

İDARİ USUL İLKELERİNİN YÖNETİM HUKUKUMUZ AÇISINDAN DEĞERİ

THE VALUE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE NORMS IN TERMS OF ADMINISTRATIVE LAW

Çınar Can EVREN*

Özet: İdarenin yerine getireceği hizmetlerde veya alacağı kararlarda bireyin önceden haberdar edilmesi ve bu faaliyetlerin yapılmasına katılımının mümkün kılınması, demokratik devletin bir gereği olan idareye katılımı sağlar. Bunun yanında idari işlemlerin gerekli olması, bireylere yargı öncesi savunma hakkı tanınması gibi usul ilkeleri sayesinde ilgililer, yargı makamının önüne gitmeden önce de kendilerini hukuken koruma imkanına sahip olurlar. Bu ise hukuk devleti ile yakından ilgilidir.

Anahtar Sözcükler: İdari usul, idari usul kanunu, bilgi edinme hakkı, demokrasi, hukuk devleti.

Abstract: It is crucial for administrative bodies to inform the individuals in advance and let them be involved in the administrative decision making process. Letting these individuals be involved in this process, which is called “*administrative participation*”, also empowers democracy. On the other hand, by means of the procedural principles, such as the requirement that administrative acts have declared rationale, and also the right of defense, individuals can defend themselves against administrative bodies before taking legal action. This opportunity also effectuates the rule of law.

Keywords: Administrative procedure, administrative procedure act, right of information, democracy, rule of law.

Giriş

1982 Anayasası'nın Cumhuriyet'in niteliklerini düzenleyen 2. maddesine göre “*Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik, sosyal bir hukuk*

* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku araştırma görevlisi.

devletidir." Yine Anayasa'nın 11. maddesinde "*Anayasa hükümleri, yasa-
ma, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve ki-
şileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*" hükmü yer alır. Bu hükümler-
den yola çıkarak şu sonuca varabiliriz: Anayasamız, devleti oluşturan
organların kuruluş, işleyiş ve vatandaşlarla olan ilişkilerinde demok-
ratik ve hukuk devletinin gereklerine uygun davranması gerektiğini
emretmektedir.¹

Konumuz olan idari usul ilkeleri bir yandan işlem tesis edilmeden
önce bireylerin işlemin yapılışına katılmalarını sağladığı için demok-
ratik devletle; diğer yandan bireylere idare karşısında önceden kanun-
larla belirlenmiş haklar verdiği ve idareye de yine önceden kanunlarla
belirlenmiş usullerde işlem yapmak ödevi yüklediği için hukuk devle-
ti ilkesiyle yakından ilgilidir.

İdari usul ilkelerinin demokratik devlet anlayışıyla ve bu bağlam-
da vatandaşların yönetime katılmalarını sağlamasıyla ilişkisi kendisi-
ni yönetimde açıklığın sağlanmasıyla göstermektedir. Açıklık sayesinde
idare, işlemlerini kapalı kapılar ardında tesis etmeyecek, bireylere
işlem tesis edilmeden önce işlem hakkında bilgi edinme imkanı tanı-
yacak ve onlara gerekli bilgi ve belgeleri sunma imkanını da sağlayaca-
ktır.

I. Yönetimde Açıklığın Sağlanması

Açıklık ilkesi, dosyaların incelenmesini, idareden belirli ve makul
sınırlamalar olmakla birlikte her türlü bilgi ve belgenin alınmasını,
idari mekânların gezilebilmesini, toplantıların açık şekilde yapılması-
nı² ve idari işlem sürecinde ilgililerin dinlenmesi gibi hususları kap-

¹ Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Kitabevi, Ankara 1995, s. 136; Alpar, Erol, "Yönetimi Etkileyen Anayasal ve Diğer İlkeler", *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Y. 2000, S. 13, s. 3.

² 1976'da Watergate skandalından sonra, Amerikan Kongresi sözlü toplantıların yer-
terli açıklıkta yapılmadığını ve vatandaşların bu toplantılarda alınan kararlardan
haberdar olmadıklarını düşünmüş ve bunun sonucunda "*Government In The Sun-
shine Act*" kabul edilmiştir. Bu Kanun sayesinde sadece idarenin elindeki yazılı bel-
gelere ulaşma imkânı değil önceden zamanı ve gündemi belirlenmiş toplantılara
da kişilerin katılması imkânı sağlanmıştır. Fox, F. William, *Understanding Administ-
rative Law*, LexisNexis, Fifth Edition, San Francisco 2008, s. 353.

sar. Açıklık ilkesinin kabulü ile idarenin kamu gücünü kullanma yetkisinin bir çeşidi olan tek yanlı işlem tesis etme yetkisi vatandaş lehine dengelenir.³

Bireyin yönetimde açıklığın sağlanmasını isteme nedeni, müdahaleci devlet anlayışının ortaya çıkışı sonucunda devletin faaliyette bulunduğu alanların çoğalması ve bireyin devlet faaliyetlerinin nedenlerini ve sonuçlarını öğrenmek için daha fazla bilgi edinme isteği olmasıdır. Devletin faaliyet alanıyla bireyin temel sorunları kesişmiş ve bunun sonucunda vatandaşlar kendilerini ilgilendiren konularda bilgi sahibi olmanın ve alınacak kararlara katılmanın önemini kavramışlardır. Yönetimde açıklığın sağlanması, bireyin, yöneticilerin uygulamalarını daha iyi etüt etmesini sağlayacak, bunun sonucunda yöneticilerin eleştirilmesi mümkün olacak ve yöneticiler bu eleştirilerden kurtulmak için daha iyi bir idare amacıyla çalışacaklardır. Açıklık ve saydamlık politikacıların hesap vermesinde, yolsuzlukların ve diğer yanlış uygulamaların önlenmesinde ve vatandaşların yönetime katılmalarının sağlanmasında da etkili bir araçtır.⁴

Anayasanın, demokrasinin ve hukuk devletinin bir gereği olarak siyasi iktidar ve idare, temel hak ve hürriyetlerin kullanımını keyfi olarak engelleyemez.⁵ Ancak mevcut olan bu tehlikenin bertaraf edilebilmesi için bireyin işlerin nasıl yürüdüğünden haberdar olması ve gerektiğinde müdahale edebilmesi gerekir. Bunun sağlanabilmesi için de demokrasinin, idari faaliyetlere katılımı desteklenmesi gerekir. Bu ise yönetimde açıklığın sağlanması ile mümkündür.⁶ İdari kararların alınması sırasında yapılan toplantıların, idareye ait binaların herkese açık

³ Akıllıoğlu, Tekin, *Yönetim Önünde Savunma Hakları*, TODAİE Yayınları No. 206, Ankara 1983, s. 16, (Savunma hakları); Gürsel, Özkan, "İdari Usul", *Damıştay Dergisi*, Y. 2000-30, S. 101, s. 28.

⁴ Groves, Matthew / Lee H.P., *Australian Administrative Law*, Cambridge University Press, 2007, s. 117.

⁵ Eken, Musa, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *AİD*, Y. 1994, C. 27, S. 2, s. 41.

⁶ Güran, Sait, "Yönetimde Açıklık", *İHİD, Sarıca'ya Armağan*, Y. 1982-3, S. 1-3, s. 102. Eken'e göre yönetimde açıklık İsveç, ABD, Fransa gibi demokrasisi gelişmiş ülkelerde belirli bir düzeye ulaşmış olmakla birlikte gelişmekte olan ülkelerde siyasi bir slogan olmaktan öteye gidememiştir. Eken, s. 25.

olması ve idareye ilişkin bilgi ve belgelerin incelenebilmesi gerekir.⁷ Böylece idari faaliyetler, gizlilikten kurtularak yürütülecek ve bireylerin ve onların temsilcisi sayılan sivil toplum örgütlerinin katılımına açılacaktır.⁸ Ayrıca yönetimde açıklığın sağlanmasıyla birey, işlemin sebebini teşkil eden maddi veya hukuki gerekçelere ulaşabilecek, bu sayede idarenin taraflı ve hukuk dışı bir düzenleme getirmediğinin bilincinde olup ona güvenecektir.⁹

Yasama organında kararlar açık şekilde alınmakta olup gerek kanunların görüşülmesi ve gerekse diğer parlamento kararlarının alınmasında vatandaşların bu toplantıları izleyebilmelerini sağlamak için çeşitli düzenlemeler getirilmekte, Meclis Televizyonu canlı yayın yapmaktadır. Anayasa'nın 97. maddesinde görüşmelerde açıklığın kural olduğu vurgulanmıştır. Nitekim bir süre önce gündeme gelen demokratik açılım tartışmasında mecliste bir kapalı oturum yapılması talebi gerek muhalefet partilerince ve gerekse vatandaşlar tarafından büyük tepkiyle karşılanmış ve bu girişim sonuçsuz kalmıştır. Benzer şekilde yargılama faaliyetinin de açık şekilde yapılacağı Anayasa'nın 141. madde hükmüyle belirtilmiştir.

Yönetilenlerin yasama organıyla ve hatta yargıyla bile hayatları boyunca doğrudan doğruya bir münasebetleri olmayabilir. Oysa hiç kimse yoktur ki hayatı boyunca idareyle muhatap olmasın. Yasama ve yargı organı sadece işlem tesis edebilirken yürütmenin bir parçası olan idare bu iki erkten ayrılarak hem işlem tesis etmekte hem de eylemler yapabilmektedir. Bunun yanında idarenin görevi kişilerin günlük ihtiyaçlarını yerine getirmektir. Durum böyleyken idare nasıl olur da işlem ve işlemlerini tesis ederken belirli bir usul kuralıyla bağlı olmaz.¹⁰ Bireyin, iç içe yaşadığı idarenin alacağı kararlara müdahil olamama-

⁷ Bereket, Zuhul, *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay*, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s. 19.

⁸ Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara 2009, s. 58.

⁹ Alan, Nuri, "Bürokrasi ve İnsan Hakları", TBB Yayınları No. 122, *Bürokrasi ve İnsan Hakları Açık Oturumu*, Ankara 10 Aralık 2006, s. 17, (Bürokrasi).

¹⁰ Özay bu konuda esprili bir dille idarenin geceleri istihareye yattığını ve sabah da gördüğü rüyaya göre karar verdiğini ifade etmektedir. Özay, İl Han, "Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi", *Başbakanlık İdari Usul Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998, s. 277.

sı ve bu kararların idare tarafından hep kapalı kapılar ardında alınıyor olması düşündürücüdür. Kanunlar ve idari işlemler arasında, bu kurallara uymak zorunluluğu açısından herhangi bir fark bulunmadığı halde, kişiler bir kanun teklifi veya tasarısının verilmesinden itibaren bu teklif veya tasarı görüşülüp kanunlaşınca kadar her aşamasını takip edebilmekte ve beğenmediği konularda sesini yükseltme imkânına sahip olmaktadır. Oysa bu durum bağlayıcı idari işlemler için söz konusu değildir. Böylesi bir durumun demokratik esaslara ve bu bağlamda halkın alınacak kararlara katılması gerekliliğine aykırı olduğunu tartışmaya gerek dahi yoktur.

Açıklık ilkesi, hukuk devletiyle yakından ilgili olan savunma haklarının kullanılması açısından da zorunludur.¹¹ Şöyle ki, bireyin kendisini savunabilmesi için her şeyden önce kendisine yönelmiş işlemi ve bu işlemin dayanaklarının neler olduğunu bilmesi; işlemin tesisinde yararlanılan bilgi ve belgelerden haberdar olması gerekir. Birey savunmasını ancak bu bilgi ve belgelere sahip olarak yapabilir.

Bireyin idari işlemlerin yapılmasında söz sahibi olması, idari işlemin tek yanlı olma niteliğini de etkilemez.¹² Klasik idare hukuku anlayışında idari işlemin tek yanlı olması, sadece idari işlemin ilgilisinin rızası olmadan hukuki sonuçlarını doğurması değil aynı zamanda işlemin yapılış sürecine ilgilinin herhangi bir müdahalede bulunmamasını da ifade eder. Bu bakımdan klasik idare anlayışında işlemin muhatabı mutlak itaat durumunda olan pasif öznedir.¹³ Ancak alınacak karar sürecine yönetilenlerin katılması, idari işlemin tek yanlılık özelliğini bertaraf etmez. Zira bu durumda da ilgilinin rızasının bulunmaması veya işlemin yapılmasını istememesi, idareyi o işlemi yapmaktan alıkoymayacak; idare tek taraflı iradesiyle işlemi tesis edebile-

¹¹ Akıllıoğlu, s. 101, (Savunma hakları).

¹² Bu kuralın istisnası mevcuttur. Şöyle ki, Kamulaştırma Kanunu'nun 12. maddesinde "Bir kısmı kamulaştırılan taşınmaz maldan artan kısmı yararlanmaya elverişli bir durumda değil ise, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda dava açılmayan hallerde mal sahibinin en geç kamulaştırma kararının tebliğinden itibaren otuz gün içinde yazılı başvurusu üzerine, bu kısmın da kamulaştırılması zorunludur." yer alan hüküm uyarınca ilgilinin kalan kısmın da kamulaştırılması için idareye yaptığı başvuru idare için bağlayıcıdır. Akyılmaz, Bahtiyar, *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 58, (Usul).

¹³ Akıllıoğlu, s. 50, (Savunma hakları).

cek ve icrailik ilkesinin sonucu olarak da bu işlem muhatabının hukuk âleminde sonuçlarını doğuracaktır. İlgililerin işleme katılımının sağlanması, tek yanlılık özelliğini bertaraf eden bir durum değil; sadece yapılacak işlemin en iyi sonucu vermesini veya en uygun işlemin tesis edilmesi sağlayan bir nitelik taşıyacaktır.

II. Gizlilik

Gizlilik idarenin elindeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasıdır. Gizlilik kişilerin sadece idarenin elindeki kişisel bilgi ve belgelere ulaşabilmesi sorusunu değil, aynı zamanda, kamu hizmeti politikalarına ilişkin bilgi ve belgelere ulaşma imkânına sahip olup olmadıkları sorusunu da gündeme getirir.¹⁴

Eken, gizliliğin sebeplerini, siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği ve diplomasi, özel hayatın ve kişisel bilgilerin korunması gerekliliği, kamu yararı, ülkede mevcut olan bürokrasi geleneği ve yine bürokrasinin otorite kazanma isteği, yönetimde etkinliği ve tarafsızlığı sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamaları ve memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri şeklinde sıralamıştır.¹⁵

İdari alanda hâkim olan gizlilik ve dışı kapalılıktır. Gizlilik kapalılıktan farklı bir anlam taşır. Şöyle ki gizlilik idarenin elindeki bilgi ve belgeleri paylaşmak istememesini; kapalılık ise idarenin faaliyetlerinin tamamen kendi içerisinde meydana gelmesini, idarenin dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını ve bu nedenle vatandaşların konular hakkında bilgi sahibi olamamasını ifade eder. Yani kapalılık, idarenin hizmetten yararlananlara karşı uyguladığı; gizlilik ise hem hizmetten yararlananlara hem de idarenin kendi içindeki kişi ve kurumlara karşı izlediği bir politikadır.¹⁶ Farklı anlamlara gelen kavramlar olsalar da bu iki kavramı birbirinden ayırmak pek mümkün de-

¹⁴ Barnett, Hilaire, *Constitutional And Administrative Law*, Fourth Edition, Cavendish Publishing Limited, London 2002, s. 359.

¹⁵ Konu hakkında geniş bilgi için bkz. Eken, Musa, *Yönetimde Şeffaflık*, Sakarya Kitabevi, s. 7 vd, (Şeffaflık).

¹⁶ Eken, s. 6, (Şeffaflık).

ğildir. Zira gizlilik geleneğine sahip bir idarenin tesis edeceği işlemleri dışarıya açmayacağı da kolaylıkla söylenebilir.¹⁷

Anayasa'nın 14. madde hükmüne göre,¹⁸ Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirisi, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz. Bu sınırlama bilgi edinme hakkı için de geçerlidir. Zira pek çok diğer hak için de geçerli olduğu gibi bireylere sınırsız bir bilgi alma hakkının sağlanması kamu yararını zedeler. Bir ülkede bilgi ve belgelere ulaşma hakkı her ne kadar demokratik hukuk devleti olmak için gerekli ise de mutlak açıklık tehlikelidir. Mutlak açıklığın, karar alacak makamların diğer gruplar karşısında tarafsızlığını zedelemesi gibi sakıncaları vardır. Ayrıca özel hayata, ticari sırlara, devlet sırlarına, milli güvenliğe, para ve ekonomi politikalarına, devletlerarası ilişkilere ilişkin belgelerin açıklığı yarardan çok zarar getirir. Açıklığa istisna tutulması gereken konular kısaca şu hususları kapsar:¹⁹ özel hayatın gizliliğine ilişkin konular, ticari sırlar, devlet sırları, idarenin hazırlık ve iç düzen belgeleri vb... Ancak kanunla getirilen bu sınırlamalar idarenin kendi takdirine göre yeni şekillerde kısıtlanmamalıdır.²⁰ Nitekim Danıştay'ın görüşü de bu doğrultudadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/3. fıkrasında, mahkemeye istenen bilgi ve belgelerin devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere ilişkin olması halinde başbakan veya ilgili bakanın, gerekçesini bildirmek suretiyle, bu belgeleri vermeyebileceği düzenlenmiştir.²¹ Ancak, verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ile-

¹⁷ Yürük, Tülin, "Bilgi Edinme Hakkının Niteliği ve Amacı", *Eskişehir Barosu Dergisi*, Y. 2005, S. 7, s. 39; Eken, s. 6, (Şeffaflık).

¹⁸ Kötüye kullanma yasağı sadece Anayasa'da belirtilen hak ve özgürlükler için değil aynı zamanda bütün hak ve özgürlükler için geçerli bir sınırlama olarak kabul edilmelidir. Yıldırım, Ramazan, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998, s. 234, (Bilgi edinme hakkı).

¹⁹ Yıldırım, s. 235 vd, (Bilgi edinme hakkı).

²⁰ Groves/Lee, s. 117.

²¹ İYUK madde 20 ilgisinin idari belgelere ulaşmasını sağlamak için değil; mahkemenin maddi gerçeği ortaya çıkarmasını sağlamak için getirilmiştir. Sezginer, Mu-

ri sürülen savunmaya göre karar verilemez. Böyle bir durumda mahkeme, verilmeyen bilgi ve belgelere dayalı olarak yapılmış savunma hariç, dosyada yer alan diğer bilgi ve belgeleri esas alarak ulaşacağı kanaate göre karar verecektir.²²

Gizlilik konusunda esas önemli olan, gizliliğin hiç olmaması değil ancak yukarıda ifade edilen hususların içeriğinin idarenin takdirine bırakılmadan yasama organınca liste şeklinde ve mümkün olduğunca tereddüde yer bırakmayacak biçimde belirlenmesidir. Ayrıca yasanın belirlediği, açıklık ilkesinin istisnasını teşkil eden bilgi ve belgelerin kapsamına nelerin gireceğini tespit etme yetkisi, her somut olayda yargı organına aittir. Nitekim idarenin, kamu yararı etiketi takarak yargı organından delileri saklaması her zaman ihtimal dahilindedir.²³ Danıştay 5. Dairesi 1991 tarihli bir kararında²⁴ “ *...fıkra da sözü edilen “gizli” kelimesiyle idarede de gizli olan ve hiç kimseye gösterilmemesi gereken belge ve dosyaların kastedildiğinde kuşkuya yer yoktur. Dolayısıyla idarenin gönderirken üzerine gizlidir kaydını koyması veya ek bir yazıyla gizli olduğunu belirtmesinin kendiliğinden o belge veya dosyaya gizlilik niteliğini kazandırmayacağı açık olduğundan Mahkemenin bu çerçevede gerekli incelemeyi re’sen yaparak belge ve dosyanın gizli olup olmadığını bizzat saptaması ve sonucuna göre usuli işlemler yapması çağdaş hukuk devleti olmanın bir gereğidir.*” gerekçesiyle dosyanın veya belgenin üzerinde gizlidir yazılmasının o dosya veya bilgiye bu niteliği vermek için yeterli olmayacağını; bu konuda takdir yetkisinin mahkemede olduğuna hükme bağlamıştır. Ceza Muhakemesi Kanunu’nda açıklanması devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve devletin dış ilişkilerini tehlikeye düşürebilecek nitelikteki bilgilerin, devlet sırrı olarak kabul edileceği düzenlenmiştir (m. 47/1). Ancak yine aynı fıkra da bu bilgilerin mahkemeye karşı gizli tutulamayacağı da belirtilmiştir. Kanun koyucu, Danıştay’ın içtihatla geliştirdiği bu görüşü CMK’da doğrudan düzenlemiş olmakla birlikte bu düzenlemeyi hapis cezasının alt sınırı beş yıl veya daha fazla olan suç-

rat, “İdari Belgelere Ulaşma Hakkı-Fransa Örneği”, SÜHFD, Y. 1998, C. 6, S. 1-2, s. 321.

²² D5D: 25.09.1996, E. 96/1345, K. 96/2819, DBB.

²³ Barnett: s. 359.

²⁴ D5D: 06.06.1991, E. 90/4297, K. 91/1099, DBB.

larla ilgili olarak kabul etmiş ve bu yolla devlet sırrı niteliğindeki belgelerin açıklanabileceği suç sayısını azaltmıştır.

III. Gizlilik Ve Kapalılığı Engelleyen Araçlar

Gerek belgelere erişim gerekse bilgi edinme hakkının temeli demokrasi, hukuk devleti ve eşitliktir. Temelleri aynı olan bu iki hak biri diğerinin içinde yer alacak şekilde, biri geniş diğeri daha dar niteliktedir. Bilgi edinme hakkı, belgelere erişim hakkını da içinde barındıran daha geniş kapsamlı bir haktır. Ancak çalışmamızda, bilgi edinme hakkının daha geniş olduğunu göz önünde tutarak, ona daha geniş yer vermek suretiyle, iki hakkı da ayrı ayrı başlıklar altında inceleyeceğiz.

A. İdari Belgelere Erişim Hakkı

İdari belgelere erişim imkânının tanınması, yönetilen durumunda bulunan kişilerin haklarının korunmasına hizmet eder. Bu imkânın bireylere sağlanmasıyla idare kapalılıktan kurtulmakta, açıklık ve katılım gerçekleşmektedir.²⁵ Bu bakımdan idari belgelere ulaşma imkânının tanınması savunma ve dinlenilme hakkının da bir gereğidir.²⁶

Belgelere ulaşma hakkı savunma hakları kapsamında değerlendirilebilecek olsa da ondan daha geniştir. Şöyle ki, savunma hakkının kullanılmasında söz konusu olan idarenin elindeki belgelere ulaşabilme hakkı, yalnız savunma yapacak kişiye tanınmış ve tesis edilen işleme yönelik iken, belgelere erişim hakkı konu sınırlaması olmadan ve herkese tanınmış bir haktır. Nitekim "*Bireyin İdarenin İşlemleri Karşısında Korunması Hakkında Kararda*" da bu iki hak birbirinden bağımsız olarak düzenlenmiştir.²⁷

Yönetimde gizlilik ve kapalılığın en önemli nedeni²⁸ idari karar alma yetkisinin kamu gücü kullanımının bir türevi olması ve yöneticilerin bu gücü paylaşmaktan imtina etmesidir. Oysa işlem tesis edilir-

²⁵ Sezginer, s. 343.

²⁶ Nieto, Eva - Delgado, M. Isaac and Garrido, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2007, s. 39.

²⁷ Bereket, s. 24.

²⁸ Sezginer, s. 300.

ken bireyin o işleme ilişkin bilgilendirilmesi ve görüşlerini ileri sürmesinin sağlanması, ilgilinin kararı doğru bulunduğu takdirde yargıya gitmesine engel olacak ve bu sayede yargısal uyumsuzluğu önleyici bir işlev de görecektir. Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi de 2002 yılında aldığı tavsiye kararında (*Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi'nin Resmi Belgelere Erişme Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı*), üye devletlere resmi belgelere ulaşmak açısından gerekli yasal ve filli değişiklikleri yapmalarını tavsiye etmiştir.²⁹

B. Bilgi Edinme Hakkı

"Bireyin İdarenin İşlemleri Karşısında Korunması Hakkında Karar" uyarınca dinlenilme hakkının tamamlayıcısı niteliğinde görülen bu hak, kişinin düşüncesinin oluşmasına kaynaklık ettiği için düşünce hürriyetinin de temel ögesi ya da ön koşuludur.³⁰

Haber, bilgi³¹ ve belgelere ulaşabilme hakkı olarak da ifade edilen bu hak,³² İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 19., Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10.,³³ Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nin

²⁹ Kararın Türkçe Metni için bkz. Kaya, Cemil, "Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi'nin Resmi Belgelere Erişme Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı" REC (2002) 2, TBB D, Y. 2005, S. 58, s. 189 vd., (Resmi belgelere erişim).

³⁰ Kaboğlu, Ö. İbrahim, *Özgürlükler Hukuku*, Afa Yayıncılık, 5. Baskı, İstanbul 1993, s. 215.

³¹ Bilginin reddedilmesinin vatandaşların siyasal yaşama katılmalarına imkan veren bütün kapıları kapatacağı ifade edilmiştir. Machado, Paulo A. L., "Anayasacılık Hareketleri", TBB Yayın No. 12, *TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Ankara 9-13 Ocak 2001, s. 31.

³² Kaboğlu, s. 215.

³³ Danıştay bu madde hükmüne istinaden verdiği bir kararında "*Olayda davacının Hukuk İşleri Müdürlüğü görevinden alınmasına neden olarak gösterilen yılbaşı tebrik kartında yer alan görüşler, yukarıda da değinildiği gibi, davacının kimi konularda, dilek ve temenni niteliğinde düşüncelerini belirtmekten ibarettir. Açık ve somut bir "kısıktırma" ya da "suça iteleme" niteliğinde olmadıkça herkesin düşüncelerini serbestçe açıklaması, demokratik toplum olmanın başta gelen temel ilkelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Davacının yukarıda özetlenen görüş ve düşüncelerinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10/2.maddesinde yer verilen sınırlamaları aşan, başka bir anlatımla, ülkenin millî güvenliğini, toprak bütünlüğünü, kamu düzenini, genel sağlığı veya genel ahlakı, başkalarının şöhret veya haklarını ihlal eden ya da gizli bilgileri açığa vuran bir yönü bulunmadığı cihetle, adı geçen bahsi geçen tebrik kartıyla demokratik bir toplumun bireyi olarak uluslararası sözleşmelerle kendisine tanınan hakkı kullandığı, dolayısıyla bu eyleminin dava*

13., Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 1977 yılında kabul etmiş olduğu "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar" da, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 1981 yılında kabul etmiş olduğu "İdarenin Sahip Olduğu Bilgilere Erişme Hakkında Tavsiye Kararı"nda, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2002 yılında kabul etmiş olduğu "Resmi Belgelere Erişme Hakkındaki Tavsiye Kararı"nda ve 2009 tarihli "Resmi Belgelere Erişim Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi"nde yer almaktadır.³⁴

1982 Anayasası'nın "Düşünceyi Açıklama ve Yayma" kenar başlıklı 26. maddesi "Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir." şeklinde düzenlenmek suretiyle devlete bilgi sağlama konusunda pozitif bir ödev yüklemekten ziyade müdahale etmeme zorunluluğu getirmiştir. Yani devlet bu hürriyetin kullanımında aktif değil pasiftir. Nitekim bu hak Anayasa'nın "Kişinin Hakları ve Ödevleri" bölümünde yani negatif statü haklarının düzenlendiği bölümde yer almaktadır. Ancak bu hakkın, bireylerin yönetime katılmasını sağlayan haklardan birini oluşturduğu için aktif statü hakkı olarak kabul edilerek siyasi haklar ve ödevler bölümünde düzenlenmesi gerektiği de ifade edilmektedir.³⁵

Bilgi edinme hakkı bir ülkede demokrasinin var olabilmesi için gereklidir. Bu hak sayesinde katılım gerçekleşmekte ve siyasal irade oluşmaktadır.³⁶ Bu hususta önemli olan, katılımın sadece örgütlenmiş

konusu işleme hukuki sebep oluşturamayacağı açıktır." ifadelerini kullanmıştır. D5D: 22.05.1991, E. 86/1723, K. 91/933, DBB.

³⁴ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 377.

³⁵ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 377.

³⁶ Bilgiyi yayma ve bilgi edinme hakkının demokrasinin kurucu unsuru olduğu ifade edilmiştir. Malaret, Elisenda "Demokratik Denetim ve Katılım", TBB Yayın No. 12, TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Ankara 9-13 Ocak 2001, s. 425; Young, J. Hardin, "Administrative Procedure Act", Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Ankara 1998, s. 20.

kişiler için olması değil herhangi bir örgüte, kuruluşa üye olmayan tek bir bireyin de bu hakka sahip olmasıdır.³⁷

Bilgi edinme hakkının kullanılabilmesi için bir ülkede özgür basın var olması gerekir.³⁸ Basın, büyük halk kitlelerine kolaylıkla ulaşabilen ve aynı kitlenin bilgiye ulaşmasını sağlayan, bireylerin yönetime katılmasına imkan veren önemli bir unsurdur. Yöneticiler basın yoluyla halkın belirli konulardaki düşüncelerinin ne olduğunu öğrenirler. Yöneticiler basın aracılığıyla ulaştıkları bu görüşleri önemser ve mümkün olduğu kadar bu görüşler doğrultusunda karar alırlarsa, halkın yönetime katılması sağlanmış olur.³⁹

“Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”nın 8. maddesinde herkesin, kendisi hakkında toplanmış olan bilgilere erişme ve bunlar üzerinde düzeltme yaptırma hakkına sahip olduğu, bu kuralın bağımsız bir makam tarafından denetleneceği; 11. maddesinde herkesin kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ulusal sınırlarla kısıtlanmaksızın bir görüşe sahip olma, haber ve düşünceleri elde etme ve bunları ulaştırma özgürlüğüne sahip olduğu; 42. maddesinde Birliğin bütün vatandaşlarının veya bir üye devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişilerin, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon belgelerine erişme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir.

Bazı yazarlar bilgi edinme hakkının hangi tür bilgi ve belgeleri içermesi gerektiğini sayma yoluyla belirtmiştir. Ancak burada olması gereken, kanunlarla, sınırları belirlenmiş gizlilik kurallarını koymak ve onun dışında kalan bilgi ve belgeleri halka interneti de kullanarak

³⁷ Yıldırım, s. 231, (Bilgi edinme hakkı).

³⁸ “Radyo ve televizyon yayınlarının serbest bırakılması, basın özgürlüğü anlayışındaki gelişimin doğal sonucu olmakla birlikte; bu özgürlük alanının, toplumun doğru bilgi edinme hakkı ve genel kamu yararı gözetilerek, kamuya sunulan hizmetin yansız, objektif biçimde yürütülebilmesi için düzenlenmesi gerektiği açıktır. Bir başka deyişle, radyo ve televizyon işletmeciliği düzenlenirken, basın özgürlüğünün toplumun doğru bilgilendirilmesi amacı doğrultusunda ve genel olarak kamu yararı zedelenmeden kullanılmasının sağlanması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.” DİBK, 10.04.2001, E. 01/1, K.01/4, DBB.

³⁹ Basın hürriyetinin düşünceyi açıklama özgürlüğünün bir çeşidi olduğu, çok yaygın ve etkili bir vasıta olduğu için farklı bir isim altında düzenlendiği ve Anayasa’da da ayrı bir hüküm olarak yer aldığı ifade edilmiştir. Armağan, Servet, “Basın Hürriyeti ve Sınırları”, *GÜHFD*, Y. 1998, C. 2, S. 1-2, s. 198.

açmaktır. Özellikle Türkiye gibi merkezden yönetim ilkesinin uygulandığı ülkelerde, taşrada yaşayan kişilerin her defasında başkente gelerek bilgi almaları masraflı olup uzun süre alacağı için, idarelerin internet sitelerinde gerekli düzenlemeleri yaparak, alınan kararları yayımlamaları gerekir. Nitekim, Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nda kamu kurum ve kuruluşlarının, kendi görev ve yetki alanlarında, kamuyu ilgilendiren faaliyet ve işlemlerini, diğer iletişim araçlarının yanı sıra imkânlarının yeterliliği ölçüsünde elektronik ortamda da duyuracakları ve elektronik ortamda duyuruya ilişkin esas ve usullerin, yönetmelikte gösterileceği düzenlenBazı ülkelerde önceden belirlenmiş dokümanların idare tarafından yayımlanması, devlet belgelerine erişim hakkı ve tamamlanmamış, yanlış veya güncelliğini kaybetmiş kişisel bilgilerin değiştirilmesi usullerini de içeren bilgi edinme hakkı⁴⁰ Türkiye'de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile düzenlenmiştir. Adı geçen Kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir (m. 1). Bu kanun 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümleri saklı kalmak üzere kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır (m. 2). Kanun'un 4. maddesinde herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ancak Türkiye'de ikamet eden yabancılarla Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin, isteyecekleri bilgilerin kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olması ve karşılıklılık ilkesinin varlığı halinde bu Kanun hükümlerinden yararlanacakları belirtilmiştir.⁴¹ Kanun'un bilgi verme yükümlülüğünü düzenleyen 5. maddesine göre, kurum ve kuruluşlar,⁴² bu Kanun'da yer alan 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 olup, bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmayacaktır. Başvurunun yazılı yapılması, başvuruya-

⁴⁰ Groves/Lee, s. 117; Jones, Ian Ellis, *Essential Administrative Law*, Second Edition, Cavendish Publishing (Australia) Pty Limited, Sydney 2001, s. 138.

⁴¹ Ancak karşılıklılık ilkesi bir zorunluluk da değildir. Groves/Lee, s. 119; Fox, s. 343.

⁴² İngiltere'de ise kamu hizmetini görmekle görevli bazı özel hukuk kuruluşları da bu bilgi verme yükümlülüğünün kapsamındadırlar. Barnett, s. 361.

nın belirli bir adres göstermesi ve istenen bilginin anlaşılır derece açık olması gibi hususlar diğer ülkelerde yürürlükte bulunan bilgi edinme hakkı kanunlarında da aranan ortak şartlardandır.⁴³

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda bir takım sınırlamalar öngörülmüştür. Kanun'un 7. maddesi, istenen bilgi ve belgenin kurum ve kuruluşların ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz yapmasını gerektirmesi halinde, başvuruya olumsuz cevap verebileceğini düzenlemiştir. Kanun'un 8. maddesinde kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilân ve benzeri yollarla açıklanmış bilgi veya belgelerin, bilgi edinme başvurusuna konu olmayaacağı, ancak, yayımlanmış veya kamuya açıklanmış bilgi veya belgelerin ne şekilde, ne zaman ve nerede yayımlandığı veya açıklandığının başvurana bildirileceği; 9. maddesinde, istenen bilgi veya belgelerde, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirlerinden ayrılabilirse, söz konusu bilgi veya belgelerin, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulacağı ve ayırma gerekçesinin başvurana yazılı olarak bildirileceği düzenlenmiştir.

Kurum ve kuruluşlar, başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyasını verirler. Bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği hâllerde, kurum ve kuruluşlar ilgilinin; yazılı veya basılı belgeler için, söz konusu belgenin aslını incelemesi ve not alabilmesini, ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları dinleyebilmesini, görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları izleyebilmesini sağlamakla yükümlüdür. Bilgi ve belgelere ulaşım, sayılan şekillerden farklı bir tarzda elde edilebilecek nitelikteyse belgeye zarar vermek koşuluyla bu olanak sağlanacaktır. Başvurunun yapıldığı kurum ve kuruluş, erişimine olanak sağladığı bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin gerektirdiği maliyet tutarı kadar bir ücreti bütçeye gelir kaydedilmek üzere tahsil edebilir (m. 10).

Kanun koyucu vatandaşların bilgiye ulaşma hakkını sınırlama yetkisine sahiptir. Nitekim İsviçre gibi bilgi edinme hakkı konusun-

⁴³ Groves/Lee, s. 120; Barnett, s. 362; Jones, s. 138.

da uzun bir geçmişi olan ülkelerde dahi çeşitli nedenlerle bu hakka istisna hükümler getirilmiştir.⁴⁴ 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.⁴⁵ Benzer şekilde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun dördüncü bölümünde bilgi edinme hakkının sınırları sayılmıştır.^{46,47} Adı geçen Kanun'un 16. maddesine göre açıklanması devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgelerin; 17. maddede açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgelerin; 18. maddede sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgelerin;⁴⁸ 19. maddede kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde kişilerin özel hayatına

⁴⁴ Kaya, Cemil, "İsveç'te Resmi Belgelere Erişim Hakkı", *Fikret Eren'e Armağan*, Ankara 2006, s. 1250.

⁴⁵ Yönetimde gizliliğin kamu düzenine ilişkin ve bağlayıcı olduğu ifade edilmiştir. Akıllıoğlu, Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", *AÜSBFD*, Y. 1991, C. 46, S. 1-2, s. 3, (Yönetimde açıklık).

⁴⁶ "4982 sayılı Yasa'nın anılan hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, idari aşamada dahi kişilerin bilgi ve belgelere erişmelerinin bir hak olarak kabul edilmek suretiyle yasal güvenceye kavuşturulduğu, bu hakkın ancak Yasada belirtilen hallerde sınırlanabileceği anlaşılmakta; bilgi edinme hakkı demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereği olarak kabul edilmektedir." DİDDK: 12.06.2008, E. 05/3292, K. 08/1633, DBB.

⁴⁷ İngiliz hukukunda da bilgi edinme hakkına, isteğin aşırı olması, yasal dayanağının olmaması, daha önce de tekrarlanmış bir istek olması, başka yollardan elde edilebilecek nitelikte olması ya da ileride yayımlanacak olması hallerinde; ayrıca konu olarak, güvenlik güçlerine ilişkin, ulusal güvenliğe veya hükümet politikalarına ilişkin, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin, adli soruşturmalara ilişkin, bakanlıklar arasındaki görüşmelere ilişkin, uluslararası ilişkilere ait, ticari ve kişisel bilgilere ilişkin olduğu durumlarda istisna getirilmektedir. Wade, H. W. R. / Forsty, C. F., *Administrative Law*, Eight Edition, Oxford 2000, s. 65-66; Barnett, s. 362.

Amerika'da da ulusal güvenlik bilgileri, özel kanunlarla yayımlanmayacağı belirtilmiş bilgiler, ticari ve finansal bilgiler ve ticaret sırları, kişisel gizliliği ihlal edebilecek nitelikte olan tıbbî veya diğer bilgiler, soruşturma dosyaları, petrol ve gaz yataklarına ilişkin bilgiler vb. gizli tutulmaktadır. Fox, s. 347 vd.

⁴⁸ Kanun burada bir istisna getirmiş ve istihbarata ilişkin bilgi ve belgelerin kişinin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olması durumunda bu tür belge ve bilgilerin bilgi edinme hakkı kapsamında olacağını ifade etmiştir.

açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak, kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak, soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek, gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek bilgi veya belgelerin; 20. maddesinde açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde suç işlenmesine yol açacak, suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek, yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek, hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek nitelikteki bilgi veya belgelerin;⁴⁹ bunun dışında özel hayatın gizliliğine,⁵⁰ haberleşmenin gizliliğine, ticari sırlara,⁵¹ kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgelerin⁵² bilgi edinme hakkı kapsamında olmadığını belirtilmiştir.⁵³ Ancak belirtilen bu istisnalar, genel prensip olan bilgi edinme hakkının kullanımını güçsüzleştirecek nitelikte oldukları için eleştirilmektedir.⁵⁴

Danıştay, hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinde, idarenin faaliyetlerini objektif esaslara göre ve güvenilir bir sistem içerisinde

⁴⁹ Kanun, Ceza Muhakemeleri Kanunu, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ve diğer özel kanun hükümlerinin saklı olduğunu belirtmektedir.

⁵⁰ Bu kaleme örnek olarak ailevi ilişkiler (evlat edinme), eğitim, vasilik, sağlık kayıtları, sosyal güvenlik bilgileri verilebilir. Ayrıca bu tür bilgilerde idarenin bu gizliliği yumuşatmaması gerektiği de ifade edilmiştir. Barnett, s. 360.

⁵¹ "... Ticari işletmeleri korumak, haksız rekabeti önlemek ve serbest piyasa ekonomisinin tam işlemlerini sağlamak için bilgi edinme hakkına bazı sınırlamalar getirilebilmesi mümkündür. Ancak belirtilen amaçla konuların gizlilik kuralı; ticari işletmelerin sahip olduğu bilimsel veriler ile ekonomik ve mali durumlarını ve pazarlama tekniklerini kapsayan ticari sır niteliğindeki bilgilerin gizli tutulması ile sınırlıdır." D10D: 06.03.2007, E. 04/10375, K. 07/891, DBB.

⁵² Kurum ve kuruluşların, kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler kurum çalışanlarını etkiler nitelikteyse onların bilgi edinme hakları saklıdır.

⁵³ Avustralya Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda da kamuyu, iş hayatını ve kişisel yararları korumak için çeşitli muafiyetler getirilmiştir. Bu cümleden hareketle örneğin, kişisel ve ticari durumları etkileyen belgeler, hükümet belgeleri, iç yazışmalar, sır niteliğindeki belgeler vb. bilgi edinme hakkından istisna tutulmaktadır. Geniş bilgi için bkz. Groves/Lee, s. 124 vd; Jones, s.139 vd.

⁵⁴ Barnett, s. 362.

de yürütmesinde etkili ve önemli araçlardan birisinin idarenin şeffaflığı ilkesi olduğunu, bu ilkeyi tamamlayan haklardan en önemlisinin ise bilgi edinme hak ve özgürlüğü olduğunu ifade etmiştir. Danıştay'a göre bilgi edinme hakkı ilgililerin karar alma süreçlerine katılabilmelerine, denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde işletilebilmesine ve hak arama özgürlüğünün etkili bir şekilde kullanılmasına olanak sağlamaktadır.⁵⁵

Bir ülkede vatandaşların bilgi edinme hakkına sahip olması için o ülkede mevzuatla devlete bu konuda bir yükümlülük getirilmiş olması gerekir.⁵⁶ Açıklık, yönetimin herkesçe görülebilir olmasıdır.⁵⁷ Kimi hukuk sistemleri bilgi ve belgelerde açıklığı idarenin bunu sağlama-sı gerekli bir ödev olarak; kimi sistemler ise vatandaşlara tanınmış bir hak olarak düzenlemiştir. İdareye yüklenmiş ödev biçimindeki bir düzenleme açıklığı sınırlayabilir. Zira idare bu durumda açıklığın kapsamını belirleme bakımından takdir yetkisine sahip olur. Böylesi bir sistemde birey ancak idareye bilgi verme konusunda bir yükümlülük getirilmişse bu bilgiye ulaşabilecek, aksi durumda bilgiyi verip vermemek idarenin takdirde olacaktır. Bu sistemler arasında yönetimde açıklığı sağlayabilecek en iyi yol, bireylere idari bilgi ve belgelere ulaşma konusunda hak tanınması ve kanunda açıkça öngörülmuş istisnalar dışında da bilgi verme bakımından idarenin yükümlendirilmesidir.

IV.Genel İdari Usul Kanununun Gerekliği

İdari usul, idarenin kamu hizmetini hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirebilmesi için gerekli olan hukuki şartların sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya dayandırılması suretiyle kamu hizmetinden yararlananların⁵⁸ hak ve menfaatlerinin teminat al-

⁵⁵ D10D: 06.03.2007, E. 04/10375, K. 07/891, DBB.

⁵⁶ Kaboğlu, konunun üç boyutu olduğunu vurgulamaktadır. Müellife göre bunlardan ilki bilgi ve haberleri iletme özgürlüğü, ikincisi karşılıklı olarak enformasyon alışverişinde bulunma hakkı ve üçüncüsü de bilgi edinme-bilgilendirilme hakkıdır. Kaboğlu, s. 216.

⁵⁷ Akıllıoğlu, s. 9, (Yönetimde açıklık).

⁵⁸ Yönetilen ifadesi yerine kamu hizmetinden yararlanan ifadesinin kullanılmasının nedeni, yöneten-yönetilen ayrımının soğukluğunu ve idarenin kamu gücünü kamu yararına kullanması gerekliliğini göstermektir. Akyılmaz, Bahtiyar, "Yeni

tına alınması amacına yönelmiştir.⁵⁹ Bu amaç, idari faaliyetlerde yönetilenlerin katılımının sağlanması, fikirlerini veya ellerindeki bilgi, belge ve delilleri beyan ederek idareyi aydınlatmaları ve idari başvuruların etkin şekilde kullanılmasıyla gerçekleşebilir.⁶⁰

Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nda idarenin yapacağı işlemlerde, insan haklarına saygılı olmak; adalet, kanun önünde eşitlik, hukukî güvenlik ve istikrar, tarafsızlık, iyi yönetim, açıklık ve katılım, ölçülülük, doğru bilgilendirme, usul ekonomisi, kamu yararının gerçekleştirilmesi ilkelerine uymakla ve yargı kararlarının gereklerini yerine getirmekle yükümlü olduğu vurgulanmıştır.

İdari işlemin yapılışı sırasında izlenecek herhangi bir usulün öngörülmemesi ve bu konuda idareye geniş bir serbesti tanınması, işlemlerin gizli kalmasına, işlemlerden muhatabın haberdar edilmemesine, idarelerden benzer olaylarda farklı kararların çıkmasına ve bu nedenle eşitlik ilkesinin zedelenmesine neden olur. Ayrıca mevcut yolsuzluk ve kayırmalar nedeniyle idarenin faaliyetlerini belirli usuller çerçevesinde yerine getirmesini düzenlemek, idarenin daha etkin bir şekilde denetlenmesine de imkân verir.⁶¹

İdari usulden ne anlaşılması gerektiği sorusunun cevabına gelince, idari usul, *“idari faaliyetin hangi idari makam tarafından hangi biçimde, hangi aşamalardan geçilerek yapılacağını gösteren ve ne şekilde “tespit” edileceğini ortaya koyan kurallar bütünü”* şeklinde tarif edilebilir.⁶²

Yasama yetkisini kullanan meclisin Anayasa ve içtüzük, yargı yetkisini kullanan mahkemelerin muhakeme usulü kanunları olmakla birlikte yürütmenin ve onun bir parçasını teşkil eden idarenin tesis edeceği işlemleri nasıl yapacağına ilişkin genel bir usul kanunu bulunmamaktadır.⁶³ Bu durum idarenin kamu hizmetini verimli şekil-

Bir İdari usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun”, *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998, s. 35, dip. 3, (İspanya örneği).

⁵⁹ Akyılmaz, s. 35, (İspanya örneği).

⁶⁰ Azrak, A. Ülkü, “İdarenin Yargısal Denetimine İlişkin Sorunlar”, TBB Yayın No.12, *TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Ankara 9-13 Ocak 2001, s. 73.

⁶¹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 371.

⁶² Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 372.

⁶³ Alan, s. 15, (Bürokrasi); Odyakmaz, Zehra, “İdari Usulden Beklediklerimiz”, *Başba-*

de yürütmesini engellediği gibi bireyi de idare karşısında yargı öncesi korumasız bırakmaktadır.

Mevcut yararlarına rağmen idari usulü düzenleyen kanunların yürürlüğe girmesine çeşitli nedenlerle karşı çıkıldığı da bir gerçektir. İdari faaliyetlerin usul kurallarına bağlanması konusunda direnç gösterilmesinin nedeni olarak şunlar söylenebilir:⁶⁴

- İdare, yargı organı gibi hukuki bir ilişkinin dışında kalan üçüncü kişi konumunda değildir. Yaptığı iş kendi işi olduğu için tarafsız bir hukuk süjesi gibi hareket etmez.
- İdarenin amacı hukuki uyumsuzlukları çözmek olmayıp, kamu yararını sağlamaktır. Personelinin ve faaliyetlerinin sayıca fazlalığı, idareyi çoğunlukla yaratıcı faaliyetlerde bulunmaya zorlar. İdareye, kamu hizmetini yerine getirirken uyması gereken usul kuralları getirmek, onun rahat hareket etmesini zorlaştırır.
- Bireyin idareye karşı korunmasında sadece idari yargının yeterli olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte, idari yargının varlığı bireylerin haklarının korunmasında vazgeçilemez bir gereklilik olmakla birlikte, idarenin her alana etkin şekilde müdahalesinin başlamasından sonra, sadece idari yargının varlığını yeterli görmek fazla iyimserlik olur.⁶⁵

Ayrı bir idari yargı ve idare hukukunun olduğu ülkelerde idari usul kuralları genellikle idari yargı içtihatlarıyla da ortaya çıkmaktadır.⁶⁶ Nitekim Danıştay da eski tarihli bir kararında genel idari usul kanununun gerekliliği konusunda genel görüşün aksine, idari usul kurallarının yargı içtihatlarıyla gelişmesi gerektiğini zira idarenin çok defa nerde, ne zaman, nasıl hareket edeceği kestirilemeyeceği için önce-

kanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı uluslararası Sempozyumu, Ankara 1998, s. 2.

⁶⁴ Azrak, A. Ülkü, "İdari Usulün Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar", *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998, s. 87 vd, (Sorunlar); Kıratlı, Metin, "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", *AİD*, Y. 1973, C. 6, S. 2, s. 47.

⁶⁵ Azrak, idari yargının tek başına kişilerin haklarını korumaya yetmemesinin nedenini bazı hallerde idari yargıya başvurmanın imkânsız olmasına, idari yargıya başvurmanın masraflı olmasına ve yargılama sürecinin çok uzun sürmesine bağlamaktadır. Azrak, Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", *İÜHFİM*, Y. 1967, C. XXXIII, S. 1-2, s. 69, (Kodifikasyon).

⁶⁶ Kıratlı, s. 47.

den düzenlenmiş kurallarla bu konuların düzenlenemeyeceğini ifade etmiştir.⁶⁷

Türkiye’de idari faaliyetlerin nasıl yapılacağını gösteren ve uyulması gereken esasları düzenleyen genel bir idari usul kanunu olmakla birlikte ayrı ayrı kamulaştırma, vergi, kamu alacakları, disiplin ve ihalelere ilişkin hükümlerin bulunduğu kanunlar mevcuttur. Bu kanunlara örnek olarak, Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Kamulaştırma Kanunu, İmar Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu ve Sıkıyönetim Kanunu gösterilebilir. Ayrıca idari yargı içtihatlarıyla oluşmuş yetki ve usulde paralellik gibi idari usul ilkeleri de mevcuttur.

İdari işlem ve eylemlerin tabi olduğu usuller, hakları koruma amacı güder. Bu nedenle idari usul kuralları hakların korunması açısından yargısal denetimden önce bir ön sorun olarak incelenmelidir.⁶⁸ İdari karar ve işlemlerin tesis edilmesinde belirli bir usulün bulunmaması, kamu yararının göz ardı edilmesine ve kamu hizmetine yabancı unsurların idari işlemin tesisinde rol oynamasına neden olabilir.⁶⁹

İdari karar alma sürecinde bireyin etkin olamaması, kararların dışı kapalı alınması kamu personelinin egemenliğini yaratmakta, bu kapalılık aynı zamanda her türlü yolsuzluğun rahatlıkla yapılabilmesine imkân vermekte ve bireylerin idareye olan güvenini azaltmaktadır. Bu durumun bir diğer sakıncası ise yöneticileri halktan koparmasıdır.⁷⁰

Anayasa’nın 123. maddesinde idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca idarenin kamu hizmetini yerine getirmesine ilişkin usulün de kanunla düzenlenmesi gerektiği ve genel bir idari usul kanununun çıkarılmasının Anayasal bir emir olduğu bu maddeye istinaden söylenebilir. Alan ise çıkarılması gerekli genel bir idari usul yasasının dayanağının Anayasa’nın 40/2 “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” fıkrasıdır.

⁶⁷ D5D: 26.03.1970, E. 69/4331, K. 70/1004, Akyılmaz, s. 96, (Usul).

⁶⁸ Kaboğlu, s. 99.

⁶⁹ Alan, s. 15, (Bürokrasi).

⁷⁰ Alan, s. 16, (Bürokrasi).

sında bulunduğunu söylemektedir.⁷¹ Anayasa'nın anılan hükmü uyarınca var olan bildirim yükümlülüğünün kapsamına sadece idare girmemekte bunun yanında diğer devlet organları da aynı yükümlülüğe tabi olmaktadır. Devlet için böyle bir yükümlülüğün söz konusu olmasında, işlemin ilgilisinin hukuki durumunu olumsuz yönde etkilemesi zorunluluğu da yoktur. Ancak ilgilinin kendi lehine olan işleme karşı dava açması da, hukuki yararın bulunması gerekliliği ilkesine aykırıdır. Anayasa koyucu, hangi işlemin ilgilinin hakkını ihlal eder nitelikte olduğunun tespiti her zaman kolay olmadığından ve bu konuda idareye takdir yetkisi vermek istememesinden dolayı her hangi bir ayrıma gitmeden tüm işlemler için bu hükmü kabul etmiştir. Bu kural, karışık olan mevzuat karşısında hak kayıplarının önlenmesi açısından da önemlidir. Bu düzenleme ayrıca hukuka aykırı kararların yargı önüne getirilebilmesini de sağlamakta, bu bakımdan hukuk devletinin gerçekleşmesine ve idarenin hukuka bağlı kalmasına olanak sağlamaktadır. Bu kural sayesinde başvuru yollarının gösterilmesi idari işlemin içinde bulunması gereken zorunlu bir şekil şartı haline gelmiştir. Bu bakımdan bu kurala uyulmaması işlemin şekil yönünden iptalini gerektirir.⁷²

A. İdari Usul Kanununun Faydaları:

Genel idari usul kanununun kabulü, bir takım yararları da beraberinde getirir:⁷³

⁷¹ Alan, s. 17, (Bürokrasi).

⁷² Danıştay İdari Dava Daireleri'nin de bir olaya ilişkin verdiği karara karşı oy yazan bir hakim başvuru yollarının gösterilmesinin önemini şu cümlelerle açıklamıştır: "İdari usulde, usul süreci sonunda ortaya çıkan kararın, kararın muhatabı için gerek uygulama gerek bilgilenme ve gerekse hukuk yollarına müraacaat edebilme hususunda yeterince "açık", "yol gösterici" olma zorunluluğu "başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesini ortaya çıkarmıştır. Çünkü idari işlemin sadece gerekçe ve hüküm fıkrasının bildirilmesi, bireysel hak ve menfaatler için yeteri kadar güvence taşımadığından, bu karara karşı başvurulabilecek kanun yollarının da gösterilmiş olması gerekmektedir. Başka bir anlatımda, işlem metninde başvuru yollarının gösterilmesi, kişilerin kendilerine tanınmış bulunan kanuni hakları kolaylıkla kullanmalarını sağlayacak, işleme karşı nereye ve daha da önemlisi hangi süre içinde başvuruda bulunulabileceğinin, başvurunun zorunlu olup olmadığının bilinmesi, işlemin yöneldiği kişinin uğrayabileceği muhtemel mağduriyetleri işin başında giderecektir." DİDDK: 16.06.2005, E. 03/428, K. 05/2175, DBB.

⁷³ Kanlıgöz, Cihan, "Katılımcı Demokrasi Ya Da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Ulus-

Öncelikle, idari usul kanunuyla ilgilinin idari işlemin oluşması sürecine katılması sağlanırsa idare şeffaflaşır. Ayrıca bireyler kendileri hakkında alınan kararın gerekçesini doğru bulup tatmin olurlarsa yargıya başvurmayarak yargının iş yükünü azaltırlar.⁷⁴ Bunun yanında idari usul kanunu ilgiliyi dava açmaktan vazgeçirmeyecek olsa bile, bu kanunda öngörülen usullerin uygulanması, idarenin bireylere saygı duyduğunu ve yaptığı işin keyfi olmadığını gösterecek olması bakımından da önemlidir.

İdari usul kanununda İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndakine benzer usullerde bir idari başvuru yolu getirilirse, ilgili ilk olarak idari başvuru yollarını tüketecek, üst makam işlemin öngörülen şekilde yapılmadığına veya esasın hukuka aykırı olduğuna karar verirse işlemi değiştirip kaldırabilecektir. Böylesi bir düzenleme yine idari yargının görev yükünü önemli ölçüde azaltır. İlgili, idari başvuru sonrası ulaştığı sonucu da beğenmediği takdirde, yargıya başvurabilecek olmakla birlikte bu durumda idari süreçte işlem iyice incelenmiş olduğu için yargı, idarenin incelemelerinden istifade edecek ve bu suretle yargılama daha hızlı tamamlanacaktır.⁷⁵ Bu konuya ilişkin olarak Akıllıoğlu şunları söylemektedir: *"Yönetmelik etkili olursa yönetmelik yargıya daha az iş düşecektir. Öte yandan yönetmelik yargı bireyin korunmasında "olaydan sonra" konumdadır. İhlâl vaki olduktan sonra izleri silmeye çalışır. Yönetmelik ise "olaydan önce" konumdadır, başka bir deyişle ihlâlin vuku bulmasını önler konumdadır. Kısaca her ikisinin değeri farklıdır. Ancak birbirini tamamlaması arzu edilir."*

lararası Sempozyumu Üzerine", *AÜHFD*, Y. 1996, C. 45, S. 1-4, s. 168; Güran, s. 102 vd; Gürsel, s. 24 vd; Yıldırım, Ramazan, "Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi", *Kamu Hukuku Arşivi*, Eylül 2003, <http://www.akader.info/KHUKA/index.htm>; Azrak, s. 90 vd, (Sorunlar); Akyılmaz, s. 71 vd, (Usul).

⁷⁴ Akıllıoğlu, Tekin, "Yönetmelik İşlemlerde Gereke İlkesi", *AİD*, Y. 1982 C. 15, S. 2, s. 19, (Gereke). Ancak idari usulün yargısal korumayla da desteklenmiş olması gereklidir. Nitekim Akıllıoğlu bir başka eserinde yargı denetimiyle tamamlanmamış bir idari usulün çatısı olmayan bir yapıya benzeyeceğini belirtmiştir. Akıllıoğlu, s. 56, (Savunma hakları).

⁷⁵ Akıllıoğlu, Tekin, "İdari Usul Ve Kişisel Verilerin Korunması", www.idare.gen.tr/akillioğlu-idariusul.htm, 29.10.2009, (Kişisel verilerin korunması); benzer bir ikili ayırım için bkz. Alan, Nuri, "Savunma Hakkı", *DD*, Y. 23, S. 87, s. 20, (Savunma hakkı); Güran, s. 102; Gürsel, s. 14.

Çıkarılacak genel bir idari usul kanununa idari karar alma yetkisine sahip bütün makamlar uymak zorunda olacağı için, idarelerin farklı uygulamalar yapmasının önüne geçilecek ve anayasal bir ilke olan eşitlik sağlanmış olacaktır.⁷⁶

Yürütmeyi ve onun uzantısı olan idareyi (yargı haricinde) denetleme yetkisi meclisindir. Meclis, yürütmeyi idarenin işleyişinde aksaklıklar olduğunu düşündüğü durumlarda çeşitli yollarla denetleyebilmektedir. Vekillerin sahip olduğu yürütme üzerindeki bu denetim yetkisi, çıkarılacak bir idari usul kanunuyla egemenliğin asıl sahibi olan millete de tanınmalıdır. Egemenliğin asıl sahibi olanlar, idari usul kanunundaki idarenin açıklığına ilişkin düzenlemeler sayesinde idareyi rahatlıkla denetleyebilir. Bu ise demokrasi için bir gerekliliktir.⁷⁷

İdari usul kanununda bireyin alınacak karara katılımının sağlanmasına ilişkin düzenlemelerin getirilmesi, idarenin karar sürecinde ilgililere danışmasını emrecek ve idare bu görüşler doğrultusunda, en azından belirli bir hassasiyet göstererek, bir karar aldığı anda sonradan yönetilenlere hiç danışmadan aldığı kimi bazı kararlarda olduğu gibi gelen tepkiler üzerine işlemini geri çekmek zorunda kalmayacaktır. Bu ise idareye olan güveni arttırır.

İdari faaliyetlerin yapılışı sırasında belirli usul kurallarına uyulmak zorunda olunması, idareyi yapacağı işlemlerde ikinci kere düşünmeye iteceğinden, idarenin keyfi davranmasının da engel olur.

İdari faaliyetlerin yerine getirilmesinde vatandaşların yönetime katılmasının engellenmesi "*güçlü devletin varlığı için gereklidir*" şeklinde bir anlayış hâkimdir. Ancak bu yanlıştır. Günümüzde çağdaş anlamda güçlü bir devletten bahsedildiği zaman, katılımın sağlandığı, bireylerin idareye kolayca ulaşabildiği devletler ilk sırada gelir. Zira demokratik yönetimlerde ancak yönetilenlerin desteğine sahip bir siyasal yapı halkın desteğini sağlayacağı için güçlü devlet olur.⁷⁸

⁷⁶ Odyakmaz, s. 2.

⁷⁷ Güran, s. 103.

⁷⁸ Doğan, İlyas, "Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir mi?", *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998, s. 141.

İdarenin alacağı kararlarda açıklık sağlamadığı takdirde, özellikle ekonomik özelliği olan imar, ihale gibi konularda, görevliler, gerek baskı altında kalarak gerekse kendi çıkarları nedeniyle hukuksuz işlemler tesis edebilirler. Bu tür tehlikelerin bertaraf edilmesi için, bireylerin karar sürecine katılması ve bu tür faaliyetlerin vatandaşların gözleri önünde yapılması gerekir.

Kamu gücünün⁷⁹ kullanılmasına güzel örneklerden biri olan tek taraflı işlem tesis etme yetkisinin sadece yargı makamları önünde sonradan bir denetimle incelenebilecek olması da bireylerin korunması açısından istenen sonucu her zaman vermez.⁸⁰ Bu konuda söylenebilecek bir diğer husus da şudur: Bilindiği gibi idarenin bütün işlem ve eylemlerinin nihai amacı kamu yararadır. Bu bakımdan idari işlemlerin yapılması sırasında ilgili kişilerin ya da kuruluşların idari işlem sürecine dahil edilmesi bu kamu yararının tespitini de kolaylaştırır. İdari işlemlere vatandaşların katılımının sağlanması, bir diğer yandan idari yargının sahip olmadığı yerindelik denetimini doğrudan vatandaşların yapabilmesine imkân verir. Bu durumda idarenin takdiri yerini halkın takdirine bırakır.⁸¹

B. İdari Usul Kanunu'nun Konusu

İdari usule ilişkin düzenlemeler genellikle bireysel idari işlemleri (idari kararları) kapsar. Kararname, tüzük, yönetmelik gibi objektif, soyut, kişilik dışı kurallar koyan işlemlerin yapılış aşaması, idarenin özel hukuk tüzelkişisi sıfatıyla yürüttüğü faaliyetler, icrai olmayan ve idarenin iç işleyişine yönelik işlemler, idari işlemlerin icra edilmesine yönelik idari eylemler idari usulün konusuna girmezler. İdari kararların tesisi sırasındaki hazırlık işlemlerinin, işlemi tesis edecek makamların hangileri olduğu, tesis edilen idari işlemle menfaati bulunan kişiler arasındaki ilişkileri (ne tür hakları olduğu ve neleri ileri sürebilecekleri), idari işlemlere karşı başvuru yollarını ve idari işlemin geri alı-

⁷⁹ Akıllıoğlu'nun da ifade ettiği gibi kamu gücünün varlığı ve kullanılması sakıncalı değildir, sakıncalı olan onun gizli kullanılmasıdır. Akıllıoğlu, s. 117, (Savunma hakları).

⁸⁰ Güran, bu durumun kamu görevlilerini hukuka aykırı davranmaya bile özendirceğini ifade etmiştir. Güran, s. 102.

⁸¹ Kanlıgöz, s. 182.

nırken, kaldırılırken yani idare tarafından üstünde bir tasarruf gerçekleştirilirken izlenecek usuller idari usulün konusunu oluşturur.⁸²

Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi'nce kabul edilen 28 Eylül 1977 tarih ve (77) 31 karar numaralı "*İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar*" da da anılan ilkelerin bireysel idari işlemler açısından, üye devletlerce esinlenilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur.⁸³ Ancak idari usul kanununda öngörülen usullerin sadece idari kararlar için olduğunu kabul etmek ve idarenin düzenleyici işlemlerine bu usullerin uygulanmayacağını söylemek hatalı bir tespit olur. Tüzükler⁸⁴ ve yönetmelikler için de idari usul kuralları uygulanmalıdır. İdari usul kanununa getirilecek hükümlerle tüzük söz konusu olduğunda Bakanlar Kurulu'nun -nasıl ki Danıştay'ın incelemesinden geçmek zorundadır- tüzüğün ilgili olacağı konulara ilişkin alanlarda görevli odalardan, derneklerden veya diğer sivil toplum örgütlerinden belirli bir süre vererek görüşlerini istemesi ve diğer sayılan idarelerin de yine benzer şekilde adı ne olursa olsun çıkaracakları ve ilgililerin menfaatlerini etkileyecek düzenleyici işlemlerde benzer şekilde süreler vererek görüşlerini istemeleri demokratik esaslara daha uygun olacaktır. Ancak böylesi bir düzenleme yapılırken elbette ki idarenin elini kolunu bağlayacak şekilde bir düzenlemeye gidilmemelidir. Bu durum yarardan çok zarar doğuracak, idare görev yapamaz hale geleceğinden kamu hizmetleri aksayacak, bu durumda ise kamu yararı zedelenecektir.⁸⁵ İdari usul kanunlarında idari kararlar için öngörül-müş olan usullerin düzenleyici işlemleri için de tanınması gerekir. Düzenleyici işlemler daha çok kişinin haklarına ilişkin hükümler içerdiğinden, o sayıda kişinin (bütün kişilerin görüşünün alınması mümkün olmamakla birlikte sivil toplum örgütlerinin görüşü alınarak) bu iş-

⁸² Gürsel: s. 19; Azrak: s. 75 vd, (Kodifikasyon).

⁸³ Kuntbay, İhsan, "*İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması*", *AİD*, Y. 1978, C. 11, S. 4, s. 3.

⁸⁴ Tüzüklerin çıkarılması sırasında uygulanacak usul kurallarının bir kısmı Anayasa'nın 115. maddesinde düzenlenmiştir.

⁸⁵ Bu sınımları önlemek için idari yargılama usulüne ilişkin kuralların idari usule değiştirilerek uygulanması gerektiği ifade edilmiştir. Yapılacak değişiklikler hem yönetilenlere yargılamadakine benzer haklar verecek ve birey idare önünde de yeterli hukuki güvenceye sahip olacak hem de idarenin hantallaşması, işlem yapamaz hale gelmesinin önüne geçilecektir.

lemin yapılmasına katılmasına imkân verecek ve idare bu oranda karar alma sürecinde yönetilenlerin katılımını sağlamış olacaktır.

İdari usul, idarenin nasıl davranacağını önceden düzenlediği için her ne kadar kişilere hukuki güvenlik sağlasa da; idarenin nerede, nasıl, ne zaman hareket edeceğinin önceden saptanması kolay olmadığı için, idarenin bütün faaliyetlerinin önceden koyulmuş kurallara bağlanamayacağı da bilinen bir gerçektir.⁸⁶ Genel idari usul kanununun, demokratik hukuk devleti için bir gereklilik olduğu doğru ise de çıkarılacak olan bu kanun sihirli bir değnek değildir ve idarenin işleyişindeki bütün olumsuzlukları kendiliğinden ortadan kaldırmaz. Bu bakımdan yöneticiler açık ve katılımcı bir idarenin yararına inanmalı ve kapalı yönetim anlayışını terk etmelidir.⁸⁷ Buna ilave olarak yürütme ve idarenin, bireyleri yönetilen olarak değil; kendilerinin hizmet sunmakla yükümlü oldukları hak sahipleri olarak görmeleri gerekir.

C. İdari Usul İlkeleri

Burada biz idari usul ilkelerinin tamamını değil sadece gerekçe, dinlenilme ve savunma hakkını incelemeye çalışacağız. Bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı olarak nitelendirilen, idarede gizliliğin ve kapalılığın önlenmesine ilişkin ilkelere ise yukarıda değinilmişti. Ancak elbette ki idari usul ilkeleri sayılan bu dörtlünden ibaret değildir. Bunların yanında, re'sen araştırma ilkesi, usul ekonomisi, danışmanlık ve hukuki yardım, başvuru yollarının gösterilmesi gibi farklı ilkeler de mevcuttur.⁸⁸ Ancak çalışmamızın sınırlandırılması gerekliliği açısından burada sadece yukarıda da ifade edildiği gibi gerekçe, dinlenme ve savunma haklarını inceleyeceğiz.

1. Gerekçe

Anayasa'nın 141/3. fıkrası uyarınca bütün mahkemelerin her türlü kararları (nihai kararları veya ara kararları) gerekçeli olmak zorundadır. Yasama organının işlemleri açısından ise genel bir gerekçe yü-

⁸⁶ Akıllıoğlu, s. 11, (Savunma hakları).

⁸⁷ Alan, s. 18, (Bürokrasi); Malaret, s. 430.

⁸⁸ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 497 vd.

kümlülüğü bulunmamakla birlikte Meclis İçtüzüğü'nün 73. maddesinde hükümetçe hazırlanan kanun tasarılarının bütün bakanlarca imzalanacağı ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığı'na sunulacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde İçtüzüğü'nün 74. maddesinde kanun tekliflerinin; 87. maddesinde değişiklik önergelerinin gerekçeli olacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte idarenin yapacağı işlemlere gerekçeyi de eklemesi gerektiğine ilişkin kanunlarda öngörülmüş birkaç istisna dışında genel bir hüküm bulunmamaktadır.

Gerekçe, işlem nedeninin işlem metninde gösterilmesidir. Gerekçe daha çok işlemin dayandığı hukuki ve maddi olaylar hakkında ilgilisine bilgi vermek amacını taşır. İYUK madde 2'ye göre idari yargı hâkimi, işlemi neden (sebeup) ve diğer unsurları bakımından hukuka uygunluk denetimine tabi tutar.⁸⁹ İşlemin nedeninin hâkime; gerekçenin ise işlemin ilgisine yönelik olduğu söylenebilir.⁹⁰ İşlemin neden ögesi ile bunun yazılı metne aktarılması olan gerekçenin paralel olması gerekir.⁹¹

İlgilinin işlemin hukuki nedenini öğrenebilmesi için gerekçenin yeterli açıklıkta yazılmış olması da gerekir. Zira gerekçe yönetilenlerin bilgi almasını sağlayan bir uygulamadır.⁹² İdare tarafından "görülen lüzum üzerine" şeklinde yazılan veya kanundaki maddelerin belirtilmesiyle yetinilen bir gerekçe bu yükümlülüğü sadece şeklen yerine getirme özelliğini taşıyacak, bunun ötesinde muhatabının bilgilenmesine imkan vermeyecektir. "Bireyin İdarenin İşlemi Karşısında Korunması Hakkında Karar" da gerekçenin, özellikle bireyleri olumsuz yönde et-

⁸⁹ "İşlemlerde gösterilen sebep ve gerekçe, işlemin yasaya uygunluğu ve dayanağını değerlendirme, itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmakla birlikte, idarenin saydamlığı, savunma hakları ve idareye güven ilkeleri ve hukuk devleti anlayışının oluşumu noktalarında da büyük öneme sahiptir." D8D: 11.01.2010, E. 09/7855; D8D: 25.12.2009, E. 09/6617; D8D: 15.01.2010, E. 09/8191, (Güncel kararlar), DBB.

⁹⁰ Gerekçenin işlemin sunulmasıyla, dış hukuka uygunluk ile sebep ögesinin ise işlemin temeli, iç hukuka uygunluk ile ilgisi vardır. Sezginer, Murat, "Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü", *Başbakanlık Uluslararası İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu*, Ankara 1998, s. 217, (İdari işlemin dış görünüşü).

⁹¹ Bir kısım görüşe göre gerekçe savunma haklarından biri olup dinlenilme hakkını tamamlayan bir öge; kimi görüşe göre gerekçe idarenin ilgiliyi asgari düzeyde bilgilendirme ödevi; kimilerine göre ise temel hak niteliğindedir. Akıllıoğlu, s. 7 ve 15, (Gerekçe).

⁹² Akıllıoğlu, s. 9, (Gerekçe).

kileyen kararlarda idari işlemin temel ögesi olduğu, ilgilinin ancak gerekçe sayesinde itiraz edip etmemeğe karar vereceği ifade edilmiştir.⁹³

Gerekçenin işlemin muhatabı, idarenin kendisi ve yargısal denetim bakımından çeşitli yararları vardır.⁹⁴ İşlemin muhatabı açısından; ilgili, işlemin gerekçesini gördüğü zaman bu işlemin hukukiliğine inandığı takdirde dava açma yoluna gitmeyecek veya dava açmış olsa bile gerekli savunmasını gerekçede yer alan bilgilerden yola çıkarak daha rahat hazırlayabilecektir. Gerekçe açıklamak zorunda olan idare, işlem tesis etmeden önce geliş güzel hareketlerden kaçınacak ve işlem için dayandığı hukuki sebepleri iyice etüt edecektir. Ayrıca yine idare gerekçeli olarak verdiği kararda kararının hukuka uygun olup olmadığını yeniden denetleme imkânına sahip olur.⁹⁵ Gerekçenin işlem metninde yer alma zorunluluğunun yargı yerleri bakımından yararı ise, mahkemeler önlerine gelen davada idari işlemi sebep unsuru bakımından denetlerken gerekçede açıklanmış olan bilgilerden de yararlanmak suretiyle daha verimli bir inceleme yapar.

Danıştay *"idari işlemlerin bir sebebe ve gerekçeye dayalı olması hukukun genel ilkelerinden olduğundan, bu ilke genel anlamda düzenleme veya işlem yapan idareyi uyguladığı ve düzenleme yaptığı alanda doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemlerde gösterilen sebep ve gerekçe, işlemin yasaya uygunluğu ve dayanağını değerlendirme, itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmakla birlikte, idarenin saydamlığı, savunma hakları ve idareye güven ilkeleri ve hukuk devleti anlayışının oluşumu noktalarında da büyük öneme sahiptir."* ifadeleriyle gerekçenin önemine değinmiştir. Yüksek mahkeme aynı kararında gerekçenin düzenlemeye temel teşkil ettiğinden sonuçlandırıldığı anda zaten var olan bir kavramı ifade etmekte olduğunu; gerekçenin işlem hukuk âleminde sonuç doğurup, dava konusu edildikten sonra oluşturulacak bir sebep olmadığını ifade etmiştir.⁹⁶

⁹³ Kuntbay, s. 11; Gerekçenin bir zorunluluk olduğu Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında da ifade edilmiştir (m. 41). www.dpt.gov.tr.

⁹⁴ Sezginer, s. 219, (İdari işlemin dış görünüşü).

⁹⁵ Akyılmaz, Bahtiyar, "İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü", *Şeref Gözübüyük'e Armağan*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s. 23, (Gerekçe).

⁹⁶ D8D: 01.03.2010, E. 09/7831; D8D: 01.03.2010, E. 09/7826, (Güncel kararlar), DBB.

İdari kararlar açısından, bazı istisnalar dışında, idarenin gerekçe bildirme yükümlülüğü yoktur. Bu durumda açılan bir davada mahkeme isterse, idare, işlemin gerekçesini mahkemeye göndermekte ve davacı da işlemin gerekçesini bu zaman öğrenebilmektedir. Kısaca idare sadece işlemi ilgilisine tebliğ etmekte; ilgili, işlemin doğurduğu hukuuki sonucu öğrenmekte ve bu ise ilgiliyi tatmin etmemektedir. Bu durum özellikle idarenin takdir yetkisine sahip olduğu işlemlerde söz konusu olmaktadır.

Ülkemizde gerekçenin işlem metninde gösterilmesinin zorunluluk olduğuna ilişkin genel bir kural mevcut değildir. Ancak bazı kanunlar getirdikleri özel düzenlemeler aracılığıyla istisnai olarak idarenin tesis ettiği bazı işlemlerin metninde gerekçe olması gerekliliğini vurgulamıştır.⁹⁷ Bu tür kanunlarla öngörölmüş istisnai durumlarda gerekçenin işlem metninde gösterilmemiş olması işlemin iptaline neden olabilir.⁹⁸ Danıştay 1994 tarihli bir kararında,⁹⁹ “İdarenin işlemleri karşısında Bireyin Korunması Hakkındaki Avrupa Bakanlar Komitesi'nin 77 sayılı kararında, ilgilinin hak ve özgürlüklerine veya çıkarlarına değinen bir idari işlem söz konusu olursa, olabilecek itiraza olanak vermek için gerekçeli olması öngörölmüştür. İdari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi; işlemi yapan idareyi yönetsel işlemin dayandığı maddi ve hukuksal nedenleri açıklamaya, uyguladığı yasayı kavramaya, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemden, gösterilen gerekçe işlemin yasaya uygunluğunu değerlendirme, itiraz edip etmeme ve yargı yoluna gidip gitmeme konusunda işlemin ilgisine yardımcı olur. ... Bütün bu düzenlemeler de idari işlemin gerekçeli olmasını bir şekil şartı olarak öngörmektedir. Davacının Sarı Basın Kartı talebinin reddine ilişkin dava konusu işlem ‘idari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi’ne aykırı bulunmaktadır.” ifadesiyle gerekçenin ne olduğuna değinmiştir. Ancak idarenin bu kararı temyiz etmesi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu “...kararda gerekçeye yer verilmemiş olmasının kararın şekil şartını oluşturmakta olduğudur. Ancak burada öngörölen şekil kuralı işlemin varoluş şartına ilişkin olmayıp sonucu etki-

⁹⁷ Kamu İhale Kanunu m. 40/6, Gümrük Kanunu m. 6/3, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun m. 7, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu m. 11-12.

⁹⁸ Akıllıoğlu'na göre gerekçenin gösterilmemesi usuli bir hukuka aykırılık (şekil bakımında) olmaktan çok savunma hakkının ihlali niteliğindedir. Akıllıoğlu, s. 15, (Gerekçe).

⁹⁹ D10D: 10.11.1994, E. 93/1403, K. 94/5633, DBB.

lemeyen, ilgililerin durumunu değiştirmeyen bir özelliğe sahip bulunduğundan, bu kurala uyulmamış olması dava konusu işlemin esasının incelenmesini engellemeyecek ve yalnızca bu yönden iptalini gerektirmeyecektir. Bu durumda dava konusu işlemin dayandığı sebep, davalı idarece anılan Yönetmelięin 22. maddesi olarak belirtildiğinden dava konusu işlemin, sebep unsuru yönünden hukuka uygunluk denetimi yapılarak sonucuna göre bir karar verilmesi gerekirken işlemin, gerekçeye yer verilmemiş olmasından bahisle iptal edilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır." gerekçesiyle 10. Daire'nin kararını bozmuştur.¹⁰⁰ Ancak, gerekçeyi esası etkilemeyen bir Őekil bozukluğu olarak görmek yerine savunma hakkının bir çeşidi olarak nitelenmek ve ona göre karar vermek hukuk devletine daha uygun dūřecektir.

Gerekçenin idari işlem türlerinden hangisinde var olması gerektiğinin tespiti de ayrı bir sorundur. Zira bilindiği gibi idari işlemler, düzenleyici-bireysel, yararlandırıcı-yükümlendirici, Őart-subjektif işlemler vb. çeşitli ayrımlara tabi tutulmaktadır. İdari usul kanununu benimsemiş olan ülkelerin uygulamalarına bakıldığında, bir kısmında gerekçelendirilmesi gereken işlemlerin kanunda sayma yoluyla tek tek belirlendiği; bir kısmında ise genel olarak gerekçe belirtilmesinin kabul edildiği ancak gerekçelendirilmesi gerekmeyen işlemlerin sayma yoluyla belirlendiği görülmektedir.¹⁰¹ Geniş bir incelemeye girmeden söylemek gerekirse, idarenin takdir yetkisini kullanarak tesis ettiği işlemlerde, idarenin bütün düzenleyici işlemlerinde ve bireylere yükümlülük getiren bütün idari kararlarda idareyi işlem yapmaya sevk eden hukuki ve fiili nedenlerin işlem metninde gösterilmesi, savunma haklarının tam olarak kullanılabilmesi ve hukuk devleti idealinin gerçeleştirilmesi açısından gereklidir.

2. Dinlenilme ve Savunma Hakkı

Kişiye, hukuki durumunu etkileyecek nitelikte bir işlem tesis etmeden önce işlemin dayandığı vakıalarla ilgili kendi fikrini açıklama, itiraz etme ve delillerini sunma fırsatının verilmesi, sadece o kişi açısından değil; aynı zamanda idare için de olayın araştırma ve soruş-

¹⁰⁰ DİDDK: 17.10.1997, E. 95/769, K. 97/525, DBB.

¹⁰¹ Akyılmaz, s. 24 vd, (Gerekçe).

turmasında, vakıaların açıklığa kavuşmasını sağlayacağı için önemli bir araçtır. Dinlenilme hakkının, idarenin kişinin hukuki durumunu olumsuz yönde etkileyecek idari işlemlerinde ve bir idari işlemin yapılmasına yönelik taleplerin reddi halinde kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.¹⁰² Bu sayede idare bütün işlemleri açısından dinlenilme hakkını kullandırmak zorunda olmaktan da kurtulmuş olur. Ancak, işlemin ilgilisinin hukukunu olumlu veya olumsuz yönde etkileyeceği kesin olarak tespit edilemiyorsa bu durumda dinlenilme hakkı kullanılmalıdır.

Dinlenilme hakkı sayesinde hem idare bir işlem tesis etmek iradesini açıklamak suretiyle açıklığı sağlamakta hem de işlemin muhatabı dinlendiği için katılım gerçekleşmektedir.¹⁰³ 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. Danıştay da, *“Esasen, zorunlu eğitim kapsamındaki okul öncesi ve diğer öğrenci taşıma hizmetlerini düzenli ve güvenli hale getirmek, bu amaçla taşıma yapacak gerçek ve tüzel kişilerin yeterlilik ve çalışma şartlarını belirlemek, davalı Bakanlığın görev ve yetkisi kapsamında olmakla birlikte, bu düzenlemenin konusu, öğrencileri, velileri, okul yönetimlerini dolayısıyla Milli Eğitim Bakanlığı’ni, taşıma hizmetini sunacakların bağlı olduğu meslek örgütlerini, taşıma işinin yapıldığı karayollarının ve şehir içi yolların yapımı, bakımı ile trafik güvenliği ile ilgili konularda görevli idareler ile belediyeleri doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Bu nedenle, anılan kişi ve kurumların bu konuyla ilgili görüş, deneyimleri uygulamada karşılaştıkları sorunları ile taleplerinin neler olduğunun öğrenilerek, bilimsel metodoloji kuralları içinde istatistiki bilgilere dayalı olarak bir değerlendirme yapılması halinde; yapılacak düzenlemelerin subjektif ve tek yönlü değerlendirmelerden uzak, somut ve yeterli nedenlere dayalı olacağı da kuş-*

¹⁰² Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 375; Kuntbay, s. 9.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının İyi Yönetilme Hakkı başlıklı 41. maddesinde de herkesin, kendisiyle ilgili işlerin, Birliğin kurum ve kuruluşları tarafından, tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesi hakkına sahip olduğu ve bu hakkın herkesin, kendisini olumsuz biçimde etkileyecek önlemler alınmadan önce, dinlenme hakkını içerdiği ifade edilmiştir. www.dpt.gov.tr.

¹⁰³ Akyılmaz, s. 140, (Usul).

kusuzdur." gerekçesiyle ilgili kişi ve kurumların işlem tesis edilmeden önce dinlenilmesi gerektiğini ifade etmiştir.¹⁰⁴

"İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkındaki Karar" da idarenin hangi zaman diliminde ilgiliyi dinlemesi gerektiğine ilişkin bir hüküm mevcut değildir. Bunun nedeni olarak, çok değişik idari uygulamaların olması ve süreç içerisinde işlemin yeniden gözden geçirilebilecek olması nedeniyle katı bir kural koymanın zorluğu gösterilmiştir. Bununla birlikte dinlenilme hakkının istenen sonucu vermesi için işlemin tesisi sırasında bu hakkın kullanılması gerekir. Bakanlar Komitesi kararına göre dinlenilme hakkının kullanılması iyi ve etkin bir idarenin gerekleri ile bağdaşır olmalıdır. Bu bakımdan ertelenmesi mümkün olmayan bir durum söz konusu olduğunda, ilgiyi dinlemenin imkânsız veya yararsız olduğu durumlarda veya ilgilinin karar sürecini geciktirmek istediğinin anlaşıldığı durumlarda ilgilinin dinlenilmesine gerek yoktur.¹⁰⁵ Yine aynı Kararda, ilgilinin dinlenilme hakkını etkili bir şekilde kullanabilmesi için, idarenin önceden uygun bir zaman vererek hazırlığını yapması amacıyla ilgiliyi haberdar etmesi de gerekir.

Türk idare hukukunda idari işlemin yapılışı sırasında işlemle etkilenecek kişilere, genel bir usuli hak olarak dinlenilme hakkı tanınmamıştır. İdare hukukumuzda bu konu daha çok disiplin hukuku içinde düzenlenmiş bulunan savunma hakkı çerçevesinde karşımıza çıkmakta, yine bu çerçevede yargısal içtihatlarla konu olmaktadır.¹⁰⁶ Anayasa'nın 129. maddesi memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyeceğini belirtmiş ve disiplin hükümleri içeren kanunlar da buna paralel düzenlemeler getirmiştir.

Anayasa'nın 36. maddesinde hüküm altına alınan ve herkesin, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğunu belirten hak arama hürriyeti, ne yazık ki, ida-

¹⁰⁴ D8D: 15.12.2009, E. 09/8738, (Güncel kararlar), DBB.

¹⁰⁵ Kuntbay, s. 9.

¹⁰⁶ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 376.

re karşısında savunma hakkı ve başvuru yollarının gösterilmesi gibi sınırlı birkaç husus dışında tanınmamıştır. Ancak bu hakkın muhakeme sürecinden önce bireye tanınması, ilgilinin alınacak karara yapacağı beyanlarla etkin olarak katılımını sağlayacağı için demokratik yönetime ve hukuk devleti ilkesine daha uygun olacaktır. Nitekim Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nda "*Dinlenme Hakkı*" başlığı altında idarenin işlem tesis etmesinden önce ilgiliyi dinleyebileceği düzenlenmiştir.

Sonuç

İdari usul ilkeleri her ne kadar uygulamada idarenin hareket hızını düşürecek ve ona ayak bağı olacak nitelikte kurallar olarak (idare tarafından) görülse de, bu haklar Anayasa'da yer alan demokratik, hukuk devletinin hayata geçirilebilmesi için varlığı lazım gelen kurallardır. Zira ancak bilgi edinme hakkı veya işlem öncesinde dinlenme hakkı gibi hakların tanınması sayesinde bireyler idarenin işlem sürecine katılabilecek ve iradeleri esasa etkili olabilecektir. Bu tür hakların tanınması aynı zamanda idarenin gelişi güzel hareketlerden kaçınmasına da imkan sağlar. Bunun yanında idari usul kanunuyla getirilecek diğer ilkeler sayesinde birey, yargıya başvurmadan, hukuki yollardan korunma imkanına kavuşacaktır. Bireyin hakları, idareye karşı mahkemeler huzuruna gelmeden ve işlem tesis edilirken korunursa yargının iş yükü azalır ve vatandaşların uzun süreler haklarına kavuşmayı beklemeleri ortadan kalkar. Hukuk devletinin gerçekleşmesi açısından yargısal denetim her ne kadar vazgeçilmez ise de yargılama faaliyetinin yavaş işlemesi (ve adaletin geç gelmesi) ve bazı durumlarda hak kaybı oluştuktan sonra mahkemenin bir karara varması, yargısal korunmayı bazen ihtiyaca cevap vermeyecek duruma sokmaktadır. Bu nedenle bireylerin işlem tesisi sırasında ve hızlı bir şekilde hukuki korunma yollarına sahip olması, ifade edilen sakıncaları önleyebilir. Ayrıca bütün idarelerin işlem tesis ederken önceden düzenlenmiş usul kurallarına tabi olmaları, uygulamada farklı sonuçların doğmasını engelleyecek ve anayasal bir ilke olan eşitlik ilkesi de güvence altına alınmış olacaktır.

KAYNAKLAR

- Akıllıoğlu, Tekin, “İdari Usul Ve Kişisel Verilerin Korunması”, www.idare.gen.tr/akkillioglu-idariusul.htm, (Kişisel verilerin korunması).
- Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik Ve Bilgi Alma Hakkı”, *AÜSBFD*, Y. 1991 C. 46, S. 1-2, (Yönetimde açıklık).
- Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, *AİD*, Y. 1982 C. 15, S.2, (Gerekçe).
- Akıllıoğlu, Tekin, *Yönetim Önünde Savunma Hakları*, TODAİE Yayınları No. 206, Ankara 1983, (Savunma hakları).
- Akyılmaz, Bahtiyar, “İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü”, *Şeref Gözübüyük'e Armağan*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005, (Gerekçe).
- Akyılmaz, Bahtiyar, “Yeni Bir İdari usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi Ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun”, *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998, (İspanya örneği).
- Akyılmaz, Bahtiyar, *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara 2000, (Usul).
- Akyılmaz, Bahtiyar /Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara 2009.
- Alan, Nuri, “Bürokrasi Ve İnsan Hakları”, TBB Yayınları No. 122, *Bürokrasi Ve İnsan Hakları Açık Oturumu*, Ankara 2006, (Bürokrasi).
- Alan, Nuri, “Savunma Hakkı”, *Danıştay Dergisi*, Y. 23, S. 87, (Savunma hakkı).
- Alpar, Erol, “Yönetimi Etkileyen Anayasal Ve Diğer İlkeler”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Y. 2000, S. 13.
- Armağan, Servet, “Basın Hürriyeti Ve Sınırları”, *GÜHFD*, Y. 1998, C. 2, S. 1-2.
- Azrak, A. Ülkü, “İdarenin Yargısal Denetimine İlişkin Sorunlar”, Türkiye Barolar Birliği Yayın No. 12, *TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Ankara 9-13 Ocak 2001.
- Azrak, A. Ülkü, “İdari Usulün Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar”, *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998, (Sorunlar).
- Azrak A. Ülkü, “Umumi İdari Usul Ve Kodifikasyonu Meselesi”, *İÜHFMD*, Y. 1967, C. XXXIII, S. 1-2, (Kodifikasyon).

- Barnett, Hilaire, *Constitutional And Administrative Law*, Fourth Edition, Cavendish Publishing Limited, London 2002.
- Bereket, Zuhale, *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay*, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.
- Doğan, İlyas, "Yönetilenlere Katılım yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir mi?", *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998.
- Eken, Musa, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *AİD*, Y. 1994, C. 27, S. 2.
- Eken, Musa, *Yönetimde Şeffaflık*, Sakarya Kitabevi, (Şeffaflık).
- Fox, F. William, *Understanding Administrative Law*, LexisNexis, Fifth Edition, San Francisco 2008.
- Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Kitabevi, Ankara 1995. Groves, Matthew / Lee, H.P., *Australian Administrative Law*, Cambridge University Press, 2007.
- Güran, Sait, "Yönetimde Açıklık", *İHİD, Sarıca'ya Armağan*, Y. 1982-3, S. 1-3, (Açıklık).
- Gürsel, Özkan, "İdari Usul", *Danıştay Dergisi*, Y. 2000-30, S. 101.
- Jones, Ian Ellis, *Essential Administrative Law*, Second Edition, Cavendish Publishing (Australia) Pty Limited, Sydney 2001.
- Kaboğlu, Ö. İbrahim, *Özgürlükler Hukuku*, Afa Yayıncılık, 5. Bası, İstanbul 1993.
- Kanlıgöz, Cihan, "Katılımcı Demokrasi Ya Da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu Üzerine", *AÜHFD*, Y. 1996, C. 45, S. 1-4.
- Kaya, Cemil, "Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi'nin Resmi Belgelere Erişme Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı" REC (2002) 2i TBBD, Y. 2005, S. 58, (Resmi belgelere erişim).
- Kaya, Cemil, "İsveç'te Resmi Belgelere Erişim Hakkı", *Fikret Eren'e Armağan*, Ankara 2006.
- Kıratlı, Metin, "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", *AİD*, Y. 1973, C. 6, S. 2.
- Kuntbay, İhsan, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması", *AİD*, Y. 1978, C. 11, S. 4.
- Machado, Paulo A. L., "Anayasacılık Hareketleri", Türkiye Barolar Birliği Yayın No.12, *TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Ankara 9-13 Ocak 2001.

- Malaret, Elisenda, "Demokratik Denetim Ve Katılım", TBB Yayın No. 12, TBB Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Ankara 9-13 Ocak 2001.
- Nieto, Eva / Delgoda, M. Isaac and Garrido, *European Administrative Law In The Constitutional Treaty*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2007.
- Odyakmaz, Zehra, "İdari Usulden Beklediklerimiz", *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998.
- Özay, İl Han, "Demokratik Yönetim Ve Yönetimde Demokrasi", *Başbakanlık İdari Usul Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998.
- Sezginer, Murat, "İdari Belgelere Ulaşma Hakkı -Fransa Örneği", *SÜHFD*, Y. 1998, C. 6, S. 1-2.
- Sezginer, Murat, "Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü", *Başbakanlık Uluslararası İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu*, Ankara 1998, (İdari işlemin dış görünüşü).
- Wade, H. W. R., / Forsty, C. F., *Administrative Law*, Eight Edition, Oxford 2000.
- Yıldırım, Ramazan, "Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar Ve ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi", *Kamu Hukuku Arşivi*, Eylül 2003, <http://www.akader.info/KHUKA/indeks.htm>.
- Yıldırım, Ramazan, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998, (Bilgi edinme hakkı).
- Young, J. Hardin, "Administrative Procedure Act", *Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1998.
- Yürük, Tülin, "Bilgi Edinme Hakkının Niteliği ve Amacı", *Eskişehir Barosu Dergisi*, Y. 2005, S. 7.