dava açma hakkı tanınmıştır (AB Genel Sekreterliği, 2011).

Avrupa Birliği Adalet Divanı iyi yönetim ilkesine açık bir şekilde başvurarak AB kurum, organ, ofis ve ajanslarının karar alma sürecinde gereksiz gecikmelerden kaçınması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu ilke uyarınca işlemlerin mümkün olduğunca en hızlı şekilde bitirilmesi ve mümkün olduğunca hızlı şekilde yanıt alması başvuru sahipleri için de büyük öneme sahiptir. Aksi halde başvuran istenmeyen bir durum içerisinde de kalabilmektedir. Böyle bir durum bireyler üzerine bir yük olarak binebileceği gibi keyfi uygulamalara da yol açabilir.

AB'nin 15 Ocak 2013 tarihli Avrupa Birliği'nin İdari Prosedür Yasası hakkındaki Avrupa Parlamentosu kararı ile Avrupa düzeyinde idari prosedürler konusunda genel bir çerçeve ortaya konulmuştur. İdari kararların her vatandaşın günlük yaşamını etkilediğinden; bu kararların makul bir süre içinde verilmesi çok önemlidir ve bu düzenleme, aynı zamanda etkili bir denetim sağlanmıştır (Sever, Danic ve Kovac, 2014: 2).

İyi yönetim ilkesiyle ilgili önemli yenilik, idari işlemlerin kesin süresini sağlayan Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'dur. Buna göre Kod'un 17 (1) maddesi, kuruma yöneltilen her istek veya şikâyete ilişkin kararın gecikmeksizin, makul süre içerisinde alınması ve her halükarda kayıt tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde verilmesi zorunluluğunu getirir. Aynı kural, Topluluk çalışanlarının yazılı cevabı ve idari notlara cevap vermek için de geçerlidir. Bununla birlikte, bu kural mutlak değildir. Kod madde 17 (2), konunun karmaşıklığı durumunda uzatılmasına, makul bir süre içinde karara bağlanamayacağı

durumlarda, yetkililerin mümkün olan en kısa sürede vatandaşa bilgi vermesine izin verir. Makul zamanlamanın görevinin yalnızca "[...] kurumlara yöneltilen talep veya şikâyet" ve "mektuplara cevap verme [...]" ve idari notlara verilen cevaplar" üzerine atıfta bulunduğu da belirtilmelidir.

İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararında yer alan ilkelerden birisi de makul süreye ilişkindir. Tavsiye kararında, idarenin, işlemlerini her somut olaya göre belirlenen makul bir süre içerisinde yapması öngörülmüştür (Karahanoğulları, 1996: 333). Buna göre makul süre "İlke 5"te şu şekilde yer almıştır (İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin R(80)2 Sayılı Tavsiye Kararı, 1996):

"Bu ilke, bir faaliyetin gerçekleştirilmesi için önceden idareden ruhsat ya da benzeri bir izin alınması gereken durumlarda özel bir öneme sahiptir. Bu gibi durumlarda başvuran için idarenin kararını kesin olarak mümkün olduğunca çabuk öğrenmek zorunludur. Karar için yasal bir süre öngörülmemişse başvuran belirsiz bir durumda kalacaktır. Bu başvuruları zor durumda bırakır ve belki de gizli bir keyfilik oluşturur.

İdarenin bireysel olaya ilişkin bir süreçte, bireyin haklarının, özgürlüklerinin veya menfaatlerinin kapsamı ile ilgili belirsizlik yarattığı durumlarda da aynı şey geçerlidir.

Somut olayda makul süre, olayın karmaşıklığına, kararın aciliyetine ve ilgili kişilerin sayısına göre belirlenir. Diğer konuların yanı sıra (inter alia) idari konularda makul sürenin nasıl değerlendirileceğine ilişkin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi organlarının geliştirdiği önemli boyutta bir içtihat hukuku mevcuttur (örneğin Koenig olayı).

Bu ilkenin uygulanması, idarenin makul sürede karar almamasının bu amaçla yetkilendirilmiş bir makamın denetimine tabi olacağını öngören ilke 10 ile tamamlanır.

Bununla birlikte, makul sürenin devamı ve sona ermesi hukuk sistemlerine göre değiştiğinden üye devletler bu ilkenin uygulanmasını kendi hukuklarına göre sağlarlar.”

Zaman sınırları, kamu otoriteleri ile vatandaşlar arasındaki ilişkinin, hızlı hareket ile bir meselenin ihtiyatlı şekilde ele alınması arasında bir denge kurması gerektiğinden ve personel kaynaklarının seviyesinin davalarla başa çıkma olasılığı üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olması nedeniyle tartışmalı konulardan biridir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin CM / Rec (2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı 7. maddesine göre “makul bir süre içinde harekete geçme ilkesi gereği kamu makamları makul bir süre içinde görevlerini yapacaklardır.” ifadesi ile makul süre kavramına da yer verilmiştir. Bu öneri, tüm kamu idareleri için olduğu kadar, özel kişilerle olan ilişkileri için de geçerli olduğu için geniş bir kapsam taşımaktadır. Söz konusu Tavsiye Kararı, "İyi Yönetim Davranış Kodu'nu" önermekle birlikte, tüm kamu idarelerinin kullanması gereken standartlar ve kurallar çerçevesinde düzenlenmiş verimli ve rasyonel bir idari organizasyon modeli sunmaktadır.

İdari kararlarda gecikme, özellikle AB yönetimi bir açıklama yapmazsa, vatandaşın ciddiye alınmadığını düşünmesine neden olmaktadır. Herkesin işlerinin makul bir süre içerisinde AB kurumları tarafından ele alınması hakkı, Temel Haklar Bildirgesi'nde de öngörülen temel bir haktır. 1049/2001 sayılı yönetmelik ile kamuya açık belgelere erişim taleplerinin işleme konulmasında gecikme olduğu en sık şikâyet edilen konulardan biridir (European Ombudsman, 2013: 17).

Amsterdam Antlaşması'nın kabulünden sonra, Adalet Divanı incelemelerini başlangıçta daha prosedürel olanlardan, belgelere erişimi reddeden kararların yasallığına ilişkin kapsamlı incelemeler ile değiştirmiştir. Örneğin Jose Maria Sison davasında Adalet Divanı, belgelere erişim için istisnaların dar anlamda yorumlanmasına vurgu yapmıştır (Case C-266/05). Bununla birlikte, orantılılık genel ilkesi ışığında belgelere kısmi erişim hakkı da mahkeme kararlarında yer almıştır. Bununla birlikte, Avrupa Mahkemeleri'nin yaklaşımı daha büyük bir şeffaflığa doğru olmuştur.

1.8.2.4. Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Makul Sürede Karar Verme

Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi'nce kabul edilen 28 Eylül 1977 tarih ve (77) 31 karar numaralı “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”da anılan ilkelerin bireysel idari işlemler açısından, üye devletlerce esinlenilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur (Kuntbay,1978:3).

Ülke uygulama örneklerinde, bir kişinin taleplerinin makul bir süre içinde ele alınmasını isteme hakkı, genel bir yasal düzenlemelerin mevcut olduğu ülkelerde çeşitli mevzuat türleri ile formüle edilmiştir. Bazı AB üye devletlerinde, bireyin makul bir süre içerisinde taleplerinin ele alınmasını isteme hakkı, anayasal olarak garanti edilirken, bazılarında tüzükte, çoğu zaman bir idari usul yasasında sağlanmaktadır. Bazı üye devletlerde ise, bireyin makul bir süre içerisinde taleplerinin ele alınmasını isteme hakkı tüzükte açıkça belirtilmemiştir, ancak içtihat hukukundan kaynaklanmaktadır.

Finlandiya anayasası, herkesin taleplerinin gereksiz bir gecikme olmaksızın ele alınacağını şart koşar. Letonya anayasasının 92. maddesi “herkesin haklarını ve kanuni menfaatlerini adil bir mahkemede savunma hakkına sahiptir” hükmünü içermektedir.

Letonya Anayasa Mahkemesi, kararlarından birinde, “adil mahkemenin”, davanın makul bir sürede yargılanmasını içerdini içtihat olarak kabul etmiştir.

Slovenya'da, kişinin taleplerinin makul bir süre içinde ele alınmasını isteme hakkı, anayasal olarak yalnızca mahkeme işlemleri için garanti edilmektedir. Diğer tüm işlemler için, kişinin taleplerinin makul bir süre içinde ele alınmasını isteme hakkı, farklı mevzuatlarla farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Devlet Memurları Yasası, bir memurun, kendisine verilen tüm görevlerin hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirilmesinden sorumlu olduğunu belirtmektedir. Devlet İdare Yasası ayrıca idarenin, müşterinin yasal haklarının, en hızlı ve en kolay şekilde gerçekleştirilmesini sağlamakla yükümlü olmasını şart koşar. Ayrıca, İdari Usul Kanunu, idari meselelerin ele alınmasına ilişkin zaman limitlerine ilişkin hükümler içermektedir (Statskontroret, 2005: 32).

Litvanya'da idari meseleler için genel bir zaman sınırı yoktur, ancak yetkililerin karar verme, değerlendirme süresi, bilgi verme, mektuplara cevap verme ve bir uygulamayı yetkili makamlara iletmek için genel süre sınırları vb. (meselenin niteliğine

bakılmaksızın) çoğunlukla tüzüklerde, çoğunlukla bir idari prosedür yasasında sağlanır. Bununla birlikte, bu zaman sınırları yalnızca düzenleme kararlarında başka şartlar belirtilmemişse uygulanabilir. Olağan bir idari meselenin ele alınmasına ilişkin ortalama süre sınırı, prosedürün başlatıldığı günden itibaren bir ay kadar sürmektedir.

Bir bireyin makul bir süre içerisinde taleplerinin ele alınmasını isteme hakkı, hangi sürelerin "makul" kabul edileceği konusunu gündeme getirir. İsveç gibi bazı ülkelerde tüzükte belirtilmese de, genelde bir idari işlem yasasında ifade edilen idari konularda genel bir zaman sınırı mevcuttur. Belirli olaylar veya konularda, farklı gerekçelerle belirlenen ucu açık zaman sınırlarının olması da oldukça yaygındır. Bazı üye devletlerdeki mevzuat, genel bir zaman sınırı yerine veya onunla birlikte, istek üzerine yetkililerin ilgili tarafa bir karar verme tahmini vaktini (Finlandiya, İspanya) sunmasını şart koşar (Statskontroret, 2005: 32).

AB üyesi bazı devletlerde idari konuların ele alınması için genel zaman sınırlaması olmamasına rağmen, özel kanunlarında özel usul işlemleri için zaman sınırlaması getirdiği görülmektedir. Sınırlanmış zamanın uzatılması Slovenya İdari Usul Yasası'nda mümkündür. Dolayısıyla bir taraftan karar öncesinde soruşturma usullerini farklılaştırarak zaman sınırlamasını kaldırmakta, diğer taraftan, sözlü kovuşturma, teftiş, uzmanlık çalışması vb. isteyen konularda zaman sınırı açısından farklı ve ayrıcalıklı süreler öngörmektedir. Olağan usullerde, süre sınırı bir aydır. Bununla birlikte, karar öncesi ayrıca araştırma ve bilgi gerekli olduğu durumlarda da, karar süresi iki aydır (Statskontroret, 2005: 32).

İspanya İdari Usul Yasası, Slovakya İdari Usul Yasası'na benzer hükümler içermektedir. Bazı üye devletlerde, mevzuat idari işlemler için olağan zaman sınırlarının uzatılması için zaman sınırları da içerir. Örneğin Letonya'da, İdari Usul Yasası, idari konunun ele alınma süresinin - istisnai durumlarda - altı aya kadar uzatılabileceğini öngörmektedir. Aynı kanunda karar verme süresi olarak, aksine hüküm bulunmayan hallerde, azami 3 aylık bir süre öngörülmüştür. Bu yükümlülüğü yerine getirmeyen kamu görevlilerinin bu konuda doğrudan kişisel sorumluluklarının bulunduğu da bu maddede belirtilmiştir. Zaman sınırı, idari bir davadaki tarafın eksik bir dilekçe sunması halinde de uzatılabilir. İspanya'da olduğu gibi zaman sınırı yetkili makam tam bir dilekçe aldığı anda başlar. İspanya İdari

Usul Kanunu, Avrupa Birliği kuruluşlarından işlem öncesi veya sonrası bilgi alınmasının zorunlu olduğu durumlarda sürenin uzatılmasına da imkân verir (Statskontoret, 2005: 33). İtalya İdari Usuller ve Belgelere Ulaşma Hakkı Kanunu'nun 2. maddesinde ise mevzuatta bununla ilgili bir hüküm yoksa usul sürecinin idare tarafından belirleneceği, idare tarafından belirlenmemişse bu sürenin 30 gün olacağı belirtilmektedir (Demireğen, 2007: 379).

Tablo 1
Makul Süre Ölçütleri

	Genel kural ya da anayasal düzenleme olup olmadığı	İdari işlemler için genel süre sınırları (Örnekler)
Avusturya	Evet	Kararlar veya itirazlar en geç alındığı tarihten itibaren 6 ay içinde.
Belçika	Hayır	Genel süre limitleri farklı idari mevzuatlarda bulunabilir.
G. Kıbrıs	Evet	Dilekçe cevaplama (30 gün)
Çekya	Evet	Yargılamanın başlangıcından itibaren 30 gün içinde karar verilir.
Danimarka	Evet	Hayır
Estonya	Evet	Hayır. Özel statüler, bazı özel günler için açık zaman sınırları sağlar
Finlandiya	Evet	Hayır. Özel statüler, bazı özel durumlar ucu için açık zaman sınırları sağlar
Yunanistan	Evet	Karar verme (başka yerde belirtilmemişse) 50 gün, bilgi talepleri: 60 gün.
Macaristan	Evet	Karar verme (dilekçe verme tarihinden itibaren 30 gün)
İrlanda	Evet	Hayır
İtalya	Hayır	Ayrı kanunlarda öngörülmedikçe 30 gün.
Letonya	Hayır	Karar verme - 30 gün.
Litvanya	Hayır	Yetkili merciye iletme (5 gün içinde). Karar verme (30 gün). Şikâyetin görüşülmesi (30 gün).
Hollanda	Evet	Mümkünse en fazla 8 hafta, yönetim ilgili vatandaşla irtibat kurmak ve yeni limitler kurmaktır.
Slovakya	Evet	Karar verme: Özel bir yasa aksini öngörmedikçe 30 gün. Çok karışık konularda 60 gün. Basit konularda derhal
Slovenya	Evet	Karar verme (eksiksiz bir dilekçenin alındığı tarihten itibaren 30 gün).
İspanya	Evet	İdari işlemler (başka yerde belirtilmemişse, 3 ay).
İsveç	Evet	Hayır. İstisnai durumlarda, örneğin mali alanda ve AB düzenlemelerinden dolayı belirli zaman sınırları vardır.
İngiltere	Hayır	Hayır

Kaynak: (Statskontoret, 2005: 32)

1.8.2.5. Avrupa Birliği Kararlarında Makul Sürede Karar Verme

AB hukuku içerisinde genelde bir işlemin belirli bir süre içerisinde bitirilmesine yönelik kesin bir süre bulunmamaktadır. Ancak kurumların makul bir süre içerisinde hareket etmeleri yükümlülüğü mahkemeler tarafından da kabul edilmiştir.

Makul süre kavramı konusunda, gerek Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, gerekse Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından somut olarak açık bir tanım verilmiş değildir. Mahkeme ve Komisyon, Sözleşmenin hem 5'inci maddesinin 3'üncü fıkrası, hem de 6'ncı maddenin 1'inci fıkrasıyla ilgili yapılan şikâyet başvurularında makul süre konusunda, bunun takdirinde ifadenin açıklıktan yoksun ve muğlak oluşu bakımından kavramın anlamının soyut olarak belirlemenin güçlüğüne işaret etmişler ve her olay için geçerli bir makul süre kabulünün imkânsız olması nedeniyle faydacı bir yaklaşımla sonuca varmışlardır (Turan, 2012: 51).

Lorenz davası uyarınca, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Komisyonun devlet yardımı konusunda karar vermesi için tanınan makul azami sürenin iki ay olduğunu belirtmiştir (Case 120/73, Garrido ve Martin, 2007: 32). Bununla beraber belli bir idari süre içerisinde adli konunun çözülmesi; çeşitli faktörlerin etkili olduğu ve bu faktörler belli bir süre içinde konunun çözülmesini engelleyebildiği için net ve belirli bir süre öngörülmesi ilk bakışta olanaksız gibi de görülebilir. Avrupa Birliği ilk derece mahkemesi belli bir olayda makul sürenin belirlenmesinde olayın karmaşıklığı, süreç içinde atılması gereken adımlar, ilgili kişi açısından anlaşmazlıkların önemi, olayla ilgili kişilerin davranışları, karar alınmasında aciliyet, olaya katılanların sayısı gibi faktörlerin belirleyici olabileceğine hükmetmiştir.

Makul süre ilkesi, işlemin bir kişinin dilekçesi ya da kurum tarafından resen başlatılmış olup olmadığından bağımsız olarak uygulanır ve ilkeye uygun hareket edilip edilmemesi yargı denetimi ya da iç denetim aracılığıyla belirli bir süre sonrasında değerlendirilir.

Genel olarak Avrupa Birliği Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları incelendiğinde; AB mahkemelerinin makul süre ilkesine ilişkin birçok karara imza attığı görülmektedir. Makul süre gereksinimi ve bunun sonucunda usule ilişkin gecikmeler sadece usul uygulaması ve prosedür incelemesinde değil; insan hakları ihlalleri

konusunda da gündeme gelebilmektedir. AİHM'nin içtihadında, makul süre şartı sıklıkla dava açılan konulardan biridir (Rhee, 2011: 1).

Gecikme genellikle kabul edilebilir olsa da, 'gereksiz' olarak sınıflandırıldığında sorun haline gelmektedir. Bununla birlikte, mazerete dayalı gecikmeleri 'gerekçesiz' ve 'gereksiz' gecikmeden ayırt etmek kolay bir iş değildir. Çeşitli prosedürel adımlar arasında geçen süre veya nispeten kolay ölçülebilen bir dizi adım gibi tanımlanabilen genel usul geciktirmesinin aksine, gecikmenin gereğinden fazla olarak sınıflandırılmasının mümkün olup olmadığının tespit edilmesi güçtür. Genelde bir eylemin dosyalanması ile mahkeme tarafından nihai kararı arasında çok fazla zaman geçtiği düşünülürse, 'gereksiz gecikme' meydana geldiği bildirilmektedir (Van Rhee, 2011: 3).

Avrupa Adalet Divanı'nın kararları, “makul süre” kavramı hakkında daha ayrıntılı bilgi vermemektedir. Mahkeme, sadece belirli bir davada makul sürenin aşıldığına karar verebilmektedir. Makul bir süre sınırının aşıldığının incelediği kararların çoğunun, genel mahkeme ile adli takibat veya üye devletlerde idari veya adli takibatlar ile ilgili olduğu gerekçesiyle, içtihat hukukunun özetlenmesi özellikle güçtür.

Nisan 2010'da İzlanda'daki bir yanardağın patlaması önemli sayıda uçuşun iptal edilmesini gerektirmiştir. 4 Mayıs 2010 tarihinde, Avrupa Komisyonu kendi internet sitesinde ilgili kişileri bilgilendirmek için bir dizi belge yayınlamıştır. 5 Mayıs 2010 tarihinde, Avrupa havayolu şirketleri bir araya gelerek Komisyon'un dikkatini, bu belgede yer alan yanlış ve yanıltıcı bilgi olarak gördüklerine dikkat çekmişlerdir. 12 Mayıs 2010 tarihli cevabında Komisyon, yayınladığı bilgilerin doğru olduğuna karar vermiştir. 13 Mayıs 2010'da şikâyetçi eleştirisini yeniledi. Komisyon, 18 Mayıs 2010 tarihinde, ilgili belgenin bir bölümünün gerçekten yanıltıcı olduğunu ve bu nedenle gözden geçirilmesi gerektiği sonucuna varmıştır. Ancak ilgili belge sadece 11 Haziran 2010 tarihinde web sitesinden, neredeyse bir ay sonra kaldırılmıştır. Bu durum, AB kurumları için kamuya sağlanan bilgilerin doğru ve yanıltıcı olmamasını ve bu bilgilerin içerebileceği hataları derhal düzeltmesini sağlamak için iyi bir idari uygulamanın ne kadar önemli olduğunu göstermiştir (GG Şikâyet/ 1301/2010) (European Added Value Unit, 2012: 13).

Bir görüŖe göre idarenin "makul bir süre" içerisinde hareket etmesi gerekliliği belirtilmesin rağmen makul zamanın tam olarak ne anlama geldiğini tanımlamak zordur Avrupa Adalet Divanı zaman sınırları ve makul bir süre içinde hareketsiz kalma hususunda bu konuyu göz önüne alma fırsatı bulmuŖtur. Çünkü bu ilkenin uygulanması açıkça AB yönetiminde sorunlara neden olmaktadır. Avrupa Adalet Divanı'nda kararın zamanında alınmaması, etkileri ve son tarihten sonra karar alınması gibi durumunda idarenin sessizliği üzerine kapsamlı bir içtihat yasası söz konusudur. Örneğin, Vieira davasında, bir projeye verilen mali yardımın ödemesinin askıya alınmasıyla ilgili Başvuran, Komisyon'un tartıŖmalı kararı almadan önce Komisyonun, başvuranın ödeme talebinden dört yıl geçmesinden bu yana "makul bir süre" içerisinde hareket etme görevini ihlal ettiğinden Ŗikâyetçi olmuŖtur (Cuculoska, 2014: 10). Başvuran bu davada kendisini Ŗu Ŗekilde savunmuŖtur (Cuculoska, 2014: 11):

“... Topluluk hukukunda, idari otoritenin, belirli bir süre içinde, kendisine tabi olan meŖru beklentileri korumak için yetkilerini kullanmasını gerektiren, yasal kesinlik ve iyi idare ihtiyacına dayanan genel bir ilke vardır. Dolayısıyla, Komisyon makul olmayan bir gecikme sonrasında mali yardımın geri ödenmesini istediğinde, gerekli özenle hareket etmemekte, hukuki kesinlik gereksinimlerine uymamakta ve artık iyi yönetim sınırları dâhilinde hareket etmemektedir.”

Zamanında karar verme hakkı, iyi ve verimli bir yönetimin en önemli yönlerinden biridir. Örneğin Guerin davasında mahkeme, ‘Komisyonun kesin kararının, iyi yönetim ilkelerine uygun olarak, Komisyon tarafından alınmasından sonra makul bir süre içinde kabul edilmesi’ gerektiğini belirtmiŖtir (Case C-282/95P).

İyi yönetim gerçekte diğer temel ilke ve haklarla birlikte tartıŖılmaktadır. Yargılama metodolojisindeki fonksiyonu çoğunlukla destekleyici olarak görülen iyi yönetim yumuŖak bir yasal düzenleme olarak, genelde Avrupa Ombudsmanının kararları ile gündeme gelmektedir. Bununla birlikte, mahkemeler de bu görüŖü desteklemektedir.

2008 yılında Dynamiki davasında, AİHM'nin yasal zorunluluk olmadığında taleplere verilen acil cevapların ‘iyi bir idari nitelikte gayret gösterme’ sergilediğini teyit etmiŖtir. Buna göre kararda Komisyon'un, makul bir süre içinde harekete geçmek için yasal

görevleri yerine getirmemekle gayret ve iyi yönetim görevini çiğnediğini belirtmiştir. Yine de karar açıklamasında, bu görevin ihlali 'başvuranın AİHM önünde haklarını savunma kabiliyetini sınırlamamaktadır' ve bu nedenle kararın iptaline yol açmamalıdır denilmiştir (Mendes, 2009: 5, Case T-59/05). Dolayısıyla iyi yönetim kuralları yumuşak hukuk olarak nitelendirilmekte ve bu bağlamda kuralların tamamlayıcısı olarak da düşünülmektedir. Sıklıkla kendisine atıf yapılan Tradax davasında "Etkin bir dosyalama sistemini korumak iyi bir yönetimin vazgeçilmez bir parçası olabilir ancak yasal olarak uygulanabilir bir kural değildir. Yasal kurallar ve iyi yönetim örtüşebilir. Bunların gereklilikleri, birincisinin açıklanmasında bir faktör olabilir. İkisi mutlaka eşanlı değildir. Nitekim mahkemeler bazen bir şeyin iyi idare meselesi olarak yapılması gerektiğini ileri sürdükleri zaman bunu yapar, çünkü bir hukukçunun uygulayabileceği tam bir hukuki kural yoktur [...]" ifadesine başvurularak iyi yönetimin belirli bir devletin ya da bir ulus-üstü kuruluşun yasal olarak bağlayıcı bir eylemi tarafından kapsama alınabileceği, ancak sözde yumuşak hukuku oluştururken (yasal yaptırımların bulunmaması nedeniyle) onların gerekli tamamlayıcısı olduğu ifade edilmektedir.

İçtihatlarla göre, makul bir süre içinde hareket etme yükümlülüğü sıklıkla durum tespiti ve meşru beklentiler ilkesine de dayanmaktadır. Duff ve diğerleri davasında görülebileceği gibi meşru beklentilerin korunması, kamu yetkililerinin yetkilerini belirli bir süre boyunca "topluluk kanunları çerçevesinde yasal olarak oluşturulan durumların ve ilişkilerin, gayretli bir kişi tarafından öngörülemeyecek bir şekilde etkilenmemesini sağlamak için yetkilerini kullanmalarını gerektirir ifadesine yer verilmiştir (Case C-63/93).

Bununla birlikte, içtihatla, kesin ve maksimum zaman sınırını belirtilmemektedir. İdari usul süresinin makul olup olmadığı sorusu, her davanın özel şartlarına ve özellikle de bağlamına, davanın karmaşıklığı ve ilgili taraflar için önemine, Komisyon tarafından takip edilecek çeşitli usul aşamalarına ilişkin olarak belirlenmelidir. Örneğin RSV davasında, Adalet Divanı, 'karar vermekte gecikmenin, başvuranın rolüne ilişkin meşru bir beklenti oluşturabileceğini' vurgulanmıştır. Dolayısıyla bu, karar alınmasında önemli gecikmenin özel koşullar tarafından haklı gösterilmesi gerektiği gerçeğine işaret etmektedir (Case C-282/95P).

Ryanair davasında 1049/2001 Yönetmeliği kapsamında, devlet yardımlarını gözden geçirme prosedürleriyle ilgili belgelere yönelik talepte bulunulmuş, ancak genel mahkeme, açık bir zaman sınırı olduğunda ve bir kez uzatmak için bir kural bulunduğunda, uzatılmış sürenin sona ermesiyle cevap vermenin, erişimi reddetmek için “zımni bir karar” oluşturduğunu tespit etmiştir (T-509/08, Ryanair Ltd v Commission).

Vieira davası ise balıkçılıkla ilgili bir projeye verilen mali yardım dengesinin ödenmesinin askıya alınmasıyla ilgilidir. Şikâyetçi, Komisyonun makul bir süre içinde hareket etme görevini ihlal ettiğini iddia etmiştir. Zira başvurusunun itiraz konusu kararın kabul edilmesine ilişkin talebin kabulünden dört yıldan fazla bir süre geçmiştir. Şikâyetçi hukuki kesinlik ve iyi yönetim ihtiyacına dayanan genel bir ilkeye atıfta bulunarak, idari otoritenin belirli bir süre içinde kendi yetkilerini yerine getirmesini gerektiren meşru beklentileri korumak için yetkilerini kullanmasını talep etmiştir (T-126/01 Eduardo Vieira v the Commission). Mahkeme, “makul bir zaman sınırına uymanın Komisyonun idari işlemlerde gözetmesi gereken Topluluk hukukunun genel bir ilkesi olduğunu” ve mevcut davada Komisyon’un uzun süre boyunca bir işlemde bulunmadığını tespit etmiştir. Ancak, Mahkeme gecikmenin etkileri konusunda ikna olmamıştır. Buna göre bir zaman sınırının ilkesinin ihlal edilmesi, eğer kanıtlanırsa, itiraz edilen kararın otomatik iptalini haklı çıkarmaz hükmüne varılmıştır (T-126/01 Eduardo Vieira v the Commission).

Olayların hızlı bir şekilde sonuçlandırılması, sırasıyla prosedürlerin aşırı uzatılmasından kaçınılması iyi yönetimin önemli unsurlarından biridir ve bu konuda ilk önce olayların gereksiz ve gerekçesiz gecikmelerden kaçınılması ve etkili bir şekilde olayların işlenmesi ve sonuçlanması taraflar için çok önemlidir. Kavram aynı zamanda Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Anlaşma’nın 265. maddesinde de kendisine yer bulmuştur ve madde taraflara, karar almada yasa dışı ve aşırı gecikmelere karşı şikâyet etmeyi garanti eder. Bu maddeyle uyumlu olarak Avrupa Birliği Adalet Divanı, Komisyon’un devlet yardımlarının belirtilmesi veya ilan edilmesi amacıyla harekete geçmesi için azami olan makul sürenin iki ay olduğunu belirtmiştir (Case 120/73 Lorenz).

Genel bir tespite göre, başvuru ve şikâyetlerde ilişkin iş ve işlemlerin ne kadar sürmesi gerektiği ve makul değerlendirilebilecek uzama süresinin ne kadar olacağının

belirlenmesi imkânsızdır. Bundan dolayı AB idaresinin bu yükümlülüğe uygun olarak hareket etmesi zorunlu olduğundan makul süreye uyma hususları ve makul süre içerisinde hareket etmemelerinden dolayı ortaya çıkan olumsuz sonuçların değerlendirilmesi ve karara bağlanması amacıyla mahkemelere başvurulabilmektedir

Makul süre her olayın şartlarına göre belirlenmelidir. Özellikle olayın içeriği, prosedürün çeşitli aşamaları, olayın karmaşıklığı, prosedür boyunca tarafların davranışları ve olaydaki taraflar için olayın önemi gibi özelliklere göre belirlenmesi gerektiği genel kabul edilmiştir. Yani bir prosedürün süresinin makul olup olmadığının belirlenmesinde somut olayın özelliklerinin dikkate alınması gerekmektedir.

Makul süre değerlendirmesi kapsamına, tarafların, prosedürün uzatılmasına neden olan eylemleri girmez, sadece olayda otoritelerin sorumlu olduğu davranışları nedeniyle ortaya çıkan gecikmeler girer. Bu nedenle makul sürenin olaydan olaya değerlendirilmesi gerekir. Örneğin Gerin Automobolis davasında ABAD, iyi yönetim ilkesine uygun olarak “Komisyon temyiz eden kişinin görüşünü aldıktan sonra mutlaka makul bir süre içerisinde son kararı çıkarmalıydı” şeklinde belirtmiştir (Case C-282/95 P Guérin automobiles).

Avrupa Birliği Adalet Divanı, bir davada gereksiz gecikmelerin var olup olmadığını belirlerken, göz önünde tutulması gereken belli kıstaslar bulunduğunu belirtmektedir. RSV davasında Adalet Divanı bir makul olmayan bir gecikmenin sınıflandırılabilmesi ve hukuki sonuçları doğurabilmesi -bu sonuçlardan biri kararın iptal edilmesi- için gerekçesiz olması gerektiğini kabul etmiştir (Case 223/85 RSV).

Bir gecikme sürenin zorunlu olduğu ya da net olarak öngörüldüğü durumlar hariç kendiliğinden bir kararın geçersiz kılınması için yeterli değildir. Vieira davasından başvuru yapan kişi Komisyon’un makul bir süre içinde hareket etmesi yükümlülüğünü ihlal ettiğini iddia etmişti, çünkü ödeme için talebin sunulmasından iddia edilen kararın çıkarılmasına kadar dört seneden fazla zaman geçmiştir (T-44/01, T-119/01 and T-126/01 Eduardo Vieira).

Başvuru yapan kişi süjelerin meşru beklentilerinin korunması amacıyla idare otoritelerinin kendi yetkilerini makul bir süre içinde gerçekleştirilmelerini isteyen iyi

yönetim ve hukuki güvenlik için gereksinime dayanarak genel ilkeye başvurmuştur. Böylece Komisyon gereksiz bir gecikmeden sonra finansal yardımların geri ödenmesini istediği durumda gerekli özenle, iyi yönetimin sınırları içerisinde ve yasal kesinlik gereksinimlerine uygun hareket etmemiştir. Mahkeme makul süreye saygı gösterilmesi ve söz konusu olayda Komisyon'un hareketsizliğinden dolayı prosedür uzatıldığını belirtmiştir. Ancak mahkeme bu duruşuyla eylemde gecikmenin otomatik olarak ödeme kararının iptali anlamına gelemeyeceğine hükmetmiştir (T-44/01, T-119/01 and T-126/01 Eduardo Vieira).

Avrupa Birliği Adalet Divanı, prosedürün gereksiz gecikmesi ve ertelenmesinin, bir olayın ya da işin makul bir süre içinde görülmesi hakkının ihlalini oluşturduğunu ve eğer bu gecikme ve erteleme meşru beklentileri ve savunma hakkını ihlal ederse o zaman kararın iptal edilmesine sebep olacağını belirtmiştir (Case C-270/99 P Z).

Karar alma sürecinde gerekçesiz olarak gecikme olması halinde ve zararın ortaya çıkması durumunda hukuk yolu ile zararlar için tazminat talep edilebilir. Makul süre ilkesinden doğan yükümlülükler arasında idari otoriteler, çıkarılan kararlar ilgili tarafların bilgilendirilmesi konusunda aşırı ya da haksız bir şekilde gecikmemelidir.

Temel amacı Avrupa Birliği'nde demokrasiyi geliştirmek, tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki iyi yönetimi geliştirmek ve Avrupa Birliği vatandaşlarına ve AB'de ikamet eden herkese daha yüksek standartlarda hizmet verilmesini sağlamak olan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun uygulanmasına özel önem vermekte ve yönetim hakkında yapılan şikayetleri soruştururken iyi yönetim ilkelerine atıf yapmaktadır. Ombudsman, kararlarında iyi yönetim ilkeleri konusunda bireylerin hem de kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerinin neler olduğu konusunda bilgilendirmektedir (Efe,2011:3).

Avrupa Ombudsmanının 145/2013 / ANA sayılı Avrupa Komisyonu aleyhine şikayet soruşturmasını kapatma kararında, bu davayla ilgili soruşturmasına dayanarak, Komisyonun şikayet sahibine cevap verdiği cevaptaki gecikme için Avrupa Ombudsmanı özür dilemiştir. Avrupa Ombudsmanı, incelemelerinde makul sürede karar verme ilkesine uyulup uyulmadığını denetlemektedir.

1.8.2.6. Türk Hukukunda İdari Kararlarda Makul Süre Düzenlemeleri

Türkiye örneğinde idari usul ilkelerinin bazıları mahkeme içtihatları ile oluşturulmuştur. Bununla beraber çeşitli yasa, tüzük, yönetmelik ve genelgelerle düzenlenmiş ilkeler de bulunmaktadır ve bu nedenle mevzuatta dağınık ve uygulamada çelişkileri de beraberinde getiren yapısı geçerliliğini sürdürmektedir. Modern hukuk devletinde idari usulde bu karışıklık ortadan kalkmış ve bu alan yasal düzenleme konusu olmaya başlamıştır. Makul süre ilkesi de farklı düzenlemelere konu olan ilkelerden biri durumundadır. Bu kısımda idari kararlarda makul süre, idare yargısı kararlarına makul süre ve hukuka aykırı idari kararların geri alınmasında makul süre başlıkları altında mevzuata ve içtihadı yer verilecektir.

1.8.2.6.1. İdari Kararlarda Makul Süre

Türk Kamu Hukukunda birçok mevzuatta karar alma süresine dair kanuni düzenlemeler bulunmaktadır. Kanunlar bazen bir idari işlemin yapılması için belirli bir süre öngörmüş olabilir. Bu durumlarda idari makamın söz konusu işlemi o süre içinde yapması beklenir. Bu tür süreler idareyi hızlı karar almaya zorladığı gibi bir nevi güvence niteliğine de sahiptirler. Örneğin, bazı kanunlarda, kanunun uygulanması için gerekli olan tüzüğün veya yönetmeliğin belirli bir süre içerisinde çıkarılmasını öngören hükümler mevcuttur. Kanun koyucu bu süreleri koyarak idari makamın karar alma yetkisinin sınırlandırılmasını değil idari makamın bir an önce yetkisini kullanmasını istemektedir.

Kanunlar bazen de koruyucu süreler öngörebilir. Bu tür süreler idareyi hızlı hareket etmeye zorlamak için değil, aksine idarenin hızlı karar almasını engellemek için konulmaktadır. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 130. maddesine göre, disiplin soruşturmasında devlet memuruna savunmasını yapmak için yedi günden az olmamak üzere bir süre verilmesi gerekmektedir. Bu tür süreler ile idare edilenlerin haklarının korunması amaçlanmaktadır. Bu sürelere uyulmadan tesis edilen işlemler hukuka aykırı olacaktır.

Türkiye'de hazırlık çalışmaları devam eden fakat son zamanlarda gündemden düşmüş olan Genel İdari Usul Kanun Tasarısı'nda, "İşlem Yapma Yükümlülüğü ve Süresi" başlığını taşıyan 32. maddesine göre; idare, başvuru üzerine ya da re'sen başlayan usulün

sonucunda gerekli işlemi, bu Kanun'a uygun olarak yapmakla yükümlü kılınmış ve özel bir hazırlık süreci gerektirmeyen bireysel işlemlerin en geç altmış gün içinde tamamlanması zorunluluğu getirilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesine göre: "Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür".

Yine, yapılan müracaatlara 3071 sayılı Dilekçe Hakkına Dair Kanun'un 7. maddesinde otuz gün içerisinde ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 11. maddesinde 15 gün içerisinde cevap verilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Dilekçe hakkından bireylerin etkin şekilde faydalanmalarını sağlayan bazı hükümler içeren bu düzenlemede, dilekçelerin yanıtlanması süreye tabi tutulmuş ve yanıtların gerekçeli olma zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre, TBMM Dilekçe Komisyonu dışındaki yetkili makamlara iletilen dilekçeler, yasal biçimsel koşulları taşımaları şartı ile en geç 30 gün içinde gerekçeli cevaplandırılmak durumundadır. Bu düzenlemeler dilekçe hakkının iinin boşaltılmaması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi için yerinde olmuştur.

"Dilekçelerde Eksiklik" başlığını taşıyan 9. madde hükmü saklı kalmak kaydıyla, başvuru üzerine yapılacak işlemlerde, evrakı kabul eden birim, başvuruyu 3 gün içinde işlemi tesis edecek olan makam veya kurula iletacaktır. Başvuru; araştırma, inceleme ve değerlendirme yapılması için ilgili birime veya birimlere üç gün içinde gönderilecek; ilgili birim veya birimler, gerekli araştırma, inceleme ve değerlendirmeleri yaparak, görüşünü geciktirmeksizin işlemi tesis edecek makam veya kurula sunacaktır. İdare, işlemin yapılmasını engelleyen, güçleştiren ya da geciktiren unsurların ortadan kaldırılması için gerekli önlemleri alacak, çıkaracağı yönetmelikle görevi kapsamında olan işlerin başlangıcından bitişine kadar geçireceği aşamaları ve bitirilmesi için öngörülen süreleri tespit ve ilân edecektir (Demireğen, 2007: 382).

Daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi Anayasa'da Dilekçe Hakkını düzenleyen maddede yapılan değişiklik ile Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvuru hakkının olduğu belirtilmiştir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir.” ifadesine yer verilmiştir. Bu değişiklikle, vatandaşların ve karşılıklılık ilkesi göz önünde bulundurularak Türkiye’de ikamet eden yabancıların TBMM dâhil her türlü yetkili makamlara yapacakları başvurulara “gecikmeksizin” yazılı cevap verilecek olması, iyi yönetim ilkelerinden biri olan “başvuruların makul sürede cevaplandırılması ilkesinin anayasal güvenceye alındığına işaret etmektedir. Ancak başvuru yapılan makamın cevap verme süresine ilişkin bir hükme yer verilmemesi eleştirmektedir.

Devlet Memurları Kanunu disiplin sürecinde bazı süreler öngörmüştür. Devlet Memurları Kanunu’nun kişi hak ve hürriyetleri açısından makul süre ile ilgili düzenlemesi zamanaşımı süresine ilişkin 127. madde hükmüdür. 127. maddede, idarece, disipline ilişkin fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren; uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına, memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı takdirde ve disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağı hüküm altına alınmıştır. Zamanaşımına uğramış fiil ve haller dolayısıyla memur hakkında verilecek disiplin cezası adil bir usulün gerçekleştirilmesini ortadan kaldıracacağı gibi Devlet Memurları Kanunu’na da açıkça aykırı olacaktır. Devlet Memurları Kanunu disiplin işleminin tesisinin süresi açısından ikili bir ayrıma gitmiştir. Devlet Memurları Kanunu’nda sayılan disipline ilişkin fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenilmesinin esas alındığı birinci durumda, bu fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren belli süreler öngörülmüş; disipline ilişkin fiil ve hallerin işlendiği tarihin esas alındığı ikinci durumda ise fiilin işlendiği tarihe göre bir süre öngörülmüştür. Devlet Memurları Kanunu, disipline ilişkin olarak öngördüğü zamanaşımı sürelerinin kesilmesi veya durmasına ilişkin bir düzenleme öngörmemiştir. Bu durumda disiplin işlemlerinde zamanaşımı sürelerinin durması veya kesilmesi gibi bir durumun söz konusu olmaması gerekir.

1.8.2.6.2. İdari Yargı Kararlarında Makul Süre

İdarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerden dolayı yargı denetimine tabi tutulmasını sağlayan mahkeme kararları, “idari yargı kararları” olarak adlandırılır ve idari yargı organlarının almış olduğu kararları ifade eder. Bu yönüyle idari yargı kararlarının alınması ve bu kararların idarece uygulanması, hukuk devleti olmanın önemli bir koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır. Başlıca idari yargı kararları, sakat bir idari işlemin ortadan kaldırılmasını amaçlayan “iptal kararları”; davaya konu eylem ve işlemin tesirlerini nihai karara kadar askıda tutan “yürütmeyi durdurma kararları” ve idari işlemler ve eylemlerden doğan zararların giderilmesini amaçlayan tam yargı kararlarıdır (Ulutaş, 2009: 23).

Başvuru sürelerinin dışında makul süre uygulamalarının, davanın seyri sürecinde de dikkate alınması gerektiği kabul edilmektedir. Makul sürede sağlıklı bir yargılama hizmetinin yapılabilmesi, yasama, yürütme ve yargı organlarının işbirliği içerisinde hareket etmesine, birbirini destekleyici mekanizmaları koordineli bir şekilde devreye sokmasına bağlıdır.

Toplumda yargıya olan güvenin korunması, hakkın sahiplerine bir an önce teslim edilmesi ve uyuşmazlığın taraflarının tatmini için yargılama sürelerinin makul sürede bitirilmesinin büyük önemi vardır. Türkiye’de Adalet Bakanlığı açıklamalarına göre, idare mahkemelerinde yargılama süresi ortalama 155 gün olarak belirtilmiştir. Ancak bu süre temyiz ve diğer kanuni yollar ile uzamakta, ortalama 2 yılın altına inmediği ve bazı durumlarda 5-6 yıla sonuçlandırıldığı görülmektedir. Yargılamanın bu kadar uzun olması ve makul sürenin aşılması yargı içinde ve dışındaki sebeplere bağlı durumdadır. Genel olarak idari yargıda yargılamanın uzamasının nedenlerini şu şekilde belirtmek mümkündür (Oğurlu, 2012: 120).

- ✓ Davacıdan kaynaklanan gecikmeler
- ✓ Mahkemelerin iş yükü
- ✓ Yargılama usulündeki sürelerin uzunluğu
- ✓ Yargılama sürecindeki bürokratik alışkanlıklar
- ✓ Davalıdan kaynaklanan gecikmeler

Yargı, idarenin işlem ve eylemlerine yönelik olarak yöneticiler karşısında bireylerin en önemli güvencesidir ve bu hakkı oluşturan Anayasa'nın 36. Maddesi "herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir" ifadesine yer vermektedir. Anayasa'nın 40. maddesi ise, "devlet, işlemlerinde ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır" hükmüne yer vermiştir.

İdari yargıda kararların makul olan süreler içerisinde karara bağlanması davacı hakları için büyük öneme sahiptir. İdari yargıda davaların uzun sürmesi ve özellikle idari işlemlere yönelik iptal davalarında, yürütmenin durdurulması kararı verilmediği durumlarda, dava konusu işlemin yürütülmesi devam ettiği için, davanın uzun sürmesi mağduriyetlere yol açabilmektedir (Turhan, 2015: 187).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesinde belirtilen "Herkesin... davasının makul bir süre içinde, hakkaniyete uygun, açık olarak görülmesini talep hakkı vardır" ifadesi genel olarak yargılamanın makul sürede tamamlanması gerektiğini belirtmektedir. Madde hükümlerinin idari davalarda da uygulanacağı ve makul yargılama süresinin aşılmasının AİHS'nin ihlali anlamına geleceği kabul edilmektedir (Oğurlu, 2012: 131-132). Her ne kadar Komisyon ilk kararlarında bu hükmün idari davalarda uygulanmayacağı görüşünü savunsa da, Divan tersi görüşü savunarak özel hak ve yükümlülüklerle ilgili tüm uyuşmazlıkların 6. madde çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini kararlaştırmıştır. "Divana göre, olay hakkında uygulanan kanunların niteliği önemli olmayıp, bunlar ister hukuki, ister ticari ve isterse idari kanunlar olsun ve olaya idari bir makam veya mahkemeden hangisi bakarsa baksın, konu özel bir hak ve yükümlülüğü ilgilendirdiği takdirde, 6. madde uygulanmalıdır" (Özdemir, 1999: 3).

AİHM, idari uyuşmazlıklarda da, sözleşmenin 6. maddesi uyarınca makul süre sınırının aşıp aşılmadığı kontrolünü yapmaktadır ve bu davalarda idari yargı sürecinin makul sürede olup olmaması da, ilk başvuru anında idarenin elindeki işlemi tamamlamada geçirdiği süre makul süre denetiminde dikkate alınmaktadır. Çünkü burada AİHM'nin, yargının veya idarenin AİHS kapsamında korunan hakları ayrı organlar olarak nasıl değerlendirdiği değil, taraf olan Devletin Sözleşmeye uyup uymadığı denetlenmektedir

(Oğurlu, 2012: 133). İdari yargı kararlarında makul sürede davaların karara bağlanması önemli bir hak haline gelmiştir ve AİHM'nin idari uyuşmazlıkları medeni hak ve yükümlülükler başlığı altında genişleterek 6. madde kapsamına alması, idari davaların da yargılama sürecini kısaltma gerekliliği doğurmaktadır.

Türkiye'de de Anayasa'nın 141. maddesi son fıkrasında "Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir" ifadesine yer verilerek maliyet ve sürat konusunda bir denge hedeflemiştir. Dolayısıyla hız uğruna adaletten vaz geçilemeyeceği gibi adaletin tesis edilmesinde gecikmenin de adalet hizmet edemeyeceğinden hareketle bir dengenin sağlanması gerekliliği vurgulanmıştır (Oğurlu, 2012: 132). AİHM de kalitenin büyük öneme sahip olduğunu ve bu nedenle adil olunması şartı ile daha uzun yargılamalar yapılmasının da mümkün olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla idari davaların süratle sonuçlandırılması esas olmakla birlikte, davanın adil bir yargılama yapılabilmesi için daha fazla zaman gerektirdiği hallerde, yargılama sürecinin uzaması makul süre güvencesinin ihlali anlamına gelmeyecektir (Yılmazoğlu, 2013: 46).

İdareye yapılan başvuruların mümkün olan sürede yanıtlanması ve bu yanıtın tam olarak uygulanması halinde, ilgili kişilerin doğru mercie kolayca ulaşması mümkün olacak, ilgisiz makamlar ile zaman kaybedilmeyecek ve dolayısıyla bundan hem idare hem de yargı mercileri kazançlı çıkacaktır (Aliusta, 2012: 144).

İdari yargılamada adil yargılamanın bir unsuru olarak makul sürede yargılama, mevzuattaki düzenlemelerin yanı sıra organik ve ekonomik yapılanma, teknik ve dijital imkânların artırılması, gerçekçi iş yükü dağılımı, adalet personelinde adaletin tesisinin aciliyeti bilincinin yükseltilmesi gibi çalışmalarla sağlanması gerekmektedir. Bu açıdan, öncelikli olarak yargılamanın uzamasına neden olan unsurların tespit edilerek çözüme kavuşturulması yargılamanın makul sürede tamamlanması bakımından önemli olacaktır (Oğurlu, 2012: 123).

İdari yargılamalarda makul sürelerin aşılmaması ve davaların en uygun zaman dilimi içerisinde tamamlanması konusunda bazı çözüm yolları tavsiye edilmektedir. Buna göre literatürde sıklıkla dile getirildiği gibi süre ile ilgili çözüm önerilerinden biri de heyet

tarafından karara bağlanacak davaların tek hâkim ile çözülmesi uygulamasına gidilmesidir (Aliusta, 2012: 145).

Türkiye’de, idari davaların yüzde 90 gibi büyük çoğunluğu, bir başkan ve iki üyeden oluşan heyet tarafından karara bağlanmaktadır. Daha isabetli karar alınması için heyetler önemli olsa da, iş yükünün çok olduğu idare mahkemelerinde yavaşlamaya neden oldukları açıktır. Bu nedenle çözüme kavuşturulması nispeten kolay olan öğrenci not tespiti, uyarma-kınama cezaları, il içi atama, performans-sicil, lojman, geçici görev, görevden uzaklaştırma gibi konularda tek hâkim tarafından karara bağlanması önerilebilecektir (Aliusta, 2012: 145).

6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda yapılan değişiklik ile ivedi yargılama usulü düzenlemesine yer verilmiştir. Genel yargılama usulüne göre daha basit ve hızlı işleyen bu yargılama usulü, belirli şartları taşıyan davaların daha hızlı sonuçlandırılmasını hedeflemektedir. Buna göre başta sürelerin kısaltılması olmak üzere, genel yargılama usulünden farklı bazı usul kuralları öngörülmektedir (Turhan, 2015: 185).

İdari yargılama usulünde amaç, yargılama sürelerinin kısaltılması ve kararların en kısa sürede alınarak mağduriyetlerin giderilmesidir. Bununla birlikte her ne kadar ivedi yargılama söz konusu olsa da, burada önemli olan AİHS’nin 6. maddesinde belirtilen makul süre düzenlemesine uyulmasıdır. Tüm bunlarla beraber uzun yargılamanın mağduriyetlere neden olması gibi yargılamanın makul süreden çok daha kısa sürede sonuçlandırılmak istenmesi de hak kayıplarına neden olarak kişilerin hak arama özgürlüklerini sınırlandırabilir. Bu açıdan, ivedi yargılama kavramı, kişilerin hak arama özgürlüklerini sınırlandıracak derecede kısa bir yargılama olarak kabul edilemez (Turhan, 2015: 188).

İdari davalarda belirli sürenin belirlenmesi bir bakıma kişilerin hak arama özgürlüğü önünde bir engel olarak kabul edilebilecekse de, idare hukukunda süre sınırlandırması idarenin faaliyetlerinde istikrar açısından gerekli bir düzenlemedir. İdari uyuşmazlığın bir an önce istikrara kavuşturulması gerekliliğinden hareketle, idari dava açılmasının süreye bağlanmaması sürekli dava tehdidi ile belirsizlik yaratabilecektir. Danıştay da verdiği bir

kararda “Bir süre konulmasındaki amaç; idarenin işlemlerine istikrar vermektir” ifadesi ile bu durumu doğrulamıştır (Odyakmaz, 2010: 3).

Konunun bir başka boyutunu oluşturan Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru durumunda da makul süre konusu gündeme gelebilmektedir. 2010 yılında referandum ile 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklik sonucunda Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru yolu açılmıştır. Buna göre derece mahkemelerinde hak ihlallerinin giderilemediği iddiası bireyler, ikincil nitelikte bir kanun yolu olarak süresi içerisinde Anayasa Mahkemesine başvurabilecektir (Çınar, 2015: 52).

6216 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Kanunu hükümlerine göre başvuru yollarının tüketildiği tarihten itibaren bireysel başvurunun; başvuru yolu öngörülmemişse ihlalin öğrenildiği tarihten itibaren otuz gün içinde yapılması gerekmektedir (Çınar, 2015: 52). “Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nün 364. maddesinin değişik (1) numaralı fıkrasında aynı husus tekrarlanmıştır. Bu nedenle, başvuru konusu hak ihlalinin genel itibarıyla idarenin işlem veya eyleminden kaynaklanması durumunda öncelikle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda yer verilen usule uygun olarak iptal veya tam yargı davası açılarak ihlalin ortadan kaldırılması yoluna gidilmelidir” (Çınar, 2015: 52).

İdare Yargısı Usul Kanunu 28/1 maddesine göre idare gecikmeksizin yargı kararlarına uygun işlem tesis etmek durumundadır. Gecikmeksizin tümcesinden anlaşılması gereken “makul süre” dir. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz (30) günü geçemez. İptal kararı hukuki sonuçlarını taraflara tebliğinden itibaren doğurmaktadır. Tebliğ hususunda esas alınacak olan tarih, idarenin genel evrak kayıt tarihidir. Bunun dışına çıkarak kararı uygulamaya yetkili memura tebliğ şartı aramak uygulamada büyük problemler doğuracaktır. İdarenin yargı kararlarını uygulama zorunluluğu kararın kendisine ulaşmasıyla başlar ve idare kararın ulaşmasından sonra makul bir süre içerisinde kararın gereğini yapmak zorundadır (Durmaz, 2015).

Âdemi infaz olarak adlandırılan infazın yokluğu durumu, İdari Yargılama Usul Kanunu’nun 28. maddesinin 1. fıkrasında idareye tanınan otuz günlük sürede idarenin işlem yapmaması ya da eylemde bulunmaması durumudur. Burada belirtilmesi gereken önemli bir konu, otuz günün sonuna kadar beklemenin, idare için bir hak

oluşturmadığıdır. Bu durum, yargı kararları “gecikmeksizin” yerine getirilmelidir, şeklinde ifadesini bulmuştur. Burada makul sürenin aşıldığına kanaat getirebilmek için, idarenin uygulamama veya geç uygulama amacında olduğunun anlaşılmasına yetecek kadar bir sürenin geçmiş olması yeterlidir (Ulutaş, 2009: 24).

Süre kavramının bu önem ve özelliği nedeniyle tesis edilen işlemlerde, işleme karşı başvuru süresinin gösterilmesi hak arama ve hukuk devleti açısından bir gereklilik halini almıştır. Bu gereklilik Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin korunması başlıklı 40. maddesinde şöyle ifade edilmiştir: “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.” İlgili maddede 2001 yılında yapılan değişiklik ile devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmesi zorunlu hale gelmiştir.

İdare bağlı yetkinin varlığı halinde de sınırlı da olsa işlemin yapılış zamanını belirleme bakımından takdir yetkisine sahiptir. Bu duruma en iyi örnek olarak idarenin yargı kararlarını uygulaması gösterilebilir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinin birinci fıkrasında; “Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez...” hükmü getirilmiştir. İdarenin yargı kararı sonucu işlemi tesis etme zamanı konusunda otuz günün ilk günü ile son günü arasında bir takdir yetkisi tanınmıştır.

2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde idareye yapılan başvurulara 60 gün içerisinde cevap verilmemesi zımnen ret kabul edilmiştir. Kanunda belirtilen idarenin sükûtu sebebiyle başvurunun reddedilmiş sayılmasına dair hüküm, idarenin müracaatı savsamasına ve cevaplandırmamasına sebebiyet verecek bir nitelik taşımaktadır. Bunun dışında Türk Kamu Hukukunda yapılan müracaatların cevaplandırılmasına dair kanuni düzenlemelerin İyi Yönetim Davranış Kodu’nda (The European Code of Good Administrative Behaviour) öngörülen makul süre ve 2 aylık azami süre ile örtüştüğü görülmektedir. İdari Yargılama Usulü Kanunu 28/1. maddesinde belirtilen otuz (30) günlük süre; idarenin gerekli işlem ve eylemleri yapması için lazım

olan azami süredir. Yoksa idareye tanınmış, idarenin serbest tasarruf edebileceği bir süre değildir (Durmaz, 2015).

Kararın ne zaman uygulandığı konusu uygulamada problem oluşturabilecek gibi görünse de; yasada önemli olan, kararın uygulanması için gerekli işlemlerin başladığı tarih değildir. Otuz günlük süre içinde yapılan işlem ve eylemler kararın zamanında uygulandığı anlamına gelmez. Örneğin; görevine iade edilmesi gereken bir kamu görevlisi için, kararın tebliğinden itibaren otuz günlük süre içinde işlem yapıldığı ama işlemlerin başkaca sebeplerden dolayı yetişmediği bahanesi ile sorumluluktan kaçamamaktadır. Zira görevlinin görevine otuz içinde iadesi sağlanamamıştır, dolayısıyla idare bu tarihe kadar geçen sürede oluşan zararlardan (maddi, manevi zarar, gecikme faizi, vs.) sorumludur (Durmaz, 2015).

1.8.2.6.3. Hukuka Aykırı İdari Kararların Geri Alınmasında Makul Süre

İdarenin kararlarını geri alması asıl olarak bu işlemlerin hukuka aykırı olması hallerinde söz konusudur ve bu nedenle geri alma sakat bir idari kararın, idarenin alacağı başka bir karar ile hükümsüz hale getirilmesini ifade etmektedir (Çağlayan, 2000: 46).

Kanunlara aykırı idari işlemlerin hukuki hak doğurması durumlarında, kanunsuzluk tespit edilerek idari dava açma süresi içerisinde geri alınması mümkündür. Türkiye uygulamasında kazanılmış hakkın mevzuata uygun yapılmış idari işlemlerden yapılabileceği, hukuki olmayan işlemlerin hak doğurmayacağı bu tür işlemlerin dava açma süresi geçtikten sonra geri alınamayacağı kabul edilmektedir.

Doktrinde ilgisine hak sağlayan hukuka aykırı idari kararların geri alınma süresi bakımından dava açma süresi olan 60 günlük sürenin esas alınabileceği ileri sürülmüştür. Bu fikre dayanak olarak idari işlemin, yargı merciince iptali ile idarece geri alınması arasında paralellik kurulabilmesi gösterilmiştir (Canyaş, 2014: 355).

Bunların yanı sıra idari işlemlerde başvuru yolu ve süresinin gösterilmemesi, işlemin iptalini gerektiren bir sakatlık olarak değerlendirilmemektedir. Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarda bu nedenle bir iptale gitmemiştir. Dolayısıyla 40. maddede öngörülen yükümlülük, iptal edilmeyi gerektiren bir eksiklik kabul edilmemektedir (Akbulut, 2009: 9-10).

2. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İYİ YÖNETİM UYGULAMALARI

Türkiye’de iyi yönetim ilkelerinin hukuki çerçevesi çoğu Avrupa Konseyi üyesi devlette olduğu gibi Anayasa’da açıkça ifade edilmemiştir. Ancak Anayasanın farklı maddelerinde iyi yönetime ilişkin pek çok ilkeye rastlamak mümkündür.

2.1. İyi Yönetim ile İlgili Anayasal Düzenlemeler

Türkiye’de iyi yönetim kapsamındaki ilkelere 1982 Anayasası’nda belirli maddelerde yer verilmiştir. Buna göre 2. maddede hukuk devleti ilkesi, 10. maddede eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkesi, 12. maddede temel hakların niteliği, 40. maddede temel hak ve hürriyetlerin korunması konuları işlenmiştir. Bunların dışında Anayasa’nın 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 de iyi iyi yönetim kuralları ile ilişkili durumdadır. Türkiye’de genel bir idari usul kanunu bulunmadığı için, iyi yönetime ilişkin ilkeler mevzuatta dağınık bir biçimde bulunmaktadır (Karakul, 2015: 94).

2.1.1. Anayasanın 13. Maddesine Ölçülülük İlkesinin Dâhil Edilmesi

İyi yönetim ilkeleri arasında önemli bir yerde bulunan ölçülülük ilkesi, 1982 Anayasası’na sonradan dâhil olan ilkelere biri durumundadır. 2001 yılında Anayasa’da değişiklik meydana getiren düzenleme ile 13. maddede ilke, pozitif metindeki yerini almıştır. 13. maddenin değişiklik öncesindeki hali temel hak ve özgürlükler ile ilgili genel bir sınırlandırma hükmü iken, değişiklik sonrasında genel bir koruma hükmü haline gelmiştir. Bu haliyle de temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında anayasanın sözü ve ruhu, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gerekleri ve ölçülülük ilkesi üç temel düstur olarak sıralanmaktadır (Değirmenci, 2015: 106).

2001 düzenlemesi öncesinde Anayasa’nın 13. maddesinde temel hak ve özgürlükler farklı birçok nedenle sınırlandırılabilirken, düzenleme ile beraber temel hakların genel sınırlandırma alanı daraltılmış; bir anlamda genel sınırlama nedenlerine yer vermeyen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin ortaya koyduğu sistem benimsenmiştir. Yeni düzenleme ile birlikte temel hakların sadece anayasada belirtilen neden ve madde 13’teki esaslar dâhilinde sınırlandırılabilceği kabul edilmiştir (Giritli, 2002: 101).

Yüksel (2007)'e göre de 2001 değişiklikleri öncesi 13. madde, anayasadaki tüm hak ve özgürlükleri kısıtlamanın gerekçelerini içeren genel bir hükümde iken, yeni düzenleme ile kısıtlamalar 'devletin toprakları ve ulusuyla bölünmez bütünlüğünü', 'ulusal egemenlik', 'cumhuriyet', 'ulusal güvenlik', 'kamu düzeni', 'genel amaçlı', 'kamu yararı' nedenleri ile sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla 13. maddenin yeni şekli ilerici bir kısıtlama sistemi sağlamakta ve temel hak ve özgürlükler için genel koruma maddesi olmaktadır. Bu bağlamda, değişiklik, özgürlüğün öz ve sınırlamanın istisna olması gerektiğini yansıtmaktadır (Yüksel, 2007: 156-157).

Madde 13, 'hak ve özgürlüklerin çekirdeği' ilkesini de içermektedir. Buna göre sınırlama hak ve özgürlüklerin temelini ihlal edemez. 13. maddeye getirilen ölçülülük ilkesi ile yeterlilik, yasalar ile kısıtlama amacı arasındaki orantılılık ve amacın yerine getirilmesi için sınırlamanın gerekliliği olan üç temel unsur meydana getirilmiştir. Dolayısıyla yeni düzenleme öncelikli olarak sınırı aşan sınırlamaları önlemeyi amaçlamaktadır (Yüksel, 2007: 158).

2.1.2. Anayasanın 40. Maddesinde Değişiklik

Türkiye anayasa sisteminde 40. madde de iyi yönetimin sağlanmasına yönelik olması ile önem kazanmaktadır. Anayasanın 40. maddesine göre; “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır. Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, Kanuna göre, Devletçe tazmin edilir.”

Anayasanın 40. maddesinin ilk fıkrası başvuru hakkının düzenlemesini istemeye yöneliktir. Bu düzenleme hak arama özgürlüğünün bir yansıması olarak görülmektedir. Buna göre, hakkında idari işlem yapılan kişilere açıkça idari başvuru yolları gösterilmelidir.

4709 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun* Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 40. maddesine ikinci fıkraya olarak şu hükmü eklemiştir: “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere

başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır”. Böylece Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’na benzer şekilde kişilere başvuru koşullarının gösterilmesi ilkesinin sağlanması hedeflenmiştir.

Anayasa maddesine eklenen yeni ifade ile işlem metninde başvuru yollarının gösterilmesi bireylerin devlet organları karşısında kendilerine tanınan hakları daha kolay kullanabilmelerine olanak tanıyacak bir düzenlemedir. Bu sayede idari işlemler karşısında vatandaşların hangi mercie veya hangi süreler içerisinde başvurabileceği, başvurunun zorunlu olup olmadığı gibi bilgilerin sunulması ile muhtemel mağduriyetlerin başlangıçta ortadan kaldırılması sağlanabilecektir. Akyıldız (2003:4)’ın ifadesi ile “bu durum idarenin “kanunu bilmemek mazeret değildir” mazeretinin arkasına sığınmasını engeller; idarenin “hasım” olmadığını gösterir.

Yapılan düzenlemeler kapsamında başvuru imkânı sağlanmasını isteme hakkı, mağdur bireylere sadece teorik anlamda müracaat imkânı sunulmuş olmasının önüne geçmek için, hak ve özgürlük ihlalleri karşısında etkin başvuru imkânı tanınmasını devletin bir ödevi haline getirmiştir (Akbulut,2009: 3).

2.1.3. Dilekçe Hakkı Düzenlemeleri

İnsan haklarının unsurlarından biri kabul edilen dilekçe hakkı, bireylerin toplu ya da bireysel olarak, yargı dışındaki devlet organlarına, şahısları ya da toplumsal durumlarla ilgili olarak şikâyet, öneri, çözüm isteme gibi nedenlerle yazılı başvuruda bulunması olarak tanımlanabilecektir. Yumuşak bir baskı aracı olarak kabul edilen dilekçe hakkı, bu yönüyle zayıf bir hak arama yolu kabul edilmektedir (Anayurt, 2002: 96).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda dilekçe hakkı; Siyasal Haklar ve Ödevler başlıklı dördüncü kısımda 74. maddede yer almıştır. Madde hükümlerine göre dilekçe hakkı önceki anayasalardan biraz daha farklı bir şekilde ele alınmıştır. Buna göre ortaya çıkan en önemli farklılık önceki anayasalarda dilekçe hakkının bireysel veya topluca kullanımından söz edilirken, 1982 Anayasası’nda bu ibarenin metinde yer almamasıdır (Anayurt, 2002: 102-103).

Mevzuat hukukunda dilekçe hakkı ise 3071 sayılı yasa ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin ilk halinde dilekçe hakkı diğer siyasi haklarda olduğu gibi sadece Türk

vatandaşı kişilere tanınan bir hak olarak yer almıştır. Ancak 2001 anayasa değişikliği ile Türkiye’de ikamet eden yabancı uyruklulara da dilekçe verme hakkı (madde 74) tanınmıştır (Özbudun, 2007: 192).

2001 yılı sonrasında Anayasa’nın 74. maddesi ve 3071 sayılı Dilekçe Kanunu’nun 3. maddeleri beraber değerlendirildiğinde vatandaşlar açısından, vatandaşlık sıfatını taşımak yeterli olup, ayrıca yaş, cinsiyet veya Türkiye’de ikamet etme gibi şartlar aranmamaktadır. Bu nedenle, gerek Türkiye’de, gerek geçici veya sürekli olarak yurtdışında yaşayan Türk vatandaşları bu hakka sahiptir (Anayurt, 2002: 107).

2.1.4. Kanun Önünde Eşitlik Düzenlemeleri

Türk anayasa hukukunda eşitlik ilkesi, ‘kanun önünde eşitlik’ şeklinde klasik hali ile yer almıştır. Hem 1961 Anayasası, hem de 1982 Anayasası’nda genel eşitlik ilkesi, ayrımcılık yasağı ile birlikte ele alınmıştır. Bununla beraber 1982 Anayasası’nda önceki anayasadan farklı bir biçimde eşitlik ilkesi, temel hak ve hürriyetlerden eşit yararlanma anlamını da kapsayacak şekilde, eşit haklar ve temel haklardan yararlanmada eşitlik anlayışı çerçevesinde yer almıştır. Dolayısıyla hukuksal eşitlik şeklinde isimlendirilen bu eşitlik anlayışında, kişilerin birer hukuksal kişilik olmaları nedeniyle kanun önünde eşit sayılmaları anlayışı hâkim durumdadır (Çağlar, 2012: 46).

İlk olarak 7 Mayıs 2004’te Anayasada yapılan değişiklikle Anayasa’nın 10. maddesinin 2. fıkrası ile pozitif ayrımcılığa vurgu yapılması büyük öneme sahiptir. Yeni düzenlemeye göre “kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Aynı şekilde “çocuklar, yaşlılar, özürülüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz”. Getirilen bu değişiklikler pozitif ayrımcılığı Anayasa düzeyinde bir temel ilke olarak kabul etmiş, daha da önemlisi devleti bu ilkeyi yaşama geçirme bakımından yükümlü kılmıştır (Ulucan, 2013: 372).

Genel olarak 2004 yılı anayasa değişikliği, "kadınların ve erkeklerin eşit haklara sahip olduklarını" belirterek cinsiyetler arasındaki eşitliğe vurgu yapmıştır. Devlet, bu eşitliği yürürlüğe koymakla yükümlüdür" ifadesi de anayasa metninde yer almıştır. Getirilen bu

yeni hüküm ile kadınlar lehine; emeklilik mevzuatında olduğu gibi yaşam alanlarında da zaten benimsenmiş politikalar dikkate alınarak olumlu eylem veya pozitif ayrımcılığın yolu açılmıştır. 2001 değişikliği, daha önce 41. maddede ailenin eşler arasında eşitlik temelinde olduğunu belirtmesi gibi, cinsiyetler arasındaki eşitliğin altını çizmiştir (Özbudun, 2007: 187).

Bunların yanı sıra, "Türk Vatandaşlığı" başlığı altındaki 66'ncı maddeye ilişkin bir değişiklik, kadın-erkek eşitliğini anayasal temelde sağlamlaştırmaya yönelik önemli bir adım olarak değerlendirilebilecektir. Buna göre yapılan düzenleme ile "yabancı bir baba ve bir Türk anne çocuğunun vatandaşlığı kanunla belirlenir" ifadesi anayasa metninden çıkarılmıştır. Dolayısıyla tüm bu düzenlemeler kadın erkek eşitliğinin sağlanması adına önemli gelişmelerdir (Gönenç, 2004: 104).

2.2. İyi Yönetim İle İlgili Yasal Düzenlemeler

Anayasal düzenlemelerin yanı sıra geçen 10 yıl içerisinde kabul edilen bazı yasal düzenlemeler de iyi yönetim konusunda önemli kabul edilmektedir.

2.2.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Birinci kuşak haklar, bireye tanınan güç ve yetki ile onu devlete ve diğer toplum bireyelerine karşı koruyan hak ve özgürlüklerdir. İkinci kuşak haklar, devletten bir hizmet, bir ayrıcalık sağlamayı hedefleyen devleti kişiye karşı bir yükümlülük altına sokan hak ve özgürlüklerdir (Özkan, 2004: 44). Üçüncü kuşak hak ve özgürlükler ise dünyanın içinde bulunduğu koşulların yarattığı ve temel insan hakları listesine eklemek istediği yeni kavramlardan oluşmaktadır. Çevre hakkı, barış hakkı, kök hücreye, genetiğe ve genetik açılarından değişikliğe uğramış organizmalara ilişkin haklar, internet ve internet üzerinden yapılan iletişime ilişkin haklar çağdaş dünyanın bir insan hakkı olarak düzenlenmesini istediği yeni alanları oluşturmaktadır (Türk Barolar Birliği, 2004: 22).

Düşünce hürriyetinin bir parçası olan bilgi edinme hakkı, içinde bulunduğumuz çağın ortaya çıkardığı yönetim anlayışının ve Anayasal gereksinimlerin sonucu olan yeni denilebilecek bir kavramdır. Çevre hakkı, barış hakkı, genetiğe ilişkin haklar, internet hakları gibi üçüncü kuşak haklar arasında kabul edilen bilgi edinme hakkı yeni bir hak

olarak ortaya çıkan iyi yönetim hakkı ile yakından ilişkili ve hatta iyi yönetim hakkını tamamlayıcı ve bütünleştirici bir nitelik taşımaktadır.

İyi yönetim, bir taraftan kendisinin mutlaka uygulaması gereken etkili, verimli çalışma, kaynakları etkin kullanma gibi üretime yönelik faaliyetleri yerine getirmesi gerekirken, diğer yandan da adil, hakkaniyetli, yansız ve hukuka uygun davranma ile vatandaşın yaşamına yönelik görevini yerine getirecektir. Çünkü artık vatandaşlar doğruluğuna inanmadıkları ve ikna olmadıkları yönetim anlayışını kabullenmekte zorlanmaktadırlar (Eken, 2005: 115).

Günden güne gelişen ve değişen teknolojiye dolayı yönetimin de kendisini yenileyerek işleyişini iyi yönetim anlayışı içerisinde basitleştirmeli, hızlandırmalı ve katılımcı yönetimi sağlamalıdır. Bu da yönetim ile toplum arasındaki mesafeyi azaltarak, ilişkileri yumuşatmayla olacaktır ki, buna açıklık denmektedir.

Türkiye’de de kamu yönetiminde iyi yönetimin bir gerekliliği kabul edilen şeffaflığın sağlanmasına yönelik liberal demokratik ülkelerde görülen çabaların bir sonucu olarak kabul edilen 9 Ekim 2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) Türk kamu yönetiminin şeffaflaşmasına yönelik önemli bir açılım özelliği göstermektedir. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi amaçlanmıştır. (Md. 1) Kamu kurum ve kuruluşları, Kanunda belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü tutulmuşlardır. (Md. 5) Bu tedbirlerin neler olabileceği, BEHK’nin Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir.

Bilgi edinme hakkı, kişilerin her türlü resmi bilgi ve belge, ses, görüntü ve elektronik ortamda kayıtlı verilere ulaşabilmelerini ifade eder. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, kişilerin idareden bilgi ve belge taleplerinin karşılanabilmesi için ilgili olmalarını gerekli görmemiştir (Eken, 2005: 119).

Kanunun 1. maddesinde temel amaç olarak şeffaf yönetim vurgusu yapılmıştır. Buna göre demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir." (Şengül, 2005: 217). Bu tarihten itibaren kanun kapsamında olsun ya da olmasın birçok konuda kamu kurumlarından talepte bulunulduğu takip edilmektedir. Özellikle kamu görevlileri de kendileri ile ilgili idarenin elindeki bilgilere ulaşmak için talepte bulunmaktadırlar. Kamu personelinin talepleri sicil notlarında yoğunlaşmaktadır. Çünkü 4982 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'ne göre sicil raporları gizlilik kaydı ile saklandığından ilgililerinin bilgi sahibi olması mümkün görünmemekte idi (Akalan, 2006: 36).

4982 sayılı kanunu genel olarak kamu yönetiminde şeffaflığın yanı sıra haber ve fikir alma hakkı, düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyeti kapsamına da girmektedir. Kanun metninden anlaşılacağı üzere bu hak, yasal makamların herhangi bir müdahalesi olmaksızın kullanılacaktır ve bu hakkın kısıtlanması Anayasa'ya aykırı bir durum oluşturacaktır. Kanunun muhatabı olan ilgili kişiler, kamu kurumları niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları bilgiyi kamuoyuna sunacak ve şeffaflığı genelleştireceklerdir (Aras ve Altınok, 2009: 108).

Bilgi edinme hakkının tanındığı devletlerde bilgi edinme hakkına ilişkin bazı istisnalar da öngörülmüştür. Devlet sırrı, ülkenin ekonomik çıkarları, istihbarat, idari soruşturma, adli soruşturma ve kovuşturma, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır gibi bazı konularda bilgi edinme hakkına sınırlama getirilmektedir. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da benzer sınırlamalar içermektedir.

Hukukun üstünlüğü ve demokrasinin bir gereği olarak bilgi edinme hakkı, vatandaşlara daha yakın, denetime açık, şeffaflığın sağlandığı bir yönetim modeli olarak halkın güvenini arttırmaya yardımcı olsa da belirli durumlarda kamu düzeninin istikrarı, temel hak ve özgürlüklerin korunması gibi nedenlerle sınırlandırılabilir (Küçük, 2011: 112). Örneğin ticari sırlar, kişilerin özel hayatına ait sırlar, devlet sırlar, idarenin iç düzen belgeleri gibi konularda kanunla çeşitli sınırlamalar getirilmesi, bilgi edinme hakkına aykırılık teşkil etmez (Evren, 2010: 124).

Bilgi Edinme Hakkının uygulanması bağlamında oluşturulan kurumsal yapıların rolleri de önemlidir. Bilgi edinme hakkı ile ilgili anlaşmazlık ve itirazları karara bağlamakla görevli en yüksek merci olan Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu'nun idareler ile kişiler arasındaki arabuluculuk faaliyeti şeffaflığın sağlanmasında önemlidir. Kurulun yayınlayacağı raporlarla aykırı uygulamaları teşhir etmesi şeffaflık yönündeki dönüşüme büyük katkıda bulunacaktır (Şengül, 2005:234).

Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde bilgi ve belge talebine ilişkin olarak bilgi edinme hakkının kullanılmasında kurumları sınırlayan makul süreler tanımlanmıştır. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulamasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik'te *“başvuru dilekçesi veya formu kaydedildikten sonra, en geç iki iş günü içinde kurum veya kuruluşun ilgili birimlerine gönderilir. Bu yazıda; başvurunun hangi birim tarafından cevaplanacağı ve başvuru sahibine hangi tarihe kadar cevap verilmesi gerektiği belirtilir. Bu tür yazıların hızlı bir şekilde ilgili birimlere iletilmesi için gerekli yetki devri işlemleri ilgili mevzuata uygun olarak yapılır. Elektronik posta yoluyla gelen başvurular ilgili birimlere, elektronik ortamda veya başvurunun bilgisayar çıktısı iletilmek suretiyle gönderilir. Ayrıca başvurunun hangi birim tarafından cevaplanacağı ve istenen bilgi veya belge hakkında başvuru sahibine hangi tarihe kadar cevap verilmesi gerektiği belirtilir.”* makul süreler bilgi edinme hakkı kapsamında tanımlanmıştır. (<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.20047189&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>)

Kamu Denetçiliği Kurumu 14/05/2018 tarihli kararında da belirttiği üzere, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında da inceleme yapmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu 14/05/2018 tarihli kararında, *“... başvuranın eşinin, 08.1.2015 tarihinde 5901 sayılı Türk vatandaşlığı Kanununun 16'ncı maddesine istinaden Türk vatandaşlığı kazanmak üzere yaptığı başvurunun, takriben üç buçuk yılı bulan süredir sonuçlandırılmadığı ve başvurunun akıbeti hakkında başvurana hiçbir açıklama yapılmadığı anlaşıldığından, “makul sürede karar verme”, “şeffaflık”, “kararların geciktirilmeksizin bildirilmesi” ve “bilgi edinme hakkı”, dolayısıyla “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkelerine uygun hareket etmediği anlaşılmış olup, İdarenin bundan böyle bu ilkelere uyması beklenmektedir.”* şeklinde karar vererek, kararlarında bilgi edinme hakkını iyi yönetim ilkeleri ile birlikte incelemesine konu etmektedir.

2.2.2. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 2 ve 33 üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 31.7.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin amacının; etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin; “Vatandaşın bilgilendirilmesi” başlıklı 5 inci maddesinde, kanuni sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla idarenin, sunduğu hizmetlere ilişkin bilgileri ve mevzuatı, basılı ya da elektronik ortamda duyuracağı;

“Hizmet standartları oluşturma” başlıklı 6’ncı maddesinde, idarenin, hizmet standartlarını oluşturacağı, hizmet standartları tablosunda; hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikâyet mercilerine ilişkin bilgilerin yer alacağı, bu tablonun, hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyuracağı,

“Başvurunun kabulü ve sonuçlandırılması” başlıklı 12’nci maddesinde, vatandaşların başvurularının, hizmet standartlarında belirtilen süre içinde sonuçlandırılacağı, hüküm altına alınmıştır.

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile iyi yönetim ilkelerine uygun bir idari tanımlama yapılmıştır. Yönetmelik ile idarenin iş ve işlemlerinde kamu hizmet standartları oluşturarak, çalışma alanında yürüttüğü iş ve işlemlerinde süreçleri tanımlamasını ve bu süreçleri ilan etmesini zorunlu kılmaktadır. Aynı zamanda hizmet standartları ile söz konusu iş ve işlemler için makul süreleri belirlemesini öngörmektedir. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’na uygun olarak iyi yönetim hakkını tanımlamaktadır. Yönetmelik ile genel olarak makul süre 2 ay olarak belirlenmesine karşın, her iş ve işlem için kurumların belirleyecekleri standartla ile makul

süreler öngörmektedir. Ayrıca bu süre ve işlem süreçlerini önceden çeşitli araçlarla duyurmalarını zorunlu kılmaktadır.

2.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Dünyada gittikçe yaygınlaşan ombudsman (kamu denetçiliği) kurumları temel hak ve özgürlüklerin korunmasında bireyin lehine bir durum oluşturmak ve hukukun üstünlüğü sağlamak amacıyla kamu yönetimi içerisinde iyi yönetimi teşvik etmek için önemli bir rol üstlenmiş durumdadır. Türkiye’de de 90’lı yıllardan itibaren tartışılan kurum ile ilgili düzenlemeler kamu denetçiliği adı altında anayasaya girmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu görevleri itibariyle hem kamuoyu denetimini mümkün kılmakta hem de kamu yönetiminde iyi yönetim hakkının gerçekleştirilmesi yönünde bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir.

İdari yargı sisteminin geçerli olduğu Türkiye gibi ülkelerde ise idare mahkemeleri yerindelik denetimi yapmamakta, hukuka uygun olan idari işlemi esastan incelemeksizin davacının talebini reddetmektedir. Bu durum vatandaşların mağduriyetini artırmaktadır. İyi yönetim ise idarenin daha hızlı, etkin, sorumlu, hesap verebilir, halkın katılımına açık, şeffaf bir yönetim anlayışını benimseyerek idari işlemlerde uygulamasıyla gerçekleşir. Bu kapsamda 6328 sayılı Kanun’da Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görevi olan, ”idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek“ maddesi iyi yönetim tanımı içinde değerlendirilebilir.

Kanuna göre, vatandaşlar tarafından kötü yönetim ve diğer nedenler ileri sürülerek yapılan şikâyetler, kamu denetçisi tarafından ön incelemeden geçirilerek kabul edilebilirliği karara bağlanır. Kanunda başka kurumlara bırakılmış veya yasaklanmış konulara ilişkin şikâyetler elemeye tabi tutulur ve ilgililere bildirilir. Kamu Denetçiliği Kurumu Baş denetçisi, şikâyet başvurularına ilişkin yaptığı işlemleri rapor halinde yıllık olarak kamuoyuyla paylaşabileceği gibi her zaman da açıklayabilir. Bu durum da idarenin aksayan yönlerini düzeltmesi için bir sebep teşkil edecektir. Kamuoyuna olumsuz şekilde yansıtılmak istemeyen kurum ve kuruluşlar ile kamu personeli iyi yönetim ilkelerini benimsemeye daha istekli davranacaklardır. İyi yönetim ilkelerini göz önünde

bulundurarak idarenin işlem ve eylem ile tutum ve davranışlarını değerlendiren Kamu Denetçiliği Kurumu bu ilkelere uygun hareket edecek ve diğer kurumlara örnek olacaktır. Bu çerçevede yapılan denetim ise kamu yönetiminde bu ilkelerin yerleşmesini sağlayacak, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli vatandaşa hizmet sunarken daha özenli ve etkin çalışacaktır.

Türkiye'nin özellikle AB süreci ile birlikte hız kazanan insan haklarına dayalı hukuk devleti ilkesine uygun biçimde çalışan, hesap verebilirlik ilkesine bağlı iyi yönetim için bağımsız ve etkili bir kuruma olan ihtiyacın bir neticesi olarak Ombudsmanlık Kurumu, Kamu Denetçiliği Kanunu adıyla Anayasaya girerek, yasalaşma süresini 29.06.2012 tarihinde 6328 sayılı kanun ile tamamlamıştır. Böylece Türkiye, bir AB aday ülke olarak tüm AB üye ülkeleri ve aday ülkeler içinde ombudsmanlık kurumuna sahip olmayan tek ülke olma özelliğinden kurtulmuştur (Efe ve Demirci, 2013: 51). Böylece kamu denetçiliğini kuran kanun ile Türk Cumhuriyetinin Anayasasında belirtilen ilkeler çerçevesinde, yönetimin işleyişi hakkında gerçek ve tüzel kişilerin şikâyetlerini araştırmak, idarenin işlemleri; Adalet, insan haklarına saygı, hukuka uygunluk ve hakkaniyet açısından araştırmak, tutum, davranış ve eylemleri araştırmak, aramak ve önerilerde bulunmak üzere ombudsmanlık kurulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 'İyi Yönetim İlkeleri' başlıklı 6. maddesi ile "Kurumun inceleme ve araştırma yaparken 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 gözeteyeceği" düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41'inci maddesinde de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup benzer

ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen “Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’nda da yer verilmiştir.

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 (Karakul, 2015: 89). 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 (Karakul, 2015: 85).

Yönetmelik ile iyi yönetim ilkeleri belirlenerek Kamu Denetçiliği Kurumunun bu ilkelere uyacağı vurgulanmaktadır. 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.

Tüm bunlarla beraber Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesi “idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum ve davranışta bulunup bulunmadığını gözeteceğini belirterek; kamu denetçiliği kurumunun açıkça ifade edilmemiş iyi yönetim ilkelerine de dayanabileceğini vurgulamıştır (Karakul, 2015: 95).

Kamu Denetçiliği Kurumu “*günümüzde demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışında idarelerden sadece hukuka uygun hareket etmeleri değil, aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir.*” (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Yetim%20AylÄ±ÄŸÄ±nÄ±n%20Yasal>

%20Faiziyle%20Birlikte%20Ã–denmesi%20Talebi.pdf) ifadesini kararlarında zikrederek, iyi yönetim ilkeleri yönünden idareleri denetime tabi tutmaktadır.

2016/2236 sayılı kararında “şikâyet başvurusu kapsamında Kurumumuzun bilgi ve belge talebine süresi içinde cevap verildiği, idarenin başvurularla ilgili işlemlerinde makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması ve kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi ilkelerine uygun davrandığı; ancak idarenin 30/03/2016 tarihli kararına istinaden başvurana gönderdiği 22/04/2016 tarihli yazıda karara karşı başvuru yolunu göstermediği, bu nedenle iyi yönetim ilkelerinde vurgulanan “*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*” ilkesine uymadığı anlaşılmış olup, idarenin bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.” şeklinde karar vermiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu tüm kararlarında iyi yönetim ilkelerine uygunluğa önem verecek bir yapılanma ile faaliyetlerini sürdürürken, zaman zaman ilgili başvurularda makul süre konusu üzerinde de durmaktadır. Örneğin 2016/2508 tarihli karar kapsamında Türkiye Barolar Birliği’ne munzam emeklilik yardımı konusunda yaptığı başvuruların yanıtızsız kalması üzerine şikâyetçinin şikâyeti incelenmiştir. Başvurana, barosuna karşı yükümlülüklerini yerini getirmiş olmak şartını sağlamadığı gerekçesiyle ödenmesi durdurulan munzam emekli yardımının ödenmesi ve makul sürede mağduriyetinin giderilmesi hususunda yeni bir işlem tesis edilmesi için Türkiye Barolar Birliği’ne tavsiyede bulunulmuştur.

11/01/2017 tarihli karar kapsamında ise başvuran asli görevinin yanında yürüttüğü iş güvenliği uzmanlığı görevinin sonlandırılması işleminin iptal edilmesi konusu değerlendirilmiştir. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvuran hakkında yetkili olmayan makam tarafından, kamu yararı ve hizmet gerekleri kriterlerine uyulmaksızın iş güvenliği uzmanlığı görevinin sonlandırılması işlemini geri almak üzere ve mağduriyetin makul sürede giderilmesi için yeni bir işlem tesis etmesi için Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulması gerektiği hükmedilmiştir.

2017/6772 sayılı kararında ise; makul sürede cevap vermeyen idare ile ilgili olarak; “Dışişleri Bakanlığı tarafından, başvuruya konu olay hakkında bunca zaman geçmiş olmasına rağmen herhangi bir işlem yapılamadığı gibi, Kurumumuzca 16.6.2017

tarihinde talep edilen, 20.7.2017, 27.9.2017 ve 9.11.2017 tarihlerinde de çabuklaştırılması talep edilen bilgi ve belge isteme yazımıza ancak 21.11.2017 tarihinde cevap verilmiştir. Bu aksaklığın sebebi bilinmemektedir. Bu yönü itibarıyla Bakanlığın tavrı, “*makul sürede karar verme*”, “*şeffaflık*”, “*kararların geciktirilmeksizin bildirilmesi*” ilkelerine ve “*bilgi edinme hakkına*” aykırılık teşkil etmekte olup; Bakanlıktan bundan böyle bu ilkelere uyması beklenmektedir.” şeklinde kararında eleştirmiştir.

2.2.4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen en önemli değişiklik performansa dayalı mali yapıdır. Birkaç yıldır alt yapısı hazırlanan performansa dayalı mali yapı çalışmaları bu kanun ile somutlaştırılmıştır. Kanunun çıkarılma gerekçesi olarak, kamu mali yönetimindeki etkisizlik, verimsizlik, ihtiyaçlara cevap verememe gibi sebepler ön plana çıkmaktadır. Bu kanun ile getirilen düzenlemeler kamu mali yönetiminde etkin denetim çalışmaları ile birlikte “disiplini ve etkinliği” sağlamaya yöneliktir (Öz ve Kaplan, 2005: 245).

Kanunda, kamu mali yönetimi, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler olarak belirtilmiştir. Kanun metnine girmiş olan etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik terimleri performans yönetiminin unsurlarıdır. Dolayısıyla mali yönetimin performansa dayalı olacağı yasal hüküm altına alınmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile iç denetim sistemi getirilmiştir. Bu sistem içerisinde görev almak üzere iç denetim elemanları istihdam edilmektedir. İç denetçiler, bakanlık ve bağlı idarelerde üst yöneticilerin teklifi ile olmak üzere bakan ve diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanmaktadır (Ataman, 2010: 23-25).

Kanunla her bakanlığa kendi görev alanına giren hizmetler için performans ölçütleri geliştirmesi görevi verilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ayrıca Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve ilgili kurumlara bütçeleme süreci için performans ölçütleri geliştirmesi görevi de verilmiştir. Performans denetimleri bu ölçütlere göre

yapılacaktır. Performansa dayalı yönetim anlayışı çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde ile zarardan sorumluluk konusunda; zararın, sorumlularına ödettilmesi hükmü getirilmiştir. Böylelikle kamuyu zarara uğratanlar bu zararın bedelini ödeyecektir. Zira kamuda etkinlik ön plandadır. Kaynakların; zarara uğrattmak suretiyle kaybı etkisizliğe neden olacağı için bunun zarar verene ödettilerilerek telafi edilmesi öngörülmektedir.

Kamu mali denetiminde yapılan yeniden yapılandırma düzenlemeleri kapsamında getirilen önemli bir düzenleme ise bütçede nakit esasından tahakkuk esasına geçilmesidir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda “Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği yıl, bütçe giderleri ise ödendiği yıl muhasebeleştirilir” denilmek suretiyle tahakkuk esaslı muhasebe sistemi hükme bağlanmıştır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi sayesinde, kurumlara ilişkin olarak derlenecek olan istatistiki veriler daha anlamlı hale gelecektir (Öz ve Kaplan, 2005: 248).

Kamu kaynaklarının daha önceden belirlenen ve mevzuata uygun bir şekilde, aynı zamanda ekonomik olarak verimli kullanılıp kullanılmadığı konusunda halka ve diğer tüm taraflara güvence sağlayan mali kontrol, kamu kaynaklarının etkin kullanımı için bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanun kapsamında mali kontrol sisteminin etkin uygulaması için önemli bir girişimdir (Kesik, 2005: 112).

2.2.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Düzenlemesi

Günümüzde Batı ülkelerinde Anglosakson kökenli, etik ilkeler ve kurullar oluşturma eğilimi son yıllarda Türkiye’de de yansımaları bulmuştur. Bu kapsamda yönetsel etik ve meslek etiği oluşturma, bunu da etik kurullarla oluşturma anlayışı yaygınlaşmıştır (Arap ve Yılmaz, 2006: 52).

25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında kanunda amaç “kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yetki, görev ve sorumlulukları "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" çerçevesinde belirlenmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun amacı kamu görevlilerinin uyması gereken temel davranış ilkelerini belirlemek ve bunun uygulamalarını denetlemek olarak belirtilmiştir. Bunların yanı sıra kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin gözetilmediği iddiasıyla re 'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünün yerleşmesini sağlamak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.

Kurulun ikinci görevi, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla Kurula yapılan başvuruları inceleyerek karara bağlamaktır. Kurul'un resen inceleme yetkisi bulunmaktadır. İnceleme ve araştırmalar, yönetmelikte yer alan etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütülmekte ve en geç üç ay içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Kurul kararları, yapısı ve içeriği itibarıyla bir tespit kararı niteliğindedir ve idari yargı denetimine tabidir. Kurul kararları, hakkında inceleme yapılan kamu görevlisine, Kurula başvuru yapana, kamu görevlisinin ilgili olduğu kuruma ve Başbakanlık makamına bildirilmektedir. Kurulun üçüncü görevi ise, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır. Bu kapsamda, Kurul tarafından birçok kamu kurumunda seminerler verilmiş ve etik eğitici programları düzenlenmiş, kamuda etik ilkelerin yerleştirilmesi için Avrupa Birliği destekli "Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi" gerçekleştirilmiştir (Altın, Sayer ve Barutçu, 2013: 38).

Türkiye'de kamu yönetiminde etik konusunun gündeme gelmesi önemli bir kazanım olarak değerlendirilmektedir. Kurul'un görev ve sorumluluk alanının geniş tutulması, başvuru yöntemlerinin basit tutulması ve gerekli koşulların sağlanması durumunda hızlı sonuçlanması şeklinde yapılan düzenleme ile açık, hesap verebilir, katılımcı, demokratik ve yerinden yönetimci bir yapı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sonuç olarak kurul, yeni kamu yönetiminin bir söylemden veya bir politika olmasından ziyade, somut olarak işleminde ve kabul edilmesinde oldukça önem taşımaktadır (Doğan, 2015: 396).

2.2.6. E-Devlet Uygulamaları

2000’li yıllarla beraber tüm dünya olduğu gibi Türkiye’de de devlet ve özel kuruluşlar teknolojiden ve internet teknolojisinden sağlanan imkânlardan yararlanarak hizmetlerini zamandan ve mekândan bağımsız hale getirmek ve hizmet kalitesini artırmak için yeni yatırımlar yapmaya başlamıştır. Bu çabalar sonucunda geliştirilen elektronik hükümet (e-devlet) kavramı ile vatandaşın ve hükümetin karşılıklı görev ve yükümlülüklerini elektronik iletişim ve işlem ortamı aracılığı ile yürütme olanağı ortaya çıkmıştır.

E-devlet en basit biçimiyle; vatandaşlara devlet tarafından verilen hizmetlerin elektronik ortamda sunulması şeklinde tanımlanabilir. Daha detaylı açıklamak gerekirse; genel olarak çağdaş toplumlardaki devlet ve birey ilişkilerinde, devletin vatandaşlara karşı getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesine e-devlet denilmektedir (Çarıkçı, 2010: 98). Aşağıdaki tabloda da e-devletin geleneksel devlet ile olan farklılıkları gösterilmiştir.

Tablo 2
Geleneksel Devlet E Devlet Karşılaştırılması

<i>Geleneksel Devlet</i>	<i>e-Devlet</i>
Pasif Yurttaş	Aktif Müşteri Yurttaş
Kâğıt temelli iletişim	Elektronik iletişim
Dikey/Hiyerarşik yapılanma	Yatay/koordineli ağ yapılanması
Yönetimin veri yüklemesi	Yurttaşın veri yüklemesi
Eleman yanıtı	Otomatik sesli posta, çağrı merkezi vb.
Eleman yardımı	Kendi kendine yardım/uzman yardımı
Eleman temelli denetim mekanizması	Otomatik veri güncellemesiyle denetim
Nakit akışı/çek	Elektronik fon transferi (EFT)
Tek tip hizmet	Kişiselleştirilmiş/farklılaştırılmış hizmet
Bölümlenmiş kesintili hizmet	Bütünsel/sürekli/tek-duraklı hizmet
Yüksek işlem maliyetleri	Düşük işlem maliyetleri
Verimsiz büyüme	Verimlilik yönetimi
Tek yönlü iletişim	Etkileşim
Uyruk ilişkisi	Katılım ilişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: (Çelen, Çelik ve Seferoğlu, 2011: 2)

Devletin sunmak zorunda olduğu bütün hizmetlerin hızını, yaygınlığını ve etkililiğini artıran, aynı zamanda hizmet maliyetlerini de önemli ölçüde düşüren e-devlet uygulamaları ile bürokratik ve kırtasiyecilik hizmet anlayışı yerini kalite ve verimlilik odaklı

hizmet anlayışına, bireyin devlet için var olması anlayışı yerini devletin birey için var olması anlayışına bırakmaktadır (Çarıkçı, 2010: 96).

E-devlet, kamu yönetimi operasyonel süreçlerin iyileştirilmesi yanı sıra bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak performans ve verimliliği artırmayı amaçlayan bir hükümet modelidir. Genel olarak e-devletin özellikleri şu şekilde maddeleştirilmektedir (Şişman, Sesli ve Alkış, 2009: 650):

- ✓ Yönetimde şeffaflık.
- ✓ Demokratik gelişmelerin sağlanması ve vatandaşların her seviyede yönetime katkısı,
- ✓ Kamu hizmetlerini daha şeffaf bir şekilde sunmak ve sonuç olarak hükümetin güç ve güvenilirliğini arttırmak,
- ✓ Sürekli, kesintisiz ve kaliteli hizmetler.
- ✓ Kuruluşlar arasında veri alışverişinin sağlanması ve iş ve veri tekrarlarının önlenmesi. Devletten hizmet alan vatandaşların hayatını kolaylaştırmak,
- ✓ Gerçek ve güncel verilere dayanan planlama ve tüm harcamalarda tasarruf sağlama

Kamu hizmetlerinin sunulmasında e-devlet uygulamalarına geçilmesinin kamu sektörü ile ilgili bilgilere, yasa ve yönetmeliklere daha geniş erişim sağlanması, maliyetleri düşürme, sunulan hizmetlerde hız ve kaliteyi sağlama, daha açık ve şeffaf kamu idaresinin oluşması, yolsuzluğun azaltılmasında etkinliğin sağlanması gibi yararlı yönleri bulunmaktadır.

E-devlet vatandaşları güçlendirir ve onları tartışma odağına getirir ve bu nedenle kamu görevlileri kendilerinin verdiği bilgi ve hizmetlerden doğrudan sorumludur. Bu, mutlaka kamu çalışanları için performans ölçümü ve performansa dayalı teşvikler getirir. Ayrıca, elektronik sürecini vurgulamak için özel sektör katılımı ve sivil toplum katılımı önemli noktalardır (Kutlu ve Sevinç, 2010: 3).

Türkiye'nin 9'uncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, ülkenin sosyal, ekonomik ve teknik yapısının, iş süreçlerini verimlilik ve etkinlik endişeleri ile modernleştirilmesine önem vermiş ve bu amaçla e-devlet uygulamalara vurgu yapmıştır. Bu kapsamda alınacak

tedbirler Şu Şekilde belirtilmiştir (Kutlu ve Sevinç, 2010: 8): Kamu hizmeti sunumunda etkin, Şeffaf, sũrdũrũlebilir, gũvenilir hizmet sunmak için bilgi ve iletişim teknolojilerini yaygınlaŐtırmak için Özel sektŕrũn temellerini karŐılayacak idari sũreler gŕzden geçirilecektir. E-devlet, yapılar ve işlevlerde yŕnetiŐim yaklaŐımlarıyla etkin, hızlı ve iŐbirliĐine dayalı Özellikleri korumak için kamu hizmetlerini yeniden yapılandırmaya yŕnlendirilmelidir. Kamu sektŕrũnde, bireylerin ve mũesseselerin taleplerini her durumda kullanılmak ũzere tek bir numara ile karşılamak için temel bilgi altyapıları kurulmalıdır. Aktŕrlerle ilgili veriler, bireyler ve kurumlar, ilgili kurumlara uygun Şekilde tedarik edilmesi için ortak bir tabanda tutulacaktır.

Tũrkiye’de de teknolojik gelişmelerin artıŐı ile birçok yeni uygulama hayata geçirilmiştir. Yaşanan yeniliklere paralel bir Şekilde e-devlet çalışmalarının koordineli bir Şekilde yũrũtũlmesi amacıyla Başbakanlık Yŕnetim Bilişim Sistemi Merkezi oluşturulmuştur (elen, elik ve Seferoğlu, 2011: 3). Hizmet sunumu ile ilgili birçok kamu kuruluşunda ortaya konulan uygulamaları bir araya getiren *e-Devlet Kapısı* uygulaması ise her tũrlũ bilgiye erişim ile bilgilendirme ve elektronik hizmetleri bir araya getirmektedir.

E-devlet ile vatandaş-devlet ilişkileri karŐıklı olarak ağ ortamında sağlanabilmekte, devlet hizmetleri ağ ortamında zaman ve mekŕn ayrımı olmaksızın sunulabilmekte, vatandaşlar ise gŕrev ve yũkũmlũlũklerini ağ ũzerinden yerine getirebilmektedirler. Bu çerçevede, e- devleti basit bir Şekilde teknolojik olanakların kullanımı olarak gŕrmek eksik yorumlamak ve dũŐũnmek anlamına gelmektedir (arıkı, 2010: 100).

E-devlet hizmetlerinin ana hedefi, bilgi işlem kapasitesinin arttığı ve kararları verebilecek ve gereklilikleri hemen yerine getirebilecek bir hũkũmet yapısı oluŐturmaktır. E-devletin kamu yŕnetiminde yeni bir anlayış getirdiği ve bũrokratik işleyişi değiştirdiği bir gerçektir. Örneğin, e-devlet uygulaması vatandaşların bilgiye ulaşım ve hizmete alım sũrelerini değiştirmiştir. E-devlet uygulaması Öncesinde vatandaşlar bilgi sistemine kamu gŕrevlileri aracılığıyla ulaşırken, e-devlet sayesinde doğrudan bilgi sistemine giriş yapabilmektedirler (İnce, 2011: 24).

Tũrkiye’de e-devlet ile ilgili en Önemli geliŐmelerden biri elektronik imza ile ilgili 2004 tarihli ve 5070 sayılı Yasa ile yapılmıştır. Bu yasa ile elektronik ortamda resmi yazıŐmalar kolaylaŐtırılmıŐtır. Tũrkiye’de e-devlet uygulamalarına yŕnelik diğer uygulamalara

MERNİS (doğum servislerinin kaydı), SAY 2000i (Mali Denetim Büroları Bilgi Akışı), UYAP (Ulusal Adalet Ağı), POL-NET (Polis Hizmetleri) örnek olarak verilebilir (Balcı ve Kırılmaz, 2009: 66).

2.2.7. Kişisel Verilerin Korunması Kanunu

Bilgisayar ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler, kişisel verilerin toplanmasını ve paylaşılmasını kolaylaştırmış, diğer yandan da, bireylerin kişisel verilerinin hukuka aykırı şekilde ihlal edilmesine yol açmıştır. Bu açıdan Türkiye’de de yasal düzenleme yapılma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de kişisel verilerin korunması Anayasal güvence altındadır. Buna göre “Özel hayatın gizliliği ve korunması hakkı” başlığı altında Anayasa’nın 20. maddesinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin hüküm yer almaktadır. Anayasa’nın 20. maddesine göre, “Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir (Çekin, 2016: 633).

Türkiye’de kişisel veriler, ilk defa, 30.01.2016 tarihli ve 6669 sayılı “Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” ve 7 Nisan 2016 tarihli Resmi Gazete ’de “6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun’un (KVKK) yayımlanıp, altı ay sonra 26 Ekim 2017 tarihinde yürürlüğe girmesiyle hukuki çerçevesine kavuşmuştur.

KVKK’nun 3. maddesi uyarınca, kişisel veri “kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgi” olarak tanımlanmıştır. KVKK, madde gerekçeleri uyarınca, üçüncü maddenin gerekçesinde kişisel veriye örnek olarak bireyin adı, soyadı, doğum tarihi, doğum yeri gibi kişinin kim olduğunu anlamaya yarayan bilgiler olabileceği gibi kişinin ailevi, fiziki, ekonomik, sosyal ve benzeri özelliklerine ilişkin veriler sayılmıştır. Kanun kapsamındaki tanım uyarınca, her verinin, aynı zamanda kişilik hakkının bir

parçası olarak korunacağını söylemek mümkündür. Bunun sonucu olarak ilgili tanıtımda belirtilen unsurları taşıyan verilerin korunması da, bir mutlak hak niteliği taşımaktadır. Bununla beraber söz konusu mutlak hakkın derecesine göre bir ayrıma gitmiş, “basit” kişisel verilerin işlenmesini haklı kılacak şartları ve “nitelikli” kişisel verilerin işlenmesini meşru kılacak sebepleri ayrı ayrı belirtmiştir (Çekin, 2016: 635).

Kişisel verilerin korunması hakkı, iyi yönetim ilkelerine bağlı idarelerin uyması gereken kurallardır. Kişisel verilerin korunması için idareler gerekli önlemleri almakla mükelleftir. Kişisel verileri işleyen, bu verilere sahip olan birimler, iyi yönetim hakkına uygun işlemler tesis etmekle mükelleftir.

Kişisel Verileri Koruma Kurulu’nun “işlenen kişisel verilerin kanuni olmayan yollarla başkaları tarafından elde edilmesinin veri sorumlusu tarafından en kısa sürede ilgisine ve Kurula bildirimde bulunulmamasının; veri sorumlusunun gerçekleşen veri ihlalini ilgili kişilere 17 ay, Kurula ise 10 aylık gecikmeyle bildirmesinin Kanunda belirtilen “*en kısa süre*”yi aşan bir süre olduğu ve bu durumun Kanunun 12’nci maddesinin (5) numaralı fıkrası kapsamında veri güvenliği ihlali olarak değerlendirilmesi nedeniyle Kurul tarafından Kanunun 18 inci maddesi gereğince ilgili veri sorumlusu hakkında idari yaptırım uygulanmasına karar verilmiştir.” kararında olduğu gibi “en kısa süre” şeklinde sınırlandırmıştır.

Kişisel Verileri Koruma Kurulunun “ilgili kişinin veri sorumlusuna Kanunun 11’nci maddesinde sayılan hakları kapsamında başvuruda bulunmasına rağmen veri sorumlusunun süresinde ilgili kişiye cevap vermemesi üzerine; Kurul tarafından veri sorumlusunun ilgili kişiye Kanunun 11 inci maddesi kapsamında talep ettiği hususlarla ilgili olarak, Kanunun 15 inci maddesinin (5) numaralı fıkrası gereğince kararın tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde cevap vermesi, aksi takdirde Kanunun 18 inci maddesi uyarınca hakkında idari yaptırım uygulanacağı hususunda veri sorumlusunun talimatlandırılmasına karar verilmiştir.” kararında makul süre incelemesi yapılmaktadır.

2.2.8. Üst Kurulların Yaygınlaştırılması

Devletin, ekonomik ve toplumsal yaşamdaki değişen rolünün kamu yönetimine yansımaları olarak değerlendirilen ve yaşamın hassas sektörleri olarak kabul edilen rekabet,

bankacılık, enerji, finans, insan hakları ve gıda ve ilaç güvenliği gibi sektör ve alanlarda düzenleme ve denetim yapan bağımsız idari otoriteler, ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşamı gün geçtikçe daha fazla etkilemektedir.

Buna göre, üst kurullar “yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları ve gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde ‘düzenleme’ ve ‘denetim’ faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklı idari birimlerdir” (Sobacı, 2006: 158).

Bağımsız idari otoriteler olarak 1880’lerde ABD’de ortaya çıkan üst kurullar, yönetim anlayışı çerçevesinde yayılmıştır. Üst kurul yapısı, ülke yönetim yapısının piyasa sistemine açık ve bu sistemin kurallarına göre yönetimini öngören bir modeldir. Üst kurulların ortaya çıkışı ve yaygınlaşması ile bakanlıkların asli ve sürekli nitelikteki görevleri bu kurumlara devredilmeye başlanmıştır. Parlamento ve hükümetten devredilen yetkiler kurulların kendi bünyelerinde birleştirilmiştir (Bafra, 2011: 452). Bu kurulların genel niteliklerini ise şu şekilde özetlemek mümkündür (Güner, 2003: 181-182):

- ✓ Genel yönetim şeması içinde yer alan,
- ✓ Kamu tüzel kişiliğine sahip
- ✓ Kurumsal oluşum ve işleyişi yasa ile belirlenmiş,
- ✓ Özerk ve bağımsız statülü,
- ✓ Merkezi yönetimin, hiyerarşik ve vesayet denetimine bağlı olmayan,
- ✓ Kamusal yaşamın duyarlı alanlarında denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri olan,
- ✓ Bir hizmeti sunmaktan çok bir faaliyetin organizasyonunu, düzenlemesini ve denetimini yapan kuruluşlar.

Genel olarak bağımsız üst kurulların ortaya çıkışı ve özelleştirme uygulamaları arasında paralellik görülmektedir. Buna göre devletin boş bıraktığı alanlar, bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir. Özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da işletici olarak faaliyetlerini sürdürmesi karşısında devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesiyle, "işletici" ve "düzenleyici" ayrımı

yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Üst kurulların yaygınlaşmasının diğer nedenleri ise şu şekilde maddeleştirilebilecektir (Tan, 2002: 12-13):

- ✓ Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, klasik bakanlık yapısı buna uygun görünmemektedir.
- ✓ Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda, alınacak kamusal kararların haklılığı ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için, bu kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınmasında yarar vardır.
- ✓ Siyasal etkilerden arındırılmış kurumlar uzun dönemli politika oluşturup izlemeyi de olanaklı kılmakta; siyasi iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracaktır.
- ✓ Kriz dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyen siyasiler de bu tür kurumları tercih etmektedirler.

Bu bağlamda, Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin oluşumuna bakıldığında, bu kurumların Türkiye’de belirli ilkeler ve doktrinler çerçevesinde değil, konjonktürel gelişmeler sürecinde ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin, Rekabet Kurumu’nun oluşumu Gümrük Birliği süreci ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu’nun ortaya çıkışı ise, IMF baskıları ve Avrupa Birliği’ne adaylık süreci ile açıklanmaktadır (Sobacı, 2006: 162-163).

Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Bu durum bu üst kurulları, yeni iktidar odakları haline getirmektedir. Yürütmenin daha önce doğrudan karar verdikleri, yürüttükleri veya denetledikleri alanlar, yürütmeden alınarak özerk organlara geçmektedir. Dolayısıyla, önemli kamu politikası alanları “kurul” biçiminde örgütlenen bürokrasilere transfer olmaktadır (Güner, 2003: 196).

Türk kamu yönetiminde düzenleyici, denetleyici kurulların oluşumuna iyi yönetim açısından bakıldığında, doğrudan iyi yönetim ilkesinin uygulanması amacına hizmet etmemektedir. Ancak kurulların kuruluş kanunlarında işleyişine ilişkin getirilen usullerde iyi yönetim ilkeline uygun hareket etmeleri gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu açıdan, iyi

yönetim ilkelerinin Türk kamu yönetiminde ilke olarak yerleştirilmesi düşüncesinin hayata geçirilmeye başladığının göstergesidir. Makul sürede karar verme ilkesi açısından ise, üst kurullar ile getirilen standartlar ve süre tanımlamaları ve sınırlamaları ile makul sürelerde karar verilmesi ilkesinin Türk kamu yönetiminde yerleşik anlayış haline getirilmeye çalışıldığının göstergesi niteliğindedir.

2.2.9. İçişleri Bakanlığı İyi Yönetimin Geliştirilmesi Yönergesi

İyi yönetim ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı tarafından 7 Mayıs 2002’de 12-467 sayılı “iyi yönetimin geliştirilmesi” konulu bir yönerge ile iyi yönetimin sağlanması amacıyla alınacak tedbirler sıralanmıştır.

Buna göre, vatandaş bezginliğe, yorgunluğa, masrafa sevk eden, onun layık olduğu medeni hizmet standartlarının gerisinde kalan, ürettiği hizmeti sunarken vatandaşın ihtiyaçları yerine kendi hiyerarşik mantığını ve ihtiyaçlarını esas alan bürokratik yönetim kültürü ve yapısının terk edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu yönergede, iyi yönetimin üç hedefi “kamu sektörü halka hizmet için vardır ve vatandaş hizmetin odağına koymak zorundadır”, “kamu görevlilerinin hizmet anlayışının temelini vatandaşa güven ve insan sevgisi oluşturmalıdır” ve “idari tasarrufların bütün aşamalarında güven ve insan sevgisi oluşturmalıdır” sözleriyle özetlenmiştir.

İyi Yönetimin Geliştirilmesi Yönergesinde, vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçiş için ;

- ✓ kamu hizmetlerinin yürütümünde hız, kalite, verimlilik, etkinlik sağlanmasının,
- ✓ kamu görevlilerinin, görev ve sorumluluklarının yeniden tarif edilip, yapılandırılmasının,
- ✓ hiyerarşik kademelerinin azaltılması ve evrak döngüsünün en aza indirilmesinin,
- ✓ kamu görevlilerinin bireye karşı sorumlu hale getirilmesinin,
- ✓ hizmetlerin sunumunda eşit ve adaletli davranılmasının,
- ✓ karar alma ve uygulama süreçlerinin açık hale getirilmesinin,
- ✓ görevlerin yerine getiriliş standartlarının ve şekillerinin bireylerin ihtiyacı doğrultusunda yeniden şekillendirilmesinin,

gerektiği, ilgili birimler için yükümlülük haline getirilmiştir” (Akyılmaz, 2003: 147).

2.3. Kamu Yönetimi Geliştirme Çalışmaları

Türkiye’de iyi yönetime yönelik doğrudan bazı girişimlerin yanında kamu yönetimini geliştirme çalışmaları da sürdürülmektedir. Özellikle 1980’lerden sonra tüm dünyada kamu yönetimi hem teorik hem de uygulamada temel bazı değişiklikler yaşamıştır. Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılan bu hareket, yalnızca tüm dünyadaki ülkeleri etkilemekle kalmadı, aynı zamanda kamu yönetimi alanında uluslararası ortak değerler, anlayış ve politikaların oluşturulmasını da sağlamıştır.

2.3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Türkiye’nin ilk ve en geniş kapsamlı kamu yönetimi araştırması olan ve MEHTAP kısa adıyla bilinen, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, 60’larda başlayan idarenin iyileştirilmesi döneminin başlangıcını ifade etmektedir. Mevcut idari mekanizmanın kalkınma amaçlarına tam manasıyla uygun olmadığını gören Devlet Planlama Teşkilatı, idari reform konusunda genel bir rapor hazırlaması için TODAİE’den talepte bulunmuştur ve istenen rapor 1961 yılı Şubat ayında sunulmuştur. Başbakanlık, TODAİE’nin, Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte merkezi idare alanında proje hazırlamasını talep etmiştir. MEHTAP bu amaçla hazırlanan ve hükümete sunulan projeye dayanmaktadır (Sevinç, 2014:736-737). 1971 yılında tamamlanan MEHTAP’ta kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması gerekliliği vurgulanmıştır. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimde ortaya çıkan etkinlik ve verimlilik sorunları Kamu yönetimi Araştırması Raporu’nda (KAYA) belirtilmiş ve performans yönetiminin önemini kademeli olarak arttırmak için iyileştirme konusunda çözümler önerilmiştir (Demirkaya, 2016: 296).

MEHTAP, genel olarak Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve DPT, bakanlık ve Ankara Üniversitesi’nin çalışmalarına dayanmıştır. TODAİE, yayınlandığı dönemde MEHTAP’ı Türk idari araştırmalar tarihinin en önemli unsurlarından biri olarak duyurdu. Bu rapor öncelikle Bakanlar Kurulu, Başbakanlık Teşkilatı, Devlet Bakanı ve Başbakan Vekilleri ile Başbakanlık alt kuruluşlarının çalışma koşulları hakkında daha fazla bilgi veren merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı hakkında bilgi sunmuştur. Ayrıca özerk kurumların durumu ile ilgili de çözüm önerileri getirmiştir.

Araştırma sonucunda, raporda merkezi idare kurumları arasındaki rol dağılımı, planlama ve koordinasyon faaliyetlerinin etkinliğinin artırılması, mali denetimin etkinliğinin artırılması ve personel yönetimi konusunda öneriler getirilmiştir. Ayrıca MEHTAP, Türk idarecileri üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılan ilk kapsamlı analiz olduğundan tarihi bir değere sahiptir. Rapor, merkezi idari birimlerin işlevlerinde verimsizliklere yol açan birincil faktörler olarak maddi yetersizlik (kaynak, yetersiz personel, rehberlik eksikliği, örgütsel yetersizlikler, kırtasiyecilik ve kötü örgütlenmiş merkezileşme) olduğunu belirtmiştir (Sözen, 2005: 204). Bu yönüyle Rapor, kötü yönetim uygulamalarını ele almaktadır. Başka bir ifadeyle, kamu yönetimi içindeki kötü yönetim uygulamalarına vurgu yaparak bunların düzeltilmesi için öneri getirmektedir. Öneriler kapsamında, kamu örgütlerinin yapı ve işleyişlerinin verimlilik bağlamında yeniden yapılandırılması üzerinde durulmuş, ayrıca, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkilere değinilmiş, yetki aktarımının yapılması ve aşırı merkeziyetçilikten vazgeçilerek etkinlik bağlamında düzenlemeler yapılması gerektiğine değinilmiştir. Rapor, iyi yönetim kavramını kullanmasa da getirdiği önerilerin bir kısmı bu çerçevede değerlendirilmektedir.

MEHTAP Raporuna ek olarak, 1960'lı yıllarda çok sayıda çalışma yapılmasına rağmen önerilerin çoğu maalesef yürürlüğe girmemiştir.

2.3.2. Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA)

1988 ve 1991 yılları arasında Türk idaresini genel ölçekte yeniden düzenlemek için yapılan bir dizi araştırmanın sonucu olarak yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırması Raporu da Türk idari çalışmaları açısından önemlidir. Devlet Planlama Teşkilatınca 1988 yılında TODAİE'den; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak

üzere, bir yönetim araştırması yapması istenmiştir. Böylece konu, TODAİE tarafından, bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır (TODAİE, 1991).

KAYA'nın amacı, merkezi yönetim ve taşra örgütleri ile yerel yönetimleri, götürdükleri kamu hizmetlerinin etkililik ve verimlilikleri açısından incelemek ve gerek örgütsel yapılarına gerekse işleyişlerine ilişkin tavsiyelerde bulunmaktır. KAYA aynı zamanda, görev ve sorumlulukların dağılımı, kaynakların tahsisi, halkla ilişkiler ve iletişimde karşılaşılan zorluklar ve sorunlar gibi konuları inceleyip analiz etmeyi amaçlıyordu. Var olan kamu yönetimi sisteminin incelenmesine ek olarak KAYA, daha önce yapılan reform çalışmalarını, karşılaştıkları sorunları bulup ortaya çıkarmak ve ne ölçüde benimsenip uygulandıklarını saptamak amacıyla çalışmalarının kapsamına almıştır (Polatoğlu, 2001: 153).

KAYA Projesi, teknik düzeyde üç aşamalı ve piramitsel bir yapı üzerine oturtulmuştur. Bu yapının ilk halkasını araştırma grupları oluşturmuştur. Projenin konu alanları ve kapsamı dikkate alınarak; merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra ve yurtdışı kuruluşları, yerel yönetimler, personel yönetimi, mali ve ekonomik yönetim, yönetsel işlemlerin azaltılması ve Avrupa Topluluklarına yönetim sisteminin uyarlanması konularında 7 ayrı araştırma grubu kurulmuştur (TODAİE, 1991).

KAYA, MEHTAP projesinden sonra, 25 yılı aşan süre, yönetimdeki evrimin aydınlatılması ve sistemin temel sorunları ile ortaya koyduğu sonuçların aydınlatılması açısından önemli bir belgedir. KAYA raporu, öncelikle mevcut davaları ve hataları ele alan kapsamlı bir çalışmadır ve Türk idare yapısını Başbakanlıktan ilçe düzeyinde inceleyerek bir çözüm önerir.

KAYA Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin ve merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzenlemeye kavuşturmak, kamu kurumlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek olarak belirlenmiştir (KAYA,1991: 3). Bu açıdan değerlendirildiğinde, KAYA

Raporu, kötü yönetimi önlemek için öneriler getirmekte, iyi yönetim ilkeleri kapsamında öneriler içermemektedir.

2.3.3. Bürokrasi ve Kırtasiyecilikle İlgili Çalışmalar

Değişen şartlar içerisinde birey ve toplumun kamu hizmetleri konusundaki artan talepleri de belirleyici olmuştur; halkın yönetimden beklentisinde nicel ölçütlerden kalite ölçütlerine yönelmiştir. Bu yolla hizmetlere ilişkin karar alma süreçlerine katılım talepleri de artmıştır. Dolayısıyla verimli hizmet üretemeyen, büyüyen ve bütçe açığı ortaya çıkaran kamu kurumlarına yönelik eleştiriler karşısında yeniden yapılanma önem kazanmıştır (Dinçer ve Yılmaz,2003: 23).

Türk kamu yönetimi, bir taraftan küreselleşmenin etkisiyle ve diğer taraftan AB süreci ile sürecinde uygulanan uyum politikaları ile 2000'lerde değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Bu sürece paralel olarak, kamu yönetimi ve yeni yönetim ilkeleri için özellikle katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık ve insan haklarına saygı gibi yeni ilkeler idarenin anlayış ve yapısına dâhil edilmeye çalışılmıştır. Bununla beraber bürokrasi ve kırtasiyecilik de kamu yönetiminde mücadele edilen diğer alanlar olarak öne çıkmaktadır.

Günümüzde kamu yönetimi yetersiz müşteri (vatandaş) odaklılıktan dolayı yoğun bir eleştiri altında bulunmaktadır. Özellikle, kamu hizmetlerinin komisyonlarda ve bürokraside ancak uzun bir zaman içerisinde yerine getirilmesine, kamu kurumlarında uzun bekleme sürelerine, vatandaşı memnun etmeyen açılış ve çalışma saatlerine ve sadece sınırlı bir biçimde katılıma olanak tanınmasına karşı itirazlar ileri sürülmektedir. Bunun için kuralların fazlalığı sorumlu gösterilmektedir. Temel olarak Türk bürokratik yapısının sorunları; merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, kırmızı bant, yönetim mahremiyeti ve dışa kapalılık, taraf tutma, kurallardan ve sorumluluktan kaçma, yönetişimde siyasallaşma, yolsuzluk ve rüşvet, aracılıklar yoluyla işlemleri yürütmek olarak sıralanmaktadır (Akçagündüz, 2012: 11).

Türkiye'de bürokrasi ve kırtasiyecilik üzerine reform çalışmalarında e-devlet önemli bir yer tutmaktadır. E-devletin kamu yönetiminde yeni bir anlayış getirdiği ve bürokratik işleyişi değiştirdiği doğrudur. Örneğin, e-devlet uygulaması vatandaşların bilgiye ulaşım

ve hizmete alım süreçlerini değiştirmiştir. E-devlet uygulaması öncesinde vatandaşlar bilgi sistemine kamu görevlileri aracılığıyla ulaşırken, e-devlet sayesinde doğrudan bilgi sistemine giriş yapabilmektedirler. Bu uygulamanın zaman kazandırmakla birlikte, gizliği kaldırıp şeffaflığı getirdiği de açıktır. Bunun yanı sıra e-devlet, bürokrasinin belki de en olumsuz yanı olan sorumluluktan kaçarak işi zamana çözdürme sorununu ortadan kaldırırken, yetki devri, iş bölümü ve koordinasyon gerekliliği ile bir bürokrat hastalığı olan “otoriteyi kendinde toplamayı da sona erdirir (Metin, 2012: 103).

İdareyi geliştirme ve idari basitleştirme konusunda Türkiye’de son dönemde yapılan en önemli düzenleme 31.07.2009 tarihli ve 27305 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’tir. Bu yönetmelik Türk kamu yönetiminde önemli bir mihenk taşı olduğu söylenebilir. Yönetmelik kısa olmasına rağmen bürokrasinin azaltılması ve kamu yönetiminin geliştirilmesi konusunda idari basitleştirme usullerini de içermektedir (Küçükyağcı, 2012: 24-25).

Ancak iyi yönetim kavramı kapsamına dahil edilebilecek düzenlemeler yapıldığını söylemek mümkün değildir. Bürokrasi ve kırtasiyecilikle mücadele, kötü yönetimin bazı olumsuzluklarının farkına varıldığını ve bu konuda bir çaba olduğunu bize göstermektedir.

2.3.4. Kamu Hizmetlerinin Sunumuna İlişkin Esaslar

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ya da yeni kamu yönetimi gündemi, 2000’li yıllarda Türkiye’de başlayan reform çalışmalarında da yerini almıştır. 2000’li yılların başında buna göre çeşitli düzenlemeler yapılmaya başlanmış, ayrıca, Türk kamu sektöründe son on yılda çok sayıda değişim yaşanmış ve kamu sektöründe toplam kalite yönetimi (TKY), stratejik yönetim, performans değerlendirme sistemleri, daimi personel uygulamaları gibi özel sektörde kullanılan bazı uygulamalar başlatılmıştır.

2.3.4.1. Yerellik ve Yerindelik Çalışmaları

Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler’in âdem-i merkezîyetçilik kapsamında ele aldığı konu AB’nde yerindelik olarak formüle edilmiştir. Türk kamu yönetiminde idari sorunlar genel olarak örgütsel ve işlevsel olarak gruplandırılmaktadır. Örgütsel sorunlar içerisinde

merkezileşme Tanzimat'tan bu yana en önemli problemlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'deki yaygın uygulamaya uygun olarak, taşra teşkilatlarının tam yetkisi bulunmadığından, yerel sorunlara çözümler başkentte bakanlıklar ve diğer kamu kurumları tarafından çözülmektedir. Böylece, taşra teşkilatları, merkezi idare ile halkı bir araya getiren yazışmaları yürüten aracı kuruluşlar olarak çalışmaya başladı. Bu durum ise zaman kaybına neden olmakta ve hükümette verimsizliğe yol açmaktadır (Eryılmaz 2008: 248).

Merkeziyetçilik tercihi, kadro ve uzmanlaşmış yöneticilerin eksikliğinden dolayı Cumhuriyetin ilk yıllarında anlaşılabilir bir durum iken günümüzde Türkiye, kamusal meselelerin karmaşık sorunlarını halledebilecek yeterli eğitilmiş personele sahiptir. Bu nedenle, kamu sektörünün merkezileşmenin dezavantajlarından kaçınmak için bir dönüşüme ihtiyacı vardır (Eryılmaz 2008: 249).

1980'lere dek yönetimin iyileştirilmesi için pek çok çalışma yapılmasına ve birçok tavsiyede bulunulmasına rağmen, bu çalışmaların hiçbiri faal olarak idareye olumlu dönüş sağlamamış, yararlı olmaktan uzak kalmış ve bir tarafa bırakılmıştır. 1973'ten sonra ön plana çıkan bütün hükümetler, idari reformları ve gelişmeleri bir propaganda aracı olarak kullanmış olmasına rağmen bu konuda etkin adımlar atılamamıştır. Böylece, 1980'lerde, Türk kamu yönetimi, örgütlenmesi ve süreci ile beklenen işlevlerde hızlı ve aktif olmaktan çok uzak bir yapıya sahipti ve kendi kendini sürekli kılma ve esneklikten yoksun bırakılmıştı.

8. Plan ile birlikte 2001'de saydamlığın artırılması ve etkin yönetim amacıyla Yönlendirme Komitesi kurulması ve Çalışma Grubu kurulması için Bakanlar Kurulu'na Ocak 2002'de bir eylem planı sunulmuştur. Bunun dışında son dönemlerde iyi yönetimin geliştirilmesi amacıyla bankacılık ve mali sistem başta olmak üzere çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler de hayata geçirilmiştir (Dinçer ve Yılmaz,2003: 13).

Türkiye'de kamu yönetiminde 1980'den sonraki süreç, 2003 reform paketinin yolunu açmış ve Türk kamu yönetiminde hızlı değişim ve yeniden yapılanmaya odaklanan birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Öte yandan bir OECD üyesi olan ve Avrupa Birliği'ne (AB) girme konusunda ciddi adımlar atan Türk kamu yönetimi için 2003'te kapsamlı bir reform paketi hazırlanmıştır (Kutlu 2004: 2).

Gül ve Kirişçi (2015: 45-46)'ye göre reform paketinin temel amacı merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden yapılandırılması ve kamu yönetiminin işlev ve boyutlarının yeniden düzenlenmesiydi. Reform paketi, sivil toplumun güçlendirilmesi ve şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, cevap verme, insan hakları ve bireysel özgürlükler gibi iyi yönetim ilkeleri üzerine kurulmuş bir kamu yönetimi sistemi için hükümler içermektedir. Ayrıca, Kamu Yönetiminin Temel İlke ve Yeniden Yapılanması Hakkında Kanun tasarısı, merkezi hükümetin otoritesini sınırlayacak ve merkezi yönetim hizmetlerini adalet, milli savunma, iç güvenlik, dış politika, mali ve ekonomik politika, milli eğitim, sosyal güvenlik, kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon gibi alanlarla sınırlamayacaktı. Sağlık, yerel ve bölgesel ekonomik kalkınma, çevre koruma, kültürel ve tarihi mirasın korunması, sosyal yardım, refah ve sosyal hizmetler gibi kamu hizmetleri için merkezi idarenin sorumluluklarından bazıları bölgesel ve yerel yönetimlere devredilecekti.

Bu son reformun yasal dayanağını oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlke ve Yeniden Yapılanması Hakkında Kanun TBMM tarafından kabul edilmiş olsa da, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve böylece ilk aşamada uygulamaya girmemiştir. Reformun yasal çerçevesini oluşturan ana metin kesintiye uğrasa da; reformlar adım adım hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

Benzer şekilde 2004 yılında TBMM'ce kabul edilen 5215 sayılı Belediye Kanunu Tasarısı, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından, "belediyelerin bu yasayla genel yetkili" bir yönetim birimi haline getirildiği' iddiasıyla TBMM'ye iade edilmiştir. Cumhurbaşkanına göre, "yerel yönetimler Anayasanın 126 ve 127. maddesi ile yer ve işlev yönünden sınırlandırılmış 'özel nitelikli' birimlerdir; ancak merkezi yönetimin örgütlenmesi açısından ise böyle bir sınırlandırma yoktur." Bu yoruma göre yerel yönetimlere 'yasalarla başka kamu kuruluşlarına verilmemiş yerel nitelikli her türlü görev ve hizmetin yapabilme' yetkisinin verilmesi Anayasaya aykırı bulunmuştur (Canpolat ve Cangir, 2010: 43).

2004-2005'ten başlayarak, kamu idaresi ile ilgili çerçeve kanun taslağı ve âdemi merkeziyet ve yerel idare, yani belediye, metropoliten belediye, il özel idaresi ve yerel yönetimler konularında bir dizi yasadan oluşan bir kamu yönetimi reformu başlatılmıştır.

Reform süreci, bölgesel kalkınma kuruluşları kanunları ve yerel yönetimlerin gelirleri kanunu ile tamamlanmaktadır (Eliçin, 2011: 112-113).

Türk kamu yönetimi sisteminde reform için son önemli girişim 2004 yılında “Kamu İdaresinin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile başlatılmıştır. Dikkat çekici bir şekilde, bu yasa tasarısı, merkezi ve yerel idari yapıların yetkilerini ve sorumluluklarını yeniden tanımlamak ve merkezi ve yerel ilişkileri daha ağırlıklı kılarak yeniden tanımlamak için yerindelik ilkesini Türk idare sistemine sokmaya çalışmıştır. Daha özellikli olarak, yasa tasarısı şunları hedeflemiştir (Güney ve Çelenk, 2010: 255):

- ✓ Merkezi düzeyde bakan sayısını azaltmak;
- ✓ Yerel yönetimlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı ile uyumlu hale getirilmesi;
- ✓ Merkezi ve yerel idarelerin yetki ve sorumluluklarını tanımlamak;
- ✓ Kamu idare sisteminin merkezden uzaklaştırılması;
- ✓ Yerindelik ilkesini tanıtmak;
- ✓ Bölgesel Kalkınma Ajansları kurmak

Tüm reform çabalarına rağmen Türk kamu yönetiminin merkezîyetçi, kırtasiyeci ve kapalı bir yapıda olduğu kabul edilmektedir. Buna rağmen son yıllarda Türkiye’deki yönetim türü birtakım etkenlerle büyük oranda değişikliğe maruz kalmıştır. Gerek küreselleşmenin etkisiyle, gerekse de AB adaylığının getirdiği sorumlulukların sonucunda şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetimine ihtiyaç duyulduğu ve merkezi yönetimin küçültülerek yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere devredilmesi düşüncesi önem kazanmaya başlamıştır.

Adem-i merkeziyet reformu ile ilgili olarak, Şubat 2006'da yürürlüğe giren Kalkınma Ajansları Kanunu (5449 sayılı) ile Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasını belirtmek kayda değerdir. Kalkınma Ajansları, kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasındaki ortaklığı geliştirmek için atılmış önemli bir adım olarak görülmektedir. Kalkınma Ajansları Kanunu, kamu, özel ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi, kaynakların uygun ve etkin bir şekilde kullanılmasının sağlanması ve yerel potansiyelin harekete geçirilmesi ve böylece bölgesel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasını öngören ilkeler ve politikalarla uyumlu olarak

ajansların kurulmasını yolunu açtı. Ulusal kalkınma planlarını ve programlarını gözden geçirmek ve bölgeler içindeki ve bölgeler arasındaki gelişimsel uçurumu kapatmayı amaçlamıştır (Sözen, 2012: 169).

Aslında, gerçek anlamda Türkiye'nin 2006'ya kadar gerçek bir bölgesel idaresi yoktu. 5449 sayılı Kanun 25 Ocak 2006'da yürürlüğe girdi ve Türkiye genelindeki 26 İBB Düzeyinde II bölgede bölgesel kalkınma ajanslarının (BKA) kurulması için yasal çerçeve sağladı. Kalkınma Ajansları ayrı yerel-bölgesel yönetim birimleri olarak tanımlanmaktadır. Ancak ajansların arasındaki ulusal koordinasyon Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılacaktır. Bölgesel kalkınma ajanslarının başlıca hedefleri, ekonomik kalkınma için yerel ve bölgesel potansiyelleri canlandırmak ve desteklemek, kendi bölgelerinde ekonomik kalkınma ve ilgili araştırma ve eğitim etkinlikleri düzenlemek, kamu, sivil ve özel sektör arasındaki işbirliğini artırmak ve diğer taraftan kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve uygun kullanımı sağlamaktır. Ajanslar, NUTS 2 bölgelerine dayanarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur ve Bakanlar Kurulunun bölgelerin yeniden düzenlenmesine de izin verilmiştir (Gül ve Kirişçi, 2015: 35-36).

Hem belediyelerde hem de il özel idarelerinde reform öncesi, bürokratik ve hiyerarşik güçlerle korunan bir başkanlık sistemi vardı. Bu nedenle, karar alma ve uygulama süreçlerinde, belediyelerin ve il özel idarelerinin seçilmiş organları üst yönetimi sorgulayamadı. Buna ek olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde güçlü bir idari vesayeti vardı. Yerel yönetimler, kamuya hesap vermek yerine sadece idari makamlara ve müfettişlere karşı sorumludurlar. Reform, özel idarelerde ve belediyelerde demokratik yönetişimin üstünlüğünü sağlayacak bazı gelişmelere imza attı. Bu gelişmeler şu şekilde özetlenebilir (Toksöz, 2008: 60-61):

- ✓ Reformdan önce, belediyeler, faaliyetleriyle ilgili en basit konular hakkında bile bakanlıklar ve merkezi hükümetle doğrudan karşılıklı görüşmeler yapamadılar.
- ✓ Yerel yönetim meclislerinin kararları, onaya tabiydi.
- ✓ Belediyelerin hesapları ve mali işlemleri, İçişleri Bakanlığının müfettişlerinin denetimindedir. Reformla birlikte, yerel yönetimler üzerindeki merkezi hükümetin kısıtlayıcı idari vesayeti azaltıldı.

- ✓ Reform sonrasında, meclisler ayda bir kez toplanması mümkün olurken, eski sistemde sınırlı zamanlarda toplanabiliyorlardı.
- ✓ Meclislerin gözetim gücü artırıldı. Bunu sağlamak için, belediye hesaplarını kontrol etmek için bir denetim komisyonu kurulabilir. Buna ek olarak, bilgiye erişim ve bilgi alma açısından meclislere, TBMM'ye benzer yetkiler verildi.
- ✓ Meclis üyeleri arasından seçilecek komisyonlar için siyasi partilerin gücü ile orantılı temsil ilkesi getirildi. Bu şekilde, muhalefete mensup üyeler, belediyenin faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi alacak ve onları denetleyecektir.
- ✓ Belediye meclisinde kurulan uzman komisyonlara, sivil toplum, kamu kurumları ve üniversitelerin temsilcileri ile muhtarlar katılabilirler.
- ✓ Kent konseyleri kurulduğunda, görüş oluşturmak ve sivil toplum, kamu kurumları ve üniversite temsilcileri için belediye faaliyetlerini etkilemek ve denetlemek için bir seçenek ortaya çıktı. Yasalarla, yerel yönetim hizmetlerine gönüllü katılım sağlayarak demokratik ortamı güçlendiren yeni bir yaklaşım da dâhil edilmiştir.

Bu gelişmelerin dışında yerindelik ilkesinin bir uzantısı olarak değerlendirilebilecek 23.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun'un genel gerekçesinde, kentsel nüfusun artmasının hizmet talebi ve maliyetlerinde de artışa neden olduğu, kentlerin küresel ekonomide büyük bir pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motoru olduğu ifade edilmiştir. Böylesi önemli yönetsel birimlerin çözüm bekleyen pek çok sorunu olmasına rağmen ilk sırada yönetim yetersizliğinden kaynaklanan sorunlara yer verilmiştir. Sorunların anakentin bütününden kaynaklandığı halde çözüm için gerekli yetki ve mali kaynaklar birden fazla mahalli idare birimi arasında paylaştırıldığı için anakent yönetimlerinin teşkilat yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve mali kaynaklarıyla sorunların üstesinden gelmesini imkânsızlaştırdığı ve yönetimde etkinlik ve verimliliği ortadan kaldırdığı belirtilmiştir (Lamba, 2014: 140).

Yerel yönetim reformlarından biri de 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Kanunun genel gerekçesinde merkezi devlet yapılarının tüm dünyada aşınmasına ve âdem-i merkeziyetçi yapıların güçlenmesine yol açan kimliksel ve yönetime katılma taleplerindeki artışa vurgu yapılmıştır. Yerelleşmenin, demokrasinin garantisi olduğu, bundan dolayı her yerelin kendi içinde bir merkez oluşturmasının temsili demokrasinin temel özelliklerinden biri olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda il genel

meclisleri üzerindeki vesayet denetimi azaltılarak, il özel idarelerinin görev ve yetkileri arttırılmıştır (Lamba, 2014: 141).

11.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, yerel yönetimlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, mevzuat sorunlarının aşılması, örgütlenme eksikliğinin giderilmesi ve özellikle kamu hizmetlerinde ölçek büyütmeyle yönelik önemli düzenlemelerden biridir. Kanun'un genel gerekçesinde, birliklerin üyelerine göre daha fazla nüfus ve daha büyük coğrafi alana hizmet götürmelerinden dolayı, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin önemi ve ölçek ekonomisinin avantajlarından yararlanılması gerektiğine vurgu yapılmıştır (Lamba, 2014: 141).

13.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu yerel yönetimlerde reform çalışmalarının en önemli adımlarından biridir. Kanunun genel gerekçesinde, hızlı dönüşüm ve değişimlerin yaşandığı 21. yüzyılda bu değişimlerden kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonlarının da derinden etkilendiği ve kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yönelik tartışmalara yol açtığı ifade edilmiştir (Lamba, 2014: 141).

Yerel yönetimlerle ilgili geniş kapsamlı en son düzenleme ise 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. 6360 sayılı Kanun'la 13 il 6447 sayılı Kanun'la da Ordu ili büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmuştur. Kanun'un genel gerekçesinde, küreselleşme ile birlikte, yönetim paradigmasındaki değişmelerin beraberinde yeni değerleri gündeme getirdiği, pek çok gelişmiş ülkede, etkin, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının, kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkardığı belirtilmiştir (Lamba, 2014: 142).

2.3.4.2. Kamu Çalışanlarına Yönelik Düzenlemeler

2004 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kamu yönetimi için bir diğer önemli gelişmedir. 2005 yılında ilgili yönetmelik, kamu görevlileri için etik kuralları ortaya koymuş ve Etik Kurula yapılan başvuruları düzenleyen ilke ve usulleri ortaya koymuştur. Genel amaç, kamu

görevlilerine ve kamuya olan güveni arttırmak, vatandaşları kamu görevlilerinden beklentileri konusunda bilgilendirmektir. İlgili yönetmelik, görevlerin yerine getirilmesinde, adalet, dürüstlük, şeffaflık ve tarafsızlık ilkelerini belirledi (Sözen, 2012: 170).

Bu konudaki en yakın tarihli girişim ise 1 Kasım 2015 seçimleri sonrasında 10 Aralık 2015 tarihinde açıklanan 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı'nda 1 Yıl İçinde Gerçekleştirilecek Reformlar başlığı altında Kamu Yönetimi Reformları arasında ilk sırada sayılan “Kamu Personel Rejimi Reformu Yapılacak” vaadidir. 21 Aralık 2016 tarihine kadar gerçekleştirileceği taahhüt edilen eyleme ilişkin açıklamada; 657 sayılı kanun ile düzenlenen bu alanda zaman içinde dağınık bir yapı olduğu ve sistemin karmaşık bir hale geldiği vurgulanarak, kamu yönetiminin daha dinamik ve etkin bir hale getirilmesi, verimliliğin, hesap verebilirliğin, şeffaflığın ve etkililiğin artırılması amacıyla, personelinin performansının ölçülebilmesine ve değerlendirilebilmesine de imkân verecek yeni bir personel rejimi oluşturulacağı ifade edilmektedir (Altan, 2016: 388).

2.3.4.3. Stratejik Planlama

Stratejik planlama, iyi yönetimin en önemli ilkelerinden biridir. İyi yönetişimin diğer ilkeleri olan şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, etkililik, hukukun üstünlüğü ve eşitlik kavramları, uzun dönemli vizyona dayalı bir stratejik planlamanın üzerine kurulmalıdır. Stratejik planlamanın en önemli özellikleri, uzun dönemli bir vizyonun olması, stratejiyi uygulayacak liderlik vasıflarına sahip bir yöneticinin olması ve performans denetiminin yapılmasıdır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın hedeflerinden biri yönetimdeki stratejik eksiklikleri gidermek ve toplumun taleplerini karşılamaktır. Bu nedenle de katı bürokratik sistemden daha esnek vatandaş odaklı yönetim sistemine geçiş bir zorunluluk olarak görünmektedir. Bu geçiş sürecinde stratejik planlama yaklaşımını kullanmak yönetimden beklenenleri karşılama noktasında yararlı olacaktır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2003: 254).

Türk kamu yönetimi sistemine getirilen reformların bir sonucu olarak, kamu kurumlarında stratejik planlamaya geçiş yeni bir adımdır. Bu yaklaşım, kamu

kurumlarının performansını halka karşı daha sorumlu ve hesap verecek şekilde artırmayı öngörmektedir. Stratejik planlamada yönetsel sorumluluk, emirleri yerine getirmek yerine performans hedeflerine ulaşarak değerlendirilir. Stratejik planlamanın ana aracı olan stratejik plan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli hedeflerini içeren plan" olarak tanımlanmaktadır. Ana ilkeleri ve politikaları, hedefleri ve öncelikleri, performans kriterlerinin yanı sıra bunlara ulaşma yöntemleri ve kaynak dağılımları "bu yasa ile kamu yönetimi, vizyon ve misyon yaratma görevlerini, kalkınma planlarının, programlarının ilgili düzenlemeleri ve ana ilkeleri; stratejik hedefleri ve ölçülebilir hedefleri tanımlamak; önceden tanımlanmış göstergeler aracılığıyla performanslarını ölçmek; bunların izlenmesi, değerlendirilmesi ve uygulanması için katılımcı bir stratejik plan hazırlığı hazırlamaktır (Çetin, 2010: 32).

5018 sayılı Kanun'un yanı sıra Belediyelerle ilgili 5393 sayılı Kanun ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na ek olarak, nüfusu 50000'i aşan tüm belediyeler stratejik planlar hazırlamakla yükümlüdürler. Bu şekilde, örneğin, bir belediye kaynak kullanımını önümüzdeki beş yıl içinde planlayacak ve amaç ve hedeflerin türünü, bunları gerçekleştirmek için gerekli stratejileri ve faaliyetleri tanımlayacaktır. Belediye bunu kendi karar alma mekanizması aracılığıyla hayata geçirecek ve kamuoyuyla paylaşılması zorunlu bir düzenleme yapacaktır. Bu beş yıllık sürenin bitiminde, her yıl için, sonuç sonuçları kamuoyu ile paylaşılacaktır.

Stratejik plânın ve performans programının bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği vurgusu ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edileceğinin belirtilmesi, yasa yapıcının stratejik plana verdiği önemi göstermektedir. 41. madde ile belediye başkanlarına, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunma görevi verilmiştir.

Belediyeler, performans planları ya da faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyu ve seçmen için hesap verebilir olacaktır. Sonuç olarak, uzun vadeli kararlar ve uygulamalarla daha etkili ve verimli bir yönetim yaklaşımı ortaya konacak ve yerel kaynakların daha

ekonomik kullanılmasıyla genel halkın refahı artırılabacaktır. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu idareler aynı zamanda stratejik planlama yükümlülüğüne tabidir.

2.3.4.4. Düzenleyici Etki Analizi

Geleneksel yönetim anlayışının süreç ve girdi odaklı olmasına karşın, yeni kamu yönetimi anlayışının sonuç odaklı olduğu ve ortaya çıkan sonuçlar üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Hedeflenen sonuçlara daha kolay bir biçimde ulaşılmasını hedefleyen Düzenleyici Etki Analizi (DEA), yeni kamu yönetimi anlayışının sonuç odaklı olma özelliğini tam anlamıyla işlevsel kılmaya çalışan yeni bir teknik yöntem olarak ortaya çıkmıştır.

Düzenlemelerin hazırlanması aşamasının çağın gereklerine uygun hale getirilmesi arayışları sonucunda geliştirilen düzenleyici etki analizi, politika değişimlerinin uygulanması durumunda ortaya çıkabilecek bir dizi seçeneğin olası etkilerinin değerlendirilmesidir. Farklı seçenekler hakkında bilgi sağlayarak ve değerlendirme yaparak politik karar oluşturma sürecini iyileştiren bir araçtır. Önerilen politikanın maliyeti, faydası ve riskleri açısından değerlendirme yapılmasıdır (Ekici ve Çelik, 2007: 142).

Düzenleyici Etki Analizi, hem hükümetler hem de özel sektör tarafından, 25 yılı aşkın bir süredir düzenleyici bir reform aracı olarak dünya çapında kullanılmaktadır. Türkiye'de reformun ve düzenlemenin en önemli unsurlarından biri de, devletin düzenleyici tasarım yeterliliğinin yanı sıra siyasi ve idari karar vermeyi yeniden şekillendiren düzenleyici etki analizleridir (Çetin, 2010: 33). Düzenleyici etki analizi, uygulamaya konulacak politika önerisinin etkinliğini değerlendirerek karar alma mekanizmalarını bilgilendirir. Farklı düzenlemelerin fayda ve maliyetlerini kıyaslayarak öncelikle yürürlüğe konulması gereken düzenlemeler hakkında bir fikir verir ve hükümet kaynaklarının daha etkin düzenlemelere aktarılmasını sağlayarak etkinliği artırır. Yüksek kalitede düzenleme, mümkün olduğu kadar maliyet etkin politikaları gerçekleştiren düzenleme olarak görülmektedir. Daha politik karar aşamasında düzenleyici etki analizi vasıtasıyla, yapılacak düzenlemenin fayda ve maliyetleri hakkında bilgi elde edilebilir. Politika oluşturanlar tarafından faydalarının ve maliyetlerinin görülmesi alınacak kararın en iyi yönde oluşturulmasına katkıda bulunacaktır (Ekici, 2006: 35).

Türkiye, AB ve OCED ülkelerine 2006'nın başında, özellikle OECD'de uygulanan uygulamalar çerçevesinde düzenli etki analizleri kullanarak dâhil olmuştur. Etki analizlerinin uygulanmasına ilişkin genel esaslar "Hazırlık Esasları ve Usulleri Hakkında Yönetmelik" ile oluşturulmuştur. 17 Şubat 2006 tarih ve 2603 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "Mevzuat" ve uygulama ayrıntıları 2 Nisan 2007 tarih ve 2007/6 Sayılı Başbakanlık Genelgesiyle ve ekindeki Düzenleyici Etki Analizi Rehberi ile tespit edilmiştir.

Tüm bu çalışmalar Türkiye'de yönetimin yeniden yapılandırılması yönünde atılan adımlardır. Söz konusu adımlar iyi yönetim ilkesi çerçevesinde somut olarak tanımlanmasa bile, bu kapsamda değerlendirilebilecek niteliktedir. Türkiye'de politika yapıcıları kamu yönetimindeki olumsuzlukları, başka bir ifadeyle kötü yönetim uygulamalarını düzeltme çabası içine girmişlerdir.

3. BÖLÜM: KAYMAKAMLIK BİRİMLERİNDE MAKUL SÜREDE KARAR VERME

3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Türkiye’de son 20 yılda işbaşına gelen hükümetler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve yönetimde reform yapılmasının gerekliliğini sürekli olarak vurgulamışlardır. Özellikle 2000’li yıllarla birlikte, uzun dönemden beri dile getirilen bu hususa yönelik somut adımlar atılarak yasal ve yapısal değişikliklere gidilmiştir.

Türkiye’de kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Merkezi yönetim, taşra örgütü vasıtasıyla vatandaşlar ile yüz yüze gelmektedir. Türkiye’de iyi yönetim anlayışının bir durum tespitini yapmak gerekmektedir. İyi yönetim anlayışının, düzenleyici işlemlere nasıl konu edildiğine dair doktora ve yüksek lisans tezlerine ve bazı makalelere rastlanmakla birlikte, makul sürede karar verme ilkesi bakımından herhangi bir alan araştırması yapılmış değildir.

İyi Yönetim Kodu’nda ilgili idarenin yapılan başvurulara makul süre içerisinde cevap vermesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Burada makul süre işlemin geciktirilmemesini ve savsanmamasını ifade etmektedir. Başvuruya verilecek cevap hiçbir şekilde 2 aylık süreyi geçemeyecektir. Türk Kamu Hukukunda birçok mevzuatta karar alma süresine dair kanuni düzenlemeler bulunmaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7. maddesine göre: “Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür”. Yine, yapılan müracaatlara 3071 sayılı Dilekçe Hakkına Dair Kanun’un 7. maddesinde otuz gün içerisinde ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 11. maddesinde 15 gün içerisinde cevap verilmesi gerektiği düzenlenmiştir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde idareye yapılan başvurulara 60 gün içerisinde cevap verilmemesi zımnen red kabul edilmiştir. Kanunda belirtilen idarenin sükûtu sebebiyle başvurunun reddedilmiş sayılmasına dair hüküm, idarenin müracaatı savsamasına ve cevaplandırmamasına sebebiyet verecek bir nitelik taşımaktadır. Bunun dışında Türk Kamu Hukukunda yapılan müracaatların cevaplandırılmasına dair kanuni düzenlemelerin İyi Yönetim Kodu’nda öngörülen makul süre ve 2 aylık azami süre ile örtüştüğü görülmektedir. Kanuni düzenlemelerdeki uyuma rağmen, bireylerin kamu kurum ve

kuruluşlarından dilek ve şikâyetlerinde, devlet ile yüz yüze geldiği, yaygın ve yoğun idari birimlerde iyi yönetim anlayışının uygulama düzeyi ve buna bağlı olarak makul sürede karar verme ilkesinin uygulanma durumunun tespiti önemlidir. Çünkü makul sürede karar verme ilkesi tek başına süre sınırlamaması içermemekte ve iyi yönetim hakları diyebileceğimiz haklar kategorisinden oluşmaktadır. Buradan hareketle aslında makul sürede karar verme ilkesinin Türk idari sisteminde nasıl bir durumda olduğu ve nasıl bir dönüşüm sağladığı görülebilecektir. Bunu sağlamak için bir alan araştırması yapmak kaçınılmaz olmuştur.

İyi yönetim anlayışının bütün unsurları ile alan araştırmasına konu edilmesi çok zor görünmektedir. Bu nedenle iyi yönetim anlayışının belirli bir unsurunun araştırmaya konu edilmesi daha verimli olacaktır. İyi yönetim anlayışı bağlamında idarelerin makul sürede cevap verme ilkesinin ele alınması amaçlanmaktadır. İdarelerin, vatandaşların taleplerini makul sürede karşılama düzeyi idarenin verimli işleyişi, performansı ve vatandaş memnuniyeti için önemli ölçütlerden birisi olarak değerlendirilmektedir. Hesap verebilirlik, iç ve dış denetim, etkin bir idare, şeffaflık ve keyfilikten kaçınma gibi ilkelerin ne ölçüde hayata geçirildiği ortaya konulabilecektir. Aslında bu idarenin makul sürede cevap vermesi ilkesi, idarenin yeniden yapılandırılmasını da dinamik bir sürece dönüştürme şansı verebilir.

Araştırma, 61 kaymakamlık bünyesinde faaliyetlerini sürdüren 8 ilçe müdürlüğü (Yazı İşleri Müdürlüğü, Tapu Müdürlüğü, Mal Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Milli Eğitim Müdürlüğü, Sağlık Müdürlüğü, Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı) çalışanlarına, çalıştıkları müdürlük bünyesinde yaşanan yönetsel olaylarla ilgili geçmiş bilgi ve tecrübelerinden faydalanarak müdürlüklerin makul sürede cevap verme ilkesine olan bağlılık durumlarını ortaya koymak amacıyla gerçekleştirilmiştir.

3.2. Veri Toplama Aracı

Araştırmada önemli kamu hizmeti alanlarında görev yapan kamu görevlilerinin görüşlerinin anket tekniği ile tespiti amaçlanmaktadır. 18 anket sorusundan oluşan anket formu hazırlanmıştır. Formda Kaymakamlık birimleri arasından seçilen 8 birimdeki hizmet süreçlerinin işleyişine ilişkin sorular yer almaktadır. Anket formu soruları ile iş ve

hizmet sürecine aktif katılım sağlayan, vatandaşlara hizmet sunan değişik kademedeki kamu personeli üzerinde uygulanmıştır. Kaymakamlıklar bünyesindeki müdürlüklerde çalışanlarının, çalıştıkları müdürlüklerdeki yönetsel olaylarla ilgili olarak geçmiş bilgi ve tecrübelerine dayanarak müdürlüklerin makul sürede yanıt verme davranışlarını ortaya koymak amacıyla gerçekleştirilen bu araştırmada, toplam 18 anket sorusundan oluşan ve müdürlüklerin yönetsel olaylar karşısındaki makul sürede yanıt verebilmelerini ortaya koymaya yarayacak çoktan seçmeli anket formu hazırlanmıştır.

Anket formunun birinci sorusunda araştırma kapsamına dahil edilen 8 müdürlükten hangisinde görev yaptığı sorulmuştur. Böylece farklı idari birimler arasında karşılaştırma yapma imkânı elde edilmek istenmiştir.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 17. maddesinde düzenlenen makul sürede karar verme ilkesi, madde metninde iki paragraftan oluşmasına rağmen, 3 farklı karar verme süreci içermektedir. Bu nedenle Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 17. maddesi 3 alt düzeyde incelemeye tabi tutulmuştur. Her bir süreç için sorular oluşturulmuş olup, bu soruların cevabını oluşturan 17 anket sorusu ile makul sürede karar verme ilkesinin süreçleri ile birlikte kamu görevlileri tarafından uygulama durumlarını uygulayıcıların bakış ve değerlendirmeleri üzerinden tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anket formunda; Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nda makul sürede karar verme ilkesinin 1. paragrafında yer alan "Görevli, kuruma yöneltilen her başvuruya veya şikâyete ilişkin olarak alınacak kararın makul bir sürede, gecikmesiz olarak ve her hâlükârda kayıt tarihinden itibaren 2 ay içinde alınmasını gözetir. Aynı kural, dilekçe niteliği taşımayan mektuplara cevap vermede de uygulanır " hükmünün uygulanma durumunu belirlemek amacıyla "*idareye verilen gerek dilekçelerin ve gerekse dilekçe formatı dışındaki mektup vs. gibi başvuruların hemen hemen tamamına yasal süresi içinde cevap verilmekte ve kaymakamlıklara bağlı birimlerin bu konudaki performans düzeyleri benzerlik göstermekte midir?*" sorusuna cevap arayan 9 anket sorusu oluşturulmuştur.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nda, makul sürede karar verme ilkesinin 1. paragrafında yer alan "görevlinin alınacak kararlar hakkında hiyerarşik üstlerine gönderdiği notlara verilecek cevaplarda da uygulanır" hükmünün uygulanma durumunu

belirlemek için, “başvurular hakkında idare içinde ast ve üst makamlar arasındaki bilgi alışverişinde makul sürelerde riayet edilmekte midir?” sorusuna cevap arayan 3 anket sorusu oluşturulmuştur.

Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu’nda, makul sürede karar verme ilkesinin 2. paragrafında yer alan “yönetilen sorulardan ötürü, kurum belirtilen sürede karar veremezse, görevli, başvuru sahibini en kısa sürede durumdan haberdar eder” hükmünün uygulanma durumunu belirlemek için, “başvuruların cevaplanması, yasal süreden daha fazla bir süreyi gerektirmesi halinde durum yine aynı süre içinde başvuru sahibine bildiriliyor mu?” sorusuna cevap arayan 3 anket sorusu oluşturulmuştur.

Kamu görevlilerinin, makul sürede karar verme ilkesini uygulamada, idareyi iyi yönetim ve makul sürede karar verme ilkesini geliştirecek süreçlere katılım isteklerini belirtmeye yönelik “kamu görevlileri başvurular ve şikâyetler hakkında daha kısa sürelerde cevap vermeyi sağlayacak usulleri geliştirme çabası içinde midir?” sorusuna cevap arayan 2 anket sorusu oluşturulmuştur.

Araştırmanın amacını gerçekleştirmek amacıyla önce taslak niteliğinde bir anket formu hazırlanmıştır. 18 sorudan oluşan anket formu, Sakarya ili Hendek İlçesinde 2014 yılı Şubat ayında görev yapan 8 ilçe müdürü odak grup toplantısı yapılarak belirlenmiştir. Makul sürede karar verme ilkesine dayalı olarak yapılan iş ve işlemler gözden geçirilerek, iş süreçleri belirlenmiştir. Bu süreçlere karşılık olarak yapılan işlemler arasında farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlilerinin görev alanları gözden geçirilmiştir. Daha sonra bu taslak, kamu yöneticileri ve akademisyenlerin görüşleri de dikkate alınarak analiz edilmiş ve ankete son şekli verilmiştir. Anket formu, araştırmanın amacı, güvence ve anketin nasıl cevaplandırılacağına ilişkin bir sunuş yazısı ekinde deneklere elden verilmek suretiyle cevaplanması sağlanmıştır.

3.3. Veri Analiz Yöntemi

Makul sürede karar verme ilkesinin kaymakamlığa bağlı müdürlüklerde görev yapan kamu görevlilerinin uygulama düzeyini ölçmeye yönelik olan bu araştırma betimleyici bir araştırma niteliği taşıdığından, verilerin anket yoluyla toplanması uygun görülmüştür. Anket verileri IBM SPSS Statistics 24 programına aktarılarak çözümlenmiştir. Analiz

sonuçları her bir soru için frekans dağılımları verilmiş ve çapraz tablolar oluşturulmuştur. Çapraz tablolarda, birim bazında verilen cevaplar ile sorulara verilen cevapların sayısal ve oransal dağılımı belirlenmiş ve yorumlanmıştır.

3.4. Evren ve Örneklem

Türkiye’de 81 il ve 923 ilçe bulunmaktadır. Araştırmada Kaymakamlıkların tamamını araştırmaya dahil etmek, elde edilecek bulgular açısından anlamlı olsa da zaman açısından mümkün olmamıştır. Ancak anket uygulanan birimlerde çalışan bütün personelin ankete dahil edilerek ilçe ölçeğinde bütüncül bulgular elde edilmesi amaçlanmıştır. Araştırmanın evreni 923 ilçe kaymakamlığında çalışanlardır.

Araştırma örneklemini, ülke genelindeki değişik bölgelerini temsil etmek üzere belirlenen 10 ilde bulunan 61 ilçe kaymakamlığı olarak belirlenmiştir. Kaymakamlıklar bünyesinde faaliyetlerini sürdüren Yazı İşleri Müdürlüğü, Tapu Müdürlüğü, Mal Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Milli Eğitim Müdürlüğü, Sağlık Müdürlüğü, Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı’nda görev yapan 2.813 kamu görevlisi araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır.

Örneklem seçiminde, Amaçsal (Monografik) Örneklem Seçim Tekniği kullanılmıştır. Örneklem, evrenin özellikleri hakkındaki bilgiye dayanılarak ve araştırmanın amacına göre seçilir. Bu tip örnekleme amaçsal örnekleme adı verilir. Amaçsal örneklemede araştırmacı, evreni temsil ettiğini, evrenin tipik bir örneği olduğunu düşündüğü bir alt grubu örneklem olarak seçer. Özellikle örneklem çerçevesinin belirli olmadığı ve araştırmacının evren hakkında bilgili olduğu durumlarda kullanılır. Örneğin; Türkiye’de kırsal kesimin ortalama özelliklerini taşıyan bir köy, amaçsal örnekleme tekniğiyle seçilebilir. Bu köyde yaşayanların hepsiyle görüşülebilir. Bunun yanında, örneklem seçiminde ikinci bir alt örnekleme yapılarak seçilen köy içinden sadece belirli ailelerle de görüşülebilir (Lin, 1976, 158; Sencer ve Sencer, 1978, 481-484).

Araştırmada, evreni oluşturan kamu görevlileri mülki idare dağılımı bakımından ilçe büyüklüklerine göre teşkilatlanmış birimlerde görev yapmaktadırlar. Bölgesel farklılıklara rağmen, görev ve iş bölümünde merkezi teşkilatın işlevlerini taşra birimleri yerine getirmektedirler. Bu açıdan bakıldığında homojen gruptan bahsedebiliriz.

Örnek vermek gerekirse, nüfus iş ve işlemleri ile sorumlu bir birimde görev yapan kamu görevlisi, hangi ilçede görev yaparsa yapsın aynı işlemleri vatandaşın hizmetine sunmaktadır. Kaymakamlığa bağlı olarak görev yapan müdürlüklerdeki personel büyüklüğü, ilçe büyüklüğüne göre belirlenen norm kadrolara göre belirlendiğinden iş yükü açısından bir personele düşen günlük ortalama işlem sayısı hemen hemen aynıdır.

Formda kaymakamlık birimleri arasından seçilen 8 birimdeki hizmet süreçlerinin işleyişine ilişkin sorular yer almaktadır. Anket, iş ve hizmet sürecine aktif katılım sağlayan, vatandaşlara hizmet sunan değişik kademedeki kamu personeli üzerinde uygulanmıştır.

Anket formu uygulanan kamu görevlilerini tespitinde ilçe büyüklükleri de dikkate alınmıştır. İlçe nüfusu yaklaşık altı bin ile üç yüz bin kişi arasında değişen nüfus yapısına sahip ilçelerdeki değişik iş yoğunluğuna göre ilçe seçimi yapılmıştır. Böylece makul sürede cevap vermeyi etkileyen iş yoğunluğu, kalabalık nüfus yapısı etkileri de ankette tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anket formunda ayrıca büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçelere ait birimler ile büyükşehir belediyesi sınırında olmayan ilçe birimleri arasında denge gözetilmiştir. Böylece anket formu ile makul sürede cevap vermeyi etkileyen unsurlar tespit edilmeye çalışılmıştır.

İyi yönetim ilkeleri çerçevesinde makul sürede karar verme ilkesi incelenirken Kaymakamlık birimleri arasında sınırlamaya gidilmiştir. İlçe müdürlükleri arasında vatandaşa yoğun hizmet sunan müdürlükler ankete dâhil edilmiştir. Ayrıca farklı hizmet alanları konusunda makul sürede karar verme mekanizmasının nasıl işlediği anket yoluyla incelemek, diğer müdürlükler ile mukayeseli olarak değerlendirmek istenmiştir. Yazı İşleri Müdürlüğü, Tapu Müdürlüğü, Mal Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Milli Eğitim Müdürlüğü, Sağlık Müdürlüğü, Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları hizmet birimleri arasında vatandaş ile daha çok temas kuran, vatandaş ilişkisi bire bir olan birimlerdir.

Ankette belirlenen kurumlar ayrıca vatandaş beklentisi yüksek olan kurumlardır. Bu birimlerdeki süreye bağlı uygulamalar vatandaş memnuniyetini doğrudan etkilemektedir.

Bu nedenle ankete konu kurumların kamu hizmetinin sağlık, eğitim, mülkiyet gibi devletin asli görev alanları içerisinde seçilmesi ile makul sürede karar verme süreci irdelenmektedir. Araştırmanın örneklem dağılımı Tablo 3’de kaymakamlık birimlerini de içerecek şekilde detaylı olarak verilmiştir.

Tablo 3
Araştırma Örneklemine İlişiren İlçelere ve Kurumlara Göre Dağılımı

		NÜFUS	İlçe Yazı İşleri Md.	İlçe Tapu Md.	İlçe Mal Md.	İlçe Nüfus Md.	İlçe Millî Eğitim Md.	İlçe Toplum Sağlığı Merkezi	İlçe Gıda, Tarım ve Hayvancılık Md.	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı	TOPLAM
SAKARYA	Adapazarı	263.408	21	17	17	17	17	18	15	15	137
	Arifiye	39.024	7	6	6	6	6	6	6	6	49
	Akyazı	84.865	10	9	9	9	9	9	8	8	71
	Erenler	79.934	10	9	9	9	9	9	8	8	71
	Ferizli	24.944	5	5	5	5	5	5	5	5	40
	Geyve	48.051	7	7	7	7	7	7	6	6	54
	Hendek	76.664	10	8	8	8	8	9	8	8	67
	Karapürçek	12.373	4	4	4	4	4	4	4	4	32
	Karasu	57.008	8	7	7	7	7	7	7	7	57
	Kaynarca	23.297	5	5	5	5	5	5	5	5	40
	Kocaeli	21.800	5	5	5	5	5	5	5	5	40
	Pamukova	28.309	6	5	5	5	5	5	5	5	41
	Sapanca	39.437	7	6	6	6	6	6	6	6	49
	Serdivan	112.611	12	11	11	11	11	11	10	10	87
	Söğütü	13.988	5	4	4	4	4	4	4	4	33
Taraklı	6.993	4	4	4	4	4	4	4	4	32	
DÜZCE	Merkez	214.991	7	5	4	4	4	3	3	3	33
	Akçakoca	37.747	4	3	3	3	3	3	3	3	25
	Kaynaşlı	20.833	3	3	3	3	3	3	3	3	24
	Gölyaka	20.226	3	3	3	3	3	3	3	3	24
	Çilimli	17.645	3	3	3	3	3	3	3	3	24
	Yığılca	16.090	3	3	3	3	3	3	3	3	24
	Gümüşova	14.685	3	3	3	3	3	3	3	3	24
	Cumayeri	13.332	3	3	3	3	3	3	2	2	22
MARDİN	Artuklu	168.600	3	4	4	4	4	2	1	3	25
	Dargeçit	27.308	3	2	3	4	6	4	5	5	32
	Derik	61.335	6	3	3	4	14	1	10	4	45
	Kızıltepe	247.375	8	3	2	3	6	4	2	23	51
	Mazıdağı	34.745	5	1	3	4	1	4	0	1	19
	Midyat	110.548	4	2	18	11	10	14	5	8	72
	Nusaybin	103.801	1	3	8	8	25	3	1	17	66
	Ömerli	13.951	2	2	5	5	3	1	6	2	26
	Savur	26.779	2	5	1	2	7	3	4	4	28
	Yeşilli	15.277	2	2	4	3	5	1	8	2	27
MANİSA	Şehzadele	170.953	8	10	7	10	19	10	10	9	83
	Yunusemre	229.733	8	10	4	12	15	10	14	10	83

Tablo 3 (Devamı)

İSTANBUL	Sarıyer	344.876	10	8	8	8	40	10	10	9	103
	Silivri	180.524	8	2	1	2	3	2	2	7	27
ANTALYA	Muratpaşa	488.670	8	9	3	6	11	8	10	7	62
	Döşemealtı	59.948	1	1	1	1	1	1	1	1	8
	Aksu	69.967	3	1	1	1	1	1	1	1	10
	Konyaaltı	172.920	4	1	1	1	2	1	1	1	12
	Kepez	519.966	7	1	1	1	1	2	1	1	15
AFYON	Çay	31.364	3	3	4	3	5	3	5	3	29
BALIKESİR	Gönen	73.289	3	3	3	3	3	4	5	3	27
YOZGAT	Akdağmadeni	43.070	5	4	7	5	9	5	9	7	51
	Aydıncık	9.811	3	2	2	4	9	2	7	3	32
	Boğazlıyan	33.619	5	5	2	4	14	10	12	3	55
	Çandır	4.171	4	1	4	2	4	2	3	1	21
	Çayıralan	12.390	2	3	5	3	4	2	6	3	28
	Çekerek	19.583	2	3	3	3	5	2	4	3	25
	Kadışehri	11.739	3	3	3	3	5	6	4	3	30
	Saraykent	12.722	2	6	6	7	6	7	8	2	44
	Sarıkaya	32.897	5	3	3	2	9	5	5	2	34
	Sorgun	78.369	5	5	6	7	12	2	3	4	44
	Şefaati	14.944	7	11	11	9	8	11	22	5	84
	Yenifakılı	5.332	7	4	8	6	4	4	4	9	46
	Yerköy	36.038	5	6	5	7	24	26	8	5	86
ADANA	Feke	16.572	3	3	5	2	10	10	6	2	41
	İmamoğlu	28.405	4	5	8	5	17	12	23	4	78
	Kozan	130.456	13	8	13	12	45	46	9	18	164
TOPLAM			329	286	313	314	504	379	364	324	2.813

3.5. Araştırmanın Sayıltıları

Araştırmada katılımcıların anket formunda yer alan durumlara ilişkin nesnel yanıt verdikleri varsayılmaktadır. Belirlenen ilçe müdürlüklerinde görev yapan kamu görevlilerinin tamamı ankete dahil edilmeye çalışılmıştır. Anket formları elden dağıtılmış ve toplanmıştır. Anket formunda, ankete katılanlara isim yazmamaları ve araştırma bulgularının bilimsel amaçlarla kullanılacağı hem sözlü hem de yazılı olarak bildirilmiş olup, böylece nesnel cevaplara ulaşılması amaçlanmıştır.

3.6. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmanın mülki idare birimi olan 923 ilçede uygulanması, ilçe kaymakamlıklarının tamamına ulaşma imkânı olmadığından 61 ilçe kaymakamlığı ile sınırlandırılmıştır. Araştırma, her ilçede teşkilatı bulunan ve vatandaş taleplerinin yoğunlaştığı 8 ilçe müdürlüğü ile sınırlıdır. Ayrıca araştırmada kaymakamlıklar bünyesindeki müdürlükler

arasında hizmetin niteliği bakımından makul sürede karar verme açısından mevcut durum analiz edilmiştir. Daha ileri araştırmalarda kamu görevlilerinin kıdem, yaş, eğitim durumu gibi farklı değişkenler dikkate alınarak değerlendirmeler yapılabilir.

3.7. Araştırmanın Bulguları

3.7.1. Başvuru ve şikâyetlere yasal süresi içinde cevap verme durumu

Başvuru ve şikâyetler ile dilekçe niteliği taşımayan mektuplara yasal süresi içinde cevap verme durumunu tespit etmek amacıyla kaymakamlığa bağlı müdürlüklerin başvuru ve şikâyetlere ilişkin makul sürede cevap verme durumunu ortaya koymak amacıyla anket uygulanan kamu görevlilerine 9 soru sorulmuştur. Sorulara verilen cevaplar aşağıda tablolar halinde derlenmiştir.

3.7.1.1. Yasal Sürenin Aşılma Sıklığı

Anket uygulanan birimlerin önemli performans kriteri olan yasal sürelerin aşılma sıklığına yönelik olarak, müdürlüklerin tamamının personeli ağırlıklı olarak hiç aşılmaz cevabını vermiştir. Yazı işleri müdürlüğü ve SYDV birimlerinde yılda bir-iki tane seçeneği de önemli orandadır. Tüm cevaplar genel olarak incelendiğinde, yasal sürecin aşılma sıklığı ile karşılaşmanın yılda üç-beş adedi geçmeyecek şekilde en fazla bir-iki veya hiç aşılma olmadığı yönündedir.

Bu soru ile amaçlanan yasal süre içerisinde cevaplanabilecek (ön hazırlıklar dâhil) dilekçelerin ne sıklıkta cevaplanmadığını tespit etmek idi. Verilen cevaplar genel olarak incelendiğinde dilekçelerin yaklaşık %76'sı yasal süre aşılmadan cevaplanmaktadır. (Yılda 3-5 tane arızı olabileceği göz önüne alınarak bu orana dâhil edilmiştir.) Kritik eşik olarak yılda 5 ve daha fazla dilekçenin yasal süreci içerisinde cevaplanmaması öngörülmüştür.

Tablo 4
Yasal Sürenin Aşılma Sıklığı

	Hiç aşılmaz		Yılda bir-iki tane		Yılda üç-beş tane		Yılda beşten fazla ondan az		Yılda on veya daha fazla		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	126	38,30%	103	31,31%	56	17,02%	15	4,56%	29	8,81%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	128	44,76%	59	20,63%	43	15,03%	39	13,64%	17	5,94%	286	10,17%
MAL MD	158	50,48%	100	31,95%	21	6,71%	24	7,67%	10	3,19%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	209	66,56%	60	19,11%	22	7,01%	16	5,10%	7	2,23%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	263	52,18%	110	21,83%	80	15,87%	26	5,16%	25	4,96%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MDD	211	55,67%	81	21,37%	39	10,29%	35	9,23%	13	3,43%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	179	49,18%	111	30,49%	35	9,62%	24	6,59%	15	4,12%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	150	46,30%	104	32,10%	41	12,65%	16	4,94%	13	4,01%	324	11,52%
TOPLAM	1424	50,62%	728	25,88%	337	11,98%	195	6,93%	129	4,59%	2813	100,00%

Başvuru sahiplerine verilen yazılı cevapların yasal süreleri aşma durumunun çok nadir olduğu söylenebilir. Çünkü yasal sürelerin aşılması halinde görevi ihmal suçu işlenmiş olabilir. Uygulamada özellikle bayram arifelerinde, özelik arz eden bazı günlerde, personelin çoğunun aynı zamanlarda izin kullanma durumunda kalmaları halinde, işlerde gecikmeler olabilmektedir. Cevap verme sürelerinin aşılması daha çok yukarıda sayılan durumlarda ortaya çıkabilmektedir. Görevlilerin ihmalinden doğan gecikmeler ise son derece sınırlıdır.

3.7.1.2. İdareye dilekçe formatı dışında mektup vs. gibi yapılan başvurulara yasal süresi içinde cevap verilme durumu

Birime gelen dilekçe niteliği taşımayan mektuplara cevap verme süreci, anket katılımcılarının beyanına göre çoğunlukla ilk bir hafta veya on beş gün içerisinde cevaplanmaktadır. Yalnızca yaklaşık yüzde 7,5'lik kısmı, başvuruların kırk beş veya altmış gün aralığında cevaplandığını belirtmişlerdir. Bu oranlar dilekçeler gibi yasal süre içerisinde cevaplanma gerekliliği olmayan iş ve işlemlerin de makul süreler dâhilinde cevaplandığını göstermektedir.

Birimlere gelen ve dilekçe niteliği taşımayan mektuplara cevap verilme süreleri karşılaştırıldığında, Nüfus Müdürlüğü'nün taleplerin üçte ikisini ortalama bir haftada gerçekleştirdiği verilen beyanlara göre söylenebilir. Bunda nüfus müdürlüklerinin dijital veri tabanına sahip olmalarının etkisi büyüktür. Tüm birimler bazında cevap verme aralığının sıklıkla ilk on gün veya bir hafta içerisinde gerçekleştiği, otuz gün üzerinde cevaplanma sıklığının çok düşük olduğu söylenebilir.

Bu soruda Yazı İşleri Müdürlüklerinin ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının, dilekçe niteliği taşımayan mektuplara ilk haftada cevap verildiğini belirten kişi oranı, diğer birimlere göre ve genel ortalamanın altındadır. Bu kurumlarda cevap verme süresinin yoğunlukla on beş gün içinde olduğu belirtilmiştir. Bunun sebebi kurumların yapısı gereği kendisine yöneltilen talepler için araştırma veya yerinde inceleme gibi işlemlerin gerekli olabilmesidir.

Mektuplara verilen cevap aralığını katılımcıların yüzde 82'si 1 hafta veya 15 gün içerisinde olarak belirtmişlerdir. İş tasnifi, işlerin önceliğine göre işlem yapma ve dilekçelere yoğunluğuna göre yasal süre içerisinde cevap verme durumları göz önüne alınarak değerlendirildiğinde bu süreç makul olarak yorumlanabilir.

Katılımcılar, Tapu İşleri Müdürlüğüne gelen ve dilekçe niteliği olmayan başvuruların cevaplanma sürelerinin ilk bir hafta veya 15 gün içerisinde gerçekleştirildiği belirtilmiştir. (yaklaşık yüzde 83). Dilekçe niteliği taşımadığı halde, Tapu müdürlüklerinde ilk haftadan başlayan yoğunluklu cevaplama süresi ilgili birimin anlık ve hak doğurucu işlem yapmalarından kaynaklanmaktadır.

Tablo 5
Dilekçe Niteliği Taşımayan Mektupların Yoğunluğu

	Ortalama bir hafta içinde		Ortalama ilk on beş gün içinde		Ortalama otuz gün içinde		Ortalama kırk beş gün içinde		Ortalama altmış gün içinde		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	109	33,13%	132	40,12%	53	16,11%	27	8,21%	8	2,43%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	166	58,04%	73	25,52%	27	9,44%	3	1,05%	17	5,94%	286	10,17%
MAL MD	166	53,04%	88	28,12%	40	12,78%	11	3,51%	8	2,56%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	226	71,97%	39	12,42%	32	10,19%	12	3,82%	5	1,59%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	276	54,76%	164	32,54%	39	7,74%	12	2,38%	13	2,58%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MDD	187	49,34%	108	28,50%	45	11,87%	19	5,01%	20	5,28%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	187	51,37%	125	34,34%	23	6,32%	19	5,22%	10	2,75%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	120	37,04%	141	43,52%	42	12,96%	16	4,94%	5	1,54%	324	11,52%
TOPLAM	1437	51,08%	870	30,93%	301	10,70%	119	4,23%	86	3,06%	2813	100,00%

Belirli bir talebi içermeyen tavsiye veya bilgilendirme amaçlı çeşitli yazı veya mektupların gönderildiği durumlarda; bu yazılar bazen kayda alınmakta, bazen ise resmiyete sokulmamaktadır. Belirli bir işlem prosedürünü gerektirmemesi nedeni ile böyle yazılar alındığı zaman gönderen kişilere cevaplar daha kısa sürelerde verilmektedir. Dolayısıyla resmi olmayan başvurular da resmi başvurular gibi işlem görmekte ve cevaplandırılma süreleri açısından herhangi bir tavsamaya rastlanılmamaktadır.

3.7.1.3. Yasal Sürede Cevap Verilmediği İddiası İle Şikâyet Edilme

Yasal sürelerin aşıldığına yönelik herhangi şikâyet olması ve varsa sıklığı sorulduğunda, sırasıyla hiç olmadı, son birkaç yılda bir-iki defa veya üç-beş defa oldu seçenekleri ağırlıklıdır. Bir önceki soru ile birlikte değerlendirildiğinde cevapların benzer ağırlıklarda olduğu, yani birim personelinin süreç aşımı olan işlem adedi ile süreç aşımı olduğuna dair şikâyet sayılarına yaklaşık cevaplar verdiği çıkmaktadır. Bu durum yapılan şikâyetlerin işlem sürecinin aşıldığı durumlarda ve haklı olarak yapıldığı sonucu çıkmaktadır.

Bir önceki soru ile karşılaştırmalı ve doğrulayıcı nitelikte olan bu soruda başvuru sahipleri şikâyetleri sıklığı üzerinden yasal sürede cevaplanan dilekçe oranı tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede önceki öngörü ile yüzde 80 oranında şikâyet olmadığı veya yılda 3-5'i geçmediği beyanı bir önceki soru çıktılarını cevaplar niteliktedir.

Tablo 6
Şikâyet Edilme

	Hiç olmadı.		Son birkaç yılda bir-iki defa oldu.		Son birkaç yılda üç-beş defa oldu.		Son birkaç yılda beşten fazla oldu.		Son birkaç yılda ondan fazla oldu.		Son birkaç yılda yirmiden fazla oldu		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	189	57,45%	56	17,02%	50	15,20%	22	6,69%	10	3,04%	2	0,61%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	114	39,86%	104	36,36%	41	14,34%	9	3,15%	11	3,85%	7	2,45%	286	10,17%
MAL MD	203	64,86%	36	11,50%	45	14,38%	19	6,07%	9	2,88%	1	0,32%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	217	69,11%	39	12,42%	25	7,96%	11	3,50%	9	2,87%	13	4,14%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	335	66,47%	84	16,67%	55	10,91%	11	2,18%	16	3,17%	3	0,60%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MDD	227	59,89%	76	20,05%	25	6,60%	40	10,55%	4	1,06%	7	1,85%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	230	63,19%	73	20,05%	39	10,71%	10	2,75%	10	2,75%	2	0,55%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	176	54,32%	72	22,22%	49	15,12%	14	4,32%	8	2,47%	5	1,54%	324	11,52%
TOPLAM	1691	60,11%	540	19,20%	329	11,70%	136	4,83%	77	2,74%	40	1,42%	2813	100,00%

3.7.1.4. Standart Oluşturma

Kaymakamlıklarda yerleşik 8 farklı birimde görevli personele sundukları hizmetlerin ne kadarı için işlem süreci standardı oluşturulduğu sorulduğunda, genel itibariyle tüm birimlerde ilk iki seçenek ağırlıkla olarak cevaplanmıştır. Birimler idarelerince uyguladıkları işlemlerin tamamı veya tamamına yakını için işlem gerçekleştirme sürelerine yönelik standartlar oluşturduklarını belirtmişlerdir.

Sunulan hizmetler ve işlemlerin türlerine göre işlem gerçekleştirme sürelerinin bir standarda bağlandığı görülmektedir. Aslında bu standartlar merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Ancak bakanlıkların belirledikleri standartların bütün hizmetleri kapsadığı söylenemez. Bazen il müdürlükleri de hizmetlerin gerçekleştirilecekleri süreleri tespit etme yoluna gitmektedirler. İlçelerde de benzer uygulamaları görmek mümkündür. Bu standartların her yerde yazılı hale getirildiği de söylenemez.

Tablo 7
Standart Oluşturma

	Tamamı için		Yaklaşık tamamı için		Yaklaşık dörtte üçü için		Yaklaşık yarısı için		Yaklaşık dörtte biri için		Onda birinden daha az		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	177	53,80%	75	22,80%	21	6,38%	33	10,03%	20	6,08%	3	0,91%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	149	52,10%	66	23,08%	25	8,74%	30	10,49%	10	3,50%	6	2,10%	286	10,17%
MAL MD	194	61,98%	73	23,32%	14	4,47%	18	5,75%	9	2,88%	5	1,60%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	190	60,51%	43	13,69%	18	5,73%	33	10,51%	5	1,59%	25	7,96%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	294	58,33%	107	21,23%	34	6,75%	38	7,54%	11	2,18%	20	3,97%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MDD	171	45,12%	103	27,18%	39	10,29%	52	13,72%	3	0,79%	11	2,90%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	171	46,98%	87	23,90%	45	12,36%	38	10,44%	8	2,20%	15	4,12%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	178	54,94%	83	25,62%	32	9,88%	15	4,63%	9	2,78%	7	2,16%	324	11,52%
TOPLAM	1524	54,18%	637	22,64%	228	8,11%	257	9,14%	75	2,67%	92	3,27%	2813	100,00%

3.7.1.5. İdarelerin Oluşturduğu Cevaplama Süre Standartların Yoğunlaştığı Dönem

Yukarıda soruda idari birimlerin işlem türlerinin gerçekteşirme süreleri için tamamı veya tamamına yakınına standart oluşturulduğu sonucu çıkarılmıştı. Burada ise bu belirlenen standartların merkezi olarak belirlenen yasal sürelerle karşılaştırılması ve yasal sürelerin hangi aralığına denk geldiği sorgulanmaktadır. Bir nevi birimin cevap verme süre hızlarının bir göstergesi olan bu soruya tüm birimler yasal sürenin ilk çeyreğine denk gelecek şekilde gerçekteşirmeyi hedeflediklerini belirtmişlerdir. Burada birimlerin işlem gerçekteşirme hızlarını yasal süreden bağımsız, mümkün olan en kısa süre öngörüsüyle belirlediklerini ortaya koymaktadır. Bu durum, kamuda işlemlerin yavaş işlediği genel kanısının aksine birimlerin hedef belirlerken özel sektör benzeri hızı önemsemediği ve hedeflerini kısa aralıklarla belirlediğini göstermektedir.

Bu soruda dilekçelere verilen cevaplarda belirlenen yasal süreçler ile dilekçelere verilen cevap süreleri karşılaştırılmaktadır. Cevaplar incelendiğinde cevapların yüzde 65'i gibi büyük çoğunluğunun belirlenen yasal sürenin yarısından önce cevaplandığı tespit edilmektedir. Ancak, genel oranlamaya bakıldığında halen yüzde 35 gibi bir oranda yasal sürenin ikinci çeyreğinde cevaplamayı öngören standartların olduğu belirtilmektedir.

Tablo 8
Sürenin Yoğunlaştığı Dönem

	Çoğunlukla yasal sürelerin ilk çeyreğinde cevaplamayı amaçlamaktadır.		Çoğunlukla yasal sürelerin ikinci çeyreğinde cevaplamayı amaçlamaktadır.		Çoğunlukla yasal sürelerin üçüncü çeyreğinde cevaplamayı amaçlamaktadır.		Çoğunlukla yasal sürelerin son çeyreğinde cevaplamayı amaçlamaktadır.		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	196	59,57%	78	23,71%	34	10,33%	21	6,38%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	196	68,53%	61	21,33%	20	6,99%	9	3,15%	286	10,17%
MAL MD	218	69,65%	43	13,74%	21	6,71%	31	9,90%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	228	72,61%	34	10,83%	28	8,92%	24	7,64%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	357	70,83%	94	18,65%	39	7,74%	14	2,78%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MDD	234	61,74%	92	24,27%	23	6,07%	30	7,92%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	223	61,26%	113	31,04%	17	4,67%	11	3,02%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	199	61,42%	79	24,38%	28	8,64%	18	5,56%	324	11,52%
TOPLAM	1851	65,80%	594	21,12%	210	7,47%	158	5,62%	2813	100,00%

3.7.1.6. Süre Standartların Sergilendiği Yer

İdari birimlerin işlem sürelerine yönelik belirledikleri işlem gerçekleştirme süre standartlarını duyuru araçları sorgulandığında, en ağırlıklı cevap olarak birim içi ve girişi panolar verilmiştir. Diğer bir cevap seçeneği olan ve birim içi-girişi panoları ile Kaymakamlık web sitelerini de içeren seçenek ikinci en ağırlıklı seçenektir. Cevap seçenekleri içeriği gereği, web sitelerinin ağırlığını tek başına çıkarsanamamaktadır. Her hâlükârda, tüm birimler için duyurma aracı olarak en çok kullanılan birim giriş-içi panolarıdır.

İşlemlerin gerçekleştirilme süreleri ile ilgili oluşturulan standartlar, idarelerin web sayfalarında veya ilgili müdürlüğün girişinde ilan edilmektedir. Hatta hem web sitelerinde hem de müdürlük girişlerinde ilan edildiği de görülebilir. Bu gibi durumlarda başvuru sahipleri, başvuruları ile ilgili evrakını da tekrar inceleme imkânı bulmaktadır.

Başvuru sürelerine göre talebini gözden geçirebilmektedir. Bu uygulama nedeniyle personele sorulan sorularda da bir azalma olmaktadır. Bazı ilçelerde basılan çeşitli broşürlerde de bu gibi bilgilere yer verilmektedir.

Tablo 9
Süre Standartların Sergilendiği Yer

	İdari birimin girişi ve içindeki panolar ile Kaymakamlığın web sitesinde		İdari birimimizin girişi ve içindeki panolarda		Sadece bazı hizmetlerin sürelerini göstermek için asılan kâğıtlarda		Sadece bir-iki hizmetin süresini göstermek için asılan kâğıtlarda		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	189	57,45%	77	23,40%	39	11,85%	24	7,29%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	108	37,76%	149	52,10%	10	3,50%	19	6,64%	286	10,17%
MAL MD	119	38,02%	111	35,46%	64	20,45%	19	6,07%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	137	43,63%	136	43,31%	20	6,37%	21	6,69%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	222	44,05%	189	37,50%	56	11,11%	37	7,34%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MDD	131	34,56%	158	41,69%	55	14,51%	35	9,23%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	141	38,74%	140	38,46%	60	16,48%	23	6,32%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	169	52,16%	101	31,17%	27	8,33%	27	8,33%	324	11,52%
TOPLAM	1216	43,23%	1061	37,72%	331	11,77%	205	6,40%	2813	100,00%

3.7.1.7. Standardın Olmadığı İşlerdeki Sürenin Yoğunlaştığı Dönem

Kurum standartlarının oluşturulmadığı iş ve işlemlerin yaklaşık gerçekleşme sürelerinin sorgulandığı bu soruda en ağırlıklı cevap, yasal sürenin ilk çeyreğini aşmayacak şekilde çoğunlukla ilk birkaç gün içerisinde. Tüm birimlerde bu işlemlerde yaklaşık tamamlanma süreci, yasal sürecin ikinci çeyreğini geçmeyecek şekildedir. Önceki soruda süre standardı belirlenen iş ve işlemlerin yaklaşık tamamı için belirlendiği göz önüne alındığında, standart dışı işlemlerinin hacminin çok yüksek olmadığı belirtilebilir. Az

hacimli olsa dahi, bu işlemlerin yasal sürecin başlangıcında yani mümkün kısa sürede tamamlanma eğilimi olduğu aşikârdır.

Tablo 10
Standardın Olmadığı İşlerdeki Sürenin Yoğunlaştığı Dönem

	Yasal sürenin ilk çeyreğinde ama daha çok ilk birkaç gün içinde		Yasal sürenin ilk çeyreğinin ilerleyen günlerinde		Yasal sürenin ikinci çeyreğinde		Yasal sürenin üçüncü çeyreğinde		Yasal sürenin dördüncü çeyreğinde		Yasal sürenin dördüncü çeyreğinin son birkaç günü		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	164	49,85%	59	17,93%	52	15,81%	31	9,42%	10	3,04%	13	3,95%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	174	60,84%	51	17,83%	26	9,09%	17	5,94%	7	2,45%	11	3,85%	286	10,17%
MAL MD	147	46,96%	62	19,81%	49	15,65%	26	8,31%	15	4,79%	14	4,47%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	197	62,74%	44	14,01%	31	9,87%	18	5,73%	9	2,87%	15	4,78%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	278	55,16%	123	24,40%	36	7,14%	32	6,35%	9	1,79%	26	5,16%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	188	49,60%	101	26,65%	39	10,29%	23	6,07%	17	4,49%	11	2,90%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	179	49,18%	92	25,27%	46	12,64%	33	9,07%	13	3,57%	1	0,27%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	151	46,60%	86	26,54%	46	14,20%	5	1,54%	8	2,47%	28	8,64%	324	11,52%
TOPLAM	1478	52,54%	618	21,97%	325	11,55%	185	6,58%	88	3,13%	119	4,23%	2813	100,00%

İdari işlemler için belli bir süre standartlaştırmasına gidilmediği durumlar da vardır. Çünkü bütün işlemleri sınıflandırmak mümkün de değildir. İşlemler için gerçekleştirme süresi öngörülme hallerde de yasal sürelerin ilk yarısında işlemlerin gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Hatta ilk çeyrekte işlemlerin gerçekleştirildiği cevabı verilmektedir. Bu cevaplar, standartlar belirlenen işlemler için sorulan soruya verilen cevaplarla genel olarak uyumludur. Standartta bağlanmayan işlemlerin, daha çok seyrek başvurular olduğu söylenebilir. Ya da idarede veri tabanı yetersiz olan konularla ilgili olduğu tahmin edilmektedir.

3.7.1.8. Kişilerin Kendilerine İlişkin Bilgi ve Belge Taleplerini Karşılama Durumu

Başvuru sahiplerinin kendileri ile ilgili belge taleplerine cevap verilme süreleri incelendiğinde, çoğunlukla bekleyen olmaması durumunda, en geç yarım saat içerisinde cevaplandırıldığı belirtilebilir. Burada da cevaplar birimler bazında anlamlı bir farklılık

yoktur. Bekleyen olmaması halinde kısa sürede cevap verme iş kültürü gelişmiştir denilebilir.

Kişiler, başka kurumlara vermek üzere kendi durumları ile ilgili bilgilere yer veren çeşitli resmi kayıtlar talep edebilmektedir. Bilgisayar ve “e-devlet” kullanımının da yaygınlaşması ile kişilerin talep ettiği bilgi ve belge örneklerinin dakikalar içinde verilebildiği görülmektedir. Nitekim verilen cevaplar incelendiği zaman bilgi ve belge örneklerinin hemen karşılandığı anlaşılmaktadır. Zaten idareler, bilgi ve belgeye ulaşımı uzaktan sağlayacak sistemler üzerinde çalışmaktadırlar. Bu gibi uygulamalar gittikçe artmaktadır. Bu gibi bilgi ve belgeler verilirken kişilerden yazılı başvuru alınması yolu dahi tercih edilmemeye başlanmıştır.

Tablo 11
Kişilerin Kendilerine İlişkin Bilgi ve Belge Taleplerini Karşılama Durumu

	Bekleyen yoksa bir-iki dakika içinde		Bekleyen yoksa beş-on dakika içinde		Bekleyen yoksa yaklaşık on beş dakika içinde		Bekleyen yoksa yarım saat içinde		Bekleyen yoksa bir saat içinde		Bekleyen yoksa bir-iki saat içinde		Bekleyen yoksa yarım gün içinde		O iş günü bitimine kadar		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	132	40,12%	63	19,15%	80	24,32%	31	9,42%	2	0,61%	4	1,22%	0	0,00%	17	5,17%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	142	49,65%	60	20,98%	38	13,29%	7	2,45%	23	8,04%	1	0,35%	5	1,75%	10	3,50%	286	10,17%
MAL MD	122	38,98%	67	21,41%	54	17,25%	12	3,83%	38	12,14%	3	0,96%	10	3,19%	7	2,24%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	225	71,66%	31	9,87%	21	6,69%	22	7,01%	6	1,91%	2	0,64%	5	1,59%	2	0,64%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	207	41,07%	109	21,63%	84	16,67%	22	4,37%	23	4,56%	10	1,98%	18	3,57%	31	6,15%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	156	41,16%	70	18,47%	76	20,05%	23	6,07%	17	4,49%	8	2,11%	10	2,64%	19	5,01%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	143	39,29%	87	23,90%	67	18,41%	27	7,42%	21	5,77%	8	2,20%	8	2,20%	3	0,82%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	144	44,44%	59	18,21%	56	17,28%	15	4,63%	28	8,64%	5	1,54%	2	0,62%	15	4,63%	324	11,52%
TOPLAM	1271	45,18%	546	19,41%	476	16,92%	159	5,65%	158	5,62%	41	1,46%	58	2,06%	104	3,70%	2813	100,00%

3.7.1.9. İdarenin Hizmet Binası Dışında Yapılan İşlemler İle Başka Kurumlardan Ön Bilgi Almayı Gerektiren İşlemlerin Gerçekleştirilmesi Süreleri

Şikâyetlerle veya birden fazla tarafı olan çekişmeli işlemlerle ilgili taleplerin olması halinde, işlemlerin birden çok aşamadan oluştuğu açıktır. Birden fazla kişinin dâhil olması gereken işlemlerde, insanları bir araya getirmek veya uygun zamanlarını bularak bilgilerine başvurmak oldukça zaman alıcı bir süreçtir. Yine keşif yapmak, yerinde inceleme yapmak gibi zaman ve maliyet gerektiren iş ve işlemler de her zaman idarelerin

planladığı takvime göre işlemeyebilir. İdareler böyle durumlarda zaman kaybetmemek için işe erken başlamak isterler. Erken işe başlamak ise özellikle kamu düzeni ile ilgili işlerde gerginlik oluşturabilmektedir. Karmaşık, çok taraflı ve çok aşamalı işlerde işlemlerin daha çok birkaç gün içinde başladığı dile getirilmektedir.

İdeal olan seçenek olan, zaman uygunsa hemen yapılır cevabının yoğun olduğu bu soruda katılımcıların sadece yüzde 49,56'si bu şekilde cevap vermiştir. Yaklaşık yüzde 32' u ise birkaç gün içinde işlemlerin başlatılacağını belirtmişlerdir. Burada yerinde incelemede gereken insan kaynağı, araç vb. kısıtlar göz önüne alınarak birim dışında da kurum uygunluğunun gözetildiği varsayımı ile bu cevapların verildiği değerlendirilmektedir.

SYDV'ye yerinde inceleme gerektiren bir başvuru geldiğinde, personelin yüzde 61,42'si uygunluğa göre, anında cevap verildiğini belirtmiştir. Bir gün içerisinde cevap verilir beyanı da dâhil edildiğinde personelin yaklaşık yüzde 89' u aynı gün içerisinde veya daha kısa sürede olarak görüş bildirmiştir. SYDV'nın yaptığı işlem türleri doğası gereği, sürecin başvurunun geçerliliğine çok fazla etkisi olmadığı belirtilebilir.

Tablo 12
İdare Dışındaki İşlemlerin Yapılma Süresi

	Gerekli işlemler uygunsa hemen işlemlere başlanılır		Birkaç gün içinde işlemler başlatılır.		Erken hareket etmenin, şikâyetleri tetikleyeceği gerekçesiyle en az bir hafta beklenir.		Erken hareket etmenin, şikâyetleri tetikleyeceği gerekçesiyle ortalama iki hafta beklenir		Erken hareket etmenin, şikâyetleri tetikleyeceği gerekçesiyle iki haftadan daha uzun bir süre beklenir		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	140	42,55%	120	36,47%	43	13,07%	8	2,43%	18	5,47%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	138	48,25%	95	33,22%	45	15,73%	2	0,70%	6	2,10%	286	10,17%
MAL MD	127	40,58%	129	41,21%	33	10,54%	3	0,96%	21	6,71%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	162	51,59%	76	24,20%	27	8,60%	39	12,42%	10	3,18%	314	11,16%
İLÇE MİLLÎ EĞİTİM MD	252	50,00%	160	31,75%	61	12,10%	20	3,97%	11	2,18%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	186	49,08%	114	30,08%	56	14,78%	17	4,49%	6	1,58%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	190	52,20%	121	33,24%	32	8,79%	12	3,30%	9	2,47%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	199	61,42%	90	27,78%	18	5,56%	13	4,01%	4	1,23%	324	11,52%
TOPLAM	1394	49,56%	905	32,17%	315	11,20%	114	4,05%	85	3,02%	2813	100,00%

Hizmet ve işlemler için öngörülen gerçekleştirme süreleri yasal sürelerin daha çok ilk yarısında yoğunlaşmaktadır. Hatta yasal sürelerin ilk çeyreğinde tamamlanması öngörülmektedir. İlk çeyrekte ya da ilk yarıda gerçekleştirilmeyi hedeflemenin temel gerekçesi, öngörülemez durumların ortaya çıkma riskidir. Kamu hizmetlerinde iş yoğunlaşmasını belli bir takvime bağlamak mümkün değildir. İlk yarıda işlemi tamamlamak amaç olmakla beraber, gecikme olması halinde de yasal sürenin üst sınırlarının zorlanması olasılığı azalmaktadır.

Kurumların iş süreçlerini tanımladığı standartların yasal süredeki karşılıkları incelendiğinde, yasal sürenin yarısının aşılmadığı görülmektedir. Standartların belirlenmesi sürecinde, kurumların makul sürede karar verme ilkesine uygun hareket etme eğiliminde oldukları söylenebilir.

E-devlet uygulamaları çerçevesinde kurum hizmet standartları bilgileri kurumların internet sitelerinde verilmektedir. Merkezi idare düzenlemeleri ile hizmet standartlarının internet sitelerinde bulundurulması zorunlu hale getirilmektedir. Bütün bu gelişmeler yasal süreye riayeti artıran uygulamalardır.

Standart belirlenen iş ve işlemler ile standart belirlenmeyen iş ve işlemlerin cevap verme sürelerinin benzer olduğu görülmektedir. Kamu personelinin, süre standardı oluşturulmuş başvurularla, süre standardı oluşturulmamış başvurulara cevap verme süreleri benzerdir.

Bütün bu sorulara verilen ağırlıklı cevaplara baktığımızda kamu görevlilerinin, yasal sürelerle azami ölçüde riayet ettikleri, hatta yasal sürelerin ilk çeyreğinde cevap verdikleri söylenebilir.

Türk kamu yönetiminde, e-devlet uygulamaları, standart tablo oluşturma uygulamaları nedeniyle, kurumlarda ve kamu personelinde karar verme işlemlerinin çok erken sürelerde başlatılması ve neticelendirilmesi eğiliminin güçlendiği görülmektedir. Cevap verme yasal sürelerin sonuna kadar kullanılması, bir hak olarak değerlendirilmemektedir.

3.7.2. Görevlinin alınacak kararlar hakkında, hiyerarşik üstlerine gönderdiği bilgi ve notlarda makul süre ilkesine uyulma durumu

Makul sürede karar verme ilkesi sadece istek ve şikayetlerde uygulama alanı bulmamakta, aynı zamanda karar alma sürecinde alt ve üst makamlar arasındaki bilgi alışverişinde de uygulanması istenmektedir. Gerek üst makamların bilgi istemesi durumunda, gerekse de üst makamlardan görüş alınmasını gerektiren durumlarda ve üst makamların acil olmayan bilgi taleplerinde makul sürede karar verme ilkesinin uygulanma durumu incelenmiştir.

3.7.2.1. Amirlerin Bilgi Talebi Şekli

Amirlerin başvuru, şikâyet ve mektuplara cevap verebilmesi için ilgili personelden veya birimden bilgi alması gerekmektedir. Başvuruların sözlü ya da yazılı olmasına göre bilgi isteme şekli değişebilmektedir. Amirler tarafından bilgi isteme genel olarak yüzde 55 gibi büyük bir oranda yazılı veya sözlü şekilde olmaktadır.

Birimlerin görev tanımlarındaki iş tanımının gerektirdiği durumlar dışında birimler arasında da amirin bilgi istemesinde yazılı veya sözlü taleplerin olduğu ve resmi yazı ile bilgi isteme yönteminin nadiren başvuru olan bir yol olduğu görülmektedir. Tüm müdürlüklerde, amirler tarafından görevlilerden genellikle yazılı bilgi notları istenmektedir. Buna karşın ilçe nüfus müdürlüğü ve mal müdürlüğü gibi kurumlarda sözlü bilgi isteme yoğunluğu görülmektedir. Yaptıkları işin niteliği gereği sözlü bilgi isteme yolunun tercih edildiği söylenebilir.

İlçe Yazı İşleri Müdürlüğü'nde resmi yazı ile bilgi isteme oranı genel ortalamanın üzerindedir. İlçe yazı işleri müdürlüğü iş ve işlemlerinde hak doğurucu işlemler söz konusu olduğu için resmi yazı ile bilgi isteme diğer birimlere göre yüksek oranda ve genel ortalamanın üstünde gözükmektedir.

Birimlerde her üç usulünde aynı oranda kullanıldığı şeklindeki cevap oranı yüzde 20 olması değerlendirildiğinde işlemlerin niteliği gereği bazı durumlarda sözlü bilgi isteme, bazı durumlarda yazılı bilgi notu şeklinde, bazı durumlarda da resmi yazı ile bilgi istenebilmektedir.

Tablo 13
Amirlerin Bilgi Talebi Şekli

	Genellikle sözlü açıklama yapılması istenir.		Genellikle yazılı bilgi notları istenir.		Genellikle resmi yazıyla bilgi istenir.		Üç usul de aynı oranda kullanılır.		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	99	30,09%	57	17,33%	112	34,04%	61	18,54%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	104	36,36%	68	23,78%	59	20,63%	55	19,23%	286	10,17%
MAL MD	119	38,02%	52	16,61%	85	27,16%	57	18,21%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	134	42,68%	49	15,61%	65	20,70%	66	21,02%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	144	28,57%	109	21,63%	147	29,17%	104	20,63%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	117	30,87%	76	20,05%	99	26,12%	87	22,96%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	128	35,16%	109	29,95%	55	15,11%	72	19,78%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	104	32,10%	77	23,77%	79	24,38%	64	19,75%	324	11,52%
TOPLAM	949	33,74%	597	21,22%	701	24,92%	566	20,12%	2813	100,00%

Amirlerin bilgi istemesi idarenin etkinliğine katkı sağlamaktadır. Amirin bilgi istemesi aynı zamanda bir iç denetim yoludur. Birimlerde denetim olduğu fikri ve hissiyatını güçlendirirken aynı zamanda idarenin hesap verebilirlik ve keyfilikten kaçınmasını sağlayacak etki yapmaktadır.

3.7.2.2. Amirin İsteddiği Acil Olmayan Bilgiye Cevap Verme Süresi

Bu soru, amir tarafından verilen, ivedi olmayan ancak tevdi edilen işlerin ortalama cevaplanma süreci tespiti içindir. Amirlerden ivedi olmamak koşulu ile gelen taleplere cevap verilme süreleri incelendiğinde, bütün birimlerde yaklaşık yüzde 81 oranı ile birkaç gün veya ilk gün içerisinde sunulduğu belirtilmiştir.

Burada, amir tarafından verilen işin her ne kadar ivedi olmasa da, çalışanın amirinin gözünde iş takibini yeterli ve zamanında yaptığı şeklinde yer etme amacı nedeniyle daha kısa sürede yapma ve işi önceliklendirme isteğinin olduğu söylenebilir. İvedi olmaması halinde amirlerce istenen işler, Tapu Müdürlüğü personeline ekseriyetle birkaç gün veya

daha kısa sürede tamamlanmaktadır. Burada yalnızca yüzde 4'ü, iki hafta veya daha fazla sürede tamamlandığına dair görüş bildirmiştir.

Mal müdürlüğü personeline amirlerince tevdi edilen fakat ivedi olmayan işlerin ortalama tamamlanma sürecini anket katılımcılarının yaklaşık yüzde 84'ü aynı gün veya en geç birkaç gün içinde cevaplandığı belirtilmiştir. Nüfus Müdürlüğü veya kurum amirliğince istenen ve ivedi olmayan işlerin ortalama tamamlanma süresi ile ilgili olarak, anket katılımcılarının yaklaşık yüzde 82'si aynı gün veya birkaç gün içinde olarak cevap vermiştir. Amirler tarafından verilen işler acil olup olmama durumu gözetilmeksizin mümkün kısa sürede cevaplanmaktadır.

Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü birimlerinde, amirlerin ivedi olmadığını bildirmeleri durumunda istenen bilgi ve belgelerin yaklaşık ulaştırılma süreleri için personelin beyanı ağırlıklı ilk veya ilk birkaç gün içerisinde olmakla beraber, yüzde 7,42'si iki haftadan daha fazla süreler belirtmişlerdir. Bu oran diğer birimlere göre yüksek orandadır.

Tablo 14
Amirin İstedığı Acil Olmayan Bilgiye Cevap Verme Süresi

	İlk gün içinde		Birkaç gün içinde		Bir hafta içinde		Yaklaşık iki hafta içinde		İki haftadan daha uzun bir sürede		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	100	30,40%	155	47,11%	31	9,42%	30	9,12%	13	3,95%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	114	39,86%	123	43,01%	12	4,20%	29	10,14%	8	2,80%	286	10,17%
MAL MD	92	29,39%	173	55,27%	24	7,67%	15	4,79%	9	2,88%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	137	43,63%	123	39,17%	26	8,28%	20	6,37%	8	2,55%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	191	37,90%	241	47,82%	30	5,95%	32	6,35%	10	1,98%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	111	29,29%	177	46,70%	46	12,14%	34	8,97%	11	2,90%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	101	27,75%	190	52,20%	29	7,97%	17	4,67%	27	7,42%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	111	34,26%	140	43,21%	39	12,04%	30	9,26%	4	1,23%	324	11,52%
TOPLAM	957	34,02%	1322	47,00%	237	8,43%	207	7,36%	90	3,20%	2813	100,00%

Amirler tarafından cevabi yazılarda kullanılmak üzere istenen bilgi ve belgelerin ilk gün veya birkaç gün içinde amirlere ulaştırıldığı belirtilmektedir. Bilgi ve belgelerin hazırlanması işlemleri de göz önüne alınırsa birkaç gün içinde bu bilgi ve belgelerin amirlere sunulması doğal karşılanmalıdır.

3.7.2.3. Amirden Görüş İsteme Süresi

İvedi olmayan durum kabulüyle, amirden görüş alınması gerekliliğinde çalışanın amirine ulaşma süresi için katılımcıların yaklaşık yüzde 93'si aynı gün içerisinde ulaşabildiğini belirtmiştir.

İvedi olmaması kriteri göz önünde bulundurularak, amirden görüş alınması gerekliliği olan iş ve işlemlerde amir ulaşma süreci incelendiğinde, Tapu İşleri Müdürlüğü personelinin yaklaşık yüzde 70'i bir iki saat içinde ulaştığı yönünde görüş bildirmiştir. Amire ulaşma sürecinin bu birimde Türkiye genelinde makul düzeyde olduğu söylenebilir.

Nüfus Müdürlüğü görevli personeline, gerekli olması hallerinde amirlerinden görüş alınmasında onlara hangi sürede ulaşabildikleri sorulduğunda, yaklaşık yüzde 95'i aynı gün içerisinde, yaklaşık yüzde 69'u bir iki saat veya daha kısa sürede görüşebildiğini belirtmiştir. Bu durumda kurum ve birim içi üstlere talep ve iş iletmede herhangi bir zaman sorunu yaşanmadığı çıkarılabilir.

İvedi olmayan durumlar için birimlerin amirlerine ulaşma süreçleri sorgulandığında genel itibariyle, yaklaşık yüzde 80'den fazlası bir iki saat gibi kısa sürede amirine ulaştığını beyan etmiştir. Birimlerin bu konuda herhangi bir kayda değer sıkıntı yaşamadığı belirtilebilir.

Tablo 15
Amirden Görüş İsteme Süresi

	İstedğimiz anda; en fazla beş-on dakika içinde		En fazla bir saat içinde		Bir-iki saat içinde		Yarım gün içinde		O iş günü içinde		Birkaç gün içinde		Bir hafta içinde		Yaklaşık iki hafta içinde		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	124	37,69%	51	15,50%	56	17,02%	29	8,81%	51	15,50%	9	2,74%	8	2,43%	1	0,30%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	137	47,90%	65	22,73%	49	17,13%	13	4,55%	14	4,90%	3	1,05%	1	0,35%	4	1,40%	286	10,17%
MAL MD	118	37,70%	54	17,25%	42	13,42%	32	10,22%	35	11,18%	19	6,07%	12	3,83%	1	0,32%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	155	49,36%	36	11,46%	23	7,32%	30	9,55%	61	19,43%	7	2,23%	2	0,64%	0	0,00%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	178	35,32%	75	14,88%	86	17,06%	45	8,93%	98	19,44%	17	3,37%	3	0,60%	2	0,40%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	144	37,99%	63	16,62%	37	9,76%	41	10,82%	65	17,15%	15	3,96%	9	2,37%	5	1,32%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	120	32,97%	83	22,80%	42	11,54%	23	6,32%	60	16,48%	23	6,32%	3	0,82%	10	2,75%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	98	30,25%	46	14,20%	72	22,22%	15	4,63%	44	13,58%	18	5,56%	18	5,56%	13	4,01%	324	11,52%
TOPLAM	1074	38,18%	473	16,81%	407	14,47%	228	8,11%	428	15,22%	111	3,95%	56	1,99%	36	1,28%	2813	100,00%

Kaymakamlıklar ölçeği düşünüldüğünde, amirlerin büyük ölçüde memurlardan sözlü bilgi talep etmesi doğaldır. Ancak bilgi notu ve resmi bilgi talepleri de bürokrasinin bir gereğidir. İlçelerde, gerek amirlere sunulan bilgilerin, gerekse amirlerden talep edilen bilgilerin süratli denilebilecek bir şekilde aktarıldığı söylenebilir. Bu durum, idareye yapılan başvuruların, karara bağlanma sürelerinin bürokratik iç işleyiş nedeniyle olumsuz etkilenmediğini ortaya koymaktadır. Bunun bir sebebi de, ast üst arasındaki informal ilişkilerin de güçlü olmasıdır.

3.7.3. Yasal Sürenin Aşılacağıın Anlaşılması veya Başvurunun Net Olmaması Halinde Makul Süre İlkesinin Uygulanma Durumu

Yasal sürede talep veya şikâyetin cevaplanmasının mümkün olmadığıın anlaşılması durumunda, ilgiliye en kısa sürede bilgi verilmesi gerekmektedir. Ayrıca talep ve şikâyetlerde, talebin net olarak anlaşılacağı durumlarda başvuru sahibinden ek bilgi isteme sürecinde makul sürede karar verme süreleri aşılabilmektedir. Bu durumlarda kamu görevlilerinin makul sürede karar verme ilkesi çerçevesindeki davranışları incelenmiştir.

3.7.3.1. Yasal Sürenin Aşılacağına Anlaşılması Halinde Başvuru Sahibine Bilgi Verme Süresi

Birimlere gelen herhangi bir dilekçenin yasal süreden daha fazla bir hazırlık gerektirmesi halinde bunun muhatabına ne kadar sürede belirtildiğine yönelik sorulan bu soruya, en sıklıkla verilen yanıt, toplam birimler bazında, durumun belli olasıdan itibaren birkaç gün içerisindeydir.

Tapu müdürlükleri, mal müdürlükleri, nüfus müdürlükleri, milli eğitim müdürlükleri ve gıda tarım ve hayvancılık müdürlüklerinde, diğer birimlerden ayrı olarak durum belli olduğu gün seçeneği en ağırlıklıdır. Diğer birimlerde bu seçenek en ağırlıklı cevaplar durum belli olduktan sonra birkaç gün içerisinde seçeneğidir. Birimler bazında cevaplar değerlendirildiğinde, belirtilen durumda başvuru sahibini bilgilendirme sürecinde birimler arası önemli düzeyde farklılık olmadığı söylenebilir.

Gelen cevaplar ışığında, başvuruların cevaplanmasının yasal süreden daha uzun olması halinde, bunu ilgiliye bilgilendirme süreci yasal süreci aşmama eğilimindedir. Makul süre, yasal süre olup başvuru sahibini haberdar etme ve bilgi edinme hakkını en kısa sürede almasını sağlamak öncelikli olarak yapılması beklenen durumdur.

Nüfus Müdürlüğüne gelen başvuruların yasal süreden daha fazla zaman gerektirmesi durumunda bunun başvuru sahibine iletilmesi süreci için, katılımcıların büyük çoğunluğu (yüzde 70) durumun belli olduğu gün veya birkaç içerisinde olduğunu belirtmiştir. Genel itibariyle öncelikli olarak ve yasal süreç için süreç bilgilendirmesi yapıldığı sonucu ortaya konulmaktadır.

Sağlık Müdürlüklerine gelen dilekçelerin yasal süre içerisinde cevaplanamayacağına belirlenmesi ile bunların başvuru sahiplerine bildirilme süreçleri, anket katılımcılarının yüzde 40,90'na göre aynı gün, yüzde 34,30'una göre belli olduğundan itibaren birkaç gün içerisinde olmaktadır. Yaklaşık yüzde 25'lik kesim ise bir hafta veya yasal sürenin sonuna doğru bildirildiğini belirtmiştir.

Yazı İşleri müdürlükleri ile SYDV'lere yapılan herhangi bir başvuruya cevap verme süresinin yasal süreci aşacağı anlaşıldığında, verilen beyanlara göre ortalama, durum belli olur olmaz veya birkaç gün içerisinde haber verildiği görülmektedir. (yaklaşık yüzde 80).

Tablo 16
Yasal Sürenin Aşılacağına Anlaşılması Halinde Başvuru Sahibine Bilgi Verme Süresi

	Durum belli olduğu gün		Durum belli olduğundan itibaren birkaç gün içinde		Yaklaşık bir ila iki hafta arasında		On beş günden daha uzun bir sürede		Yasal sürenin son günlerinde		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	119	36,17%	126	38,30%	46	13,98%	19	5,78%	19	5,78%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	164	57,34%	66	23,08%	46	16,08%	5	1,75%	5	1,75%	286	10,17%
MAL MD	162	51,76%	105	33,55%	20	6,39%	11	3,51%	15	4,79%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	179	57,01%	66	21,02%	24	7,64%	16	5,10%	29	9,24%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	256	50,79%	164	32,54%	33	6,55%	14	2,78%	37	7,34%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	155	40,90%	130	34,30%	44	11,61%	18	4,75%	32	8,44%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	177	48,63%	118	32,42%	44	12,09%	16	4,40%	9	2,47%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	119	36,73%	144	44,44%	30	9,26%	12	3,70%	19	5,86%	324	11,52%
TOPLAM	1331	47,32%	919	32,67%	287	10,20%	111	3,95%	165	5,87%	2.813	100,00%

3.6.3.2. Başvurunun Net Olmaması Halinde Net Bilgi İsteme Süresi

Başvuru veya şikâyetlerin yeterince açık olmadığı anlaşıldığında başvuru sahibine yazı gönderilme süreci incelendiğinde, bu süreci yasal sürecin sonlarına en çok sarkıtan birim Yazı İşleri Müdürlükleri, Nüfus Müdürlükleri ve Mal Müdürlükleridir. Genel ortalamaya göre daha yüksel orandadır. Yaptıkları işlemlerin daha çok hak doğrucu işlemler olmasından kaynaklanmaktadır ve daha çok bilgi ve belgeye dayanmaktadır.

Başvuru sahiplerinin işlemlerinin net tanımlanması ardından işlem süresinin başlamasında ölçüt olan, net olmayan şikâyetlerin yeniden tanımlanmasına yönelik geri dönüş sürelerine yönelik soruda katılımcıların yaklaşık yüzde 42'si ayrıntılı bilgi talebinin bir hafta veya yasal sürenin sonuna kadar olacak sürede yapıldığını belirtmiştir. Burada başvuru sahiplerinin şikâyetlerini net olarak belirtmeme durumunda, işlemlerinin ilk seferde ve yasal süre içinde tanımlanamadığı ve yeniden yanıtla ile tek işlemin en az iki işlem için ayrılan sürede gerçekleşeceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 17
Başvurunun Net Olmaması Halinde Net Bilgi İsteme Süresi

	Bu durumun anlaşıldığı günde gönderilir.		Yaklaşık bir hafta içinde gönderilir		Yasal sürenin ortalama doğru gönderilir.		Yasal sürenin sonlarına doğru gönderilir.		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	176	53,50%	76	23,10%	43	13,07%	34	10,33%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	169	59,09%	60	20,98%	37	12,94%	20	6,99%	286	10,17%
MAL MD	178	56,87%	63	20,13%	38	12,14%	34	10,86%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	197	62,74%	62	19,75%	22	7,01%	33	10,51%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	321	63,69%	107	21,23%	53	10,52%	23	4,56%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	224	59,10%	86	22,69%	43	11,35%	26	6,86%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	198	54,40%	104	28,57%	49	13,46%	13	3,57%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	171	52,78%	91	28,09%	49	15,12%	13	4,01%	324	11,52%
TOPLAM	1634	58,09%	649	23,07%	334	11,87%	196	6,97%	2813	100,00%

İdarelere yapılan başvuruların gereklerini yerine getirmek her zaman yasal süresi içinde mümkün olmamaktadır. Bazen daha uzun süreler gerekmektedir. Bu sürenin ayları bulması dahi mümkündür. Özellikle diğer idari kuruluşlardan bilgi almayı veya onarın araştırması ve onayını gerektiren işlemlerin bulunması halinde başvuru sahiplerinin taleplerinin yasal süresi içinde karşılanması mümkün olmayabilmektedir. Böylesine uzun sürelerin gerekli olduğunun anlaşılması halinde başvuru sahibine süreçle ilgili bilgi verilmesi yasal bir zorunluluktur. Yazılan cevapta safahatla ilgili bilgi verilmeli ve daha sonra kesin cevap verileceği belirtilmelidir. Uygulamada bu özellikteki işlemlerin büyük bir yekûn tutmadığı görülmektedir. Nihai bir cevabın yazılmasının gerekliliğinin ortaya çıkması halinde durum genellikle o gün veya bir-iki gün içinde başvuru sahibine yazılmaktadır. Bu gibi başvurularda yasal cevap süresinin son günlerini bekleme yoluna pek gidilmemektedir.

Bazı başvuruların yeterince açık olmaması mümkündür. Talep yeterince açık olmayabilir. Verilen bazı bilgilerde çelişkiler görülebilir ya da dilekçelerde fiziki aşınmalar oluşabilir. Bu ve benzeri durumlarda dilekçe sahiplerinin taleplerine açıklık getirmeleri, ya da bilgilerini teyit etmeleri istenebilir. Dilekçeler incelendikten sonra böyle bir durumla karşılaşılması halinde çoğunlukla aynı gün başvuru sahibine durumun yazıldığı vurgulanmaktadır. Ya da en çok bir hafta içinde yazı yazıldığı anlaşılmaktadır.

Cevap verme süresinin yasal süreyi aşacağını anlaşılmaması durumunda veya başvurunun net olmaması nedeniyle başvuru sahibinden talebine açıklık getirilmesinin istenmesi durumlarında, başvuru sahiplerine yasal sürenin ilk çeyreğinde, hatta ve hatta yasal sürenin ilk günlerinde durum bildirilmektedir. Bu cevap verme süreleri, normal başvurulara verilen cevap süreleri ile uyumluluk göstermektedir.

3.7.3.3. Yasal Sürenin Aşılacağı Kesinleşmesi Halinde Başvuru Sahibine Kesin Bilgi Verme Süresi

Bir önceki soruda karşılaşılan durumun tamamlayıcısı olarak başvuruya kesin cevap verilmesinin yaklaşık süreci incelendiğinde, tüm birimlerin en çok verdiği cevap yasal sürenin bitiminden itibaren on gündür. Bu cevabı yasal sürenin bitiminden itibaren yirmi gün ve sonrasında 30 gün cevapları izlemektedir. Yasal sürenin bitiminden itibaren 30 gün içerisinde yaklaşık tüm dilekçelerin cevaplandığı belirtilebilir. Altmış gün veya sonrasında sarkmanın çok nadir olarak gerçekleştiği söylenebilir.

Bu soru ile belirli bir ön hazırlık gerektiren ve cevaplanması yasal süreci aşan dilekçelerin yasal süreçten sonra ortalama cevaplanma süreçleri tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede yaklaşık yüzde 67,5'inin yasal süreç sonrası ortalama 10 gün içerisinde kesin cevaplandığı belirtilmiştir. Bu soruda kritik oran olan 60 gün içerisinde veya 60 günden daha fazla süre içerisinde cevaplanma oranı yaklaşık yüzde 4'tür.

Tapu Müdürlüklerine gelen ve ön hazırlık gerektiren ve başvuru sahibine bilgi verilen işlemler için kesin cevap verme süresinin yüzde 86'sının yasal süre bitiminden itibaren en fazla 20 gün içerisinde verildiği belirtilmiştir. Bu durumda, yasal sürecin aşacağı bilgilendirmesi yapılması ile ilgili işin askıya alınmadın öncelikli işler arasında değerlendirilerek makul sürede tamamlandığı belirtilebilir.

Bir önceki soru ile değerlendirilmesi gereken bu soruda, yasal süreç içinde tamamlanamayan ve başvuru sahibine bilgilendirme yapılan işlemlerin, tamamlanma süreci sorgulanmaktadır. Mal Müdürlüklerinde bu işlemler için kesin cevap verme süreci, katılımcılara göre yasal sürecin bitiminden itibaren 20 gün içerisinde olmaktadır (yaklaşık yüzde 80). Nüfus Müdürlüklerine gelen, belirli bir ön hazırlık gereği yasal süreci aşan ve bilgilendirme yapılan başvurular için, kesin cevap verme süreci olarak yüzde 74'ü yasal süre bitimi içerisinde en fazla yirmi gün veya daha az sürede cevaplandırıldığı belirtilmiştir. Bu sürece tabii işlemlerin tamamına yakınına yasal sürenin bitiminden sonra 30 gün içerisinde kesin dönüş yapılmaktadır.

Tablo 18
Yasal Sürenin Aşılacağı Kesinleşmesi Halinde Başvuru Sahibine Kesin Bilgi Verme Süresi

	Yasal sürenin bitiminden itibaren on gün içinde		Yasal sürenin bitiminden itibaren yirmi gün içinde		Yasal sürenin bitiminden itibaren otuz gün içinde		Yasal sürenin bitiminden itibaren yaklaşık altmış gün içinde		Yasal sürenin bitiminden itibaren altmış günden daha fazla bir süre içinde		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	214	65,05%	62	18,84%	28	7,14	13	3,95%	12	3,65%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	202	70,63%	44	15,38%	31	10,87	9	3,15%	0	0,00%	286	10,17%
MAL MD	212	67,73%	39	12,46%	46	12,41	11	3,51%	5	1,60%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	206	65,61%	25	7,96%	61	17,52	12	3,82%	10	3,18%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	354	70,24%	73	14,48%	62	5,11	13	2,58%	2	0,40%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MDD	244	64,38%	72	19,00%	41	15,22	15	3,96%	7	1,85%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	238	65,38%	68	18,68%	37	15,63	17	4,67%	4	1,10%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	228	70,37%	60	18,52%	16	9,38	19	5,86%	1	0,31%	324	11,52%
TOPLAM	1898	67,47%	443	15,75%	127	11,60%	109	3,87%	0,31506	0,01%	2.813	100,00%

Başvuru sahibine yasal süreyi aşan bir incelemenin gerekli olduğunun belirtilmesi halinde kesin cevabın ne zaman verilebileceğine dair genel bir tahmin yürütülmesi de beklenmelidir. Ancak bunun her zaman mümkün olmayacağı bilinmelidir. Diğer kuruluşlarla ilgili boyutların söz konusu olması halinde inisiyatifin sorumlu Kaymakamlıktan çıktığı düşünülebilir. Yine de emsal uygulamalar bir fikir verebilmektedir. Talebin içeriğine bağlı olarak nihai cevabın uzayabileceği söylenebilir.

Ancak, tabloya göre, yasal sürenin bitiminden itibaren büyük ölçüde, bir ay içinde kesin cevabın verildiği görülmektedir. Hatta yaklaşık üçte ikisinin yasal süreden sonraki ilk on gün içinde yazıldığı söylenebilir.

3.7.4. Kamu Görevlilerinin Başvurular ve Şikâyetler Hakkında Süreyi Kısaltacak Usulleri Geliştirme Çabalarının Değerlendirilmesi

3.7.4.1. Yetki Verilse İşlem Süresini Kısaltabilme

Kaymakamlık idari birim personellerine yetkinin kendilerinde olması durumunda işlem türlerinin ne kadarının ortalama işlem süreçlerini kısaltacaklarını sorulduğunda genel olarak katılımcıların yüzde 65'i, yarıya yakını ile tamamı arasında olmak üzere işlem ortalama sürelerinde kısaltma yapacaklarını belirtmişlerdir.

Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü personelinin yüzde 23.35'i hiçbir işlem süresinde kısaltma yapmayacağını belirtmiş olup diğer birimlerden nispeten ayrılmaktadır. Yine birim bazlı incelendiğinde, işlem türlerinin tamamında kısaltma yapacağını belirten birim personeline en az oran yaklaşık yüzde 25 ile mal müdürlükleri ve gıda tarım ve hayvancılık müdürlüklerindedir.

Tapu Müdürlüklerinde ankete katılanların yaklaşık yüzde 41'i, sorumluluğun kendilerinde olması durumunda biriminde tanımlı işlemlerin yarısından fazlası veya tamamının işlem sürelerini kısaltacağı şeklinde görüş bildirmiştir. Diğer birimlerle karşılaştırıldığında en düşük oran tapu müdürlüklerindedir.

Mal Müdürlüğü personelinden ankete katılım sağlayanlardan, süreç sorumluluğunun kendilerine verilmesi halinde, yüzde 43'ü mevcut işlemlerin yarısı veya daha fazlası için (tamamı dâhil) işlem sürelerini kısaltacağını belirtmiştir. Burada diğer müdürlüklerde olduğu gibi işlem sürelerinin standart tanımları üzerinde mal müdürlükleri özelinde de ayrıca çalışılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Nüfus Müdürlüğü görevli memurlarına belirlenen örneklem çerçevesinde, yetkinin kendilerinde olması halinde belirlenen işlem türlerine göre sürelere yönelik tasarruflarının ne olacağı sorulmuştur. Katılımcıların yüzde 40'ı işlem türlerinin tamamının sürelerinde kısaltma gerçekleştireceğini belirtmiştir. Bu sonuçlar

uygulayıcıların, işlem türlerinin çoğunda işlem sürelerinin kısalması gerektiği düşündüğü sonucunu doğurmaktadır.

Ankete katılan Milli Eğitim Müdürlüğü birim çalışanlarına, yetkinin kendilerinde olması durumunda işlem türlerinin ne kadarında işlem sürelerini kısaltacakları sorulduğunda, yaklaşık yüzde 40'ı tamamında, yüzde 55'i ise yarısına yakın veya daha fazlasında olarak cevap vermiştir. Bu sonuçlar ışığında birimde tanımlı işlem türleri işlem süre standartlarının revize edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 19
Yetki Verilse İşlem Süresini Kısaltabilme

	İşlem türlerinin tamamının		İşlem türlerinin yarısından fazlasının		İşlem türlerinin yarıya yakınının		İşlem türlerinin yaklaşık dörtte birinin		İşlem türlerinin yaklaşık onda birinin		İşlem türlerinin çok azının		Hiçbir işlemin		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	103	31,31%	64	19,45%	41	12,46%	36	10,94%	24	7,29%	18	5,47%	43	13,07%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	90	31,47%	29	10,14%	66	23,08%	17	5,94%	16	5,59%	30	10,49%	38	13,29%	286	10,17%
MAL MD	80	25,56%	56	17,89%	52	16,61%	33	10,54%	21	6,71%	31	9,90%	40	12,78%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	128	40,76%	40	12,74%	45	14,33%	38	12,10%	19	6,05%	14	4,46%	30	9,55%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	203	40,28%	78	15,48%	84	16,67%	9	1,79%	22	4,37%	38	7,54%	70	13,89%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MD	138	36,41%	67	17,68%	55	14,51%	34	8,97%	24	6,33%	18	4,75%	43	11,35%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	98	26,92%	67	18,41%	53	14,56%	25	6,87%	18	4,95%	18	4,95%	85	23,35%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	117	36,11%	62	19,14%	46	14,20%	14	4,32%	14	4,32%	20	6,17%	51	15,74%	324	11,52%
TOPLAM	957	34,02%	463	16,46%	442	15,71%	206	7,32%	158	5,62%	187	6,65%	400	14,22%	2813	100,00%

3.7.4.2. Amir veya Müfettişin Başvuru Sahibine Verilen Cevap Süresine İlişkin İncelemesi

Genel olarak ankete katılanların yaklaşık yüzde 35'i, amirlerin denetim esnasında dilekçelere yanıt verilme sürelerine yönelik ayrıntılı inceleme yaptığını belirtmişlerdir. Yaklaşık yüzde 40'ı ise, genel bir inceleme yapıldığını beyan etmiştir. Katılımcıların yüzde 75'i ayrıntılı veya genel bir inceleme yapıldığı yanıtını vermiştir.

Sınırlı inceleme yapıldığına inanan katılımcı oranı yaklaşık yüzde 15'tir. Buradan hareketle kamu görevlilerinin cevap verme sürelerine ilişkin denetim yapıldığına ilişkin

kanaat sahibi oldukları görülmektedir. Kaymakamlık birimleri arasında inceleme yapıldığına ilişkin cevaplarda farklılık bulunmamaktadır.

Tablo 20
Amir / Müfettişin Başvuru Sahibine Verilen Cevap Süresine İlişkin İncelemesi

	Ayrıntılı bir inceleme yapılmaktadır.		Genel bir inceleme yapılmaktadır.		Sınırlı bir inceleme yapılmaktadır.		Hemen hemen hiçbir inceleme yapılmamaktadır.		TOPLAM	
	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde	sayı	yüzde
İLÇE YAZI İŞLERİ MD	112	34,04%	139	42,25%	52	15,81%	26	7,90%	329	11,70%
İLÇE TAPU MD	116	40,56%	107	37,41%	26	9,09%	37	12,94%	286	10,17%
MAL MD	104	33,23%	98	31,31%	61	19,49%	50	15,97%	313	11,13%
İLÇE NÜFUS MD	126	40,13%	103	32,80%	36	11,46%	49	15,61%	314	11,16%
İLÇE MİLLİ EĞİTİM MD	133	26,39%	225	44,64%	106	21,03%	40	7,94%	504	17,92%
İLÇE SAĞLIK MDD	114	30,08%	176	46,44%	56	14,78%	33	8,71%	379	13,47%
İLÇE GIDA TARIM ve HAYVANCILIK MD	146	40,11%	154	42,31%	34	9,34%	30	8,24%	364	12,94%
İLÇE SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA VAKFI	123	37,96%	120	37,04%	46	14,20%	35	10,80%	324	11,52%
TOPLAM	974	34,62%	1122	39,89%	417	14,82%	300	10,66%	2.813	100,00%

Memurlar işlemlerin daha da kısa sürelerde yapılabileceğine inanmaktadır. Memurlar mevcut şartlarda bu süreleri kısaltmayı öngörmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesinin memurları daha kısa sürelerde hizmet vermeye yöneltmekte büyük etkisinin olduğu tahmin edilmektedir. Yine katılımcı yönetim anlayışının hizmet sürelerini daha da kısaltmaya katkı yapabileceği düşünülmektedir.

Türk kamu yönetiminde, yöneticilerin ve teftiş ve denetim birimlerinin makul sürede karar almayı önemsedikleri anlaşılmaktadır. Yapılan denetimlerde, genel olarak süreleri riayet konusunun ele alınması, kamu personelinin bu konudaki performansını olumlu yönde etkilemektedir.

SONUÇ

Günümüz kamu yönetimi anlayışında vatandaş odaklılık unsuru ile birlikte gelişen iyi yönetim kavramı, özellikle uluslararası kuruluşların çalışmaları ile birlikte önem kazanmaya başlamıştır. Vatandaşların kamu gücü karşısında haklarına odaklanan iyi yönetim ile hükümetler, siyasal meşruiyetlerini güçlendirmek ve siyasi etkinliklerini arttırabilmek için iyi yönetim uygulamalarına ihtiyaç duymaktadır. İnsan hakları, hukukun üstünlüğü, siyasi çoğulculuk, şeffaflık ve kamu otoritelerinin çalışmalarındaki sorumluluğa koşulsuz saygı ile ilişkilendirilen iyi yönetim ilkeleri son yıllarda daha fazla düzenlemeye konu olmaya başlamıştır.

Hukuk devleti ilkesinden kamu görevlilerinin uyması gereken kurallara kadar bir dizi düzenleme ile gelişen iyi yönetim ilkelerinden biri de makul sürede karar verme ilkesidir. Makul sürede karar verme ilkesi iyi yönetimin gereği olarak karsımıza çıkmaktadır.

İdarenin her türlü kararında makul sürenin aşılmamasını ifade eden kavram, Türk hukukunda mahkeme içtihatları ile oluşturulmuştur. Ayrıca birçok mevzuatta karar alma süresine dair kanuni düzenlemeler bulunmaktadır. Bununla beraber çeşitli yasa, tüzük, yönetmelik ve genelgelerle düzenlenmiş ilkeler de mevcuttur.

İdarelerin vatandaşların taleplerini makul sürede karşılama düzeyi idarenin verimli işleyişi, performansı ve vatandaş memnuniyeti için önemli ölçütlerden birisi olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca idarenin makul sürede cevap vermesi ilkesi, idarenin yeniden yapılandırılmasını da dinamik bir sürece dönüştürme şansı verebilecektir. Bu ölçütle; hesap verebilirlik, iç ve dış denetim, etkin bir idare, şeffaflık ve keyfilikten kaçınma gibi ilkelerin ne ölçüde hayata geçirildiği ortaya konulabilecektir.

Makul sürede karar verme ilkesi kaynağını Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'ndan almaktadır. Makul süre kavramı iyi yönetim hakkının ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmiştir. Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu'nun 17. Maddesinde makul sürede karar verme ilkesi sadece süre yönünden makul süre tanımı yapmamış, belli prensip ve ilkeleri de içermesi gerektiğine atıfta bulunmuştur. Öncelikle iki aylık bir süre içerisinde idareye yapılan başvuruların sonuçlandırılmasını istemektedir. Ancak süre olarak iki aylık sürede başvuruların cevaplandırılması yeterli olmayıp, gecikmeksizin cevaplandırılmasını

öngörmektedir. Yetkili, kuruma yapılan her bir talep ya da şikâyet ile ilgili kararın, makul bir süre içerisinde, gecikmeden ve her halükârda talebin ya da şikâyetin kuruma ulaştığı tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde verilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, kamu üyeleri tarafından yazılan mektuplara ve yetkilinin verilecek kararlar ile ilgili talimatlarını almak üzere amirlerine gönderdiği idari notlara verilecek yanıtlar için de geçerlidir. Makul süre kavramı, başvurulara yasal süre içerisinde cevap verilemeyeceğinin anlaşılması halinde, ilgiliye bu durumun bildirilmesi ve her durumda kesin cevabın en kısa sürede verilmesini de içerir. Makul süre kavramı, sadece süre öngörmemekte, aynı zamanda ilkesel bir makuliyet aramaktadır.

Reform süreci devam eden Türk kamu yönetiminde makul sürede karar verme ilkesine bağlılık düzeylerini ortaya koymak amacıyla anket tekniğinin kullanıldığı bir alan araştırması yapılmıştır. Araştırma 10 ilde, 61 ilçede, kaymakamlık birimlerinde görev yapan 2.813 kamu görevlisi ile yapılmıştır. Bu çerçevede dört soruya cevap oluşturacak 18 soru, deneklere uygulanmıştır.

Yasal sürenin aşılabacağı anlaşılması halinde başvuru sahibine bilgi verilme süresi de durumun anlaşıldığı andan itibaren birkaç gün içerisindedir. Bu sürenin kesinlikle aşılabacağı anlaşılması halinde yasal sürenin bitiminden önce başvuru sahibine bilgi verilmektedir.

Makul sürelerin öngörülmüş olmasının en önemli gerekçelerinden birisi de idareyi keyfi davranmaktan alıkoymaya yöneliktir. İdarelerin keyfilikten kaçındıklarını anlamak için sadece makul sürelerin geçirilip geçirilmediğine bakmak yeterli değildir. İdarelerin cevap vermede ön görülen sürelerin son anlarını kullanma eğiliminde olup olmadıkları da gözden geçirilmelidir. İdarelerin karar almada ve cevap vermede kendisine tanınan nihai sürelerin sınırlarını zorlamak yerine her geçen gün daha seri karar verme çabası içinde olmaları onların hukuka bağlılık düzeylerini de ortaya koyabilmektedir. Nitekim sürelerle ilgili şikâyetlerin de işlem süresinin aşıldığı durumlarda yoğunlaştığı görülmüştür.

Makul süreleri aşarak cevap verme oranının düşüklüğü idarenin performansının yüksek olduğunu gösterdiği gibi, cezai müeyyide ile karşılaşma kaygısının da ciddiye alındığını göstermektedir. Nitekim makul sürede cevap verilmediği için idarelerin şikâyet edilme oranları da çok düşüktür. Süreyi aşan cevap verme oranları ile sürenin aşılması sebebiyle

şikâyet edilme oranları birbirine çok yakındır. Başvuruların net olmaması halinde net bilgi istemenin, bütün müdürlüklerde durum anlaşıldığı ilk günde yoğunlaştığı belirtilmektedir.

Makul süre ilkesi, usul ekonomisi ve idarenin kendisini geliştirme çabası içinde olup olmadığı ile de ilgilidir. İdareler karar verirken belirli bir usul içinde hareket ederler. Kamu hizmetlerinin çağdaş teknik ve yöntemlerle verilmemesi halinde kamu hizmetinin kötü ve geç işlemesi söz konusu olabilir. Oysa kamu hizmetinin tanımı, bizatihi çağdaşlığa elverişli yöntem ve tekniklerle sunulmasını gerektirir. Usul demek bir anlamda iş akım şeması demektir. İş akım şeması, her safhada belirli bir zamanın geçmesini zorunlu kılmaktadır. Ama aynı zamanda çeşitli safhalarda gereksiz beklmeleri ve tekrarları da önlemiş olur.

İdareler, işlemlerinin büyük çoğunluğu için süre standartları belirleme yoluna gitmiştir. Yani yasal süreler söz konusu olsa da yasal sürelerin son günlerinin beklenmediği standartlar geliştirilebilmektedir. Bunların bir kısmı, merkezi idare tarafından tespit edilmekte, diğer bir kısmı ise ilgili ilçe müdürlüğü tarafından tespit edilmektedir. İdarelerin kendilerini sınırlama zorunluluğunu hissettiklerinden bahsedilebilir. Böyle durumlarda kişilerin hesap sorması daha kolay olabilmektedir.

Sunulan hizmetlerde, hizmetlerin ne kadarı için bir standart oluşturulduğuna ilişkin verilen yanıtlar incelendiğinde, birimler idarelerince uyguladıkları işlemlerin tamamı veya tamamına yakını için gerçekleştirme sürelerine yönelik standartlar oluşturduklarını belirtmişlerdir. Belirlenen standartların merkezi olarak belirlenen yasal sürelerle karşılaştırılması ve yasal sürelerin hangi aralığına denk geldiği de araştırmada incelenmiştir. Bir anlamda cevap verme hızlarının bir göstergesi olan bu soruya da tüm birimlerde yasal sürenin ilk çeyreğine denk gelmesi hedeflendiği görülmüştür.

İdarelerin bu standartlarının ilgili kişilerce görülebilmesi önem arz etmektedir. Hemen hemen bütün idareler sürelerle ilgili standartlarını içeren tablolarını hizmetlerin verildiği yerlerde görülebilecek şekilde astıklarını beyan etmektedir. Böylesi bir uygulama doğal olarak hem hesap verebilirliği rasyonel kriterlere oturtmakta hem de idarenin keyfilikten kaçınmasına katkı sağlamaktadır. Standartlar ise birim içi ya da girişindeki panolar ile kaymakamlıkların web sitelerinde yayınlanmaktadır.

Son yıllarda bu standartların kuruluşların internet sitelerinde de yayınlamaya önem verdikleri bilinmektedir. Kişiler bu gibi standartlar hakkında daha dairelere gelmeden bilgi alabilmekte ve kendilerine zaman planlaması yapabilmektedir.

Sürelerin daha verimli kullanımını teşvik eden bir gelişme de e-devlet uygulamaları ile ilgilidir. E-devlet uygulamalarının, zaman zaman manuel işlemlere göre daha uzun sürede işlem tesis edilmesine sebebiyet verdiği bilinse de idareleri, süreleri daha dikkatli kullanmaya yönelttiği bir gerçektir. Şöyle ki e-devlet uygulamaları neticesinde ilçe müdürlüklerindeki birçok işlemin e-devlet kaydına girdikten sonraki safahatını, il müdürlüklerinin ve bakanlıkların görmesi mümkündür. Hatta bazen bu işlemlere resen müdahale etmeleri dahi söz konusu olabilmektedir. Bunun bir sonucu olarak özellikle bakanlıkların e-devlet üzerinden çeşitli verileri periyodik olarak toplama ve değerlendirme yoluna gittikleri bilinmektedir. Buna belli bir oranda makul süreye riayet edildiği konusu da dâhildir. Gerçi henüz çeşitli kuruluşların, performans denetimlerinde makul süreye riayete daha fazla yer vermeye başlamıştır.

E-devlet uygulamalarında kamu kuruluşları arasındaki entegrasyon arttıkça makul sürelerin gözden geçirilmesi daha da mümkün hale gelecektir. Kamu hizmetlerinin sunumunda standart belirleme konusunda bütün idareler aynı duyarlılığı göstermemektedir. Kamu binalarının kentlerdeki konumu, bina iç mimarisinin kamu hizmetlerinin gereklerine göre şekillenmesi, elektronik imzanın yaygınlaşması, çalışanların yönetime katılmalarını arttıran bir yönetim yaklaşımının benimsenmesi makul sürede karar almadaki kamu yönetimi performansını arttıracaktır.

İdarelerin standart oluşturulmayan işlemlerdeki süreleri kullanmasıyla bir kıyaslama yapılırsa standart oluşturulan işlemlerdeki gibi hassas davranıldığı görülmektedir. Standart belirlenen işlemlerde idarelerin yasal sürelerin ilk çeyreğinde karar almayı hedefledikleri görülmektedir. Yasal sürenin ikinci yarısında tamamlanması öngörülen işlem sayısı ise düşüktür. Bu hedeflerin çok yüksek olduğu ortadadır.

Süre tablosu yapılamayan işlerin daha karmaşık, çok boyutlu, diğer birimlerden bilgi almayı gerektiren veya veri tabanında yeterli bilgiye ulaşamayan işler olduğu söylenebilir. Standart cevap süresi belirlenmeyen işlemler de yasal süre ilk çeyreğinde ve genel olarak da yasal sürenin ilk yarısında tamamlanmaktadır.

Kişilerin bilgi amaçlı çeşitli belge talepleri, ezici bir yoğunlukla dakikalar içinde karşılanmaktadır. Bu hızın bilişim teknolojilerinin gelişmesinin bir sonucu olduğu söylenebilir. Başka il ve ilçelerdeki kayıtların bile yazışmalara gerek kalmadan alınabilmesi son derece kolay hale gelmiştir. Kişilerin kendi durumlarını gösterir belgelere ulaşmaları ile ilgili yapılan idari düzenleme sayısı her geçen gün biraz daha artmaktadır. Gerek idarelerin bu amaçla e-devlet üzerinden sunduğu bilgi ve belgeler artmakta ve gerekse kişilerin devlet dairelerine gitmeden e-devlet üzerinden bilgi ve belge alma tercihleri artmaktadır. Bu gibi uygulamalar arttıkça çeşitli müdürlüklere bu amaçla gelişler azalacaktır. Hatta son zamanlarda bazı bakanlıkların taşra müdürlüklerinin bilgi ve belge paylaşımını kişilerden diğer aile fertlerine de yaydıkları görülmektedir. Yani aile bireyleri sadece kendileri ile ilgili değil de diğer aile bireylerinin bilgi ve belgelerini de e-devlet üzerinden alabileceklerdir. İdarelere zaman kazandıran bu uygulamalar, diğer başvurulara ayrılan zamanı arttırma imkânı sunmaktadır.

İdarelerin yerleşik uygulamaları vardır. Bu uygulamaların kanunlara aykırı olmamak üzere devam ettirilmesi idarenin istikrarını ve güvenilirliğini sağlar. Kamu görevlilerinin de bu uygulamalara riayet etmesi gerekir. Bu uygulamalar bazen iç işleyişe yönelik hazırlanan yönetmelik ya da yönergelerle düzenlenir. Bazen de kurumun kendi gelenekleri oluşmuştur. Görevlilerin kurumun idari faaliyetine uygun davranması beklenir. Bu idarenin uyumlu çalışmasına yol açar. Uyumlu idareler, makul sürede işlem tesis edilmesine katkı sağlayarak iyi yönetimin işleyişini pekiştirir.

İdarenin binası dışındaki işlemlerin, bütün müdürlüklerce zamanın uygun olması halinde hemen yapıldığı ifade edilmektedir. Eğer zaman uygun değilse birkaç gün içerisinde yapıldığı vurgulanmaktadır. Zamanın uygunluğu cevabının kendi içinde barındırdığı esneklik dikkate alınırsa ilk birkaç gün içinde işlemin tesisine başlandığı tahmin edilebilir. Büro dışı işlerin, zaman ve organizasyon maliyetleri daha fazladır. Birçok büro dışı işlemin büro içinde uzantısı işlerinin olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Dilekçe formatında olmayan mektup niteliğindeki yazılar da dilekçe ciddiyeti ile ele alınmaktadır. Mektupların dilekçe gibi işleme alınması ve dilekçelere cevap verme sürelerine benzer bir şekilde cevap verilmesi idarelerin sorumluluk bilincinin yüksek

olduğunu göstermektedir. Yani dilekçelere cevap verme süresi ile mektuplara cevap verme süresinin birbiri ile uyumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Makul süre şartı; başvuruların konuyla ilgili görevliye ulaşma süresine, amirlere başvuruların ulaştırılmasına, amirlere konuyla ilgili bilgi verilmesine veya amirlerden konuyla ilgili görüş sorulmasıyla da ilgilidir. Bu gibi sürelerle riayet edilmesi, iş ve işlemler hakkında ne gibi bir prosedür takip edilebileceğini de göstermektedir. Başvuruların çeşitli yönlerinin olması, görevlilerin yetkilerini aşması, başka görevlilerle ya da başka kamu birimleri ile bilgi alış-verişini gerektirmesi ya da ortak karar almayı gerektirmesi durumlarında başvuruların hemen sonuçlandırılması mümkün olmayabilir. Hatta bazen valiliklerden veya bakanlıklardan sözlü veya yazılı görüş sorulması yoluna gidilmesi mümkündür. Özellikle bakanlıklardan görüş istenen durumlarda bazen aylarca beklemek gerekebilir. Görüş istenmesi halinde genellikle başvuru sahibine yazılı olarak görüş istendiği ve gelecek görüşe göre işlem yapılacağı bildirilir.

Kamu görevlileri, tesis ettikleri işlemlerin büyük bir kısmı için süreleri daha da kısaltma eğilimindedir. Sahada fiziki olarak çalışmayı gerektiren iş ve işlemleri yapan birimlerde bu oranın nispeten düşük olmasını doğal karşılamak gerekmektedir. Kamu çalışanlarının bu tür inisiyatif kullanmalarının teşvik edilmesi durumunda; kişilerle ilk muhatap olan kamu görevlilerinin idari usullerin basitleştirilmesindeki deneyimleri daha fazla dikkate alınmış olur. Böyle bir uygulamanın etkili ve verimli bir idarenin ortaya çıkmasına etkisi büyük olabileceği gibi, kişilerin de daha kısa sürelerde ve daha kaliteli hizmet almalarına etkisi olacaktır.

İdarenin başvurulara makul sürede cevap vermesiyle ilgili hesap verebilmesi önemli bir iyi yönetim ilkesidir. Bu aynı zamanda idarenin iç ve dış denetimiyle de ilgilidir. Denetim, yönetimin önemli unsurlarından birisidir. Bazen rutin bir işlev olduğu gibi bazen de şikâyet üzerine ya da yargı ve yasama organlarının veya kamuoyu denetiminin bir sonucu olarak ortaya çıkabilir. Yöneticiler ve müfettişler idarelerin makul sürede karar vermelerini denetlemeye özen göstermektedir. Kamu personeli bu konuya denetimler esnasında özel olarak bakıldığının bilincindedir. İdarelerin makul sürede cevap vermedikleri için şikâyet edilme oranları çok düşüktür. Bir yılda süreleri aşarak cevap verdikleri başvuru sayısı, parmakla sayılacak kadar azdır.

Amirlerin ya da müfettişlerin, müdürlüklerin başvuru sahiplerine cevap verme süresine yönelik mutlaka genel bir inceleme yaptıkları belirtilmektedir. Ancak amir ve müfettişlerin genel bir inceleme yerine ayrıntılı bir inceleme yaptıklarına dair görüşlerin oranı da yüksektir.

Kurumların her soru açısından karşılaştırılması mümkündür. Yukarıdaki tablolarda kurumların performansları rahatlıkla görülebilmektedir. Tablolar incelendiğinde, verilen cevap frekanslarından aşırı bir şekilde sapma gösteren bir kurum bulunmamaktadır. Kaymakamlığın farklı birimleri olsa da teşkilatlanma ve işleyişe hakim olan temel ilkelerin aynı olması nedeniyle idarenin bütünlüğünden bahsedilebilir. Bu nedenle genellikle kurum ölçeğinde personelin verdiği cevapların benzerlik göstermesi şaşılacak bir şey değildir. Her kamu hizmetinin doğası gereği farklı prosedürler, farklı veri tabanı ve farklı değerlendirmeleri gerektirdiği açıktır.

Bazı kamu hizmetleri için, ilgili birimin elinde yeterli bir veri tabanı bulunabilmektedir. Bazı kamu hizmetleri için ise derli toplu bir veri tabanı halen mevcut değildir. Bu nedenle, kaymakamlık birimleri sundukları hizmetlerde ortak bir süreç takip edememektedir. Hatta Türkiye’de bir idari usul kanunun çıkarılamamasının bir sebebi de bu farklılıklara dayanmaktadır. Yine de, mülki örgütlenme böyle bir standartlaşmayı sağlamaya yakındır.

Araştırmada da görüldüğü üzere makul sürede karar verme ilkesinin gereği olarak kurumlar standart belirleme eğilimindedir. Kurumların standartların belirlenmesiyle, kurumun iş ve işlemlerindeki süreler ve süreçler kamuoyuna web siteleri, ilan panoları gibi değişik yollarla ilan edilmektedir. Böylece kurum görevlilerini süre ile sınırlamak makul sürede karar verme ilkesine katkı sağlamaktadır. Araştırmada kurumların standart belirleme yönündeki gayretleri görülmekle birlikte, idarenin iş ve işlemlerinde rehberlik edecek idari usul yasasının gerekliliğinin söyleyebiliriz.

Makul sürede karar verme ilkesinin Türk kamu yönetimindeki uygulamasına yönelik yapılan bu araştırma, iyi yönetim ilkelerinin tamamının uygulanmasına yönelik sonuçlar içermemektedir. Türk kamu yönetiminde değişik hizmet alanlarında iyi yönetim ilkesinin durumu farklı araştırmalarla ortaya konulabilir. Bir durum tespiti içeren bu araştırma iyi yönetim ilkeleri konusunda yapılacak alan araştırmaları ve çalışmalara kaynak teşkil edebilir.

Makul süre, yasalarla öngörülen sürelerin son ana kadar kullanılması demek değildir. Yine makul süre en ivedi şekilde karar almak da değildir. Elbette bu durumların yaşanması da mümkün olmakla birlikte kamu hizmetlerinin doğal akışı içinde idarelerin belli süre ilkeleri ile hareket etmesidir. Çağın gelişmelerini de dikkate alarak sunulması, kamu hizmetlerinin özelliklerinden birisidir. Bu gelişmelerin makul süreyi doğrudan etkileyen bir faktör olduğu açıktır. Yani her türlü çağdaş gelişme makul sürelerin dinamik yapısı olduğunu da göstermektedir. Müstesna durumlar dışında makul süre anlayışının daha da kısalma eğilimlerini barındırdığı söylenebilir. Bununla beraber özellikle güvenlik hizmetleri gibi hassas alanlarda aksi yönde gelişmelere de rastlamak mümkündür. Yani kamu hizmetlerinin kendine has özellikleri makul sürenin kabulünde önemli olmaktadır.

Bu araştırmada çeşitli kuruluşların makul süreye riayet düzeyleri hakkında bazı bilgilere ulaşılmıştır. Kamu hizmetlerinin verimliliği ve performans denetimi, idarelerin keyfilikten uzaklığı, hukuka bağlılığı ve şeffaflığı ile doğrudan ilgili olduğu bilinen makul sürenin her kamu hizmetinin alt unsurları açısından ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir. Bu araştırma genel eğilimleri ortaya koymak açısından bir başlangıç niteliğindedir. Bu gibi araştırmaların vilayet yönetimine bağlı müdürlükler, bölge teşkilatları ve kişilere doğrudan sunulan hizmetler açısından merkezi idare kuruluşları için de yapılması kaçınılmazdır. İdarelerin gerek iç denetimlerinde ve gerekse dış denetimlerinde makul süreye riayet eğilimleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bunun yanında iyi yönetim ilkesinin bir gereği olarak gerek idarelerin personeli ve gerekse hizmetten yararlananların makul süre sorgulamaları teşvik edilmeli ve katılımcı süreçte elde edilen bilgi ve bulgular kamu hizmetlerinin sunumuna yansıtılmalıdır. Çünkü araştırma bulguları kamu personelinin daha kısa sürelerde hizmet verme yönünde çeşitli önerilerini paylaşmaya eğilimi içinde olduğunu göstermektedir. İdarelerin yeniden yapılandırılması çalışmalarında makul süreye riayet seviyeleri önemli bir kriter olarak dikkate alınmalıdır. Türk kamu yönetiminin, bilimsel amaçlarla olsa dahi veri paylaşmadaki cimri tutumunun halen devam ettiği söylenebilir. İlçelerden daha üst kademe yönetim birimlerine gittikçe veri paylaşımı daha da zorlaşacaktır. Kamu yöneticilerinin astlarını bu konularda cesaretlendirmesi gerek makul süre ve gerekse diğer iyi yönetim ilkeleri hakkında yapılacak araştırmaların sayısının artmasına katkı sağlayacaktır.

10 ilde 61 ilçede yapılan bu araştırmada elde edilen bulguların diğer illerdekiyle benzerlik gösterebileceği değerlendirilmektedir. Kaymakamlıklar örneği üzerinden yapılan araştırma bulguları sadece makul sürede karar verme ilkesi ile ilgili sonuçlar vermemekte, hesap verebilirlik, etkin bir idare, şeffaflık gibi iyi yönetim ilkeleri hakkında da çıkarsamalar yapılmasına olanak tanımaktadır. Mülki idare amirlerinin hiyerarşik yönetim ve denetimi sayesinde, makul sürede karar verme eğilimleri açısından kaymakamlık birimlerinin performansları arasında bir uyumluluk ve benzeşme mevcuttur.

Kaymakamlıklar örneğinde, Türk kamu yönetiminin makul sürede karar alma ilkesine bağlılık düzeyinin yüksek olduğu, ancak bazı eksiklikleri bulunmakla beraber kendisini geliştirme eğilimini de bünyesinde taşıdığı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

ABRAHAMSEN, Rita (2012), “The Seductiveness of Good Governance”, *Is Good Governance Good for Development*, J. K. SUNDARAM ve Aris CHOWDHURY, Bloomsbury, London.

AKÇAGÜNDÜZ, Emre (2012), A Study of the Problems in the Operation of Bureaucratic Structure in Turkish Public Administration and How to Overcome These “Athens: ATINER'S Conference Paper Series”, No: BUS2012-0170.

AKINTÜRK, Turgut (2002), *Hukuka Giriş*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları

AKYILMAZ, Bahtiyar (2000), *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara:

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, EROĞLU, Tuğba (2003). “Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmesinde SWOT Analizi”, içinde: *Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi*, Ed: M. Akif Çukurçayır, Konya, Çizgi Kitabevi, ss. 227-254.

DEDE, İhsan (2007) *Demokraside İyi Yönetim ve Adil Seçim ilkeleri*, İstanbul: Gökyüzü Yayınları.

DEMİRKAYA, Yüksel (ed) (2016) *New Public Management in Turkey*, New York: Routledge.

DİNÇER, Ömer; YILMAZ, Cevdet (2003) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: TC Başbakanlık Yayını.

EKEN, Musa ve TUZCUOĞLU, Ferruh (2005), “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek”, *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu: Bildiriler Kitabı*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

EKİCİ, Birol (2006), *Düzenleyici Etki Analizi*, TEPAV, Ankara.

- ERYILMAZ, Bilal (2008), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2010), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara.
- GARRIDO, E. Nieto; MARTIN, Isaac (2007), *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Portland: Hart Publishing.
- GİSSELQUİST, Rachel (2012), “Good Governance as a Concept and Why This Matters for Development Policy”, *UNU World Institute for Development Economics Research*, Helsinki.
- GÖZLER, Kemal (2002), *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2000), *Yönetmelik Yargısı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜL, Hüseyin ve KİRİŞÇİ, Hakan M. (2015), “Democratic Governance Reform in Turkey and Their Implication”, Alexander R. Dawoody (ed.), *Public Administration and Policy in the Middle East*, Springer, 2015, p.25-60.
- GÜNDAY, Metin (1996), *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2013), “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları”, *Yönetişim*, M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu (ed), Çizgi Kitabevi, Konya.
- GÜNER, Orhan Seyfi (2003) “Bağımsız Üst Kurullar”, *Birikimler 1: Genç Hukukçular Hukuk Okumaları*, Muharrem Balcı (ed), İstanbul.
- İNCE, Murat (2011), *Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkânlar*, Ankara: DPT.
- JOVICIC, Jelena (2013), *The Principle of Good Administration in the Western Balkan Countries*, Universite degli Studi di Udine.
- KALABALIK, Halil (2004), *İdare Hukuku Dersleri*, Değişim Yayınları, İstanbul.
- KAPANİ, Münci (1993), *Kamu Hürriyetleri*, Ankara. Yetkin Yayınları.

- KARAN, Ulaş (2011), “Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı: Hukuksal Çerçeve”, içinde *Ayrımcılık Yasağı Kavram Hukuk İzleme ve Belgeleme*, İdil Işıl Gül ve Ulaş Karan (haz.), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını.
- KASK, Oliver (2008), *Stocking on the Nations of Good Governance Good Administration*, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, Study No 470.
- KAYA, Cemil (2005), *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- KILIÇOĞLU, Mustafa ve ŞENOCAK, Kemal (2010) “İş Güvencesinde Ölçülülük İlkesinin İçeriği ve Ultima Ratio Prensibinin Ölçülülük İlkesi İçerisindeki Konumu”, *Osman Güven Çankaya 'ya Armağan*, Ankara: Kamu İş Yayını.
- KOCAOĞLU Nurhan ve ANDREA Figari (ed), (2016), *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool*, Berlin: Transparency International.
- KUTLU, Önder (2004), *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- KUYUMCU, Volkan (2010), *Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar*, Ankara: İdareyi Geliştirme Başkanlığı.
- MCGEE, Rosemary ve GAVENTA, John (2010), *Synthesis Report*, London: Transparency Accountability Initiative.
- ÖRNEK, Acar (1991), *Kamu Yönetimi*, Meram Yayım Dağıtım, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun (2004), *Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZDEMİRCİ, Fahrettin (2001). *Belge Üretimi ve Kurumsal Bilgi Yönetimi. 21. Yüzyıla Girerken Enformasyon Olgusu Uluslararası Sempozyum Bildirileri Kitabı*, Ankara: Türk Kütüphaneciler Derneği Yayınları.
- ÖZDEN, Kemal (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- ÖZENÇ, Berke (2014), *Hukuk Devleti: Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ÖZKAN, Gürsel (2004) *Demokratik Yönetimin Birinci Adımı: Bilgi Edinme Hakkı*, Ankara: Türk Kamu-Sen Yayınları.
- POLATOĞLU, Aykut (2001), *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU Press.
- RENİUTZ, Naomi (2011), “Good Administration Quo Vadis”, *Uppsala Faculty of Law Working Paper No 5*.
- ŞİMŞEK, Oğuz (2008). *Anayasa Hukukunda Kişisel Verilerin Korunması*. Ankara: Beta Yayınevi.
- TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- TOKSÖZ, Fikret (2008), *Good Governance: Improving Quality of Life*, TESEV Publication, İstanbul.
- TÜSİAD, *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- UYGUN, Oktay (1992), *1982 Anayasası 'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.

Sürelî Yayınlar

- “Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin İyi İdare Konusunda Üye Ülkelere CM/REC(2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı” (2007), Onur Karahanoğulları (Çev.), *Danıştay Dergisi*, S.116, s. I-VII.
- “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin R(80)2 Sayılı Tavsiye Kararı” (1996) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 45, Sayı 1-4, ss. 323-341.
- ABOUHARB M. Rodwan, MOYER, Laura P. ve SCHMIDT, Megan (2013), De Facto Judicial Independence and Physical Integrity Rights, *Journal of Human Rights*, Vol 12, No. 4, ss. 367-396.
- ACI, Esra Yüksel (2005), “Neoliberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt XX, Sayı 1, ss. 201-216.
- AKBULUT, Emre (2009), “İdari İşlemlere Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkileri”, *TBB Dergisi*, Sayı 81, ss. 1-21.
- AKGÜL, Mehmet Emin (2010), “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Ayrımı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, ss. 79-101.
- AKYAZAN, Ahmet Emrah (2009), “Maddi Açıdan İdari İşlemler”, *TBB Dergisi*, Sayı 58, ss. 220-240.
- AKYILMAZ, Bahtiyar (2003), “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1-2, ss. 148-163.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (2002), “2001 Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Getirdiği Yeni Boyut” *Anayasa Yargısı*, 2002, Cilt 19, ss. 141-176.
- ALİUSTA, İbrahim (2012) “İdari Yargıda Yargılama Sürelerini Kısaltacak Önlem ve Öneriler”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayınları, ss. 120-152.

- ALTAN, Yakup (2016), “Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 11, ss. 381-398.
- ALTIN, Murat; SAYER; Ahmet; BARUTÇU ve Abdulkadir (2013), “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 91, ss. 33-55.
- ALTUNDİŞ, Mehmet (2008), “Hukuki Güvenlik İlkesi”, *Yasama Dergisi*, Sayı 10, ss. 60-94.
- ANAMERİÇ, Hakan (2008) “2004-2006 Yılları Arasında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun Kullanımı ve E-Devlet Uygulamaları ile İlgili bir Değerlendirme”, *Bilgi Dünyası*, 9(1), ss. 225-229.
- Anayurt, Ömer (2002), “1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt 23-24, ss.95-128.
- ARAP, İbrahim ve YILMAZ, Levent (2006), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2, ss. 51-69.
- ARAS, Zeliha; ALTINOK, Emre Baturay (2009), “Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı. 1, ss. 107-112.
- ARASLI, Utkan (2015), *Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Açısından Anayasal Temel İlke ve Kavramlar*, TBB Yayınları, Ankara.
- ATAMAN, Başak (2010), “Türkiye’de Kamu Denetimi ve Kamu Denetçilerine Genel Bakış”, *Maliye ve Finans Yazıları*, Yıl: 24, Sayı: 87.
- ATASOY, Ömer Adil (2002), “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Yeni Kavram: Ölçülülük İlkesi ve Yasa Uygulayıcılar Açısından Uyuma Zorunluluğu”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt 19, ss. 123-139.
- ATAY, Yeliz Şanlı (2011), “İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü”, *TBB Dergisi*, Sayı 96, ss. 293-318.

- AYDINLI, Halil İbrahim, MEMİŞ, Levent, (2015), “1990’lardan Günümüze Türkiye’de Yönetişim (Governance):Literatüre Dayalı Bir İnceleme”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl:15, Sayı:29, Nisan 2015, ss.116-143.
- BAFRA, Kürşat (2011), “Türkiye’deki Üst Kurullar ve KHK’larla Yapılan Düzenlemeler”, *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt 26, Sayı 6, ss. 452-457.
- BAKAN, İsmail ve BÜYÜKBEŞE, Tuğba (2008), “Katılımcı Karar Verme: Kararlara Katılım Konusunda Çalışanların Düşüncelerine Yönelik Bir Alan Çalışması”, *SDÜ İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 1, ss. 29-56.
- BALCI, Asım ve KIRILMAZ, Harun (2009), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 463-464, Haziran-Eylül, ss. 45-70.
- BALTACI, Cemal (1996), “Demokrasilerde Eşitlik İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 13, Sayı. 1, ss. 199-211.
- BİRGÜL Ulutaş (2009), “Türkiye’de İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasındaki Güçlükler”, *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, Cilt 7, Sayı 28, ss. 21-35.
- BİRTEK, Fatih (2008), “Kazanılmış Hak Bağlamında İdari İşlemin Geri Alınması”, *İstanbul Barosu Dergisi*, S. 82, ss. 759-777.
- BUĞDAYCI, M. Özge Çebi (2016), “İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı”, *YBHD*, Sayı 1, ss. 25-46.
- BUĞDAYCI, Melike Özge (2016), “İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı”, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Dergisi*, Sayı 1, ss. 25-46.
- CANİKLİOĞLU, Meltem Dikmen (2008), “Hukuk Devletinde Siyasi İktidar ve Yargının Karşılıklı Konumu-İlişkileri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1, ss. 9-58.
- CANPOLAT, Hasan ve CANGİR, Mehmet (2010), “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Demokratikleşmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, ss. 25-45.

- CANYAŞ, Aslı Bayata (2014), “Hukuki Şartlar Oluşmadan Verilmiş Olan Türk Vatandaşlığını Kazanma Kararının Geri Alınmasında Süre Sorunu”, *TBB Dergisi*, Sayı 114, ss. 347-360.
- CHESHMEDZHIEVA, Margarita (2014), “The Right to Good Administration”, *American International Journal of Contemporary Research*, Vol 4, No 8, pp. 64-67.
- CUCULOSKA, Irena (2014) “The Right to Good Administration of The EU: Definition, Scope and Content, *Iustinianus Primas Law Review*, Vol 5, No 2, pp. 1-22.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (1998), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi”, *Ankara Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt II, Sayı 1, ss. 41-54.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2000) “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, *AÜEHFD*, IV(1-2): 43-58.
- ÇARIKÇI, Oğuzhan (2010), “Türkiye’de E-Devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma”, *SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 12, ss. 95-122.
- ÇEKİN, M. Serdar (2016) “6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun’un Big Data (Büyük Veri) ve İrade Serbestisi Açısından Değerlendirilmesi”, *İÜHFM*, Cilt. LXXIV, Sayı. 2, ss. 629-644.
- ÇETİN, Sefa (2010) “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler”, *Çukurova Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, ss. 23-38.
- ÇINAR, Sinan (2015) “İdari Yargı Mercilerince Verilen Kararlara Karşı Yapılan Bireysel Başvurularda Başvuru Süresi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 118: 51-98.

- DEBBASCH, Charles (1990), "Introduction" Charles Debbasch (Ed.), in *La Transparence Administrative en Europe*, Editions du CNRS, Paris, pp.33-56,
- Aktaran: Demirel, Demokaan (2015) "Yasal Çerçevde Bilgi Edinme Hakkı: Kanada ve Türkiye Örneği", *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 6 Sayı. 11, ss. 145-161.
- DEĞİRMENCİ, Rıdvan (2015) "Ölçülülük İlkesi Bağlamında Kolluğun Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkına Müdahalesi: AİHM İctihatları ve Ombudsman Kararları Çerçevesinde Bir Analiz", *Ombudsman Akademi Dergisi*, Sayı 2, ss. 103-120.
- DEMİREL, Demokaan (2015) "Yasal Çerçevde Bilgi Edinme Hakkı: Kanada ve Türkiye Örneği", *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 6 Sayı. 11, ss. 145-161.
- DOĞAN, Kadir Caner (2015) "Yeni Kamu Yönetimi Ve Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetiminde Kurumsallaşması: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Örneği", *Turkish Studies*, Vol 10, ss. 381-402.
- DURNA, Ufuk, ARDIÇ, Kadir ve UZUN, Hatice (2007), "Yöneticilerin Bilgi Yönetimi İle İlgili Algı ve Davranışlarına Yönelik Bir Araştırma", *Sosyal Bilgiler Araştırmaları Dergisi*, Sayı 1, ss.175-198.
- EFE, Haydar; Demirci, Murat (2013) "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 90, ss. 49-72.
- EKEN, Musa (1998), "Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı 419, ss. 127-139.
- EKEN, Musa (2005) "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 1, ss.
- EKİCİ, Birol ve ÇELİK, Mehmet (2007), "Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve Uygulama", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 1, ss. 135-158.
- ELİÇİN, Yeşeren (2011), "The Europeanization of Turkey: Reform in Local Governments", *International Journal of Economic and Administrative Studies*, No 7, ss. 104-126.

- ENDER, Ethem Atay (2014), “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Sayı 1, ss. 1-31.
- ERDEM, Jülide Gül (2013), “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri”, *AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 62, Sayı 4, ss. 971-1005.
- ERDOĞAN, Didem (2015), “Temel Hak ve Özgürlüklerin Kullanılmasında Karşılaşılan Anlam Karmaşaları”, *ABMYO Dergisi*. Sayı 38, ss. 27 – 36.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998), "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 31, Sayı. 3, ss. 87-102.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 26-4, 2008, 52-63.
- EVREN, Çınar Can (2010), “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri”, *TBB Dergisi*, Sayı 91, ss. 110-145.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2013), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemelerine Bireysel Başvuru Hakkı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, ss. 21-49.
- GİRİTLİ, İsmet (2002), “2001 Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklere Yansımaları”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Sayı 191, ss. 88-103.
- GÖNENÇ, Levent (2004), “The 2001 Amendments to the 1982 Constitution of Turkey”, *Ankara Law Journal*, Vol 1, No 1, pp. 89-109.
- GÜLMEZ, Mesut (2010), “İnsan Haklarında Ayrımcılık Yasaklı Eşitlik İlkesi: Aykırı Düşünceler”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt 2, ss. 217-266.
- GÜNEY, Aylin ve ÇELENK, Ayşe Aslıhan (2010), “Europeanization and the dilemma of decentralization: Centre–local Relations in Turkey”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol 12, No 3, ss. 241-257.

- HOFMAN, C.H Hofman; MIHAESCU, Catalina (2013) “The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case”, *European Constitutional Law Review*, Cilt 9, Sayı 1, ss. 73-101.
- JECHT, Hans H., SAVAGE, Peter (1972). “Reasonable Time and Real Time in Administrative Procedure”, *Administration and Society*, Vol 4, Issue 1, ss. 87-106.
- KANLIGÖZ, Cihan (1988), “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1-4, ss. 173-192.
- KARAHANOGULLARI, Onur (1996), “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı”, *AÜHFD*, Cilt: 45, Sayı: 1-4, s. 323-337.
- KARAKUL, Selman (2015), “Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Yıl 2, Sayı 3, ss. 61-105.
- KESER, Hayri ve AKOĞUL, Ayhan (2013) “Türkiye’de Belediye Meclis Kararlarının Yargısal Denetimi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt. 4 Sayı. 2, ss. 105-140.
- KESİK, Ahmet.(2005), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9) 2005/1:94- 114
- KESTANE, Doğan (2006), "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, Sayı. 151, ss. 128-142.
- KIRIŞIK, Fatih (2013), “İdare ve Bireyler Arası İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul”, *Dumlupınar Üniversitesi SE Dergisi*, Sayı 37, ss. 245-252.
- KIRIŞIK, Fatih ve AYDIN, Nizamettin (2002), “İdari İşlemin Unsurlarında Takdir Yetkisinin Varlığı Sorunu”, *SDÜ İİBF Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, ss. 331-344.

- KONUK, Bahar (2013), “Avrupa Birliği Hukukunda Cinsiyet Ayrımcılığa İlişkin Temel Kavramların Değerlendirilmesi”, *Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi*, Cilt 8, Özel Sayı, ss. 1725-1752.
- KOPRIĆ, Ivan; Musa; ANAMARIJA. Novak ve LALIĆ, Goranka (2011) “Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space”, *Zbornik FZ*, No 61, pp. 1515-1560.
- KUNTBAY, İhsan, “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması”, *AİD*, Y. 1978, C. 11, S. 4, s. 3.
- KUTLU, Önder ve SERVING, İsmail (2010), “An Overview of the E-Government Initiatives in Turkey in Respect to the EU Accession Process”, *International Journal of eBusiness and eGovernment Studies*, Vol 2, No 2, pp. 1-12.
- KUZU, Burhan (1994), “Hukuk Devleti Re’sen Emeklilik”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 54, Sayı 1-4, ss. 103-123.
- KUZU, Burhan (2001-2002), “Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 11, ss. 1-12.
- KÜÇÜK, Ayhan (2011), “Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Bu Hakkın İhlalinde İdare ve Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 81, ss. 111-139.
- KÜÇÜKYAĞCI, Nazmi (2012), “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadelede İşbirliği”, *İdarecinin Sesi*, Eylül- Aralık 2012, ss. 23-26.
- LAMBA, Mustafa (2014), “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, ss. 135-152.
- LANZA, Elisabetta (2008), “The Right to Good Administration in The European Union. ROOTS, Rationes and Enforcement in Antitrust Case-Law”, *Teoria del Diritto e dello Stato*, No 1-3, p. 482-483
- METİN, Abdullah (2012), “Türkiye’de E-Devlet Uygulaması ve E-Devletin Bürokrasiye Etkisi”, *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 7, ss. 97-108.

- METİN, Yüksel (2010), “Türkiye’de Yargı Bağımsızlığına İlişkin Kimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Anayasa Yargısı*, Sayı 27, ss. 217-272.
- ODYAKMAZ, Zehra (2010), “Hukukta Zaman ve İdari Yargıda Makul Süre Sorunu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, ss. 1-31.
- ODYAKMAZ, Zehra; GÜZEL, Oğuzhan (2013), “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlak”, *Ankara Barosu Dergisi*, No 3, ss. 19-55.
- ORAK, Cem Çağatay (2007), “Kamu Yönetimi: Tabulu Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?”, *TBB Dergisi*, Sayı 68, ss. 161-240.
- ORALALP, Füsün Çiçekoğlu (2002), “İyi Yönetim ve Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Adaylığı”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, ss. 121-131.
- ÖZ, Ersan; Kaplan, Ersin (2005) “Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 243, ss. 243-261.
- ÖZBUDUN, Ergun (2007), “Democratization Reforms in Turkey 1993-2004”, *Turkish Studies*, Vol 8, No 2, pp. 179-196.
- ÖZKORKUT, Nevin Ünal (2008), “Yargı Bağımsızlığı Açısından Osmanlı’da ve Günümüz Türkiye’sinde Yargıya Genel Bir Bakış”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 57, Sayı: 1, ss. 225-242.
- ÖZKUL, Fatih (2011), “Ulusal İrade ve Hukuk Devleti”, *TBB Dergisi*, Sayı 94, ss. 33-68.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2002), “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 437, 27-38.
- PARLAK, Bekir; DOĞAN, K. Caner (2015), “Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 480, ss. 121-148.
- POLATER, Yusuf Ziya (2016), “Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Devlet Sırrı”, *TBB Dergisi*, Sayı 122, ss 99-140.

- PONCE, Juli (2015), “Good Administration and Administrative Procedures”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol 12, No 2, ss. 551-558.
- RUMPF, Christian (1993), “Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki İşlevi ve Niteliği”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt 10, ss. 25-48.
- RUSCH, Wolfgang (2014), “Citizens First: Modernisation of the System” *HKJU – CCPA*, Vol. 14, pp. 189–228.
- SARAN, Ulvi (2005), “Kamu Kesiminde Küresel Taleplere Yönelik Stratejik Değişim ve Yeniden Yapılanma Yaklaşımı”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 10, ss. 29-47.
- SERİM, Bülent (1994), “Yasa Önünde Eşitlik İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 3, ss. 13-25.
- SEVİNÇ, Hüseyin (2014), “Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, *Uluslararası Sosyal Araştırma Dergisi*, Cilt 7, Sayı 35, ss. 730-747.
- SEZER, Yasin; Bilgin, Hüseyin (2008), “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, *AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 57, Sayı 4, ss. 337-366.
- SHAW, Stephen (2011), “The Ombudsman’s Role in Probation”, *Probation Journal*, Vol 58, No 2, ss. 126-136.
- SOBACI, Zahid (2006), “Türk İdari Teşkilatındaki Adalar Bağımsız İdari Otoriteler”, *AÜHFD*, Cilt 55, Sayı 2, ss. 157-180.
- SÖZEN, Süleyman (2005), “Administrative Reforms in Turkey: Imperatives, Efforts and Constraints”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 60, Sayı 3, ss. 195-214.
- SÖZEN, Süleyman (2012), “Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment”, *International Journal of Business and Social Science*, Vol 3, NO 9, pp. 168-173.

- SÜLER, Gamze Yudum (2010), ‘Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği’, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı:34, ss. 157-167.
- ŞAHBAZ, İbrahim (2008), “AİHM Kararlarında Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Sayı 28, ss. 229-289.
- ŞAHİN, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl Eylül 2014, Sayı. 47/3, ss.131-157.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005), “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür Mü?”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 60, Sayı 3, ss. 215-234.
- ŞENGÜL, Ramazan (2014), “Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 3, Eylül 2014, s. 91-110.
- ŞİMŞEK, Oğuz (2007), “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nda İyi Yönetim Hakkı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, ss. 91-107.
- ŞİŞMAN, Aziz; SESLİ, Ahmet ve ALKIŞ, Zübeyde (2009), “E-government Concept and E-Goverment Applications in Turkey”, *African Journal of Business Management*, Vol 3, No 11, ss. 649-658.
- TAN, Turgut (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 2, ss. 11-37.
- TAŞDEMİR, Hakan; DEMİR, Hasan (2002), “Avrupa Temel Haklar Şartı”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, ss. 85-100.
- TONWE, Daniel A. (2013), A Review of the Powers and Jurisdictional Remit of the Ombudsman Institution in Botswana. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol 4, No 13, pp. 11-18
- TURAN, Hüseyin (2012) “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Makul Sürede Yargılama Hakkı”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 11, ss. 47-75.

- TURHAN, Mine K. (2015) “İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3, ss. 185-219.
- TUTAL, Erhan (2013), “İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl 4, Sayı 13, ss. 509-544.
- UÇAR, İsmail (2016), “İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt. XX, ss. 331-373.
- ULUCAN, Devrim (2013), “Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 15, Özel Sayı, ss. 369-383.
- ÜNAL, Şeref (2004), “Yargı Bağımsızlığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 3, ss. 63-81.
- ÜZELTÜRK, Sultan T. (2004), “Hukuk Devleti ve Kopenhag Kriterleri Açısından Türkiye”, *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 12, Sayı 12, ss. 155-185.
- VAN RHEE, C. H. (2011), “In Within A Reasonable Time: The History of Due And Undue Delay In Civil Litigation”, *Maastricht European Private Law Institute Working Paper No. 2011/16*.
- WELSH, Rebecca ve George WILLIAMS, (2015), “Judicial Independence from the Executive: A First Principles Review of the Australian Cases”, *Monash University Law Review*, Vol 40, No 3, pp. 594-638.
- YAĞMURLU, Aslı (2007) “Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 4, ss. 63-79.
- YILDIZ, Hayrettin (2016), “İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İlliyet Bağı Meselesi”, *TBB Dergisi*, Sayı 116, ss. 135-178.
- YILMAZ, Ejder (2008), “Usul Ekonomisi”, *AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 57, Sayı 1, ss. 243-274.

YILMAZ, Ejder (2013), “Hukuk Muhakemeleri Kanununda Süreler”, *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, Cilt 8, Prof. Dr. Aydın Zevkliler’e Armağan Özel Sayısı, ss. 3167-3190.

YILMAZOĞLU, Yunus Emre (2013) “İdari Yargıda Makul Süre Güvencesi”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 134, ss. 43-78.

YÜKSEL, Saadet (2007), “Constitutional Changes of Turkey in 2001 under the Framework of the EU Adaptation Process”, *Annales de la Faculte de Droit d'Istanbul*, XXXIX, N. 56, pp. 153-165.

ZAGORC, Špela (2015), “Decision-Making within a Reasonable Time”, *HKJU*, Vol 15, No 4, pp. 769–790.

Diğer Yayınlar

AB GENEL SEKRETERLİĞİ (2011) *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma*, Ankara: AB Genel Sekreterliği Yayını.

AKALAN, Abdullah Recai, *Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele*, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Konya: Selçuk Üniversitesi SBE, 2006.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001), "European Governance-A White Paper", COM (2001), 428 final, Brussels, (erişim tarihi: 25. 7. 2001).

ÇELEN, Fatma Kübra; ÇELİK, Aygül ve SEFEROĞLU, S. Sadi (2011), "Türkiye'de E-Devlet Uygulamalarının Değerlendirilmesi", *Akademik Bilişim 2011 Bildiriler*, 2-4 Şubat 2011, Malatya: İnönü Üniversitesi.

DEMİREĞEN, Ali *Avrupa Birliği'nde İyi Yönetim ve İyi Yönetim Işığında Yönetimde Demokrasi*, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara: Gazi Üniversitesi SBE, 2007.

DEMMKO, Christoph; Moilanen, Timo (2011) *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration*, European Institute of Public Administration, December 2011 Report.

DURMAZ, Bahadır Turan (2015) "Yargı Kararlarının Uygulanmasından Doğan Sorumluluk", <http://www.abchukuk.com/makale/makale314.html> (erişim tarihi: 12.01.2017).

EUROPEAN ADDED VALUE UNIT (2012) *Law of Administrative Procedure of the European Union*, Brussels: European Parliament.

EUROPEAN COMMISSION (2000) *Code of Good Administrative Behavior: Relations With The Public*, http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_en.pdf, (erişim tarihi: 05.10.2016).

EUROPEAN OMBUDSMAN (2005), *The European Code of Good Administrative Behavior*, Belgium: Office for Official Publications of the EC.

EUROPEAN OMBUDSMAN (2013), *Good Administration in Practice: The European Ombudsman's Decision 2013*.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2014) Handbook on European Data Protection Law, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

HALİMOVSKİ, Ekrem, *Avrupa Birliği Hukukunda İyi Yönetim Hakkı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2012.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, web:<https://www.ombudsman.gov.tr/2016-yili-kararlari/index.html>, (erişim tarihi: 23.07.2018).

KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI KANUNU (2016). T.C. Resmi Gazete, 29677, 7 Nisan 2016.

MENDES, Joana (2009), “Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour”, *European University Institute Working Paper*, No 9.

OĞURLU, Yücel (2012) “Mukayeseli İdari Yargıda Süreler ve Makul Süre Problemi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayınları, ss. 119-142.

ÖZDEMİR, Kenan (1999) “Adil Yargılanma Hakkı ve Makul Süre”, *Adalet Dergisi*, Sayı 1, <http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/01.sayi/7kenan.pdf>, (erişim tarihi: 17.06.2018).

PETER, Vaczi (2008), “The Institution of Good Administration in the Council of Europe”, https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf, (erişim tarihi:14.01.2017).

SEVER, Tina; DANIC, Ana; POLONCA, Kovac (2014) “Judicial Protection of Timely Decision-Making in Administrative Matters In The Light of European Convention On Human Rights In Slovenia And Croatia”, *NISPAcee Conference, Budapest, May 2014, WG X: Working Group on Good Governance, HR and Development in Weak, Crisis and Post-conflict States*.

SIGMA (2015), *the Principles of Public Administration*, Paris: OECD.

SÖYLER, Yasin (2008), *İdari Usul İlkeleri Açısından Devlet Memurunun Disiplin Soruşturması*, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

STATSKONTRORET (2005), *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*,

<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>, (erişim tarihi: 20.01.2017).

ŞENGÜL, Ramazan (2006), “Kamu Yönetiminde Anlayış Değişikliğine Yönelik Önemli Bir Kilometre Taşı: Bilgi Edinme Hakkı”, *Uluslararası Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli*, ss.438-445.

TÜRK BAROLAR BİRLİĞİ (2004), *Bilgi Edinme Hakkı Paneli (5 Mayıs 2004)*, Ankara: Türk Barolar Birliği Yayınları.

UNDP (2009), *a Users' Guide to Measuring Public Administration Performance*, United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre.

EKLER

EK 1: Anket Soru Formu

Sakarya Üniversitesi SBE'nde Prof. Dr. Musa EKEN'in danışmanlığında hazırladığım "İyi Yönetim Hakkı Kapsamında Makul Sürede Karar Verme: Kaymakamlıklar Örneği" başlıklı doktora tezi için yapılan anketi doldurmanızdan dolayı teşekkür ederim. Lütfen ankete adınızı, soyadınızı YAZMAYINIZ. Mustafa Ayhan

1-Kaymakamlığa bağlı hangi idari birimde çalışıyorsunuz?

- İlçe Yazı İşleri Müdürlüğü
- İlçe Tapu Müdürlüğü
- İlçe Malmüdürlüğü
- İlçe Nüfus Müdürlüğü
- İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü
- İlçe Toplum Sağlığı Merkezi
- İlçe Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

2-Başvuruların cevaplanmasının yasal süreden daha fazla bir hazırlığı gerektirmesi halinde başvuru sahibine bu durum daha çok ne zaman iletilmektedir?

- Durum belli olduğu gün
- Durum belli olduğundan itibaren birkaç gün içinde
- Yaklaşık bir ila iki hafta arasında
- On beş günden daha uzun bir sürede
- Yasal sürenin son günlerinde

3- Belirli bir ön hazırlığı gerektirmesi nedeniyle, cevap vermenin yasal süreyi aşacağına ilişkin başvuru sahibine ön bilgilendirme yazısı gönderilen durumlarda kesin cevap daha çok ne zaman verilebilmektedir?

- Yasal sürenin bitiminden itibaren on gün içinde
- Yasal sürenin bitiminden itibaren yirmi gün içinde
- Yasal sürenin bitiminden itibaren otuz gün içinde
- Yasal sürenin bitiminden itibaren yaklaşık altmış gün içinde
- Yasal sürenin bitiminden itibaren altmış günden daha fazla bir süre içinde

4-Amirlerin ve/veya müfettişlerin denetimleri esnasında başvuru sahiplerine ne kadar sürelerde cevap verildiğine dair bir inceleme yapılmaktadır mıdır?

- Ayrıntılı bir inceleme yapılmaktadır.
- Genel bir inceleme yapılmaktadır.
- Sınırlı bir inceleme yapılmaktadır.
- Hemen hemen hiçbir inceleme yapılmamaktadır.

5-Başvuru sahiplerine cevap vermede yasal sürelerin aşılma sıklığı nedir?

- Hiç aşılmaz.
- Yılda bir-iki tane
- Yılda üç-beş tane
- Yılda beşten fazla ondan az
- Yılda on veya daha fazla

6-Haklı veya haksız gerekçelere dayanarak başvurulara yasal süresinde cevap verilmediği iddiası ile herhangi bir mercie, biriminizin şikayet edildiği oldu mu?

- Hiç olmadı.
- Son birkaç yılda bir-iki defa oldu.
- Son birkaç yılda üç-beş defa oldu.
- Son birkaç yılda beşten fazla oldu.
- Son birkaç yılda ondan fazla oldu.
- Son birkaç yılda yirmiden fazla oldu.

7- Kişilere sunduğunuz hizmetlerin ne kadarının gerçekleştirilme süreleri için idari biriminizin içinde standartlar oluşturulmuştur?

- Tamamı için
- Yaklaşık tamamı için
- Yaklaşık dörtte üçü için
- Yaklaşık yarısı için
- Yaklaşık dörtte biri için
- Onda birinden daha az

8-İdari biriminizin çeşitli başvurular için koyduğu cevaplama süre standartları, yasalarda o işlemler için öngörülen sürelerin daha çok hangi döneminde yoğunlaşmaktadır?

- Çoğunlukla yasal sürelerin ilk çeyreğinde cevaplama amaçlamaktadır.
- Çoğunlukla yasal sürelerin ikinci çeyreğinde cevaplama amaçlamaktadır.
- Çoğunlukla yasal sürelerin üçüncü çeyreğinde cevaplama amaçlamaktadır.
- Çoğunlukla yasal sürelerin son çeyreğinde cevaplama amaçlamaktadır.

9- İdari biriminizin vatandaşlara sunduğu hizmetlerin gerçekleştirilme süreleri ile ilgili olarak oluşturulan standartlar başvuru sahiplerince nerelerde görülmektedir?

- İdari birimin girişi ve içindeki panolar ile Kaymakamlığın web sitesinde
- İdari biriminin girişi ve içerdeki panolarda
- Sadece bazı hizmetlerin sürelerini göstermek için asılan kağıtlarda
- Sadece bir-iki hizmetin süresini göstermek için asılan kağıtlarda

10-İdari biriminizin başvurulara cevap için süre standartları oluşturmadığı işlerin tamamlanması, yasal sürelerin daha çok hangi diliminde yoğunlaşmaktadır?

- Yasal sürenin ilk çeyreğinde ama daha çok ilk birkaç gün içinde
- Yasal sürenin ilk çeyreğinin ilerleyen günlerinde
- Yasal sürenin ikinci çeyreğinde
- Yasal sürenin üçüncü çeyreğinde
- Yasal sürenin dördüncü çeyreğinde
- Yasal sürenin dördüncü çeyreğinde ama daha çok son birkaç gün içinde

11-İdari biriminize gönderilen ancak dilekçe niteliği taşımayan mektuplara verilen cevaplar süre açısından daha çok hangi dönemde yoğunlaşmaktadır?

- Ortalama bir hafta içinde
- Ortalama ilk on beş gün içinde cevaplandırılır.
- Ortalama otuz gün içinde cevaplandırılmaktadır.
- Ortalama kırk beş gün içinde cevaplandırılmaktadır.
- Ortalama altmış gün içinde cevaplandırılmaktadır.

12-İdari biriminizden kişilerin kendileri ile ilgili çeşitli kayıt örnekleri, ilmühaberler, basit bilgi formları vs. gibi bilgi ve belge talep etmeleri halinde bunlar daha çok ne kadar sürede verilmektedir?

- Bekleyen yoksa bir-iki dakika içinde
- Bekleyen yoksa beş-on dakika içinde
- Bekleyen yoksa yaklaşık on beş dakika içinde
- Bekleyen yoksa yarım saat içinde
- Bekleyen yoksa bir saat içinde
- Bekleyen yoksa bir-iki saat içinde
- Bekleyen yoksa yarım gün içinde
- O iş günü bitimine kadar

13-İdari biriminizin kişi başvurularını ortalama cevaplama süresini belirleme yetkisi sadece şahsınıza verilmiş olsaydı, işlem türlerinin ne kadarının süresini daha da kısaltırdınız?

- İşlem türlerinin tamamının
- İşlem türlerinin yarısından fazlasının
- İşlem türlerinin yarıya yakınının
- İşlem türlerinin yaklaşık dörtte birinin
- İşlem türlerinin yaklaşık onda birinin
- İşlem türlerinin çok azının
- Hiçbir işlemin

14-Özellikle kişilerin birbirini şikayetleri üzerine yerinde inceleme, tanık dinleme vs. gibi idare dışına yansımaları kaçınılmaz olan işlerde işlemler daha çok hangi sürede yapılır?

- Gerekli olan dinlemeler, incelemeler vs. işler, zaman uygunsa hemen yapılır.
- Birkaç gün içinde işlemler başlatılır.
- Erken hareket etmenin, şikayetleri tetikleyeceği gerekçesiyle en az bir hafta beklenir.
- Aynı gerekçeyle ortalama iki hafta beklenir.
- İki haftadan daha uzun bir süre beklenir.

15-Başvuru ve şikayetlerin yeterince açık olmadığı anlaşıldığında daha ayrıntılı yazılı bilgi almak için başvuru sahiplerine daha çok ne zaman yazı gönderilmektedir?

- Bu durumun anlaşıldığı günde gönderilir.
- Yaklaşık bir hafta içinde gönderilir.
- Yasal sürenin ortalarına doğru gönderilir.
- Yasal sürenin sonlarına doğru gönderilir.

16-Başvuru, şikayet ve mektuplara cevap vermek için amirlerinizce görevlilerden ne gibi bilgi talebi olmaktadır?

- Genellikle sözlü açıklama yapılması istenir.
- Genellikle yazılı bilgi notları istenir.
- Genellikle resmi yazıyla bilgi istenir.
- Üç usul de aynı oranda kullanılır.

17-Başvurulara cevap vermek için amirlerinizce ivedi olmadığı da belirtilerek istenen bilgi ve belgeler daha çok ne kadar sürede ulaştırılmaktadır?

- İlk gün içinde sunulur.
- Birkaç gün içinde sunulur.
- Bir hafta içinde sunulur.
- Yaklaşık iki hafta içinde sunulur.
- İki haftadan daha uzun bir sürede sunulur.

18-İvedi olmayan durumlarda başvuruların hukuka uygunluğu veya diğer boyutlarıyla ilgili olarak cevabi işlemi hazırlamak amacıyla amirlerinizden görüş alınması gerektiğinde onlarla daha çok hangi sürelerde görüşülebilmektedir?

- İstedığımız anda; en fazla beş-on dakika içinde
- En fazla bir saat içinde
- Bir-iki saat içinde
- Yarım gün içinde
- O iş günü içinde
- Birkaç gün içinde görüşebilmekteyiz.
- Bir hafta içinde görüşebilmekteyiz.
- Yaklaşık iki hafta içinde görüşebilmekteyiz.

ÖZGEÇMİŞ

Mustafa AYHAN 1970 yılında Aksaray’da doğdu. İlk, orta ve lise tahsilini Aksaray’da tamamladı. 1986–1990 yılları arasında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünde lisans öğrenimini tamamlayarak, 1990 yılında mezun oldu. 2000-2001 akademik yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü “Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı” öğrenimini okutulan derslerin sınavlarını vererek, tezini 2007-2008 akademik yılında bitirerek Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Diploması almıştır. 2014 yılında Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nden mezun oldu. İçişleri Bakanlığının 1991 yılında açmış olduğu Kaymakamlık sınavını kazanarak, Çanakkale Kaymakam Adayı olarak atandı. 3 yıllık Kaymakam adaylığı döneminde; Bursa-Harmancık, Bursa-Gürsu, Eskişehir-Mahmudiye Kaymakam Vekilliklerinde bulundu. Ayrıca 4 ay süreyle Ankara’da İngilizce kursuna katıldıktan sonra, Yabancı dil öğrenmek, bilgi ve görgülerini artırmak amacıyla 1993–1994 yılları arasında 8 ay süreyle İçişleri Bakanlığınca İngiltere’ye gönderildi. Aralık 1995 tarihinde Kastamonu İli Seydiler İlçesi Kaymakamlığına atandı. 1995–1998 yılları arasında Kastamonu-Seydiler Kaymakamlığı, 1998–2000 yılları arasında Tunceli-Pertek Kaymakamlığı, 2000–2004 yılları arasında Sivas-Zara Kaymakamlığı, 2004–2005 yılları arasında Tokat-Artova Kaymakamlığı, 2005-2009 yılları arasında Cide Kaymakamlığı, 2009-2015 yılları arasında Sakarya Hendek ilçesi Kaymakamlığı görevlerinde bulundu. 24 Ağustos 2015-24 Ocak 2017 tarihleri arasında Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA) Genel Sekreteri olarak görev yapmıştır. 25 Ocak 2017-11 Haziran 2018 tarihleri arasında Mardin Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri görev yaptı. 11 Haziran 2018 tarihinden bu yana İstanbul Adalar Kaymakamı olarak görev yapmaktadır. İyi derecede İngilizce ve orta seviyede Fransızca bilmektedir. Evli ve iki çocuk babasıdır.